

PARA AS ELEIÇÕES

TRANSPORTE MARÍTIMO DE CONTÊINERES E A COMPETITIVIDADE DAS EXPORTAÇÕES

INFRAESTRUTURA



CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA

TRANSPORTE MARÍTIMO DE CONTÊINERES E A COMPETITIVIDADE DAS EXPORTAÇÕES

INFRAESTRUTURA

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI

Robson Braga de Andrade Presidente

Paulo Antonio Skaf (Licenciado a partir de 6/6/2018) 1º Vice-presidente

Antônio Carlos da Silva 2º Vice-presidente

Paulo Afonso Ferreira 3º Vice-presidente

Paulo Gilberto Fernandes Tigre Flavio José Cavalcanti de Azevedo Glauco José Côrte Eduardo Eugenio Gouvêa Vieira Edson Luiz Campagnolo (Licenciado de 6/6 a 28/10/2018) Jorge Parente Frota Júnior Eduardo Prado de Oliveira Jandir José Milan José Conrado Azevedo Santos Antonio José de Moraes Souza Filho Marcos Guerra (Licenciado de 7/6 a 7/10/2018) Olavo Machado Júnior Vice-presidentes

Francisco de Assis Benevides Gadelha 1º Diretor financeiro

José Carlos Lyra de Andrade 2º Diretor financeiro

Alexandre Herculano Coelho de Souza Furlan 3º Diretor financeiro

Jorge Wicks Côrte Real (Licenciado de 4/4/2018 a 12/10/2018) 1º Diretor secretário Sérgio Marcolino Longen 2º Diretor secretário

Antonio Rocha da Silva 3º Diretor secretário

Heitor José Müller
Carlos Mariani Bittencourt
Amaro Sales de Araújo
Pedro Alves de Oliveira
Edilson Baldez das Neves
Roberto Proença de Macêdo
Roberto Magno Martins Pires
Rivaldo Fernandes Neves
Denis Roberto Baú
Carlos Takashi Sasai
João Francisco Salomão
Julio Augusto Miranda Filho
Roberto Cavalcanti Ribeiro
Ricardo Essinger
Diretores

CONSELHO FISCAL

João Oliveira de Albuquerque (Licenciado de 7/6 a 7/10/2018) José da Silva Nogueira Filho Francisco de Sales Alencar Titulares

Célio Batista Alves José Francisco Veloso Ribeiro Clerlânio Fernandes de Holanda Suplentes

TRANSPORTE MARÍTIMO DE CONTÊINERES E A COMPETITIVIDADE DAS EXPORTAÇÕES

INFRAESTRUTURA





© 2018. CNI - Confederação Nacional da Indústria.

Qualquer parte desta obra poderá ser reproduzida, desde que citada a fonte.

CNI

Diretoria de Relações Institucionais - DRI

FICHA CATALOGRÁFICA

C748t

Confederação Nacional da Indústria.

Transporte marítimo de contêineres e a competitividade das exportações / Confederação Nacional da Indústria. – Brasília : CNI, 2018. 74 p. : il. – (Propostas da indústria eleições 2018 ; v. 22)

ISBN 978-85-7957-211-1

1.Transporte Marítimo. 2. Transporte de Contêineres 3. Transporte Internacional. I. Título.

CDU: 656.6

CNI
Confederação Nacional da Indústria **Sede**Setor Bancário Norte
Quadra 1 – Bloco C
Edifício Roberto Simonsen
70040-903 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3317-9000 Fax: (61) 3317-9994

http://www.portaldaindustria.com.br/cni/

Serviço de Atendimento ao Cliente – SAC Tels.: (61) 3317-9989 / 3317-9992 sac@cni.com.br





Sumário

RESUMO EXECUTIVO	11
INTRODUÇÃO	13
1 SITUAÇÃO ATUAL E EVOLUÇÃO DO TRANSPORTE MARÍTIMO DE CONTÊINERES NO MUNDO	15 23
2 A REGULAÇÃO DO SETOR DE TRANSPORTE MARÍTIMO NO MUNDO	32
3 A POLÍTICA BRASILEIRA DE TRANSPORTE MARÍTIMO	41
4 O BRASIL NO NOVO CENÁRIO GLOBAL: REGULAÇÃO INADEQUADA E OFERTA CONCENTRADA	47 53
5 A AGENDA DE MODERNIZAÇÃO DA POLÍTICA BRASILEIRA DE TRANSPORTE MARÍTIMO	59
REFERÊNCIAS	67
LISTA DAS PROPOSTAS DA INDÚSTRIA PARA AS FLEICÕES 2018	73



APRESENTAÇÃO

O Brasil levará mais de meio século para alcançar o produto *per capita* de países desenvolvidos, mantida a taxa média de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) nacional registrada nos últimos 10 anos, que foi de apenas 1,6%.

O desafio para o país será de, pelo menos, dobrar a taxa de crescimento do PIB nos próximos anos. Para tanto, não se poderá repetir erros de política que reduzam o potencial de expansão – o que inclui ter uma agenda coerente de reformas econômicas e institucionais.

Mudanças de governo são ocasiões especiais para uma reflexão sobre os objetivos e as estratégias nacionais. São, também, oportunidades para o país sair da zona de conforto e aumentar sua ambição de desenvolvimento.

As eleições de 2018 têm uma característica singular, que reforça o sentido dessa ambição. O fim do mandato do próximo presidente e dos parlamentares vai coincidir com o 200º aniversário da independência do Brasil.

É preciso aproveitar esse marco para estimular ações que eliminem os principais obstáculos ao crescimento no país e contribuam para construir uma indústria competitiva, inovadora, global e sustentável.

O *Mapa Estratégico da Indústria 2018-2022*, lançado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) no início do ano, apresenta uma agenda para aumentar a competitividade da indústria e do Brasil, e para elevar o bem-estar da população ao nível dos países desenvolvidos.

Com base nas prioridades identificadas no Mapa, a CNI oferece 43 estudos, relacionados aos fatores-chave da competitividade. Os documentos analisam os entraves e apresentam soluções para os principais problemas nacionais.

A infraestrutura é um dos principais entraves à competitividade. O Estado não conseguirá elevar os investimentos nessa área, ao nível necessário, sem a participação do setor privado. Para tanto, é preciso ter regras claras e estáveis, além de um sistema regulatório eficiente e profissionalizado.

O transporte marítimo, em especial o de contêineres, é fundamental para o avanço econômico do Brasil. O país dificilmente conseguirá desenvolver a cabotagem ou ter um papel de destaque no comércio mundial sem uma política moderna e com foco no aumento da competitividade desse segmento.

Este documento propõe a modernização das normas e das políticas brasileiras relativas ao transporte marítimo. O arcabouço atual eleva os custos e reduz a competitividade de nossas exportações.

Robson Braga de Andrade

Presidente da CNI

RESUMO EXECUTIVO

No Brasil, os usuários de transporte marítimo internacional (TMI) de carga geral conteinerizada, principal meio de movimentação de cargas industriais, são onerados por políticas adotadas há mais de meio século e que perderam a funcionalidade em relação até mesmo a seus objetivos explícitos, enquanto políticas de fomento de uma marinha mercante nacional.

Do ponto de vista externo, os usuários estão crescentemente vulneráveis a tendências globais, que aumentam o poder de mercado dos armadores e pressionam para cima os níveis de fretes por eles praticados, além de viabilizar práticas de precificação dos serviços pouco transparentes. Tais tendências manifestam-se de forma particularmente intensa no Brasil, pelo fato de a oferta de serviços estar concentrada em mãos de poucas empresas e por estar o país fora das principais rotas de transporte de contêineres.

Frente a essas tendências, o Brasil encontra-se despreparado, em termos regulatórios e institucionais. É possível afirmar que o perfil institucional da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e o quadro regulatório aplicado atualmente ao setor de transporte marítimo internacional do Brasil não preenchem os requisitos necessários ao funcionamento do mercado em condições tais que os usuários possam enfrentar o poder de mercado dos transportadores, sem ter seus interesses prejudicados.

Dois são os vetores de uma agenda de interesses dos usuários. O primeiro é a remoção de instrumentos de política criados há mais de meio século ou, pelo menos, a redução dos ônus que esses impõem aos usuários de TMI. O segundo é a busca de maior equilíbrio entre prestadores de serviços e usuários de transporte, corrigindo-se o desequilíbrio atualmente existente, que beneficia apenas os transportadores.

Recomendações

- Adotar medidas para reduzir o poder de mercado dos transportadores no TMI de contêineres e aumentar o poder de barganha dos usuários.
 Algumas medidas propostas com este objetivo são:
 - intensificação da fiscalização dos armadores que operam no tráfego de contêineres de longo curso, processo iniciado com a Resolução Normativa 18/2017 da Antaq;
 - divulgação sistemática de informações e estatísticas sobre o TMI de contêineres no Brasil inclusive com dados de fretes médios por cargas e rotas;



- reforço institucional da Antaq, para que possa desempenhar adequadamente sua função de agência reguladora; e
- constituição de um conselho nacional para a defesa de interesses dos usuários, em suas relações com o ente regulador e os transportadores.
- 2. **Denunciar acordos bilaterais com prescrição de cargas vigentes**. Trata-se de instrumento herdado de políticas implantadas há mais de 50 anos e que geram ônus significativos para os usuários de TMI de contêineres. O acordo com o Chile deixará de vigorar em 2020, e os acordos com Argentina e Uruguai deveriam ser denunciados pelo governo brasileiro.
- 3. Reduzir o ônus para os usuários, representado pelo Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM). O Adicional é outro instrumento remanescente da política de marinha mercante dos anos 1960. Representa um ônus para os usuários, que arcam com seu pagamento, incidente sobre fretes e despesas portuárias. Recomenda-se que a alíquota aplicável às cargas de importação seja reduzida de 25% para 15% do valor do frete isentando-se do recolhimento do tributo as mercadorias importadas destinadas a projetos de investimentos de interesse regional, no âmbito da Sudene e da Sudam –, enquanto a alíquota das cargas de cabotagem seja reduzida a zero, uma vez que não alimenta o Fundo de Marinha Mercante, e mesmo quando não é cobrada, ela é transferida para a conta vinculada dos armadores que operam no tráfego.
- 4. Isentar automaticamente a cobrança do AFRMM nas importações realizadas ao amparo de acordos preferenciais negociados pelo Brasil. Atualmente, a isenção da cobrança do AFRMM é concedida apenas às importações realizadas ao amparo dos acordos internacionais negociados pelo Brasil que contenham cláusula expressa nesse sentido (Lei 10.893/2004). Isso significa que somente as importações realizadas ao amparo dos acordos da Aladi são passíveis de isenção dessa cobrança. A Lei 10.893/2004 deve ser alterada, de modo a garantir a isenção automática do AFRMM nas importações realizadas ao amparo de todos os acordos preferenciais de comércio dos quais o Brasil faça parte.
- 5. Flexibilizar regras de prescrição de cargas para serviços de feeder diretamente vinculados aos fluxos de comércio internacional do país. As restrições hoje aplicadas à cabotagem marítima também impactam a prestação de serviços de feeder (serviço alimentador) para o transporte das mercadorias transacionadas internacionalmente. A competitividade das exportações brasileiras é afetada pela disponibilidade e eficiência dos serviços de feeder para alimentar os portos, capazes de concentrar e distribuir as cargas, serviços que somente podem ser realizados por empresas autorizadas para a navegação de cabotagem. O Brasil poderia explorar alternativas de flexibilização da regra de prescrição de cargas à bandeira brasileira quando os serviços prestados puderem ser identificados como de feeder vinculados ao comércio internacional do país.

INTRODUÇÃO

O mercado de transporte marítimo internacional (TMI) é composto por dois grandes segmentos, que operam segundo lógicas muito distintas. No segmento de granéis, sólidos e líquidos, em que são transportadas commodities agrícolas e minerais (minério de ferro, carvão, petróleo e cereais), o mercado funciona sob a lógica da livre concorrência, com escassa interferência de políticas nacionais. Nesse segmento, as regulações mais relevantes são as normas internacionais de segurança marítima e as convenções multilaterais ambientais de controle da poluição causada pelos navios. Em termos de volume de carga movimentada, este segmento responde por mais de 70% do comércio marítimo mundial.

O segmento de carga geral, em que é transportada a quase totalidade dos produtos industriais, é tradicionalmente mais regulado e, nesse caso, as regulações mais pertinentes para o funcionamento do mercado são as nacionais. De forma geral, essas regulações buscam compatibilizar a racionalização da oferta de transporte, mediante arranjos cooperativos entre operadores, com a preservação dos interesses dos usuários, potencialmente ameaçados por aqueles arranjos.

Nos últimos 50 anos, esse segmento passou por intensas transformações econômicas, tecnológicas e organizacionais associadas à introdução e difusão da conteinerização. Esse processo teve reflexos sobre o funcionamento do mercado internacional de transporte marítimo como um todo, gerando ainda impactos significativos sobre a construção naval e as atividades portuárias.

A conteinerização viabilizou a multimodalidade e deu um grande estímulo ao comércio internacional, impulsionando a formação e a operação das cadeias internacionais de valor. Nesse sentido, ela foi um vetor muito relevante da globalização, tal como a conhecemos hoje. Mas esse processo avançou de mãos dadas com a crescente concentração da oferta de transporte, com reflexos sobre o equilíbrio das relações entre prestadores de serviços e usuários de transporte – em detrimento destes.

A quase totalidade do comércio internacional e parcela significativa das operações de transporte doméstico do setor industrial brasileiro são viabilizadas pelo transporte marítimo e, dentro desse setor, pelo segmento de carga geral conteinerizada. É, portanto, a este segmento que se refere o presente trabalho¹.

No Brasil, os usuários de TMI de carga geral conteinerizada são onerados por políticas adotadas há mais de meio século, que perderam a funcionalidade em

^{1.} Ao longo do trabalho, faz-se referência indistintamente a transporte de carga geral, de carga geral conteinerizada e de contêineres. Independentemente da terminologia empregada a cada vez, o objeto do trabalho é o transporte marítimo internacional de carga geral conteinerizada.



relação até mesmo a seus objetivos explícitos, enquanto políticas de fomento de uma marinha mercante nacional. A agenda do setor contempla, portanto, a remoção dos mecanismos que concretizam essa política ou, pelo menos, a redução dos ônus que elas impõem aos usuários de TMI.

Ademais, os usuários estão crescentemente vulneráveis a tendências globais que aumentam o poder de mercado dos armadores e pressionam para cima os níveis de fretes praticados por estes, além de viabilizar práticas de precificação dos serviços pouco transparentes para os usuários. Tais tendências manifestam-se de forma particularmente intensa no Brasil, pelo fato de a oferta de serviços estar concentrada em mãos de poucas empresas e por estar o país – um mercado relativamente pequeno, em escala global – fora das principais rotas de transporte de contêineres ².

Atualmente, a oferta de transporte marítimo por contêineres nos tráfegos de longo curso e de cabotagem do Brasil é concentrada e estruturada em torno de um número decrescente de serviços. Diante desse quadro, aumentam os riscos de que os processos de consolidação e verticalização em curso no mercado mundial tragam efeitos adversos para os usuários de transporte marítimo, maximizados nos tráfegos internacionais do país.

Frente a essas tendências, o Brasil encontra-se despreparado, em termos regulatórios e institucionais. É possível afirmar que o perfil institucional da Antaq e o quadro regulatório aplicado ao setor de transporte marítimo internacional do Brasil são insuficientes para garantir o funcionamento do mercado do setor, em condições tais que os usuários possam enfrentar o poder de mercado dos transportadores. Nesse sentido, a busca de maior equilíbrio entre prestadores de serviços e usuários de transporte é o segundo vetor a orientar a agenda destes na área de TMI de carga geral conteinerizada.

^{2.} No Brasil, os serviços de carga geral conteinerizada no longo curso são oferecidos por empresas estrangeiras exceto no que diz respeito aos tráfegos entre o Brasil e os países do Cone Sul (Argentina, Chile e Brasil), em que a participação brasileira, assegurada pelos acordos bilaterais, é preenchida por navios próprios ou afretamentos, realizados ou por empresas brasileiras de capital estrangeiro ou por empresas nacionais.

1 SITUAÇÃO ATUAL E EVOLUÇÃO DO TRANSPORTE MARÍTIMO DE CONTÊINERES NO MUNDO

Ao longo das últimas décadas, o mercado internacional de transporte marítimo por contêineres cresceu e se consolidou, revolucionando o transporte da carga geral. O quadro resultante dessas transformações impõe novos desafios para os usuários, no Brasil e no mundo.

Sem pretender caracterizar exaustivamente esse mercado, identificam-se aqui três grandes tendências capazes de impactar de forma duradoura as relações entre ofertantes e demandantes dos serviços, com potencial para impor custos significativos para os usuários:

- o forte processo de fusões e aquisições, que tem gerado crescente concentração horizontal na oferta de transporte marítimo internacional por contêineres em escala global;
- a crescente complexidade da formação dos preços dos serviços oferecidos pelos armadores, beneficiados pela consolidação do setor; e
- a crescente verticalização da atuação dos grandes armadores, assumindo também a função de operadores portuários.

1.1 Concentração da oferta de transporte marítimo de contêineres

A movimentação de cargas conteinerizadas é feita preponderantemente por via marítima³, com equipamentos e sistemas de propriedade de empresas de navegação – os chamados armadores. Essa é uma indústria com importantes especificidades: abrangência global; significativas economias de escala e escopo; e uma legislação que transitou de uma forte regulação da oferta e preços (por meio das chamadas conferências de fretes, que tinham por objetivo preservar as empresas de navegação e dar previsibilidade ao mercado),

^{3.} O outro modal representativo na movimentação internacional de cargas é o aéreo. Todavia, vale sublinhar que o grau de competição entre o modal aéreo e o marítimo de longo curso é limitado. De fato, a sobreposição dos produtos transportados por esses dois serviços é pequena, de forma que a relação entre eles é, predominantemente, de complementariedade, e não de substitutividade – necessária à competição.



para um ambiente de liberalização, que permite aos armadores arranjos privados de compartilhamento de capacidade e outras formas de cooperação.

Nos últimos anos, o grau de concentração da oferta de serviços de transporte marítimo de contêineres aumentou significativamente, movido tanto por fatores estruturais quanto circunstanciais: em 1995, os 10 maiores transportadores marítimos detinham 38% da capacidade mundial; em 2017 projeta-se que tenham alcançado 74% (Gráfico 1)⁴. Apesar de o aumento da concentração não ter sido linear, a tendência é clara: uma elevação sistemática ao longo dos anos. Ainda mais relevante é a concentração por rota (serviço), o que atenua o grau de competição entre armadores, na medida em que se retiram ofertantes e aumentam-se os incentivos econômicos para acordos tácitos ou explícitos de compartilhamento de embarcações, entre outros.

63 62 63 09 10 15 16 2017*

Gráfico 1 – Capacidade combinada dos 10 maiores armadores (% do total)

Fonte: Alphaliner, 2016. (*) Projeção.

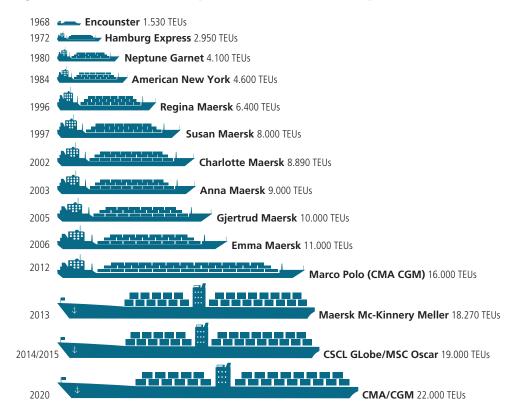
O processo de consolidação tem um importante componente tecnológico, centrado no tamanho/capacidade dos navios. Desde meados da década de 1990, a indústria passou a privilegiar embarcações cada vez maiores em termos de capacidade⁵ (Figura 1). O porte crescente dos navios, ao mesmo tempo em que reduziu seu custo variável, aumentou os custos fixos e as necessidades de capital das empresas. Assim, se por um lado cresceram os ganhos associados às economias de escala, maiores se tornaram os requisitos de capital e o imperativo de acessar recursos (equity e dívida) a custos competitivos, o que geralmente privilegia empresas maiores e mais capitalizadas.

^{4.} A Drewry estima que o grau de concentração chegue a 80% em 2021 e que a capacidade combinada dos cinco maiores armadores, de 37% em 2005, será de 60% naquele ano.

^{5.} Esse fenômeno se observa não apenas nos navios contêineres, mas também no caso de graneleiros, de veículos – navios *roll-on roll-off*, e outros tipos de embarcações. Mas há fortes indicações que o aumento do tamanho e/ou tonelagem dos navios está atingindo o limite de indiferença no âmbito das economias de escala, por conta dos custos associados à infraestrutura portuária (comprimento do cais, porte dos equipamentos) e deseconomias de congestão no entorno dos portos.

A Grande Recessão de 2008 levou muitas empresas à quebra, e os bancos credores restringiram o crédito em função de uma maior aversão ao risco da indústria. Assim, crescer se tornou um imperativo para sobreviver no mercado.

Figura 1 – Crescimento da capacidade dos navios transportadores de contêineres



Fonte: Adaptado de Allianz Global Corporate & Specialtya.

Observação: Um TEU (Twenty Foot Equivalent Unit) representa a capacidade de carga de um contêiner marítimo normal, de 20 pés de comprimento, por 8 de largura e 8 de altura. A altura de um TEU pode variar de uma baixa de 4,25 pés (1,30 m) para os mais comuns 8,5 pés (2,6 m) a 9,5 pés (2,9 m).

Até a crise de 2008, era possível crescer organicamente e de forma relativamente acelerada, em parte graças à rápida expansão do comércio global. Desde então, a alternativa mais rápida para ganhar escala passou a ser a "compra" de market share por meio de consolidação. Esse processo vem-se aprofundando, na medida em que navios maiores, ao mesmo tempo em que reduzem o custo de transporte por tonelada ou contêiner, funcionam de fato (por meio de seus requisitos de capital) como uma barreira à entrada, protegendo as empresas estabelecidas contra novos entrantes.

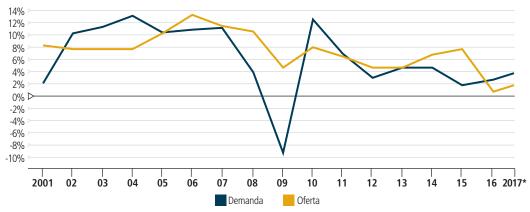
A esse processo se sobrepuseram sucessivos choques adversos do preço dos fretes nos últimos 10 anos, com o recuo da demanda após 2008. O mecanismo econômico usual de reação para uma contração da demanda seria uma combinação entre redução da oferta e do preço dos fretes; o mercado de afretamento marítimo, todavia, apresentou rigidez em adequar, no curto e no médio prazo, a oferta a deslocamentos da demanda, o que levou ao colapso dos fretes.



O Gráfico 2 apresenta as condições de mercado em dois períodos distintos: 2001-2007 e 2008-2016. Enquanto, no primeiro período, observa-se um relativo equilíbrio na evolução da oferta e da demanda, no período seguinte, o crescimento da oferta excedeu a expansão da demanda, gerando uma forte descompensação no mercado⁶.

Assim, entre 2008 e 2016, o crescimento médio anual do volume ofertado foi de 6,4%, enquanto a demanda cresceu 3,7%, sendo que a rigidez do mercado se tornou patente em 2009, devido à queda extremamente acentuada da demanda.

Gráfico 2 – Transporte marítimo internacional de contêiner - variação percentual anual da oferta e da demanda⁷, 2001- 2017 (em milhares de TEUs)



Fonte: UNCTAD, 2016. (*) Estimado.

A rigidez da oferta decorre do fato de a construção de um navio levar em média de 18 a 36 meses. Dessa forma, a decisão de expandir a frota deve ser tomada cerca de três anos antes da entrada em operação das embarcações.

Devido a dificuldades, ou mesmo a falhas sistemáticas nas previsões de demanda, as empresas tendem a sobreinvestir em um momento de alta demanda (GREENWOOD e HANSON, 2015)⁸. Quando a crise ocorreu, as novas embarcações já estavam sendo construídas; assim, ao invés de se retrair com a demanda, a oferta do transporte de contêineres cresceu. Portanto, apesar de o estoque de encomendas responder à queda da demanda, já que as empresas rapidamente freiam novos pedidos, a oferta só se adequa com uma defasagem (Gráfico 3), devido às entregas de encomendas feitas em anos anteriores.

^{6.} A queda acentuada da oferta, observada em 2016, é consequência do forte aumento (25,7%) da tonelagem de embarcações desmontadas. A alta das demolições, aliada à desaceleração no aumento da frota mundial, levou à queda supracitada (UNCTAD, 2017).

^{7. &}quot;Oferta" na tabela se refere à variação percentual da capacidade total das embarcações no ano, em TEUs. A "Demanda" representa a variação percentual da quantidade de TEUs embarcados e desembarcados dos navios.

^{8.} Por um lado, as empresas superestimam a duração de um choque positivo de demanda; por outro, subestimam a reação das outras empresas atuantes no mercado.

Gráfico 3 – Estoque de embarcações encomendadas (em milhares de tonelagem⁹)



Fonte: UNCTAD, 2016.

A consequência desse desequilíbrio foram as sucessivas quedas no valor dos fretes a partir de 2008. A grande volatilidade dos fretes e sua retração, chegando ao ponto mais baixo em 2016, e o consequente movimento análogo de receitas e lucros, levou muitas empresas de navegação a saírem do mercado ou serem absorvidas pelas sobreviventes. Nesse processo, as maiores firmas demonstraram ser mais resilientes do que os armadores menores, o que favoreceu a concentração no mercado de transporte de contêineres¹⁰.

Desde 2016, a tendência é de recuperação do frete internacional, com a queda na variação da capacidade de transporte marítimo de contêineres. Para os próximos anos, projeta-se que a demanda por capacidade em transporte marítimo de contêineres cresça em torno de 4% a.a., e a variação de capacidade, em termos líquidos, convirja para zero em 2020. A recuperação nos preços será direcionada principalmente, por dois fatores: pelo lado da demanda, a expansão projetada da economia mundial¹¹; pela ótica da oferta, a crescente consolidação entre os transportadores marítimos.

Uma dimensão relevante do processo de consolidação é a proliferação dos chamados *Vessel Sharing Agreement* (VSA) - Pactos de compartilhamento de capacidade entre armadores, de modo que possam utilizar no transporte de

^{9.} Os dados são referentes ao estoque de encomendas no início de cada ano.

^{10.} O mercado de granéis é mais fragmentado, pela permanência das embarcações "tramp", que se oferecem para fazer o transporte de forma oportunista e dependendo das condições de mercado. É um jogo que confere ao mercado de granéis condições de competição muito distintas e de elevada intensidade. 11. A economia mundial deverá crescer 3,6% em 2017 e 3,7% em 2018 (de acordo com as projeções do FMI) impulsionada pelas economias da Zona do Euro, Japão e Canadá (dentre outras economias avançadas), além da Índia e da China. O volume de comércio mundial, por sua vez, irá voltar a se expandir acima do crescimento global - 4% no corrente ano e 3,9% em 2018 (o que justifica o crescimento da demanda global por transporte marítimo em container em torno de 4%). Os sinais de recuperação no comércio estão sendo também captados pelo "World Trade Outlook Indicator", da OMC, cujo índice para o terceiro trimestre é de 102,6 – ponto mais alto desde maio de 2011 (acima de 100 denota expansão), sendo que o componente "movimentação de contêineres em portos" chegou a 104,2.



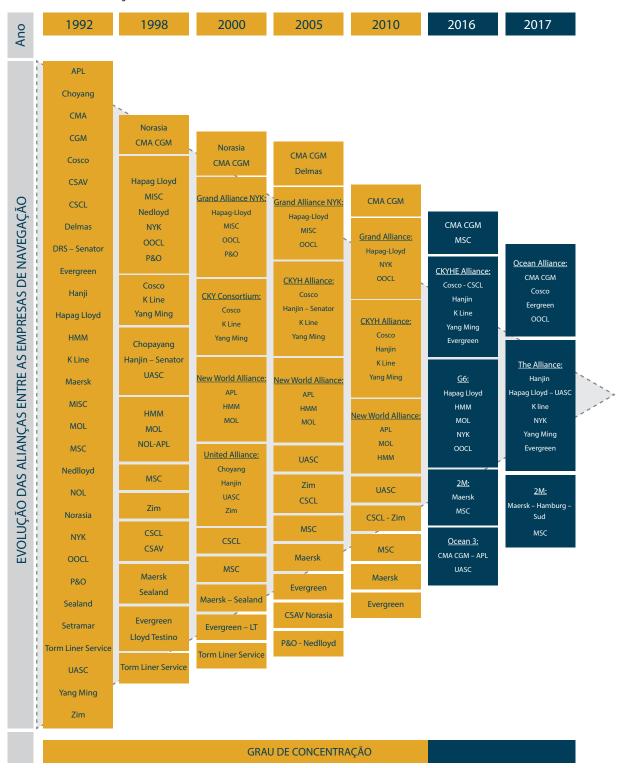
contêineres uma mesma embarcação pertencente aos partícipes do acordo. Os VSAs permitem o uso mais eficiente dos equipamentos, caracterizados por indivisibilidades e quando operados com capacidade ociosa. O arranjo possibilita a diluição de custos fixos e a aferição de ganhos de escala.

Com o tempo, a cooperação entre os armadores se intensificou e se diversificou por meio de vários modelos, além dos VSAs, como os consórcios – uma forma de cooperação entre armadores, mediante a coordenação de aspectos técnicos, operacionais e comerciais de prestação de serviços.

Nos anos 1990, formaram-se as alianças internacionais, que funcionam como grandes consórcios de armadores (Figura 2); em vez de um transportador específico oferecer o serviço, quem o faz é a aliança, usando navios de todos os seus membros alternadamente, nos moldes do que ocorre no transporte aéreo – ainda que de forma menos integrada. As alianças funcionam como se os mesmos armadores ratificassem VSAs em quase todas as rotas nas quais operam.

Além das vantagens previamente mencionadas, esse modelo permite que uma aliança negocie em nome de seus membros, aumentando o poder de barganha dos armadores. Além disso, cada armador poderá oferecer serviços com maior capilaridade, usando os navios de seus parceiros.

Figura 2 – Transportadores marítimos de contêineres, segmentados por aliança, 1992 – 2017



Fonte: PortEconomics, 2016.

A consolidação deu um grande passo a partir de meados de 2017, quando os armadores passaram a se organizar em três grandes alianças. Atualmente, cada aliança é responsável por cerca de um terço da capacidade da rota Leste-Oeste.



Essa rota conecta a Ásia aos países do NAFTA (EUA, Canadá e México) e à América Central, Ásia à Europa e Ásia ao Oriente Médio, sendo considerada como o caminho marítimo mais importante do comércio global. As três alianças representam 92,3% da capacidade ofertada nessa rota (Tabela 1).

Tabela 1 – Participação das alianças no transporte de carga rota Leste-Oeste

Alianças	Participação da capacidade rota Leste-Oeste (%)	Armadores da Aliança	Participação na Capacidade da Aliança (%)	Último ano da parceria	
		MOL	12,5	_	
		K Line	13,4	_	
THE	27,1	NYK Line	15,9	2022	
1112	_,,.	Yang Ming	17,2		
		Hapang-Lloyd + UASC	40,9	_	
		MSC	43,1		
2M	30,2	Maersk + Hamburg Süd Group	56,9	2025	
		OOCL	11,7	_	
Ocean Alliance	35,0	Evergreen	22,5	- 2027	
		COSCO	29,2	_ 2027	
		CMA CGM Group	36,6		
Outras	7,7				

Fonte: Elaboração própria.

Ao lado da formação de alianças, consolidaram-se três grandes rotas de transporte marítimo de contêineres, que conectam as três macrorregiões do Hemisfério Norte (Ásia-Pacífico, América do Norte e Europa). Essa evolução traduz, para os dados de transporte marítimo, o desequilíbrio dos fluxos comerciais entre as principais economias do mundo, em benefício, sobretudo, dos países emergentes da Ásia Oriental. De acordo com a UNCTAD, em 2017, os fluxos de transporte marítimo na rota transpacífica correspondiam a 26 milhões de TEUs (unidades equivalentes a contêineres de 20 pés), sendo 18 milhões na direção Ásia – América do Norte. Atingindo ainda 23 milhões na rota entre a Europa e a Ásia Oriental (15,5 milhões da Ásia para a Europa) e 7 milhões na rota transatlântica.

Por sua posição geográfica, o Brasil está fora do escopo das grandes rotas de transporte marítimo de contêineres, o que se reflete em seus relativamente baixos Índices de Conectividade do Transporte Marítimo Regular (LSCI, na sigla em inglês),

calculados pela UNCTAD e que constituem um indicador sintético das condições que determinam o custo de transporte, sem excluir a presença de outros fatores, como os relacionados ao desempenho dos portos ou às características da demanda¹².

Não surpreende, portanto, a constatação de que os índices apresentados pelo Brasil (31,5, em 2005, e 35,6, em 2017) situam-se bem abaixo dos observados em países posicionados nos grandes eixos intercontinentais de transporte de contêineres, como China (108,3 e 158,8, respectivamente), Alemanha (78,4 e 85,9) e EUA (87,6 e 86,3) (Gráfico 4).

160 140 120 100 80 60 40 20 0 ESTADOS UNIDOS CHILE COLÔMBIA MÉXICO CHINA **ALEMANHA** 2005 2017

Gráfico 4 – Índices de Conectividade do Transporte Marítimo Regular

Fonte: UNCTAD, 2016.

Por outro lado, chama a atenção o fato de os índices brasileiros serem inferiores aos de outros países sul-americanos também distantes das grandes rotas de transporte de contêineres, como Chile (41,4, em 2017) e Colômbia (45,0, também em 2017). Além disso, entre 2005 e 2017, o índice de conectividade do Brasil foi o que menos cresceu, não só na comparação com aqueles dois países sul-americanos, mas também com o México.

1.2 A complexa precificação dos fretes marítimos

Em que medida os valores dos fretes internacionais têm sido afetados pelas transformações que impactaram o transporte marítimo internacional e, em especial, pelo processo

^{12.} O indicador é gerado a partir de cinco componentes "que capturam a alocação (deployment) de navios porta-contêineres pelas companhias de transporte de linha aos portos de escala de um país". Os componentes são: a) número de navios; b) capacidade de carga de contêineres desses navios; c) número de companhias provendo serviços com navios por elas operados; d) número de serviços oferecidos; e) tamanho (em TEUs) do maior navio alocado ao serviço.



de consolidação da oferta em torno de *mega-carriers* e das alianças entre empresas? Vale inicialmente um esclarecimento mais detalhado do que se entende por "frete", na medida em que a precificação dos serviços de transporte marítimo envolve uma infinidade de custos, sob a forma de taxas e sobretaxas.

O frete marítimo é o preço do serviço prestado pelo armador no transporte da mercadoria de um porto de origem a um porto de destino (FEMAR, 2008). Os valores dos fretes, no entanto, não seguem uma ordem de variação uniforme, de acordo com a distância do trajeto e as dimensões da carga. Transportar uma mesma carga por um trajeto de igual distância envolve preços diferentes, dependendo das características da rota, do período do ano e das condições geopolíticas, entre outras variáveis.

Efetivamente, o montante pago pelo transporte da carga representa a sobreposição de diversas taxas e sobretaxas a uma taxa básica de frete (a *Basic Freight Rate - BFR*¹³). A BFR é determinada para cada rota, armador e tipo da carga, de acordo com o seu peso ou volume¹⁴. Nesse sentido, uma carga que possua 1 m³ e 2 toneladas terá o peso como base de cálculo para o frete, já que são duas unidades de toneladas contra somente uma de volume (PORTUAL, 2017). Os armadores podem variar o valor cobrado pela BFR, dependendo da sua necessidade de captar volume extra em determinado percurso.

As taxas e sobretaxas são valores cobrados pelos armadores, devido a dispêndios adicionais ou especificidades relacionadas à natureza da carga ou de seu transporte. Enquanto as conferências de fretes ainda vigoravam, esses custos adicionais eram definidos pelos armadores para um determinado horizonte de tempo (que variava de acordo com a natureza da cobrança). Com a extinção das conferências, os transportadores procuraram convergir para valores semelhantes ou próximos (FEMAR, 2008).

As taxas constituem adicionais fixados com caráter duradouro ou permanente ao frete básico, a exemplo do "Heavy Lift", aplicada a toda carga excessivamente pesada¹⁵. As sobretaxas, por outro lado, são fixadas em caráter temporário, aplicadas sobre o frete básico. Exemplos dessas cobranças são a "War Surcharge", aplica em caso de necessidade de tráfego pela costa de alguma zona de guerra; e o "Bunker Adjustment Factor (BAF)", aplicado sobre o frete básico, com o intuito de compensar aumentos nos preços dos combustíveis dos navios (Femar, 2008).

^{13.} A Basic Freight Rate (BFR) – a taxa básica de frete - é o valor sobre o qual incidem as taxas e sobretaxas.

^{14.} É calculado o preço do frete por volume e por peso, sendo cobrado o que for maior (o maior "fator").

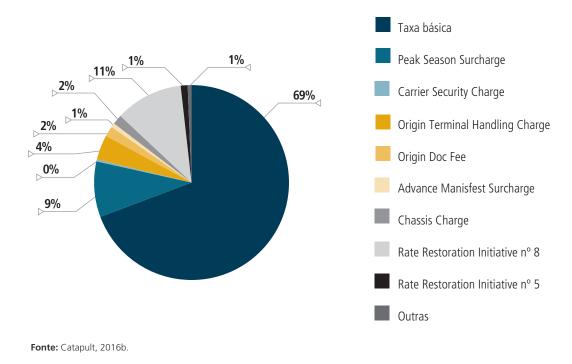
^{15.} O patamar limite de peso antes que a taxa seja cobrada varia entre os armadores, de acordo com a capacidade dos equipamentos e navios (FEMAR, 2008).

Existem mais de 1300 sobretaxas, sendo que, em média, nove delas incidem sobre cada embarque (Catapult, 2016b). Parte desses encargos – que chegam a ultrapassar o valor da BFR – é extremamente volátil, podendo variar seu preço e aplicabilidade com frequência semanal. Catapult (2016b) simulou um translado entre Xangai e Chicago, a fim de exemplificar melhor a participação das sobretaxas e no frete *all in*. O resultado revelou que aproximadamente 30% do frete total foram compostos por sobretaxas (Gráfico 5).

A existência de taxas e sobretaxas seria uma forma de os armadores adequarem a cobrança dos fretes aos custos relacionados àquele embarque (KEEDI, 2016). Uma carga mais valiosa, por exemplo, exigirá uma apólice de seguro mais cara; enquanto um embarque que exija a passagem por alguma área de conflito poderá significar prejuízos, devido à falta de segurança¹⁶. Essas peculiaridades tornam o translado mais oneroso para os armadores, de forma que, se não existissem as cobranças específicas, esses custos seriam diluídos na cobrança de todos os embarques (Keedi, 2016).

Keedi também argumenta que alguns custos variam intensamente, como o do *bunker*, que possui uma cotação diária. Portanto, não haveria como cotar o frete com o combustível incluído, visto que teria que variar a todo o momento, entre os momentos de alta e de baixa. Daí o motivo para a adição de uma sobretaxa (*Bunker Adjustment Factor*, da sigla BAF).

Gráfico 5 – Composição do frete All In de um embarque entre Xangai e Chicago



^{16.} No caso dos exemplos citados, cobra-se a taxa de seguro e a sobretaxa de guerra (War Surcharge).



O modelo vigente de composição do frete, entretanto, enfrenta fortes críticas dos exportadores, particularmente no que diz respeito a:

- prática de valores abusivos;
- cobrança de sobretaxas, por motivos injustos ou desnecessários;
- falta de transparência acerca de quais sobretaxas estão sendo cobradas, e a razão pela qual cada uma deve ser cobrada em cada embarque;
- dificuldade de acesso a informações atualizadas, relativas a quais sobretaxas estão sendo auferidas para cada trajeto, e seus respectivos valores; e
- falta de previsibilidade dos valores que serão pagos, já que os contratos são firmados com antecedência, e os fretes podem variar nesse meio tempo.

A fatura do frete é composta por uma série de siglas, que representam diversos aspectos do frete, como natureza da carga, portos de saída e destino, frete básico, tempo estimado de translado e cada uma das taxas e sobretaxas aplicadas.

As abreviações e siglas, no entanto, não seguem um padrão de significado e disposição para todos os armadores, além de não serem descritas de uma forma intuitiva, o que cria dificuldades para que leigos entendam o que estão pagando e o seu porquê¹⁷. Esse é um problema, em especial para exportadores de menor porte, para os quais muitas vezes não é factível o uso de consultores que possam apoiá-los no processo de contratação dos serviços de transporte marítimo.

O alto grau de discricionariedade e a falta de transparência com a qual os armadores operam dá margem a cobrança de sobretaxas, sem que haja necessariamente correspondência com custos incorridos. Encargos como o BAF e a *War Surcharge* claramente têm respaldo em custos e riscos reais incorridos pelos armadores e que, portanto, devem ser cobrados separadamente, do ponto de vista econômico.

Outras sobretaxas, no entanto, subverteriam a intenção inicial de compensar essas empresas por dispêndios ou riscos específicos de determinada carga, a exemplo do Peak Season Surcharge (PSS) que refletiria excesso de demanda face a uma restrição de oferta, essa última, inclusive, como efeito da própria consolidação. De todo modo, há um elevado grau de arbitrariedade na forma como são cobradas as taxas e sobretaxas, que refletem contratos profundamente assimétricos.

Outra reclamação recorrente dos embarcadores se refere à comunicação das eventuais mudanças nas sobretaxas. Não existe um processo padrão de divulgação das atualizações, o que normalmente ocorre de forma assistemática. Os próprios armadores não disponibilizam ferramentas que permitam aos demandantes

^{17.} Vale notar, também, que os intermediários entre os embarcadores e as companhias transportadoras frequentemente só oferecem propostas, quando é estipulado o valor final dos fretes, justamente para evitar problemas de má compreensão dos demandantes.

atualizarem contratos já firmados (CATAPULT, 2016b). A falta de uma comunicação eficiente faz com que os exportadores percam a capacidade de estimar com precisão o valor que devem pagar tanto em fretes já contratados, como em transportes que demandarão futuramente.

A discricionariedade com a qual os armadores operam para definir as sobretaxas cobradas também provoca críticas dos intermediários (Forwarders and NVOCC's).

Esses *players* precisam prover cotações futuras dos fretes aos exportadores – frequentemente com meses de antecedência –, com o intuito de concorrer a contratos futuros. As sobretaxas, todavia, podem variar entre o período em que o contrato é assinado e o período em que o embarque de fato ocorre, deixando os intermediários expostos à sua volatilidade (CATAPULT, 2016b). Dessa forma, um aumento significativo das cobranças pode inviabilizar financeiramente o frete, tornando o embarque mais caro do que o preço previamente acordado.

O movimento dos usuários de transporte contra as sobretaxas alcançou seu clímax em julho de 2016, quando os membros do *Global Shippers Forum* (GSF)¹⁸, em reunião no Sri Lanka, anunciaram um plano de extinção das sobretaxas até 2020:

O GSF visa acabar com a imposição de sobretaxas aos embarcadores até o ano de 2020, a partir de uma série de ações voltadas a expor a escala e a injustiça da prática aos organismos do comércio mundial e, se necessário, da divulgação dos piores exemplos notificados a nós.¹⁹

Fonte: Global Shippers Forum, 2016 (tradução livre).

A organização alega que as sobretaxas, que têm aumentado em quantidade e em volume de cobrança, não correspondem ao valor real dos serviços oferecidos. Também afirma que alguns membros têm sido submetidos a sobretaxas que superam o valor básico do frete na rota Ásia-Europa, o que gera imprevisibilidade do valor total cobrado a esses exportadores. A GSF acusa os armadores de utilizarem a ameaça de que, no caso de os exportadores não pagarem as sobretaxas, suas cargas não serão embarcadas, permanecendo no porto. O objetivo do movimento seria o de acabar com essas práticas de modo a restaurar a confiança e a visibilidade dos fretes aos embarcadores.

^{18.} O GSF é uma das duas organizações globais que reúnem entidades nacionais e regionais norte-americanas, europeias e asiáticas de defesa dos interesses dos usuários de transporte marítimo. A outra é a *Global Shippers Alliance*.

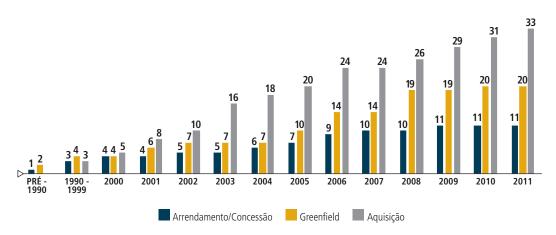
^{19. &}quot;GSF is looking to end the imposition of surcharges on shippers by 2020 through a series of actions that will expose the scale and injustice of the practice to world trade bodies and if necessary publicise the worst examples notified to us".



1.3 O processo de verticalização: do transporte aos terminais portuários

Nos últimos anos, além da consolidação horizontal, os armadores têm diversificado sua atuação, adquirindo terminais portuários ou participações em operadores portuários, de forma a estender sua influência na cadeia de serviços, ou seja, verticalizar suas operações. No final de 2015, dos 24 operadores de terminais de escala global, apenas 12 eram empresas que tinham essa atividade como "core business", sendo a outra metade composta por transportadores marítimos²⁰. Na Europa, o processo de verticalização ganhou força a partir de meados da década passada, com 64 terminais considerados verticalizados no continente até 2011 (Gráfico 6).

Gráfico 6 – Entrada dos armadores no mercado de operadores portuários na Europa por ano e tipo de entrada



Fonte: OCDE, 2015. (Background paper da 59ª conferência sobre competição e regulação).

É fato que a verticalização representa, potencialmente, uma redução nos custos de transação e um maior controle do armador sobre os serviços prestados pelo terminal. Entretanto, quem será o beneficiado por essa nova estrutura de mercado? O mercado de frete de contêineres de longo curso se assemelha a um oligopólio, concentrado em pouco mais de uma dezena de empresas atuando nas principais rotas, onze das quais por meio de alianças. Nesse tipo de mercado, a distribuição dos ganhos (de bem-estar) é imprevisível, fruto da concorrência entre os terminais e o processo de barganha destes individualmente com os consórcios de armadores. Contudo, pelo alto grau de concentração do mercado, é provável que esses ganhos se desloquem para os armadores, a menos que haja um reforço no poder de barganha dos embarcadores – seja regulatório, seja com base em arranjos cooperativos voluntários.

^{20.} Ver Drewry.co.uk. Desde então, o processo de consolidação horizontal e vertical intensificou-se entre os armadores.

Na medida em que os contratos entre os armadores e terminais portuários não são amplamente conhecidos, os preços praticados nessa negociação não são observáveis. Mesmo que o fossem, não haveria maneira de isolar o efeito da verticalização dos outros fatores relevantes para a formação de preços. Cabe salientar que a queda abrupta no preço praticado pelos armadores no mercado internacional não é um bom indicador, tendo sido causado pelo desequilíbrio resultante no mercado da crise de 2008 e pela rigidez de oferta, no médio prazo. De qualquer forma, os fretes vêm-se recuperando desde 2016, direcionados tanto por força da retomada da economia mundial quanto pelo maior controle da oferta exercido pelos armadores.

Para os armadores, a verticalização é vantajosa, pois aumenta o controle sobre os preços dos serviços prestados pelo terminal. Na ausência da verticalização, os preços seriam definidos em um mercado cujos ofertantes seriam os terminais portuários, agrupados em *clusters* locais ou regionais, e os demandantes, as alianças internacionais de armadores. Caso um armador utilizasse um porto ou terminal próprio, o preço do serviço portuário seria definido para maximizar o lucro conjunto da empresa ("joint profit" dos serviços), o que poderia, por meio de preços de transferência, dificultar a sobrevida de outros terminais concorrentes.

A verticalização tem outros motivos, inclusive a fragilidade financeira de muitos terminais frente à demanda por investimentos maciços, necessários para expandir berços e retroáreas, e renovar equipamentos. O aumento no tamanho dos navios gerou a necessidade adicional de investimentos, não apenas para os terminais, mas também para os próprios portos. Seus acessos necessitam passar por mudanças, seja para o aumento da profundidade dos canais e ampliação das bacias de evolução, seja para a melhora dos meios viários e espaços associados aos acessos terrestres.

Entretanto, no mesmo período, as receitas dos terminais sofreram com a crise global e a consolidação dos armadores (que aumentou o poder de barganha frente aos operadores de terminais). Nesse sentido, vender uma parcela do negócio para um armador pode ser uma decisão que se justificaria tanto para financiar novos investimentos, como para integrar o terminal às rotas da aliança da qual o armador faz parte²¹.

^{21.} Essas tendências de mercado também devem levar a uma consolidação entre os terminais.

2 A REGULAÇÃO DO SETOR DE TRANSPORTE MARÍTIMO NO MUNDO

O setor de transporte marítimo tem longa e diversificada história de regulação, tanto pública quanto privada. Na esfera pública, há regulações multilaterais, bilaterais e nacionais – sendo estas últimas as mais relevantes para o propósito desse trabalho. Na esfera privada, os acordos e arranjos cooperativos entre fornecedores do serviço de transporte marítimo existem há 150 anos, quando surgiram as primeiras conferências de fretes²².

Tanto as regulações públicas quanto as privadas enfrentaram uma série de dilemas diante das transformações por que passou o setor nas últimas décadas, o que acabou por influir no ritmo e direção dessas transformações.

Na esfera pública, as regulações multilaterais mais relevantes envolvem a Organização Mundial do Comércio (OMC), a Organização Marítima Internacional (OMI) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT), que contribuíram para moldar aspectos específicos da atividade de transporte marítimo internacional – com destaque para a OMI na área de segurança marítima e de impactos ambientais e climáticos da atividade.

A OMC aplicou os princípios de tratamento nacional e de nação mais favorecida – pilares do regime multilateral de comércio – ao comércio de serviços. Além disso, os países signatários assumiram compromissos de acesso a seus mercados. Ainda que os serviços de transporte marítimo tenham sido incluídos nas negociações, os compromissos assumidos pelos países não foram expressivos e as implicações do acordo multilateral para a atividade foram limitadas.

As regulações voltadas para definir direitos e deveres envolvidos nas relações comerciais entre provedores do serviço de transporte, usuários e outros participantes da atividade – Regras de Hague-Visby, de Hamburgo e de Rotterdam – tiveram escassos impactos diretos sobre o mercado, embora tenham influenciado a legislação marítima de diversos países.

Já as regulações bilaterais ou preferenciais perderam relevância, em função do quase desaparecimento de acordos bilaterais com prescrição de cargas.

^{22.} As regulações privadas (conferências, VSA, consórcios, alianças, etc) já foram consideradas na seção anterior desse trabalho.



No entanto, a dimensão bilateral ou preferencial da regulação da atividade marítima ganhou fôlego, com a inclusão em diversos acordos de livre comércio – especialmente aqueles assinados pela União Europeia – de disposições aplicáveis ao transporte marítimo internacional.

Até as décadas de 1970 e 1980, as regulações nacionais contemplavam principalmente o apoio, com prescrição de cargas, a empresas de bandeira nacional com frotas próprias – em geral membros das conferências de fretes – e a isenção dada a estas em relação à legislação de concorrência. No Brasil, à época, a legislação de concorrência inexistia, mas a política estatal combinava garantia de exclusividade nos principais tráfegos de carga geral às conferências e imposição da participação de empresas brasileiras naqueles arranjos privados.

As transformações por que passou o setor de transporte marítimo internacional de carga geral, nas últimas décadas, geraram desafios de política inéditos para as regulações nacionais aplicadas ao setor, afetando tanto as medidas de apoio às frotas nacionais, quanto o tratamento por elas dispensado a conferências e outros arranjos privados.

As políticas nacionais se viram confrontadas com um novo ambiente de negócios em âmbito internacional, em que as regras de competição foram intensamente alteradas em poucos anos. Da capacidade de entender as mudanças em curso e responder aos novos desafios dependeu o sucesso das políticas nacionais de TMI, no período que se seguiu a estas mudanças.

O principal driver das mudanças introduzidas nas políticas nacionais foi a concorrência das bandeiras de conveniência e segundos registros. As políticas nacionais responderam de forma variada a este novo desafio competitivo, em certos casos redefinindo – em outros, confirmando - a isenção conferida às conferências de fretes e outros arranjos, frente à legislação de concorrência.

2.1 As políticas de apoio às frotas nacionais

A partir dos anos 1970 – e com maior intensidade na década seguinte – os países com frotas nacionais próprias começaram a enfrentar a competição das "bandeiras de conveniência" ou "registros abertos", baseada em baixos custos fiscais e trabalhistas. Esse processo começou no segmento de transporte de granéis – que opera hoje quase totalmente sob bandeiras de conveniência – afetando, de maneira crescente, o segmento de transporte de carga geral – inclusive conteinerizada.

No final dos anos 1980, a perda de competitividade das frotas nacionais, operando sob registros de nações marítimas tradicionais, era patente, e esses países viram-se diante de um dilema de política inédito: como interromper o processo de transferência de navios registrados em países com frota própria para países que ofereciam as vantagens da bandeira de conveniência?

Embora a resposta a esse dilema tenha variado, quanto ao uso dos instrumentos de política adotados pelos países, ela dependeu, antes de tudo, da postura por eles adotada acerca da relevância (ou não) de manter uma frota nacional de marinha mercante.

União Europeia

No caso da União Europeia, a opção foi pela preservação das frotas nacionais, primeiramente através de medidas adotadas pelos Estados nacionais sem coordenação e depois – a partir da segunda metade dos anos 1990 – por meio de políticas comunitárias.

As medidas adotadas variaram de acordo com as atitudes desses países em relação a políticas de apoio setoriais e à importância atribuída ao setor de transporte marítimo. A criação de "segundos registros" ou de "registros internacionais", sujeitos a regimes tributários e trabalhistas menos onerosos para as empresas, foi uma das principais medidas adotadas por diversos países da União Europeia.

Em 1989, a União Europeia formulou suas primeiras diretrizes sobre o tema das Ajudas de Estado ao Transporte Marítimo, posteriormente revistas em 1997, buscando evitar a competição regulatória entre seus países membros, como resultado de seus esforços para enfrentar a concorrência das bandeiras de conveniência.

Em uma comunicação da Comissão Europeia, de 2004, a avaliação das medidas adotadas pelo bloco e por seus países membros é altamente favorável: "pode-se afirmar que, onde medidas alinhadas com as Diretrizes de 1997 foram adotadas, o declínio estrutural dos registros da Comunidade e da frota da Comunidade foi interrompido, sendo os objetivos estabelecidos pela Comissão atingidos, ao menos em parte". Por essa razão, a Comissão considerou que as ajudas de Estado ao transporte marítimo ainda se justificavam, mantendo-se, na proposta de 2004, a abordagem que dera origem às Diretrizes de 1997.

A União Europeia considera como registros dos Estados membros não apenas os tradicionais "primeiros registros" dos países, mas também os "registros internacionais", baseados em estados membros e sujeitos às suas leis, e – sob certas condições²³ – os "segundos registros" baseados em territórios que não fazem parte da União Europeia

^{23.} Além de cumprir os padrões internacionais e a lei europeia de segurança, desempenho ambiental e condições de trabalho a bordo, o navio deve ser operado a partir da União Europeia. Além disso, o armador deve estar baseado na UE e o Estado membro interessado deve demonstrar que o registro contribui diretamente para os objetivos da União.



e aos quais não se aplicam os tratados constitutivos da União. As medidas admitidas no âmbito da política de ajuda de Estado incluem tratamento fiscal e trabalhista favorecido.

No primeiro caso, a tonnage tax (tributação baseada na tonelagem dos navios de uma empresa e não nos seus resultados operacionais) é admitida, bem como mecanismos como a depreciação acelerada. No segundo, admite-se a redução das taxas de contribuição para proteção social dos marítimos a bordo de navios sob registro de um Estado membro e das alíquotas de imposto de renda dos marítimos trabalhando nessa condição. Além disso, outras ajudas estatais ao investimento são aceitas, sob certas condições, quando seus objetivos se relacionam às metas mais gerais da política marítima europeia (preservação ambiental, condições dignas de trabalho no mar, etc.).

A União Europeia fornece um exemplo de política bem-sucedida de adaptação às novas condições de competitividade, determinadas pela difusão das bandeiras de conveniência²⁴. Os principais elementos dos novos registros criados pelos Estados membros foram aceitos pela Comissão Europeia, criando-se condições tributárias e trabalhistas mais favoráveis ao investimento e, sobretudo, à operação de navios evitando-se, ao mesmo tempo, a concorrência predatória entre Estados membros.

No entanto, vale observar que a resposta dos diferentes países europeus em relação ao desafio das bandeiras de conveniência variou significativamente. Iversen *et al.* (2015) analisou as políticas de transporte marítimo de três países escandinavos (Dinamarca, Noruega e Suécia), ao longo das últimas décadas, avaliando os fatores que estiveram por trás da divergência de desempenho observada entre os três países – especialmente entre Dinamarca e Suécia, ambos Estados membros da União Europeia – nesse setor.

A capacidade de reação tempestiva ao novo ambiente de competição, mediante adoção do regime de *tax tonnage* e do segundo registro (com suas implicações fiscais e trabalhistas), explicaria, segundo os autores, a diferença entre o sucesso da Dinamarca e o fracasso sueco, quando as políticas são avaliadas pelos seus efeitos sobre a frota mercante nacional.

Estados Unidos e Canadá

Fora da União Europeia, a evolução das políticas e regulações de transporte marítimo internacional seguiu diferentes trajetórias. Os EUA mantiveram suas políticas

^{24.} Vale observar que as bandeiras de conveniência continuaram a aumentar sua participação na frota mundial. Mas o que se observou, ao longo das últimas décadas, foi um processo de convergência de normas ambientais e trabalhistas, praticadas pelos países que adotam aquelas bandeiras, em torno de padrões mais elevados. Concorreram, para tanto, as Convenções da OMI e os sistemas de controle portuário, que avaliam a *compliance* dos navios com aquelas convenções e que, através dos mecanismos previstos por diversos memorandos de entendimento, difundem informações sobre essas avaliações, atuando como mecanismo de pressão sobre os países que adotam bandeira de conveniência. A ocorrência de desastres ambientais causados por navios operando sob bandeiras de conveniência, ao longo do período, aumentou a pressão para o cumprimento de padrões de desempenho mais elevados por parte daqueles países.

protecionistas, justificadas por argumentos de segurança nacional e contemplaram, em certas ocasiões, as empresas nacionais com subsídios - como aqueles definidos pelo *US Maritime Security Act*, de 1996, com base na mesma lógica. Os ajustes mais relevantes da política dos EUA tiveram como objeto o tratamento dado às Conferências de Fretes e outros arranjos privados de armadores.

Outros países, que mantiveram o objetivo de apoiar suas frotas nacionais em um novo contexto competitivo, encontraram dificuldades para avançar nessa direção por razões várias. Outros ainda, como Canadá e Austrália, parecem ter chegado gradualmente à conclusão de que os custos de manter frotas nacionais de transporte marítimo tornaram-se excessivos e somente aumentariam em um contexto de marcada competição com bandeiras e países de baixos padrões ambientais e sociais.

No Canadá, depois de um longo período de redução da frota de longo curso sob bandeira nacional, diversos relatórios e estudos de órgãos governamentais discutiram e avaliaram a conveniência de adotar políticas para a recuperação da capacidade de carga de uma frota nacional (HODSGON e BROOKS, 2003).

Nesses relatórios, prevaleceu amplamente a visão de que não faria sentido manter ou buscar recompor uma frota nacional de longo curso, já que ela não poderia ser operada de forma lucrativa — devido aos custos fiscais e trabalhistas vigentes no país — e que seriam pequenos os riscos para os usuários de um mercado em que a oferta de transporte se concentrasse nas mãos de poucos armadores.

A partir de meados dos anos 1980, esses trabalhos começaram a distinguir os objetivos de fomentar uma frota nacional – rejeitados por uma série de estudos então recentes, visando garantir o controle e a operação de navios – e o conjunto de conhecimentos e expertises relacionados a tais atividades – em mãos de canadenses. Entendeu-se que este último objetivo seria relevante, não apenas sob a ótica de uma política marítima, mas também levando em conta os interesses do país como economia altamente dependente do comércio internacional.

Desde então, o debate sobre o fomento de uma frota nacional própria cedeu espaço a propostas voltadas para a criação de um ambiente fiscal favorável ao estabelecimento e à operação de atividades de gerenciamento de transporte marítimo no país. Criou-se então o modelo de *International Shipping Corporations (ISC)*, sujeito a regime tributário favorecido, controlado necessariamente por canadenses e administrado a partir do país, embora os navios possam estar registrados sob qualquer bandeira. A iniciativa rendeu alguns resultados, estabelecendo-se centros de operações de ISC em diferentes portos do país, mas se aplicou sobretudo ao transporte de mercadorias a granel.



Austrália

A Austrália adotou uma política ativa de desenvolvimento de uma frota sob sua bandeira, entre os anos 1950 e 1970. Em 1969, foi criada uma empresa estatal para operar no tráfego de carga geral de longo curso, em resposta às preocupações governamentais com o poder das Conferências de Fretes – isentas da legislação de concorrência desde 1966 – e à percepção de oportunidades ligadas à difusão dos contêineres e de navios especializados no transporte destes. A frota nacional experimentou forte crescimento na década de 1980, sendo que 36 novos navios a ela se juntaram, entre 1988 e 1994.

No entanto, o crescimento da frota sob bandeira de conveniência de custos mais baixos, a retirada de incentivos financeiros, que beneficiavam as empresas nacionais de navegação, e a adoção de medidas facilitando o acesso de navios de bandeira estrangeira ao tráfego de cabotagem — antes reservado aos navios nacionais — deram início a um período de declínio, que correspondeu ao quase desaparecimento da frota sob bandeira australiana. Depois de tentar — sem sucesso — entrar no mercado de graneis, a empresa estatal foi privatizada e vendida a uma empresa francesa. A prescrição de cargas, vigente no tráfego bilateral entre a Austrália e a Nova Zelândia, foi eliminada também na década de 1990.

A política de apoio à bandeira nacional e à expansão da frota cedeu espaço para novas prioridades relacionadas aos interesses dos usuários – especialmente dos exportadores – e ao aproveitamento dos benefícios proporcionados por uma indústria global crescentemente eficiente e focada na redução dos custos²⁵.

A política australiana tornou-se, na expressão de um analista (Potterton, 2016), uma política "passiva", optando por beneficiar-se da oferta internacional de serviços de transporte marítimo de baixo custo, tanto no longo curso, quanto na cabotagem. Em 1996, diante da percepção quanto à existência de um *gap* competitivo elevado entre os custos de operação da bandeira nacional e dos registros internacionais, o governo eliminou os incentivos remanescentes ao setor nacional de transporte marítimo e adotou firme posicionamento favorável à liberalização. O governo da época também defendeu a criação de um segundo registro para aumentar a competitividade da frota nacional na cabotagem, proposta que somente seria adotada anos depois.

No tráfego de cabotagem, a tendência à desregulamentação e à liberalização também se manifestou. A partir de 1989, o sistema de autorização para o uso de navios de bandeira estrangeira nesses tráfegos se tornou mais permissivo, embora a reserva de carga para a bandeira nacional se mantivesse como objetivo de política. O tratamento

^{25.} Em 1999, havia 41 navios registrados na Austrália, com porte médio de 38.000 toneladas. Em 2013/2014, a frota se reduzira a 21 de navios, com média equivalente a 12.000 toneladas, operando em sua quase totalidade nos tráfegos costeiros e de cabotagem. Em consequência, a frota nacional australiana representava, em 2014, apenas 0,3% da frota mundial.

desse tema passou por sucessivas modificações a partir de 2000, tendo sido introduzidas, notadamente em 2012, restrições ao acesso da bandeira estrangeira, através de autorizações, ao tráfego de cabotagem. Essas medidas restritivas receberam críticas dos usuários e de órgãos do governo.

Em 2012, foi criado o registro internacional australiano para navios predominantemente engajados nos tráfegos de longo curso, contemplando regime trabalhista específico e incentivos ao investimento e à operação. Quatro anos depois de criado, nenhum navio havia aderido ao registro. As explicações para o fracasso da iniciativa foram diversas, incluindo a inadequação dos incentivos estabelecidos, a exigência de assinatura de acordos com os sindicatos de trabalhadores, entre outras questões.

2.2 A revisão da isenção das legislações de concorrência concedida ao setor

Historicamente, uma característica marcante das regulações nacionais do transporte marítimo internacional é a isenção em relação às leis de defesa da concorrência e à lei antitruste. Nos EUA, por exemplo, essa isenção foi garantida pelo ato de Navegação de 1916. Em vez da competição, as empresas de navegação organizavam-se como cartéis, que definiam quantidade (capacidade) e preços em grandes "conferências" ou acordos de armadores.

Esse regime de exceção, do qual os transportadores marítimos usufruíam, era justificado, principalmente, pelas características supostamente únicas do setor: custos fixos muito elevados e ambiente muito competitivo, levando os fretes a oscilarem fortemente. Assim, por excesso de volatilidade nos preços e dificuldade de prever retornos, as empresas tenderiam a investir abaixo do que seria necessário para suprir a demanda por serviços regulares. O regime de conferência tinha como objetivo não só trazer previsibilidade aos fretes e aos investimentos, como também garantir que os serviços de transporte marítimo fossem prestados de forma regular – e com variância pequena nos preços.

Essa concepção foi referendada na legislação de quase todas as nações, com imunidades amplas em países com frotas nacionais importantes (tais como União Europeia e Japão) e menos abrangentes nos demais países. Quando as primeiras leis de defesa de concorrência foram publicadas, esse setor era tipicamente isento, e ao longo dos anos os países confirmaram esse tratamento por meio de leis que garantiam esse benefício aos transportadores marítimos. Em 1986, a União Europeia ratificou esse sistema, assim como outros países já o haviam feito na década de 1970, como Canadá (1970) e Austrália (1974).



No entanto, a partir da década de 1990, as conferências perderam força e novas formas de associação entre empresas de TMI ganharam força, entre os quais vessel sharing agreements (VSAs). Estes se tornaram cada vez mais comuns, o que motivou os EUA a reverem sua legislação aplicável ao sistema de conferências. Em 1998, os EUA aprovaram o *Ocean Shipping Reform Act* (OSRA), que permitiu aos transportadores negociar preços diferentes do acordado nas conferências. Os termos das negociações individuais poderiam ser mantidos em segredo, para evitar sanções por parte dos outros armadores. Para ratificação do acordo, bastaria a aprovação da *Federal Maritime Comission* (FMC).

Dois anos após a aprovação do OSRA, o número de contratos firmados em termos distintos dos estabelecidos pelas conferências cresceu mais de 200% e já representava cerca de 80% do volume comercializado (FMC, 2001), o que fez com que o poder das conferências se tornasse residual. Mesmo assim, as consequências adversas previstas sobre a qualidade dos serviços não se realizaram. Esse fato motivou a elaboração, em 2002, de estudo da OCDE, que concluiu que a estrutura de custos da indústria não era única – hipótese implícita no sistema de conferências –, não havendo evidências de benefícios para os consumidores do modelo de cartel oficializado. O que se percebeu foi que a maior competição apresentou correlação com tarifas mais estáveis e melhor qualidade nos serviços prestados.

O mesmo relatório motivou vários países a reavaliar suas políticas em relação aos arranjos entre armadores. Na Europa, após extensa discussão, as conferências para decidir preço dos serviços marítimos foram proibidas em 2006²⁶, com a entrada em vigor da nova regulação em 2008 — após dois anos de um período de transição. Todavia, outros tipos de acordos, como, por exemplo, a utilização de capacidade ou VSA, continuaram isentos das leis de defesa de concorrência, à exceção de quando uma aliança ou consórcio possuísse mais de 30% de *market share*. Nesse caso, as leis de concorrência deveriam ser observadas.

Apenas a União Europeia proibiu as Conferências, entre os principais *players* do mercado internacional²⁷. Alguns países preferiram manter a isenção para acordos de preços e quantidades entre armadores, como Coreia do Sul, Taiwan, Japão, Cingapura e Austrália. Por outro lado, China, Índia, Rússia, África do Sul, Turquia e Brasil nunca

^{26.} A legislação relevante (1.419/2006) foi publicada em 2006, mas só entrou em vigor dois anos depois. Logo, qualquer análise de "antes e depois" seria imprecisa, pois é difícil distinguir os efeitos do novo marco regulatório como uma das consequências da Crise de 2008. Apesar disso, uma avaliação conduzida pelo órgão regulador dos EUA – a FMC – Federal Maritime Commission – identificou alteração apenas marginal nos níveis de fretes praticados no tráfego de contêineres, além de um aumento modesto na volatilidade dos fretes e na concentração do mercado.

^{27.} As diferenças no tratamento dado a conferências e outros arranjos pelas legislações nacionais cria o risco de conflito entre as regulações nacionais, cuja prevenção já mereceu a atenção da OCDE, que elaborou, em 1997, relatório sobre a promoção da compatibilidade entre as políticas de concorrência aplicadas ao transporte marítimo internacional. A mesma preocupação reaparece no relatório da FMC (2012) acima citado.

chegaram a conceder essa isenção. A tendência regulatória aponta no sentido de incentivar medidas que promovam contratos individuais – e confidenciais – de serviços e que impeçam qualquer tipo de arranjo entre os armadores de coordenar contratos de serviços, níveis de fretes e oferta de capacidade. O resultado líquido dessa evolução é a redução do escopo da imunidade de que gozavam as Conferências de Fretes e a emergência de acordos mais compatíveis com as políticas nacionais de concorrência.

Uma experiência interessante no tratamento das Conferências de Fretes e de suas relações com os usuários é a australiana. Desde 1966, a legislação nacional isenta as Conferências – incluídos, nessa conceituação, também outros arranjos cooperativos entre armadores, como os VSAs, os consórcios, os acordos de estabilização ou de discussão, etc. – da aplicação das regras de concorrência.

Essa isenção é concedida, desde 1989, "em troca" de compromissos, negociados com representantes dos usuários formalmente designados pelas autoridades governamentais, em relação aos serviços prestados nos tráfegos de exportação da Austrália: níveis de fretes, frequência e escalas dos serviços, entre outros. A exigência pública de negociação entre Conferências e usuários e de publicação dos acordos firmados entre os participantes das Conferências de Fretes opera como uma salvaguarda dos usuários frente aos riscos de abuso de poder das Conferências e de outros arranjos de armadores. Em 2000, as regras aplicáveis aos tráfegos de exportação foram legalmente estendidas às importações.

Sobretudo a partir de 2000, a isenção concedida legalmente às Conferências vem sendo objeto de questionamentos na Austrália. Há propostas de substituição da isenção por um processo de autorização, que transferiria o "ônus da prova" para as empresas de navegação e exigiria um teste de benefício público. Também se propõe que a isenção não mais se aplique aos acordos de estabilização ou discussão, que incluam medidas que possam ser identificadas como "sinalizações de preço"²⁸.

^{28.} Desde 2005, os acordos de estabilização de capacidade estão proibidos nos tráfegos do país.

3 A POLÍTICA BRASILEIRA DE TRANSPORTE MARÍTIMO

O Brasil teve, do final dos anos 1950 até o final da década de 1970, uma política ativa de transporte marítimo, cujo principal objetivo era a expansão da participação da bandeira brasileira nos tráfegos marítimos de longo curso, com base em frota própria de empresas nacionais, construída em estaleiros instalados no país. A partir do início dos anos 1980, o aparato de proteção e apoio estabelecido nas décadas anteriores é gradualmente reduzido, e a fragilidade das empresas de navegação brasileiras se explicita, levando a grande maioria delas à insolvência.

A participação da bandeira brasileira e dos navios próprios nos tráfegos internacionais de carga geral do Brasil passa então a viver um longo processo de contração, ao mesmo tempo em que os efeitos das transformações econômicas, tecnológicas e regulatórias por que passou o mercado internacional de transporte marítimo se fazem sentir.

Para os usuários brasileiros de transporte marítimo, o resultado líquido dessas evoluções cria um cenário em que se fazem sentir, de maneira particularmente intensa, os efeitos negativos das tendências globais de concentração da oferta dos serviços.

3.1 A primeira fase: implementação e auge da política

Os germes dessa política encontram-se no Plano de Metas do governo JK. Nele, o foco era a navegação de cabotagem, cuja frota deveria ser modernizada e ampliada, com base no fortalecimento das empresas privadas e no aporte de recursos financeiros para os investimentos requeridos.

A implantação de um parque de construção naval no Brasil era outro dos objetivos do Plano de Metas. Desde o início, as políticas de fomento ao desenvolvimento de um setor nacional de transporte marítimo estiveram estreitamente associadas – na visão dos formuladores – aos objetivos de estabelecimento e consolidação do parque de construção naval no país.

O acesso aos instrumentos de apoio governamental às empresas brasileiras de navegação para a formação e expansão de sua frota esteve sempre condicionado à aquisição – ou modernização e reparo, entre outros – de navios em estaleiros nacionais. Essa associação entre os destinos dos dois setores se manteve ao longo dos últimos 60 anos, sendo que todas as opções de política consideradas



diante dos desafios enfrentados pelo setor de transporte marítimo no Brasil respeitaram essa condicionante e a ela se adequaram.

Em 1958, foram instituídos a Taxa de Renovação da Marinha Mercante – renomeada posteriormente Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) – e o Fundo da Marinha Mercante (Lei 3.381), cujos recursos seriam arrecadados junto às companhias de navegação estrangeiras, oficiais e armadores nacionais que operassem navios estrangeiros afretados, de modo a, basicamente, financiar e subsidiar de várias formas a aquisição, por parte de armadores nacionais, de embarcações fabricadas nos estaleiros nacionais.

Em 1959, a política abre uma nova frente de medidas – a da prescrição de cargas – ao determinar a obrigatoriedade da contratação de navios brasileiros para a importação de mercadorias que gozassem de benefícios ou incentivos do governo federal.

A partir de 1967, a política para o setor de transporte marítimo voltou-se decididamente para o segmento de longo curso, diversificou seus instrumentos e intensificou o grau de intervenção nos mercados. A reserva (prescrição) de cargas para a bandeira nacional foi o principal mecanismo adotado pela política, sendo operacionalizado através:

- das Conferências de Fretes, às quais se garantia a exclusividade de operação nos principais tráfegos de carga geral, desde que delas participassem o Lloyd Brasileiro, bem como qualquer armador brasileiro autorizado pelo ente regulador (Sunamam) e que fosse respeitado o preceito da divisão do tráfego na proporção de 40% para as bandeiras dos países diretamente envolvidos nos fluxos de transporte e 20% para as chamadas "terceiras bandeiras". A cada um dos tráfegos principais, o governo "alocou" uma empresa privada, que deveria dividir a expressiva parcela da bandeira nacional (40% do tráfego em questão) com o Lloyd Brasileiro;
- da prescrição unilateral, para a bandeira nacional, do transporte marítimo de mercadorias importadas por qualquer órgão da administração pública federal, estadual e municipal, direta ou indireta, inclusive empresas públicas e sociedades de economia mista, bem como aquelas importadas com qualquer tipo de benefício ou incentivo tributário, cambial ou financeiro (DL 666/69). Mais tarde, outros dispositivos viriam a prescrever alguns itens importantes da pauta de exportação de carga geral: café, cacau e algodão, entre outros; e
- da assinatura de acordos bilaterais de divisão de cargas, baseados no rateio, em partes iguais, dos fretes gerados no transporte marítimo bilateral. A partir do início da década de 1970, o Brasil estabeleceu uma série desses acordos intergovernamentais.
 Os dois principais tipos eram o de divisão total do mercado, firmado com países da América Latina e alguns outros de fora da região, como Argélia e Portugal, e o de divisão de cargas de governo, como no caso do acordo com a Alemanha e com os Estados Unidos.

Este conjunto de medidas reservou aos armadores nacionais parte significativa da carga geral transportada do – e para – o Brasil, criando condições para que se desenvolvesse um segmento privado nacional de empresas de navegação de longo curso. Além disso, a "demanda cativa" em mãos dessas empresas incentivava a expansão de suas frotas para a operação dos tráfegos para a qual foram alocadas, enquanto a disponibilidade de recursos subsidiados do FMM canalizava as necessidades de novos navios para os estaleiros nacionais.

Durante a década de 1970, os resultados dessa política corresponderam às expectativas de seus formuladores:

- empresas privadas nacionais na navegação de longo curso de carga geral foram criadas e consolidaram-se – a partir de fusões incentivadas pela Sunamam e apoiadas com recursos do FMM;
- a frota nacional se expandiu significativamente, passando de 2,34 milhões de toneladas de porte bruto TPB, em 1970, a 8,07 milhões de TPB, em 1980;
- a participação da bandeira brasileira nos tráfegos de longo curso cresceu de forma expressiva, passando de 3,9% (em toneladas) em 1958, para 34,6% em 1970 e 49,6% em 1980; e
- o Brasil tornou-se, nessa mesma época, o segundo produtor mundial no setor de construção naval, em volume de encomendas, com um parque industrial composto por empresas nacionais e multinacionais, atraídas pelo dinamismo do mercado brasileiro²⁹.

3.2 A segunda fase: crise do modelo e desregulamentação

No entanto, no início dos anos 1980, as distorções derivadas dos altos níveis de subsídios e de proteção à bandeira brasileira e à construção naval se manifestaram de forma aguda, produzindo, em pouco tempo, um colapso da política de apoio à bandeira nacional, o que resultou na revisão de alguns dos seus principais instrumentos.

De um lado, os efeitos da convergência de objetivos entre a política governamental e as Conferências sobre os níveis de fretes praticados na exportação brasileira, em um período em que o Brasil entrava em nova crise de balanço de pagamentos e em recessão (início dos anos 1980), produziram crescente reação entre os setores

^{29.} Na cabotagem, com o deslocamento do Lloyd Brasileiro para o longo curso e a extinção da Navegação Costeira, em 1966, a Sunamam apoiou a consolidação setorial em torno de treze empresas privadas.



exportadores³⁰.Os dados coletados e organizados pelo Geipot (1999) mostram que, entre 1970 e 1980, os fretes médios em dólares (valores constantes) cobrados no transporte de exportação em navios próprios de bandeira brasileira cresceram 68%, enquanto, no caso da bandeira estrangeira, tal crescimento foi de 22%.

De outro lado, o ritmo acelerado imposto pela política governamental de ampliação da frota de bandeira brasileira, via contratação de novos navios junto aos estaleiros nacionais, gerou um acúmulo de problemas e distorções, que se revelaram insanáveis naquele momento.

A operacionalização dos objetivos da política revelou-se irrealista, e a Sunamam – órgão dotado de poder regulador e de autonomia no manejo da política – não foi capaz de adaptar seus objetivos e mecanismos de apoio a esta constatação: os atrasos na entrega dos navios encomendados e financiados pelo FMM se multiplicaram e dívidas de armadores e estaleiros com o governo se acumularam, levando vários deles à inadimplência.

Na sequência, assistiu-se a uma gradual inflexão da política brasileira de marinha mercante, cujo eixo foi o distanciamento em relação aos instrumentos de prescrição de cargas, adotados entre 1967 e os primeiros anos da década de 70.

Assim, em 1984, o governo deixou de restringir legalmente a participação de *outsiders* – empresas que não participam de Conferências de Fretes – estrangeiros nas linhas mais rentáveis do comércio exterior brasileiro (América do Norte e norte da Europa).

No início dos anos 1990, o processo de desregulamentação do setor teve continuidade, sendo revogadas as prescrições de cargas de exportação que eram exclusivas de transportadores brasileiros, o que permitiu às empresas brasileiras participar, em quaisquer tráfegos e linhas, como membros de conferências ou como *outsiders*.

Em 1997, a Lei 9.432 definiu um novo regime jurídico para a navegação nacional, buscando adaptar o quadro regulatório tanto a evoluções observadas no cenário mundial do setor, quanto à revisão das regras constitucionais aplicáveis a empresas de capital estrangeiro com atuação no Brasil (Emenda Constitucional 6/1995). As principais medidas da Lei dizem respeito:

 à abertura do capital das empresas brasileiras de navegação a investidores estrangeiros, sem qualquer restrição. A operação ou exploração do transporte de mercadorias na navegação de longo curso é aberta aos armadores, às empresas de navegação e às embarcações de todos os países, observados os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade;

^{30.} Nessa mesma época, o governo federal implementou ou intensificou políticas de apoio às exportações – com ênfase na diversificação destas – como resposta à crise cambial e à recessão de 1981-1983. Essa nova prioridade de política certamente identificou, nos altos e crescentes níveis de fretes marítimos praticados na exportação brasileira, um entrave significativo.

- à liberação do afretamento de embarcações estrangeiras na navegação internacional, com exigência de prévia aprovação apenas quando do transporte de cargas prescritas à bandeira brasileira³¹. Essa decisão visava a apoiar a presença da bandeira nacional em tráfegos internacionais do Brasil, em um contexto de crescentes dificuldades das empresas brasileiras para operar com navios próprios. Ou seja, separavam-se, pela primeira vez, os objetivos de apoiar a participação da bandeira brasileira e de expandir a frota própria das empresas nacionais criando-se um incentivo para alcançar o primeiro objetivo, desconsiderando-se o segundo; e
- à criação de Registro Especial Brasileiro REB ("segundo registro") para as embarcações de bandeira brasileira. Essa medida visava a atualizar a regulação brasileira à luz de evoluções no transporte marítimo internacional, induzidas pela concorrência das "bandeiras de conveniência" (Panamá, Libéria, entre outros países) com as bandeiras tradicionais. Tal concorrência baseava-se na oferta de condições favorecidas, em termos tributários e trabalhistas, de registro de navios, na comparação com as bandeiras tradicionais³².

Por outro lado, a restrição de operações na cabotagem e no apoio portuário e marítimo às empresas brasileiras de navegação foi mantida, com afretamento de embarcações estrangeiras sujeito a prévia aprovação.

Para os usuários de transporte marítimo, os benefícios da liberalização do mercado se manifestaram não só no aumento da oferta e das opções de transporte, mas também na redução dos níveis médios de fretes, praticados no comércio exterior brasileiro.

A queda parece ter sido particularmente relevante no caso dos tráfegos de exportação de carga geral, que tiveram, no período 1981/1994, retração, em termos reais, de 22,4% - em navios próprios de bandeira brasileira - e de 38,2% - em navios de bandeira estrangeira - quando comparados com os níveis vigentes no período 1971/1980 (GEIPOT, 1999).

No novo ambiente, mais aberto à competição, as empresas nacionais de navegação que se beneficiaram da política protecionista dos anos 1960 e 1970 tiveram muitas dificuldades para sobreviver. O Lloyd Brasileiro foi extinto em 1997, e as maiores empresas

^{31.} A prescrição de cargas de importação de órgãos públicos e de mercadorias beneficiadas por incentivos governamentais se manteve – e persiste até hoje – mas "ela tende a perder em eficácia como instrumento de reserva de mercado, com a saída paulatina do governo das atividades produtivas e com o relaxamento deliberado das atividades de acompanhamento e fiscalização" (GEIPOT, 1999).

^{32.} O Registro Especial Brasileiro oferecia condições favoráveis (equivalentes às oferecidas para exportação) para a construção, reparo e modernização – em estaleiros nacionais – de navios nele pré-registrados. Além disso, isentava do pagamento de PIS e Cofins as receitas de fretes gerados por navios registrados no REB, reduzia as exigências trabalhistas para a composição da tripulação dos navios e abria a possibilidade de contratação de seguro e resseguro de casco, máquinas e equipamentos no exterior – entre outras disposições que visavam reduzir custos de capital e de operação dos navios inscritos no REB.



privadas nacionais tiveram seu controle transferido a empresas de capital estrangeiro, que operariam nos tráfegos internacionais do Brasil sob a bandeira brasileira³³.

Com a retração das empresas brasileiras, a frota nacional reduziu-se em cerca de 35%, entre 1990 e 2000, tendo a participação de navios de bandeira brasileira no tráfego de carga geral de longo curso caído para 21,0% nesse último ano. Desde então, ambas as tendências se mantiveram e se intensificaram. Entre 2000 e 2016, a frota registrada sob a bandeira brasileira reduziu-se em 31% - respondendo, nesse último ano, por 0,24% da frota mundial. Já a participação da bandeira brasileira nos tráfegos internacionais de carga geral do Brasil foi estimada pela Antaq em 10%, em 2009, e em algo entre 3% e 5% do frete total gerado, por um analista (GOULARTI FILHO, 2014).

A indústria de construção naval viveria, na primeira década do século XXI, um período de rápida recuperação – após quase desaparecer nas duas décadas anteriores – impulsionada pela demanda da Fronape – a frota de petroleiros da Petrobras – e das empresas atuantes no setor de apoio marítimo associado às atividades de exploração de petróleo.

O fim do monopólio da Petrobras nos anos 1990, a expansão da exploração de petróleo offshore e a descoberta do pré-sal foram três momentos de uma trajetória de que se beneficiou a indústria nacional de construção naval, incentivada e protegida por regras de conteúdo local e por condições favorecidas de financiamento.

No entanto, a crise da Petrobras, na corrente década, produziu efeitos em cascata sobre a cadeia de produção de equipamentos para a prospecção e exploração de petróleo, afetando forte e negativamente os estaleiros brasileiros e seus fornecedores.

^{33.} Assim, por exemplo, a Aliança foi adquirida em 1998 pela alemã Hamburg Sud, uma das maiores companhias de navegação do mundo (recentemente adquirida pela Maersk). No mesmo ano, a Hamburg Sud também adquiriu as linhas para a Europa da Transroll. A Libra foi vendida, em 1999, para a chilena Compañia Sudamericana de Vapores (CSAV), ela mesma adquirida posteriormente pela Hapag-Lloyd (alemã) – um dos *megacarriers* atuais. Além disso, na mesma época, decretaram falência diversas outras empresas nacionais privadas, como a Mercantil, a Netumar e a Paulista. A partir de 2001, a frota própria nacional remanescente utilizada no longo curso foi transferida para a cabotagem, onde encontrou sobrevida, uma vez que não precisavam concorrer com a frota estrangeira, mais moderna e eficaz.

4 O BRASIL NO NOVO CENÁRIO GLOBAL: REGULAÇÃO INADEQUADA E OFERTA CONCENTRADA

Ao contrário de outros países (ou da União Europeia), o Brasil transitou mal entre períodos marcados por paradigmas de política muito diversos. Enquanto no mundo prevaleciam as políticas protecionistas baseadas em prescrição de cargas e na "instrumentalização" das conferências para fins de política, o Brasil foi bem sucedido em relação aos objetivos explícitos de sua estratégia – embora a um custo elevado para os usuários.

Quando a difusão das bandeiras de conveniência fez da relação competitividade-custo o critério básico para avaliar as perspectivas das frotas nacionais, o país não logrou adaptar-se ao novo ambiente. Mesmo medidas que seguiam a tendência internacional – como a criação do REB – não geraram os resultados esperados, e a participação da bandeira nacional (e dos navios próprios) nos tráfegos de longo curso de carga geral sofreu redução irreversível.

No Brasil, os serviços de carga geral conteinerizada no longo curso são oferecidos por empresas estrangeiras, exceto no que diz respeito aos tráfegos entre o Brasil e os países do Cone Sul (Argentina, Chile e Brasil), em que a participação brasileira, assegurada pelos acordos bilaterais, é preenchida por empresas brasileiras de capital estrangeiro ou por empresas nacionais.

4.1 A regulação brasileira: evolução recente e quadro atual

O quadro atual da regulação do transporte marítimo internacional de carga geral no Brasil inclui instrumentos que, herdados da primeira fase da política – perderam grande parte de sua funcionalidade: trata-se dos acordos bilaterais com prescrição de cargas e do AFRMM.



4.1.1 Os acordos bilaterais com prescrição de cargas

Os acordos bilaterais do Brasil com prescrição de cargas, "herança" da política dos anos 1960 e 1970, tornaram-se um ônus crescente para os usuários do transporte marítimo entre Brasil, de um lado, e Argentina, Chile e Uruguai, do outro.

O acordo Brasil – Chile constitui um bom exemplo dos custos deste modelo de administração dos fluxos bilaterais de transporte marítimo. O acordo em vigor, embora renovado a cada cinco anos, mantém praticamente inalterado o texto de 1975 e suas disposições em relação à reserva de carga para as bandeiras nacionais. Do ponto de vista da participação da bandeira brasileira – principal motivação da política adotada – os resultados são muito modestos: 15% do tráfego bilateral são detidos pela bandeira brasileira.

Apesar das limitações impostas pela carência de dados, trabalho da CNI (2017) concluiu ser "possível afirmar que a atual regulação do transporte marítimo bilateral entre Brasil e Chile – tráfego que faz parte de uma rota maior, operada pelos beneficiários do acordo – cria condições artificiais de operação em favor dessas empresas, não produzindo nenhum incentivo para a redução dos custos de transporte, mas abrindo espaço para a transferência de receita dos exportadores e importadores brasileiros para as empresas de transporte". Recomendou-se então "iniciar entendimentos com o governo chileno, com vistas à suspensão da vigência do acordo de reserva de cargas no transporte marítimo entre os dois países".

Estudo do Ipea (2016) sobre o mesmo tráfego bilateral e o acordo que o rege concluiu na mesma direção, quantificando os impactos da estrutura de mercado quanto aos níveis de fretes dos fluxos de comércio entre os dois países. De acordo com as conclusões do estudo, "de forma geral, as empresas deste setor possuem um determinado poder de mercado, que lhes permite estabelecer um nível de preços superior aos respectivos custos marginais".

Ao se investigar o mercado de rotas entre Brasil e Chile, observou-se que as barreiras de entrada, nessa rota comercial, implicam um preço final das mercadorias transportadas, em média, 4,92% superior ao do que seria na ausência delas (...). Em seguida, foram investigados os impactos sobre os fluxos comerciais consequentes de uma remoção do poder de mercado extraordinário das empresas que atuam na rota entre Brasil e Chile. Os resultados obtidos mostram que, na ausência daquele poder de mercado extraordinário, as exportações brasileiras para o Chile cresceriam em torno de 6,42%, enquanto as exportações chilenas para o Brasil aumentariam em torno de 23,61%.

Tais constatações contribuíram para a decisão da Camex, adotada em julho de 2017, de denunciar o acordo bilateral, para que não seja renovado. Por essa medida, o acordo expirará ao final do dia 7 de janeiro de 2020. No entanto, permanecem em vigor os acordos bilaterais que regulam o tráfego entre o Brasil, de um lado, e Argentina e Uruguai, de outro.

4.1.2 O Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante – AFRMM

A Taxa de Renovação da Marinha Mercante, criada em 1958, passou a ser denominada, em 1970, Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM). Trata-se de um imposto *ad valorem* cobrado sobre o frete de importação, de cabotagem e em certos tráfegos da navegação fluvial e lacustre. Os recursos arrecadados pelo AFRMM alimentam o Fundo de Marinha Mercante (FMM) e financiam, sob condições favorecidas, os armadores nacionais na compra, reparo e modernização de navios fabricados por estaleiros nacionais.

As alíquotas do AFRMM e o modelo de governança do FMM³⁴ variaram durante seu período de existência. Em sua versão atual, instituída pelo Decreto-Lei 2.404/1987 e regulamentado pela Lei 10.893/2004, o AFRMM incide sobre o valor do transporte aquaviário de cargas descarregadas em porto brasileiro, com as seguintes alíquotas:

- 25% (vinte e cinco por cento) sobre o valor do frete na navegação de longo curso;
- 10% (dez por cento) sobre o valor do frete na navegação de cabotagem; e
- 40% (quarenta por cento) sobre o valor do frete na navegação fluvial e lacustre, quando do transporte de granéis líquidos nas regiões Norte e Nordeste. Portanto, o AFRMM não incide na navegação fluvial e lacustre, exceto sobre cargas de granéis líquidos, transportadas no âmbito das Regiões Norte e Nordeste.

Além da isenção acima referida, o AFRMM também não incide sobre mercadorias:

- importadas em decorrência de atos firmados entre pessoas jurídicas, de direito público externo, celebrados e aprovados pelo presidente da República e ratificados pelo Congresso Nacional, que contenham cláusula expressa de isenção de pagamento do AFRMM. Os acordos regionais assinados pelo Brasil no âmbito da Aladi isentam as importações oriundas dos parceiros brasileiros da cobrança do AFRMM;
- submetidas a regime aduaneiro especial, que retornem ao exterior no mesmo estado ou após processo de industrialização;
- destinadas ao consumo ou industrialização na Amazônia Ocidental (exceto armas, fumo, bebidas, perfumes, veículos e granéis líquidos); e
- importadas pela União, Distrito Federal, Estados e Municípios ou por intermédio de órgãos da administração direta, autárquica e fundacional³⁵.

^{34.} O AFRMM é administrado pela Receita Federal do Brasil e o FMM é gerenciado pelo Conselho Diretor do FMM – órgão colegiado compostos por entes governamentais, organizações da sociedade civil e os agentes financeiros do Fundo, que são o BNDES, a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil.

35. Há diversas outras isenções, mas irrelevantes do ponto de vista de seus impactos sobre o AFRMM.



Há ainda isenções por prazo determinado, introduzidas a partir de 1997, como sucessivas prorrogações. Atualmente, encontra-se em vigor a não incidência do AFRMM sobre as mercadorias cuja origem ou destino final for porto localizado nas regiões Norte ou Nordeste do País, nos tráfegos de cabotagem e na navegação fluvial (vigente até 2019) e para as embarcações com fundo duplo, destinadas ao transporte de combustíveis. A isenção concedida aos investimentos considerados de interesse pela Sudene ou pela Sudam foi extinta em 2015, sendo sua reintrodução vetada pela Presidência da República, quando da edição da Lei 13.458/2017, que estendeu, até 2019, a vigência da isenção para cabotagem, navegação interior e lacustre.

Entre 2005 e 2016 (12 anos), foram arrecadados, a título de AFRMM, US\$ 13,40 bilhões, ou seja, uma média anual de mais de US\$ 1 bilhão, sendo que 99% desses recursos foram gerados nos tráfegos de longo curso. A arrecadação cresceu de forma sustentada entre 2005 e 2013, passando de US\$ 411,2 para US\$ 1.568,7 milhões, decrescendo a partir de então para situar-se em torno de US\$ 820 milhões (metade do valor de 2013), em 2016. A arrecadação do AFRMM cresceu, impulsionada pela expansão do comércio exterior brasileiro, sendo negativamente afetada pela forte retração das importações, observada durante o período 2014-2016. A retomada do nível de atividade a partir de meados de 2017 já vem resultando em um crescimento das importações e, portanto, da arrecadação via AFRMM.

Com a retomada das atividades de construção naval na primeira década do século — a reboque da expansão do setor de petróleo e gás no país — os recursos do AFRMM, canalizados para o FMM, foram alocados principalmente à construção de embarcações relacionadas à produção e exploração de petróleo (navios-tanque para a Fronape / Petrobras, embarcações de apoio marítimo de diversos tipos, plataformas, etc.). Em dezembro de 2017, por exemplo, a lista de projetos priorizados pelo Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante (CDFMM) contemplava, no que se refere à construção, reparo e conversão de navios e embarcações, (essencialmente 89% do valor dos financiamentos) petroleiros e navios de apoio à prospecção e exploração de petróleo.

As crises da Petrobras e da construção naval, que se manifestaram nos últimos anos, geraram "ociosidade" dos recursos arrecadados pelo AFRMM, reduzindo significativamente a funcionalidade desse mecanismo como instrumento de política industrial.

4.1.3 Resolução Normativa 18 da Antaq

Apesar de sucessivas alterações institucionais, que culminaram, em 2001, na criação da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) o país carece de regulações adequadas às características atuais do transporte marítimo no Brasil e no mundo, o que tende a trazer consequências negativas para os usuários de transporte.

De fato, se os riscos de abuso de poder pelos armadores, decorrente das tendências à concentração da oferta, estão presentes em todo o mundo, é possível que, no caso do Brasil, tais processos tragam efeitos adversos para os usuários de transporte marítimo, ampliados por estar o país fora das principais rotas de transporte e pelo tamanho limitado do mercado.

O resultado no curto e médio prazo tende a ser a menor disponibilidade de serviços e possivelmente uma elevação mais do que proporcional no valor dos fretes. O efeito quantidade tende a afetar o mercado no seu conjunto; já o efeito preço é discriminatório, sendo menos sentido pelos grandes embarcadores, mas afetando, de forma diferenciada, os pequenos e médios, que predominam.

Recentemente (dezembro de 2017), a Antaq publicou a Resolução Normativa 18, 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". A RN 18 concretiza os esforços da agência, desde 2015, para estabelecer um Regulamento Marítimo que, entre outras questões, defina as condições para a prestação adequada dos serviços de transporte marítimo.

A Resolução 5.032/2016 da Antaq, que deu origem à RN 18, previa a criação do Cadastro de Transportador Marítimo Estrangeiro (Cate), como instrumento de registro e acompanhamento das atividades das empresas que operam no longo curso e que são juridicamente estrangeiras, ou seja, não estão constituídas nos termos da legislação nacional. Os armadores estrangeiros seriam obrigados a informar regularmente à Antaq o tipo e volume da carga que transportassem, juntamente com o comprovante do seguro contratado.

Essa disposição não foi mantida na RN 18. No entanto, a RN define as condições do "serviço adequado" a ser prestado pelos transportadores marítimos, agentes intermediários, empresas brasileiras de apoio marítimo e apoio portuário. No caso dos transportadores marítimos, tais condições incluem, entre outras, regularidade, continuidade, pontualidade, eficiência e modicidade — "caracterizada pela adoção de preços, taxas e sobretaxas em bases justas, transparentes e não discriminatórias". Direitos e deveres dos usuários, bem como dos transportadores marítimos e agentes intermediários são definidos na RN.

A Resolução estabelece os deveres do transportador, no caso de supressão de escala, além de estabelecer critérios para caracterizar o atraso na entrega da carga e definir responsabilidades por eventuais sobrestadias do contêiner. Além disso, dedica um capítulo às infrações e sanções administrativas. No caso das infrações específicas dos transportadores marítimos e agentes intermediários, encontram-se as seguintes:



- cobrar valor de sobrestadia de contêiner, referente ao prazo de livre estadia;
- deixar de manter disponível ao embarcador, ao consignatário, ao endossatário e ao portador do conhecimento de carga - BL, a partir do primeiro dia de contagem da sobrestadia, enquanto esta durar, a identificação do contêiner e o valor diário de sobrestadia a ser cobrado;
- deixar de cumprir o prazo expressamente acordado entre as partes para a entrega da carga ou, na ausência de tal acordo, dentro de um prazo que possa, razoavelmente, ser exigido do transportador marítimo, tomando em consideracão as circunstâncias do caso;
- cobrar do usuário ou do embarcador as despesas pela armazenagem adicional e outros serviços prestados, em decorrência do não embarque das cargas no prazo previamente programado, salvo se aquele lhe der causa;
- deixar de entregar a carga no destino acordado ou cobrar custos extras para o usuário, em caso de supressão de escala, salvo situações de avaria grossa; e
- suprimir escala de linha regular contratada, sem justificativa devidamente comprovada e aceita pela Antaq.

A Resolução ainda prevê que "os transportadores marítimos e os agentes intermediários deverão encaminhar à Antaq, sempre que solicitados, os valores especificados cobrados dos usuários, embarcadores ou consignatários".

A Resolução responde a questões importantes para os usuários brasileiros e tem algum potencial para restringir abusos por parte dos armadores e para contrabalancear os efeitos possivelmente nocivos da consolidação da indústria. Nesse sentido, fiscalizar a atuação dos armadores é primordial para evitar que cometam abusos pelo exercício de poder de mercado.

Mesmo que a Antaq conclua que esse mercado está em equilíbrio – não sendo necessário aplicar nenhuma sanção imediatamente – a possibilidade real de punição funciona como incentivo para os transportadores respeitarem os requisitos de frequência e modicidade tarifária.

No entanto, a Resolução depende, para sua aplicação, de um forte poder de fiscalização e coerção por parte da Antaq, através da aplicação de multas, que, por serem relativamente baixas³⁶, podem não ser suficientes para garantir o respeito às normas. Nesse sentido, sua adoção fica aquém das necessidades regulatórias de um mercado caracterizado por uma oferta concentrada, com forte poder de fixação de preços e uma demanda pulverizada.

^{36.} A multa por suprimir uma escala, por exemplo, é de R\$ 100 mil.

4.2 A oferta de transporte marítimo de contêineres em longo curso e cabotagem no Brasil

Em 2017, segundo a Antaq, 13 empresas possuem linhas regulares de transporte de cargas de longo curso no Brasil: CMA CMG, Cosco, Evergreen, Maersk, Hamburg Süd, Hanjin, Hapag Lloyd, Hyundai, Mitsui Osk, NYK, UASC, Yang Ming e Zim.

Essas empresas são transportadoras mundiais e, portanto, inserem-se na dinâmica de consolidação no mercado internacional acima discutida. No Brasil, essa consolidação levou a uma reorganização do tráfego, com diminuição da oferta de serviços, que passaram de 31, em dezembro de 2010, a 21, em abril de 2017, número considerado desproporcional em relação à variação do número de armadores. Três exemplos podem ser destacados:

- MSC e MOL recentemente fundiram suas rotações de navios em um único consórcio, que liga o Brasil ao Extremo Oriente;
- CMA CGM, Hapag-Lloyd, HS, CSCL, NYK e Yang Ming também diminuíram a frequência da rotação nessa mesma rota; e
- PIL, K Line e Yang Ming encerraram rotações nesse trajeto³⁷.

Vale sublinhar que, entre o final de 2010 e 2015, o número de serviços para o Norte da Europa e Mediterrâneo foi reduzido 12 para 7 e o número de armadores, de 14 para 12³⁸. Para os Estados Unidos e Caribe, a redução também foi de 12 para 7, e o número de armadores, de 14 para 11³⁹; enquanto, para Ásia e África, de 11 para 6, sendo que o número de armadores permaneceu constante em 20⁴⁰.

Em resposta às sucessivas quedas do frete básico (BFR) desde 2009, os armadores reduziram a capacidade da rota Xangai – Santos em 38%, em 2016⁴¹. Tal movimento resultou no aumento substancial na taxa de utilização⁴², que subiu de menos de 70%, em abril de 2016, para mais de 100%, em julho do mesmo ano. Como consequência, o preço básico médio do frete no ano subiu 261% (em US\$), voltando ao patamar pré-crise (Gráfico 7)⁴³.

^{37.} Essas mudanças provocaram uma queda estimada de 32% da oferta de transporte nesse trajeto.

^{38.} Em 2010, as empresas Maersk, MSC e Grimaldi tinham serviços independentes para essa rota. Já em 2014 e 2015 apenas a Grimaldi não participava de acordo de compartilhamento de espaço para esse mesmo trajeto.

^{39.} Em 2010, as empresas Hamburg Süd, MSC, CMA CGM e Zim tinham serviços independentes para essa rota.

^{40.} Em 2010, as empresas CSAV, Grimaldi e Clipper tinham serviços independentes para essa rota.

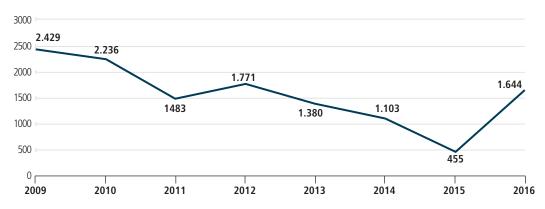
^{41.} Comparando setembro de 2016 com o mesmo mês do ano anterior.

^{42.} Correspondente à fração da capacidade de transporte ofertada efetivamente utilizada.

^{43.} Dados disponíveis no Drewry's Container Insight Weekly.



Gráfico 7 – Taxa básica de frete (BRF) da rota Xangai – Santos (Dólares por unidade de Contêiner de 20 pés)



Fonte: UNCTAD, 2015.

A adoção de embarcações cada vez maiores também é uma tendência observada em todas as rotas que fazem escala no país. Ainda no período dezembro 2010/2015, a capacidade nominal média das embarcações em TEUs se ampliou de 4.000 a 5.800, na rota do Norte da Europa e Mediterrâneo; 2.700 a 4.900, para América do Norte e Caribe; e 3.300 a 7.900, para África e Ásia, o que impõe demandas de investimento crescentes aos terminais, cuja operação se torna cada vez mais dependente de poucos clientes armadores, fato que, no limite, levaria à verticalização como espelho do processo de consolidação.

Como a maioria dos portos brasileiros não tem estrutura para receber os grandes navios usados na navegação de longo curso, parte considerável das exportações do país necessita passar pelos *Hub Ports*⁴⁴. Os armadores utilizam os serviços de alimentação⁴⁵ (*feeder service*), que realizam o translado das cargas entre terminais localizados em portos menores ou mais limitados e os portos concentradores, de onde os produtos são exportados (OLIVEIRA, 2010).

Nessa perspectiva, a competitividade das exportações brasileiras depende também da disponibilidade e eficiência dos serviços de *feeder* para alimentar os portos capazes de concentrar e distribuir as cargas. Esses serviços, por sua vez, são realizados por empresas de navegação de cabotagem que percorrem a costa do país.

Um primeiro ponto que chama a atenção nesse mercado é a elevada concentração no transporte de cabotagem - e logo no serviço *feeder* -, o que limita a oferta e espelha o mesmo fenômeno do longo curso. Três empresas (Aliança, controlada pela Hamburg Süd

^{44.} São portos usualmente maiores e mais modernos que, por serem capazes de receber a atracagem dos navios do longo curso, concentram as cargas e descargas das importações e exportações do país.

^{45.} Serviços feeder são aqueles destinados ao abastecimento dos *Hub ports*. Nesse sentido, realizam o translado de cargas - por via da navegação interna e da cabotagem - de portos incapazes de receber as embarcações usadas no transporte de longo curso, até os concentradores.

em processo de aquisição pela Maersk; Mercosul Line, recentemente vendida pela Maersk para a CMA-CGM; e Log-In) detêm 100% desse mercado⁴⁶. O processo de consolidação global tem, assim, uma situação análoga na navegação de cabotagem/feeder no país, com implicações potencialmente adversas para a competitividade das exportações.

O Brasil teria, potencialmente, condições de ter um setor de cabotagem (e complementarmente de navegação fluvial) mais diverso e competitivo, já que o território nacional abriga cerca de 7.500 km de costa, 2.000 km de rios navegáveis na Região Norte e 40.000 km de hidrovias economicamente inexploradas (Secretaria Especial de Portos, 2009). Paralelamente, o modal apresenta diversas vantagens em relação ao seu principal concorrente: o rodoviário.

A cabotagem, no entanto, vem apresentando um crescimento insuficiente nos últimos anos, se bem que significativamente superior ao do PIB⁴⁷. Ainda que o modal tenha crescido de forma acelerada nos últimos anos, sua utilização permanece abaixo de seu potencial, o que prejudica a competitividade do país e dos exportadores. Nesse sentido, deve ser objeto de uma agenda própria, mirando o potencial de utilização do modal aquaviário e uma matriz de transportes mais equilibrada.

Além disso, os serviços de cabotagem e de *feeder* são reservados à bandeira brasileira, e este fato é um limitador da oferta de serviços de transporte, com impactos negativos não só sobre a competitividade do modal no transporte doméstico, mas também no que tange às exportações brasileiras.

4.3 O processo de verticalização no Brasil

No Brasil, sete dos principais terminais contêineres podem ser considerados verticalizados (Tabela 2)⁴⁸, com destaque para o Brasil Terminal Portuário (BTP) e o Portonave, respectivamente o segundo e terceiro maiores do país em termos de movimentação de contêineres. O primeiro é um empreendimento conjunto da APM Terminals, do grupo da Maersk, com a Terminal Investment Limited (TIL), da suíça MSC. O Portonave, por sua vez, era uma *joint-venture* da Triunfo com a mesma TIL, que assumiu a totalidade do empreendimento em junho de 2017.

^{46.} Somente as duas primeiras empresas são responsáveis por 80% do transporte de carga via cabotagem. De acordo com a SOLVE Shipping Intelligence Specialists, a Mercosul Line possui 21% da capacidade total de transporte (10.400 TEUs), enquanto a Aliança possui 59% (29.600 TEUs).

^{47.} No período 2000-2016, a elasticidade PIB da movimentação de contêineres (em TEUs) foi de 3,73. Enquanto o número de TEUs transportados cresceu a uma média (geométrica) de 10,32% a.a, o PIB no período se expandiu (em termos reais) em 2,77% a.a.

^{48.} Esse número pode subir para oito, com a possível venda do Tecon Sepetiba, décimo terceiro maior em temos de movimentação de contêineres, para o conglomerado turco Yildirim, que detém participação acionária na CMA CGM, além de controlar 18 terminais em sete países.



A APM é o operador verticalizado com mais terminais no Brasil, com operações em Santos, Pecém, Paranaguá e Santa Catarina (cidade de Navegantes, caso da Portonave). Com a compra da Hamburg-Süd, o terminal de Itapoá (na baía de Babitonga, em SC) tornar-se-ia o quinto empreendimento com participação do grupo dinamarquês no país. Além dos grandes transportadores marítimos internacionais, a Log-In Logística detém parte do Terminal de Vila Velha (TVV), responsável, contudo, por apenas 2% da movimentação de contêineres no Brasil.

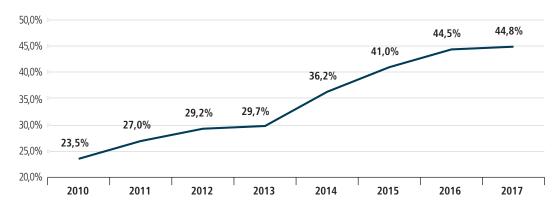
Tabela 2 – Terminais brasileiros que têm como acionistas transportadores marítimos

Porto	Terminal	UF	Sócio	Ano de entrada do Armador	Movimentação de Contêineres em 2016 (milhares de TEUs)
Santos	ВТР	SP	APM Terminals e TIL	2013*	1.216,7
Navegantes	Portonave	SC	TIL	2007	895,4
Paranaguá	ТСР	PR	APM Terminals**	2015	664,2
Itapoá	Porto Itapoá	SC	Aliança (Hamburg-Süd)	2011	547,7
Itajaí	APM Terminals Itajaí	SC	APM Terminals	2007	208,8
Vitória	TVV	ES	Log-In	2007	184,8

Fonte: Elaboração Própria. (*) Ano de início das operações do terminal. (**) Apesar de a APM deter apenas 5% das ações desse terminal, a China Merchants, sócia da CMA CGM no seu negócio de operação portuária, negocia compra de uma participação no TCP.

Apesar de poucos, esses sete terminais responderam por 44,8% da movimentação de contêineres no Brasil em 2016 (Gráfico 8). Essa fração, que era de apenas 23,5% em 2010, aumentou rapidamente entre 2013 e 2015. Esse crescimento foi concentrado em dois terminais: BTP e Itapoá, onde a Aliança/Hamburg-Süd tem participação relevante. O primeiro entrou em operação em 2013 e é o segundo maior do Brasil em movimentação de contêineres. Itapoá, que também se tornou plenamente operacional em 2013, representa mais de 6% de toda movimentação de contêineres do país. Finalmente, a participação dos outros cinco terminais "verticalizados" permaneceu relativamente constante, passando de 23,5%, em 2010, para 24,6%, em 2016.

Gráfico 8 – Participação dos terminais que hoje têm como acionistas empresas de transporte marítimo no total de contêineres movimentados no Brasil 2010 – 2017* (em TEUs)



Fonte: ANTAQ. (*) Dados até junho de 2017.

Não é possível determinar se o crescimento da participação do BTP no Terminal de Itapoá e do Portonave⁴⁹ deveu-se a suas relações com importantes armadores globais⁵⁰ ou foi motivada por outros fatores, como localização, capacidade, meios tecnológicos ou eficiência operacional. Deve-se sublinhar que os outros dois terminais da APM no Brasil diminuíram sua participação no total de contêineres movimentados no mesmo período (2010 – 2016), de 13,7% para 12,6%, provavelmente como resultado da dinâmica regional de comércio exterior e da queda das importações do Nordeste, em período mais recente.

Já pela ótica das alianças internacionais de armadores, apenas a 2M tem participação acionária em terminais no país. Esse pode ser um fator que atenue – ao menos no curto e no médio prazo – os receios dos efeitos da verticalização. De fato, como se recorda, a 2M é o único megaconsórcio que não apresentou correlação entre a escolha de terminais para sua rota com os terminais em que detém participações acionárias (DREWRY, 2016).

Aqui, a pergunta relevante que se faz é se os terminais verticalizados que cresceram, fizeram-no tomando espaço de mercado de outros terminais ou trouxeram novos serviços para águas brasileiras. No caso do BTP, fica aparente que o crescimento foi com base na retração dos outros terminais do porto de Santos.

A participação do porto no total de contêineres movimentados diminuiu de 40% para 39%, e a participação dos outros terminais de Santos caiu 15 pontos percentuais,

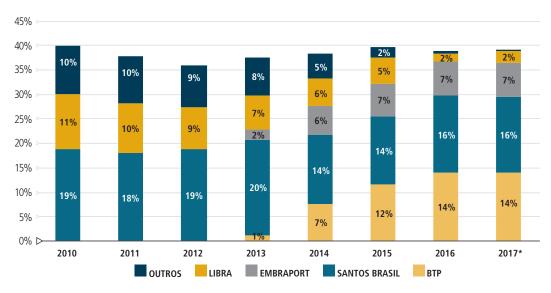
^{49.} A participação do Portonave na movimentação de contêineres do Brasil foi de 6,3% em 2010 para 10,2% em 2017.

^{50.} Vale notar que os controladores da TIL e da APM Terminals, a MSC e a Maersk, respectivamente, são os principais clientes do BTP.



que correspondem ao ponto perdido pelo porto, somados a mais 14 pontos percentuais, absorvidos pelo novo terminal (Gráfico 9). Assim, é altamente provável que o processo de verticalização tenha afetado negativamente os terminais antigos, sem necessariamente ter atraído mais carga ou novos serviços para o porto de Santos.

Gráfico 9 – Fração da movimentação de contêineres do país nos terminais do Porto de Santos, 2010 – 2017* (em %)



Fonte: ANTAQ. (*) Dados até junho de 2017.

5 A AGENDA DE MODERNIZAÇÃO DA POLÍTICA BRASILEIRA DE TRANSPORTE MARÍTIMO

O mercado mundial de transporte marítimo de carga geral, cada vez mais efetuado por meio de contêineres, passou, nas últimas décadas, por mudanças estruturais que produziram:

- concentração significativa da oferta em torno de alguns poucos mega carriers;
- verticalização das atividades desses armadores em direção à operação portuária;
- consolidação de diversas modalidades de arranjos cooperativos entre armadores, diferentes do modelo de Conferência de Fretes, que manteve sua vigência em alguns tráfegos; e
- adensamento dos tráfegos marítimos entre os países do Hemisfério Norte (Ásia Oriental, Europa e América do Norte), sem equivalente nos tráfegos Norte-Sul.

Tais evoluções, juntamente com o processo de transferência de registro de frotas de países com atuação tradicional no setor para países onde os navios operam sob regras fiscais, sociais e ambientais menos rígidas – e, portanto, com custos menores – geraram respostas de política significativas por parte de um grande número de países.

Naqueles países em que a importância atribuída ao setor e o grau de competências e expertise acumuladas eram elevados, buscou-se enfrentar a competição das bandeiras de conveniência com a adoção de um regime fiscal e trabalhista específico, através dos segundos registros, e incentivos aos investimentos. Também se reduziu o escopo da imunidade concedida aos arranjos privados entre armadores em relação às regras de concorrência, especialmente quando tais arranjos envolviam acordos de preços e administração da capacidade ofertada.

Nos demais países, reconheceu-se a falta de competitividade da bandeira nacional para enfrentar esse novo contexto e optou-se por permitir aos usuários de transporte beneficiar-se de um mercado com tendência "crônica" à sobrecapacidade e ao excesso de oferta.

O Brasil teve grandes dificuldades para adaptar sua política de transporte marítimo internacional ao ambiente externo, em intensa transformação: o setor entrou em crise nos anos 1980, ao qual se seguiu um período de liberalização



do mercado, com a eliminação de mecanismos de prescrição de cargas; a abertura do capital das empresas brasileiras de navegação a investidores estrangeiros, sem qualquer restrição; a facilitação de afretamentos de navios estrangeiros por empresas brasileiras; e a criação do REB. Estas evoluções levaram ao desaparecimento de um grande número de empresas de capital nacional, reduzindo, a níveis quase marginais, a participação da bandeira nacional na receita de frete, gerada pelo transporte marítimo internacional do Brasil.

Atualmente, a oferta de transporte marítimo por contêineres nos tráfegos de longo prazo e de cabotagem do Brasil é concentrada e estruturada em torno de um número decrescente de serviços. Diante desse quadro, aumentam os riscos de que os processos de consolidação e verticalização tragam efeitos adversos para os usuários de transporte marítimo, ampliados por conta de o país estar fora das principais rotas e pelo tamanho limitado do mercado.

A inserção do Brasil no novo cenário internacional do transporte marítimo gera desafios de política especialmente relevantes para os usuários de transporte, alguns dos quais se associam diretamente a esse novo cenário. Outros estão relacionados a aspectos da regulação doméstica, remanescentes do modelo de política adotado há cerca de 60 anos e que oneram os usuários.

Do ponto de vista desses usuários, a agenda de política relacionada aos serviços de transporte marítimo envolve hoje:

- a mitigação dos efeitos, potencialmente negativos para os usuários, da concentração da oferta de transporte marítimo internacional nos tráfegos brasileiros de longo curso sobre a qualidade e a precificação dos serviços.
 O tema remete, por um lado, ao papel da Antaq como órgão regulador das atividades dos serviços de transporte marítimo no Brasil, e, por outro, ao tema das ações a serem adotadas, no âmbito da indústria, para defender seus interesses nessa área de política;
- a denúncia dos acordos bilaterais com mecanismos de prescrição de cargas remanescentes nos tráfegos marítimos internacionais do Cone Sul (entre Brasil, Argentina, Chile e Uruguai);
- a eliminação (ou mitigação) do ônus sobre os custos das empresas industriais, representado pela cobrança do AFRMM em diversos fluxos de transporte, doméstico e internacional e a isenção automática da cobrança do AFRMM sobre as importações realizadas ao amparo de acordos preferenciais de comércio negociados pelo Brasil; e
- o aumento da competitividade dos serviços de feeder marítimo, com benefícios para as exportações brasileiras.

5.1 Mitigação dos efeitos anticompetitivos da concentração da oferta de transporte internacional de contêineres nos tráfegos do país

A recente publicação da Resolução Normativa 18 pela Antaq é uma medida regulatória positiva, mas limitada, do ponto de vista dos usuários. É fundamental que ela seja adequadamente aplicada e que seja percebida pelos armadores como a sinalização regulatória de um novo regime de relações entre os atores envolvidos na atividade. Cabe, portanto, à Agencia criar as condições para a efetiva implementação da Resolução, sob pena de que venha a perder credibilidade, tornando-se letra morta. A Resolução Normativa 18 deveria ser o "marco zero" de um novo arcabouço regulatório, voltado para garantir o equilíbrio das relações entre operadores e usuários de TMI de carga geral conteinerizada no Brasil.

No entanto, como já observado, ainda que adequadamente implementada, a medida fica aquém das necessidades do Brasil, em termos de atuação regulatória do Estado, no novo cenário global em que opera o transporte marítimo de contêineres.

De forma geral, é possível afirmar que o perfil institucional da Antaq e o quadro regulatório aplicado ao setor de transporte marítimo internacional do Brasil não preenchem os requisitos necessários ao funcionamento do mercado do setor em condições de equilíbrio em que os usuários tenham condições de defender seus interesses frente ao poder de mercado dos transportadores.

Para aperfeiçoar o quadro regulatório do transporte marítimo internacional no Brasil, a Antaq deve utilizar instrumentos de monitoramento da atividade dos ofertantes de serviços, com base no tratamento sistemático de dados e informações geradas por essa atividade.

Nesse sentido, os dados relativos às cargas transportadas, à origem e ao destino destas, aos fretes e sobretaxas cobradas devem ser coletados regularmente pela Antaq, por ela tratados estatisticamente e tornados públicos para consulta pelos interessados – respeitando-se o sigilo devido aos dados individuais de cada operação e empresa, como ocorre com os dados de comércio exterior, regularmente divulgados pela Secex/MDIC.

Para a Antaq, esses dados e informações deveriam ser o principal insumo para a atuação regulatória, identificação de *gaps* e de falhas de mercado que requeiram medidas governamentais. Vale observar que, no passado, a Sunamam compilava, tratava e divulgava esse tipo de dados, de grande utilidade para usuários e analistas.



Cabe também reforçar a capacidade analítica e de estudos da Antaq, para que a autarquia possa não apenas sancionar ex post as infrações cometidas e monitorar as condições de oferta dos serviços, mas também adquirir competências prospectivas, identificando tendências globais e locais, de forma a antecipar desafios regulatórios e temas emergentes na agenda de política para o setor.

Especial atenção deve ser dada à transparência quanto à composição dos fretes finais cobrados dos usuários, de forma a evitar cobranças indevidas e/ou excessivas de sobretaxas. A Antaq deve também definir regras sobre a comunicação das eventuais mudanças nas sobretaxas. A falta de uma comunicação eficiente e tempestiva faz com que os usuários percam a capacidade de estimar com precisão o valor que devem pagar em fretes já contratados e em transportes que demandarão futuramente.

Recentemente, a Comissão Europeia impôs algumas exigências a serem seguidas pelos transportadores, voltadas para aumentar a transparência no estabelecimento de preços e reduzir a possibilidade de coordenação de preços entre os armadores. A decisão da CE foi criticada como insuficiente pelo Conselho Europeu de Usuários de Transporte (*European Shippers Council*), que, no entanto, reconhece que ela representa um avanço em termos de garantir maior transparência à precificação no setor de transporte marítimo de carga geral (contêineres).

A atualização do quadro regulatório do transporte marítimo internacional do Brasil também requer iniciativas do lado dos usuários de transporte, para organizar seus interesses e defendê-los junto às instâncias regulatórias e influenciar a tomada de decisão nessa área de política.

O instrumento mais adequado, de acordo com a experiência internacional, parece ser a constituição de um ente nacional de representação dos usuários, o que adquire normalmente a forma institucional de um Conselho de Usuários de Transporte Marítimo (*Shippers Council*).

Em diversos países, existem conselhos de usuários de transporte marítimo, em escala nacional e regional, com o objetivo de defender os interesses dos usuários frente aos provedores de serviços de transporte marítimo por contêineres.

Na União Europeia, os conselhos nacionais deram origem ao Conselho Europeu de Usuários de Transporte; nos EUA há duas entidades que defendem os interesses dos usuários – a *National Industry Transportation League* e a *Amerian Association os Exporters and Importers;* havendo ainda outros conselhos nacionais em países asiáticos – Cingapura, Coreia do Sul, Hong Kong e Sri Lanka – da Oceania – Austrália e Nova Zelândia e da África – Nigéria, entre outros. Em escala regional, além do conselho europeu, existem outras entidades estabelecidas na África, como o da África Meridional e a União Africana de Conselhos de Usuários.

Ainda que existam no Brasil alguns conselhos ou associações de usuários de portos, o que se propõe aqui é algo mais ambicioso, já que teria escala nacional e representaria os interesses dos usuários perante os demais atores intervenientes nas operações de transporte marítimo internacional – inclusive os atores portuários.

Um Conselho de Usuários de Transporte Marítimo de âmbito nacional deveria aliar capacidade de influência e *expertise* técnica em sua área de atuação, a fim de consolidar-se como interlocutor incontornável nas relações com a agência reguladora, as associações de transportadores e outras entidades representantes de interesses relacionados à atividade de transporte marítimo internacional.

5.2 Denúncia dos acordos bilaterais com prescrição de carga: Argentina e Uruguai

Os acordos bilaterais do Brasil com prescrição de cargas, "herança" da política dos anos 1960 e 1970, tornaram-se um ônus crescente para os usuários do transporte marítimo entre Brasil, de um lado, e Argentina, Chile e Uruguai, de outro.

O acordo Brasil – Chile foi denunciado pelo Brasil a partir de decisão da CAMEX e não será mais renovado, expirando em 7 de janeiro de 2020. Propõe-se aqui que os dois acordos bilaterais remanescentes – com a Argentina e com o Uruguai – também sejam denunciados pelo governo brasileiro, contribuindo para que, no intercâmbio com esses países, prevaleça um ambiente favorável à livre concorrência entre os transportadores marítimos.

Os impactos de tal decisão podem ser significativos, considerando-se, sobretudo, a intensidade dos fluxos comerciais entre Brasil e Argentina. De fato, em 2017, o comércio bilateral alcançou cerca de US\$ 23 bilhões, sendo que 59% desse total são exportações brasileiras. Como se sabe, sobretudo do lado das exportações brasileiras, a pauta é composta essencialmente de manufaturados, ou seja, produtos cujo transporte marítimo é feito em contêineres ou em navios especializados (*ro-ro*, para o transporte de automóveis).

Assim como acontece no caso das relações com o Chile, a participação da bandeira brasileira no transporte marítimo com a Argentina é muito limitada, atingindo, em 2017, 6,2%, nas exportações, e 8,1%, nas importações (em toneladas). No tráfego bilateral com a Argentina, a principal carga são veículos, transportados em navios especializados (*ro-ro*). Não existem navios Ro-Ro próprios (de empresa brasileira ou argentina) operando na rota para o Mercosul. Mesmo assim, existe uma reserva de mercado para essas embarcações.



A rationale da decisão da Camex – "reduzir os custos (de transporte marítimo), elevando, assim, a competitividade não só das empresas diretamente envolvidas no comércio bilateral, mas também daquelas que utilizam insumos exportados e importados entre os dois países, e promover a maior integração de processos produtivos de companhias instaladas no Brasil e no Chile" – se aplica perfeitamente ao caso dos tráfegos entre Brasil, de um lado, e Argentina e Uruguai, de outro. A esse respeito, vale observar que o já citado estudo do Ipea (2016) constatou a existência de um poder de mercado dos armadores acima da média na rota entre Brasil e Argentina.

5.3 Redução do ônus para os usuários, representado pelo AFRMM

A Taxa de Renovação da Marinha Mercante, criada em 1958, que passou a ser denominada, em 1970, Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), é um imposto *ad valorem* cobrado sobre o frete de importação, de cabotagem e em certos tráfegos da navegação fluvial e lacustre. Os recursos arrecadados pelo AFRMM alimentam o Fundo de Marinha Mercante (FMM) e financiam, sob condições favorecidas, os armadores nacionais na compra, reparo e modernização de navios fabricados por estaleiros nacionais.

Vale lembrar a esse respeito que a Lei 10.983/2004 entende por remuneração do transporte aquaviário (sobre a qual incide o AFRMM) "a remuneração para o transporte da carga porto a porto, incluídas todas as despesas portuárias com a manipulação de carga, constantes do conhecimento de embarque (...), e outras despesas de qualquer natureza a ele pertinentes". Ou seja, a base de cálculo do AFRMM vai além do valor do frete marítimo, para incluir diversas taxas portuárias, podendo representar um percentual não desprezível do valor dos bens transacionados interna — e sobretudo externamente —, já que a alíquota sobre fretes de importação alcança 25% deste (no conceito ampliado da Lei 10.983/2004).

Já em 1999, estudo do Geipot concluiu que "quase todo o custo do imposto recai sobre os importadores brasileiros, na forma de um aumento do preço das importações". Nos cálculos do Geipot, "para cada R\$ 1 adicional arrecadado pelo AFRMM na importação de carga geral, R\$ 0,94, no mínimo, serão pagos pelos importadores e, no máximo, R\$ 0,06 pelos armadores".

Além de combinar hoje a baixa funcionalidade de seus próprios objetivos de política e o custo significativo para os usuários de transporte marítimo, o AFRMM é questionável à luz das normas multilaterais de comércio internacional e, em particular, do princípio de tratamento nacional, estabelecido pelo artigo III.2 do GATT.

A recomendação que aqui se faz vai no sentido de adequar a arrecadação do AFRMM à dimensão real de sua demanda, reduzindo ao mesmo tempo o ônus imposto pelo instrumento aos usuários de transporte.

Nesse sentido, a alíquota aplicável às cargas de importação deveria ser reduzida de 25% para 15% do valor do frete – isentando-se do recolhimento do tributo as mercadorias importadas destinadas a projetos de investimentos de interesse regional, segundo a Sudene e a Sudam.

Já a alíquota das cargas de cabotagem deveria ser reduzida a zero, uma vez que, mesmo quando não cobrada, ela é transferida para a conta vinculada dos armadores que operam nesse tráfego e não alimenta o Fundo de Marinha Mercante.

Além disso, as importações realizadas ao amparo de acordos preferenciais de comércio negociados pelo Brasil deveriam ser beneficiadas pela isenção automática da cobrança do AFRMM. Atualmente, a isenção de cobrança é concedida apenas nas importações realizadas ao amparo dos acordos internacionais negociados pelo Brasil que contenham cláusula expressa nesse sentido (Lei 10893/2004). Isso significa que somente as importações realizadas ao amparo dos acordos da Aladi são passíveis de isenção desta cobrança. A Lei 10.893/2004 deve ser alterada de modo a garantir a isenção automática do AFRMM nas importações realizadas ao amparo de todos os acordos preferenciais de comércio dos quais o Brasil faça parte.

5.4 Aumento da competitividade dos serviços de *feeder* vinculados aos fluxos de comércio exterior

O desenvolvimento da navegação de cabotagem no Brasil enfrenta uma série de obstáculos políticos e regulatórios que comprometem a competitividade do modal. Essas restrições impactam também a prestação de serviços de feeder para o transporte das mercadorias transacionadas internacionalmente. Nesse sentido, a competitividade das exportações brasileiras é afetada pela disponibilidade e eficiência dos serviços de feeder para alimentar os portos capazes de concentrar e distribuir as cargas, serviços que somente podem ser realizados por empresas habilitadas para a navegação de cabotagem.

O Brasil poderia explorar alternativas de flexibilização da regra de prescrição de cargas à bandeira brasileira, quando os serviços prestados pudessem ser identificados como de feeder vinculados ao comércio internacional do país, aumentando a oferta de embarcações e competição nesse tipo de navegação. Dessa forma, o mercado feeder deveria ser aberto às empresas que operam no transporte de longo curso de contêiner.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, F.; DOMINGUES JUNIOR, G. **Simulação da utilização do modal marítimo de cabotagem como alternativa ao modal rodoviário**; *XXXV Encontro Nacional de Engenharia de Produção*, 2015.

AIRBUS. **Global Market Forecast**: growing horizons: 2017/2036. [S.I.]: AIRBUS, 2017.

ALPHALINER. Consolidation, New Alliances & Container Shipping Market Outlook 2017. 2016. Disponível em: http://www.atcoasia.com/media/2016/11/ Atco_Presentation_Shanghai_Nov_2016_EN.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2018. Apresentação de slides.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS – ANTAQ. **Anuário Estatístico Aquaviário 2014**: análise simplificada para todos. 2015. Disponível em: http://antaq.gov.br/Portal/PDF/Anuarios/ApresentacaoAnuario2014.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2018.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS – ANTAQ. **1º Seminário** sobre o Desenvolvimento da Cabotagem Brasileira. Brasília: ANTAQ, 2009.

AUSTRALIA. Review of Part X of the *Trade Practices Act 1974*: International Liner Cargo Shipping. **Productivity Commission Inquiry Report**, n. 32, 23 fev. 2005.

CARLINI, N. **Consolidação na Logística Internacional de Contêineres**: Impactos para a Carga. [S.l.: s.n.], 2017.

CATAPULT. **What You Should Know About Ocean Surcharges**, 2016a. Disponível em: http://www.gocatapult.com/blog/what-you-should-know-about-ocean-surcharges/>. Acesso em: 14 jan. 2017.

CATAPULT. Why Surcharges Are the Biggest Risk to the Ocean Shipping Industry, Not Low Rate, 2016b. Disponível em: http://www.gocatapult.com/blog/why-surcharges-are-the-biggest-risk-to-the-ocean-shipping-industry-not-low-rates/>. Acesso em: 14 jan. 2017.

CATAPULT. **Is It Time to Ban Ocean Surcharges from Shipping Lines?** 2016c. Disponível em: http://www.gocatapult.com/blog/is-it-time-to-ban-ocean-surcharges-from-shipping-lines>. Acesso em: 14 fev. 2017.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI. **Brasil – Chile**: reduzir custos de transporte para aumentar o comércio. Brasília: CNI, 2017.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE – CNT. **Anuário CNT do Transporte 2017**. Brasília: CNT, 2017.



COMISSÃO EUROPEIA. Commission communication C(2004) 43: Community guidelines on State aid to maritime transport. **Official journal of the European Union**. 17 jan. 2014.

COELHO, A. L. S. A. O desenvolvimento da navegação de Cabotagem. In: **Fórum de Transporte Multimodal de Cargas**. São Paulo: FIESP, 2010.

DAVIDSON, N. Diminishing returns? Ports and terminals. **Drewry's Spotlight Briefing**, fev. 2016.

DREWRY. **Capacity cuts help turn freight rate tide**. 2016. Disponível em: https://www.drewry.co.uk/container-insight-weekly/trade-route-articles/capacity-cuts-help-turn-freight-rate-tide. Acesso em: 21 nov. 2017.

DREWRY. **Consolidation in the liner industry**. 2016. Disponível em: https://www.drewry.co.uk/AcuCustom/Sitename/DAM/003/Drewry_WhitePaper_Liner_Industry_Consolidation_March_2016.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2018.

DREWRY. **On The Right Path**. *2017*. Disponível em: https://www.drewry.co.uk/container-insight-weekly/trade-route-articles/on-the-right-path. Acesso em: 21 nov. 2017.

DREWRY. **Rates Carnival Ending?** 2017. Disponível em: https://www.drewry.co.uk/container-insight-weekly/trade-route-articles/rates-carnival-ending. Acesso em: 21 nov. 2017.

FLEURY, P. **Portos 2021**: avaliação de demanda e capacidade do segmento portuário de contêineres no Brasil. [S.I]: ILOS, 2017.

GEIPOT. **Política Governamental e Competitividade da Marinha Mercante Brasileira**. [S.l.: s.n.], 1999. v. 1, t. 1.

GEIPOT. **Política Governamental e Competitividade da Marinha Mercante Brasileira**. [S.l.: s.n.], 1999. v. 1, t. 2.

GOPAL, R. Export-Import Procedures. Documentation and Logistics. **New Age International**, Nova Delhi, 2008.

GOULARTI FILHO, A. Estado, crédito e planejamento no desempenho da indústria da construção naval brasileira 1990- 2010. **Econ. soc.**, v. 23, n. 2, 2014.

GRANTHAM, R. **Sobretaxas de frete**: hora de rever? 2016. Disponível em: http://www.guiamaritimo.com.br/especiais/maritimo/sobretaxas-de-frete-hora-de-rever. Acesso em: 03 abr. 2018.

GREENWOOD, R.; HANSON, S. Waves In Ship Prices And Investment. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 130, n. 1, fev. 2015. p. 55-109.

GLOBAL SHIPPERS FORUM. **GSF announces plan to stop container surcharges**. 2016. Disponível em: https://globalshippersforum.com/media/gsf-announces-plan-to-stop-container-surcharges/>. Acesso em: 14 fev. 2017.

GLOBAL SHIPPERS FORUM. **Time for action on unsubstantiated shipping surcharges says GSF**. 2013. Disponível em: https://globalshippersforum.com/media/time-for-action-on-unsubstantiated-shipping-surcharges-says-gsf/. Acesso em: 14 jan. 2017.

GULLO, L. O Sistema de Conteinerização. **Inovação Uniemp,** Campinas, v. 3, n. 4, jul./ago. 2007.

HARALAMBIDES, H. E.; VEENSTRA, A. W. Modelling Performance in Liner Shipping. **Handbook of Transport Modelling**. Oxford, Pergamon, 2000.

HARALAMBIDES.H; CARIOU, P; BENACCHIO, M. Costs, Benefits and Pricing of Dedicated Container Terminals. [S.l.: s.n.], 2002.

HAYUT, Yehuda. Containerization and the Load Center Concept. **Economic Geography**, v. 57, n. 2, 1981.

HINCHLIFFE, P; Prohibition of Ocean Carrier Surcharges in Sri Lanka. **International Chamber of Shipping**, 2014.

HIRATA, E. Contestability of Container Liner Shipping Market in Alliance Era. **The Asian Journal of Shipping and Logistics**, v. 33, n. 1, mar. 2017.

HODGSON, J. R. F.; BROOKS, M. R. Recent Developments in International Shipping Policy and their Implications for Canada. [S.I.]: Dalhousie University, 2003.

IVERSEN, M. J.; POULSEN, R. T.; SORNN-FRIESE, H. The Role of National Shipping Policy: a Scandinavian Perspective on Shipping Policies in a Global Economy. **Ocean Yearbook Online**, v. 29, n. 1, 2015.

KALGORA, B; CHRISTIAN, T. The Financial and Economic Crisis, Its Impacts on the Shipping Industry, Lessons to Learn: The Container-Ships Market Analysis. **Open Journal of Social Sciences**, v. 4, n. 1, jan. 2016.

KAUFFMAN, G. O. **Transporte aéreo de carga**: análise do setor e das tecnologias utilizadas. 2009. 82 f. Trabalho apresentado para a obtenção do grau de administrador. Departamento de Administração, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

KEEDI, S. Taxas e sobretaxas no frete marítimo. **Revista Blog Guia Marítimo**, dez. 2016.

MEERSMAN, H. et al. **Competition Issues in Liner Shipping**. jun. 2015. DAF/COMP/WP2(2015)5.



MESSA, Alexandre. Poder de mercado no setor de transporte marítimo e impacto sobre os fluxos comerciais. IPEA. **Relatório de Pesquisa**, 2016. [S.l.]: IPEA, 2016.

MOREIRA, W. S. **O** desenvolvimento da navegação de Cabotagem no Brasil. In: ENCONTRO DE LOGÍSTICA DE TRANSPORTES, 6., 2011, São Paulo: FIESP, 2011. Apresentação de Slides.

Norddeutsche Landesbank. Air cargo market: assessments and forecasts. **Aviation Special**, 8 jul. 2015.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **Competition Issues in Liner Shipping**: Australia. 2015. DAF/COMP/WP2/WD(2015)7.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **Competition Issues in Liner Shipping**: European Union. 2015. DAF/COMP/WP2/WD(2015)1.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **Competition Issues in Liner Shipping**: European Union. 2015. DAF/COMP/WP2/WD(2015)1.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **Competition Issues in Liner Shipping**: United States. 2015. DAF/COMP/WP2/WD(2015)13.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **Executive Summary of The Roundtable On Competition Issues In Liner Shipping**. 2015. DAF/COMP/WP2/M(2015)1/ANN3.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **Competition Issues in Liner Shipping**. 2015. DAF/COMP/WP2(2015)5.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. ITF. **The Impact of Mega-Ships**. [S.l.]: ITF; OECD, 2015.

OLIVEIRA, A; PORTO, P. Serviços de cabotagem no Brasil: principais vantagens e desafios atuais. **Espacios**, v. 37, n. 8, 2016.

OLIVEIRA, F. Taxas e Sobretaxas. **Comércio Exterior Inteligente**, 2009. Disponível em: https://comexinteligente.wordpress.com/2009/05/21/taxas-e-sobretaxas/>. Acesso em: 03 abr. 2018.

OLIVEIRA, G. Determinants of European freight rates: the role of market power and trade imbalance. **Transportation research part E**: logistics and transportation review, v. 62, fev. 2014, 2013. p. 23-33.

OLIVEIRA, G. M. **Transporte Marítimo de Contêiner**: a importância dos navios *feeders* neste modal. 2010. 46 f. Trabalho apresentado para a obtenção do grau de tecnólogo em Construção Naval. Centro Universitário Estadual da Zona Norte. Rio de Janeiro, 2010.

PORTUAL. **Frete marítimo**: saiba quais são as taxas e sobretaxas. 2017. Disponível em: https://www.portual.com.br/blog/frete-maritimo-saiba/>. Acesso em: 03 abr. 2018.

PORTECONOMICS, 2016. **The puzzle of shipping alliances** http://www.porteconomics.eu/2017/04/20/the-puzzle-of-shipping-alliances-in-july-2016/ - Acesso em: 14 out 2016.

POTTERTON P. **Australian shipping policy**: what drives or constrains success? In: AUSTRALASIAN TRANSPORT RESEARCH FORUM 2016 PROCEEDINGS. 2016, Melbourne, 2016.

THALER, R. E.; SUNSTEIN, C. **NUDGE**: Improving Decisions About health, Wealth, and Happiness. [S.l.]: Yale University Press New Haven & London, 2008.

THOMPSON, M.; COCKERELL, J. Cabotage in New Zealand and Australia: a world of difference between neighbours? **Insight and Knowledge**, 13 jul. 2015.

UNCTAD. Review of Maritime Transport. [S.I.]: UNCTAD, 2015.

UNCTAD. Review of Maritime Transport. [S.I.]: UNCTAD, 2016.

UNCTAD. **Review of Maritime Transport**. [S.I.]: UNCTAD, 2017.

WEISS, Kenneth D. Building an Import/Export Business. 4. ed. Hoboken: Wiley, 2008.

ZOGAHIB, M. **Comércio Marítimo**. Rio de Janeiro: FEMAR, 2007.

LISTA DAS PROPOSTAS DA INDÚSTRIA PARA AS ELEIÇÕES 2018

- 1. Segurança Jurídica e Governança: o problema e a agenda
- 2. Segurança Jurídica e Governança na Infraestrutura
- 3. Segurança Pública: a importância da governança
- 4. O Brasil na OCDE: um caminho natural
- 5. Saúde Suplementar: uma agenda para melhores resultados
- 6. Educação: a base para a competitividade
- 7. Ensino de Engenharia: fortalecimento e modernização
- 8. Financiamento Privado de Longo Prazo: uma agenda para fortalecer o mercado de debêntures
- 9. Licenciamento Ambiental: propostas para a modernização
- 10. Biodiversidade: as oportunidades do uso econômico e sustentável
- 11. Mudanças Climáticas: estratégias para a indústria
- 12. Economia Circular: o uso eficiente dos recursos
- 13. Segurança Hídrica: novo risco para a competitividade
- 14. Modernizar a Tributação Indireta para Garantir a Competitividade do Brasil
- 15. Tributação da Renda de Pessoas Jurídicas: o Brasil precisa se adaptar às novas regras globais
- 16. Tributação sobre a Importação e Exportação de Serviços: mudar para uma indústria competitiva
- 17. Tributação no Comércio Exterior: isonomia para a competitividade
- 18. Relações de trabalho: caminhos para continuar a avançar
- 19. Modernização Previdenciária e da Segurança e Saúde no Trabalho: ações para avançar
- 20. Privatização da Infraestrutura: o que falta fazer?
- 21. Sistema Portuário: avanços, problemas e agenda
- 22. Transporte Marítimo de Contêineres e a Competitividade das Exportações
- 23. Transporte Ferroviário: colocando a competitividade nos trilhos
- 24. Saneamento Básico: uma agenda regulatória e institucional
- 25. Grandes Obras Paradas: como enfrentar o problema?



- 26. Energia Elétrica: custos e competitividade
- 27. Insumos Energéticos: custos e competitividade
- 28. Gás Natural: mercado e competitividade
- 29. Térmicas na Base: a escolha inevitável
- 30. Telecomunicações: modernização do marco institucional
- 31. Inovação: agenda de políticas
- 32. Indústria 4.0 e Digitalização da Economia
- 33. Compras Governamentais e Desenvolvimento Tecnológico: a experiência internacional e propostas para o Brasil
- 34. Propriedade Intelectual: uma agenda para o desenvolvimento industrial
- 35. Governança do Comércio Exterior: aperfeiçoamento de instituições e competências
- 36. Acordos Comerciais: as prioridades
- 37. Barreiras Comerciais e aos Investimentos: ações para abrir mercados
- 38. Investimentos Brasileiros no Exterior: superando os obstáculos
- 39. Defesa Comercial: agenda para um comércio justo
- 40. Financiamento e Garantias às Exportações: mais eficácia no apoio ao exportador
- 41. Facilitação e Desburocratização do Comércio Exterior Brasileiro
- 42. Documentos Aduaneiros: comércio exterior sem amarras
- 43. Política Industrial Setorial: conceitos, critérios e importância (esse documento será divulgado em um seminário específico dedicado ao tema)

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI

Robson Braga de Andrade Presidente

Diretoria de Políticas e Estratégia

José Augusto Coelho Fernandes Diretor

Diretoria de Desenvolvimento Industrial

Carlos Eduardo Abijaodi Diretor

Diretoria de Relações Institucionais

Mônica Messenberg Guimarães Diretora

Diretoria de Educação e Tecnologia

Rafael Esmeraldo Lucchesi Ramacciotti Diretor

Diretoria Jurídica

Hélio José Ferreira Rocha Diretor

Diretoria de Comunicação

Carlos Alberto Barreiros Diretor

Diretoria de Serviços Corporativos

Fernando Augusto Trivellato Diretor

Diretoria CNI/SP

Carlos Alberto Pires Diretor

CNI

Robson Braga de Andrade Presidente

Diretoria de Relações Institucionais - DRI

Mônica Messenberg Guimarães Diretora

Gerência Executiva de Infraestrutura - GEINFRA

Wagner Cardoso Gerente-Executivo

Matheus Braga Mariana Lodder Equipe Técnica

Claudio Frischtak Sandra Rios Pedro Motta Veiga Bernardo Fernandes João Mourão Consultores

Coordenação dos projetos do Mapa Estratégico da Indústria 2018-2022 Diretoria de Políticas e Estratégia - DIRPE

José Augusto Coelho Fernandes Diretor

Renato da Fonseca Samantha Ferreira e Cunha Maria Carolina Correia Marques Mônica Giágio Fátima Cunha

Gerência Executiva de Publicidade e Propaganda – GEXPP

Carla Gonçalves Gerente-Executiva

André Augusto Dias Produção Editorial

Área de Administração, Documentação e Informação – ADINF

Maurício Vasconcelos de Carvalho Gerente-Executivo

Alberto Nemoto Yamaguti Normalização

ZPC Comunicação Revisão Gramatical

Editorar Multimídia Projeto Gráfico e Diagramação

Athalaia Gráfica e Editora Impressão













CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA



