Nota Técnica

REFORMA DO SETOR BRASILEIRO DE CABOTAGEM: IMPACTOS SOBRE A COMPARAÇÃO INTERNACIONAL

Rafael Leão
Alexandre Messa

Nº 73

Diset
Diretoria de Estudos e Políticas
Setoriais de Inovação e Infraestrutura

Julho de 2020

ipea

Nota Técnica

REFORMA DO SETOR BRASILEIRO DE CABOTAGEM: IMPACTOS SOBRE A COMPARAÇÃO INTERNACIONAL

Rafael Leão
Alexandre Messa

Nº 73

Diset
Diretoria de Estudos e Políticas
Setoriais de Inovação e Infraestrutura

ipea

Governo Federal

Ministério da Economia
Ministro Paulo Guedes

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Manoel Rodrigues Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura
André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Mylena Fiori

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Nota Técnica

REFORMA DO SETOR BRASILEIRO DE CABOTAGEM: IMPACTOS SOBRE A COMPARAÇÃO INTERNACIONAL

Rafael Leão
Alexandre Messa

Nº 73

Diset
Diretoria de Estudos e Políticas
Setoriais de Inovação e Infraestrutura

Julho de 2020

ipea

EQUIPE TÉCNICA

Rafael Leão
Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.

Alexandre Messa
Técnico de planejamento e pesquisa na Diset/Ipea; secretário-adjunto na Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade (Seae) do Ministério da Economia.

DOI: http://dx.doi.org/10.38116/ntdiset73

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.
Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....7

2 COMPARAÇÃO INTERNACIONAL.....8

3 REFORMA DO SETOR DE CABOTAGEM.....10

4 AS MUDANÇAS EM DISCUSSÃO.....14

5 CONCLUSÃO E ENCAMINHAMENTOS.....16

REFERÊNCIAS.....17

1 INTRODUÇÃO[1]

Um fato amplamente documentado pela literatura econômica é a estagnação da produtividade brasileira ao longo das últimas décadas.[2] Esse fato caracteriza a perda de competitividade das empresas domésticas e se manifesta, por exemplo, no baixo crescimento econômico do país e na estagnação do nível de renda da população brasileira.

Enquanto o país apresentou um crescimento anual médio de 0,80% ao longo dos últimos dez anos, esse percentual se mostrou equivalente a 1,25% para a economia mundial, 2,58% para as economias de renda média[3] (das quais o Brasil faz parte) e 1,04% para a América Latina. Essa estagnação vem impactando negativamente também a competitividade das empresas domésticas e se manifestando na queda da participação brasileira nas exportações mundiais. De fato, enquanto o país era responsável por 1,42% das exportações mundiais em 2011, esse percentual se mostrou equivalente a 1,19% em 2016.[4]

Um dos diagnósticos encontrados na literatura é que essa estagnação da produtividade da economia brasileira seria consequência, entre outros fatores, de problemas regulatórios e concorrenciais.[5] Em outras palavras, regulações inadequadas e barreiras à livre concorrência seriam alguns dos determinantes da baixa produtividade da economia brasileira.

Os problemas regulatórios brasileiros podem ser colocados sob uma perspectiva internacional utilizando-se o Product Market Regulation (PMR) indicador da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que mede a qualidade regulatória dos países investigados. Na edição mais recente do PMR, a de 2018, entre 39 economias, o Brasil ocupava a penúltima posição, à frente apenas da Argentina. Esse resultado sinaliza a necessidade de o país aprimorar seus marcos regulatórios para sair do quadro de estagnação de sua produtividade.

Diversos países têm utilizado o indicador PMR, da OCDE, como uma referência para a identificação de uma agenda de reformas microeconômicas e do grau de avanço necessário dessas reformas com vistas a alcançar determinada referência internacional. Exemplo desse procedimento é documentado em OECD (2015), que discute uma série de reformas estruturais realizadas pela Itália no início desta década. Segundo essa publicação, as reformas no PMR implementadas na economia italiana teriam um potencial de levar o produto interno bruto (PIB) daquele país, depois de dez anos, a um patamar superior cerca de 2,6%. Esta pesquisa utiliza então a experiência desenvolvida na economia italiana e em outros países como um motivador e referencial.

Neste momento, está em discussão no governo brasileiro uma reforma do marco regulatório do setor de cabotagem. A regulação desse setor é baseada na Lei nº 9.432, de 1997.[6] Naquela época, essa lei representou um avanço regulatório, mas estabeleceu determinadas reservas de mercado direcionadas ao setor naval brasileiro. Ao longo das décadas seguintes, presenciou-se uma baixa participação do setor de cabotagem na matriz de transporte brasileira. Até onde é de conhecimento dos autores desta nota, a literatura é omissa em responder até que ponto essa baixa participação pode ser atribuída às reservas de mercado apontadas. Essa é uma questão que exige trabalhos futuros, a fim de se aprofundar o entendimento acerca do desenvolvimento da cabotagem brasileira.[7]

O objetivo desta nota é colocar em perspectiva internacional uma eventual reforma do setor doméstico de cabotagem, no intuito de verificar se essa reformulação é efetiva em alterar a qualidade regulatória do setor. Com esta análise, busca-se obter uma medida do grau necessário de ambição para que essa reforma tenha efeitos concretos sobre a competitividade da economia brasileira. Dessa forma, é necessário clarificar alguns pontos da legislação vigente (Lei nº 9.432/1997), hoje em discussão.

Em primeiro lugar, não há qualquer restrição quanto à origem de capital no setor, apesar de a atividade de cabotagem ser restrita a empresas brasileiras. Para que potenciais competidores entrem no mercado, contudo, é preciso que a empresa de cabotagem detenha a posse de embarcações brasileiras. Essa condição induz um significativo

1. Os autores agradecem a Davi Botelho, estatístico e pesquisador na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset) do Ipea, cujo apoio técnico foi fundamental para a realização deste trabalho; e a Bruno César de Araújo, técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea, pelos comentários. Qualquer erro ou equívoco desta *Nota Técnica* é de inteira responsabilidade dos autores.

2. Ver Ellery Júnior (2017), Messa (2015), De Negri e Cavalcanti (2014; 2015), Ferreira, Ellery Júnior e Gomes (2008), Gomes, Pessôa e Veloso (2003), entre outros.

3. Utilizou-se aqui a classificação de países de renda média do Banco Mundial, que compreende aqueles que apresentavam, em 2011, renda *per capita* entre US$ 1.026 e US$ 12.475.

4. Dados obtidos a partir de dados do United Nations Commodity Trade Statistics Database (UN Comtrade).

5. Ver Ipea (2018, cap. 10), para uma análise sobre a relação entre qualidade regulatória brasileira e a dinâmica de sua produtividade.

6. A legislação do setor também compreende, entre outros normativos, as Leis nºs 9.537/1997, 10.233/2001 e 10.893/2004, as Resoluções nos 266/2004 e 2.510/2012 da Antaq, e a Resolução Normativa nº 01/2015 da Antaq.

7. Dada essa omissão da literatura, este trabalho utiliza o comparativo internacional como referencial.

dispêndio de capital inicial para a formação de uma empresa brasileira de navegação (EBN), constituindo, assim, uma relevante barreira à concorrência.

Em segundo lugar, outro obstáculo relevante ao crescimento da atividade de cabotagem reside na exigência de contratação de construção de embarcações em estaleiro nacional para que a EBN possa realizar o afretamento a casco nu de embarcações estrangeiras. Para que possam expandir suas frotas e, consequentemente, aumentar a oferta de mercado por meio do afretamento de embarcações estrangeiras, as EBNs são, então, obrigadas novamente a realizar um significativo dispêndio de capital, na forma de embarcações de estaleiros brasileiros.

O argumento em defesa dessas barreiras concorrenciais – a exigência de posse de embarcação brasileira e a contratação de embarcação em estaleiro nacional para o afretamento de embarcação estrangeira a casco nu – costuma residir na alegação de que essas restrições funcionariam como um lastro que garantiria a regularidade da oferta de embarcações para realizar a cabotagem no mercado brasileiro. Caso contrário, uma eventual volatilidade no mercado internacional de transporte marítimo poderia, em momentos de maior atratividade econômica de outras rotas, desviar embarcações do mercado nacional, ocasionando, eventualmente, uma crise de oferta.

De forma contrária a esse argumento, verifica-se que a conquista de participação no mercado de cabotagem exige custo e tempo para as empresas operadoras se estabelecerem em rotas e fidelizar clientes. Portanto, a própria participação da empresa no mercado constitui também uma espécie de custo afundado (*sunk cost*), fazendo com que elas tendam a apresentar relutância em sair do mercado, mesmo sem a necessidade de lastro, em virtude de oscilações momentâneas de preços tanto no mercado doméstico quanto no internacional.[8]

Desse modo, uma eventual reforma do setor de cabotagem pode ter dois graus diferentes de ambição. O primeiro, mais modesto, apenas flexibilizaria as barreiras de crescimento das firmas, permitindo a elas, por exemplo, o afretamento de um maior número de embarcações para um mesmo lastro. O segundo, um pouco mais ambicioso, removeria uma maior parte das barreiras de entrada e crescimento das empresas, retirando a necessidade de lastro tanto para o afretamento de embarcações estrangeiras a casco nu quanto para constituir uma EBN.[9]

Esta nota mostra que uma reforma do setor de cabotagem que não remova barreiras concorrenciais relevantes, tais como a exigência de lastro, corre o risco de se revelar ineficaz, incorrendo em mais uma perda de oportunidade por parte da sociedade brasileira. De fato, uma reforma que procure apenas flexibilizações marginais manteria a economia do país bastante distante das melhores práticas internacionais, contribuindo para a estagnação da produtividade.

Para alcançar o objetivo proposto, este trabalho se divide em quatro seções, além desta introdução. A segunda seção apresenta brevemente o indicador PMR da OCDE, enquanto a seção seguinte reporta as implicações do indicador para a avaliação da regulação do setor de transporte aquaviário. A quarta seção avalia o impacto de uma eventual reforma do setor de cabotagem no comparativo internacional. Finalmente, a última seção apresenta as principais conclusões e suas implicações em termos de agenda de trabalho para a melhoria regulatória do setor de transporte aquaviário.

2 COMPARAÇÃO INTERNACIONAL

Em virtude da atual extensa agenda de reformas no setor de infraestrutura, o Ipea decidiu utilizar um indicador internacional que pudesse comparar a situação do Brasil com a de vários outros países nos diversos segmentos de infraestrutura. O índice mais adequado para possibilitar essa comparação é o PMR, elaborado pela OCDE. Outros indicadores de referência sobre o ambiente de negócios, como o *doing business* do Banco Mundial ou o *competitiveness index* do Fórum Econômico Mundial, possuem uma abordagem mais sistêmica e tentam compreender, inclusive, como aspectos institucionais não ligados diretamente à economia influenciam o ambiente de negócios dos países pesquisados. Apesar de relevantes e conceituados, não serviriam ao propósito de observar as mudanças regulatórias em discussão para um setor econômico específico, como é o caso.

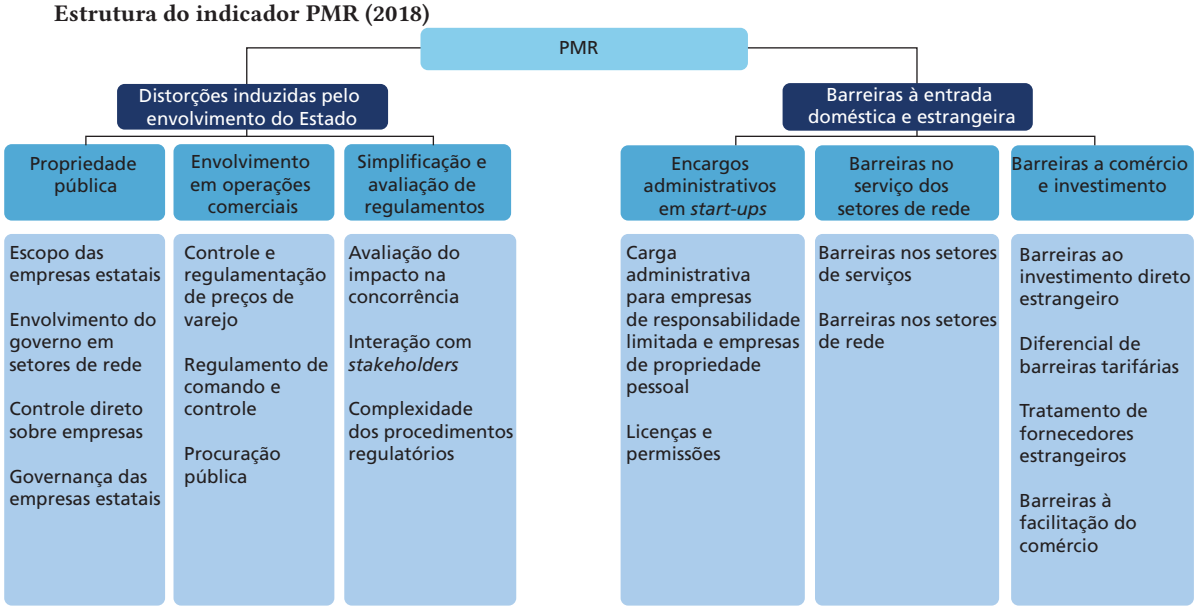
8. Com relação à fidelização de clientes, pelo lado da demanda, pode-se apontar a existência de cargas de baixo valor agregado e bastante sensíveis a preço, que teriam um maior potencial em migrar entre armadores conforme as oscilações de mercado. Por exemplo, em momentos de valorização cambial, a redução relativa no custo da tripulação brasileira poderia tornar viável a utilização de bandeira brasileira em navios que operam longo curso. Nesse contexto, as escalas dessas embarcações no Brasil para fazer cabotagem, aliadas aos ganhos de escala inerentes ao longo curso, poderiam exercer pressões competitivas nas empresas que operam exclusivamente cabotagem, por meio de cargas mais sensíveis a preço. Todavia, em que pese a dinâmica consequente de mercado, essa é uma questão que independe da exigência de lastro para o afretamento de embarcações estrangeiras.

9. Ao longo deste trabalho, sempre que for mencionado, estará subentendido que o afretamento a casco nu se realizaria com suspensão provisória da bandeira do país de origem, passando a embarcação a arvorar a bandeira brasileira.

O PMR possui uma abordagem mais direta, focada e restrita em setores econômicos tradicionalmente alvos de regulação estatal – os de infraestrutura – e em profissões com grande relevância na realização de atividades econômicas. O setor de cabotagem enquadra-se nessa delimitação e é um dos setores objeto da construção do índice.

O PMR é calculado a partir das respostas de um extenso questionário aplicado a todos os países da OCDE e a alguns países convidados, como o Brasil. com o emprego desse indicador, duas óticas de análise são possíveis, uma temática e transversal (figura 1) e a outra setorial (figura 2).

FIGURA 1
Estrutura do indicador PMR (2018)

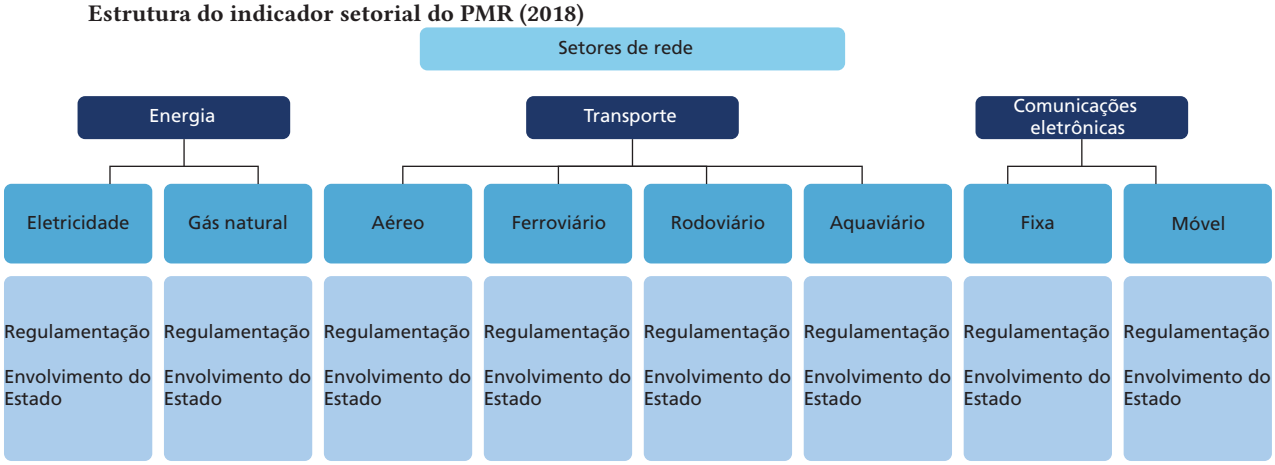


Fonte: PMR/OCDE.

Nessa perspectiva, o Brasil – com nota 2,62 – situa-se na 38a posição do *ranking* entre 39 países – dos quais cinco não são membros da OCDE. O *ranking* se desdobra em dois grandes temas – distorções induzidas pelo envolvimento do Estado e barreiras à entrada doméstica e estrangeira – que se subdividem em outros subtemas, conforme demonstrado na figura 1. A pontuação do PMR, para cada um dos subtemas e também para o índice geral varia de zero a seis – quanto mais próximo de zero, melhor; quanto mais próximo de seis, pior. Um sistema de médias simples compõe as notas dos temas superiores, até construir a nota geral.

Assim, a nota de propriedade pública, por exemplo, é uma média dos quatro subtemas abaixo dele: escopo das empresas estatais, envolvimento do governo em setores de rede, controle direto sobre empresas e governança das empresas estatais . No nível acima, a nota de distorções induzidas pelo envolvimento do Estado é a média propriedade pública, envolvimento em operações comerciais e simplificação e avaliação de regulamentos.

FIGURA 2
Estrutura do indicador setorial do PMR (2018)



Fonte: PMR/OCDE.

A forma de cálculo é a mesma descrita para o PMR transversal: notas variando de zero a seis, enquanto médias simples dos temas/setores inferiores fornecem a nota dos níveis superiores. Vale dizer que todas as perguntas do questionário que compõem o indicador setorial do PMR estão contidas na ótica transversal do indicador PMR, mas distribuídas em diferentes eixos e temas. Elas são rearranjadas em ambos os casos, inclusive com mudança de pesos e pontuações, para obedecer às respectivas lógicas de cada indicador.

3 REFORMA DO SETOR DE CABOTAGEM

3.1 A situação atual

A navegação por cabotagem está inserida no setor de transporte aquaviário, que trata ainda de transporte marítimo de longa distância, transporte por vias fluviais e também de transporte de passageiros por vias aquáticas. O indicador PMR para esse setor é composto por cinco dimensões: barreiras à entrada, propriedade estatal, integração vertical, regulação de preços, e barreiras a entrantes estrangeiros – sendo que esta última seção é totalmente dedicada à navegação por cabotagem.

A seguir serão analisadas cada uma das dimensões do indicador setorial do PMR e apresentadas as questões que levam a economia brasileira à posição desfavorável em que se encontra. Com isso, será possível identificar, à luz da comparação internacional, em quais pontos o país precisa avançar.

3.1.1 Barreiras à entrada

Este tópico abrange quatro questões. A primeira delas aborda a eventual possibilidade de leis ou regulações restringirem o número de concorrentes no mercado. Esse problema, contudo, não ocorre na legislação brasileira, na qual não há qualquer limite para tal.

A segunda questão se refere a uma eventual possibilidade de o regulador limitar a capacidade total de oferta do setor. Nesse caso, o Brasil, também, estaria em posição favorável, dado que a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) não tem competência para interferir na oferta de mercado. De fato, uma vez atendidos os requisitos legais (construída no Brasil, importada ou afretada a casco nu), a embarcação será autorizada a operar, sendo ainda a decisão da rota uma mera decisão de mercado, não cabendo ao regulador interferir na oferta por rota.[10]

A terceira questão é voltada à necessidade de licença ou autorização para se iniciar as operações de serviços de cabotagem. Naturalmente, no caso da legislação brasileira, esse serviço é realizado sob o regime de autorização. Com relação a esse ponto, é importante observar que a autorização da Antaq para constituição de EBN exige a posse de embarcação com bandeira brasileira. Portanto, uma eventual reforma das regras do afretamento de embarcação estrangeira a casco nu deve prever também a possibilidade de essa mesma embarcação ser utilizada para a devida constituição de EBN. Caso contrário, pode-se não obter o efeito desejado sobre potenciais entrantes de uma eventual liberalização do afretamento de embarcação estrangeira a casco nu.

Finalmente, a quarta questão se refere ao envolvimento de representantes do setor privado na aplicação das regulações de entrada. Nesse caso, o Brasil encontra-se em boa situação, uma vez que não há esse envolvimento no país.

Em síntese, em relação às barreiras de entrada, o problema da regulação brasileira reside na exigência de posse de embarcação com bandeira brasileira para fins de constituição de EBN. O caminho a se seguir consiste em: *i)* retirar a necessidade de lastro para o afretamento de embarcação estrangeira a casco nu; e *ii)* prever a possibilidade de utilização dessa embarcação afretada para cumprir o devido requerimento técnico para constituição de EBN.

3.1.2 Propriedade estatal

Quanto a essa dimensão, por três motivos basicamente, a economia brasileira apresenta uma posição bastante deficiente.

1) O governo federal detém o controle de oito autoridades portuárias (as chamadas Companhias Docas), que, por sua vez, administram dezenove portos públicos – entre as quais se destaca a principal empresa dessa atividade, a Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp).
2) O governo federal também detém o controle da Transpetro, subsidiária da Petrobras no setor de transporte marítimo.

10. Salienta-se que, no indicador do PMR, o entendimento quanto a essa questão é o oposto, entendendo a OCDE que a Antaq possuiria certo grau de discricionariedade para limitar o crescimento da oferta por meio de normas e regulamentos. Esse, porém, é um ponto em que nós, autores desta nota, discordamos da categorização realizada pela OCDE, embora seja importante lembrar também que esse entendimento (em nossa visão, questionável) tenha sido passado à OCDE pelo governo brasileiro na ocasião da resposta do questionário do PMR, em 2018.

3) A venda de participação do governo em empresas estatais que resulte em perda de controle necessita passar pelo Congresso, o que constitui uma dificuldade adicional no que se refere à retirada de intervenção do estado nas empresas do setor.

Portanto, para o aprimoramento da regulação do setor de transporte aquaviário, faz-se necessária a desestatização dessas empresas sob controle estatal. Com isso, em vez de envolvimento direto do Estado nas respectivas atividades econômicas, o objetivo de interesse público poderia ser preferencialmente alcançado por meios regulatórios.

3.1.3 Separação vertical

A possibilidade de integração vertical entre administração portuária e operadores de terminais portuários é outra questão problemática na legislação brasileira, e que piora a posição do Brasil no indicador da OCDE. Por um lado, o modelo adotado nos portos organizados prevê que os serviços de operação portuária e investimentos em superestrutura sejam realizados por empresas privadas, enquanto a administração do porto seria responsabilidade do setor público. Por outro lado, a Lei nº 12.815/2013, art. 25, §4º, admite a possibilidade de que os serviços de operação portuária sejam providos pela própria administração portuária, possibilitando a integração vertical entre as duas atividades. Essa possibilidade dada pela legislação pode gerar problemas concorrenciais no futuro, especialmente no caso da desejada desestatização das Companhias Docas.[11]

3.1.4 Regulação de preços

Nessa questão encontra-se o parâmetro em que a economia brasileira melhor se situa no comparativo internacional. Essa posição de destaque ocorre pela ausência de qualquer regulação de preços dos serviços de transporte aquaviário. Com isso, vigora no setor a livre negociação entre usuários e armadores.

3.1.5 Barreiras a entrantes estrangeiros

Essa dimensão do PMR será mais bem discutida adiante. Pode-se dizer, porém, que a economia brasileira apresenta resultados ambíguos nessa questão. Por um lado, não há necessidade do emprego de embarcações construídas no Brasil para a prestação do serviço de cabotagem e nem exigência quanto ao emprego de trabalhadores brasileiros.[12] Por outro lado, há restrições relevantes para o emprego de embarcações com bandeira estrangeira e para a oferta de serviço de cabotagem com embarcações que não sejam de propriedade de empresas brasileiras (mesmo com bandeira brasileira). Esses pontos são justamente os que serão foco de análise a seguir.

3.2 Resultados potenciais da reforma

A partir das possibilidades de reforma regulatória que estão em discussão atualmente, o trabalho seguinte consiste em simular os efeitos das diferentes propostas sobre o comparativo internacional em termos de transporte marítimo. As mudanças propostas para modernizar o setor ocorreriam principalmente em um ponto: barreiras a entrantes estrangeiros. Pela análise feita, não seriam feitas modificações de outra natureza na perspectiva do indicador do PMR.

Conforme foi dito, o ponto relevante da proposta de reforma regulatória é a questão da exigência ou não de lastro para afretamento a casco nu de embarcação estrangeira, com suspensão da bandeira de origem. Essa questão, que envolve a necessidade de posse de embarcações nacionais em alguma proporção para as embarcações estrangeiras afretadas, foi tratada no questionário do PMR referente a barreiras a entrantes estrangeiros (quadro 1). Para efeito da análise, quanto mais alta a nota, pior a qualidade regulatória.

As respostas originais marcadas para o caso brasileiro, para cada uma dessas quatro questões foram, respectivamente, seis, zero, seis e zero.[13] Assim, como regra, no mercado brasileiro de cabotagem, as embarcações provendo o serviço devem arvorar bandeira brasileira. Não há exigência, contudo, de que as embarcações tenham sido construídas no país, nem exigência quanto à nacionalidade da tripulação.[14]

11. Apesar de hoje não se observarem casos de integração vertical, isso não impede que esse ponto não possa ter relevância no futuro, principalmente, como apontado, em um contexto de privatização das empresas estatais do setor.

12. Não há exigência de tripulação brasileira pela legislação. Há, no entanto, uma série de dificuldades de incorporação de trabalhadores estrangeiros, em consequência da necessidade de obtenção de vistos de trabalho e aceitação, por parte da Marinha, de certificados desses profissionais para fins de emissão do Cartão de Tripulação de Segurança (CTS).

13. O questionário do PMR é respondido pelo governo brasileiro e validado pela equipe técnica da OCDE. De qualquer forma, um dos trabalhos da OCDE consiste em uniformizar os critérios de respostas para todos os diferentes países. Com isso, essa padronização, por vezes, pode levar a respostas não tão evidentes em casos nos quais é difícil a categorização em um simples parâmetro binário.

14. Com a ressalva de que a Lei nº 9.432/1997 exige que o comandante e o chefe de máquinas sejam brasileiros. Além disso, há restrições em nível infralegal que foram exploradas anteriormente.

QUADRO 1
Trecho do questionário do PMR referente a barreiras a entrantes estrangeiros (2018)

Tratamento diferenciado para estrangeiros	Peso da questão	Códigos das respostas			
Requisitos que as empresas de transporte precisam cumprir para oferecer serviços de transporte de carga entre portos da sua jurisdição (serviços de cabotagem).	-	Sim (entre qualquer porto do território nacional).	Sim (entre qualquer porto do território nacional), mas o requisito é para a União Europeia e não apenas para o país.	Sim (entre alguns portos do território nacional).	Não (não obrigatório).
A embarcação que deseja oferecer serviços de cabotagem deve ter bandeira nacional?	¼	6	3	3	0
A embarcação que deseja oferecer serviços de cabotagem deve ter sido construída em seu país?	¼	6	3	3	0
A embarcação que deseja oferecer serviços de cabotagem deve pertencer a uma empresa nacional?	¼	6	3	3	0
A tripulação da embarcação deve ser composta por cidadãos do seu país?	¼	6	3	3	0

Fonte: PMR/OCDE.
Elaboração dos autores.

Essas respostas provêm da interpretação direta da Lei nº 9.432/1997, que dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário no país. O art. 7º apresenta a obrigatoriedade de a operação das atividades de cabotagem serem realizadas por empresa brasileira; e os art. 9º e 10 apresentam as excessivas restrições ao afretamento de embarcações estrangeiras para operarem nesse mercado. *In verbis*:

> Art. 7º As embarcações estrangeiras somente poderão participar do transporte de mercadorias na navegação de cabotagem e da navegação interior de percurso nacional, bem como da navegação de apoio portuário e da navegação de apoio marítimo, quando afretadas por empresas brasileiras de navegação, observado o disposto nos arts. 9º e 10.
>
> (...)
>
> Art. 9º O afretamento de embarcação estrangeira por viagem ou por tempo, para operar na navegação interior de percurso nacional ou no transporte de mercadorias na navegação de cabotagem ou nas navegações de apoio portuário e marítimo, bem como a casco nu na navegação de apoio portuário, depende de autorização do órgão competente e só poderá ocorrer nos seguintes casos:
>
> I - quando verificada inexistência ou indisponibilidade de embarcação de bandeira brasileira do tipo e porte adequados para o transporte ou apoio pretendido;
>
> II - quando verificado interesse público, devidamente justificado;
>
> III - quando em substituição a embarcações em construção no país, em estaleiro brasileiro, com contrato em eficácia, enquanto durar a construção, por período máximo de trinta e seis meses, até o limite:
>
> a) da tonelagem de porte bruto contratada, para embarcações de carga;
>
> b) da arqueação bruta contratada, para embarcações destinadas ao apoio.
>
> Parágrafo único. A autorização de que trata este artigo também se aplica ao caso de afretamento de embarcação estrangeira para a navegação de longo curso ou interior de percurso internacional, quando o mesmo se realizar em virtude da aplicação do art. 5º, § 3º.
>
> Art. 10. Independe de autorização o afretamento de embarcação:

(...)

III - estrangeira a casco nu, com suspensão de bandeira, para a navegação de cabotagem, navegação interior de percurso nacional e navegação de apoio marítimo, limitado ao dobro da tonelagem de porte bruto das embarcações, de tipo semelhante, por ela encomendadas a estaleiro brasileiro instalado no país, com contrato de construção em eficácia, adicionado de metade da tonelagem de porte bruto das embarcações brasileiras de sua propriedade, ressalvado o direito ao afretamento de pelo menos uma embarcação de porte equivalente (Brasil, 1997).

A Lei nº 9.432/1997 não faz referência a uma eventual obrigatoriedade de a embarcação ter sido construída no país, de forma que não há qualquer exigência nesse sentido, mas faz menção à questão da tripulação. Inicialmente, o art. 4º dessa lei exige que comandante, mestre de máquinas e dois terços da tripulação de embarcações de cabotagem sejam brasileiros. Porém, no art. 11, o § 6º admite que, caso a embarcação esteja inscrita no Registro Especial Brasileiro (REB), apenas comandante e chefe de máquinas devam ser brasileiros. Essa aparente contradição é apenas um incentivo criado na lei para que as empresas operadoras de cabotagem no país se adequem às exigências para inscrição no REB. *In verbis*:

Art. 11. É instituído o Registro Especial Brasileiro - REB, no qual poderão ser registradas embarcações brasileiras, operadas por empresas brasileiras de navegação.

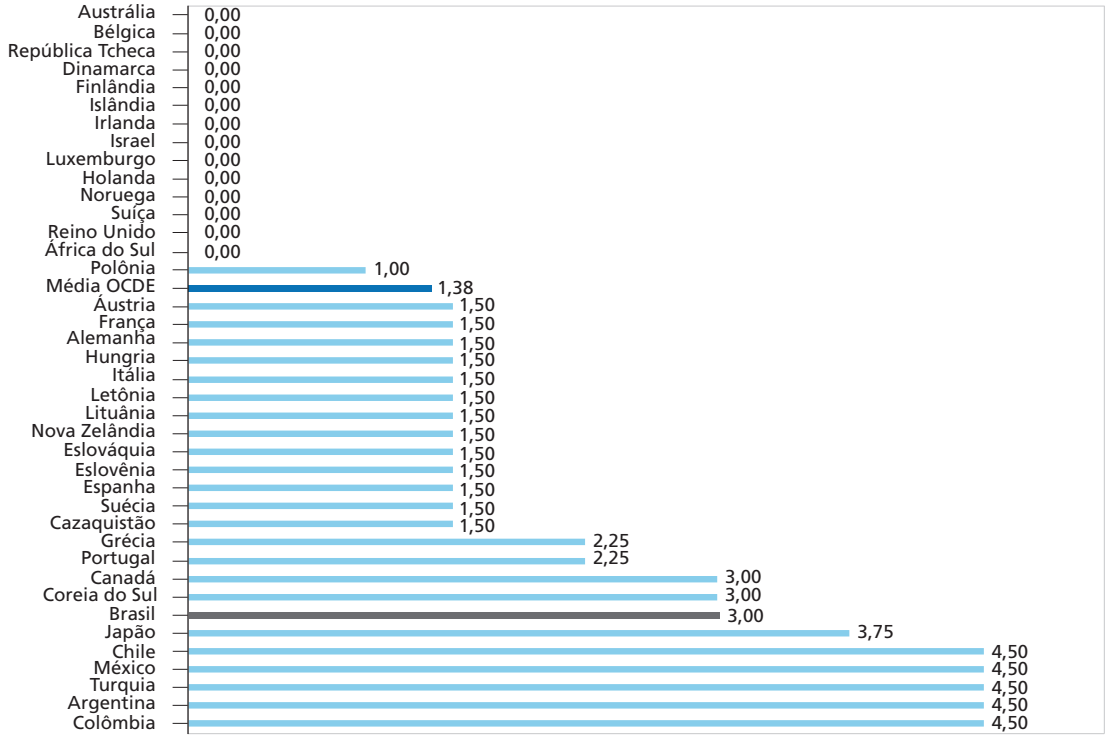
(...)

§ 6º Nas embarcações registradas no REB serão necessariamente brasileiros apenas o comandante e o chefe de máquinas (Brasil, 1997).

Observando o excerto do questionário do setor de transporte aquaviário referente apenas à cabotagem – barreiras a entrantes estrangeiros –, percebe-se que o Brasil também se apresenta no final do *ranking*. As notas nesse segmento variam de zero a seis, sendo quanto maior, pior a qualidade regulatória. Essa nota é obtida por meio da média simples das respostas das perguntas apresentadas anteriormente no quadro 1. Os países com pior nota chegaram a 4,5; diversos obtiveram nota de máxima qualidade regulatória, sendo um deles a África do Sul, que não é membro da OCDE; a nota média da OCDE foi 1,38; e o Brasil pontuou com nota 3 (gráfico 1).[15]

GRÁFICO 1

***Ranking* da qualidade regulatória de cabotagem**



Fonte: PMR/OCDE.
Elaboração dos autores.

15. Pode-se argumentar que o ideal fosse comparar países semelhantes ao Brasil, especialmente em termos de dimensão geográfica e de costa marítima. Esse raciocínio vai no sentido de que países de grandes dimensões, tal como o Brasil, teriam uma maior necessidade, em relação a países de menores dimensões, da atividade da cabotagem como um elemento de integração regional e, portanto, tenderiam a adotar políticas distintas. A dificuldade de uma comparação mais restrita, porém, reside no tamanho da amostra de países, o que faz com que se tenha poucos casos comparativos, os quais, por um motivo político ou outro, podem não ser exemplos de boas práticas regulatórias no setor de transporte aquaviário. Por esse motivo, argumenta-se aqui que a comparação com um maior número de países proveria uma maior riqueza de exemplos, em que pese a diversidade entre eles em termos de contexto social e econômico. De qualquer forma, fica para um trabalho futuro uma comparação entre regulações de países com dimensões de costa semelhantes à brasileira.

4 AS MUDANÇAS EM DISCUSSÃO

Conforme apontado anteriormente, a principal inovação potencial da reforma regulatória da atividade de cabotagem no país consiste na flexibilização da possibilidade de afretamento de embarcações estrangeiras. A flexibilização pode ser mais moderada, no caso da exigência de lastro, ou mais ambiciosa, caso se consiga remover plenamente as restrições de lastro.

Para entender como essas duas possibilidades impactariam no comparativo internacional, é preciso entender o rol de possibilidades quanto à obrigatoriedade de cada um daqueles quatro critérios considerados centrais na regulação de atividade de cabotagem, com base no PMR.

1) A possibilidade de importação de serviços de afretamento de embarcação (pergunta 3).
2) A possibilidade de importação de serviços de cabotagem (pergunta 1).
3) A existência de política industrial para o setor naval associada à atividade de cabotagem (pergunta 2).
4) A existência de barreiras à livre mobilidade de trabalhadores de qualquer nacionalidade nessa atividade no território nacional (pergunta 4).

As respostas (e notas) possíveis são também quatro.

1) Sim (entre qualquer porto do território nacional) – nota 6.
2) Sim (entre qualquer porto do território nacional), mas o requisito é para a UE e não apenas para o país – nota 3.
3) Sim (entre alguns portos do território nacional) – nota 3.
4) Não (não obrigatório) – nota 0.

Essas respostas não devem ser lidas e interpretadas em sua literalidade, pois elas não abarcam toda a diversidade de arranjos legais e infralegais que os países adotam para regular, em maior ou menor grau, a atividade de cabotagem dentro daqueles quatro critérios apresentados anteriormente. A leitura deve mirar a interpretação da legislação nacional e compreender o grau de severidade e restrição por ela imposta.

Tendo isso em mente, a interpretação sobre a obrigatoriedade ou não de lastro reduziria a nota do Brasil para zero no caso da não exigência de lastro na questão da possibilidade de afretamento de embarcação estrangeira (pergunta 3). No primeiro caso – com lastro –, a nota brasileira permaneceria seis, apesar de certas flexibilizações, pois, ainda assim, haveria a obrigatoriedade da propriedade de alguma quantidade mínima de embarcações brasileiras por parte da EBN.

No segundo caso – sem lastro –, a nota cairia para zero porque a não exigência de lastro tornaria virtualmente possível às EBNs o afretamento de embarcação estrangeira, sem a necessidade de a empresa ter posse, ou contrato de construção, de uma quantidade mínima de embarcações brasileiras para poder realizar esse afretamento. Sem essa obrigação, as empresas de navegação ganhariam um amplo grau de liberdade para ajustar a oferta de serviço com uma menor exigência de dispêndio de capital.

Assim, por um lado, a remoção da exigência de lastro implicaria uma sinalização de melhora na qualidade regulatória brasileira. Por outro, a manutenção dessa exigência, mesmo com uma flexibilização, constituiria uma alteração muito tímida no arcabouço regulatório, de tal forma que manteria inalterada a perspectiva brasileira na comparação internacional.

Outro ponto em discussão diz respeito à previsão de liberalização de afretamento de embarcação estrangeira a tempo ou a viagem, sem suspensão de bandeira, em rotas e mercados específicos, a serem definidos em regulamento. Essas são as chamadas operações especiais, que têm como objetivo uma flexibilização mais acentuada com vistas a suprir mercados carentes de oferta.

Em termos de comparativo internacional, nas respostas elencadas, essa previsão implicaria uma possibilidade de prestação de serviço de cabotagem com bandeira estrangeira em alguns portos. Com isso, na primeira questão do quadro 1 se obteria uma alteração da nota da economia brasileira de seis para três.

Se a discussão relevante ficasse circunscrita à questão do lastro e das operações especiais, o Brasil melhoraria sua posição no *ranking* da seguinte maneira: sem lastro, a nota brasileira cairia para 0,75; e com lastro, para 2,25.

Um terceiro ponto relevante a ser discutido é a exigência de contratação de brasileiros nas embarcações afretadas com bandeira estrangeira. A legislação atual, como já foi visto, exige que apenas o comandante e o chefe de máquinas sejam brasileiros. A pontuação do Brasil nesse quesito foi zero, pois o entendimento do PMR é de que esse nível de restrição é mínimo: a tripulação de uma embarcação é muito numerosa e, do ponto de vista econômico, exigir a presença de cidadãos nacionais para apenas esses dois postos não constitui uma restrição relevante.

A proposta atual, no entanto, insere a obrigatoriedade da contratação de pelo menos dois terços de marítimos nacionais nas embarcações afretadas com bandeira estrangeira. A nova regra proposta, então, geraria a seguinte condição de mercado: *i)* a exigência de pessoal brasileiro nas embarcações com bandeira brasileira (afretadas ou próprias) ficaria restrita apenas aos postos já citados; e *ii)* a exigência de pessoal brasileiro nas embarcações com bandeira estrangeira seria de dois terços.

Dessa forma, a qualidade regulatória sofre uma piora sensível. A nota não subiria para seis, pois uma parcela do mercado – a das embarcações de bandeira brasileira – ainda teria liberdade para compor sua tripulação. Não seria possível, entretanto, permanecer em zero, pois essa restrição se daria justamente sobre aquela parcela do mercado que se quer estimular com a instituição das operações especiais. Em termos de comparativo internacional, nas respostas elencadas, essa previsão implicaria a exigência de determinado quantitativo de tripulação brasileira na prestação de serviço de cabotagem com bandeira estrangeira em alguns portos (conforme as operações especiais descritas anteriormente). Com isso, na quarta questão do quadro 1 haveria uma alteração da nota da economia brasileira de zero para três.

Assim, as duas últimas alterações regulatórias ficariam equilibradas. A flexibilização provida pelas operações especiais seria compensada pela exigência de um percentual de trabalhadores brasileiros nessas embarcações, mantendo constante a perspectiva brasileira na comparação internacional. Assim sendo, a pontuação do Brasil ficaria da seguinte forma: sem lastro, a nota brasileira cairia para 1,5; e com lastro, permaneceria 3.

A partir dessas conclusões, simulou-se a alteração que a economia brasileira obteria no indicador PMR, especificamente no que se refere à regulação do setor de cabotagem. Conforme se percebe na figura 3, caso a reforma do setor seja implementada com a remoção das restrições de afretamento de embarcações estrangeiras a casco nu, o resultado seria uma redução de 92% na distância da economia brasileira para a média da OCDE. Assim, mais importante que as posições que o Brasil avançaria no *ranking* é o fato de que a economia brasileira se aproximaria ligeiramente das melhores práticas internacionais.

Por sua vez, caso a reforma seja implementada sem a remoção por completo das restrições ao afretamento de embarcação brasileira a casco nu, a distância da economia brasileira em relação à média da OCDE permaneceria inalterada. Em outras palavras, em termos de comparativo internacional, as mudanças regulatórias seriam insignificantes.

Portanto, a questão específica da exigência de contratação de pessoal brasileiro em proporção de dois terços do total de trabalhadores em embarcações de bandeira estrangeira afretadas a tempo ou a viagem, apresenta-se como uma medida na direção oposta ao espírito de liberalização e desregulamentação do debate atual. Justamente naquele segmento do mercado – embarcações estrangeiras afretadas – para o qual se planeja uma maior flexibilização de regras com vistas a alavancar a competição e os investimentos, é imposta uma restrição dessa natureza. O objetivo dessa exigência, obviamente, é garantir o emprego no setor mesmo com uma ampliação do afretamento a tempo ou a viagem, sem suspensão de bandeira. Esse objetivo, porém, pode ser mais bem alcançado por meios infralegais que garantam uma maior flexibilidade em resposta às oscilações do ambiente econômico.

FIGURA 3
Impactos sobre o indicador PMR (2018)

Mudança regulatória **sem** lastro

país	nota
Australia	-
Belgium	-
Czech Republic	-
Denmark	-
Finland	-
Iceland	-
Ireland	-
Israel	-
Luxembourg	-
Netherlands	-
Norway	-
Switzerland	-
United Kingdom	-
South Africa	**-**
Poland	1.00
Média OCDE	1.38
Austria	1.50
France	1.50
Germany	1.50
Hungary	1.50
Italy	1.50
Latvia	1.50
Lithuania	1.50
New Zealand	1.50
Slovak Republic	1.50
Slovenia	1.50
Spain	1.50
Sweden	1.50
Kazakhstan	**1.50**
Brazil pós-reforma	**1.50**
Greece	2.25
Portugal	2.25
Canada	3.00
Korea	3.00
Brazil	**3.00**
Japan	3.75
Chile	4.50
Mexico	4.50
Turkey	4.50
Argentina	**4.50**
Colombia	**4.50**

Um sensível avanço de 1,5 ponto reduziria a distância da média da OCDE dos atuais 1,63 para 0,12

Mudança regulatória **com** lastro

país	nota
Australia	-
Belgium	-
Czech Republic	-
Denmark	-
Finland	-
Iceland	-
Ireland	-
Israel	-
Luxembourg	-
Netherlands	-
Norway	-
Switzerland	-
United Kingdom	-
South Africa	**-**
Poland	1.00
Média OCDE	1.38
Austria	1.50
France	1.50
Germany	1.50
Hungary	1.50
Italy	1.50
Latvia	1.50
Lithuania	1.50
New Zealand	1.50
Slovak Republic	1.50
Slovenia	1.50
Spain	1.50
Sweden	1.50
Kazakhstan	**1.50**
Greece	2.25
Portugal	2.25
Canada	3.00
Korea	3.00
Brazil	**3.00**
Brazil pós-reforma	**3.00**
Japan	3.75
Chile	4.50
Mexico	4.50
Turkey	4.50
Argentina	**4.50**
Colombia	**4.50**

A exigência de pessoal nacional compensa a modesta melhora regulatória limitada pela exigência de lastro

Fonte: PMR/OCDE.
Elaboração dos autores.
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

5 CONCLUSÃO E ENCAMINHAMENTOS

A lógica de construção do indicador geral e dos indicadores temáticos e setoriais do PMR privilegia a liberalização e a desregulação dos mercados. Em caso hipotético – e, de forma geral, no caso prático –, essa é uma perspectiva razoável. Mercados com baixa interferência do estado e com regras mais flexíveis à atuação do setor privado tendem a dinamizar a economia, aumentar a concorrência e incentivar os investimentos. Intercorrências de naturezas diversas podem, contudo, gerar outras perspectivas de análise no caso prático.

Na questão específica da necessidade de lastro, o que está em debate, essencialmente, é a real existência da volatilidade de mercado e o risco daí decorrente de um eventual prejuízo à regularidade da oferta. Sobre esse ponto,

não se realizou, neste trabalho, nenhuma análise. O esforço se manteve restrito ao impacto regulatório à luz do PMR, que possui o viés de análise apontado no parágrafo anterior.

Nesse caso, parece que a questão central é que, sendo baixo o risco de uma quebra de oferta decorrente de volatilidades inerentes ao mercado de transporte marítimo, a exigência de lastro pode configurar uma barreira à entrada – com a consequência de reduzir o potencial de novos investimentos no setor –; e sendo alto o risco apontado, a simulação feita aqui sobre o PMR deve ser observada com mais cautela. Os rankings e as pontuações apresentadas têm o objetivo de estabelecer um comparativo internacional e um parâmetro adicional para contribuir com as análises, e de maneira alguma substituem o entendimento das reais condições do mercado nacional e de suas singularidades.

De qualquer forma, a comparação internacional realizada nesta nota procura auxiliar na decisão acerca do grau de ambição da reforma. Mais precisamente, mostra-se que, no que se refere ao setor de transporte aquaviário, a economia brasileira ainda estaria distante das melhores práticas internacionais, mesmo com as alterações que têm sido propostas no marco regulatório da cabotagem. Assim, uma reforma efetiva da Lei nº 9.432/1997 deve buscar a convergência regulatória desse setor da economia brasileira com o das economias avançadas. Além disso, quanto à regulação do setor de transporte aquaviário, no qual a cabotagem é apenas um segmento, ainda há um longo caminho a ser percorrido para que o país alcance as melhores práticas internacionais.

Com isso, por meio da comparação internacional, percebe-se que possíveis caminhos para que a economia brasileira se aproxime das melhores práticas internacionais são: *i)* a remoção da exigência de posse de embarcação para a constituição de EBN; *ii)* a privatização das empresas estatais do setor; *iii)* a vedação legal da possibilidade de integração vertical entre administrador e operador portuário em portos organizados; e *iv)* a eliminação de restrições ao afretamento de embarcações estrangeiras a casco nu, com a suspensão da bandeira de origem.

Finalmente, esta *Nota Técnica* sugere, como agenda de trabalho para o futuro, uma discussão mais qualificada sobre outros três assuntos que são relevantes para o transporte aquaviário brasileiro: a designação da regulação econômica da praticagem à Antaq; a extinção do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM); e a denúncia dos acordos marítimos de reserva de carga com Argentina e Uruguai.

Todas as questões apresentadas nesses dois últimos parágrafos, além de outras mais, formam uma importante agenda de trabalho para o aprimoramento regulatório no setor de transporte aquaviário. Reformas profundas desse tipo são necessárias para se retirar a economia brasileira da estagnação de sua produtividade, que já vem de quatro décadas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997. Dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 467, 9 jan. 1997.

DE NEGRI, F.; CAVALCANTE, L. R. (Org.). **Produtividade no Brasil**: desempenho e determinantes. Brasília: Ipea, 2014. v. 1.

_____. **Produtividade no Brasil**: desempenho e determinantes. Brasília: Ipea, 2015. v. 2.

ELLERY JÚNIOR, R. Produtividade total dos fatores no Brasil no período pós-reformas: comportamento e possíveis explicações. **Economia Aplicada**, v. 21, n. 4, p. 617-633, 2017.

FERREIRA, P. C.; ELLERY JÚNIOR., R.; GOMES, V. Produtividade agregada brasileira (1970-2000): declínio robusto e fraca recuperação. **Estudos Econômicos**, v. 38, n. 1, 2008.

GOMES, V.; PESSÔA, S.; VELOSO, F. Evolução da produtividade total dos fatores na economia brasileira: uma análise comparativa. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 33, n. 3, 2003.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Desafios da nação**. Brasília: Ipea, 2018. v. 1.

MESSA, A. Impacto das barreiras comerciais sobre a produtividade da indústria brasileira. **Brasil em Desenvolvimento**: Estado, Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, 2015.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Structural reforms in Italy**: impact on growth and employment. Paris: OECD Publishing, 2015.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação
Reginaldo da Silva Domingos

Supervisão
Carlos Henrique Santos Vianna

Revisão
Bruna Oliveira Ranquine da Rocha
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Elaine Oliveira Couto
Lis Silva Hall
Mariana Silva de Lima
Marlon Magno Abreu de Carvalho
Vivian Barros Volotão Santos
Laysa Martins Barbosa Lima (estagiária)

Editoração
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Mayana Mendes de Mattos
Louise de Freitas Sarmento (estagiária)

Capa
Danielle de Oliveira Ayres
Flaviane Dias de Sant'ana

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo
70076-900 – Brasília – DF
Tel.: (61) 2026-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em linux libertine 10/13 (texto)
Ubuntu bold (títulos, gráficos e tabelas)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA ECONOMIA

PÁTRIA AMADA BRASIL GOVERNO FEDERAL