

BR do Mar: desafios da cabotagem e flexibilização dos afretamentos

"A vida, ai, quão breve navegação de cabotagem!"

Jorge Amado, "Navegação de Cabotagem", 1992

O tráfego de cabotagem é definido pelo regulamento aduaneiro como o transporte que se efetua entre portos e aeroportos nacionais, cosendo tramas entre os pontos interiores da costura do território aduaneiro [1] sobre o qual passamos a caminhar nesta coluna a partir deste momento, a começar pelos bordos: a costa continental que se estende do Cabo Orange ao Chuí e, mais especificamente, as 12 milhas marítimas do mar territorial brasileiro e sua zona contígua [2], sem prejuízo da navegação entre um porto costeiro e um fluvial. A navegação costeira, que se opõe à de longo curso, é a que se busca emulao ao transporte por cabotagem, a "BR do Mar", introduzida no Brasil pela Lei nº 14.301, de 7/1/2022.



Leonardo Branco
professor
e conselheiro do Carf

Recorde-se, antes, que cabe ao legislador ordenar os transportes aéreo,

aquático e terrestre, como desejou o constituinte originário (artigo 178, Constituição de 1988), e, por esse motivo, à lei se lega o trabalho de abordar a atual composição majoritária da matriz de transporte de cargas e pessoas concentrada no modal rodoviário [3]. Observe-se que a própria alcunha "BR" sobre águas é reflexo do rodoviarismo, opção histórica merecedora de reprovação pelos estudiosos no tema, que a consideram inadequada para o transporte de grandes volumes ou de longos percursos [4].



Se cada caminhão transporta o equivalente a um contêiner, um cargueiro típico de cabotagem é capaz de transportar 4,5 mil dessas unidades por um custo por quilo e impacto ambiental expressivamente menores, sem interrupções de percurso. Não se trata, por outro lado, de se rejeitar o estímulo ao mar por competir com as estradas, vez que os portos demandarão a criação de centros de distribuição para escoamento das cargas agregadas no navio e acumuladas nos portos, cabendo, antes, a busca da integração dos modais de transporte. Ainda que grande parte dos portos brasileiros opere como *feeders*, sem condições de receber grandes embarcações, remetendo as mercadorias a portos *hubs*, considerável parcela das cargas que passam pelos terminais são transportadas por rodovias que abastecem os centros urbanos.

O incentivo ao uso dos demais modais (aquaviário, ferroviário, aéreo ou dutoviário) acaba por crescer, portanto, à reflexão em torno do transporte, elo que possibilita a integração das etapas logísticas ao movimentar os materiais acabados, insumos e produtos intermediários no fluxo contínuo das cadeias de valor, promovendo praticamente todos os setores produtivos do país. Por um lado, estudos da Confederação Nacional dos Transportes (CNT) apontam declínio consistente dos investimentos em infraestrutura de transporte de 2010 até 2020 [\[5\]](#); por outro, projeções do Plano Nacional de Logística (PNL) envolvem cenários de incremento da malha ferroviária até o ano de 2025 [\[6\]](#), com impacto sobre a demanda portuária e a cabotagem. Tanto um como outro dado tornam ainda mais importante um olhar sobre a lei recém-promulgada que, apesar de ter como centro de gravidade o Direito Marítimo, derrama consequências importantes sobre questões absolutamente sensíveis ao Direito Aduaneiro e ao Tributário e sobre o debate em torno do desenvolvimento nacional.

Há pontos importantes a serem destacados: antes da edição da lei, o navio de bandeira estrangeira apenas estava autorizado a realizar o frete se não houvesse nenhum navio brasileiro disponível para fazê-lo, o que obrigava os operadores a realizarem a chamada circularização no Sistema de Afretamento na Navegação Marítima e de Apoio (Sama/Antaq). Apenas caso frustrado o chamamento público em busca de uma Empresa Brasileira de Navegação (EBN) passava a ser possível o afretamento de embarcação de empresa estrangeira.

A proposta inicial, que não perdurou na lei aprovada, era a de que tais embarcações estrangeiras estariam obrigadas a manter dois terços de tripulantes brasileiros, tendo como contrapartida a aplicação da legislação trabalhista do país do navio. A retirada se deu, de um lado, sob o argumento de que os contratos de trabalho, ainda que celebrados sob afretamento, devem seguir as regras da convenção da Organização Internacional do Trabalho (OIT), da Constituição, e a legislação trabalhista brasileira, além de acordos e convenções coletivas de trabalho. De outro, que a exigência regulatória implicaria um custo maior que estimularia a continuidade da circularização e, logo, a ineficácia da medida, mais gravosa que a Resolução Normativa nº 6, de 1º/12/2017, do Conselho Nacional de Imigração. Restou, na lei aprovada, a obrigatoriedade para que a embarcação afretada mantenha comandante, mestre de cabotagem, chefe de máquinas e condutor de máquinas brasileiros.



No entanto, a mais significativa inovação da BR do Mar é a flexibilização dos afretamentos e, em especial, a possibilidade de afretamento de embarcação estrangeira a casco nu para operações por cabotagem independente da empresa possuir embarcação própria. Nesse tipo de contrato, a embarcação é disponibilizada desarmada (sem tripulação, comandante, combustível ou suprimentos), e o afretador adquire a gestão náutica e comercial sob sua responsabilidade, devendo o navio ser registrado no país (bandeira brasileira).

É diferente do contrato de afretamento por tempo [\[7\]](#), quando a EBN não realiza a armação do navio, mas contrata o terceiro, responsável por operar a embarcação. A lei passa a relativizar a exigência do lastro, ou seja, a determinação de que a EBN possa afretar a casco nu apenas 50% da quantidade de navios de sua propriedade, percentual a ser definido em Decreto que levará em conta a quantidade total de embarcações afretadas pelo grupo econômico da empresa afretadora a fim de evitar a prática do *one ship, one company*. E deixa de lado, ainda, a condição de celebrar contrato a tempo apenas diante da inexistência de navio com bandeira brasileira disponível no Sama/Antaq.

Segundo os novos critérios, a empresa habilitada passa a estar autorizada a afretar por tempo navios de sua subsidiária integral estrangeira (ou de uma subsidiária integral estrangeira de outra empresa brasileira de navegação) sediada em país que respeite a convenção internacional sobre o trabalho marítimo (MLC/OIT), que passou a vigorar no Brasil em 7/5/2021. Esses navios poderão ser de propriedade dessas empresas subsidiárias ou estarem em sua posse, uso e controle, sob contrato de casco nu. Assim, segundo explicação do Ministério de Infraestrutura, a EBN constitui uma empresa no exterior que, por seu turno, adquire ou afreta a casco nu uma embarcação, e a afreta a tempo para a EBN, o que traria como vantagem a redução de custos operacionais e a manutenção do controle da navegação na empresa brasileira. É nesse sentido que a norma prevê a criação da Empresa Brasileira de Investimento na Navegação (EBN-i), voltada a constituir frota e fretar as embarcações para EBNs operarem, mais uma medida voltada a dispensar a necessidade de empresas brasileiras investirem em frota própria, mas não a responsabilidade da companhia pela operação. A proposta visa a reduzir a exposição do setor ao mercado internacional na medida em que compromete a embarcação com o mercado brasileiro.

Os requisitos para a concessão da habilitação no programa BR do Mar envolvem estar a empresa autorizada a operar como EBN na cabotagem, comprovar situação de regularidade fiscal federal, e apresentar informações periódicas relativas à sua operação no Brasil, todavia pendente de regulamentação. O afretamento passará a poder ser realizado desta forma na hipótese em que o grupo aumentar o número de embarcações próprias efetivamente operantes, de substituição de embarcação de tipo semelhante, no atendimento exclusivo de contratos de transporte de longo prazo, e no caso de prestação exclusiva de transporte de cargas em tipo, rota ou mercado ainda não existentes ou consolidados na cabotagem brasileira.

As embarcações afretadas serão automaticamente submetidas ao regime aduaneiro especial de admissão temporária sem necessidade de registro da declaração de importação e com suspensão total de tributos incidentes sobre a importação: II, IPI-Importação, PIS/Cofins-Importação, Cide-Combustível e AFRMM. Para um olhar detido sobre o regime e sobre importantes desdobramentos da convenção relativa à admissão temporária de 1990, a Convenção de Istambul, sugere-se o [recente texto desta coluna](#) que tratou do fim do ATA Carnet.



Um dos objetivos do programa BR do Mar é otimizar o emprego dos recursos oriundos da arrecadação do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), o que envolve tanto aspectos de incidência, ainda que a alteração das alíquotas tenha sido vetada, como também reorganizar a destinação do produto da sua arrecadação. Nesse contexto, para os casos de cabotagem, interior fluvial e lacustre com origem ou destino final nas regiões Norte e Nordeste, prorrogou-se a não incidência da cobrança até 8/1/2027.

Importante inovação é que os recursos passarão a poder ser destinados às embarcações estrangeiras afretadas por tempo de subsidiárias integrais de uma EBN. Além disso, poderão ser utilizados, entre outros, não apenas para jumborização (aumento de capacidade de carga), conversão, modernização, docagem e reparação, mas também para a manutenção de embarcações (próprias ou afretadas), para garantia à construção de navio, ou mesmo para a aquisição ou construção de embarcações novas, em todos os casos desde que em estaleiro brasileiro. Apesar do interesse do Ministério da Infraestrutura, em virtude da ausência de estimativas de impacto da renúncia de receitas, procedeu-se ao veto, ainda passível de reversão no Congresso Nacional, da retomada do Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária (Reporto), encerrado em 31/12/2020.

A recente escassez de contêineres motivada, em especial, pela demanda de grandes portos exportadores com condições mais rentáveis que acabam por atrair os armadores e também por conta de medidas sanitárias de retenção de embarcações decorrentes da pandemia representam atrasos, aumento do frete, das filas de navios e congestionamento de cargas destinadas à exportação nos portos, o que impacta a cadeia logística global, e, entre outros, o setor agroexportador brasileiro. Nesse sentido, a busca de estratégias para diminuir a exposição a aumentos de demanda que levam à desmobilização de navios dos armadores é de grande importância, tal qual a tentativa de atrair registro de embarcações e estimular o transporte marinho.

O programa busca alternativas ao: 1) afretamento a tempo, suscetível às intempéries internacionais e à volatilidade do frete; e 2) à obrigação de uso de bandeira brasileira, de custo mais elevado. Diante da conhecida concentração de empresas no setor de navegação, são bem-vindas medidas tendentes a atrair empresas de médio porte ao setor, reduzir custos e fixar frota em busca de regularidade a ser obtida por meio da oferta permanente de embarcações a custos próximos aos de bandeira estrangeira e da eliminação de barreiras praticamente intransponíveis de entrada (considerando o lastro diante do custo envolvido na construção de um navio), pois a cabotagem voltada a transportar a economia doméstica depende de escala. Diante de um volume baixo, a espera pela formação de volume de carga no *hub* para apenas então promover o transporte estimula o operador logístico a optar pelo modal rodoviário, ainda que a um custo maior, motivo pelo qual se busca ampliar disponibilidade de frota de navios.



Importante debate em torno da BR do Mar é aquele em torno da indústria naval, de modo a não se esvaziar o conteúdo local e retirar mercado dos estaleiros locais, sendo necessário que as empresas sejam incentivadas a investir na frota brasileira, que não pode correr o risco de envelhecer e se precarizar. De um lado, é fato que a lei busca resolver uma questão pontual e não propor um projeto de política industrial, mas, por outro, as normas devem estar em harmonia com um programa nacional claro baseado em investimentos em infraestrutura, como defendemos em [outros momentos nesta coluna](#) e, nesse sentido, é pertinente a discussão em torno do uso de ZPEs para a construção de embarcações no Brasil.

Uma política de Estado que conecte os diferentes marcos legais voltada à provisão de infraestrutura portuária, de estruturação multimodal e de apoio à indústria gerará ganhos em escala para o país. E é importante dizer que o sucesso da cabotagem passa também pelo esforço de redução da burocracia, bem como pela integração de diversos programas rumo à construção de uma proposta estruturada voltada à remoção de obstáculos internos, vez que "(...) *O desenvolvimento não é mero crescimento econômico, pois envolve transformações estruturais profundas*" [8], conclusão a que chegou também o Tribunal de Contas da União [9]. As iniciativas OEA, as medidas de facilitação do comércio, o Portal Único, o despacho sobre águas, o *Port Community System*, o projeto Porto sem Papel, entre outras, devem ser conectadas a esse desenho de Estado para não se tornarem um mosaico de temas esparsos que nem sempre conversam entre si, sob pena de a BR do Mar se tornar mais um como bloco à deriva no aguardo de um projeto nacional de desenvolvimento — assim como o quase-livro de Jorge Amado, uma coleção de memórias avulsas.

[1] Tratamos do conceito de território aduaneiro no artigo inaugural desta coluna, disponível nesse [link](#).

[2] Decreto nº 6.759/2009 (Regulamento Aduaneiro) — Artigo 669. Para os efeitos deste Decreto, entende-se por cabotagem o transporte efetuado entre portos e aeroportos nacionais. Lei nº 8.617/1993 — Artigo 1º. O mar territorial brasileiro compreende uma faixa de doze milhas marítima de largura, medidas a partir da linha de baixa-mar do litoral continental e insular, tal como indicada nas cartas náuticas de grande escala, reconhecidas oficialmente no Brasil.

[3] Para um competente histórico sobre a regulação jurídica dos modais de transporte, ver: MASCARENHAS, Fábio Sampaio. A regulação jurídica da integração dos modais de transporte no Brasil: o sistema nacional de viação como instrumento para a superação do subdesenvolvimento. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Orientador: Gilberto Bercovici, 2020. Disponível neste [link](#), último acesso em 28/1/2022.



[4] ONO, Ricardo Terumichi. Estudo de viabilidade do transporte marítimo de contêineres por cabotagem na costa brasileira. Dissertação de mestrado. São Paulo: Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, 2001.

[5] Disponível neste [link](#), último acesso em 28/1/2022.

[6] Segundo o Plano Nacional de Logística (PNL) apresentado em 2019, a Confederação Nacional dos Transportes (CNT) registrou a seguinte divisão modal para o transporte de carga: 61,1% rodoviário, 20,7% ferroviário, 13,6% hidroviário, 4,2% dutoviário e 0,4% aéreo. No planejamento de longo prazo desenvolvido pela Empresa de Planejamento e Logística, apresentou-se cenário de franca expansão da malha ferroviária até o ano de 2025. Disponível neste [link](#), último acesso em 28/1/2022.

[7] Capítulo VI da Lei nº 9.432/1997, alterada pela lei que institui a BR do Mar.

[8] BERCOVICI, Gilberto e COSTA, José Augusto Fontoura. Nacionalização: necessidade e possibilidades. São Paulo: Editora Contracorrente, 2021, p. 75.

[9] TC 023.297/2018-2 (apenso TC 003.329/2019-4), Acórdão nº 1.383/2019, proferido em 12/6/2019, sob a relatoria do ministro Bruno Dantas.