

## TRANSPORTE

### OBSTÁCULOS AO DESENVOLVIMENTO DA CABOTAGEM

#### O QUE FOI FISCALIZADO

O Brasil se destaca por possuir um território de dimensões continentais, apresentar 7.400 km de costa marítima, além de, aproximadamente, 1.600 km de via navegável pelo Rio Amazonas, até Manaus, e ocupação demográfica que se caracteriza por ter 80% de sua população e 70% de suas indústrias concentradas no litoral, em uma faixa de, cerca de, 200 km ao longo da costa. Todas essas condições são favoráveis para que a navegação de cabotagem (ao longo da costa e no caudaloso Amazonas) seja um meio de transporte adequado à realidade brasileira.

Considerando, ainda, que, para distâncias superiores a 1.500 km, o transporte de carga comparativamente mais eficiente e de menor custo é aquele realizado pelo modal aquaviário (BANCO MUNDIAL, 2011), o governo federal vem elaborando, desde 2007, estudos e planos que apontam a necessidade de se modificar a matriz de transporte brasileira, de modo a reduzir a dependência do modal rodoviário para longas distâncias. No documento mais recente, o Plano Nacional de Logística (PNL) 2018, constam os objetivos e as diretrizes do setor de transporte – reduzir custos logísticos, diminuir danos ambientais, melhorar a eficiência de transportes e incentivar a integração multimodal –, os quais apontam para a necessidade de desenvolvimento dos modais ferroviário e aquaviário no Brasil.

Entretanto, mesmo sendo uma das prioridades, o modal aquaviário responde por 16% de toda carga transportada internamente no Brasil, sendo apenas 11% pela navegação costeira (e 5% pela navegação interior), ao passo que o modal rodoviário totaliza 65% da matriz de transporte de cargas (EPL, 2015).

A presente auditoria operacional sobre a navegação de cabotagem foi proposta pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária (SeinfraPor) do TCU, após rigoroso estudo e análise de situações-problemas que afetam o transporte aquaviário

no país. O desenvolvimento dos trabalhos contou com o apoio da Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec).

A partir de entrevistas com os gestores públicos e as entidades privadas atuantes no setor, com a utilização de técnicas de auditoria, verificou-se que existem obstáculos que comprometem a ampliação da participação da cabotagem na matriz de transporte brasileira, em oposição ao objetivo declarado do governo de equilibrá-la e torná-la mais eficiente.

Desta feita, foram analisados se os atos de planejamento da navegação de cabotagem e fomento a ela, com foco no transporte de contêiner, conduzidos pela pasta de Transportes, estimulam o aumento de participação desse modal na matriz de transportes; se a regulação da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) incentiva a concorrência entre prestadores de serviço; e se os procedimentos de controle aplicáveis em terminais alfandegados obstaculizam o desenvolvimento da cabotagem.

#### O QUE FOI ENCONTRADO

A aplicação dos procedimentos de auditoria evidenciou que não existe no Brasil uma política pública voltada especificamente para enfrentar, de maneira planejada e institucionalizada, os empecilhos ao desenvolvimento da navegação de cabotagem. Verificou-se que há falhas na governança da política pública de transportes, no que tange a esse modal. Além disso, os instrumentos de planejamento do governo federal aplicáveis ao sistema de transportes – Plano Plurianual (PPA) e Plano Nacional de Logística (PNL) – não contemplam ações estratégicas, no nível tático e operacional, para o fomento da navegação de cabotagem.

Outra importante constatação é a de que os sistemas de informação governamentais são segmentados e não permitem integração de forma a produzir informações suficientes para o monitoramento das ações estratégicas da cabotagem, constantes na Política Nacional

de Transportes (PNT). Além disso, a troca e o uso de informações relevantes para a gestão, fiscalização e regulação da cabotagem de contêiner entre os órgãos, bem como a divulgação de estatísticas, são dificultadas, por questões de sigilo fiscal aplicáveis aos dados nos sistemas aduaneiros. Há, ainda, dificuldades na integração dos dados de navegação, uma vez que são geridos por sistemas e entes diferentes, que os coletam e os medem em momentos distintos.

Verificou-se, ainda, que as estratégias previstas na PNT e a atuação dos Órgãos Setoriais não solucionam a falta de isonomia entre os preços do combustível da navegação de cabotagem e de longo curso, prevista na legislação. Desta forma, navios brasileiros dedicados à navegação de cabotagem pagam mais caro pelo óleo combustível do que navios estrangeiros que abastecem no Brasil.

Também ficou constatado na presente auditoria que a regulamentação da Antaq não fomenta a competição entre operadores na navegação de cabotagem nem estimula a redução da concentração de mercado verificada no segmento. Tal situação pode contribuir para que os preços de frete na cabotagem sejam mais elevados que aqueles praticados na navegação de longo curso internacional.

Por fim, ficou evidenciado que a atuação dos órgãos e entes públicos não promove a operacionalização da multimodalidade (transporte de uma mesma carga por diferentes modais), o que prejudica o desenvolvimento da cabotagem. Há falhas de governança na Política Nacional de Transportes, do Ministério da Infraestrutura, no tocante ao estímulo aos operadores multimodais; e o sistema informatizado da Receita Federal utilizado pelos terminais portuários alfandegados não reconhece o Conhecimento de Transporte Multimodal de Cargas como documento válido.

## O QUE FOI PROPOSTO

Diante das situações encontradas, propôs-se ao Ministério da Infraestrutura o aprimoramento da PNT, com a inclusão de indicadores, metas, ações táticas e operacionais para cada estratégia elencada, para permitir seus acompanhamentos; a solução da cobrança de preços diferentes do óleo combustível entre embarcações brasileiras e estrangeiras; e a efetiva implantação da multimodalidade. Além disso, sugeriu-se que, em conjunto com o Ministério da Economia, definam nível de confidencialidade das informações aduaneiras necessárias à pasta de Transporte, de modo a permitir o compartilhamento e uso seguro dos dados e das estatísticas decorrentes.

Com relação à Antaq, foi proposto que a agência estude o setor de cabotagem para encontrar opção regulatória que incentive a concorrência entre os armadores de transporte por cabotagem fomentando maior prestação de serviço por empresas brasileiras de navegação; bem como que colete dados específicos úteis ao desenvolvimento da cabotagem e divulgue informações de forma a melhor permitir o acompanhamento das ações estratégicas da política.

No tocante à pasta do Ministério da Economia, foi proposto que este órgão assegure a implantação do Conhecimento de Transporte Multimodal de Cargas nos sistemas geridos pela Receita Federal do Brasil, com vistas a alcançar a multimodalidade pretendida pela Lei 9.611/1998.

Dentre os benefícios do controle esperados decorrentes desta auditoria, vislumbra-se contribuir para que as ações do Ministério da Infraestrutura sejam mais assertivas, fomentando o uso mais intensivo da navegação de cabotagem para transporte a longas distâncias, incrementando a política pública sobre esse modo de transporte. Quanto à Antaq, espera-se que a agência possa melhorar a regulação sobre o setor, principalmente no tocante ao fomento à competição e defesa da concorrência entre os prestadores de serviço, de modo a permitir a redução dos preços dos fretes. Quanto à Receita Federal do Brasil, espera-se contribuir para a desburocratização nas operações envolvendo a carga nacional e o estímulo ao uso pleno da multimodalidade, com a implantação no sistema Mercante do Conhecimento de Transporte Multimodal de Cargas.

## DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 1383/2019-TCU-Plenário

Data da sessão: 12/6/2019

Relator: Ministro Bruno Dantas

TC: 023.297/2018-2

Unidade Técnica Responsável: SeinfraPortoFerrovia