



## O IMPACTO COMERCIAL DA ISENÇÃO DO IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO PARA EMBARCAÇÕES DE CABOTAGEM

### *THE COMMERCIAL IMPACT OF THE EXEMPTION FROM IMPORT TAX FOR CABOTAGE VESSELS*

**JOSÉ JARDEL PEREIRA DE OLIVEIRA**

Aluno de Graduação e Pós-graduação na Universidade de Fortaleza – UNIFOR. Mail: [jardeloliveiraadv@gmail.com](mailto:jardeloliveiraadv@gmail.com)

**LARISSA MACIEL DO AMARAL**

Orientadora. Mestra em Direito e Ordem Constitucional – Universidade Federal do Ceará (UFC). Professora de Legislação Aduaneira – CCG/UNIFOR Mail: [larissaamaral@unifor.br](mailto:larissaamaral@unifor.br)

**ANTÔNIO WALBER MATIAS MUNIZ**

Pesquisador e Coordenador do Núcleo de Estudos Internacionais NEI/UNIFOR/FUNAG. Professor do CCJ da Universidade de Fortaleza com atuação na Graduação e no Programa de Pós Graduação em Direito Constitucional. Pós-Doutor em Relações Internacionais pela UnB e Doutor pela USP. [walber@unifor.br](mailto:walber@unifor.br)

#### **RESUMO**

O referido ensaio é uma análise preliminar sobre o possível impacto comercial da isenção do Imposto de Importação para a aquisição de embarcações destinadas a cabotagem. A isenção concedida pelo Governo zera a alíquota do imposto que até então é de 14%. Com essa medida, o governo almeja uma redução de aproximadamente 40% sobre o custo de aquisição de embarcações deste segmento. Além disso, espera-se um incremento da economia como também maior desenvolvimento do setor com a atração de investimentos e a geração de milhares de postos de trabalho. Na contramão disso, representantes da indústria naval nacional afirmam que a medida será negativa para o setor ante a impossibilidade de concorrência com o mercado internacional, podendo ocasionar a falência de estaleiros e a redução de postos de trabalho.

**Palavras-chave:** Cabotagem. Imposto de Importação. Impacto Comercial.

#### **ABSTRACT**



## O IMPACTO COMERCIAL DA ISENÇÃO DO IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO PARA EMBARCAÇÕES DE CABOTAGEM

---

This test is a preliminary analysis of the possible commercial impact of the exemption from import tax on the acquisition of vessels intended for cabotage. The exemption granted by the Government zeroes the tax rate which until then is 14%. With this measure, the government aims to reduce approximately 40% on the cost of acquiring vessels in this segment. In addition, an increase in the economy is expected to increase as well as greater development of the sector with the attraction of investments and the generation of thousands of jobs. In contrast, representatives of the national naval industry say that the measure will be negative for the sector in the face of the impossibility of competition with the international market and may cause the failure of shipyards and the reduction of jobs.

**Keywords:** Cabotage. Import tax. Commercial Impact.

### 1 INTRODUÇÃO

A história do Brasil é intrinsecamente ligada à história dos nossos colonizadores portugueses. No século XIII, os portugueses já se destacavam na navegação marítima, utilizando-se dos ventos como técnica de navegação, fato que era considerado moderno e avançado para a época.

Apropriados de sua posição geográfica, podiam chegar aos principais países europeus, como também aos países árabes e africanos, pela proximidade com o Mar Mediterrâneo. Além disso, chegaram também até as Índias, China e Japão.

Toda essa empreitada nos mares tinha como objetivo o lucro com o comércio marítimo, especialmente o de especiarias, além da exploração das suas colônias além-mar, como era o caso do Brasil, Moçambique e Cabo Verde.

O Brasil foi a principal colônia portuguesa, rica em minérios como o ouro, porém, não havia estradas e para isso foi preciso desenvolver um engenhoso projeto de exploração territorial a partir da costa brasileira. Para isso, os portugueses criaram cartas náuticas que eram mapas que indicavam as melhores rotas e os perigos que porventura poderiam ser encontrados no caminho, a exemplo dos recifes. Ademais, foram construídos também faróis ao longo da costa cuja função era orientar os navegadores.



## O IMPACTO COMERCIAL DA ISENÇÃO DO IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO PARA EMBARCAÇÕES DE CABOTAGEM

---

Devido à ausência de estradas, o principal meio de transporte se dava por embarcações através da costa, motivo este que levou que as primeiras cidades brasileiras surgissem à beira-mar, como é o caso de Fortaleza, Recife, Salvador, Rio de Janeiro, etc.

Em seguida, para explorar a parte continental da colônia, passou-se a utilizar embarcações menores que transportavam pessoas e mercadorias acarretando no surgimento de povoados ribeirinhos que logo serviriam de ponto de partida para incursões em mata mais fechada, como o fizeram os bandeirantes. Assim, nasceu a navegação de cabotagem.

Hoje a cabotagem representa cerca de 9,6% da matriz de transporte brasileira se considerada apenas a atuação marítima, e chega a 13% se considerada a navegação lacustre e hidroviária, de 2010 a 2018, cresceu 12,5% e é um dos meios mais expressivos de escoar a produção nacional (CARLINI, s/p). Fortalecer a cabotagem no Brasil é aprimorar logística, a cadeia produtiva nacional, e a sociedade/ economia portuária.

## 2 METODOLOGIA

No tocante a metodologia, tratou-se de um estudo embasado em perquirição bibliográfica de livros, artigos científicos e da legislação pertinente. A identificação de informações de literatura especializada se fez através de consulta em livros disponíveis aos alunos da Universidade de Fortaleza e através de pesquisa ancorada em artigos científicos nacionais e internacionais disponíveis em formato PDF na biblioteca eletrônica de acesso livre do Senado Federal e da Empresa de Planejamento e Logística do governo brasileiro. A consulta a legislação foi feita por meio de acesso a sites oficiais e acadêmicos. Após a identificação de possíveis referências bibliográficas, fez-se uma triagem dos que mais se aproximavam do tema e o desígnio da produção. Após as reflexões pertinentes realizadas pelo pesquisador, com os devidos direcionamentos dados pelo professor orientador, deu-se início a elaboração deste trabalho escrito.



## O IMPACTO COMERCIAL DA ISENÇÃO DO IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO PARA EMBARCAÇÕES DE CABOTAGEM

---

### 3 DISCUSSÕES E RESULTADOS

O grande salto de desenvolvimento da indústria naval e portuária se dá apenas a partir de 1808 quando a Família Real vem se estabelecer no Brasil promulgando o chamado Decreto de Abertura dos Portos às Nações Amigas, ponto de partida para a história do Comércio Exterior em nosso país.

O Decreto de 28 de janeiro dá início ao processo de desenvolvimento econômico brasileiro a partir dos portos.

Nesta data, D. João assinou a Carta Régia que permitia ao Brasil comercializar com todas as nações estrangeiras. Por este ato, ele estava pondo em prática o que havia sido acordado, em princípio, na Convenção com a Grã-Bretanha, mas de modo mais extenso. Ao mesmo tempo, era um meio de reduzir a tensão provocada por tantos navios carregados, aguardando no porto, prontos para partir, mas sem lugar para onde ir. A importância deste ato, na época e para as gerações futuras, não pode ser subestimada: “Esta Carta Régia bem se pode dizer que é a nossa Magna Carta e a principal fonte de riqueza do Brasil.” (LIGHT, 2008, p. 130).

Ademais,

Assim, com o fim do monopólio comercial português no Brasil, novas possibilidades econômicas e de expansão do comércio favoreceram o desenvolvimento da indústria naval nacional, repercutindo na evolução da navegação de cabotagem. (TEIXEIRA et al, 2018, p. 397).

Dessa forma, a cabotagem exerceu papel importante como modal de cargas até o início do governo de Washington Luís, que, após adotar o lema “governar é construir estradas”, priorizou as rodovias em detrimento das ferrovias e principalmente do transporte aquaviário.

Mudança de paradigma veio ocorrer 20 (vinte) anos depois no governo de Juscelino Kubitschek, onde o plano de desenvolvimento “Cinquenta anos em Cinco”,



## O IMPACTO COMERCIAL DA ISENÇÃO DO IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO PARA EMBARCAÇÕES DE CABOTAGEM

---

contemplou, dentre outros setores, a indústria naval brasileira e criou, em 24 de abril de 1958, o Fundo de Marinha Mercante (FMM).

Os investimentos no setor se mantiveram estáveis até 1970, período em que a indústria naval brasileira gozou de desenvolvimento e hegemonia mundial, atrás somente apenas do Japão. Esse quadro perdurou até 1980, quando começou um enfraquecimento dos investimentos no setor, influenciados pela escassez do petróleo, acarretando a alta do dólar, fator que atingiu diretamente os preços dos fretes, enfraquecendo também o fluxo de caixa do FMM.

Nos anos 90, o país experimentou novas políticas voltadas para o desenvolvimento do setor, a exemplo da Lei n.º 8.630/93, a chamada Lei dos Portos, e alterações outras que permitiram às empresas afretarem embarcações estrangeiras para a atividade de cabotagem.

Todavia,

[...] houve a decadência e o desaparecimento dessas empresas, desarticulando o mercado brasileiro de navegação com o domínio das empresas de capital estrangeiro. Diversos foram os casos de falência dos estaleiros e armadores nacionais ou de sua incorporação por empresas estrangeiras (TEIXEIRA et al, 2018, p. 401).

Essa estagnação permaneceu até os idos dos anos 2000, momento onde começam a surgir novas políticas de atração de investimentos e desenvolvimento voltadas para a recuperação do setor. Dentre elas podemos citar o Programa de Renovação da Frota de Embarcações de Apoio Marítimo (Prorefam) e o Programa de Modernização e Expansão da Frota (Promef). Todos estes programas trouxeram resultados significativos, porém, aquém da situação que a navegação de cabotagem desfrutava até a década de 1930.

Segundo dados da Empresa de Planejamento e Logística (EPL), atualmente a cabotagem responde apenas por 11% do modal de transporte de cargas no país, concentrando grande parte da movimentação de cargas no modal rodoviário (65%), subvalorizando as características geográficas e a vocação natural e histórica do Brasil para a cabotagem.



## O IMPACTO COMERCIAL DA ISENÇÃO DO IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO PARA EMBARCAÇÕES DE CABOTAGEM

---

Essa dependência exclusiva de um modal veio à tona em 2018 com a crise rodoviária, ocasionada pela greve dos caminhoneiros que gerou um colapso no abastecimento, fato que expôs a necessidade urgente do investimento e utilização de outros modais de escoamento de mercadorias.

Ocorre que nesta oportunidade a indústria naval brasileira não contava com muito investimento, já que o modal rodoviário foi priorizado nos últimos governos. A situação, contudo, ficou insustentável nos últimos anos com a infraestrutura rodoviária extremamente prejudicada, o custo social muito alto devido aos constantes tombamentos e roubos à cargas, e, fato que merece destaque, é a mudança na política de escoamento de minérios, sobretudo capitaneado pela mudança logística da VALE após o acidente em Brumadinho (MG).

Foi nesse cenário que a cabotagem se mostrou vantajosa e menos onerosa. Dados da Associação Brasileira dos Armadores de Cabotagem (ABAC) mostraram uma expansão de 15% em faturamento financeiro do setor no primeiro semestre de 2018, além da movimentação de mais de um milhão de contêineres de 20 pés entre os portos costeiros. Tudo isso impulsionado pelo menor risco de avarias e problemas com a carga, além do custo de frete 20% menor que o rodoviário.

Em discussão na Comissão de Serviços e Infraestrutura no Senado, o PLS 423/2014 tem por finalidade a isenção de tributos federais sobre a importação de navios pode ajudar na renovação da frota mercante e estimular a cabotagem. A norma em discussão desde 2014 representa um marco e já apresenta na proposta a isenção do Imposto de Importação, PIS/PASEP e COFINS as embarcações que especifica. (Agência Senado, 2019).

O assunto ganhou nova repercussão com a tramitação, em sede de Medida Provisória, desta feita, de competência do chefe do Executivo, de que ainda no ano de 2019 seriam aprovadas medidas de reestruturação da cabotagem no Brasil. A medida surge como consequência da paralisação dos caminhoneiros, e dos acidentes ambientais envolvendo minérios e rejeitos com a empresa VALE.



## O IMPACTO COMERCIAL DA ISENÇÃO DO IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO PARA EMBARCAÇÕES DE CABOTAGEM

---

A movimentação do PIB brasileiro transita pelas estruturas portuárias, operando com uma crescente no total de volume transportado que atingiu índices de 8 milhões de toneladas em 2015, 8,3 milhões em 2016; 9,4 milhões em 2017 e 10,5 milhões de toneladas em 2018 e, a despeito de o índice de utilização do modal ( 11%) ainda ser baixo comparados aos países como China e Estados Unidos que movimentam em média 30% de sua produção por este modal, constitui-se uma oportunidade menos poluente, mais segura e, em certos casos mais rápida, se comparado ao modal rodoviário.

No último boletim aquaviário disponibilizado pela ANTAQ, em agosto de 2019, a navegação por cabotagem apresentou uma redução na movimentação (acompanhando a movimentação portuária) em 2,4 pontos percentuais, quando comparados ao mesmo período do ano passado. As principais mercadorias movimentadas na cabotagem, em participação, foram petróleo e derivados (61,6%), contêineres (12,7%) e bauxita (8,5%), sendo percebido acréscimo de 8,8% na movimentação de contêineres.

Dentre os entraves apresentados à Cabotagem no Brasil estão: a burocracia que apresenta praticamente as mesmas regras ao transporte de longo curso; os custos operacionais, inclusive mão de obra que compõem em média 2/3 do custo total (ESTADÃO, 2019) e, a medida diretamente atacada pela MP em comento, a alta carga tributária, tanto sobre os produtos transportados quanto sobre a própria indústria naval. Estima-se que a carga tributária incidente sobre as embarcações encarece os equipamentos entre 40 e 50%.

A medida provisória vem como uma resposta a uma tramitação no legítimo espaço de discussão legislativa, mas que já perdura por mais de 5 anos sem a aprovação definitiva. A medida vem ainda acompanhada de um Programa de Incentivo à Navegação de Cabotagem e Navios Estrangeiros, publicado no DOU em 30 de agosto de 2019, sob o império do Ministério de Infraestrutura, que tem por objetivo o estímulo ao transporte de cabotagem.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS



## O IMPACTO COMERCIAL DA ISENÇÃO DO IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO PARA EMBARCAÇÕES DE CABOTAGEM

---

A despeito de não constituir o espaço político adequado para providenciar uma alteração legislativa, a Medida Provisória de estímulo à cabotagem vem socorrer a indústria e a cadeia logística no Brasil, promovendo modernização da frota e, conseqüentemente nos serviços. Considerando que 65% do escoamento de cargas brasileiro ainda prefere o modal rodoviário, este é um campo que merece ser explorado dada a dimensão do litoral brasileiro e os benefícios operacionais e ambientais conferidos por este modal. Um cuidado, contudo, deverá ser observado aos estaleiros nacionais para que a medida os deixe em desvantagem tributária se comparadas as aquisições de equipamentos estrangeiros.

### REFERÊNCIAS

AGÊNCIA SENADO. **Incentivo à navegação de cabotagem é discutido na CI.** Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/05/28/incentivo-a-navegacao-de-cabotagem-e-discutido-na-ci>. Acesso em: 17. nov. 2019.

CARLINI, Nelson L. **Os verdadeiros entraves à cabotagem.** Disponível em: <https://www.guiamaritimo.com.br/noticias/cabotagem/os-verdadeiros-entraves-a-cabotagem>. Acesso em: 17.nov.2019.

EPL – EMPRESA DE PLANEJAMENTO E LOGÍSTICA. **Transporte inter-regional de cargas no Brasil – Panorama 2015.** Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.epl.gov.br/transporte-inter-regional-de-carga-no-brasil-panorama-2015>. Acesso em: 14 nov. 2019.

FONSECA, R. O. A navegação de cabotagem de carga no Brasil. **Mercator**, v. 14, n. 1, p. 21-46, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/mercator/v14n1/1984-2201-mercator-14-01-0021.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2019.

HOLANDA, Sérgio Buarque de; EULÁLIO, Alexandre; RIBEIRO, Leo Gilson. **Raízes do Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LIGHT, Kenneth. **A viagem marítima da família real: a transferência da corte portuguesa para o Brasil.** Rio de Janeiro: Zahar, 2008.



## O IMPACTO COMERCIAL DA ISENÇÃO DO IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO PARA EMBARCAÇÕES DE CABOTAGEM

---

**MESQUITA, João Lara. Navegação de Cabotagem, será que vai desta vez? Estadão.** Disponível em: <https://marsemfim.com.br/navegacao-de-cabotagem-sera-que-vai-desta-vez/>. Acesso em: 17. nov. 2019.

PEREIRA, Alexandre Martineli Pimentel. 200 anos de abertura dos portos. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região**, São Paulo, n. 1, p. 85-89, 2009. Disponível em: [https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/78694/2009\\_pereira\\_alexandre\\_anos\\_abertura.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/78694/2009_pereira_alexandre_anos_abertura.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 13 nov. 2019.

RICUPERO, Rubens; OLIVEIRA, Luís Valente de. **A abertura dos Portos**. São Paulo: Editora SENAC, 2007.

TEIXEIRA, Cássio Adriano Nunes et al. Navegação de cabotagem brasileira. **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro, n. 47, p. 391-435, mar. 2018. Disponível em: [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/15385/1/BS47\\_\\_Cabotagem\\_\\_FECHA DO.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/15385/1/BS47__Cabotagem__FECHA DO.pdf). Acesso em: 13 nov. 2019.

