



## DIRECÇÃO-GERAL DAS POLÍTICAS INTERNAS

### DEPARTAMENTO TEMÁTICO B: POLÍTICAS ESTRUTURAIS E DE COESÃO

#### TRANSPORTES E TURISMO

# DESENVOLVIMENTO E IMPLEMENTAÇÃO DA CABOTAGEM RODOVIÁRIA DA UE

## SÍNTESE

### Resumo

O estudo disponibiliza uma análise dos serviços europeus de transporte de mercadorias na UE e aborda as principais alterações efetuadas, nos últimos anos, a nível da regulação deste mercado. A entrada em vigor do Regulamento (CE) n.º 1072/2009 e a abertura gradual do mercado aos Estados-Membros foram os dois principais fatores de mudança nos últimos dez anos. O documento em apreço analisa as alterações introduzidas no referido Regulamento e a aplicação das suas disposições nos Estados-Membros. Disponibiliza, também, dados estatísticos atualizados sobre cabotagem, quando disponíveis, assim como uma avaliação dos efeitos socioeconómicos nos Estados-Membros durante a aplicação do atual e do anterior Regulamento, analisando em que medida estas mudanças foram fruto do Regulamento (CE) n.º 1072/2009 ou de outros fatores.

O presente documento foi solicitado pela Comissão dos Transportes e do Turismo do Parlamento Europeu.

## **AUTORES**

*Steer Davies Gleave* - Roberta Frisoni, Francesco Dionori, Christoph Vollath,  
Karol Tyszka, Lorenzo Casullo, Clemence Routaboul  
Andrius Jarzemskis  
Katalin Tanczos

## **ADMINISTRADOR RESPONSÁVEL**

Piero Soave  
Parlamento Europeu  
Departamento Temático B: Políticas Estruturais e de Coesão  
B-1047 Bruxelas  
Correio electrónico: [poldep-cohesion@europarl.europa.eu](mailto:poldep-cohesion@europarl.europa.eu)

## **ASSISTÊNCIA EDITORIAL**

Nóra Révész

## **VERSÕES LINGUÍSTICAS**

Original: EN.  
Traduções: DE, FR.

## **SOBRE O EDITOR**

Para contactar o Departamento Temático, ou para assinar o respetivo boletim informativo mensal, escrever, por favor, para: [poldep-cohesion@europarl.europa.eu](mailto:poldep-cohesion@europarl.europa.eu)

Manuscrito concluído em março de 2013.  
© União Europeia, 2013.

O presente documento está disponível na Internet em:  
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

## **DECLARAÇÃO DE EXONERAÇÃO DE RESPONSABILIDADE**

As opiniões expressas no presente documento são da exclusiva responsabilidade do autor e não representam necessariamente a posição oficial do Parlamento Europeu.

A reprodução e a tradução para fins não comerciais estão autorizadas, mediante menção da fonte e aviso prévio do editor, a quem deve ser enviada uma cópia.

## SÍNTESE

O estudo em questão tem por objetivo informar o debate parlamentar sobre o aprofundamento da liberalização no setor dos transportes rodoviários, analisando a forma como a cabotagem cresceu na Europa nos últimos anos, mostrando até que ponto as mudanças se devem à entrada em vigor do Regulamento (CE) n.º 1072/2009 ou a outras causas, e tendo também em conta os impactos socioeconómicos ocorridos após as mudanças. O capítulo 1 inclui uma descrição de cabotagem e do seu funcionamento.

Como exposto no capítulo 1, o estudo é composto por várias secções e assenta em dados comprovativos obtidos através da análise de vários casos, anexados ao documento. A análise é sustentada, quando possível, por informação quantitativa, embora tenhamos concluído que o volume de informação quantitativa recolhida pelos Estados-Membros é normalmente limitado e difere de um Estado-Membro para outro.

## O REGULAMENTO

O Regulamento (CE) n.º 1072/2009, destinado a harmonizar as regras relativas à cabotagem na UE, foi aprovado numa altura em que o mercado do transporte internacional rodoviário de mercadorias da UE se encontrava em mudança, provocada principalmente pelo alargamento de 2004, o qual abriu as portas a transportadores dos novos Estados-Membros, ainda que com algumas restrições. Estas restrições foram removidas em 2009 (e em 2012, no caso da Roménia e da Bulgária). A legislação da UE anterior à entrada em vigor deste Regulamento (o Regulamento (CEE) N.º 3118/93) já continha disposições sobre a cabotagem, se bem que algumas áreas não estivessem suficientemente definidas (por exemplo, o que significava a necessidade de a cabotagem ser temporária), o que resultou em diferentes interpretações a nível nacional, criando barreiras à entrada de empresas estrangeiras de cabotagem.

O Regulamento (CE) n.º 1072/2009 procurou resolver estas questões através de várias disposições, sendo as duas principais relativas à introdução da norma segundo a qual as transportadoras não estão autorizadas a efetuar mais de 3 operações de cabotagem nos 7 dias seguintes à emissão da guia de remessa internacional e à harmonização da documentação necessária durante o transporte de cabotagem e que confirma a legitimidade da operação.

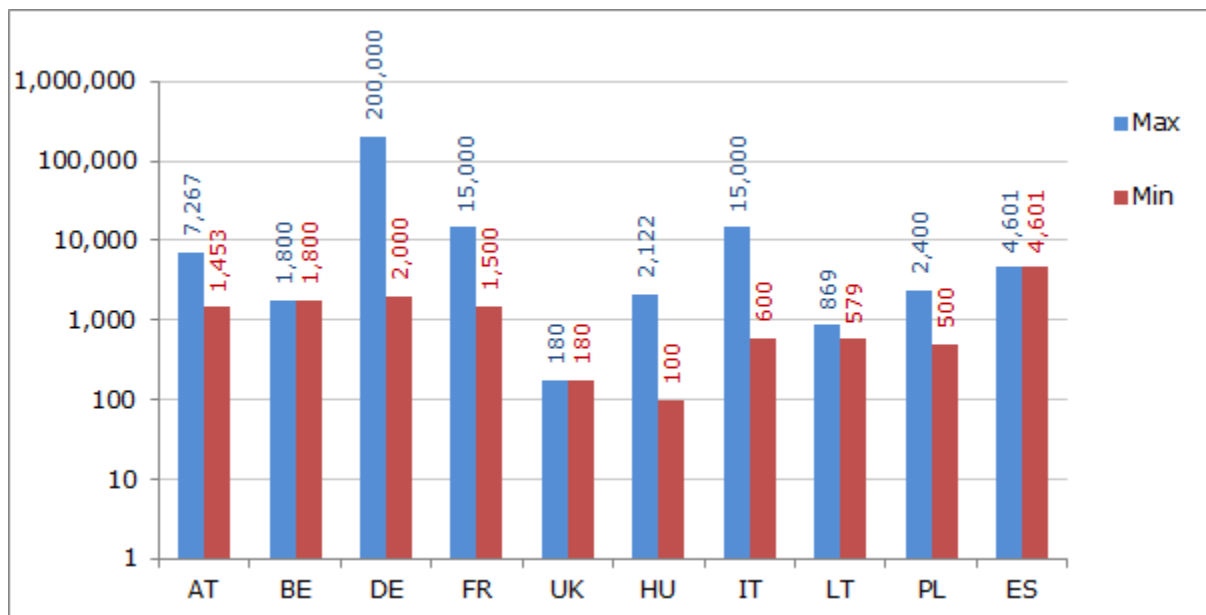
Após a entrada em vigor do Regulamento em maio de 2010, a Comissão publicou várias clarificações para facilitar a interpretação do mesmo. Permanecem algumas dúvidas relativas, por exemplo, a transportes com vários locais de descarga e a sanções. Estas questões são debatidas de forma mais pormenorizada no capítulo 2.

## EXECUÇÃO

O estudo analisou em detalhe a monitorização e aplicação das disposições relativas à cabotagem em vários Estados-Membros e concluiu que existem vários fatores que afetam diretamente a forma como os serviços de cabotagem são controlados e executados. Em primeiro lugar, vários Estados-Membros têm múltiplos órgãos cuja função é controlar infrações à legislação relativa aos transportes rodoviários (incluindo a cabotagem). Esta fragmentação dificulta a coordenação e o controlo eficiente das operações de cabotagem. Em segundo lugar, e no seguimento do primeiro ponto, a pouca coordenação ao longo das fronteiras nacionais tornam ainda mais difíceis as operações no mercado "interno". Em

terceiro lugar, alguns dos órgãos de execução não têm recursos suficientes para controlar as operações de cabotagem de forma eficaz. Por último, as sanções aplicadas em caso de infração neste setor variam grandemente dentro da UE, resultando em diferentes incentivos nos diferentes Estados-Membros (como se pode ver no gráfico abaixo).

### Sanções aplicáveis à cabotagem em determinados Estados-Membros (€)



\*adicionalmente, em França, as transportadoras podem ser condenadas a 1 ano de prisão (limitado a transportadoras de países não autorizados a efetuar operações de cabotagem em França);

**Fonte:** Estudos SDG, legislação nacional e consultas junto dos Ministérios dos Transportes de determinados Estados-Membros

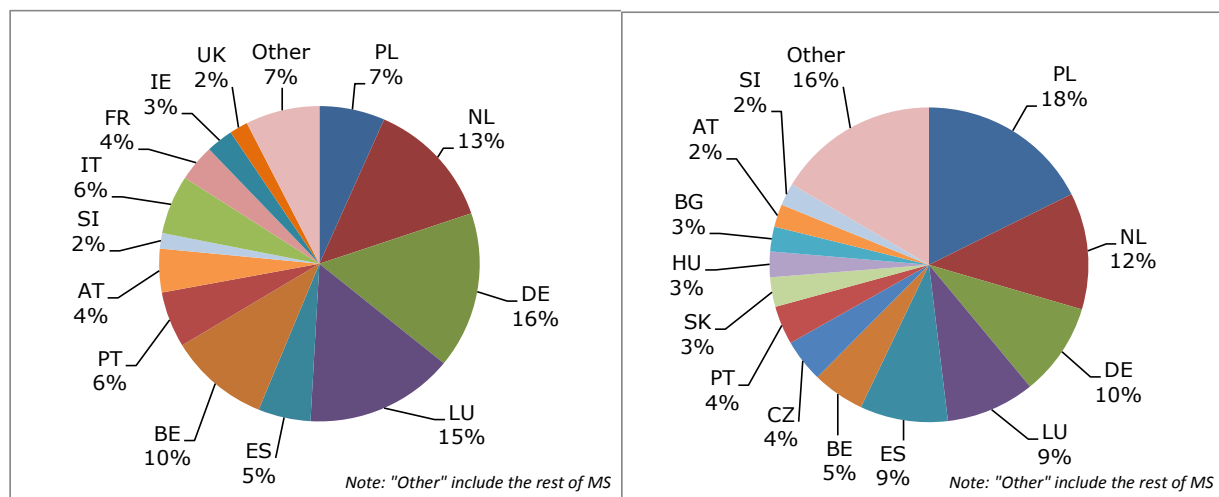
Ainda que seja difícil encontrar dados sobre infrações, concluímos que, no caso dos países relativamente aos quais existe informação detalhada (Alemanha e Reino Unido), estas representavam entre 0,2% e 0,45% do total de inspeções.

Através da análise apresentada no capítulo 3, foi-nos também possível de identificar vários casos de boas práticas de aplicação das disposições, incluindo os esforços de coordenação em matéria de aplicação desenvolvidos em Itália e o OCRS no Reino Unido. Essas práticas devem ser estudadas mais detalhadamente e aplicadas noutros Estados-Membros, se possível.

## ANÁLISE DE MERCADO

A análise dos dados de mercado mostra que ocorreu uma mudança fundamental no mercado da cabotagem da UE, com o aumento do papel das transportadoras dos Estados-Membros da UE-12 nos serviços de cabotagem. Em geral, a proporção de operações de cabotagem efetuadas por veículos registados num dos Estados-Membros da UE-12 aumentou de 12% em 2007 para quase 40% em 2011. As transportadoras polacas estão entre as mais ativas: em 2011 efetuaram a maioria das operações de cabotagem na Europa, ultrapassando os volumes das transportadoras alemãs e neerlandesas. Por seu turno, os países de destino permanecem os mesmos: Alemanha, França, Itália e Reino Unido. Os gráficos abaixo mostram a alteração dos países de origem das principais empresas de serviço de cabotagem, entre 2007 e 2011.

**Países de origem das empresas de operações de cabotagem mais ativas na UE em 2007 (esquerda) e 2011 (direita) (com base em dados em toneladas por quilómetro)**



Fonte: Análise SDG do Eurostat (2012).

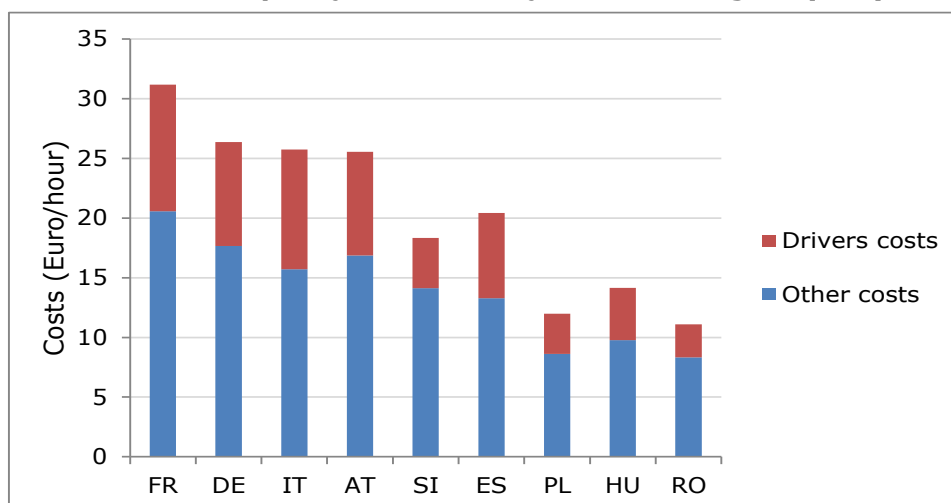
Como se pode ver nos gráficos, a Polónia assumiu um papel predominante no setor das operações de cabotagem, representando cerca de 18% do número total de cabotagens. O capítulo 4 deste estudo apresenta uma análise de mercado completa e define mais pormenorizadamente as atividades de cabotagem na UE.

## IMPACTOS SOCIOECONÓMICOS DA CABOTAGEM

A evolução da cabotagem tem tido diferentes efeitos socioeconómicos nos diversos Estados-Membros. O único aspeto que se manteve constante a todos Estados-Membros foi a recessão, cujas consequências foram sentidas nos transportes rodoviários de mercadorias, como se pode ver pelos dados apresentados no capítulo 4. Ainda que os volumes do transporte rodoviário de mercadorias não tenham, por ora, recuperado da crise económica que começou em 2008, foram identificadas duas tendências principais. A primeira é a de que empresas dos Estados-Membros da UE-15 intensificaram as práticas de transferência de registo para aproveitar as diferenças favoráveis do custo do trabalho e recuperar competitividade. A segunda tendência é a de que as empresas dos Estados-Membros da UE-12 fazem um maior uso das oportunidades de cabotagem, ao oferecerem alternativas mais baratas aos destinatários europeus que procuram reduzir os seus custos.

O aumento da atividade das transportadoras da UE-12 nos últimos anos pode ser explicado, parcialmente, pelo facto de lhes ser possível oferecer preços mais baixos graças aos mais baixos custos de mão de obra em comparação com a maioria dos Estados-Membros da UE-15. Esta vantagem em termos de custo pode ser atribuída à diferença de salários (que a longo prazo devem ser equilibrados), mas, também, aos diferentes sistemas de proteção social que impõem diferentes custos do trabalho a empresas dos novos e antigos Estados-Membros. Esta situação é melhor ilustrada pelo gráfico seguinte.

### Custos de operação dos serviços de cabotagem (€/h)



Fonte: Análise SDG do relatório do Grupo de Alto Nível (2012) e Centro Studi Sistemi di Trasporto (2008).

A longo prazo, o aumento dos salários nos Estados-Membros da UE-12 e a estagnação dos mesmos nos Estados-Membros da UE-15 podem levar a uma convergência dos custos do trabalho, como exposto no capítulo 5, ainda que as opiniões se dividam sobre este tema. Contudo, o custo do trabalho é também afetado por outros tipos de legislação, em particular pelas disposições relativas à segurança social de cada Estado-Membro, cujo impacto nos custos pode ser significativo. Alguns Estados-Membros (Áustria e França) introduziram uma disposição que limita a concorrência desleal decorrente de diferentes disposições em matéria de segurança social.

Existem já alguns casos de plena liberalização da cabotagem na UE. A região do Benelux representa um exemplo de sucesso de abertura do mercado num ambiente socioeconómico harmonizado. Os governos nacionais têm prolongado repetidamente este acordo, dados os benefícios da sua eficiência, nomeadamente mais receitas por camião, uma maior integração económica das empresas nacionais e uma redução da circulação em vazio, ainda que este tenha lugar num contexto de três países com um nível de atividade económica similar. Todavia, a Bélgica - juntamente com a França, a Itália, a Áustria e a Dinamarca - mostra-se relutante em aprovar uma maior liberalização da cabotagem na UE, pelo menos até que as sérias irregularidades do mercado que conduzem ao *dumping* social sejam resolvidas. Estes cinco Estados expressaram o seu ponto de vista numa declaração conjunta no Conselho "Transportes", realizado em 11 de março, em Bruxelas.

A eficiência económica está, por sua vez, ligada à eficiência ambiental. Reduzir a circulação em vazio (o que na UE equivale a 22% de todos os veículos por quilómetro) repercutir-se-ia no nível de emissões de CO<sub>2</sub>. Os governos nacionais devem assegurar-se, porém, de que qualquer aumento da atividade económica e das operações de cabotagem não tenha um impacto negativo na segurança rodoviária, uma preocupação expressa por várias partes interessadas durante este estudo.

A análise realizada parece sugerir que a necessidade de uma maior abertura do mercado se deve à urgência de reduzir a circulação em vazio e ao objetivo global de criar um espaço único europeu dos transportes, no qual as transportadoras rodoviárias dos diferentes Estados-Membros tenham liberdade para aceder ao mercado dos transportes rodoviários

em diferentes países e realizar operações de transporte dentro da UE. Qualquer análise da atual legislação relativa à cabotagem beneficiaria da introdução de uma distinção entre os dois objetivos acima mencionados. Tal ajudaria a identificar as alterações que devem ser introduzidas nas atuais disposições legislativas.

## **CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

Este estudo mostra que das duas principais razões para a liberalização, isto é, a alteração das normas existentes para as tornar mais claras e o alargamento da UE, a última é a que mais mudanças tem implicado na estrutura do mercado de cabotagem.

O estudo em questão indica, ainda, as áreas em que as condições de realização de operações de cabotagem variam de um Estado-Membro para outro, comprometendo o bom funcionamento deste mercado. Até que ponto os clientes de transportes rodoviários de mercadorias são corresponsáveis por potenciais infrações das empresas de serviços de cabotagem ou os requisitos de seguro impostos aos veículos em circulação nas redes rodoviárias nacionais, são exemplos destes desafios. Ambas as questões são interpretadas de forma distinta nos diferentes Estados-Membros e uma harmonização beneficiaria o mercado no seu conjunto.

A presença de condições tão heterogêneas na UE tem diferentes efeitos socioeconómicos em diferentes países. O estudo mostra que, em geral, a cabotagem pôs uma pressão negativa nos custos dos transportes em vários dos Estados-Membros da UE-15 e criou novas oportunidades de negócio para as transportadoras dos Estados-Membros da UE-12. Porém, esta situação tem sido contrabalançada pela reduzida rentabilidade dos operadores da UE-15, pelas preocupações em matéria de segurança e pela potencial escassez de condutores. É provável que, a curto prazo, estes fatores se amplifiquem com uma maior abertura do mercado, se a liberalização não for efetuada gradualmente e acompanhada de regimes mais sólidos de execução a nível nacional.

À luz da futura liberalização do setor, seria útil clarificar os objetivos subjacentes à abertura do mercado dos transportes rodoviários. Como já mencionado, este estudo indica dois fatores principais de dinamização do debate sobre uma maior liberalização: a necessidade de reduzir a circulação em vazio e a criação de um espaço único europeu dos transportes. Na opinião dos autores deste relatório, estes dois fatores devem ser abordados em separado, de forma a assegurar que o objetivo global de aumentar a eficiência do mercado dos transportes rodoviários seja alcançado. A proposta apresentada pelo Grupo de Alto Nível, que distingue entre as operações de cabotagem ligada e não ligada, aponta nesta direção.

De forma a garantir a eficiência e reduzir a circulação em vazio, poderá ser considerada uma nova abordagem em relação à norma "3 em 7", através da supressão do número máximo de operações de cabotagem (3) permitidos durante 7 dias e/ou da revisão da disposição que exige o descarregamento dos transportes internacionais antes da operação de cabotagem.

Simultaneamente, a execução pode ser facilitada, articulando-se a cabotagem com as passagens de fronteiras e não com o descarregamento de mercadorias, ou através de disposições complementares, tais como as referidas no capítulo 6 do estudo. Mais especificamente, a execução pode ser melhorada graças a uma maior cooperação e troca de informações entre órgãos nacionais e internacionais.

No que se refere ao objetivo de realizar um espaço europeu de transportes completamente integrado, deve ser efetuada uma avaliação de impacto dos efeitos socioeconómicos das diferentes opções. Esta avaliação é necessária devido aos grandes desequilíbrios que ainda existem entre as condições-quadro (principalmente a nível do trabalho) em diferentes Estados-Membros. Para além dos aspetos de execução, deve ser tomada uma decisão, antes da total abertura do mercado, sobre uma maior harmonização da legislação do trabalho em matéria de cabotagem e sobre a corresponsabilidade dos clientes.