

AVALIAÇÃO DO FUNDO DE MARINHA MERCANTE

agosto de 2002

Sander Magalhães Lacerda

Gerência de Estudos do Setor Logístico

Área de Logística, Telecomunicações e Complexo Eletrônico

BNDES

Índice

1 – Introdução	3
2 – A indústria de construção naval e a marinha mercante	4
2.1 – O cenário internacional da construção naval.....	4
2.2 – O setor naval e o balanço de pagamentos	6
3 – O Fundo de Marinha Mercante	9
3.1 – Investimento, retorno e rentabilidade.....	13
3.2 – Execução financeira do FMM – 1997/2000.....	15
3.3 – Transferências de recursos do FMM para o setor público	17
3.4 – Transferências de recursos do FMM para o setor privado	19
4 – Racionalidade do modelo de proteção à indústria naval e à marinha mercante	21
5 – Conclusões	23
6 – Referências	25
Anexo – Utilização e destinação dos recursos do AFRMM	26
Anexo – FMM: condições de financiamento	27
Anexo – Repartição da arrecadação do AFRMM	28

1 – Introdução

O Fundo de Marinha Mercante (FMM) foi criado em 1958 com o objetivo de estimular o desenvolvimento da marinha mercante e da indústria naval brasileira através da diminuição do custo de capital desses setores. Para tanto, foi criado um imposto incidente sobre o comércio exterior do país e cujos recursos eram direcionados para a construção naval. Os investimentos do FMM, que eram de US\$ 200 milhões em 1967, passam a crescer aceleradamente a partir de 1974, atingindo US\$ 1,13 bilhão em 1976. No início da década de 1980, o Brasil era o segundo maior produtor mundial de embarcações.

No entanto, o sucesso da política industrial foi passageiro. Ao final da década de 1990, as empresas nacionais de transporte marítimo de longo curso e de construção naval haviam praticamente sido extintas. Somente por volta de 3% do transporte marítimo de longo curso era feito por embarcações de bandeira brasileira e a produção de embarcações tinha sido quase paralisada.

O fato do setor naval contar com uma dotação segura de recursos não garantiu o seu desenvolvimento sustentado. Ao longo das duas últimas décadas, dívidas contraídas pelo governo federal foram repassadas ao FMM, parte da arrecadação foi utilizada para o controle do déficit público e o setor privado encontrou formas de apropriar-se dos recursos do FMM. Enquanto isso, continuaram vigorando praticamente as mesmas regras e mecanismos desenhados na década de 1950, apesar das modificações que aconteceram na economia brasileira nesse período.

Como resultado da ausência de avaliações e de correções da política adotada para a indústria naval, o financiamento oficial ao setor tem gerado uma série de distorções e resultados adversos, dentre os quais oneração do comércio internacional, agravamento de desigualdades regionais e concentração de renda.

O texto a seguir apresenta em linhas gerais os setores de marinha mercante e indústria naval no Brasil e no mundo. Em seguida, são discutidos os mecanismos de financiamento ao setor, através do FMM, e seus problemas operacionais. A racionalidade econômica do FMM é avaliada e recomendações são apresentadas na parte final do trabalho.

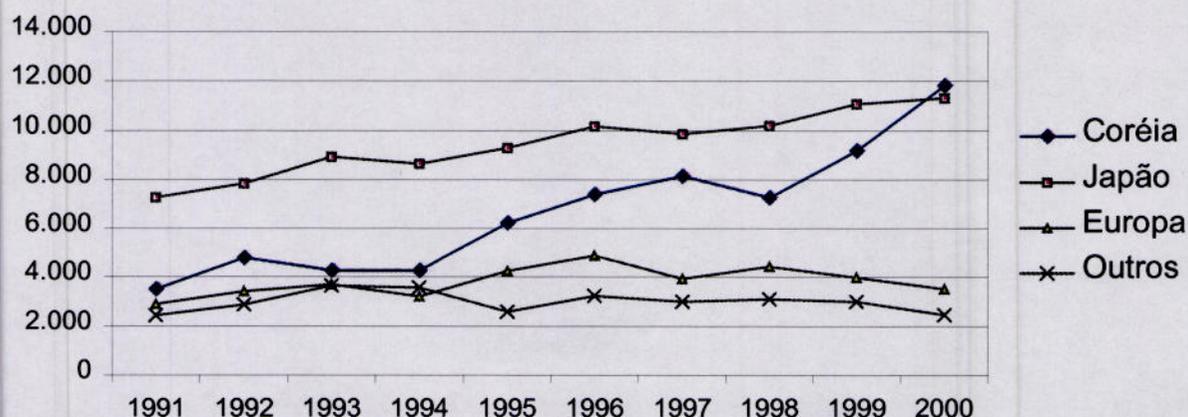
2 – A indústria de construção naval e a marinha mercante

2.1 – O cenário internacional da construção naval

A indústria naval mostrou um crescimento estável de 1960 a 1975. Entre a metade da década de 50 e o início da década de 70 aconteceu a consolidação da hegemonia japonesa, substituindo o Reino Unido e os Estados Unidos na liderança do setor. A crise mundial do petróleo, iniciada em 1973, encontrou o setor naval com uma enorme capacidade produtiva e, apenas três anos depois, a produção tinha caído quase à metade. A geografia da produção naval tem mudado bastante nas últimas décadas com a entrada de novos produtores, tais como Brasil, Espanha, Polônia, Romênia, Coreia, Taiwan e China. A Coreia e o Japão tornaram-se líderes do mercado de construção naval, enquanto a participação de EUA, Reino Unido, Alemanha, Holanda e países nórdicos diminuiu.

Atualmente, o Japão e a Coreia são os maiores produtores mundiais, produzindo grandes embarcações em série. A indústria naval europeia constrói navios especializados – *off-shore*, navios de passageiros e navios de alto conteúdo tecnológico – e a indústria naval norte-americana dedica-se à construção de navios de guerra. Conforme mostra o gráfico abaixo, o Japão e a Coreia respondiam por 79% das embarcações entregues, em 2000, enquanto a participação europeia era de 12%. A concentração de produção na indústria naval é observada na Coreia, onde quatro estaleiros respondem por 90% da capacidade produtiva. No Japão a indústria é menos concentrada.

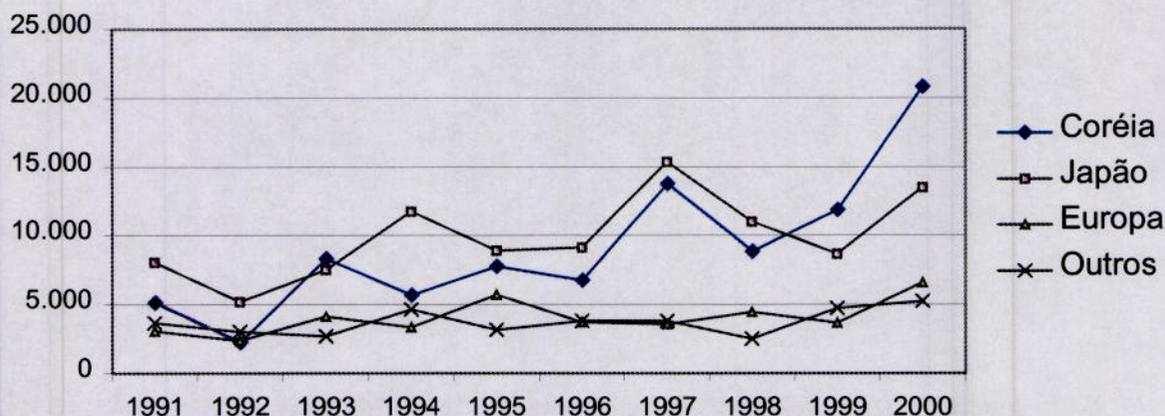
Gráfico – Quantidade de novas embarcações entregues (1991-2000)



Fonte: Lloyd's World Shipbuilding Statistic

Quando analisado de acordo com a carteira de pedidos, o mercado mundial é dominado pela Coréia, que ultrapassou o Japão entre 1998 e 1999, conforme gráfico adiante.

Gráfico - Quantidade de pedidos de novas embarcações (1991-2000)



Fonte: Lloyd's World Shipbuilding Statistic

No Japão, tanto armadores quanto construtores contaram com linhas de crédito especiais e subsídios nos sucessivos programas de construção naval implementados a partir da reconstrução da indústria naval japonesa após a segunda guerra mundial. Prevaleceu então uma política de reserva de mercado na qual sempre a prioridade de compra do armador japonês é destinada ao estaleiro nacional. Ao contrário do Brasil, houve uma grande ênfase na dimensão tecnológica do investimento, com a presença de várias organizações dedicadas ao suporte de atividades tecnológicas, elevados gastos em P&D, ênfase no controle da qualidade e no treinamento da mão-de-obra e o estabelecimento de uma política de normatização.

Duas estratégias têm predominado no cenário internacional: a especialização em certos tipos de embarcação e busca do desenvolvimento tecnológico e de mercados externos através da produção em grandes plantas. No entanto, a característica da indústria naval brasileira foi a busca de crescimento rápido com pouca ênfase no progresso técnico e na eficiência econômica, e voltada para o mercado interno.

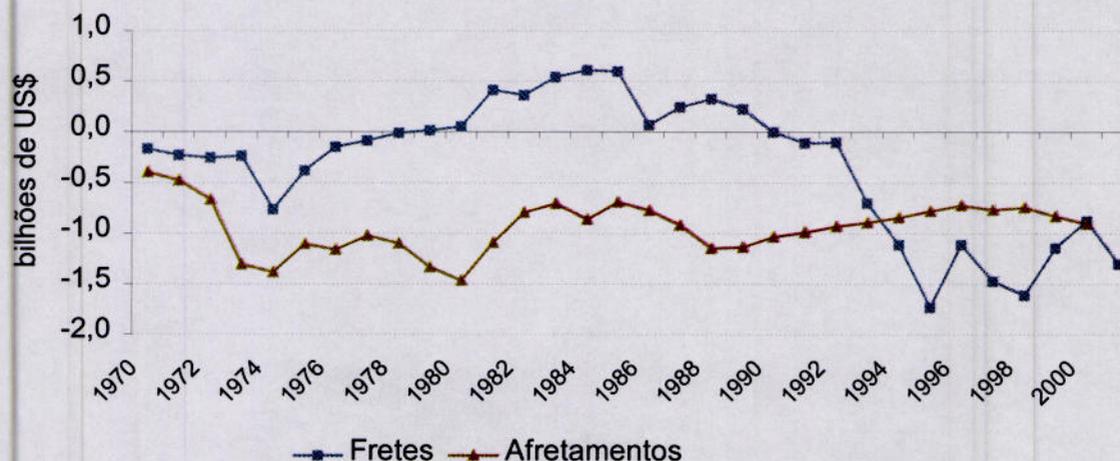
2.2 – O setor naval e o balanço de pagamentos

O setor naval é incluído no balanço de pagamentos do país através das despesas e receitas de fretes e afretamentos (incluídas no balanço de serviços), através da compra e venda de embarcações (incluídos no balanço comercial), por meio das remessas de lucros de empresas estrangeiras operando no país e pagamentos de juros e amortizações de empréstimos feitos no exterior.

O fluxo de divisas relacionado com o transporte marítimo é gerado pelas receitas obtidas por embarcações de bandeira brasileira na exportação e pelas despesas com frete pagos a bandeiras estrangeiras na importação. Como parte dos fretes da bandeira brasileira são gerados empregando navios estrangeiros afretados, a conta fretes inclui as despesas com afretamentos. Quanto maior a participação de navios de bandeira nacional no transporte do comércio exterior do país, menores serão as despesas e maiores as receitas com frete em moeda estrangeira.

Podemos verificar no gráfico abaixo que o déficit com afretamento não sofreu grandes variações nas duas últimas décadas, permanecendo por volta de US\$ 900 milhões¹. O saldo de fretes, que fora superavitário durante toda a década de 1980, passa a apresentar déficits crescentes a partir de 1990, alcançando um déficit de US\$ 1,7 bilhões, em 1995.

Gráfico – Saldos de fretes e afretamentos (em dólares constantes – 1970-2000*)



Fontes: Banco Central (fretes) e Departamento de Marinha Mercante (afretamentos)

* Os dados para afretamentos entre 1990 e 1993 são estimativas.

¹ Entre os anos de 1990 e 1993, os dados sobre afretamentos deixaram de ser publicados. Os dados apresentados no gráfico são estimativas.

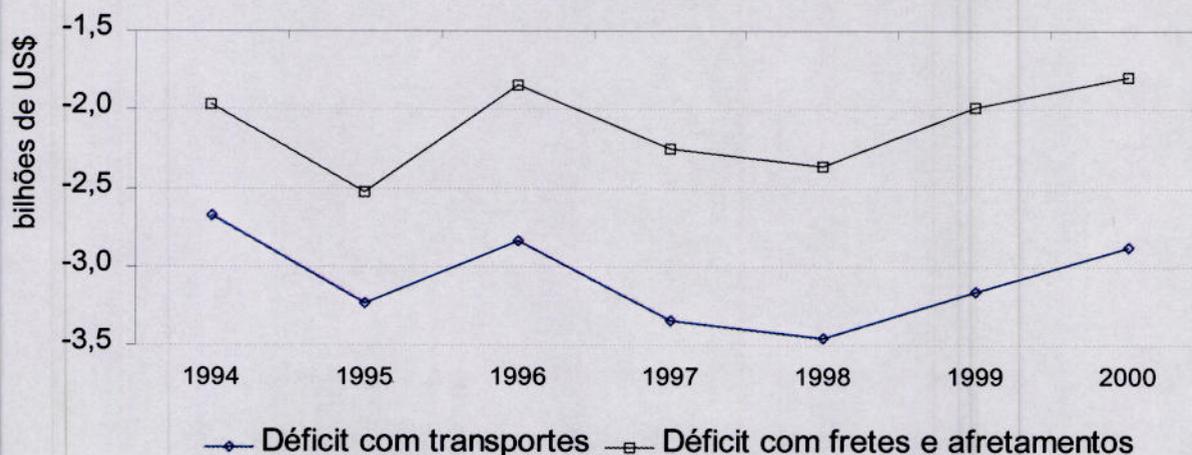
O déficit total com fretes e afretamentos aumentou aceleradamente no início da década de 1970, atingindo US\$ 2,1 bilhões, em 1974. Nos anos seguintes, o déficit diminuiu, até atingir seu ponto mínimo em 1985, no valor de US\$ 104 milhões, para voltar a crescer e alcançar US\$ 2,5 bilhões, em 1995. No ano de 2000, o déficit de fretes e afretamentos foi de US\$ 1,8 bilhão.

Gráfico – Déficit de fretes e afretamentos (em dólares constantes – 1970-2000*)



Fontes: Banco Central e Departamento de Marinha Mercante.
* Os dados para afretamentos entre 1990 e 1993 são estimativas.

Gráfico – Evolução da conta transportes e do déficit de fretes e afretamentos (em dólares constantes – 1994-2000)



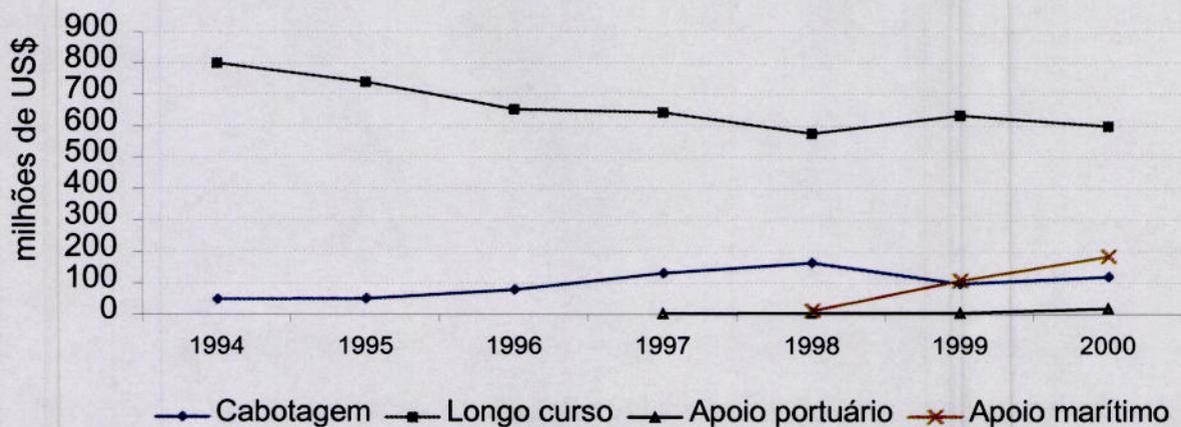
Fonte: Banco Central e Ministério dos Transportes – Departamento de Marinha Mercante.

As receitas e despesas com fretes e as despesas com afretamentos são incluídas na conta de serviços do balanço de pagamentos, dentro do item transportes. A evolução do item transportes e do saldo de fretes e afretamentos é mostrada no gráfico acima. Entre 1994 e 2000, o déficit de fretes e afretamentos correspondeu a 68% do déficit do

item transportes. No ano de 2000, o déficit de fretes e afretamentos, no valor de US\$ 1,8 bilhão, correspondeu a quase 25% do déficit de serviços.

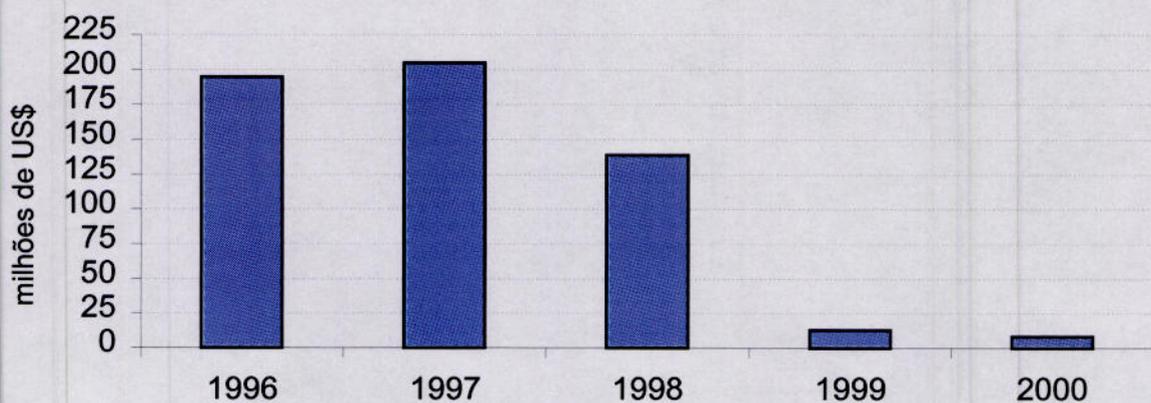
As despesas com afretamento, por tipo de transporte marítimo, são mostradas no gráfico abaixo². As despesas com afretamento de embarcações de apoio marítimo passam a crescer a partir de 1999, como reflexo do incremento da exploração de petróleo na Bacia de Campos. Os afretamentos de embarcações para cabotagem cresceram até 1998, após o que a tendência é invertida. Os afretamentos de longo curso diminuem entre 1994 e 1998, permanecendo aproximadamente no mesmo patamar em 1999 e 2000.

Gráfico – Despesas com afretamento (em dólares constantes 1994-2000)



Fonte: Ministério dos Transportes – Departamento de Marinha Mercante.

Gráfico – Brasil: exportações de embarções (em dólares constantes 1996-2000)



Fonte: International Trade Centre – UNCTAD/OMC

² Os dados sobre afretamento de embarcações de apoio marítimo estão disponíveis apenas para os anos posteriores a 1997, e os dados sobre embarcações de apoio portuário encontram-se disponíveis apenas para os anos posteriores a 1998.

As exportações de embarcações pelo Brasil entre 1996 e 2000 totalizaram US\$ 560 milhões. Em 1997, o valor das exportações chegou a mais de US\$ 200 milhões, diminuindo fortemente em 1999 e 2000, quando ficaram em torno de US\$ 10 milhões anuais.

3 – O Fundo de Marinha Mercante

O Fundo de Marinha Mercante (FMM) foi criado pela Lei nº 3.381, de 24 de abril de 1958. As fontes de receitas do FMM eram compostas por dotações orçamentárias da União, recursos resultantes de aplicações do próprio fundo e, principalmente, recursos resultantes da Taxa de Renovação da Marinha Mercante (TRMM), cobrada como uma porcentagem sobre os fretes de importação e exportação de longo curso e de cabotagem.

Os recursos do FMM eram destinados à aquisição, construção, reparo ou conversão de navios das companhias estatais; construção ou reaparelhamento de estaleiros; empréstimos a armadores ou estaleiros para a aquisição de navios ou de materiais e equipamentos e subsídio para compensar a diferença entre os custos nacionais e internacionais de construção de navios.

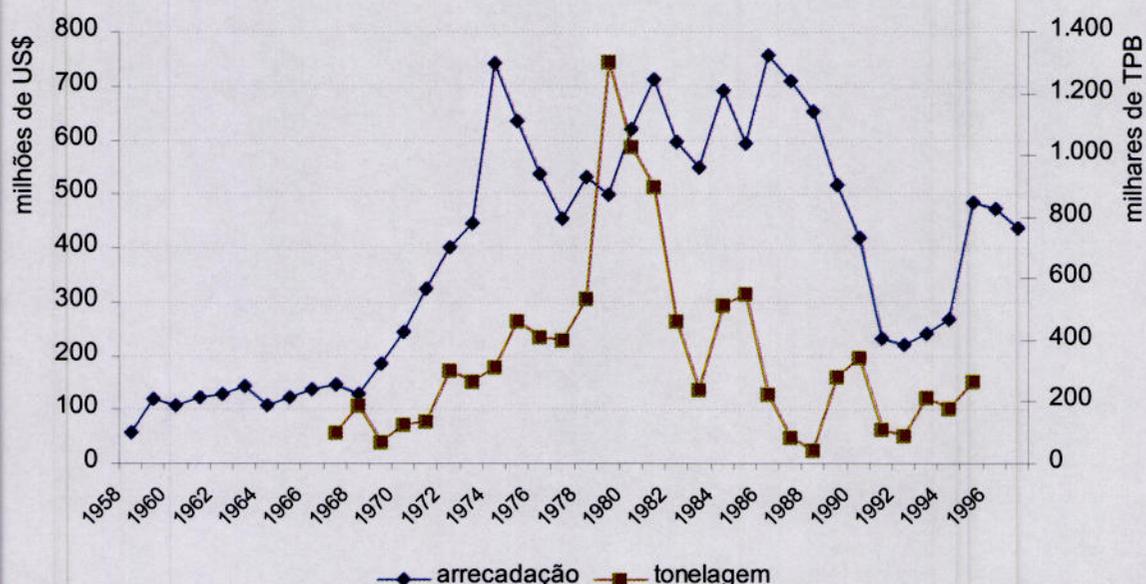
Em 1969, foi lançado o Plano de Emergência da Construção Naval, para vigorar até 1970. Ao longo da década de 1970 foram lançados o Primeiro Plano de Construção Naval (1971-74) e o Segundo Plano de Construção Naval (1974-79). A Comissão de Marinha Mercante (CMM) era responsável pela administração do FMM e pela execução financeira dos contratos. Em 1969, a CMM transforma-se na Superintendência Nacional de Marinha Mercante – SUNAMAM. Com a criação do Conselho Diretor do Fundo de Marinha Mercante, em 1983, o Tesouro Nacional assumiu as dívidas da SUNAMAM e a gestão financeira dos contratos do FMM passou à responsabilidade do BNDES. A primeira fase de avaliação para verificação da prioridade do projeto foi mantida com a SUNAMAM e passou a ser atribuição do BNDES analisar os estudos de viabilidade técnico-econômica destinados à obtenção de apoio do FMM e negociar, aprovar e executar os contratos de financiamento. Em 1989, a SUNAMAM foi extinta.

A evolução da arrecadação do AFRMM é mostrada no gráfico abaixo. A arrecadação do FMM passou a crescer aceleradamente a partir do final da década de 1960 e até o ano de 1974. Entre 1974 e 1987, a arrecadação média anual foi de US\$ 615 milhões, diminuindo acentuadamente a partir de 1988, até atingir US\$ 218 milhões, em 1992. Após 1994, a arrecadação da conta comum volta a crescer, obtendo-se US\$ 434

milhões em 1997. Durante a década de 1970, o aumento da arrecadação do FMM é devido ao crescimento das importações e à elevação das alíquotas sobre os fretes de importação.

Na década de 1980, o aumento das alíquotas compensaram a diminuição das importações. Com a redução do percentual cobrado sobre os fretes, em março de 1990, a arrecadação diminuiu bastante, voltando a crescer a partir de 1994 com o aumento das importações. A tonelagem construída, partindo de 96 mil TPB³, em 1967, atinge 1,3 milhão de TPB, em 1979, passando a diminuir acentuadamente a partir de então e voltando, em 1987, aos níveis da década de 1960.

Gráfico – Evolução da arrecadação do AFRMM e da tonelagem construída

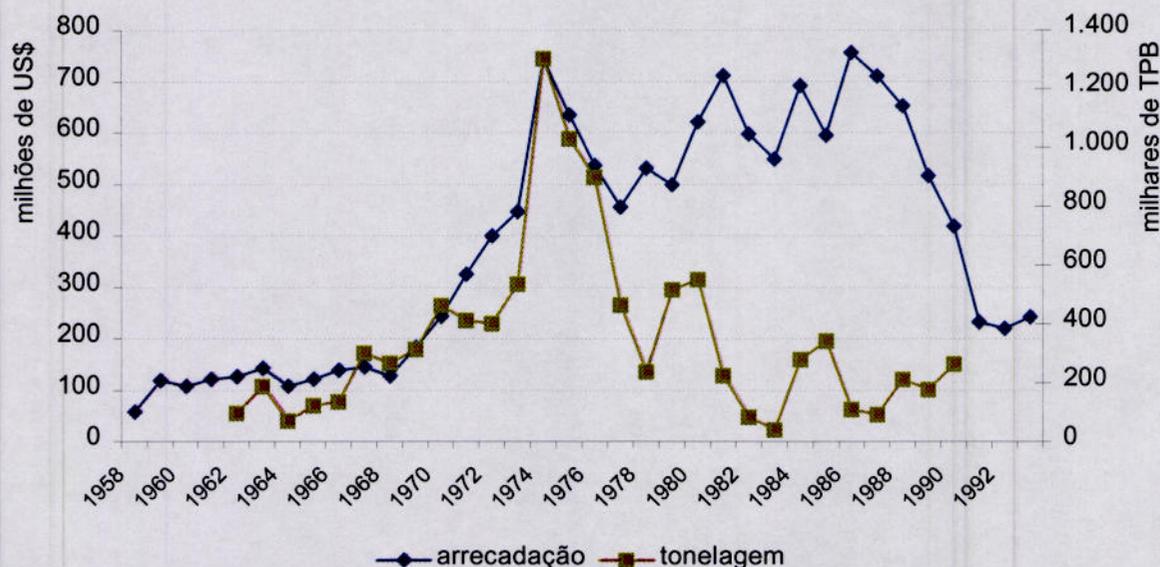


Fonte: SOBENA (1996)

O gráfico abaixo repete os dados do gráfico anterior, defasando em cinco anos os valores da tonelagem construída. Pode-se observar uma grande correlação entre o aumento da arrecadação e o aumento da tonelagem construída entre os anos de 1962 e 1976, após o que a tonelagem construída diminui bastante em relação à arrecadação.

³ Tonelada Peso Bruto

Gráfico – Evolução da arrecadação do AFRMM e da tonelage construída (os valores da tonelage construída foram defasados em cinco anos)



Fonte: SOBENA (1996)

O FMM, desde a sua criação, é composto de contas individuais dos armadores e uma conta comum. Em 1987, foi criada uma conta especial⁴, cujos recursos são rateados entre as empresas brasileiras de navegação, proporcionalmente ao total de fretes por elas gerados na importação e na exportação. Os recursos das contas vinculadas e da conta especial correspondem a créditos nominais aos armadores, que somente podem ser movimentados através de investimentos no setor. O valor do AFRMM cobrado sobre os fretes é dividido entre as três contas – comum, vinculada e especial – segundo a sistemática apresentada a seguir.

Na navegação de longo curso, a empresa brasileira operando embarcação própria ou afretada de registro brasileiro recolhe 50% do AFRMM gerado à conta comum, 14% à conta vinculada e 36% à conta especial⁵. Se a embarcação estiver inscrita no REB, apenas 17% do AFRMM é recolhido à conta comum, 47% à conta vinculada e 36% à conta especial. Portanto, a inscrição no REB significa um aumento de 33% dos créditos recebidos na conta vinculada do armador, sem prejuízo dos recursos obtidos através da conta especial. No caso de empresa estrangeira ou empresa brasileira operando embarcação afretada de registro estrangeiro, 100% do AFRMM gerado é recolhido à

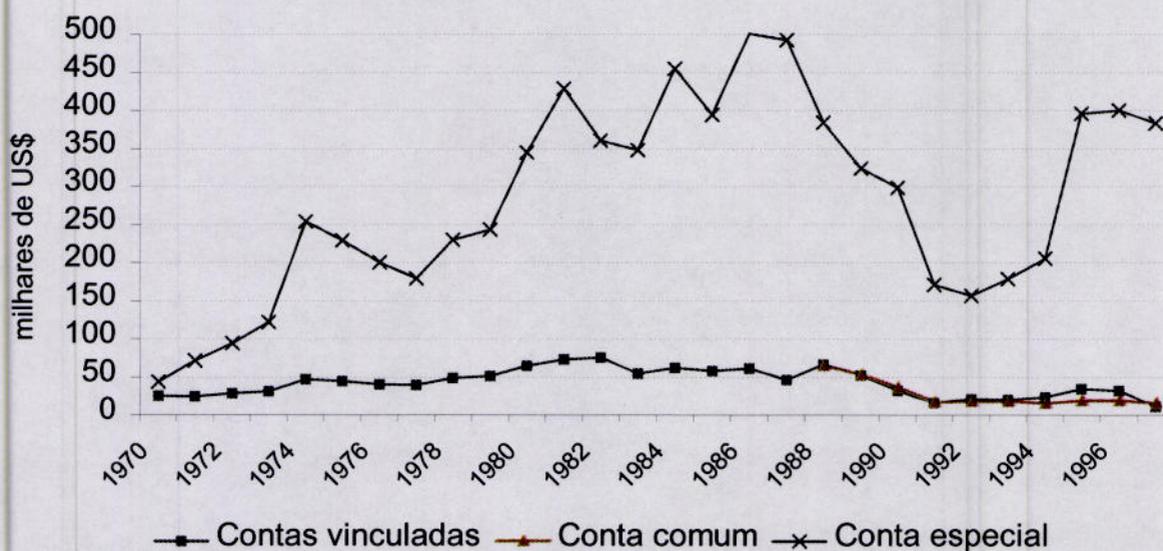
⁴ Decreto-Lei no. 2404, de 23.12.1987.

⁵ Ver anexo.

conta comum. Na navegação de cabotagem e navegação interior, 100% do AFRMM gerado é depositado na conta vinculada⁶.

Os recursos direcionados às contas individuais e à conta especial podem ser usados pelo armador para aquisição, reparos ou conversão de navios e para pagamento de prestações de financiamento do FMM⁷. O gráfico abaixo mostra a repartição dos recursos do FMM entre as três contas. Os recursos direcionados à conta comum corresponderam a 83% da arrecadação total do FMM no período 1958-1997. Em 1997, 93,55% dos recursos do FMM foram destinados à conta comum, 3,7% à conta especial e 2,75% à conta vinculada.

Gráfico – Repartição dos recursos do FMM entre conta comum, conta vinculada e conta especial (1958-1997)



Fonte: SOBENA (1996)

Atualmente, as alíquotas do AFRMM são as seguintes:

- 25% na navegação de longo curso;
- 10% na navegação de cabotagem; e
- 40% na navegação fluvial e lacustre.

A partir de 1º de setembro de 1995, os novos financiamentos do FMM e os saldos devedores dos contratos passaram a ser indexados pela variação cambial⁸. O descolamento entre a TR e, posteriormente, a TJLP, e a variação cambial provocou taxas

⁶ As regras sobre os percentuais direcionados para as contas individuais e para a conta comum sofreram várias modificações ao longo do tempo. Ver evolução da repartição entre contas em SOBENA (1996), pág. II-32.

⁷ Ver anexo.

reais de juros, em dólares, bastante elevadas, e os saldos devedores dos contratos nesse período cresceram acentuadamente. A indexação dos saldos devedores dos contratos à taxa de câmbio aumentou o risco dos financiamentos do FMM após a flutuação da taxa de câmbio, em 1999, além de aumentar os saldos devedores na proporção da desvalorização cambial. Como resultado, a taxa de inadimplência dos contratos do FMM, em novembro de 2001, era de 57%.

As condições de financiamento do FMM foram modificadas em 2000⁹, aumentando o percentual máximo de participação dos recursos do FMM, que era de 85% do preço das embarcações, para 90%. Os prazos máximos de amortização também foram aumentados de 15 para 20 anos nos financiamentos para a construção de embarcações. As taxas de juros foram estabelecidas entre 4% e 6% ao ano, ficando a cargo do agente financeiro a definição do valor da taxa de juros dentre desses limites. A remuneração do agente financeiro a título de prêmio de risco ficou estabelecida como igual à taxa de juros dos financiamentos¹⁰.

3.1 – Investimento, retorno e rentabilidade

Entre 1967 e 1995, foram investidos, em valores correntes, US\$ 9,2 bilhões de recursos do FMM na construção de embarcações. Levando-se em conta a inflação em dólares, dada pelo índice de preços no atacado (PPI), foram investidos US\$ 15,8 bilhões (em dólares de abril de 2002). O retorno dos investimentos – os pagamentos de principal mais juros – nesse período, foi de US\$ 2,97 bilhões, em dólares correntes, e US\$ 4,2 bilhões, em dólares de abril de 2002.

O gráfico abaixo apresenta as séries de investimento, retorno e rentabilidade para o período de 1967 a 2000 (exceto o ano de 1996). A partir de 1975, os investimentos do FMM, que estavam em torno de US\$ 500 milhões anuais, passam para US\$ 1 bilhão anuais, o que é mantido até 1982. A partir desse ano, os investimentos diminuem consideravelmente, passando para o patamar de US\$ 300 milhões anuais, voltando a diminuir em 1995, para US\$ 100 milhões anuais. Em 1999, os investimentos atingem o seu ponto mínimo, US\$ 19 milhões.

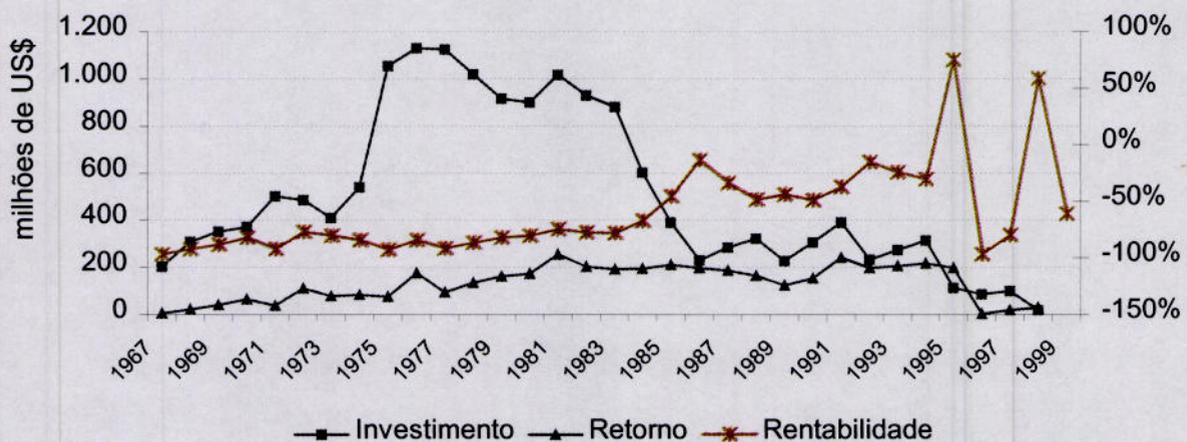
O retorno dos investimentos cresceu progressivamente até alcançar a cifra de US\$ 254 milhões, em 1981, permanecendo em torno de US\$ 190 milhões até 1995. No

⁸ Lei no. 9.365, de 16.12.1996.

⁹ Medida provisória no. 1.960-65, de 26 de agosto de 2000 e Resolução Banco Central no. 2787, de 01.11.2000

entanto, em 1997, o retorno diminuiu fortemente, atingindo apenas US\$ 2,6 milhões, apresentando alguma melhora nos anos seguintes e atingindo US\$ 39 milhões em 2000. A rentabilidade dos investimentos do FMM foi negativa em 84%, entre 1967 e 1984. Entre 1985 e 2000, a rentabilidade melhorou, atingindo 30% negativos. Durante todo o período, a rentabilidade foi negativa em 73,4%, sendo que os anos de 1995 e 1998 foram os únicos em que o retorno foi maior do que o investimento. A partir de 1994, a rentabilidade passa a apresentar alta volatilidade, em contraste com o comportamento relativamente regular da série até então.

Gráfico – FMM: investimento, retorno e rentabilidade do FMM (em dólares de 2002)

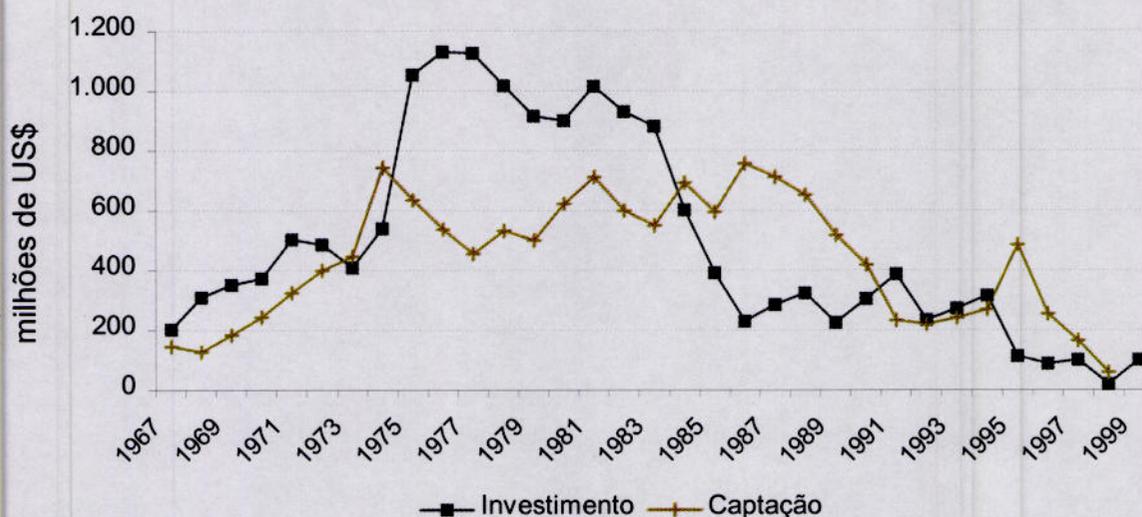


Fonte: SOBENA (1996) e AP/DEPLAN/BNDES

Podemos observar no gráfico abaixo que, entre 1967 e 1974, o investimento foi maior do que a captação em todos os anos, exceto 1973 e 1974. A partir de 1975, o investimento passa a superar fortemente a captação, até o ano de 1983, quando a situação inverte-se, com a forte diminuição do investimento. A expansão agressiva dos investimentos a partir de 1975 reflete a estratégia de crescimento implementada através do II PND e a reversão dessa estratégia após 1982 é consequência da crise da dívida externa. A captação passa a diminuir a partir de 1986 e, em 1991, atinge os mesmos níveis da segunda metade da década de 1970. A captação volta a crescer em 1995, diminuindo acentuadamente em seguida. Entre 1967 e 1999, o investimento, em dólares de 2002, foi de US\$ 16 bilhões, enquanto a captação foi de US\$ 14 bilhões.

¹⁰ Ver anexo.

Gráfico – FMM: captação e investimento (em dólares de 2002)



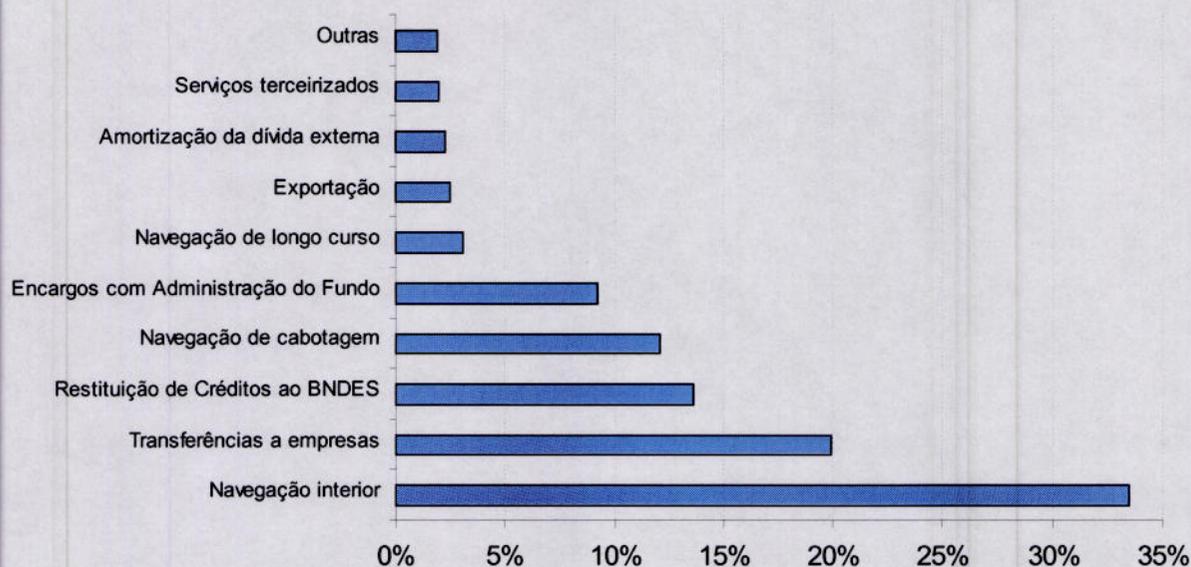
Fonte: SOBENA (1996) e AP/DEPLAN/BNDES

3.2 – Execução financeira do FMM – 1997/2000

O FMM desembolsou, entre 1997 e 2000, em valores de maio de 2002, R\$ 1 bilhão, sendo que apenas 51% desse total foi destinado à concessão de empréstimos à construção de embarcações. O restante dos recursos foi direcionado a transferências às contas vinculadas e especial das empresas de navegação que operam nas regiões Norte e Nordeste (20%), restituição de créditos ao BNDES (13,6%), encargos com a administração do fundo (9%), amortização da dívida externa (2%) e pagamentos de serviços terceirizados (2%).

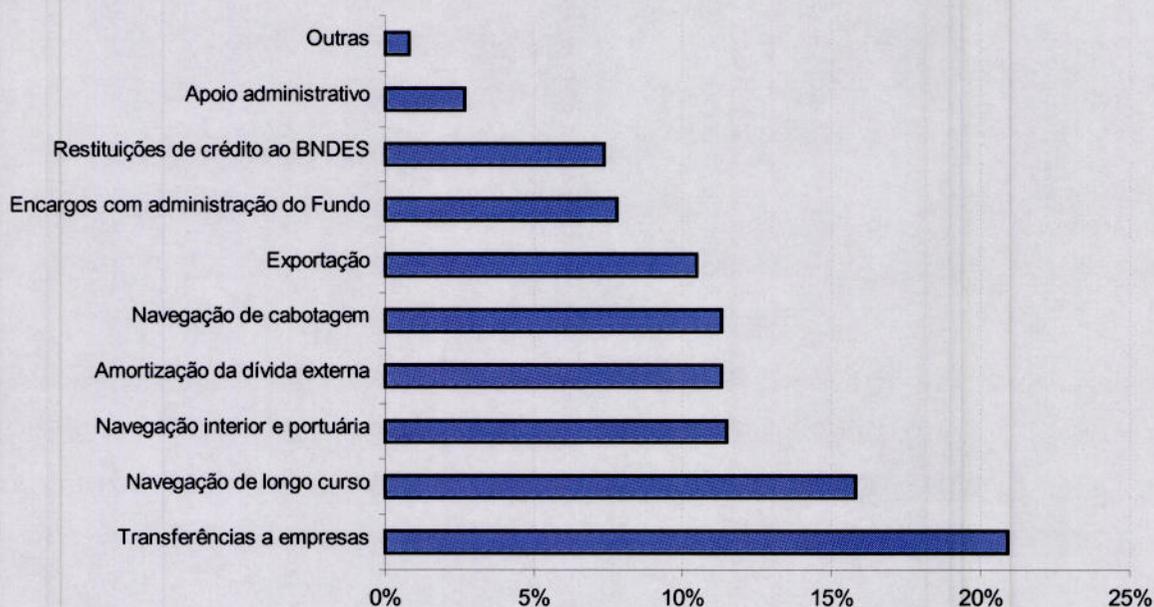
O gráfico abaixo mostra a destinação dos recursos do FMM entre 1997 e 2000. A concessão de empréstimos para construção de embarcações de navegação interior foi a principal destinação dos recursos do FMM nesse período, correspondendo a 33,5% dos recursos. O financiamento de embarcações para a navegação de cabotagem foi a quarta principal destinação de recursos do FMM e o financiamento a embarcações para longo curso e exportação foram, respectivamente, a sexta e sétima principais destinações de recursos do FMM. O financiamento de embarcações para exportação recebeu, nesse período, recursos da ordem de R\$ 27 milhões, enquanto foram gastos R\$ 24 milhões para pagamento de dívida externa e R\$ 21 milhões em serviços terceirizados.

Gráfico – Repartição das despesas do FMM entre 1997 e 2000



Fonte: AP/DEPLAN/BNDES

Gráfico – FMM: orçamento aprovado para o ano de 2001



Fonte: Agenda da Comissão Diretora do FMM.

O orçamento do FMM aprovado para o ano de 2001, no valor total de R\$ 610 milhões, manteve a tendência apresentada nos anos anteriores, com somente metade dos recursos direcionados para investimentos em embarcações. O restante é destinado a transferências às empresas (21%), amortização da dívida externa (11%), encargos com administração do Fundo (7,8%), restituição de créditos ao BNDES (7,4%), apoio administrativo (2,7%) e outras despesas (0,8%). Nas rubricas apoio administrativo e

outras despesas incluem-se ações de informática (R\$ 10 milhões), manutenção de serviços administrativos (R\$ 5 milhões), manutenção e conservação de bens imóveis (R\$ 915 mil) e capacitação de servidores públicos (R\$ 80 mil).

3.3 – Transferências de recursos do FMM para o setor público

A partir de 1983, o Fundo de Marinha Mercante passou a ser administrado pelo Ministério dos Transportes, fazendo parte do Orçamento Fiscal da União e tendo como Agente Financeiro o BNDES¹¹.

Como as transferências de recursos do Tesouro Nacional à conta do FMM foram processados de maneira irregular, o FMM sofreu perda de recursos em função da inflação – principalmente até 1994¹². Em 1985 e 1988, a União efetuou transferências do FMM para o pagamento de parte da dívida externa assumida¹³. Em 1989, foi aprovada uma emenda ao orçamento que transferia ao FMM a responsabilidade do pagamento de parte da dívida externa que havia sido assumida pela União¹⁴. Em 1990, foi determinada a responsabilidade do FMM pelo pagamento das obrigações assumidas pela União relativas à dívida externa da extinta SUNAMAM¹⁵. Em 1995, foi autorizada a transferência de dez navios pertencentes ao FMM para o Lloyd Brasileiro. No final de 1995, o governo negociou um acordo com bancos privados e o Estaleiro Mauá envolvendo dívidas da antiga SUNAMAM, no valor de aproximadamente US\$ 2 bilhões, sendo 10% da dívida a ser quitada à vista com recursos do FMM e o restante com títulos públicos que seriam honrados com os retornos dos financiamentos realizados pelo FMM¹⁶.

As restrições orçamentárias que sofreu o FMM resultaram em endividamento do FMM junto ao BNDES e às empresas de navegação. Em função de contingenciamentos orçamentários e financeiros determinados pelo governo federal o FMM não honrou pagamentos de compromissos assumidos, como desembolsos em obras de construção naval, ressarcimentos previstos em lei e créditos do BNDES. As alterações na legislação que rege o FMM deram margem a ações judiciais por parte de empresas que buscavam preservar as condições contratuais vigentes à época da assinatura de seus contratos,

¹¹ Decreto-Lei nº 2035, de 21.06.1983.

¹² Ver Nota Técnica MT/DMM.

¹³ Decretos-Lei nºs 2.157/84 e 2.442/88.

¹⁴ Lei Orçamentária nº 7.715, Anexo IV, de 3 de janeiro de 1989. Essa operação foi respaldada por alteração do Decreto-Lei nº 2.440, através da Lei nº 7.742 de 20 de março de 1989.

¹⁵ Lei Orçamentária nº 7.999, de 31 de janeiro de 1990.

¹⁶ Medida Provisória nº 1.280, de 12 de janeiro de 1996.

principalmente no que diz respeito às alíquotas do AFRMM e a percentuais de partilha do mesmo.

Os recursos transferidos ao BNDES através de restituições de créditos e encargos com a administração do fundo somam 22,3% do total de desembolsos do FMM, entre 1997 e 2000, e têm como origem problemas de data-base de apuração de créditos, utilização de recursos do FAT em operações do FMM e assunção de riscos do FMM pelo BNDES.

A restituição de créditos ao BNDES¹⁷ foi gerada devido à diferença entre a data-base da apuração dos créditos (15.09.1995) e a data de celebração do contrato (03.05.1996). As amortizações e juros recebidos pelo FMM entre setembro de 1995 a maio de 1996 deveriam ser restituídas ao BNDES. Os valores recebidos durante o ano de 1996 foram devolvidos no mesmo exercício, ficando pendentes os valores recebidos durante o exercício de 1995. Essa restituição deveria ter sido quitada no exercício de 1997, o que não aconteceu devido aos contingenciamentos orçamentários. Essa dívida era corrigida mensalmente pela taxa do extra-mercado¹⁸.

O FMM foi autorizado a efetuar, até 30 de junho de 1996, cessão de créditos ao BNDES relativos às operações de financiamentos realizadas com recursos do FMM, contratadas a partir de 31 de dezembro de 1987, com risco do agente financeiro¹⁹. Neste caso, o BNDES transferiria ao FMM os direitos que detinha contra o Tesouro Nacional.

O contingenciamento dos recursos do FMM, quando da existência de contratos em andamento, levaram o BNDES a adiantar recursos do FAT Cambial para os contratos do FMM em 1999²⁰. Nesse ano, do total de R\$ 142 milhões destinados à construção de embarcações, R\$ 103 milhões foram originários do FAT e R\$ 39 milhões do FMM.

As comissões remuneratórias do BNDES como agente financeiro do FMM eram estabelecidas²¹ como 1% do valor da prestação dos contratos existentes com risco do FMM e 8% ao ano do saldo devedor, a título de administração e "del credere", dos contratos com risco do BNDES, mais 2% a título de administração. Por serem superiores à taxa de juros cobrada nos financiamentos – 6% ao ano para navegação de longo curso e navegação de cabotagem e 4% ao ano para navegação interior – as comissões devidas ao BNDES ultrapassavam os juros recebidos nos empréstimos, o que foi se agravando

¹⁷ Cláusula primeira, parágrafo terceiro do Contrato nº 267/TN, de 3 de maio de 1996.

¹⁸ Ver Nota Técnica MT/DMM.

¹⁹ Medida Provisória nº 1.280, de 12 de janeiro de 1996.

²⁰ Convênio nº 027 assinado pelo Ministério dos Transportes e o BNDES.

com a ampliação da carteira de contratos²². Em novembro de 2000, foi estabelecido²³ que as comissões remuneratórias do agente financeiro, calculadas sobre o saldo devedor anual dos empréstimos, seriam de 4% a 6% ao ano, a título de assunção de risco das operações e mais 1% a título de administração. Os recursos do FMM não desembolsados durante os exercícios de 1997 e 1998 foram destinados à amortização da dívida pública federal²⁴.

3.4 – Transferências de recursos do FMM para o setor privado

A apropriação privada de recursos do FMM é exemplificada através do superfaturamento dos preços domésticos das embarcações e de transferências de recursos do FMM para um grupo de armadores.

A utilização ineficiente dos recursos do FMM pode ser exemplificada através das conclusões encontradas em GEIPOT (1999): *“Um levantamento dos contratos de construção financiados pelo FMM, a partir de 1985 até 1996, revela que os preços contratados para a construção de navios nos estaleiros nacionais foram sistematicamente mais altos do que o dos similares estrangeiros. A diferença de preços média foi em torno de 65%, se considerado somente o preço de contrato inicial. Entretanto, na maioria dos casos de contrato, o preço original foi suplementado posteriormente. Como o valor médio de tais reajustes ficou em torno de 25% sobre o valor original, conclui-se que a indústria nacional cobrou, em média, aproximadamente, o dobro do preço internacional por seus navios. (...) Nos casos em que a encomenda foi para exportação observou-se uma equiparação dos preços nacionais com os internacionais. (...) Esse fato sugere que, ao produzir para o mercado doméstico, os estaleiros não tinham os mesmos incentivos a cumprir – prazos e preços fixos – provavelmente, porque o esquema burocrático que envolvia estaleiro, armador e Estado – seja por intermédio da antiga Sunamam ou do BNDES – sempre deixava aberta uma possibilidade de descumprimento contratual sem grandes ônus.”*

Além disso, observou-se a *“possível combinação de interesses na formação de preços para o mercado interno”*, indicando *“uma tendência a inflar custos de construção de modo a apropriar-se de subsídios.”* A partir de *“dados obtidos de 48 contratos*

²¹ Artigo 6º da Resolução nº 2.577, de 18 de dezembro de 1998, do Banco Central.

²² Ver Nota Técnica MT/DMM.

²³ Resolução Banco Central no. 2.787, de 01.11.2000.

²⁴ Lei no. 9.530, de 10 de dezembro de 1997, alterada pela Lei no. 10.148, de 21.12.2000.

financiados pelo FMM, firmados entre 1985 e 1992, verifica-se que os navios vendidos para armadores nacionais foram sistematicamente mais caros do que seus similares importados, enquanto a produção para exportação foi vendida a preços competitivos."

Foi também observado "um conteúdo de sofisticação tecnológica consideravelmente menor na produção para exportação do que na produção para armadores domésticos", o que resulta na "distorção da realização das verdadeiras vantagens comparativas da indústria brasileira. Quando sujeita à concorrência dos preços externos, a indústria brasileira se especializou na produção de navios com conteúdo tecnológico relativamente baixo."

As falhas de administração do fundo podem ser verificadas através das "modificações dos termos originais dos contratos com o FMM [que] foram uma constante, invariavelmente a favor dos beneficiados. Do conjunto de 37 contratos de construção e venda de navios para armadores nacionais, financiados pelo FMM e firmados entre 1985 e 1992, nada menos do que 20 sofreram realinhamentos posteriores, com suplementações dos desembolsos previstos nos contratos originais. (...) O valor médio, para todos os contratos que foram revistos, das suplementações concedidas pelo FMM foi de 32% dos valores contratuais originais."

"De 57 registros do acompanhamento de obras de construção de embarcações financiadas pelo FMM, começadas e terminadas entre 1983 e 1996, (...) o tempo médio de duração dessas obras foi de 29 meses. (...) De todas as 57 construções, não menos do que 43 (75%) foram entregues com atraso. O tempo de construção de navios (...) nos estaleiros estrangeiros (...) está entre 15 meses e 22 meses. Entre 1983 e 1996, o tempo médio de construção nos estaleiros nacionais foi de 30 meses."

Em janeiro de 1997, foi aprovado pelo Congresso Nacional a lei nº 9.432, estabelecendo que "por um prazo de dez anos, (...) não incidirá o Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante – AFRMM sobre as mercadorias cuja origem ou cujo destino final seja porto localizado na Região Norte ou Nordeste do País." No entanto, segundo a mesma lei, "o Fundo da Marinha Mercante ressarcirá as empresas brasileiras de navegação das parcelas previstas [e] que deixarão de ser recolhidas em razão da não incidência estabelecida neste artigo." A legislação tornou o FMM responsável pela transferência, às contas vinculada e especial das empresas de navegação, dos valores do AFRMM que elas deixaram de recolher.

Entre 1997 e 2000, foram transferidos recursos da ordem de R\$ 214 milhões para as empresas beneficiadas com a lei nº 9.432. No entanto, no mesmo período, o FMM investiu apenas R\$ 33 milhões na construção de embarcações de longo curso, R\$ 27 milhões em embarcações para exportação e R\$ 130 milhões para embarcações de cabotagem. Por outro lado, as empresas de navegação interior investiram R\$ 360 milhões.

Ao retirar recursos do conjunto da sociedade, através do AFRMM, e permitir a apropriação privada desses recursos por meio do superfaturamento de preços e transferência para as contas vinculadas dos armadores, beneficiando um número limitado de empresários, o mecanismo oficial de financiamento aos setores da marinha mercante e indústria naval favorece a concentração de renda no país.

4 – Racionalidade do modelo de proteção à indústria naval e à marinha mercante

Os benefícios do FMM são a criação de renda e emprego nos setores da marinha mercante e indústria naval – diretamente através dos empregos criados nos estaleiros localizados no país e nas embarcações com tripulação brasileira e indiretamente através do desenvolvimento da indústria de navieças. Além disso, o apoio a esses setores permite a economia de divisas e a possibilidade de exportação de bens e serviços na forma de embarcações e fretes marítimos.

Por outro lado, os custos do FMM – muitas vezes negligenciados, por serem de identificação mais difícil do que os benefícios, mas nem por isso menos importantes – são associados, principalmente, à forma de captação de recursos do fundo, através de um imposto, o AFRMM. A incidência de um imposto faz com que o preço pago pelo consumidor aumente e o preço recebido pelo produtor diminua, sendo que a diferença entre esses dois preços corresponde à receita gerada pelo imposto. A incidência do imposto gera uma diminuição da produção, se os compradores diminuem seu dispêndio a medida que o preço do bem aumenta.

A incidência do AFRMM sobre os fretes de importação – com uma alíquota de 25% – encarece os produtos importados pelo país. Como uma parcela considerável das importações, como bens de capital, insumos e produtos intermediários, é utilizada na produção de outros bens, o custo do AFRMM é distribuído ao longo das cadeias produtivas até chegar ao consumidor final. Como o AFRMM incide sobre os fluxos de importação do país e muitas das mercadorias importadas são utilizadas na produção de

bens posteriormente exportados, o AFRMM acaba por onerar as exportações e prejudicar o comércio exterior do país.

Enquanto o número de empregos e a renda gerada pelos financiamentos do FMM é facilmente mensurável, a perda de empregos e produto nos demais setores da economia devido ao AFRMM é de difícil mensuração. Portanto, afirmar que o FMM gera emprego e renda – sem levar em consideração os seus custos – não esclarece para a sociedade os benefícios líquidos da política.

As exportações de embarcações pelos estaleiros localizados no país têm sido pequena e o benefício encontra-se principalmente nas divisas economizadas com a produção doméstica das embarcações brasileiras. No setor de marinha mercante a situação é pior, com a geração de déficit em fretes e afretamentos da ordem de US\$ 2 bilhões ao ano.

As regras de utilização dos recursos arrecadados através do AFRMM distorcem as decisões de investimento dos armadores. Como os recursos direcionados à contas individuais representam um crédito aos armadores, que somente pode ser movimentado através de investimentos no setor, os armadores têm um incentivo a criar projetos de investimento a fim de movimentar esses recursos. A decisão de investir transforma-se em uma decisão de como movimentar um crédito compulsório, o que nem sempre tem relação direta com a taxa esperada de retorno do projeto.

O financiamento à marinha mercante e à construção naval no Brasil exemplifica como a regulação, entendida como o estabelecimento de regras de apoio a um setor da economia, inicialmente criada com o intuito de estímulo ao aumento da produção e geração de empregos, transforma-se em instrumento de apropriação de renda por grupos de interesse. Segundo George Stigler – prêmio Nobel de economia em 1982 – a regulação acontece em resposta às demandas de grupos de interesses agindo no sentido de maximizar a sua renda. A regulação é uma maneira de grupos de interesse aumentarem a sua renda através da redistribuição de renda pelo estado, do resto da sociedade para os grupos de interesse²⁵.

O objetivo dos legisladores é permanecer no cargo, o que implica que a legislação é designada a maximizar o seu suporte político. Os grupos de interesse competem através do oferecimento de suporte político em troca de legislação favorável. A regulação tende a beneficiar grupos de interesse que são melhor organizados e portanto mais

²⁵ Ver Viscusi, W. K., Vernon, J. M. e Harrington Jr., J. E. (1995) *Economics of regulation and antitrust*. MIT Press

efetivos em fornecer apoio político. Esses grupos são os que mais ganham com a regulação, de forma que estão mais propensos a investir recursos na aquisição de suporte político. Grupos de interesse para os quais o benefício per capita da regulação é relativamente alto são mais propensos a reconhecer de que forma a legislação pode ser desenhada para atender aos seus interesses.

Uma condição para que a regulação permita a transferência de renda para grupos de interesse é a limitação do poder dos consumidores. Em um sistema democrático, os consumidores, através de seu poder político, exercido através da escolha dos legisladores, formam um grupo de interesse que pode contrapor-se aos interesses de outros grupos – visto que os ganhos destes são feitos às custas do consumidor. Porém, para que os consumidores possam defender os seus interesses é necessário que eles tenham informações sobre os custos e benefícios das políticas públicas. No caso das políticas de financiamento ao setor naval, a apropriação de rendas por grupos de interesse é favorecida pela falta de transparência do FMM.

5 – Conclusões

O financiamento oficial aos setores da marinha mercante e indústria naval oneram o comércio exterior do país e são dependentes de uma constante transferência de renda do conjunto da sociedade para esses setores. Apesar da vinculação de recursos – que os tornou independentes de dotação orçamentária – os setores tiveram um desempenho bastante fraco nas últimas décadas. A instabilidade macroeconômica e as mudanças de regras aumentaram o risco dos financiamentos e tornaram inviável a operação de empresas eficientes. Ao mesmo tempo, os recursos do FMM tornaram-se sujeitos a *rent seeking* por parte de agentes privados, por um lado, e foram desviados de suas finalidades originais pelo setor público, por outro.

Como a incidência do AFRMM não discrimina entre os estados da federação, mas discrimina na destinação dos recursos, visto que a indústria naval é altamente concentrada em alguns estados, a política de incentivo ao setor contribui para as desigualdades regionais do país. É importante notar que o AFRMM é um imposto oculto – os consumidores e, muitas vezes, os produtores, não sabem que no preço dos insumos, bens de capital e produtos está implícito o AFRMM. Além disso, o AFRMM é um imposto cumulativo, com incidência sobre produtos já sujeitos a outros tributos, colaborando para distorcer a estrutura de preços relativos da economia.

A captação de recursos através de um imposto indireto torna os consumidores, independentemente de seu nível de renda, contribuintes para o FMM. No entanto, a apropriação da diferença entre os preços doméstico e internacional das embarcações e as transferências de recursos para operadores nos portos do Norte e Nordeste, dentre outras possíveis formas de apropriação de rendas, implicam no direcionamento desses mesmos recursos para um número bastante limitado de beneficiários. Nesse sentido, o FMM colabora para a concentração de renda no país.

O mercado da indústria naval é bastante protegido da competição internacional em muito países, através de subsídios e políticas protecionistas. Nos EUA, a navegação de cabotagem é reserva de mercado dos armadores nacionais. A Coreia e o Japão – os maiores produtores mundiais de embarcações – têm adotado políticas industriais agressivas para a construção naval.

A indústria naval está sujeita a grandes oscilações da demanda por embarcações, o que indica a importância de instrumentos de diversificação de riscos e a garantia de um mercado cativo, permitindo o aumento da previsibilidade da demanda. No entanto, o Brasil não tem adotado políticas racionais para o setor, deixando de tirar proveito das vantagens comparativas potenciais que o país tem no setor da indústria naval.

Nos últimos anos, com a quebra do monopólio da exploração de petróleo, foi criada uma demanda por embarcações de apoio a plataformas, construídas em estaleiros localizados no país, o que tem revigorado a construção naval. A experiência recente tem mostrado a viabilidade da competição que acontece na disputa pelos contratos de construção de embarcações, a serem construídas em estaleiros localizado no país.

No entanto, essa opção limita o tamanho da indústria naval à exploração de petróleo no país. A possibilidade de operação de estaleiros localizados no país e produzindo navios de apoio *offshore*, plataformas flutuantes e embarcações de grande porte para a exportação dependeria do desenvolvimento de políticas e regulação adequadas ao setor. Outro fator importante no desenvolvimento de uma indústria naval exportadora são regras de comércio internacional que limitem os subsídios que são oferecidos à indústria pelos governos de países asiáticos, principalmente Coreia do Sul.

6 – Referências

SOBENA (1996) *Política Governamental e Competitividade da Marinha Mercante Brasileira*. Sociedade Brasileira de Engenharia Naval, Rio de Janeiro.

GEIPOT (1999) *Política governamental e competitividade da indústria brasileira de construção naval: avaliação do setor e proposições para a reformulação da política governamental*. Volume 1 – Relatório Executivo.

Grassi, R. A. (1996) *A indústria naval brasileira no período 1958-94: análise histórica de sua crise atual e das perspectivas de mudança a partir do conceito estrutural de competitividade*. Prêmio João Lyra Filho 1996/97.

MT/DMM (2000) *Nota técnica: Justificativas para liberações de recursos orçamentários e financeiros para o FMM*. 65ª reunião ordinária da CDFMM.

Anexo – Utilização e destinação dos recursos do AFRMM

Os critérios que regem atualmente a movimentação das contas vinculadas do AFRMM são os seguintes:

- para aquisição de embarcações novas, para uso próprio, construídas em estaleiros brasileiros;
- para o reparo de embarcações próprias quando realizada por empresa brasileira;
- para a manutenção ou modernização de embarcações próprias, inclusive para a aquisição e instalação de equipamentos necessários, quando realizadas por empresas brasileiras;
- para pagamento de prestações de principal e encargos de empréstimos concedidos pelo Agente Financeiro, com recursos de outras fontes, que tenham por objeto as modalidades de apoio previstas;
- para pagamento de prestações de principal e encargos de empréstimos obtidos junto à FINAME e ao PAI, por intermédio de qualquer agente financeiro do BNDES;
- compulsoriamente, na amortização de dívidas vencidas decorrentes dos empréstimos concedidos pelos BNDES/FMM.

A destinação dos recursos do FMM é regida pelas seguintes regras:

1 - Apoio financeiro:

- 1.1 – a empresas brasileiras de navegação (até 90% do valor do projeto aprovado)
 - a) para a construção de embarcações em estaleiros brasileiros;
 - b) para o reparo, manutenção ou modernização de embarcações.

- 1.2 – a estaleiros brasileiros, para financiamento à produção de embarcações
 - a) destinadas à exportação (até 80% do seu preço de venda);
 - b) destinadas a empresas brasileiras (até 90% do seu preço de venda).

1.3 – à Marinha do Brasil para a construção de embarcações.

1.4 – a empresas brasileiras para a construção de diques flutuantes, dragas e cábreas.

1.5 – a estaleiros brasileiros para financiamento a reparo de embarcações (até 85% do preço total do reparo).

1.6 – para outras aplicações em investimentos.

2 - Pagamento ao Agente Financeiro

Anexo – FMM: condições de financiamento

POLÍTICA OPERACIONAL - CONDIÇÕES FUNDO DE MARINHA MERCANTE					
RES. 2787, de 01/11/2000, do BC, combinada com a MP-1960-67, de 24/10/2000					
FINALIDADE	PRAZOS MÁXIMOS (anos)		TAXA DE JUROS (1)	PARTICIPAÇÃO MÁXIMA	COMISSÃO DE RISCO
	CARÊNCIA	AMORTIZAÇÃO			
1 - A EMPRESAS DE NAVEGAÇÃO					
CONSTRUÇÃO	4	20	4% a 6%	90%	4% a 6%
JUMBOR/CONVERSÃO	4	15	7% (2)	90%	6%
EQUIP. P/REAPAR/MODERN.	2	5	7% (2)	90%	6%
REPARO (NO PAÍS)	1 (3)	2 (3)	7% (2)	90%	6%
2 - A ESTALEIROS - PROD/REPARO					
EXPORTAÇÃO	*	*	4% a 6%	80%	4% a 6%
MERCADO INTERNO - L. CURSO/CAB.	*	*	4% a 6%	90%	4% a 6%
MERCADO INTERNO - INTERIOR (5)	*	*	4% a 6%	90%	
REPARO	1	2	7%	85%	
3 - A MARINHA DO BRASIL					
NAVIOS AUX./HIDROG./OCEANOGR.	4	15	6%	(4)	6%
4 - A EMPRESAS BRASILEIRAS					
DIQUES FLUT./CÁBREAS/DRAGAS	4	15	6%	(4)	6%
5 - OUTROS INTERESSES	**	**	**	**	
6 - CRÉDITO RESERVA	***	***	4% a 6%	***	4% a 6%

A utilização dos recursos do FMM são corrigidos pela variação do dólar norte-americano

(1) Os juros poderão ser capitalizados, a pedido da beneficiária

(2) Registradas ou pré-registradas no REB: 6%

(3) Registradas ou pré-registradas no REB: Car.: 2 anos; Amort.: 5 anos

(4) Não especificado

(5) Amazônia Legal: TJLP

(*) A ser paga em uma única parcela (2º dia útil após pagto ou no vencimento previsto no Contrato)

(**) Serão observadas as condições do Agente Financeiro

(***) Os mesmos da operação principal

Garantias: Definidas pelo Agente Financeiro

Anexo – Repartição da arrecadação do AFRMM

A repartição da arrecadação do AFRMM entre a conta comum, a conta vinculada e a conta especial é a seguinte:

I – Ao Fundo de Marinha Mercante (conta comum) são destinados:

- b) 100% do AFRMM gerado por empresa estrangeira de navegação;
- c) 100% do AFRMM gerado por empresa brasileira de navegação, operando embarcação afretada de registro estrangeiro;
- d) 50% do AFRMM gerado por empresa brasileira de navegação, operando embarcação própria ou afretada, de registro brasileiro, na navegação de longo curso;
- e) 17% do AFRMM gerado por empresa brasileira de navegação, operando embarcação própria ou afretada, na navegação de longo curso, inscrita no Registro Especial Brasileiro – REB.

II – À empresa brasileira de navegação, operando embarcação própria ou afretada de registro brasileiro (conta vinculada) são destinados:

- a) 14% do AFRMM que tenha gerado na navegação de longo curso quando a embarcação não estiver inscrita no REB;
- b) 47% do AFRMM que tenha sido gerado na navegação de longo curso quando a embarcação estiver inscrita no REB; e
- c) 100% do AFRMM que tenha sido gerado na navegação de cabotagem, fluvial e lacustre.

III – A uma conta especial, são destinados 36% do AFRMM gerado na navegação de longo curso, por empresa brasileira de navegação, operando embarcação própria ou afretada de registro brasileiro.