

A Indústria Marítima: Políticas de Geração de Recursos e Mecanismos de Proteção

LUCIANO OTÁVIO MARQUES DE VELASCO*

RESUMO Este artigo procura apresentar como, e de que formas, os governos atuam no sentido de estimular financiamentos em setores específicos, oferecendo diferenciais que estimulem as decisões. Examina unicamente a indústria marítima e apresenta as diversas formas de incentivos fiscais e financeiros que diversos países usam para estimular investimentos privados em suas indústrias.

O mercado mundial de construção naval vem sendo tradicionalmente financiado por recursos advindos das empresas privadas e do governo, e – fora o Brasil – a responsabilidade pelo fornecimento dos recursos é dividida entre todos os agentes envolvidos.

São apresentados os diversos tipos de financiamentos colocados à disposição dos investidores e as formas usadas pelos governos para auxiliar suas empresas de Marinha Mercante e seu parque industrial de construção naval. Por adotar uma política bastante particular no tocante à geração de recursos para o setor, o Brasil mereceu de um capítulo à parte.

ABSTRACT *This paper discusses the several forms governments try to stimulate investment in their own country by altering the climate in which such decisions are made. It is concentrated on the shipbuilding industry and considers the forms of fiscal and financial incentives which are used by several governments to promote or encourage private investments in this industry.*

In the world markets, shipbuilding has traditionally been financed through a mixture of private and government funding and – except Brazil – the responsibility for providing credits is split among them.

The various types of finance packages available to investors are presented, as well as how can governments help their shipyards and shipowners. Brazil since has a particular source of finance for the sector, a separate chapter on its shipping policy is presented.

* Engenheiro do Departamento de Infra-Estrutura e Transporte do BNDES.

1. Introdução

Elucuar o problema da escassez de recursos para o financiamento de novas construções que se fazem necessárias atualmente é tarefa para todos aqueles que estão envolvidos de uma forma ou outra com o setor. Este estudo apresenta diversos modelos de atuação adotados por vários países que têm alguma importância no cenário mundial do que se convencionou chamar de indústria marítima, ou seja, as indústrias de construção naval e de transporte marítimo. É certo que a maioria dos países se utiliza de recursos provenientes do próprio orçamento, o que não seria hipótese plausível em nosso país. Porém, alguns desenvolveram sistemas alternativos para geração dos recursos necessários ao financiamento do setor. Quanto à prática de subsídios, todos os países desenvolveram, de alguma forma, mecanismos de proteção e incentivo às suas indústrias, alguns de maneira explícita, outros via utilização de mecanismos que visam beneficiar as empresas atuantes no setor. O Brasil, após décadas de apoio maciço por parte do governo, ainda não obteve resposta dos setores privados envolvidos, no sentido da existência de participação maior nos investimentos. Tanto a construção naval quanto o transporte marítimo continuam, a exemplo dos anos 60 – época da implantação do setor no país –, totalmente dependentes das ações e recursos governamentais. Os tempos são outros. O momento atual reclama soluções criativas.

A indústria marítima internacional, compreendendo as indústrias de construção naval e de transporte marítimo, é certamente um dos setores da atividade econômica mais profundamente marcados pela intervenção de governos. Pode-se dizer que quase todos os países com atividade no setor adotam, de alguma forma, mecanismos de proteção e incentivo às suas indústrias [ver Pires Jr. (1991)].

As interferências nesses setores são tão comuns que se tornou quase impossível competir sem o apoio e suporte dos governos, uma vez que o mercado é altamente distorcido [ver *Fair competition...* (1991)]. Contudo, um número cada vez maior de países e organizações vem estudando e reavaliando os modelos adotados, visando possíveis modificações. Isto se deve à necessidade de altos volumes de recursos, à proliferação de nações com capacidade de ofertar embarcações e a esquemas cada vez mais subsidiados de financiamentos e créditos.

Alguns modelos de geração de recursos para o financiamento do setor serão apresentados na seção seguinte. Embora a maioria dos governos se utilize

de recursos do próprio orçamento para financiamento dos incentivos e vantagens oferecidos, alguns países desenvolveram esquemas alternativos para esse financiamento, como é o caso da Noruega e da Dinamarca. Os bancos privados têm um importante papel neste aspecto, e sua atuação, seja na concessão de créditos ou na prestação de vários outros serviços, cresce a cada dia. Em muitos países, tanto governo quanto bancos privados dividem a responsabilidade na concessão dos financiamentos.

A Seção 3 é destinada à apresentação dos modelos adotados para a concessão de subsídios, que muitas vezes são oferecidos diretamente aos estaleiros, quando da construção de um navio, ou às empresas de transporte, podendo aparecer também sob diversas outras modalidades. A concessão de financiamento com prazos e juros subsidiados é a forma mais utilizada [ver Drewry (1989)], figurando também os incentivos fiscais como outra forma de apoio praticada por quase todas as nações. Segundo Sturmeý (1983), é na área fiscal que se encontra o maior número de mecanismos de incentivos. As concessões fiscais seriam tão generalizadas que ele sugere que “o pagamento de impostos por um armador ou é uma contribuição voluntária ou o resultado de erro de avaliação empresarial, seja operacional, seja na escolha dos contadores”.

A Seção 4 destina-se à apresentação dos modelos de atuação adotados pelo Brasil, bem como dos resultados de um trabalho sobre o que representaram para os armadores nacionais, em termos de subsídios efetivos, as várias políticas adotadas pelo país na proteção e incentivo de nossa indústria marítima.

Finalmente, na Seção 5 são apresentadas algumas considerações a respeito das políticas atuais de marinha mercante e da atuação do BNDES.

Cabe ainda destacar que o trabalho aqui desenvolvido não tem a pretensão de se mostrar atualizado, embora não perca o seu objetivo de contribuir com informações que possam auxiliar numa discussão mais objetiva sobre o momento atual do nosso país, e que as opiniões expostas são de inteira responsabilidade do autor, não podendo, em hipótese alguma, ser imputadas ao BNDES.

2. Financiamentos¹

Durante os anos 60, a maioria das aquisições de novos navios era financiada diretamente pelos estaleiros ou por recursos da própria empresa armadora.

¹ Sobre este assunto, ver Pires Jr. (1991), Drewry (1989), M.A.N. B & W Diesel (1982), Marlow, Goss e Gardner (1982), Maritime Administration/U.S. Department of Commerce (1982), OECD (1985) e Theduru (1992).

Os recursos governamentais para o setor estavam quase que limitados à prática de ajuda direta aos estaleiros, que repassavam essas facilidades creditícias aos armadores. Os empréstimos disponíveis na época tinham juros entre 5,5 e 7,5% e prazos superiores a 10 anos, o que só era possível em virtude da pouca demanda por embarcações e porque as empresas de navegação podiam, com os próprios lucros, financiar seus projetos de construção. Com o aumento do comércio, este esquema se mostrou insuficiente para atender às necessidades, e a importância dos sistemas de financiamento passou a ser crescente.

Os altos custos de manutenção desses empréstimos eram tantos que no início dos anos 70 já não eram encontrados com tanta facilidade. Na tentativa de preencher este vazio e atraídos pelo *boom* verificado no setor (especialmente no setor de granéis líquidos), os bancos privados passaram a atuar na concessão de financiamentos. Porém, a entrada do setor bancário privado foi tão intensa que, esquecendo os princípios de prudência e cautela, qualquer armador (ou aspirante a armador) podia encontrar crédito farto para seus investimentos.

No entanto, ainda nos anos 70, o quadro de otimismo geral foi substituído drasticamente após a guerra ocorrida no Oriente Médio e as duas crises do petróleo. O mercado, notadamente aquele ligado ao transporte de granéis líquidos, entrou rapidamente em depressão, e os fretes baixaram violentamente, o mesmo ocorrendo com os preços dos navios de segunda mão. Seguiu-se uma crise financeira dos armadores proprietários de navios petroleiros, especialmente dentre aqueles que colocaram encomendas para operar no mercado *spot*,² e determinados bancos foram obrigados a fornecer capital de giro para algumas empresas na tentativa de salvar o capital já investido.

Infelizmente, os preços dos navios, garantidores das operações de crédito, continuaram a cair, e a maioria dos armadores que começaram a operar visando o lucro fácil pelas características anteriores do mercado não sobreviveu. Como resultado, os bancos sofreram graves perdas, e alguns chegaram mesmo a admitir a perda total de seus empréstimos às empresas e se retiraram do setor.

Após esses acontecimentos, os bancos retornaram muito cautelosamente a conceder financiamentos à indústria marítima, os quais atualmente só são

² A operação de um navio petroleiro não pertencente a uma grande companhia produtora ou transportadora, ligada ou não a uma companhia produtora, se dá, de maneira geral, nos mercados de afretamento por: a) time-charter, com prazos de três meses a um ano, podendo mesmo chegar a cinco anos; e b) voyage-charter ou spot, onde a embarcação é contratada para realizar apenas uma viagem.

realizados após exaustiva análise dos projetos, onde é dada grande ênfase à situação da empresa (financeira, operacional, experiência, etc.), mercado onde irá atuar a embarcação, risco da operação, etc.

Outro resultado produzido pela crise dos anos 70 foi a volta da atuação dos governos, que intensificaram as suas ações. Os recursos alocados para salvar tanto armadores privados quanto estaleiros foram elevados. Gradualmente, começaram a surgir questionamentos, e essas ajudas foram se reduzindo ou, pelo menos, direcionadas para auxílio em questões ligadas à produtividade e competitividade. No entanto, subsídios pesados ainda ocorrem, e a forma mais popular é a concessão de empréstimos de longo prazo com taxas de juros fixas, normalmente concedidos por bancos governamentais.

Atuação dos Bancos Privados

Os bancos comerciais sempre tiveram, na história recente, importante papel na indústria marítima, o que não se deve somente ao elevado montante de curto, médio e longo prazos que serviu para o financiamento dos mercados de novos navios ou mesmo de navios de segunda mão. Os bancos comerciais atuam ainda no pagamento e coleta de fretes, intermediações, transações com diferentes moedas (muito comum neste setor), prestação de assessoria e informações financeiras, etc.

Além dos bancos comerciais, existem instituições financeiras concentradas somente em financiamentos de navios e transações com hipotecas. A extensão e profundidade dessa relação alterou-se de forma marcante nas últimas três décadas:

- anos 60: a maioria das construções era financiada pelos estaleiros ou mesmo pelas próprias empresas de navegação;
- início dos anos 70: os créditos fornecidos pelos estaleiros não foram suficientes para suprir o aumento da demanda por novos navios, e os bancos, impulsionados pelo crescimento do setor, procuraram suprir as necessidades crescentes de crédito; seguiu-se violenta crise, e os bancos amargam pesados prejuízos; e
- anos 80: os bancos retornam muito cautelosamente a fornecer financiamentos.

Atualmente, é dada muita ênfase à análise do projeto e ao risco. Mesmo assim, existem indícios de que esta cautela está sendo posta de lado mais uma vez e de que, novamente, os créditos começam a ficar facilmente

disponíveis, com alguns bancos tradicionais já temerosos de que esta facilidade de crédito possa voltar a afetar o equilíbrio da oferta e demanda e que a história anterior se repita.

O processo de obtenção de um empréstimo para um projeto naval leva, no mínimo, várias semanas, podendo chegar a alguns meses. Inicialmente o banco começa uma pesquisa sobre o proprietário (caso este não seja do seu conhecimento) e avalia preliminarmente os aspectos econômicos do projeto. Prossegue com uma avaliação da capacidade de gerenciamento da empresa – apesar de parecer um critério subjetivo de avaliação, as *performances* passada e atual da empresa são muito importantes. A qualidade do gerenciamento é muitas vezes colocada como fator básico na concessão de um empréstimo, especialmente se o banco pensa ser a empresa capaz de obter lucros razoáveis quando o mercado se encontra em alta e, principalmente, tem experiência e capacitação para fugir dos prejuízos ou, pelo menos, administrá-los em épocas de baixas do mercado.

São ainda analisados os balanços, posição de outros empréstimos, capacidade de pagamento, moeda em que estão os principais ativos e, finalmente, se toda essa análise resultar positiva, estudo da embarcação objeto do financiamento (estaleiro construtor, sociedade classificadora e, caso seja uma embarcação de segunda mão, grau de obsolescência tecnológica).

A garantia de emprego do navio mostra-se também muito importante para o sucesso de uma operação de financiamento, embora sempre seja interessante para o armador.

Tipos de garantia

O transporte marítimo sempre se caracterizou por ser um mercado especulativo e de alto risco, razão por que a concessão de financiamento a longo prazo requer a certeza, por parte dos financiadores, de sua garantia, cujos tipos mais utilizados são:

- primeira hipoteca do próprio navio (*first mortgage*): é, sem dúvida, a mais utilizada;
- segunda hipoteca (*second mortgage*): a segunda hipoteca de um outro navio da frota do armador é a forma mais comum de fornecer garantias adicionais;³

³ Existe a possibilidade de, caso a primeira hipoteca do navio a ser construído, objeto do financiamento, cubra as garantias necessárias, o armador oferecer a segunda hipoteca de um outro navio para negociar condições mais favoráveis de pagamento.

- cessão de receitas (*assignment of income*): o armador fornece como garantia a cessão completa dos fretes a serem gerados pelo navio que será adquirido e, com isso, todos os pagamentos que forem recebidos pelos serviços prestados pelo navio serão feitos diretamente na conta do banco, que, após deduzir o necessário para amortizar o principal e os juros, transfere o saldo disponível para a conta do armador;
- cessão de seguro: as cláusulas dos seguros H&M, P&I, riscos de guerra, lucros cessantes, etc., são feitas em favor do banco, ao qual o armador, adicionalmente, paga uma taxa para compensar possíveis perdas não cobertas pelos seguros tradicionais;
- garantias patrimoniais: podem ser exigidas das pessoas físicas controladoras e da própria empresa ou de outras empresas do grupo, *joint-ventures*, etc.; e
- cláusula de garantia de valor: o armador dá poder ao banco de exigir hipotecas adicionais de outros bens ou aumento nas garantias pessoais das pessoas físicas e/ou jurídicas, caso o valor do navio caia a níveis abaixo da cobertura do empréstimo.

Juros

Os juros podem ser fixos durante o tempo da amortização do projeto ou, como é mais comum, flutuar de acordo com os movimentos do mercado internacional.

O *spread* que o banco cobra, cujas margens variam usualmente entre 1,5 e 2,5%, embora possa ser até menor, depende: da situação financeira da empresa; do risco da operação no que diz respeito à manutenção do valor do bem; das garantias oferecidas; do período de amortização; e da situação do mercado financeiro.

Na prática, um banco tomaria os recursos no mercado interbancário e, a cada período (com o armador pagando a parcela de amortização, mais juros), pagaria o seu empréstimo e refinanciaria o novo valor (o saldo devedor) à taxa do mercado naquele momento.

Grandes investidores institucionais, como fundos de pensão, companhias de seguro, etc., podem, eventualmente, fornecer recursos com remuneração baseada em juros fixos. Existe também a possibilidade de se contratar empréstimos em que, a cada período, seja alterada a moeda de referência para o período seguinte (*multi-currency borrowing*). O risco que se corre é

com a variação da taxa de câmbio, que pode anular os ganhos obtidos pela escolha de uma menor taxa de juros, uma vez que geralmente os empréstimos são pagos em dólares americanos.

Para finalizar, cabe mencionar o fato de que instituições bancárias estão atualmente aceitando, dentro dos prazos usuais de pagamento,⁴ que as parcelas iniciais de amortização sejam menores que as finais. Esse artifício vem sendo utilizado para clientes tradicionais em projetos que, apesar de apresentarem bons resultados globais, não seriam aprovados por problemas de capacidade de geração de recursos nos primeiros anos de operação.

Mercado de Capitais

No início dos anos 80 não era comum a operação de empresas de navegação em bolsas de valores, mas atualmente isto ocorre com frequência. Durante um período de 18 meses, ao final dos anos 80, por exemplo, perto de US\$ 1 bilhão foram obtidos através de fundos de empresas de navegação.

Porém, não tem sido fácil o levantamento de recursos por meios tradicionais (bancos, corretoras, etc.) para empresas que operam com transporte marítimo, pois o investidor caracteriza este setor como de altíssimo risco e bastante especulativo.

Sistema Kommanditt Selskab (K/S)

O sistema K/S, muito popular nos países escandinavos, permite que pessoas físicas sejam sócias, por meio da aquisição de cotas, de apenas um único navio de uma empresa estabelecida no país e recebam remuneração pelos seus investimentos. Na Dinamarca, por exemplo, as cotas individuais são geralmente equivalentes a US\$ 7 mil, num total de 2.500/3.000 cotas participantes de um projeto.

O principal benefício de um investimento em K/S é a redução da carga tributária. Uma vez que as empresas já são isentas, não recaem cargas tributárias sobre qualquer lucro distribuído entre seus sócios, incluindo os cotistas. Quem compra uma cota já pode imediatamente abater de seus pagamentos fiscais o valor total dessa cota. E, se esta trocar de mãos (vendida por algum participante dos clubes *partnerships*), o novo proprietário pode reiniciar um processo de depreciação de seus investimentos, mesmo que isto já tenha sido feito pelo proprietário anterior.

⁴ Normalmente, os prazos de financiamento são de oito a oito anos e meio para navios novos e de cinco anos para navios de segunda mão.

Este é um sistema muito utilizado para financiar a construção de novas embarcações para empresas tradicionais. Na Noruega, por exemplo, as companhias K/S, como são conhecidas, respondem por praticamente todos os investimentos em construção naval realizados atualmente, existindo perto de 250 clubes *partnerships* com cerca de 10 mil participantes e investimentos totais de Kr 20 bilhões (aproximadamente US\$ 2,7 bilhões) em capital de risco.

Levantamento realizado pelo governo norueguês indica que a grande maioria desses investidores é constituída de profissionais liberais (principalmente médicos e dentistas) que, ao adquirirem as cotas, buscam a redução de sua carga tributária pessoal.

Leasing

A utilização do *leasing* começou a ser difundida no início dos anos 50, para aeronaves e veículos. A partir dos anos 70, os bancos estenderam sua atuação para a compra de embarcações, e desde então houve um crescimento significativo neste setor, devido principalmente à preferência que os armadores tradicionais têm por este tipo de operação e às vantagens financeiras que podem ser oferecidas.

Embora haja pequenas diferenças técnicas de um país para outro, o *leasing*, em geral, pode ser definido como um sistema onde o investidor proprietário (arrendador, *lessor*) adquire e conserva a propriedade do bem e o aluga a uma empresa de navegação (arrendatário, *lessee*) para ser utilizado em seus negócios. Existem duas formas de aplicação do sistema:

- *Leasing* operacional ou de serviço, em que o investidor arma a embarcação e fica responsável pela manutenção do valor tecnológico do bem, ou seja, a empresa tem o direito de reclamar uma possível substituição de um equipamento por problemas de obsolescência. O custo desse serviço é, obviamente, incorporado ao contrato de *leasing*, ficando a empresa responsável apenas pela operação do navio.

Outra característica importante do *leasing* operacional é que, frequentemente, o pagamento efetuado pela empresa não é suficiente para cobrir os gastos totais de manutenção do navio. Dessa forma, o contrato é feito com um tempo inferior à vida útil da embarcação e, ao final, o investidor pode realugar ou mesmo vender o bem para cobrir os seus custos.

- *Leasing* financeiro, que é o mais utilizado para navios e onde todos os custos com manutenção e reparos são de inteira responsabilidade da

empresa de navegação, embora o investidor possa exigir, em contrato, padrões mínimos de manutenção, como, por exemplo, tempo máximo entre docagens, obediência às normas internacionais, etc., visando manter o valor do bem. Esse tipo de *leasing* é uma sofisticada ferramenta financeira orientada para aliviar cargas fiscais e pode ser, na verdade, considerada simultaneamente como um processo de aquisição e operação financeira.

Na sua forma teórica, um *leasing* financeiro é sempre amortizado, pois o contrato exige o pagamento integral do bem mais uma remuneração do investimento feito pelo proprietário. Os contratos são firmados, em sua maioria, por prazos muito próximos à vida útil do navio e, ao final, existe uma série de alternativas (de acordo com as normas de cada país ou as cláusulas do contrato) que podem ser definidas como: *a*) o contrato pode ser renovado em termos muito mais atraentes para a empresa de navegação (exemplo: uma grande redução no aluguel); *b*) a empresa de navegação pode ter, em contrato, o direito de comprar ou não o navio; e *c*) o navio pode ser vendido ao final do contrato, com o produto da venda sendo dividido entre o investidor e a empresa de navegação, de acordo com as cláusulas contratuais.

A escolha de uma das fórmulas acima é importante porque vai determinar a classificação do contrato para fins de encargos fiscais, bem como influir no valor da operação.

Muitas vezes, a empresa de navegação trata, antes da contratação da obra, de todos os aspectos técnicos do navio e, sob a supervisão do investidor, que é quem contrata a obra junto ao estaleiro, acompanha a sua construção. E o proprietário que irá se beneficiar da existência de possíveis facilidades creditícias oferecidas pelo estaleiro, o que certamente afetará o contrato de *leasing*, que se inicia imediatamente após a entrega do navio. Sua atratividade, porém, depende basicamente da legislação fiscal existente em cada país. Alguns permitem que todas as despesas efetuadas por uma empresa em operações de *leasing* sejam abatidas integralmente dos lucros tributáveis, enquanto outros oferecem vantagens à compra de novos navios.

Compra ou *leasing*?

Existem diversos fatores que devem ser levados em consideração em uma análise de méritos entre uma operação de *leasing* ou compra de uma embarcação:

- a) *Aspecto financeiro* – O *leasing* pode ser uma operação menos onerosa para a aquisição de um navio que um financiamento tradicional (menor valor atual do conjunto de despesas de capital). Em muitos países, empresas armadoras investindo em novos navios podem se aproveitar de vantagens oferecidas pelo governo (como, por exemplo, redução na carga tributária). Mas existem países onde as empresas de navegação já nada pagam ou pagam muito pouco, caso em que, obviamente, não haveria benefícios fiscais adicionais na aquisição de um novo navio. Num contrato de *leasing*, o investidor compra o navio para alugá-lo a uma empresa de navegação e, uma vez que tem uma pesada carga tributária, pode tomar para si os benefícios das reduções oferecidas aos armadores tradicionais e dividi-los com a empresa na forma de uma redução do aluguel.
- b) *Aspecto contábil* – O navio, ou o bem arrendado, permanecendo como propriedade do arrendador, não aparece no balanço do arrendatário e, ao contrário do financiamento para compra, as parcelas a pagar não surgem como dívidas, não se refletindo, portanto, na estrutura financeira da empresa. Por isso, a legislação de alguns países obriga a inclusão de grandes contratos nos balanços, como notas.
- c) *Outras considerações* – Como os preços dos navios variam fortemente em pouco espaço de tempo, para que seja possível ao investidor se aproveitar dessas flutuações e vender o navio quando o preço estiver alto, alguns contratos de *leasing* são feitos com cláusulas que permitem a sua interrupção mediante pagamento de multa ao armador. Além disso, é igualmente digno de nota o fato de alguns países só permitirem operações de *leasing* com armadores neles residentes e para a operação de navios sob a sua bandeira.

3. Financiamentos e Subsídios⁵

O já mencionado emprego de ações governamentais no auxílio e proteção dos setores envolvidos com a indústria marítima é comum em todas as nações marítimas.

Estas práticas protecionistas são justificadas, em termos gerais, com base em argumentos de ordem econômica, social, político-comercial e de segurança nacional.

⁵ Para maiores detalhes sobre este assunto, ver Pires Jr. (1991), Drewry (1989), Sturmey (1983), M.A.N. B&W Diesel (1982), Marlow, Goss e Gardner (1982), Maritime Administration/U.S. Department of Commerce (1982), OECD (1985), Marlow (1991), Kim (1992) e Iwan (1991).

Dois argumentos de caráter econômico são apresentados: primeiro, o efeito positivo da indústria marítima sobre a balança comercial do país (na economia de divisas em fretes e aquisição de navios e no ganho de divisas na exportação dos serviços de transporte ou de embarcações); e, segundo, o potencial da indústria marítima na geração de empregos, tanto diretos quanto indiretos.

Como argumentos de ordem comercial e política, ressalta-se a importância da existência de frota mercante doméstica servindo de instrumento na abertura de novos mercados para exportação e na manutenção dos já existentes. No caso de carga geral, a frota nacional atuaria no sentido de garantir níveis de fretes razoáveis no comércio exterior do país.

Quanto à segurança nacional, os principais argumentos são a existência de indústria marítima, a utilização da frota mercante nacional para garantir o abastecimento do país em situação de conflito, assim como para apoiar um parque de construção naval mínimo que garanta as atividades de reparo e mesmo de construção de navios de guerra.

No entanto, o emprego generalizado de práticas protecionistas pode gerar conseqüências negativas para a economia internacional e, eventualmente, para a dos próprios países que as adotam. Existe, inclusive, uma série de contra-argumentos às afirmativas acima sobre a necessidade da indústria marítima. A proliferação de bandeiras nacionais torna muito difícil a imposição de fretes ao comércio exterior de qualquer país, fazendo com que não seja fundamental a posse da frota nacional para garantir fretes justos. Da mesma forma, adverte-se que, se tomada como política pública de geração de empregos, a decisão de implantar uma indústria marítima deve ser comparada a outras opções, no sentido de otimizar a aplicação de recursos em termos de retorno em benefícios à sociedade.

Quanto ao efeito benéfico da indústria marítima sobre a balança comercial, questiona-se em que medida os custos econômicos internos, gerados por desvantagens comparativas do país no setor ou por mau dimensionamento quantitativo e qualitativo da frota nacional, diminuiriam ou mesmo anulariam tal ganho em divisas. Devido a isso, alguns países passaram por processos de reavaliação e modificações de suas políticas, como, por exemplo, o Canadá e os Estados Unidos, enquanto outros buscaram acordos em campos específicos, normalizando as práticas de concessão de créditos para exportação de navios para armadores estrangeiros, dentro da OECD,⁶ o que

⁶ Os países membros da OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) são: *Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Alemanha, Finlândia, França, Grécia, Islândia, Irlanda, Itália, Japão, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Espanha, Suécia, Suíça, Turquia, Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia e Estados Unidos.*

contribuiu bastante no sentido de evitar uma “guerra de créditos” entre as principais nações industrializadas.

Apesar de os acordos firmados não terem chegado a um bom entendimento no que se refere à concessão de créditos domésticos, já existem movimentos para se tentar alguma cooperação neste sentido, principalmente dentro da Comunidade Européia (CE). Porém, coube à OECD a iniciativa de tentar restringir os efeitos nocivos das políticas nacionais de fomento no mercado e a incompatibilidade dos subsídios com a política de competição no âmbito da Comunidade, através da 1ª diretriz, ainda na década de 60. As 2ª e 3ª diretrizes buscavam a eliminação completa dos subsídios aos estaleiros, mas a grave crise dos anos 70 derrubou as pretensões e, em conseqüência, foram reconsiderados os objetivos.

A proposta geral da OECD e da CE ainda é a eliminação dos subsídios, porém a pressão de alguns membros e a persistência da crise fizeram com que as diretrizes seguintes (4ª, 5ª e 6ª) mantivessem ainda a possibilidade de aplicação de mecanismos de apoio à indústria marítima. Mas como os governos a apóiam? Afora os subsídios diretos dados aos armadores e estaleiros, existem inúmeras formas de se oferecer assistência: créditos, juros subsidiados, esquemas privilegiados de depreciação, incentivos fiscais, prazos elevados de carência para liquidação de débitos, prescrição de rotas ou mercadorias, proteção contra variações cambiais, inflação e riscos políticos ou comerciais, acordos bilaterais de parcelas de tráfego, não concordância com bandeiras de conveniência, etc.

Os subsídios diretos são concedidos aos estaleiros e aos armadores na aquisição de navios, seja na percentagem do preço de contrato ou na diferença entre preços internacionais de referência e contratados, subsídios diretos a armadores para redução de custo operacional ou de combustível, proteção contra variações cambiais ou inflação, etc.

Ainda existem os subsídios nos créditos e financiamentos. Nas últimas décadas, um sofisticado sistema de financiamento e concessão de crédito foi desenvolvido para permitir que o armador tenha condições de competir, pois quando ele contrata uma embarcação quer ter certeza de que pode contratar também a melhor forma de financiamento. As opções incluem crédito direto ao proprietário do navio em condições favoráveis, crédito favorável ao estaleiro, que pode repassar ao armador na forma, por exemplo, de redução no preço, *leasing* operacional ou financeiro ou, ainda, combinações das alternativas mencionadas.

Já os incentivos fiscais são praticados pela quase totalidade das nações. É nessa área que se encontra o maior número de mecanismos de incentivos, que podem estar disponíveis sob diversas formas: reduções ou isenções de impostos associados aos insumos utilizados na construção naval, imposto de renda ou outros, regimes especiais de depreciação acelerada (há mesmo casos de depreciação antecipada, antes da entrega do navio), fundos de capital isentos de impostos (formados por recursos provenientes da venda de navios e/ou lucros operacionais), redução de carga fiscal de pessoas físicas em lucros associados a investimento em marinha mercante, etc.

Existem ainda casos onde não é possível dissociar a ajuda dada ao setor naval de possíveis subsídios oferecidos a outros segmentos industriais locais. Na Coreia, por exemplo, existem políticas de transferência de preços entre os setores navais e de aço. Segundo afirma Marlow, também muitos governos britânicos se declararam abertamente a favor de incentivos à indústria e criaram uma variedade de incentivos fiscais e financeiros, a maioria com conseqüências sobre a carga fiscal das empresas. De maneira geral, os principais incentivos por ele citados são:

- *depreciação acelerada*: permite que os percentuais utilizados para a depreciação nos primeiros anos seja maior que os normalmente utilizados;
- *depreciação avançada*: é feita antes mesmo da entrega do navio;
- *empréstimos subsidiados*: utilizados para facilitar a compra de novos navios, são típicos dessa rubrica os *OECD export credits* (80% do preço total, oito anos e meio para amortização e juros de aproximadamente 8%), embora os créditos domésticos possam ser ainda muito mais favoráveis;
- *juros subsidiados*: muitos países mantêm políticas de apoio a suas empresas de navegação no tocante aos juros dos empréstimos conseguidos por elas, procedimento que lhes garante níveis máximos predeterminados (no caso de empresas de navegação podem ser, por exemplo, os obtidos aos níveis da OECD);
- *investimentos subsidiados*: aumentam a base a ser depreciada (por exemplo, se uma empresa participa com recursos da ordem de 40% do investimento total, isto significa dizer que ela poderá depreciar 140% do valor do navio); e
- *fundos especiais*: procuram incentivar a criação, por parte das empresas, de fundos de recursos para investimentos em navios, podendo ser: a) taxados com alíquotas diferenciadas das usuais, o que representa efetiva-

mente uma redução da carga tributária e não a postergação dos pagamentos devidos; e *b*) utilizados em fins específicos (construção de novas embarcações, modificação e/ou docagem nas existentes, etc.) também por prazos predeterminados e, caso obedçam à finalidade dentro dos prazos especificados, não sofrem qualquer taxaço.

Marlow chama a atenção para o fato de que todas as medidas expostas acima têm algo em comum e, sem exceção, oferecem algo extra, alguma coisa além da norma estabelecida. Além disso, Pires Jr. lembra que os efeitos dos diversos regimes fiscais têm sempre alguma conseqüência sobre a forma de depreciação e, em geral, são variáveis com a situação da empresa. Classicamente, existem três posições intermediárias em que a empresa poderá se situar:

- *Full Tax Position*, situação em que a empresa, além do navio sob análise, possui outras atividades que geram lucro suficiente para que toda a carga de depreciação permitida para o navio seja absorvida de modo pleno e imediato;
- *No Tax Position*, quando a empresa dispõe, proveniente de outros empreendimentos, de uma carga de depreciação não empregada, suficiente para que não haja imposto a pagar pelo lucro gerado pelo navio em análise; e
- *New Entry Position*, que é o caso de uma empresa que não possui outros empreendimentos, sendo a carga de depreciação permitida absorvida apenas pelos lucros gerados pelo próprio navio.

É evidente que, ao analisar um fluxo de caixa para verificar a viabilidade de um novo investimento, a empresa terá ganhos significativos dependendo da possível utilização que ela possa fazer da carga de depreciação desse novo bem.

Possíveis comparações entre os esquemas utilizados nos diferentes países se tornam bastante difíceis. Iwan afirma que, mesmo dentro da CE, o tratamento fiscal dispensado às atividades de marinha mercante é desigual, não existindo ainda uma harmonização. Todos os países membros têm diferentes sistemas de taxaço e impostos no que diz respeito a percentuais, prazos, métodos de depreciação, etc. A carga tributária varia de 10% na Irlanda (a menor dentro da CE) a 48% na Itália. No entanto, a maioria dos países oferece esquemas especiais para as receitas advindas da atividade de transporte marítimo:

- Dinamarca e Irlanda: toda a atividade de transporte marítimo tem tratamento especial, ficando com taxas de 19 e 10%, respectivamente;
- França: as taxas incidentes sobre as receitas provenientes de fretes são reduzidas em 90% se a embarcação opera no transporte marítimo internacional;
- Alemanha: os impostos sobre a empresa, fretes e outras operações são reduzidos em 50% se a embarcação opera sob a bandeira do país e no transporte marítimo internacional;
- Grécia: existe apenas uma taxa que incide sobre a embarcação, dependendo do GRT (*Gross Registration Tons*) e da idade da mesma.

Também com relação aos métodos permitidos para depreciação, existe uma gama de possibilidades entre os membros da CE. Os esquemas mais favoráveis são os encontrados na Irlanda, onde o valor do navio pode ser completamente depreciado nos primeiros quatro anos, e na Alemanha, onde mais de 80% do valor do navio podem ser depreciados nos primeiros cinco anos. Outro país que oferece taxas favoráveis é a Dinamarca, ao permitir que as empresas de navegação utilizem o método da taxa fixa,⁷ com 30%. Todos os outros países membros também permitem o método da taxa fixa, com percentuais variando de 12 a 15%, exceto Portugal, onde os novos navios são depreciados pelo método da linha reta num período de oito anos, ou seja, 12,5% ao ano.

Outro ponto que vale destacar é o tratamento que cada país dá à venda de embarcações: na Grécia, as receitas obtidas com esta transação são totalmente livres de impostos, enquanto França, Alemanha e Irlanda usam taxas reduzidas para tais receitas. No entanto, a maioria dos países, como Inglaterra, Bélgica, Portugal, Espanha, Luxemburgo, Alemanha (parte) e Países Baixos, permite que esses recursos façam parte de um fundo da empresa que, se utilizado dentro de um certo período de tempo para a aquisição de novos navios, teria tratamento diferenciado.

Os países relacionados a seguir, além de sua própria importância no contexto da indústria marítima, formam uma amostra que pode ser considerada bastante representativa dos modelos de proteção praticados a nível internacional:

⁷ Dentre os métodos de depreciação conhecidos, destacam-se os da linha reta (straight-line depreciation), taxa fixa (declining balance), soma dos dígitos (sum of the years digits) e depreciação livre (free depreciation).

França – O governo francês tem adotado uma política com a declarada intenção de manter a indústria de construção naval. No contexto da CE, é um dos países que reivindicam a manutenção de subsídios diretos, havendo registros de concessão de subsídios a estaleiros e para operação de navios, bem como algumas situações de reserva de carga e programas de contribuição para pesquisa. O subsídio ao armador sobre o preço de construção do navio varia de 15 a 30%, de acordo com o tipo de navio. O governo, para financiamentos por instituições privadas, subsidia os juros, de modo a se atingirem os termos da OECD.

Alemanha – O governo alemão tem adotado uma política bastante conservadora no que se refere a aumento de subsídios. Com a crise da construção naval européia, alguns estaleiros foram fechados e vários passaram ao controle do governo central ou de governos locais. O país vem aplicando uma política de reestruturação para dotar a indústria de maior competitividade. Dessa forma, a partir da 6^a diretriz da OECD,⁸ o subsídio de 12,5% ao armador, praticado por vários anos, foi substituído por uma ajuda aos estaleiros, que normalmente chega a 20% do preço de construção. O percentual desse subsídio depende da classificação que o país comprador tenha. Em geral, países em desenvolvimento recebem subsídios diferenciados.⁹

O país é o maior exportador de navios dentro da Europa. Os subsídios, que antes serviam para manter preços, atualmente estão sendo empregados na tentativa de dotar os estaleiros de maior competitividade, ou seja, existe uma clara preocupação com a sobrevivência do setor e a manutenção dos empregos. Definidos no âmbito do Ministério da Economia (Ministry of Economic Affairs) e administrados pelo KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau), os subsídios, no período 1988/92, foram de cerca de US\$ 900 milhões. Quando destinados aos estaleiros, eles são fornecidos pelo governo federal e pelos governos dos estados (ou dos municípios, em alguns casos) onde o estaleiro está localizado.

O governo federal não cobra taxas ou impostos sobre a venda de embarcações novas ou para a importação de materiais e equipamentos para navios em construção. Aqueles destinados à navegação internacional também estão isentos de qualquer imposto interno. Os financiamentos disponíveis são

8 A 6^a diretriz da OECD, válida após 1^o de janeiro de 1987, estabeleceu um teto de 28% para o subsídio direto à construção naval.

9 Para exportação de navios destinados a países em desenvolvimento, o governo alemão tanto subsidia a taxa de juros (normalmente, este subsídio é da ordem de 2%) como concede percentuais maiores nos custos de construção. Recentemente, navios construídos para Israel e Cingapura receberam subsídio direto de 25% do preço de construção.

baseados nas condições da OECD, e a depreciação se dá pelo método da linha reta, em 12 anos, existindo situações especiais onde são permitidas taxas de até 40% ao ano, durante os quatro primeiros anos.

Inglaterra – A indústria de construção naval britânica sofreu um acentuado processo de estatização ao final da década de 70, tendo o sistema, desde então, absorvido grandes volumes de recursos públicos. Em 1977, o governo instituiu o “Shipbuilding Intervention Fund”, para subsidiar a construção de navios mercantes. Por ocasião do estabelecimento da 6ª diretriz, o país propugnou pelo estabelecimento de teto para subsídio direto acima de 30%.

Desde a década de 60, a armação britânica contava com um regime de incentivo fiscal baseado na depreciação livre do investimento em navios. Em 1984, com o declarado objetivo de reduzir a carga fiscal no país e diminuir as distorções econômicas produzidas pelo modelo anterior, o governo anunciou a redução da taxa de imposto (então 52%) e a substituição da depreciação livre. A modificação foi feita gradualmente, atingindo em 1987 a taxa de 35% e uma depreciação de 25% ao ano, pelo método da taxa fixa. Os financiamentos internos são concedidos nas bases da OECD.

Japão – A política japonesa não se caracteriza pela intervenção direta do governo em termos de subvenção ou de estatização de estaleiros. Durante a fase mais aguda da crise da indústria naval, observou-se uma sensível redução de capacidade e o fechamento de alguns estaleiros. Existem esquemas de reserva de carga, contribuição para pesquisa e programas de estímulo ao sucateamento de navios obsoletos.

O principal mecanismo de incentivo é o crédito subsidiado, com os armadores japoneses tendo acesso a financiamentos do Japan Development Bank (JDB) – 50 a 70% do investimento, dependendo do tipo de navio – e, complementarmente, a financiamentos privados com parte dos juros subsidiada. O JDB concede três anos de carência e 10 anos de prazo de pagamento, enquanto os bancos comerciais normalmente adotam prazo de oito anos e juros *prime*. Para garantir os empréstimos, são exigidas a primeira hipoteca da embarcação e uma carta de fiança bancária que cubra as primeiras sete liberações, a qual é dispensada se o armador apresentar garantias de que o navio será contratado em regime *time-charter*.

Como membro da OECD, os créditos para exportação, comumente adotados em outros países, são concedidos ao estaleiro pelo Export-Import Bank of Japan (Exim) e pelos bancos comerciais. Normalmente, o Exim concede

55% do crédito total e os bancos comerciais ficam responsáveis pela complementação necessária, cobrando, para isso, taxas de juros de mercado.¹⁰

Com relação às variações cambiais,¹¹ os contratos internos são feitos em iene e os contratos de exportação em dólar, com cláusula de seguro cambial.

Coréia do Sul – As políticas governamentais implementadas na Coréia do Sul possibilitaram um grande avanço no setor naval (é o segundo país em tonelagem construída). Porém, os custos não foram baixos. No final dos anos 80, todas as grandes companhias de navegação coreanas estavam atravessando sérias dificuldades financeiras, com seus débitos crescendo exageradamente, devido ao aumento do won coreano frente ao dólar. Kim afirma que as ações e interfaces existentes entre os segmentos privados envolvidos na indústria marítima e o governo são por demais complexas. Uma vez que o governo priorizou o setor naval (coube também ao governo a seleção das empresas que poderiam fazer parte do setor e que, portanto, seriam beneficiadas), deu-lhe todas as oportunidades de investimento, os recursos para investir e inúmeros subsídios fiscais.

Essa complexa inter-relação governo/empresa no desenvolvimento da indústria marítima na Coréia do Sul fica mais clara quando Kim afirma que “essas políticas econômicas provavelmente foram feitas baseadas mais em julgamento de valores que em teorias econômicas”, ou ainda: “pode-se concluir que as políticas adotadas pelo governo mudaram a estrutura econômica e foram responsáveis pela formação de uma economia dependente das exportações”.

Os créditos de exportação são concedidos pelo Korean Export-Import Bank, de acordo com o seguinte esquema:

- Eximbank: 56% do investimento total (9% de juros e prazo de oito anos);
e
- fundo de bancos comerciais: 24% (*libor*, cinco anos).

O empréstimo é feito em dólares e, ao contrário do Japão, não existe a figura do seguro cambial.

10 Como as taxas de juros japonesas giravam em torno dos 5% anuais, o Exim cobrava pelo seu crédito taxas superiores, para que o resultado final ficasse em 8% a.a. (base OECD).

11 Em 1984, 1 dólar = 250 ienes e, em 1988, 1 dólar = 125 ienes. Assim, por hipótese, se um estaleiro construísse um navio por Y10 bilhões, em 1984 ele seria exportado por US\$ 40 milhões, enquanto que em 1988 se conseguiria exportá-lo por US\$ 80 milhões.

Fica a cargo do Korean Development Bank a concessão de empréstimos domésticos, que chegam a 50% do preço do navio, com juros subsidiados e prazos variando de oito anos e meio a 11 anos. Outros empréstimos que cobrem até 90% do preço total do navio, com juros de 10% a.a. e prazo de oito anos, estão disponíveis aos armadores.

Espanha – Adota o subsídio direto à construção, concedendo um percentual do preço do navio diretamente aos estaleiros. Como em 1987 o país passou a fazer parte da CE, foi obrigado a reduzir este tipo de ajuda, que hoje se situa na faixa dos 25%.

Os créditos para exportação são feitos através do Banco Exterior, nos termos da OECD. Quanto aos créditos domésticos, os armadores espanhóis podem se valer de uma série de alternativas: diretamente dos estaleiros, nos institutos de crédito oficiais ou em bancos privados. Esses empréstimos são de até 85% do valor básico do navio,¹² com prazo de pagamento de 12 anos e carência máxima de dois anos. A primeira hipoteca do navio a ser financiado pode garantir 60% do empréstimo, enquanto o restante terá que ser coberto pelo armador.

Itália – Entre 1984 e 1986 houve uma grande reorganização dos estaleiros, e atualmente quase 90% da construção naval do país são controlados por um grupo estatal.

Os créditos de exportação são disponíveis nos termos da OECD. Já os créditos domésticos têm prazo de 12 anos e, dependendo do porte da embarcação, juros de 2,75% (navios > 5.000 GRT) ou 3,20% (navios < 5.000 GRT). Esses juros são subsidiados pelo governo através do Fincantieri.

Pires Jr., cuja opinião é partilhada por Iwan, ressalta que a adoção de mecanismos de proteção e incentivo introduz distorções no mercado e traz, como contrapartida aos benefícios visados, conseqüências econômicas negativas. O quadro atual é de extrema complexidade, e cada modelo estabelecerá seus próprios mecanismos de reação do mercado. Iwan afirma que chegou a hora de os países membros da CE buscarem alternativas para o equacionamento e padronização dos mecanismos de incentivo.

12 A agência oficial *Gerencia del Sector Naval* calcula o valor básico do navio. Caso o estaleiro tenha apresentado um preço superior, esta diferença é coberta pelo governo. Porém, normalmente os dois preços – o calculado pela *Gerencia* e o apresentado pelo estaleiro – estão bastante próximos.

4. O Modelo Brasileiro¹³

No Brasil, o FMM (Fundo da Marinha Mercante) é o responsável pelo oferecimento de condições de crédito para a aquisição de embarcações em estaleiros nacionais. Sua principal fonte de recursos é o AFRMM (Adicional de Frete para a Renovação da Marinha Mercante), taxa cobrada sobre o frete marítimo de importação.

No caso do armador brasileiro, além da disponibilidade destas condições de crédito, parte do AFRMM é destinada a uma conta denominada conta-armador, sendo permitida sua movimentação, entre outras finalidades, para pagamento dos financiamentos contraídos para a aquisição de novas embarcações em estaleiros nacionais.

Chaves cita como principais mecanismos de proteção à indústria marítima nacional as seguintes medidas, entre outras:

- subsídios diretos: seja aos estaleiros, no sentido de desenvolver a construção a preços internacionalmente competitivos, seja aos armadores, oferecendo condições creditícias atraentes para aquisição de navios;
- incentivos fiscais: aparecem sob diversas formas, desde redução ou isenção de impostos até tratamento fiscal diferenciado à atividade de armação; e
- reserva de carga para a frota nacional: desde a II Guerra Mundial destaca-se como importante mecanismo de proteção para os países em desenvolvimento, tendo começado a ser discutida quando, ao final da Guerra, os países desenvolvidos defendiam uma política liberal para o transporte marítimo internacional (política liberal queria dizer a manutenção das condições favoráveis à plena atividade de suas marinhas mercantes, tradicionais e predominantes no comércio destas nações com o resto do mundo).

Em 1948, com a criação da Imco (International Maritime Consultive Organization), que regulamentaria e controlaria a atividade marítima internacional, o antagonismo existente entre a proposta das nações desenvolvidas *vis-à-vis* a proposta defendida pelos outros países (permitindo maior participação nos fretes gerados pelo seu comércio exterior) era latente.

¹³ Para maiores detalhes sobre os assuntos abordados nesta seção, ver Pires Jr. (1991), Chaves (1991), Assis (1991), Farrel (1985) e Pires Jr. e Vieira (1988).

A partir de 1960, os países em desenvolvimento adotaram ações unilaterais no sentido de garantir às suas frotas parcelas maiores no transporte de cargas. A medida mais comum era a alocação de cargas do governo para navios de bandeira nacional. A seguir, dentre outras medidas, reserva de uma parcela das importações e exportações para transportadores nacionais, que viria a se tornar o embrião do princípio 40-40-20, destacado no código da Unctad.¹⁴

Em 1974, foi criado um “Código de Conduta” para a navegação Liner, tendo sido nele institucionalizado o instrumento de reserva de carga. Sua efetivação se estabelece através da política dos 40-40-20, que, juntamente com outros instrumentos de reserva de carga, foi implantada no Brasil em 1967 e continua em vigor até os nossos dias.

A implantação e a expansão da indústria marítima no Brasil tiveram três principais instrumentos, segundo Farrel: o Fundo da Marinha Mercante, as leis de reserva de carga e os acordos bilaterais. Já Assis prefere incluir os acordos bilaterais como item de uma política de reserva de carga, cujos componentes seriam a reformulação das conferências de frete, a prescrição de cargas e a assinatura dos acordos bilaterais.

O FMM, principal instrumento de apoio à construção naval, foi criado pelo Decreto-Lei 3.100, de março de 1941, substituído em abril de 1958 pela Lei 3.381, que criou o FMM com as características básicas que perduram até hoje. Nesta lei, as fontes de receita do Fundo eram: dotações orçamentárias da União e receitas resultantes de aplicações do próprio Fundo, taxas aduaneiras e, principalmente, o produto da Taxa de Renovação da Marinha Mercante (TRMM), cobrada como percentagem sobre fretes de importação e exportação por via marítima. Destinava-se ao Fundo a TRMM gerada por empresas estrangeiras, empresas de navegação da União e empresas nacionais privadas operando navios de registro estrangeiro. Para uma conta em nome do armador nacional privado, destina-se a TRMM gerada pela operação com navio de registro nacional.

A Lei 3.381 foi revisada pelos Decretos-Leis 432, de janeiro de 1969, e 1.142, de dezembro de 1970. As principais modificações concernentes ao FMM foram: admissão como receita do FMM de empréstimos contraídos no Brasil e/ou exterior; e modificação da destinação dada ao AFRMM (ex-TRMM), que passou a ter as seguintes normas:

14 A Unctad (*United Nations Conference on Trade and Development*), vinculada à ONU, foi criada no início dos anos 60, por pressões dos países subdesenvolvidos, da ex-URSS e dos países do Leste Europeu, que defendiam uma agência internacional de promoção de relações comerciais mais justas entre as nações.

- para o FMM: todo o AFRMM arrecadado por empresas estrangeiras de navegação e por armador nacional operando navio estrangeiro e 50% do AFRMM arrecadado por armador nacional operando navio próprio ou afretado de bandeira nacional; e
- para uma conta em nome do armador: 50% do AFRMM arrecadado pela operação de navio próprio ou afretado de bandeira nacional.¹⁵

Os seguidos planos instituídos pelo governo – Plano de Emergência da Construção Naval (1969/70), I Programa de Construção Naval (1970/74) e II Programa de Construção Naval (1974/80) – foram responsáveis por uma grande evolução da tonelagem registrada sob bandeira nacional.

Para o suporte de tais programas, Farrel estima que o FMM recebeu recursos em quantidades cada vez maiores de fontes diversas do AFRMM. Em seu trabalho, ele calcula que, de 1968 a 1980, as receitas totais anuais do FMM passaram de US\$ 50 milhões para US\$ 1 bilhão e que a percentagem das receitas de outras fontes cresceu de 37 para 66%. Entre 1975 e 1981, a Sunamam recebeu de fontes outras que não o AFRMM cerca de US\$ 4 bilhões, sendo que, deste total, 48% de empréstimos estrangeiros, 20% de transferências orçamentárias da União e 5% de empréstimos domésticos.

O Decreto-Lei 1.801, de 1980, revisou as legislações anteriores e introduziu as seguintes principais mudanças, entre outras: aumento da alíquota do AFRMM e diminuição da percentagem destinada à conta do armador; fixação de prazo máximo de 36 meses para que a embarcação estrangeira afretada tenha o tratamento de embarcação nacional, para o caso de distribuição do AFRMM gerado por ela; as regras válidas para os financiamentos, a partir de então, seriam de competência exclusiva do Conselho Monetário Nacional; e aumento do teto de financiamento para construção para 90% do preço aprovado pela Sunamam.

A destinação de recursos do AFRMM seria novamente alterada através do Decreto-Lei 2.404, de dezembro de 1987.

Uma parcela dos recursos gerados pelo AFRMM por armadores nacionais operando embarcações de bandeira nacional próprias ou afretadas, que antes era destinada ao FMM, deveria ser dividida entre os armadores nacionais

¹⁵ Estava também prevista a reversão à conta do armador de 50% do AFRMM arrecadado pela operação de navio de registro estrangeiro, que normalmente iria para o FMM, se este navio estivesse substituindo tonelagem equivalente em construção (sem prazo limite).

TABELA 1

Evolução dos Percentuais de Cobrança do AFRMM

NÚMERO E DATA DO DECRETO-LEI	LONGO CURSO		CABOTAGEM E NAVEGAÇÃO INTERIOR (% DO FRETE)
	Exportação (%)	Importação (%)	
3.381, de 24.04.58	5	5	15
362, de 18.12.68	—	15	20
432, de 23.01.69	—	15	20
1.142, de 30.12.70	—	20	20
1.311, de 11.02.74	—	20	20
1.801, de 18.08.80	—	30	20
2.035, de 21.06.83	—	50	20
2.404, de 23.12.87	—	50	20 (Cabotagem) 10 (Fluvial e Lacustre)
8.032, de 13.04.90	—	25	20 (Cabotagem) 10 (Fluvial e Lacustre)

TABELA 2

Evolução da Divisão do AFRMM entre FMM e Conta-Armador no Longo Curso

NÚMERO E DATA DO DECRETO-LEI	ARMADOR NACIONAL OPERANDO EMBARCAÇÃO PRÓPRIA OU AFRETADA DE REGISTRO NACIONAL		ARMADOR NACIONAL OPERANDO EMBARCAÇÃO DE REGISTRO ESTRANGEIRO		ARMADOR ESTRANGEIRO	
	Conta-Armador (%)	FMM (%)	Conta-Armador (%)	FMM (%)	Conta-Armador (%)	FMM (%)
	3.381, de 24.04.58 ^a					
362, de 18.12.68 ^a						
432, de 23.01.69	50	50		100		100
1.142, de 30.12.70	50	50		100		100
1.311, de 11.02.74	35	65		100		100
1.801, de 18.08.80	23	77		100		100
2.035, de 21.06.83	14	86		100		100
2.404, de 23.12.87 ^b	14	86		100		100
8.032, de 12.04.90 ^b	14	86		100		100

^a Sob estes dois decretos-leis, a divisão da TRMM discriminava também os armadores nacionais estatais. A distribuição da TRMM ocorria da seguinte forma:

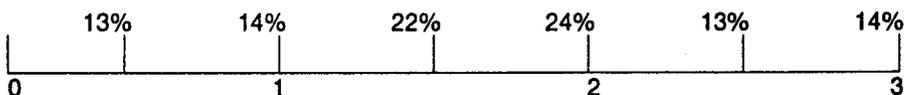
- para o FMM: TRMM gerada pelas empresas de navegação da União, pelas empresas estrangeiras e pelas empresas nacionais privadas operando embarcações de registro estrangeiro; e
- para a conta-armador: TRMM gerada pelos armadores nacionais privados operando embarcações de registro nacional.

^b Criação da conta especial.

privados e o Lloyd Brasileiro. Os recursos seriam rateados respeitando a proporção do somatório do frete gerado por essas empresas na importação e na exportação com aquelas embarcações. A participação das empresas estava limitada à carga geral, embora os AFRMM gerados pela Petrobrás e pela Docenave também capitalizassem a conta especial. As Tabelas 1 e 2, na página anterior, apresentam, respectivamente, a evolução dos percentuais de cobrança do AFRMM e a evolução da divisão do AFRMM entre FMM e conta-armador no longo curso.

Análise das Condições de Financiamento

Chaves e Pires Jr. quantificaram os subsídios oferecidos aos armadores nacionais de acordo com as diversas condições de financiamento. Para tanto, simularam um investimento de 100 u.m. de acordo com as seguintes condições: prazo de construção da obra (três anos); e distribuição dos recursos necessários à construção (como percentual do preço total):



A análise se dividiu em: *a*) processo de formação e consolidação da dívida do armador durante o período de construção; e *b*) forma e condições para amortização dessa dívida.

Os valores apresentados na Tabela 4 foram calculados segundo os modelos de financiamento existentes nos diversos países estudados. Para avaliar a redução efetiva de custo proporcionada pelas diversas versões das condições de financiamento, Chaves simulou a aplicação de 100 u.m. durante a construção e calculou o NPV na data da assinatura do contrato. O resultado dessa análise está apresentado na Tabela 5.

TABELA 3

Dívida Resultante da Capitalização durante o Prazo de Construção

CAPITALIZAÇÃO DA DÍVIDA NAS TAXAS DE DESCONTO		CAPITALIZAÇÃO DA DÍVIDA SEGUNDO CONDIÇÕES DE FINANCIAMENTO	
12%	115.535	2º PCN	100.000
13%	116.890	1980/84	110.875 ^a
14%	118.251		111.223 ^b
15%	119.624	1984/92	107.602

^a Contratos de capitalização com juros simples.

^b Contratos de capitalização com juros compostos.

TABELA 4

Valores Atuais do Fluxo de Pagamentos de Amortização e Juros para Financiamentos, na Data da Entrega da Embarcação

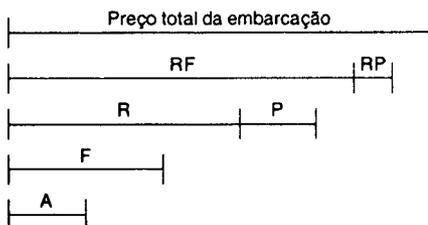
PERÍODO	VALOR ATUAL DAS TAXAS DE DESCONTO			
	12% a.a.	13% a.a.	14% a.a.	15% a.a.
2º PCN	75.578	71.470	67.697	64.227
1980/84	83.284	79.430	75.860	72.533
1984/87(a)	73.884	70.584	67.514	64.655
1984/87(b)	70.126	66.538	63.241	60.206
1987/92	72.703	69.352	66.256	63.389

TABELA 5

Redução Efetiva do Preço da Embarcação

PERÍODO	VALOR ATUAL DAS TAXAS DE DESCONTO			
	12% a.a.	13% a.a.	14% a.a.	15% a.a.
2º PCN	53.795	49.539	45.694	42.230
1980/84	65.931	61.225	56.948	53.043
1984/87(a)	56.586	52.636	49.033	45.743
1984/87(b)	53.709	49.620	45.932	42.596
1987/92	55.683	51.719	48.121	44.848

Apresentação de um Exemplo para Avaliação da Redução Efetiva do Pagamento



onde: RF = parte paga ao estaleiro com recursos do FMM;

RP = parte paga ao estaleiro com recursos próprios do armador;

R = parte do preço total financiada ao armador pelo FMM;

P = recursos transferidos a fundo perdido pelo FMM;

F = parte (%) efetivamente paga do total financiado pelo FMM ao armador considerando a redução efetiva de custo embutida nas condições de financiamento; e

A = parte (%) de F paga pelo armador com recursos do AFRMM da conta-armador.

Chaves dedica grande parte do seu trabalho à avaliação do valor efetivamente pago pelo armador, considerando o NPV com base na data da assinatura do contrato. Com isso pôde avaliar o subsídio efetivo concedido aos armadores nacionais para aquisição de navios em nossos estaleiros. Para tanto, simulou a compra, por parte de um armador nacional, em primeiro lugar, de um navio graneleiro de 35.000 dwt e, a seguir, de um porta-contentor de 1.500 TEU, realizando vários exercícios sobre as possibilidades de geração de receitas para esta embarcação. Ele considerou as prováveis rotas, desbalanceamentos, níveis máximos e mínimos de ocupação, fretes máximos e mínimos das diversas mercadorias transportadas, etc., e após os vários exercícios e simulações pôde avaliar o montante de recursos transferidos para a conta-armador durante os diversos períodos.¹⁶ Os resultados encontrados estão na Tabela 6.

A seguir, e para concluir seu trabalho, Chaves indica, nas várias fases, em quanto o preço do navio brasileiro poderia exceder o dos navios japoneses e coreanos para que fosse indiferente a aquisição em estaleiros domésticos ou nesses países (Tabela 7).

5. Considerações Finais

Recursos – Todos os países conseguiram, em algum momento, atrair investimentos privados para o setor. Naqueles com maior tradição, o investimento privado se faz presente dividindo com o governo a responsabilidade pelo financiamento de novas construções. Esta parceria se dá através de financiamentos dos bancos privados, operações de *leasing*, sistemas K/S, mercado de capitais, criação de fundos destinados à renovação da frota (incentivados pelo governo). Existe também maior giro dos recursos governamentais através de prazos de financiamento menores e juros mais realistas.

¹⁶ Na verdade, as considerações envolvem diversas variáveis: se o armador afretou ou não embarcação estrangeira durante o período de construção de seu navio; se era permitido o pagamento de todo o valor da prestação com AFRMM ou não; se o armador possuía ou não outras embarcações; etc.

TABELA 6

Subsídios Efetivos Concedidos aos Armadores

FASE	SUBSÍDIOS EFETIVOS – GRANÉIS (%)		SUBSÍDIOS EFETIVOS – CARGA GERAL (%)	
2º PCN	45,5	51,5	47,0	57,0
1980/84	33,7	35,4	34,4	37,1
1984/87	43,1	45,4	39,7	42,1
1987	27,1	33,6	28,8	39,4
1987/91				
a) AFRMM (7% frete bruto)	38,6	45,1	40,3	50,9
b) AFRMM (7% frete bruto + conta especial)	41,8	61,9	60,9	78,0
1991/92				
a) AFRMM (3,5% frete bruto)	5,4	8,7	17,1	22,4
b) AFRMM (3,5% frete bruto + conta especial)	7,0	17,3	27,5	54,0

TABELA 7

Proteção Efetiva aos Preços Nacionais de Embarcações

FASES DO MODELO BRASILEIRO	PROTEÇÃO EFETIVA (%)	
	Japão	Coréia
2º PCN	96,0	101,3
1980/84	44,3	48,2
1984/87 (a)	53,4	57,5
1984/87 (b)	59,8	64,1
1987	42,1	45,9
1987/91 – Faixa 1	72,6	77,2
– Faixa 2	320,4	331,8
1991/92 – Faixa 3	15,8	18,9
– Faixa 4	69,1	73,7

Nota-se que a maioria dos países adota condições internas semelhantes às oferecidas para exportação (*OECD terms*).

No Brasil, com a escassez dos recursos do FMM, torna-se importante e necessário estudar meios de atrair o setor privado nacional para a indústria marítima (esquemas vantajosos de depreciação, benefícios fiscais, etc.), o que traria como consequência imediata um alívio na demanda por recursos governamentais.

AFRMM – A utilização de um imposto como principal fonte de recursos gera alguns problemas: a fonte de financiamento não pode ser ajustada de acordo com as necessidades, as disponibilidades não podem ser previstas com antecedência e, por deixar as exportações de fora, não conseguem gerar recursos suficientes.

Contas Especiais – O término de todo e qualquer tipo de contas especiais teria que ser pensado. Atualmente, dispomos de grandes empresas de navegação que poderiam competir com financiamentos nas condições usualmente oferecidas pelos países exportadores (*OECD terms*). A manutenção atual dessas contas soa simplesmente como transferência, por parte do governo, de um imposto não necessário socialmente para o sobrelucro de um determinado segmento de empresas privadas, o que é inadmissível. Outra crítica é o fato de as empresas com numerosos navios e grande geração de fretes receberem altos valores e empresas novas, operando em *trades* desfavoráveis, praticamente nada receberem. Além do mais, o AFRMM é cobrado somente no tráfego de importação. Como fica a situação de uma empresa altamente competitiva e eficiente operando *trades* de exportação *vis-à-vis* uma outra ineficiente, cobrando altos fretes para operar e cobrir seus custos, mas que, por transportar mercadorias na importação, tem tratamento diferenciado, recebendo em sua conta particular parte de um imposto cobrado pelo governo?

Depreciação – Oferecimento de condições especiais de depreciação, com a destinação dos resultados advindos dessa alteração para fundos especiais (não taxados ou com tratamentos diferenciais).

Possibilidade de outros segmentos da economia obterem tais benefícios ao investir em navios.

Navios de Segunda Mão – Abertura da possibilidade de as empresas de navegação brasileiras tomarem vantagens das características cíclicas do mercado de fretes, adquirindo embarcações de segunda mão no mercado externo.

Preço dos Navios – Se comparados aos construídos no mercado externo, nossos navios ainda apresentam preço de venda substancialmente mais altos. Praticamente todas as nações com alguma importância no mercado de construção naval não permitem a incidência de nenhum tipo de imposto sobre essa atividade, o que, infelizmente, não ocorre em nosso país. Além disso, haveria a urgência de se verificar as necessidades dos nossos estaleiros, pois anos de recessão do setor em nível mundial, particularmente no Brasil, trouxeram conseqüências penosas ao nosso parque industrial.

Vale lembrar que o oferecimento de condições de crédito mais realistas aos armadores e o término de outras facilidades esbarram sempre em um item básico para uma boa *performance* financeira de nossas empresas de navegação: o preço do navio. Condições de financiamento em níveis internacionais requerem preços nos mesmos níveis.

Pesquisa – Destinação de parte dos recursos do FMM para a geração de estudos e pesquisas setoriais, o que é prática comum em todos os países com tradição naval.

Mudanças na Atuação do BNDES – Maior envolvimento do BNDES, com a criação de um núcleo de pesquisas e estudos sobre o setor, onde seriam aglutinadas as informações dos diversos projetos analisados pelo Banco.

Este maior envolvimento do Banco com o setor naval poderia, inclusive, passar pelo apoio direto ao setor. Com a escassez de recursos e o grande número de obras em andamento, já bastante afetadas pela impossibilidade de cumprimento dos desembolsos previstos, poder-se-ia pensar numa atuação direta do Banco no sentido da regularização dos fluxos financeiros. Ainda que os recursos do BNDES sejam, para o armador, mais onerosos que aqueles disponíveis no FMM (juros de 6,5% contra 4% ou 6% a.a. e prazo de amortização de oito anos contra 15 anos), um possível impacto negativo na viabilidade do projeto seria perfeitamente absorvido, pois se formaria um *mix* de recursos.

Outra área de atuação do Banco poderia ser no apoio direto aos estaleiros, para construção de embarcações destinadas à exportação. Atualmente, a falta de recursos para esta modalidade é um dos principais fatores inibidores da competitividade dos nossos estaleiros no mercado externo.

É evidente que uma possível entrada do BNDES no apoio direto ao setor não poderia se dar de forma abrangente, competindo com a estrutura atual dos agentes envolvidos no setor. Sua atuação poderia ocorrer de forma a somar e auxiliar numa melhor distribuição e aproveitamento dos poucos recursos existentes. Suportes emergenciais quando da inexistência de recursos por parte do FMM para o cumprimento dos cronogramas de obras em andamento e apoio integral para a atividade de construção de embarcações destinadas ao mercado externo poderiam se constituir num caminho viável.

Referências Bibliográficas

ASSIS, L. F. *Uma análise do sistema brasileiro de conferência de fretes*. Rio de Janeiro: Coppe/UFRJ, 1991 (M. Sc. Tese).

- CHAVES, M. G. *Uma análise do modelo brasileiro de proteção e incentivo à indústria marítima: o AFRMM*. Rio de Janeiro: Coppe/UFRJ, 1991 (M. Sc. Tese).
- DREWRY, H. P. *Financing ships – the challenge of the 1990's*. Londres, 1989.
- FAIR competition in world shipbuilding*. Trabalho apresentado no seminário "Towards an European Fleet", realizado em Hamburgo, 1991, mimeo.
- FARREL, S. *Brazilian merchant marine policy – 1958/1980: a study in planning and development*. Liverpool University, 1985 (Ph. D. Thesis).
- IHEDURU, O. C. Merchant fleet development by legislation: lessons from West and Central Africa. *Marit. Pol. Mgmt.*, v. 19, n. 4, p. 297-317, 1992.
- IWAN, P. *KPMG peat marwick treuhand – tax treatment of commercial shipping activities in the European Community*. Trabalho apresentado no seminário "Towards an European Fleet", realizado em Hamburgo, 1991, mimeo.
- KIM, G. "Government preference" and its influence on the shipping industry in Korea. *Marit. Pol. Mgmt.*, v. 19, n. 4, p. 265-277, 1992.
- M.A.N. B&W DIESEL. *Financing and subsidizing the maritime industries*. Copenhagen, 1982.
- MARITIME ADMINISTRATION/U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE. *Foreign maritime aid*. 1982.
- MARLOW, P. B. Shipping and investment incentives: a trilogy – Part I: Investment incentives for industry/Part II: Investment incentives for shipping/Part III: The effectiveness of investment incentives for shipping – the UK experience 1950-1987. *Marit. Pol. Mgmt.*, v. 18, n. 2/3/4, p. 123-138/201-216/283-311, 1991.
- MARLOW, P. B.; GOSS, R. O.; GARDNER, B. M. *Ship finance and fiscal policy*. Londres: Nautical Institute Meeting, 1982.
- OECD. *Maritime transport 1984*. Paris, 1985.
- PIRES JR., F. C. M. *Análise de investimentos em transporte marítimo*. Rio de Janeiro: Coppe/UFRJ, 1991, mimeo.
- PIRES JR., F. C. M.; VIEIRA, C. L. B. Financiamentos, subsídios e regimes fiscais de marinha mercante: um estudo comparado. In: *Anais do 12º Congresso Brasileiro de Transporte Marítimo e Construção Naval*. Rio de Janeiro: Sobena, 1988.
- STURMEY, S. G. *The open registry controversy and the development issue*. Bremen Institute of Shipping Economics, 1983.