# Importância da não incidência do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante – AFRMM

## Resumo

*Desenvolvido no contexto das discussões que culminaram com a apresentação da Medida Provisória n.º 762/2016 – que prorrogou a não incidência do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante – AFRMM nas navegações de cabotagem, interior fluvial e lacustre com origem e/ou destino nas regiões Norte e/ou Nordeste do país –, o presente informe tem o objetivo de apresentar, de forma sucinta, a estrutura de incidência e arrecadação dessa contribuição. Adicionalmente, busca explicar a importância da não incidência (e a relevância de sua prorrogação) para os usuários do transporte aquaviário (embarcadores), os transportadores e a economia brasileira, de modo geral. Para tanto, é apresentada uma breve introdução ao assunto, seguida de uma elucidação acerca dos motivos que levam à recorrente integração entre construção naval e marinha mercante e à intervenção do Estado sobre esses setores. Em seguida, é detalhada a estrutura legal do AFRMM, com a descrição do conceito, alíquotas, isenções, não incidências e ressarcimentos, bem como a apresentação de dados que permitem melhor identificar a abrangência da não incidência do AFRMM nos casos analisados. Por fim, são apresentadas algumas considerações e recomendações para se assegurar os benefícios da não incidência do tributo – contemplando a ampliação do prazo de não incidência e a viabilização de um ressarcimento mais ágil e contínuo, às empresas brasileiras de navegação.*

## 1. Introdução

Em 22 de dezembro de 2016, o Governo Federal publicou a Medida Provisória – MP n.º 762, alterando a Lei n.º 11.482, de 31 de maio de 2007. Ela prorrogou a não incidência do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante – AFRMM sobre as navegações de cabotagem, interior fluvial e lacustre[1] por um período de dois anos (até 8 de janeiro de 2019) e, com isso, manteve, também por esse período, um importante benefício para os usuários do transporte, as empresas de navegação e a economia do país, de modo geral.

Entretanto, a estrutura complexa do AFRMM e a sua vinculação ao Fundo da Marinha Mercante – FMM[2], bem como as situações de isenção, não incidência e ressarcimento estabelecidas em diferentes atos normativos[3], dificultam o entendimento da relevância e a clara identificação dos benefícios dessa prorrogação, levando, inclusive, à sua interpretação equivocada. Nesse contexto, o objetivo do presente informe é apresentar, de forma clara e sucinta, o que é o "AFRMM" e como se dá a conformação da sua arrecadação, assim como expor os motivos que fazem da não incidência, no contexto atual, um incentivo às navegações de cabotagem e interior no Brasil.

## 2. Construção naval e marinha mercante: os propósitos da criação do AFRMM

A construção naval e a marinha mercante são consideradas setores estratégicos em muitos países do mundo e, por isso, historicamente, contam com diversos mecanismos de incentivo e proteção estatal. As intervenções contemplam subsídios, reservas de mercado (para a navegação realizada entre portos de um mesmo país, por exemplo), benefícios fiscais e tributários, aportes financeiros, etc. Esse tipo de intervenção tem como propósitos, entre outros, a promoção da oferta de serviços locais de transporte aquaviário, o estímulo ao desenvolvimento da indústria naval nacional e à produção de equipamentos e a geração de emprego e renda.

No Brasil, o AFRMM e o FMM constituíram os principais mecanismos para a promoção da integração e o incentivo a esses segmentos.

[1] Segundo a Lei n.º 10.893/2004, a navegação de cabotagem é aquela realizada entre portos brasileiros, utilizando exclusivamente a via marítima ou a via marítima e as interiores. A navegação fluvial ou lacustre, por sua vez, é realizada entre portos brasileiros, utilizando exclusivamente as vias interiores. Neste informe, as navegações interior fluvial e lacustre serão tratadas, de forma simplificada, como navegação interior.

[2] O FMM é um fundo de natureza contábil destinado a prover recursos para o desenvolvimento da marinha mercante e da indústria naval nacional. As hipóteses de aplicação dos recursos do FMM estão previstas no art. 26 da Lei n.º 10.893/2004.

[3] A legislação básica do AFRMM e do FMM consiste nas leis n.º 10.893/2004 e 9.432/1997 e suas alterações, nos decretos n.º 5.543/2005 e 8.257/2014 e suas alterações e em atos normativos do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, do Conselho Monetário Nacional e da Receita Federal do Brasil.

Sua origem remonta à década de 1940, com a criação da Comissão de Marinha Mercante[4] e, posteriormente, com a institucionalização do FMM e da Taxa de Renovação da Marinha Mercante[5] (substituída pelo AFRMM em 1970[6]). Com os objetivos de apoiar as atividades econômicas ligadas à marinha mercante e à construção naval em estaleiros nacionais e garantir a provisão de capital para financiar essas ações, o aporte de recursos em condições vantajosas via AFRMM e FMM permitiu, juntamente com a implantação de programas de construção naval, a consolidação dessa indústria no país ao longo das décadas de 1960, 1970 e 1980[7]. Somente entre 2004 e 2016, foram concluídos 556 projetos financiados pelo FMM (R$ 24,65 bilhões), sendo 508 relativos à construção de novas embarcações[8].

## 3. Estrutura legal do AFRMM: conceito, alíquotas, isenções e não incidências

O AFRMM é "um tributo, de natureza parafiscal[9] – mais especificamente uma Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Cide"[10] – que incide sobre o frete, isto é, sobre a remuneração do transporte aquaviário, nas cargas descarregadas em porto brasileiro, sendo pago pelos embarcadores (proprietários da carga e usuários do serviço de transporte). Ele recai sobre as movimentações da navegação interior, da cabotagem e da navegação de longo curso[11] de importação, não sendo aplicável à navegação de longo curso de exportação (na qual as cargas são embarcadas em porto brasileiro e desembarcadas em porto estrangeiro). Além disso, conforme estabelecido no art. 14 da Lei n.º 10.893/2004, são isentas do AFRMM as operações que, destinadas à exportação, sejam submetidas a transbordo ou baldeação em portos brasileiros; a isenção se aplica também a operações de exportação que, utilizando os portos brasileiros, tenham como origem e destino outros países.

As alíquotas do AFRMM, estabelecidas no art. 6 da Lei n.º 10.893/2004, são de: i) 25% na navegação de longo curso (importação); ii) 10% na navegação de cabotagem; e iii) 40% na navegação interior, quando do transporte de granéis líquidos nas regiões Norte e Nordeste do país. O parágrafo único do art. 4 (incluído pela Lei n.º 12.788/2013) esclarece que o AFRMM não incide sobre a navegação fluvial e lacustre de outras mercadorias e regiões (que não especificamente o transporte de granéis líquidos no âmbito das regiões Norte e Nordeste). Neste caso, não há aplicabilidade do AFRMM nessas movimentações. A distinção entre a isenção e a não incidência é importante para diferenciar quando há ou não o ressarcimento às empresas de navegação, como será visto adiante.

Há, também, determinados tipos de mercadorias que são isentos do pagamento do AFRMM: livros, jornais e periódicos, bens transportados por embarcações não comerciais, produtos destinados à pesquisa científica e tecnológica, entre outros, estabelecidos na Lei n.º 10.893/2004. Ainda, existem isenções relacionadas a acordos comerciais firmados pelo Brasil, tais como no âmbito do Mercado Comum do Sul – Mercosul[12].

A Lei nº. 9.432/1997, na data da sua publicação, estabeleceu, em seu art. 17, a não incidência do AFRMM, porém em caráter temporário, sobre mercadorias cuja origem ou destino final seja porto localizado nas regiões Norte ou Nordeste do país pelo período de dez anos. Essa não incidência temporária foi estabelecida visando à desoneração das empresas comerciais e industriais que dependiam do transporte aquaviário para movimentar mercadorias com origem e/ou destino nas regiões Norte e Nordeste do país e necessitavam recolher o AFRMM. A não incidência consistia, assim, em um incentivo ao desenvolvimento dessas regiões – consideradas comumente alheias ao eixo principal de produção e desenvolvimento econômico[13]. O prazo inicialmente estabelecido para a não incidência (2007) foi prorrogado até janeiro de 2012, pela Lei n.º 11.482/2007, até janeiro de 2017, pela Lei n.º 12.507/2011 e até janeiro de 2019, pela Medida Provisória n.º 762/2016 – todas as prorrogações aplicáveis somente às navegações de cabotagem e interior.

[4] Decreto-Lei n.º 3.100/1941.
[5] Lei n.º 3.381/1958.
[6] Decreto-Lei n.º 1.142/1970
[7] Ipea (2014).
[8] TCU (2016).
[9] Denomina-se parafiscal a imposição tributária paralela ao sistema fiscal, na forma de contribuição aos cofres públicos, para custear encargos que não são próprios da administração pública, mas que interessa ao Estado ver desenvolvidos.
[10] TCU (2016).
[11] Segundo a Lei n.º 10.893/2004, a navegação de longo curso é aquela realizada entre portos brasileiros e portos estrangeiros, sejam marítimos, fluviais ou lacustres.
[12] O art. 1.º do Protocolo Adicional n.º 16 ao Acordo de Complementação Econômica n.º 18 estabelece que *"a importação dos produtos negociados pela República Federativa do Brasil, incluídos no Acordo de Complementação Econômica nº 18, não estará sujeita à aplicação do Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 2.404, de 23 de dezembro de 1987, conforme disposto pelo Decreto n.º 97.945, de 11 de julho de 1989, modificado pelo Decreto n.º 429/92, de 17 de janeiro de 1992"*.
[13] Câmara dos Deputados (2016).

A Figura 1 apresenta, em resumo, as situações em que o AFRMM incide ou não sobre a carga.

Dada a estrutura de incidências, isenções e não incidências do AFRMM, apresentada na Figura 1, a arrecadação dessa contribuição para a formação do FMM é fortemente concentrada na navegação de longo curso (importação). Segundo dados do Sistema Mercante, nos últimos dez anos (entre 2007 e 2016), 99% do total arrecadado com o AFRMM proveio das importações (R$ 25,24 bilhões do total de R$ 25,51 bilhões). Quando analisadas as cargas sob as quais a contribuição é arrecadada, um levantamento realizado pelo Tribunal de Contas da União – TCU (2016) mostrou que o segmento de combustíveis é o que mais contribui no recolhimento do AFRMM (cerca de 18%[14]), seguido de cargas diversas transportadas por contêineres (cerca de 17%) e adubos e fertilizantes (13,7%). Outros produtos têm representatividade inferior e, juntos, respondem pelos demais 51,3%.

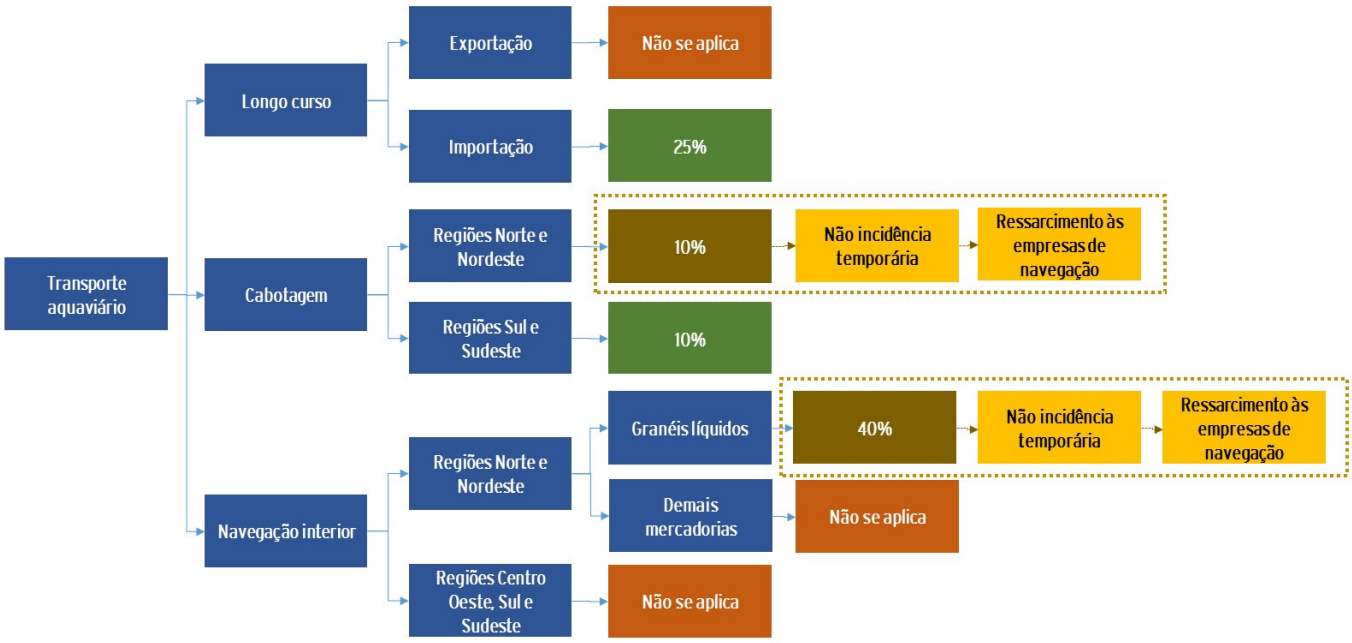
O montante arrecadado com o AFRMM tem uma destinação que varia de acordo com o tipo de navegação (longo curso, cabotagem ou navegação interior), a nacionalidade da empresa de navegação e da bandeira da embarcação e, se brasileira, o possível uso do Registro Especial Brasileiro – REB[15]. As possibilidades de destinação estão descritas na Tabela 1.

Tabela 1: Destinação dos recursos do AFRMM conforme natureza da empresa de navegação

| Tipo de navegação | Empresa | FMM* | Conta vinculada | Conta especial |
|---|---|---|---|---|
| Longo curso (importação) | Estrangeira | 100% | - | - |
| | Brasileira com embarcação estrangeira | 100% | - | - |
| | Brasileira com embarcação brasileira não inscrita no REB | 41% | 50% | 9% |
| | Brasileira com embarcação brasileira inscrita no REB | 8% | 83% | 9% |
| Cabotagem/ navegação interior | Brasileira | - | 100% | - |

*Da parcela destinada ao FMM, 3% são reservados para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT, 1,5% para o Fundo do Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo e 0,4% para o Fundo Naval.
Fonte: Elaboração CNT com dados de TCU (2016) e Brasil (2004).

Figura 1: Incidência do AFRMM por tipo de navegação, perfil da carga e região




Fonte: Elaboração CNT.

[14] Dados de 2015 (Antaq, 2016).
[15] Podem ser registradas, no REB – instituído pela Lei n.º 9.432/1997 – embarcações brasileiras, operadas por empresas brasileiras de navegação. Empresas com REB contam com alguns incentivos tais como isenção do recolhimento de taxa para manutenção do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo.

Conforme se pode observar na Tabela 1, na navegação de longo curso realizada por empresa estrangeira ou brasileira com embarcação de bandeira estrangeira, o produto da arrecadação do AFRMM é totalmente destinado ao FMM. No extremo oposto, 100% do valor recolhido nas navegações de cabotagem e interior é destinado às denominadas contas vinculadas das empresas de navegação.

As contas vinculadas são mantidas e utilizadas pelas empresas brasileiras de navegação para movimentar os recursos do AFRMM gerados (pagamento dos embarcadores) e destinados a elas e aqueles ressarcidos, fruto da não incidência do AFRMM – conforme será explicado adiante. Os recursos recolhidos à conta especial, por sua vez, são divididos entre as empresas brasileiras autorizadas a operar na cabotagem e na navegação interior, proporcionalmente ao total de fretes por elas gerado no transporte, entre portos brasileiros, de cargas de importação e de exportação do país. O produto dessa divisão é, também, depositado na conta vinculada das empresas.

Os recursos repassados à conta vinculada e à conta especial (posteriormente depositados nas contas vinculadas) têm destinação específica: aquisição, conversão, jumborização[16], reparo, manutenção ou pagamento de financiamento de navios em estaleiro brasileiro. A conta vinculada é individual para cada empresa de navegação e os recursos nela existentes podem ser utilizados[17] mediante solicitação da empresa ao agente financeiro (BNDES)[18]. Diferentemente dos recursos do FMM, que são destinados a empréstimos, os da conta vinculada são repassados diretamente às empresas de navegação. Trata-se de um "subsídio integral à ampliação, renovação e manutenção da frota mercante das empresas beneficiárias"[19]. Porém, quando analisado o total arrecadado com o AFRMM, o montante atribuído às contas vinculada e especial responde por uma parcela ínfima: em 2016, correspondeu a menos 1% do volume de recursos obtidos com o tributo[20].

Da forma como o AFRMM está estruturado, nas navegações de cabotagem e interior, a arrecadação seria totalmente destinada às empresas de navegação. Entretanto, ao se estabelecer a não incidência temporária, por meio do art. 17 da Lei n.º 9.432/1997, com o objetivo de incentivar o desenvolvimento das regiões Norte e Nordeste, os embarcadores passariam a não mais pagar esse tributo e as empresas de navegação deixariam de receber os valores em suas contas vinculadas (100% da arrecadação), isto é, não contariam com esses recursos para realizar os reparos, a modernização e a renovação da sua frota de navios. Desse modo, o incentivo pretendido pelo referido artigo não teria o alcance desejado, posto que as empresas de navegação perderiam receitas e, inevitavelmente, precisariam aumentar os valores de frete. Para repor essa receita às contas vinculadas das empresas de navegação, foi incluído, na Lei n.º 10.893/2004 (pela Lei n.º 12.599/2012), o art. 52.A que estabelece que: *"a Secretaria da Receita Federal do Brasil processará e viabilizará, mediante recursos decorrentes da arrecadação do AFRMM que cabem ao Fundo da Marinha Mercante – FMM, o ressarcimento às empresas brasileiras de navegação das parcelas previstas nos incisos II e III do caput do art. 17 [da Lei n.º 10.893/2004] que deixarem de ser recolhidas em razão da não incidência de que trata o caput do art. 17 da Lei n.º 9.432, de 8 de janeiro de 1997".*

Isto é, a Secretaria da Receita Federal ressarce, com recursos do FMM, os valores que deixaram de ser depositados nas contas vinculadas das empresas brasileiras de navegação caso o AFRMM incidisse sobre as mercadorias transportadas pela cabotagem com origem ou destino nas regiões Norte ou Nordeste e/ou sobre os granéis líquidos transportadores nessas regiões pela navegação interior. Assim, a não incidência estabelecida no art. 17 da Lei n.º 9.432/1997 é um incentivo ao embarcador para uso da navegação de cabotagem e interior, enquanto o ressarcimento representa, por sua vez, uma compensação às empresas de navegação pela perda de receitas para o reparo e a modernização da frota. Os recursos para o ressarcimento, provenientes do FMM, advém, entre outros, da incidência do AFRMM sobre as mercadorias transportadas na navegação de longo curso (importação). Com isso, os dispositivos do AFRMM permitem que a navegação de longo curso, em certa medida, "financie" a modernização e renovação da frota de cabotagem e da navegação

[16] Aumento da embarcação.

[17] Segundo estabelecido no art. 21 da Lei n.º 10.893/2004, *"a empresa brasileira de navegação decai do direito ao produto do AFRMM no caso de não-utilização dos valores no prazo de 3 (três) anos, contados do seu depósito, transferindo-se esses valores para o FMM".*

[18] Os agentes financeiros do FMM são o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, porém, apenas o BNDES autoriza o uso dos recursos da conta vinculada.

[19] TCU (2016).

[20] Total arrecadado com o AFRMM: R$ 2,80 bilhões, sendo R$ 26,56 milhões destinados às contas vinculada e especial e o restante, ao FMM (Sistema Mercante, 2017).

interior. Não menos importante é a possibilidade dessa frota ser utilizada também no transporte de longo curso.

## 4. Não incidência: representatividade e impactos de uma possível "não prorrogação"

Considerando o volume de cargas transportadas via cabotagem no Brasil, em 2016[21], aproximadamente 79% correspondiam à movimentação de mercadorias com origem e/ou destino em portos das regiões Norte e Nordeste – portanto, beneficiárias da não incidência temporária do AFRMM. Apenas cerca de 21% do volume transportado pelo segmento (cargas com origem e destino no Sul e Sudeste) seria passível de incidência do tributo[22], conforme apresentado na Tabela 2.

Tabela 2: Percentual do total transportado via cabotagem em 2016*, segundo regiões de origem e destino da carga

| Região de Origem/ Destino | NE | N | SE | S | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| NE | 16,4% | 5,3% | 10,7% | 2,7% | **35,1%** |
| N | 14,6% | 0,0% | 1,3% | 0,4% | **16,3%** |
| SE | 11,0% | 3,0% | 13,6% | 5,1% | **32,7%** |
| S | 3,8% | 1,3% | 1,7% | 0,7% | **7,4%** |
| N/I | 8,5% | 0,0% | - | - | **8,5%** |
| Total | **54,3%** | **9,6%** | **27,2%** | **8,9%** | **100,0%** |

*Não foi considerada a região Centro-Oeste. Também não foram considerados os pares com origem não identificada (N/I) e destino nas regiões Sul e Sudeste, pois não é possível verificar se são provenientes das regiões Norte ou Nordeste. Os pares com origem não identificada e destino nas regiões Norte e Nordeste, no entanto, foram considerados, pois entram na regra da não incidência.
Fonte: Elaboração CNT com dados da Antaq (2017).

Na navegação interior, por sua vez, a isenção e a não incidência temporária resultam na não arrecadação do AFRMM em nenhuma das movimentações desse segmento. Entretanto, a não incidência com ressarcimento beneficia cerca de 60% da movimentação de granéis líquidos[23] via navegação interior no país, ou aproximadamente 9% do volume total transportado pelo modal[24].

Portanto, a não incidência estabelecida no art. 17 da Lei n.º 9.432/1997 beneficia uma parcela importante das movimentações de cabotagem e navegação interior no Brasil. Nesse sentido, uma possível não prorrogação desse benefício – por exemplo, com a rejeição da MP[25] ou, ainda, futuramente, na ausência de previsões legais para nova prorrogação – poderia trazer impactos negativos a esse tipo de transporte e aos seus usuários.

Uma vez não prorrogada – ou eliminada – a não incidência, os embarcadores que utilizam a cabotagem teriam aumento do custo de frete em 10% e os usuários da navegação interior para o transporte de granéis líquidos nas regiões Norte e Nordeste, em 40%. O aumento do custo reduziria a atratividade do transporte aquaviário e poderia levar as empresas embarcadoras a migrar para outros modais para a movimentação de suas mercadorias. Assim, para as empresas de navegação, o retorno da incidência do AFRMM poderia resultar em perdas de clientes e redução das receitas. Para os usuários, representaria aumento de custos e possível migração do escoamento para outro modal – o que, por sua vez, implicaria também em prejuízos econômicos e ambientais para a sociedade, tais como o aumento do consumo de combustíveis e das emissões de poluentes. Estimativas apresentadas pelo Governo Federal indicaram que o retorno da incidência representaria um aumento de custo de R$ 298 milhões ao ano para os usuários do transporte aquaviário[26].

Na economia do país, numa análise mais setorizada, os impactos seriam sentidos também de forma expressiva. Produtos como a bauxita e o hidróxido de sódio, essenciais a diversas indústrias brasileiras, sofreriam elevações significativas no custo de transporte. A Associação Brasileira de Alumínio – ABAL estima que a incidência do AFRMM elevaria o custo da principal matéria-prima dessa indústria (a bauxita) de 2,5% a 3,0%, impactando no preço final do produto, em um mercado que já é extremamente competitivo[27]. Também o transporte de madeira – terceiro

[21] Antaq (2017).
[22] O percentual pode estar superestimado, posto que há produtos que contam com isenção desse tributo, os quais não foram excluídos da base de cálculo. Ademais é comum a movimentação – nas regiões Sul e Sudeste, notadamente – de cargas do tipo *feeder* que, embora sejam transportadas entre portos brasileiros, têm como destino final outros países, usufruindo de isenção do AFRMM.
[23] A Antaq agrega o perfil da carga como "granéis líquidos e gasosos"; neste caso, embora a isenção com ressarcimento valha apenas para os granéis líquidos, a generalização não afeta significativamente o montante considerado, posto que o perfil "granéis líquidos e gasosos" é composto predominantemente por granéis líquidos, notadamente os "combustíveis minerais, óleos minerais e produtos da sua destilação, matérias betuminosas e ceras minerais", que responderam, em 2016, por aproximadamente 74% da movimentação desse grupo.
[24] Segundo dados da Antaq, em 2016, os granéis líquidos e gasosos transportados via navegação interior totalizaram cerca de 11 milhões de toneladas, dos quais 6,9 milhões tiveram origem e/ou destino em portos das regiões Norte e Nordeste (8,9%). O total transportado na navegação interior, nesse ano, foi de 77,6 milhões de toneladas.
[25] As medidas provisórias têm força de lei desde a edição e vigoram por 60 dias, prorrogáveis uma vez por igual período. Após a sua publicação, elas são analisadas pelo Congresso Nacional. Se a Câmara ou o Senado rejeitar a MP ou, ainda, se ela perder sua eficácia (após os 120 dias), os parlamentares editam um decreto legislativo para disciplinar os efeitos que tenha gerado durante sua vigência. Se o conteúdo de uma medida provisória for alterado, ela passa a tramitar como projeto de lei de conversão. Sempre que há alteração, o projeto é enviado à Presidência da República, que tem o poder de vetar o texto parcial ou integralmente, caso discorde das alterações feitas pelo Congresso. Se a medida provisória for aprovada sem alterações, é promulgada pelo Congresso, sem necessidade de sanção (Câmara dos Deputados, 2012).
[26] Exposição de motivos da Medida Provisória n.º 752/2016, com dados de 2015 (Brasil, 2016).
[27] Brasil (2016).

principal produto movimentado pela cabotagem em 2016 – seria onerado, atingindo toda a produção de celulose no Brasil.

Cabe destacar que a prorrogação da não incidência estabelecida pela MP se restringe a dois anos, período em que a despesa já está considerada no fluxo de caixa do FMM, não existindo, portanto, maior impacto financeiro para o FMM ou comprometimento de suas demais obrigações[28]. No entanto, para a cabotagem e para a navegação interior no país, em se mantendo a estrutura atual de arrecadação e destinação do AFRMM, seria importante uma prorrogação por um período mais longo (ao menos semelhante às prorrogações anteriores, de cinco ou dez anos), tanto para garantir o não acréscimo dos valores dos fretes quanto para propiciar segurança jurídica – isto é, regras estáveis – para viabilizar um adequado planejamento dos investimentos de médio e longo prazos pelos armadores.

Ainda em se mantendo a estrutura atual de arrecadação, também a "defendida" isenção do AFRMM sobre os casos em que hoje é prevista a não incidência temporária – o que é objeto, por exemplo, do Projeto de Lei do Senado – PLS n.º 421/2014[29] – resultaria, de modo semelhante, em impactos negativos de aumento do frete e possível migração dos usuários para outros modais. Com a isenção, num primeiro momento, os usuários do transporte de cabotagem ou da navegação interior nas regiões Norte e Nordeste continuariam a não pagar o AFRMM, porém as empresas de navegação passariam a não receber o ressarcimento do FMM. Isso porque não existe previsão legal para que as cargas transportadas que tenham isenção do AFRMM gerem às empresas de navegação qualquer direito de compensação pelo não recolhimento do AFRMM. Apenas a não incidência temporária tem previsão de ressarcimento, conforme desenho legal atual (Quadro 1). Nessa situação, as empresas de navegação precisariam desembolsar recursos próprios para todas as ações que envolvessem a modernização da frota (essencial à prestação de serviços de qualidade na navegação interior e de cabotagem); para tanto, seria necessário ajustar os fretes com o objetivo de cobrir esses gastos antes realizados com recursos vindos do ressarcimento do AFRMM via FMM. Assim, o efeito desejado de incentivo ao desenvolvimento do transporte de cabotagem e da navegação interior sem onerar excessivamente o embarcador usuário desse serviço seria alcançado não pela isenção, mas por ações visando manter e/ou ampliar o benefício da não incidência com ressarcimento às empresas de navegação.

Quadro 2: Estrutura atual de isenção e não incidência do AFRMM e perspectivas de compensação

| AFRMM | Compensação às empresas de navegação pelo não recolhimento |
|---|---|
| Isenção | Não |
| Não-incidência | Sim |

Fonte: Elaboração CNT.

## 5. Considerações finais e recomendações

A vinculação entre a construção naval e a marinha mercante, embora assegure benefícios para ambas e para a economia do país, tem sido objeto de diversas críticas. Uma possível revisão dessa política de incentivos interligados, com uma reestruturação do AFRMM e do FMM, no entanto, é uma tarefa complexa e envolve diversos agentes públicos e privados. Discuti-la é importante. Porém, em se tratando de uma análise longa e complexa, é necessário, nesse meio tempo, dispor de mecanismos de garantia de benefícios para segmentos mais sensíveis, tais como a cabotagem e a navegação interior, em regiões menos favorecidas economicamente.

A não incidência passível de ressarcimento é exatamente um desses benefícios, posto que contribui para a redução dos custos logísticos e para a manutenção, no transporte aquaviário, de cargas que atualmente estão utilizando o modal, bem como atua em prol da diminuição das desigualdades regionais. Nesse sentido, é importante garantir que haja continuidade da não incidência e, adicionalmente, que o prazo desse benefício seja adequado à elaboração de planos de investimento em aquisição e reparação da frota das empresas de navegação.

Não obstante a garantia e a prorrogação da não incidência, outros aspectos devem ser viabilizados, tais como assegurar e agilizar o ressarcimento dos valores às empresas de navegação via FMM, de modo que ele seja realizado de forma contínua, regular e sem os atrasos hoje observados. Também, liquidar o passivo de recursos não repassados às empresas de navegação – que, segundo os atores envolvidos, era, em 2016, da ordem de 600 milhões – é essencial para viabilizar os investimentos no setor. Atrasos recorrentes têm dificultado a modernização e ampliação da frota

[28] Brasil (2016).
[29] O PLS n.º 421/2014 propõe a revogação dos incisos II e III do art. 6º da Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004, que dispõe sobre o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM e o Fundo da Marinha Mercante - FMM, e dá outras providências, para desonerar a navegação de cabotagem (Senado Federal, 2014).

pelas empresas de navegação, trazendo impactos negativos para o setor. Tais impactos são mais significativos quando se consideram as empresas da região Norte. Estas são mais dependentes dos recursos do ressarcimento por, muitas vezes, não conseguirem recorrer a empréstimos do FMM em virtude da falta de estrutura para atender aos requisitos exigidos pelos agentes financeiros[30].

Com essas ações é possível garantir e mesmo ampliar os benefícios da não incidência do AFRMM, tanto na melhoria da frota mercante e expansão da utilização do modal aquaviário (cabotagem e navegação interior), quanto no aumento da participação das regiões Norte e Nordeste na economia do país.

## Referências


ABDI (2008) **Construção Naval: breve análise do cenário brasileiro em 2007**. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. Brasília.

Antaq (2017) **Anuário Estatístico Aquaviário**. Disponível em: <http://www.antaq.gov.br/anuario/>. Acesso em: jan/2017.

Barbieri, S. P. (2015) Tratados internacionais no âmbito tributário e análise do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante – AFRMM. **Fadergs**, v. 8.

BNDES (2008) Mercado de embarcações de apoio marítimo às plataformas de petróleo: oportunidades e desafios. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **BNDES Setorial**, n. 28, Rio de Janeiro. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/?locale=pt_BR>. Acesso em: jan/2017.

BNDES (2004) Navegação de cabotagem: regulação ou política industrial? Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **BNDES Setorial**, n. 19, Rio de Janeiro. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/?locale=pt_BR>. Acesso em: jan/2017.

BNDES (1998) **Construção Naval no Brasil: Existem Perspectivas?** Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Galerias/Convivencia/Publicacoes/Consulta_Expressa/Setor/Construcao_Naval/199812_6.html>. Acesso em: jan/2017.

Brasil (2016) **Medida Provisória n.º 762, de 22 de dezembro de 2016**. DOU de 23/12/2016.

Brasil (2014) **Decreto n.º 8.257, de 29 de maio de 2014**. DOU de 30/5/2014.

Brasil (2012) **Lei n.º 12.599, de 23 de março de 2012**. DOU de 26/3/2012.

Brasil (2011) **Lei n.º 12.507, de 11 de outubro de 2011**. DOU de 13/10/2011.

Brasil (2007) **Lei n.º 11.482, de 31 de maio de 2007**. DOU de 31/5/2007 – edição extra.

Brasil (2005) **Decreto n.º 5.543, de 20 de setembro de 2005**. DOU de 21/9/2005.

Brasil (2004) **Lei n.º 10.893, de 13 de julho de 2004**. DOU de 14/7/2004.

Brasil (1997) **Lei n.º 9.432, de 8 de janeiro de 1997**. DOU de 9/1/1997.

Brasil (1941) **Decreto-Lei n.º 3.100, de 7 de março de 1941**. DOU de 10/3/1941.

Câmara dos Deputados (2012) **Saiba mais sobre a tramitação de MPs**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/145336-SAIBA-MAIS-SOBRE-A-TRAMITACAO-DE-MPS.html>. Acesso em: jan/2017.

Câmara dos Deputados (2016) **Projeto de Lei n.º 5.758/2016**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/1479385.pdf>. Acesso em: nov/2016.

Ipea (2014) **Competitividade e Tributação na Indústria de Construção Naval Brasileira: peso dos tributos sobre preço de navio petroleiro e plataforma *offshore***. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Relatório de Pesquisa.

Mercosul (1996) **Acordo de Complementação Econômica n.º 18 – Décimo Sexto Protocolo Adicional**. Mercado Comum do Sul. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/132-acordos-dos-quais-o-brasil-e-parte/1819-acordos-mercosul-ace-18>. Acesso em: jan/2017.

Senado Federal (2014) **Projeto de Lei do Senado n.º 421/2014**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119529>. Acesso em: nov/2016.

Sistema Mercante (2017) **Gerencial**. Disponível em: <https://www.mercante.transportes.gov.br/g36127/servlet/serpro.siscomex.mercante.servlet.MercanteController>. Acesso em: jan/2017.

TCU (2016) **Acórdão nº. 1718/2016**. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Index.faces>. Acesso em: nov/2016.



O informe Transporte em Movimento apresenta, de forma sucinta, algumas das principais questões de interesse do transportador no Brasil, para que o apoie oportunamente nas tomadas de decisão na sua atividade e o mantenha atualizado sobre os desenvolvimentos recentes e tendências previstas para o setor. Para ler as edições deste e de outros informes e boletins temáticos para o transporte, consulte www.cnt.org.br.


[30] TCU (2016).