

An aerial photograph of a port area, showing numerous large gantry cranes and various industrial structures. The image is in a sepia or brownish-orange color scheme, giving it a historical or official feel. The cranes are arranged in rows, and the water is visible in the background.

FRENTE INTENSIVA DE AVALIAÇÃO REGULATÓRIA E CONCORRENCIAL

FIARC

Sindiporto vs Normatização Conta Vinculada AFRMM, *et al.*

SEAE 2021

AVISO LEGAL

O presente parecer é uma MANIFESTAÇÃO TÉCNICA exarado conforme competência específica disposta no inciso VIII do art. 19 da Lei do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, em procedimento regulamentado pela Instrução Normativa SEAE nº 97 de 2020. As conclusões e manifestações aqui expostas NÃO autorizam nem sugerem o descumprimento de qualquer normativo legal juridicamente válido por qualquer agente público ou privado. A manifestação desta SEAE é de caráter estritamente TÉCNICO e MERITÓRIO, e não versa – sob nenhuma hipótese – acerca da juridicidade de atos normativos, incluindo validade, legalidade, constitucionalidade, e demais aspectos de cunho legal ou constitucional. As conclusões e manifestações aqui expostas são resultado de análises das equipes técnicas da SEAE, ato complexo do Direito Administrativo, e NÃO representam a opinião específica de nenhuma autoridade. As conclusões e manifestações aqui expostas NÃO representam a análise técnica, meritório, finalística, ou qualquer outra, dos demais órgãos e entidades do Ministério da Economia ou do governo federal. As conclusões e manifestações aqui expostas NÃO representam um apoio a qualquer proposta específica de alteração, revisão ou revogação de qualquer ato normativo, política pública, programa ou projeto, salvo se assim explicitamente mencionado.

ÍNDICE

SOBRE O FIARC ... 004

SOBRE A SEAE ... 007

CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO ... 010

SUMÁRIO EXECUTIVO ... 021

HISTÓRICO DAS NORMAS ANALISADAS ... 026

DA TRAMITAÇÃO ... 028

DA ANÁLISE

ANÁLISE DE ONEROSIDADE REGULATÓRIA (IN 111/2020) ... 055

AVALIAÇÃO DA CONCORRÊNCIA (CHECKLIST DA OCDE) ... 058

ESTIMATIVA SIMPLIFICADA DO CUSTO DO USO DOS RECURSO DE CONTAS VINCULADAS ... 063

DA LEI Nº 14.301/2022 (BR DO MAR) ... 067

PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO ... 068

CONCLUSÕES ... 70

DESPACHO DE ENCAMINHAMENTO ... 75

1

Sobre o Programa Frente Intensiva de Análise Regulatória e Concorrencial – FIARC

1. Com vistas a institucionalizar e tornar mais transparente a atividade de advocacia da concorrência e o processo de proposição de revisão regulatória, já previstos em lei, em 2 de outubro de 2020, foi editada pela SEAE a Instrução Normativa nº 97/2020, estabelecendo o programa FIARC, seus procedimentos e demais aspectos orientadores.

2. O FIARC tem como objetivo aprimorar o conjunto de normas infralegais que disciplinam questões de natureza regulatória e concorrencial no Brasil, a partir da identificação e avaliação pela SEAE dos atos normativos elaborados por agências, autarquias e órgãos públicos que possam causar distorção concorrencial ou que tenham caráter anticompetitivo. O Programa está em linha com a Lei de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019), com especial destaque para o art. 4º, que apresenta situações específicas em que a regulação poderá promover distorções de cunho concorrencial com elevados danos à sociedade e aos mercados. Além de contribuir para o desenvolvimento do arcabouço regulatório brasileiro – aproximando-o das melhores práticas internacionais – espera-se que o programa também crie incentivos para a adoção de um novo modelo de formulação, implementação e avaliação da regulação no Brasil.

3. O procedimento de investigação no âmbito do FIARC pode ser instaurado de ofício pela própria SEAE - como resultante de Requerimento de Informação encaminhado pelo Congresso Nacional - ou a partir de requerimento submetido por pessoas físicas ou

jurídicas, públicas ou privadas. Após ouvir o órgão ou entidade da Administração Pública federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal responsável pela edição do ato normativo, a SEAE admitirá o requerimento submetido, caso sejam demonstrados os seguintes critérios:

- a. relevância e interesse público do requerimento;
- b. potencial impacto relevante concorrencial aferido com base nas documentações enviadas;
- c. conveniência e oportunidade;
- d. capacidade administrativa da Secretaria de dar seguimento ao trâmite no momento da avaliação; e
- e. outros critérios relevantes, observado os princípios da impessoalidade e simplicidade da Administração Pública.

4. Uma das principais diretrizes do programa é o compromisso com a transparência. Os pareceres elaborados no âmbito do FIARC resultam de análise investigativa fundamentada em processos de coleta de informações e participações públicas – que incluem tomadas de subsídios e audiências – com ampla participação dos agentes econômicos interessados, bem como dos órgãos responsáveis pela edição das normas em análise, além da possibilidade de instituições de pesquisa participarem com estudos na condição de “*amicus curie*”. Quaisquer associações e entidades podem se manifestar perante a SEAE para subsidiar a análise, desde que demonstrem sua representatividade nacional no setor econômico impactado. Tais procedimentos buscam obter ampla participação social e reunir um conjunto de informações abrangente, de modo a contextualizar de forma robusta o cenário concorrencial na qual o ato normativo se insere.

5. Com base nesse conjunto de informações, a SEAE emitirá parecer, cujas conclusões serão gradativas pelo sistema de bandeiras, na forma de:

- 1. Bandeira vermelha: ato normativo com caráter anticompetitivo, caso verificados fortes indícios de presença de abuso regulatório que acarretem distorção

concorrencial. Nesse caso, a SEAE encaminhará ao órgão competente representação formal, com proposição de alteração, na forma do inciso VIII do caput do art. 19 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011;

2. Bandeira amarela: ato normativo com pontos suscetíveis a aperfeiçoamentos. Nesse caso, a SEAE proporá, aos órgãos e entidades competentes, medidas para a melhoria regulatória e do ambiente de negócios, na forma do inciso III do caput do art. 119 do Anexo I do Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019; ou
3. Bandeira verde: ato normativo sem pontos de melhoramento. Nesse caso, a SEAE encerrará a análise investigativa.

6. Caso sejam verificados potenciais pontos de explícita contradição entre o ato normativo e o rol do art. 4º da Lei de Liberdade Econômica, a SEAE, além de oficiar os órgãos competentes e suas respectivas procuradorias jurídicas, encaminhará o parecer à Advocacia-Geral da União (AGU), a fim de que prossigam com análises de legalidade e juridicidade consoante suas competências. Além disso, quando cabível, o parecer recomendará critérios identificados que possam auxiliar a análise, pelo regulador, dos custos e benefícios da regulação.

Sobre a Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade – SEAE

7. A Lei 12.529, de 30 de novembro de 2011, estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência – SBDC, formado pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE e pela Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade (*antiga Secretaria de Acompanhamento Econômico*) do Ministério da Economia – SEAE. O CADE exerce duas funções: repressiva e preventiva. A função repressiva (art. 36 da Lei 12.529/2011) visa coibir condutas anticoncorrenciais, ao passo que a função preventiva (art. 88 da Lei 12.529/2011), visa avaliar possíveis efeitos decorrentes dos processos de fusões e aquisições de empresas sobre a estrutura dos mercados. Por sua vez, a SEAE exerce a atividade de advocacia da concorrência, conforme as seguintes atribuições previstas nos incisos do artigo 19, da Lei nº 12.529/2011:

I - opinar, nos aspectos referentes à promoção da concorrência, sobre propostas de alterações de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, de consumidores ou usuários dos serviços prestados submetidos a consulta pública pelas agências reguladoras e, quando entender pertinente, sobre os pedidos de revisão de tarifas e as minutas;

II - opinar, quando considerar pertinente, sobre minutas de atos normativos elaborados por qualquer entidade pública ou privada submetidos à consulta pública, nos aspectos referentes à promoção da concorrência;

III - opinar, quando considerar pertinente, sobre proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional, nos aspectos referentes à promoção da concorrência;

IV - elaborar estudos avaliando a situação concorrencial de setores específicos da atividade econômica nacional, de ofício ou quando solicitada pelo Cade, pela Câmara de Comércio Exterior ou pelo Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor do Ministério da Justiça ou órgão que vier a sucedê-lo;

V - elaborar estudos setoriais que sirvam de insumo para a participação do Ministério da Fazenda na formulação de políticas públicas setoriais nos fóruns em que este Ministério tem assento;

VI - propor a revisão de leis, regulamentos e outros atos normativos da administração pública federal, estadual, municipal e do Distrito Federal que afetem ou possam afetar a concorrência nos diversos setores econômicos do País;

VII - manifestar-se, de ofício ou quando solicitada, a respeito do impacto concorrencial de medidas em discussão no âmbito de fóruns negociadores relativos às atividades de alteração tarifária, ao acesso a mercados e à defesa comercial, ressalvadas as competências dos órgãos envolvidos;

VIII - encaminhar ao órgão competente representação para que este, a seu critério, adote as medidas legais cabíveis, sempre que for identificado ato normativo que tenha caráter anticompetitivo.

8. FIARC é a exata procedimentalização do inciso VIII das respectivas competências da Secretaria.

9. Assim sendo, está entre as atribuições da SEAE a advocacia da concorrência (ou promoção da concorrência), que tem por foco incorporar preocupações com a concorrência na formulação das políticas públicas do Governo federal, nas normas elaboradas pelas agências reguladoras e pela administração pública de todos os níveis da federação, bem como nas avaliações das propostas legislativas em tramitação no Congresso Nacional. Portanto, a SEAE busca persuadir os agentes públicos para que adotem políticas públicas e arcabouço normativo favoráveis à concorrência, por meio da demonstração dos seus

benefícios sociais e econômicos - preços menores e qualidade superior de bens, produtos e serviços aos usuários/consumidores, além de maior incentivo à inovação tecnológica.

10. Por se tratar de atividade não-coercitiva (*soft power*), a advocacia da concorrência procura dissuadir a autoridade governamental a não implementar ou rever normas regulatórias que afetem negativamente o interesse público. Portanto, embora não atue como instância deliberativa, sendo as análises da SEAE de caráter opinativo, sua influência muitas vezes provoca alterações normativas ou regulatórias a favor de um ambiente mais competitivo e eficiente, aumentando a produtividade e beneficiando consumidores.

Critérios para a avaliação das restrições concorrenciais impostas por normas regulatórias

11. Conforme exposto no quadro abaixo, a Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019 (Lei de Liberdade Econômica) apresentou nove eixos orientadores focados no instituto legal de abuso do poder regulatório, nos termos do art. 4º:

Tipos de Abuso do Poder Regulatório

Reserva de Mercado	Criar reserva de mercado ao favorecer, na regulação, grupo econômico ou profissional, em prejuízo dos demais concorrentes.
Enunciado Anticoncorrencial	Redigir enunciados que impeçam a entrada de novos competidores nacionais ou estrangeiros no mercado.
Especificação técnica não necessária ao fim almejado	Exigir especificação técnica que não seja necessária para atingir o fim desejado, prejudicando o ambiente de concorrência, inclusive potencialmente.
Enunciado anti-inovação	Redigir enunciados que impeçam ou retardem a inovação e a adoção de novas tecnologias, processos ou modelos de negócios, ressalvadas as situações consideradas em regulamento como de alto risco.
Custos de transação sem de benefícios	Aumentar os custos de transação sem demonstração de benefícios, prejudicando o ambiente de concorrência, inclusive potencialmente
Demanda artificial	Criar demanda artificial ou compulsória de produto, serviço ou atividade profissional.
Limites à livre formação de sociedades ou atividades econômicas	Introduzir limites à livre formação de sociedades empresariais ou de atividades econômicas
Restrição de publicidade	Restringir o uso e o exercício da publicidade e propaganda sobre um setor econômico, ressalvadas as hipóteses expressamente vedadas em lei federal.
Mitigação dos efeitos da dispensa de ato público de liberação	Exigir, sob o pretexto de inscrição tributária, requerimentos de outra natureza de maneira a prejudicar o direito de se desenvolver atividade econômica de baixo risco sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação da atividade econômica.

Fonte: Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019

12. A partir¹ desse rol exemplificativo de atos anticoncorrenciais listados nos incisos do caput do art. 4º da Lei nº 13.874/2019, foram detalhados nos artigos 4º a 12 da Instrução Normativa nº 97/2020 os seguintes critérios de aferição para a avaliação, proposição e promoção do estímulo de melhoramento regulatório e concorrencial:

Critérios para a Aferição do Abuso de Poder Regulatório – IN SEAE nº 97/2020

<i>Conduta</i>	<i>Critérios</i>
Reserva de Mercado (art. 4º)	I - impuser a adoção de padrão, técnica, forma, método, modo, equipamento, máquina, indicador, profissional, entre outros: a) que devam ser adquiridos, consumidos, observados ou prestados onerosamente pelo regulado; b) que tenham produção ou disponibilidade limitada ou regulada no mercado; e c) em detrimento de outras modalidades, inclusive espontâneas, capazes de produzir os mesmos resultados. II - conceder direitos exclusivos a um grupo, arranjo ou setor de agentes econômicos, ou profissionais, para ofertar bens ou serviços em determinado mercado; III - impedir a oferta de bens, serviços, produtos, direitos e quaisquer outros ativos à negociação, em mais de um ambiente de negócios, físico ou virtual, ou por mais de um sistema; IV - determinar ou der preferência a contratação de classe profissional específica na ausência de expressa vedação legal à atuação de outros profissionais; V - exigir do agente econômico a adoção de processos, insumos, restrições geográficas ou localização de estabelecimentos específicos, em detrimento do desenvolvimento regular das atividades por parte ou totalidade dos concorrentes em um mercado; ou VI - provocar, ainda que indiretamente, situações que elevem as barreiras de entrada de maneira a limitar o acesso ao mercado de consumidores para parte restrita de agentes econômicos.
Enunciados anti-concorrenciais (art. 5º)	I - diferenciar produtos, serviços, profissionais, empresas ou outros agentes de mercados entre nacionais ou estrangeiros, salvo se expressamente amparado em lei; II - limitar, de forma injustificada, a área geográfica de

¹ Note-se, conforme o aviso legal no início deste parecer, de que as manifestações exaradas com base no presente programa não versam sobre a juridicidade de qualquer normativo perante outros, inclusive em relação a eventual (i) legalidade de normas infralegais como decorrência da sanção da Lei de Liberdade Econômica.

	concorrência para produção, fornecimento ou oferta de um produto ou serviço; III - impuser limitações que não tenham natureza exclusivamente técnica à capacidade de prestação de bens ou serviços por parte de determinadas empresas ou profissionais; IV - obrigar a contratação de seguro, determinar capital social mínimo ou exigir autorização prévia para atividade que não apresente características sistêmicas ou potencial de geração de externalidades negativas; V - proibir o registro ou a comercialização de material, equipamento ou técnica larga e regularmente comercializados em outros países, especialmente naqueles que integram a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico - OCDE, ressalvados os motivos de particularidade local, regional ou nacional; VI - conceder facilidades concorrenciais ou subsídios, na forma do § 6º do art. 165 da Constituição de forma discriminatória, inclusive: a) quando os critérios ou condições de acesso não sejam objetivos; ou b) na qual a concessão não seja de deferimento objetivo na presença dos requisitos legais. VII - permitir, autorizar ou regular conduta já considerada, pelo Plenário do Conselho Administrativo de Defesa Econômica em processo administrativo, como infração à ordem econômica; ou VIII - aplicar ou impuser variáveis regulatórias próprias da regulação dos serviços públicos a atividades econômicas privadas, sem prejuízo de medidas de ordenação de bens públicos ou do exercício do poder de polícia.
Especificação técnica não necessária ao fim almejado (art. 6º)	I - não possuir correlação necessária entre o resultado regulatório esperado e a especificação exigida; II - impedir o uso de padrão, técnica, forma, método, modo, equipamento, máquina, indicador, e relacionados amplamente permitido em outros mercados, com considerável prejuízo para o mercado ou a competitividade brasileira; III - fixar padrões de qualidade que excedam o nível que seria escolhido por consumidores ou usuários sob situação de ausência de assimetria de informação; IV - estabelecer especificação para exercícios de atividade econômica em que o risco, de qualquer tipo, oferecido em sua ausência é inexistente, irrelevante ou impossível; ou V - exigir a contratação de terceiros para análises técnicas que podem ser realizadas pelo próprio regulado.
Enunciados anti-inovação e anti-adoção de novas tecnologias, processos ou	I - inverter o princípio de presunção de boa-fé e legalidade da atividade econômica de forma a só permitir o exercício que for expressamente amparado em normativo;

modelos de negócio (art. 7º)	II - proibir ou inviabilizar economicamente tecnologia, processo ou modelo de negócio, sem se referir a situação considerada como de alto risco; III - assegurar de forma direta ou indireta a proteção de entidades ou grupos específicos estabelecidos, tais como integrantes de setor econômico tradicional ou consolidado; IV - interferir em situação concreta e específica de um ou poucos agentes econômicos na ausência de elementos concretos de riscos sistêmicos ou relacionados; V - vedar a oferta ou distribuição a grupo econômico ou setor essencial ao contínuo desenvolvimento tecnológico e inovativo; VI - aumentar de forma significativa e injustificada os custos de produção de novos entrantes em relação aos custos das empresas incumbentes; VII - limitar a capacidade das empresas de definirem os preços de bens ou serviços; VIII - facilitar, de forma injustificada, a adoção de condutas que caracterizem infração da ordem econômica, conforme art. 36 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011; ou IX - gerar, ainda que indiretamente, outras situações que impeçam o avanço técnico ou tecnológico, que dificultem o desenvolvimento ou a adoção de novos procedimentos produtivos e/ou tecnologias ou que onerem sem justa causa a implantação de novos modelos de negócios; ou X - impedir ou dificultar a implementação de "sandbox" regulatório, consistente na suspensão ou criação de regulação, em caráter excepcional, para a apuração dos efeitos empíricos de novos modelos de negócio.
Aumento dos custos de transação sem demonstração de benefícios (art. 8º)	I - aumentar de forma injustificada os custos para obtenção de informação por parte do consumidor ou adquirente a respeito de bens ou serviços em determinado mercado; II - aumentar de forma injustificada os custos para celebração de acordo ou contrato entre agentes econômicos de todo tipo; III - aumentar de forma injustificada os custos exigidos para garantir o cumprimento efetivo do acordo ou contrato por qualquer uma das partes, ou para adoção das providências necessárias em caso de ruptura de acordo ou contrato; IV - aumentar de forma injustificada os custos explícitos e implícitos suportados pelo consumidor ou adquirente que deseje substituir um fornecedor por outro; V - desconsiderar a garantia de cumprimento e execução dos contratos entre os agentes econômicos privados, relativamente à matéria nele tratada; VI - limitar formas e meios de pagamento devidamente autorizadas pelas autoridades do Sistema Financeiro Brasileiro; VII - permitir, autorizar ou regular conduta que o Plenário do Conselho Administrativo de Defesa Econômica, em processo

	administrativo, já averiguou que aumenta dos custos de transação de concorrentes sem demonstração de benefícios; ou VIII - aumentar de forma injustificada os custos explícitos e implícitos suportados por atividades reguladas para a conformidade com as normas regulatórias.
Criação de demanda artificial ou compulsória de produto, serviço ou atividade profissional, inclusive de uso de cartórios, registros ou cadastros (art. 9º)	I - estabelecer a exigibilidade de atos públicos de liberação na ausência de risco inerente à atividade regulada, inclusive empreendimento com baixo risco, conforme art. 3º, inciso I da Lei de Liberdade Econômica; II - exigir dados e informações já disponíveis publicamente, ou já prestadas à Administração pública sobre as quais o órgão ou entidade goze, ou possa estabelecer, acesso; III - exigir comprovação tais como certidões, traslados, autenticações ou qualquer outro ato, de informações que o particular pode prestar por meio de: a) autodeclaração; ou b) documentos que possam ser fornecidos por cópia simples ou digitalizada; IV - obrigar a contratação ou impedir a dispensa de qualquer profissional, excetuadas as atividades com exercício regulado definidas em lei; V - proibir ou limitar a pactuação de preços de bens ou serviços entre particulares, inclusive por meio de limitação de descontos, tabelamento de preços, limitação de reajustes ou qualquer outra forma, sem expresse embasamento legal; VI - limitar de forma injustificada a capacidade dos consumidores ou adquirentes de optar por fornecedores ou prestadores de todo tipo; VII - estabelecer a exigibilidade de renovação de atos públicos de liberação de atividades econômicas, relativos à sua operação contínua, sem que haja necessidade ou quando existirem outras formas possíveis de mecanismos de autocontrole; ou VIII - condicionar o ato de liberação de atividade econômica a autorizações e licenças específicas de outros entes públicos.
Introdução de limites à livre formação de sociedades empresariais ou de atividades econômicas (art. 10)	I - criar obrigação, requerimento ou condicionante de qualquer tipo em relação à constituição, modificação ou extinção de sociedades empresariais; II - obrigar, proibir ou inviabilizar exercício de faculdade, direito ou disposição contratual, associativa, estatutária, ou de qualquer outra natureza; ou III - restringir, sob qualquer hipótese, a mera sociedade entre pessoas físicas que não detenham os requisitos profissionais para exercício da atividade fim da sociedade empresarial quando essas não tenham envolvimento, direto ou indireto, com a operação, exercício ou prestação relacionada aos fins técnicos ou profissionais da atividade exercida.
Restrição ao uso e o exercício da	I - impedir a publicidade sob alegação geral e incomprovada

publicidade e propaganda sobre um setor econômico (art. 11)	de vulnerabilidade ou falta de capacidade de decisão de seu destinatário, sem considerar as circunstâncias concretas de forma e conteúdo; II - impedir formas e conteúdos de publicidade sob a alegação de efeitos atribuídos aos produtos ou serviços objeto da propaganda na ausência de assimetria de informação pelo consumidor ou adquirente; III - conceder interpretação extensiva às hipóteses de proibição ou limitação de publicidade previstas em lei; ou IV - limitar, de forma injustificada, a liberdade das empresas na realização de publicidade e propaganda de bens ou serviços.
Exigência de requerimentos que mitiguem os efeitos da dispensa de ato público de liberação em atividades econômicas de baixo risco	I - exigir taxas ou emolumentos, inclusive por meio de obrigações acessórias, para impor requisito estranho à natureza tributária; ou II - estabelecer procedimento prévio de inspeção, análise de documentos, ou outra intervenção ex ante para verificação do atendimento aos requisitos para atividade sob dispensa de ato público de liberação.

Fonte: IN SEAE nº 97/2020

13. Em complemento, vale destacar a Instrução Normativa SEAE nº 111, de 05 de novembro de 2020, que estabelece os quesitos de referência para análises referentes a melhoria regulatória relacionada à diminuição dos custos de negócios. Os critérios elencados nesse normativo para avaliação da onerosidade regulatória, estão distribuídos em cinco categorias:

- I - Obrigações Regulatórias;
- II - Requerimentos Técnicos;
- III - Restrições e Proibições;
- IV - Licenciamento; e
- V - Complexidade Normativa, conforme quadro abaixo:

Parâmetros de referência para análise da onerosidade regulatória sobre os custos de negócios – IN SEAE nº 111/2020

<i>Onerosidade</i>	<i>Definição</i>	<i>Padrão Pró-Concorrência</i>
--------------------	------------------	--------------------------------

Obrigações Regulatórias	Exigibilidade de cumprimentos procedimentais ou relacionados, compulsórios e dispostos em ato normativo infralegal editado pelo regulador, incluindo quanto a fornecimento de dados e informações, pagamento de taxas e emolumentos e relacionados ou deveres genéricos referentes a comunicações, formulários, disponibilizações, entregas, transferências, entre outros	Obrigação não deve provocar distorção concorrencial entre agentes econômicos; onerosidade da obrigação não deve representar barreira econômica ou prejudicar agentes econômicos de menor porte ou potenciais entrantes; deve haver acessibilidade e isonomia aos meios de cumprimento da obrigação.
Requerimentos Técnicos	Exigibilidade de padrões de identidade técnica, padrão de forma, método, modo, equipamento, máquina, indicador, profissional, nacionalidade, entre outros, para fins qualitativos ou não, a ser observada no exercício de atividade dos agentes econômicos regulados.	A exigência de requerimento técnico não deve onerar mercado a ponto de limitar a concorrência; o requerimento técnico não deve inviabilizar produto ou serviço de oferta ampla e global; o requerimento técnico não deve submeter os produtores brasileiros a ambiente mais oneroso que concorrentes que produzam em solo estrangeiro; e o requerimento técnico não deve inviabilizar o desenvolvimento de tecnologias ou modelos disruptivos que possam potencialmente ocorrer na margem da regulação.
Restrições e Proibições	Vedação, disposta em ato normativo infralegal editado pelo regulador, que iniba, restrinja ou proíba, direta ou indiretamente, prática, oferta, método, disponibilização, produção, desenvolvimento, uso, funcionamento, entre outros, de produto ou serviço no setor regulado.	A regulação não deve limitar o uso de técnicas, meios ou resultados úteis ao mercado que não apresentem comprovado risco a terceiros ou caráter sistêmico; a regulação não deve inviabilizar o livre desenvolvimento tecnológico de diferentes alternativas concorrentes; a regulação não deve inviabilizar a oferta de produtos ou serviços de livre e amplo acesso em mercados desenvolvidos.
Licenciamento	Exigibilidade de ato público de liberação, na forma do § 6º do art. 1º da Lei nº 13.874, de 20	A regulação deve garantir isonomia, transparência e previsibilidade entre agentes

	de setembro de 2019	econômicos estabelecidos e potenciais entrantes, inclusive para o desenvolvimento de modelos econômicos disruptivos; onerosidade do cumprimento do licenciamento, incluindo custos diretos e indiretos, não deve representar barreira de entrada ou distorção concorrencial; Licenciamento não deve sujeitar o produtor brasileiro a ambiente menos competitivo que seus concorrentes estrangeiros.
Complexidade Normativa	Onerosidade associada às barreiras de acesso à informação regulatória, inclusive quanto a quantidade e qualidade normativa, harmonização terminológica, isonomia e previsibilidade da aplicabilidade de dispositivos, acessibilidade a diferentes agentes inclusive estrangeiros, população em geral, profissionais da área, fiscais entre outros	A regulação deve ser clara, objetiva, previsível e isonômica, a fim de garantir simetria de informação regulatória entre os agentes econômicos do setor; a regulação deve ser consolidada, harmonizada e íntegra, a fim de garantir ampla acessibilidade a potenciais novos entrantes, incluindo de origem estrangeira.

Fonte: IN SEAE nº 111/2020

14. Além de corroborar a importância do instituto do abuso do poder regulatório como referência importante para o aprimoramento do ambiente concorrencial, o FIARC busca correlacionar a tipologia apresentada na Lei de Liberdade Econômica com as recomendações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE contidas no *Toolkit OCDE de Advocacia da Concorrência*².

15. Para a análise concorrencial das restrições impostas pelos governos, a OCDE desenvolveu uma metodologia baseada em um *checklist* a ser observado na análise do impacto dos efeitos da medida. Esses efeitos podem ser agrupados em quatro tipos, conforme quadro abaixo.

² Ver https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-e-manuais/guiaadvocaciaconcorrencia_ascom.pdf

Checklist de restrições Potenciais a serem verificadas - OCDE

(A) Limitar o número ou variedade de fornecedores	A1) conceder direitos exclusivos a um único fornecedor de bens ou de serviços. (A2) estabelecer regimes de licenças, permissões ou autorizações como requisitos de funcionamento. (A3) limitar a capacidade de certas empresas para a prestação de bens ou serviços. (A4) aumentar significativamente os custos de entrada ou saída no mercado. (A5) criar uma barreira geográfica que impeça as empresas de fornecer bens, serviços, trabalho ou capital
(B) Limitar a capacidade das empresas de competirem entre si	(B1) limitar a capacidade dos vendedores definirem preços de bens ou serviços. (B2) limitar a liberdade dos fornecedores de realizarem publicidade ou <i>marketing</i> dos seus bens ou serviços. (B3) fixar padrões de qualidade do produto que beneficiem apenas alguns fornecedores ou que excedam o nível escolhido por determinados consumidores bem informados. (B4) aumentar significativamente o custo de produção para apenas alguns fornecedores, particularmente dando tratamento diferente às empresas já estabelecidas (incumbentes) em relação a novos entrantes.
(C) Diminuir o incentivo para empresas competirem	(C1) estabelecer um regime autorregulação ou correção. (C2) exigir ou encorajar a publicação de dados sobre níveis de produção, preços, vendas ou custos das empresas. (C3) isentar um determinado setor industrial ou grupo de fornecedores da aplicação da legislação geral da concorrência.
(D) Limitar a escolha do consumidor e a informação disponível	(D1) limitar a capacidade dos consumidores de escolherem a empresa fornecedora do bem ou

	serviço. (D2) reduzir a mobilidade dos clientes entre empresas de bens ou serviços por meio de aumento dos custos explícitos ou implícitos da substituição do fornecedor atual por um concorrente (<i>switching costs</i>). (D3) alterar substancialmente a informação necessária para que os consumidores possam adquirir bens e serviços de forma eficaz
--	---

Fonte: OCDE

16. Como apontado pela OCDE, as consequências destas intervenções podem gerar impactos significativos nos setores afetados, reduzindo a produtividade e prejudicando consumidores, ainda que existam fundamentos econômicos válidos que justifiquem tais intervenções, como a prevenção de falhas de mercado³. Portanto, sendo justificada a intervenção governamental, todas as alternativas possíveis devem ser avaliadas no sentido de se encontrar uma solução *value for money*, isto é, a opção com melhor relação custo/benefício que atenda aos objetivos da ação do governo.

³ Organização Para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE. *Guia de Avaliação da Concorrência*, versão 3.0, 2017. Disponível em: <http://www.oecd.org/daf/competition/49418818.pdf>, pag. 9

An aerial photograph of a busy port area, showing several large gantry cranes along a quay, with various ships docked. The image is in a dark, monochromatic brown color scheme.

FRENTE INTENSIVA DE AVALIAÇÃO REGULATÓRIA E CONCORRENCIAL

SINDIPORTO

VS

NORMATIZAÇÃO CONTA VINCULADA AFRMM

4

SUMÁRIO EXECUTIVO

17. A Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade do Ministério da Economia (SEAE) apresenta, por meio deste Parecer, suas conclusões acerca do requerimento submetido pelo Sindicato Nacional das Empresas de Navegação de Apoio Portuário – Sindiporto no âmbito do programa Frente Intensiva de Avaliação Regulatória e Concorrencial (FIARC), para propor a revisão de leis, regulamentos e outros atos normativos da administração pública federal, estadual, municipal e do Distrito Federal que afetem ou possam afetar a concorrência nos diversos setores econômicos do País, na forma do inciso VI do art. 19 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011.

18. De acordo com o Sindiporto, o referido requerimento visa ao saneamento de suposta assimetria concorrencial no mercado de navegação de apoio portuário, decorrente da regulação existente no setor, relativa à utilização de recursos das denominadas Contas Vinculadas.

19. Com base nas informações e os documentos acostados aos autos do Processo SEI ME nº 10099.100163/2021-36, **o presente caso classifica-se como sendo de Bandeira Vermelha**, uma vez que foi constatada a necessidade alteração da normatização vigente, nos termos do art. 18 da Instrução Normativa (IN) SEAE nº 97, de 2 de outubro de 2020. Trata-se particularmente dos Decretos nº 5.269, de 10 de novembro de 2004, e nº 5.543, de 20 de setembro de 2005. Isso porque não vedam o “uso transversal” dos recursos das Contas Vinculadas. Essa utilização permite que empresas, com atuação diversificada:

- i) captem recursos sem ônus financeiro em mercados do setor de transporte marítimo em que o consumidor paga Adicional sobre o Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) – basicamente, a navegação de longo curso, a cabotagem e o transporte de graneis líquidos no Norte e Nordeste, ; e
- ii) apliquem os mesmos recursos em mercado em que não se arrecada AFRMM, caso, do serviço de apoio marítimo e portuário, por exemplo.

20. A captação de recursos em um mercado, sem custo financeiro, e aplicação em outro, no qual não há possibilidade desse financiamento subvencionado, ocasiona assimetria concorrencial. A assimetria favorece as empresas com atuação diversificada, que operam em ambos os mercados (o que origina os recursos e aquele no qual são aplicados), em detrimento das companhias que atuam apenas no mercado no qual não existe a comentada possibilidade de captação de recursos sem custo de capital.

21. Dessa forma, cria-se vantagem competitiva para um determinado tipo de companhia e se incentiva a concentração de mercado em torno desse tipo. A vantagem competitiva constitui também em uma barreira à entrada para as empresas que têm interesse e poderiam operar no mercado em que se aplicam os recursos das contas vinculadas, mas que não possuem acesso a tais recursos subsidiados. Quem possui acesso são os incumbentes com atuação diversificada.

22. O contexto supra arrefece a concorrência no mercado tendente a se concentrar em um determinado perfil de companhia e respectivo modelo de negócio. O arrefecimento da competição, por sua vez, não decorre de premiação das empresas mais eficientes, mas apenas da assimetria nas condições de captação de recurso e concorrência comentadas. O exposto indica que tais assimetrias prejudicam o incentivo à eficiência econômica e ganhos de bem-estar ao consumidor.

23. A Lei nº 14.301, de 7 de janeiro de 2022, que instituiu o Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem (BR do Mar) promoveu alterações para limitar a aplicação dos recursos das Contas Vinculadas aos mercados de transporte marítimo em que se capta recursos do consumido com a cobrança de AFRMM. No entanto, a lei não explicitou essa limitação para os saldos já existentes de recursos das contas vinculadas.

24. Adicionalmente, constata-se que o mecanismo de Contas Vinculadas *per se* também pode trazer distorções concorrenciais ao mercado de navegação ao criar outro tipo de assimetria. Trata-se do caso da incumbente com Conta Vinculada e de potencial entrante que concorreria diretamente com esse último, mas não tem no início de sua operação acesso a recursos sem ônus financeiro. Assim, tende a ocorrer assimetrias entre incumbente e potenciais entrantes, bem como entre empresas com mais tempo no mercado e, portanto, maior estoque de recursos nas Contas Vinculadas, e aquelas com menor volume de recursos nas referidas contas.

25. Outra ponderação é que, em vista dos problemas de concorrência mencionados, não há incentivos para a transferência da redução de custos decorrente do uso não oneroso dos recursos das contas vinculadas aos usuários dos serviços de transporte hidroviário. Isso reforça ainda mais os indicativos de que os mecanismos de financiamento comentados amparam barreiras à competição e não contribuem para reduzir custos dos consumidores.

26. Finalmente, sob a ótica do bem-estar do consumidor, as mencionadas distorções concorrenciais resultantes do mecanismo de contas vinculadas, ao limitar o acesso de empresas entrantes no mercado de cabotagem, impede uma possível redução de preços dos serviços para os usuários do serviço, decorrentes de um mercado com maior competição entre os fornecedores de serviço de transporte hidroviário. Nesse contexto, a extinção do mecanismo de contas vinculadas, ao reduzir essas distorções concorrenciais, pode criar condições para facilitar a entrada de novos prestadores de serviço no mercado, com potenciais ganhos para o bem-estar dos usuários dos serviços.

27. Dessa forma, apresentam-se os seguintes encaminhamentos:

- i) proceder à representação formal ao Ministério Setorial correspondente (Ministério da Infraestrutura) e demais gestores do FMM, com recomendação de alteração dos Decretos nº 5.269/2004 e nº 5.543/2005, no sentido realizar os ajustes cabíveis na normatização vigente com vistas a vedar a utilização do saldo dos recursos das contas vinculadas não utilizados até a data da alteração normativa, transferindo-se os saldos existentes para o FMM,;
- ii) recomendar ao Ministério da Infraestrutura a) avaliar extinção do mecanismo de Contas Vinculadas; b) elaborar Análise de Resultado Regulatório (ARR) do AFRMM, de forma a avaliar a efetividade da política e eventual revisão da imposição desse custo ao consumidor; e
- iii) encaminhar este Parecer à Advocacia-Geral da União (AGU), a fim de que prossigam com análises de legalidade e juridicidade consoante suas competências.

FIARC

DECISÃO DO CASO

RESUMO

Sindiporto vs Normatização Conta Vinculada AFRMM, et al.

Normatização vigente produziu assimetria concorrencial, criando barreiras à entrada em prejuízo da competição e do bem-estar do consumidor, dada a

- (a) a utilização "transversal" (em atividades distintas do seu fato gerador) dos recursos das contas vinculadas do AFRMM possibilita tal assimetria; e
- (b) mesmo no caso de não haver "utilização transversal", o próprio mecanismo de Contas Vinculadas, *per se*, tende a ocasionar distorções concorrenciais ao mercado de navegação por privilegiar as condições de financiamento dos incumbente e, dificultando ou até impedindo a entrada de novas empresas no setor de navegação.

ATOS NORMATIVOS COM CARÁTER ANTICOMPETITIVO:

- Decreto nº 5.269, de 10 de novembro de 2004; e
- Decreto nº 5.543, de 20 de setembro de 2005.

Recomendações adicionais:

- ✓ vedar a utilização do saldo dos recursos das contas vinculadas não utilizados até a data da alteração normativa, transferindo-se os saldos existentes para o FMM
extinguir o mecanismo de Contas Vinculadas.
- ✓ elaboração de uma avaliação *ex post* dos efeitos do uso do AFRMM (*e.g.* ARR) para subsidiar a avaliação da efetividade do AFRMM

HISTÓRICO DAS NORMAS ANALISADAS

23. O Fundo da Marinha Mercante (FMM) teve origem a partir da Lei nº 3.381, de 1958, que dispõe sobre criação do Fundo da Marinha Mercante (FMM) e a Taxa de Renovação da Marinha Mercante (TRMM) e dá outras providências.

24. Em 1970, Decreto-Lei nº 1.142 alterou o fato gerador do fundo, ao criar o Adicional sobre o Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) para substituir a TRMM.

25. Atualmente, o Decreto-Lei nº 2.404, de 1987, disciplina as disposições preliminares do AFRMM.

26. A Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997 estabelece o mecanismo de contas vinculadas, alíquotas de aplicação obrigatória e isenções do AFRMM. A Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004, por sua vez, estabelece as normas do AFRMM e define, no caput do art. 3º, que seu objetivo é atender aos encargos da intervenção da União no apoio ao desenvolvimento da marinha mercante e da indústria de construção e reparação naval brasileiras.

27. Posteriormente à publicação da Lei 10.893, de 2004, as Leis: nº 11.434, de 28 de dezembro de 2006; Lei nº 11.787, de 25 de setembro de 2008; Lei nº 12.788, de 14 de janeiro de 2013, Lei nº 12.599, de 23 de março de 2012, Lei nº 13.482, de 20 de setembro de 2017, realizaram ajustes de natureza financeira na lei vigente do AFRMM.

28. Mais recentemente o Projeto "BR do Mar", encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em 2020, aprovado em dezembro/2021, e sancionada na Lei nº 14.301, de 7 de janeiro de 2022, promoveu alterações, no sentido de limitar a aplicação dos recursos das contas vinculadas no mesmo tipo de navegação geradora dos recursos do AFRMM, porém sem limitar a utilização dos saldos existentes de recursos das contas vinculadas.

29. Nesse contexto, o presente Parecer identifica aspectos a serem equacionados na normatização vigente, de forma a suprimir as assimetrias concorrenciais existentes e os efeitos negativos para os consumidores dos serviços de transporte hidroviário.

30. Destaque-se que a despeito de a Lei nº 14.301, de 7 de janeiro de 2022, vedar a utilização transversal dos recursos das Contas Vinculadas⁴, os Decretos nº 5.269, de 10 de novembro de 2004 e 5.543, de 20 de setembro de 2005, que regulamentam dispositivos da Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004 e dispõem sobre o AFRMM e as respectivas Contas Vinculadas, devem ser ajustados, com o objetivo de vedar a utilização transversal dos recursos das Contas vinculadas, **incluindo-se os saldos ainda não utilizados, existentes na data de sanção da referida Lei nº 14.301/2022.**

31. Apresenta-se, no Anexo deste Parecer, a relação completa dos normativos relacionados à análise do requerimento.

⁴ Nos termos do disposto no art. 21, que altera, entre outros, o 5º do art. 19 e o art. 22 da Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004.

Da Tramitação do FIARC

6.1 DESCRIÇÃO DO REQUERIMENTO

32. O Sindicato Nacional das Empresas de Navegação de Apoio Portuário - SINDIPORTO (requerente), encaminhou requerimento à SEAE, em 23 de dezembro de 2020 e recepcionado de acordo com a publicação do DOU em 05 de março de 2021. In verbis:

“Empresas de Navegação de Cabotagem, Longo Curso e Interior geram os recursos das contas vinculadas do AFRMM nos seus respectivos mercados. E, como tais Empresas de Navegação de Cabotagem, Longo Curso e Interior integram grupos societários que também atuam no mercado de apoio portuário, elas utilizam tais recursos para a construção de embarcações de apoio marítimo e portuário. Basta, portanto, solicitar o valor ao BNDES, que, por sua vez, não faz qualquer juízo de distinção, com base numa perspectiva de ordem econômica, para liberar o numerário. Assevere-se que os recursos disponibilizados às Empresas de Navegação de Cabotagem, Longo Curso e Interior em suas contas vinculadas não constituem operação de financiamento, isto é, são recursos que não precisam ser reembolsados. Trata-se, portanto, de subsídio integral, já que não há qualquer contração de dívida ou pagamento de juros. Já as empresas de apoio portuário possuem acesso aos recursos do FMM apenas a título de empréstimo, exigindo-se, portanto, o seu pagamento com juros, garantias reais e demais encargos financeiros - diferentemente dos recursos das contas vinculadas, que não passam de uma fonte de

financiamento sem custos para as Empresas de Navegação de Cabotagem, Longo Curso e Interior.”

33. Os documentos utilizados como referência para elaboração deste Parecer consistem de:

- a) Nota Técnica 2018-COGAC/SUPROC/SEPRAC-MF 9 de março de 2018, inserida no processo SEI 18101.100046/2017-10;
- b) Relatório CGU 175051 de 27 de março de 2006;
- c) Relatório Final – Estudo Comparativo dos Valores de THC (Terminal Handling Charge/Taxa de Movimentação no Terminal) nos Terminais de Contêineres no Brasil e no mundo, ano 2019, ANTAQ;
- d) artigo História Econômica da Construção Naval no Brasil: Formação de Aglomerado e Performance Inovativa, de autoria do Professor Alcides Goularti Filho;
- e) artigo Desconcentração Geográfica e Científica do Setor de Construção Naval e da Engenharia Naval: Os Polos Navais das Regiões Sul, Nordeste e Norte do Brasil, dos Professores Lucas Rodrigo da Silva ; Leda Maria Caira Gitahy;
- f) Acórdãos do TCU: 820/2002 e 22/2013;
- g) AC - 1718/2016;
- h) Decreto nº 10.368, de 22 de maio de 2020;
- i) Lei 9.432/1997;
- j) Lei 10.893/2004;
- k) Decreto 5.269/2004;
- l) Decreto 5.543/2005;
- m) Decreto 8.257/2014;
- n) Resolução 3.828/2009 do Conselho Monetário Nacional;
- o) Instrução Normativa RFB 1.471/ 2014.

6.2 DA INSTRUÇÃO REALIZADA PELA SEAE

33. Foram adotadas pela Seae os seguintes procedimentos de participação social e recebimento de documentos externos:

- Tomada de Subsídios
 - Realização entre 16/04 a 31/05/2021 - Questionário disponibilizado na plataforma "Participa + Brasil"
 - Weblink: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/tomada-de-subsidios-seae-sepec-me-n-4-2021-adicional-sobre-o-frete-para-renovacao-da-marinha-mercante-afrmm>
 - Quantidade de participantes: 06
- Audiência Pública:
 - 09/06/2021 - 15 às 17 Horas - Sessão Remota, com participação dos inscritos
 - Weblink: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/audiencia-publica-n-1-2021-seae-sepec-me-adicional-sobre-o-frete-para-renovacao-da-marinha-mercante-afrmm>
 - Quantidade de participantes externos: 09
- Parecer Amicus Curiae
 - Edital de Chamamento Público nº 01/2021 (Publicado no DOU Seção 3 (fl. 33) de 13/04/2021;
 - Não apresentados.

DA ANÁLISE

7.1 PRELIMINARMENTE: Participação Social no Processo do Fiarc

34. De acordo com a IN SEAE nº 97 de 2 de outubro de 2020, artigo 16, foram realizadas Tomada de Subsídios nº 4/SEAE/SEPEC/ME/Nº4/2021⁵, Audiência Pública nº 1/2021/SEAE/SEPEC-ME⁶ e chamamento para *Amicus Curie*⁷. Excetuando o *Amicus Curie* que não recebeu nenhuma contribuição para o tema AFRMM, seguem os principais pontos apresentados na Tomada de Subsídios e na Audiência Pública.

35. A Tomada de Subsídios - SEAE/SEPEC/ME/Nº4/2021-ADICIONAL SOBRE O FRETE PARA RENOVAÇÃO DA MARINHA MERCANTE (AFRMM) foi aberta na data de 16/04/2021 com encerramento no dia 31/05/2021.

36. Para auxiliar a Tomada de Subsídios foram elaboradas as questões sobre o tema, descritas a seguir:

1. A utilização de recursos da conta vinculada em segmentos do transporte aquaviário distintos dos que originam os recursos do AFRMM ocasiona problemas de concorrência nos referidos segmentos (a exemplo dos mercados de apoio portuário)?

⁵ Informações disponíveis no sítio <https://www.gov.br/participamaisbrasil/tomada-de-subsidios-seae-sepec-me-n-4-2021-adicional-sobre-o-frete-para-renovacao-da-marinha-mercante-afrmm>

⁶ Informações disponíveis no sítio: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/audiencia-publica-n-1-2021-seae-sepec-me-adicional-sobre-o-frete-para-renovacao-da-marinha-mercante-afrmm>

⁷ Edital de Chamamento Público nº 01/2021 (Publicado no DOU Seção 3 (fl. 33) de 13 de abril de 2021).

2. A utilização de recursos da conta vinculada em segmentos do transporte aquaviário distintos dos que originam os recursos do AFRMM ocasiona outros problemas de concorrência diversos dos comentados na questão anterior?

3. Existe experiência internacional de financiamento do transporte aquaviário com a possibilidade de utilização comentada nas questões anteriores?

4. Na hipótese de a resposta ter sido “SIM” na questão 1 ou 2, o aprimoramento regulatório para superar as deficiências de concorrência pode ser implementado por meio de:

- i. (a) Apenas de mudança em lei?*
- ii. (b) Apenas de mudança infralegal?*
- iii. (c) Mudanças em lei e normas infralegais?*

5. Aponte mais informações que julgar pertinentes.

37. Os participantes responderam de forma binária (sim) ou (não) para as questões de 1-4 e tiveram um campo aberto para identificar e explicar seu ponto de vista. Já a questão de número 5 permitiu respostas de forma aberta.

38. De forma sucinta, os respondentes descreveram em relação a Questão 1 a ausência de custos de capital que ocasionam desequilíbrio, as dificuldades de acesso aos recursos de financiamento por um excesso de burocracia, a exclusão do mercado daqueles que não possuem contas vinculadas, a possibilidade de utilização de recursos das contas vinculadas por empresas.

39. Por outro lado, segundo informação prestada na TS por um participante, a limitação do uso dos recursos das contas vinculadas em estaleiros brasileiros não geraria problemas concorrenciais.

40. Na Questão 2, que trata da utilização dos recursos da conta vinculada em segmentos distintos da sua origem, as opiniões são divergentes. *In verbis*.

“...prejudica a estabilidade do mercado podendo ocasionar concentração na prestação de serviços...” , “A utilização privilegiada dos recursos das contas vinculadas propicia um incentivo às empresas de cabotagem, à prática de condutas lesivas à livre concorrência nos mercados de apoio marítimo e portuário...”

41. Por outro lado:

“Não vemos problemas de concorrência quando todos operam em condições de igualdade. O fato de uma empresa ter outras fontes de recursos para investimentos não gera desigualdade de concorrência. Na operação existem empresas de diferentes investimentos e isto não gera desigualdade de concorrência.”

42. Na Questão 3, somente foi citado o documento da OCDE de 2019 *“Maritime Subsidies: do they provide value for money?”*. Que foi considerado na elaboração deste Parecer.

43. Para a Questão 4 foi apontada a não regulamentação por parte do Conselho Gestor do Fundo de Marinha Mercante como elemento a ser solucionado, outro participante informou da necessidade de ampliação de acesso ou fundo ou na sua impossibilidade sua eliminação. Na contramão desses pontos, foi informado que:

“Atualmente não há limitação legal e dentro do espírito da “liberdade econômica” para que se imponha a limitação de aplicação dos recursos da conta vinculada exige alteração legal, indo na contramão de muitas ações governamentais da liberdade de empreender. Entendemos como um limitador de investimentos, além de dificultar cada vez mais a volta de uma indústria naval no Brasil.”

44. Por fim, como a Questão número 5 se tratava de uma questão aberta, são transcritos na íntegra os subsídios encaminhados pelos cidadãos:

Código OP-020611 – “construir embarcações com recursos a fundo perdido e emprega-las em navegação outra que não a que deu origem aos recursos causa assimetria concorrencial”;

Código OP-021094 – “Há a necessidade de comprovação real, transparência e apresentação de resultados de que os recursos do fundo promovam o aumento de eficiência e redução de outros custos. Caso contrário, sua existência torna-se, apenas, mais um tipo de arrecadação, cujos resultados deixam a desejar.”

Código OP-021202 – “A quase totalidade dos recursos nas contas vinculadas são provenientes do ressarcimento da parcela do AFRMM que deixou de ser paga pelo consignatário da carga, motivada pela não incidência deste AFRMM nas cargas com origem ou destino em portos das regiões Norte e/ou Nordeste. Este processo de ressarcimento é burocrático e lento, gera inúmeras análises manuais, com isto, o crédito só ocorre algum tempo após a prestação do serviço, muitas vezes superior a dois anos e estes recursos não sofrem nenhuma correção monetária.

Outro ponto é que os recursos da conta vinculada devem ser utilizados no prazo de 3 anos, sob pena de serem recolhidos ao FMM, acarretando a perda de capital da EBN. Desta forma, é impraticável que a EBN acumule recursos para encomendar um navio de cabotagem em 3 anos, a não ser que utilize o financiamento do FMM e faça o pagamento de parte das parcelas do financiamento com recursos da conta vinculada. Entretanto, empresas que não têm financiamento a ser pago correm sérios riscos de perder o recurso, podendo aplicar na construção de embarcações de outro tipo, dando a destinação desejada ao recurso (fomento à Marinha Mercante) e mantendo a indústria naval operante.”

Código OP-027193 – “A assimetria concorrencial já foi reconhecida pelo Cade (via Ato de Concentração nº 08700.002350/2017-81), pela SEAE (via

Nota Técnica SEI nº 21/2018/COGAC/SUPROC/SEPRAC-MF, ratificada por meio do Ofício SEI nº 40.552/2020/ME) e até mesmo pelo CDFMM (via ata de sua 41ª Reunião Ordinária) e Congresso Nacional (via PL nº 4.199/2020-BR do Mar aprovado pela Câmara dos Deputados, aguardando votação pelo Senado Federal).

Mas, se faz necessário medida também para contê-la no presente, tendo tanto o CDFMM como o BNDES (agente financeiro) capacidade para tal, que lhes são atribuídas pelos Decretos nº 5.269/2004 e nº 5.543/2005 em observância ao princípio da livre concorrência. Assim, caberia edição de resolução por estes que viesse a restringir a distribuição de recursos das contas vinculadas a projetos destinados ao mesmo segmento de cabotagem, longo curso e navegação interior, geradores de recursos para a conta vinculada.”

Código OP-028312 - *É importante atentar para a urgência da necessidade da modificação da disciplina normativa dos recursos das contas vinculadas, uma vez que os valores líquidos arrecadados no ano passado pelo AFRMM alcançaram o elevado montante de R\$ 5,6 bilhões, à disposição das EBN de cabotagem para a utilização anticoncorrencial apontada nos mercados de apoio marítimo e portuário. Caso tais valores venham a ser liberados para a utilização acima referida, agrava-se substancialmente a distorção concorrencial mencionada, com danos irreversíveis ao mercado e às próprias empresas de apoio marítimo e portuário, com grave violação da Lei de Liberdade Econômica e da própria Constituição Federal. Note-se que, em uma operação de rebocadores, cerca de 35% do caixa empregado decorre precisamente do investimento na construção do rebocador. Por conseguinte, impõe-se o bloqueio imediato, pelo CDFMM, da liberação desses valores das contas vinculadas, pelo BNDES, para as EBN de cabotagem atuarem nos mercados de apoio marítimo e portuário. De outra forma, sua liberação ocasionará efeito devastador sobre as empresas de rebocadores, que não têm acesso a tal subsídio, com danos irreversíveis ao mercado e à economia.”*

45. Foi observada a ausência do setor público na Tomada de Subsídios (Figura 1).

Participantes por tipo

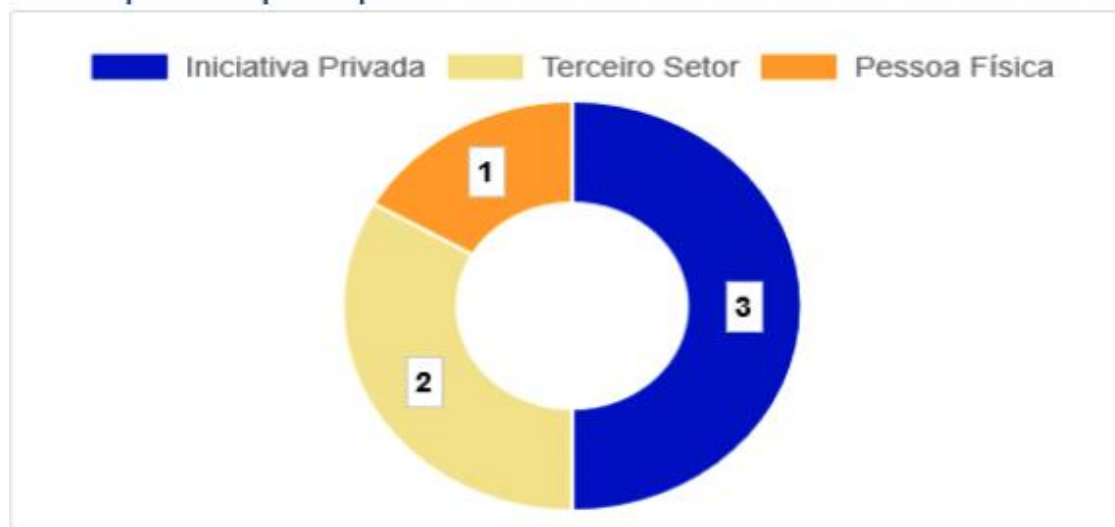
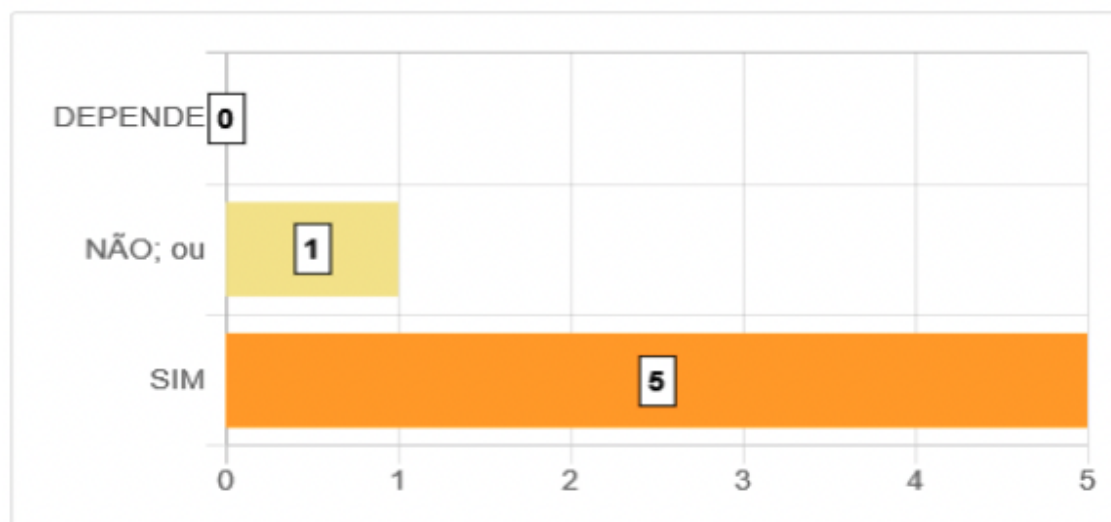


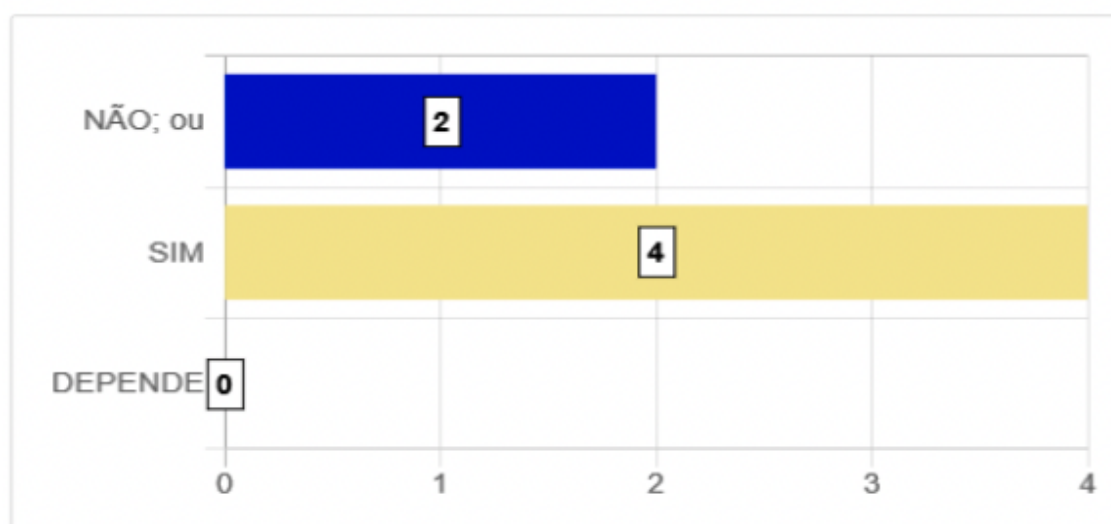
Figura 1

46. A seguir, apresenta-se a síntese do questionário apresentado na Tomada de Subsídios.

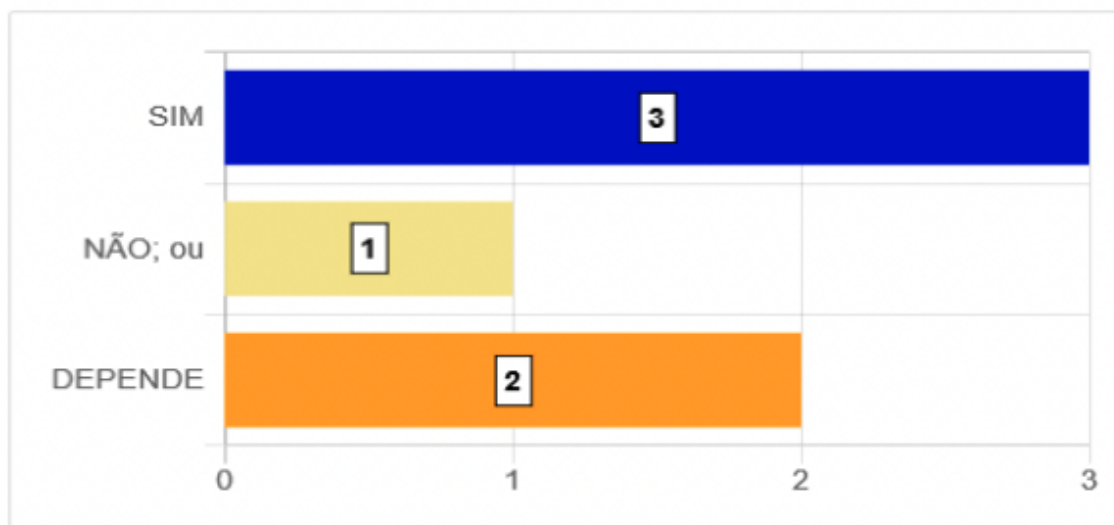
1. A utilização de recursos da conta vinculada em segmentos do transporte aquaviário distintos dos que originam os recursos do AFRMM ocasiona problemas de concorrência nos referidos segmentos (a exemplo dos mercados de apoio portuário)?



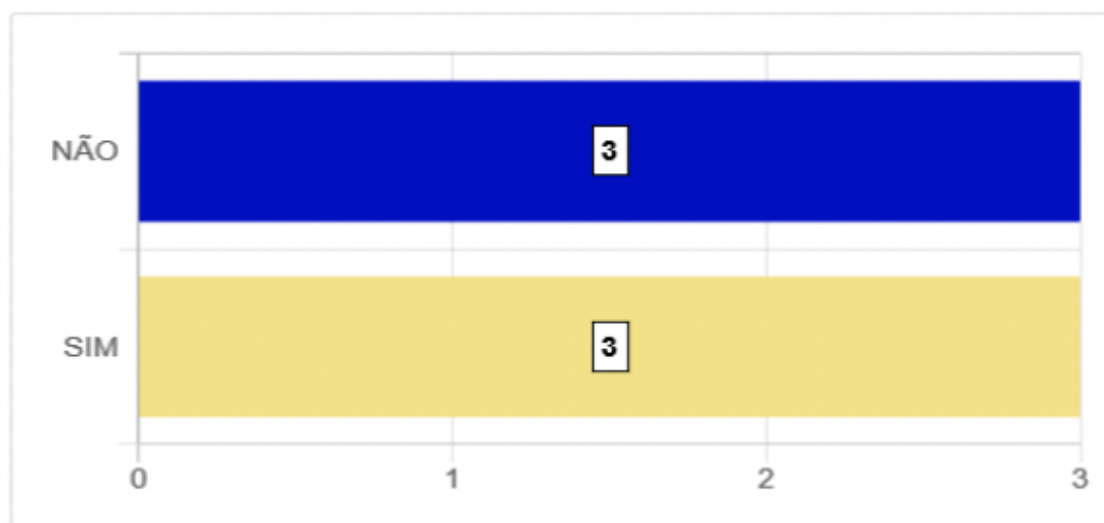
2. A utilização de recursos da conta vinculada em segmentos do transporte aquaviário distintos dos que originam os recursos do AFRMM ocasiona outros problemas de concorrência diversos dos comentados na questão anterior?



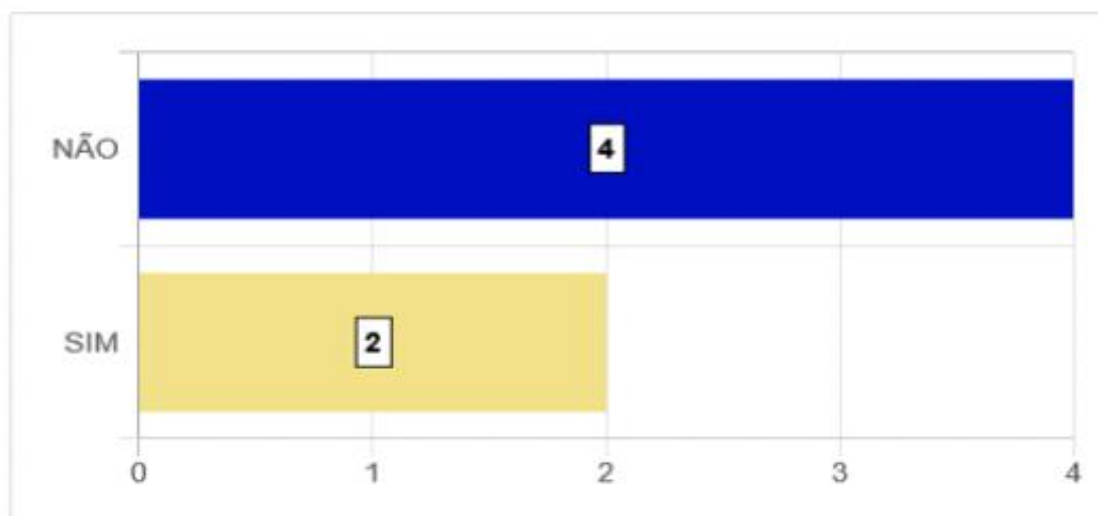
3. Existe experiência internacional de financiamento do transporte aquaviário com a possibilidade de utilização comentada nas questões anteriores?



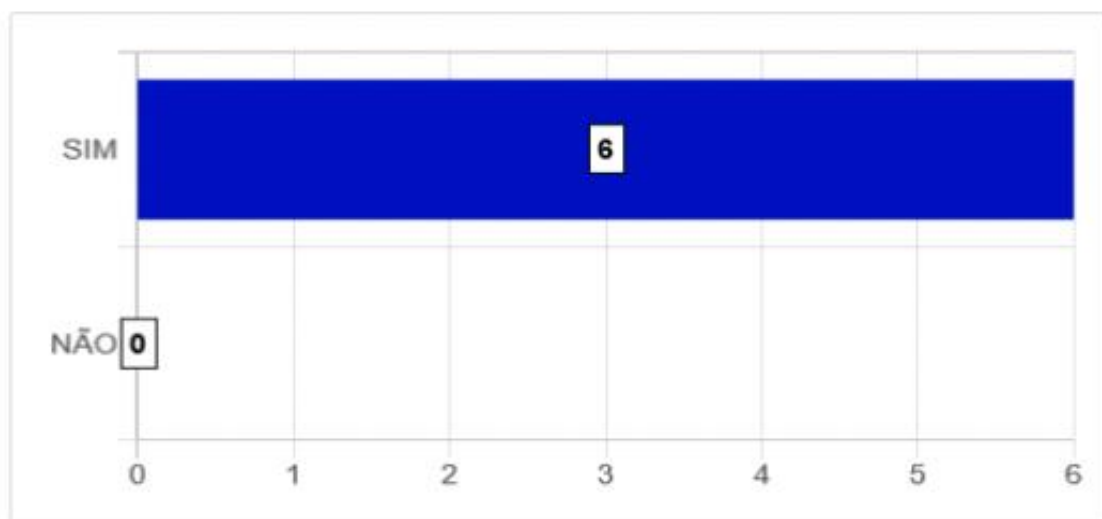
4. Na hipótese de a resposta ter sido "SIM" na questão 1 ou 2, o aprimoramento regulatório para superar as deficiências de concorrência pode ser implementado por meio de: (a) Apenas de mudança em lei?



b) Apenas de mudança infralegal?



c) Mudanças em lei e normas infralegais?



7.2 Revisão de Literatura, Experiências Nacionais e Internacionais

47. A origem do atual AFRMM remonta ao Plano de Metas do Governo Juscelino Kubistchek, que criou medidas de apoio a diversos setores da economia nacional, dentre estes o setor de navegação, em que foi aprovada a Lei nº 3.381, de 1958 que dispõe sobre criação do Fundo da Marinha Mercante (FMM) e a Taxa de Renovação da Marinha Mercante (TRMM) e dá outras providências.

48. Observa-se que o FMM tem origem naquela época, tendo sido posteriormente substituído o fato gerador do fundo, em 1970, pelo Decreto-Lei nº 1.142, de 1970 que criou o AFRMM substituindo a TRMM.

49. Atualmente, o Decreto-Lei nº 2.404, de 1987, disciplina as disposições preliminares do AFRMM. A Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004, por sua vez, estabelece as normas do AFRMM e define, no caput do art. 3º, que seu objetivo é atender aos encargos da intervenção da União no apoio ao desenvolvimento da marinha mercante e da indústria de construção e reparação naval brasileiras.

50. Posteriormente a publicação da Lei 10.893, de 2004, as Leis: nº 11.434, de 28 de dezembro de 2006; Lei nº 11.787, de 25 de setembro de 2008; Lei nº 12.788, de 14 de janeiro de 2013, Lei nº 12.599, de 23 de março de 2012, nº 13.482, de 20 de setembro de 2017, realizaram ajustes de natureza financeira na lei vigente do AFRMM.

51. De natureza parafiscal, o AFRMM é um tributo, constituindo-se em uma contribuição de intervenção no domínio econômico (CIDE). Os recursos arrecadados por meio do AFRMM são a fonte básica do Fundo da Marinha Mercante (FMM), que é um fundo de natureza contábil, destinado a prover os recursos para o desenvolvimento da marinha mercante e da indústria de construção e reparação naval do país.

52. De acordo com o art. 4º da Lei nº 10.893, de 2004, o fato gerador do AFRMM é o início efetivo da operação de descarregamento da embarcação em porto brasileiro. A

incidência do AFRMM se dá sobre o frete, que é definido como a remuneração do transporte aquaviário de carga de qualquer natureza descarregada em porto brasileiro. Por sua vez, a remuneração do transporte aquaviário é definida como a remuneração para o transporte da carga porto a porto, incluídas todas as despesas portuárias com a manipulação de carga (art. 5º da Lei nº 10.893, de 2004).

53. De acordo com o art. 10 da Lei nº 10.893, de 2004 o contribuinte do AFRMM é o consignatário (caput do art. 10º) ou o proprietário (§ 2, art 10º). *In verbis*.

Art. 10. O contribuinte do AFRMM é o consignatário constante do conhecimento de embarque.

§ 1º O proprietário da carga transportada é solidariamente responsável pelo pagamento do AFRMM, nos termos do art. 124, inciso II, da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966- Código Tributário Nacional.

§ 2º Nos casos em que não houver obrigação de emissão do conhecimento de embarque, o contribuinte será o proprietário da carga transportada. [grifos nossos]

54. Ressalte-se que o AFRMM incide sobre a navegação de longo curso e de cabotagem, não tendo incidência sobre as navegações fluvial e lacustre, exceto para cargas de graneis líquidos transportadas no âmbito das regiões Norte e Nordeste (art. 4º, inciso I, da Lei nº 10.893, de 2004). Além disso, o art. 14 da Lei nº 10.893, de 2004, isenta algumas mercadorias do pagamento do AFRMM: livros, jornais e periódicos, e o papel destinado à sua impressão; mercadorias transportadas por embarcação não comercial; as cargas transportadas nas atividades de exploração e apoio de petróleo; importadas pelo Ministério da Defesa para uso exclusivamente militar; destinadas à pesquisa científica e tecnológica; para uso das missões diplomáticas; e outras.

55. A depender do tipo de navegação do transporte aquaviário, são aplicadas as seguintes alíquotas sobre a sua remuneração:

“25% na navegação de longo curso;

10% na navegação de cabotagem; e

40% na navegação fluvial e lacustre, quando do transporte de granéis líquidos nas regiões Norte e Nordeste.”

56. O produto da arrecadação do AFRMM pode ser destinado ao FMM, à empresa brasileira de navegação (EBN) ou a uma conta especial, a depender do tipo de navegação realizada (longo curso, cabotagem ou fluvial e lacustre), a nacionalidade da empresa de navegação e o registro da embarcação (brasileiro ou estrangeiro).

57. De acordo com o art. 17 da Lei nº 10.893, de 2004, o produto da arrecadação do AFRMM tem a seguinte destinação:

I - ao Fundo da Marinha Mercante - FMM:

a) 100% (cem por cento) do AFRMM gerado por empresa estrangeira de navegação;

b) 100% (cem por cento) do AFRMM gerado por empresa brasileira de navegação, operando embarcação afretada de registro estrangeiro;

c) 41% (quarenta e um por cento) do AFRMM gerado por empresa brasileira de navegação, operando embarcação própria ou afretada, de registro brasileiro, na navegação de longo curso, não inscrita no Registro

Especial Brasileiro - REB, de que trata a Lei no 9.432, de 8 de janeiro de 1997;⁸ e

d) 8% (oito por cento) do AFRMM gerado por empresa brasileira de navegação, operando embarcação, própria ou afretada, de registro brasileiro, na navegação de longo curso, inscrita no REB, de que trata a Lei no 9.432, de 8 de janeiro de 1997;

II - à empresa brasileira de navegação, operando embarcação própria ou afretada, de registro brasileiro:

a) 50% (cinquenta por cento) do AFRMM que tenha gerado na navegação de longo curso, quando a embarcação não estiver inscrita no REB;

b) 83% (oitenta e três por cento) do AFRMM que tenha gerado na navegação de longo curso, quando a embarcação estiver inscrita no REB;
e

c) 100% (cem por cento) do AFRMM que tenha gerado nas navegações de cabotagem, fluvial e lacustre;

III - a uma conta especial, 9% (nove por cento) do AFRMM gerado na navegação de longo curso, por empresa brasileira de navegação, operando embarcação, própria ou afretada, de registro brasileiro, inscrita ou não no REB.

58. O Quadro 1 sintetiza a destinação dos recursos arrecadados no âmbito do AFRMM.

⁸ Embarcações brasileiras operadas por empresas brasileiras de navegação podem ser inscritas no Registro Especial Brasileiro, o que garante benefícios no financiamento oficial para construção, conversão, modernização e reparação de embarcação, na contratação de seguros no mercado internacional e outros benefícios (art. 11 da Lei nº 9.432, de 1994).

Quadro 1 - Destinação do AFRMM conforme natureza da empresa contribuinte

AFRMM gerado por		Destino		
		FMM	EBN - Conta Vinculada	Conta especial
Origem	Empresa estrangeira	100%	-	-
	Empresa brasileira, com embarcação estrangeira	100%	-	-
	Empresa brasileira, com embarcação brasileira, longo curso, não REB*	41%	50%	9%
	Empresa brasileira, com embarcação brasileira, longo curso, REB*	8%	83%	9%
	Empresa brasileira, cabotagem e interior	-	100%	-

Fonte: TCU TC 025.568/2015-9, com base no art.17 da Lei 10.893/2004.

*Empresas inscritas ou não no REB (Registro Especial Brasileiro).

59. Os valores auferidos pelo AFRMM estão apresentados na tabela a seguir.

Tabela 1 - Arrecadação anual do AFRMM

ANO	AFRMM Bruto [R\$bilhões]	Variação entre Anos (%)
2008	2,27	-
2009	1,5	-33,92
2010	2,34	56,00
2011	2,45	4,70
2012	2,87	17,14
2013	3,35	16,72
2014	3,19	-4,78
2015	3,01	-5,64
2016	2,78	-7,64
2017	3,23	16,19

2018	3,94	21,98
2019	4,29	8,88
2020	5,63	31,24

Fonte: SIAFI e Sistema Mercante

60. Após a crise de 2014 -2016 os valores arrecadados pelo AFRMM retomaram o ano pré-crise, e atualmente, correspondem a quase 1 Bilhão de Euros (cotação de 05/07/2021, 1 Euro=6,02 Real).

61. De acordo com o Relatório Financeiro do 1º Trimestre de 2021 do BNDES⁹ evolução da carteira do FMM nos últimos anos, sendo que a carteira média no período de 2010 a 2020 foi de R\$ 16,8 bilhões.

62. Atualmente a carteira de crédito do FMM junto ao BNDES é de R\$ 26,5 bilhões.

63. No que compete às contas vinculadas, os recursos são utilizados na aquisição/reforma de embarcações das empresas de navegação, por meio de contas específicas no Banco do Brasil, com o objetivo de receber parcelas do produto da arrecadação do AFRMM atribuídos às empresas.

64. Deve-se observar que o BNDES é o responsável pela autorização da movimentação dos valores das contas vinculadas e aplicar seus recursos em operações de mercado aberto, em títulos públicos federais, em nome do titular da conta vinculada ou da conta especial, na forma que dispuser o Conselho Monetário Nacional.

65. Essa gestão das contas de particulares, das Empresas de Navegação, em um Banco de Varejo apresenta encargos financeiros. Além disso, cabe destacar que, de acordo com o relatório do BNDES, existe junto às disponibilidades do BNDES, em 31/03/2021, o montante de R\$ 42,3 milhões referente à Conta Especial, conforme art. 17 da Lei 10893/04 e art. 12 do Decreto nº 5543/05, a seguir:

“Art. 12. Após o processamento dos cálculos relativos ao incentivo de que trata este Capítulo, o Departamento do Fundo da Marinha Mercante informará ao agente financeiro o valor que cabe a cada empresa, que providenciará o crédito na conta vinculada da empresa brasileira de navegação que comprove situação regular junto ao Instituto Nacional do

⁹ Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/328c1d47-05d0-4bfe-887d-d51574b4c3a9/Relat%C3%B3rio+financeiro+do+FMM+1+tri+2021+Internet.pdf?MOD=AJPERES&CVID=nDora2J>

Seguro Social - INSS e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS. [\(Redação dada pelo Decreto nº 8.036, de 2013\)](#)

Parágrafo único. A empresa beneficiária do rateio poderá consultar os respectivos relatórios mensais contendo informações relativas a seus requerimentos e aos cálculos dos percentuais de participação.”

66. De acordo com o artigo 21 da Lei 10.893/2004, os direitos depositados nas contas vinculadas das Empresas Brasileiras de Navegação decaem no caso de não-utilização dos valores no prazo de 3 (três) anos, contados da data de seu depósito na respectiva conta. A figura a seguir demonstra o histórico de devoluções dos recursos das contas nos últimos 5 anos.

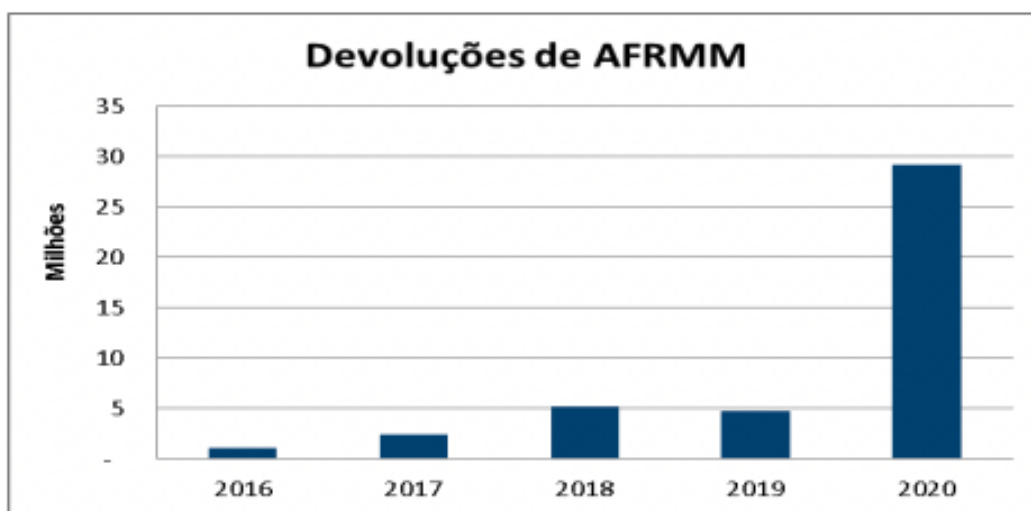


Figura 2 - Valores devolvidos das contas vinculadas (2016-2020)

67. Atualmente, existe mais de R\$ 500 milhões (MM) de saldo nas contas vinculadas do AFRMM, conforme demonstrado na Figura 3:

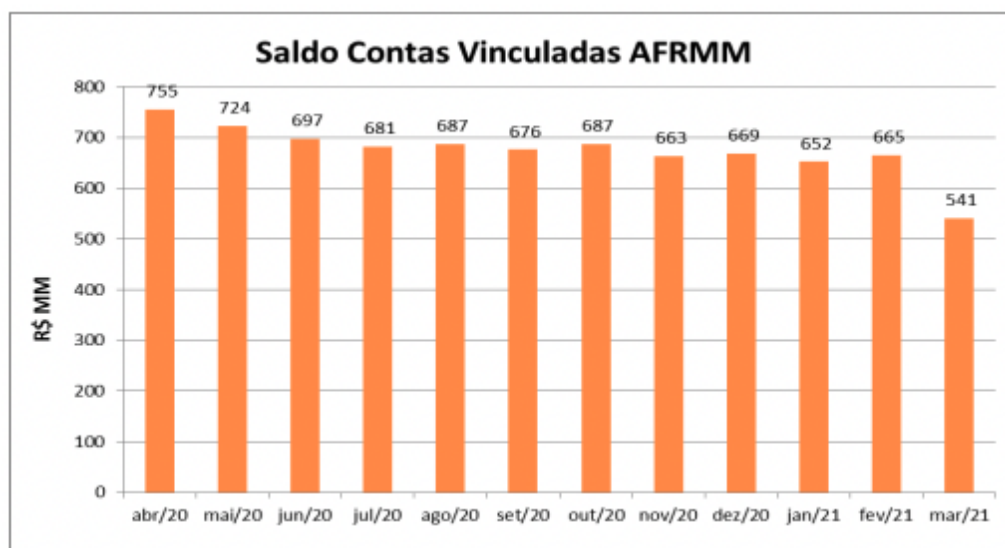


Figura 3 – Saldo das contas vinculadas das empresas de brasileiras de navegação.

68. A experiência internacional é descrita no documento da OCDE “*Maritime Subsidies: Do they provide value for Money?*”¹⁰ (tradução livre, Subsídios Marítimos: Eles fornecem valor para o dinheiro?). O documento informa que na União Europeia os subsídios marítimos apoiam as bandeiras nacionais, o emprego marítimo, a competitividade dos clusters marítimos, a promoção de elevados padrões de qualidade e a manutenção da conectividade marítima.

69. De acordo com o estudo, pelo menos 3 bilhões de euros por ano são gastos em apenas três subsídios marítimos nos países da OCDE: impostos sobre a tonelagem, isenções fiscais para combustíveis para transporte marítimo doméstico e medidas fiscais para reduzir os custos salariais dos marítimos.

70. Sobre o imposto aplicado na tonelagem, este é considerado um subsídio implícito, uma vez que o imposto específico do transporte marítimo, baseado na tonelagem de um

¹⁰ “Maritime Subsidies: Do They Provide Value for Money?”, International Transport Forum Policy Papers, No. 70, OECD Publishing, Paris.

navio, substitui o imposto de renda corporativo normal. Segundo a OCDE, o gasto médio anual sobre a tonelagem nos países da OCDE é estimado em 1 bilhão de euros.

A Tabela 2 sintetiza a classificação dos subsídios marítimos indetificados pela OCDE.

Tabela 2 - Classificação dos Subsídios Marítimos Identificados pela OCDE

	Produto					
	Renda da Empresa	Custos dos fatores de produção				
		Trabalho	Capital	Energia	Infraestrutura	Conhecimento
Subsidio direto	Subsídio de operação. Subsídio para disponibilidade de navios em tempo de guerra. Estado como proprietário ou acionista. Subsídio de treinamento.	Subsídio de treinamento; Custos de viagem e alívio da tripulação.	Concessões para adquirir navios. Concessões de sucata e construção. Bonificações de juros.	Subsídios para: - Frete verde - Conversão para GNL - bunkering de GNL - Força costeira Infraestrutura de bunkering	Infraestrutura portuária	Concessões de projeto piloto. Concessões de tecnologia. Concessões de cluster marítimos.
Despesas Fiscais	Isenção de impostos corporativos (imposto sobre a tonelagem). Isenção de imposto comercial Redução de imposto de dividendo.	Isenção de imposto de renda de pessoa física. Dedução de ganhos estrangeiros.	Isenções de impostos sobre ganhos de capital. Taxa zero de IVA Depreciação acelerada. Imposto reduzido para arrendamento de navio	Isenção de: Imposto sobre combustível; e Taxa de eletricidade Eletricidade abaixo do preço de custo	n/d	n/d
Outras receitas do governo perdas	Baixas de dívidas empresas de transporte estatais. Bancos de remessa de recapitalização.	Isenções de previdência social. Custos sociais da automação.	Isenções de taxas alfandegárias para insumos de construção de navios Compra favorável e aluguel de volta	n/d	Reduções de taxas portuárias Taxas do canal	n/d

Transferência de risco para o governo	Empréstimos e crédito favoráveis	n/d	empréstimos não baseados no mercado disponíveis e garantias para aquisição de navios Créditos de exportação para construtores navais	n/d	Empréstimos para infraestrutura portuária	Empréstimos para inovação marítima.
Transferências Induzidas	Esquemas de reserva de carga. Restrições à cabotagem Restrições FDI. Fixação de preços por meio de conferências de remessa.	Requisitos domésticos para contratação.	Requisitos domésticos de construção de navios	n/d	n/d	n/d

71. Relativamente aos dados de usos do AFRMM no Brasil, o relatório do BNDES informa que cerca de 98% da carteira do FMM era formada por projetos cuja finalidade do financiamento era construção/aquisição de embarcações e aproximadamente 2% destinava-se a reforma/construção de estaleiros, com seguinte distribuição geográfica demonstrada na figura a seguir:

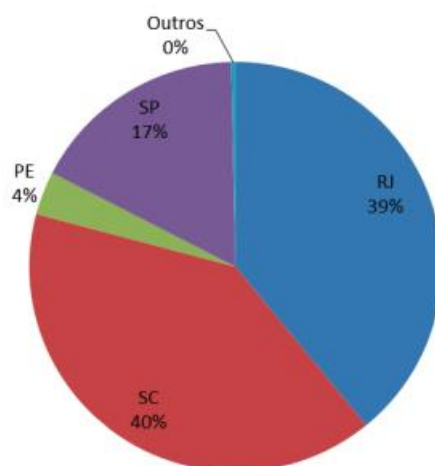


Figura 4 - Carteira FMM por Unidade da Federação

Fonte: Relatório Financeiro do FMM, 1º trimestre/2021, BNDES.

72. De acordo com o relatório do BNDES, somente 4 (quatro) Estados, dos 17 (dezesete) Estados litorâneos brasileiros, concentram os investimentos em modernização do setor oriundos do FMM, destacando-se que nenhum deles se encontra na Região Norte.

7.3 ANÁLISE DE Assimetria Regulatória

73. O pleito do Sindiporto, submetido à avaliação do FIARC, informa que a atual legislação criou uma assimetria entre as empresas no setor de transporte aquaviário, separando-as em duas categorias: i) aquelas que têm acesso às contas vinculadas e às contas e aos recursos do FMM, e ii) as empresas que acessam somente os recursos depositados no FMM. *In verbis*:

“Empresas de Navegação de Cabotagem, Longo Curso e Interior geram os recursos das contas vinculadas do AFRMM nos seus respectivos mercados. E, como tais Empresas de Navegação de Cabotagem, Longo Curso e Interior integram grupos societários que também atuam no mercado de apoio portuário, elas utilizam tais recursos para a construção de embarcações de apoio marítimo e portuário.

...

Já as empresas de apoio portuário possuem acesso aos recursos do FMM apenas a título de empréstimo, exigindo-se, portanto, o seu pagamento com juros, garantias reais e demais encargos financeiros - diferentemente dos recursos das contas vinculadas, que não passam de uma fonte de financiamento sem custos para as Empresas de Navegação de Cabotagem, Longo Curso e Interior. “

74. De fato, os recursos que são depositados nas contas vinculadas das EBN estão diretamente relacionados com a participação de mercado de cada empresa nas navegações de cabotagem, longo curso e interior (nos casos de transporte de grânéis líquidos nas regiões Norte e Nordeste). Assim, quanto maior a participação de determinada empresa nesses mercados, maiores serão os recursos disponíveis nas contas vinculadas, os quais podem ser utilizados para adquirir, modernizar ou reparar embarcações em estaleiros brasileiros.

75. De outro lado, as empresas que atuam exclusivamente no apoio portuário e marítimo, tais como as prestadoras de serviços de reboque, não realizam o transporte de mercadorias entre portos e, dessa forma, não fazem jus aos recursos do AFRMM depositados em contas vinculadas.

76. A assimetria regulatória, portanto, decorre da possibilidade de as empresas que realizam atividade de transporte entre portos utilizarem os recursos do AFRMM nas contas vinculadas em atividades dissociadas da atividade de geração dos recursos, tais como apoio portuário e marítimo, na medida em que cria condições diferenciadas de obtenção de recursos para empresas atuantes no mesmo setor - aquelas que atuam em atividades geradoras de AFRMM e aquelas que atuam somente no apoio portuário e marítimo.

77. Importante também destacar o fato de que a legislação atual determina um prazo para utilização dos recursos das contas vinculadas, de três anos, sendo que, findo este prazo, os recursos depositados nas referidas contas devem ser transferidos para a conta do FMM.

78. Esse limite temporal, somado à ausência de restrição para o uso dos recursos disponíveis nas contas vinculadas, cria um importante incentivo para a utilização desses recursos em atividades dissociadas das atividades de navegação de cabotagem, longo curso e interior, que deram origem à arrecadação dos recursos.

79. Isso porque, se não existe restrição para o uso desses recursos, qualquer eventual dificuldade de utilização naquelas atividades-alvo do AFRMM (navegações de cabotagem, longo curso e interior) vai gerar um estímulo à aplicação dos valores em outras atividades (como, no caso em análise, apoio portuário e marítimo), de modo a evitar o retorno dos recursos depositados nas contas vinculadas para a conta do FMM.

80. Com isso, além da imposição de um sobrecusto ao usuário do serviço de transporte hidroviário, a ausência de restrições na utilização dos recursos do AFRMM em áreas

distintas das quais foi arrecadado, permite a criação de assimetrias concorrenciais entre empresas com atuação restrita nas áreas em que não exista arrecadação de AFRMM e aquelas que têm atuação diversificada.

7.4 Questões de Eficiência da Regulação

81. Neste ponto apresentam-se os pontos do requerimento em relação à IN SEAE 111/2020.

7.4.1 ANÁLISE DE ONEROSIDADE REGULATÓRIA (IN 111/2020)

82. Como referência para avaliar custos impostos pela regulação na atividade econômica em apreço, que tendem a comprometer a concorrência e outros incentivo à eficiência econômica, utiliza-se a Instrução Normativa (IN) Seae nº 111, de 5 de novembro de 2020. Abaixo, transcrição da instrução sobre esses custos:

Art. 2 ...

....

V - onerosidade regulatória - os custos regulatórios, diretos ou indiretos, decorrentes do cumprimento dos cinco critérios dispostos no Anexo I desta Instrução Normativa:

83. Para facilitar a análise de onerosidade regulatória, a IN SEAE 111/2020 oferece uma tipologia de cinco categorias de custo elencadas abaixo:

i) **obrigações regulatórias**, cujo padrão pró-concorrência é que a obrigação não deve provocar distorção concorrencial entre agentes econômicos; a onerosidade da obrigação não deve representar barreira econômica ou prejudicar agentes econômicos de menor porte ou potenciais entrantes; deve haver acessibilidade e isonomia aos meios de cumprimento da obrigação;

ii) **requerimentos técnicos**, cujo padrão pró-concorrência é que a exigência de requerimento técnico não deve onerar mercado a ponto de limitar a concorrência; o requerimento técnico não deve inviabilizar produto ou serviço de oferta ampla e global; o requerimento técnico não deve submeter os produtores brasileiros a ambiente mais oneroso que concorrentes que produzam em solo estrangeiro; e o requerimento técnico não deve inviabilizar o desenvolvimento de tecnologias ou modelos disruptivos que possam potencialmente ocorrer na margem da regulação;

iii) **restrições e proibições**, cujo padrão pró-concorrência é que a regulação não deve limitar o uso de técnicas, meios ou resultados úteis ao mercado que não apresentem comprovado risco a terceiros ou caráter sistêmico; a regulação não deve inviabilizar o livre desenvolvimento tecnológico de diferentes alternativas concorrentes; a regulação não deve inviabilizar a oferta de produtos ou serviços de livre e amplo acesso em mercados desenvolvidos;

iv) **licenciamento**, cujo padrão pró-concorrência é que a regulação deve garantir isonomia, transparência e previsibilidade entre agentes econômicos estabelecidos e potenciais entrantes, inclusive para o desenvolvimento de modelos econômicos disruptivos; onerosidade do cumprimento do licenciamento, incluindo custos diretos e indiretos, não deve representar barreira de entrada ou distorção concorrencial; Licenciamento não deve sujeitar o produtor brasileiro a ambiente menos competitivo que seus concorrentes estrangeiros; e

v) **complexidade normativa**, cujo padrão pró-concorrência é que a regulação deve ser clara, objetiva, previsível e isonômica, a fim de garantir simetria de informação regulatória entre os agentes econômicos do setor; a regulação deve ser consolidada, harmonizada e íntegra, a fim de garantir ampla acessibilidade a potenciais novos entrantes, incluindo de origem estrangeira.

84. Com base nos critérios elencados acima, avalia-se que a regulação em apreço se enquadra no caso de **obrigações regulatórias**, por ocasionarem distorções concorrenciais favoráveis a um determinado tipo de companhia, particularmente as que são incumbentes e atuam em segmentos diversos do transporte marítimo, atuando tanto nos setores que arrecadam AFRMM e naqueles que não ensejam arrecadação do tributo.

85. Para esclarecer o enquadramento supra, as respectivas características anticompetitivas e seus efeitos econômicos, listam-se abaixo as questões constantes na IN SEAE 111/2020 aplicáveis ao caso sob análise, objetivando identificar tais circunstâncias e suas consequências sobre a competitividade e o bem-estar do consumidor. Para cada uma das questões aplicáveis, apresentam-se comentários sintéticos para favorecer compreensão dessas questões e concatenação com análise precedente.

1.01. Os custos para as empresas em consequência da obrigação regulatória são quantificados, e comparados com eventuais benefícios, de modo a não prejudicar a concorrência do setor, a

atratividade de investimento, a inovação e nem prejudicar o ambiente de negócios para novos entrantes?

***Resposta:** a avaliação precedente indica que o regramento atual de recursos da Conta Vinculada prejudica a concorrência, novos entrantes e por conseguinte atratividade de investimento. Por isso a proposta deste documento explicitada adiante de revisão regulatória para não ocorrer “uso transversal” das Contas Vinculadas. Em relação à conta vinculado per se, avalia-se risco de mesmos efeitos que justificam investigação e eventual extinção do mecanismo. No caso do AFRMM como um todo, recomenda-se realização de ARR para apuração de custos e benefícios da política com intuito de evitar prejuízos à concorrência, competitividade e o bem-estar do consumidor.*

1.02. Os agentes econômicos de menor participação, incluindo potenciais entrantes, terão como suportar os custos dessas obrigações sem prejuízos significativos às suas atividades, à inovação e à competitividade no setor?

***Resposta:** a avaliação deste parecer é que a regulação de uso das Contas Vinculadas tende a criar barreiras à entrada, beneficiando incumbentes, especialmente de atuação diversificada nos segmentos de mercado de transporte marítimo, o que tende a prejudicar agentes econômicos de menor porte.*

1.04. Existem formas voluntárias ou alternativas de obter os resultados pretendidos pela regulação, inclusive através de provisão adequada de incentivos não fiscais?

Resposta: *sim. Mudanças institucionais que favorecem a concorrência também reduzem custo do consumidor e, conseqüentemente, aumentam o mercado e a perspectiva de rentabilidade do setor de transporte marítimo. É circunstância que reduz o custo de crédito do setor, sem necessidade de subvenção da Conta Vinculada. A recém aprovada Lei nº 14.301, de 7 de janeiro de 2022 (BR do MAR) é um exemplo nessa linha.*

1.12. Os consumidores finais enfrentarão um ambiente de menor concorrência e competitividade em consequência do estabelecimento dessa obrigação?

Resposta: *sim, conforme apontado nos comentários para as questões 1.01 e 1.02.*

1.13. Existe falha de mercado que justifique a obrigação regulatória?

Resposta: *não, haja vista a experiência de ampla atuação do setor privado no fornecimento de serviços de transporte marítimo.*

1.14. Existe competição setorial capaz de sanear/corrigir imperfeição de mercado?

Resposta: *sim, conforme apontado no comentário para a questão 1.13.*

7.4.2 AVALIAÇÃO DA CONCORRÊNCIA (CHECKLIST DA OCDE)

86. Segundo a metodologia de análise de impacto concorrencial da OCDE (2017)¹¹, que consiste um conjunto de questões a serem verificadas na análise do impacto de políticas públicas sobre a concorrência, o impacto competitivo poderia ocorrer por meio de quatro efeitos:

¹¹ OCDE (2017). **Guia de Avaliação da Concorrência**. Versão 3.0. Disponível em: <http://www.oecd.org/daf/competition/49418818.pdf>. Acesso em 27 de maio de 2021.

1º efeito - limitação no número ou variedade de fornecedores, provável no caso de a política proposta:

- i) Conceder direitos exclusivos a um único fornecedor de bens ou de serviços;
- ii) Estabelecer regimes de licenças, permissões ou autorizações como requisitos de funcionamento;
- iii) Limitar a alguns tipos de fornecedores a capacidade para a prestação de bens ou serviços;*
- iv) Aumentar significativamente os custos de entrada ou saída no mercado e,*
- v) Criar uma barreira geográfica à aptidão das empresas para fornecerem bens ou serviços, mão-de-obra ou realizarem investimentos

2º efeito - limitação da concorrência entre empresas, provável no caso de a política proposta:

- i) Limitar a capacidade dos vendedores de fixar os preços de bens ou serviços;
- ii) Limitar a liberdade dos fornecedores de fazerem publicidade ou marketing dos seus bens ou serviços;
- iii) Fixar padrões de qualidade do produto que beneficiem apenas alguns fornecedores ou que excedam o nível escolhido por determinados consumidores bem informados; e,
- iv) Aumentar significativamente o custo de produção para apenas alguns fornecedores (especialmente dando tratamento diferente aos operadores históricos e aos concorrentes novos).*

3º efeito - diminuir o incentivo para as empresas competirem, prováveis no caso de a política proposta:

- i) Estabelecer um regime de autorregulamentação ou de correção;
- ii) Exigir ou estimular a publicação de dados sobre níveis de produção, preços, vendas ou custos das empresas; e,
- iii) **Isentar um determinado setor industrial ou grupo de fornecedores da aplicação da legislação geral da concorrência;**

4º efeito - Limitação das opções dos clientes e da informação disponível, provável no caso de a política proposta:

- i) Limitar a capacidade dos consumidores para escolherem o fornecedor;
- ii) ***Reduzir a mobilidade dos clientes entre fornecedores de bens ou serviços por meio do aumento dos custos, explícitos ou implícitos, da mudança de fornecedores;*** e,
- iii) Alterar substancialmente a informação necessária aos consumidores para poderem comprar com eficiência.

85. Em relação às questões relacionadas ao primeiro efeito, identificam-se impacto competitivo no item iii) Limitar a alguns tipos de fornecedores a capacidade para a prestação de bens ou serviços. Esse efeito decorre do fato de as empresas detentoras de contas vinculadas poderem utilizar os recursos para construção e manutenção de embarcações diferentes daquelas do fato gerador do adicional (Lei nº 10.893/2004 e Resolução BACEN nº 3.828/2009).

86. Adicionalmente, observa-se que o instrumento das contas vinculadas cria elementos anticompetitivos para futuros entrantes no setor, pois os mesmos não têm acesso aos valores disponibilizados nas referidas contas de uso exclusivo das empresas que já operam no setor. Esse fator vai ao encontro do item iv) *Aumentar significativamente os custos de entrada ou saída no mercado.*

87. Quanto ao segundo efeito descrito pela OCDE (limitação da concorrência entre empresas), provável no caso da política proposta, menciona-se o entendimento da SEAE, materializado em 2018, por meio da Nota Técnica SEI nº 21/2018/COGAC/SUPROC/SEPRAC-MF sobre o tema. In verbis.

*“Por terem acesso ao uma fonte de financiamento a fundo perdido, as EBN com recursos das contas vinculadas atuam nesse mercado **sob regras regulatórias distintas e privilegiadas do ponto de vista de acesso a recursos** que custeiam suas atividades operacionais, o que, no limite, poderia inviabilizar a existência de competidores sem acesso a tais recursos e desencorajar a entrada de potenciais concorrentes. As consequências podem se expressar em uma menor variedade e qualidade da oferta desses serviços, associada a preços mais elevados do que seriam obtidos em um mercado concorrencial.” (grifo nosso)*

88. Quando da criação das contas vinculadas no AFRMM, esse instituto criou classes diferentes de prestadores de serviços aquaviários. De acordo com a regramento legal, empresas que operam no setor de navegação de cabotagem e interior, por exemplo têm 100% dos recursos gerados no AFRMM alocado nas contas vinculadas¹².

89. Essa situação se enquadra na terceira linha de efeitos, descrita pela OCDE: - diminuir o incentivo para as empresas competirem, em razão de política implantada reduzir a competitividade do setor, ao permitir a empresas específicas (aquelas que já operam com embarcações brasileiras), a utilização de valores recolhidos do adicional de frete sem encargos de um financiamento, em detrimento daquelas que não têm acesso a recursos das contas vinculadas do fundo, a exemplo daquelas que buscam o Fundo de Marinha Mercante-FMM (vide 3ª linha, item iv - **Isentar um determinado setor**

¹² Percentuais variáveis, entre 50%, 83% e 100%, a depender da categoria da empresa, conforme demonstrado no Quadro 1 - Destinação do AFRMM conforme natureza da empresa contribuinte.

industrial ou grupo de fornecedores da aplicação da legislação geral da concorrência.

90. Por último, existem indícios de impactos concorrenciais no 4º efeito: – limitação das opções dos clientes e da informação disponível, provável no caso da regra vigente que disciplina o uso das contas vinculadas. Essa questão foi apontada pela requerente quando explicita a sua proposição para o PMCC. In verbis.

*“A profusão de benefícios às Empresas de Navegação de Cabotagem, Longo Curso e Interior com recursos originados do AFRMM não constitui mero risco ou possibilidade. Veja-se, a título de exemplo, que, apenas entre os anos de 2014 e 2016, as 3 maiores Empresas de Navegação de Cabotagem, Longo Curso e Interior com acesso aos recursos das contas vinculadas receberam cerca de 263 milhões de reais para construção, modernização e reparo de embarcações. Ademais, o montante recebido em conjunto pelas duas principais empresas de navegação de cabotagem - Aliança/Hamburg Sud e Mercosul Line/Grupo Maersk - entre 2015 e 2018 teria sido de R\$ 182 milhões. Considerando-se que um rebocador custa aproximadamente R\$ 24 milhões, **tal montante teria sido suficiente para a construção de 7 rebocadores novos, o que representaria 6% (seis por cento) dos rebocadores de apoio portuário** construídos nos estaleiros brasileiros na última década.”*

91. A possibilidade de uso de recursos do FMM, oriundos de contas vinculadas, de forma destacada da origem dos recursos tem provocado, conforme anteriormente demonstrado, distorções de natureza concorrencial, na medida em que permite o estabelecimento de condições diferenciadas de obtenção de recursos para o financiamento de embarcações - aquelas que atuam em atividades geradoras de AFRMM e aquelas que atuam somente no apoio portuário e marítimo.

92. A mencionada assimetria é especialmente observada no setor de navegação de apoio portuário e marítimo, uma vez que as empresas atuantes exclusivamente nesses setores, por não realizarem o transporte de mercadorias entre portos, não fazem jus aos recursos do AFRMM depositados em contas vinculadas, o que provoca, portanto, assimetria concorrencial em relação a empresas atuantes no setor de navegação de apoio portuário e marítimo que também possuam atuação em outros setores de navegação.

93. Além das distorções concorrenciais decorrentes do uso "transversal" de recursos, há que se considerar que o mecanismo de contas vinculadas, em si, independente da vinculação entre origem e uso dos recursos, constitui-se em instrumento de assimetria concorrencial no mercado de transporte hidroviário, uma vez que cria condições de financiamento distintas para empresas já atuantes no setor e novas empresas entrantes, que não possuem acesso ao benefício dos recursos das contas vinculadas. Portanto, mesmo nos casos em que não há o referido uso "transversal", privilegiam-se as condições de financiamento dos incumbentes, dificultando ou impedindo a entrada de empresas, em prejuízo da concorrência e do bem-estar do consumidor.

7.4.3 ESTIMATIVA SIMPLIFICADA DO CUSTO DO USO DOS RECURSO DE CONTAS VINCULADAS

94. A fim de ilustrar o impacto do uso dos recursos das contas vinculadas sobre os custos da cadeia logística do transporte hidroviário, realiza-se uma estimativa do efeito quantitativo do uso "não oneroso" dos recursos depositados nas referidas contas, de forma a permitir o balizamento da análise realizada neste Parecer.

95. Inicialmente, cabe salientar que os recursos disponibilizados às Empresas de Navegação de Cabotagem, Longo Curso e Interior em suas contas vinculadas não constituem operação de financiamento, tendo em vista não haver o reembolso, o

pagamento de juros e a exigência de garantias, caracterizando-se, portanto, como subsídio integral aos detentores dos recursos, nos termos da legislação vigente.

96. Conforme o objeto do requerimento sob análise, em razão da impossibilidade de obtenção dos recursos das Contas Vinculadas por empresas que não operam no setor de transporte, a exemplo do setor de apoio marítimo, estas contam tão somente com a possibilidade acessar os recursos do FMM a título de empréstimo, arcando com os custos do retorno do capital, juros e garantias e demais encargos.

97. Ante este cenário, em que as empresas atuam em um mesmo mercado com bases de custos diferenciadas, é razoável supor que os benefícios decorrentes do subsídio oriundo do uso dos Recursos das Contas Vinculadas sejam apropriados integralmente pela empresa beneficiária, sem o devido repasse para sua estrutura de custos para o usuário final dos serviços, vez que esta concorre com empresas não beneficiárias dos referidos subsídios.

98. Nesse contexto, com vistas a permitir uma estimativa dos custos incorridos pelo uso dos Recursos das Contas Vinculadas, procedeu-se a uma estimativa do custo de capital e dos encargos inerentes aos recursos depositados nas referidas contas vinculadas e efetivamente utilizados (deduzidos das devoluções realizadas após o decurso do prazo de três anos, nos termos do art. 21 da Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004).

99. Com base na média histórica (período de 2008 a 2020) da arrecadação do FMM, do percentual médio de aplicação em contas vinculadas e da média de devolução dos recursos, estimou-se a média anual de recursos das contas vinculadas efetivamente utilizados pelas empresas, que implicam oneração setorial, tendo em vista que a estrutura de mercado existente (assimetria concorrencial, com acesso diferenciado aos subsídios decorrente das

contas vinculadas) favorece a retenção dos respectivos valores nas margens de lucro das empresas beneficiárias, em detrimento do repasse para os usuários do serviço.

100. Dessa forma, considerando uma taxa de devolução média de recursos de 51,17% , uma taxa média de encargos do FMM de 4% e um cenário estimado de crescimento da arrecadação do AFRMM de 10% ao ano, foram estimados, para um período de 10 anos, os seguintes custos associados aos subsídios das contas vinculadas, subdivididos entre as categorias de principal e encargos, conforme demonstrado na Tabela 3, a seguir.

Tabela 3. Estimativas de custos associados ao uso não oneroso dos recursos das Contas Vinculadas

Ano	1	2	3	4	5		6	7	8	9	10
Principal (R\$ mi)	13,47	14,82	16,30	17,93	19,72		21,70	23,87	26,25	28,88	31,76
Juros (R\$ mi)	0,54	0,59	0,65	0,72	0,79		0,87	0,95	1,05	1,16	1,27
Total (R\$ mi)	15,01	17,41	19,95	22,65	25,51		28,56	31,82	35,30	39,03	43,04
VPL (R\$ mi)		160,51									

101. Os referidos custos associados ao uso não oneroso dos recursos das contas vinculadas, trazidos a Valor Presente (utilizando-se a taxa Selic de 9,5% aa), resultam em um custo à sociedade da ordem de R\$ 160,5 milhões, que além de onerar o usuário dos serviços, constitui-se em fator indutor de distorções de natureza concorrencial entre empresas detentoras de recursos nas contas vinculadas e as empresas não atuantes no setor de transporte (*strictu sensu*), a exemplo do segmento de apoio portuário.

102. Ante o exposto, constata-se que, inobstante as limitações das premissas utilizadas, o mecanismo de contas vinculadas causa onerosidade aos usuários dos serviços e estabelece assimetria concorrencial entre empresas atuantes em um mesmo segmento de mercado, razão pela qual se recomenda a supressão do mecanismo de contas vinculadas.

103. Destaque-se que sob a ótica do consumidor, a proposta de supressão do mecanismo de contas vinculadas traz potenciais benefícios aos usuário dos serviços, uma vez que, ao potencializar condições mais equitativas de acesso para empresas entrantes no mercado de cabotagem, tem o potencial de ampliar o número de fornecedores de serviço, com possíveis efeitos na redução do preço ofertado aos usuários.

104. Quanto à efetividade do AFRMM, dados históricos de arrecadação e desembolso dos recursos indicam um elevado custo para os usuários do serviço de transporte hidroviário, com uma taxa média de desembolsos (no período 2013-2019) inferior a 52%, conforme se observa da tabela a seguir,

Tabela 04 - Dados Históricos de Arrecadação e Desembolsos de Recursos do AFRMM

Ano	Arrecadação ¹³		Desembolsos Totais ¹⁴ Anuais R\$ (B)	Percentual de Desembolso (A/B)
	R\$ (A)	US\$		
2013	3.379.727.147,37	1.569.551.146,52	1.653.000.000	49,81
2014	3.238.653.519,04	1.381.750.521,47	1.573.000.000	48,57
2015	3.057.084.403,02	943.023.242,12	2.807.000.000	91,82
2016	2.831.823.133,30	820.235.691,43	1.815.000.000	64,09
2017	3.288.751.833,12	1.030.969.386,96	1.679.000.000	51,05
2018	4.011.463.248,21	1.100.868.561,05	2.132.000.000	53,15
2019	4.346.439.562,10	1.100.125.562,64	1.974.000.000	45,42
2020	5.627.937.482,33	1.100.729.385,86	326.000.000	5,79

¹³ Fonte: Sistema Mercante:

<https://www.mercante.transportes.gov.br/g36127/servlet/serpro.siscomex.mercante.servlet.MercanteController>. Acessado em 05/01/2022.

¹⁴ Fonte: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/fundos-governamentais/fmm>. Acessado em 05/01/2022.

105. Nesse contexto, considerando a elevada oneração dos custos para o setor e os níveis de desembolso observados, recomenda-se a avaliação da efetividade do mecanismo de AFRMM.

7.4.4 DA LEI Nº 14.301/2022 (BR DO MAR)

106. Cabe destacar que o atual Governo tem adotado medidas buscando melhorias no setor do transporte aquaviário, e para tal, encaminhou para o Congresso Nacional o Projeto de Lei 4.199/2020 que institui o Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem (BR do Mar). O Projeto de Lei foi aprovado no Congresso Nacional, em dezembro de 2022, e sancionado, em 7 de janeiro de 2023, transformando-se na Lei 14.301/2022.

107. Em relação ao disposto na referida Lei nº 14.301/2022 e o requerimento do SINDPORTO, observa-se a alteração do parágrafo 5º, do Art. 19 da Lei 10.893, de 13 de julho de 2004, constante do art. 21 da Lei 14.301/2022. In verbis.

Art. 21. A Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004, passa a vigorar com as seguintes alterações:

.....

Art. 19

.....

*§ 5º A liberação dos recursos financeiros da conta vinculada de empresa brasileira de navegação nas hipóteses previstas nos incisos I e II do caput deste artigo somente poderá ocorrer para aplicação, pela empresa beneficiária dos recursos, **exclusivamente**, em embarcação a ser utilizada no mesmo tipo de navegação de cabotagem, de longo curso e interior geradoras dos recursos do AFRMM para a conta vinculada correspondente. “ (grifo nosso)*

108. Merece destaque o art. 22 da referenciada Lei nº 14.301/2022, que vincula a liberações de recursos da conta vinculada de empresa brasileira de navegação à forma prevista na legislação em vigor até a edição de ato do CDFMM, no prazo de até 180 dias da publicação da Lei. In verbis.

Art. 22. Até a edição do ato do Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante de que trata o § 6º do art. 19 da Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contado da data de publicação desta Lei, as liberações de recursos da conta vinculada de empresa brasileira de navegação serão efetuadas na forma prevista na legislação em vigor.

109. Com isso, entende-se que a mencionada Lei nº 14.301/2022, equaciona apenas em parte a assimetria concorrencial decorrente do uso "transversal" de recursos das contas vinculadas. Além da possibilidade de utilização dos recursos na forma prevista na normatização em vigor por prazo de até 180 dias após a publicação da lei, a manutenção das contas vinculadas, ainda que respeitada a condicionante do uso dos recursos nos setores em que foram gerados, ainda mantém condições anticompetitivas para novas empresas, o que contribui para a manutenção de ambiente diferenciado entre empresas já atuantes no mercado e novas empresas de transporte hidroviário, com efeitos indesejáveis na seara concorrencial.

7.4.5 - PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

110. Nesse contexto, inobstante as alterações trazidas pela Lei nº 14.301/2022 (BR do Mar), a análise indica a existência de atos normativos de caráter anticompetitivo (Decretos nº 5.269, de 10 de novembro de 2004; e Decreto nº 5.543, de 20 de setembro de 2005), com indícios consistentes de presença de abuso regulatório que resulta em distorção concorrencial - **BANDEIRA VERMELHA**. Dessa forma, recomenda-se representação formal aos Ministério Setorial correspondente (Ministério da Infraestrutura) e demais gestores do

FMM, com sugestão de alteração dos normativos (regulamentação e legislação), no sentido de:

- i) vedar, por meio de alteração na regulamentação do FMM, atualmente constante dos Decretos nº 5.269, de 10 de novembro de 2004 e 5.543, de 20 de setembro de 2005, a utilização do saldo dos recursos das contas vinculadas não utilizados até a data da alteração normativa, transferindo-se os saldos existentes para o FMM; e
- ii) extinguir o mecanismo de Contas Vinculadas, por meio de alteração legislativa.

111. Adicionalmente, sugere-se ao Ministério Setorial (Ministério da Infraestrutura) elaborar uma avaliação *ex post* dos efeitos do uso do AFRMM, como Análise de Resultado Regulatório ARR, de forma a subsidiar avaliação da efetividade do AFRMM.

112. Complementarmente, sugere-se o encaminhamento deste Parecer à AGU, para avaliação de compatibilidade dos dispositivos do AFRMM à Lei de Liberdade Econômica.

CONCLUSÕES

28. Em vista do exposto, o uso de recursos das Contas Vinculadas tende a criar barreiras à entrada no mercado de transporte marítimo. Isso porque empresas, com atuação diversificada podem:

- iii) captar recursos sem ônus financeiro em mercados do setor de transporte marítimo em que o consumidor paga Adicional sobre o Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) – basicamente, a navegação de longo curso, a cabotagem e o transporte de granéis líquidos no Norte e Nordeste, ; e
- iv) aplicar os mesmos recursos em mercado em que não se arrecada AFRMM, caso, do serviço de apoio marítimo e portuário, por exemplo.

29. A captação de recursos em um mercado, sem custo financeiro, e aplicação em outro, no qual não há possibilidade desse financiamento subvencionado, ocasiona assimetria concorrencial. A assimetria favorece as empresas com atuação diversificada, que operam em ambos os mercados (o que origina os recursos e aquele no qual são aplicados), em detrimento das companhias que atuam apenas no mercado no qual não existe a comentada possibilidade de captação de recursos sem custo de capital.

30. Dessa forma, cria-se vantagem competitiva para um determinado tipo de companhia e se incentiva a concentração de mercado em torno desse tipo. A vantagem competitiva constitui também em uma barreira à entrada para as empresas que têm interesse e poderiam operar no mercado em que se aplicam os recursos das contas vinculadas, mas

que não possuem acesso a tais recursos subsidiados. Quem possui acesso são os incumbentes com atuação diversificada.

31. O contexto supra arrefece a concorrência no mercado tendente a se concentrar em um determinado perfil de companhia e respectivo modelo de negócio. O arrefecimento da competição, por sua vez, não decorre de premiação das empresas mais eficientes, mas apenas da assimetria nas condições de captação de recurso e concorrência comentadas. O exposto indica que tais assimetrias prejudicam o incentivo à eficiência econômica e ganhos de bem-estar ao consumidor.

32. A Lei nº 14.301, de 7 de janeiro de 2022, que instituiu o Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem (BR do Mar) promoveu alterações para limitar a aplicação dos recursos das Contas Vinculadas aos mercados de transporte marítimo em que se capta recursos do consumidor/usuário dos serviços com a cobrança de AFRMM. No entanto, a lei não explicitou essa limitação para os saldos já existentes de recursos das contas vinculadas.

33. Adicionalmente, constata-se que o mecanismo de Contas Vinculadas *per se* também pode trazer distorções concorrenciais ao mercado de navegação ao criar outro tipo de assimetria. Trata-se do caso da incumbente com Conta Vinculada e de potencial entrante que concorreria diretamente com esse último, mas não tem no início de sua operação acesso a recursos sem ônus financeiro. Assim, tende a ocorrer assimetrias entre incumbente e potenciais entrantes, bem como entre empresas com mais tempo no mercado e, portanto, maior estoque de recursos nas Contas Vinculadas, e aquelas com menor volume de recursos nas referidas contas.

34. Outra ponderação é que, em vista dos problemas de concorrência mencionados, não há incentivos para a transferência da redução de custos decorrente do uso não oneroso dos recursos das contas vinculadas aos usuários dos serviços de transporte hidroviário. Isso

reforça ainda mais os indicativos de que os mecanismos de financiamento comentados amparam barreiras à competição e não contribuem para reduzir custos dos consumidores.

35. Sob a ótica do bem-estar do consumidor, as mencionadas distorções concorrenciais resultantes do mecanismo de contas vinculadas, ao limitar o acesso de empresas entrantes no mercado de cabotagem, impede uma possível redução de preços dos serviços para os usuários do serviço, decorrentes de um mercado com maior competição entre os fornecedores de serviço de transporte hidroviário.

36. Nesse contexto, a extinção do mecanismo de contas vinculadas, ao reduzir essas distorções concorrenciais, pode criar condições para facilitar a entrada de novos prestadores de serviço no mercado, com potenciais ganhos para o bem-estar dos usuários dos serviços.

113. Nesse contexto, em razão dos motivos apontados neste Parecer, o caso foi classificado como **BANDEIRA VERMELHA**, em razão da constatação de atos normativos com caráter anticompetitivo e potencial impacto negativo sobre o bem-estar do consumidor.

114. Portanto, recomenda-se:

- i) proceder à representação formal ao Ministério Setorial correspondente (Ministério da Infraestrutura) e demais gestores do FMM, com recomendação de alteração dos Decretos nº 5.269/2004 e nº 5.543/2005, no sentido realizar os ajustes cabíveis na normatização vigente com vistas vedar a utilização do saldo dos recursos das contas vinculadas não utilizados até a data da alteração normativa, transferindo-se os saldos existentes para o FMM;
- ii) que o Ministério da Infraestrutura: a) avalie extinção do mecanismo de Contas Vinculadas; b) elabore Análise de Resultado Regulatório (ARR) do AFRMM, de forma

a avaliar a efetividade da política e eventual revisão da imposição desse custo ao consumidor; e

iii) encaminhamento deste Parecer à Advocacia-Geral da União (AGU), a fim de que prossigam com análises de legalidade e juridicidade consoante suas competências.

115. Complementarmente, vale esclarecer que a Lei nº 14.301/2022 (BR do Mar) traz dispositivo contendo a alteração do § 5º, do Art. 19 da Lei 10.893/2004, que restringe o uso dos recursos das contas vinculadas exclusivamente em embarcação a ser utilizada no mesmo tipo de navegação de cabotagem, de longo curso e interior geradoras dos recursos do AFRMM para a conta vinculada correspondente.

116. No entanto, considera-se que a Lei 14.301/2022 equaciona somente em parte os problemas de assimetria concorrencial relacionados ao uso dos recursos das contas vinculadas, pois ainda mantém o mecanismo de Contas Vinculadas.

Essa circunstância é a justificativa de recomendar encaminhamento ao Ministério da Infraestrutura, com sugestão de elaboração de uma avaliação *ex post* dos efeitos do uso do AFRMM, como Análise de Resultado Regulatório ARR, de forma a subsidiar avaliação da efetividade do AFRMM.

117. Destaque-se ainda que sob a ótica do consumidor, a mencionada assimetria concorrencial resultante do mecanismo de contas vinculadas, ao limitar o acesso de empresas entrantes no mercado de cabotagem, impede uma possível redução de preços dos serviços para os usuários do serviço, decorrentes de um mercado com maior competição entre seus fornecedores de serviço de transporte hidroviário. Esse contexto, por sua vez, justifica a recomendação de avaliação da extinção do mecanismo de contas vinculadas, para reduzir as assimetrias concorrenciais explicadas e criar condições para facilitar a entrada de novos prestadores de serviço no mercado de transporte marítimo, com potenciais ganhos para bem-estar dos usuários dos serviços.

118. Finalmente, os indicativos de prejuízo à concorrência e ao consumidor enumerados, considerando as conclusões constantes deste Parecer amparam a recomendação de encaminhamento deste documento à Advocacia-Geral da União (AGU), para avaliação da compatibilidade dos dispositivos do AFRMM à Lei de Liberdade Econômica.

Despacho de Encaminhamento

119. Este documento não substitui o arquivo parte do Processo SEI correspondente.

120. Despacho de encaminhamento:

*
* *

GIOVANNI BAIER NUNES

Analista em Infraestrutura de Transportes

À consideração superior.

FÁBIO COELHO BARBOSA

Coordenador

MAURICIO MARINS MACHADO

Coordenador-Geral

ANDREY VILAS BOAS DE FREITAS

Subsecretário de Advocacia da Concorrência

De acordo.

GEANLUCA LORENZON

Secretário de Advocacia da Concorrência e Competitividade

ANEXOS

10.1 LEGISLAÇÃO ASSOCIADA À ANÁLISE

10.1.1 - Leis Federais

[Lei nº 3.381](#), de 24 de abril de 1958 - Cria o Fundo da Marinha Mercante e a Taxa de Renovação da Marinha Mercante e dá outras providências. Revogado pelo Decreto-Lei nº 1.142, de 30 de dezembro de 1970;

[Lei nº 5.474](#), de 18 de julho de 1968 - Dispõe sobre as Duplicatas, e dá outras providências;

[Lei nº 8.177](#), de 1 de março de 1991 - Estabelece regras para a desindexação da economia e dá outras providências;

[Lei nº 9.432](#), de 8 de janeiro de 1997 - Dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências;

[Lei nº 10.233](#), de 5 de junho de 2001 - Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências;

[Lei nº 10.983](#), de 13 de julho de 2004 - Dispõe sobre o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM e o Fundo da Marinha Mercante - FMM, e dá outras providências.

[Lei nº 11.434](#), de 28 de dezembro de 2006 - Acresce art. 18-A à Lei nº 8.177, de 1º de março de 1991, que estabelece regras para a desindexação da economia; altera as Leis nº s 10.893, de 13 de julho de 2004, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, e 11.322, de 13 de julho de 2006; e dá outras providências.

[Lei nº 11.787](#), 25 de setembro de 2008 - de Reduz a zero as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS incidentes na importação e na comercialização do mercado interno de farinha de trigo, trigo e pão comum e isenta do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM as cargas de trigo e de farinha de trigo, até 31 de dezembro de 2008, alterando as Leis nos 10.925, de 23 de julho de 2004, 10.893, de 13 de julho de 2004, 10.560, de 13 de novembro de 2002, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003;

[Lei nº 12.529](#), de 30 de novembro de 2011 - Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências;

[Lei nº 12.788](#), de 14 de janeiro de 2013 - Permite a depreciação acelerada dos veículos automóveis para transportes de mercadorias e dos vagões, locomotivas, locotratores e tênderes que menciona, previstos na Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI; e altera as Leis nºs 7.064, de 6 de dezembro de 1982, 8.352, de 28 de dezembro de 1991, 7.998, de 11 de janeiro de 1990, 11.775, de 17 de setembro de 2008, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 10.522, de 19 de julho de 2002, 10.893, de 13 de julho de 2004, 12.249, de 11 de junho de 2010, e 12.546, de 14 de dezembro de 2011;

[Lei nº 12.599](#), de 23 de março de 2012 - Permite a depreciação acelerada dos veículos automóveis para transportes de mercadorias e dos vagões, locomotivas, locotratores e tênderes que menciona, previstos na Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI; e altera as Leis nºs 7.064, de 6 de dezembro de 1982, 8.352, de 28 de dezembro de 1991, 7.998, de 11 de janeiro de 1990, 11.775, de 17 de setembro de 2008, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 10.522, de 19 de julho de 2002, 10.893, de 13 de julho de 2004, 12.249, de 11 de junho de 2010, e 12.546, de 14 de dezembro de 2011;

[Lei nº 13.482](#), de 20 de setembro de 2017 - Altera a Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004, para estabelecer a obrigatoriedade de divulgação dos valores arrecadados do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) e do quantitativo e da destinação dos valores arrecadados ao Fundo da Marinha Mercante (FMM);

[Lei nº 13.874](#), de 20 de setembro de 2019 - Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nos 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências.

[Lei nº 14.301](#), de 7 de janeiro de 2022 - Institui o Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem (BR do Mar); altera as Leis nºs 5.474, de 18 de julho de 1968, 9.432, de 8 de janeiro de 1997, 10.233, de 5 de junho de 2001, 10.893, de 13 de julho de 2004, e 11.033, de 21 de dezembro de 2004; e revoga o Decreto do Poder Legislativo nº 123, de 11 de

novembro de 1892, e o Decreto-Lei nº 2.784, de 20 de novembro de 1940, e dispositivos da Medida Provisória nº 2.217-3, de 4 de setembro de 2001, e das Leis nºs 6.458, de 1º de novembro de 1977, 11.434, de 28 de dezembro de 2006, 11.483, de 31 de maio de 2007, 11.518, de 5 de setembro de 2007, 12.599, de 23 de março de 2012, 12.815, de 5 de junho de 2013, e 13.848, de 25 de junho de 2019.

10.1.2 - Decretos-Lei e Decretos

[Decreto-Lei nº 1.142](#), de 30 de dezembro de 1970 - Altera e consolida a legislação referente ao fundo de Marinha Mercante, dispõe sobre o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante e dá outras providências. Revogado pelo Decreto-Lei nº 1.801, de 18 de agosto de 1980;

[Decreto-Lei nº 1.801](#), de 18 de agosto de 1980 - Consolida e altera a legislação relativa ao Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante, bem como do Fundo de Marinha Mercante e dá outras providências;

[Decreto Lei nº 2.404](#), de 23 de dezembro de 1987 - Dispõe sobre o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) e o Fundo da Marinha Mercante, e dá outras providências;

[Decreto nº 5.269](#), de 10 de novembro de 2004 - Dispõe sobre a competência, composição e funcionamento do Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante - CDFMM, e dá outras providências;

[Decreto nº 5.543](#), de 20 de setembro de 2005 - Regulamenta dispositivos 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 o art. 17 da Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, que dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário, e dá outras providências;

[Decreto nº 8.257](#), de 29 de maio de 2014 - Regulamenta dispositivos 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 de Marinha Mercante - FMM, e dá outras providências.

[Decreto nº 10.368](#), de 22 de maio de 2020 - Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Infraestrutura e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Revogado pelo Decreto nº 10.788, de 6 de setembro de 2021;

[Decreto nº 10.788](#), de 6 de setembro de 2021 - Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da

Infraestrutura, remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança e altera o Decreto nº 9.660, 1º de janeiro de 2019;

10.1.3 - Resoluções

[Resolução nº 3.828](#), do Conselho Monetário Nacional, de 18 de dezembro de 2009, - Dispõe sobre a aplicação dos recursos do Fundo da Marinha Mercante (FMM);

[Instrução Normativa nº 1.471](#), da Receita Federal do Brasil, de 30 de maio de 2014 - Dispõe sobre o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), a Taxa de Utilização do Mercante (TUM) e os procedimentos aduaneiros correlatos.

Imagem da capa

Creative Commons Attribution 2.0 Generic license



Disponível em:

[https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Entrega_25_novos_%C3%B4nibus_para_o_Corredor_Metropolitano_ABD_\(32486462027\).jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Entrega_25_novos_%C3%B4nibus_para_o_Corredor_Metropolitano_ABD_(32486462027).jpg)

