

PROJETO DE LEI Nº , DE 2005

(Do Sr. RICARDO IZAR)

Dispõe sobre o aprimoramento dos portos para incremento do comércio exterior e sobre a exportação no âmbito da indústria de construção naval, cria a Agência Nacional de Desenvolvimento de Portos e Indústria de Construção Naval e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

CAPÍTULO I

DO OBJETO

Art. 1º Constitui objeto desta Lei:

- I - dispor sobre a ordenação dos portos marítimos de comércio exterior, sobre a administração de parcela do Adicional do Frete para Renovação da Marinha Mercante – AFRMM, reorganizando e transferindo o gerenciamento dos portos e a administração da parcela desses recursos para a Agência a que se refere o inciso II e estabelecendo novas condições tributárias para as exportações de navios, embarcações ou equipamentos flutuantes financiados pelo Fundo da Marinha Mercante – FMM;
- II - criar a Agência Nacional de Desenvolvimento de

9B03A0F700



Portos e Indústria de Construção Naval – ADCON, autarquia federal, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior, com sede e foro no Distrito Federal;

- III - transferir, da Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ - para a Agência Nacional de Desenvolvimento de Portos e Indústria de Construção Naval – ADCON, as atribuições relativas aos portos considerados prioritários para o comércio exterior brasileiro;
- IV - incumbir a ADCON de gerir parcela dos recursos arrecadados com a cobrança do AFRMM, para financiamento à construção de navios, embarcações ou equipamentos flutuantes destinados ao comércio exterior brasileiro ou para exportação.

CAPÍTULO II

DOS PRINCÍPIOS E DIRETRIZES PARA O COMÉRCIO EXTERIOR E PARA A CONSTRUÇÃO NAVAL

Art. 2º A política para o desenvolvimento dos portos nacionais e da indústria da construção naval observará as seguintes diretrizes:

- I - preservar o interesse nacional e promover o desenvolvimento econômico, social e tecnológico através da execução do transporte marítimo com o objetivo de atender ao comércio exterior brasileiro;
- II - garantir a plena capacidade de escoamento da produção agrícola e industrial com destino ao mercado externo, mantendo elevados os padrões técnicos de atendimento e recebimento das frotas

9B03A0F700



- mercantes nacional e internacional, e promovendo a competitividade nacional por meio da marinha mercante brasileira e dos portos nacionais;
- III - promover o interesse dos exportadores brasileiros quanto à qualidade e oferta de produtos e quanto à incidência dos fretes marítimos nos preços dos produtos transportados, garantindo maiores e melhores condições para o produto brasileiro;
 - IV - implementar políticas de construção naval que permitam aos estaleiros colocar os seus produtos a preços competitivos e em tempo hábil no mercado internacional;
 - V - promover a integração física e operacional dos meios de transporte marítimo, fluvial e terrestre por meio dos portos, propondo soluções técnicas, físicas e financeiras no sentido de aumentar as capacidades instaladas ou de criar novas instalações.
 - VI - adequar os portos nacionais às exigências de mercado, alterando ou aperfeiçoando o regime de sua administração, dando-lhes a agilidade e autonomia necessárias ao atendimento do comércio exterior brasileiro e, se necessário, revendo as normas consideradas inadequadas ou desnecessárias cuja adoção esteja comprometendo o desempenho do comércio exterior brasileiro;
 - VII - garantir qualidade e tecnologia apropriadas ao transporte marítimo dos principais produtos de exportação, mantendo condições de financiamento de embarcações e isenções de encargos operacionais compensatórias às alterações bruscas impostas pelo comércio internacional;

9B03A0F700



- VIII - promover o desenvolvimento e a tecnologia da engenharia naval, dotando o parque industrial de estaleiros com condições para atender ao mercado mundial com qualidade, competência e presteza;
- IX - administrar parcela do Fundo da Marinha Mercante – FMM – para financiamentos que atendam às necessidades de capacitação e manutenção das exportações e do comércio exterior e que tenham, como objetivo, a construção e a exportação de navios, de embarcações ou de equipamentos flutuantes;
- X - propor medidas voltadas ao estímulo do aumento de competitividade de produtos brasileiros e propiciar condições para o investimento de recursos públicos e privados no desenvolvimento, capacitação dos portos e da indústria de construção naval;
- XI - criar elementos financeiros e contábeis para dotar de cobertura as operações realizadas com recursos do Fundo da Marinha Mercante – FMM no financiamento da frota de embarcações a ser utilizada no comércio exterior ou da construção de embarcações destinadas à exportação.
- XII - descentralizar ou privatizar as atividades de gerência e operação, promovendo sua transferência a empresas públicas ou privadas, mediante outorgas de autorização, concessão ou permissão, conforme dispõe o inciso XII do art. 21 da Constituição Federal;
- XIII - dar prioridade a projetos que apresentem grande impacto econômico no âmbito do comércio exterior, cuja relação produto/capital signifique maiores resultados para o balanço comercial brasileiro;

9B03A0F700



XIV - promover projetos de transferência de tecnologia direcionados para o aumento do valor agregado de produtos brasileiros ou serviços prestados por brasileiros, incentivando pesquisas e desenvolvendo novas tecnologias que impliquem na simplificação dos procedimentos burocráticos internos, ao mesmo tempo em que garantam aos produtos e serviços qualidade internacional.

Art. 3º As outorgas a que se refere o inciso XII do art. 2º serão realizadas sob a forma de concessão, quando se tratar de exploração de infra-estrutura de portos, precedida ou não de obra pública.

§ 1º A concessão de que trata o *caput* não poderá ser outorgada a empresas ou grupos empresariais que já se revistam da qualidade de concessionários na área de portos e infra-estrutura portuária.

§ 2º O capital investido pelo concessionário para a implantação do porto ou para a sua ampliação será remunerado a doze por cento ao ano, sendo formado, para tanto, um fundo compensatório a ser depositado em conta específica do Banco do Brasil, calculado de forma a permitir a devolução do principal ao final da concessão.

§ 3º O fundo compensatório referido no § 2º poderá ser utilizado para novos investimentos através de prévia aprovação pela Agência Nacional de Desenvolvimento de Portos e Indústria de Construção Naval – ADCON, até uma parcela de oitenta por cento do total do projeto, desde que seja comprovada a sua importância para o comércio exterior.

§ 4º Os serviços prestados pelo concessionário serão cobrados através de um preço único, do navio, para entrar no porto.

§ 5º O preço de que trata o § 4º deverá ser composto dos custos dos serviços de dragagem, projetos de meio ambiente, manutenção de balizamentos, manutenção dos acessos terrestres, administração, remuneração do concessionário, formação do fundo compensatório, propaganda e publicidade.

9B03A0F700



CAPÍTULO III

DA AGÊNCIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DE PORTOS E INDÚSTRIA DE CONSTRUÇÃO NAVAL – ADCON

Art. 4º. Fica instituída a Agência Nacional de Desenvolvimento de Portos e Indústria de Construção Naval – ADCON, entidade integrante da Administração Federal indireta, submetida ao regime autárquico especial e vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, nos termos desta Lei.

Parágrafo único. A ADCON terá sede e foro no Distrito Federal, podendo instalar unidades administrativas regionais.

Art. 5º São objetivos da Agência Nacional de Desenvolvimento de Portos e Indústria de Construção Naval – ADCON:

I – implementar as políticas formuladas pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, segundo os princípios e diretrizes estabelecidas nesta Lei;

II – regular, supervisionar e fomentar as atividades relacionadas aos portos marítimos e à indústria de construção naval.

Art. 6º A regulação, a supervisão e o fomento das atividades relacionadas aos portos marítimos e à indústria de construção naval visam a:

I – promover e implementar políticas para a melhoria da qualidade dos serviços portuários, objetivando alcançar metas e resultados estabelecidos em planos e programas de governo, através de incentivo ao desenvolvimento tecnológico, à capacitação de recursos humanos e à adoção de novas técnicas operacionais que priorizem a simplificação de procedimentos;

II – estabelecer, de forma harmônica, medidas que priorizem

9B03A0F700



a redução dos custos portuários, diminuindo o custeio das administrações dos portos e os preços dos serviços praticados no porto público, permitindo a remuneração adequada para os serviços de dragagem e de manutenção das vias de acesso;

III – propor alternativas contratuais, físicas e técnicas, através de financiamentos a serem aprovados para aquisição de novas áreas e tecnologias adequadas que possibilitem aumentar e melhorar a capacidade para a movimentação de cargas;

IV - implementar políticas de desenvolvimento, fomentando projetos que signifiquem, prioritariamente, o crescimento do valor exportado pelo País e a preservação da qualidade dos serviços prestados ao comércio exterior;

V - fomentar a indústria de construção naval, estimulando a construção de navios para atender ao escoamento da produção brasileira no comércio exterior, garantindo escalas e freqüência de navios, aumentando as praças ou espaços nos navios, garantindo a reserva para a exportação e assegurando oferta de espaço compatível com a demanda de cargas.

VI - fomentar a indústria de acessórios e equipamentos especializados para o transporte marítimo;

VII - criar condições de concorrência, através de medidas facilitadoras de contratação de navios, no sentido de atingir melhores condições contratuais e redução de fretes;

VIII - apresentar e implementar programas de exportação de navios, embarcações e equipamentos flutuantes, garantindo a utilização das melhores técnicas e da melhor qualidade no atendimento do mercado internacional, objetivando mercados que impliquem em maior valor agregado ao produto final.

Art. 7º Constituem a esfera de atuação da ADCON:

I – os portos marítimos organizados;

II – os terminais portuários marítimos privativos;

9B03A0F700



III – os estaleiros nacionais com encomendas financiadas com recursos do Fundo da Marinha Mercante.

§ 1º A ADCON articular-se-á com os principais órgãos federais, estaduais e municipais, para resolução das interfaces do transporte e dos principais geradores de insumos para a construção naval.

§ 2º A ADCON harmonizará sua esfera de atuação com a de órgãos que participem da formulação da política de aplicação do Fundo da Marinha Mercante – FMM, analisando e emitindo pareceres técnicos sobre projetos, a serem implantados com recursos do FMM, que tenham influência no comércio exterior, estabelecendo prioridades em relação aos financiamentos para outra finalidade.

§ 3º A ADCON credenciará a rede bancária, que atuará como agente financeiro dos projetos de exportação de navios, embarcações ou equipamentos flutuantes, a qual será composta por bancos nacionais ou estrangeiros, com agências no Brasil.

Art. 8º Cabe à ADCON, em sua esfera de atuação, como atribuições gerais:

I – promover estudos e pesquisas que envolvam os portos, a construção naval ou o dimensionamento da frota brasileira no comércio exterior;

II – promover estudos aplicados às definições de tarifas, preços e fretes;

III – propor ao Ministério dos Transportes os planos de ampliação, adaptação, desburocratização e instalação de portos marítimos e terminais portuários e a política de indústria de construção naval para atender às necessidades de exportação e ao crescimento dos volumes de exportação e dos valores agregados;



IV – propor medidas para facilitar procedimentos relativos ao comércio exterior e às exportações pelos portos nacionais, impondo redução de documentos, regulação simplificada e estável, e garantindo competitividade aos produtos brasileiros, bem como prestação na execução de serviços;

V – proceder a revisão, o reajuste e a adaptação das tarifas dos serviços prestados, segundo as disposições contratuais;

VI – inspecionar a prestação dos serviços, fazendo cumprir as cláusulas e as condições contratadas, elaborando laudos de inspeção com responsabilidade técnica de pessoal credenciado e com formação específica nos assuntos que dizem respeito à inspeção, sendo passível de penalidades, por omissão, a falta de providências pela ADCON ou pelo outorgado.

VII – promover estudos generalizados sobre a plataforma financeira e de comércio exterior e o desempenho dos portos e da indústria de construção naval;

VIII – constituir-se em unidade orçamentária e elaborar a respectiva proposta;

IX – representar o Brasil junto a organismos internacionais portuários e de construção naval, em convenções, acordos e tratados sobre transporte marítimo e construção naval, observadas as diretrizes do Ministério dos Transportes e as atribuições específicas dos demais órgãos federais.

Art. 9º Para cumprir suas atribuições a ADCON deverá contar, prioritariamente, com funcionários requisitados do Ministério dos Transportes, até a constituição de quadro de pessoal próprio, nos termos do art. 37, II, da Constituição Federal e da Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004.

CAPÍTULO IV

9B03A0F700



DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 10. A Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004, passa a vigorar acrescida dos seguintes dispositivos:

“Art. 39-A. Fica criado o Fundo de Garantia à Construção Naval – FGCON, de natureza contábil, vinculado ao Ministério dos Transportes, com a finalidade de dar cobertura ao risco das operações de financiamento realizadas pelo BNDES ou por agentes financeiros credenciados a operar com recursos do Fundo da Marinha Mercante – FMM, bem como contragarantir seguros prestados por seguradoras sediadas no Brasil na modalidade de seguro performance.

§ 1º O FGCON proverá recursos para cobertura dos riscos assumidos pelo BNDES ou agentes financeiros credenciados a operar com recursos do Fundo da Marinha Mercante – FMM;

§ 2º No caso de seguros prestados por seguradoras sediadas no Brasil na modalidade de seguro performance que estejam vinculados a operações de financiamento, o FGCON proverá recursos para contragarantir a companhia seguradora.

§ 3º Excepcionalmente, o FGCON poderá dar garantia às operações de financiamento, diretamente ou por intermédio de agentes financeiros, com outras fontes de recursos para cobrir o risco de construção de embarcações por estaleiros brasileiros.

Art. 39-B. O patrimônio inicial do FGCON será constituído mediante a transferência de parcela dos recursos que se encontram depositados, sem utilização, no FMM, conforme critério estabelecido conjuntamente pelo Ministério dos Transportes e pelo Ministério da Fazenda.

§ 1º Poderão ser realizadas novas transferências ao FGCON mediante autorização do Presidente da República.

9B03A0F700



§ 2º Os valores transferidos ao FGCON deverão constituir reserva de liquidez, permanecendo depositados no Banco do Brasil, observado o registro no Sistema Integrado de Administração Federal – SIAFI.

Art. 39-C. Constituem recursos do FGCON:

I – as comissões decorrentes da prestação de garantia;

II – o resultado das aplicações financeiras dos recursos;

III – a reversão de saldos não aplicados, observado o parágrafo único deste artigo;

IV – os recursos provenientes de créditos recuperados nas operações honradas com recursos do FGCON;

V – outros recursos provenientes de dotação orçamentária do Orçamento-Geral da União.

Parágrafo único. O saldo apurado em cada exercício financeiro será transferido para o exercício seguinte, a crédito do FGCON.”

Art. 11. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O volume do comércio mundial vem crescendo de maneira avassaladora nos últimos dez anos, reflexo da quebra ou redução de barreiras alfandegárias, da expansão da tecnologia da informação e da logística, da liberdade de fluxos financeiros e da descentralização de fornecedores e de unidades de produção das grandes corporações, em busca de vantagens competitivas.

Para beneficiar-se verdadeiramente desse fenômeno,

9B03A0F700



denominado “globalização”, o País deveria, há muito, ter iniciado uma política consistente de apoio ao seu comércio exterior. Em que pesem os avanços obtidos desde a desvalorização cambial, de 1999, nossas exportações permanecem em patamar bastante inferior ao desejável, representando pouco mais de 16% do Produto Interno Bruto – PIB, dado relativo ao ano de 2004.

Tal percentual, se comparado ao de alguns dos países conhecidos como “tigres asiáticos”, é minúsculo. Mesmo em relação às chamadas nações emergentes, estamos em franca desvantagem: na Rússia, o percentual é de 31,7%, no México, de 28,4%, e na África do Sul, 27,6%, só para exemplificar. Analistas consideram que, apesar de seu grande mercado interno, o Brasil precisaria se esforçar para atingir um percentual na relação exportações/PIB entre, pelo menos, 25% e 30%.

Essa meta, contudo, não parece ser fácil de alcançar, pois já estamos chegando ao limite de nossa capacidade de exportação, consideradas as limitações de peso que hoje comprometem o comércio exterior brasileiro.

De um patamar de investimentos em infra-estrutura que variava de 1% a 2% do PIB, até o início da década dos oitenta, caímos para perto de 0,1%, em anos recentes. Todo o processo de produção, transporte e comercialização das mercadorias sofre com as deficiências da rede energética e, principalmente, da rede viária brasileira. Estimativas conservadoras dão conta de que algo entre 10 e 15 bilhões de reais precisaria ser investido a curtíssimo prazo para superar os gargalos que a maior parte das rodovias, das ferrovias e dos portos impõe às exportações brasileiras.

Tão nociva para o comércio exterior quanto a ausência de investimentos públicos em infra-estrutura é a manutenção de um ambiente macroeconômico desfavorável ao investimento privado. De fato, o custo do financiamento permanece elevadíssimo e a carga tributária já atinge padrão insustentável para a construção de significativa poupança interna, circunstâncias que deprimem iniciativas voltadas para a modernização e diversificação do setor produtivo brasileiro. Sem dinheiro para investir, o empresário nacional dificilmente ganhará mais espaço no competitivo mercado externo.

9B03A0F700



Outro componente que dificulta ganhos de produtividade nas exportações é o chamado “risco regulatório”, que muitas vezes assume a faceta de “inoperância regulatória”. Além de haver uma quantidade razoável de órgãos públicos, nos três níveis de governo, capazes de ingerir no processo de exportação – não raro, com diretrizes contraditórias -, a legislação que rege o setor é excessiva, complexa e assistemática. Segundo levantamento da Associação de Comércio Exterior do Brasil, mais de 3.600 atos legais estariam hoje a interferir no comércio exterior e em suas atividades correlatas; por sua vez, a exportação de mais de 2.000 produtos estaria sujeita a autorização prévia. Não por acaso, o último relatório do Banco Mundial sobre obstáculos ao crescimento, “Doing Business in 2005”, coloca o Brasil entre os países mais burocratizados do mundo. Outra referência importante é o levantamento feito pela Fundação Getúlio Vargas – FGV, acerca do prazo que decorre desde a encomenda da mercadoria destinada a exportação até a sua entrega no exterior: enquanto os empresários brasileiros gastariam em média 120 dias, boa parte desse tempo consumido com papelada e alfândega, os competidores internacionais mais agressivos não passariam de 30 dias.

Por fim, devemos reconhecer que não há suficiente coordenação e esforço institucional e político em torno do projeto de fazer o setor produtivo brasileiro ganhar maiores fatias do mercado internacional. Ainda vicejam iniciativas isoladas do empresariado, sem que o poder público se movimente a contento no sentido de fomentar uma moderna cultura logística e de colaborar na abertura de novos mercados e na venda dos produtos brasileiros para o exterior.

O projeto de lei que estamos oferecendo à sociedade, por meio desta Casa, é, portanto, uma tentativa de superar, ao menos, dois dos entraves aqui mencionados: a excessiva burocracia do processo de exportação e a falta de incentivo e coordenação do Estado no que tange ao desenvolvimento de práticas competitivas que favoreçam o ganho de novos mercados.

Com a criação da Agência Nacional de Desenvolvimento de Portos e Indústria de Construção Naval – ADCON, conforme proposto, esperamos concentrar sob um comando único as ações de governo que tenham

9B03A0F700



repercussão para o setor portuário e para a indústria naval – responsáveis por 95% das exportações brasileiras.

Com essa reorganização institucional, acreditamos que é possível, em espaço de tempo relativamente curto, imprimir uma nova cultura no setor público federal, no que diz respeito às práticas e condicionantes que, no ambiente portuário, afetam as exportações.

Entendemos que a agência federal que hoje atua na regulação das atividades portuárias não está satisfatoriamente comprometida com a facilitação do processo burocrático que envolve a comercialização e o despacho de mercadorias na exportação ou com o fomento de iniciativas que aumentem o poder de competição do produto brasileiro no exterior. Nem é de estranhar que seja assim, posto que sua finalidade é muito mais limitada do que a que propomos para a Agência Nacional de Portos e Indústria Naval.

É preciso, em suma, compatibilizar os diversos interesses em jogo: dos exportadores e importadores, das administrações e operadores portuários, do Poder Público e, finalmente, do consumidor. Essa tarefa hercúlea deve ser confiada a uma entidade pública com poderes substanciais, bem capacitada, multidisciplinar, e compromissada com o aumento da qualidade e do volume do comércio exterior brasileiro.

Sabemos que o debate apenas se inicia. Esta Casa, dispondo dos meios mais apropriados para democratizar a discussão sobre o assunto, poderá enriquecer a presente proposta. O que o Parlamento não pode fazer é omitir-se no trato de matéria tão sensível para o crescimento do País quanto o é a política de apoio ao comércio exterior.

Sala das Sessões, em de de 2005.

Deputado RICARDO IZAR

