



Conselho de
Monitoramento e
Avaliação de
Políticas Públicas

Ciclo 2022

Relatório de Recomendações

Fundo da Marinha Mercante (FMM)

Política	Fundo da Marinha Mercante
Comitê e Ciclo CMAP	CMAS/ 2022
Coordenador da Avaliação	DAEC/SMA/MPO
Executores da Avaliação	CGTRAN/DI/SFC/CGU
Supervisor da Avaliação	DMA/SMA/MPO

Sumário Executivo

1. O Fundo da Marinha Mercante – FMM possui natureza contábil, destinado a prover recursos para o desenvolvimento da Marinha Mercante e da indústria de construção e reparação naval brasileiras. Criado em 1942, o fundo tem como objetivo principal fomentar a indústria naval brasileira, garantindo recursos para a construção e modernização de embarcações e instalações portuárias. Desde então, o fundo tem desempenhado um papel fundamental no desenvolvimento e na manutenção da frota mercante brasileira. O FMM é administrado pelo Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, por intermédio do Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante (CDFMM), e tem como principal fonte de recursos o Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM).

2. A avaliação buscou responder a duas questões avaliativas:

1ª - Quais aprimoramentos podem ser realizados na governança e nos dispositivos de controle do FMM, no que tange à disparidade entre orçamento e execução, atendimento do público-alvo e alcance da política?

a. A governança e os dispositivos de controle do FMM são suficientes para evitar que os riscos já identificados pelo gestor se materializem?

b. Em que medida o processo de priorização e sua governança influem nos resultados do programa?

c. Qual mecanismo de governança deve ser aprimorado para ampliar o alcance da política?

2ª - Quais são os impactos de curto, médio e longo prazo dos financiamentos sobre indicadores socioeconômicos e de desenvolvimento do setor?

3. A avaliação do Fundo da Marinha Mercante revelou que, nos últimos dez anos, houve um reiterado superávit nas contas do fundo devido à baixa utilização dos recursos para financiamento de projetos de embarcações do setor naval. Uma das motivações dessa baixa utilização pode ser a ausência de uma estratégia de médio e longo prazo para a indústria, que permita atrair proponentes de diferentes segmentos do setor naval. Além disso, pode-se citar a crise observada pela Petrobras e o excesso de oferta de algumas embarcações.

4. Isso por que o FMM passou por um ciclo de desembolsos sincronizado com investimentos ligados à exploração de petróleo do pré-sal e ao ciclo de preços do petróleo, com alta até 2014 e redução depois disso. Além da queda do preço do petróleo e da covid, no período posterior, houve impacto de investigações sobre corrupção. Esses aspectos explicam boa parte da flutuação verificada nos desembolsos do fundo.

5. Apesar da concentração em volume financeiro no setor de petróleo, verificou-se financiamento de número considerável de embarcações para apoio portuário, cabotagem e navegação interior.
 6. Observou-se redução da rentabilidade dos agentes financeiros ao longo do tempo em magnitude superior às reduções de teto efetuadas pelo CMN. Apesar de isso indicar uma possível menor atratividade do ponto de vista do agente em operar recursos do fundo, foram realizadas entrevistas junto aos agentes financeiros, que indicaram existir interesse dos agentes em operar e que a redução, segundo eles, foi mais relacionada a fatores de mercado que tem reduzido a demanda por recursos nos setores ligados ao FMM, em especial, no setor de petróleo. Ademais, os Agentes relataram problemas ligados a garantias, daí a importância de o FMM direcionar esforços no sentido de tentar equacionar entraves que possam existir no âmbito de garantias. Há boas perspectivas para alocação de recursos em infraestrutura portuária.
 7. A avaliação do Fundo da Marinha Mercante mostra que há uma necessidade de aprimorar a gestão do fundo no que tange à priorização e efetivação das operações e adotar medidas mais efetivas para fomentar o setor naval brasileiro. A implementação de políticas públicas de longo prazo pode ser um importante passo nessa direção, contribuindo para a maior competitividade da indústria naval e o desenvolvimento sustentável do país.
 8. Considerando os principais setores ligados ao FMM entre 2002 a 2021, de maneira geral, há efeito positivo dos recursos do fundo para o emprego formal na amostra completa e em alguns setores, bem como da renda para a amostra completa e em alguns setores. A navegação interior e travessia foi o único setor com efeito positivo tanto no emprego como na renda. Diante disso, parece recomendável construir política que fomente de alguma forma a inserção das empresas que atuem no setor de navegação interior e travessia.
-

Recomendações

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
1	Quais são os impactos de curto, médio e longo prazo dos financiamentos sobre indicadores socioeconômicos e de desenvolvimento do setor?	<p>Redução expressiva das contratações a partir de 2017.</p> <p>Houve priorizações e as taxas de juros caíram para aproximadamente 3%.</p> <p>Diante disso, identificou-se necessidade de conversar com os Agentes Financeiros para averiguar as motivações como, por exemplo, se o patamar mais baixo das taxas inibia o interesse dos Agentes, bem como se havia algum problema relativo à garantia dos financiamentos, que afetasse a demanda.</p> <p>BNDES (maiores financiamentos, em especial no setor de petróleo): afirmar que não tem recebido demanda pelo setor de petróleo. Um dos aspectos mais relevantes para isso e passível de alteração é a redução do prazo dos contratos de serviços da Petrobrás de 8 para 4 anos, uma vez que esses contratos são utilizados como garantia (o que foi constatado no Plano de contratações da empresa).</p> <p>A Lei das estatais reduziu o prazo de contratação para até 5 anos, mas delimita algumas exceções. Ressalta-se que o problema supramencionado relacionado à garantia é específico do setor de petróleo, não afetando os demais setores.</p>	<p>Seria interessante levar a efeito tentativa de mitigação de possíveis entraves por parte do Conselho Diretor do FMM, para fins de uma possível retomada dos referidos financiamentos.</p>	<p>Recomenda-se que o Conselho Diretor do FMM promova esforços no sentido de negociar para que haja melhores condições de garantias aos financiamentos, com o objetivo de reduzir entraves à retomada dos financiamentos, inclusive averiguando a possibilidade de definir prazos maiores de contrato de prestação de serviços no setor de petróleo (usualmente utilizado como garantia de financiamentos pela marinha mercante) que atenda às necessidades de ambas as partes.</p>
2	Quais são os impactos de curto, médio e longo prazo dos financiamentos sobre indicadores socioeconômicos e de desenvolvimento do setor?	<p>O nível de emprego e a renda dos trabalhadores das empresas beneficiadas que atuam no setor de navegação interior e de travessia são positivamente impactados pelo acesso a empréstimos do FMM.</p> <p>Análise de focalização, no nível da firma, indicou que há sub-representação do setor de navegação interior e travessia na tomada de recursos do FMM.</p>	<p>Entende-se como oportunas ações no sentido de incentivar a inserção das empresas que atuem no setor de navegação interior e travessia. Além de promover o emprego, tal direcionamento teria pouco impacto orçamentário dada a magnitude média das operações contratadas por estas empresas no FMM.</p>	<p>Recomenda-se que o MPOR avalie a adição de política de incentivo às empresas relacionadas ao setor de navegação interior e de travessia que fomente, de forma eficiente, maior participação desses segmentos no público atendido pelo FMM e, caso cabível, faça a implementação.</p>
3	Quais aprimoramentos podem ser realizados na governança e nos dispositivos de controle do FMM, no que tange à disparidade entre orçamento e execução, atendimento do público-alvo e alcance da política?	<p>Não há no FMM uma política de prioridades atrelada a uma política de fomento da indústria naval e da marinha mercante nacional.</p>	<p>Em pese se tratar de uma linha de financiamento ao setor naval, assim como outras fontes disponibilizadas pelas instâncias públicas, entende-se como salutar a existência de seleção de propostas, por meio do qual se avalie e gradue os efeitos ambientais, econômicos e sociais dos projetos, priorizando aqueles que atendam requisitos mínimos pré-definidos, de modo a ser</p>	<p>Recomenda-se ao Conselho Diretor do FMM que estabeleça prioridades para aplicação dos recursos, a partir da identificação de necessidades e oportunidades do setor naval, preferencialmente atreladas a diretrizes governamentais prioritárias.</p>

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
			<p>buscar a maximização dos efeitos econômicos e sociais da política.</p> <p>Cabe mencionar, por fim, que uma avaliação prévia mais criteriosa, que combinasse o alinhamento à diretrizes governamentais à verificação de viabilidade do empreendimento, impediria a priorização e contratação de projetos ainda imaturos, sem a devida clareza quanto ao escopo, que acarreta indefinições e atrasos na execução.</p>	