



PARECER Nº , DE 2011

Da COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL, sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 29, de 2010 (PDC nº 1.810, de 2009, na origem), da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, que *aprova o texto do Acordo sobre Transporte Marítimo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América, celebrado em Washington, em 30 de setembro de 2005.*

RELATORA: Senadora **GLEISI HOFFMANN**

I - RELATÓRIO

Com fundamento no disposto no art. 49, inciso I, da Constituição, o Poder Executivo, por meio da Mensagem nº 56, de 3 de fevereiro de 2006, submete ao Congresso Nacional o texto do Acordo sobre Transporte Marítimo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América, firmado em Washington, em 30 de setembro de 2005.

O acordo foi inicialmente apreciado pela Câmara dos Deputados, que aprovou o Projeto de Decreto Legislativo decorrente da referida mensagem e produzido por sua Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, após análise pelas comissões de Viação e Transportes e de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Cabe registrar que na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional a Mensagem foi alvo de voto em separado pela sua rejeição, de autoria do Deputado Jair Bolsonaro, que não foi acolhido e cujo teor será abordado na parte analítica deste parecer.

O referido projeto de decreto legislativo recebeu a chancela do Plenário da Câmara dos Deputados em 4 de fevereiro de 2010.

No Senado Federal, onde foi registrado como Projeto de Decreto Legislativo (PDS) nº 29, de 2010, a proposição foi distribuída à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional e designada para ser relatada pelo então Senador Marco Maciel, em 30 de novembro de 2010. Não tendo sido apreciada na Comissão até o final da legislatura, a proposição foi redistribuída para a Relatora signatária em 1º de março de 2011. O projeto não recebeu emendas no prazo regimental.

II - ANÁLISE

Cuida-se aqui de um importante acordo entre Brasil e Estados Unidos, que além de fortalecer o intercâmbio comercial entre os dois países, reforçará os laços de amizade entre os dois povos, conscientes da importância de seu papel na consolidação do mercado continental e de sua responsabilidade com o desenvolvimento recíproco e da região.

Conforme dados do Ministério do Desenvolvimento da Indústria e do Comércio Exterior, o comércio Brasil-Estados Unidos alcançou a cifra de US\$ 46,2 bilhões em 2010. Deste valor, cerca de US\$ 34,72 bilhões foi realizado por via marítima. O valor do comércio por navio havia alcançado o montante de US\$ 37,94 bilhões em 2008, que se reduziu nos dois anos seguintes depois da crise financeira de 2008/2009. Em termos de tonelagem, o Brasil importou dos Estados Unidos 21,86 milhões de toneladas em 2010 e exportou 19,82 milhões de tonelada no mesmo ano. Este expressivo valor de transporte por via marítima está a clamar por um tratamento livre e aberto, por meio de normas e medidas administrativas.

Apesar da imensa tonelagem de produtos transportados em navios, os transportadores de bandeira nacional dos dois países respondem apenas por uma pequena parcela desse transporte, o que, por esse aspecto, também justifica a adoção do Acordo, para impulsionar a frota mercante do Brasil a partir de maior acesso ao mercado. Com os dados de dez anos atrás, os transportadores brasileiros responderam por 17,5% do total das receitas de fretes, enquanto os transportadores de bandeira estadunidense, por 14,0%. A participação da frota mercante brasileira no transporte de cargas globalmente estava em cerca de 10% em 2006, segundo a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ).

O pacto internacional em tela visa, justamente, a definir as bases sobre as quais se desenvolverá o transporte marítimo entre o Brasil e os Estados Unidos da América, regulamentando as relações bilaterais de transporte marítimo em relação ao tráfego internacional de longo curso de cargas, excluídas as cargas a granel e cargas transportadas entre portos ou pontos do território de qualquer das partes, conforme o Artigo 1 do acordo.

As medidas legislativas e administrativas buscam permitir o funcionamento normal dos fluxos de comércio internacional por via marítima, bem como proporcionar a redução dos custos e a obtenção de melhores condições de competitividade nesse intercâmbio aos transportadores de bandeira nacional de ambas as Partes. Com isso, busca-se aumentar o percentual da participação dos armadores de bandeiras brasileira e norte-americana, para benefício recíproco nesse imenso filão de comércio internacional.

O objetivo do acordo é a liberalização do tráfego marítimo e das operações comerciais associadas. Isso significa, de acordo com seu texto, o acesso igual e não discriminatório às chamadas "cargas reservadas" da outra parte (aquelas que têm algum incentivo do governo).

Ficam excluídas do acordo todas as cargas a granel (petróleo, cereais, minérios) e a navegação de cabotagem (entre os portos nacionais), o transporte de material militar e as cargas de assistência agrícola.

O acordo tem vigência de cinco anos, com renovação automática por períodos sucessivos de um ano. Existe a possibilidade de desistência, a qualquer momento, por iniciativa de qualquer uma das partes.

O Acordo envolve basicamente os seguintes conceitos, objetivos e regras:

a) oferta de oportunidades justas e não discriminatórias aos transportadores de bandeiras nacionais de ambas as partes;

b) concessão por cada uma das Partes de idêntico acesso, em condições não discriminatórias às operações comerciais dos transportadores de bandeiras nacionais de ambas as partes quanto às cargas consideradas reservadas da outra parte, para o transporte em embarcações próprias ou

afretadas (excluídas as cargas de natureza militar ou aquelas denominadas de assistência agrícola);

c) definição de “carga reservada” como sendo a carga, no todo ou em parte, que a legislação de uma das Partes reserva para transporte em navios de sua bandeira;

d) celeridade na emissão das autorizações para o transporte de cargas reservadas;

e) concessão de tratamento justo e não-discriminatório às operações comerciais dos transportadores de cada Parte, inclusive quanto ao estabelecimento de escritórios comerciais, à propriedade e operação de instalações marítimas, à movimentação intermodal de carga e ao estabelecimento de quaisquer outras instalações julgadas necessárias a uma condução eficiente dos serviços marítimos;

f) não imposição de restrições ao transbordo de mercadorias ou à reposição de carga;

g) isonomia tributária e fiscal, concedida por ambas as Partes às embarcações que arvorarem bandeiras dos dois países; e

h) intercâmbio de informações entre as Partes a respeito do tráfego marítimo bilateral de cargas reservadas, com discriminação do valor e da tonelagem, por bandeira e tipo de embarcação, bem como sobre as alterações que venham a ocorrer na sua legislação interna sobre o assunto.

A principal restrição oferecida pelo Deputado Jair Bolsonaro em seu voto em separado refere-se à questão da abertura para as cargas reservadas. Considera o parlamentar que a reserva de carga constitui uma política pública que visa a proteger o transportador nacional e que sua abertura frente a uma parte contratante tão forte como os Estados Unidos seria contrário ao interesse nacional.

A instituição de reserva de carga foi criada pelo Decreto-lei nº 666, de 2 de julho de 1969. O art. 2º deste instrumento determina que:

Será feito, obrigatoriamente, em navios de bandeira brasileira, respeitado o princípio da reciprocidade, o transporte de mercadorias importadas por qualquer Órgão da administração pública federal, estadual e municipal,

direta ou indireta inclusive empresas públicas e sociedades de economia mista, bem como as importadas com quaisquer favores governamentais e, ainda, as adquiridas com financiamento, total ou parcial, de estabelecimento oficial de crédito, assim também com financiamento externos, concedidos a órgãos da administração pública federal, direta ou indireta.

Ou seja, a previsão de reserva era estipulada apenas para as cargas compradas ou vendidas pela administração pública direta e indireta. Ela não envolve, até porque implicaria restrição da liberdade de contratar, cargas privadas. E mesmo para o setor governamental, as regras de mercado têm prevalecido em detrimento desse instituto.

É importante ressaltar que o próprio Decreto-lei 666/69, depois desse dispositivo, já apresenta diversas hipóteses de não aplicação da obrigatoriedade da reserva, o que pode, inclusive levar a uma interpretação extensiva do presente Acordo como mais uma dessas hipóteses.

Sobre o aspecto da reserva, segundo a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), o volume das cargas reservadas caiu muito nos últimos anos, assim como o número de navios de bandeira norte-americana. Assim, não se vislumbra temor de que o acesso da frota de bandeira estadunidense às cargas reservadas brasileiras significará perdas de fretes para as empresas brasileiras de navegação. Ainda segundo a ANTAQ, como há regularidade de empresas brasileiras fazendo o comércio marítimo bilateral, há possibilidade de que venha a haver benefício nacional no acesso às cargas restritas norte-americanas.

Como vimos, a reserva de cargas governamentais foi criada para mitigar os efeitos da concorrência internacional sobre a saúde financeira e solidez econômica das empresas nacionais de navegação. Passados mais de 40 anos da edição do Decreto-lei nº 666/69, pode-se observar empiricamente que a medida não surtiu os resultados esperados. Observando-se a evolução da tonelage bruta das embarcações da frota mercante brasileira empregada no transporte marítimo de longo curso nos últimos 40 anos, é possível distinguir-se claramente dois períodos: o que vai do começo dos anos 1970 até meados dos anos 1980, em que houve crescimento significativo da capacidade de carga dos navios nacionais, e o posterior, daquele marco até o presente, em que houve decréscimo constante da tonelage. De acordo com a ANTAQ (com dados para 2006), as empresas brasileiras de navegação respondem por apenas cerca de 10% do mercado de fretes marítimos internacionais, gerados

por importação e exportação brasileiras. Além disso, atuam, majoritadamente, com embarcações estrangeiras afretadas.

Em audiência pública na Câmara dos Deputados, o diretor da (ANTAQ), almirante Murillo Barbosa, afirmou que o Acordo não cria privilégios para os Estados Unidos. A lei brasileira já permite a atuação de empresas de capital estrangeiro no comércio marítimo e nas operações portuárias, desde que elas estejam estabelecidas no País, em decorrência da Emenda 7/95, que tirou, da Constituição, dispositivos sobre o transporte de granéis e a predominância de armadores nacionais.

Segundo a ANTAQ, o caminho para a recuperação da competitividade da frota brasileira é o fortalecimento da navegação de cabotagem. A capacidade de participação brasileira no transporte marítimo de longo curso é limitada, cabendo ao País, buscar usufruir das vantagens nas tarifas portuárias que os Estados Unidos concedem em função do acordo.

Acrescente-se que esse Acordo não tem a finalidade de revogar a reserva de cargas globalmente, mas apenas para o tráfego marítimo entre Brasil e Estados Unidos, e ainda assim pelo prazo do Acordo, que é de cinco anos (renovados automaticamente se não for denunciado por qualquer das Partes). Além do quê, já há outras possibilidades na legislação de isenção da reserva que são habitualmente praticadas.

Ainda em tópico correlato, é importante ressaltar que a Marinha do Brasil, consultada pelo Itamaraty, conforme referido no parecer da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, não apresentou oposição à assinatura do Acordo, inclusive porque o mesmo não diz respeito a cargas de natureza militar.

Não há, ademais, quaisquer constrangimentos à soberania nacional decorrentes do Acordo. O Artigo 2 prevê que “as Partes consultarão sobre alterações que venham a ocorrer nas suas legislações internas que possam interferir na aplicação do presente Acordo”, conteúdo em que não se exige que, para modificar a legislação interna, os governos tenham que obter anuência da outra Parte. Exige-se apenas que, havendo intenção de alteração nas respectivas legislações internas que afetem, de alguma forma, a implementação do instrumento, as Partes realizem consultas mútuas sobre o tema, a fim de avaliarem a forma como tais alterações possam afetar o cumprimento do acordo.

Por fim, é de se registrar que o Acordo não apenas revela vantagens insuspeitas para o contribuinte brasileiro, por possibilitar a contratação de serviços mais rápidos, seguros e baratos, como também se insere em um novo patamar das relações bilaterais setoriais com os Estados Unidos, inaugurados com a assinatura do Acordo pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2005, e fortalecidas agora com a nova condutora das relações internacionais do Brasil, Presidenta Dilma Rousseff.

III – VOTO

Com base no exposto, considerando ser de todo conveniente aos interesses do País a ratificação do acordo em análise, concluo este parecer opinando pela **aprovação** do Projeto de Decreto Legislativo nº 29, de 2010.

Sala da Comissão, 17 de março de 2011.

Senador Fernando Collor, Presidente

Senadora Gleisi Hoffmann, Relatora