

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE LEI Nº 4.710, DE 2004

Dispõe sobre o comércio exterior brasileiro.

Autor: Deputado CARLOS MELLES

Relator: Deputado ANDRÉ COSTA

PARECER VENCEDOR

I-RELATÓRIO

O PL4.710/04 foi apresentado com fundamento no Art. 22, inciso VIII, e no Art. 48, caput, da Constituição Federal, tendo por escopo estabelecer parâmetros para a atuação do Brasil na condução das relações comerciais com outros países.

No artigo 2º do projeto, pretende-se estabelecer que o Brasil deverá dar preferência, nas suas relações comerciais, aos "Estados estrangeiros cujos sistemas econômicos atendam" a alguns princípios listados. e que fazem parte dos princípios gerais da atividade econômica, constantes do Art. 170 da Constituição Federal. O artigo 3º por seu turno estabelece que o Brasil promoverá a defesa dos citados princípios "em todos os foros e organizações internacionais sobre comércio dos quais o país seja parte ou membro".

Sobre o disposto nos artigos 2º e 3º, cabe notar que estão compreendidos conceitos e princípios gerais que informam e norteiam a atuação do Brasil, seja internamente ou nas relações internacionais, incluindo a política de comércio exterior. Assim sendo, são disposições nas quais não se pode discordar, até porque ratificam objetivos e determinações já existentes no ordenamento jurídico vigente. Observa-se que os princípios listados estão contemplados na própria Constituição Federal (Art. 170), sendo, portanto, de observância obrigatória e parâmetro para a atuação do Poder Público, em todas as esferas, tanto no plano interno quanto externamente. Assinale-se ainda que, ao elencar princípios contidos em dispositivo constitucional, o Projeto de Lei não é exaustivo, deixando de incluir outros de superior ou equivalente importância, como os princípios da "soberania nacional" e da "defesa do consumidor". De todo modo, verifica-se que **os dispositivos propostos, até por serem menos abrangentes, não apresentam inovação em face da norma vigente. Por outro lado, nota-se que a proposta não estabelece exclusividade, mas preferência, o que sujeita à discricionariedade a observância da norma, tornando-a inócua.**

O artigo 4º condiciona o reconhecimento, pelo Brasil, da condição de economia de mercado a um Estado estrangeiro, ao atendimento, pelo sistema econômico deste, "aos princípios estabelecidos no artigo 1º desta lei" (grifo nosso).

Em relação ao artigo 4º, preliminarmente cabe notar que há uma imprecisão na remissão ao "artigo 1º desta lei", uma vez que os citados princípios estão relacionados no artigo 2º do projeto. A parte a observação precedente, quer nos parecer que na essência o dispositivo proposto, caso convertido o projeto em lei, mostrar-se-á inócua, tendo em vista que a condição de atendimento efetivo aos citados princípios estará sujeita a avaliação que inevitavelmente comportará elevado grau de subjetividade.

Por fim, o artigo 5º estabelece que "os atos internacionais praticados pelo Poder Executivo (...), e que produzem impacto significativo sobre as importações e exportações brasileiras (...), deverão ser submetidos à aprovação do Poder Legislativo".

Quanto a este dispositivo (artigo 5º), a exemplo do artigo 2º, entendemos ser menos abrangente do que disposição constitucional vigente sobre a matéria. O Art. 49, inciso I e o Art. 84, inciso VIII já condicionam à apreciação definitiva do Congresso Nacional os "tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional". Eventuais impactos negativos sobre o equilíbrio das operações de importação e exportação, bem como da concorrência no mercado nacional, que posam eventualmente ser causados por atos internacionais praticados pelo Poder Executivo já não escapam da apreciação do Poder Legislativo, por força dos citados dispositivos constitucionais.

O Projeto de Lei em apreço não apresenta inovações no que se refere à normatização das atividades de comércio exterior. A proposta visa estabelecer parâmetros para atuação do Poder Executivo na condução das relações comerciais no plano internacional, sem, contudo, avançar além do que já dispõe a própria Constituição Federal sobre o tema.

Ante o exposto, quer nos parecer que a proposta seria, ainda, merecedora de discussões adicionais com vistas ao seu aprimoramento, particularmente no que se refere ao que está previsto na Constituição Federal.

O objetivo essencial deste projeto, contido no seu artigo 4º, é o de tornar ilegal a recente decisão do governo brasileiro de reconhecer a China como uma economia de mercado. O resto do projeto, inclusive ao seu artigo 5º, nos parece inócuo, já que os acordos comerciais são submetidos rotineiramente à apreciação do Congresso Nacional. Em relação especificamente ao reconhecimento da China como economia de mercado, encaminhamos Nota Técnica atualizada sobre a questão. Além disso, lembramos que o governo brasileiro já regulamentou a aplicação de salvaguardas específicas às importações chinesas, de modo que os setores produtivos que forem ameaçados poderão ser devidamente protegidos.

1. A China lutou durante aproximadamente 15 anos para poder ter acesso ao GATT e, posteriormente, à Organização Mundial do Comércio (OMC), criada em 1994. Foram negociações muito duras e longas, especialmente com os EUA, que sempre temeram a concorrência, em seu mercado interno, dos baratos produtos chineses.

2. Entretanto, o acesso da China à OMC foi precedido por uma série de acordos bilaterais que propiciaram o apoio de alguns países-chave às intenções da Beijing. O principal deles foi o Acordo Bilateral China/EUA sobre a OMC, firmado em 17 de novembro de 1999, ainda na administração Clinton. Nesse acordo, em troca do apoio dos EUA ao ingresso da China à OMC, Beijing teve de concordar com duras exigências de Washington.

3. Além de impor a abertura às empresas norte-americanas, no prazo de 5 anos após o ingresso da China na OMC, nos serviços de telecomunicações, financeiros e de acesso à internet chineses, Washington exigiu **salvaguardas específicas** de Beijing para proteger o seu mercado interno.

4. A principal delas refere-se aos **direitos antidumping**. Pelo Acordo Antidumping da OMC, a determinação e cálculo do dumping são feitos usualmente da seguinte forma: comparam-se os preços praticados no mercado interno do país exportador com os seus preços de exportação. Caso esses últimos sejam significativamente inferiores aos primeiros, constata-se a prática de dumping.

5. No entanto, a lei norte-americana sobre dumping usa uma fórmula diferente para países cujas economias não sejam consideradas como “de mercado”. Nesses casos, o cotejamento dos preços de exportação não é feito com base nos preços domésticos do país exportador, já que esses seriam distorcidos pela intervenção estatal, mas pelos preços internos de um país de economia de mercado de nível semelhante de desenvolvimento (*surrogate country*).

6. Pois bem, no referido acordo bilateral China/EUA, Washington arrogou-se o direito de usar tal metodologia contra exportações da China **até 15 anos após o ingresso daquele país na OMC**.

7. Quando do ingresso da China na OMC, em 11 de dezembro de 2001, essa mesma salvaguarda foi inserida no artigo 15 do **Protocolo de Acesso da China à OMC**. Assim, qualquer membro da OMC que não reconhecer a China como uma economia de mercado pode usar essa salvaguarda contra importações chinesas, até 11 de dezembro de 2016. Obviamente, a China pode pedir a revisão do status de sua economia periodicamente.

8. Beijing vem alegando, com certa razão, que tal salvaguarda resulta frequentemente em práticas discriminatórias contra a China, já que cabe ao país importador determinar unilateralmente qual terceiro país (*surrogate country*) ele usará como base para determinar a prática de dumping. Além disso, o governo chinês alega também que as reformas pró-mercado que vem implementando já estão num estágio muito avançado, o que possibilitaria a imediata revisão da classificação de sua economia pelos membros da OMC.

9. A campanha do governo chinês pelo reconhecimento de sua economia como uma ‘economia de mercado’ vem produzindo resultados muito satisfatórios. Em julho do ano passado, a ASEAN, organização que congrega Brunei, Cambódia, Indonésia, Laos, Malásia, Myanmar, Cingapura, Tailândia, Filipinas e Vietnã, reconheceu a China como uma economia de mercado. Ademais, países diversos como África do Sul, Nova Zelândia, Argentina, Togo, Benin e Quirguizistão, também já o fizeram. Conforme informações oficiais, a Austrália e outros países estariam prestes a reconhecer a China como uma economia de mercado.

10. Assim sendo, o reconhecimento, pelo Brasil, do status de economia de mercado da China **faz parte de uma tendência internacional que vem se consolidando a cada dia**. Deve-se destacar que o próprio Diretor-Geral da OMC, Supachai Panitchpakdi, elogiou a decisão do governo brasileiro de reconhecer a China

como uma economia de mercado. De acordo com Panitchpakdi: *Desde seu acesso à OMC, há três anos, a China trabalha duro para cumprir o Protocolo de Acesso e A China está fazendo os deveres, aplicando as reformas necessárias para modernizar as suas leis de comércio e as leis relacionadas às atividades comerciais.*

11. Em relação ao possível prejuízo para o Brasil dessa decisão, deve-se considerar, **em primeiro lugar**, que a declaração brasileira não veio de graça. Beijing fez diversas concessões para Brasília. Entre elas, podemos destacar: a abertura do mercado chinês de serviços de automação bancária, tecnologia de informação e de gestão para arrecadação de tributos para empresas brasileiras, o aumento substancial das nossas exportações de carnes bovina, suína e de aves, o reconhecimento, pela China, de que o Brasil é um destino turístico privilegiado, a compra, que não estava prevista, de 10 aviões da EMBRAER no decorrer do próximo ano e os cerca de 10 bilhões de dólares que a China investirá no Brasil em curto e médio prazos.

12. Em **segundo lugar**, e mais importante, o Brasil continuará aplicar a suas tarifas às importações chinesas e a **poder usar salvaguardas que independem da determinação de dumping pela metodologia específica aplicável à China**. Com efeito, o Acordo de Salvaguardas da OMC determina, em seu Artigo 2, que qualquer de seus membros pode aplicar salvaguardas às importações, com ou sem dumping, que *causam ou ameçam causar prejuízo grave ao setor nacional que produz bens similares ou diretamente concorrentes*.

13. Neste caso, seria necessário que o país demonstre, através de uma **investigação**, cujos resultados deverão ser apresentados ao Comitê de Salvaguardas da OMC e ao governo do país exportador, que as importações estão crescendo num ritmo e volume tais que os sérios danos reais ou potenciais são concretos. Uma vez demonstrado o prejuízo real ou potencial, pode-se estabelecer, ao amparo da OMC, salvaguardas (sobretaxas ou cotas), na medida proporcional para sanar os prejuízos, por até (04) quatro anos, prorrogáveis por igual período, caso se constate que elas ainda são necessárias (artigo 7 do Acordo).

14. O Acordo de Salvaguardas da OMC também prevê, em seu artigo 6, que, **em circunstâncias críticas**, um país poderá impor, pelo prazo de até 200 dias, **salvaguardas provisórias**, sob a forma de aumento nos impostos de importação, a produtos que causem ou ameacem causar prejuízos graves à produção doméstica. Findo esse prazo, o país reclamante deverá ter provado a existência desse prejuízo real ou potencial para continuar a aplicar a salvaguarda.

15. Além disso, o Protocolo de Acesso da China à OMC permite, em seu **artigo 16**, que qualquer membro aplique **salvaguarda específica a produtos chineses**. Esta salvaguarda específica é de mais fácil implementação, pois não necessita da realização de investigação e não se refere à “grave prejuízo”, mas simplesmente a “desorganização do mercado”, entendida como dano material significativo real ou potencial à produção doméstica. Basta que sejam realizadas consultas bilaterais ao governo chinês. Caso essas consultas não cheguem a bom termo em 60 dias, o país

reclamante pode impor **unilateralmente**, pelo prazo de dois anos, salvaguardas específicas a produtos chineses que estejam causando ou ameacem a causar danos a produção nacional. Além disso, o parágrafo 7 do artigo 16 faculta, em caso de ameaça iminente, a **aplicação imediata de salvaguarda provisória pelo prazo de 200 dias**, prazo durante o qual o país reclamante deverá proceder às consultas previstas para manter a salvaguarda.

16. Contudo, há um **óbice** para a aplicação das salvaguardas específicas pelo Brasil. É que a aplicação do artigo 16 do Protocolo de Acessão da China à OMC ainda não foi regulamentada internamente. Ressalte-se que a Argentina, nosso principal parceiro do Mercosul, já o fez, através do Decreto nº 1859, de 17 de dezembro de 2004.

17. Saliente-se, no entanto, que o Presidente Lula já determinou a regulamentação de tais salvaguardas específicas.

18. Há ainda outro obstáculo. É que a regulamentação chinesa da aplicação das salvaguardas específicas esclarece, em seu artigo 32, que, quando for aplicada **salvaguarda discriminatória** contra a China, o governo chinês adotará “contramedidas” contra o país que as adotar. Assim sendo, parece que o governo chinês não aceitará passivamente quaisquer salvaguardas específicas. Será necessário, portanto, um processo transparente e bem-embasado para se evitar retaliações.

19. Em relação especificamente aos produtos têxteis, o artigo 242 do Protocolo de Acessão da China à OMC estabelece que qualquer país, ante a constatação de desorganização do seu mercado doméstico desses produtos, pode requerer consultas ao governo chinês. Assim que receber esse requerimento, o governo chinês terá de reduzir as suas exportações até um máximo de 7,5 % (6% no caso da lã) sobre o que exceder às importações verificadas no primeiro dos 12 meses anteriores à data da consulta. A consulta poderá durar 90 dias. Caso não se chegue a um acordo satisfatório, o país reclamante poderá aplicar essa salvaguarda pelo período de um ano, independentemente das aplicação posterior de salvaguardas feitas ao abrigo do artigo 16 do Protocolo de Acessão da China à OMC ou do artigo 2 do Acordo de Salvaguardas da OMC. Essa cláusula específica sobre têxteis vale até 31 de dezembro de 2008.

20. Assim, caso a produção brasileira de calçados, roupas e têxteis e brinquedos (os nossos setores teoricamente mais sensíveis à concorrência chinesa) seja ameaçada, o governo brasileiro poderá aplicar salvaguardas (específicas ou gerais) para protegê-la, sem ter de provar nenhum dumping pela metodologia do Protocolo, conforme as regras da OMC.

21. Ademais, o Brasil poderá a continuar a usar as **normas gerais e costumeiras do Acordo Antidumping da OMC**, bem como as do Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias, as quais aplicam-se a todos os membros daquela organização multilateral.

22. Na nossa modesta opinião, o Brasil, em virtude de seus interesses estratégicos com a China, deve evitar ao máximo a aplicação de **salvaguardas específicas**, conforme prevê o artigo 16 do Protocolo de Acesso. Dever-se-ia dar prioridade ao uso dos artigos 2 e 6 do Acordo de Salvaguardas da OMC, os quais aplicam-se a todos os membros daquela organização multilateral. Destaque-se que, se a salvaguarda for bem fundamentada, **ela pode se manter por até 08 anos**. O dano a outros países seria apenas marginal, pois foram as importações da China que cresceram muito nos últimos meses.

23. Em **terceiro lugar**, como se trata de uma declaração voluntária, feita em âmbito bilateral, o Brasil poderá revertê-la, se assim considerar conveniente.

24. Em **quarto lugar**, o Brasil tem poucos contenciosos comerciais com a China, e todos eles estão concentrados em setores que empregam pouca mão-de-obra (vide anexo).

25. Em **quinto lugar**, e mais importante, o Brasil não assinou um acordo de livre comércio com a China, de modo que as barreiras tarifárias e não-tarifárias, bem como as salvaguardas comerciais previstas nos acordos da OMC continuam valendo.

26. Portanto, qualificar a declaração brasileira reconhecendo a China como uma economia de mercado de “crime de lesa-pátria”, como fizeram alguns no passado, é apressado e irresponsável, para dizer o mínimo.

27. Considere-se, finalmente, que o Brasil vem obtendo vultosos superávits em seu comércio bilateral com a China (no ano passado, o Brasil obteve um superávit comercial de 1.730.000.000- um bilhão e setecentos e trinta milhões de dólares), de modo que teríamos muito espaço a percorrer, antes da nossa parceria estratégica com aquele país nos prejudicar, em termos comerciais. Houve, contudo, forte crescimento de importações chinesas para o Brasil, neste primeiro semestre de 2005.

II- VOTO DO RELATOR

Em face do exposto, o voto do relator é pela rejeição do Projeto de Lei nº4.710, de 2004.

Sala da Comissão, em de de 2005.

Deputado ANDRÉ COSTA
Relator