

## **PROJETO DE LEI Nº 454, DE 2003.**

Suspende as preferências tarifárias no comércio interno do Mercosul para o açúcar e todos os produtos alimentícios que contenham 10% ou mais de açúcar em sua composição.

**AUTOR:** Deputado Antonio Carlos Mendes Thame.

**RELATOR:** Deputado Cezar Schirmer.

### **I – RELATÓRIO:**

O Projeto de Lei nº 454, de 2003 tem o escopo de suspender as preferências tarifárias no comércio interno do Mercosul para o açúcar e todos os produtos alimentícios que contenham 10% ou mais de açúcar em sua composição.

O projeto em apreço é de autoria do ilustre Deputado Antonio Carlos Mendes Thame e foi apresentado em 19 de março de 2003. Por tratar de tema de interesse do Mercosul, a proposição foi distribuída inicialmente à hoje extinta Representação Brasileira na Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, por força da então vigente Resolução nº 1 de 1996-CN. Recebida na Representação Brasileira na CPCM em 28 de maio de 2003, foi designado relator o nobre Deputado Dr. Rosinha. A seguir, a matéria foi objeto de pedido de urgência e sofreu alteração no seu regime de tramitação. A proposição foi então distribuída, concomitantemente, à Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio; à Comissão de Finanças e Tributação; e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para que estas se manifestassem sobre a

matéria contemporaneamente à Representação Brasileira na Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul.

Quanto ao mérito, o projeto mereceu parecer favorável destes três órgãos técnicos (CDEIC, CFT E CCJC). Particularmente, na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, o parecer do relator não chegou a ser votado porque sobreveio o arquivamento da matéria. Tal parecer, embora favorável quanto à constitucionalidade e juridicidade, foi contrário quanto à técnica legislativa. Nesse ínterim, a matéria recebeu parecer contrário do relator na Representação Brasileira na Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, Deputado Dr. Rosinha, e, também, foi objeto de pedido de vista naquela Representação, que resultou na apresentação de Voto em Separado, pela aprovação, por parte do Senador Rodolfo Tourinho e do saudoso Deputado Júlio Redecker.

Em 31 de janeiro de 2007 a proposição foi arquivada, nos termos do Artigo 105 do Regimento Interno. Posteriormente, em 20 de abril de 2007, ocorreu o desarquivamento da proposição, em virtude de apresentação e aprovação de requerimento com tal finalidade, apresentado pelo autor, o ilustre Deputado Antonio Carlos Mendes Thame. Reiniciou-se assim sua tramitação, sendo que, desta feita, a distribuição contemplou o exame preliminar por parte da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, a qual deverá sobre ela se manifestar, cabendo o exame, posteriormente, conforme a nova distribuição, às Comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio; de Finanças e Tributação; e Constituição e Justiça e de Cidadania

Tal distribuição se deu em observância ao disposto (em face do advento do Parlamento do Mercosul) na Resolução nº 1, de 2007-CN, de 24 de julho de 2007, do Congresso Nacional, a qual instituiu a Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, definindo-a como substituta legal da Representação Brasileira na Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul e, também, como órgão de ligação entre o Congresso Nacional e o Parlamento do Mercosul. Segundo tal diploma legal, a Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul passou a ser competente para examinar, preliminarmente, no âmbito do Congresso Nacional, as matérias de interesse do Mercosul, como é o caso do Projeto e Lei em apreço.

Portanto conforme determina a Resolução nº 1, de 2007-CN, compete à Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, apreciar a matéria sob exame, segundo reza o seu artigo 3º, inciso I, nesses termos:

*“Art. 3º Compete à Representação Brasileira, entre outras atribuições:*

*I - apreciar e emitir parecer a todas as matérias de interesse do Mercosul que venham a ser submetidas ao Congresso Nacional, inclusive as emanadas dos órgãos decisórios do Mercosul, nos termos do artigo 4º, inciso 12, do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul; (...)”*

Ainda, segundo o disposto no artigo 5º, inciso I, da Resolução nº 1, de 2007-CN, caberá à Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, apreciar a matéria quanto ao mérito e apresentar o projeto de decreto legislativo correspondente. Assim, dispõe o artigo 5º, inciso I:

*“Art. 5º Em se tratando de normas que não estejam sujeitas ao procedimento preferencial de que trata o art. 4º desta Resolução, conforme exame preliminar feito pela Representação Brasileira, observar-se-á o seguinte procedimento:*

*I – a Representação Brasileira examinará a matéria quanto ao mérito e oferecerá o respectivo projeto de decreto legislativo; (...)”*

Com efeito, em 1º de outubro de 2007, recebemos honrosamente a designação para relatar a matéria.

O Projeto de Lei nº 454, de 2003 tem por objetivo estabelecer a proibição, para o Estado brasileiro, da concessão de preferências tarifárias, por parte do Brasil no âmbito do Mercosul, incidentes sobre a importação de açúcar e de produtos que tenham o açúcar como ingrediente de sua composição, provenientes dos países do Mercosul. Tal proibição deverá vigor, nos termos do artigo 1º do projeto, enquanto forem mantidas as barreiras tarifárias e não-tarifárias ao livre comércio de açúcar entre os países do Mercosul.

Nos termos do Projeto, o Brasil passará a considerar o açúcar como “produto extra-zona”, ou seja, um produto excluído da zona de livre comércio estabelecida pelo Mercosul. Ademais, conforme referimos, o projeto

suspende as preferências tarifárias, para os países do Mercosul, de produtos alimentícios que contenham 10% ou mais de açúcar em sua composição, independente de cumprirem o regime de origem no Mercosul.

É o relatório.

## **II – VOTO DO RELATOR:**

O projeto de lei em apreço tem sido objeto de aguerrido debate no Congresso Nacional, tanto na Câmara dos Deputados, como na extinta “Representação Brasileira na Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul” sucedida pela atual “Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul”, nos termos da Resolução nº 1, de 2007-CN, de 24 de julho de 2007. Tal polêmica tem origem distante, nos primórdios do processo de integração econômica e comercial promovido no âmbito do Mercosul, o qual contemplou, desde o início, a título de exceção, a exclusão de determinados produtos do esquema de liberalização do comércio intra-zona, entre eles o açúcar. Para tais produtos, considerados sensíveis, por razões diversas, o Mercosul estabeleceu regimes especiais de comércio. Portanto, alguns bens foram dessa forma excluídos do livre comércio no interior do bloco econômico, conforme as listas de exceções acordadas. Posteriormente, tais listas foram extintas e passou a vigor o livre comércio para todos os bens no Mercosul, com algumas exceções. O açúcar seguiu sendo uma exceção, sendo que mais tarde inclusive, na Argentina, foi aprovada legislação prevendo a instituição de barreiras tarifárias, com a aposição de direitos alfandegários, devidos na importação do produto naquele país.

A taxação das importações de açúcar, imposta pela Argentina atinge diretamente as exportações brasileiras do produto para o vizinho país. Os protestos do governo brasileiro e dos nossos produtores contra a mencionada barreira tarifária deram origem a um importante contencioso comercial entre os dois países, com caráter único no Mercosul e ainda sem solução.

Além da exclusão do açúcar do livre comércio promovido pelo Mercosul, o Senado argentino aprovou a aplicação de uma tarifa de 20% para a importação de açúcar. Com a medida, o Senado argentino rejeitou o veto do Presidente Eduardo Duhalde a uma lei anterior do Congresso, que estabelecia a proteção para o açúcar argentino. Com o veto, o ex-Presidente Duhalde pretendia começar um período de relações sem conflitos graves com o Brasil. A rejeição ao veto presidencial foi por unanimidade, o que indica o poder dos usineiros das províncias do Norte do país, principalmente as de Jujuy, Salta e Tucumán. Os governos dessas províncias argumentam que a produção de açúcar brasileiro recebe subsídios indiretos, através do Pro-álcool. Na prática, o veto permitiu que os argentinos aplicassem sobretaxas fixas para importação de açúcar de US\$ 44 dólares por tonelada, mais as alíquotas de 18% e 21% para as zonas intra e extra-Mercosul. Os usineiros argentinos vêm sustentando, há anos, que precisam de tempo para poder modernizar os equipamentos tornar-se mais competitivos, para poder enfrentar a produção brasileira.

À época da decisão do Senado argentino, o Ministério das Relações Exteriores reagiu, divulgando nota sobre a proteção tarifária adicional por esse definida, nestes termos:

*“O governo brasileiro tomou conhecimento, com profunda preocupação, do resultado da votação no Senado argentino, ocorrida na noite de 6 de março do corrente(2003), tendente a derrubar o veto presidencial à lei que prevê sobretaxa de proteção para o açúcar argentino, com repercussões negativas para as exportações de açúcar brasileiro para aquele mercado. A perspectiva de perenização, por lei, de uma sobretaxa de proteção ao açúcar argentino emite um sinal preocupante com repercussão negativa não só para as relações comerciais bilaterais, mas também para os esforços que estão sendo desenvolvidos com grande empenho para revitalizar o Mercosul. O governo brasileiro permanece aberto à negociação de um entendimento definitivo sobre açúcar no âmbito do Mercosul, capaz de oferecer as garantias requeridas para o setor açucareiro no Noroeste argentino e favorecer o aumento da integração produtiva entre os setores privados dos dois países.”*

Não obstante a postura adotada pelo Governo brasileiro e até as ameaças de recurso e pedido de um painel junto à Organização Mundial do Comércio, a questão permanece sem solução.

O Brasil é o maior produtor mundial de cana-de-açúcar. É também o maior produtor e exportador mundial de açúcar e de álcool (etanol). Nosso país é o produtor de açúcar mais competitivo do mundo, com custos que giram em torno de US\$ 150/t. Segundo o IBGE, em 2006, o Brasil ampliou sua produção de cana-de-açúcar em 8,1%, em relação ao ano anterior, alcançando 457.245.516 t. Além do incremento da produção, a crescente demanda por álcool nos mercados interno e externo influenciou no preço do produto, levando a um crescimento de R\$ 3,8 bilhões (29%) no valor da produção, que atingiu quase R\$ 17 bilhões em 2006. A área também vem crescendo nos últimos anos, ultrapassando os 6,0 milhões de hectares nesse período.

Como maior produtor global, o Brasil detém cerca de 23% da produção no mundo, sendo responsável por cerca de 37% do açúcar comercializado no mercado internacional. As exportações brasileiras de açúcar vêm crescendo ano a ano e segundo a Secretaria de Comércio Exterior - SECEX, totalizaram 19,59 milhões de toneladas em 2006. No caso do álcool, as exportações alcançaram 3,42 bilhões de litros no mesmo período.

Enfim, o setor sucroalcooleiro é altamente desenvolvido no Brasil, graças, principalmente, ao impulso dado ao setor à época da crise do petróleo nos anos setenta, que resultou no lançamento do programa de substituição de combustíveis fósseis por um combustível renovável, o pró-álcool, que obteve grande êxito, do qual colhemos frutos até os dias atuais, além de deter boas perspectivas de crescimento, diante do esgotamento das reservas de Petróleo. O estímulo e a expansão do setor no Brasil possibilitou - em função de pré-condições de solo, disponibilidade de terras, clima e tradição da cultura canavieira, somados ao pró-álcool - o alcance de elevados índices de produtividade e eficiência, com economia de custos e geração de grande economia de escala nas atividades ligadas ao cultivo de cana-de-açúcar e à produção de açúcar e de álcool, sobretudo de álcool combustível.

Em consequência desse processo, com o crescimento da cultura canavieira, os produtores de açúcar no Brasil encontram-se em condições

de ofertar o produto a preços extremamente competitivo nos mercados interno e internacional e não dependem, para tanto, de uma política governamental que lhes conceda subsídios. Por essas razões, não encontra respaldo na realidade o argumento de que o setor é subsidiado no Brasil, argumento este que foi defendido pelos produtores canavieiros argentinos e, também pela União Européia. Tal alegação já foi formalmente desqualificada pela OMC, mas, em última instância, serviu de base para a imposição da proteção tarifária, consignada em lei pelo governo da Argentina, mais precisamente, em face da decisão do Senado argentino, com a derrubada do veto do Presidente Eduardo Duhalde, contrário à imposição das tarifas de importação de açúcar. Na realidade, simplesmente, os produtores brasileiros possuem melhores condições de produção. São muitos condicionantes que determinam a vantagem comparativa brasileira, baseada em variáveis de ordem climática, de extensão de cultivo, volume de produção e logística - que geram economias de escala – de desenvolvimento de biotecnologia aplicada, de técnicas de plantio, colheita e beneficiamento, de disponibilidade de mão-de-obra, bem como o desenvolvimento dos processos industriais de processamento e refino das matérias primas, resultando em produtos finais, açúcar e álcool de excelente qualidade, internacionalmente reconhecida, a preços competitivos.

Com relação ao tema de subsídios ao açúcar, o Brasil, Austrália e Tailândia ingressaram com pedido de “painel” na Organização Mundial do Comércio (OMC) contra os subsídios da União Européia (UE) aplicados ao açúcar. Na verdade, tratou-se uma ação brasileira, que foi acompanhada pela Austrália e pela Tailândia, e motivada, principalmente, pelos subsídios que os países pertencentes à União Européia concedem à produção e às exportações do açúcar branco produzido a partir da beterraba. As distorções geradas pelas políticas de apoio à produção e às exportações da União Européia são evidentes, pois o açúcar produzido a partir da beterraba pelos países europeus tem um custo de produção de US\$ 700, enquanto o preço no mercado internacional não chega a US\$ 260 a tonelada. No julgamento do painel, em 28 de abril de 2005, a OMC decidiu em favor dos três países proponentes, Brasil, Austrália e Tailândia, dando-lhes ganho de causa, em última instância (após o julgamento de recurso da União Européia).

Mas, o importante a destacar é que no contexto da mencionada decisão assentou-se também a comprovação oficial, por parte a OMC, de que não existe subsídio ao açúcar brasileiro. Tal decisão atinge diretamente a prática vigente, por muitos anos, por parte de vários países produtores de açúcar, entre eles a Argentina, que justificavam a concessão de subsídios internos ou a imposição de tarifas protecionistas - proporcionando aos seus produtores poder de competitividade - alegando a sua necessidade para concorrer com os subsídios concedidos pelo Brasil. Neste sentido, a decisão da OMC evidenciou internacionalmente a competência do setor de cana-de-açúcar, ao constatar a capacidade brasileira de produzir e concorrer no mercado exterior sem a adoção de mecanismos que distorcem os preços.

Quanto ao comércio intra-zona no Mercosul, a integração e liberalização do comércio de açúcar não têm chegado sequer a entrar na pauta das reuniões com a prioridade e dedicação que exigiria. Não é possível que sigamos assim. É preciso que se enfrente a questão e que seja negociada uma proposta de integração do setor açucareiro à união aduaneira do Mercosul. No início das negociações do Mercosul existiu esforço sempre rechaçado pela Argentina, com argumentos falsos, de que o Brasil subsidiava a produção de cana-de-açúcar, de açúcar e de álcool. Já faz porém, alguns anos, que o assunto não tem merecido a atenção que exige.

A tarifação das importações de açúcar por parte da Argentina é uma medida que está na contra-mão do espírito de liberalização comercial do Mercosul. Trata-se de medida protecionista, destinada a permitir o funcionamento da menos eficiente indústria local. É normal em esquemas de integração econômica, que contemplam a formação de um mercado comum, que os setores dos países participantes que apresentam menores índices de produtividade busquem defender-se mediante a obtenção de proteção tarifária e não-tarifária, ainda que no contexto de um programa de liberalização do comércio. Isto aconteceu no processo de formação da Comunidade Européia, o qual se caracterizou por avanços e recuos mas, também, pela inexorabilidade quanto à sua implantação, o que resultou na instituição da União Européia. A consolidação do livre comércio na Europa unida, assim como vem acontecendo no Mercosul, foi alcançada a duras penas, tendo que superar enormes pressões e *lobbies* de setores industriais, agrícolas e de serviço, que simplesmente se recusavam a



assistir passivamente à transferência da produção de determinados bens e serviços para empresas com sede em países onde existem vantagens comparativas, no âmbito do mesmo bloco econômico. Este é o caso dos produtores de cana-de-açúcar do norte da Argentina, que têm de enfrentar a dura realidade de não possuir condições de concorrer com o setor sucroalcooleiro brasileiro.

Assim, se a Argentina persiste com sua política de proteção à produção local de açúcar, com a imposição de barreiras tarifárias à importação de açúcar do Brasil, apesar do Mercosul, nos parece justo que se aplique, no caso, pelo menos, o princípio da reciprocidade, que rege a condução das relações internacionais e, em especial, o comércio internacional, o qual é universalmente reconhecido como um via de mão dupla. Se o açúcar, seus derivados e produtos que contêm açúcar em sua composição, produzidos no Brasil, não gozam de preferências comerciais para ingresso na Argentina - aliás, pelo contrário, são onerados por força de lei local - também o açúcar, derivados e produtos que contêm açúcar em sua composição, produzidos ou originários da Argentina não devem, em aplicação do princípio da reciprocidade, gozar de preferências tarifárias ou isenções tributárias quando de sua importação para o Brasil. Este é o fundamento que justificou a apresentação do projeto de lei que ora consideramos, razão pela qual somos favoráveis à sua aprovação.

Portanto, se o açúcar é um produto que foi excluído, no que se refere à Argentina, por força da lei daquele país, da União Aduaneira criada pelo Mercosul, não há porque o Brasil - assim como os demais Estados Partes do Mercosul - aplicar ou admitir o regime de livre circulação para o açúcar ou para os produtos que o tem em sua composição.

Finalmente, cabe ressaltar que a aprovação do projeto em apreço não se constitui em medida de retaliação, mas de busca de restabelecimento da equidade, e visa à correção de um desequilíbrio existente de longa data, um problema cujos esforços para o equacionamento demonstraram-se cabalmente infrutíferos. Ademais, note-se que a redação do projeto é compatível e até voltada à eliminação de toda e qualquer barreira tarifária e não-tarifária ao comércio e açúcar, pois ele propõe que a suspensão de preferências comerciais seja aplicada de forma condicional pelo Brasil. Em outros termos, a atribuição ao

açúcar (por parte do Brasil) da condição de produto extra-zona no Mercosul, assim como a supressão de preferências comerciais aos países do Mercosul, é destinada a viger se e somente enquanto forem mantidas barreiras tarifárias e não-tarifárias ao livre fluxo do comércio de açúcar por parte dos demais países do Mercosul. Trata-se, portanto, de medida legítima, que se encontra em consonância, inclusive, com as normas da OMC sobre o comércio internacional e sobre os acordos regionais de comércio, tais como as áreas de livre comércio e as uniões aduaneiras, espécie na qual o Mercosul se enquadra, ainda que de modo imperfeito.

Ante as razões expostas, **VOTO** pela aprovação do Projeto de Lei nº 454, de 2003, nos termos de sua redação.

Sala da Comissão, em        de        de 2007.

Deputado Cezar Schirmer  
Relator