

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N° 1.810, DE 2009

(MENSAGEM N° 56/2006)

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.

Autora: Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional

Relator: Deputado Professor Victorio Galli

I - RELATÓRIO

Vem a esta Comissão o Projeto de Decreto Legislativo n.º 1.810, de 2009, proposto pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. A iniciativa aprova o texto do Acordo sobre Transporte Marítimo entre o Governo do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América, celebrado em Washington, em 30 de setembro de 2005.

O Acordo comprehende as seguintes características: (i) aplica-se apenas ao transporte de longo curso, dele excetuando, todavia, o transporte de cargas a granel; (ii) garante que o tráfego bilateral e o tráfego com terceiros países esteja aberto a embarcações das duas Partes, de forma justa e não discriminatória; (iii) garante que cargas de natureza reservada de uma Parte possam ser transportadas por embarcações da outra Parte, salvo no caso de carga militar e de carga de assistência agrícola; (iv) determina que a autorização para transporte de carga reservada seja dada com rapidez, fixando prazo para tanto; (v) exige que as Partes não ofereçam tratamento diferenciado

a suas embarcações, em termos de direito de propriedade, liberdade de operação e tributação; (vi) determina que as Partes reconheçam tarifas e documentos emitidos por operadores de transporte multimodal ou por intermediários de transporte no tráfego bilateral, desde que consoantes às leis de qualquer uma das duas Partes; (vii) determina que as Partes troquem entre si, amiúde, informações detalhadas sobre o tráfego bilateral de cargas; (viii) exige que as Partes se consultem sobre alterações nas suas legislações que possam afetar o Acordo; (ix) garante que as Partes tomem qualquer ação legítima, de acordo com o direito internacional, para a proteção de seus interesses de segurança; (x) define que as autoridades competentes, para efeito de aplicação do Acordo, serão, do lado brasileiro, a ANTAQ, e do lado norte-americano, a MARAD; (xi) estipula um prazo de cinco anos de vigência, com sucessivas renovações por períodos de um ano, se assim concordarem as Partes.

De acordo com a exposição de motivos que acompanha o texto do Acordo, perseguir um tráfego marítimo livre e aberto é da maior importância, pois o comércio realizado por via marítima entre os dois países é muito significativo – 42 milhões de toneladas em 2004. A liberação de cargas reservadas, continua a exposição de motivos, reforça essa idéia e permite a compatibilização da legislação dos dois países.

Na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, manifestou-se contrariamente à aprovação do Acordo o Deputado Jair Bolsonaro, relator originalmente designado para a matéria. Para S.Ex.^a, liberar as cargas reservadas neste transporte marítimo bilateral colocaria as empresas brasileiras de navegação em clara desvantagem, dados os benefícios e os investimentos dirigidos pelo Governo dos Estados Unidos à sua frota mercante, diz. A despeito desse parecer, prevaleceu posição favorável à aprovação do Acordo, tendo sido designado para elaborar o parecer vencedor o Deputado Marcondes Gadelha.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Costuma-se arguir motivações de natureza econômica e de segurança para que o transporte marítimo internacional de carga adquirida pelo poder público ou sob benefícios concedidos pelo poder público fique a cargo de empresas de navegação nacionais. O aspecto da segurança nacional é evocado por conta de o transporte de certas cargas por estrangeiros, como no caso das cargas militares, implicar os riscos de suspensão de fornecimento e de quebra de confidencialidade. No plano econômico, justifica-se a reserva de cargas em face da existência de empresas estrangeiras de navegação que recebem auxílio e incentivos de seus governos, concorrendo pela prestação de serviço de transporte marítimo internacional em condições supostamente mais favoráveis do que as experimentadas pela marinha mercante de países que não concedem privilégios à atividade. Nessa direção, a chamada reserva de cargas governamentais seria um expediente para minimizar os efeitos da competição assimétrica sobre a saúde econômico-financeira das empresas de navegação do próprio país.

Muito embora esses argumentos continuem a ter grande aceitação de parte do corpo político, aqui e alhures, não acredito que possam ser empregados com sucesso contra a celebração do acordo de transporte marítimo nos termos em que o fazem Brasil e Estados Unidos.

De imediato, cabe ressaltar o fato de que as cargas de natureza militar estão excluídas do acordo. Como elas são o grande e principal exemplo de tipo de carga que, em tese, pode trazer repercussões para a segurança nacional, aquele primeiro argumento fica enfraquecido aqui. De qualquer maneira, como se pode alegar que existem outras cargas cuja natureza estratégica é semelhante à das cargas militares, é necessário dizer algo sobre o assunto. Primeiro, um esclarecimento: não se está produzindo norma para período de exceção, como são as guerras; o acordo foi celebrado em tempo de paz e nada há no horizonte que remotamente indique alguma beligerância mais à frente. Vigendo a normalidade nas relações internacionais, a segurança nacional estará tanto mais preservada quantas forem as possibilidades de acesso que o poder público tiver a meios de transporte, nacionais ou não. O importante, nessa circunstância, é que haja disponibilidade de transporte marítimo para a carga governamental que se deseja importar;

disponibilidade, diga-se, em embarcação com tecnologia e porte adequados. Períodos de guerra à parte, parece muito mais perigoso para a segurança nacional submeter a importação de cargas governamentais a apenas um grupo restrito de transportadores, cuja nacionalidade brasileira, apenas isso, não lhes confere qualidades operacionais e comerciais superiores às da concorrência. De resto, é preciso enfatizar que o transportador estrangeiro, em circunstâncias normais, repito, não tem qualquer interesse em colocar sua reputação em risco, oferecendo-se ou se sujeitando a terceiros, para os quais o extravio da carga ou o conhecimento do conteúdo dela poderia ser útil. O maior desejo de quem comercia ou presta serviço é manter satisfeita sua clientela. Nenhuma empresa de navegação que pretenda atuar por longo tempo no concorrido mercado do transporte marítimo há de ignorar isso.

Em razão da ênfase que acima se deu à celebração do acordo em tempo de paz, não me surpreenderia se a seguinte dúvida fosse lançada: a reserva de carga não é necessária para garantir a existência de uma marinha mercante nacional forte, capaz de atender os interesses do país em tempo de guerra? Bem, aqui seria preciso devolver outra pergunta: o sentido de nossas ações políticas mais amplas deve estar baseado na perspectiva de o Brasil envolver-se em conflito armado ou no fato de o Brasil viver, assim como a maior parte da comunidade de nações, uma época de paz? E não apenas isso: apelando ao *reductio ad absurdum*, seria preciso reconhecer que, se a marinha mercante brasileira precisa de proteção em tempo de paz, para que nos sirva bem durante a guerra, também precisa de proteção qualquer outro setor ou atividade que possa garantir-nos autonomia no curso de um conflito. Segundo esse raciocínio, tais setores ou atividades, se deixados à sorte das leis de mercado, estariam menos, e não mais, preparados para responder ao aumento da demanda decorrente da redução das importações em tempo de guerra. Eis um contra-senso. Não há indústria ineficiente que vá oferecer produto ou serviço eficiente em tempo de guerra: só a industria eficiente pode fazer isso, pois apenas ela se ocupa de evolução tecnológica, corporativa e comercial; apenas ela se ocupa de selecionar os melhores fornecedores, de comprar ao menor preço e de vender exatamente aquilo que é pedido pelos consumidores; apenas ela tem poder de reação em curto prazo, essencial no esforço de guerra, pois está acostumada às investidas dos concorrentes.

Passo agora ao argumento de natureza econômica.

Não posso começar minha crítica à reserva de cargas sem evocar o princípio do livre comércio. À partida, não pode haver quem conteste o benefício mútuo obtido da compra e da venda voluntárias. Para o comprador, será sempre melhor que, no lugar de poucos, haja muitos vendedores; para o vendedor, será sempre melhor que, no lugar de poucos, haja muitos compradores. Isso não pode ser contestado, falemos de indivíduos ou de nações. Se o legislador decide que os governos federal, estaduais e municipais somente podem contratar os serviços de empresas de navegação brasileiras, deve fazê-lo ciente de que está impondo perdas ao poder público e, consequentemente, aos contribuintes. Isso é inescapável porque, do contrário, ter-se-ia que admitir, absurdamente, que os nacionais sempre praticam preços menores do que os dos concorrentes estrangeiros e sempre oferecem serviço de melhor qualidade. O fato é que qualquer restrição ao livre comércio reduz a satisfação tanto de compradores como de vendedores. A questão é saber se a sociedade tem noção das perdas que sofrerá e se concorda com a assunção delas, em nome de certos fins, que não sabe de antemão se alcançará.

Como foi dito no início deste parecer, a reserva de cargas governamentais deveria servir ao propósito econômico de mitigar os efeitos da concorrência internacional – impulsionada por medidas de apoio de governos às suas frotas mercantes – sobre a saúde financeira e a perspectiva econômica das empresas nacionais de navegação. Pois bem. Passados quarenta anos desde a edição do Decreto-lei n.º 666/69, a medida já não pode ser avaliada com base nas pretensões que originalmente motivaram sua implementação. Deixou de ser uma questão puramente teórica saber se as perdas decorrentes da contratação de serviços por maior preço – inerentes a qualquer política de restrição comercial – podem ser compensadas pelo fortalecimento da marinha mercante brasileira, como se supunha. Hoje, a questão também é de caráter empírico. A medida surtiu os resultados esperados? Mudaram as condições por força das quais se pretendia justificar a reserva de cargas?

Observando-se a evolução da tonelagem bruta das embarcações da frota mercante brasileira empregada no transporte marítimo de longo curso, nos últimos quarenta anos, é possível distinguir claramente dois períodos: o que se estende do começo dos anos setenta até meados dos anos oitenta e o que vai desde esse marco até quase o presente. No primeiro período, houve crescimento significativo da capacidade de carga dos navios nacionais; a partir de 1986, houve decréscimo constante da tonelagem, até por

volta de 2006, último ano dos levantamentos de que tive conhecimento. De acordo com a ANTAQ, hoje as empresas brasileiras de navegação respondem por apenas cerca de 10% do mercado de fretes marítimos internacionais, gerados por importação e exportação brasileiras. E mais: atuam, majoritariamente, com embarcações estrangeiras afretadas.

Ora, a simples constatação dos movimentos de ascensão e de queda da frota dedicada ao longo curso desautoriza-nos a cogitar que a reserva de cargas governamentais – prescrição mantida durante os dois períodos considerados – possa ser capaz de influenciar o comportamento da marinha mercante brasileira, nesse ramo internacional da atividade. Na década dos setenta, muito mais se fez e muito mais havia do que a mera determinação de se embarcar carga importada pelos governos em embarcações brasileiras. O crescimento da capacidade de carga da frota nacional pode ser explicado pela adoção de programas de incentivo, tanto para a marinha mercante quanto para a indústria da construção naval do país, bem mais amplos e ambiciosos do que a prescrição de carga. Vivia-se época de forte crescimento do produto interno brasileiro, de poucas experiências na segmentação da produção por países, de regulamentação na distribuição dos fretes marítimos internacionais e de avanço ainda discreto no emprego intensivo de recursos tecnológicos tanto na fabricação como na operação de embarcações. Foi sob esse cenário que surtiram efeito as medidas tomadas para a ampliação da frota mercante. Quando esse cenário se desfez, de nada adiantou garantir às companhias brasileiras o privilégio de transportar a carga importada pelos governos. A frota mercante nacional empregada no longo curso foi sendo reduzida a passos largos com o fim das conferências de frete, as alterações institucionais e legais promovidas no país na década dos noventa, o forte crescimento das chamadas bandeiras de conveniência, o surgimento de enormes empresas globais dedicadas não somente ao transporte marítimo mas a variadas etapas do processo logístico, o aumento expressivo da capacidade de carga e da tecnologia incorporada às novas embarcações, o ingresso do país num período de letargia econômica e, para não mencionar outras variáveis, a crescente falta de competitividade dos estaleiros nacionais.

Em suma, o que pretendo enfatizar é a complexidade do conjunto de fatores que pode levar à ascensão ou à derrocada da marinha mercante. Outras razões poderiam ter sido lembradas, mas acho essencial que fique clara, a partir da apresentação que aqui se fez dos motivos mais gerais

que levaram ao crescimento e à redução da participação brasileira no longo curso, a fragilidade da tese segundo a qual a reserva de cargas dos governos pode exercer influência significativa sobre o comportamento da indústria de transporte marítimo do país. Se perdas oriundas de compras governamentais a maior preço se justificavam pela pretensão de defender a marinha mercante da concorrência internacional, é evidente que tal justificativa não pode mais ser evocada, em vista dos fatos.

Faço todas essas considerações mas deixo patente um aspecto crucial da discussão: o acordo que se analisa não tem a finalidade de revogar a reserva de cargas, *in totum*. Essa revogação vale apenas para o tráfego marítimo entre Brasil e Estados Unidos, e mesmo assim por um prazo limitado a cinco anos, a princípio. Não se está pondo um fim à medida, mas restringindo-a. Muito mais fez a Lei n.º 9.432, de 1997 (lei de ordenação do transporte aquaviário), que, em seu art. 5º, restringiu a aplicação do Decreto n.º 666/69 (reserva de cargas governamentais) ao tráfego com países que beneficiem seus navios de bandeira por intermédio de subsídio, favor ou prescrição de cargas. Mas não só isso. Também autorizou o poder executivo a dispensar a aplicação da reserva de cargas em situações nas quais não haja disponibilidade de embarcação brasileira do tipo e porte adequados ao transporte pretendido ou - o que é ainda mais sugestivo das dúvidas do legislador acerca da conveniência da reserva de cargas – quando o frete cobrado pela empresa de navegação brasileira ou o prazo que ela estipula para a prestação do serviço não guardarem similaridade com as condições vigentes no mercado internacional. Assim, a rigor, o órgão público que quisesse evitar a contratação de empresa de navegação brasileira que pratica frete mais oneroso do que os de empresa norte-americana de navegação, por exemplo, já poderia recorrer ao instrumento criado pela Lei n.º 9.432, de 1999.

Em que pese se tenha procurado demonstrar aqui - com sucesso, espero - a irrazoabilidade da argumentação de cunho econômico utilizada para justificar a manutenção da reserva de cargas governamentais, muitos poderiam alegar que a medida, na verdade, serve como instrumento de represália e como trunfo do Brasil para as negociações internacionais no campo do transporte marítimo. No caso do acordo celebrado com os Estados Unidos, não se pode considerar que o país, indevidamente, esteja abrindo mão de um instrumento de represália, simplesmente porque não são apenas os norte-americanos que apoiam sua frota mercante, mas também os brasileiros.

Do contrário, como se poderia qualificar instrumentos do porte do Fundo de Marinha Mercante, das contas vinculadas para armadores nacionais, do Fundo Garantidor da Construção Naval e do Registro Especial Brasileiro, para não falar da reserva no transporte de mercadorias na cabotagem? De mais a mais, o principal artifício das empresas de navegação norte-americanas para ganhar competitividade nem é obter regalias do governo norte-americano, mas transferir suas embarcações para paraísos fiscais, países que aceitam conceder registro (a chamada bandeira de conveniência) sem fazer qualquer cobrança significativa dos armadores que os procuram. É bom esclarecer, contudo, que o acordo não permite que essas embarcações participem do tráfego bilateral de cargas reservadas. No que se refere ao uso da reserva de cargas como trunfo em negociações internacionais, reconheço que, se é disso que se trata, o país faz mais concessões aos E.U.A. do que este ao Brasil, porquanto a norma norte-americana já permite o embarque de 50% das cargas governamentais em embarcação estrangeira, relação que, espera-se, prevaleça doravante no tráfego bilateral. Para quem julga que isso é motivo bastante para recusar o acordo com os E.U.A., devo alertar que o próprio art. 178 da Constituição brasileira elege a reciprocidade como pressuposto para a celebração de acordos internacionais em transporte. Ora, é justamente o que se garante, de forma antecipada, no acordo. Uma parte concede à outra os mesmos direitos relativos ao embarque de carga reservada, comprometendo-se, ambas, a tentar abrandar desequilíbrios que possam surgir durante a vigência do instrumento diplomático. A par disso, veja-se o seguinte: trata-se, no caso, de o Brasil sair de uma posição de igualdade para uma de inferioridade ou, diferentemente, de uma posição de superioridade para uma de igualdade? É evidente que a situação a considerar é a segunda. Os E.U.A. já permitem que estrangeiros embarquem uma parte de sua carga governamental. O Brasil não. Deveríamos então tomar a liberalidade dos norte-americanos como justificativa para puni-los, não celebrando o acordo?

Enfim, uma derradeira ponderação: a bem da verdade, não é certo considerar apenas os possíveis ganhos de uma e de outra marinhas mercantes, para efeito de se fazer um balanço do acordo. Repetindo o que já disse, o Brasil ganha com a possibilidade de as diferentes instâncias de governo poderem contratar serviço de transporte mais rápido, seguro e barato do que o serviço de que dispunham até agora. Em relação a esse aspecto, é o contribuinte brasileiro que sai ganhando em relação ao norte-americano, por conta da celebração do acordo.

Por tudo o que disse, meu voto é pela aprovação do Decreto Legislativo n.º 1810, de 2009, que aprova o texto do Acordo sobre Transporte Marítimo entre o Governo do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América, celebrado em Washington, em 30 de setembro de 2005.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2009.

Deputado Professor Victorio Galli
Relator

2009_15012