

Avaliação das medidas argentinas de restrição às exportações brasileiras

Março de 2009

Sumário Executivo

Medidas argentinas atingem 11% das exportações brasileiras para aquele país

- O contencioso comercial entre o Brasil e a Argentina é influenciado pelos ciclos econômicos e se agrava em períodos de contração das economias.
- O contencioso tem sido tratado caso a caso, na esfera da Comissão de Monitoramento do Comércio Bilateral (denominada mais recentemente como Reunião Bilateral). Esses entendimentos, como alternativas ao acionamento de medidas unilaterais, resultam em sua maioria em “acordos de restrições voluntárias de exportações brasileiras” administrados pelas organizações setoriais.
- Exercício da CNI, de junho de 2005, mostrava que o contencioso comercial atingiu 4,3% e 3,7% das exportações brasileiras para a Argentina, em 2003 e 2004, respectivamente. O levantamento dos dados da exportação brasileira de todos os produtos do contencioso, incluídos os produtos sujeitos às medidas atuais, mostra que esse afetaria 11% das exportações brasileiras para aquele país, em 2008.
- As últimas medidas adotadas pela Argentina ampliam o leque de produtos sujeitos aos seguintes mecanismos: i) “valor critério” (4,8% das exportações brasileiras, em 2008), afetando principalmente tubos de ferro e aço, calçados, linha branca, pastilhas de freio e têxteis; ii) medidas de defesa comercial (1,4%), atingindo produtos como laminados de ferro e aço, fios de fibra acrílica e transformadores; e iii) licenças não-automáticas de importação (4,6%), impactando sobre lista de produtos variados que inclui cutelaria, móveis, máquinas debulhadoras e tratores, além de calçados, linha branca e têxteis.
- Independentemente da avaliação de outras medidas que possam ser examinadas para a gestão dos problemas comerciais do MERCOSUL, é importante chamar atenção para duas questões que já faziam parte das reflexões da CNI, em 2005, e que permanecem válidas, em 2009:
 - *a abordagem caso a caso não dá transparência e previsibilidade às relações comerciais e às decisões de investimentos e abre campo para demandas crescentes do lado argentino por medidas adicionais de proteção;*
 - *a avaliação dos setores industriais brasileiros sobre os acordos setoriais de restrição de exportações é heterogênea. Para alguns empresários, estes acordos têm aspectos positivos, relacionados à manutenção do market-share brasileiro e a acordos de preços, enquanto que, para outros, os aspectos negativos referem-se às negociações das cotas e às dificuldades de administração.*

Avaliação das medidas argentinas de restrição às exportações brasileiras

Março de 2009

1. A base do contencioso comercial

O tema do contencioso comercial entre o Brasil e a Argentina sempre esteve presente na agenda bilateral, mesmo antes da criação do MERCOSUL com a assinatura do Tratado de Assunção, em 1991.

A intensidade do protecionismo argentino que, em síntese, é a base desse contencioso foi determinada ao longo dos anos pelos ciclos econômicos vividos pelos países e pelos resultados mais ou menos equilibrados do intercâmbio comercial.

Em fases de crescimento econômico, como foi o caso do período recente, o protecionismo é irrelevante nas relações bilaterais. Nos momentos em que a situação econômica é menos favorável, a primeira fronteira de conflitos diz respeito à balança comercial favorável ao Brasil. Em seguida, o acirramento de medidas protecionistas por parte da Argentina, principalmente em setores tradicionais da indústria daquele país, determina nova onda de conflitos que passa a envolver governos e setores privados dos dois países.

Este comportamento conduz a duas percepções. A primeira diz respeito à constatação de que, considerando a frequência dos mesmos setores como alvos de medidas protecionistas, a Argentina não avançou na competitividade e na modernização industrial via à vis o Brasil. A segunda percepção está relacionada aos reduzidos avanços do MERCOSUL na harmonização de políticas internas e de instrumentos de defesa da concorrência.

A Comissão de Monitoramento Bilateral administrada pelo MDIC e pela Secretaria de Economia e Produção da Argentina vem contribuindo para o diálogo entre os setores industriais dos dois países, trabalhando na análise caso a caso. Mesmo sem conseguir evitar a adoção de medidas unilaterais por parte da Argentina, em algumas oportunidades foi possível o estabelecimento de acordos que assumiram a forma de “acordos de restrição voluntária das exportações brasileiras”.

2. Passado recente

O ano de 2008 registrou um resultado comercial favorável ao Brasil de US 4,3 bilhões. Mesmo com uma apreciação do real em relação ao dólar, o que também influenciou a paridade real/peso argentino, o comércio bilateral repetiu o comportamento de 2007. Desde 2004, a tendência de superávit comercial favorável ao Brasil veio acompanhando o *boom* da economia argentina, que também atraiu fluxos cada vez mais expressivos de investimentos brasileiros.

Esse cenário colaborou para a manutenção dos conflitos setoriais em níveis mais controlados.

Setor automotivo

No ano passado, o tema mais importante do contencioso comercial que envolveu governos e setores privados foi a negociação da Política Automotiva Comum, com a revisão do horizonte de tempo para o livre comércio no setor. Este setor, responsável por uma parcela importante do

comércio bilateral e marcado por um comércio administrado com dificuldades de adequação ao livre comércio, vinha tendo suas negociações de retirada de restrições intra MERCOSUL constantemente postergadas.

Definir a data para o livre comércio foi difícil para a Argentina, preocupada em manter e ampliar os investimentos diretos estrangeiros no setor. Os termos da conclusão dessa negociação não foram considerados ideais por representantes da indústria no Brasil, porém foram percebidos como o limite possível pela Argentina. Avaliou-se que para a tranquilidade do mercado e para a sustentação dos investimentos é melhor dispor de um acordo que aponte para o livre comércio no futuro, mas que crie um horizonte de previsibilidade para as regras do comércio, do que manter a situação anterior com acordos temporários sujeitos a constantes prorrogações. Resta, agora, monitorar a implementação do acordo e criar condições para que os compromissos sejam cumpridos.

Acordos de restrição voluntária e licenças não-automáticas

Entre os setores sujeitos às medidas argentinas de proteção comercial, a linha branca (fogões, refrigeradores e máquinas de lavar), papel e os calçados apresentavam um histórico de acordos de restrição voluntária e de licenças não-automáticas de importações. Isto significa que, por muitos anos, as entidades do setor privado negociaram acordos com limites quantitativos das exportações brasileiras, mas, mesmo assim, não conseguiram evitar as licenças não-automáticas.

A atuação das entidades empresariais (ELETROS, BRACELPA e ABICALÇADOS, no Brasil) visava, sobretudo, manter o comércio dentro dos limites acordados, evitando o acionamento dos instrumentos de licenciamento do governo argentino que, por sua vez, funcionavam como “incentivos” ao entendimento e ao monitoramento do comércio.

O setor de papel é um dos poucos que preserva seu acordo de restrição voluntária de exportações. O setor privado brasileiro considera o entendimento positivo.

Medidas antidumping, direitos compensatórios e salvaguardas

O leque de produtos sujeitos a direitos *antidumping*, direitos compensatórios e medidas de salvaguarda na Argentina e que afetam as exportações do Brasil não mudou muito desde 2006. O MAC – Mecanismo de Adaptação Competitiva, aprovado para permitir a adoção negociada e mediante certas circunstâncias de restrições ao comércio entre Brasil e Argentina, não foi implementado pelos países. O instrumento exige a comprovação de dano à indústria local provocado por um surto de importações.¹ O levantamento feito regularmente pela Comissão Nacional de Comércio Exterior da Argentina (CNCE) mostra que, em 2006, 40 itens tarifários estavam sujeitos à aplicação dessas medidas, contra 36, em 2008.

Essa lista inclui desde artigos sanitários de cerâmica, folhas de serra manual, tereftalato de polietileno, pneus de bicicleta, produtos laminados de ferro e aço, transformadores, tubos de aço inoxidável com costura, TV a cores, vasos e copos de vidro.

¹ O MAC – Mecanismo de Adaptação Competitiva entre Brasil e Argentina foi a solução encontrada pelos dois maiores sócios do bloco para tratar da demanda argentina de “institucionalizar” uma salvaguarda intra-Mercosul. A CNI participou ativamente dessa negociação. No dia 1º de fevereiro de 2006, foi aprovado o MAC que foi, posteriormente, protocolizado na ALADI tornando-se o 34º Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº14 (ACE 14), assinado em 11 de abril de 2006. A sua vigência deve ser simultânea e somente terá início quando os países tiverem comunicado à ALADI a internação do Protocolo às respectivas legislações domésticas. O Brasil não internalizou o instrumento e a Argentina indicou a seguinte legislação de internação à ALADI: Nota EMSUR-S.G. No. 134/08 de 10/10/2008 - Decreto Nº 415/91 (CR/di 2792).

Setor Têxtil e “valor critério”

O histórico das relações Brasil-Argentina na área têxtil foi marcado por um contencioso comercial que se prolongou por muitos anos. A primeira fase foi marcada pela inclusão de certos produtos do setor no Regime de Adequação dos dois países. Entre 1995 e 1999, a Argentina protegeu o segmento de confecções na esfera do comércio intra MERCOSUL e o Brasil o segmento de tecidos de lã.

Após o encerramento do Regime de Adequação em 2000, iniciou-se a segunda fase do contencioso. O setor passou a ser alvo de um variado elenco de medidas adotadas pela Argentina com o objetivo de conter importações do Brasil. Dentre essas, destacam-se medidas *antidumping*, especialmente sobre *denin* e tecidos de algodão, que aos poucos foram sendo substituídas por acordos de monitoramento de comércio, licenças não-automáticas de importação, quotas, acordos de preço, etc.

O contencioso passou a ser acompanhado de perto pelas entidades de representação do setor privado em cada país – a ABIT do Brasil e a FIT da Argentina – que negociaram, junto com seus governos, as condições do comércio bilateral.

Esse exercício de entendimentos bilaterais foi mais intenso no período de 2004 a 2006. Atualmente os acordos de restrições quantitativas não existem mais.

Na área de preços, também não há mais compromissos bilaterais. O sistema de “preço critério”, medida unilateral adotada pelas aduanas argentinas, é aplicado para qualquer importação, inclusive as provenientes do MERCOSUL. Esse sistema determina um preço de referência para cada produto (normalmente acima do mercado) e exige que as importações realizadas abaixo desse nível sejam oneradas pela cobrança em dobro do IVA e da “*anticipación del impuesto a las ganancias*”, esse último uma antecipação do imposto de renda. O Brasil aplica também um sistema de “preço mínimo” que é mandatório, ou seja, a importação não é autorizada abaixo desse limite, contudo é dirigido fundamentalmente para as importações da Ásia, não sendo aplicado às compras de outras origens.

3. Últimas medidas²

A Resolução 61/2009, de 4 de março de 2009, do Ministério de Produção da Argentina amplia consideravelmente a lista de produtos de exportação brasileira que já estava sujeita às licenças não-automáticas.

Em 2007, pela força do Decreto 509, de maio daquele ano, haviam 58 produtos sujeitos a esse regime dos setores de calçados, brinquedos e papel. A Resolução 61/2009 determinou, nos seus “considerandos”, que as solicitações de importações definitivas para consumo ficariam submetidas às licenças prévias de importações não-automáticas - produtos para os quais são necessários os Certificados de Importações. Com esse dispositivo, o número de produtos atingidos pela medida ampliou-se para 199.

Estão neste caso (além dos setores anteriores de calçados, brinquedos e papel), o setor têxtil com fios e tecidos e confecções e produtos confeccionados, produtos metalúrgicos e produtos para o lar (linha branca).

² A relação das últimas medidas pode não ser exaustiva, exigindo uma pesquisa mais ampla.

Segundo essa Resolução, que instituiu os Certificados de Importação de Produtos Vários, os seguintes setores/produtos ficam também subordinados ao sistema de licenças não-automáticas de importação (que equivale a um permanente controle de limites quantitativos de importação):

- Cutelaria, incluindo facas sortidas, facas de mesa, colheres e garfos e outras colheres e garfos de aço inoxidável;
- Máquinas debulhadoras;
- Discos para leitura ótica (cd);
- Tratores;
- Indústria de móveis incluindo assentos de madeira, de bambu, estofados, móveis de metal e madeira, móveis de cozinha, móveis de quarto, móveis de plástico etc;
- Fecho éclair e suas partes.

Em relação às medidas *antidumping* e compensatórias, o número de produtos atingidos não se modificou substancialmente. Praticamente os mesmos 36 produtos permanecem sendo sobretaxados nas vendas brasileiras à Argentina. Três novas aberturas de investigação de dumping foram autorizadas pelo governo: uma, em maio de 2008, contra fios de fibra acrílica (Resolução 68/2008) e duas outras, em janeiro de 2009 (Resoluções 2 e 9/2009), contra tecidos de trama e processadores de alimentos do Brasil.

Por fim, o sistema de “valor critério” (ver a descrição acima no capítulo têxtil) foi ampliado. As Notas Externas da Administração Geral de Aduanas n° 01/2009, de 30 de janeiro de 2009, n° 14/2009, de 11 de fevereiro de 2009, e n° 20/2009, de 3 de março de 2009, determinam os “preços de referência” para as importações argentinas dos sócios do MERCOSUL dos seguintes setores/produtos:

- Tubos de ferro e aço de todos os tipos do capítulo 7305 e 7306 da NCM (12 linhas tarifárias com especificações técnicas detalhadas);
- Ajustes de preços em tecidos de algodão do capítulo 5211 (3 produtos);
- Pastilhas e cintas de freio do capítulo 6313 (2 produtos) e pastilhas de freio montadas e zapatás do capítulo 8708 (3 produtos).

Esse sistema, como indicado, já vigorava para boa parte da cadeia têxtil. O compilado publicado pelo site das Aduanas argentinas e essas atualizações indicam um total de 156 produtos exportados pelo Brasil sujeitos a esse sistema. Os quadros a seguir mostram os impactos dessas medidas em termos de números de produtos e de valores de comércio, sem considerar o setor automotivo.

Exportações brasileiras para o mundo e para a Argentina
Produtos do contencioso

	Número ¹ Prods.	US\$ Milhões									
		2007						2008			
		Mundo (a)	Part. %	Argentina (b)	Part. %	Part. % (b/a)	Mundo (a')	Part. %	Argentina (b')	Part. %	Part. % (b/a)
Valor critério	156	3.585	2,2	735	5,1	20,5	3.978	2,0	852	4,8	21,4
Antidumping e salvaguardas	35	1.198	0,7	181	1,3	15,1	1.241	0,6	243	1,4	19,6
Licenças não-automáticas	199	4.523	2,8	791	5,5	17,5	4.675	2,4	818	4,6	17,5
Subtotal	390	9.306	5,8	1.707	11,8	18,3	9.893	5,0	1.912	10,9	19,3
Total		160.649	100,0	14.417	100,0	9,0	197.942	100,0	17.606	100,0	8,9

Fonte: Elaborado pela CNI a partir das informações do MDIC e Infoleg/AR

Nota

1-Alguns produtos sujeitos ao contencioso não registram valores de comércio bilateral

Em 2008, esse contencioso teria atingido quase 11% das exportações brasileiras, dos quais 4,8% das exportações são afetadas pelo mecanismo do “valor critério”, 1,4% pelas medidas *antidumping* e de salvaguardas e 4,6% por licenças não-automáticas. A importância relativa das exportações



Confederação Nacional da Indústria
Unidade de Negociações Internacionais

para a Argentina sobre o total exportado pelo Brasil para o mundo desses produtos pode ser avaliada na última coluna do quadro.

No campo do valor critério, considerando a participação de cada setor sobre o total exportado pelo Brasil para a Argentina, os setores mais afetados são, por ordem decrescente, o de tubos de ferro e aço (1,2% das vendas brasileiras à Argentina, em 2008), o de calçados (1,1%), linha branca (0,6%), pastilhas de freio (0,6%) e têxteis (0,5%) agregando fios e tecidos de algodão.

Exportações brasileiras para o mundo e para a Argentina
Produtos sujeitos ao valor critério

Número Prods.	US\$ Milhões										
	2007					2008					
	Mundo (a)	Part. %	Arg (b)	Part. %	Part. % (b/a)	Mundo (a')	Part. %	Arg (b')	Part. %	Part. % (b'/a')	
Autopeças	1	40	0,0	6	0,0	16,0	43	0,0	10	0,1	22,8
Brinquedos	1	1	0,0	0	0,0	25,5	1	0,0	0	0,0	14,5
Calçados	11	1.428	0,9	157	1,1	11,0	1.647	0,8	188	1,1	11,4
Dentes artificiais	1	9	0,0	1	0,0	7,0	9	0,0	1	0,0	9,5
Diversos	5	16	0,0	5	0,0	33,2	15	0,0	6	0,0	42,5
Fios de algodão	18	24	0,0	18	0,1	77,7	12	0,0	9	0,1	78,4
Fungicidas	1	0	0,0	0	0,0	-	0	0,0	0	0,0	-
Linha branca	3	254	0,2	132	0,9	52,0	222	0,1	104	0,6	46,8
Material eletrônico	2	18	0,0	13	0,1	76,3	16	0,0	13	0,1	80,7
Móveis	3	372	0,2	17	0,1	4,5	353	0,2	18	0,1	5,1
Papel	1	0	0,0	0	0,0	-	0	0,0	0	0,0	-
Patilhas de freio	4	452	0,3	79	0,5	17,5	522	0,3	113	0,6	21,5
Peças de madeira	2	22	0,0	0	0,0	0,5	22	0,0	0	0,0	0,1
Pescado	3	26	0,0	15	0,1	57,9	30	0,0	14	0,1	45,5
Plásticos	6	78	0,0	21	0,1	27,4	93	0,0	27	0,2	28,4
Pneus de bicicleta	1	1	0,0	1	0,0	55,6	1	0,0	1	0,0	45,1
Produtos cerâmicos	3	37	0,0	6	0,0	15,5	34	0,0	7	0,0	20,2
Tecidos de algodão	41	223	0,1	86	0,6	38,6	183	0,1	74	0,4	40,6
Tubos de ferro ou aço	13	268	0,2	126	0,9	46,8	502	0,3	217	1,2	43,2
Vestuário	36	317	0,2	51	0,4	16,2	273	0,1	51	0,3	18,8
Produtos selecionados	156	3.585	2,2	735	5,1	20,5	3.978	2,0	852	4,8	21,4
Total		160.649	100,0	14.417	100,0	9,0	197.942	100,0	17.606	100,0	8,9

Fonte: Elaborado pela CNI a partir das informações do MDIC e Infoleg/AR

Notas:

1 - Foram considerados nesta análise 162 produtos dos quais 6 não foram localizados no comércio entre Brasil e Argentina

Sobre as medidas *antidumping* e de salvaguardas, elas atingem principalmente produtos laminados de ferro e aço (0,9 % do total das exportações brasileiras para a Argentina), fios de fibra acrílica (0,2%) e transformadores (0,2%).

Exportações brasileiras para o mundo e para a Argentina
Produtos sujeitos a medidas *antidumping* e de salvaguardas

Número Prods.	US\$ Milhões										
	2007					2008					
	Mundo (a)	Part. %	Arg (b)	Part. %	Part. % (b/a)	Mundo (a')	Part. %	Arg (b')	Part. %	Part. % (b'/a')	
Artículos Sanitários de Cerâmica	2	75	0,0	1	0,0	2,0	32	0,0	2	0,0	6,1
Fios de fibra acrílica*	2	35	0,0	32	0,2	91,9	31	0,0	27	0,2	86,0
Folhas de serra manual	2	10	0,0	0	0,0	3,9	12	0,0	1	0,0	4,4
PET	1	73	0,0	17	0,1	23,2	17	0,0	1	0,0	3,1
Pneus de Bicicleta	1	3	0,0	2	0,0	68,8	3	0,0	2	0,0	58,0
Processadores de alimentos*	1	6	0,0	5	0,0	87,9	5	0,0	4	0,0	85,5
Produtos laminados	18	743	0,5	105	0,7	14,1	774	0,4	161	0,9	20,8
Tecidos de trama*	2	4	0,0	2	0,0	59,3	3	0,0	2	0,0	63,5
Transformadores	1	211	0,1	4	0,0	2,1	325	0,2	31	0,2	9,5
Tubos de aço inoxidável austeníticos	2	11	0,0	5	0,0	40,9	10	0,0	4	0,0	44,2
TV Color	1	2	0,0	0	0,0	-	1	0,0	0	0,0	-
Vasos, copos e jarros de vidro	2	25	0,0	7	0,1	28,7	29	0,0	9	0,1	31,7
Produtos selecionados	35	1.198	0,7	181	1,3	15,1	1.241	0,6	243	1,4	19,6
Total		160.649	100,0	14.417	100,0	9,0	197.942	100,0	17.606	100,0	8,9

Fonte: Elaborado pela CNI a partir das informações do MDIC e Infoleg/AR

Notas:

1 - Foram considerados nesta análise 38 produtos dos quais 3 não foram localizados no comércio entre Brasil e Argentina

* - Produtos sobre os quais foram abertas investigações de *Dunping* sem ainda a imposição de taxas compensatórias.

Com relação às licenças não-automáticas - principais reclamações nesses três primeiros meses do ano - os setores mais atingidos são: produtos variados (inclui cutelaria, móveis, máquinas debulhadoras, tratores, etc., 1,4% das vendas brasileiras à Argentina), calçados (1,1%), linha branca (0,9%) e têxteis (0,9%).

Exportações brasileiras para o mundo e para a Argentina
Produtos sujeitos a licenças não-automáticas de importação

US\$ Milhões

Número ¹ Prods.	2007					2008				
	Mundo (a)	Part. %	Arg (b)	Part. %	Part. % (b/a)	Mundo (a')	Part. %	Arg (b')	Part. %	Part. % (b'/a')
Brinquedos	17	0,0	4	0,0	22,8	20	0,0	6	0,0	28,2
Calçados	1.630	1,0	160	1,1	9,8	1.859	0,9	190	1,1	10,2
Confeccões e artefatos confeccionados	434	0,3	72	0,5	16,7	347	0,2	72	0,4	20,9
Fios e tecidos	233	0,1	90	0,6	38,5	193	0,1	81	0,5	42,1
Linha Branca	483	0,3	192	1,3	39,8	456	0,2	161	0,9	35,2
Metalúrgico	209	0,1	41	0,3	19,7	214	0,1	44	0,2	20,4
Papel	288	0,2	18	0,1	6,4	320	0,2	22	0,1	6,8
Produtos variados	1.230	0,8	213	1,5	17,3	1.265	0,6	242	1,4	19,1
Produtos selecionados	4.523	2,8	791	5,5	17,5	4.675	2,4	818	4,6	17,5
Total	160.649	100,0	14.417	100,0	9,0	197.942	100,0	17.606	100,0	8,9

Fonte: Elaborado pela CNI a partir das informações do MDIC e Infoleg/AR

Notas:

1 - Foram considerados nesta análise 202 produtos dos quais 3 não foram localizados no comércio entre Brasil e Argentina

4. Comentários finais

As negociações e exercícios feitos em anos anteriores mostram que o tema do contencioso é antigo e passa por diferentes encaminhamentos.

Não foi trivial a negociação do MAC - Mecanismo de Adaptação Competitiva. Esse instrumento foi uma alternativa ao mecanismo demandado pela Argentina na época, automático e linear de controle de importações e de manutenção do equilíbrio comercial global. Como o MAC exige a comprovação de dano proveniente de surtos de importações, é de difícil utilização pela Argentina.

A adoção de acordos de “restrição voluntária” também não é de fácil aceitação. Avaliações feitas pela CNI, em 2005, que permanecem válidas, indicavam que:

- a abordagem caso a caso não dá transparência e previsibilidade às relações comerciais e às decisões de investimentos e abre campo para demandas crescentes do lado argentino por medidas adicionais de proteção;
- a avaliação dos setores industriais brasileiros sobre os acordos setoriais de restrição de exportações é heterogênea. Para alguns empresários, estes acordos têm aspectos positivos, relacionados à manutenção do market-share brasileiro e a acordos de preços, enquanto que, para outros, os aspectos negativos referem-se às negociações das cotas e às dificuldades de administração.