

nesta edição

2

Os acordos de proteção de investimentos interessam à indústria brasileira?

6

Conjuntura: apreciação cambial e bom desempenho da balança comercial

8

Medidas unilaterais da Argentina: uma nova estratégia brasileira

## Os acordos de proteção de investimentos e a indústria brasileira

Paralelamente ao processo de liberalização dos regimes de investimentos em diversos países – ocorrido principalmente nas décadas de 1980 e 1990 – observa-se a multiplicação e disseminação dos acordos de promoção e proteção de investimentos (APPIs). O Brasil é o único país no mundo com peso econômico relevante que ainda não possui acordos dessa natureza em vigência. Apesar de já ter assinado 16 APPIs, o Brasil não sancionou nenhum deles.

Para o setor empresarial, a emergência do Brasil como país investidor em um ambiente de aumento do risco político justifica a retomada do debate sobre a funcionalidade dos APPIs como instrumento de apoio às estratégias de internacionalização das empresas brasileiras.

A tendência recente de revisão dos modelos de APPIs promovidos pelos países desenvolvidos também demonstra uma “janela de oportunidade” para se discutir, no Brasil, a revisão da postura do País em relação aos APPIs.

## Medidas unilaterais argentinas e a estratégia brasileira

A negociação do contencioso comercial entre Brasil e Argentina se agravou nos últimos meses. As medidas unilaterais em vigor na Argentina já atingem 13,5% das exportações brasileiras para o vizinho.

Além da queda das exportações brasileiras, a avaliação dos fluxos de comércio indica perda de *market share* do Brasil no mercado argentino e aumento da participação das importações argentinas dos mesmos produtos provenientes da China. Mediante cenário marcado por um diálogo bilateral sem resultados, medidas mais efetivas podem ser inevitáveis.

### Bom desempenho da balança comercial

A balança comercial brasileira registrou resultado superior à maioria das estimativas dos analistas econômicos divulgadas no fim de 2008. No mês de junho, o superávit comercial foi maior que o assinalado no mesmo mês dos últimos dois anos.

Página 06

...

### ● lembretes

#### CNI lidera empresários brasileiros em reunião bilateral na UE

A CNI coordenará delegação do setor privado brasileiro no 3º Encontro Empresarial Brasil-UE, no dia 6 de outubro, em Estocolmo, Suécia. O evento reunirá presidentes e diretores de empresas brasileiras e européias para discutir temas sobre investimentos, comércio e “mudança climática e energia”.

Informações: [negint@cni.org.br](mailto:negint@cni.org.br)

# OS ACORDOS DE PROTEÇÃO DE INVESTIMENTOS INTERESSAM À INDÚSTRIA BRASILEIRA?

Os acordos bilaterais de proteção de investimentos continuam se multiplicando em todo o mundo, em que pese serem objeto de intensas críticas em países desenvolvidos e em desenvolvimento. Nos EUA, o modelo de acordo proposto pelo país está nesse momento em processo de reavaliação e pode vir a sofrer modificações não desprezíveis, considerando-se a mudança na orientação da política externa do país sob a Presidência Obama.

O Brasil é o único país relevante no mundo que não tem nenhum acordo de investimento em vigor e mantém uma posição fortemente crítica em relação a esse instrumento. No entanto, as empresas brasileiras passaram, nos últimos anos, a investir volume expressivo de recursos no exterior, deixando o Brasil de ser um país que apenas recebe fluxos de investimentos internacionais. Esse fato novo questiona a avaliação de custo/benefício que levou o Brasil a rejeitar os Acordos de Proteção e Promoção de Investimentos (APPIs). Ele gera, entre as empresas brasileiras, demanda por proteção de seus investimentos externos e esta demanda tenderá a crescer nos próximos anos.

**OS ACORDOS DE PROTEÇÃO DE INVESTIMENTO SE MULTIPLICAM.** Os fluxos de investimentos diretos estrangeiros (IDE) expandiram-se consideravelmente nos últimos 25 anos, passando de US\$ 40 bilhões, no início da década de 1980, a US\$ 1,5 trilhão, em 2007. Até recentemente, a quase totalidade destes fluxos tinha origem nos países desenvolvidos. Nos últimos anos, a participação dos países em desenvolvimento como fonte de IDE vem crescendo, “puxada” primeiro pelos

Desde o início da década de 1990, mais de 2000 APPIs foram assinados

países asiáticos e, em seguida, pelos grandes países latino-americanos (Brasil e México) e por países do Oriente Médio.

Nos anos 1980 e 1990, um grande número de países liberalizou unilateralmente seus regimes domésticos aplicados a investimentos estrangeiros. Foi também nesse período – e especialmente a partir dos anos 1990 – que se disseminaram os acordos de proteção de investimentos. Tratada de forma muito limitada no âmbito multilateral, a agenda de investi-

mentos se difundiu por meio dos acordos bilaterais de promoção e proteção de investimentos (os APPIs) e de capítulos especificamente dedicados ao tema dentro de tratados de livre comércio.

O número de APPIs registrou crescimento exponencial, principalmente a partir de 1990. Desde o início dessa década, mais de 2.000 APPIs foram assinados (mais de 90% dos quais entraram em vigor) e, no fim de 2006, 2.537 APPIs bilaterais haviam sido firmados. Alguns textos recentes fazem referência a mais de 2.800 APPIs assinados em todo o mundo.

Essa vasta rede de acordos envolvia, no fim de 2006, 177 países, entre eles todas as grandes economias emergentes (China, Índia, Rússia, México), menos o Brasil. Durante muito tempo os APPIs tipicamente abrangiam um país desenvolvido e um em desenvolvimento. No entanto, o número desses acordos entre países em desenvolvimento vem crescendo fortemente nos últimos anos: no fim de 2006, 608 acordos bilaterais de investimentos Sul-Sul haviam sido assinados, representando 27% do estoque total desse tipo de acordo.

## O BRASIL FRENTE AOS APPIs: UM TEMA SENSÍVEL

O Brasil recebeu, desde meados dos anos, um volume considerável de IDE, em setores industriais, de serviços e, mais recentemente, agroindustriais. Entre 1996 e 2007, o país recebeu fluxos de mais de US\$ 280 bilhões, permanecendo, a partir de 1996, nos primeiros lugares do ranking de países em desenvolvimento receptores de IDE. Algumas mudanças unilaterais no regime aplicável aos investimentos externos foram introduzidas em meados da década de 1990, reduzindo a discriminação contra empresas estrangeiras. Além disso, a abertura ao investimento privado de setores até então funcionando sob regime de monopólio estatal, na década de 1990, não discriminou o capital estrangeiro e volumes importantes de IDE foram direcionados a esses setores.

Nesse contexto, o Brasil não permaneceu imune à “onda” de APPIs que se difundia pelo mundo. O país assinou os dois acordos de investimento do Mercosul – aplicados um aos investimentos originários de extrazona e outro aos investimentos entre os países-membros do bloco – e firmou 14 APPIs bilaterais – a maioria deles com países da União Europeia – entre 1995 e 1999.

No entanto, a ratificação de todos esses acordos enfrentou resistências no Congresso Nacional e nenhum deles foi sancionado pelo Legislativo. Posteriormente, a pedido da equipe de transição entre os Governos FHC e Lula, o Executivo determinou a retirada dos APPIs do Congresso. Sob o Governo Lula, foi constituído um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para apresentar opções de encaminhamento para os APPIs assinados. O GTI elaborou um modelo de APPI considerado aceitável pelo governo, e o Conselho de Ministros da CAMEX aprovou o seu relatório, bem como diretrizes para a eventual negociação (e renegociação, no caso dos acordos do Mercosul) de acordos de investimentos, com base no modelo proposto pelo GTI.

O Brasil é hoje o único país com algum peso econômico no mundo que não tem acordos de proteção de investimentos em vigor. Isso não impediu o país de receber, desde meados dos anos 1990, volumes muito expressivos de investimentos externos. Essa constatação serviu, aos olhos de muitos, para justificar a irrelevância dos APPIs como instrumento de atração de investimentos estrangeiros<sup>1</sup>. Além disso, para muitos críticos dos acordos de investimentos, esses instrumentos não apenas geram poucos benefícios. Eles também teriam custos elevados.

Nessa visão, os acordos de investimentos reduziram de forma significativa o espaço para o desenho e implementação de políticas industriais, o que constituiria custo expressivo para um país em desenvolvimento como o Brasil, e gerariam desequilíbrio de direitos entre investidores externos e Estados, em benefício dos primeiros.

## UMA JANELA DE OPORTUNIDADE PARA REDISCUTIR O TEMA NO BRASIL

Por que discutir o tema, então? Fundamentalmente porque as empresas brasileiras passaram, nos últimos anos, a investir volume expressivo de recursos no exterior, deixando o Brasil de ser um país que apenas recebe fluxos de investimentos internacionais.

A visão da irrelevância dos APPIs para o Brasil parece defensável sob a ótica de um país que é exclusivamente receptor de IDE e tem fatores de atração relevantes, como um grande mercado doméstico e legislação estável e liberal em relação ao capital estrangeiro.

1. A eficácia dos APPIs como instrumento de política de atração de investimentos é objeto de muita controvérsia. Até pouco tempo, o único estudo econômico sobre o tema concluiu que esses acordos não pareciam relevantes como fator de atração de IDE. Mais recentemente, essa visão tem sido questionada por outros estudos, que avaliam positivamente os impactos dos APPIs sobre os fluxos de IDE, ressaltando que tais impactos somente ocorrem quando a assinatura desse tipo de acordo vem associada a outros fatores econômicos e institucionais que também favorecem a atração de IDE.

## ● investimentos

No entanto, em 2006, os IDE originários do Brasil atingiram US\$ 28,6 bilhões, mantendo-se em patamares próximos de US\$ 20 bilhões nos dois anos subsequentes. Embora o processo de internacionalização de empresas brasileiras tenda a ser negativamente afetado no curto prazo pelos efeitos da crise internacional, é muito provável que ele volte a apresentar dinamismo, uma vez superada a fase mais aguda da crise, já que aquele processo reflete tendência estrutural da economia brasileira.

Essa mudança na relação entre entrada e saída de fluxos de IDE se reflete na identificação dos interesses das empresas brasileiras em relação ao tema dos APPIs. Empresas brasileiras que investem no exterior tendem a preocupar-se com a proteção dos seus investimentos. Especialmente no caso de firmas atuando em setores intensivos em recursos naturais ou de infraestrutura, estas buscam mecanismos para garantir padrões elevados de proteção.

Nesse novo contexto, a posição brasileira em relação aos APPIs não pode mais refletir apenas a visão de um país que recebe investimentos externos. A discussão da funcionalidade dos APPIs como instrumento de apoio às estratégias de internacionalização das empresas brasileiras ganha atualidade.

Existem, no entanto, outros fatores e tendências que sugerem haver uma “janela de oportunidade” para que o Brasil aprofunde a discussão doméstica sobre essa questão:

(i) Os modelos de APPIs vivem um período de revisão e de inovação. Os modelos promovidos pelos países desenvolvidos, que se disseminaram nos anos 1990 e geraram resistências no Congresso brasileiro durante os governos FHC e no Executivo no governo Lula, estão sendo objeto de revisão e de aperfeiço-

amento em muitos casos. Na realidade, aqueles modelos receberam um número crescente de críticas e questionamentos tanto em países desenvolvidos quanto em desenvolvimento e a sua revisão relaciona-se com esse processo.

As críticas se voltaram para os dispositivos considerados mais polêmicos desses acordos, como o funcionamento do mecanismo de solução de controvérsias investidor-Estado e cláusulas como a de “expropriação indireta”, consideradas pelos críticos como capazes de inibir fortemente a capacidade de regulação dos Estados nacionais frente aos interesses dos investidores externos.

Boa parte dessas críticas converge para a visão dominante no governo brasileiro em relação aos APPIs. Em consequência, com a revisão do “modelo dos 1990”, estreita-se o gap entre a visão do Brasil e a dos países desenvolvidos que “promovem” os APPIs. Aumentam, ao mesmo tempo, as possibilidades de que o Brasil influencie o processo em curso de revisão dos modelos.

(ii) Cresce o risco político dos investimentos internacionais. Nos últimos anos, tanto em países desenvolvidos quanto em desenvolvimento (neste caso, em especial na América do Sul), aumentou o peso

de posições políticas menos favoráveis aos investimentos externos. A alteração de humor em relação aos fluxos de IDE no mundo se traduziu na redução do número de mudanças regulatórias nacionais introduzidas para atrair mais IDE e na adoção de novas restrições a tais investimentos. Portanto, o risco político associado ao investimento externo – principal alvo dos APPIs – vem crescendo e, especialmente em países em desenvolvimento, não há qualquer indicação de que tal tendência venha a se inverter após a crise.

### ● A posição brasileira em relação aos APPIs não pode refletir apenas a visão de um país que recebe investimentos externos ●

## CRESCE PREOCUPAÇÃO COM A PROTEÇÃO DOS INVESTIMENTOS BRASILEIROS NO EXTERIOR

O Brasil passou a ser um país de origem de fluxos de IDE relevantes e há uma “janela de oportunidade” para a rediscussão do tema dos acordos de investimentos. Frente a essas constatações, é legítimo indagar-se sobre a adequação da postura do Brasil em relação à negociação sobre esse tema.

Preocupações com a proteção do IDE devem doravante refletir não apenas a posição de um país que é receptor importante de IDE, mas também a de uma economia que se torna exportadora de capitais. O equilíbrio entre interesses “defensivos” – centrados na preservação da capacidade regulatória do Estado

## ● investimentos

brasileiro frente aos interesses dos investidores externos – e ofensivos – focados na proteção dos investimentos brasileiros no exterior – seria o objetivo a ser buscado pelo Brasil ao formular o seu modelo de APPI.

Uma excessiva preocupação em “diluir” a efetividade dos instrumentos de proteção ao IDE, por conta da prioridade quase exclusiva concedida às preocupações defensivas, levaria a proteção conferida pelo modelo brasileiro de APPI a ser inócua, invalidando o próprio modelo. E essa inocuidade tornaria o acordo pouco interessante não apenas para os países que investem no Brasil, mas também para as empresas brasileiras que investem no exterior.

Do ponto de vista do setor empresarial, o argumento central em favor da revisão da postura brasileira frente aos APPIs é a emergência do país como investidor no exterior em um ambiente de aumento do risco político. Esse é o fato novo que questiona a avaliação de custo/benefício que levou o Brasil a rejeitar os APPIs. Ele gera, entre as empresas brasileiras, demanda por proteção de seus investimentos externos e esta demanda tenderá a crescer nos próximos anos. Os APPIs podem ser vistos como instrumento adicional de apoio à internacionalização das empresas brasileiras, movimento que o Governo já incentiva, principalmente por meio do BNDES

## Saldo Comercial

A balança comercial brasileira registrou superávit de US\$ 13,984 bilhões no primeiro semestre de 2009 – um resultado bastante superior à maioria das estimativas dos analistas econômicos divulgadas no fim de 2008. Na realidade, janeiro foi o único mês após a eclosão da crise financeira internacional em que o saldo comercial foi negativo. De fevereiro a junho houve uma expressiva recuperação do resultado da balança comercial. O saldo acumulado nesse período foi significativamente superior (mais US\$ 2,963 bilhões) ao observado no mesmo período do ano passado. No mês de junho, o superávit comercial foi maior que o assinalado no mesmo mês dos últimos dois anos.

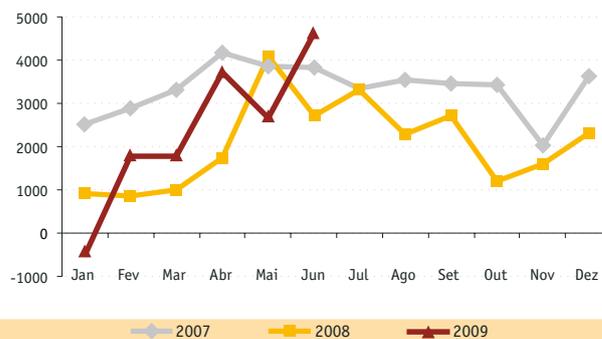
## Exportações e Importações

A crise internacional atingiu o comércio exterior brasileiro em um momento de forte expansão – as exportações cresciam 27% e as importações, 51% em setembro de 2008, considerando os valores acumulados nos doze meses encerrados naquele mês sobre igual período de 2007. Desde então, essas taxas entraram em trajetória de queda acentuada: em junho, as exportações registraram taxa de variação negativa de 0,5% no acumulado em doze meses, enquanto para as importações a taxa foi positiva em 2%. Já nos últimos meses, as exportações apresentaram quedas menores do que as importações (valores do mês em relação ao mesmo mês do ano anterior), contribuindo para o superávit comercial.

## Preços e Volume das Exportações

A queda das exportações em junho foi determinada principalmente pela redução de 18,5% dos preços dos produtos exportados em relação ao mesmo mês de 2008. As quantidades apresentaram declínio inferior, de apenas 4,9%. No primeiro semestre, a queda foi maior no quantum (-12,7%) do que nos preços (-11,3%). No acumulado dos últimos doze meses, a variação dos preços ainda se mostra positiva em 6,7%, enquanto as quantidades apresentam queda de cerca de 8%. A evolução do índice de preços das exportações tem sido definida pelas reduções dos preços dos produtos básicos e semimanufaturados. O mau desempenho dos manufaturados é o principal determinante da redução das quantidades totais exportadas.

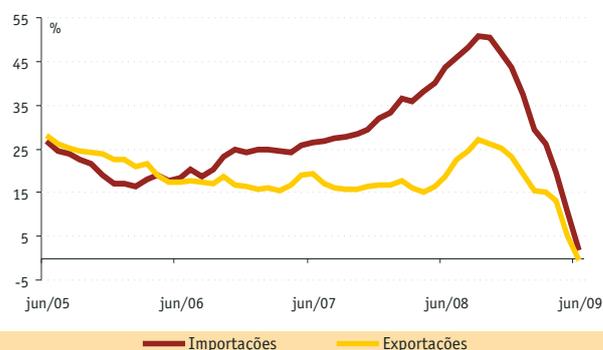
SALDO COMERCIAL  
VALORES MENSAIS- US\$ FOB



Fonte: FUNCEX

EXPORTAÇÕES E IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS

Taxa de crescimento do acumulado em 12 meses com relação ao mesmo mês do ano anterior



Fonte: FUNCEX

PREÇO E QUANTUM DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS

Taxa de crescimento do acumulado em 12 meses com relação ao mesmo mês do ano anterior



Fonte: FUNCEX

## Exportações brasileiras por blocos de destino

A queda das vendas para os países das Américas é a maior responsável pelo desempenho negativo das exportações brasileiras no primeiro semestre de 2009. As exportações para a Aladi caíram 37,2% nos primeiros seis meses do ano em relação a igual período de 2008. As vendas para a Argentina diminuíram 42% nesse período. O pior resultado foi observado nas vendas para os EUA, que caíram 43,3% no primeiro semestre, com uma redução de 4 pp em sua participação na pauta de exportações do Brasil. A perda de espaço nos países das Américas tem sido ocupada pela China, cuja participação no destino das exportações brasileiras cresceu de 8,2%, no primeiro semestre de 2008, para 14,9% em 2009.

## Exportações e importações por grupos de produtos

Os produtos manufaturados tem sido os mais afetados pelo declínio da demanda internacional pós-crise. As exportações dessa categoria caíram 30,6% no primeiro semestre. No mesmo período, os básicos também apresentaram queda de 7,4% no valor exportado. Essas evoluções promoveram uma diminuição da participação dos manufaturados no total das exportações brasileiras – de 48,5% para 43,3% –, estimulando o debate sobre a tendência de “primarização” da pauta de exportações. Nas importações, os combustíveis e lubrificantes, seguida das matérias-primas e produtos intermediários, têm apresentado as maiores variações negativas, acompanhando de perto a trajetória da produção industrial.

## Taxa de câmbio real

A forte desvalorização da moeda brasileira no período que se seguiu à eclosão da crise financeira internacional foi revertida a partir do início de 2009, com firme tendência à apreciação cambial, particularmente no segundo trimestre deste ano. O bom desempenho da balança comercial, que vem acumulando superávits significativos, e o expressivo ingresso de capitais são os principais motores dessa apreciação. No primeiro semestre de 2009, até fins de junho, registrou-se uma valorização real de 14,4% nesse indicador. No mês de julho, os indicadores de taxa de câmbio real (real/dólar ou real/cesta de moedas) aproximam-se dos níveis pré-crise internacional.

### EXPORTAÇÃO BRASILEIRA

Principais blocos econômicos Janeiro/março - 2009/2008 - US\$ milhões FOB

Blocos	janeiro - junho		Var. (%) 2009/08 p/média diária	Part %	
	2009	2008		2009	2008
União Européia	15.990	22.146	-27,2	22,9	24,4
Aladi	14.531	23.340	-37,2	20,8	25,7
- Mercosul	6.196	10.459	-40,3	8,9	11,5
- Argentina	4.941	8.589	-42,0	7,1	9,5
- Demais Aladi	8.335	12.881	-34,8	11,9	14,2
Ásia	18.728	16.306	15,8	26,8	18,0
- China	10.455	7.407	42,3	14,9	8,2
EUA <sup>1</sup>	7.307	12.987	-43,3	10,4	14,3
África	4.177	4.357	-3,3	6,0	4,8
Oriente Médio	3.336	3.398	-1,0	4,8	3,7
Europa Oriental	1.618	2.728	-40,2	2,3	3,0
Demais	4.265	5.382	-20,1	6,1	5,9
<b>Total</b>	<b>69.952</b>	<b>90.644</b>	<b>-22,2</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: MDIC/Secex - (1) Inclui Porto Rico

### EXPORTAÇÕES E IMPORTAÇÕES

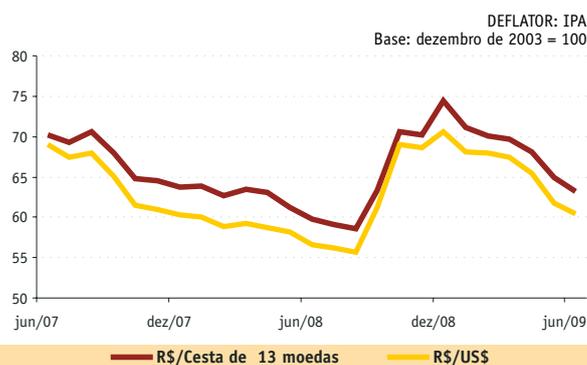
Fator agregado

Discriminação	janeiro - junho / 2009		janeiro - junho / 2008		Var. (%) * A/B
	Valor (A)	Part.%	Valor (B)	Part.%	
<b>Exportações</b>	<b>69.952</b>	<b>100,0</b>	<b>90.644</b>	<b>100,0</b>	<b>-22,2</b>
Básicos	29.389	42,0	32.004	35,3	-7,4
Industrializados	39.140	56,0	56.202	62,0	-29,8
Semimanufaturados	8.840	12,6	12.198	13,5	-26,9
Manufaturados	30.300	43,3	44.004	48,5	-30,6
Operações especiais	1.423	2,0	2.438	2,7	-41,2
<b>Importações</b>	<b>55.968</b>	<b>100,0</b>	<b>79.343</b>	<b>100,0</b>	<b>-28,9</b>
Mat. prima e prod. interm.	25.819	46,1	38.505	48,5	-32,4
Comb. e lubrificantes	7.055	12,6	14.642	18,5	-51,4
Bens de capital	13.921	24,9	16.267	20,5	-13,7
Bens de consumo	9.173	16,4	9.929	12,5	-6,9
Não-duráveis	4.538	8,1	4.435	5,6	3,2
Duráveis	4.635	8,3	5.494	6,9	-14,9

\* Variação pela média diária. Fonte: MDIC/Secex

### ÍNDICE DA TAXA DE CÂMBIO REAL

CESTA DE 13 MOEDAS e ESTADOS UNIDOS



Fonte: FUNCEX

# MEDIDAS UNILATERAIS DA ARGENTINA: UMA NOVA ESTRATÉGIA BRASILEIRA

**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.

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 propícia, 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 *vis-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.

**Medidas argentinas já atingem 13,5% das exportações brasileiras**

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”.

Esse instrumento, contudo, atingiu o seu limite. Com o agravamento do contencioso e diante dos prejuízos para os exportadores brasileiros, uma medida mais efetiva parece ser inevitável.

## PASSADO RECENTE

O ano de 2008 registrou um resultado comercial favorável ao Brasil de US\$ 4,3 bilhões. A taxa de câmbio real/peso desvalorizou-se de forma expressiva a partir de setembro de 2008, mas o comércio bilateral repetiu o comportamento de 2007. Desde 2004, a tendência de superávit comercial benéfico 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.

No primeiro semestre de 2009, o comércio bilateral mudou de sinal. Pela primeira vez em muitos anos há previsão de um resultado favorável à Argentina.

As exportações brasileiras para a Argentina caíram quase 43%, no período de janeiro a junho de 2009 em comparação ao mesmo período de 2008, contra 20% das importações. Resta avaliar se esse quadro é somente decorrente dos efeitos da crise econômica ou se a onda protecionista com desvio de comércio terá, também, influenciado o resultado.

## comércio regional

### 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 significativa do intercâmbio e mercado por um monitoramento 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, BRA-CELPA 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<sup>1</sup>. 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 em cores, vasos e copos de vidro.

### 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 assinalada pela inclusão de alguns 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

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 intimação do Protocolo às respectivas legislações domésticas. O Brasil não internalizou o instrumento e a Argentina indicou a seguinte legislação de intimação à Aladi: Nota EMSUR-S.G. Nº 134/08 de 10/10/2008 – Decreto Nº 415/91 (CR/di 2792).

## ● comércio regional

Argentina com o objetivo de conter importações do Brasil. Dentre essas, destacam-se medidas *antidumping*, especialmente sobre *denim* 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 no Brasil e a FIT na 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.

## ÚLTIMAS MEDIDAS<sup>2</sup>

A Resolução 26/2009, de 20 de janeiro de 2009, do Ministério de Produção da Argentina, instituiu o Certificado de Importação para pneumáticos e colocou o setor subordinado ao regime de licenças automáticas e não automáticas.

A Resolução 61/2009, de 4 de março de 2009, ampliou consideravelmente a lista de produtos de exportação brasileira que já estava sujeita às licenças não automáticas. As Resoluções 121/2009 e 123/2009, ambas de 14 de abril, alteram e ampliam ainda mais essa lista.

Em 2007, havia 58 produtos sujeitos a esse regime (Decreto 509, de maio daquele ano) dos setores de calçados, brinquedos e papel. A Resolução 61/2009 determinou 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 e a incorporação dos produtos indicados por essa Resolução e pelas seguintes, o número de produtos atingidos pela medida ampliou-se para 263.

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).

Segundo a Resolução 61/2009, que instituiu os Certificados de Importação de Produtos Vários, os seguintes setores/ produtos ficaram 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.

### A CNI recomenda ao governo a abertura de um painel na OMC

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

### Exportações brasileiras para o mundo e para a Argentina Produtos do Contencioso

Contencioso	Produtos	2007					2008				
		Mundo (a)	Part%	Arg. (b)	Part%	Part% (b/a)	Mundo (a')	Part%	Arg. (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	33	1.198	0,7	181	1,3	15,1	1.241	0,6	243	1,4	19,6
Licenças não automáticas	263	6.508	4,1	1.179	8,2	18,1	6.860	3,5	1.290	7,3	18,8
Subtotal	452	11.292	7,0	2.095	14,5	18,6	12.078	6,1	2.384	13,5	19,7
<b>Total</b>		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

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 73 (7305 e 7306 da NCM – 12 linhas tarifárias com especificações técnicas detalhadas);
- Ajustes de preços em tecidos de algodão do capítulo 52 (5211 – 3 produtos);
- Pastilhas e cintas de freio do capítulo 63 (6313 – 2 produtos) e pastilhas de freio montadas e zapatas do capítulo 87 (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.

Em 2008, esse contencioso teria atingido quase 13,5% 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 7,3% por licenças não automáticas. A importância relativa das exportações 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.

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%).

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., 2,6% das vendas brasileiras à Argentina), pneumáticos (1,4%), calçados (1,1%), linha-branca (1%) e têxteis (0,9%).

No Anexo aparecem os quadros correspondentes a cada medida, onde estão registrados os produtos da exportação brasileira atingidos.

## DESVIO DE COMÉRCIO PARA A CHINA

Outro elemento importante também deve estar no cerne das discussões do tratamento do contencioso comercial Brasil- Argentina e se constitui na principal “reclamação” dos exportadores brasileiros para esse mercado: o efetivo e potencial desvio de importações argentinas do Brasil para a China.

Os dados de comércio registram perda de *market share* brasileiro nos produtos sujeitos ao contencioso comercial *vis-à-vis* a ampliação da participação da China nesses mesmos produtos. Mesmo considerando as diferenças metodológicas de registro do comércio exterior entre os

países, é possível identificar uma tendência de desvio de importações que veio se firmando nos últimos anos.

As importações dos produtos sujeitos a licenças não automáticas, especialmente, vêm registrando perda de *market share* brasileiro compensado pelo aumento de participação do produto chinês no mercado argentino. No período de janeiro a abril de 2009, comparativamente ao mesmo período de 2008, o Brasil saiu de 42% de *market share* no grupo de produtos atingidos por licenças não automáticas para 31,5%, enquanto a China expandiu sua participação de 21,5% para 30,5%.

## 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 tentativa de 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 das mesmas.

Como então reagir às medidas argentinas, considerando os interesses econômicos e estratégicos envolvidos, os efeitos causados pela crise no comércio bilateral e as evidências relacionadas ao desvio de importações para a China? Duas alternativas podem ser assumidas pelo Brasil: i) adoção de medidas de retaliação que podem ser licenças não automáticas nas importações brasileiras; ii) recurso aos sistemas de solução de controvérsias.

A opção por medidas protecionistas equivalentes às adotadas pela Argentina não parece conveniente.

A adoção de licenças não automáticas nas importações é um procedimento burocrático, discricionário, que aumenta custos e incertezas para empresas brasileiras integradas a cadeias de valor internacionais. Além disso, o País estaria emitindo sinais contrários às suas posições na área internacional, com reflexos sobre sua imagem como defensor da retomada das negociações multilaterais da OMC e como incentivador do controle e da redução do protecionismo em todos os foros em que participa.

O recurso ao mecanismo de solução de controvérsias da OMC parece, portanto, o encaminhamento mais adequado para a defesa dos interesses empresariais brasileiros.