

O Observatório de Defesa Comercial da Confederação Nacional da Indústria (CNI) tem como objetivo informar e analisar assuntos de destaque e de interesse da indústria acerca dos instrumentos de defesa comercial (*antidumping*, salvaguardas e medidas compensatórias), contenciosos internacionais e temas relacionados.

## AS RESTRIÇÕES COMERCIAIS DA ARGENTINA CHEGAM AO ÓRGÃO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DA OMC

### Nesta Edição

Antecedentes e efeitos das restrições argentinas em 2012	Pág. 01
Reações às medidas adotadas pela Argentina	Pág. 04
A contrarreação da Argentina: abertura de casos perante a OMC e revogação das LNAs	Pág. 06
Considerações finais e perspectivas futuras	Pág. 07

### Resumo

A imposição da Declaração Jurada Antecipada de Importação (DJAI), consolidou na Argentina um nível mais amplo de controle das importações, especialmente para lidar com problemas enfrentados pelo setor externo de sua economia. As medidas dificultaram ainda mais as operações de exportação de bens e serviços para a Argentina, afetando diversos países, e de modo particularmente mais intenso, as vendas de bens industriais do Brasil.

A terceira edição deste Observatório apresenta comentários e perspectivas sobre as medidas restritivas tomadas pela Argentina, a repercussão negativa provocada entre os principais parceiros, gerando abertura de painel na Organização Mundial do Comércio (OMC) e que tende a seguir até as definições finais do Órgão de Apelação (OA) da organização.

Por fim, serão apresentados comentários finais sobre a reação brasileira. Pelo lado do governo espera-se a continuidade da trilha diplomática. Pelo lado empresarial é possível notar que os seguidos anos de escalada das barreiras argentinas tem levado a busca por novos mercados, além de gerar maior disposição a negociar acordos extra-regionais.

### Antecedentes e efeitos das restrições argentinas em 2012

A adoção de medidas restritivas às importações pela Argentina não constitui um tema novo em sua política comercial. Desde 2003 foram instalados "acordos de monitoramento" no âmbito bilateral Brasil-Argentina e o país faz uso de Licenciamentos Não Automático (LNAs).

Até 2008, no entanto, o Governo da Argentina defendia o uso dessas barreiras como uma maneira de fomentar a produção industrial local, fragilizada em decorrência da pior crise econômica de sua história. Contudo, com a eclosão da crise mundial de 2008, e as dificuldades encontradas pela Argentina para sustentar suas exportações e o seu superávit comercial, o cenário das contas externas do país deteriorou-se. Diante disto, a Argentina deu início a uma escalada de medidas protecionistas<sup>1</sup>, que até o final de 2011 consistia em:

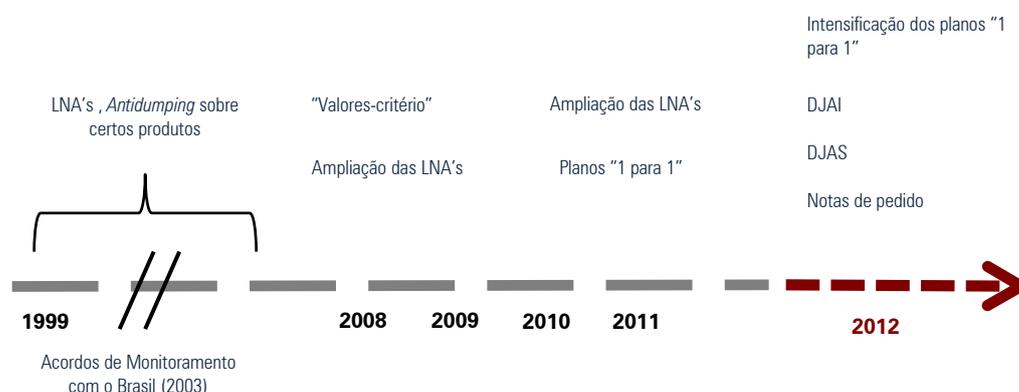
1 - A evolução do percentual de importações brasileiras afetadas pelas medidas restritivas implementadas pela Argentina reflete bem esse quadro. Segundo estimativas da CNI, em 2004, apenas 3,7% das exportações brasileiras ao país vizinho estavam sujeitas a algum tipo de restrição, enquanto nos anos de 2008 e 2011 o volume evoluiu para 13,5% e 20% respectivamente.

- (i) A imposição de LNA's, que muitas vezes excediam o período de 60 dias previsto nas normas da OMC como o prazo máximo para a concessão das licenças;
- (ii) O estabelecimento de valores-critério (um preço mínimo para a entrada de produtos no país);
- (iii) A imposição de medidas *antidumping*.

O ano de 2012 foi um ponto de inflexão, com a adoção de medidas mais drásticas de controle da balança comercial. O país passou a exigir o envio prévio de informações sobre todas as importações de bens realizadas por empresas argentinas, a chamada Declaração Jurada Antecipada de Importação (DJAI), como um pré-requisito para a entrada dos bens no país.

Essa exigência tem sido acompanhada por solicitações informais mais intensas de equilíbrio comercial no nível empresarial (planos "1 para 1"), ou seja, às empresas é requerido exportar valor semelhante ou maior do que importam. Por fim, foi posteriormente exigido a Declaração Jurada Antecipada de Serviços (DJAS) no caso de importações do setor de serviços. O aumento substancial do controle sobre as operações de importações da Argentina, **passou a abranger rigorosamente toda a pauta de bens e serviços**.

**Figura 1: Evolução das medidas restritivas argentina às importações**



O Brasil foi o país mais duramente afetado nos últimos anos pelas restrições e também pelo controle mais intenso das importações no país vizinho em 2012, exportando **quase US\$ 5 bilhões a menos do que no ano de 2011, segundo dados oficiais do governo brasileiro**.

O resultado negativo se deve basicamente a dois fatores: (i) o Brasil é o maior parceiro comercial da Argentina e possuía o maior superávit bilateral industrial; (ii) a Argentina passou a contar com menor oferta interna de energia e isso elevou a necessidade de importação destes bens, sendo necessário reduzir as compras de outros bens finais manufaturados.

**Quadro 1: Importações e saldo comercial da Argentina em 2012 - Principais Parceiros**

País	Prazo	Importações		Saldo comercial	
		Valor CIF (US\$ mi)	Var. vs 2011	Valor CIF (US\$ mi)	Var. vs 2011
1	BRASIL	17.909	-18%	-1.576	-65%
2	CHINA	9.954	-6%	-4.953	14%
3	ESTADOS UNIDOS	8.388	9%	-4.464	29%
4	CHILE	1.011	-7%	3.981	6%
5	ALEMANHA	3.715	2%	-1.778	52%
6	ESPAÑA	1.321	-5%	1.094	-35%
7	HOLANDA	1.130	160%	1.029	-54%
8	MÉXICO	2.252	-11%	-1.381	-14%
9	JAPÃO	1.509	7%	-337	-42%
10	CANADÁ	511	-18%	1.616	-8%

Fonte: ABECEB.COM. Elaboração: CNI

Sob a ótica setorial, dentre os quinze setores mais importantes em termos de valor de exportação do Brasil para a Argentina (e que responderam por 98% do total das vendas em 2012), apenas três apresentaram crescimento e outros doze redução, algumas delas muito acentuadas, como para o setor automotivo, autopeças e principalmente os bens de capital, cuja redução de 40% representou quase US\$ 800 milhões a menos em relação a 2011.

## Quadro 2: Exportações Brasileiras para Argentina - Principais Setores

Setores	Brasil				China		
	2012 (US\$ mi)	2011 (US\$ mi)	Var. 12 vs 11	Dif.	2012 (US\$ mi)	2011 (US\$ mi)	Var. 12 vs 11
1 Autopeças	4.534,5	5.259,1	-14%	-724,6	1.132,3	1.097,5	3%
2 Automotivo	4.291,7	5.059,8	-15%	-768,1	46,1	39,9	16%
3 Químico	2.117,0	2.415,6	-12%	-298,6	1.191,5	1.058,5	13%
4 Metais e suas obras	1.495,8	1.702,4	-12%	-206,6	316,8	377,7	-16%
5 Bens de capital	1.118,8	1.916,3	-42%	-797,5	1.230,2	1.293,3	-5%
6 Minerais e combustíveis	962,5	1.614,0	-40%	-651,5	17,0	20,9	-19%
7 Bens agrícolas	631,4	754,6	-16%	-123,2	55,1	58,9	-6%
8 Máq e apar. eletrônicos	530,8	586,7	-10%	-55,9	2.700,9	2.511,6	8%
9 Papel e editoriais	485,2	581,3	-17%	-96,1	51,1	69,4	-26%
10 Têxtil e confecções	385,0	458,1	-16%	-73,1	515,7	582,5	-11%
11 Plástico e borracha	272,7	314,2	-13%	-41,5	181,1	190,7	-5%
12 Máquinas agrícolas	223,3	213,5	5%	9,8	1,6	1,0	58%
13 Calçados	205,8	244,8	-16%	-39,0	122,6	141,0	-13%
14 Farmacêutico	139,6	128,3	9%	11,3	25,2	32,1	-22%
15 Bens de T.I.	136,1	100,7	35%	35,4	1.100,3	1.433,0	-23%

Fonte: ABECEB.COM. Elaboração: CNI

## Reações às medidas adotadas pela Argentina

### HISTÓRICO DE CASOS ENVOLVENDO A ARGENTINA NA OMC

A adoção pela Argentina das medidas restritivas comentadas no tópico anterior, e sua intensificação ao longo do ano de 2012, geraram forte reação por parte de alguns países que viram comprometido o seu fluxo de exportações para o país<sup>2</sup>.

#### Quadro 3 – Histórico das disputas contra a Argentina na OMC

Reclamante	Título da disputa e número de referência	Resultado	Ano
EU	Medidas afetando têxteis, vestuário e calçados – DS 77	Painel não foi aberto	1997
EUA	Medidas afetando as importações de calçados, têxteis, vestuário e outros itens – DS 56	Condenação	1998
Indonésia	Medidas de salvaguarda sobre importações de calçados – DS 123	Painel não foi aberto	1998
EU	Medidas compensatórias sobre as importações de glúten de trigo das Comunidades Europeias – DS 145	Painel não foi aberto	1998
EU	Direitos <i>antidumping</i> definitivos aplicados sobre importações de brocas da Itália – DS 157	Painel não foi aberto	1999
EUA	Medidas afetando as importações de calçados – DS 164	Painel não foi aberto	1999
EU	Medidas de salvaguarda sobre importações de calçados – DS 121	Condenação	2000
Brasil	Medidas de salvaguardas transitórias aplicadas à importações de determinados produtos feitos com algodão e suas misturas originários do Brasil – DS 190	Acordo	2000
EU	Medidas afetando a exportação de couro bovino e a importação de couro acabado – DS 155	Condenação parcial	2001
EU	Direitos <i>antidumping</i> definitivos aplicados às importações de papelão da Alemanha e direitos <i>antidumping</i> definitivos aplicados às importações de ladrilhos de cerâmica para pavimentação da Itália – DS 189	Condenação	2001
Índia	Medidas afetando a importação de produtos farmacêuticos – DS 233	Painel não foi aberto	2001
EUA	Proteção de patentes farmacêuticas e proteção de dados de testes para produtos químicos para agricultura – DS 171	Acordo	2002
EUA	Determinadas medidas de proteção de patentes e dados de testes – DS 196	Acordo	2002
Chile	Medidas de salvaguarda definitivas aplicadas sobre importações de conservas de pêssego – DS 238	Condenação parcial	2003
Brasil	Direitos <i>antidumping</i> definitivos aplicados a aves do Brasil – DS 241	Condenação parcial	2003
EU	Medidas compensatórias aplicadas a azeite, glúten de trigo e pêssegos – DS 330	Painel não foi aberto	2005
Peru	Direitos <i>antidumping</i> aplicados a zíperes e correntes do Peru – DS 410	Painel não foi aberto	2010
UE	Medidas afetando a importação de bens – DS 438	Painel unificado aberto, em fase de composição.	2012
EUA	Medidas afetando a importação de bens – DS 444		
Japão	Medidas afetando a importação de bens – DS 445		
México	Medidas afetando a importação de bens – DS 446	Painel não foi aberto	2012
Panamá	Medidas relacionadas ao comércio de bens e serviços – DS 453	Em consultas	2012

Fonte: OMC. Elaboração: CNI

2 - Em 30 de março de 2012, por exemplo, um grupo de 40 países (incluindo os membros da União Europeia) elaboraram um comunicado conjunto no Conselho de Comércio de Bens da OMC, criticando adoção das DJAI's, LNA's e outras medidas restritivas de comércio. Além disso, em abril de 2012, o Parlamento da União Europeia editou uma resolução que critica a adoção pela Argentina de medidas protecionistas, incluindo barreiras não tarifárias, e sugeriu uma série de medidas a serem adotadas pelo bloco, dentre as quais a suspensão parcial da Argentina do programa de SGP, dado que o país vem adotando práticas comerciais desleais de maneira grave e sistemática.

A UE, EUA e o Japão decidiram acionar a Argentina perante a OMC. Decorrido o prazo legal de 60 dias para que as disputas fossem resolvidas por meio de consultas e sem que chegassem a uma solução satisfatória<sup>3</sup>, tais países requereram o estabelecimento de um painel. Na reunião de 17 de dezembro de 2012, o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC (OSC) decidiu instituir um painel único para analisar a disputa envolvendo a Argentina e os três países demandantes.

O México também requereu a abertura de um painel contra a Argentina, mas decidiu retirar o item da agenda do OSC antes da reunião de dezembro, após celebrar novo acordo automotivo com a Argentina.

Como pode ser observado na tabela anterior, há um histórico relevante de disputas no OSC em que a Argentina é reclamada (22 casos), posicionando o país como o quarto mais contestado no OSC. Deste total, em nove oportunidades a Argentina foi condenada ou estabeleceu acordos. Cinco desses requerimentos foram apresentados no ano de 2012<sup>4</sup> e alguns destes serão analisados na sequência.

## PEDIDO DE CRIAÇÃO DE PAINEL PELA UE, EUA E JAPÃO: ALEGAÇÕES DE VIOLAÇÃO ÀS REGRAS DA OMC

Segundo UE, EUA e Japão, as medidas adotadas pela Argentina violam dispositivos do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio de 1994 (GATT) e do Acordo Sobre Procedimentos para o Licenciamento de Importações (APLI). Esses acordos compõem as normas da OMC relativas ao comércio de mercadorias e são obrigatórios para todos os membros da Organização.

Nos pedidos de abertura de painel, os países contestaram:

### **(a) A adoção da chamada Declaração Jurada Antecipada de Importação (DJAI)**

Os países demandantes alegam que o requerimento da DJAI viola a regra geral do GATT que proíbe a imposição de restrições quantitativas, tanto às importações quanto às exportações<sup>5</sup>. Os países sustentam que, na prática, a DJAI implica em restrição ao comércio na Argentina, equivalendo a uma restrição quantitativa, pois, ao não autorizar ou suspender, arbitrariamente, os requerimentos de DJAI, as autoridades argentinas impedem a importação desses bens.

Além disso, os países também questionaram os procedimentos para adoção das regras relativas à DJAI, incluindo a maneira como tais medidas foram comunicadas aos demais membros da OMC. O GATT e o APLI contêm uma série de obrigações de conduta transparente pelos países membros, os quais devem aplicar suas regras de comércio exterior de modo uniforme, imparcial, neutro, célere e com prazos claros. A transparência necessária não é constatada nas regras argentinas que regulamentam a exigência da DJAI.

### **(b) A adoção e operacionalização de Licenças de Importação Não Automáticas**

A utilização das licenças não automáticas de importação (LNAs) também constitui, segundo os países demandantes, violação à proibição da imposição de restrições quantitativas descrita acima, uma vez que ela tem impedido a entrada física de bens e mercadorias no país.

O requerimento de estabelecimento de painel apresentado pelos países demandantes aponta, ainda, que as LNAs violam outras regras do GATT e do APLI, tais como a obrigação dos Membros da OMC de estabelecer certos procedimentos para a submissão e resposta a pedidos de licenciamento, incluindo prazos que não estariam sendo observados pela Argentina, bem como a possibilidade de que as empresas que requeiram as licenças entrem em contato com somente um órgão administrativo (permitindo-se excepcionalmente até três órgãos, caso a participação de todos seja indispensável).

3 - O procedimento de consultas (negociações) é uma fase obrigatória do procedimento de solução de controvérsias da OMC, antes da abertura de painéis.

4 - O Panamá fez um pedido de consultas à Argentina ao final de 2012 para tratar de medidas adotadas pelo país que teriam impacto discriminatório sobre serviços e bens panamenhos. O Panamá não questiona as mesmas medidas restritivas adotadas pela Argentina ao longo do ano de 2012, que têm impactos mais generalizados e constituem o foco do presente Observatório.

5 - Existem exceções previstas nos acordos da OMC à vedação da imposição de barreiras não tarifárias, tais como: quotas, licenças de importação e exportação, barreiras relativas a políticas ambientais, ou por razões de segurança nacional.

### (c) Outras normas restritivas ao comércio

Por fim, os países acusam a Argentina de impor uma série de medidas restritivas ao comércio que discriminam produtos estrangeiros com exigências não formais para a concessão das DJAIs e LNAs:

- (i) Os importadores são obrigados a exportar um determinado valor relacionado ao montante importado, de modo a equilibrar a balança comercial em nível empresarial – o chamado “plano 1 para 1”;
- (ii) As autoridades argentinas impõem limites em relação ao volume a ser importado e/ou exigem a redução de preços dos produtos importados;
- (iii) O governo busca evitar envio às matrizes de lucros e dividendos obtidos na Argentina;
- (iv) As autoridades argentinas exigem a realização de investimentos (ou o aumento deles) na Argentina (tais como em instalações para produção);
- (v) Os importadores são obrigados a incorporar maior conteúdo local às importações.

Dentre outras ilegalidades, essa prática contraria o princípio do tratamento nacional, da OMC, o qual prescreve que os produtos estrangeiros devem ser tratados de forma não menos favorável que os produtos nacionais<sup>6</sup>.

## A contrarreação da Argentina: abertura de casos na OMC e revogação das LNAs

Além de repudiar publicamente os questionamentos na OMC, a Argentina reagiu a eles também por meio de disputas submetidas à Organização multilateral<sup>7</sup>. O país questionou, de um lado, a adoção de medidas que restringem suas exportações de biocombustíveis para a Espanha, alegando a violação à vedação de restrições quantitativas e, de outro, reclamou das restrições impostas pelos EUA às suas exportações de carne bovina e limões frescos.

A abertura desses casos e o discurso do governo argentino, a princípio, não acenavam para o arrefecimento das restrições intensificadas em fevereiro de 2012. Contudo, diante das pressões sofridas por diversos países, a Argentina decidiu revogar um conjunto substancial de resoluções que formava o esquema de restrição às importações por meio do uso de LNAs no dia 25 de janeiro, com a publicação da Resolução nº 11 de 2013<sup>8</sup>.

Do ponto de vista das restrições das importações, no entanto, **a eliminação das LNAs representa mera formalidade**, pois essas licenças representavam apenas 10% das compras argentinas e, como anteriormente argumentado, o controle das importações pelo Governo, desde 2012, é feito essencialmente por meio da administração das DJAIs.

Tendo em conta que os três pedidos de painel incluem como objeto de controvérsia as LNAs e as DJAI's, a resolução que revoga as LNAs aparece apenas como uma forma de facilitar para a Argentina frente ao OSC, já que não será possível mais o questionamento da medida que já foi oficialmente eliminada.

6 - Diferentemente das alegações feitas em relação às DJAIs e LNAs, em que são reclamadas a imposição de barreiras à entrada dos produtos na Argentina, no caso da violação ao princípio do tratamento nacional, o produto importado encontra-se já no mercado argentino.

7 - Conforme comunicado para imprensa (n. °270/12) publicado pelo Ministério das Relações Exteriores argentino em 18 de Agosto de 2012, disponível em <http://www.mrecic.gov.ar/es/argentina-inicia-acciones-en-la-omc-contra-el-proteccionismo-europeo-en-biocombustibles>

8 - O total de LNAs vigentes era de 574 linhas tarifárias. Para mais informações, vide: <http://www.boletinoficial.gov.ar/Inicio/index.castle?s=1&fea=25/01/2013>

## Considerações finais e perspectivas futuras

Diante disso, a pergunta mais importante a ser respondida é **em que medida os questionamentos na OMC às restrições argentinas ao comércio poderão constranger e influenciar o Governo argentino à retirar os controles.**

Alguns indícios apontam que a resposta, especialmente no curto prazo, é de que esses questionamentos não terão força suficiente para mudar a atual política comercial da Argentina, que seguirá atada a sua conjuntura. O país continuará tendo pouca capacidade de obter divisas por meio de investimentos estrangeiros diretos (alguns aportes brasileiros e canadenses no setor de mineração foram inclusive postergados), cabendo apenas às exportações o papel de captar dólares para fazer frente ao desequilíbrio externo.

Cabe ressaltar ainda que as resoluções do OSC da OMC são morosas e devem cumprir várias etapas (de decisão parcial e provável apelação). Ao final, poderá ainda haver discussões, sobre o período de implementação da decisão pela Argentina. Só em último caso, em um cenário de recusa de cumprimento da decisão pelo governo Argentino, os países vencedores seriam autorizados a impor medidas de retaliação, por exemplo, por meio da imposição de barreiras às exportações argentinas

No entanto, algum relaxamento pode ser esperado para o ano de 2013 - mas somente após os primeiros três meses, quando começam o embarque de colheitas importantes do país. O arrefecimento, espera-se, pode se dar em função da redução dos compromissos com a dívida externa, em cerca de US\$ 5 bilhões em 2013 em relação a 2012, do maior crescimento da China e do Brasil e da necessidade de importar partes e peças para exportar bens finais.

Ainda como perspectivas, é possível destacar:

**Brasil:** o país não terá seus interesses defendidos no âmbito multilateral (o Brasil nem mesmo entrou como terceira parte em nenhuma dos painéis da OMC, que contabiliza 14 países, além de UE, EUA e Japão) e é mais improvável ainda que acione o mecanismo de solução de disputas dentro do MERCOSUL.

É provável que a atuação brasileira continue pelo caminho da diplomacia. Em 2012 essa trilha atingiu o grau mais elevado da hierarquia política dos dois países, o que indica que o posicionamento brasileiro poderá ser mais forte durante o ano de 2013. Além disso, o empresariado brasileiro tem buscado novos mercados para compensar as perdas no mercado argentino (de quase US\$ 5 bilhões em 2012) e é possível afirmar que as barreiras argentinas **podem estar influenciando mudança de postura, mais aberta, do setor privado brasileiro em relação a celebração novos acordos comerciais extra-regionais.**

**EUA, UE e Japão:** no que diz respeito aos questionamentos já realizados à OMC, tendo em conta que boa parte das medidas argentinas contestadas continuam vigentes, espera-se que as disputas prossigam até as últimas consequências, se não houver mudança consistente nas práticas da Argentina<sup>9</sup>. Além disso, não se descarta que outros países se valham da OMC (seja em comitês de discussão ou no OSC) como uma maneira de seguir pressionando a Argentina para que sejam cessadas tais práticas restritivas ao comércio.

9 - Ao final de janeiro de 2013, em evento realizado na sede da Confederação Nacional da Indústria (CNI), o diretor-geral-adjunto de Comércio da Comissão Europeia, João Aguiar Machado, criticou, entre outras medidas, a adoção sistemática de LNAs pelo governo argentino. No caso da disputa envolvendo União Europeia, Estados Unidos e Japão, o próximo passo é a composição do painel que vai analisar o caso, com a nomeação de três árbitros. Após a avaliação das informações relevantes, os painelistas elaborarão um relatório contendo as conclusões sobre a compatibilidade das medidas adotadas pela Argentina com as normas da OMC. Após a decisão do painel, existe a ainda possibilidade de que alguma das partes envolvidas na disputa apresente recurso ao Órgão de Apelação da OMC.