

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

O FIM DO ACORDO DE TEXTÊIS E
VESTIMENTAS: IMPACTO DA CHINA SOBRE O
SETOR TÊXTIL NORTE-AMERICANO E
BRASILEIRO

Gabriela Amaral Faria

Nº de Matrícula: 0211481-5

Orientador: Sandra Rios

Tutor: Márcio Garcia

Junho, 2006

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

O FIM DO ACORDO DE TEXTÊIS E
VESTIMENTAS: IMPACTO DA CHINA SOBRE O
SETOR TÊXTIL NORTE-AMERICANO E
BRASILEIRO

"Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realizá-lo, a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor."

Gabriela Amaral Faria
Nº de Matrícula: 0211481-5
Orientador: Sandra Rios
Tutor: Márcio Garcia

Junho, 2006

As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade
única e exclusiva do autor

Índice

1. Introdução	4
2. A indústria têxtil – composição do comércio têxtil	6
2.1 - A proteção da indústria têxtil ao longo dos anos e o ATV	10
3. China	13
3.1 – Entrada da China na OMC – Protocolo de Adesão da China à OMC..	15
3.1.1 – Parágrafo 242 – regulamentação têxtil	16
4. O impacto do fim das quotas do ATV	18
4.1 – Fatias de mercado antes e depois do acordo	20
5. Acordo Bilateral Brasil – China	28
6. Acordo Bilateral EUA – China	32
7. Conclusão e resultados obtidos	35
8. Bibliografia	37

1 – Introdução

A indústria têxtil sofreu por mais de 40 anos com as limitações das quotas de importação. A liberalização vem sendo controversa porque o setor têxtil contribui substancialmente para o emprego em países em desenvolvimento. Ao mesmo tempo, esses são os países que têm mais ganho com o comércio liberal multilateral nesse setor.

Em 1974 as quotas eram regulamentadas pelo Acordo Multifibras (Multifibre Agreement – MFA). Existe uma tentativa de proteger a indústria local, estabelecendo uma restrição quantitativa aos produtos que ameaçavam a economia importadora. Em 1995, o MFA foi substituído pelo Acordo de Têxteis e Vestimentas da OMC - ATV (The WTO Agreement on Textiles and Clothing). O novo acordo apareceu para levar a indústria ao fim da proteção discriminatória. Em 1º de Janeiro de 2005, o acordo transitório teve seu fim. Entretanto, a OMC ainda controla a progressão da liberalização que ainda não é total.

A indústria têxtil movimenta mais de 13 bilhões de dólares por ano, sendo um setor importante tanto para países desenvolvidos, quanto para aqueles em desenvolvimento. O crescimento particular da China no setor é preocupante em relação à faixa de mercado consumidor que outros países com menor vantagem comparativa vão disputar. Sob essa ótica, o fim das quotas de importação da indústria têxtil é de extrema importância para o comércio mundial.

Este trabalho se propõe a analisar a evolução do comércio exterior utilizando dados de produção da indústria têxtil. Assim, busca-se verificar se a liberalização progressiva está de fato mudando a geografia do comércio têxtil. Isso será feito como maneira de melhor compreender a racionalidade das medidas de salvaguardas que vêm sendo tomadas pelos países em questão.

Outro objetivo importante é a análise de como os países estão respondendo às regras da OMC. O acordo que prevê a progressiva liberalização vem sendo driblado por acordos bilaterais de comércio e por salvaguardas aos produtos chineses. É necessário verificar como as regras da OMC estão sendo implantadas e como os países estão se protegendo.

Esse estudo será feito a partir da revisão da literatura existente acompanhando uma avaliação numérica de dados de comércio e produção têxtil para analisar como o comércio está progredindo. A próxima seção analisará o perfil do mercado têxtil mundial, mostrando

as características do setor têxtil e de vestuário. Depois, a será analisado como a proteção do setor têxtil vem sendo utilizada nos últimos anos, apresentando o ATV e suas perspectivas de aumento progressivo das quotas de restrição de importações. Na 3ª seção, será analisado o crescimento da China e como tal economia aparece no contexto têxtil, após sua entrada na OMC. Ainda será analisado o parágrafo 242 do acordo de entrada da China à OMC e suas possibilidades de aplicação de salvaguardas aos produtos têxteis que estão invadindo os outros países.

A seção 4 apresentará os impactos do fim do ATV mostrando como o mercado se encontraria depois do fim das quotas. Depois as seções 5 e 6 avaliarão os acordos vigentes de salvaguardas aos produtos chineses no entre a China e individualmente o Brasil e os Estados Unidos.

2 – A Indústria Têxtil

A cadeia produtiva têxtil – confecção é formada pelos seguintes seis elos: Beneficiamento de Fibras Têxteis Naturais, Fiação e Tecelagem de Têxteis Naturais, Fiação e Tecelagem de Têxteis Químicos, Outras Indústrias de Tecelagem, Malharia e Vestuário (Haguener *et al.*, 1986). A cadeia vem passando por muitas transformações recentes, destacando-se às relacionadas com mudanças tecnológicas que permitiram expressivos aumentos de produtividade. Além disso, a presença crescente de países em desenvolvimento nesse mercado, a crescente importância da moda e a busca de redução de custos levam uma previsão de maior competitividade no setor.

Segundo IEMI (2001, p. 46), “(...) a cadeia têxtil pode ser segmentada em três grandes segmentos industriais, cada um com níveis muito distintos de escala. São o segmento fornecedor de fibras e filamentos químicos que, junto com o de fibras naturais (setor agropecuário), produz matérias-primas básicas que alimentam as indústrias do setor de manufaturados têxteis (fios, tecidos e malhas) e da confecção de bens acabados (vestuário, linha lar etc.)”. Com essa divisão em três setores, podemos explicitar que o setor de fibras e filamentos é de empresas de grande porte enquanto as empresas têxteis e de confecções são empresas menores, intensivas em trabalho e com baixos salários.

No setor de vestuário, pode-se perceber a existência de dois segmentos principais. O primeiro, é o segmento de moda de alta qualidade, em que a indústria é caracterizada por ter trabalhadores relativamente bem remunerados nessa ótica de um segmento contemporâneo e inovador. Esse segmento está normalmente restrito a países desenvolvidos e seu sucesso depende da capacidade de capturar gostos e preferências e principalmente, influenciar tais preferências. Entretanto, essa fatia de mercado tem visto atualmente uma mudança na alocação da produção para países com menores custos, ou seja, maior vantagem comparativa (Navaretti *et al.*, 2001)

O segundo segmento seria o setor de produção de massa com uma qualidade inferior e produtos básicos. Os produtores desse setor são encontrados em países em desenvolvimento que normalmente têm características de indústria de exportação e estão sob regime de acordos bilaterais. A característica dessa indústria é de um mercado em sua

maioria composto por mão-de-obra feminina com nível técnico baixo e o *outsourcing* para a mão-obra familiar é constante.

De acordo com a ABIT¹, em seu estudo publicado em 2000², a grande mudança estrutural na cadeia têxtil, após o fim da guerra, foi a ascensão de países em via de desenvolvimento como centros de produção e exportação, que tinham seus preços sustentados pela enorme vantagem comparativa ligada a seus baixos custos salariais, principalmente. Pode ser percebido um processo de realocação de empresas antes localizadas nos países desenvolvidos em direção aos novos pólos produtores de países em desenvolvimento. Esse realinhamento modificou a distribuição global da produção e do comércio internacional da cadeia. Os países asiáticos se mostraram como líderes desse processo e hoje são vistos como maiores exportadores mundiais. Para os países desenvolvidos restou a tentativa de migração para segmentos de maior valor agregado com o incentivo em pesquisa e desenvolvimento na invenção de novas tecnologias que diferenciasssem seu produto mais caro.

A integração dos novos exportadores nesse contexto à rede internacional de produção se dá seguindo três características básicas.

A primeira característica traz uma lógica de re-alocação da produção quando se analisa a vantagem comparativa fruto dos baixos salários nas economias menos desenvolvidas. Nessa situação, temos que alguns setores têxteis de países em desenvolvimento são controlados por empresas de países desenvolvidos e são assim infiltradas em suas redes de produção contando com vantagens como a utilização da marca, o desenho, o corte e o contato de marketing ativo com os consumidores finais. Além disso, a produção e exportação de commodities contam com o baixo custo de mão-de-obra e as produções em escala das etapas de iniciais de fiação e tecelagem.

A segunda característica explicativa engloba os países que não têm uma política salarial tão frouxa como os países asiáticos, apesar de ainda não terem o alto nível salarial de países desenvolvidos. Nesse caso, por ainda existir um menor nível de custo em relação aos países centrais, esses países são alvos de acordos bilaterais de comércio que beneficiam a troca e são um instrumento que ajuda o crescimento das exportações têxteis nos países em

¹ Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecções

² Estudos Setoriais para Subsidiar as Negociações de Acesso a Mercados

desenvolvimento. Exemplos de países que recebem investimentos por vantagens como a proximidade com o eixo central são o México e a Turquia.

A terceira lógica justificativa da inserção comercial dos países em desenvolvimento no processo internacional têxtil seria relativa àqueles países asiáticos que já atingiram um estágio avançado no processo de industrialização e têm conseguido elevar seus níveis de salários. A Coreia do Sul e Taiwan, por exemplo, têm sua vantagem competitiva explicada através dos modernos parques produtores de fibras químicas que competem no mercado de fibras e tecidos artificiais sintéticos.

O comércio internacional da cadeia têxtil é extremamente regulado a níveis multilaterais e bilaterais. Em negociações internacionais, a discussão de liberalização sempre é divergente entre os países, já que se trata de um setor tradicional tanto nas economias desenvolvidas como nas em desenvolvimento. Com o atual aumento da fatia de mercado que os países em desenvolvimento vêm tomando dos países desenvolvidos, o nível de proteção a essa indústria no mundo é elevado em comparação a outros produtos industrializados. Para garantir sua anterior hegemonia no comércio internacional, os países desenvolvidos estão tomando algumas atitudes para enfrentar tamanha concorrência. A primeira é ligada a inovações tecnológicas ao nível da cadeia e produtos; além de maior automação e escala dos processos. Além disso, eles buscam uma inovação mercadológica que representariam uma maior conformidade à moda e reforço de marcas, bens intangíveis. Dentro dos elos, eles tentam uma especialização mais específica e entre elos, existe uma tentativa de transferir processos menos eficientes para países vizinhos.

O dinamismo e a importância do comércio têxtil mundial é incontestável. No lado das exportações, o total do comércio têxtil³ em 2004 foi de US\$ 453 bilhões⁴, representando um crescimento de 30% em relação a 2002. Os setores mais dinâmicos são os bens finais da cadeia de produção que representam hoje mais do que 50% dos fluxos totais. Os artefatos têxteis classificados sob o capítulo 63 do SH⁵ apresentaram crescimento de 53% em 2004 quando comparados com 2002.

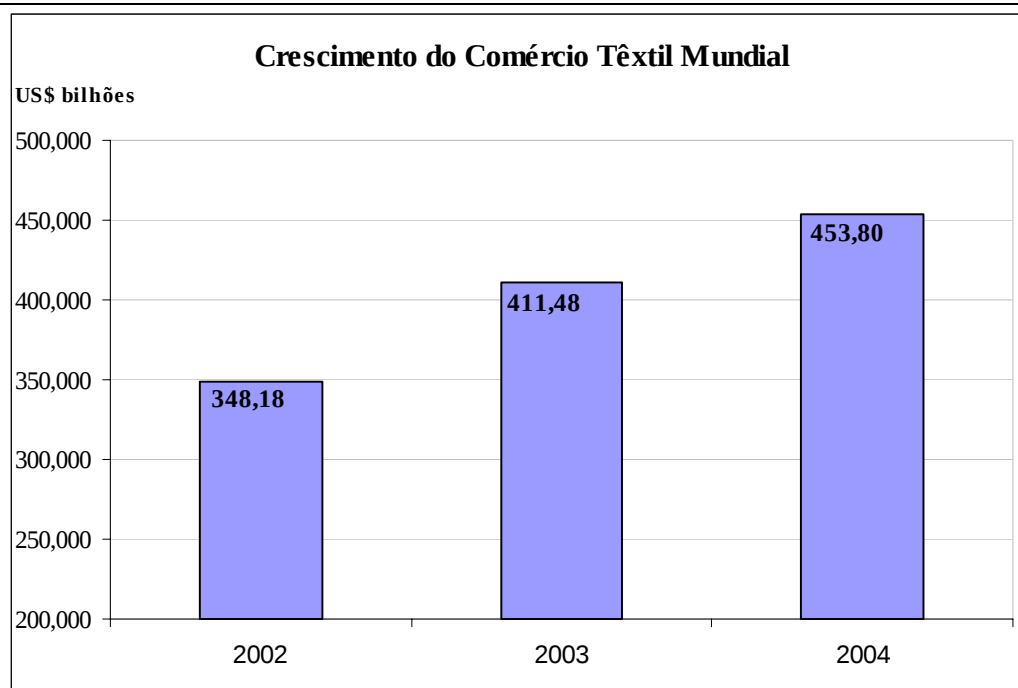
Nesse aspecto, podemos perceber o crescimento de tal setor no gráfico a seguir.

³ Considerando os capítulos 50 até 63 do SH-96 a 2 dígitos

⁴ Comtrade

⁵ Sistema Harmonizado

Gráfico 1. Dinamismo têxtil mundial



Fonte: Comtrade

Com essa visão global do setor é possível perceber um espaço de possibilidade de investimentos no setor para um aumento do superávit comercial têxtil. Nesse mercado, a China vem se destacando com o fim do Acordo de Têxteis e Vestuários (ATV) e a entrada do país na OMC. Para lidar com a ameaça chinesa às indústrias têxteis locais, diversos países estão impondo salvaguardas para garantir suas produções internas, como será analisado a seguir.

2.1 – A Proteção da Indústria Têxtil ao Longo dos Anos e o ATV

Os países desenvolvidos protegeram sua indústria têxtil por mais de 40 anos desde o *Long Term Agreement Regarding International Trade in Cotton Textiles*, assinado em 1962. Essas medidas de quotas desregulam a orientação natural de vantagens comparativas, onde países em que a vantagem não existe acabam recebendo um incentivo para entrar no mercado. Desde então, a indústria têxtil vem sendo um dos setores mais regulamentados do comércio mundial.

Em 1974, sendo governadas pelo Acordo Multifibras (Multifibre Agreement – MFA), as quotas da indústria têxtil começaram a ser negociadas bilateralmente. Era uma tentativa de proteger a indústria local, estabelecendo quotas aos produtos que ameaçavam a economia importadora. O MFA expandiu a cobertura do acordo anterior para fibras sintéticas e lã, afetando, então, praticamente todas as fibras. Enquanto países em desenvolvimento competitivos ganhavam importantes fatias do mercado têxtil, suas oportunidades de crescimento de exportações estavam cada vez mais restritas.

O crescimento da participação dos países em desenvolvimento preocupava cada vez mais os países desenvolvidos, ameaçando suas indústrias locais. Em 1987, por exemplo, a participação dos países em desenvolvimento no comércio mundial de têxteis e vestuário era de 50% das exportações totais, com maior participação do setor de vestuário, que contou com mais de 65% do total. Como Junichi Goto (1989) remarcou, apesar de tamanha participação, quando comparado ao crescimento das manufaturas, o MFA não permitiu uma taxa de crescimento muito grande, já que restringia a entrada desses produtos nos mercados desenvolvidos (ver tabela 1).

Tabela 1. Fatia de Mercado de Países em Desenvolvimento nas Exportações do Mundo

Exportações	1976	1980	1987
Têxteis e Vestuário	32,20%	40,60%	52,00%
Têxteis	26,00%	30,00%	36,40%
Vestuário	43,10%	57,70%	65,60%
Manufaturados	9,40%	13,20%	18,10%

Fonte: Estatísticas de comércio – Nações Unidas

O MFA durou até o fim de 1994, quando a Rodada Uruguaí negociou o Acordo de Têxteis e Vestimentas da OMC (The WTO Agreement on Textiles and Clothing – ATC). Esse seria um instrumento transitório à liberalização total e seus principais tópicos esclareciam a cobertura do acordo, listando os tipos de produtos especificados, o programa de progressiva integração desses produtos nas regras do GATT (94) e as regras para um processo liberalização de progressivo aumento das quotas até que sejam totalmente removidas. Além disso, o novo acordo tinha como objetivo estabelecer um mecanismo especial de salvaguardas para lidar com novos casos de sérios danos ou ameaças a produtores locais durante o período transitório, estabelecendo o Conselho de Monitoramento Têxtil (Textiles Monitoring Body – TMB). O Conselho de Monitoramento foi estabelecido para supervisionar a implementação do ATV e examinar todas as medidas tomadas sob seu regimento, para garantir que estejam em conformidade com as regras.

Em números, o ATV pretendia estabelecer um programa de integração para retirar as quotas de importação em um período de 10 anos. O acordo estabeleceu pontos iniciais mínimos para integração de produtos têxteis e vestuário em 4 passos sucessivos. 16% dos produtos foram integrados em 1º de janeiro de 1995, outros 17% em 1º de janeiro de 1998, adicionais 18% em 1º de janeiro de 2002 e os restantes 49% até 1º de janeiro de 2005, completando o programa de integração do ATV. Até 1º de janeiro de 2002 já existiria um mercado livre para 51% dos produtos sob a cobertura do ATV. Entretanto, produtos que realmente interessavam países em desenvolvimento estavam em sua maioria limitados até a última fase do programa de liberalização. O programa contava com itens que não estavam limitados por quotas anteriormente, assim como produtos restringidos por tais e, no processo de negociação do ATV, a seleção dos produtos nas fases do ATV ficou à escolha dos países que faziam as restrições. Esses países por sua vez, escolheram colocar produtos que já não estavam sob restrições de quotas nas primeiras três fases do processo de integração. Segundo dados da OMC, a União Européia e Estados Unidos tinham 50% das importações de têxteis restritas por quotas.

O artigo 6 do Acordo de têxteis e Vestimentas prevê mecanismos transitórios de salvaguardas especiais para proteger os membros da OMC de surtos de importações durante os períodos de transição de produtos que ainda não foram integrados às regras do GATT e que não estejam sob regime de quotas. Essa cláusula é baseada em um alinhamento entre

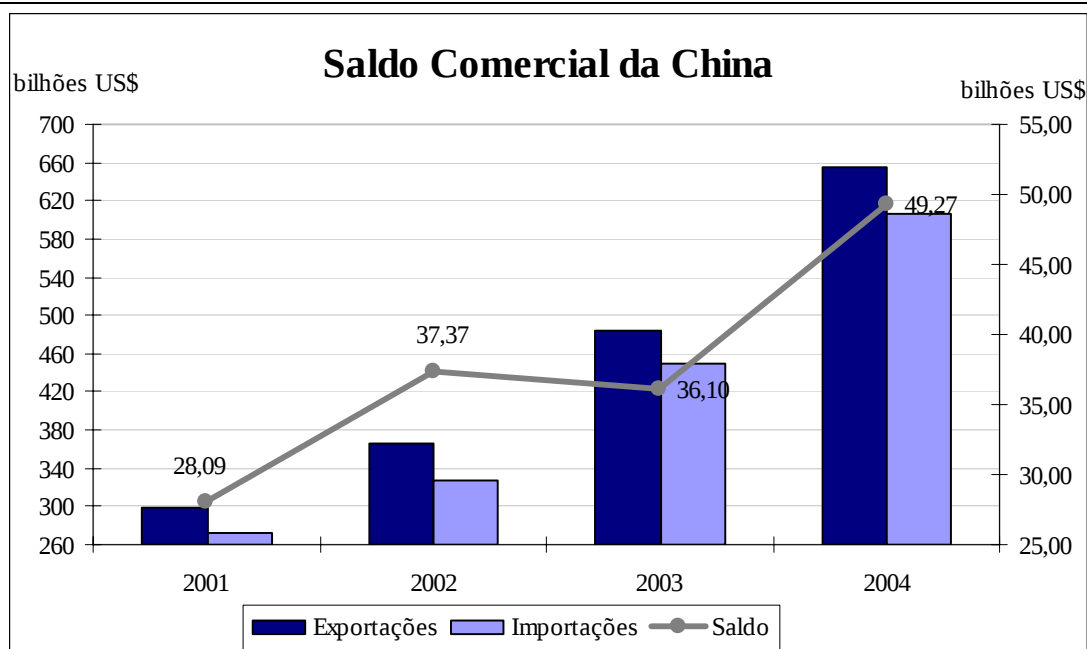
dois países. Primeiramente, o membro importador deve determinar que o total de importação de um determinado produto está causando danos ou ameaça real a sua indústria doméstica e depois determinar a qual membro tal dano pode ser atribuído. Com isso, o membro importador entra em negociações com o membro exportador. Se um acordo não é resolvido no prazo de 60 dias de negociações, se pode inclusive aplicar salvaguardas de maneira unilateral. A quota não pode ser menor do que o nível de importação dos últimos 12 meses e a ação só pode permanecer em vigor em um prazo máximo de 3 anos.

Em 31 de dezembro de 2004, o acordo transitório teve seu fim. Entretanto, a OMC ainda controla a progressão da liberalização que ainda não é total. A escolha pela liberalização pode ser entendida num contexto mundial de melhor alocação de recursos, já que se todos os países forem livres, o mercado está numa situação ótima de comércio. Ao mesmo tempo, para que os países queiram liberalizar seus mercados, precisam perceber uma vantagem individual. Por trás das atitudes protecionistas, existe um lobby de produtores nacionais, além de um medo de abrir um caminho sem volta para o desemprego com a queda do faturamento da indústria nacional menos competitiva.

3 – China

A China é, atualmente, um dos países mais ativos no comércio mundial. Com uma população de aproximadamente 1,3 bilhão de pessoas, o país representa mais de 20% do total do mundo. De acordo com os dados do Banco Mundial, o PIB da China variou de US\$ 240 bilhões para 2,26 trilhões, mostrando-se uma potência com uma média de crescimento anual de 9,5%.

Gráfico 2. Saldo Comercial da China



Fonte: Banco Mundial – WDI Data Query

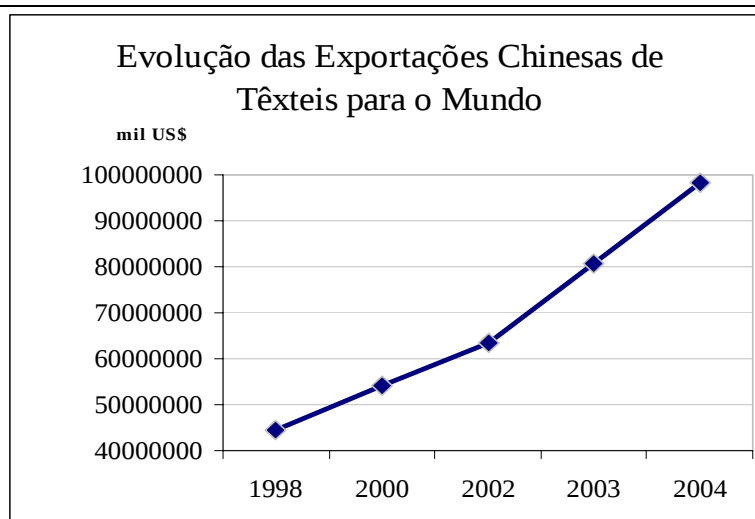
O curioso na trajetória de crescimento da economia chinesa é a velocidade com que esse país entrou para o comércio mundial, pois apenas com Deng Xiao Ping, na década de 70, o país começou a criar as ZEEs – Zonas Econômicas Especiais – onde permitiu-se a entrada do capitalismo. Essa etapa, portanto, foi o marco inicial e mais importante para que o crescimento observado na China vigorasse atualmente, pois até aquele momento o país era completamente fechado e, conseqüentemente, a comercialização de seus produtos, que possuem competitividade mundial, era impossibilitada.

A partir daí, a composição do comércio exterior da China tem sofrido modificações, destacando-se a entrada de produtos tecnológicos na pauta de exportações. O país apresentava anteriormente uma maior participação centrada em produtos intensivos em trabalho, tais como artigos têxteis e vestuário. Sua participação em tais setores não presencia uma queda de exportação de têxteis, apenas indica uma maior diversificação da pauta o que impulsiona o crescimento do país.

Esse ano, o comércio chinês continua crescendo. O superávit comercial do primeiro semestre de 2006 cresceu 40%⁶. No primeiro trimestre desse ano, o PIB da China foi de 534 bilhões de dólares, o que representa um crescimento de 10,2% na comparação com o primeiro trimestre do ano passado. Em janeiro de 2006, por exemplo, apontou um crescimento de 22,1% no volume de tecido de algodão exportado⁵, quando comparado com o mesmo período no ano anterior. A visão de que o segredo do sucesso chinês tem sido determinado só pela farta mão-de-obra e pelas “reformas de mercado” respondem apenas por uma parte da história. O desenvolvimento das exportações chinesas tem papel importante na reposta do segredo chinês.

Na ótica têxtil, quando analisados os capítulos do SH a dois dígitos de 50 a 63, é possível perceber que as exportações têxteis chinesas para o mundo vêm crescendo a taxas expressivas ultimamente.

Gráfico 3. Crescimento das Exportações Chinesas para o Mundo



Fonte: Comtrade

⁶ Fonte: Network Center of MOFCOM

3.1 – Entrada da China na OMC

A entrada da China na OMC aconteceu em 2001, após 15 anos de negociações. Quando da sua ascensão, foi divulgado o *Report of the Working Party on the accession of China*, que especifica regras para que o novo integrante possa se adequar ao acordo em um período transitório.

Para a China, entrar na OMC significa uma expansão de um mercado livre para seus produtos exportados. Além disso, torna a China um alvo ainda mais atrativo para investimentos diretos estrangeiros que estão focados nas exportações chinesas assim como vender no mercado doméstico chinês.

A China tem se esforçado para mudar suas regulamentações para torná-las consistentes com as regras da OMC. A adesão chinesa condicionou o país a uma adaptação de política interna e externa para garantir uma competição justa entre todos os países da organização.

Seria injusto dizer que o nível das exportações chinesas só cresceu com a entrada do país na OMC, já que um desenvolvimento econômico impressionante também contribui, mas o fato de se padronizar ao comércio internacional deu a China maior acesso aos mercados importadores para seus produtos.

3.1.1 – Parágrafo 242 – limites ao setor têxtil com a entrada da China na OMC

A primeira condição de participação foi os direitos a salvaguardas gerais e outra característica, específica têxtil, foi o parágrafo 242 do relatório. Com a concordância com o parágrafo 242, a China aceita que sua produção têxtil não concorra livremente no comércio internacional como todas aquelas nações que viram o fim das quotas com o fim do ATV em 31 de dezembro de 2004. A China terá a princípio seu comércio têxtil sujeito a salvaguardas até 2008, podendo variar dependendo dos acordos bilaterais que os países estão dispostos a fazer com os chineses.

Os representantes da China concordaram com as cláusulas do parágrafo 242 do documento de entrada da China na OMC que se refere à indústria de têxteis e vestimentas. O parágrafo dá aos países membros direito de, no caso de uma entrada de importação chinesa muito grande que desconfigure seu mercado, requerer consultas com a China de maneira a melhorar ou evitar tal desconfiguração. O país membro que estivesse reclamando providenciaria à China, no momento do requerimento de revisão, um relatório detalhado de razões e justificativas com números atuais mostrando a existência real ou ameaça de rompimento da configuração normal do mercado além de evidenciar o papel dos produtos chineses nessa ameaça.

Uma conferência seria realizada com membros participantes do Protocolo de Adesão 30 dias após o pedido e os esforços serão para que os países possam alcançar um acordo mutuamente satisfatório em até 90 dias depois da entrada do pedido, a não ser que tal período seja estendido por acordo entre as partes. Assim que receber o pedido de revisão de exportações, a China compromete-se, no item (c) do parágrafo 242, a segurar os carregamentos de produtos têxteis referenciados no pedido de revisão em um nível de até no máximo 7,5% (6% para categorias de lã) acima da quantidade média dos últimos 14 meses pelos 12 meses subsequentes ao pedido.

Caso nenhum acordo seja alcançado em um prazo de 90 dias, as negociações continuariam e o país membro reclamante pode manter as quotas de contenção caracterizadas no item (c). Nessa hipótese, o país pode estender tais regras até no máximo dia 31 de dezembro do ano do pedido. Entretanto, se o pedido acontecer 3 meses ou menos antes do final do ano, o país pode estender as regras até 12 meses depois da entrada do

pedido. Nenhuma ação tomada a partir desse processo pode durar mais de um ano, a não ser que previamente acordado entre a China e o país membro.

Com base nesse parágrafo do Protocolo de Adesão da China à OMC, Estados Unidos e Brasil negociaram acordos bilaterais que restringiriam a quantidade do fluxo de importações de têxteis chineses.

4 - O Impacto do fim do ATV

O impacto do fim do ATV tem várias dimensões. Primeiramente, existe o ganho político relacionado à credibilidade do sistema multilateral de comércio. Além disso, existe um ganho de eficiência da eliminação de quotas que distorcem o comércio e que orientava uma alocação global ineficiente da produção de têxteis e vestimentas. Em última instância existe o ganho dos consumidores. Uma breve análise de como as quotas funcionam, elas seriam como tarifas que aumentam os preços locais do produto em questão no país importado. Entretanto, enquanto o aumento de preço no caso das tarifas beneficia produtores locais e o governo com o lucro da tarifa, o aumento de preço em consequência do ATV, parcialmente beneficia os produtores locais e parcialmente é recebido pelos exportadores como taxas nas quotas de importação do país local.

De acordo com Nordas (2004), outro impacto das quotas é que quando o país importador é grande, as quotas diminuem o preço do produto em questão em mercados sem restrições porque a redução na demanda do país grande é suficiente pra reduzir a demanda total do mundo. Então, é provável que as quotas do ATV diminuam o preço de mercado mundial de têxteis e vestimentas fora dos EUA, Canadá, União Européia e etc. O tamanho do efeito da variação de preços e quantidades vai depender do tamanho das quotas em comparação à demanda local e à elasticidade-preço da demanda. A tarifa equivalente às quotas aplicadas para o setor têxtil é bem maior que a média das tarifas aplicadas em outras manufaturas importadas. Além disso, as maiores barreiras eram encontradas contra países asiáticos, como China, Índia, Malásia, Indonésia e Filipinas (François et al. 2000). As quotas do ATV podem ser visto então como discriminatórias contra países em desenvolvimento.

Aplicar quotas acima da demanda local, tal aplicação não terá efeito a não ser custo administrativos de manutenção do sistema de quotas o que pode significar custos tanto no lado do exportador quanto no do importador.

As quotas também podem ser vistas como um imposto de exportação no país exportador. No caso da Índia, por exemplo, de acordo com dados do Banco Mundial, um valor estimado do equivalente em imposto de exportação encontrado foi de 24% em 97 e 40% em 99 nas exportações destinadas aos Estados Unidos. A Índia também tem um

número de distorções domésticas que se eliminadas, iriam melhorar substancialmente a performance do setor de têxteis e vestimentas. Então, os ganhos de bem-estar para a Índia com a eliminação das quotas do ATV seriam 3 vezes maiores se combinados com reformas domésticas (Kathuria et al. 2001).

Nesse sentido, as provisões de quotas do ATV criam incentivos para baldeação de carga, re-assinalação de rotas, ou falsas declarações de origem e conteúdo da fibra do têxtil ou vestimenta em questão. Existe, então, uma necessidade de recursos de monitoramento e controle no comércio de têxteis e vestimentas, além dos custos de administração do sistema relativamente complexo. Esses custos e distorções desapareceriam com fim do acordo.

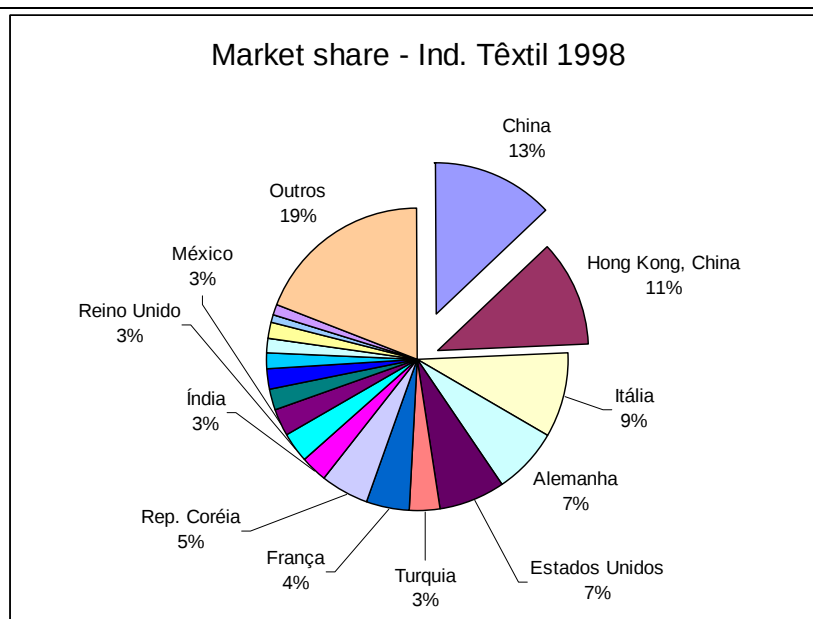
Alguns estudos tentaram estimar os ganhos com o fim do ATV. François et al. (1997), por exemplo, estimou que o impacto da eliminação das quotas na exportação de têxteis seria um aumento no volume exportado entre 17,5% à 72,5%. Sendo o menor número relacionado às contas apenas de ganhos estáticos, enquanto o maior conta com inúmeros ganhos dinâmicos. A estimativa para o setor de vestuário, segundo o autor, seria de 70% à 190% de acordo com as mesmas especificações. Existe considerável ceticismo de que tais estimativas estejam corretas e muitas vezes, as estimativas dinâmicas são no final reconhecidas como sendo muito otimistas.

4.1 – Fatias de mercado antes e depois do ATV

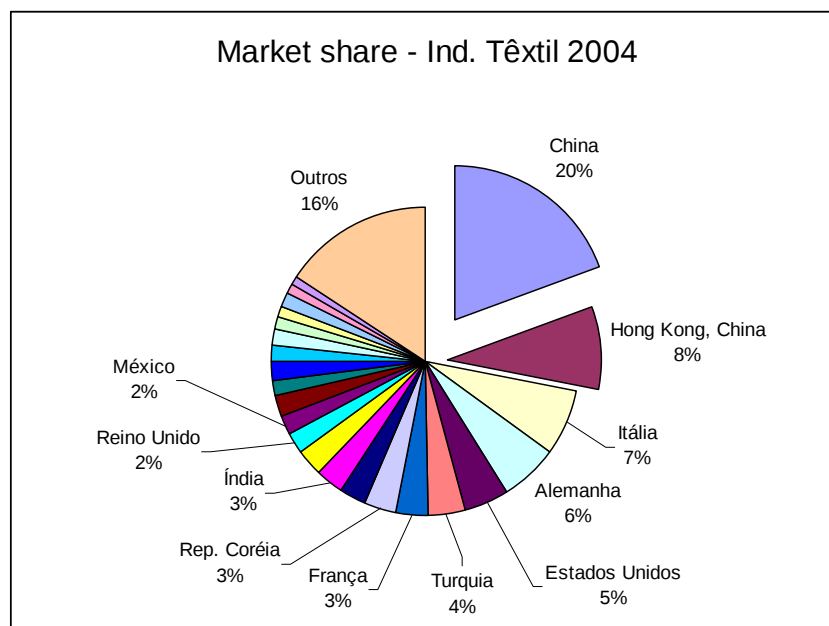
O fim do ATV anunciou um novo desenho do comércio têxtil. Existem vários modelos para estimar o total do *market-share* dos países nas economias importadoras. Os mais comuns são os modelos de equilíbrio geral computáveis (CGE⁷). Tal modelo superestima a participação dos países asiáticos em detrimento de outras políticas governamentais que possam alterar o destino das importações. Entretanto parece ser o mais utilizado na literatura e apresenta um direcionamento para o que viria a acontecer.

O primeiro ponto é perceber como o comércio estava dividido antes do fim do Acordo. Em 1998, o acordo já estava sua terceira fase de integração, o que representa apenas 33% dos produtos sem a restrição de quotas. Pelo gráfico abaixo, se pode verificar que a China tem um destaque em seu *market-share* do total das exportações para o mundo. Tamanha presença chinesa no comércio mundial ameaça outros mercados internos.

Gráfico 4. Divisão do mercado Mundial



⁷ Sigla do termo, em inglês, “computable general equilibrium”



Fonte: Comtrade

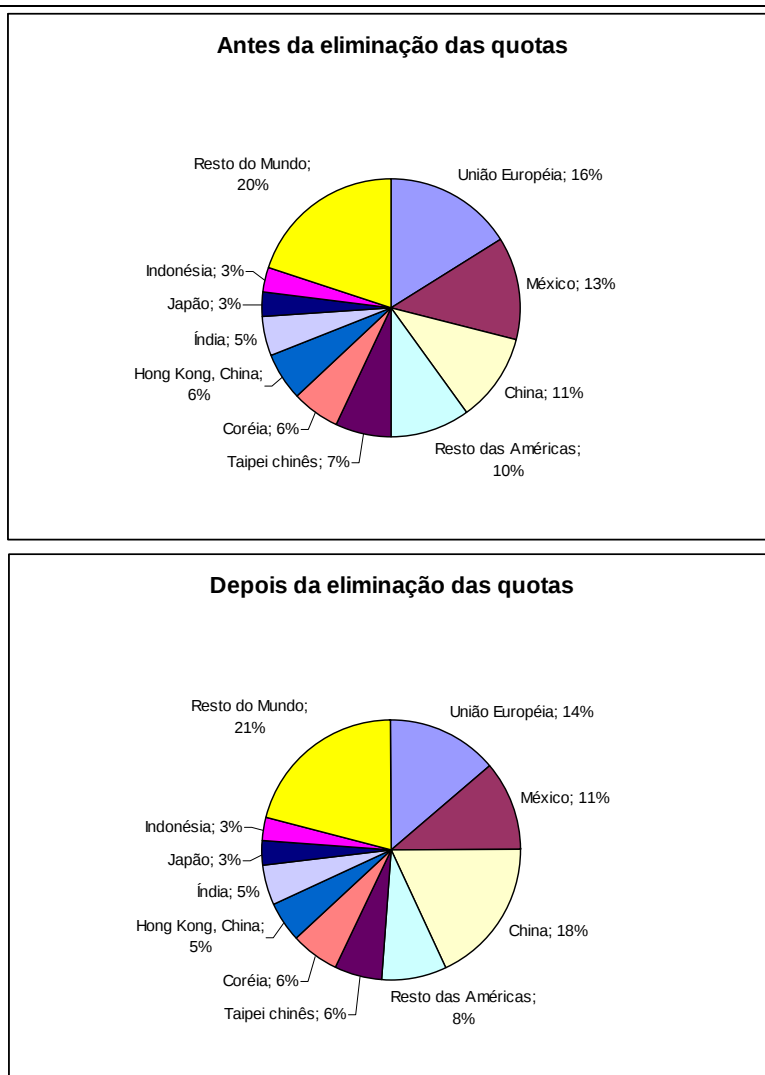
Em 2004, o Acordo já havia liberalizado 51% dos produtos antes sob intervenção das quotas e estava às portas da liberalização total em 31 de dezembro de 2005. Com essa maior liberalização, a divisão do comércio mundial permanece parecida, entretanto a China aumenta sua participação total. É nesse momento, às vésperas do fim do ATV que os países começam a temer a pressão chinesa.

Nordas (2004) analisou o mercado norte-americano antes do ATV e com auxílio do modelo GTAP, um modelo de equilíbrio geral, previu a divisão de mercado pós ATV. Esse modelo apresenta um aumento do *market-share* dos grandes exportadores de têxteis e vestimentas para os Estados Unidos, Canadá e União Européia. O modelo GTAP utiliza 1997 como ano base e isso não constitui maiores problemas porque não houve muita mudança no cenário mundial de 1995, quando o ATV entra em vigor até 1997. O GTAP também agrega os Estados Unidos e o Canadá em uma só região. O cenário estimado considera o fim das quotas e todo o resto permanecendo constante. O primeiro passo é encontrar as tarifas correspondentes às quotas.

Tabela 2. Tarifa de exportação equivalente às quotas no mercado		
	Têxteis*	Vestimentas*
Bangladesh	15,3	8,1
China	20,0	33,0
Hong Kong, China	1,0	10,0
Hungria	6,9	5,0
Índia	9,8	34,2
Indonésia	8,1	7,8
Filipinas	6,5	7,8
Polônia	6,9	5,0
Sri Lanka	15,3	8,3
Tailândia	8,3	13,2
Turquia	7,0	4,9
Vietnã	6,9	7,1
Outros países da Europa Central	6,9	5,0
Fonte: Base de Dados GTAP		*valores percentuais

Como as barreiras já são relativamente altas, o país vai sofrer com a eliminação das quotas. Com apoio no modelo, Nordas apresentou o market share das importações dos EUA/Canadá antes e depois do ATV.

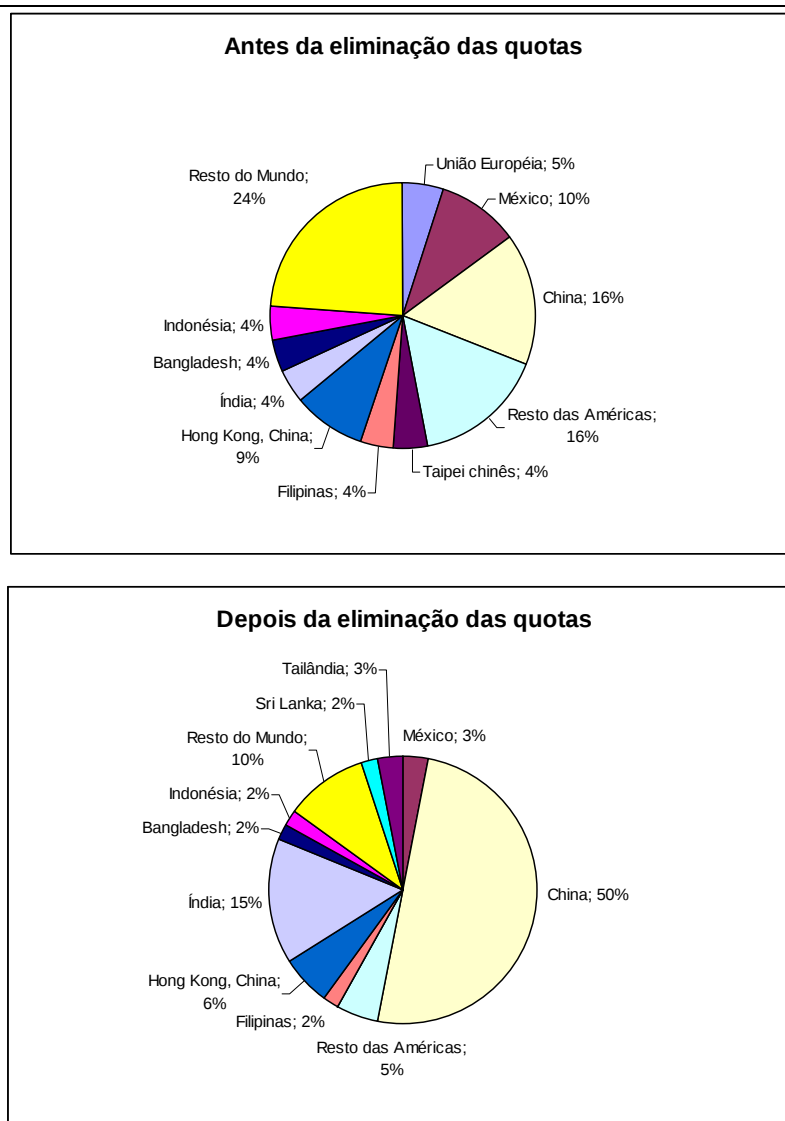
Gráfico 5. Fatias de mercado antes e depois da eliminação das quotas no setor têxtil



Fonte: elaborado por Nordas (2004)

Com apoio nesse gráfico, pode ser percebido que a China parece duplicar seu market share no mercado combinado de Estados Unidos e Canadá. O crescimento dessa porção chinesa é em detrimento do percentual das Américas, incluindo o México que tem uma relação especial com o NAFTA e das importações da União Européia. No lado de vestimentas, Nordas apresenta um resultado mais dramático.

Gráfico 6. Fatias de mercado antes e depois da eliminação das quotas no setor de vestuário



Fonte: elaborado por Nordas (2004)

Nesse cenário, a China retém 50% do mercado, seguida da Índia com 15%. O México perde grande parte de seu mercado ficando com apenas 3% após o fim das quotas no setor de vestuário no mercado norte-americano. Ianchovina e Martin (2001) encontraram resultados semelhantes utilizando também o modelo GTAP.

Entretanto, é necessário tomar cuidado ao se olhar para esse modelo. Mayer (2004) ilustrou alguns pontos que devem ser considerados. Modelos baseados em CGE

superestimam o crescimento da China no mercado de têxteis e vestuário com o fim das restrições quantitativas.

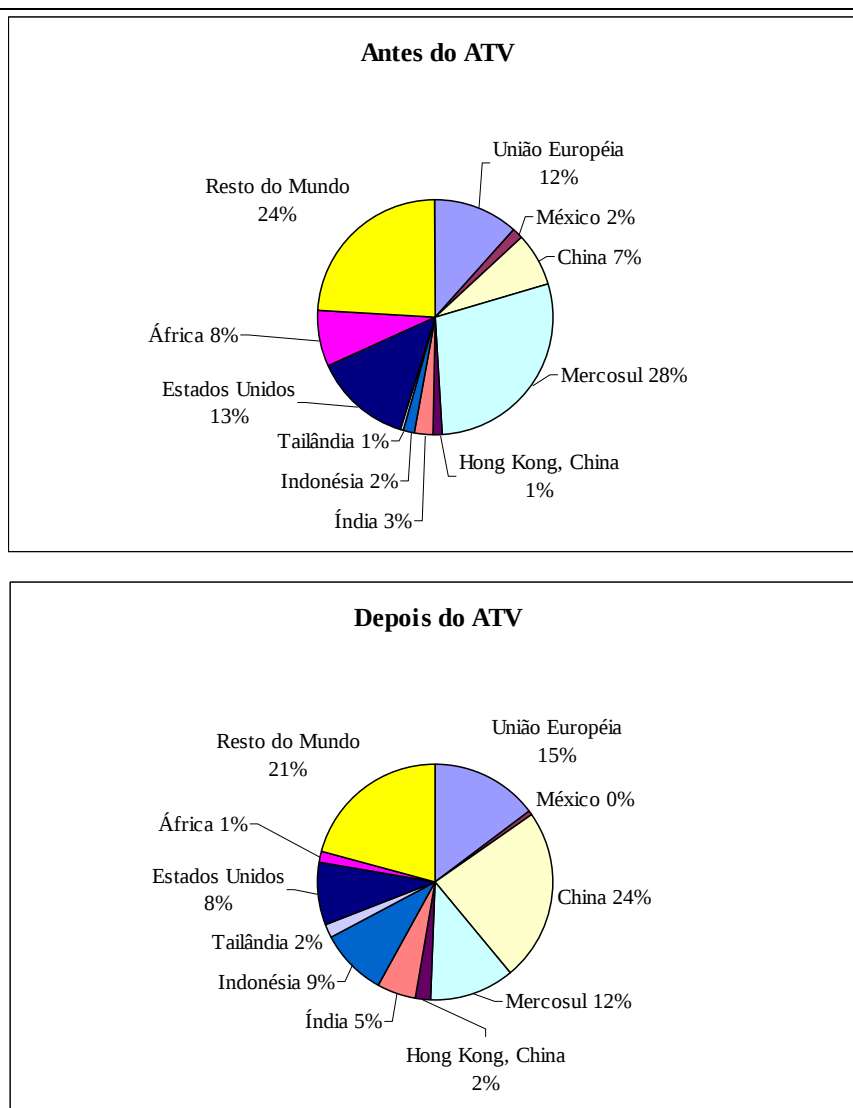
Em primeiro lugar, por tal simulação só levar em consideração medidas baseadas em custo somente, o modelo negligencia a estrutura da indústria e estratégias de origem dos compradores que estão propensos a continuar a diversificar o país de origem dos seus fornecimentos. O segundo ponto a ser remarcado é que tal modelo não atenta suficientemente para os padrões atuais de proteção tarifária, esquemas de preferência e regulamentações de regras de origem que vêm influenciando o acesso ao mercado norte-americano e vão continuar influenciando com o fim do ATV.

Em terceiro lugar, o modelo assume uma transição estável e imediata para as mudanças no ambiente comercial particularmente no ambiente dos países desenvolvidos que mantinham as quotas, enquanto é provável que tais países recorram a salvaguardas, ou medidas de antidumping quando perceberem tamanho aumento nas importações da China. Além disso, o modelo não considera o fato de que maximizando o potencial atual em exportação de têxteis, os objetivos de médio e longo prazo da China podem ser alcançados mais facilmente estimulando-se mudanças estruturais na direção de produção e exportação de manufaturados mais intensivos em conhecimento profissional do que o setor de vestuário e melhorando condições de habitação e eletricidade em áreas rurais o que impulsionaria o consumo doméstico de produtos básico como vestuário e outros têxteis e fornecer uma saída para o lado mais competitivo em relação a preço da produção local (Mayer, 2004).

No mercado brasileiro, com as estatísticas já disponíveis apontam a China como real ameaça. Com o fim das quotas do ATV, as proporções de importações têxteis foram alteradas. Os países do Mercosul perderam 17% de *market-share* no mercado brasileiro. A China, por outro lado, conseguiu mais que triplicar sua participação no mercado brasileiro. As importações da Indonésia surpreenderam o mercado passando de 2% para 9% das importações brasileiras, aumentando sua importância nas importações do Brasil. A Índia, que antes era anunciada como segunda potência têxtil que o mercado interno deveria se preocupar ainda retém apenas 5% do comércio, apesar dessa fatia representar uma quase duplicação de sua importância nas compras brasileiras.

A União Européia manteve relativamente sua fatia de mercado apresentado uma pequena variação de 25% do seu pedaço inicial. Os países africanos, por outro lado, apresentaram grandes perdas, com uma variação negativa de 7%. Os Estados Unidos também perderam parte do mercado brasileiro, com sua fatia passando 13% para 8% do total têxtil.

Gráfico 7. *Market-share* antes e depois do fim das quotas do setor de têxteis e vestimentas no mercado importado brasileiro



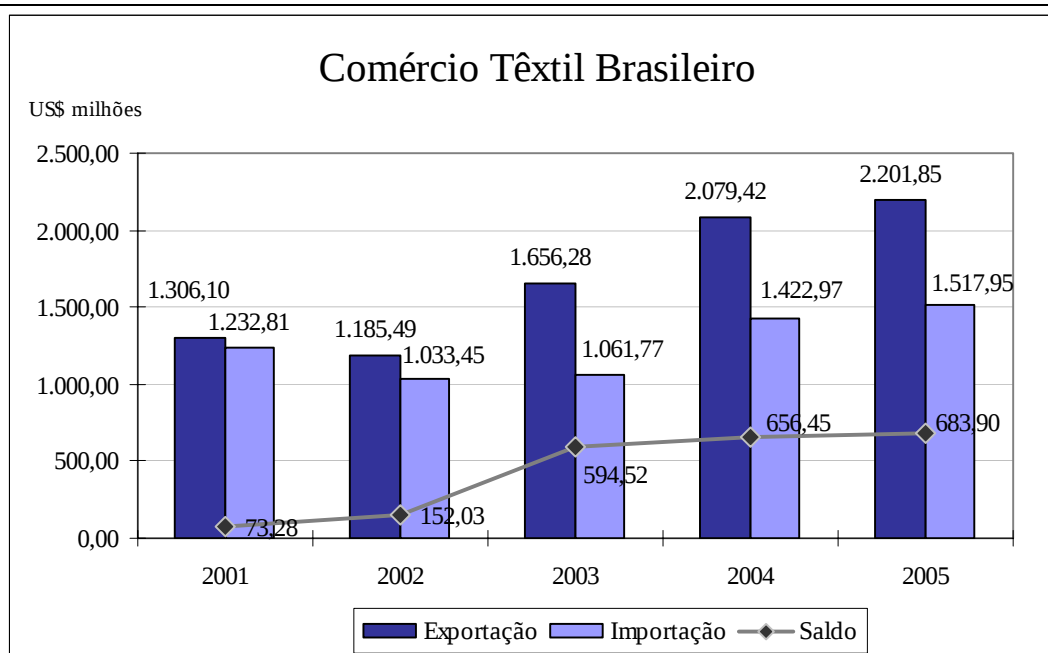
Fonte: Sistema ALICE – MDIC

É por tal modificação das divisões antes e depois do fim das quotas que Brasil e Estados Unidos recorreram ao Protocolo de Adesão da China na OMC para conter as distorções de seu comércio interno. O tigre chinês está aumentando sua participação nos mercados e os mercados vêm tentando controlar a taxa de crescimento para poder amenizar as distorções.

5 – Acordo bilateral Brasil-China

O comércio brasileiro têxtil vinha apresentando um forte dinamismo no início dessa década, mas com o fim do ATV, o país sofreu uma freada no crescimento do saldo comercial.

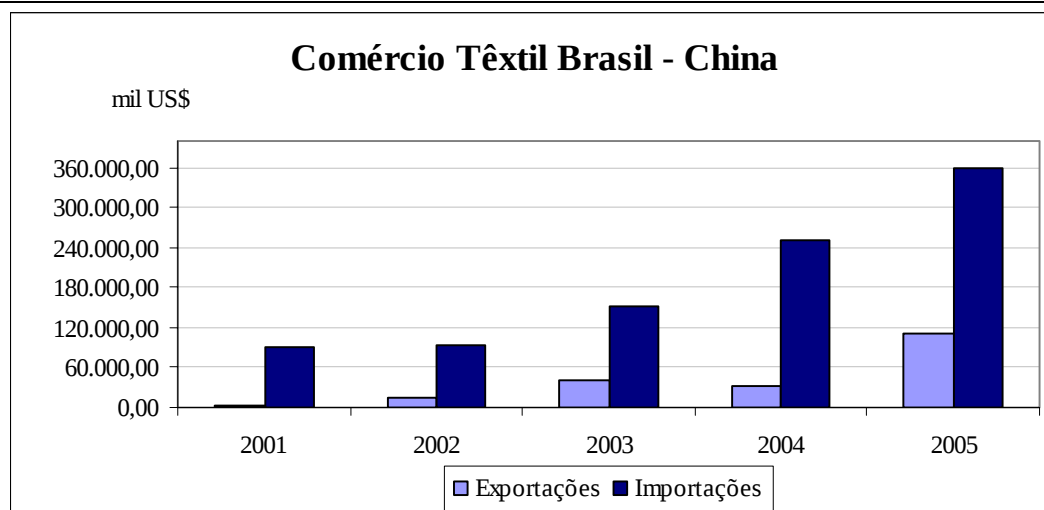
Gráfico 8. Saldo Comercial Têxtil Brasileiro



Fonte: Sistema ALICE – MDIC

Desde então, as exportações chinesas de têxteis para o Brasil aumentaram. Com a entrada da China na OMC, em 2001, o nível de importação de têxteis vem aumentando. De 2001 para 2002 o crescimento foi de apenas 3%, entretanto quando comparamos 2003 com 2002 e 2004 com 2003, o crescimento de importações de produtos têxteis chineses pelo mercado importador brasileiro, foi de 63% e 64%, respectivamente. Depois do fim do ATV, o crescimento continuou e as exportações chinesas para o Brasil chegaram a quase 360 milhões de dólares FOB.

Gráfico 9. Saldo Comercial Têxtil Brasil – China



Fonte: Sistema ALICE – MDIC

A proporção dos produtos chineses no mercado brasileiro passou de 7,40% em 2001 para 23,69% em 2005. Com isso, o setor privado passou a pressionar o governo brasileiro para aplicar salvaguardas aos produtos chineses. As salvaguardas são quotas ou elevação de tarifas para proteger a indústria doméstica de um aumento súbito de importações.

Para a possibilidade da aplicação de tal medida, seria necessário recorrer ao Protocolo de Adesão da China a OMC, para que as salvaguardas fossem regulamentadas no Brasil, de maneira que a indústria doméstica pudesse aplicá-las.

O país não podia fazer dessa medida um instrumento unilateral que fosse atingir a China, parceiro comercial brasileiro, de modo violento, por possibilidade de retaliação não explícita. Dessa forma, o Brasil começou um processo de negociação com o governo chinês como objetivo de um programa de restrições voluntárias das exportações chinesas para o país. O setor privado indicou quais seriam os produtos incluídos nessa listagem de acordo com os surtos de importações e os impactos que a indústria doméstica estava sofrendo.

Após algumas rodadas de negociações do acordo, algumas flexibilizações foram aceitas e o acordo foi firmado entre as partes. O Acordo está dividido em um memorando de entendimento para criação de mecanismos de cooperação e monitoramento do comércio

bilateral e do anexo que caracteriza as restrições voluntárias da China na sua exportação para algumas categorias de produtos destinados ao Brasil.

O memorando de entendimento implica em esforços mútuos para a implementação do acordo. Existe a cláusula da criação de um comitê de monitoramento de comércio que vai regular os itens do acordo. O memorando também prevê uma abertura de um canal de negociações dos demais setores, através da troca de informação entre os governos. É esperado também um fortalecimento da cooperação de temas ligados ao comércio bilateral como a administração de certificados de origem, o estabelecimento de um mecanismo de certificação de preços de exportação e combate às práticas de subfaturamento, subsídios e dumping, ilegais nas regras da OMC. Existe também a garantia de que o Brasil vai negociar bilateralmente com a China de maneiras alternativas à prática da solução de controvérsias prevista no Protocolo de Adesão da China à OMC.

Este memorando entrou em vigor dia 3 de abril de 2006, 30 dias após sua assinatura por ambas as partes. O anexo, que prevê as quotas voluntárias, tem data de expiração marcada para 31 de dezembro de 2008.

O volume das importações brasileiras cobertas no acordo representa 61,5% do total importado da indústria têxtil oriundo da China. Os produtos que estão fora do Acordo não apresentaram surtos de importação e caso venham a apresentar anomalias de comércio, vão entrar na pauta de discussão do conselho de monitoramento que tentará encontrar uma saída de comum acordo entre as partes.

Tabela 3 - Lista de produtos do Acordo Brasil – China – 10 de fevereiro de 2006

Descrição	Base	T.C.*	2006 (ton.)	T.C.*	2007 (ton.)	T.C.*	2008 (ton.)
Tecidos de Seda	Jul/04 – Jul/05	8%	60	9%	65	10%	72
Filamento de poliéster texturizado	Out/04 – Set/05	12,5%	18.341	15%	21.196	20%	25.435
Tecidos sintéticos	Out/04 – Set/05	12,5%	48.321	15%	55.569	20%	66.683
Veludo	Out/04 – Set/05	12,5%	504	15%	580	20%	696
Camisas de malha	Out/04 – Set/05	12,5%	1.872	15%	2.153	25%	2.691
Suéteres	Jul/04 – Jul/05	8%	1.170	9%	1.275	10%	1.403
Jaquetas	Out/04 – Set/05	12,5%	6.852	15%	7.880	20%	9.456
Bordados	Out/04 – Set/05	12,5%	276	15%	317	25%	397
Fonte: MDIC			* taxa de crescimento				

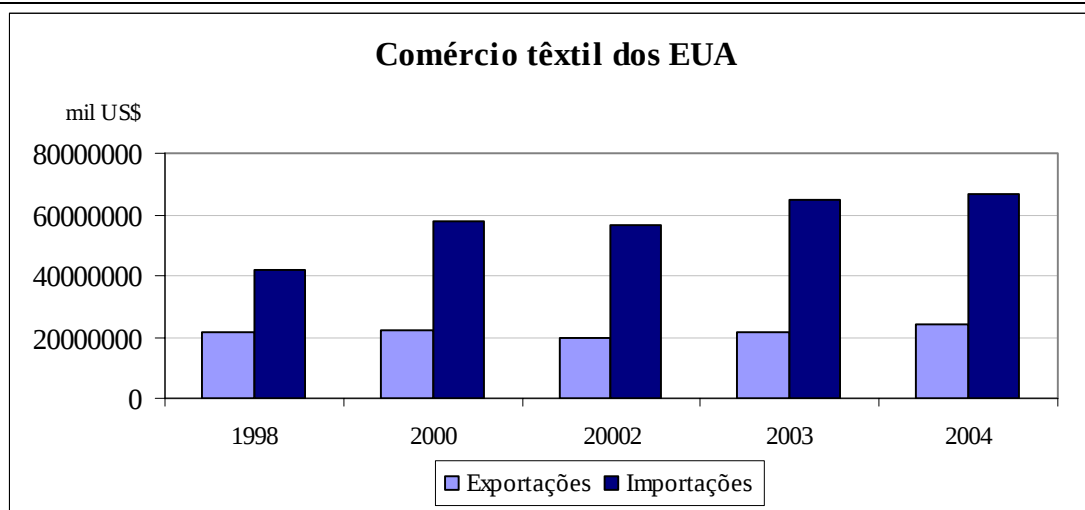
O anexo do acordo mostra as quotas voluntárias às quais estarão sujeitas os produtos chineses. Os controles administrativos não permitirão que mercadorias em excesso ao limite acordado sejam sequer embarcadas na China com destino ao Brasil. O anexo apresenta as bases de quantidade tomadas para cada grupo de produtos, apresentando sua taxa de crescimento máxima aceita pelo acordo. Como pode ser analisado na tabela 2, os tecidos sintéticos, que são o maior peso das importações de outubro de 2004 a setembro de 2005, vão contar com uma limitação na taxa de crescimento de 12,5% em 2006, 15% em 2007 e 20% em 2008.

6 – Acordo bilateral China – EUA

Ao fim de três meses de difíceis negociações, a China e os Estados Unidos assinaram um compromisso sobre o comércio de têxteis e vestuário, que entrou em vigor em 1º de janeiro de 2006 até o final de 2008.

O comércio têxtil americano não apresenta um crescimento representativo. Isso é fruto de um setor têxtil tradicional, não competitivo, que não consegue reduzir seus custos de produção para concorrer com os produtos mais baratos importados.

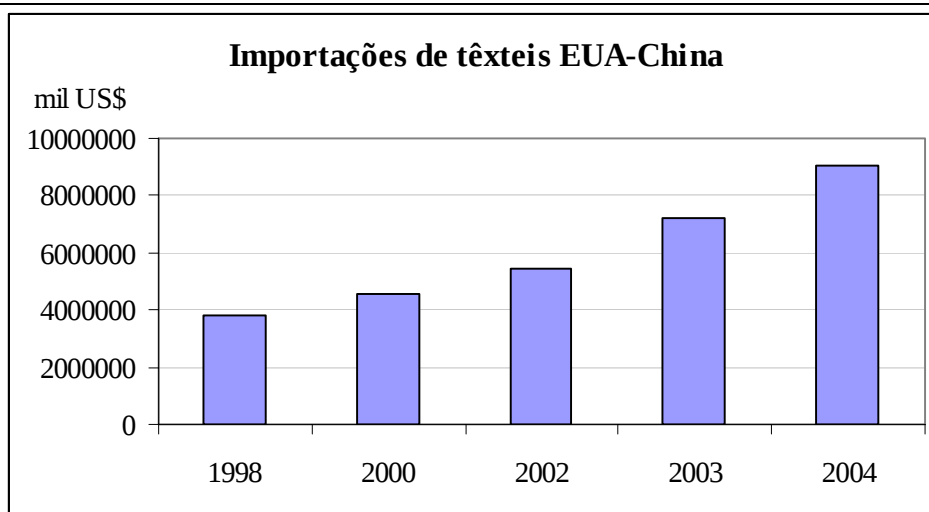
Gráfico 10. Saldo Comercial Têxtil dos EUA



Fonte: Comtrade

O comércio com a China preocupa os americanos, principalmente pelo seu crescimento nos últimos anos. O país que em 1998 contava com apenas 9% das importações americanas, em 2004, às vésperas da integração total pretendida pelo ATV, já entrava com 14% das importações americanas de têxteis. Sob as regras do ATV, os produtos chineses já estavam tendo sua entrada restrita ao mercado americano, com barreiras na forma de quotas de importação. Com o último acordo, os Estados Unidos declararam estarem tentando trazer previsibilidade e certeza para o setor, com um acordo vasto e com prazo de duração de 3 anos.

Gráfico 11. Nível de Importações dos EUA oriundas da China



Fonte: Comtrade

O acordo põe quotas em uma faixa mais ampla de produtos, aumentando de 19 para 34 a quantidade que estava protegida no momento antes do acordo bilateral. O Anexo I apresenta o nível máximo que pode entrar nos EUA oriundo da China para alguns produtos.

Um diferencial no acordo é a possibilidade de se utilizar as quotas de outros períodos. A China, pode usar num período subsequente a quantidade que não foi utilizado no ano anterior, não podendo ultrapassar o limite de 2% de aumento ao nível base. Ou aumentar até 3%, alocando para tal nível uma porção do nível do ano seguinte.

Ambos países comprometem-se em manter os níveis acordados e em prevenir fraudes de baldeação, mudança de rota, falsa declarações de país de origem, falsificação de documentos oficiais, dentre outros. Se os Estados Unidos obtiverem evidências de que uma fraude ocorreu, pode existir uma taxação nas quantidades de bens que realmente entraram em contraposição ao nível acordado.

Para assistir na administração do acordo, os Estados Unidos e a China elaboraram um sistema eletrônico⁸. O sistema ELVIS de transmissão é uma mensagem que o Ministério de Comércio chinês envia eletronicamente para a Agência de Alfândega e Proteção de Fronteiras dos Estados Unidos, com detalhes do carregamento. A mensagem ELVIS é obrigatória para qualquer carregamento têxtil da China em direção aos Estados Unidos, não

⁸ Electronic Visa Information System (ELVIS)

importando o tamanho, caso esteja nas categorias do acordo ou alguma parte incluída nas categorias do anexo 1. Cada mensagem deverá contar com o número de visto, a data de expedição do visto, a categoria dos produtos no carregamento e o código de identificação do fabricante.

Com esse acordo, os Estados Unidos se comprometem a não entrar com recursos aplicando as regras do parágrafo 242 do Protocolo de Adesão da China na OMC para produtos listados no anexo 1.

Nessas condições, o acordo foi assinado por ambas as partes no dia 8 de novembro de 2005.

7 – Conclusão

O fim do Acordo de Têxteis e Vestimentas no final de 2004 marcou um movimento de grande importância no sentido de fortalecer os princípios centrais do sistema comercial multilateral. Os países desenvolvidos têm por muito tempo protegido sua indústria têxtil e esse setor tem representado anomalias no GATT desde 1962.

Entre as medidas que mais distorcem o comércio, estão as quotas de importação, aplicadas a países em desenvolvimento em níveis bilaterais e excludentes de produto, enquanto outros países não encontravam nenhum tipo de restrição ao comércio. Isso levou então a um padrão de especialização onde países com maior vantagem comparativa como a China, por exemplo, recebendo uma restrição de quotas, enquanto outros recebendo investimento no setor, motivado por quotas superestimadas, sendo que em um sistema multilateral tal país não teria mercado, acontecendo aqui um desvio de comércio.

A entrada da China na OMC foi essencial para o país conseguir maiores mercados, mas ao mesmo tempo impôs regras de competição, como suas adequações às regras da OMC com relação à padronização e critério mínimos de qualidade. Além disso, foi dado um período de adaptação tanto da China às novas regras como aos outros países membros da OMC que têm direito ao uso de salvaguardas para evitar surtos de importações com a entrada desenfreada dos baratos produtos chineses.

Nos Estados Unidos, previsões às vezes superestimam o aumento da proporção chinesa das importações de têxteis e vestimentas do país. Entretanto, os dados já disponíveis divulgam que o aumento do *market-share* chinês está realmente descaracterizando o mercado, com preços menores, e apresentando uma fatia invejável do mercado chinês. Pelas características da indústria, intensiva em mão-de-obra, o governo preocupa-se em manter seu setor tradicional. No caso brasileiro, a pressão do mercado interno é igualmente forte. O acordo bilateral Brasil-China partiu de uma pressão do setor produtor local que percebeu que as importações chinesas estavam começando a tomar suas fatias de mercado. O comércio chinês mais que triplicou após o fim do ATV e as quotas pareciam a resposta imediata de proteção.

Por tal, tanto o acordo bilateral sino-americano, quanto o sino-brasileiro, tentam impor quotas restritivas que propagam distorções do mundo multilateral que deveria ser atingido.

Não há dúvida que a China vai ganhar *market-share* progressivamente com a liberalização do mercado têxtil, mas provavelmente uma fatia menor do que a antecipada pelo modelos de CGE. Além disso, outros países estão tentando correr atrás da China no que diz respeito à custos trabalhistas no setor têxtil, ao mesmo tempo que a China ainda não conseguiu surpreender na fatia menos mão-de-obra intensiva, como o segmento de moda e design, por exemplo.

Dessa maneira, é necessário temer a China, mas ao mesmo tempo analisar os reais riscos que o país traz com sua entrada na OMC, assim como maneiras de evitar que causem surtos de importação. A desigualdade de concorrência, acaba adiando o que viria ser um marco no mundo multilateral. As quotas propostas pelo ATV acabaram, mas a indústria têxtil ainda está longe da liberalização total. Acordos bilaterais tentam proteger seus produtores locais e o mundo ainda anseia pelo livre comércio.

8 – Referências Bibliográficas:

NORDAS, Hildegunn Kyvik. The Global Textile and Clothing Industry post the Agreement on Textiles and Clothing. World Trade Organization. Gênova, Suíça. Discussion paper no 5. 2004.

PROCHNIK, Victor. A cadeia têxtil / confecções perante os desafios da ALCA e do acordo comercial com a União Européia. *EconomiA*. Niterói, Brasil, v.4, n.1, p55-83, jan./jun. 2003.

CNI/ABIT – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA / ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA TÊXTIL DE CONFECÇÃO. Estudos setoriais para subsidiar as negociações de acesso a mercados: a cadeia têxtil, relatório final. Brasília, Brasil: CNI, Rio de Janeiro: Funcex, out. 2000.

ABREU, Marcelo de Paiva. Trade in manufacturers: The outcome of the Uruguay Round and developing countries. Brasil, 1995.

EVANS C.L and HARRIGAN, J. Tight clothing: How the MFA affects Asian apparel exports. NBER Working Paper 10250. January, 2004.

KATHURIA, S.; MARTIN, W. and BHARDWAJ, A. Implications for South Asian Countries of abolishing the Multifibre Agreement. November, 2001.

REICHARD, Robert S. Surviving the Game of Textiles. *Textile World*, Estados Unidos, 156, 1, p. 22-31, jan./fev. 2006

MORAND, Pascal. Quand la distribution impose ses règles. *Sociétal*, França, n. 46, p. 82-85, 4º trimestre 2004.

GOTO, Junichi. The multifibre arrangement and its effect on developing countries. *The world bank research observer (1986-1998)*. 4, 2, p. 203-228, jul. 1989.

MACDONALD, Stephen. The world bids farewell to the multifiber arrangement. *Ember waves*. v. 4, n. 1, p 20-26, fev. 2006.

YANG, Yongzheng. The impact of MFA Phasing Out on World Clothing and Textile Markets. *The journal of development studies*. v. 30, n. 3, p. 892-915, abr. 1994.

BARRIE, Leonie. Apparel sourcing in 2006: what can be learnt from events in 2005? Management ... – The abolition of quotas. *Just-Style*. p. 3-5, jan. 2006.

MCCLE'NAHEN, John S. After quotas, what? *Industry Week/IW*. p. 15, mar. 2005.

NAVARETTI, G.B., FALZONI, A., TURRINI, A., "The decision to invest in a low-wage country: Evidence from Italian textiles and clothing multinationals", *Journal of International Trade and Economic Development*, 2001.

FRANÇOIS, J.S., MCDONALD, B. and NORDSTRÖM, H., "The Uruguay Round: a global general equilibrium assessment", Cambridge University Press. Cambridge, 1997.

FRANÇOIS, J.F., GLISMAN, H.H. and SPINANGER, D., "The cost of EU protection in textiles and clothing", Kiel Institute of World Economics, Working Paper no 997. 2000.

MAYER, J., "Not Totally Naked: Textiles and clothing trade in a Quota Free Environment", UNCTAD. Geneva , 2004.

HAGUENAUER, L.; GUIMARÃES, E. A.; ARAÚJO Jr., J. T.; PROCHNIK, V. Complexos industriais na economia brasileira ,Texto para Discussão nº 84, Instituto de Economia da UFRJ, Rio de Janeiro, 1986.

IEMI – Instituto de Estudos e Marketing Industrial S/C Ltda. Primeiro Relatório do Setor Têxtil Brasileiro. São Paulo, jun. 2001.