

Escola de **ECONOMIA** de São Paulo

**Textos para
Discussão**

303

Novembro
de 2011

**CCGI
Working
Paper Series**

03

Novembro
de 2011

**Brasil e China - de conflitos de interesses à
busca de uma agenda comum**

Vera Thorstensen



Os artigos dos *Textos para Discussão da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas* são de inteira responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a opinião da FGV-EESP. É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos, desde que creditada a fonte.

Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas FGV-EESP
www.eesp.fgv.br

SEMINÁRIO - BRASIL E CHINA NO REORDENAMENTO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS – oportunidades e desafios

BRASIL E CHINA - DE CONFLITOS DE INTERESSES À BUSCA DE UMA AGENDA COMUM¹

Vera Thorstensen²

I. Introdução

A OMC – Organização Mundial do Comércio – publicou, no início de 2011, os dados do comércio internacional de 2010³. A China mantinha sua posição de liderança no comércio mundial, com exportações de US\$ 1,58 trilhão, deslocando os EUA, com US\$ 1,28 trilhão e a Alemanha, com US\$ 1,27 trilhão, que, tradicionalmente, figuravam nas primeiras posições das exportações. Nas importações, os EUA ainda lideraram o comércio internacional, com US\$ 1,97 trilhão, contra US\$ 1,4 trilhão da China e US\$ 1,07 trilhão da Alemanha. Em 2000, a China exportava US\$ 250 bilhões e importava US\$ 225 bilhões, ocupando o sétimo e o oitavo lugares da classificação da OMC. Em 10 anos, a China multiplicou por 6,3 suas exportações e por 6,2 suas importações.

O Brasil, em 2010, apresentou exportações de US\$ 202 bilhões, evoluindo de US\$ 60 bilhões, em 2000. As importações de 2010 foram de US\$ 191 bilhões, contra US\$ 50 bilhões, em 2000. Em 10 anos, o Brasil multiplicou suas exportações em 3,4 vezes e suas importações em 3,8 vezes e ocupa, atualmente, o vigésimo segundo e vigésimo lugares, respectivamente, na classificação da OMC.

Em termos de participação no comércio global de bens, nas exportações, de 2000 a 2010, e considerando-se a UE em conjunto e o comércio extra-UE, a China passou de 5º lugar, com 5% das exportações totais, para 2º lugar, com 13,3% das exportações totais. O Brasil passou de 19º lugar, com 1,1% do total para 16º, ou 1,7% do total, mantendo posição estável na década.

Na área de serviços, segundo dados da OMC, os resultados também são expressivos para o período 2000 a 2010. Nas exportações, a China cresceu de US\$ 30 bilhões para US\$ 170 bilhões e o Brasil de US\$ 9 bilhões para US\$ 30 bilhões. Ou seja, em 10 anos a China cresceu 5,7 vezes e o Brasil 3,3 vezes.

¹ Artigo apresentado no Seminário Brasil e China no Reordenamento das Relações Internacionais: oportunidades e desafios, organizado pela Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) em parceria com o Instituto de Estudos Brasil-China (IBRACH), junho de 2011

² Professora da Escola de Economia de São Paulo da FGV e coordenadora do Centro do Comércio Global e do Investimento. Colaboraram para este artigo os pesquisadores Daniel Ramos, Carolina Müller e José Stucchi, do CCGI.

Este artigo está baseado, em parte, no artigo De Guerras Cambiais a Guerras Comerciais (2010) e na pesquisa sobre a Política Comercial dos BICs, em andamento, no âmbito do projeto Regulação do Comércio Global apoiado pelo IPEA.

³ WTO Press /628, World Trade 2010, Prospects for 2011, 7 de abril de 2011

http://www.wto.org/english/news_e/pres11_e/pr628_e.htm

Em termos de participação nas exportações globais de serviços, de 2000 a 2010, e considerando-se cada membro da UE, a China passou de 12º lugar, com 2,1% das exportações totais, para 3º lugar, com 6,1% das exportações totais. O Brasil, que estava abaixo dos 30 primeiros colocados, passou a 18º, cresceu de 0,6% do total para 1,1% do total.

Partindo de modelos de crescimento distintos, China e Brasil deram ao comércio internacional prioridades diferentes. A China, nas últimas três décadas, optou por colocar o comércio internacional como centro do seu modelo de desenvolvimento, priorizando exportações de bens via empresas estatais e estrangeiras e liberalizando suas importações. Apenas no início de 2011, sinalizou que pretende dar maior relevância ao crescimento de seu mercado interno. O Brasil optou por um modelo de desenvolvimento com prioridade para o mercado interno e vem transformando sua agricultura em grande polo exportador.

O objetivo deste artigo é analisar as relações econômicas entre Brasil e China, principalmente, comércio internacional e investimentos e os impactos da política de comércio internacional da China para o Brasil. Em face da crescente presença chinesa na pauta de importações e exportações brasileiras e dos investimentos massivos que vêm sendo feitos no Brasil, procura-se examinar os principais pontos de conflito que essas relações vêm criando. Finalmente, o artigo visa a propor uma agenda comum positiva para dirimir os conflitos gerados nas relações comerciais entre Brasil e China no contexto atual.

II. Evolução do comércio e dos investimentos entre Brasil e China

Os principais elementos de análise das relações econômicas entre Brasil e China são as relações comerciais e de investimentos. Os dados e características do comércio internacional entre Brasil e China, bem como dos investimentos da China no Brasil, são apresentados a seguir.

II.1 Comércio Brasil x China

A evolução das relações comerciais entre Brasil e China tem apresentado crescimento significativo. Em 2000, as exportações do Brasil para a China chegavam a US\$ 1,1 bilhão e quase 2% do total das exportações do Brasil. Em 2010, tais exportações atingiam US\$ 30,8 bilhões e 15% do total. Do lado das importações, em 2000, o Brasil importou US\$ 1,2 bilhão, representando 2% do total. Já em 2010, esse valor chegou a US\$ 25,6 bilhões e 14% do total. Durante esses 11 anos, o saldo foi positivo para o Brasil em 8 anos, mas apresentou déficits em 2000, 2007 e 2008, voltando a ser positivo em 2009, ano de forte contração do comércio internacional, e em 2010⁴.

Alguns pontos do comércio entre Brasil e China merecem destaque:

- Exportações do Brasil para a China

⁴ Fonte: Secex, Base ALICE

A composição da pauta de exportação brasileira para a China vem se concentrando em alguns poucos produtos básicos. Em 2000, os produtos básicos representavam 68% da pauta, e, em 2010, chegaram a 84%. Em 2010, os capítulos mais relevantes foram minérios (40%), oleaginosas (23%) e combustíveis minerais (13%). Três produtos respondem por 76% das exportações brasileiras. Os produtos seguintes da pauta, com menor importância, foram: ferro e aço (4%) e pasta de madeira (3%)⁵.

A participação das exportações do Brasil nas importações da China vem crescendo, desde 2005. Em 2005, era de 1,5% e, em 2009, atingiu 2,8% e, em 2010, foi de 2,7%. A participação de alguns capítulos tem representação significativa no total das importações chinesas, como açúcares e produtos de confeitaria (49%), fumo (42%), oleaginosas (30%), carnes e miudezas (25%), preparação de hortícolas e frutas (24%), minérios (17%) e pasta de madeira e celulose (12%)⁶.

- Importações do Brasil provenientes da China

Do lado das importações brasileiras originadas na China, em 2010, a participação de manufaturados apresentou aumento, atingindo 98%, contra 91%, em 2000. Em 2010, os capítulos mais relevantes da pauta foram: máquinas e aparelhos elétricos (31%), caldeiras e máquinas mecânicas (22%) e químicos orgânicos (5%).

As importações apresentam tendência de diversificação. Os produtos que mais cresceram, entre 2003 e 2009, com altas taxas anuais de crescimento foram: tecidos de malha (205%), ferro e aço (81%), cerâmicos (77%), veículos e tratores (64%), móveis (62%), máquinas mecânicas (57%), plásticos (56%), obras de ferro e aço (57%), vestuário (50%) e borracha (58%)⁷.

O Coeficiente de Importação (CI) brasileiro da China também vem aumentando em diversos setores: no setor de máquinas, aparelhos e materiais elétricos, o CI passou de 2%, em 2003, para 8%, em 2010; no setor de máquinas para escritório e equipamentos de informática, o CI, em 2003, foi de 5%, em 2003, contra 23%, em 2010. No setor de couros, atingiu 16%, em 2010, contra 2%, em 2003; em eletrodomésticos, a variação foi de 1%, em 2003, contra 7%, em 2010; nos materiais eletrônicos e aparelhos de comunicação, foi de 3%, em 2003, e chegou a 21%, em 2010⁸.

Os dados demonstram, de um lado, a concentração das exportações brasileiras em apenas três *commodities* e a vulnerabilidade da pauta brasileira quanto às variações dos preços internacionais. De outro, o crescimento e a diversificação da pauta chinesa, indicando a penetração tanto na área de consumo, de intermediários e equipamentos.

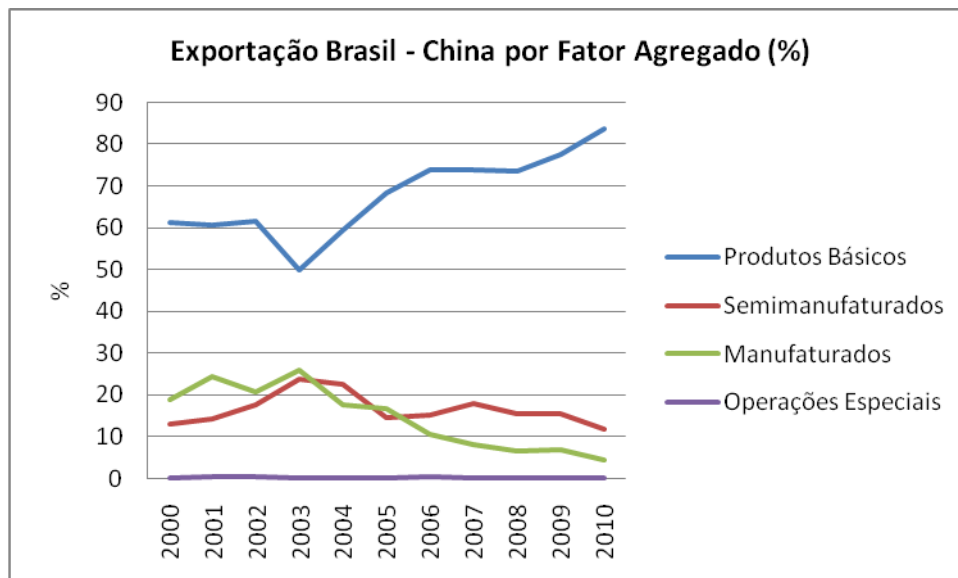
⁵ Fonte: Secex, Base ALICE

⁶ Fonte: Observatório Brasil China, ano 4, n. 1, março de 2011 e World Trade Atlas – WTA

⁷ Fonte: Observatório Brasil China, ano 4, n. 1, março de 2011 e Secex/MDIC

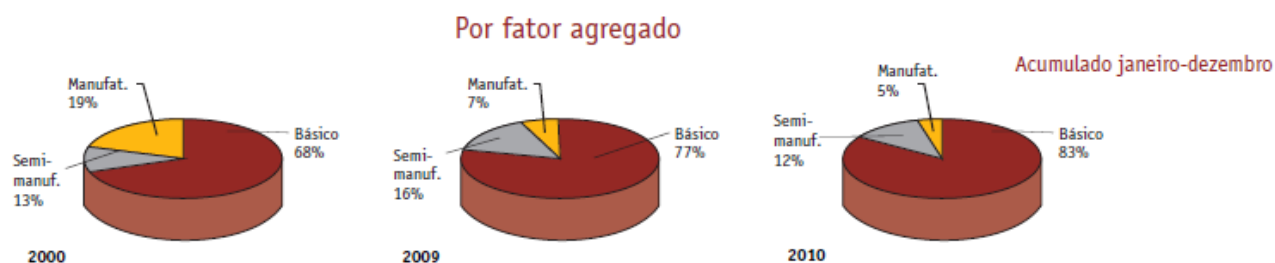
⁸ Fonte: FIESP – Departamento de Relações Internacionais e Comércio Exterior

Gráfico – Exportações Brasil – China por fator agregado (%)



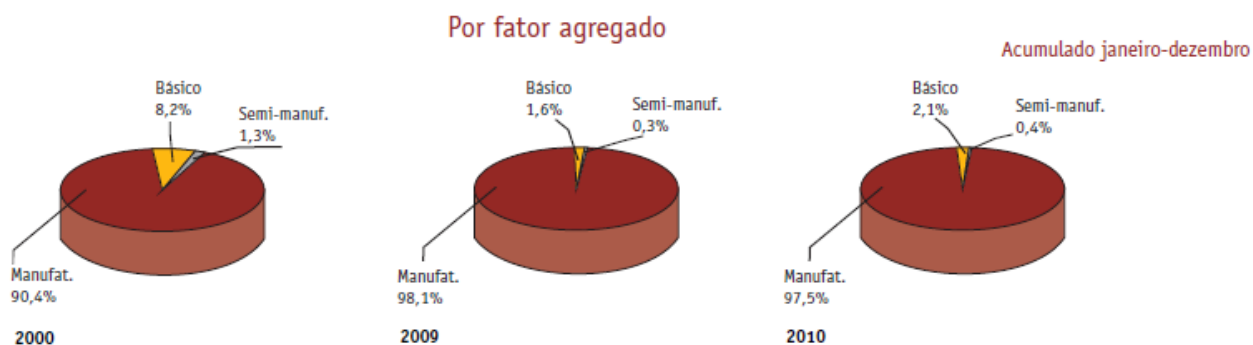
Fonte: AliceWeb. Elaboração: CCGI.

Gráfico – Exportações brasileiras para a China por fator agregado



Fonte: Secex / MDIC

Gráfico – Importações brasileiras da China por fator agregado



Fonte: Secex / MDIC

- Concorrência entre Brasil e China nos mercados dos EUA, Argentina e México

Segundo dados da CNI, a participação das exportações chinesas no mercado dos EUA cresceu de 12%, em 2003, para 19% das compras totais americanas, em 2010, mostrando-se estável, em relação a 2009. A participação do Brasil na pauta de importações dos EUA caiu de 1,42%, em 2003, para 1,25%, em 2010. Pode ser observada queda da participação brasileira e crescimento da chinesa em produtos siderúrgicos, calçados e aeronaves.

A participação das exportações chinesas no mercado da Argentina cresceu de 5,2%, em 2003, para 12,8%, em 2010. A participação do Brasil diminuiu de 33,9%, em 2003, para 30,4%, em 2009, voltando a crescer, em 2010, atingindo 31,6%. Pode ser observado crescimento de produtos chineses e queda dos brasileiros em produtos químicos inorgânicos e eletroeletrônicos, bem como calçados, algodão e fibras sintéticas.

A participação das exportações chinesas no mercado do México cresceu de 5,5%, em 2003, para 15,1%, em 2010. A participação do Brasil diminuiu de 1,9%, em 2003, para 1,44%, em 2010. Pode ser observada perda de participação do Brasil e crescimento da China nos setores de automóveis, madeira e carvão vegetal, calçados e café, chá e especiarias.

Os dados demonstram a crescente participação dos produtos chineses em mercados antes tradicionais do Brasil.

Diante dos fatos, faz-se necessário a adoção de medidas de políticas de comércio internacional e industrial, não só para diversificar a pauta exportadora do Brasil para produtos de maior valor agregado, como também para diminuir os impactos da rápida expansão de importações chinesas sobre importantes setores da indústria brasileira.

II.2 Investimentos

A questão do volume e as características dos investimentos diretos externos (IDE) da China no Brasil têm sido alvo de intensas discussões envolvendo as relações bilaterais entre os dois países. O crescimento dos investimentos da China, sobretudo em setores estratégicos, tem gerado inquietude entre empresários e responsáveis do governo. Tal processo, no entanto, deve ser examinado dentro de um quadro mais amplo, incluindo a tendência recente do aumento de fluxos de investimentos diretos da China no mundo.

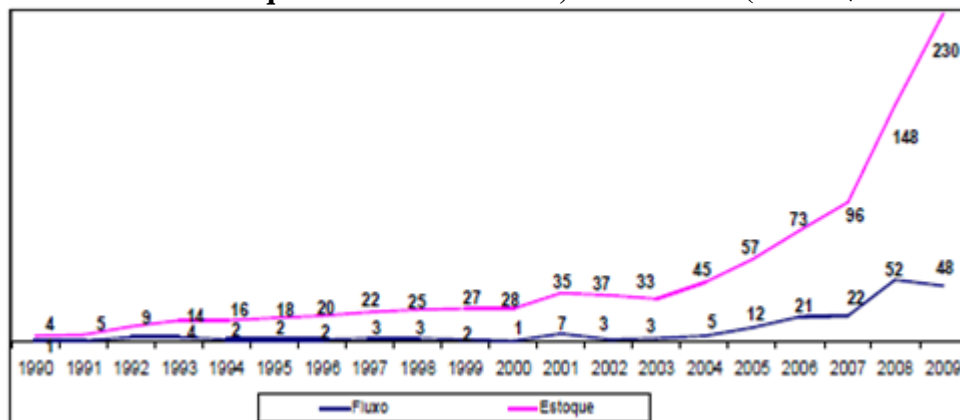
Política de expansão de IDE da China no mundo e na América Latina

A política de investimento externo direto da China intensificou-se, a partir de 2007, expandindo-se, globalmente, mas tendo se concentrado, principalmente, nos setores de energia, infraestrutura, transporte e comunicação, aço e químicos e aquisição de propriedades rurais. Em 2008, a China tornava-se o segundo maior investidor entre os PED, atrás apenas de Hong Kong. Segundo estudo recente do IPEA⁹, entre 2004 e 2008,

⁹ Fonte: Comunicados IPEA, nº 84 – Internacionalização das empresas chinesas: As prioridades do investimento direto chinês no Mundo

a parcela da saída dos fluxos de IDE da China no total do IDE dos PEDs aumentou de 4,6% para 17,8%, e, sobre o total da Ásia, de 6,1% para 23,7%.

China: fluxo e estoque de IDE no mundo, 1990 – 2009 (em US\$ bilhões)



Fonte: Handbook of Statistics – Unctad (2009). In Comunicados do IPEA: Internacionalização das Empresas Chinesas - as prioridades do Investimento Direto chinês no mundo.

Tal expansão alia-se à estratégia chinesa de internacionalização de suas empresas, ditada pelo governo central. A política chamada de *going global* prevê o investimento de empresas da China na diversificação de sua cadeia produtiva, busca por novos mercados e controle de importantes reservas de recursos naturais complementares. A partir de 2002, o governo central da China criou uma série de incentivos, de linhas de crédito à reformulação de restrições regulamentares, para a aplicação de IDE, para que suas empresas que investissem em países e setores selecionados.

A própria configuração e restrita diversidade dos investimentos reflete escolha estratégica do governo central da China, que não se pautou exclusivamente em elementos comerciais e econômicos, mas, sobretudo, em planos estratégicos de inserção internacional da China, garantindo a continuidade de sua política industrial e de desenvolvimento. Essa concentração setorial pode ser explicada pela demanda futura de recursos minerais pela China e pela grande capacidade produtiva e de *know-how* de suas indústrias nacionais, especialmente, em relação a investimentos em infraestrutura.

Com efeito, devido à escassez da diversidade e do volume de recursos naturais necessário para manter suas taxas de crescimento, a China buscou consolidar uma rede internacional de fornecimento de matérias-primas, contando com importações da Austrália, Indonésia e países da África. Exemplo deste processo é que, atualmente, um terço do abastecimento de energia da China vem da África.

Nesse sentido, a política de expansão de IDE da China deve ser compreendida como parte de sua política global, incluindo objetivos de cunho geopolítico, concebida para fornecer respostas à pressão gerada pelos desafios enfrentados por sua economia como a pressão do aumento das reservas cambiais, inflação, aumento do custo de sua mão de obra, escassez de recursos naturais, matriz energética dependente do carvão, etc.

Sendo uma das regiões de maior complementaridade com a China, em relação aos recursos naturais, o investimento na América Latina concentrou-se, até início de 2010, no Peru (cobre), Colômbia (petróleo e infraestrutura) e Equador (petróleo). Alguns

outros países ainda foram alvo de investimentos da China na região, como Cuba (níquel), Chile (cobre) e Venezuela (petróleo).

No entanto, é apenas a partir de meados de 2010 que esses investimentos ganham peso realmente substancial. De 1990 até 2009, a China investiu US\$ 7,3 bilhões na América Latina, segundo dados da CEPAL. Já no ano de 2010, os investimentos da China contabilizaram US\$ 15,2 bilhões, demonstrando clara valorização estratégica da região para o país asiático. A Argentina e o Brasil representaram mais de 99% dos investimentos diretos da China na região, no ano de 2010, contando, respectivamente com US\$ 5,5 bilhões e US\$ 9,5 bilhões (CEPAL). O Brasil, que representava 3,5% dos investimentos chineses, de 1990 a 2009, cresceu para 62,7% em 2010.

Investimentos estrangeiros direto da China na AL

PAÍS	CONFIRMADAS				ANUNCIADAS (A PARTIR DE)	
	1990-2009		2010		2011	
	US\$ MILHÕES	%	US\$ MILHÕES	%	US\$ MILHÕES	%
Argentina	143	1,9%	5550	36,4%	3530	15,5%
Brasil	255	3,5%	9563	62,7%	9870	43,4%
Colômbia	1677	22,9%	3	0,0%	...	...
Costa Rica	13	0,2%	5	0,0%	700	3,1%
Ecuador	1619	22,1%	41	0,3%	...	...
Guyana	1000	13,6%	...	...	...	...
México	127	1,7%	5	0,0%	...	...
Perú	2262	30,8%	84	0,6%	8640	38,0%
Venezuela	240	3,3%	...	...	...	...
Total	7336	100,0%	15251	100,0%	22740	100,0%

Fonte: Adaptado de CEPAL (2011)

Fonte: Adaptado de CEPAL (2011). Elaboração: Conselho Empresarial Brasil – China.

Vale frisar que os dados relativos aos investimentos diretos feitos por empresas da China no Brasil variam, consideravelmente, de estudo para estudo. Enquanto os investimentos diretos da China no Brasil, em 2010, contabilizaram US\$ 9,5 bilhões, segundo estudo da CEPAL¹⁰, eles atingiram US\$ 12,6 bilhões, segundo o Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC)¹¹, e, ainda US\$ 17,6 bilhões, segundo dados publicados pela Rede Nacional de Informações sobre Investimentos (RENAI)¹², ligada ao MDIC. Esta variação deve-se, em parte, a diferentes critérios de análise, mas principalmente, à dificuldade inerente apresentada pela falta de previsibilidade e transparência das operações de investimento. Muitas das transações não são amplamente noticiadas e outras, noticiadas, não se concretizam. No entanto, para o presente estudo, é suficiente identificar o crescimento rápido e substancial dos investimentos diretos da China no Brasil, bem como suas características, para que possamos considerar seus impactos sobre a construção de uma agenda positiva para as relações comerciais sino-brasileiras.

¹⁰ Fonte: CEPAL Briefing Paper – Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean, 2010

¹¹ Fonte: CEBC – Investimentos Chineses no Brasil: Uma nova fase da relação Brasil-China

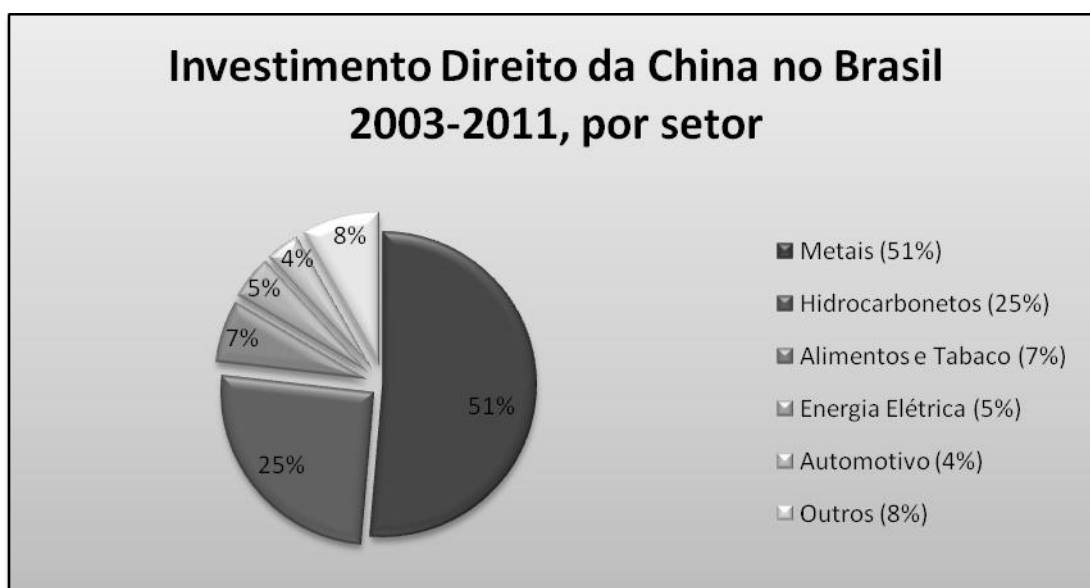
¹² Fonte: RENAI – Anúncios de investimentos chineses no Brasil (2003 – 2011)

O crescimento dos investimentos diretos da China no Brasil caracteriza-se, assim, pela inclusão do Brasil na rede internacional de fornecimento das *commodities* necessárias para a manutenção da produção da China, bem como na estratégia de difusão de sua cadeia produtiva. Neste sentido, o crescimento dos investimentos diretos verificado não constitui uma anomalia, mas sim a inclusão do Brasil nos planos estratégicos da China, algo que já podia ser observado em outras partes do mundo.

Características do IDE da China no Brasil

Segundo recente estudo do CEBC, 12% dos investimentos diretos da China no Brasil, em 2010, foram na modalidade de novos investimentos (*greenfield*), cujos impactos macroeconômicos podem ser facilmente identificados (os dados do RENAI apontam para 23%). A grande maioria dos investimentos diretos foi referente à troca de controle de empresas. Essa concentração em controle não diminui o impacto dos investimentos da China para a relação sino-brasileira, uma vez que se insere na estratégia de expansão e modernização da estrutura produtiva das empresas da China. As fusões e aquisições de empresas já estabelecidas no Brasil permitem a ampliação das redes de produção e da própria estrutura física de suas grandes empresas. Para o Brasil, no entanto, este tipo de investimento direto causa pouco impacto econômico de curto prazo, tendo suas consequências menor visibilidade em termos de políticas públicas.

Setorialmente, os investimentos concentraram-se, entre 2003 e 2011, nos setores de metais e extração de hidrocarbonetos, segundo dados da RENAI. O setor de metais foi responsável por mais da metade do IDE da China no Brasil neste período (US\$ 20,9 bilhões – 51,35%), seguido por hidrocarbonetos (US\$ 10 bilhões – 25,45%) e alimentos e tabacos (US\$ 2,7 bilhões – 6,65%). Na prospecção de petróleo, os investimentos chineses têm sido graduais e caracterizam-se pela formação de *joint-ventures*. Além disso, importante linha de crédito do Banco de Desenvolvimento da China foi concedida à Petrobras, em 2009 (cerca de 10 bilhões de dólares), com a perspectiva do aumento das exportações de petróleo do Brasil para a China, após a assinatura de um acordo de longo prazo entre a Petrobrás e uma subsidiária da gigante chinesa de refinação Sinopec.



Fonte RENAI/MDIC, elaboração CCGI

Em 2010, no entanto, a China mostrou grande interesse em aumentar seus investimentos no setor de agronegócio brasileiro, sobretudo, com a intenção de aquisição, direta ou indireta, de amplas propriedades agrárias no Brasil. As terras estariam concentradas, predominantemente, nos estados da Bahia e de Goiás. Esse assunto foi alvo de intenso debate, por se tratar de tema de alta sensibilidade política, tanto internamente, no Brasil, como em outros países, como Canadá e Austrália, principalmente. Em relação a IED, parecem ser criadas áreas limítrofes, cuja aplicação, por envolver temas ligados à soberania dos países, depende de aprovação do Estado receptor. Neste sentido, a Advocacia Geral da União, em agosto de 2010, aprovou parecer (CGU/AGU nº 01/2008-RVJ), revertendo interpretação anterior (CQ-22 de 1994) que abria a possibilidade para que empresas brasileiras controladas por capital estrangeiro adquirissem imóveis rurais. Ficou estabelecido, assim, o entendimento de que tais aquisições seriam restritas por motivos de interesse nacional.

Este episódio deixou claro que alguns setores, sensíveis para o interesse nacional, podem ficar expostos ao investimento intenso de fontes externas, necessitando do fortalecimento da legislação interna para garantir que o governo tenha a possibilidade de direcionar ou, se preciso for, limitar o fluxo de investimento nestes setores.

Com o aquecimento do mercado interno brasileiro nos últimos anos, tem se multiplicado o IDE da China voltado para o setor de manufaturas. Neste contexto, merece destaque o ingresso de montadoras da China no país. A inserção destas novas empresas, dependendo de suas modalidades de produção, pode trazer impactos consideráveis para este importante setor da indústria brasileira e para sua estrutura como um todo. Isto se deve ao fato de que a produção das montadoras da China em terceiros países tem se formatado no modo CKD (*completely knocked down*), em que todos os componentes necessários para montar o produto final são fornecidos pela própria matriz da empresa via importação. Caso se confirme tal modalidade em suas operações no Brasil, esse fato poderá acarretar impacto significativo em segmentos auxiliares à produção, como o de autopeças.

Os investimentos anunciados de empresas da China previstos para 2011, até o momento, apresentam características distintas do que foi apresentado em 2010. Houve um aumento de investimentos em setores industriais com maior valor agregado, reflexo de constante pressão exercida nas negociações bilaterais. Tais investimentos apresentaram-se, até o momento, majoritariamente na modalidade de novos projetos (*greenfield*). Alguns desses investimentos referem-se à indústria de base, o que pode gerar maior beneficiamento das *commodities* exportadas pelo Brasil ainda em terras nacionais. Segundo estudo do CEBC, de nove investimentos anunciados, apenas um está relacionado ao setor de agronegócio e ainda não existem projetos referentes aos setores de petróleo e gás, mineração e siderurgia, responsáveis por 75% do volume de investimento anunciado em 2010. Ainda é cedo, no entanto, para determinar se os novos investimentos definem um novo perfil para o IDE da China no Brasil, trazendo impacto para a conformação da relação comercial bilateral, ou se são apenas investimentos isolados.

Cabe, finalmente, indicar que o IDE da China no Brasil é, em sua quase totalidade, efetuado por empresas com alto controle estatal. Segundo o CEBC, mais de 90% do investimento direto da China no Brasil é feito por empresas estatais centrais, ou *Central*

SOE's (Central State-Owned Enterprises). As empresas estatais centrais são um grupo de 123 grandes corporações que operam em setores estratégicos da economia da China, cujo governo central exerce supervisão direta. Dentro deste grupo de empresas, existe ainda um grupo menor de 23 empresas consideradas pilares da economia chinesa. Oito delas já anunciaram investimentos no Brasil, respondendo por grande parte do montante total anunciado em 2010. O restante do valor investido vem por meio das estatais centrais (SOE) ou, em menor quantidade, empresas privadas.

O controle estatal das empresas da China que investem no Brasil pode trazer consequências para o mercado brasileiro. As empresas brasileiras operantes no mercado nacional, em concorrência com as empresas estatais da China, podem enfrentar dificuldades quanto à sua competitividade, uma vez que o apoio financeiro concedido pela China dificilmente poderá ser suprido nos termos de mercado. Indiretamente, o controle estatal define as decisões sobre os investimentos efetuados pelas empresas sem, necessariamente, serem guiadas por interesses e estímulos comerciais. Neste sentido, a habilidade do Brasil em criar estímulos que direcionem o fluxo de IDE da China para cumprir com políticas de interesse nacional pode ser relativizada.

Anúncios de investimento chinês no Brasil por setor (acumulado 2003 – 2011)

Setor	Projetos	Valor em US\$ milhões		Partic. %
		Total	Média	
Metais	12	20.950,0	1,745,8	51,35
Hidrocarbonetos	3	10.383,2	3.461,1	25,45
Alimentos e Tabaco	3	2.712,2	904,1	6,65
Energia Elétrica	2	1.904,6	952,3	4,67
Automotivo	8	1.490,8	186,4	3,65
Outros	65	3.358,6	-	8,23
Total	93	40.799,4	-	-

Fonte: RENA/SDP/MDIC, elaborado por BRAZIL-CHINA WORKING GROUP ON INVESTMENTS.

Impactos do IDE da China no Brasil

Dois tipos de impacto dos investimentos provenientes da China podem ser observados. Primeiro, aqueles que afetam as exportações brasileiras. Grande parte dos investimentos diretos da China no Brasil se concentra na produção de *commodities* para fornecer à sua própria indústria nacional. Neste sentido, alguns investimentos têm o efeito positivo de gerar desenvolvimento da infraestrutura no Brasil. Vale citar, entre outros a construção do complexo portuário do Tubarão e o “superporto” de Açú. Por outro lado, tais investimentos reforçam o atual panorama de trocas comerciais bilaterais, gerando forte dependência do Brasil na exportação de *commodities* para a China. Este é o caso, por exemplo, da compra da Repsol Brasil pela Sinopec e da intenção de compra pela WISCO da Passagem Mineração (detentora do direito de exploração da Jazida do Morro de Santana). A análise das relações econômicas deve levar em conta este impacto para garantir solução satisfatória para o déficit de valor agregado nas relações comerciais bilaterais.

Em segundo lugar, pode também ser identificado o impacto causado sobre a política industrial brasileira, ao serem inseridas no país indústrias que competirão com as nacionais pelo mercado interno brasileiro. Algumas modalidades de produção podem gerar desestruturação de outros setores produtivos, com impactos sobre os benefícios provenientes de tais investimentos. Além disso, a utilização de trabalhadores provenientes da China, para baratear custos ou evadir os padrões de proteção trabalhistas do Brasil, deve ser acompanhada, como já foi indicado por instâncias do governo brasileiro.

Há ainda uma questão prática que deve ser levada em conta pelo governo do Brasil na formulação de uma agenda positiva para as relações comerciais bilaterais. À medida que se avolumam os investimentos diretos da China no Brasil, as relações comerciais entre as empresas tornam-se cada vez mais interligadas, especialmente quando se trata da criação de subsidiárias em território nacional. Tal aproximação dificulta a fiscalização do preço de venda intra-societário, ou preço de transferência (*transfer price*). À medida que os fatores de produção do Brasil se integrem à cadeia produtiva de grandes conglomerados de empresas da China, deverão também ser fortalecidos os acordos fiscais entre os dois países.

III. Os compromissos assumidos por Brasil e China na OMC

A análise das relações econômicas entre Brasil e China deve buscar maior compreensão do marco regulatório do comércio internacional, uma vez que as regras que devem embasar esse comércio foram aí definidas. Em síntese, essas regras incluem os compromissos multilaterais que ambos assumiram no âmbito da OMC.

Brasil

O Brasil foi parte fundadora do GATT, em 1947, e tornou-se membro da OMC em 1994. Já estava presente nas discussões iniciais da criação do sistema multilateral do comércio, nos anos do pós-guerra, e participou, ativamente, em todas as rodadas de negociação do GATT. Assumiu, junto com a Índia, papel de liderança dos países em desenvolvimento (PEDs) na Roda Uruguai (1986-1994), quando da criação da OMC, em 1995. Na última década, Brasil, Índia e China, juntamente com UE e EUA, fazem parte do núcleo de países com maior peso nas negociações da Rodada de Doha.

Os compromissos do Brasil foram evoluindo ao longo das seis décadas que compõem a história do sistema do comércio internacional, no âmbito das negociações do GATT e da OMC. Até a década dos sessenta, o tema de maior importância era o de reduções das tarifas consolidadas. Quando da Rodada de Tóquio, foram negociados vários códigos sobre temas que expandiam as regras do comércio para incluir barreiras técnicas, valoração aduaneira, antidumping, subsídios e salvaguardas. A Rodada Uruguai marcou um importante marco na história do sistema multilateral. Foram introduzidos temas como agricultura, serviços e propriedade intelectual, bem como se transformou o mecanismo de solução de controvérsias do GATT, de bases políticas, em um mecanismo com bases mais jurídicas. Ainda, o GATT, mero órgão no âmbito da ONU, passou a organização internacional. Com a criação da OMC, adensou-se o quadro de regras sobre o comércio e fortaleceu-se o sistema multilateral.

China

A China era uma das 23 partes contratantes do antigo GATT – Acordo Geral de Tarifas e Comércio, que entrou em vigor em 1948. Com a revolução de 1949, o governo de Taiwan decidiu, unilateralmente, retirar-se do Acordo. Em 1986, o governo da República Popular da China solicitou o status de parte contratante. Um Grupo de Trabalho foi criado, em 1987, e, por 14 anos, a acessão da China foi negociada. A China participou como observadora da Rodada Uruguai e assinou a Ata Final de Marraqueche, mas o seu *status* de membro da OMC não foi reconhecido. As negociações para a acessão prosseguiram e foram concluídas, em novembro de 2001, no momento em que se lançou uma nova rodada de negociações da OMC, a Rodada de Doha.

Para se tornar membro da OMC, a China passou por um profundo processo de ajuste. Esse processo representou uma importante decisão política do governo chinês de reinserir o país na arena do comércio mundial, mas também passou a significar um grande desafio para a própria OMC.

A entrada da China na organização foi consequência, de um lado, da opção de seu governo em adaptar um modelo econômico baseado nos princípios socialistas de economia planejada em um modelo de economia de mercado, designado por *economia socialista de mercado*, bem como estabilizar as relações comerciais com os demais países. De outro, significou a vontade política dos membros da OMC de integrarem esse país no seio da organização, que tem por objetivo básico a liberalização do comércio por meios de negociação de regras e supervisão da sua aplicação. Em síntese, os interesses foram satisfeitos dos dois lados: a China, ao transformar o comércio internacional em ponto central da sua política de crescimento, necessitava da garantia das regras da OMC de que suas exportações não seriam discriminadas; e os demais membros da OMC, atraídos pelo vasto mercado chinês, em fase de abertura, consideravam que as regras existentes seriam garantia de que a invasão dos produtos chineses poderia ser controlada.

O Protocolo de Acessão da China, de novembro de 2001, foi resultado de anos de intensas negociações. Para os membros da OMC, a entrada da China representou um importante passo para a integração do país no sistema multilateral, com a adoção de acordos e regras estabelecidos ao longo dos 60 anos de negociações multilaterais. Os membros da organização visavam não só à abertura do mercado chinês, de 1,3 bilhões de habitantes, como também disciplinar as exportações chinesas, beneficiadas pela enorme competitividade de sua mão de obra, bem como pela atuação das suas empresas estatais e dos inúmeros subsídios e incentivos fiscais concedidos à produção.

Para a China, a decisão de aderir à OMC foi baseada na constatação de que se optasse por se manter fora da organização por muito tempo, veria suas exportações passarem a ser cada vez mais restringidas por mecanismos de proteção e obstáculos ao comércio, uma vez que não poderia beneficiar-se do quadro regulatório da OMC para impedi-los, já que não fazia parte da organização. Fato relevante foi o final do período de transição para as quotas impostas às exportações de têxteis, no início de 2005, resultado da Rodada Uruguai de negociações do GATT, dentro do Acordo sobre Têxteis. Caso optasse por permanecer fora da organização, a China não poderia beneficiar-se dessa

liberalização e ficaria com suas exportações restritas às quotas do antigo Regime Multifibras.

O processo de adesão da China foi realizado em duas trilhas diferentes. Por uma delas, os membros do Grupo de Trabalho discutiram como as regras multilaterais seriam aplicadas à China. Em outra trilha, a China negociou com as partes interessadas (37 países) os compromissos de acesso, tais como redução de tarifas e liberalização de segmentos em serviços. Estas negociações bilaterais foram depois multilateralizadas, isto é, aplicadas a todos os membros da OMC. Os compromissos da China constam de dois documentos básicos: o Relatório do Grupo de Trabalho sobre a Acesso da China e o Protocolo de Acesso da China à OMC (WT/MIN(01)/3).

Compromissos básicos

Ao entrar na OMC, a China comprometeu-se a aplicar ao seu comércio internacional os princípios básicos da organização, como descrito nos exames da China pelo Mecanismo de Revisão de Políticas Comerciais (TPRB).

- . Não discriminação entre todos os membros da OMC para produtos e empresas.
- . Não discriminação entre produtos nacionais e importados (por ex. prática de sistema dual de preços) e não discriminação entre empresas nacionais e estrangeiras (por ex. direito de comércio apenas para empresas chinesas).
- . Cumprimento das Listas de Compromissos, com reduções substanciais de tarifas consolidadas médias para 15%, em agricultura, e 8,9%, em bens não agrícolas.
- . Cumprimento dos compromissos de redução dos apoios à agricultura, com um teto de 8,5% do valor da produção agrícola e eliminação de subsídios para exportação.
- . Transparência de toda a legislação e medidas administrativas relacionadas com o comércio internacional.
- . Eliminação de quotas e restrições a importações.
- . Adoção de todos os Acordos da OMC, entre eles, o de TRIPs (propriedade intelectual), TRIMs (proibição de condicionar incentivos ao investimento a medidas de restrição a importações, ao desempenho exportador ou ao conteúdo local), Agricultura, Serviços, Defesa Comercial, Barreiras Técnicas, Medidas Sanitárias e Fitossanitárias e Licença de Importações.

De grande importância para todas as partes era a possibilidade de utilização do Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC, tribunal diplomático-jurídico, para resolver conflitos sobre o comércio. Tal opção era vista de ambos os lados como positiva, pois permitiria aos membros levar a tal mecanismo práticas chinesas consideradas incompatíveis com a OMC, mas também permitiria à China abrir painéis contra membros que estivessem restringindo suas exportações, por meio de instrumentos considerados incompatíveis com essas regras. Até o momento atual, 21 disputas já foram abertas contra a China, e, por seu lado, a China já levou 8 disputas ao mecanismo¹³.

Protocolo de Acesso

Os principais pontos do Protocolo de Acesso são sintetizados a seguir:

¹³ Fonte: Site www.wto.org, *Listo f DSB panels*, acessado em 13 de junho de 2011

. Administração do regime de comércio: todas as regras da OMC, além das negociadas no Protocolo, devem ser aplicadas por todo o território aduaneiro da China, incluindo zonas econômicas especiais, cidades abertas e zonas de desenvolvimento com regimes especiais de tarifas, taxas e regulamentações. A China deve aplicar e administrar de modo uniforme e imparcial, toda a legislação do governo central e dos governos locais que afetem o comércio de bens e serviços, propriedade intelectual e câmbio. Leis dos governos locais estão sujeitas às mesmas regras.

. Áreas econômicas especiais: a China deve notificar todas as áreas especiais, bem como toda a legislação pertinente. Bens produzidos nessas áreas, ao entrarem no território aduaneiro chinês, devem ser submetidos aos direitos e taxas aplicados às importações.

. Transparência: somente a legislação sobre comércio publicada e notificada à OMC deve ser aplicada. Deve ser estabelecido um jornal oficial para a publicação dessas leis e determinado um ponto focal, por meio do qual essa legislação pode ser obtida por todos os membros da OMC.

. Revisão judicial: devem ser estabelecidos tribunais e procedimentos para a revisão de todas as ações judiciais e administrativas relacionadas ao comércio internacional, bem como a possibilidade de apelação das decisões. Essa prática dos sistemas jurídicos ocidentais não tinha paralelo no regime chinês.

. Tratamento de não discriminação: indivíduos e empresas estrangeiras devem ter tratamento não menos favorável do que o concedido a indivíduos e empresas chinesas com relação a: compra de insumos, bens e serviços necessários para a produção e vendidos no mercado interno ou para exportação; e preços e disponibilidade de bens e serviços ofertados por autoridades nacionais ou locais e empresas públicas. A prática de preços duais foi abolida e a interferência das estatais na determinação dos preços restringida.

. Direito de comércio (*right to trade*): deve ser liberalizado progressivamente o direito de comércio de modo que, após 3 anos da acessão, todas as empresas na China tenham o direito de comércio para todos os bens não listados no Protocolo, incluindo o direito de exportar e de importar. Os bens listados como exceções são: grãos, óleos, açúcar, tabaco, petróleo bruto e processado, fertilizantes, algodão, chá, arroz, milho, soja, tungstênio, carvão, seda, fios de algodão e tecidos de algodão.

. Empresas estatais: deve ser garantido que o processo de compras das estatais seja transparente e compatível com as regras da OMC.

. Medidas não-tarifárias: devem ser eliminadas as medidas não-tarifárias, conforme as datas estabelecidas no Protocolo. A China passa a cumprir o Acordo de TRIMs, sobre medidas relacionadas ao investimento, e, assim, fica impedida de praticar medidas de incentivo ao investimento que estejam vinculadas ao desempenho exportador ou exigência de conteúdo local, bem como exigências de transferência de tecnologia.

. Licenças de importação ou exportação: deve ser implementado o Acordo sobre Licenças de Importação e, como consequência, publicadas listas das autoridades que podem conceder tais licenças, os procedimentos e critérios para sua obtenção, a lista dos

produtos sujeitos a licenças e a lista das tecnologias cuja exportação ou importação dos produtos fabricados esteja restrita.

. Controle de preços: preços de bens comercializados devem ser determinados pelas forças de mercado e a prática de preços múltiplos deve ser eliminada, com exceção da lista anexada ao Protocolo.

. Subsídios: devem ser notificados à OMC todos os subsídios concedidos, incluindo os das empresas estatais. Todos os subsídios proibidos, isto é, vinculados às exportações, devem ser eliminados.

. Taxas sobre importações e exportações: taxas cobradas internamente, incluindo a de valor adicionado, devem ser aplicadas conforme as regras da OMC e não devem discriminar indivíduos ou empresas estrangeiras. Taxas sobre exportações devem ser eliminadas, com algumas exceções.

. Barreiras técnicas ao comércio e medidas sanitárias e fitossanitárias: devem ser publicados todos os critérios básicos de regulamentos, padrões técnicos e procedimentos de avaliação de conformidade.

. Dumping e subsídios: no processo de investigação de casos de dumping e de subsídios, membros da OMC, quando na comparação de preços entre o produto exportado e o mercado doméstico chinês, devem usar preços chineses quando condições de mercado estiverem presentes na indústria do produto investigado, ou valores construídos com base em terceiros países, nos casos onde tais condições não estiverem presentes. Essa prática poderá ser utilizada por um período de 15 anos, ou seja, até o final de 2016.

. Salvaguardas transitórias para produtos específicos: no caso em que produtos chineses estejam sendo importados por outros membros, em quantidades crescentes e em condições de causar ou ameaçar causar desorganização no mercado desses membros, as partes devem entrar em consultas e a China deve tomar as ações devidas. Se as consultas não derem resultado, o membro afetado podem limitar as importações, até a eliminação da perturbação causada. Tais salvaguardas só podem ser aplicadas por um período de 12 anos, isto é, até o final de 2013. Vale notar que a aplicação de salvaguardas contra produtos chineses possui exigências menos restritivas que contra produtos dos demais membros, como estabelecido no Acordo sobre Salvaguardas, o que facilitaria sua utilização. No caso das salvaguardas contra os outros membros, adota-se o conceito de sério prejuízo, enquanto que contra a China basta o conceito de perturbação de mercado.

. Mecanismos de revisão: todos os órgãos da OMC envolvidos nas negociações (16 comitês) devem estabelecer mecanismos de revisões anuais para acompanhar a implementação do protocolo, por um período de 8 anos, e devem reportar-se ao Conselho Geral.

Impactos da adesão

Os impactos e os custos da adesão para a China foram significativos. Várias das regras negociadas foram mais restritivas que as impostas a outros membros em adesão, criando uma organização com dois quadros regulatórios diferentes. Tais conflitos de

normas começam a ser objeto de análise e questionamentos no próprio Mecanismo de Solução de Controvérsias. Os principais setores afetados, segundo o TPR da China, foram os seguintes:

. Agricultura: nas negociações sobre agricultura, ficou estabelecida uma maior abertura para o mercado chinês, não só por meio do estabelecimento de tarifas relativamente mais baixas (média de 15%), como também pela eliminação de subsídios à exportação (ainda em discussão na Rodada de Doha) e pela redução de apoios internos para 8,5% do valor da produção agrícola (ainda em aberto na Rodada de Doha). Medidas visando à proteção do mercado interno, como tarifas e porcentagens mais altas para apoios internos, foram concedidas a outros países em acesso.

. Bens não-agrícolas: o processo de acesso não só deu maior abertura ao mercado chinês para os demais membros da OMC, uma vez que trouxe a média das tarifas consolidadas para 8,9%, como eliminou o sistema de preços duais, o controle de preço, e os privilégios das estatais.

. Serviços: a acesso da China abre um significativo mercado nas áreas de telecomunicações, bancária, de distribuição e de serviços profissionais, anteriormente dominados por suas estatais. A atração exercida pelo tamanho do mercado chinês é considerada significativa, assim como a abertura para investimentos estrangeiros na área.

. Propriedade intelectual: a acesso à OMC obriga a China a cumprir as regras do Acordo de TRIPs e a respeitar as categorias de propriedade intelectual protegidas, como direitos autorais, marcas e patentes, impedindo o comércio de produtos pirateados ou de contrafação, não só internamente, como nas exportações.

. Tratamento Especial e Diferenciado: tal tratamento é dispensado aos membros em desenvolvimento (PEDs), implicando prazos mais longos para a implementação das obrigações, assim como limites e objetivos menos restritivos do que os exigidos dos países desenvolvidos (PDs). Como a denominação de PED é dada pelo próprio interessado e não existem critérios objetivos para um país ser incluído no grupo ou graduado (como para os de menor desenvolvimento relativo), a questão foi controversa na acesso da China. Por pressão dos PDs, foi concedida à China *status* de PED, não de forma geral, mas relativa a cada acordo. Assim, em agricultura, o tratamento foi individualizado, com porcentagem dada ao apoio interno que seria permitido, mas em TRIMs, a China perdeu a possibilidade de manter medidas de incentivo baseadas em compromissos de desempenho à exportação ou uso de conteúdo local, como ocorreu para todos os PEDs na Rodada Uruguai. Ainda, foi obrigada a aceitar uma cláusula de proibição de exigência de transferência de tecnologia, que não existe para outros PEDs, que a China estava aplicando, principalmente, no caso da produção de aviões.

É certo que a acesso à OMC representou grandes ônus e ocasionou, igualmente, diversos ganhos comerciais para a China, como é o caso do aumento do fluxo de comércio com o Brasil. A vinculação da China às regras negociadas no âmbito da OMC tem possibilitado o aumento contínuo da corrente de comércio anual entre esses dois países e, do mesmo modo, a obtenção de saldos comerciais em favor do Brasil, à exceção dos anos de 2007 e 2008. Nesses termos, é fundamental a análise da evolução

desses fluxos comerciais, haja vista ser a China, atualmente, o principal parceiro comercial do Brasil.

IV. Instrumentos de Política de Comércio Internacional

O instrumento básico de política de comércio internacional, ao longo dos anos, tem sido a utilização de tarifas e quotas tarifárias, os únicos instrumentos acordados no GATT/OMC como elementos de proteção ao comércio externo. No entanto, com as sucessivas rodadas de negociação, as tarifas estão sendo reduzidas e sendo, em parte, substituídas por barreiras não-tarifárias, menos transparentes, tais como barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias, ou mesmo financeiras como o câmbio ou taxas de juros de exportação, ou até barreiras trabalhistas ou ambientais, as últimas sem respaldo de acordos multilaterais.

Além de tarifas, outros instrumentos relevantes de política comercial são os instrumentos de defesa comercial para bens (antidumping, subsídios e salvaguardas), e o processo de liberalização na área de serviços, uma vez que o comércio de bens e de serviços, cada vez mais, desenvolvem-se como áreas interligadas e interdependentes.

Brasil e China apresentam particularidades distintas na aplicação de cada um desses instrumentos, como comprovam os dados reunidos nos TPRs do Brasil e da China.

IV.1 Tarifas e acesso a mercados de bens

Por passarem por histórias de desenvolvimento econômico diversas, Brasil e China implementaram estratégias tarifárias com características próprias. Em comparação com os PDs, ambos ainda apresentam perfis elevados de tarifas, o que explica o interesse dos PDs de demandarem maiores cortes tarifários dos países emergentes na Rodada de Doha.

Brasil

A tarifa consolidada média do Brasil é de 31,4%, sendo 35,4 % para bens agrícolas e 30,7 % para bens não-agrícolas. A tarifa aplicada média é de 13,6%, sendo 10,2% para bens agrícolas e 14,1% para bens não-agrícolas. Quando ponderadas pelo comércio, a tarifa média é de 8,8%, sendo 10,6% para bens agrícolas e 8,7% para bens não agrícolas.

O Brasil tem 100% se suas linhas tarifárias consolidadas e todos os valores consolidados são *ad valorem*. As tarifas consolidadas variam de 0% a 55%, para produtos agrícolas, e de 0 a 35%, para não agrícolas. As tarifas aplicadas variam de 0% a 20% para produtos agrícolas e de 0% a 35% para não-agrícolas. Setores com tarifas aplicadas acima de 20% são café, cereais, açúcar, bebidas e tabaco, minerais e metais, têxteis, vestuário, calçados e autos. Existe significativa diferença entre os valores de certas tarifas aplicadas e consolidadas, indicando a estratégia de se manter o *police space*. Ao longo dos últimos anos, o Brasil elevou tarifas em diversos setores como automóveis, brinquedos, calçados e têxteis.

O perfil tarifário do Brasil foi sintetizado pelo Secretariado da OMC.

Brasil - Tarifas e importações: resumo e alcance das linhas tarifárias

Resumo		Total	Ag	Non-Ag	Membro da OMC desde:		1995
Média simples final consolidada		31,4	35,4	30,7	Linhas tarifárias consolidadas (%)	Total	100
Média simples NMF aplicada	2009	13,6	10,2	14,1		Non-Ag	100
Média ponderada de comércio	2008	8,8	10,6	8,7	Ag: Quotas tarifárias (em %)		0.3
Importações em bilhões de US\$	2008	171,7	7,5	164,2	Ag: Salvaguardas especiais (em %)		0

Fonte: WTO - <http://stat.wto.org/TariffProfile/WSDBTariffPFView.aspx?Language=E&Country=BR>

Brasil - Tarifas e importações por grupo de produtos

Grupos de produtos	Linhas tarifárias finais consolidadas				Linhas tarifárias NMF aplicadas			Importações	
	Média	Isento de impostos em %	Max	Consolidada em %	Média	Isento de impostos em %	Max	Participação em %	Isento de impostos em %
Produtos animais	37,8	5.4	55	100	8,9	7.9	16	0.1	5.3
Laticínios	48,8	0	55	100	15,1	0	16	0.1	0
Frutas, vegetais e plantas	34,1	1.0	55	100	9,7	5.4	14	0.8	1.4
Café, chá	34,1	0	35	100	13,3	0	20	0.1	0
Cereais e preparados	42,9	0.8	55	100	11,8	8.7	20	2.1	1.0
Oleaginosas, Óleos e Gorduras	34,7	0.4	35	100	8,0	7.5	12	0.6	0.6
Açúcares e produtos de confeitaria	34,4	0	35	100	16,5	0	20	0.0	0
Bebidas e tabaco	37,7	0	55	100	17,2	0	20	0.2	0
Algodão	55,0	0	55	100	6,4	0	8	0.0	0
Outros produtos agrícolas	28,9	7.8	55	100	7,6	9.9	14	0.3	12.0
Peixes e derivados	33,6	3.8	35	100	10,0	6.3	16	0.4	36.3
Minérios e metais	32,9	0.6	35	100	10,1	6.4	20	19.5	41.5
Petróleo	35,0	0	35	100	0,2	96.7	6	15.3	99.4
Químicos	21,1	0.4	35	100	8,3	1.2	18	14.7	4.2
Madeira, papel, etc.	28,4	2.6	35	100	10,7	3.5	18	1.5	21.9
Têxteis	34,8	0	35	100	22,5	0	35	2.1	0
Vestuário	35,0	0	35	100	35,0	0	35	0.4	0
Couro, calçados, etc.	34,6	0	35	100	15,7	0.6	35	2.2	0.2
Máquinas não eléctricas	32,4	0.4	35	100	12,7	12.0	20	14.7	18.9
Máquinas eléctricas	31,9	2.6	35	100	14,2	10.4	20	11.2	14.9
Equipamento de transporte	33,1	0	35	100	18,1	11.1	35	9.1	21.0
Manufaturados, n.e.s.	33,0	0.8	35	100	15,3	8.7	20	4.5	34.3

Fonte: WTO - <http://stat.wto.org/TariffProfile/WSDBTariffPFView.aspx?Language=E&Country=BR>

China

A China passou por um longo processo de acesso à OMC e de adaptação às regras de liberalização de comércio. Como tinha interesse em basear seu desenvolvimento nas atividades de comércio, optou por uma estratégia de rápida redução de tarifas. A tarifa consolidada média atual é de 10%, sendo 15,7 % para bens agrícolas e 9,2 % para bens não-agrícolas. A tarifa aplicada média é de 9,6%, sendo 15,6%, para bens agrícolas, e 8,7%, para bens não agrícolas. Quando ponderadas pelo comércio, a tarifa média é de 4,3%, sendo 10,3%, para bens agrícolas, e 4%, para bens não agrícolas, apresentando valores reduzidos em comparação a outros PEDs.

A China tem 100% de suas linhas tarifárias consolidadas e todos os valores consolidados são *ad valorem*. As tarifas variam de 0% a 65%, para produtos agrícolas, e de 0 a 50%, para não agrícolas. Os valores das tarifas aplicadas e consolidadas estão próximos. No entanto, o sistema é considerado complexo, com mais de 60 taxas *ad valorem* em vigor. Isenções tarifárias são concedidas ao comércio de processados (*processing trade*), quando reexportados, o que representa 40% do comércio total. As tarifas consolidadas e aplicadas mais elevadas estão nos setores de cereais (65%), bebidas e tabaco (65%), açúcar (50%) e químicos (47%). Quotas tarifárias são aplicadas para certos produtos agrícolas (trigo, milho, arroz e açúcar), alguns tipos de óleo (soja, canola e palma), lã e algodão, que têm seu comércio administrado por empresas estatais. Tais empresas também controlam o comércio de tabaco, petróleo e seus derivados.

Do lado das exportações brasileiras, apesar de as tarifas consolidadas e aplicadas da China estarem próximas e a média tarifária estar em torno de 15,7%, para produtos agrícolas, e 9,2%, para produtos não agrícolas, existem produtos de interesse do Brasil que ainda têm tarifas elevadas, como alimentos preparados, óleos, têxteis e calçados e equipamentos de transporte. Novas reduções tarifárias só serão possíveis com o final da Rodada de Doha. Tema mais relevante é a discussão de medidas técnicas e fitossanitárias que estão sendo impostas pela China contra importações de diversos membros da OMC e que não estão em conformidade com as regras multilaterais.

É relevante notar a escalada tarifária de alguns produtos de interesse do Brasil. A escalada verifica-se quando são aplicadas tarifas mais baixas para os produtos básicos e mais altas aplicadas aos produtos manufaturados, de forma a favorecer a importação dos produtos básicos e promover a manufatura pela indústria chinesa. Tal política ajuda a explicar a pauta brasileira de exportações, composta em sua maior parte por produtos básicos. Dentre os produtos relevantes para as exportações brasileiras que apresentam escalada tarifária, vale notar os casos da soja e óleo de soja, petróleo e derivados de petróleo, minério de ferro e aço e pasta de madeira e papel para impressão.

Os dados abaixo apresentam as diferenças tarifárias e os principais fornecedores à China para alguns produtos de interesse do Brasil:

	Soja em Grão	Óleo de Soja
Tarifa aplicada	0	9%
Principais fornecedores para a China	EUA – 38,7%	Argentina – 66,14%
	Brasil – 33,38%	Brasil – 27,66%
	Argentina – 26,55%	EUA – 6,18%

Fonte: WTO Tariff Analysis Online (TAO) - <http://tariffanalysis.wto.org/report/TariffLines.aspx>

	Petróleo Cru	Petróleo (Derivados)
Tarifa aplicada	0	5%
Principais fornecedores para a China	Arábia Saudita – 19,96%	Coreia do Sul – 27,68%
	Angola – 17,29%	Japão – 14,63%
	Irã – 12,19%	Cingapura – 13,55%

Fonte: WTO Tariff Analysis Online (TAO) - <http://tariffanalysis.wto.org/report/TariffLines.aspx>

	Ferro Gusa	Barra de Aço
Tarifa aplicada	1%	10%
Principais fornecedores para a China	Brasil - 69,38%	Brasil - 32,79%
	Coreia do Norte – 20,77%	Japão - 21%
	Rússia – 4,21%	Coreia do Sul – 14,5%

Fonte: WTO Tariff Analysis Online (TAO) - <http://tariffanalysis.wto.org/report/TariffLines.aspx>

	Pasta de Madeira	Papel para impressão
Tarifa aplicada	0%	7,5%
Principais fornecedores para a China	EUA – 26,73%	UE – 25,89
	UE – 17,56%	Japão – 18,81
	Canadá – 13,67%	EUA – 16,61
	Brasil – 7,27%	Taiapé – 10,06

Fonte: WTO Tariff Analysis Online (TAO) - <http://tariffanalysis.wto.org/report/TariffLines.aspx>

A China pratica medidas não-tarifárias como licenças de importação e exportação, que são usadas como instrumentos de política comercial e industrial. Empresas estatais continuam desempenhando importante papel na administração do comércio de produtos agrícolas e insumos básicos.

Exigências técnicas, aplicadas por normas e padrões, são exercidas por meio de regras nacionais, profissionais, locais e de empresas e são diferenciadas em voluntárias e obrigatórias. O Secretariado da OMC avalia que apenas 46% dos padrões nacionais são equivalentes a padrões internacionais, o que pode significar barreiras ao comércio. Medidas sanitárias e fitossanitárias administram a qualidade de alimentos, cosméticos e fármacos. A China já assinou mais de 60 acordos bilaterais ou regionais sobre TBT ou SPS com membros da OMC. A China adota sistema obrigatório de certificação para um número significativo de produtos, o que tem sido questionado na OMC.

O regime de exportações é executado via restrições, proibições, licenças, quotas, taxas e isenções fiscais e inclui medidas de economia de energia, proteção ambiental e conservação de recursos naturais. Taxas sobre exportação são aplicadas sobre 95 linhas

tarifárias. Existem taxas interinas, aplicadas a 258 linhas tarifárias, que variam de 0 a 40%, com média de 13,5%. A justificativa apresentada pauta-se pela necessidade de restrição à exportação de produtos poluentes ou de alto consumo de energia, promoção à proteção ambiental ou conservação de recursos naturais. A partir de 2008, o governo estabeleceu taxas de exportação sobre fertilizantes químicos, aço, produtos básicos e terras raras (*rare earths*), elevando a média para 20%. Proibições à exportação atingem 1000 linhas tarifárias. Algumas dessas medidas estão sendo questionadas nos comitês da OMC, bem como no próprio Mecanismo de Solução de Controvérsias.

Na área do investimento, houve diminuição de restrições sobre IDE, com delegação de competência para os governos locais. A partir de 2008, todos os incentivos passaram a ser oferecidos tanto para empresas domésticas quanto estrangeiras. A China determina, via seu Guia para Indústrias de Investimento Estrangeiro, uma lista de indústrias e regiões em que o investimento é encorajado, restringido ou proibido, sendo os demais setores listados permitidos. A China assinou 113 acordos bilaterais de proteção ao investimento e 94 acordos sobre dupla tributação.

O regime de imposto de renda está sendo reformado para unificar as taxas referentes a empresas estrangeiras e domésticas e o imposto sobre valor adicionado (VAT) está sendo modificado de base da produção para base no consumo.

O perfil tarifário da China foi elaborado pelo Secretariado da OMC.

China - Tarifas e importações: resumo e alcance das linhas tarifárias

Resumo		Total	Ag	Não-Ag	Membro da OMC desde:	2001
Média simples final consolidada		10,0	15,7	9,2	Linhas tarifárias consolidadas (%)	Total 100
Média simples NMF aplicada	2009	9,6	15,6	8,7		Non-Ag 100
Média ponderada de comércio	2008	4,3	10,3	4,0	Ag: quotas tarifárias (em %)	5.0
Importações em bilhões de US\$	2008	1.035,7	53,6	982,2	Ag: Salvaguardas especiais (em %)	0

Fonte: WTO - <http://stat.wto.org/TariffProfile/WSDBTariffPFView.aspx?Language=E&Country=CN>

China - Tarifas e importações por grupo de produtos

Grupos de produtos	Linhas tarifárias finais consolidadas				Linhas tarifárias NMF aplicadas			Importações	
	Média	Isento de impostos em %	Max	Consolidada em %	Média	Isento de impostos em %	Max	Participação em %	Isento de impostos in %
Produtos animais	14,9	10,4	25	100	14,8	10,1	25	0,2	4,0
Laticínios	12,2	0	20	100	12,0	0	20	0,1	0
Frutas, vegetais e plantas	14,9	4,9	30	100	14,8	5,9	30	0,2	3,1
Café, chá	14,9	0	32	100	14,7	0	32	0,0	0
Cereais e preparados	23,7	3,3	65	100	24,2	3,4	65	0,2	0,0
Oleaginosas, Óleos e Gorduras	11,0	7,2	30	100	10,9	5,4	30	3,3	0,0
Açúcares e produtos de confeitaria	27,4	0	50	100	27,4	0	50	0,0	0
Bebidas e tabaco	23,2	2,1	65	100	22,9	2,2	65	0,2	1,8
Algodão	22,0	0	40	100	15,2	0	40	0,3	0
Outros produtos agrícolas	12,1	9,2	38	100	11,5	9,4	38	0,5	2,5

Peixes e derivados	11,0	6.2	23	100	10,7	6.2	23	0.5	0.2
Minérios e metais	8,0	5.6	50	100	7,4	8.8	50	18.8	47.6
Petróleo	5,0	20.0	9	100	4,4	20.0	9	15.4	81.1
Químicos	6,9	0.5	47	100	6,6	2.0	47	11.3	1.5
Madeira, papel, etc.	5,0	22.3	20	100	4,4	35.3	20	2.5	80.1
Têxteis	9,8	0.2	38	100	9,6	0	38	1.5	0
Vestuário	16,1	0	25	100	16,0	0	25	0.2	0
Couro, calçados, etc.	13,7	0.6	25	100	13,4	0.6	25	1.6	0.1
Máquinas não eléctricas	8,5	7.7	35	100	7,8	9.1	35	11.8	38.9
Máquinas eléctricas	9,0	25.3	35	100	8,0	24.0	35	20.1	82.3
Equipamento de transporte	11,4	0.8	45	100	11,5	0.8	45	3.8	0.1
Manufaturados, n.e.s.	12,2	15.1	35	100	11,9	9.6	35	7.3	14.9

Fonte: WTO - <http://stat.wto.org/TariffProfile/WSDBTariffPFView.aspx?Language=E&Country=CN>

IV.2 Acordos plurilaterais: compras governamentais e aeronaves civis

No âmbito do GATT e da OMC, alguns acordos envolvendo número limitado de partes interessadas foram negociados, os denominados acordos plurilaterais. Atualmente em vigor, existem três acordos: aeronaves civis, compras governamentais e tecnologia da informação.

China e Brasil não são membros do Acordo sobre Compras Governamentais, acordo plurilateral que estabelece a abertura de compras governamentais de bens e serviços, a partir de determinados limites de valor e de uma lista negociada em empresas estatais envolvidas. Há razoável pressão dos PDs para que os países emergentes abram seus mercados, dado o valor elevado de tais compras, tanto no nível multilateral, quanto nos acordos preferenciais. No caso da China, negociações estão em andamento na OMC, desde 2007. O Brasil, historicamente, opõe-se à abertura de tais mercados, considerados instrumentos relevantes de suas políticas industriais.

China e Brasil também não são signatários do Acordo sobre Aeronaves Civis. No entanto, o Brasil vem discutindo a oportunidade de entrar em tal acordo, uma vez que decisões relevantes ao setor vêm sendo discutidas nesse foro.

Posturas distintas têm Brasil e China quanto à participação no Acordo de Tecnologia da Informação, acordo plurilateral que envolve a eliminação de tarifas para uma lista significativa de bens do setor de informática, como circuitos, computadores, equipamentos de telecomunicações e de serviços correlatos. A China, desde 2003, é membro do Acordo e vem assumindo posição de liderança no comércio internacional de vários de seus segmentos. O Brasil optou pela não adesão, como instrumento de política de desenvolvimento do setor.

IV.3 Defesa Comercial

Os instrumentos de defesa comercial regulados pela OMC compreendem medidas antidumping, medidas compensatórias e salvaguardas. Como o Brasil passou a ser um usuário importante desses instrumentos, principalmente contra a China, é relevante que se analise em detalhes essa área da política comercial dos dois países.

Medidas antidumping podem ser utilizadas contra importações que cheguem a um país com preços abaixo do valor normal de venda do bem no mercado doméstico do país exportador. O alvo a ser atingido são as empresas exportadoras de cada país exportador investigado. Medidas compensatórias podem ser usadas contra importações subsidiadas pelos governos do país exportador. O alvo a ser atingido são medidas de política econômica do país exportador. Segundo a OMC, tanto o dumping quanto o subsídio são considerados medidas desleais de comércio (*unfair trade*). Medidas de salvaguardas podem ser utilizadas contra surtos de importação, quando as importações estiverem causando sério dano à indústria local, mas quando as práticas comerciais envolvidas forem consideradas justas (*fair trade*). Nas três hipóteses de aplicação desses instrumentos comerciais, o país aplicador das medidas precisa comprovar dano à indústria local, sendo que, em relação à aplicação da salvaguarda, é necessária a comprovação de sério dano.

A maioria dos membros da OMC prefere a utilização de medidas antidumping, como instrumento de defesa comercial, porque estas atingem diretamente as empresas exportadoras. Diferentemente, medidas compensatórias são dirigidas contra os governos responsáveis pelo subsídio, o que torna mais complexa sua aplicação, haja vista que se refere a questões políticas, de mais difícil solução. Em síntese, antidumping é mais direto e pode ser aplicado no binômio produto/país, medida compensatória pode ser aplicada contra um setor exportador, haja vista que, normalmente, as medidas do governo atingem todo o setor, e, por fim, salvaguarda deve ser usada em contexto diverso, contra todos os exportadores do produto em questão, em razão de ser esse comércio considerado justo (*fair*). As regras de salvaguardas preveem cláusulas de readaptação do setor envolvido.

A política de defesa comercial do Brasil e a da China apresentam características próprias. O Brasil recorre, com frequência, a medidas antidumping, mas pouco a medidas compensatórias. Já a China é o alvo mais significativo de aplicação de antidumping, não apenas por parte do Brasil, mas também de todos os membros da OMC, dado o elevado grau de competitividade de suas exportações, promovidas pelo baixo custo de sua mão de obra e pela agressiva política de desvalorização cambial.

1 - Antidumping

Segundo o Acordo Antidumping (AA) da OMC, um produto é considerado com dumping ou dumpado (*dumped*), i.e. introduzido no comércio de outro país por menos do que seu valor normal, se o preço de exportação do produto exportado de um país ao outro é menor que o preço comparável, para o produto similar (*like product*), quando destinado ao consumo no país exportador (AA art.2.1). Nos termos do art. 2.6, o produto similar deve ser o produto cujas características sejam iguais ao produto sob investigação ou, na ausência daquele, um produto cujas características sejam muito semelhantes ao produto investigado.

Segundo o art. VI do GATT, ao qual o AA faz referência quando da definição de dano, a prática de dumping é condenada se esta causar dano material ou ameaçar causar dano à indústria doméstica do país importador ou retardar o estabelecimento de uma indústria doméstica. Além da existência de dumping e de dano, o AA ainda exige a demonstração da relação causal entre a importação dumpada e o dano à indústria doméstica.

A primeira etapa em uma investigação para a aplicação de medidas antidumping é a determinação do valor normal do produto, para posterior determinação da margem de dumping. O valor normal é calculado a partir do valor de venda do produto similar no mercado doméstico do país exportador. Quando não houver mercado interno ou quando, devido a uma peculiaridade desse mercado, o preço praticado não permitir uma comparação adequada para o produto específico, o valor normal será calculado com base no preço do produto, quando exportado para um terceiro país, ou com base no preço construído a partir dos custos de produção, acrescido de custos de venda e lucro razoável (AA arts. 2.1 e 2.2, respectivamente).

Nessa fase, surge a dificuldade de se determinar o valor normal em países que podem ser considerados como não sendo economias de mercado, como ocorreu com os países do Leste da Europa e é o caso da China. Pelo Protocolo de Acesso da China à OMC, os países que assim optarem podem dar à China o status de economia não de mercado (ENM) (*non-market economy*), até 2016 (art.15, d).

Em economias não de mercado, o preço dos produtos pode estar afetado por decisões do Estado, e, assim, tanto o preço do produto para o consumo doméstico, quanto seu preço de exportação para terceiros podem ser não equivalentes ao preço de mercado, impossibilitando a determinação do dumping. A nota interpretativa n. 2 do art. VI do GATT já previa tal dificuldade, julgando inapropriada a utilização dos critérios previstos para o cálculo do valor normal do produto em tais casos.

No caso da China, o Protocolo de Acesso permite que seja utilizado o preço praticado no mercado doméstico de um terceiro país, o que torna a determinação do dumping mais objetiva. Nos casos em que o custo de produção em um terceiro país for utilizado como base e esta for maior que o custo de produção na China, a margem de dumping calculada poderá ser superior àquela que seria averiguada, se utilizado o preço praticado no mercado da China.

Entretanto, o Protocolo de Acesso também prevê que tal metodologia não poderá ser aplicada aos setores chineses que comprovarem produzir sob práticas de economia de mercado, devendo ser utilizada, nesse caso, a metodologia de cálculo prevista no Acordo de Antidumping da OMC (Protocolo de Acesso, art. 15, a, i).

Em 2004, o Brasil, via Memorando de Entendimentos, declarou reconhecer a China como economia de mercado, em troca de investimentos da China no Brasil. Em 2011, por ocasião do encontro presidencial entre os dois países, novamente o Brasil comprometeu-se a reconhecer a China, de forma expedita, como economia de mercado. Existe forte pressão dos setores industriais para que tal reconhecimento não seja concedido, diante da crescente penetração das importações chinesas. A Secex, órgão responsável pela regulamentação da matéria, ainda não oficializou esse reconhecimento.

A concretização de tal reconhecimento afeta diretamente a prática da defesa comercial. O Brasil deverá, então, nos casos de antidumping, calcular o valor normal de um produto com base no preço praticado no mercado doméstico da China, mesmo que ainda sob forte intervenção do Estado. Esse cálculo poderá resultar na determinação de um valor normal não compatível com os reais custos de produção, e diminuir ou até anular a margem de dumping, impossibilitando a aplicação de medidas de defesa comercial.

Cabe apontar que, de acordo com o artigo 15 do Protocolo de Acesso, o reconhecimento deve ser feito de maneira técnica, seguindo os critérios estabelecidos por lei interna anterior à acesso da China à OMC. O Decreto 1602/95, em seu artigo 7º, estabelece apenas a possibilidade de se aplicar método alternativo na construção do preço normal em casos que envolvam economias não de mercado, sem a previsão de critérios para o reconhecimento de tais economias.

A Circular Secex n. 59, de 2001, tratou do tema e estabeleceu critérios para que o produtor/exportador e/ou o país envolvido possam demonstrar que a economia em questão já é uma economia de mercado:

“3.1.2. No âmbito da investigação, o produtor/exportador sob investigação e o respectivo governo poderão apresentar elementos de prova com o objetivo de que seja reavaliada tal conceituação, envolvendo informações, dentre outras, sobre taxa de câmbio, juros, salários, preços, controle de capital, bolsa de valores, investimentos, formação de preços de insumos relevantes e outras que sejam consideradas apropriadas pela parte ou pela SECEX.”

Verifica-se, assim, que, até que seja feito o reconhecimento pela Secex, o ônus da prova inicial cabe ao exportador/produtor ou país investigado considerado como de economia não predominantemente de mercado para provar que já supra os requisitos para ser considerado como economia de mercado, ou então que, em determinado setor específico, existam as condições normais de mercado que justifiquem a utilização do valor corrente em seu mercado interno.

Uma vez que a China deverá ser reconhecida como economia de mercado em 2016, questiona-se sobre o cálculo da margem de dumping em uma economia ainda sob forte intervenção estatal. O art. 2.2 do Acordo sobre Antidumping já prevê que seja utilizado para o cálculo da margem de dumping o preço praticado no mercado interno no país exportador e, excepcionalmente, o valor de exportação a um terceiro país ou um preço construído, metodologia atualmente utilizada para as NME.

Verifica-se, assim, que na aplicação do Acordo sobre Antidumping, para investigações nacionais, o ônus da prova de que em determinado mercado exista uma “situação de mercado particular” que justifique o descarte do preço praticado no mercado interno do país exportador caberá àquele que defenda a utilização do método alternativo. A partir de 2016, ver-se-á invertido o atual ônus de prova para a utilização da metodologia NME, em investigações antidumping contra produtos chineses.

A segunda etapa do processo de investigação é a determinação do valor do produto exportado e sua comparação com o valor normal, para determinação da margem de dumping. A margem de dumping será calculada a partir da comparação entre o valor normal do produto averiguado e o preço de exportação de produtos similares, seguindo três métodos diferentes: média ponderada do valor normal com média ponderada de preços de exportação, média ponderada do valor normal com preços de exportação de transações individuais, ou transação por transação (AA, art. 2.4.2).

Após a determinação da margem de dumping, deve ser determinado dano material (*material injury*) ou ameaça de dano material e seu nexo causal com o dumping. O dano deve ser avaliado a partir da análise do crescimento do volume de importações dos produtos sob investigação, os efeitos no preço do produto similar no mercado doméstico e os impactos na indústria doméstica. O Acordo de Antidumping prevê um total de 15

pontos que devem ser avaliados durante a investigação para a determinação do dano (AA, art. 3.4). O painel *EC-Bed Linen (DS141)* afirmou ser obrigatória a análise de cada um desses 15 itens, apesar de nenhum deles, isoladamente, ou apenas alguns dentre eles, serem determinantes para a prova do dano.

Dados

Segundo os dados da OMC, no período de 01/1995 a 06/2010, foram iniciadas 3.752 investigações e aplicadas 2.433 medidas, ou seja, uma taxa de aplicação de 54%. A diferença entre esses números pode ser explicada pelo longo e detalhado processo de investigação necessário para a aplicação do instrumento, que pode resultar não só na decisão de não aplicação da defesa pelo governo, como na negociação de um acordo entre as partes.

No período, dentre os membros da OMC, os membros que mais iniciaram/aplicaram o instrumento foram: Índia (613/436), EUA (442/289) e a UE (414/269). Os membros mais atingidos por medidas antidumping foram: China (784/563), Coreia (268/165) e EUA (210/127).

Brasil

O Brasil foi objeto de iniciação/aplicação em 110/77 medidas. Os membros que mais iniciaram/aplicaram antidumping contra o Brasil foram Argentina (48/33), EUA (10/9) e África do Sul (8/4). Os setores mais afetados foram metais (35/35), máquinas/equipamentos (19/10) e plásticos (11/10). Nesse ponto, ressalta-se que a China ainda não iniciou investigações ou aplicou medidas antidumping contra o Brasil.

O Brasil iniciou/aplicou medidas (184/105) contra vários membros da OMC. O país mais afetado pelas investigações/medidas antidumping foi a China (41/30).

China

Dentre os membros da OMC, a China foi o país que mais recebeu iniciação/aplicação de medidas e foi alvo de 784/563 medidas. Os membros que mais iniciaram/aplicaram antidumping contra a China foram Índia (137/105), EUA (101/79), UE (96/68), Argentina (82/53), Turquia (57/55) e Brasil (41/30). Os setores mais afetados foram metais (185/128), químicos (158/125), máquinas e equipamentos elétricos (100/65) e têxteis (74/56).

A China é o país que mais sofre medidas antidumping na OMC, o equivalente a 21% do total das investigações e 23% do total das medidas aplicadas, o que resulta em mais que o triplo de medidas aplicadas contra a Coreia, segundo membro da OMC mais atingido.

A questão do antidumping tornou-se, assim, ponto sensível para a própria China, que passou a se defender de medidas que considera como discriminatórias. Dos oito casos levados pela China ao DSB, cinco envolvem questões de antidumping (três casos contra os EUA e dois contra a UE). Contra a China foram abertos dois casos sobre antidumping (um caso pelos EUA e um caso pela UE).

A China também vem adotando prática surpreendente e inovadora na área, qual seja, a de retaliar medidas antidumping aplicadas contra suas exportações. O art. 56 de seu

regulamento interno de antidumping (*Regulations of the People's Republic of China on Anti-Dumping*) prevê que, quando um país impuser de maneira discriminatória medidas antidumping contra a China, esta poderá adotar medidas correspondentes contra tal país. Esse sistema de retaliação automática já foi levado ao DSB pela EU (*China – Provisional Anti-Dumping Duties on Certain Iron and Steel Fasteners from the European Union*, DS407) e está em fase de consulta.

Em comparação com os demais países da OMC, a China ainda é apenas o 8º/6º que mais iniciou/aplicou medidas antidumping, apesar de sua participação ter aumentado de modo significativo após a sua adesão à OMC.

Tendo por base esses dados, é possível concluir que a China responde por 22,28% de todas as investigações antidumping iniciadas pelo Brasil, desde 01/01/1995, e por 28,57% de todas as medidas antidumping já aplicadas pelo Brasil no mesmo período. Dentre os demais países contra os quais o Brasil iniciou/aplicou investigações/ medidas antidumping, destacam-se os EUA (28/12), a Índia (8/6) e a Argentina (8/6).

Nota-se, igualmente, que a política comercial brasileira é bastante ativa, no que se refere ao uso de antidumping contra os produtos chineses. Contudo, o Brasil ainda possui número de investigações/medidas antidumping iniciadas/aplicadas contra a China inferior a outros PEDs como a Turquia, a Argentina e a Índia, membro da OMC que mais usou medidas antidumping contra produtos chineses, superando os EUA e a UE.

Os setores mais atingidos pelas exportações com dumping foram plásticos (46/17), químicos (37/18), metais (30/22) e têxteis (17/15). As tabelas evidenciam os setores cujas exportações chinesas foram alvo de investigações/medidas antidumping. As tabelas a seguir ilustram a prática de Brasil e China com relação ao antidumping.

Tabela 1 - Antidumping

Investigações e medidas aplicadas contra Brasil e China (01/01/1995 – 30/06/2010)

	1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010		Total	
País	In.	M.	In.	M.	In.	M.	In.	M.	In.	M.	In.	M.	In.	M.	In.	M.	In.	M.	In.	M.	In.	M.	In.	M.	In.	M.	In.	M.	In.	M.	In.	M.	In.	M.
Brasil	8	9	10	10	5	7	6	6	13	5	9	8	13	2	4	6	3	4	10	3	4	5	7	5	2	2	3	2	11	3	2	-	110	77
China	20	26	43	16	33	33	28	24	42	21	44	30	55	32	51	36	53	41	49	44	56	41	72	38	62	48	76	53	77	55	23	25	784	563
EUA	12	8	21	4	15	9	16	12	14	8	13	13	15	4	12	10	21	6	14	10	12	13	11	9	7	4	8	7	14	5	5	5	210	127
Índia	3	4	11	1	8	5	13	7	13	9	10	7	12	6	16	6	14	7	8	10	14	2	6	12	4	3	6	6	7	4	1	1	146	90

Fonte: OMC - http://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/ad_init_exp_country_e.pdf e http://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/ad_meas_exp_country_e.pdf

Tabela 2 - Antidumping

Investigações e medidas aplicadas por Brasil e China (01/01/1995 – 30/06/2010)

	1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010		Total	
País	In.	M.	In.	M.	In.	M.	In.	M.	In.	M.	In.	M.	In.	M.	In.	M.	In.	M.	In.	M.	In.	M.	In.	M.	In.	M.	In.	M.	In.	M.	In.	M.	In.	M.
Brasil	5	2	18	6	11	2	18	14	16	5	11	9	17	13	8	5	4	2	8	5	6	3	12	-	13	9	23	11	9	16	5	3	184	105
China	-	-	-	-	-	-	3	3	2	2	11	5	14	-	30	5	22	33	27	14	24	16	10	24	4	12	14	4	17	12	4	7	182	137
EUA	14	33	22	12	15	20	36	12	47	24	47	31	77	33	35	27	37	12	26	14	12	18	8	5	28	5	16	23	20	15	2	5	442	289
UE	33	15	25	23	41	23	22	28	65	18	32	41	28	13	20	25	7	2	30	10	25	21	35	12	9	12	19	15	15	9	8	2	414	269

Índia 6 7 21 2 13 8 28 22 64 23 41 55 79 38 81 64 46 52 21 29 28 17 35 16 47 25 55 31 31 30 17 17 613436

Fonte: OMC http://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/ad_init_rep_member_e.pdf e http://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/ad_meas_rep_member_e.pdf

Tabela 3 - Medidas antidumping contra Brasil e China, por país (01/01/1995 – 30/06/2010)

Membro	Brasil		China	
	Investigação	Medida	Investigação	Medida
Argentina	48	33	82	53
Austrália	3		31	12
Brasil	-	-	41	30
Canadá	6	3	25	18
China			-	-
Colômbia	2		24	14
Egito	1		14	12
UE	4	5	96	68
Índia	7	8	137	105
Indonésia			12	5
Coréia	1		23	19
México	5	9	28	16
Peru	5	3	19	15
África do Sul	8	4	33	18
Turquia	1	1	57	55
EUA	10	9	101	79

Fonte: OMC - http://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/ad_init_rep_exp_e.pdf e http://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/ad_meas_rep_exp_e.pdf

Tabela 4 - Medidas antidumping contra Brasil e China, por setor (01/01/1995 – 30/06/2010)

Setor	Brasil		China	
	Investig.	Medida	Investig.	Medida
I. Animais e produtos de origem animal	5	2	2	3
II. Produtos vegetais	-	-	11	12
III. Gordura e óleos vegetais ou animais	3	-	-	-
IV. Alimentos preparados, bebidas e tabaco	2	1	3	3
V. Produtos minerais	2	2	14	8
VI. Produtos químicos	9	5	158	125
VII. Plástico e borracha	11	10	53	40
VIII. Couro e peles	-	-	5	2
IX. Madeira, carvão vegetal, cortiça e palha	4	1	14	10
X. Fibras de celulose e papel reciclado	7	4	18	10
XI. Têxteis	7	4	74	56
XII. Calçados e chapéus	-	-	19	16
XIII. Artigos de pedra, cimento, cerâmica e vidro	3	2	46	24
XIV. Pérolas, pedras preciosas e metais preciosos	-	-	-	-
XV. Metais de base	35	35	185	128
XVI. Maquinário e equipamento elétrico	19	10	100	65
XVII. Veículos, aeronaves e navios	1	-	18	11
XVIII. Instrumentos óticos e médicos, relógios	2	1	16	10
XIX. Armas e munição	-	-	-	-
XX. Outros artigos manufaturados	-	-	48	40
XXI. Artes e antiguidades	-	-	-	-
Desconhecido	-	-	-	-
Total	110	77	784	563

Fonte: OMC - http://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/ad_sect_distrib_init_exp_country_e.pdf e http://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/ad_sect_distrib_meas_exp_country_e.pdf

Tabela 5 - Medidas antidumping aplicadas por Brasil e China contra país exportador (01/01/1995 – 30/06/2010)

País exportador	Brasil		China	
	Investigação	Medida	Investigação	Medida
Argentina	8	3		
Brasil	-	-		
Chile	5	2		
China	41	30	-	-
UE	5	3	14	9
Índia	8	6	4	4
Indonésia	4	2	5	1
Japão	2	1	30	25
Coréia	6	2	31	25
Malésia			4	2
Rússia	3	2	11	9
Cingapura			6	5
Taipei	6	3	16	14
Tailândia	5	4	4	2
EUA	28	12	30	22

Fonte: OMC - http://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/ad_init_rep_exp_e.pdf e http://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/ad_meas_rep_exp_e.pdf

Tabela 6 - Medidas antidumping aplicadas por Brasil e China, por setor (01/01/1995 – 30/06/2010)

Setor	Brasil		China	
	Investig.	Medida	Investig.	Medida
I. Animais e produtos de origem animal	5	4	1	-
II. Produtos vegetais	1	2	-	-
III. Gordura e óleos vegetais ou animais	-	-	-	-
IV. Alimentos preparados, bebidas e tabaco	1	1	1	1
V. Produtos minerais	8	5	4	4
VI. Produtos químicos	37	18	102	69
VII. Plástico e borracha	46	17	39	36
VIII. Couro e peles	-	-	-	-
IX. Madeira, carvão vegetal, cortiça e palha	1	-	-	-
X. Fibras de celulose e papel reciclado	6	3	12	10
XI. Têxteis	17	15	4	3
XII. Calçados e chapéus	1	1	-	-
XIII. Artigos de pedra, cimento, cerâmica e vidro	5	1	-	-
XIV. Pérolas, pedras preciosas e metais preciosos	-	-	-	-
XV. Metais de base	30	22	11	11
XVI. Maquinário e equipamento elétrico	9	9	3	3
XVII. Veículos, aeronaves e navios	-	-	2	-
XVIII. Instrumentos óticos e médicos, relógios	4	2	3	-
XIX. Armas e munição	-	-	-	-
XX. Outros artigos manufaturados	13	5	-	-
XXI. Artes e antiguidades	-	-	-	-
Desconhecido	-	-	-	-
Total	184	105	182	137

Fonte: OMC - http://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/ad_sect_distrib_init_rep_member_e.pdf e http://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/ad_sect_distrib_meas_rep_member_e.pdf

2 - Medidas compensatórias

Segundo definição apresentada no Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias da OMC (Acordo de Subsídios), considera-se que existe subsídio se i) existir contribuição financeira do governo ou algum órgão público, ou ii) existir alguma forma de suporte a renda ou preço e iii) seja conferido um benefício. Contribuição financeira é entendida como transferência direta de fundos (doação, empréstimo, aporte de capital), perdão de dívidas governamentais, fornecimento de bens ou serviços pelo governo, pagamento é feito via órgão público ou privado por determinação do governo (art. 1.1). Um subsídio será considerado proibido ou acionável (e sujeito a medidas compensatórias) se for específico (art.1.2), ou seja, específico a uma empresa ou indústria, dentro de princípios estabelecidos pelo Acordo (art. 2).

O Órgão de Apelação (OA) estabeleceu importantes interpretações para o Acordo de Subsídios. Para o OA, subsídio é uma contribuição financeira concedida pelo governo, que confere um benefício que coloque concretamente o beneficiário em uma posição mais vantajosa do que estaria na ausência do subsídio. (Relatório do OA, *Canada – Aircraft*, DS70), o que traz uma concorrência desleal.

Ainda, segundo o OA, a contribuição financeira pode ser constituída por uma transferência direta de fundos, incluindo, pagamentos na forma de títulos, financiamentos a taxas de juros inferiores às taxas de mercado (*Brazil – Aircraft (Article 21.5)*, DS46) e programas governamentais de concessão de crédito (*Canada – Aircraft*,

DS70). Entretanto, tal contribuição também pode configurar-se como o não recolhimento, pelo governo, de receitas devidas ou mesmo a concessão de certos bens ou serviços. A definição de contribuição financeira visa a delimitar o conceito de subsídio, de maneira a evitar que qualquer medida governamental que resulte em um benefício seja objeto de regulação pela OMC (Relatório do Painel *US – Export Restraints*, DS194).

O Acordo de Subsídios, desde 2000, prevê dois tipos de subsídios: proibidos e acionáveis. Os subsídios não-acionáveis (verdes) foram suspensos, a partir de 2000, quando os membros da OMC optaram por não realizar a revisão desse instrumento, como prevista no Acordo, e assim dar continuidade a sua aplicação. Cabe apontar que subsídios a produtos agrícolas seguem regulamentação específica prevista no Acordo de Agricultura.

Segundo o Acordo, subsídios proibidos são os subsídios vinculados à exportação ou vinculados à utilização de produtos domésticos, em detrimento de produtos importados (art. 3.1). São subsídios que discriminam o comércio, configurando-se em comércio desleal (*unfair trade*). Sendo assim, o remédio (*remedy*) previsto é levar o caso ao DSB, via consultas e, na ausência de acordo, a painel, via rápida especial (*fast track*).

Os subsídios acionáveis são subsídios específicos a certas empresas ou indústrias que causem efeitos adversos aos interesses dos demais membros. Os efeitos adversos podem ser considerados como dano à indústria doméstica de outro membro, anulação ou diminuição dos benefícios acordados no âmbito da OMC e prejuízo sério aos interesses de outro membro (Acordo de Subsídios, art. 5).

Enquanto os dois últimos critérios visam a proteger os interesses dos demais membros da OMC, ao importarem do membro que conferiu os subsídios, podendo ser acionados no DSB, o critério de dano visa a proteger a indústria doméstica de um país membro, quando essa sofrer importações de produtos subsidiados e, dessa forma, passível de medidas compensatórias contra o país que concedeu o subsídio.

Na avaliação do dano, devem ser analisados o volume de importações dos produtos subsidiados e seu impacto no preço dos produtos similares no mercado doméstico. O art. 15.4 do Acordo de Subsídios prevê os mesmos 15 critérios de avaliação previstos no Acordo de Antidumping. O painel *US – Softwood Lumber VI* (DS277) estabeleceu, ainda, a correspondência entre os relevantes artigos do Acordo de Subsídios e do Acordo de Antidumping na determinação de dano.

Novamente, nos casos de economias consideradas não de mercado, uma questão importante surge na determinação de subsídios. Nos casos em que os preços são controlados pelo Estado, é difícil a verificação de eventuais contribuições feitas aos entes privados. Em investigações contra a China, muitas questões que poderiam ser classificadas como subsídios são tratadas como dumping, uma vez que a verificação da margem de dumping é menos complexa, sobretudo quando utilizado o valor normal praticado em um país terceiro, do que a prova de uma contribuição financeira feita pelo governo. Com o reconhecimento da China como economia de mercado, em 2016, haverá tendência ao crescimento do número de investigações de subsídios, em detrimento das investigações de antidumping.

Outra questão polêmica, que envolve tanto subsídios como antidumping, é a aplicação de duplo remédio (*double remedy*). Recentemente, alguns membros da OMC, como EUA e UE, passaram a aplicar concomitantemente direitos antidumping e medidas compensatórias, como forma de defender seus produtores nacionais, frente à elevada competitividade e penetração das importações chinesas. A China contestou tais práticas, por violarem a proibição de *double remedy* contida no artigo VI:5 do GATT e levou o caso à análise perante o DSB (*US – Anti-Dumping and Countervailing Duties*, DS379).

O art. VI:5 do GATT estabelece que nenhum produto importado ao território de um membro poderá ser objeto de antidumping e medidas compensatórias para remediar a mesma situação de dumping ou subsídio à exportação. O artigo evidencia a impossibilidade de aplicar ambas as medidas a um mesmo fato gerador, quando for verificada a existência de dumping e de subsídio à exportação, o que constituiria um duplo remédio. Entretanto, não haveria qualquer proibição acerca da aplicação simultânea das medidas, quando essas forem baseadas em fatos geradores distintos, ou seja, quando no cálculo do montante da medida antidumping aplicada não estiver incluído o valor referente ao subsídio recebido pelo produto objeto de medida compensatória.

O problema surge nos casos de investigação para aplicação de antidumping contra empresas chinesas que utilizam a metodologia de economia não de mercado, ou seja, utiliza como o valor normal do produto chinês o valor de um produto em um terceiro mercado. Neste procedimento, pode ocorrer que os cálculos do valor para equiparar os custos de produção no mercado chinês de eventuais subsídios já estejam contabilizados e neutralizados no cálculo da margem de dumping.

O OA no caso *US – Antidumping and Countervailing Duties*, (DS 379) afirmou que a proibição contida no artigo VI:5 do GATT tem aplicação direta no caso. Além disso, a aplicação de antidumping, calculado utilizando-se a metodologia ENM e de medidas compensatórias, quando não tomadas as devidas providências para evitar a ocorrência de duplo remédio, violaria o artigo 19:3 do acordo SCM que exige a aplicação de um valor adequado para neutralizar os efeitos do subsídio. Este valor não seria apropriado, caso incluísse todo o montante de subsídio, mas o direito de antidumping já houvesse (ainda que potencialmente) neutralizado parte do subsídio.

Nestes termos, o artigo 19:3 do acordo SCM proíbe a ocorrência de duplo remédio. No cálculo do montante adequado da medida compensatória, deve-se garantir que não seja contado duas vezes o montante de subsídio pela aplicação de direitos antidumping. Sendo assim, a aplicação concomitante de antidumping, com base na metodologia ENM, e medidas compensatórias será regular apenas se a autoridade investigadora demonstrar ter tomado as precauções necessárias para que não sejam computados duas vezes o montante de subsídio concedido.

Dados

A utilização do instrumento contra subsídios é menos frequente que a de antidumping. No período de 01/1995 a 06/2010, foram investigadas/aplicadas 250/143 medidas. Os maiores aplicadores foram EUA (104/62), EU (56/25), Canadá (24/16). Os setores mais afetados foram metais (97/68), plástico (26/11) e alimentos preparados (24/13).

Brasil

O Brasil iniciou/aplicou 3/2 medidas, a partir de 1995, e tinha aplicado 5, antes de 1995. Foram contra a Índia (3/2) nos setores de plásticos (2/1) e metais (1/1). Antes de 1995, aplicou medidas contra Indonésia, Malásia, Filipinas, Sri Lanka e Costa do Marfim, no setor de alimentos (coco ralado).

Contra o Brasil, foram investigadas/aplicadas 7/4 medidas. Os maiores usuários foram EUA (4/3), Canadá (2/1) e Peru (1/0), contra importações de metais (6/4). Antes de 1995, já existiam 4 medidas do México contra metais.

A utilização pelo Brasil de medidas compensatórias é pequena, demonstrando ainda a reticência do país em utilizar tal instrumento como defesa comercial. No entanto, a atuação do Brasil no DSB mostra-se mais agressiva, com 9 dos 25 casos levados pelo Brasil versando sobre subsídios. Alguns dentre eles são paradigmáticos, como o caso *Canada – Aircraft* (DS70).

Neste caso, o Brasil utilizou, pela primeira vez na OMC, a estratégia do painel cruzado. Tendo sido contestado perante o DSB, pelo Canadá, em função do programa PROEX de estímulo à exportação no setor de aeronaves civis, o Brasil buscou então contestar programas de subsídio à exportação do Canadá que visassem ao mesmo setor. O resultado final foi satisfatório ao Brasil, já que em ambos os casos puderam ser provados programas de subsídio proibidos no setor. Em teoria, a prática de ambos os países estava em contradição com as regras da OMC para a utilização de subsídios. Na prática, porém, a condenação cruzada *neutralizou* a condenação sofrida pelo Brasil na OMC e a questão foi transposta para outro fórum, a OCDE, no qual as partes continuaram a acompanhar e negociar, de forma política, uma solução para o caso.

Outro caso paradigmático, envolvendo subsídios, foi o *US – Upland Cotton* (DS267). A existência de fortes subsídios a produtos agrícolas sempre foi um dos grandes desafios para a liberalização do setor e para o comércio de países exportadores de tais produtos, como o Brasil. Durante a Rodada do Uruguai, uma das conquistas para estes países foi a limitação de tais subsídios. No entanto, o assunto continua a ser fortemente debatido e as propostas de reforma dos programas de subsídios agrícolas encontram ainda forte oposição nos países desenvolvidos. O programa dos EUA de subsídios agrícolas no setor de algodão foi contestado, pelo Brasil, perante o DSB, tendo este considerado o programa como em desacordo com as regras da OMC. Apesar de importante vitória e marco para o Brasil, desafios internos do sistema legal dos EUA impediram que este programa fosse reformulado e adequado às exigências do OA. Um acordo foi firmado entre os EUA e o Brasil e os produtores brasileiros passaram a receber uma compensação do governo americano, até a aprovação de uma nova lei, prevista para 2012.

China

Como usuária da medida, a China investigou/aplicou 3/1 medidas contra os EUA. Investigou os setores de carnes, metais e veículos e aplicou contra o setor de metais. Contra a China foram investigadas/aplicadas 40/21 medidas. Os maiores usuários foram EUA, conforme as tabelas abaixo, (25/13) e Canadá (9/8), contra importações de metais (22/11), celulose (5/1) e químicos (4/2).

Vale notar que apesar da dificuldade em se demonstrar a concessão de subsídios em ENMs, a China foi alvo de várias medidas compensatórias, sendo já o 2º membro que mais sofreu medidas, atrás apenas da Índia, que pertence à OMC desde sua criação.

Em relação aos casos levados ao DSB, dos 21 casos contra a China, nove são relativos à concessão de subsídios pela China, sendo seis casos referentes a subsídios condicionados à utilização de produtos domésticos e três casos referentes a subsídios à exportação.

Os EUA levaram ao DSB, em retaliação ao caso *US – Andidumping and Countervailing Duties* (DS 379), um pedido de consulta referente ao uso simultâneo de medidas antidumping e medidas compensatórias pela China. Os EUA não questionam a litude da aplicação do duplo remédio (*double remedy*), mas contestam a metodologia empregada pela China quando do cálculo do montante das contramedidas a serem aplicadas. O caso ainda está sob análise de painel.

De outro lado, a China levou apenas dois casos ao DSB referentes a subsídios, ambos relativos à aplicação simultânea, pelos EUA, de medidas compensatórias e antidumping.

Tabela 7 - Investigações de medidas compensatórias por país investigador (01/01/1995 to 30/06/2010)

País Investigador	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Argentina	1	1	1														3
Austrália			1		1			1	3			1		2	1	1	11
Brasil							1		1				1				3
Canadá	3				3	4	1		1	4	1	2	1	3	1		24
Chile					4							1	1				6
China															3		3
Costa Rica									1								1
Egito				4													4
União Européia		1	4	8	19		6	3	1		3	1		2	6	2	56
Índia															1		1
Israel	2																2
Japão										1							1
Letônia									1								1
México			1						1								2
Nova Zelândia	1	4	1														6
Peru			1			1		1					1		2		6
África do Sul			1	1	2	6	1							2			13
Turquia														1			1
Estados Unidos	3	1	6	12	11	7	18	4	5	3	2	3	7	6	14	2	104
Venezuela					1				1								2
Total	10	7	16	25	41	18	27	9	15	8	6	8	11	16	28	5	250

Fonte: OMC - http://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/cvd_init_rep_member_e.pdf

Tabela 8 - Aplicação de medidas compensatórias por país investigador (01/01/1995 to 30/06/2010)

País investigador	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Argentina		2		2													4
Austrália						1							1				2
Brasil	5									1				1			7
Canadá	1					5	1			1	2		1	3	1	1	16
Chile						2											2
China																1	1
Costa Rica										1							1
União Européia			1	2	3	10		2	3	2	1				1		25
Japão												1					1
México	7										1						8
Nova Zelândia		1	2	1													4
Peru	1						1		1								3
África do Sul						1	2	2									5
Turquia															1		1
Estados Unidos	5	2		1	11	2	10	10	2	2		2		7	6	2	62
Venezuela										1							1
Total	19	5	3	6	14	21	14	14	6	8	4	3	2	11	9	4	143

Fonte: OMC - http://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/cvd_meas_rep_member_e.pdf

Tabela 11 - Medidas compensatórias contra Brasil e China, por país investigador (01/01/1995 – 30/06/2010)

Membro investigador	Brasil		China	
	Investigação	Medida	Investigação	Medida
Austrália	-	-	3	-
Índia	-	-	1	-
Brasil	-	-	-	-
Canadá	2	1	9	8
México	-	4	-	-
Peru	1	-	-	-
África do Sul	-	-	1	-
Turquia	-	-	-	-
EUA	4	3	25	13
UE	-	-	1	-
Total	7	8	40	21

Fonte: OMC – http://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/cvd_init_rep_exp_e.pdf e http://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/cvd_meas_rep_exp_e.pdf

Tabela 12 - Medidas compensatórias contra Brasil e China, por setor (01/01/1995 – 30/06/2010)

Setor	Brasil		China	
	Investig.	Medida	Investig.	Medida
I. Animais e produtos de origem animal				
II. Produtos vegetais				
III. Gordura e óleos vegetais ou animais				
IV. Bebidas, beb. alcoólicas, vinagre, tabaco				

V. Produtos minerais				
VI. Produtos químicos			4	2
VII. Plástico e borracha			1	1
VIII. Couro e peles				
IX. Madeira, carvão vegetal, cortiça e palha			1	1
X. Fibras de celulose e papel reciclado			5	1
XI. Têxteis			2	1
XII. Calçados e chapéus				
XIII. Art. pedra, cimento, cerâmica e vidro			1	
XIV. Pérolas, pedras preciosas, metais prec.				
XV. Metais de base	6	8	22	11
XVI. Maquinário e equipamento elétrico			4	4
XVII. Veículos, aeronaves e navios	1			
XVIII. Inst. óticos e médicos, relógios				
XIX. Armas e munição				
XX. Outros artigos manufaturados				
XXI. Artes e antiguidades				
Desconhecido				
Total	7	8	40	21

Fonte: OMC - http://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/cvd_sect_distrib_init_exp_country_e.pdf e http://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/cvd_sect_distrib_meas_exp_country_e.pdf

3 - Salvaguardas

Salvaguardas são distintas dos demais instrumentos de defesa comercial por não visarem a práticas desleais de comércio. O instrumento foi concebido para conceder aos membros da OMC a possibilidade de, frente à crescente liberalização do comércio, recorrer a um remédio eficaz em situações emergenciais extraordinárias, para a proteção temporária de uma indústria doméstica (Relatório do Órgão de Apelação no caso *US – Line Pipe*, DS202 para. 82).

Segundo o Acordo de Salvaguardas, um membro pode aplicar medida de salvaguarda a um produto, somente se for determinado que tal produto esteja sendo importado em quantidades crescentes, absoluta ou relativamente à produção doméstica, e, sob tais condições, de forma a causar ou ameaçar causar sério dano à indústria doméstica que produza produto similar ou diretamente competitivo (art.1).

A salvaguarda deve ser aplicada sem discriminação (NMF), contra todos os membros exportadores (art. 2:2), existindo exceções para PEDs, uma vez que o surto de importações não é considerado desleal. Neste sentido, sua aplicação é interpretada de maneira mais restritiva pelo DSB, refletindo também no menor número de medidas aplicadas pelos membros (apenas 216/101 iniciações/medidas contra 250/143 em medidas compensatórias contra subsídios e 3752/2433 em antidumping, nos mesmos períodos de 1995 a 2010). Segundo o Órgão de Apelação, é medida emergencial (*Korea – Dairy*, DS98 para. 86) e deve ser aplicada frente a surto de importação “imprevisto” causado por obrigações incorridas do GATT 1994, ou seja, cujas consequências negativas o membro não previu quando da contração das obrigações (*Argentina – Footwear (EC)*, DS121).

A noção de sério dano também é alvo de definição restritiva. Segundo o OA, o sério dano (*serious injury* – art. 4 do Acordo sobre Salvaguardas), para aplicação de salvaguarda, deve ser muito maior que o dano material (*material damage*) previsto para a aplicação de direitos antidumping e medidas compensatórias (*US – Lamb*, DS178,

para. 124). Nestes termos, a investigação deverá demonstrar um nível de dano à indústria muito mais elevado que em outras investigações para aplicação de medidas de defesa comercial.

Por se tratar de medida de defesa que visa a práticas de comércio leal (*fair trade*), o Acordo sobre Salvaguardas prevê que uma negociação deverá acontecer entre o membro importador e os membros exportadores atingidos para que sejam concedidas compensações comerciais (art. 8 do acordo e art. XIX:2 e 3 do GATT). Trata-se de uma obrigação positiva do membro aplicador da salvaguarda, cuja omissão pode causar a irregularidade da medida (Relatório do OA no caso *US — Wheat Gluten*, DS166). Na falta de acordo, os membros atingidos poderão suspender a aplicação de concessões equivalentes e outras obrigações no contexto da OMC (a suspensão só poderá ocorrer após os três primeiros anos de aplicação da medida caso esta tenha por base um aumento absoluto nas importações). As regras estabelecem ainda prazos de adaptação do setor envolvido e as medidas são aplicadas via quotas ou tarifas contra um produto.

Dados

No conjunto de membros da OMC, para o período 03/1995 a 10/2010, foram iniciadas/aplicadas 216/101 medidas, sendo que os maiores usuários foram Índia (26/12), Turquia (15/12), Jordânia (15/7), Indonésia (12/3) e EUA (10/6). Os setores mais afetados foram plásticos (37/23), cimento, cerâmica e vidros (20/9), carnes (17/9), alimentos preparados (17/12) e vegetais (15/9).

China e Brasil pouco aplicaram o instrumento: China 1/1 (metais) e Brasil 3/2 (alimentos, máquinas/equipamentos, brinquedos).

O primeiro caso levado pela China ao DSB tratou de salvaguardas aplicadas pelos EUA contra importações de aço (*US — Steel*, DS252). Setor de grande interesse para exportações brasileiras, o Brasil também abriu painel contra os EUA visando às mesmas medidas (*US — Steel*, DS259). No caso, o OA confirmou as alegações da China e do Brasil e condenou os EUA por não terem provado, durante a investigação, o fator de imprevisto no surto de importações.

**Tabela - Medidas de salvaguardas por membro
(29/03/1995 – 31/10/2010)**

Membro Investigador	Total de Inv.	Total de Med.
Argentina	6	4
Brasil	3	2
Bulgária	6	2
Chile	12	7
China	1	1
Rep. Tcheca	9	5
Equador	8	3
UE	5	3
Índia	26	12
Indonésia	12	3
Jordânia	15	7
Filipinas	9	6
Turquia	15	12

Ucrânia	8	2
EUA	10	6
Venezuela	6	0
Total	216	101

Fonte: OMC - http://www.wto.org/english/tratop_e/safeg_e/safeg_stattab1_e.pdf e http://www.wto.org/english/tratop_e/safeg_e/safeg_stattab4_e.pdf

**Tabela - Medidas de salvaguardas por setor
(29/03/1995 – 31/10/2010)**

Setor	Brasil		China	
	Investig.	Medida	Investig.	Medida
I. Animais e produtos de origem animal				
II. Produtos vegetais	1	1		
III. Gordura e óleos vegetais ou animais				
IV. Alimentos preparados, bebidas e tabaco				
V. Produtos minerais				
VI. Produtos químicos				
VII. Plástico e borracha				
VIII. Couro e peles				
IX. Madeira, carvão vegetal, cortiça e palha				
X. Fibras de celulose e papel reciclado				
XI. Têxteis				
XII. Calçados e chapéus				
XIII. Artigos de pedra, cimento, cerâmica e vidro				
XIV. Pérolas, pedras preciosas e metais preciosos				
XV. Metais de base			1	1
XVI. Maquinário e equipamento elétrico	1			
XVII. Veículos, aeronaves e navios				
XVIII. Instrumentos óticos e médicos, relógios				
XIX. Armas e munição				
XX. Outros artigos manufaturados	1	1		
XXI. Artes e antiguidades				
Total	3	2	1	1

Fonte: OMC - http://www.wto.org/english/tratop_e/safeg_e/safeg_stattab3_e.pdf e http://www.wto.org/english/tratop_e/safeg_e/safeg_stattab6_e.pdf4 -

4 - China: salvaguardas transitórias

O instrumento de salvaguardas transitórias ou específicas foi um dos pontos mais sensíveis de negociação do protocolo de Acesso da China, concluído em 2001. Prevendo o forte crescimento da economia chinesa e a alta competitividade de seus produtos no mercado internacional, os membros da OMC negociaram tal ferramenta como alternativa para evitar eventuais desorganizações de mercado (*market disruption*) causadas pelo aumento rápido das importações chinesas. O instrumento de salvaguardas transitórias foi criado contra importações chinesas e pode ser aplicado até o fim de 2013. Se comparadas com o mecanismo de salvaguardas regulares do Acordo de Salvaguardas, as salvaguardas transitórias apresentam diferenças quanto à simplicidade e gatilho de aplicação.

O art. 16:1 do Protocolo de Acesso da China estabelece os critérios básicos para a aplicação da salvaguarda transitória. Inspirado no texto do artigo XIX do GATT (salvaguarda regular), o artigo prevê que nos casos em que os produtos chineses estejam

sendo importados em quantidades tais *ou* sob tais condições que causem ou ameacem causar desorganização de mercado que afete os produtores domésticos de um membro da OMC, este membro poderá requerer consultas com a China para chegar a um acordo mutuamente aceitável. Na falta de tal acordo, o membro afetado poderá aplicar a salvaguarda transitória contra o referido produto. Não há a exigência de que as importações tenham aumentado de maneira imprevisível (*unforeseen developments*) como no caso da salvaguarda regular.

O Protocolo de Acesso define, em seu art.16:4, o que seria a desorganização de mercado (*market disruption*) necessária para a aplicação do mecanismo. Para ser configurada, a autoridade investigadora deverá demonstrar o rápido aumento, relativo ou absoluto, das importações de determinado produto chinês e provar o nexo de causalidade entre este aumento e o dano material (*material injury*) à indústria doméstica. Dois pontos merecem destaque neste quesito.

O Protocolo determina que o aumento das importações deva ser uma causa *significativa* do dano. A adição da qualificadora *significativa* e seu impacto para a identificação da causalidade na investigação foram alvo de discussão no único caso perante a OMC que tratou do tema até hoje (*US – Tyres*, DS399). O painel afirmou que o aumento das importações pode ser uma das várias causas que contribuíram (ou contribuem) para o dano, seguindo a interpretação utilizada reiteradamente pelo DSB em casos semelhantes envolvendo salvaguardas regulares. Além disso, mesmo que o aumento rápido das importações tenha menor importância para o dano, se comparado a outras causas, ele ainda poderá ser considerado como uma causa significativa (para. 7.159). Diferentemente do que argumenta a China, portanto, a exigência de que o aumento rápido das importações seja causa *significativa* do dano causado não estabelece que o aumento deva ser o principal fator de dano.

Outro ponto importante é que o artigo 16:4 do Protocolo de Acesso definiu o dano à indústria local que deve ser provado como *dano material* (*material damage*), afastando-o do termo utilizado no Acordo sobre Salvaguarda de *sério dano* (*serious injury*). Segundo a interpretação do DSB, o sério dano é um dano *muito* maior que o dano material contido no Acordo sobre Antidumping. O grau de dano a ser provado em investigações de salvaguarda transitória aproxima-se, nestes termos, do grau estabelecido para as investigações de dumping, abaixo do necessário para se provar o sério dano na aplicação da salvaguarda regular.

Por fim, não há a exigência de que o país que aplique uma salvaguarda transitória negocie possíveis compensações (como estabelece o Acordo sobre Salvaguardas). A China poderá, em todo caso, suspender a aplicação de concessões equivalentes e outras obrigações no contexto da OMC após dois anos, se a medida se basear no aumento relativo das importações chinesas, ou após três anos, se a medida se basear no aumento absoluto destas importações (artigo 16:6 do Protocolo).

Nota-se, assim, que o instrumento foi concebido para ser de rápido (e transitório) uso, especificamente voltado para garantir uma flexibilidade maior na adaptação dos mercados nacionais à competitividade dos produtos chineses, durante um período de 12 anos. Porém, diante da forte rejeição da China ao tema e de ameaças explícitas das autoridades chinesas aos países que delas fizessem uso, criou-se a impressão de que poucos membros a teriam utilizado, preferindo o instrumento do antidumping. Existiria, neste sentido, um acordo político entre os governos dos membros da OMC e da China,

segundo o qual se evitaria utilizar tal instrumento, tendo, em contrapartida, maior liberdade na aplicação de medidas antidumping baseadas na metodologia NME.

Uma investigação mais aprofundada, porém, contraria este entendimento de que o mecanismo estaria em desuso. Desde 2002, apenas 5 medidas de salvaguardas especiais foram aplicadas contra produtos chineses: Índia (soda cáustica e alumínio), EUA (pneus de automóveis e caminhões), Turquia (plástico - PVC) e República Dominicana (aparelhos sanitários). No entanto, 29 investigações foram iniciadas no período, envolvendo 447 produtos (6 dígitos HS) de setores importantes como têxteis, químicos, pneus, autopeças e outros. A diferença entre o número de investigações iniciadas e o número de medidas efetivamente aplicadas demonstra a função de catalisador de negociação inerente ao mecanismo. A salvaguarda transitória é dotada, assim, de dupla natureza, sendo ao mesmo tempo um mecanismo de defesa comercial transitório e um instrumento de negociação com a China, frente a desequilíbrios no fluxo de comércio setorial.

Há, atualmente, corrente discussão no Brasil sobre a validade de se utilizar tal ferramenta de defesa comercial contra a China, especialmente, em função de seu curto prazo de vigência. Alguns argumentam que qualquer salvaguarda transitória aplicada contra a China deverá ser extinta até a data final de 10.12.2013. Em realidade, há diversas interpretações possíveis quanto à vigência de medidas de salvaguarda transitórias após esta data.

Vale frisar, ainda, que o Protocolo de Acessão prevê a possibilidade de, após negociação com a China, frente ao início de investigação para aplicação de salvaguarda transitória por um membro, se decidir pela maior adequação da salvaguarda regular (artigo 16:1). Ou seja, é possível, caso se verifique a necessidade, durante um processo de aplicação de salvaguarda transitória, decidir pela aplicação de salvaguarda regular, sem prejuízo ao procedimento (uma vez respeitadas as condições impostas pelo Acordo sobre Salvaguardas).

Tabela - Salvaguardas Transitórias contra a China (12/2001 a 04/2011)

País	Processos	Produtos (6dígitos)	Setores	Salvaguardas Transitórias Provisórias	Salvaguardas Transitórias Definitivas (Produtos)
Canadá	1	1	Churrasqueiras	-	-
Colômbia	3	94	Têxteis; meias e lingerie; confecções	3	-
República Dominicana	1	1	Lavatórios e aparelhos sanitários	-	1 (1)
Equador	4	219	Têxteis; torneiras e válvulas; produtos de cerâmica; louças e utensílios de cozinha	-	-
União Europeia	1	1	Preparados e conservas de frutas cítricas	-	-
Índia	6	17	Agulhas de costura industriais; soda cáustica; lâminas de alumínio; tecido de náilon para pneus; autopeças; pneus	1	2 (9)
Peru	1	94	Têxteis e vestuário	1	-
Polônia	1	4	Calçados	-	-
Taiapé	1	2	Toalhas	-	-

Turquia	3	4	Float Glass; PVC; porcelana	2	1 (1)
EUA	7	10	Macaco hidráulico; cabides de arame; tambores de freio; acessórios de ferro fundido; unidades de molas; tubos de aço circular; pneus de automóveis e caminhões leves	-	1 (2)
Total	29	447		7	5 (13)

Elaboração: Centro do Comércio Global e do Investimento

Fontes: WTO – Committee on Safeguards; World Bank – Temporary Trade Barriers Database)

<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/0,,contentMDK:22574935~pagePK:64214825~piPK:64214943~theSitePK:469382,00.html>

IV.4 - Serviços

A liberalização da área de serviços, na história do GATT/OMC, é mais recente que a de bens. A área foi negociada apenas na Rodada Uruguai (1986-1994) e iniciada quando do estabelecimento da OMC. Vários PEDs, inclusive o Brasil, foram contra a entrada de serviços e propriedade intelectual na Rodada Uruguai, como demandado pelos PDs. Os serviços entraram na rodada como um dos elementos de troca para contrabalançar a demanda dos PEDs pela liberalização da área agrícola.

Os PEDs assumiram poucos compromissos de liberalização na Rodada Uruguai, estabelecendo condicionantes à abertura da maioria de segmentos. A China concretizou sua liberalização no processo de acesso à OMC, em 2001, o que explica o maior número de segmentos liberalizados: 81 setores e subsetores liberalizados, frente a 49 setores liberalizados pelo Brasil, as maiores diferenças estando nos setores de serviços profissionais, educação, serviços ambientais e transportes.

Alguns PEDs transformaram-se em exportadores de serviços, principalmente na área de tecnologia de informação e serviços de atendimento ao público, como a Índia, em parte, pela universalidade do inglês como língua de comércio e o custo competitivo de sua mão de obra qualificada na área de informática. Já China e Brasil são mais defensivos, mas têm interesse em crescer no setor de construção civil.

Brasil

O Brasil assumiu poucos compromissos de liberalização na Rodada Uruguai. No entanto, ao longo do processo de privatização ocorrido na década dos 90, principalmente, nos setores de telecomunicação e financeiro, esses setores foram significativamente liberalizados, colocando suas aberturas adiante do assumido no GATS.

Os compromissos de liberalização assumidos no GATS, quando da Rodada Uruguai, incluem comunicação, apoio a negócios, construção e engenharia, distribuição, finanças, turismo e transporte. O Brasil registrou limitações ao acesso de mercados para o movimento de pessoas físicas, investimentos e presença comercial. O Brasil listou exceções no tratamento NMF relacionadas a transporte marítimo de cargas, e no segmento de audiovisuais.

Na área financeira o Brasil ainda não ratificou o 5º. Protocolo, relacionado ao setor financeiro, por problemas no segmento de resseguros. Investimentos em instituições financeiras estão abertos ao capital estrangeiro, mas sujeitos a limitações e dependem de autorização do presidente da República, o que foi considerado como não liberalização completa por alguns membros da OMC. O Protocolo ainda não foi ratificado, assim, o Brasil não tem compromissos na área financeira.

O Brasil participou das negociações do 4º. Protocolo, relacionado a telecomunicações, mas ainda não o ratificou. Após a aprovação da nova lei de telecomunicação, o Brasil apresentou novos compromissos ao GATS, mas alguns membros levantaram a questão da necessidade de aprovação presidencial para investimentos, o que foi considerado como limitação à participação estrangeira. Desse modo, o Brasil não tem compromissos na área de telecomunicação.

China

No processo de acesso, a China assumiu um número considerável de compromissos de liberalização na área de serviços. Depois, continuou o processo de liberalização nos setores financeiro, de telecomunicações e de turismo, reduzindo restrições sobre investimentos estrangeiros nesses setores. O governo central vem delegando aos governos das províncias autoridade de licenciamento para incentivar o estabelecimento de empresas estrangeiras, principalmente, *joint-ventures*.

O Secretariado da OMC avalia que a presença de empresas estatais ainda é considerada expressiva nos segmentos de bancos, de aviação civil e de telecomunicações e que ainda há inúmeras restrições ao investimento estrangeiro e a atividades do setor privado na área de serviços. O mercado de capitais também é considerado pouco desenvolvido e o Estado ainda detém peso significativo do capital das empresas. Existem, ainda, várias restrições ao investimento estrangeiro, como limites de participação, controle na participação de acionistas e volume de capital mínimo para determinados setores.

Compromissos na Rodada Uruguai

A abertura de mercado, em setores de serviços, concedida pelo Brasil, ao final da Rodada Uruguai, e pela China, no Protocolo de Acesso, constam das suas listas de compromissos na OMC. Uma análise dessas listas demonstra que a China ofereceu uma abertura maior de seus setores, ainda que limitada, se comparada ao Brasil. Isso é devido à pressão feita pelos PDs, quando da negociação da acesso da China à OMC. No caso do Brasil, as profundas reformas econômicas e de abertura pelas quais passou o país, no período pós Rodada, resultaram em um amplo processo de liberalização de vários setores de serviços que ainda não estão consolidados na OMC.

Um quadro do que foi consolidado pelo Brasil, na Rodada Uruguai, e pela China, no processo de acesso, é sintetizado a seguir.

Compromissos em serviços (GATS) – Brasil e China – por setores												
Setores	Serviços Profissionais [46]a	Comunicação [24] (Telecomunicações de base [7])	Construção, engenharia civil [5]	Distribuição [5]	Educação [5]	Serviços ambientais [4]	Serviços financeiros [17] seguro [4] bancário [12]	Saúde e serviços sociais [4]	Turismo [4]	Recreação, cultura e esporte [5]	Transporte [35]	TOTAL
Brasil	11	16	4	3	0	0	15	0	1	0	5	49
China	22	14	5	5	5	4	12	0	2	0	12	81

Elaboração: Centro do Comércio Global e do Investimento
Fonte: WTO Services Database - Schedule of Commitments / a Número total de subsetores na categoria

IV.5 - Participação no Sistema de Solução de Controvérsias

No âmbito do sistema multilateral do comércio, papel de destaque é dado às decisões dos painéis e do Órgão de Apelação (OA) do Órgão de Solução de Controvérsias (DSB) da OMC. O DSB é um mecanismo único no sistema internacional, uma vez que medidas consideradas inconsistentes com as regras da OMC devem ser modificadas, para não serem passíveis de retaliação comercial pela parte vencedora do litígio. Essa possibilidade dá um poder significativo à OMC e a distingue das demais organizações internacionais que não possuem tal poder de sanção.

O DSB é considerado um sistema *sui generis*, haja vista que aplica, conjuntamente, princípios e práticas tanto do *Civil Law* como do *Common Law*. A consequência é que, apesar de as decisões dos painéis e das apelações só se aplicarem ao caso em disputa, constituem jurisprudência do sistema e passam a orientar as futuras decisões do DSB. Como resultado, a regulação do comércio internacional deve basear-se não só na leitura dos acordos existentes, mas também na interpretação da jurisprudência do Órgão de Apelação. O conhecimento e a análise de tal jurisprudência tornam-se, assim, essenciais para o entendimento da regulação multilateral.

Brasil e China transformaram-se em usuários importantes do DSB não só como demandantes do mecanismo, quando julgaram que os demais membros estavam deixando de cumprir as regras e prejudicando seus interesses, mas também como demandados, ou seja, passaram a ter suas medidas de comércio questionadas.

O quadro geral indica que:

China foi demandada em 21 casos e demandante em 8 casos.
Brasil foi demandado em 14 casos e demandante em 25 casos.

China

A China, como membro da OMC, a partir de 2002, e por sua agressiva política exportadora, passou a ter várias de suas medidas comerciais questionadas. Do mesmo modo, passou a usar a abertura de painéis como estratégia negociadora, ou seja, para forçar acordos setoriais com vários de seus parceiros. Por ser um membro novo e importante na OMC, uma síntese dos casos é apresentada a seguir:

A China vem assumindo posição de destaque no mecanismo de solução de controvérsias, primeiro como demandada, e, mais recentemente, como demandante. Como demandada, teve práticas comerciais questionadas por outros membros da OMC em 21 casos e abriu 8 casos contra membros da OMC, por considerar que estavam violando regras da OMC. A China, como EUA e UE, adotou a estratégia de ouvir e fazer-se ouvir em quase todas as grandes disputas do DSB. Assim, passou a ser assídua frequentadora dos painéis como terceira parte, acompanhando as discussões em 78 outros painéis.

Até junho de 2011, os membros que abriram disputas contra a China foram ou são, atualmente, EUA (11), UE (4), Canadá (2), México (3), Guatemala (1). As medidas contestadas são: taxa de valor adicionado (VAT) preferencial para circuitos integrados domésticos, medidas sobre importações de autopeças, incentivos fiscais à produção doméstica, proteção de direitos de propriedade intelectual na China, medidas sobre importação e distribuição de produtos audiovisuais importados (censura), medidas contra serviços de informações financeiras prestados por empresas estrangeiras, doações e empréstimos preferenciais à produção de marcas chinesas, medidas de restrição à exportação de insumos básicos de origem chinesa e medidas antidumping adotadas pela China sobre aço.

Em uma primeira fase da participação da China no DSB, até 2009, os casos (14) versam sobre incompatibilidades flagrantes da China com as obrigações da OMC, especialmente, no que toca a cláusula de tratamento nacional (10 casos) e abordam temas diversos (Subsídios, TRIMs, GATS, TRIPS). Tal característica conforma-se ao processo normal de acesso à OMC, quando o novo membro passa por um período de adaptação, a fim de colocar todas as suas medidas em conformidade com as novas obrigações. Grande parte dos casos terminou em acordo entre as partes e a China adaptou-se às decisões do DSB que lhe foram contrárias.

Em uma segunda fase, predominam os casos (7) sobre medidas de defesa comercial aplicadas pela China, subsídios e restrições à exportação, e a cláusula de tratamento nacional é levantada apenas uma vez. As incompatibilidades mostram-se menos evidentes e assemelham-se às disputas levadas contra os outros membros da OMC. Os casos ainda estão em andamento.

A China, por sua vez, abriu painéis contra os EUA (6) e a UE (2). As questões levantadas tratam, principalmente, de medidas de defesa comercial aplicadas contra ela e incluem medidas de salvaguardas dos EUA contra importações de aço chinês, medidas de antidumping aplicadas pelos EUA contra papel chinês, medidas antidumping e compensatórias aplicadas pelos EUA contra uma série de produtos chineses, medidas sanitárias contra a importação de frango chinês, medidas antidumping da UE contra material de fixação chinês, salvaguarda transitória com elevação de tarifas contra a

importação de pneus chineses e medidas antidumping por parte da UE contra calçados chineses.

A China passou a ter uma participação mais ativa no DSB, a partir de 2007. Antes, iniciou apenas um caso, em conjunto com outros 7 membros, contra os EUA, sobre salvaguardas. Entretanto, desde o período em que negociava sua acesso à OMC, a China atuou como terceiro interessado em grande número de casos (78), participação inferior apenas ao Japão (105), UE (103) e EUA (86).

As medidas antidumping são o principal objeto de reclamações pela China, que julga que as medidas aplicadas contra ela são abusivas, especialmente, no que se refere à utilização de métodos alternativos para o cálculo da margem de dumping, uma vez que a China é considerada como economia não de mercado.

A China teve significativo sucesso em suas demandas, com ao menos parte de seus pedidos tendo sido reconhecidos pelos painéis ou Órgão de Apelação. A única exceção é o caso *US – Tyres* (DS399), ainda em apelação, referente à salvaguarda transitória aplicada pelos EUA, no qual o painel rejeitou todas as demandas da China.

Cabe também apontar que apenas um dos casos levados pela China ao DSB foi solucionado por meio de negociação entre as partes. Dos 8 pedidos de consulta, apenas 2 não resultaram na composição de painel, sendo uma das consultas ainda bastante recente, podendo ser levada à abertura de um painel.

V. Acordos Preferenciais de Comércio (APCs)

Parte importante da política de comércio internacional de cada país é a participação em acordos preferencias, incluindo acordos regionais, bilaterais ou não recíprocos com os países menos desenvolvidos. Esses acordos permitem não só a obtenção de tarifas nulas entre as partes, como a negociação de inúmeras regras que afetam diretamente o comércio entre as partes, como SPS, TBT, TRIMs. Importante instrumento de comércio são as regras de origem, que permitem acesso à preferência estabelecida. Atualmente, vários temas que ainda não estão incorporados à OMC estão sendo negociados entre as partes dos acordos preferenciais, principalmente nos acordos dos EUA e da UE. O Brasil tem sido menos agressivo na negociação de acordos preferenciais, ao contrário da China, que partiu agressivamente para a construção de uma vasta área de preferência, aliando comércio ao suprimento de insumos não disponíveis internamente.

Brasil

O Brasil, historicamente, tem defendido a política de priorizar negociações multilaterais. Nas últimas décadas, negociou acordos comerciais com países da região, ALALC e depois ALADI. No início dos 90, participou da criação do MERCOSUL, que atualmente tem acordos de associação com Chile e Bolívia e conta com a Venezuela em processo de adesão. O MERCOSUL tem acordo com a Comunidade Andina. Fora de sua área de atuação, o MERCOSUL concretizou acordos preferenciais com Índia e África do Sul e está em processo de negociação com a UE.

China

A China passou a ser ativa participante de acordos regionais ou bilaterais de comércio, com o objetivo de aumentar a parcela desse comércio preferencial, como forma complementar da sua estratégia internacional. É membro da APEC (Ásia-Pacífico), desde 1991, região que corresponde a 69% de suas importações e 62% de suas importações, da ASEM (Ásia e Europa) e da ASEAN+3 (ASEAN + China, Japão e Coreia). A China tem acordos de comércio com a ASEAN e com o CAFTA, assinado em 2003. Tem ainda acordos preferenciais com Índia, Bangladesh, Coreia, Laos e Sri Lanka, o APTA. Tem acordos bilaterais com Hong Kong China, Macau Chinesa, Chile, Nova Zelândia, Paquistão, Peru e Cingapura. Estão em negociação acordos com Austrália, Costa-Rica, países do Golfo, Islândia, Noruega e SACU. Ponto importante de tais acordos é que esses países passaram a reconhecer a China como economia de mercado, o que implica significativas restrições à aplicação dos instrumentos de defesa comercial, como antidumping.

Aos países menos desenvolvidos (41), a China concede tratamento preferencial para uma lista de produtos, com objetivo de chegar a 95% das linhas tarifárias. As importações da China de tais países cresceram de US\$ 12 bi. em 2004, para US\$ 28 bilhões, em 2009.

Os acordos da China incluem três tipos diferentes: acordos de integração econômica (Hong Kong e Macau), acordos de integração regional (ASEAN) e acordos bilaterais com vários países. Tais acordos foram assinados após a adesão da China à OMC, em 2001.

Os acordos da China foram negociados em etapas. A primeira incluiu a região da ASEAN, em 2002, com a assinatura de um Acordo Quadro (Brunei, Camboja, Indonésia, Laos, Malásia, Mianmar, Filipinas, Cingapura, Tailândia e Vietnã). Os acordos sobre bens, serviços e investimentos foram assinados em anos diferentes e incluem diferentes velocidades para parceiros com diferentes graus de desenvolvimento. Já em 2002, os membros da ASEAN reconheceram a China como uma economia de mercado. A partir de 2003, foram assinados acordos com Hong Kong e Macau, dentro do princípio - um país, dois sistemas - entre a China e os dois territórios aduaneiros.

O acordo com Cingapura é um acordo de livre comércio mais abrangente que os compromissos com a ASEAN. O acordo com o Paquistão é um acordo com liberalização parcial. O acordo com a Nova Zelândia inclui temas inovadores: proteção ao consumidor, salvaguardas especiais em agricultura, investimentos com cláusula de solução de controvérsias investidor-eEstado e livre-movimentação de pessoas no capítulo sobre serviços.

Na América Latina, a China negociou acordos bilaterais com Chile, Costa Rica e Peru, incluindo regras mais avançadas que as da OMC. Os três acordos incluem, no tema agricultura, a eliminação de subsídios à exportação para bens agrícolas (antecipando o acordo da OMC) e cláusula de exceções gerais do Artigo XX do GATT (proteção da saúde pública, animal e vegetal e para defesa do meio ambiente), por meio de notas interpretativas e um artigo específico sobre segurança nacional. Os acordos assinados pela China envolvem disposições sobre redução tarifária, regras de origem, medidas de defesa comercial, barreiras técnicas e medidas sanitárias e fitossanitárias e

investimentos. Em alguns, aparecem disposições sobre subsídios na área agrícola e propriedade intelectual. Tais acordos não entram em novos temas, como cláusulas trabalhistas e meio ambiente, diferentemente dos acordos dos EUA e da UE.

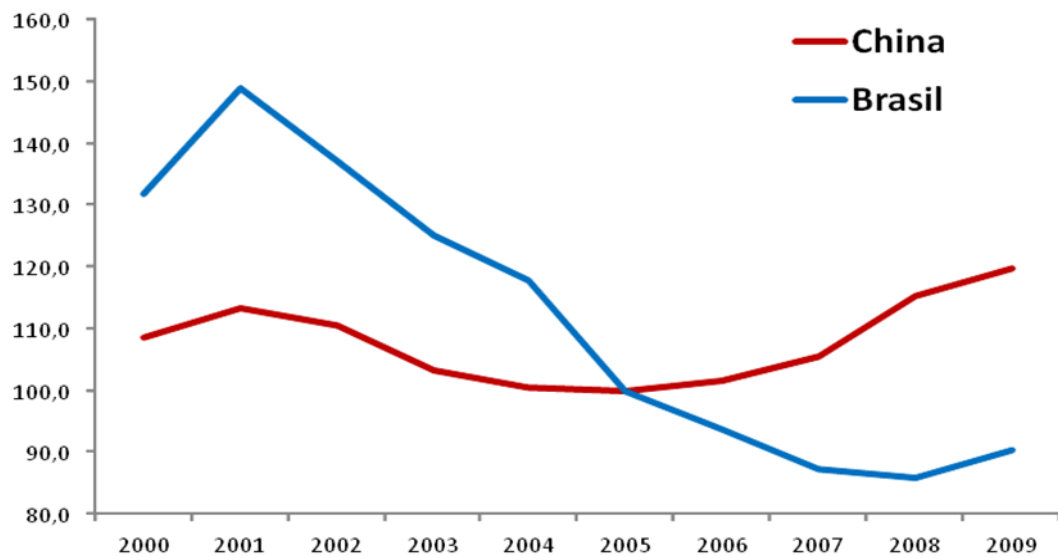
O acordo com o Chile foi assinado em 2005 e tem objetivo de chegar à tarifa zero, até cobrir 97% dos produtos, em um prazo de dez anos. Inclui cláusulas de cooperação em áreas como economia, cultura, educação, ciência e tecnologia, proteção ambiental, pequenas e médias empresas e propriedade intelectual. Envolve cláusula de indicações geográficas e o compromisso de eliminar subsídios à exportação para bens agrícolas. As partes criaram um comitê sobre comércio de bens, cujas funções incluem a promoção do comércio entre as partes e a discussão sobre barreiras ao comércio de bens, como a aplicação de medidas não-tarifárias. São estabelecidas também uma Comissão Mista de Comércio e Economia e uma Comissão de Livre Comércio. Em defesa comercial, existem regras específicas para salvaguardas bilaterais e capítulos específicos são destinados a medidas sanitárias e fitossanitárias, barreiras técnicas ao comércio, transparência, e resolução de conflitos.

O acordo com o Peru é mais recente e inclui capítulos sobre entrada temporária de pessoas de negócios, procedimentos aduaneiros, direitos de propriedade intelectual e investimentos, com cláusulas de NMF, tratamento nacional e solução de conflitos investidor-Estado. São previstos regimes especiais sobre tratamento nacional e acesso a mercado para bens. Sobre medidas não-tarifárias, inclui restrições de importação e exportação, licenças de importação e taxas administrativas. Também são incluídos artigos sobre agricultura e uma lista de temas submetidos à cooperação bilateral no âmbito do acordo.

VI. A questão do câmbio e seu impacto sobre o comércio bilateral

A análise das relações econômicas entre Brasil e China não pode ser concluída sem um exame da principal questão que envolve as relações comerciais e de investimentos: a questão dos desalinhamentos cambiais.

Evolução do Câmbio Real



Fonte: FMI; Elaboração FIESP

As discussões sobre os impactos do câmbio no comércio assumiram grande destaque no momento atual. Em um mundo de taxas de câmbio flutuantes, ou de flutuações administradas, quando duas potências econômicas, como China e EUA, iniciam um confronto cambial, o problema passa a ser não só entre esses dois países, mas se transfere para todo o mundo. Isto ocorre porque a China, líder das exportações mundiais, decidiu manter sua moeda desvalorizada em relação ao dólar, por longos períodos, para obter expressivos superávits na sua balança comercial e acumular reservas significativas e os EUA, cuja moeda é a base do comércio mundial, acumulando expressivo déficit na sua balança comercial, decidiu desvalorizar sua moeda não só para reduzir seu déficit com a China, mas também para retomar o crescimento de suas exportações. A discussão não se restringe mais a guerras cambiais, mas se transforma em guerras comerciais, passando a atingir todos os parceiros internacionais.

No caso do Brasil, a situação é inversa. Ao adotar elevadas taxas de juros com relação ao resto do mundo, com objetivo de combater a inflação, o país vem atraindo um fluxo crescente de investimentos que procuram rentabilidades mais expressivas diante das oferecidas pela maioria dos PDs. Como resultado, o real tem se valorizado, ao longo dos últimos anos.

Economistas costumam discordar das causas e das teorias que explicam os valores do câmbio e as flutuações cambiais. Existem várias estimativas de desalinhamento cambial. No entanto, o ponto relevante é como guerras cambiais transformam-se em guerras comerciais. A resposta é direta. Para taxas de câmbios desvalorizadas, criam-se subsídios a todas as exportações e, ao mesmo tempo, impõem-se barreiras tarifárias às importações. Para moedas valorizadas, ao inverso, criam-se estímulos às importações e desestímulos às exportações.

Países com grandes desalinhamentos cambiais estão criando significativa distorção ao comércio internacional e tornando ineficazes todos os instrumentos de comércio

negociados no âmbito do GATT/OMC. Isso acontece porque os instrumentos da OMC baseiam-se em tarifas e quotas de importações, direitos de defesa comercial contra práticas desleais de comércio (dumping e subsídios) e contra surtos de importação que ameaçam a indústria doméstica (salvaguardas). Mais ainda, acordos regionais e bilaterais de comércio também são afetados porque o instrumento básico de integração, regras de origem preferenciais, é distorcido por insumos e partes importados de países com desalinhamento cambial. Todas essas medidas perdem a eficácia porque os fluxos de comércio e os instrumentos de política comercial não podem ser ajustados para anular as distorções das variações cambiais. Um passo além é que todas as negociações da Rodada de Doha sobre redução tarifária e fortalecimento das regras da OMC estão sendo prejudicadas, diante da magnitude dessas desvalorizações, o que bem explica seu impasse desde 2008.

O FMI, organização internacional responsável pela supervisão da política cambial de seus membros, realiza consultas periódicas, no âmbito do Artigo IV do seu tratado constitutivo sobre competitividade das moedas. O Parágrafo IV, Seção 1, para.(iii), especifica que: “cada Estado membro deverá evitar a manipulação das taxas de câmbio ou o sistema monetário internacional de forma a impedir ajustes na balança de pagamentos ou ganhar vantagem competitiva desleal sobre outros membros”.

O conceito de manipulação foi detalhado em duas decisões do FMI (1977 e 2007) sobre a vigilância da prática cambial de seus membros. O Anexo 1 da Decisão de 2007 estabelece que “a manipulação da taxa de câmbio é realizada somente por meio de políticas que tenham o propósito, e realmente afetem, o nível da taxa de câmbio”. Ainda, “que a manipulação da taxa de câmbio possa causar movimento ou prevenção de tal movimento” e que o “propósito de assegurar tal desalinhamento é aumentar as exportações líquidas”. O Fundo enfatiza que a diretriz fornecida está relacionada ao desempenho das obrigações existentes e que não estão sendo criadas novas obrigações. (IMF, *Decisions on Surveillance over Exchange Rate Policies*, 1977, 2007).

Os relatórios do FMI, de 2010 e 2011, no âmbito das Consultas do Art. IV da China, afirmam que: “*Staff believe that the renminbi remains substantially below the level that is consistent with medium term fundamentals*” (IMF, Country Report , July 2010, p.19; July 2011, p. 18). Em Nota de Rodapé (p.18) do Relatório de 2011, o Grupo Consultivo sobre Taxas de Câmbio do FMI estima que a moeda chinesa estaria valorizada entre 3% a 23%, dependendo do método utilizado. O fato de o FMI ter reconhecido a desvalorização da moeda chinesa não tem consequência jurídica. Como não existe mecanismo de *enforcement* no Fundo, o máximo que pode fazer é exercer pressão política para um reajuste.

Existem várias estimativas da desvalorização da moeda chinesa. Os resultados são diferentes por causa das metodologias empregadas. Uma delas é a da taxa de câmbio de equilíbrio fundamental (FEER em inglês), que calcula o desvio da taxa de câmbio atual da taxa que equilibra o balanço de transações correntes. A outra é baseada na teoria da paridade do poder de compra (PPP), que calcula a diferença dos preços de produtos iguais em diferentes países. Algumas dessas estimativas estão resumidas no *Report for Congress*, do CRS, de outubro de 2010:

- 12% - H. Reisen, OEDC, 12/2009.
- 25% - D. Rodrick, Harvard University, 12/2009.

- 30% - A. Subramanian, Petersen Institute, 4/2010.
- 40% (1/2010), 24% (6/2010) - W.Cline e J. Williamson, Peterson Institute for International Economics.
- 50% - N. Ferguson, Harvard University, 10/2009.

A última estimativa do Peterson Institute, de maio de 2011, calculada por Cline e Williamson, dá como desvalorização da taxa atual, em relação à taxa de equilíbrio, o valor de 22%, já refletindo o movimento dessa moeda nos últimos meses.

Fred Bergsten, do Peterson Institute, nos EUA, é mais enfático. Citando estimativas de Cline-Williamson e de Goldstein-Lardy afirma que: *The Chinese renminbi is undervalued by about 25% on a trade weighted average basis and by 40% against the dollar. This competitive undervaluation of the Chinese currency is a blatant form of protectionism. It subsidizes all Chinese export by the amount of the misalignment, between 25% and 40%. It equates to a tariff of like magnitude on all Chinese imports, sharply discouraging purchase from other countries*” (Bergsten, F., 2010).

Vale frisar que o tema câmbio e seu impacto sobre o comércio foram, por diversas vezes, objeto de estudos em diversos foros internacionais, mas, há longo tempo, tem sido evitado no âmbito do GATT/OMC. Vários autores defendem que a questão seja levada à OMC, uma vez que uma moeda desvalorizada significa um subsídio para as exportações e uma sobretarifa para as importações, questões que podem ser discutidas no âmbito da OMC e analisadas no seu mecanismo de solução de controvérsias. O problema é que, na construção das organizações internacionais, ainda sob o padrão ouro, o tema câmbio foi deixado para o FMI e o tema comércio para a OMC.

Isso não significa, no entanto, que o tema nunca tenha sido objeto de estudo dentro da OMC. Em diversos momentos, o impacto do câmbio sobre o comércio resultou em pressões externas e internas na instituição para que se adaptassem as regras existentes para oferecer respostas adequadas às questões que se apresentavam na estrutura do comércio internacional. Um bom exemplo foi a adaptação feita ao artigo II:6 do GATT após o fim do padrão ouro do dólar, durante a década de 70. A nova realidade cambial trouxe consequências para a aplicação do mecanismo, que teve de ser adaptado via negociação dentro da Organização (vide *The Guidelines for Decisions Under Art. II6 (a)* (L4938)). A questão, porém, deixou de ser foco da OMC nas últimas décadas, especialmente, por falta de interesse de seus membros.

Apenas recentemente, a discussão retornou à OMC, tendo sido levantada pelo Brasil (WT/WGTDF/W/53, de 13/4/2011), em proposta apresentada no Grupo de Trabalho sobre Comércio, Dívida e Finanças. O Brasil propôs dois pilares de um programa de trabalho para a OMC sobre o tema. O primeiro seria a elaboração de estudos e *workshops*, com economistas e centros de pesquisas convidados, que abordassem a relação entre câmbio e comércio e oferecessem soluções para os conflitos gerados. O segundo pilar seria institucional, com a previsão de estudos comissionados a experts independentes que buscassem estabelecer mecanismos de coerência entre o trabalho do Banco Mundial, FMI e OMC, a fim de harmonizar a relação entre câmbio e comércio. Apenas o primeiro desses pilares foi aprovado pelos membros da OMC. A proposta do Brasil busca oferecer novas perspectivas de mecanismos que oferecem respostas à atual situação cambial que afeta o comércio.

VI.1 – Os efeitos dos desalinhamentos cambiais nas tarifas consolidadas e aplicadas do Brasil e da China

É possível desenvolver uma metodologia tanto para analisar o efeito dos desalinhamentos cambiais nas tarifas consolidadas pelo país, que são limites máximos na OMC, como também para as tarifas aplicadas pelos membros, que são níveis de proteção permitidos pela OMC.

Uma fotografia bastante expressiva do quadro de proteção tarifária de cada membro da OMC pode ser dada por meio do gráfico dos níveis tarifários médios para cada um dos capítulos do Sistema Harmonizado de Classificação de Mercadorias (SH), que inclui produtos alimentares, minerais, têxteis, máquinas, eletrônicos, automóveis, aviões, dentre outros.

Os conceitos de tarifa e de tarifação são fundamentais na lógica do GATT/OMC. Horas infindáveis de discussões foram dispensadas em todas as rodadas de negociação para estimar os equivalentes tarifários *ad valorem* de inúmeras taxas e direitos baseados em valores monetários, como tarifas específicas ou direitos niveladores agrícolas. Mesmo nos casos dos direitos antidumping, das medidas compensatórias e das salvaguardas, esses direitos são equivalentes a tarifas. Nessa lógica, desalinhamentos cambiais também podem ser tarifados, a partir de um cálculo de equivalente tarifário. Como a tarifa, o efeito do câmbio pode ser transferido aos preços dos bens importados ou exportados. A metodologia de tarifação do desalinhamento cambial é desenvolvida no artigo “Os impactos do câmbio nos instrumentos de Política de Comércio Internacional”, de agosto de 2011.

Impacto dos desalinhamentos cambiais nos níveis tarifários do Brasil e da China

A partir das estimativas de desalinhamento cambiais e de seus equivalentes tarifários obtidos por meio da tarifação do câmbio, algumas simulações podem ser desenvolvidas. É importante ressaltar que o que se busca aqui não é a exatidão do valor do desalinhamento cambial, mas os limiares a partir dos quais os instrumentos de comércio passam a ser ineficazes. Com esses dados em mãos, pode-se pensar em como neutralizar os efeitos do câmbio sobre o comércio e devolver às regras, tão arduamente negociadas ao longo das rodadas do GATT/OMC, sua plena eficácia.

Foram considerados valores para desalinhamentos que se situam dentro do intervalo do espectro de desalinhamentos estimados em diferentes trabalhos:

- Brasil + 30 % (estimativa realizada pelo CEMAP da FGV-SP ¹⁴).
- China – 20 % (estimativa média do intervalo de variação das fontes analisadas)

As tarifas utilizadas para Brasil e China foram obtidas no banco de dados da OMC (*Tariff Analysis Online*) e baseadas nos períodos de 2008 a 2010. São elas: i) tarifas consolidadas - médias simples a 2 dígitos do SH; tarifas aplicadas - médias simples a 2 dígitos do SH.

¹⁴ Carta CEMAP, abril de 2011, EESP-FGV

Efeitos do câmbio nas médias tarifárias de Brasil e China

Os efeitos do câmbio, quando tarifificados, podem ser visualizados na variação dos valores das tarifas médias consideradas. Foram examinadas: médias tarifárias consolidadas e aplicadas do Brasil e da China, que apresentam casos de valorização e de desvalorização, respectivamente.

Os efeitos dos desalinhamentos nas médias tarifárias são consideráveis: as médias do Brasil e da China deslocam-se de forma significativa. As médias consolidada e aplicada do Brasil são anuladas e passam a valores negativos. As médias da China, consideradas baixas, dentre os membros da OMC, passam a ter valores mais elevados dos que os consolidados na OMC.

Impactos do câmbio nas tarifas de países selecionados			
Desalinhamentos cambiais: Brasil - valorização de 30%; China - desvalorização de 20%			
Tarifas	Brasil	China	
Média simples consolidada (2009)	31,4%	10%	
Média simples consolidada ajustada para o câmbio	- 8,0%	32%	
Média simples aplicada (2009)	13,6%	9,6%	
Média simples aplicada ajustada para o câmbio	- 20,5%	31,5%	
Média ponderada aplicada (2008)	8,8%	4,3%	
Média ponderada aplicada ajustada para o câmbio	- 23,8%	25,2%	

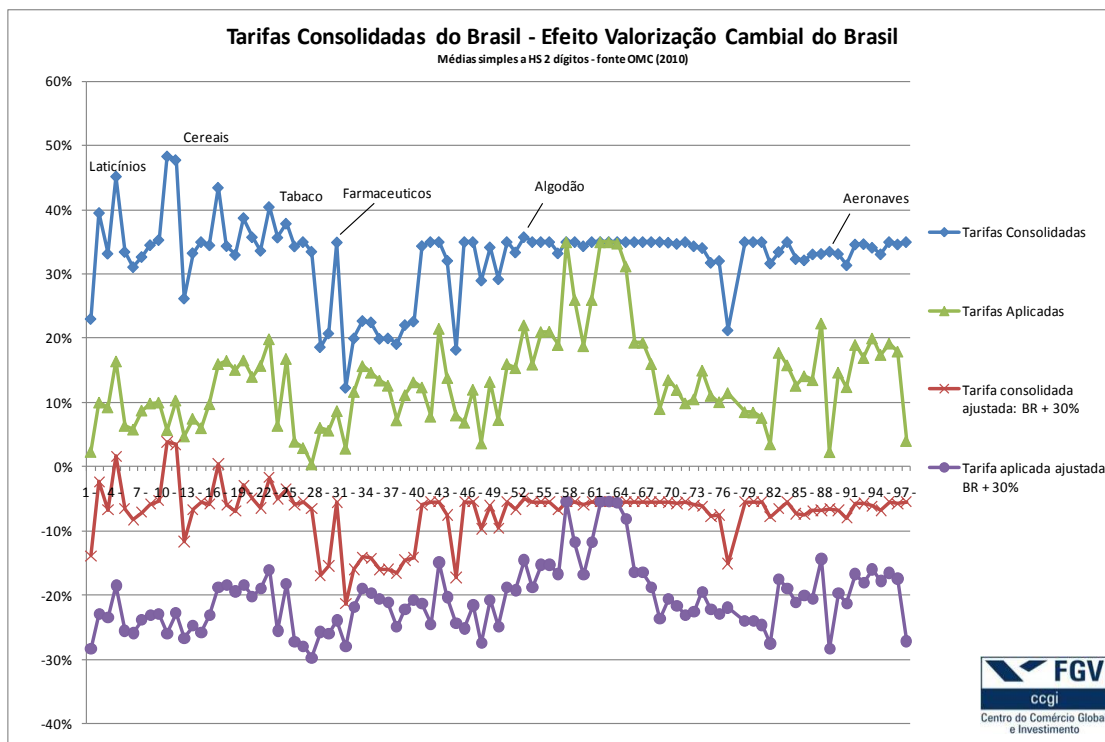
Fonte: Tariff Profile – OMC. Elaboração: CGCI

Efeitos do câmbio nas tarifas do Brasil

i) Para uma valorização de 30% do câmbio do Brasil:

- as tarifas médias consolidadas, que variam de + 12 % a + 50 %, passam a variar entre + 5% a – 22 %, sendo a grande maioria de valores negativos.

- as tarifas médias aplicadas, que variam entre 0% e + 35 %, passam a variar entre valores de – 5 % e – 30 %.



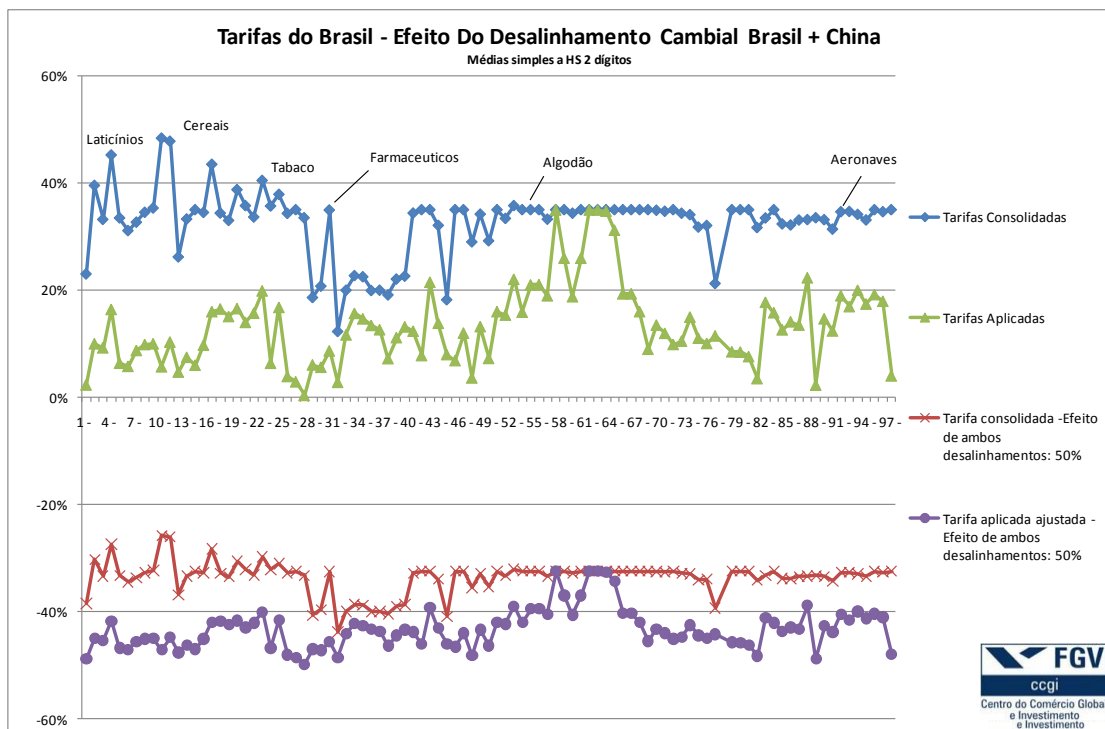
Resultado: a valorização cambial do Brasil, nos níveis considerados, de + 30%, significa não só a anulação das tarifas consolidadas na OMC, como incentivo às importações do país porque reduzem as tarifas aplicadas a níveis negativos.

ii) Para uma desvalorização de – 20 % da China os efeitos seriam os seguintes:

- as tarifas médias consolidadas, que variam de + 13% a + 50% no Brasil, passam a flutuar entre valores de + 20% a – 9%.
- as tarifas médias aplicadas, que variam entre 0% e + 35%, passam a variar entre valores de + 8 % a – 20 %.

Resultado: a desvalorização do câmbio na China, que representa um subsídio às suas exportações, não só anula as tarifas consolidadas negociadas pelo Brasil na OMC, como também transforma as tarifas aplicadas em incentivos às importações chinesas.

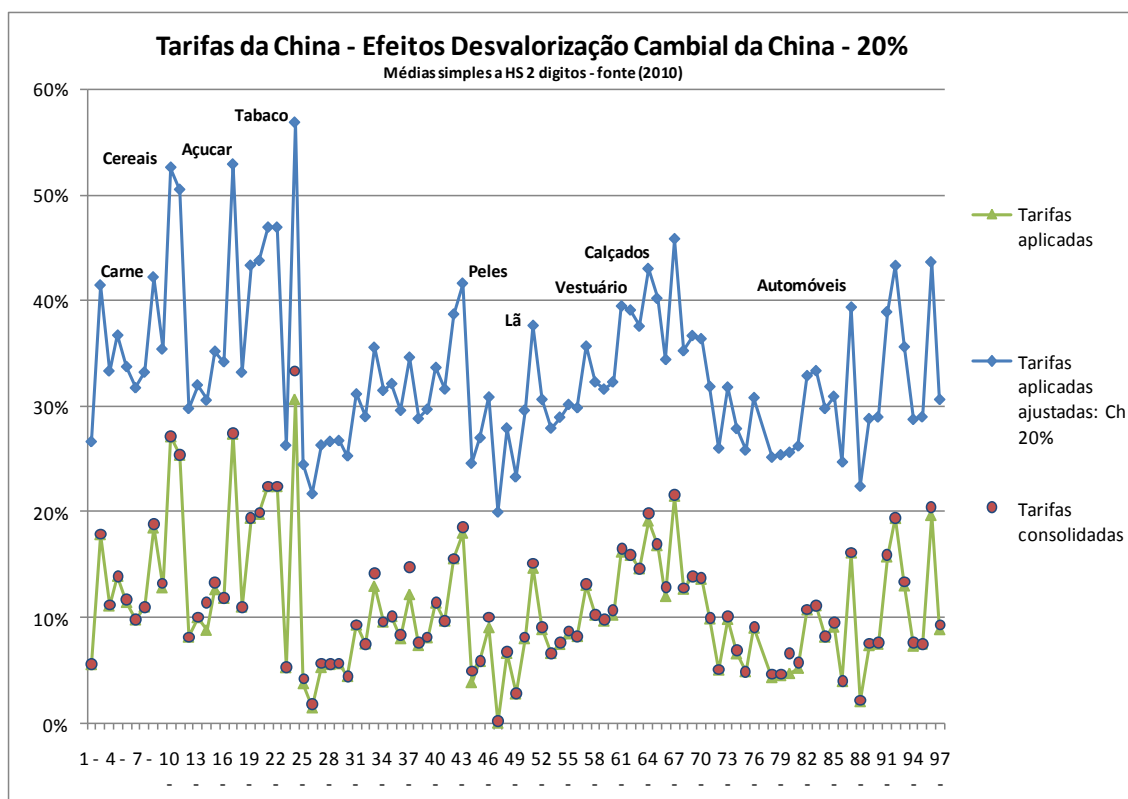
Para o Brasil, a valorização da sua moeda praticamente anula o instrumento das tarifas e representa incentivo às importações em geral. Diante de câmbio desvalorizado, como o da China, os níveis tarifários negociados na OMC também são anulados, representando que o Brasil está oferecendo acesso a seus mercados de forma muito mais aberta do que negociou na OMC.



Efeitos do câmbio nas tarifas da China

Para uma desvalorização de – 20 % no câmbio da China:

- as tarifas médias consolidadas e aplicadas da China, a dois dígitos do SH, também apresentam valores próximos e variam de 0 % a + 33 %, Com o ajuste da desvalorização do câmbio, tais tarifas passam a flutuar de + 20 % a + 57 %. Esses valores estão acima dos valores consolidados pela China na OMC.



Resultado: desvalorizações cambiais representam não só um incentivo às exportações do país com moeda desvalorizada, como também criam uma tarifa extra às importações. Com valores acima das tarifas consolidadas na OMC, coloca-se, novamente, a possibilidade de que esses países estariam violando as regras da OMC. Recorde-se que o Artigo II do GATT estabelece que as partes não devem aplicar tarifas com valores acima das tarifas consolidadas.

Alguns autores defendem que a desvalorização da China, que representa subsídios à exportação, seria compensada nas importações chinesas, que seriam penalizadas com tarifas mais elevadas. No entanto, como parte significativa das importações chinesas tem origem em países com os quais a China tem acordos preferenciais (ASEAN) ou são importadas para zonas de processamento e reexportadas, essas tarifas extras seriam parcialmente anuladas, convertendo-se em mais um incentivo para as exportações chinesas.

A existência conjunta de dois desalinhamentos cambiais, o de países com moedas valorizadas e o de países com moedas desvalorizadas, por longos períodos, representa uma séria distorção dos instrumentos de política de comércio internacional de muitos países, principalmente sobre o instrumento da política tarifária, fundamental para uma política industrial eficiente.

VI.3 – Alternativas de defesa aos desalinhamentos cambiais oferecidas pela OMC

Existem várias alternativas de defesa contra desalinhamentos cambiais a serem exploradas na OMC e que estão sendo discutidas pelos especialistas na área. Duas alternativas estão abertas no próprio acordo do GATT. Essas alternativas implicam a

abertura de processos de litigação no Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC, via painel e, provavelmente, consulta ao Órgão de Apelação, o que exige um longo período até a decisão do caso. Tais alternativas são as seguintes:

- O Artigo II do GATT estabelece, em seu primeiro parágrafo, alínea a, que nenhum membro deverá conceder ao comércio de outro membro tratamento menos favorável (*less favourable treatment*) que aquele estabelecido em negociação e presente em sua lista de concessões (*schedule of concessions*). O escopo deste artigo, e uma das bases do sistema multilateral, é garantir que o processo negociador seja respeitado, ou seja, que as partes respeitem a exata abertura comercial que foi negociada durante a rodada para cada produto, representada na forma da lista de concessões anexa ao tratado. No entanto, no caso da importação, a desvalorização cambial tem o condão de anular tais concessões uma vez que configura, *in concreto*, sobretaxa aos produtos importados ao diminuir o poder de compra de sua moeda nacional. Sob outro ponto de vista, isso equivale a conceder efetivamente menor abertura de seu mercado (ou tratamento menos favorável ao comércio de outro membro) que a presente em sua lista de concessões. Esta interpretação foi defendida pelo Painel no caso *EC – IT Products*, ao afirmar que uma medida concederia tratamento menos favorável se ela “afetasse adversamente as condições de competitividade para um produto se comparada ao que foi conferido na Lista”¹⁵. Neste sentido, um país que manipule sua moeda estaria violando o estabelecido no Artigo II:1(a) do GATT e poderia ser contestado perante o sistema de solução de controvérsias da OMC.

Já em seu parágrafo 6, alínea a, o Artigo II prevê a situação inversa, em que o desequilíbrio monetário possa ter por efeito a concessão de tratamento mais favorável ao mercado de outros membros do que o acordado na Lista de Concessões. Neste caso, o GATT prevê a possibilidade de renegociação e reequilíbrio dessa abertura comercial, para que ela represente efetivamente o nível de acesso (ou competitividade) negociado. O problema é que este parágrafo, diferentemente do primeiro, prevê a situação específica em que um país, cuja moeda está desvalorizada (sem que a tenha manipulado para tal), acabe por afetar suas tarifas específicas (tarifas *rem*), diminuindo seu valor e, assim, concedendo maior abertura aos produtos importados. Não obstante, a mesma lógica poderia ser aplicada a países cujas tarifas sejam *ad valorem* e que estejam sofrendo perda de competitividade relativa de seus produtos, em função da desvalorização cambial de outro país. A desvalorização cambial de um país tem por consequência que seus produtos cheguem a outro mercado a um preço menor que o “valor de mercado”. A tarifa de importação *ad valorem* aplicada a este produto terá impacto menor do que o concedido na Lista de Concessões. Em outras palavras, o produto, artificialmente mais barato em função da desvalorização cambial, encontrará uma abertura maior no mercado importador do que o negociado. Assim, o país cuja moeda esteja desvalorizada estaria “ganhando” maior competitividade para seus produtos do que foi concedido, ferindo o equilíbrio negociado. O país importador poderia, em tese, renegociar, no sentido do Artigo II:6(a), uma tarifa *ad valorem* consolidada mais alta que represente efetivamente o nível de concessão presente em sua Lista.

- O Artigo XV do GATT estabelece regras sobre arranjos cambiais. O Parágrafo XV.4 “as partes contratantes não deverão, por meio de ação sobre o câmbio, frustrar

¹⁵ WTO, *European Communities and its Member States – Tariff Treatment of Certain Information Technology Products*, Relatório do Painel (15 de Agosto de 2000), WT/DS377/R, para. 7.757

(*frustrate*) o propósito dos dispositivos do GATT nem, por ação de comércio, o propósito dos dispositivos dos artigos do Acordo do FMI”. O significado a ser dado à palavra frustrar é retomado na Nota Explicativa Ad Article XV, onde é esclarecido que a palavra frustrar tem a intenção de indicar, por ex., que descumprimentos (*infringements*) da letra de qualquer Artigo do GATT por ação do câmbio não devem ser considerados como uma violação se, na prática, não existe desvio apreciável dos propósitos do Artigo. Até o momento atual, na OMC, não existe experiência sobre tal artigo, uma vez que nenhum membro se dispôs, ainda, a questionar outro membro sobre seus arranjos cambiais, o que exige a abertura de um painel e o tempo necessário para seu julgamento. Além da questão de como definir o conceito de frustração de propósitos, a grande dúvida é sobre os casos em que a OMC deve consultar o FMI antes de tomar uma decisão.

- O Artigo XXIII do GATT estabelece que, se um membro considerar que algum benefício a ele devido nos termos do Acordo do GATT esteja sendo anulado ou prejudicado, ou que qualquer objetivo do Acordo esteja sendo impedido, tal membro pode levar o caso à solução de controvérsias da OMC. Tal caso pode ser aberto por descumprimento de outro membro das obrigações previstas, ou pela aplicação de qualquer medida, em conflito ou não, com os dispositivos do Acordo, desde que esteja anulando ou prejudicando os benefícios esperados (Art. XXIII.1.b). Essas duas hipóteses são conhecidas como disputa com violação ou disputa sem violação (*violation or non-violation complaint*). Na história do GATT/OMC, a grande maioria dos casos foi baseada em violações de obrigações. Já os casos de não-violação foram base de apenas 21 casos, sendo 14 no GATT e 7 na OMC. A questão levantada é a de como enquadrar um caso de desvalorização cambial em um caso de não-violação, uma vez que há discussão sobre se esse argumento deve ser usado apenas nos casos de negação de benefícios de concessões tarifária não antecipados quando da negociação da entrada da China na OMC, ou se pode ser usado também por um país com interesse em defender seu mercado contra as importações da China.

Existem, também, alternativas da alçada do próprio membro afetado.

- O Acordo sobre Valoração Aduaneira estabelece regras para a valoração dos bens baseadas no valor da transação, incluindo ajustes para comissão de vendas, custo de empacotamento e transporte, e outros serviços de venda (Arts.1 e 8). Caso a valoração aduaneira não puder ser feita pelo valor da transação, o valor da transação deve ser o valor de bens similares vendidos ao mesmo país de importação. Se não for possível, o Acordo permite que seja usado o valor de bens idênticos ou similares vendidos na maior quantidade agregada, no mesmo período do bem a ser valorado. Se não for possível, o valor deve ser baseado em valor computado, incluindo custos de materiais e de fabricação e lucro, bem como outros custos. Se não for possível, o valor deve ser determinado usando outros meios consistentes com os princípios e dispositivos do GATT. (Arts.5, 6 e 7). O Artigo 9 especifica que, quando a conversão da moeda é necessária para a determinação do valor aduaneiro, a taxa de câmbio a ser usada deve ser aquela devidamente publicada pelas autoridades competentes do país da importação e deve refletir, o mais efetivamente possível, o valor corrente de tal moeda em transações comerciais, em termos da moeda do país de importação. O Acordo permite, assim, diferentes métodos de cálculo do valor aduaneiro, que podem ser utilizados para se valorar uma importação da China. A questão em aberto é como calcular a desvalorização cambial a ser usada para reajustar os valores dessas importações.

- O Acordo de Subsídios estabelece regras para subsídios que são considerados proibidos ou acionáveis. Por definição, é considerado subsídio: contribuição pelo governo, transferência de fundos (doações, empréstimos, participação acionária), perdão de dívidas devidas, e pagamentos via mecanismos de financiamento; ou suporte de preço ou renda. Para ser enquadrado na definição, o subsídio tem que conferir um benefício (Art.1). Os subsídios estão sujeitos às regras do Acordo se eles forem específicos, isto é, quando o governo limita o acesso a certas empresas ou indústrias (Art.2).

São considerados proibidos os subsídios vinculados ao desempenho à exportação, por legislação ou de fato, ou os subsídios vinculados ao uso de bens domésticos em detrimento de importados (Arts. 3 e 4). Subsídios às exportações são considerados específicos (Art.2.3). A Nota de Rodapé 4 estabelece que o critério para um subsídio ser considerado de fato é quando os fatos demonstram que a concessão do subsídio, mesmo sem ter sido feita ilegalmente, como condicionada ao desempenho exportador, é de fato ligado às exportações, reais ou antecipadas, ou ligadas aos ganhos com exportações.

A questão em discussão é como enquadrar uma desvalorização cambial na definição de subsídio, que menciona uma transferência financeira do governo e que seja vinculado somente à exportação e não a toda a economia. O caso da desvalorização chinesa pode ser encarado como uma transferência de fundos do governo chinês aos exportadores, no momento em que troca moeda americana por moeda chinesa por um valor controlado pelo próprio governo. A ação do governo fica evidenciada pelo acúmulo de reservas.

Outra opção é considerar a desvalorização cambial como subsídio acionável. O Acordo estabelece que nenhum membro deve causar, por meio de algum subsídio, efeito adverso aos interesses de outro, isto é, dano à indústria local, anulação ou prejuízo esperados por outros membros no âmbito do GATT, especialmente concessões tarifárias, ou ainda, sério prejuízo aos interesses de outro membro (Arts. 5 e 6). A questão em discussão é a de enquadrar a desvalorização cambial na definição de subsídio acionável, que exige que este seja específico a um grupo de empresas ou indústrias. Novamente, o subsídio pode ser pensado como sendo concedido apenas às empresas que exportam.

- O Acordo Antidumping estabelece regras de defesa comercial contra produtos exportados por um país quando seus preços estão abaixo do valor normal praticado no país de exportação quando destinado ao consumo desse país. Tal prática é considerada desleal e sujeita a direitos antidumping, quando for comprovada a existência de dano à indústria local e a existência do elo causal (Arts. 1 a 4). O Art. 2.4 estabelece regras para a comparação dos preços de exportação e do valor normal. Quando a conversão de moedas é requerida, o Art. 2.4.1 determina que a conversão deve ser feita no dia da venda. Flutuações devem ser ignoradas pela autoridade, que deve permitir ajustes de preço das exportações que reflitam movimentos sustentáveis da moeda no período da investigação. No caso da China, que pratica câmbio ligado ao dólar, a desvalorização cambial acabará refletida na margem de dumping, o que explica porque o direito antidumping é utilizado com frequência contra exportações chinesas. No entanto, com a magnitude da desvalorização e sua prática por longo período, aliada aos custos reduzidos de mão de obra chinesa, os importadores passaram a considerar que tal instrumento já deixou de ser eficiente.

O efeito da desvalorização também afeta as regras de circunvenção adotadas por alguns países, inclusive o Brasil. Tais regras estabelecem que países que tenham recebido direitos antidumping contra suas exportações não podem desviar esses fluxos via terceiros países. As regras de anti-circunvenção utilizam um valor adicionado mínimo (ex. 25%) a ser agregado nesse terceiro país para dar nova origem ao bem, que então poderá ser importado sem direitos antidumping pelo país de destino final.

As opções de valoração aduaneira, subsídios proibidos ou antissubsídios, bem como antidumping, fazem parte dos acordos da OMC e estão disponíveis para serem utilizadas pelas autoridades de seus membros. Nesses casos, se a China considerar que as regras não foram cumpridas por não aceitarem o enquadramento de desvalorizações cambiais como desvios ao comércio, caberá ao governo chinês levar o caso ao mecanismo de solução de controvérsias.

- Regras de origem são instrumentos básicos de identificação do país de produção de um bem. O Acordo de Regras de Origem da OMC estabelece que a origem do bem deve ser o país onde o bem sofreu sua última transformação substancial. Os critérios são: salto tarifário, valor adicionado ou descrição técnica. Existem dois tipos de regras de origem: preferenciais – negociadas pelas partes de um acordo regional ou bilateral para a concessão das tarifas preferenciais; e não preferenciais – negociadas multilateralmente para serem usadas como base para a aplicação de tarifas e instrumentos de defesa comercial. Diversos países já possuem regras não preferenciais e a OMC vem procurando harmonizar os regimes de regras de origem via negociações. Os países diferem na utilização dos critérios de origem: alguns, como os EUA e Japão, usam o critério de salto tarifário. Já a União Europeia e o Mercosul preferem valor adicionado. A questão da desvalorização das moedas impacta diretamente a determinação da origem de um bem no caso do uso do critério de valor adicionado tanto para regras de origem preferenciais, quanto para as não-preferenciais. Ajustes podem ser usados na fórmula, com a escolha de cálculo baseado no valor importado ou no valor adicionado localmente.

Em síntese, apesar de a OMC e seus membros, até o momento, terem se recusado a discutir o tema dos efeitos do câmbio no comércio, tanto o texto do GATT quanto o dos acordos da OMC dispõem de diversos instrumentos que podem ser levantados pelos membros afetados pela questão da desvalorização persistente das taxas de câmbio.

Mas a maioria dos países preferiu levar a questão para outro foro, o do G 20, que inclui as maiores economias mundiais. As discussões do G 20, pós-crise de 2008, têm se centrado no fortalecimento da regulação e supervisão financeira, estabelecimento de um quadro de referência para um crescimento sustentável e balanceado, melhoria da governança global, com reformas do FMI e Banco Mundial. As propostas em discussão, atualmente, sob a presidência da França, procuram focar em temas mais amplos, como a reforma do sistema monetário internacional e a criação de um sistema de moedas multipolar, controle dos desequilíbrios globais via identificação de uma série de indicadores, volatilidade das taxas de câmbio e combate aos fluxos de capitais desestabilizadores, por meio de diversos tipos de controles, e desestímulos a acumulações excessivas de reservas. Pouco progresso tem sido atingido.

No Brasil, nos últimos meses, cresce a pressão dos principais setores industriais afetados para que o governo tome algum tipo de medida contra o problema criado pela prática chinesa de desvalorização cambial.

Com ou sem decisões sobre políticas cambiais, no âmbito do FMI ou do G-20, no mundo atual de câmbios flutuantes ou de flutuações administradas, o tema dos impactos do câmbio no comércio chegarão à OMC. Uma possível solução seria a negociação de um acordo que criasse um tipo de serpente cambial, segundo a qual a moeda de referência do comércio seria calculada sobre uma cesta de moedas dos principais parceiros internacionais, ponderada por seus pesos no comércio mundial. A partir desse valor, seria estabelecida uma banda de variações positiva e negativa. Flutuações do câmbio fora dessa banda implicariam a autorização da OMC para que os países afetados reajustassem os fluxos de comércio, que são a base da aplicação das regras da organização, para, então, aplicarem os instrumentos de proteção ou defesa permitidos.

VII. Uma agenda positiva para as relações comerciais e de investimentos entre Brasil e China

Diante da complexidade do quadro apresentado e da importância das relações econômicas entre Brasil e China, como definir uma agenda positiva para as relações comerciais e de investimento?

O desafio é ainda maior se forem listados os vários pontos de desequilíbrio entre os dois países. Na definição de seus modelos econômicos, as prioridades são distintas. A China optou por um modelo centrado na demanda externa, com prioridade para as exportações de manufaturados lideradas por empresas estatais e estrangeiras. O Brasil baseou seu crescimento na demanda interna, tendo o comércio internacional menor destaque.

Atualmente, existe na China uma explícita política industrial de apoio à produção, à exportação e à transferência de tecnologia. Já no Brasil, tal política não existe, sendo dada preferência ao combate à inflação.

As políticas cambiais também são díspares. Na China, com a alta prioridade dada às exportações, o câmbio é fortemente administrado pelo governo, que mantém as taxas desvalorizadas e atreladas ao dólar, o que resulta em reservas atingindo a cifra de US\$ 3 trilhões. No Brasil, o combate à inflação tem prioridade, o que reforça o interesse em manter a taxa de câmbio valorizada, com estímulo às importações.

Alguns indicadores recolhidos pela FIESP também mostram as grandes diferenças entre os dois países. Os investimentos medidos pela taxa de formação bruta de capital fixo sobre PIB, segundo o Banco Mundial, na China, atingiam 29% em 1980 e chegaram a 46% em 2009. Já os do Brasil eram de 23% em 1980 e caíram para 17% em 2009. A participação da indústria no PIB para o Brasil caiu de 40% para 25% e a da China permaneceu estável em 48%. A carga tributária, como percentagem do PIB, calculada pela KPMG, para 2008, foi de 37% para o Brasil e 25% para a China. Os tributos sobre valor agregado, também para 2008, mostram 19% para o Brasil e 17% para a China. O consumo das famílias sobre o PIB, segundo dados do Banco Mundial, entre 1980 e 2009, para a China, caíram de 70% para 62% na China e de 50% para 35%, no Brasil. Os salários sobre o PIB, segundo dados do IPEA, de 1980, para 2008, caíram de 36%

para 33%, para o Brasil, e de 16% para 11% para a China. A taxa de juros básica da economia, nos últimos anos, de 2008 a 2010, caiu de 12,8% para 10% para o Brasil e voltou a 12%, em 2011, e a da China mantém-se estável entre 5,5 e 5,7%¹⁶.

Em síntese, o desafio do Brasil para manter sua competitividade é significativamente maior, com taxas de juros muito mais elevadas, maior carga tributária e taxa de câmbio valorizada. A vantagem do Brasil está na agricultura, com vastas extensões de terras aráveis, sol e água em abundância. O resultado é a concentração de exportações do Brasil em produtos minerais e agrícolas, o que é de interesse da China, além da exploração das vastas reservas de minerais. Mas, a contrapartida da presente situação é a crescente importação pelo Brasil de produtos manufaturados da China, apoiados pela política cambial.

Diante de tal quadro, alguns pontos poderiam constar de uma agenda positiva, a ser analisada por governos e empresas de ambas as partes. Dentre eles:

- Melhor aproveitamento, por parte do Brasil, das quotas-tarifárias de produtos alimentares estabelecidas pela China.
- Exame de uma lista de produtos agrícolas que poderiam receber maior teor de transformação no Brasil e ter, assim, seu valor agregado aumentado, tanto por parte da indústria brasileira, quanto de investimentos chineses no Brasil.
- Negociação de uma série de Acordos de Reconhecimento Mútuos que permitam aos produtos certificados por institutos reconhecidos pelas partes acessos mais rápidos aos respectivos mercados.
- Criação de um Comitê de Acompanhamento de Investimentos da China no Brasil, nos moldes do criado nos EUA e na Comissão Europeia, para monitorar os investimentos estrangeiros no Brasil.
- Estabelecimento de uma lista de áreas prioritárias para investimentos, nos moldes praticados pela própria China.
- Compromissos a serem assumidos pela China e seus empresários, de que investimentos chineses no Brasil estejam não só destinados ao mercado interno, mas também à exportação e tragam aportes de novas tecnologias.
- Negociação entre as partes de mecanismos para atenuar os efeitos danosos dos desequilíbrios cambiais.
- Análise da possível complementaridade entre as partes na área de serviços.
- Cooperação entre as autoridades aduaneiras, no combate a fraudes e práticas ilícitas ao comércio.
- Despolitização dos instrumentos de defesa comercial, tanto em antidumping e medidas compensatórias, quanto em salvaguardas transitórias.

¹⁶ FIESP, DEREEX – Comparação econômica entre Brasil e China e a agenda bilateral possível, 2010.

A recente evolução das relações entre Brasil e China demonstra o crescente interesse na consolidação dessa parceria. A negociação de uma agenda positiva será essencial para superar os desafios existentes.

BIBLIOGRAFIA

- WTO, 2001, Protocol on the Accession of China (WT/MIN(01)/3).
- WTO, 2002 – 2005, Proposals from China to the Doha Round of Negotiations.
- WTO, 2010, Trade Policy Review – China (WT/TPR/S/230).
- WTO, 2009, Trade Policy Review – Brazil (WT/TPR/S/212).
- WTO, 2011, Press /628, World Trade 2010, Prospects for 2011.
- World Bank, 2004 – China and the WTO.
- IMF, 2010, 2011, Country Report - People's Republic of China: Article IV Consultation, Staff Report.
- Abbott, F. (ed) – China in the World Trading System, Kluwer, 1998.
- Baumann, R. (org) – O Brasil e os demais BRICs – Comércio e Política, CEPAL, IPEA, 2010.
- Bergsten, F. – Correcting the Chinese exchange rate: an action plan, US – Sino Currency Dispute: new insights from Economics, Policy and Law, edited by Simon Evenett, Vox EU Publication, April 2010.
- Cass, D., Williams, B., Barker, G. – China and the World Trading System, Cambridge, 2003.
- CEBC – Investimentos Chineses no Brasil: Uma nova fase da relação Brasil-China, 2011.
- CEPAL Briefing Paper – Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean, 2010
- CRS, Report for Congress, Morrison, W., Labonte, M., China's Currency: an analysis of the economic issues, 1/10/2010.
- CNI, Observatório Brasil – China, 2011, Ano 4, Número 1, março 2011.
- Evenett, S. – US – Sino Currency Dispute: new insights from Economics, Policy and Law, Vox EU Publication, April 2010.
- FIESP, DEREEX – Comparação econômica entre Brasil e China e a agenda bilateral possível, 2010.
- FIESP, Raio-X das Relações Bilaterais Brasil – China, março 2011
- FGV, Carta CEMAP, abril de 2011.
- IPEA - Comunicados IPEA, nº 84 – Internacionalização das empresas chinesas: As prioridades do investimento direto chinês no Mundo, 2011.
- RENAI – Anúncios de investimentos chineses no Brasil (2003 – 2011), 2011.
- Peterson Institute, Policy Brief 10 – 2, Cline, W; Williamson, J., 2010 - Notes on Equilibrium Exchange Rates: January 2010.
- Peterson Institute, Policy Brief 11 – 5, Cline, W; Williamson, J., 2010 – Estimates of Fundamental Equilibrium Exchange Rates, may 2011.
- Thorstensen, V. – De Guerras Cambiais a Guerras Comerciais, Política Externa, Dez-Jan, Editora Paz e Terra, 2010
- Thorstensen, V. – Perfil da Política e dos Instrumentos de Comércio Internacional dos BICs (Brasil, China e Índia), IPEA, Nota Técnica, n. 3 DINTE, 2011
- Thorstensen, V.; Marçal, E.; Ferraz, L. – Impactos do Câmbio nos Instrumentos de Comércio Internacional: o caso das Tarifas, agosto de 2011, IPEA, Nota Técnica nº. 4, DINTE, 2011.