

I – Introdução

Os objetivos de estabilidade e previsibilidade das regras da OMC – Organização Mundial do Comércio, alcançados com o desenvolvimento do sistema internacional do comércio nos últimos sessenta anos, parecem estar comprometidos. O GATT foi negociado, no final da década de quarenta, no marco financeiro do padrão-ouro. Na década de setenta, depois de grave crise financeira, os principais parceiros internacionais passaram a adotar regimes de câmbio flutuante ou administrado e o comércio internacional voltou a crescer. Na década de oitenta, outra crise financeira foi resolvida com acordo entre as grandes potências. No entanto, a crise financeira de 2008 parece ser de difícil solução. Diversos países adotaram políticas de expansão monetária e de crédito para impedir a recessão, mas, dois anos depois, com a crise ainda não debelada, vários países partiram para políticas de ajuste opostas: uns decidiram por ajustes fiscais (membros da União Europeia), e outros por nova expansão monetária (EUA). Nesse quadro se diferencia a China, que desde o início da década, vem fixando sua moeda ao dólar. Para manter o câmbio competitivo, vários países decidiram intervir no mercado cambial (Japão, Brasil, Tailândia). O resultado é a criação de um quadro de guerras cambiais, tema que foi o centro da reunião do FMI de outubro de 2010. Mas a reunião acabou em impasse e o problema foi transferido para o G-20.

A primeira questão a ser analisada é que, em um mundo de taxas de câmbio flutuantes, 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 para não só reduzir seu déficit com a China, mas 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.

Economistas costumam discordar das causas e das teorias que explicam os fatos econômicos, mas existem várias estimativas de que o câmbio chinês está desvalorizado em relação ao dólar com valores que variam de 10% a 40%. Esta política, em parte, pode justificar o desempenho da China no comércio internacional nos últimos anos, transformando-a no maior exportador do comércio internacional. Em 10 anos, a China passou do sétimo ao primeiro lugar na classificação da OMC. Certamente tal desempenho merece elogios. A questão é de como e de que forma ele foi obtido.

A segunda questão a ser considerada é como guerras cambiais se transformam em guerras comerciais. A resposta é direta – câmbios desvalorizados criam subsídios a todas as exportações e, ao mesmo tempo, impõem barreiras tarifárias às importações.

Com política cambial de fixar sua moeda ao dólar desde o início de 2000 e novamente em 2008, a China está criando uma significativa distorção ao comércio internacional e tornando ineficazes todos os instrumentos de comércio negociados no âmbito do GATT/OMC. Tal acontece porque os instrumentos da OMC se baseiam 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 da China. 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 manipulações.

A entrada da China na OMC, no final de 2001, depois de um longo processo, foi ditada pela necessidade de estabilizar suas relações comerciais com o resto do mundo. Na verdade, 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. Para os membros da OMC, a entrada da China significava a abertura de um vasto mercado, e a garantia de que as regras existentes poderiam controlar a invasão dos produtos chineses. Em síntese, os interesses de ambos os lados estavam satisfeitos. Aqui se abre uma terceira questão: se a China tanto se beneficiou da OMC, qual o sentido de agora fragilizar a organização?

Na construção do sistema internacional do pós-guerra, a divisão de trabalho ficou assim negociada: problemas de balanço de pagamentos e câmbio com o FMI, liberalização do comércio com o GATT e depois com a OMC, e créditos para a reconstrução mundial com o Banco Mundial. Ora, o FMI, responsável pela supervisão da política cambial de seus membros, vem realizando consultas periódicas, no âmbito do Artigo IV de seu tratado constitutivo, sobre a competitividade das moedas. Seu mandato está no Parágrafo IV.1.iii que especifica que: cada estado membro deverá evitar a manipulação das taxas de câmbio de forma a ganhar vantagem competitiva desleal sobre outros membros. O problema é que o FMI não define o que seja manipulação das taxas de câmbio, apenas estabelece diretriz sobre manipulação, e não tem um mecanismo para fazer cumprir suas regras (*enforcement*), como a OMC, com o seu “tribunal diplomático-jurídico”, o Mecanismo de Solução de Controvérsias. Diante do sério problema de governança global com que se defronta o mundo, uma quarta questão deve ser levantada: se o FMI não consegue resolver o problema das guerras cambiais, que organização ou que grupo de países poderá resolvê-lo? E quando isto ocorrerá?

Enquanto o FMI e seus membros não conseguem solucionar o quadro atual de guerra cambial entre China e EUA, que já foi transformada em guerrilhas cambiais por inúmeros

outros países, uma quinta questão merece ser discutida: quais serão os efeitos das guerras cambiais no comércio mundial, que a cada dia passa a ser mais distorcido? Continuarão a OMC e seus membros a manterem posição de silêncio diante do gradual desmantelamento de todo seu sistema regulatório?

Na verdade, existem disposições na OMC que podem ser invocadas para proteger os membros afetados por guerras cambiais. Caberá a cada membro da OMC a decisão de como e quando utilizá-las.

O objetivo do presente artigo é analisar algumas dessas importantes questões, com ênfase sobre o papel da China como membro da OMC e o impacto da sua política cambial nos instrumentos do comércio internacional. As reflexões da autora sobre o papel da China na OMC foram objeto de análise apresentada no VII Fórum de Economia de 2010 da FGV-SP (Thorstensen, V., *A China como líder do comércio internacional e membro da OMC*). Diante da crescente discussão sobre os efeitos do câmbio no comércio, este artigo analisa as possíveis alternativas existentes no quadro regulatório da OMC para lidar com a questão.

II – A China como membro da OMC

Pelos dados da OMC, em 2009, a China apresentou exportações de US\$ 1,2 trilhão, passando a ser o líder mundial das exportações de bens, deslocando a Alemanha (US\$ 1,1 trilhão) e os EUA (US\$ 1,0 trilhão), que tradicionalmente figuravam nas primeiras posições das exportações. Nas importações, os EUA ainda lideraram o comércio internacional com US\$ 1,6 trilhão contra US\$ 1 trilhão da China e US\$ 900 bilhões da Alemanha. Quando comparado a 2000, a China exportava US\$ 250 bilhões e importava US\$ 225 bilhões, ocupando o sétimo e o oitavo lugar da classificação da OMC. Em 10 anos, a China multiplicou por 4,8 suas exportações e por 5,6 suas importações.

Esses números demonstram o papel do comércio internacional na estratégia de crescimento econômico da China e o profundo processo de ajuste pelo qual vem passando o país. A adesão da China à OMC, em novembro de 2001, 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 ao seio da organização que tem por objetivo básico a liberalização do comércio por meios de negociação de regras e supervisão de sua aplicação. Em síntese, os interesses foram satisfeitos dos dois lados: a China, porque necessitava da estabilidade e da previsibilidade das regras da OMC para que suas exportações não fossem discriminadas; e os demais membros da OMC, porque necessitavam das suas regras para se protegerem da invasão de produtos chineses.

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 se retirar 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.

Evolução do processo de transição da economia chinesa

Ao longo dos nove anos desde a acessão da China à OMC, avaliações periódicas foram realizadas durante as reuniões do Órgão de Revisão de Política Comercial (TPRB). Os relatórios do Secretariado da OMC apresentam importantes sínteses do processo de transição chinesa. Segundo o último relatório da OMC, de abril de 2010, a China tem dado continuidade ao processo de liberalização de seus regimes de comércio internacional e de investimento de forma gradual, mantendo a estabilidade econômica e social do país (TPR – China WT/TPR/S/230).

Alguns pontos merecem destaque:

O processo de transição de uma economia planejada para uma economia de mercado foi iniciado em 1978 e foi baseado na liberalização dos regimes de comércio internacional e de investimento.

A primeira reforma foi realizada no setor agrícola, com autonomia para os produtores e remuneração ligada à produção, o que permitiu ganhos significativos de produtividade. Tal reforma permitiu a abertura do setor a importações e liberou mão de obra para o setor da manufatura.

A segunda reforma foi a liberalização do comércio internacional e do investimento. Os principais pontos da reforma podem ser sintetizados em: privatização em larga escala da produção industrial antes dominada por estatais; liberdade de comércio para exportações e importações no que concerne às zonas econômicas especiais (zonas livres e zonas de alta tecnologia); e atração do investimento estrangeiro, concentrado em processamento para exportação, por incentivos fiscais em troca de tecnologia e canais de exportação. Como resultado, as empresas de capital estrangeiro, atualmente, já são responsáveis por 50% do comércio internacional da China e por 84% do comércio de bens processados.

As importações foram liberalizadas e as tarifas médias dos anos 80 passaram de cerca de 50%, para 15,6% em 2001 e 9,5% em 2009. Quotas de importação foram eliminadas em 2005. O comércio internacional de bens, incluindo exportações e importações, passou de 10% do PIB em 1978 para 44% em 2009. Os destinos mais importantes das exportações chinesas passaram a ser UE, EUA, HKC, Japão e as fontes de importação Japão, UE,

Coreia, Taipé Chinesa e EUA. A China tem grandes déficits comerciais com Taipé, Coreia e Japão, origem de seus componentes, e grandes superávits com EUA e UE, principais destinos de suas exportações.

A China é um dos maiores receptores de investimento estrangeiro no mundo, atingindo US\$ 108 bilhões em 2008, mas registrando queda em 2009. A China também passou a ser importante fonte de investimento estrangeiro com USD 52 bilhões em 2008, ocupando o 13º lugar no mundo. O fundo soberano da China, proveniente de suas vastas reservas, o *China Investment Corporation*, possui ativos da ordem de US\$ 200 bilhões.

A recessão iniciada em 2008 afetou o desempenho do país, mostrando sua dependência de crescimento baseada em exportações. As exportações chinesas, em 2009, caíram 16% e as importações 11%. Com a queda da demanda externa, criou-se excesso de capacidade em vários setores industriais como aço, alumínio e cimento, o que vem forçando queda de preços de exportação e causando sucessivos conflitos comerciais.

Diante da crise internacional, para compensar a queda da demanda externa, o governo chinês decidiu pela expansão da demanda interna, com um pacote de estímulo via aumento dos gastos do governo e de crédito. Reformas estruturais também foram iniciadas, incluindo saúde, educação, segurança social, mercado financeiro e de capitais. Para reduzir o peso da manufatura, reformas foram realizadas na área dos serviços, com a liberalização das restrições sobre o investimento estrangeiro, principalmente em telecomunicações e turismo, e expansão da agricultura, via subsídios à produção e redução da pesada taxa sobre a atividade agrícola.

Tema de acirrado debate internacional, o sistema de câmbio passou por várias mudanças de política. A primeira reforma foi realizada em julho de 2005, com a apreciação do renminbi em relação ao dólar em 21%, em 14% em relação ao yen e permanecendo inalterado em relação ao euro. Em setembro de 2008, o RMB passou a ser estável em relação ao dólar. Em 2010, no final de junho, diante das pressões de vários países, principalmente dos EUA, e diante das declarações do FMI de que sua moeda estaria “substancialmente desvalorizada”, o governo chinês informou a adoção de um regime mais flexível, de flutuação administrada, em forma de banda, para iniciar o processo de apreciação da sua moeda. De julho a outubro de 2010, a moeda chinesa foi valorizada em menos de 2%.

Desde o início de 2010, intensificou-se a discussão sobre o impacto do câmbio no desempenho do comércio internacional e levantou-se a questão sobre o papel do FMI como foro exclusivo da questão do câmbio, ou se tal questão também deveria ser discutida na OMC.

III - Os compromissos assumidos pela China na sua acessão à OMC

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 existência da organização. Os membros da organização visavam não só a 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 se beneficiar 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 se beneficiar 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 se comprometeu a aplicar ao seu comércio internacional os princípios básicos da organização:

- . 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, através de instrumentos considerados incompatíveis com tais regras. Até o momento atual, 16 disputas já foram abertas contra a China, e, por seu lado, a China já levou 7 disputas ao mecanismo (*WTO site*, *List of DSB panels*).

Protocolo de Acesso

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

. Administração do regime de comércio – Todas as regras da OMC, além das negociadas no Protocolo, deverão 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 deverá 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 estarão sujeitas às mesmas regras.

. Áreas econômicas especiais – A China notificará todas as áreas especiais, bem como toda a legislação pertinente. Produtos produzidos nessas áreas, ao entrarem no território aduaneiro chinês, serão submetidos aos direitos e taxas aplicadas às importações.

. Transparência – Somente a legislação sobre comércio publicada e notificada à OMC será aplicada. Será estabelecido um jornal oficial para a publicação dessas leis e determinado um ponto focal onde tal legislação poderá ser obtida por todos os membros da OMC.

. Revisão judicial – Deverão 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 deverão ter tratamento não menos favorável do que o acordado 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*) – Deverá ser liberalizado progressivamente o direito de comércio de modo que, após 3 anos da acesso, 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, tecidos de algodão.

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

. Medidas não-tarifárias – Deverão 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 – Deverá 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 deverão ser determinados pelas forças de mercado, e a prática de preços múltiplos deve ser eliminada, com exceção da lista anexada ao Protocolo.

. Subsídios – Deverão 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.

. Barreiras técnicas ao comércio e medidas sanitárias e fitossanitárias – Deverão 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 subsídios, membros da OMC, quando na comparação de preços entre o produto exportado e o mercado doméstico chinês, deverão 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. Tal 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 estiverem sendo importados por outros membros, em quantidades crescentes e em

condições de causar ou ameaçar causar perturbação no mercado desses membros, as partes deverão entrar em consultas e a China deverá tomar as ações devidas. Se as consultas não derem resultado, o membro afetado poderá limitar as importações até a eliminação da perturbação causada. Tal perturbação será verificada quando as importações crescerem rapidamente em termos relativos ou absolutos de modo a causar dano material à indústria doméstica. Depois de 2 ou 3 anos em vigor, conforme o crescimento tenha sido absoluto ou relativo, a China poderá suspender concessões equivalentes (por ex. elevar tarifas) se o membro não retirar a medida. Tais salvaguardas só poderão 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. Ao contrário do que se esperava, poucas salvaguardas foram aplicadas.

. Mecanismos de revisão – Todos os órgãos da OMC envolvidos nas negociações (16 comitês) estabelecerão mecanismos de revisões anuais para acompanhar a implementação do protocolo por um período de 8 anos e se reportarão ao Conselho Geral.

Impactos da acessão

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 acessão, 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 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 a 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 de porcentagens mais altas para apoios internos foram concedidas a outros países em acessão.

. Bens não-agrícolas – O processo de acessão 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 acessão 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 acessão 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 contra-facção, 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 dos 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 acessão da China. Por pressão dos países desenvolvidos, 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 incentivos 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), e que a China estava aplicando principalmente no caso da produção de aviões.

IV – O Política de Comércio Internacional da China

Depois de nove anos como membro da OMC, torna-se oportuna uma visão geral dos principais elementos da atual Política de Comércio Internacional da China. Uma análise detalhada foi realizada por ocasião da reunião do TPRB em abril de 2010 na OMC (WT/TPR/S/230).

Como membro da OMC, a China vem desempenhando papel de destaque no comércio internacional, bem como papel ativo na própria organização. Alguns pontos foram ressaltados no relatório:

- O objetivo declarado pela China para a sua Política de Comércio Internacional é o de acelerar a abertura da sua economia, estimular o comércio internacional e o seu desenvolvimento econômico.
- A China atualmente concede tratamento não-discriminatório (NMF) para todos os membros da OMC exceto para El Salvador, que não assinou o Protocolo de Acessão, e para alguns territórios da UE (Ceuta, Gibraltar e Melilla).
- Tarifas continuam a ser importantes medidas de fronteira. Em 2009, a tarifa aplicada média era de 9,5%, caindo em relação a 9,7% em 2007. Todos os valores consolidados são *ad valorem* e 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.

- Quotas tarifárias são aplicadas para certos produtos agrícolas (trigo, milho, arroz e açúcar), lã, algodão e fertilizantes que têm seu comércio administrado por empresas estatais. Tais empresas também controlam o comércio de tabaco, petróleo e seus derivados.

- Medidas não-tarifárias como licenças de importação e exportação 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 mandatórias. O Secretariado da OMC avalia que apenas 46% dos padrões nacionais são equivalentes aos padrões internacionais, o que pode criar barreira 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 minerais raros (*rare earth*) 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.

- Os instrumentos de defesa comercial têm sido utilizados com frequência contra importações chinesas por grande parte dos membros da OMC. Mais recentemente, a China começou a usá-los contra importações que considera desleais.

. Antidumping – A China é o país que mais recebeu medidas antidumping impostas por seus parceiros comerciais. Segundo dados do Banco Mundial, no período de 1/1981 a 7/2010, a China foi alvo de 820 investigações antidumping que resultaram em 570 medidas definitivas. Os países que mais iniciaram investigações antidumping contra a China foram: EUA (157), Índia (133), UE (130), Turquia (76), México (51), Argentina (69) e Brasil (47). Os setores mais afetados foram: químicos, metais e têxteis. Por outro lado, a China, no mesmo período, abriu 180 investigações e impôs 120 medidas contra

membros da OMC. Os países mais afetados no período de 1995 a 2010 foram: Coreia (32), Japão (31), UE (28), e EUA (28). O setor químico foi o mais afetado.

. Medidas compensatórias – A utilização do instrumento contra subsídios é menos frequente. No período de 2005 a 2009, foram iniciadas 35 investigações contra a China, a maioria realizada pelos EUA (24) e Canadá (6) contra importações de metais, aço e têxteis. Por seu lado, no mesmo período, a China abriu 3 investigações contra importações de produtos agrícolas, automóveis e aço.

. Salvaguardas especiais – O instrumento de salvaguardas especiais foi um dos pontos mais sensíveis de negociação do protocolo de Acesso. Diante da forte rejeição da China ao tema e de ameaças explícitas das autoridades chinesas aos países que delas fizessem uso, poucos membros acabaram por utilizá-las, preferindo o instrumento do antidumping. Desde 2002, apenas 4 medidas de salvaguardas especiais foram aplicadas contra produtos chineses: Índia contra importações de soda cáustica e alumínio, EUA contra pneus de automóveis e caminhões e Turquia contra plástico (PVC).

- O regime de propriedade intelectual vem passando por significativas reformas, depois que vários painéis foram abertos na OMC contra a China, alegando violações aos compromissos assumidos. O governo chinês vem reforçando o quadro legal de proteção e promovendo a inovação como estratégia de desenvolvimento.

- A China não é signatária dos Acordos de Compras Governamentais, mas negociações estão em processo desde 2007. Também não concedeu abertura desse mercado nos acordos bilaterais ou regionais que tenha assinado. Da mesma forma, não é signatária do Acordo sobre Aeronaves Civis. O país, não obstante, faz parte do Acordo sobre Tecnologia da Informação desde 2003, o que significa a aplicação de tarifas nulas para uma parte significativa de bens de informática e seus componentes.

- A China, até julho de 2010, participou ou participa em 23 disputas no âmbito do mecanismo de solução de controvérsias: 16 como demandada e 7 como demandante, sendo terceira parte em 20 outras.

Os membros que abriram disputas contra a China foram ou são atualmente: EUA (8), UE (3), Canadá (2), México (2), Guatemala (1). As medidas contestadas: taxa de valor adicionado (VAT) preferencial para circuitos integrados domésticos; medidas sobre importações de autopeças; incentivos fiscais a 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 prestado por empresas estrangeiras; doações e empréstimos preferenciais a produção de marcas chinesas; medidas de restrição à exportação de insumos básicos de origem chinesa; e medidas antidumping adotadas pela China sobre aço importado da UE.

A China, por sua vez, abriu painéis contra: EUA (5) e UE (2). As questões levantadas 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

contra a importação de frango chinês; medidas antidumping da UE contra material de fixação chinês; elevação de tarifas contra a importação de pneus chineses; e medidas antidumping por parte da UE contra calçados chineses.

- A China passou a ser ativa participante de acordos regionais ou bilaterais de comércio, com o objetivo de aumentar a parcela desse comércio preferencial da base atual de 30% das exportações totais e 25% das importações totais, como forma complementar da sua estratégia internacional. É membro da: APEC (Ásia-Pacífico) desde 1991, região que corresponde a 69% de suas exportações e 62% de suas importações; ASEM (Ásia e Europa); e ASEAN+3 (ASEAN + China, Japão e Coreia). A China tem acordos de livre comércio com a ASEAN e com o CAFTA, assinado em 2003, com progressiva eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias, incluindo bens, serviços e investimentos. Tem ainda acordos preferenciais com Índia, Bangladesh, Coreia, Laos e Sri Lanka, o APTA. Tem acordos bilaterais com: Hong Kong China, Macao Chinesa, Chile, Nova Zelândia, Paquistão, Peru e Cingapura. Estão em negociação acordos com Austrália, Costa-Rica, Países do Golfo, Islândia e Noruega. 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 de menor desenvolvimento relativo (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 bi em 2009.

- Em relação à transparência, a legislação chinesa é considerada complexa e opaca. Mas a China continua a adotar uma série de medidas com o objetivo de aumentar a transparência de suas políticas e práticas, incluindo legislação antimonopólios (primeira sobre concorrência), imposto de renda para empresas (tratamento não diferenciado), patentes, alteração da taxa de valor adicionado (de produtor para consumidor), e abertura de informações do governo. Foi estabelecida uma plataforma com toda a legislação existente e um ponto de consulta no Ministério do Comércio (MOFCOM).

- 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 (FIEs). 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 (FIEs) e domésticas, e o imposto sobre valor adicionado (VAT) está sendo modificado de base da produção para base no consumo.

- A Política Industrial é defendida como forma do governo “guiar” o desenvolvimento de certos setores, dentre os quais 10 setores de manufatura identificados em 2009 para

contrabalançar a crise mundial. Empresas estatais também receberam estímulos durante a crise, bem como melhor acesso a crédito.

V – Interesses defendidos pela China na Rodada de Doha

Desde sua acessão, a China vem exercendo papel de destaque como membro da OMC. Apesar de atuação considerada discreta nos órgãos regulares, com exceção do Comitê sobre Antidumping, onde defende com vigor suas exportações, a presença chinesa se faz sentir com maior peso nos órgãos negociadores da Rodada de Doha, ciclo de novas negociações sobre o comércio iniciado em 2001. A China vem participando ativamente nas negociações e apresentando diversas propostas.

. Bens não-agrícolas – Os interesses defendidos pela China são relacionados à abertura de novos mercados, não só de PDs como também dos PEDs. Defende a consolidação de todas as tarifas dos PEDs, a redução de picos tarifários (3 vezes a média das tarifas) e de escalada tarifárias (tarifas mais altas para produtos finais do que para insumos), bem como a conversão de tarifas específicas (US\$ ou Euros/unidade), fatores que são considerados pela China como entraves ao comércio internacional. A China propôs uma fórmula própria para a redução da tarifas, variante da fórmula suíça, mas com coeficiente específico para reduzir picos tarifários. Defende também flexibilidades para os PEDs e tratamento para os países de acessão recente (RAMs), dentro dos quais se inclui. A China apoiou a proposta ABI (Argentina, Brasil e Índia) de fórmula com coeficientes múltiplos dependendo da média das tarifas de cada membro.

. Agricultura – A China foi um dos membros fundadores do G-20, grupo de países com fortes interesses na reforma da agricultura dos PDs, e que se transformou em interlocutor privilegiado nas negociações agrícolas da Rodada, ao se contrapor às propostas pouco satisfatórias da UE e dos EUA com relação a acesso a mercados e reduções dos apoios agrícolas. Defende posições ofensivas contra os PDs, mas flexibilidade para os PEDs, dentre as quais para os países de acessão recente.

. Serviços – A China defende maior abertura aos mercados, não só via compromissos específicos por segmentos, mas também com a redução ou eliminação das exceções à cláusula de não-discriminação entre países, prevista no Acordo de Serviços como temporária. A China também propõe a extensão dos compromissos em Modo 4 – de movimento de pessoas para a prestação de serviços, ponto defendido pela Índia e Brasil e grande número de PEDs, e que se baseia na possibilidade de imigração temporária de mão de obra especializada e mais competitiva para os PDs, mas que encontra forte resistência de tais países, sempre com problemas de imigração ilegal.

. Acordos regionais de comércio (RTAs) – A China defende proposta em favor de regras mais claras para a formação de acordos regionais, bem como a definição de velhos conceitos que ainda não foram definidos, como para o significado da parte do comércio que deve ser integrada em cada acordo, do prazo para a formação do acordo e o significado das restrições ao comércio que devem ser desmanteladas entre as partes. Posicionou-se contra qualquer tentativa, como proposto pelos países ACP (África, Caribe

e Pacífico), de se criar uma nova categoria de PEDs em processo de integração com os PDs, afirmando que outra classificação além dos PMDRs, já prevista na OMC, seria não-autorizada na OMC, economicamente não-factível e politicamente arriscada. Declara seu apoio a Cláusula de Habilitação para os PEDs, especificamente criada para dar a flexibilidade ao processo de integração entre eles.

. Antidumping – Como país que se converteu em alvo preferido de medidas antidumping de PDs e também de PEDs, a China é grande defensora de alterações do Acordo de forma a torná-lo mais previsível e menos aberto a formas discricionárias de aplicação. Propõe esclarecimento e aperfeiçoamento em vários conceitos existentes nesse Acordo, que tem por objetivo determinar um direito contra práticas de se exportar bens com preços abaixo dos preços praticados no país exportador. Tais conceitos são: produto sob investigação; proporção da indústria que deve apoiar a abertura de investigação; situações particulares de mercado para uso de regras especiais; construção de valor normal (preço de comparação no mercado doméstico); construção do preço de exportação; determinação de dano; causalidade entre dumping e dano; ameaça de dano; proibição do zerar margens negativas ao invés de deduzi-las da soma no cálculo da média do valor de dumping (*zeroing*) como defendido pelos EUA; tratamento de partes afiliadas; acordos de preço para o encerramento da investigação; revisões de medidas; conceito de economias de mercado; tratamento especial e diferenciado; aplicação do menor entre as margens de dumping e de dano; e prazo para o fim da medida.

. Facilitação de comércio – A China tem trabalhado ativamente nas negociações de um acordo com objetivo de tornar as medidas praticadas pelas autoridades aduaneiras menos pesadas e discricionárias. Tais medidas estão relacionadas à liberdade de trânsito de bens entre países, taxas aplicadas nos serviços aduaneiros, e transparência de legislações e de processos relativos ao comércio internacional.

VI – A questão do cambio e seu impacto sobre o comércio

As discussões sobre os impactos do cambio no comércio assumiram grande destaque no momento atual. Estimativas do valor da desvalorização do renminbi em relação ao dólar variam significativamente.

O FMI, 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 cambio é realizada somente por meio de políticas que tenham o propósito, e realmente afetem, o nível da taxa de cambio”. Ainda, “que a manipulação da taxa de cambio 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).

O relatório do FMI, de julho de 2010, no âmbito das Consultas do Art. IV da China, afirma que: “*Staff believe that the renminbi remains substantially below the level that is consistent with medium term fundamentals*” (IMF, Country Report 10/238, July 2010, p.19). Na época da divulgação do relatório, a diretoria do Fundo não chegou a consenso sobre a questão, diante da forte reação do governo chinês. O relatório foi divulgado sem os números estimados pelo Secretariado, mas esses números foram vazados para a imprensa como ao redor de 25%. 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 cambio de equilíbrio fundamental (FEER em inglês), que calcula o desvio da taxa de cambio 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) e 24% (6/2010) - W.Cline e J. Williamson, Petersen Institute.
- 50% - N. Ferguson, Harvard University, 10/2009.

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).

Vários autores sugerem que a questão seja levada à OMC, uma vez que uma moeda desvalorizada significa um subsídio para as exportações e uma tarifa 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. Até o momento atual, a OMC, isto é, seus membros, têm se recusado a discutir tal questão.

No entanto, existem várias alternativas a serem exploradas e que estão sendo discutidas pelos especialistas na área. Duas alternativas estão abertas no próprio acordo do GATT. Essas alternativas implicam na 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 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 (*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 quebras (*infringements*) da letra de qualquer Artigo do GATT por ação do câmbio não devem ser consideradas 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 na 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 importador:

- 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 (Art.1 e 8). Caso a valoração aduaneira não puder ser feita pelo valor da transação, o valor de 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 provisões 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 sobre os 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 feito legalmente como contingente 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 à 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 devem permitir ajustes de preço das exportações que reflitam movimentos sustentáveis da moeda no período da investigação. No caso da China, que pratica cambio 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 antisubsídios, 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.

- Salvaguardas transitórias para produtos específicos estão previstas no Protocolo de Acesso da China à OMC. Nos casos em que produtos chineses estão sendo importados em quantidades crescentes ou em condições que possam causar ou ameaçar causar ruptura do mercado (*market disruption*) dos produtores domésticos de produtos similares ou diretamente competitivos, o membro afetado pode pedir consultas com vistas a uma solução satisfatória, incluindo aplicação de medidas no âmbito do Acordo de Salvaguardas. Tais medidas podem incluir elevação de tarifas ou estabelecimento de quotas.

Ruptura de mercado deve existir quando importações de um artigo similar ou diretamente competitivo com artigos produzidos pela indústria doméstica estão crescendo rapidamente, de forma absoluta ou relativa, de modo a ser uma causa de dano material ou ameaça de dano à indústria doméstica. A determinação de existência de ruptura deve considerar fatores objetivos, tais como volume da importação e efeitos da importação sobre preço e a indústria doméstica.

A aplicação dessas salvaguardas deve terminar 12 anos após a acessão da China à OMC, isto é, em dezembro de 2013. Apesar de previsto no Protocolo de Acessão, esse instrumento só foi utilizado quatro vezes: Índia (2), Turquia e EUA. Esse uso limitado pode ser explicado pela postura de confronto da China diante do membro utilizador. No entanto, é um instrumento que faz parte da OMC e foi aceito por todos os seus membros, inclusive pela China.

Apesar de, até o momento, apenas quatro países terem utilizado esse instrumento contra importações chinesas, diante da reação do próprio governo chinês, ele consta do Protocolo de Adesão e foi acordado por todos, inclusive pela China. O forte crescimento das importações chinesas no Brasil e o evidente efeito de desindustrialização em determinados setores industriais justificam seu uso pelo Brasil.

- 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 preferencias, quanto para as não-preferencias. Ajustes podem ser usados na fórmula com a escolha de cálculo baseado no valor importado ou no valor adicionado localmente.

Em síntese, apesar da 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 dos acordos da OMC dispõem de diversos instrumentos que podem ser levantados pelos membros afetados pela atual guerra cambial.

VII – O comércio internacional entre China e Brasil

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 2009, tais exportações atingiam US\$ 20,2 bilhões e 13% do total. No primeiro semestre de 2010 chegaram a US\$ 13,5 bilhões. Do lado das importações, em 2000, o Brasil importou US\$ 1,2 bilhão, representando 2% do total. Já em 2009, esse valor chegou a US\$ 15,9 bilhões e 12% do total. No primeiro semestre de 2010 atingiram US \$10,8 bilhões. Durante 7 desses 10 anos, o saldo foi positivo para o Brasil, mas apresentou déficits em 2007 e 2008, voltando a ser positivo em 2009, ano de forte contração do comércio internacional.

Os dados do comércio Brasil e China estão sendo acompanhados, em detalhes, pelo Observatório Brasil – China da CNI (2009 e 2010). Alguns pontos merecem destaque:

- Exportações do Brasil para a China

A composição da pauta de exportação brasileira para a China vem se concentrando em produtos básicos. Em 2000, os produtos básicos representavam 68% da pauta e em 2009 chegaram a 77%. Em 2009, os capítulos mais relevantes foram minérios (36%), oleaginosas (31%) e combustíveis minerais (7%), que juntos responderam por 74% das exportações brasileiras. Outros itens foram: pasta de madeira (5%), ferro e aço (5%). Tal pauta é semelhante ao ano de 2008, acrescido do item óleos e gorduras (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%. A participação de alguns capítulos tem representação significativa no total das importações chinesas, como fumo (46%), oleaginosas (35%), preparação de hortícolas e frutas (21%), minérios (19%) e pasta de madeira e celulose (12%).

- Importações do Brasil provenientes da China

Do lado das importações brasileiras originadas na China, em 2009, a participação de manufaturados apresentou aumento, atingindo 98% contra 91% em 2000. Apesar da desaceleração do comércio em 2009, os capítulos mais relevantes da pauta foram: máquinas e aparelhos elétricos (33%), caldeiras e máquinas mecânicas (20%), químicos orgânicos (7%).

As importações apresentam tendência de diversificação. Os produtos que mais cresceram nos últimos 7 anos, com altas taxas anuais de crescimento no período de 2003 a 2009 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%), borracha (58%).

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

Outros dados interessantes apresentados no Observatório Brasil China da CNI dizem respeito à crescente presença chinesa nos mercados dos EUA, Argentina e México. A participação das exportações chinesas no mercado dos EUA atingiu 19% das compras totais americanas, contra 16% em 2008, e 9% em 2001, retomando trajetória de crescimento desde 2001, com exceção a 2008. A participação do Brasil na pauta de importações dos EUA cresceu de 1,27% em 2001 para 1,45% em 2008, mas caiu para 1,29% em 2009. Pode ser observada queda da participação brasileira e crescimento da chinesa em produtos siderúrgicos, aeronaves e calçados.

A participação das exportações chinesas no mercado da Argentina cresceu de 25,7% em 2001 para 30,5% em 2009, atingindo seu pico em 2005 com 36,4%. A participação do Brasil cresceu de 5,3% em 2001 para 12,4% em 2009. Observa-se 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 2,3% em 2001 para 13,7% em 2009. A participação do Brasil ficou estável, com 1,2% em 2001 e 1,5% em 2009. Pode ser observada perda de participação do Brasil no setor de automóveis e crescimento da China.

Os instrumentos da Política de Comércio Externo entre Brasil e China

Diante da evolução do comércio entre Brasil e China, a questão que deve ser levantada é a de como o quadro regulatório da OMC e os instrumentos de comércio ali previstos podem ser usados pelo Brasil, não só para ampliar a participação de seus produtos no mercado chinês, mas também defender o mercado brasileiro de práticas de exportações chinesas consideradas inconsistentes com os acordos negociados.

- Exportações

Do lado das exportações brasileiras, apesar das tarifas consolidadas e aplicadas da China estarem próximas e a média tarifária estar em torno de 15% para produtos agrícolas e 9,5% para produtos não agrícolas, alguns produtos de interesse do Brasil 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.

- Importações e medidas de defesa comercial

Do lado das importações de produtos chineses, os instrumentos mais utilizados são os relativos à defesa comercial. Tais instrumentos, regulados pela OMC, compreendem medidas antidumping, medidas compensatórias e salvaguardas. Medidas antidumping podem ser utilizadas quando importações chegam ao país com preços abaixo do valor normal de venda no mercado doméstico do país exportador. Medidas compensatórias podem ser usadas contra importações subsidiadas pelos governos do país exportador. Em ambos os casos, o país aplicador da medida precisa comprovar dano à indústria local. A maioria dos países prefere aplicar medidas antidumping porque elas atingem diretamente as indústria ou empresas exportadoras nos seus respectivos países produtores ou exportadores. Já medidas compensatórias são dirigidas contra os governos responsáveis pelo subsídio, o que pode tornar sua aplicação em uma questão política de difícil solução.

Segundo dados do MDIC, no Brasil, do total de 136 processos de investigação antidumping por produtos, abertos pelo DECON/MDIC até julho de 2010, 35% dos casos se referem a importações provenientes da China. Dos casos investigados, 27 terminaram

com imposição de direito, 10 foram concluídos sem imposição de direitos, 10 continuam sob investigação (3 revisões) e 26 casos permanecem com direito em vigor.

Os produtos afetados com direitos antidumping são: imã de ferrite, carbonato de bário, magnésio em pó, magnésio metálico, garrafa térmica, cadeado, ventilador de mesa, ferro de passar, talhas manuais, chapas de alumínio, armação de óculos, pedivelas para bicicletas, brocas de encaixe, escovas de cabelo, alto falantes, PVC, lápis de mina, glifosato, eletrodos de grafite, fios de viscosa, fibras de viscosa, pneus de carga, pneus de automóveis, calçados, seringas descartáveis, e alho.

Os produtos sob investigação são: canetas esferográficas, cobertores, ímãs de ferrite, carbonato de bário, magnésio em pó, objetos de mesa de vidro, malhas de viscosa, rebitadores manuais, vidros planos e garrafas térmicas.

Dos produtos com imposição de direitos antidumping ou sob investigação, a grande maioria representa produtos específicos, de restrito efeito econômico nas cadeias produtivas. Efeitos mais significativos no desempenho setorial podem ocorrer na indústria de calçados, na têxtil, químico, plásticos e fertilizantes. Uma questão a ser analisada é saber se o Brasil aplica mais ou menos instrumentos de defesa comercial que outros membros da OMC.

Como já examinado, pelas estatísticas do Banco Mundial, no período de 1980 a 2010, o número de investigações e direitos adotados contra a China somou 820. Desses, os EUA lideram com 157, a Índia com 133, a UE com 130, a Turquia com 76, a Argentina com 69, México com 51, e o Brasil, em sétimo lugar, com 47. Os dados indicam que o Brasil utiliza relativamente pouco esse instrumento de defesa comercial.

O Brasil já se utilizou de outro instrumento de defesa comercial contra a China, o relativo a salvaguardas, como previsto no Acordo sobre Salvaguardas da OMC. Por esse instrumento, em casos de surtos de importação que estejam causando sério prejuízo à indústria doméstica, o Acordo prevê o aumento de tarifas ou a imposição de quotas, por um período suficiente de tempo para a reorganização da indústria afetada, sobre todos os países exportadores. Apesar de pouco utilizado pelo Brasil, o instrumento de salvaguarda foi bem explorado no caso do setor de brinquedos.

Os impactos do câmbio para o Brasil

O mais sério problema a ser enfrentado pelo Brasil em relação à China está relacionado ao câmbio. Partindo-se de estimativas de que o câmbio chinês está desvalorizado em relação ao dólar em torno de 25% (Peterson Institute, 2010), e que o real está valorizado em relação ao dólar de 15% (Peterson Institute, 2010), o diferencial do câmbio se eleva a 40%. Com esse valor, estamos diante de um cenário preocupante: as exportações brasileiras para o mercado chinês acabam sendo afetadas na sua competitividade quando comparadas com os demais exportadores, o que em parte explica a concentração da pauta brasileira e, de outro lado, nenhum instrumento de defesa previsto pela OMC pode ser

usado eficazmente, porque os fluxos de comércio e os valores das medidas de antidumping, medidas compensatórias e salvaguardas não podem ser ajustadas.

No caso do Brasil, e diante da séria ameaça causada pela longa desvalorização cambial chinesa, os empresários podem discutir com as autoridades brasileiras todas as opções de defesa compatíveis com as regras da OMC: i) elevação de tarifas até os tetos consolidados; ii) aplicação de direitos antidumping provisórios que podem ser aplicados em 3 meses e depois confirmados quando do término das investigações; iii) exigência de conformidade com normas e padrões técnicos e fitossanitários no mesmo nível de exigência que os aplicados à indústria nacional; e iv) aplicação de métodos de correção da valoração aduaneira, uma vez que o valor da transação obtido via fatura não pode ser considerado valor realmente pago pelo bem.

Com o agravamento do problema cambial, e diante da dificuldade política do FMI em lidar com a questão, o Brasil pode optar pela utilização do mecanismo da salvaguarda transitória incluído no Protocolo de Acesso da China à OMC. O prazo para seu uso termina em 2013.

Alternativa a ser explorada, no âmbito da legislação brasileira, é o Decreto 4732 de 10/06/2003 que define as funções da Camex. Dentre elas, compete à Camex (Art. 2-XIV) “fixar as alíquotas do imposto de importação”, atendidas as condições estabelecidas na Lei 3244 de 14/08/1957. Ora, essa Lei, assinada pelo Presidente Kubitschek, determina que “a alíquota de um produto poderá ser alterada dentro dos limites máximos do respectivo capítulo” (Art 3-e), quando relativa a produto de “país que desvalorizar sua moeda ou conceder subsídio à exportação de forma a frustrar os objetivos da tarifa”. Esse instrumento permite assim a elevação da tarifa e está dentro da competência da própria Camex.

VIII – Conclusões

A entrada da China na OMC, bem como sua atuação como membro pleno da organização já demonstram o impacto desse país no principal foro de negociações e supervisão das regras do comércio internacional. Após um longo e difícil processo de acesso que trouxe impactos profundos para a sua economia interna, a partir da transformação de um regime planejado para um regime de mercado, a China passou a utilizar todas as regras da OMC para conquistar mercados no exterior e atrair investimentos para reforçar sua economia interna. Mais importante ainda, a China tem buscado usar as regras estabelecidas para estabilizar as relações com o resto do mundo de forma a impedir que seja tratada de forma discriminada.

Torna-se evidente que a China, ao longo dos anos, vem ocupando espaço cada vez mais abrangente em todos os foros da OMC. No entanto, é pouco clara a razão que está levando a China a desconstruir o mesmo sistema de comércio que foi fundamental para seu desenvolvimento.

Com relação ao comércio bilateral Brasil – China existe um quadro de desequilíbrio persistente entre a magnitude e a composição das pautas do comércio entre os dois países. Ao mesmo tempo em que o Brasil vem concentrando suas exportações em produtos de menor valor agregado, a China vem diversificando suas exportações e ganhando mercados em parcela significativa dos setores de maior valor agregado.

A questão que se coloca é a de como a OMC e as regras do comércio internacional, negociadas multilateralmente, podem ser utilizadas para sanar tal desequilíbrio. O único instrumento utilizado com certa frequência é o de defesa comercial – o antidumping. Mesmo assim, perto de outros membros da OMC, o Brasil tem usado tal instrumento contra a China de forma contida, quando comparado com outros membros da organização. Na verdade, mesmo os instrumentos de defesa, que são baseados em valores de fluxos de comércio e porcentagens, acabam sendo distorcidos pela questão do persistente desequilíbrio cambial. Sendo assim, cabe ao Brasil analisar outros instrumentos de defesa comercial existentes na OMC.

Este é o grande dilema a ser enfrentado pelo Brasil ao definir sua política em relação à China. O grande desafio será de definir uma política que busque encontrar equilíbrio entre oportunidades e custos. Do lado das exportações brasileiras para a China, estaremos enfrentando a perda de um mercado de grandes proporções, por falta de competitividade. Do lado das importações chinesas, a entrada descontrolada de uma gama alargada de produtos pode significar a desindustrialização do parque produtivo já instalado e o aumento do desemprego de uma mão de obra já qualificada.

Mas o problema de enfrentar a China não é só do Brasil. Os EUA, ao selecionarem uma política de expansão monetária para sair da fase de recessão atual, também partiram para uma política de desvalorização cambial como forma de alavancarem suas exportações e diminuir seu déficit em relação a China. O problema é que tal política agrava o impacto do cambio no comércio de muitos outros países.

O que os membros da OMC e do FMI têm se recusado a admitir é que o quadro de guerra cambial entre China e EUA está minando os alicerces de todo o quadro regulatório do comércio internacional, baseado em fluxos de comércio convertidos em dólares, tarifas e medidas de defesa calculadas em porcentagens.

A questão cambial não pode ser apenas discutida nas reuniões a portas fechadas do FMI, mas deve ser analisada seriamente na própria OMC, uma vez que impacta diretamente todo o comércio internacional. Ou os efeitos dos desequilíbrios do cambio são equacionados na OMC, ou as guerras cambiais acabarão por se converter em guerras comerciais, que terminarão por abalar todo o sistema multilateral do comércio. A guerra cambial entre China e EUA vem afetando o balanço de interesses de muitos outros membros, que não poderão assistir impassíveis, por muito mais tempo, o desenrolar dos acontecimentos.

Com ou sem decisões sobre políticas cambiais no âmbito do FMI ou do G-20, no mundo atual de câmbios flutuantes, é tempo da OMC iniciar as discussões sobre os efeitos do

cambio nas regras do comércio, no âmbito de um novo acordo multilateral, o *Agreement on Trade Related Aspects on Exchange Rates* – TRER. Uma possível solução seria a negociação de um tipo de serpente cambial, onde 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 cambio fora dessa banda implicariam na autorização da OMC para que os países afetados reajustassem os fluxos de comércio que são a base da aplicação das regras da organização.

Diante das dificuldades enfrentadas para se concluir a Rodada de Doha no âmbito da OMC, e diante do agravamento do quadro de guerra cambial sem uma solução a curto e médio prazo, pode-se indagar se será possível concluir a Rodada sem a negociação de algum mecanismo de neutralização dos efeitos do cambio no comércio.

Vera Thorstensen é professora e pesquisadora da Escola de Economia de São Paulo da FGV e Coordenadora do Centro do Comércio Global e do Investimento. Foi assessora econômica da Missão do Brasil em Genebra de 1995 a julho de 2010. As opiniões defendidas neste artigo são de inteira responsabilidade da autora.

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).
- World Bank, 2004 – China and the WTO.
- IMF, 2010, Country Report 10/238, People’s Republic of China: 2010 Article IV Consultation, Staff Report, July 2010.
- Abbott, F. (ed), 1998 – China in the World Trading System, Kluwer.
- Bergsten, F., 2010, 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., 2003 – China and the World Trading System, Cambridge.
- CRS, Report for Congress, Morrison, W., Labonte, M., China’s Currency: an analysis of the economic issues, 1/10/2010.
- CNI, Observatório Brasil – China, 2010, Ano 3, Número 1, Outubro/Dezembro 2009 e Ano 3 Número 2, Janeiro/Março 2010.
- Evenett, S., 2010. US – Sino Currency Dispute: new insights from Economics, Policy and Law, Vox EU Publication, April 2010.
- Peterson Institute, Policy Brief 10 – 2, Cline, W; Williamson, J., 2010 - Notes on Equilibrium Exchange Rates: January 2010.
- Thorstensen, V., 2010 – A China como líder das exportações mundiais e membro da OMC, VII Forum de Economia da FGV-SP, incluído no site do Forum.