

Consequências do reconhecimento da China como economia de mercado

Abrão M. Árabe Neto e Fabrizio Sardelli Panzini

1. ANTECEDENTES: O RECONHECIMENTO DA CHINA PELO BRASIL

Em 12 de novembro de 2004, os governos de Brasil e China assinaram o “Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Matéria de Comércio e Investimento”, mediante o qual o Brasil reconheceu o status da China como economia de mercado.¹ A decisão, no entanto, não chegou a ser internalizada no ordenamento jurídico brasileiro, e, portanto, ainda não tem efeitos concretos.

Em 15 de abril de 2010, por ocasião da visita do presidente Hu Jintao ao Brasil, os governos de ambos os países assinaram o Plano de Ação Conjunta (PAC), pelo qual acordaram “fortalecer ainda mais o diálogo sobre a implementação do reconhecimento da China como economia de mercado e a empreender os melhores esforços para explorar medidas concretas para esse fim.” Nesse sentido, o Brasil manifestou estar “comprometido a tratar a questão de maneira expedita.”²

Abrão M. Árabe Neto é coordenador de Defesa Comercial do Departamento de Relações Internacionais e Comércio Exterior (Derec) da FIESP e doutorando em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo;

Fabrizio Sardelli Panzini é coordenador de Análise Econômica do Comércio Exterior do Derec da FIESP e mestrando em Economia Política pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

¹ Memorando de entendimento entre a República Popular da China e a República Federativa do Brasil sobre cooperação em matéria de comércio e investimento.

² Plano de Ação Conjunta entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República Popular da China, 2010-2014. Nota à Imprensa nº 205, art. 5.5. Ministério de Relações Exteriores.

Por iniciativa da delegação chinesa, o assunto voltou a ser discutido durante a viagem oficial da presidente Dilma Rousseff para a China no começo deste ano. Por meio do Comunicado Conjunto firmado entre os dois governos em 12 de abril de 2011, o Brasil “reafirmou o compromisso de tratar de forma expedita a questão do reconhecimento da China como economia de mercado nos termos estabelecidos no Plano de Ação Conjunta 2010-2014.”³

Assim sendo, embora o reconhecimento político da China como economia de mercado ainda não gere efeitos jurídicos no Brasil, verifica-se que o tema tem sido recorrente na agenda política e econômica bilateral. A constante reivindicação do governo chinês pela efetiva implementação de seu tratamento como economia de mercado, associada ao reiterado compromisso brasileiro de abordar a questão de forma expedita, torna oportuno o exame sobre as potenciais

consequências dessa decisão para o Brasil.

2. COMPETÊNCIA PARA O RECONHECIMENTO NO BRASIL

Segundo a Constituição Federal, a aprovação de atos internacionais pelo Congresso Nacional somente é necessária em relação aos acordos que imponham encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, assim entendidos aqueles que acarretam a geração de despesas ou financiamentos.⁴ Nos demais casos, portanto, o presidente da República possui competência para celebrar acordos internacionais sem a anuência do Congresso.⁵

Em se tratando do reconhecimento de um país como economia de mercado, para fins de defesa comercial, o Brasil tem se utilizado exclusivamente de ato do Poder Executivo, por meio de circular da Secretaria de Comércio

Exterior (Secex), do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).⁶

Nesse sentido, é possível verificar o ato de reconhecimento pela Secex dos seguintes países como economia de mercado: (i) Rússia;⁷ (ii) Ucrânia;⁸ (iii) Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Polônia e República Tcheca;⁹ e (iv) Bulgária e Romênia.¹⁰

A decisão da Secex pode ser antecedida por recomendação do Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior (Camex), cuja composição interministerial permite discussão mais ampla e multifacetada do tema,¹¹ como verificado no reconhecimento da Ucrânia, em 2007.¹²

Portanto, o entendimento predominante no governo brasileiro é que o reconhecimento de um país como economia de mercado não impõe compromissos gravosos ao patrimônio nacional, sendo

³ Comunicado Conjunto entre a República Federativa do Brasil e a República Popular da China - Pequim, em 12 de abril de 2011. Nota à Imprensa nº 150, par. 6. Ministério de Relações Exteriores.

⁴ AGU. Parecer do advogado geral da União. Parecer/AGU/AM-02-00, Anexo ao Parecer nº GM-011.

⁵ A Constituição determina a competência exclusiva do Congresso para resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional (art. 49, I). Ademais, estabelece a competência privativa do presidente da República, sujeita a referendo do Congresso, para a celebração de tratados, convenções e atos internacionais (art. 84, VIII).

⁶ Decreto nº 7.096, de 4 de fevereiro de 2010, Anexo I, art. 15.

⁷ Circular Secex nº 33, de 9 de maio de 2003.

⁸ Circular Secex nº 16, de 21 de março de 2007.

⁹ Circular Secex nº 89, de 18 de dezembro de 2008.

¹⁰ Circular Secex nº 32, de 10 de junho de 2009.

¹¹ A Camex é composta pelos titulares de sete ministérios: (i) MDIC; (ii) Fazenda (MF); (iii) Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG); (iv) Relações Exteriores (MRE); (v) Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); (vi) Desenvolvimento Agrário (MDA); e (vii) Casa Civil (CC).

¹² Governo brasileiro decide reconhecer Ucrânia como economia de mercado. 01/03/2007. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/noticia.php?area=1¬icia=7385>. Acesso em 14/07/2001.

suficiente sua declaração por ato do Poder Executivo.

Referido entendimento chegou a ser contestado no Congresso, por meio de projeto para sustar o memorando de entendimento assinado em 2004 com a China, sob a justificativa de que o Executivo teria extrapolado sua competência ao não submetê-lo ao crivo do Legislativo.¹³ Todavia, o projeto foi rejeitado pelo relator na Comissão de Relações Exteriores da Câmara e, posteriormente, retirado da pauta a pedido do próprio autor.

3. CARACTERÍSTICAS DE UMA ECONOMIA DE MERCADO

A Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD) define economia de mercado como a economia na qual as forças de mercado determinam, de maneira preponderante, os níveis de produção, consumo, investimentos e poupança sem intervenção do governo.¹⁴

Em contraste, uma economia que não é de mercado é descrita como aquela na qual o governo procura determinar,

em larga escala, a atividade econômica por meio de planejamento central. Assim, nessa economia, o setor público toma as principais decisões que afetam a demanda e a oferta, intervindo em fatores como metas de produção, preços, custos, alocação de investimentos, matérias-primas, nível de emprego e comércio internacional.¹⁵

Segundo a legislação brasileira,¹⁶ para se avaliar a existência de condições de economia de mercado é preciso levar em consideração, entre outros, os seguintes elementos:

- grau de controle governamental sobre as empresas ou sobre os meios de produção;
- nível de controle estatal sobre a alocação de recursos, preços e decisões de produção das empresas;
- legislação aplicável em matéria de propriedade, investimento, tributação e falência;
- grau em que os salários são livremente determinados por negociações entre empregadores e empregados;

- grau em que persistem distorções herdadas do sistema de economia centralizada referentes à amortização de ativos, outras deduções do ativo, trocas diretas de bens e pagamentos sob a forma de compensação de dívidas, entre outros; e
- nível de interferência estatal sobre operações de câmbio.

A partir do exame desses critérios, é possível sustentar que a economia chinesa não opera em condições predominantes de mercado, conforme verificado em inúmeras investigações de defesa comercial no Brasil, Estados Unidos e União Europeia,¹⁷ entre outros. Corroborando esse entendimento o elevado grau de interferência estatal na China, refletido por diversas práticas, como o controle sobre a formação de preços e decisões de produção das empresas, sobre os meios de produção, a taxa de câmbio e os salários.¹⁸

A política cambial, sobretudo, apresenta graves questionamentos. Segundo boletim divulgado pelo Peterson Institute for International Economics, o desalinhamento cambial chinês em 15% é o que mais chama a atenção entre

¹³ Projeto de Decreto Legislativo nº 1.630, de 2005, de autoria do deputado Antônio Carlos Pannuzio (PSDB/SP).

¹⁴ UNCTAD's Glossary of Customs Terms. Disponível em <http://www.asycuda.org/cuglossa.asp?term=market+economy>. Acesso em: 11/07/2011.

¹⁵ Idem.

¹⁶ Circular nº 59 da Secex, de 28 de novembro de 2001.

¹⁷ Nesse sentido, ver os resultados das investigações na União Europeia sobre as exportações chinesas de papel e cartão revestidos (Council Implementing Regulation (EU) N° 451/2011 of 6 May 2011) e de melamina (Council Implementing Regulation (EU) N° 457/2011 of 10 May 2011), nas quais os pedidos de tratamento como economia de mercado para os setores chineses envolvidos foram recusados.

¹⁸ USTR. 2010 Report to Congress on China's WTO Compliance, dezembro de 2010.

34 economias analisadas.¹⁹ Em concordância, o próprio Fundo Monetário Internacional (FMI) manifestou, por meio de seu diretor gerente, em duas ocasiões (sendo uma delas no Parlamento Europeu), que “a subvalorização do yuan é fonte de tensão na economia mundial e está em processo de se tornar uma ameaça.”²⁰

Outra análise interessante é a evolução do índice de salários sobre o Produto Interno Bruto (PIB) na China, que tem apresentado forte queda mesmo com a elevação da produtividade. Tal índice chegou a ser de quase 16% na década de 1990 e estabilizou-se em 11% nos

últimos anos.²¹ A mencionada redução fornece indícios de que as negociações entre empregadores e empregados não ocorre de maneira livre.

No que diz respeito ao sistema bancário chinês, dominado pelos quatro grandes bancos estatais do país (“*Big Four*”), a principal distorção não é a origem do capital social dos bancos, mas a ausência de um mecanismo eficiente de gerenciamento de riscos para as empresas, que contraem empréstimos e não são analisadas ou punidas em caso de inadimplência.

Por fim, é necessário lembrar que 19 das 20 maiores empresas em

território chinês são de capital estatal²² – apenas a Foxconn tem capital majoritariamente privado. Tais empresas, portanto, exibem menor necessidade de atender aos princípios de governança corporativa e de distribuir dividendos, o que faz notar a presença ainda excessiva do Estado na economia do país asiático.

4. PAÍSES QUE RECONHECERAM A CHINA COMO ECONOMIA DE MERCADO

Canadá, Estados Unidos, Índia, Japão, México e União Europeia, entre outros importantes membros da Organização Mundial do Comércio (OMC), não reconhecem a China como economia de mercado.

A Tabela 1 busca, em tentativa não exaustiva, identificar os países que concederam o tratamento de economia de mercado para a China. Em alguns casos, embora o país tenha anunciado o reconhecimento, tal decisão não possui efeitos práticos, como ocorre no Brasil e na Argentina.²³ Em outros, é difícil precisar qual o real tratamento conferido pelo país em suas investigações de

Tabela 1

PAÍSES QUE CONCEDERAM O STATUS DE ECONOMIA DE MERCADO PARA A CHINA

<i>Argélia</i>	<i>Cazaquistão</i>	Kuwait	Qatar
África do Sul	Chile	<i>Laos</i>	Quênia
Antígua e Barbuda	Cingapura	Lesoto	Quirguistão
Arábia Saudita	Coreia do Sul	<i>Libéria</i>	República Centro-Africana
Argentina	Dominica	Macau	<i>Rússia</i>
Armênia	Egito	Malásia	Santa Lúcia
Austrália	Emirados Árabes Unidos	Mali	Serra Leoa
<i>Bahamas</i>	Fiji	Mianmar	Suazilândia
Bahrein	Filipinas	<i>Micronésia</i>	<i>Sudão</i>
Barbados	Gabão	Namíbia	Suriname
Benim	Granada	Níger	Tailândia
<i>Bielorrússia</i>	Guiana	Nigéria	Togo
Botsuana	Hong Kong	Noruega	Trinidad e Tobago
Brasil	Indonésia	Nova Zelândia	Ucrânia
Brunei	Islândia	Omã	Venezuela
Cabo Verde	Israel	Paquistão	Vietnã
Camboja	Jamaica	Peru	Zâmbia

Itálico: Países que não são membros da OMC.

¹⁹ CLINE, William R.; WILLIAMSON, John. Estimates of fundamental equilibrium exchange rates, May 2011. Policy Brief. Peterson Institute for International Economics, maio, 2011. Acesso em: <http://www.iie.com/publications/pb/pb11-05.pdf>

²⁰ Reuters and International Business Times report. Disponível em: <http://www.ibtimes.com/articles/69552/20101007/imf-yuan-china-us-dollar-appreciate-us-jobs-us-congress-pelosi.htm>. Acesso em: 17/07/2011.

²¹ Dados obtidos pelo site oficial de estatísticas, China Statistical Yearbook.

²² Seminar on China’s economic development, foreign trade, and investment. London School of Economics (LSE) e Peking University (PKU).

²³ De maneira semelhante ao Brasil, a Argentina firmou memorando de entendimento com a China em 17 de novembro de 2004, reconhecendo-a como economia de mercado. No entanto, a Secretaria de Indústria e Comércio da Argentina não faz uso desse entendimento em matérias de defesa comercial.

Canadá, EUA, Índia, Japão, México e UE, entre outros importantes membros da OMC, não reconhecem a China como economia de mercado

defesa comercial, quando essas realmente ocorrem.

5. CONSEQUÊNCIAS DO RECONHECIMENTO DA CHINA COMO ECONOMIA DE MERCADO

Nesta seção, examina-se como a efetivação do reconhecimento da China como economia de mercado afetaria as investigações de dumping. Em seguida, apresenta-se a estimativa dos eventuais impactos econômicos dessa decisão no aumento das importações brasileiras e na perda de empregos no país.

5.1 Impactos em investigações de dumping

O Protocolo de Acesso da China à OMC permite o tratamento desse país como economia que não opera em condições de mercado até **dezembro de 2016**.²⁴ A antecipação desse reconhecimento pelo Brasil acarretaria obstáculos significativos no âmbito das investigações de dumping.

Em regra, o cálculo da margem de dumping costuma ser feito pela comparação entre o **preço de exportação** de uma mercadoria e seu **preço no mercado doméstico** do exportador (“valor normal”). Nesse cenário, existe dumping quando uma empresa

exporta um bem por um preço abaixo daquele praticado em seu próprio mercado.

No entanto, para países onde não predominam livres condições de mercado, como é o caso da China, os preços ou custos internos são descartados em razão de sua artificialidade.²⁵ Em seu lugar, são usados valores substitutos, tais como: (i) o preço praticado ou o valor construído do produto similar em um terceiro país de economia realmente de mercado; (ii) o preço efetado por esse país em suas exportações para outras origens, exceto o Brasil; ou, em última hipótese, (iii) qualquer outro preço razoável, inclusive o preço pago no mercado brasileiro, com os ajustes necessários.²⁶

A substituição do preço artificial praticado no mercado interno chinês pelo preço real de mercado em um terceiro país, para fins de avaliação da existência de dumping, serve para reduzir ou neutralizar as distorções presentes na economia chinesa. Como resultado, tal substituição permite que os direitos antidumping reflitam com maior fidelidade as reais condições mercadológicas e, dessa forma, se tornem adequados para a proteção da indústria doméstica contra práticas desleais de comércio.

Além do dumping em si, o direito antidumping calculado a partir da

²⁴ Protocolo de Acesso da China à OMC, art. 15(d).

²⁵ Protocolo de Acesso da China à OMC, art. 15, (a) (ii).

²⁶ Decreto nº 1.602/95, art. 7º.

metodologia para economia que não é de mercado também poderá neutralizar eventuais subsídios domésticos chineses, na medida em que as referidas subvenções contribuam para reduzir o preço de exportação chinês, conforme reconheceu o Órgão de Apelação da OMC no contencioso *US - Anti-Dumping and Countervailing Duties (China)* (DS379)²⁷.

Nesse contexto, a **principal consequência** da antecipação do reconhecimento da China como economia de mercado será a **obrigatoriedade** do uso dos preços artificiais praticados no mercado interno chinês

para o cálculo da margem de dumping.²⁸ Considerando-se as graves distorções ali existentes, o resultado prático tenderá a ser margens de dumping menores (**perda de calibre da medida antidumping**), ou mesmo negativas (**impossibilidade de aplicação da medida antidumping**), reduzindo sobremaneira a eficácia dos instrumentos de defesa da indústria brasileira, tal como sugere a hipótese ilustrada no Gráfico 1.

Como exemplo, o reconhecimento de Rússia e Ucrânia como economias de mercado pelo

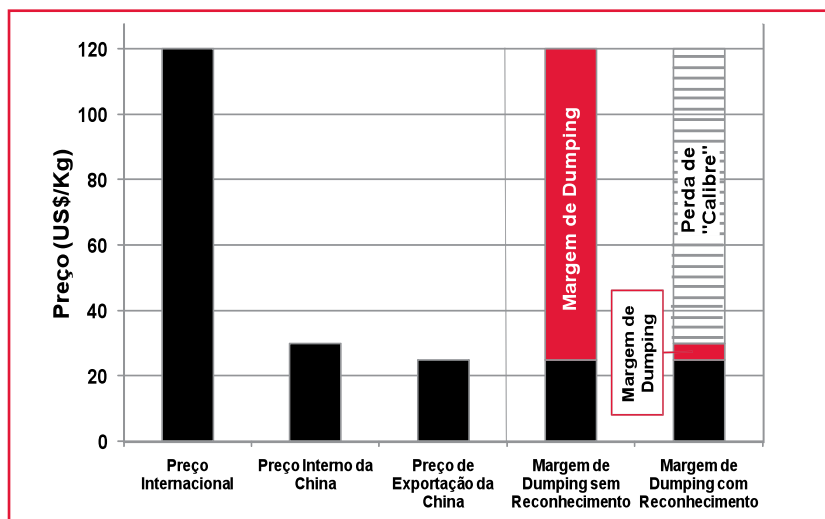
governo brasileiro resultou na redução de mais de 50% das alíquotas dos direitos antidumping aplicados sobre suas exportações de nitrato de amônio para o Brasil. Em relação à Rússia, o direito passou de 32,1% para 13,3%, após o reconhecimento; já para a Ucrânia, a medida foi reduzida de 19% para 6,9%.²⁹

Importa ressaltar que os referidos impactos na apreciação da margem de dumping pós-reconhecimento alcançariam tanto os direitos em vigor como as futuras investigações, segundo detalhado a seguir:

(i) Direitos em vigor: a decisão de conferir à China o status de economia de mercado poderá ensejar a abertura de revisão das medidas antidumping em vigor no Brasil contra aquele país, sob a justificativa de “mudanças substanciais das circunstâncias.”³⁰ Em caso semelhante, a Secex entendeu que o reconhecimento da Rússia como economia de mercado representava “circunstância excepcional”, passível de pedido de revisão das medidas aplicadas há menos de um ano.³¹

Tal interpretação foi confirmada no aludido procedimento de revisão dos direitos antidumping

Gráfico 1
APLICAÇÃO DO DIREITO ANTIDUMPING COM O RECONHECIMENTO DO STATUS DE ECONOMIA DE MERCADO PARA A CHINA



Fonte: MDIC, FIESP
Elaboração: Derex / FIESP

²⁷ “As the Panel explained, the dumping margin calculated under an NME methodology ‘reflects not only price discrimination by the investigated producer between the domestic and export markets (‘dumping’), but also ‘economic distortions that affect the producer’s costs of production’, including specific subsidies to the investigated producer of the relevant product in respect of that product. An anti-dumping duty calculated based on an NME methodology may, therefore, ‘remedy’ or ‘offset’ a domestic subsidy, to the extent that such subsidy has contributed to a lowering of the export price”. OMC. United States – definitive anti-dumping and countervailing duties on certain products from China: report of the Appellate Body, 11/03/2011. WT/DS379/AB/R, p. 201, para 544.

²⁸ Exceto, por exemplo, diante da inexistência de vendas do produto similar nas operações mercantis normais no mercado interno, ou quando, em razão de condições especiais de mercado ou do baixo volume de vendas, não for possível comparação adequada (Decreto nº 1.602/95, art. 6º).

²⁹ Resolução Camex nº 74, de 11 de dezembro de 2007.

³⁰ Decreto nº 1.602/95, art. 58, §1º.

³¹ Circular Secex nº 33, de 9 de maio de 2003.

No cenário atual, antecipar o tratamento da China como economia de mercado significará colocar em risco os instrumentos de defesa comercial, com prejuízo para a indústria brasileira

sobre as exportações da Rússia e Ucrânia de nitrato de amônio para o Brasil. Segundo o governo brasileiro, o reconhecimento de ambos os países como economia de mercado, após o encerramento da investigação original, representou fato superveniente que interfere de forma significativa no resultado da análise, justificando a abertura de revisão, com a consequente utilização das regras aplicáveis às economias de mercado para o cálculo da margem de dumping.³²

Considerando que existem atualmente 30 direitos antidumping aplicados contra a China no Brasil,³³ que correspondem a 42% do total das medidas dessa natureza em vigor no país, conclui-se que a eventual necessidade de revisão desse número expressivo de medidas tenderia a comprometer a capacidade do governo brasileiro de atender às crescentes demandas por ações de defesa comercial.

(ii) Futuras investigações: como mencionado, a obrigatoriedade do cálculo da margem de dumping das exportações chinesas com base nos preços internos artificialmente exercidos na China poderá prejudicar a eficácia das futuras medidas de defesa comercial. Além disso, eliminará os possíveis efeitos subsidiários dos direitos antidumping sobre eventuais

subsídios domésticos chineses que influenciam o seu preço de exportação.

Em suma, os setores industriais brasileiros terão menos recursos para combater a competição predatória por parte das exportações chinesas, o que se afigura especialmente preocupante diante da forte tendência de intensificação da corrente de comércio entre Brasil e China, com destaque para o crescente déficit brasileiro em manufaturas.

Vale ressaltar que, atualmente, mesmo não sendo a China considerada pelo Brasil como economia de mercado, os produtores e exportadores chineses sob investigação em um procedimento de defesa comercial, bem como o próprio governo chinês, possuem o direito de apresentar elementos que evidenciem sua atuação segundo os cânones do livre mercado.³⁴

Caso fique comprovada a ausência de intervenção estatal no segmento produtivo em questão, no que diz respeito à manufatura, à produção e à venda do produto similar, os exportadores terão assegurado o seu tratamento específico como economia de mercado. Como consequência, suas vendas no mercado interno chinês poderão ser utilizadas como base para averiguar a prática de dumping.³⁵

³² Resolução Camex nº 74, de 11 de dezembro de 2007.

³³ Dados atualizados até 11/07/2011. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=234>. Acesso em: 11/07/2011.

³⁴ Tais informações poderão abranger questões sobre a taxa de câmbio, juros, salários, preços, controle de capital, bolsa de valores, investimentos e formação de preços de insumos relevantes, dentre outras. Circular Secex nº 59, de 28/11/2001, art. 3.1.2.

³⁵ Protocolo de Acesso da China à OMC, art. 15, (a) (i).

Pedidos dessa natureza, inclusive, têm sido submetidos por produtores chineses no curso de investigações no Brasil, tal como se verificou na revisão do direito antidumping nas exportações chinesas de glifosato, na qual a empresa Xinanchem sustentou prevalecer em seu setor regras de mercado, não tendo, todavia, logrado êxito em demonstrar tal condição.³⁶

Por outro lado, na hipótese de o Brasil implementar o reconhecimento horizontal da China como economia de mercado, passa a existir a presunção de que todos os setores produtivos chineses operam livremente. Nesse caso, mesmo que a legislação brasileira permita a suspensão posterior desse tratamento para os setores chineses que comprovadamente não funcionem de acordo com as regras de mercado,³⁷ o ônus da prova recairia sobre a indústria brasileira. Ou seja, em vez de o setor chinês ter o encargo de comprovar que opera em

condições de mercado, como atualmente ocorre, seria a parte brasileira que estaria incumbida de demonstrar a inexistência dessas condições.

Considerando que, nessa hipótese, a matéria de prova envolveria aspectos da legislação interna e das políticas governamentais da China, bem como do ambiente de negócios do setor chinês investigado, não é difícil concluir que tal encargo se mostra excessivamente mais oneroso – em termos de acesso à informação, custos econômicos e até mesmo barreiras linguísticas – para a indústria brasileira do que para os próprios produtores chineses.

5.2 Impactos econômicos

Para mensurar o impacto do acréscimo das importações provenientes da China em decorrência do eventual reconhecimento desse país como economia de mercado, foram utilizados os seguintes dados:

(i) importações brasileiras efetivas de cada NCM com direito antidumping aplicado e vigente até dezembro de 2010;³⁸

(ii) o crescimento do consumo aparente³⁹ dos setores correspondentes às referidas NCMs; e

(iii) a elasticidade-preço⁴⁰ das importações dos setores.

A partir dos dados acima destacados, simulou-se a evolução das importações brasileiras originárias da China, caso as medidas antidumping não tivessem sido aplicadas,⁴¹ levando-se em consideração duas variáveis: (i) a queda do preço do bem (no caso, o direito antidumping), representado aqui pela elasticidade-preço; e (ii) o aumento da demanda interna do país que exerce pressão nas importações, representado aqui pelo crescimento do consumo aparente.⁴²

Para efeito de apresentação dos resultados setoriais, os produtos

³⁶ Resolução Camex nº 3, de 3 de fevereiro de 2009.

³⁷ A redação do art. 3.2.2 da Circular Secex nº 59 parece limitar tal possibilidade para os países em transição mencionados no art. 3.2.1: Bulgária, Eslováquia, Eslovênia, Hungria, Polónia, Romênia e República Tcheca.

³⁸ Em razão da impossibilidade de se segmentar apenas as estatísticas de importação do produto sujeito ao direito antidumping, sempre que existam outros produtos não afetados dentro da mesma NCM o cálculo dos impactos econômicos do reconhecimento necessariamente levará em consideração a totalidade das importações realizadas nas NCMs que possuam medidas de defesa comercial. Como exemplo, embora apenas escovas para cabelos estejam sujeitas a medidas antidumping, serão consideradas todas as importações registradas na NCM 9603.29.00.

³⁹ O cálculo do consumo aparente é obtido a partir dos dados de produção nacional, excetuando-se as exportações e agregando-se as importações. Este cálculo é feito com base nos setores a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE).

⁴⁰ As elasticidades-preço das importações foram consideradas a partir das estimações de Raphael Rocha Gouvêa, em nota técnica para a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da USP (FIPE).

⁴¹ A metodologia pressupõe que o reconhecimento da China como economia de mercado, seguida pelo cálculo da margem de dumping a partir do valor normal no mercado chinês, levaria à eliminação do direito antidumping. Nesse sentido, ver metodologia utilizada por DE NEGRI, Fernanda. Concorrência chinesa no mercado brasileiro: possíveis impactos da concessão, para a China, do status de economia de mercado. Nota técnica. In: Boletim de conjuntura, nº 68, mar. 2005. IPEA. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/pub/bccj/bc_68l.pdf. Acesso em: 06/07/2011.

⁴² Formalmente ter-se-ia o seguinte método:

$$X = ((CA * Epi) + 1) * ADA - 1$$

Em que:

X = Projeção das importações sem a aplicação do Direito Antidumping;

CA = Crescimento médio do consumo aparente;

Epi = Elasticidade-preço das importações setoriais;

ADA-1 = Valor importado no ano anterior à entrada em vigor do direito antidumping.

Obs.: Esse cálculo é executado para os anos subsequentes, a fim de obtermos uma série projetada das importações por NCM.

foram agregados em grupos, seja pelo fato de a própria investigação ter sido conduzida para um conjunto de NCMs ou pelo fato de representarem uma mesma estrutura de produto. Por exemplo, pneus novos de borracha e outros pneus de borracha foram agrupados em “pneus”.

A projeção da série de importações, que elimina o efeito das medidas antidumping, aponta um descolamento em relação às importações efetivas, principalmente a partir de 2007. Como observado anteriormente, houve um aumento na aplicação de direitos contra a China nesse período, e também a aceleração do crescimento da demanda interna no Brasil em comparação aos anos anteriores.

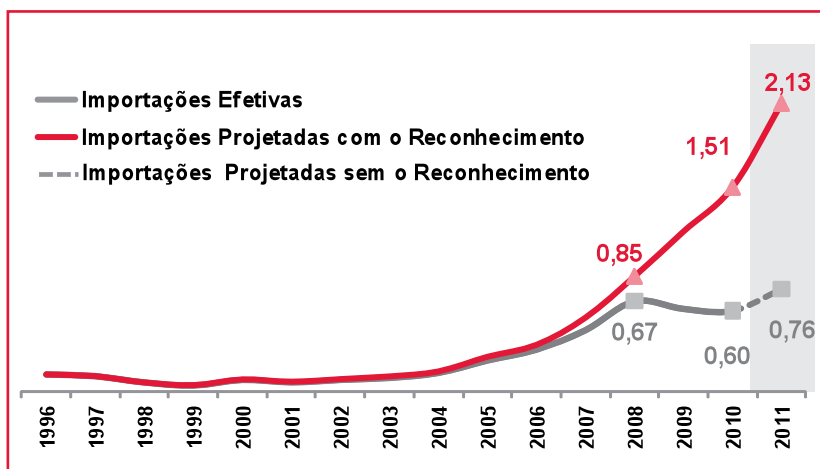
Em 2007, o valor projetado, caso houvesse perda de efetividade das medidas antidumping, passaria a ser mais significativo, alcançando US\$ 93,3 milhões a mais do que o cenário de importação efetiva. Nos anos seguintes, esse hiato ampliou-se ainda mais, chegando a US\$ 914,6 milhões em 2010. Mantendo-se esse cenário, o ano de 2011 fecharia com a diferença de US\$ 1,4 bilhão entre as duas séries (R\$ 2,5 bilhões).⁴³

O Gráfico 2 apresenta a evolução das séries até o ano de 2010, além de um provável cenário para 2011.

Vale ressaltar que a perda brasileira de US\$ 1,4 bilhão

Gráfico 2

IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS EFETIVAS E PROJETADAS DA CHINA (EM US\$) BILHÕES



Fonte: MDIC, FIESP
Elaboração: Drex / FIESP

em 2011 refere-se apenas aos impactos diretos sobre a produção. Levando-se em consideração que as importações brasileiras da China, em sua grande maioria, são de produtos acabados, o efeito também seria sentido de forma indireta em toda a cadeia produtiva. Assim, o montante de perdas em 2011 se elevaria para US\$ 2,9 bilhões (R\$ 5,1 bilhões), se somadas às perdas indiretas em outros setores da economia, que correspondem a US\$ 1,5 bilhão.⁴⁴ Tendo em vista o prazo até dezembro de 2016 estabelecido pela OMC para o tratamento da China como economia que não atua em condições de mercado, eventual reconhecimento pelo governo brasileiro em 2011 representaria a antecipação desse status por um período de cinco anos. Isso poderia acarretar perdas, diretas e indiretas, num montante de até US\$ 18,7 bilhões

(R\$ 32,7 bilhões) no período compreendido entre 2011 e 2016, apenas para os antidumpings hoje em vigor. Sabe-se, no entanto, que a tendência de investigações de defesa comercial em desfavor de produtos chineses tem sido crescente. Apenas a título de referência, atualmente existem sete novas investigações de dumping em curso no Brasil, abrangendo 14 novas linhas tarifárias ou NCMs, que em 2010 somaram US\$ 483 milhões em importações.⁴⁵

5.2.1 Resultados por grupos de produtos

Entre os 28 grupos de produto, os produtos químicos apresentariam o maior crescimento nas importações – seriam adicionados US\$ 349,4 milhões em 2011. Outros grupos de produtos apresentam grandes distorções nos diferentes

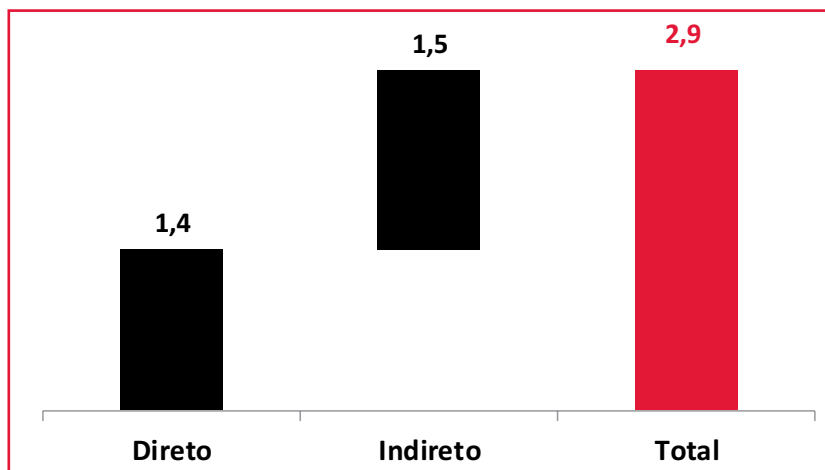
⁴³ Conversão pelo câmbio médio de 2010.

⁴⁴ Esse cálculo foi executado a partir da relação intra-setorial de produção da matriz de insumo-produto de Leontief, publicada pelo IBGE.

⁴⁵ Aliceweb/MDIC.

Gráfico 3

EFEITOS DIRETO E INDIRETO NA PERDA DE PRODUÇÃO PELO RECONHECIMENTO DA CHINA COMO ECONOMIA DE MERCADO ANO DE 2011 (US\$ BILHÕES)



Fonte: MDIC, FIESP
Elaboração: Derex / FIESP

cenários, como é o caso de pneus (US\$ 271,8 milhões) e calçados (US\$ 205,6 milhões). Na Tabela 2 são apresentadas as diferenças no valor importado dos principais grupos de produtos que atualmente contam com direito antidumping aplicado.

5.3. Impactos no mercado de trabalho

Além dos impactos na elevação das importações, decorrente de uma eventual ação do Brasil em reconhecer formalmente a China como país que opera em condições de mercado, o estudo também calculou as consequências para o nível de emprego na economia brasileira.

A elevação das importações ocasionaria o acirramento

da competição no mercado doméstico e a posterior queda da produção brasileira. Dessa forma, o impacto da diminuição da produção recairia também sobre o nível de utilização de mão de obra pela indústria nacional.

O método base utilizado para simulação da queda do emprego foi o Modelo de Geração de Empregos (MGE) do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES),⁴⁶ cuja fonte principal é a Matriz Insumo-Produto do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Esse método tem como objetivo estimar o número de postos de trabalhos criados a partir do acréscimo de produção em distintos setores da economia.⁴⁷

Como resultado, o valor de R\$ 2,5 bilhões para o ano de 2011 teria o potencial de gerar cerca de 30 mil postos de trabalho diretos e 36,8 mil postos indiretos, divididos por 28 setores da cadeia produtiva nacional. As importações causariam queda imediata, portanto, de 66 mil

Tabela 2

IMPACTOS DO RECONHECIMENTO DA CHINA COMO UMA ECONOMIA DE MERCADO. CENÁRIOS PARA 2011 – DEZ MAIORES PRODUTOS (EM US\$ MILHÕES)

Grupo de produtos	Ano da ação	Com o reconhecimento	Sem o reconhecimento	Diferença	Var. %
Produtos químicos	2009	448,8	99,4	349,4	351%
Pneus	2009	507,6	235,9	271,8	115%
Calçados	2010	254,2	48,6	205,6	423%
Magnésio	2009	177,0	2,6	174,3	6583%
Fios têxteis	2009	131,6	8,9	122,7	1378%
Partes de bicicletas	2007	64,0	5,3	58,8	1120%
Ferro de passar	2007	46,8	8,4	38,5	460%
Alto-falante	2007	63,6	31,6	32,0	101%
Eletrodos de carvão	2009	42,6	12,1	30,5	253%
Brocas	2007	30,6	6,5	24,1	368%
Demais produtos	-	363,8	298,0	65,8	22%
TOTAL		2.131	757	1.373	181%

Fonte: Report on G-20 Trade Measures (Mid-October 2010 to April 2011)

⁴⁶ NAJBERG, Sheila; PEREIRA, Roberto de Oliveira. Novas estimativas do modelo de geração de empregos do BNDES. Sinopse Econômica, Rio de Janeiro: BNDES, 2005. Como as estimativas do BNDES referem-se ao ano de 2005 e, desde então, houve elevação de preços, o valor produzido naquele ano emprega um número superior de trabalhadores se comparado aos anos subsequentes. Tratou-se aqui de corrigir o efeito monetário para, a partir disso, atualizar e utilizar os coeficientes emprego/produção para os setores aqui estudados

⁴⁷ O diferencial obtido entre o montante efetivamente importado da China e o valor projetado no cenário de reconhecimento foi a base para multiplicar produção por emprego. Isto é, a produção eventualmente perdida pela indústria doméstica é equivalente ao aumento das importações, transformado em empregos a partir dos coeficientes setoriais do MGE do BNDES.

Tabela 3**IMPACTOS DO RECONHECIMENTO DA CHINA COMO UMA ECONOMIA DE MERCADO — CENÁRIOS PARA EMPREGOS 2011 DEZ MAIORES PRODUTOS**

Grupo	Emprego Direto	Emprego Indireto	Total
Fios têxteis	13.230	2.935	16.165
Calçados	8.895	6.292	15.187
Produtos químicos	860	11.553	12.413
Pneus	1.099	5.162	6.262
Magnésio	429	5.764	6.193
Partes de Bicicletas	1.282	1.303	2.585
Ferro de passar	839	853	1.692
Alto-falante	698	710	1.408
Eletrodos de carvão	532	628	1.160
Brocas	525	533	1.058
Demais Produtos	834	1.072	1.906
Total	29.224	36.805	66.029

Fonte: Report on G-20 Trade Measures (Mid-October 2010 to April 2011)

empregos na economia do país, apenas no primeiro ano (2011).

Setorialmente, os que mais sofreriam com a concessão do status para a China seriam: (i) fios têxteis, com cerca de 13,2 mil empregos diretos e 2,9 mil empregos indiretos perdidos; (ii) calçados, com perdas de 8,9 mil e 6,3 mil empregos diretos e indiretos, respectivamente; e (iii) produtos químicos, com cerca de 860 empregos diretos e 11,6 mil empregos indiretos perdidos. A Tabela 3 sumariza a perda de empregos nos principais setores.

6. OUTRAS CONSEQUÊNCIAS DO RECONHECIMENTO

Além dos efeitos para fins de investigação de defesa comercial, a implementação pelo governo brasileiro do status de economia de mercado para a China poderá acarretar importantes consequências

de ordem sistêmica para os interesses do Brasil.

A referida decisão poderá ser traduzida como um reconhecimento de que as práticas do governo chinês estão em conformidade com os principais postulados do livre comércio. Aceitar-se-ia, dessa maneira, o pressuposto de que a intervenção do poder público na economia chinesa não ocorre de maneira substancial em relação a fatores como juros, salários, custos, preços, investimentos, decisões de produção das empresas etc.

A decisão poderá representar, sobretudo, o reconhecimento oficial, por parte do Brasil, de que a China não manipula seu câmbio, o que enfraqueceria a consistência e a legitimidade de eventuais demandas do governo brasileiro no sentido de contestar, nos fóruns internacionais, os efeitos deletérios da guerra cambial.⁴⁸

É possível argumentar, por outro lado, que a concessão brasileira poderia ser acompanhada de contrapartidas positivas, como investimentos produtivos chineses, cooperação em áreas estratégicas e apoio político em temas relevantes para o país.

Os recorrentes e significativos anúncios de investimentos chineses no Brasil, no entanto, parecem esvaziar qualquer vinculação entre a necessidade do reconhecimento para futuros aportes financeiros no país. Afinal, a China já conta com motivos suficientes para investir no Brasil, pautados principalmente: (i) na busca de recursos naturais (casos da Sinopec e Sinochem); (ii) no tamanho do mercado consumidor brasileiro (empresas do setor automotivo e de eletrônicos); e (iii) na intenção de elevar as margens de lucro de suas empresas (caso da State Grid).

Por fim, vale observar que o Protocolo de Acesso da China não condiciona expressamente a aplicação de salvaguardas transitórias para produtos específicos ao tratamento desse país como economia que não opera conforme padrões de mercado. Por conseguinte, o direito de utilizar tais salvaguardas permanece inalterado até dezembro de 2013, conforme previsto no Protocolo, independentemente do posicionamento brasileiro.

⁴⁸ A revista *The Economist* destacou, em seu editorial de 14 de outubro de 2010, a frase do ministro da Fazenda, Guido Mantega, de que há uma guerra cambial em curso no mundo. Na frente comercial, o Brasil apresentou proposta, em abril de 2011, para incluir o debate sobre as relações entre câmbio e comércio no âmbito da OMC.

7. CONCLUSÃO: PERSPECTIVAS PARA O FUTURO

A demanda por parte do governo chinês para que o Brasil formalize seu reconhecimento como economia de mercado tende a se manter constante na agenda bilateral, como se verificou na viagem da presidente Dilma Rousseff ao país asiático, no primeiro semestre deste ano. Nesse sentido, o compromisso reiterado pelo governo brasileiro de tratar o assunto de maneira expedita deverá ser o foco principal da pressão chinesa.

Diante desse panorama, é possível que a discussão entre os governos inclua como solução intermediária o reconhecimento setorial da China, é dizer, a concessão do status de economia de mercado apenas para determinados setores produtivos chineses, em relação aos quais o governo apresente menor grau de intervenção.

Do ponto de vista brasileiro, tal alternativa parece insatisfatória, principalmente porque as distorções macro e

microeconômicas verificadas na economia chinesa e apresentadas nas sessões anteriores (câmbio, sistema bancário, relações trabalhistas etc.) são de caráter horizontal e, portanto, dificilmente poderiam ser isoladas apenas em face de alguns setores.

Além do mais, caso tal isolamento se mostre possível, os exportadores chineses sempre possuirão o direito de, no curso das investigações de dumping, comprovar que atuam em conformidade com os princípios de mercado, no que terão assegurado o tratamento adequado. Ressalte-se, aliás, que o acesso aos elementos de prova é extremamente mais facilitado aos participantes chineses do que à indústria peticionária. Por esses motivos, o reconhecimento a priori, mesmo que em caráter setorial, não se justificaria.

Como conclusão, o estudo defende que o Brasil deve continuar a tratar a China como economia que não opera em condições predominantes de mercado até dezembro de 2016,

fazendo uso integral da previsão acordada na OMC. De maneira paralela, o governo brasileiro deve procurar fortalecer sua estrutura de defesa comercial e intensificar os preparativos para fazer frente ao desafio da China como economia de mercado no futuro.

Nessa esteira, as investigações de subsídios despontam como alternativa interessante, que inclusive já vem sendo adotada por outros países. No total, são 40 investigações iniciadas contra a China por membros da OMC, com destaque para Estados Unidos (25), Canadá (9) e Austrália (3). Além deles, União Europeia, Índia e África do Sul registram uma investigação cada, enquanto que o Brasil jamais abriu procedimento dessa natureza em desfavor da China.⁴⁹

No cenário atual, antecipar o tratamento da China como economia de mercado significará colocar em risco os instrumentos de defesa comercial em prejuízo da indústria brasileira. ■

Bibliografia

AGU. Parecer do Advogado Geral da União. Parecer/AGU/AM-02-00, Anexo ao Parecer nº GM-011.

Cline, William e Williamson, John. 2011. Estimates of fundamental equilibrium exchange rates. Policy Brief. Maio. Peterson Institute for International Economics. Disponível em: <http://www.iie.com/publications/pb/pb11-05.pdf>

De Negri, Fernanda. 2005. Concorrência chinesa no mercado brasileiro: possíveis impactos da concessão, para a China, do status de economia de mercado. Nota técnica. In: Boletim de conjuntura. Nº 68, março. IPEA. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/pub/bccj/bc_68l.pdf. Acesso em: 06/07/2011.

Najberg, Sheila e Pereira, Roberto de Oliveira. 2005. Novas estimativas do modelo de geração de empregos do BNDES. Sinopse Econômica. Rio de Janeiro: BNDES, 2005.

OMC. 2011. United States – definitive anti-dumping and countervailing duties on certain products from China: report of the Appellate Body. 3 de novembro. WT/DS379/AB/R.

USTR. 2010. 2010 Report to Congress on China's WTO Compliance. Dezembro.

⁴⁹ Dados até 30/06/2010. Disponível em: http://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/cvd_init_rep_exp_e.pdf. Acesso em: 18/07/2011.