

OMC e economias não de mercado: o caso híbrido da China

Vera Thorstensen, Daniel Ramos, Carolina Müller e Fernanda Bertolaccini

O Sistema Multilateral de Comércio foi criado nos anos 40, com o Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT), contendo claros objetivos para liberalizar o comércio e promovê-lo como instrumento de desenvolvimento econômico. Com a intenção de ser um sistema realmente multilateral, as negociações iniciais deram suporte e incentivo tanto a economias de mercado quanto às de não mercado para participarem em suas atividades. Com o fortalecimento da Guerra Fria, no entanto, países de economias não de mercado

(ENMs, ou NMEs na sigla em inglês) abandonaram as negociações que levaram ao GATT.

Durante a segunda metade do século 20, a percepção comum era de que o sistema do GATT, juntamente à OECD, formaria o clube das economias de mercado, em contraste com o Conselho para Assistência Econômica Mútua — Comecom —, que seria o clube de economias planificadas socialistas. Nesse sentido, as regras do GATT, desenvolvidas com o foco em economias de

Vera Thorstensen é professora doutora da Escola de Economia de São Paulo (EESP) da FGV-SP e coordenadora do Centro do Comércio Global e Investimento (CCGI). **Daniel Ramos, Carolina Müller** e **Fernanda Bertolaccini** são pesquisadores do CCGI.

mercado, não previram como lidar com os diferentes aspectos de economias planejadas ou ENMs.

Com o fim da Guerra Fria e o fim das negociações da Rodada Uruguai do GATT, que criou a OMC em 1995, todas as economias convidadas a participar do Sistema Multilateral do Comércio entraram em acordo para tornarem-se economias de mercado, submetendo-se a regras específicas presentes em seus Protocolos de Acesso, com o objetivo de participarem integralmente da Organização.

O caso da China, a primeira grande economia híbrida contendo características de ENM a aceder à OMC, em 2001, atraiu a atenção de outros membros da Organização e reinseriu o debate sobre a adequação das regras do sistema e a necessidade de sua reforma. Nesse sentido, o Relatório do Grupo de Trabalho sobre a Acesso da China constantemente faz referência ao fato de o modelo econômico chinês estar em transição a uma Economia Socialista de Mercado. A definição de Economia Socialista de Mercado não é provida, mas membros indicam o fato de a economia chinesa conter características de uma economia tanto de mercado como não de mercado.¹ Neste

sentido, a economia chinesa poderia ser considerada como uma economia híbrida.

A recente acessão da Rússia e a perspectiva de acesso de outras economias com forte presença do estado aumentaram a importância da discussão.

Na acessão, a China comprometeu-se a empreender várias reformas referentes à, por exemplo, concessão de subsídios, gestão de empresas estatais (SOEs), e liberalização do seu sistema bancário, que conduziriam o país para um sistema de economia de mercado, garantindo condições de comércio justo entre a China e as outras economias participantes do sistema de comércio internacional da OMC. Esse propósito é verificável em seu Protocolo de Acesso.²

No entanto, observou-se que, após dez anos de sua acessão à OMC, a China ainda não completou o processo de transição. Em publicação recente de 2012, o Banco Mundial apresenta estudo sobre a China — China 2030 — em que afirma que o governo chinês continua a dominar setores-chave da economia e que “*close links between the government, big banks, and state enterprises have created vested interests that inhibit reforms and contribute*

to continued ad hoc state interventions in the economy”.³ Além disso, o relatório afirma que:

*China's transition to a market economy is incomplete in many areas. A mix of market and non-market measures shapes incentives for producers and consumers, and there remains a lack of clarity in distinguishing the individual roles of government state enterprises, and the private sector. It is imperative, therefore that China resolve these issues, accelerate structural reforms and develop a market-based system with sound foundations in which the state focuses on providing key public goods and services — while a vigorous private sector plays the more important role of driving growth.*⁴

Não apenas a China, mas outras economias emergentes parecem ter perdido o ímpeto na continuidade de seus processos de liberalização e na finalização de suas reformas econômicas. Um renovado interesse no desenvolvimentismo estatal e um papel reforçado do estado na economia são marcas recentes de muitos governos em importantes países emergentes e em desenvolvimento, possivelmente inspirados pelo

¹ Vide, OMC, *Report of the Working Party on the Accession of China*, WT/ACC/CHN/49, Outubro 2001, parágrafo 4.

² Vide previsões a respeito da liberalização do Direito de Comércio (Artigo 5), Medidas Não-tarifárias, especialmente parágrafo 3 (Artigo 7), Controle de Preços (Artigo 9) e Comparação de Preços na Determinação de Subsídios e *Dumping* (Artigo 15) em OMC, *Protocol of Accession of the People's Republic of China*. WT/L/432, 10 de Novembro de 2001. Julia Qin faz referência a estas obrigações como sendo *obligations to practice market economy and obligations concerning domestic governance*. Vide, QIN, Julia Ya, *China, India and WTO Law*, in SORNARAJAH, Muthucumaraswamy; WANG, Jiangyu, *China, India and the International Economic Order*, Cambridge University Press, 2010, pp 172-173.

³ WORLD BANK., *China 2030 – Building a Modern, Harmonious, and Creative High-Income Society*. Conference Edition, 2012. Disponível em: <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/China-2030-complete.pdf>, p. 25.

⁴ *Ibid*, p. 25.

recente crescimento econômico robusto da China e pelo fraco desempenho das grandes economias ocidentais.

Uma vez que a OMC não foi estruturada para regular as práticas comerciais das ENMs e nem para forçá-las a tornarem-se economias de mercado, a Organização não é capaz de supervisionar adequadamente as especificidades do comércio internacional entre economias de mercado e não de mercado, falhando em impedir práticas comerciais desleais.

Algumas questões relevantes podem ser, então, propostas:

- A OMC é uma organização criada sob princípios e regras de economia de mercado ou ela provê regras que se adequam tanto para economias de mercado quanto para ENMs?
- As acessões da China, do Vietnã e de outros países à OMC podem ser consideradas como compromissos para transformarem-se em economias de mercado, ou os dois sistemas econômicos podem ser permitidos?
- A OMC está devidamente estruturada para garantir um comércio justo entre economias conduzidas pelo estado e economias ditadas pelo mercado?
- É possível prever-se a negociação de um conjunto

de regras para lidar com as ENMs, quando os processos de transição estiverem paralisados?

- Com o crescente impacto da participação de grandes ENMs na OMC e nenhum progresso evidente em seus processos de transição, o que pode ser feito para responder a esse novo desafio: um painel? Uma nova rodada? Uma rodada da China? Uma rodada de economias de mercado com economias não de mercado (ENMs)?
- O que impede o Sistema de criar algumas etapas preliminares para discutir tais questões, como um Grupo de Trabalho sobre ENMs?

Este artigo irá discutir os desafios sistêmicos da integração de economias híbridas e suas características de ENMs na OMC. Ele analisará como o Sistema Multilateral de Comércio tratou diferentemente a questão durante a era GATT e posteriormente na OMC. Em seguida, serão discutidos os impactos de uma ENM sobre os princípios e regras do Sistema Multilateral de Comércio.

Em primeiro lugar, no entanto, o presente artigo irá analisar as definições disponíveis de ENMs no contexto do comércio internacional e se elas oferecem critérios adequados para a integração de ENMs no Sistema Multilateral de Comércio.

DEFINIÇÃO DE MERCADO E ECONOMIAS DE NÃO MERCADO

A China aceitou à OMC, em 2001, por meio do Protocolo de Acesso WT/L/432, comprometendo-se a uma série de obrigações que deveriam conduzi-la a uma economia de mercado. Algumas disposições do Protocolo indicam o *status* atual da China enquanto ENM, contudo, não há qualquer definição de “economia de mercado” no âmbito do protocolo.

O Relatório do Grupo de Trabalho sobre a Acesso da China, quando se refere ao artigo 15º do protocolo daquela acesso, afirma que:

*Several members of the Working Party noted that China was continuing the process of transition towards a full market economy. Those members noted that under those circumstances, in the case of imports of Chinese origin into a WTO Member, special difficulties could exist in determining cost and price comparability in the context of anti-dumping investigations and countervailing duty investigations.*⁵

O grupo de trabalho evidenciou, assim, as consequências causadas pelas ENMs ao sistema da OMC, especialmente ao bom funcionamento de seus mecanismos, sem fornecer, no entanto, uma definição do

⁵ OMC, Relatório do Grupo de Trabalho sobre a Acesso da China, WT/ACC/CHN/49, Outubro de 2001, § 150.

que é exatamente uma ENM ou uma economia de mercado plena. Nesse contexto, pode-se levantar a questão: o que é uma economia de mercado e como defini-la?

Não obstante a principal preocupação relativa ao conceito de ENM atualmente referir-se às investigações de *antidumping*, como fica demonstrado no Protocolo de Acesso da China, tal definição pode lançar alguma luz sobre outros desafios oferecidos por ENMs ao se integrarem ao Sistema Multilateral de Comércio. A compreensão do conceito de ENM é crucial para entender a participação da China, não só no âmbito da investigação de *dumping*, como de outras ENMs na OMC e seus consequentes impactos sobre as regras do Sistema Multilateral.

Definições no contexto internacional

As dificuldades em definir legalmente uma economia de mercado são tão numerosas quanto a diversidade de parâmetros econômicos e gradações sutis entre uma economia de mercado e uma centralmente planejada. O esforço para regulamentar o assunto influencia a economia global, afetando suas atividades e alterando a dinâmica da economia doméstica de outros países. Assim, além da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad), uma descrição juridicamente

detalhada ainda não foi produzida entre as influentes organizações internacionais. O que pode ser encontrado são declarações oficiais pontuais que, analisadas em conjunto, formam uma estrutura oficial do que geralmente é necessário para um país ser considerado como uma economia de mercado.

Unctad

A Unctad define uma economia de mercado como “*a national economy of a country that relies heavily upon market forces to determine levels of production, consumption, investment and savings without government intervention*”.⁶

A Unctad também traz uma definição do que seria uma ENM:

A national economy in which the government seeks to determine economic activity largely through a mechanism of central planning, as in the former Soviet Union, in contrast to a market economy which depends heavily upon market forces to allocate productive resources. In a “non-market” economy, production targets, prices, costs, investment allocations, raw materials, labour, international trade and most other economic aggregates are manipulated within a national economic plan drawn up by a central planning authority; hence, the public sector makes the major decisions affecting

demand and supply within the national economy.

OMC

A primeira discussão do Sistema Multilateral de Comércio sobre o assunto ocorreu durante a Sessão de Revisão do GATT, entre 1954-1955. O artigo VI, que dispõe sobre *dumping* e subsídios, foi alterado pela segunda Provisão Suplementar ao parágrafo 1 (Nota Interpretativa).

*Ad Article VI
Paragraph 1*

2. It is recognized that, in the case of imports from a country which has a complete or substantially complete monopoly of its trade and where all domestic prices are fixed by the State, special difficulties may exist in determining price comparability for the purposes of paragraph 1 (...) (grifo dos autores do artigo).

O ponto 2 da Nota Interpretativa faz referência à determinação de comparabilidade de preços entre economias de mercado e centralmente planejadas. Mas, é essa a definição da OMC para a ENM? Evidência nesse sentido pode ser encontrada na análise da referência feita à Nota Interpretativa no Artigo 15 do Código de Subsídios da Rodada de Tóquio, parágrafo 1, que estabelece:

*Article 15
Special situations*

⁶ Unctad's Glossary of Customs Terms, disponível em <http://www.asycuda.org/cuglossa.asp?term=market+economy>. Último acesso em 31 de Janeiro de 2012.

Parece razoável inferir que a definição da Nota Interpretativa é, para o Órgão de Solução de Controvérsias (*Dispute Settlement Body – DSB*), uma definição de ENM

1. In cases of alleged injury caused by imports from a country described in Notes and Supplementary Provisions to the General Agreement (Annex I, Article VI, paragraph 1, point 2) the importing signatory may base its procedures and measures either: (...)

Através dessa referência indireta à Nota Interpretativa, o Painel no caso EUA — *Antidumping e Medidas Compensatórias* (WT/DS/379), parágrafo 14.119, declarou que:

The predecessor to the SCM Agreement — the Tokyo Round Subsidies Code — contained a provision that explicitly addressed the concurrent use of NME [non-market economies] methodologies in anti-dumping investigations, and of countervailing duties, in respect of imports from NMEs. Where imports from non-market economies were at issue, Article 15 of that Code imposed upon the importing Member a choice between the use of anti-dumping measures or of countervailing duties. (grifo dos autores do artigo)

A presunção de que o artigo inferido trata de importações provenientes de ENM também está presente na decisão do Órgão de Apelação para o mesmo caso.

Seu Parágrafo 578 determina que:

Article 15 of the Tokyo Round Subsidies Code imposed upon an importing signatory a choice between the use of anti-dumping duties and the use of countervailing duties against imports from NMEs.⁷

A referência à Nota Interpretativa, no *caput* do parágrafo 1º do Artigo 15 é explícita e, por conseguinte, parece razoável inferir que a definição da Nota Interpretativa é, para o Órgão de Solução de Controvérsias (*Dispute Settlement Body – DSB*), uma definição de ENM. Esta interpretação é confirmada pelo Órgão de Apelação, no caso CE-Fixadores, em uma nota de rodapé de sua decisão:

We observe that the second Ad Note to Article VI:1 refers to a “country which has a complete or substantially complete monopoly of its trade” and “where all domestic prices are fixed by the State”. This appears to describe a certain type of NME, where the State monopolizes trade and sets all domestic prices.⁸ (grifo dos autores do artigo)

No entanto, o Órgão de Apelação continua:

The second Ad Note to Article VI:1 would thus not on its face be applicable to lesser forms of NMEs that

⁷ OMC, *US — Antidumping and Countervailing Duties*, Relatório do Órgão de Apelação, WT/DS/379, 11 de Março de 2011, § 14.119.

⁸ OMC *EC — Definitive Anti-Dumping Measures on Certain Iron or Steel Fasteners from China* (DS397), Relatório do Órgão de Apelação, WT/DS397/AB/R, 15 de Julho de 2011, § 285, nota de rodapé 460.

do not fulfill both conditions, that is, the complete or substantially complete monopoly of trade and the fixing of all prices by the State.⁹ (grifo dos autores do artigo)

Isto leva à interpretação de que, embora a Nota Interpretativa forneça uma definição de ENM, ela não abrange o significado total da expressão. Segundo o Órgão de Apelação, existem outras formas de ENM que não um país que tenha um 'completo ou substancialmente completo monopólio de seu comércio e onde todos os preços domésticos sejam fixados pelo Estado' (*complete or substantially complete monopoly of its trade and where all domestic prices are fixed by the State*). Ainda que a Nota Interpretativa não possa ser aplicada a essas outras formas de ENM, elas podem ser reconhecidas como tal.

A problemática em relação a ENMs foi também mencionada no Acordo sobre Subsídios e Medidas de Compensação (SCM). O Artigo 29 aborda a questão de economia de mercado ao tratar de prazos estendidos para que países em transição para as economias de mercado cumpram determinadas obrigações:

Article 29: Transformation into a Market Economy
29.1 Members in the process of transformation from a centrally-planned into a market, free-enterprise economy, may apply programmes and measures

necessary for such a transformation.(grifo dos autores do artigo)

O artigo 29.3 determina que países considerados em processo de transformação de economias planejadas para as de mercado (Artigo 29.1) notifiquem o Comitê sobre Subsídios e Medidas Compensatórias sobre quaisquer medidas às quais o Artigo 3 seria aplicável. A falta de uma definição jurídica permite que a OMC e seus membros decidam, em certa medida, o assunto com base em critérios políticos.

O Acordo sobre Medidas de Propriedade Intelectual Relacionadas ao Comércio (TRIPS) também utiliza os conceitos de economia de mercado e não de mercado para regular situações que possam decorrer do estado de transição:

Article 65
Transitional Arrangements
3. Any other Member which is in the process of transformation from a centrally-planned into a market, free-enterprise economy and which is undertaking structural reform of its intellectual property system and facing special problems in the preparation and implementation of intellectual property laws and regulations, may also benefit from a period of delay as foreseen in paragraph 2. (grifo dos autores do artigo)

O Acordo Antidumping (ADA) é mais cauteloso. Em seu artigo 2.2, existe um conceito vago e pouco desenvolvido:

2. Determination of Dumping
2.2 When there are no sales of the like product in the ordinary course of trade in the domestic market of the exporting country or when, because of the particular market situation or the low volume of the sales in the domestic market of the exporting country, such sales do not permit a proper comparison, the margin of dumping shall be determined by comparison with a comparable price of the like product when exported to an appropriate third country, provided that this price is representative, or with the cost of production in the country of origin plus a reasonable amount for administrative, selling and general costs and for profits.

O Parágrafo 2.7 do mesmo Artigo afirma ainda que as disposições são *without prejudice to the second Supplementary Provision to paragraph 1 of Article VI in Annex I to GATT 1994*. Essas cláusulas específicas nunca foram discutidas no DSB com o objetivo de determinar a natureza de sua relação e, até agora, não há definição clara para o que seria uma situação particular de mercado, embora haja um significado mais amplo que o de uma ENM, uma vez que é possível que uma situação de mercado exista em um setor

⁹ *Ibid.*

Esses relatórios, emitidos no contexto da acessão de novos membros, fornecem uma visão geral da economia e discutem reformas políticas de alterações institucionais

específico de uma economia de mercado, por exemplo, um monopólio natural.

O Acordo sobre a Agricultura, no seu preâmbulo, aponta apenas para um sistema de comércio agrícola com orientação de mercado.

*Recalling that their long-term objective as agreed at the Mid-Term Review of the Uruguay Round “is to establish a **fair and market-oriented** agricultural trading system and that a reform process should be initiated through the negotiation of commitments on support and protection and through the establishment of strengthened and more operationally effective GATT rules and disciplines”.* (grifo dos autores do artigo)

Todos os demais acordos da Rodada do Uruguai não se pronunciam sobre a matéria.

Banco Mundial

Assim como outras organizações internacionais, o Banco Mundial não definiu explicitamente o que é uma economia de mercado. Entretanto, nos seus relatórios e estudos, especialmente sobre países em transição para economias de mercado, na década de 1990, alguns padrões foram definidos. Esses relatórios, emitidos no contexto da acessão de novos membros, fornecem uma visão geral da economia e discutem reformas políticas de alterações institucionais

consideradas necessárias para alcançar uma transição rápida de uma economia centralizada para uma economia de mercado.

A Tchecoslováquia teve reaplicada a associação em 1991 e solicitou o apoio do Banco Mundial e do FMI para efetuar sua transição para uma economia de mercado. No relatório do país denominado em transição para uma economia de mercado, de 1991, o Banco Mundial tece os seguintes comentários:

A market economy requires a modern banking system with a clear division of labour between the Central Bank in charge of monetary policy and bank supervision on the one hand, and the commercial banking sector on the other.¹⁰

The state must play an active role to promote competition and avoid monopolies. The implementation of anti-trust legislation and regulations are the most obvious requirements, but not the only ones. Thus, the state also needs to avoid controls and regulations that may be used to strengthen monopoly powers (for example, controls on the establishment or expansion of economic activities not clearly justified by necessary zoning, health and safety considerations; or the allocation of import licenses for essential-inputs to a favoured group of producers). There may also be a need for a positive program to encourage

¹⁰ Banco Mundial, *Czechoslovakia: Transition to a Market Economy, The World Bank Country Studies*, Washington, 1991, p. xx.

*new entrants in to particular activities.*¹¹

O controle de preços é também uma questão relevante para garantir uma economia de mercado totalmente funcional, sendo admitida apenas em circunstâncias extraordinárias:

*(...) (A) market economy cannot function properly without competition and the freedom to set prices and that, eventually, price controls will remain for only few activities, such as natural monopolies like water, electricity, and gas, and social services like health care, as in other market economies.*¹²

Definições Nacionais

Em complementação às disposições internacionais sobre a economia de mercado ou não de mercado, alguns países apresentam definições legais e procedimentos mais específicos, tornando-se, por vezes, referência para o ordenamento jurídico interno de outros países.

EUA

O sistema jurídico dos Estados Unidos é baseado no *Common Law*, e alguns atos são compilados no código dos Estados Unidos (US Code - USC). O Tomo 19 trata de questões e regulamentos sobre Direitos Aduaneiros e define ENM na Seção 771(18) do Tariff Act de 1930, como alterada pelo parágrafo 1677(18) do 19USC:

(18) *Nonmarket economy country*

(A) *In general,*

The term “nonmarket economy country” means any foreign country that the administering authority determines does not operate on market principles of cost or pricing structures, so that sales of merchandise in such country do not reflect the fair value of the merchandise.

(grifo dos autores do artigo)

(B) *Factors to be considered*
In making determinations under subparagraph (A) the administering authority shall take into account —

- (i) the extent to which the currency of the foreign country is convertible into the currency of other countries;*
- (ii) the extent to which wage rates in the foreign country are determined by free bargaining between labour and management;*
- (iii) the extent to which joint ventures or other investments by firms of other foreign countries are permitted in the foreign country;*

(iv) the extent of government ownership or control of the means of production;

(v) the extent of government control over the allocation of resources and over the price and output decisions of enterprises, and

(vi) such other factors as the administering authority considers appropriate.

(C) *Determination in effect*

- (i) Any determination that a foreign country is a nonmarket economy country shall remain in effect until revoked by the administering authority;*
- (ii) The administering authority may make a determination under subparagraph (A) with respect to any foreign country at any time.*

Ainda mais surpreendente, o Título 12, que regula bancos e a atividade bancária, traz, sob o 12 USC §635, a definição do que seria um país Marxista-Leninista:

(B) *Marxist-Leninist country defined.*

- (i) In general — for purposes of this paragraph, the term “Marxist-Leninist country” means any country that maintains a centrally planned economy based on the principles of Marxism-Leninism, or is economically and militarily dependent on any other such country.*

Em relação ao que seria uma economia de mercado, há uma definição aberta sob o 19 USC §2703a (d), contendo as condições para que o Haiti receba ajuda econômica:

¹¹ *Ibid*, p. 43.

¹² *Ibid*, p. 56.

Os Estados Unidos reconheceram a Rússia como economia de mercado em 7 de junho de 2002

- (d) *Eligibility requirements*
- (1) *In general*
Haiti shall be eligible for preferential treatment under this section if the President determines and certifies to Congress that Haiti:
- (A) *has established, or is making continual progress toward establishing:*
- (i) **a market-based economy that protects private property rights, incorporates an open rules-based trading system, and minimizes government interference in the economy through measures such as price controls, subsidies, and government ownership of economic assets;** (grifo dos autores do artigo)
- (ii) *the rule of law, political pluralism, and the right to due process, a fair trial, and equal protection under the law;*
- (iii) *the elimination of barriers to United States trade and investment, including by:*
- (I) *the provision of national treatment and measures to create an environment conducive to domestic and foreign investment;*
- (II) *the protection of intellectual property; and*
- (III) *the resolution of bilateral trade and investment disputes.*

No que diz respeito à Federação Russa, os Estados Unidos reconheceram a Rússia como economia de mercado em 7 de junho de 2002.¹³

União Europeia

A Comunidade Europeia (CE), no artigo 7 da Regulação do Conselho nº 384/96, de 22 de Dezembro de 1995, relativa à defesa contra as importações objeto de *dumping* de países não membros da Comunidade Europeia conforme alterada pela Regulação do Conselho EC 1225/2009 dispõe que:

- (b) *In anti-dumping investigations concerning imports from the People's Republic of China, Vietnam and Kazakhstan and any non-market economy country which is a member of the WTO at the date of the initiation of the investigation, normal value shall be determined in accordance with paragraphs 1 to 6, if it is shown, on the basis of properly substantiated claims by one or more producers subject to the investigation and in accordance with the criteria and procedures set out in subparagraph (c), that market economy conditions prevail for this producer or producers in respect of the manufacture and sale of the like product concerned. When this is not the case, the rules set out under subparagraph (a) shall apply.*

- (c) *A claim under subparagraph (b) must be made in writing and contain sufficient evidence that the producer operates under market economy conditions, that is if:*
- *decisions of firms regarding prices, costs and inputs,*

¹³ Conforme Pub. L. 107-246, § 2, 23 de Outubro de 2002, 116 Stat. 1511.

including for instance raw materials, cost of technology and labour, output, sales and investment, are made in response to market signals reflecting supply and demand, and without significant State interference in this regard, and costs of major inputs substantially reflect market values,

- *firms have one clear set of basic accounting records which are independently audited in line with international accounting standards and are applied for all purposes,*
- *the production costs and financial situation of firms are not subject to significant distortions carried over from the former non-market economy system, in particular in relation to depreciation of assets, other write-offs, barter trade and payment via compensation of debts,*
- *the firms concerned are subject to bankruptcy and property laws which guarantee legal certainty and stability for the operation of firms, and*
- *exchange rate conversions are carried out at the market rate.* (grifo dos autores do artigo)

As condições a serem cumpridas por países que queiram aceder à União Europeia (UE) acrescentam informações ao tema. De acordo com o Tratado

da União Europeia, em seu Artigo 49, qualquer estado Europeu que intencione aceder à UE poderá fazê-lo desde que respeite os princípios da União estabelecidos no Artigo 6 do mesmo tratado.¹⁴ Além disso, uma ampla análise das reformas sistêmicas e institucionais necessárias para que um membro acedente observe esses princípios será onduzida pela UE.

Em junho de 1993, durante a reunião do Conselho Europeu em Copenhague, as condições para países que intentem aceder à UE foram desenvolvidas em uma série de critérios: os Critérios de Copenhague.¹⁵ Esses critérios listam os atributos necessários para que um membro possa aceder à UE e foram assim resumidos pela Comissão Europeia:¹⁶

- *stable institutions that guarantee democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities;*
- *a functioning market economy, as well as the ability to cope with the pressure of competition and the market forces at work inside the Union;* (grifo dos autores do artigo)
- *the ability to assume the obligations of membership, in particular adherence to the objectives of political, economic and monetary union.*

Em relação à acessão de antigos membros da URSS, uma descrição mais detalhada em relação aos países da Europa Central e Oriental que pretendem integrar a União Europeia foi delineada:¹⁷

ii) The European Council welcomed the courageous efforts undertaken by the associated countries to modernize their economies, which have been weakened by 40 years of central planning, and to ensure a rapid transition to a market economy. The Community and its Member States pledge their support to this reform process. Peace and security in Europe depend on the success of those efforts.

*iii) The European Council today agreed that the associated countries in Central and Eastern Europe that so desire shall become members of the European Union. Accession will take place as soon as an associated country is able to assume the obligations of membership by **satisfying the economic and political conditions required.***

Membership requires that the candidate country has achieved stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities, the existence of a functioning

¹⁴ Os princípios são: liberdade, democracia, respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, e estado de direito. Vide, UE, *Treaty on European Union*, Maastricht, 7 de fevereiro de 1992, Artigo 6.

¹⁵ Vide, UE, *European Council Meeting*, Copenhague, 21-22 de junho de 1993, DOC/93/3.

¹⁶ Conforme http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/conditions-for-enlargement/index_en.htm, último acesso em 25.06.2012.

¹⁷ Vide, UE, *European Council Meeting*, Copenhague, 21-22 de junho de 1993, DOC/93/3, ponto 7A.

A UE considera seus 27 membros como economias de mercado, incluindo os antigos estados socialistas

market economy as well as the capacity to cope with competitive pressure and market forces within the Union. Membership presupposes the candidate's ability to take on the obligations of membership including adherence to the aims of political, economic and monetary union.(grifo dos autores do artigo)

Verifica-se, assim, que a UE considera seus 27 membros como economias de mercado, incluindo os antigos estados socialistas, como expressamente declarado em seus Protocolos de Acesso. Além disso, a UE estabeleceu com todos os países dos Balcãs Ocidentais o Processo de Associação e Estabilização. A estabilização, juntamente ao processo de associação e programas de financiamento, forma o arcabouço para as negociações dos Estados Unidos com os países dos Balcãs Ocidentais e é seguido e atualizado até o acesso eventual dos países. Há três objetivos: (i) estabilizar os países e **incentivar sua rápida transição para uma economia de mercado**; (ii) promover cooperação regional; e (iii) promover eventual acesso à UE.

Esse tipo de iniciativa promovida pela UE demonstra o peso consagrado à existência de uma economia de mercado para que um país seja parte da União e para que ela opere corretamente. Não há receita única, no entanto, sobre quais reformas seriam necessárias para obter uma economia de mercado funcional

e a UE trabalha diretamente com os membros acedentes, caso a caso, lidando com os desafios específicos de cada país.

Brasil

O Brasil também possui normas específicas sobre a questão de determinação de ENM no contexto da legislação *antidumping*. O Decreto 1.602, datado de 23 de agosto de 1995, regulamenta procedimentos administrativos de investigação *antidumping* e declara:

Art. 7º Encontrando-se dificuldades na determinação do preço comparável no caso de importações originárias de país que não seja predominantemente de economia de mercado, onde os preços domésticos sejam em sua maioria fixados pelo Estado, o valor normal poderá ser determinado com base no preço praticado ou no valor construído do produto similar, em um terceiro país de economia de mercado, ou no preço praticado por este país na exportação para outros países, exclusive o Brasil, ou, sempre que isto não seja possível, com base em qualquer outro preço razoável, inclusive o preço pago ou a pagar pelo produto similar no mercado brasileiro, devidamente ajustado, se necessário, a fim de incluir margem de lucro razoável.

A Circular nº 59, datada de 28 de novembro de 2001, esclarece algumas disposições do Decreto acima mencionado. Seu Artigo

3.2 define economias em transição:

3.2. Considerando as transformações ocorridas em diversos países tradicionalmente de economia não predominantemente de mercado, que passaram ao estágio de economias em transição, tendo implementado medidas importantes no sentido de remover os monopólios estatais, o controle e a interferência estatal sobre os preços internos, será adotado o seguinte entendimento:

3.2.1. **Considera-se como economias em transição** os seguintes países: Bulgária; Eslováquia; Eslovênia; Hungria; Polônia; Romênia e República Tcheca.

3.2.2. Para a abertura da investigação envolvendo os países indicados no item 3.2.1 não será aplicada a regra contida no art. 7º do Decreto no 1.602, de 1995. Contudo, se no curso da investigação for verificado que no setor em que atua o produtor/exportador denunciado **não prevalecem as regras do livre mercado, poderá ser então aplicada a regra do art. 7º para a obtenção do valor normal.** (grifo dos autores do artigo)

O Artigo 3 da Circular 59/2001, no entanto, estabelece que:

3.3. Para avaliação da **existência de condições de economia de mercado**, serão observados, entre outros, os seguintes fatores:

- (a) grau de controle governamental sobre as empresas ou sobre os meios de produção;
- (b) nível de controle estatal sobre a alocação de recursos, sobre preços e decisões de produção de empresas;
- (c) legislação aplicável em matéria de propriedade, investimento, tributação e falência;
- (d) grau em que os salários são determinados livremente em negociações entre empregadores e empregados;
- (e) grau em que persistem distorções herdadas do sistema de economia centralizada relativas a, entre outros aspectos, amortização dos ativos, outras deduções do ativo, trocas diretas de bens e pagamentos sob a forma de compensação de dívidas; e
- (f) nível de interferência estatal sobre operações de câmbio. (grifo dos autores do artigo)

Este artigo é ilustrativo e significa que, entre outras coisas, uma economia apenas seria considerada como de mercado se atendesse, em alguma medida, àquelas seis condições.

O tratamento da China como ENM está em discussão no Brasil. Em 2004, o país assinou o “Memorando de Entendimento entre a República Federativa do Brasil e a República Popular da China sobre Cooperação em Matéria de Comércio e de Investimento”, reconhecendo

a China como economia de mercado.

No entanto, para que a Declaração tenha efeito sobre o sistema jurídico nacional, o reconhecimento de economia de mercado deve ser internalizado por ato do Poder Executivo, especificamente por meio de Circular promulgada pela SECEX do MDIC.

Conclusões

A definição de ENM é imprecisa, especialmente ao tentar cobrir diversas situações econômicas nas quais um país necessite de auxílio internacional ou dependa de diferentes graus de intervenção estatal em sua economia. O caso das economias em transição é especialmente complexo. Durante o período transitório no qual a economia não será centralmente planejada, mas tão pouco uma economia de mercado, o governo deverá intervir em benefício do consumidor, e comportamentos anticoncorrenciais poderão surgir de possíveis distorções causadas ao mercado.

A partir do sistema normativo da OMC e dos Protocolos de Acesso à Organização, pode-se inferir que a principal preocupação dos membros no que se refere ao acesso de uma ENM à OMC é como determinar o valor normal em investigações de *dumping* e que os tratados conexos são deliberadamente vagos em função da dificuldade em regular esta situação econômica peculiar.

A OIC nunca entrou em vigor e o GATT foi a principal fonte de regulação do comércio multilateral por quase 50 anos

Devido a essa preocupação, as definições existentes sobre ENMs, no âmbito da OMC e das várias legislações nacionais, estão restritas ao contexto limitado das investigações de *dumping*. Uma discussão mais abrangente sobre a questão raramente foi empreendida no âmbito do Sistema Multilateral. No entanto, como será discutido a seguir, o impacto de ENMs sobre o sistema da OMC vai muito além das regras sobre *antidumping*.

ENMS NO SISTEMA MULTILATERAL DE COMÉRCIO

A era GATT

A primeira proposta de uma organização multilateral para regular o comércio internacional ocorreu após a Segunda Guerra Mundial, com a elaboração da Carta de Havana, que criaria a Organização Internacional do Comércio (OIC). A organização seria parte de um sistema econômico maior, criado em Bretton Woods, que incluía também o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial.

O esboço da Carta de Havana continha algumas disposições destinadas a permitir a participação de ENM na OIC. O objetivo era criar um Sistema Multilateral de Comércio que permitisse a integração das economias capitalistas e planejadas. No entanto, a União Soviética, a principal economia socialista na época, embora convidada para as conferências,

decidiu não participar. Com o fortalecimento da rivalidade da Guerra Fria, as disposições sobre ENMs foram gradualmente enfraquecidas durante as sessões da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Emprego. No GATT, que deveria ser um acordo provisório até que a OIC fosse totalmente criada, as únicas disposições restantes para tratar com ENM restringiam-se a regras sobre empresas estatais comerciais (*State Trading Enterprises* — STEs) (Artigo XVII do GATT).

A OIC nunca entrou em vigor e o GATT foi a principal fonte de regulação do comércio multilateral por quase 50 anos. Em parte, porque ele deveria ser provisório, em outra, porque a URSS já estava se distanciando do sistema econômico multilateral proposto em Bretton Woods, o GATT não se concentrou em adaptar economias socialistas à sua estrutura, e a problemática das ENMs foi negligenciada por algum tempo.

As primeiras dificuldades em aplicar as regras do GATT a ENMs surgiram durante a década de 1950 com a transição da Tchecoslováquia, um membro fundador do GATT, rumo a uma economia centralmente planejada. Um dos primeiros problemas levantados foi em relação ao cálculo de margens de *dumping* e a determinação de valor normal.

A Tchecoslováquia argumentou que as alternativas previstas no GATT não seriam próprias

para calcular o valor normal de mercadorias no mercado interno de economias centralmente planejadas. O país afirmou que *“no comparison of export prices with prices in the domestic market of the exporting country is possible when such domestic prices are not established as a result of fair competition in that market, but are fixed by the State”*.¹⁸ O principal problema apontado era que, uma vez que os preços no país eram fixados, eles poderiam correntemente estar mais altos que os preços de exportação, o que levaria à determinação de *dumping* por outros países e à consequente aplicação de direitos *antidumping*.

A Tchecoslováquia propôs, assim, uma alteração do Artigo VI, pela qual as margens de *dumping*, deveriam ser calculadas utilizando o preço comparável no mercado doméstico do país exportador ou, na ausência desse preço ou quando os preços no mercado doméstico fossem fixados pelo Estado, deveria ser usado: (i) o *“average comparable price for the like product for export by third countries to the importing country in question in the ordinary course of trade”*, ou, na ausência de tal preço, (ii) o preço médio comparável para produto similar destinado à exportação pelo país exportador para terceiros países, ou (iii) o custo de produção do

produto, mais a adição de custos de venda e lucros razoáveis.¹⁹

As Partes Contratantes do GATT não aceitaram a proposta, mas concordaram com a inclusão de uma Nota Interpretativa ao Artigo VI, afirmando que dificuldades especiais podiam existir para determinar a comparabilidade de preços em investigações *antidumping* com base nos preços praticados no mercado interno no caso de importações provenientes de um país com completo ou substancialmente completo monopólio do comércio e onde os preços no mercado interno fossem fixados pelo estado, podendo os membros entender que uma comparação estrita nem sempre seria apropriada.²⁰

Na prática, o uso de um terceiro país, como proposto pela Tchecoslováquia, tornou-se a metodologia alternativa comum, sendo posteriormente mencionada explicitamente nos grupos de trabalho sobre a acessão de diversos países considerados ENM que aderiram ao GATT, como a Polônia, a Hungria e a Romênia.

A transição da Tchecoslováquia também trouxe dificuldades adicionais na aplicação das provisões sobre balança de pagamento presentes no Artigo XV:6. O Artigo refere-

se à associação das partes contratantes do GATT no Fundo Monetário Internacional, afirmando que as partes que falharem em se unir ao Fundo deveriam acordar um regime especial de câmbio com as **partes contratantes**. A Tchecoslováquia alegou que um país com monopólio total de comércio exterior poderia mudar o valor nominal de sua moeda sem afetar as transações comerciais e sem prejudicar quaisquer concessões feitas no âmbito do GATT. Por conseguinte, não seria necessário aplicar as disposições previstas no Artigo XV: 6 para economias centralmente planejadas. Assim, uma renúncia às obrigações decorrentes do Artigo XV: 6 do GATT foi concedida à Tchecoslováquia.²¹ Esta exceção foi estendida a outras ENMs.

O caso da Tchecoslováquia é relevante porque mostra que sua transição para uma economia centralmente planejada nunca foi entendida, tanto pelas outras partes contratantes, quanto por ela mesma, como incompatível com as obrigações do Sistema Multilateral de Comércio. As partes julgaram a necessidade de ajustar algumas das regras do sistema, a fim de adaptá-las às particularidades das economias centralmente planejadas, mas o núcleo do sistema permaneceria intacto.

¹⁸ GATT, *Article VI – Proposals by the Czechoslovakia Delegation – Revision*, W.9/86/Rev.1, *Review Working Party II on Tariffs, Schedules and Customs Administration, Contracting Parties Ninth Session*, 21 de dezembro de 1954, W.9/86/Rev. 1.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ GATT, *Report of Review Working Party III on Barriers to Trade other than Restrictions or Tariffs, Contracting Party Ninth Session*, L/334, 1º de março de 1955.

²¹ GATT, *Waiver granted to Czechoslovakia of the provisions of Article XV:6 (Decision of 5 March 1955, SR.9/45, Contracting Parties Ninth Session*, 18 de março de 1955.

A ideia era criar mecanismos que mediariam entre os sistemas econômicos diferentes, fornecendo regras para reduzir a incompatibilidade entre tais estruturas de mercado

Diferentemente da Tchecoslováquia, a segunda ENM a aderir ao GATT, a Iugoslávia, já era uma economia centralmente planejada. Nesse caso, as partes contratantes ao GATT exigiram formalmente da Iugoslávia algumas mudanças na sua política comercial, para habilitá-la a participar do GATT.

A Decisão de 1959 em relação à Iugoslávia afirma que *“the government of Yugoslavia is not at present in a position to assume all the obligations involved in accession to the General Agreement”*.²² As partes, assim, acordaram que a *“Iugoslávia would endeavor, in the development of arrangements affecting its commercial policies, to move progressively toward a position in which it can give full effect to the provisions of the General Agreement”*.²³ Além disso, o Grupo de Trabalho sobre a Acessão da Iugoslávia afirmou que, em 1959, o Parlamento Iugoslavo havia criado *“conditions for transforming the economy from one based on strict central planning to one relying essentially on market forces for its regulation”*.²⁴

As reformas pactuadas incluíram: a eliminação da intervenção estatal nas atividades de empresas e decisões de negócios privados; a adoção de tarifas aduaneiras; a promoção de uma reforma no

sistema de fixação de preços, permitindo preços livres para uma gama de *commodities* e removendo certos limites de preço para indústrias básicas; e a descentralização de recursos para investimento, reduzindo o papel do governo no financiamento de investimentos.

Finalmente, em 1966, apesar de a Iugoslávia ainda ser claramente uma ENM, o Grupo de Trabalho considerou que as reformas empreendidas pelo país eram suficientes para permitir uma participação total no Sistema Multilateral de Comércio. Em razão de seu não alinhamento com a URSS, contudo, é possível argumentar que as partes contratantes admitiram a Iugoslávia em “condições de mercado” com preponderância em motivos políticos sobre econômicos, a fim de conter a influência soviética na região.²⁵

A ENM seguinte a aderir ao GATT foi a Polônia, em 1967. Sua acessão contrasta com a da Iugoslávia, dado que as partes contratantes decidiram pela aplicação de algumas disposições especiais para a Polônia que diferem das obrigações de todas as outras partes contratantes. Nenhuma reforma específica do sistema econômico polonês foi requerida; ao contrário, a adaptação nesse caso foi feita sobre as regras do GATT aplicáveis ao país.

²² GATT, *Decision on Relations with the Federal People's Republic of Yugoslavia*, L/986, Contracting Parties Fourteenth Session, 16 de Maio de 1959.

²³ *Ibid.*

²⁴ GATT, *Report of the Working Party on the Accession of Yugoslavia*, L/2562, 24 de fevereiro de 1966.

²⁵ Vide POLOUEKTOV, Alexander, *“The Non-Market Economy” Issue in International Trade in the Context of WTO Accessions*, Unctad/DITC/TNCD/MISC.20, Unctad Report, 9 de outubro de 2002, p. 39.

As adaptações propostas pela Tchecoslováquia — a reserva às obrigações estabelecidas no Artigo XV: 6 e a aplicação da Nota Interpretativa ao Artigo VI — foram também aplicadas à Polônia.²⁶

Dado que o governo da Polônia detinha o monopólio do comércio externo e não utilizava tarifas aduaneiras, uma vez que essas não teriam efeitos em uma economia na qual os preços eram fixados pelo Estado, a negociação de suas concessões foi feita com base em compromissos de quotas de importação. A Polônia comprometeu-se a aumentar o valor de suas importações de origem dos territórios das partes contratantes por não menos que 7% ao ano. Além disso, temendo o aumento das importações dos produtos poloneses sob condições de não mercado, um mecanismo de salvaguarda específico foi criado permitindo às partes contratantes do GATT impor restrições à importação de produtos provenientes da Polônia, recebidos em quantidades tais que ameaçassem ou causassem grave prejuízo aos produtores nacionais.

Finalmente, as partes que aplicavam restrições quantitativas contra a Polônia, mesmo que incompatíveis com o Artigo XIII do GATT, poderiam continuar a aplicá-las, desde que o elemento discriminatório da

restrição não fosse aumentado e que as medidas fossem progressivamente relaxadas. O acesso da Polônia tornou-se um modelo para as futuras acessões de ENM ao GATT. No caso da Romênia, que aceitou em 1971, a única diferença significativa foi em sua Lista de Compromissos, em que a Romênia se comprometeu a “*increase its imports from the contracting parties as a whole at a rate not smaller than the growth of total Romanian imports provided in its Five-Year Plans*”,²⁷ o que proporcionou alguma flexibilidade nas suas obrigações de importação, se comparadas às da Polônia.

O acesso da Hungria, em 1973, apresentou mais algumas diferenças: o país já utilizava tarifas aduaneiras e recentemente havia empreendido uma reorganização do direcionamento central de sua economia, o que, segundo Grzybowski, haveria introduzido relações de mercado.²⁸ As mudanças econômicas não alteraram o caráter planejado da economia do país, mas permitiram à Hungria negociar concessões com base numa pauta tarifária e não em cotas, como foram os casos da Polônia e Romênia. No entanto, ela ainda foi sujeita a restrições quantitativas e salvaguardas especiais pelas demais partes contratantes. O país ainda

manteve sua posição em relação ao Artigo XV: 6 e foi objeto da aplicação da Nota Interpretativa ao Artigo VI.²⁹

O GATT fez, portanto, somente algumas adaptações no sentido de acomodar ENM em sua estrutura. Segundo Jackson, como o único resultado da OIC, o GATT buscou acomodar diferentes estruturas de mercado, incluindo não somente ENM, mas também países com diferentes níveis de desenvolvimento industrial e com políticas de desenvolvimento econômico não totalmente compatíveis com os princípios orientados para o mercado.³⁰

Como demonstrado nas acessões da Polônia, Romênia e Hungria, em cada caso, as partes negociaram as adaptações necessárias às regras do GATT, a fim de permitir a participação do país no Sistema Multilateral. Estas adaptações foram referidas por Jackson como o “princípio de interface”. A ideia era criar mecanismos que mediarão entre os sistemas econômicos diferentes, fornecendo regras para reduzir a incompatibilidade entre tais estruturas de mercado.³¹ A abordagem é evidente nas acessões de ENMs ao GATT, com negociações de cotas em vez de tarifas e criação de mecanismos de

²⁶ GATT, *Accession of Poland*, L/2851, 19 de setembro de 1967, para. 8; e GATT, *Accession of Poland Report of the Working Party*, L/2806, 23 de junho de 1967, para. 13.

²⁷ GATT, *Protocol for the Accession of Romania to the GATT*, BISD § 18S/5 (Eighteenth Supplement, Twenty-Seventh Session, 1969-1970), abril de 1972.

²⁸ GRZYBOWSKI, K., *Socialist Countries in GATT*, *The American Journal of Comparative Law*, v. 28, n. 4, Outono de 1980, p. 549.

²⁹ GATT, *Protocol for the Accession of Hungary to the GATT*, BISD § 20S/3-8 (Twentieth Supplement, Twenty-Ninth Session, 1971-1972), janeiro de 1974.

³⁰ JACKSON, John H., *Restructuring the GATT System*, Royal Institute of International Affairs, Londres, 1990, pp. 81-82.

³¹ JACKSON, John H., *Restructuring the GATT System*, Royal Institute of International Affairs, London, 1990, pp. 84-85. Vide também HUANG, Chien, “Non-market Economies Accessions to the WTO: An Empire is Rising?” *ISA Annual Convention*, San Francisco, CA, March 23-26, 2008, p. 6.

As economias em transição tiveram de promover reformas econômicas muito mais profundas que as exigidas na era GATT para que pudessem aceder à OMC

salvaguarda específicos. No entanto, Jackson também salienta que as ENMs presentes no sistema do GATT eram relativamente pequenas e a acessão da China ou da URSS poderiam criar impactos muito mais significativos, exigindo um sistema de interface mais complexo ou uma decisão para reverter o GATT para ser um fórum designado essencialmente para economias orientadas para o mercado.³²

A era OMC

Uma mudança em tal abordagem veio com o acesso das economias em transição no começo da OMC, após o colapso dos regimes comunistas na Europa Oriental. Essas economias, ao contrário das acessões similares na era GATT, estavam dispostas a promover reformas econômicas significativas para transformar seus sistemas em economias orientadas pelo mercado. Portanto, a principal preocupação não era adaptar as regras da OMC, mas promover uma transição eficiente dessas economias

Curiosamente, a acessão da Iugoslávia ao GATT serviu como referência, até certo ponto, para essa nova abordagem. Da mesma maneira que foi exigido da Iugoslávia o empreendimento de reformas tais como a adoção de pauta aduaneira, as economias em transição tiveram de promover

reformas econômicas muito mais profundas que as exigidas na era GATT para que pudessem aceder à OMC.

Para aceder à Organização, economias tais como Mongólia, Bulgária, República do Quirguizistão, Letônia, Estônia, Albânia, Croácia, Geórgia, Lituânia e Moldávia foram solicitadas a se comprometer com obrigações em matéria de: câmbio; propriedade estatal e privatização; políticas de preço; direitos comerciais; subsídios; política industrial; empresas comerciais estatais e transparência.³³ Claramente, o objetivo era aproximar essas economias de um modelo orientado pelo mercado, permitindo o pleno funcionamento do Sistema Multilateral de Comércio.

Os acordos da OMC estabeleceram algumas regras específicas para economias em transição, na maioria concedendo-lhes um prazo maior antes que algumas de suas obrigações se tornassem executáveis, (por exemplo, Artigo 29 do SCM e Artigo 65 do TRIPS), sem que houvesse, no entanto, qualquer mudança material nas normas da OMC para permitir uma melhor participação dessas economias.

Além da disposição desses países em promover uma transição para um sistema capitalista, uma segunda razão para esta transformação na

³² *Ibid*, p. 82.

³³ POLOUEKTOV, Alexander, "The Non-Market Economy" Issue in International Trade in the Context of WTO Accessions, Unctad/DITC/TNCD/MISC.20, Unctad Report, 9 October 2002, p. 26.

abordagem ao acesso de ENMs, primeiro ao GATT, depois à OMC, foi a integração mais profunda dessas economias aos princípios de economia de mercado.

Com o sucesso das rodadas de negociação do GATT, os níveis tarifários foram significativamente reduzidos e medidas não tarifárias tornaram-se as maiores preocupações para a liberalização do comércio global. A OMC estendeu seu escopo de atuação a essas medidas, até então consideradas de competência interna, influenciando na formulação das políticas nacionais.

Consequently, the nature of governance under the WTO is dramatically different from the GATT in the sense that the power to regulate certain domestic policies has transferred from member countries to the WTO Agreements. (...) With regard to new member's accessions, this signals that the accession negotiations under the WTO request countries to make remarkable commitments in relation to their capability to undergo all reforms necessary to meet WTO obligations. The candidate must not only familiarize themselves with the new rules with respect to services and intellectual property but are also under an obligation to bring their regulatory, judicial and administrative framework in compliance with the WTO.³⁴

Desde que as práticas das ENMs tornaram-se incompatíveis com um Sistema Multilateral de Comércio mais integrado, o entendimento dos membros da OMC em relação ao processo de transição de ENMs para economia de mercado evoluiu de 'adaptações e incentivos' para 'obrigações'. O princípio de interface já não era suficiente para permitir o funcionamento das regras: novos membros foram obrigados a realizar reformas econômicas profundas voltadas para um modelo orientado ao mercado de maneira a respeitar integralmente as regras da OMC.

A acessão da China

A acessão Chinesa em 2001, bem como a acessão do Vietnã, em 2007, seguiram esse padrão e representam exemplos importantes dessa abordagem. Em princípio, a China foi a primeira grande ENM a integrar o sistema da OMC. Enquanto outras ENMs tinham pouco peso no comércio internacional e qualquer distorção de concorrência gerada podia ser facilmente negligenciada pelos outros membros, a China tinha uma economia muito maior, o que poderia causar maior impacto no mercado dos outros membros. Assim, a adequação da China no sistema seria necessariamente mais complexa do que a de outras ENMs, uma vez que cada característica de ENM apresentada poderia gerar distúrbios de mercado.

No processo de acessão, a China comprometeu-se a:

- Estabelecer uma revisão judicial de ações administrativas;
 - Conceder tratamento não discriminatório na compra de insumos e mercadorias e em matéria de preços e disponibilidade de bens e serviços fornecidos pelas autoridades governamentais;
 - Liberalizar a disponibilidade e o alcance do direito ao comércio;
 - Abster-se de tomar medidas para influenciar ou dirigir empresas comerciais estatais, exceto em conformidade com os Acordos da OMC;
 - Permitir que os preços dos produtos e serviços comercializados em cada setor fossem determinados pelas forças de mercado;
 - Eliminar subsídios à exportação de produtos agrícolas, entre outros;
- O Protocolo de Acessão da China³⁵ também contém disposições sobre:
- Eliminação progressiva de medidas quantitativas impostas por outros membros que sejam incompatíveis com os Acordos da OMC;

³⁴ HUANG, Chien, *Non-market Economies Accessions to the WTO: An Empire is Rising? ISA Annual Convention*, San Francisco, CA, March 23-26, 2008, p. 11.

³⁵ OMC, *Protocol of Accession of the People's Republic of China*. WT/L/432, 10 de novembro de 2001.

- Possibilidade de aplicação de salvaguardas específicas transitórias;
- Uso de metodologia alternativa na determinação de valor normal para cálculo de margens de *dumping*;
- Salvaguarda especial para têxteis;
- Metodologias especiais para identificação de benefícios provenientes de subsídios.

Por um lado, o Protocolo da China contém uma série de obrigações que deveriam conduzir a China para um sistema econômico orientado pelo mercado, condição essencial para o bom funcionamento do Sistema Multilateral de Comércio. Por outro, o Protocolo apresenta mecanismos de interface, alguns de caráter provisório, similares aos utilizados para ENMs durante a era GATT. Os membros consideraram que no momento de sua acessão a China não era ainda uma economia de mercado, sendo conservados alguns mecanismos de proteção enquanto as obrigações que a levariam a essa transformação não fossem adotadas e permitindo que a China já participasse da OMC.

Conclusões

A não criação da Organização Internacional do Comércio (OIC) levou à ausência de

regras específicas aplicáveis ao comércio internacional entre economias planificadas e economias de mercado.

O Artigo XVII do GATT lidou apenas com espectro mínimo dos desafios apresentados pela problemática. O processo de acessão de ENMs ao GATT, durante os anos subsequentes, desnudou alguns desses desafios e demonstrou como as **partes contratantes** lidaram com eles — principalmente através de mecanismos de proteção e obrigações de importação.

Conforme o Sistema Multilateral de Comércio mudou seu foco, de tarifas de importação para barreiras não tarifárias, e começou a supervisionar as medidas de política interna dos seus membros a fim de garantir condições de concorrência equitativas, as adaptações necessárias para a acessão da ENM também evoluíram. Desde a criação da OMC, tem havido uma mudança substancial na natureza das obrigações impostas aos países de ENM acedentes para assegurar o bom funcionamento do sistema. Elas agora se concentram em uma abordagem sistêmica, exigindo mudanças econômicas profundas e uma adaptação do modelo de desenvolvimento econômico das ENMs.

A acessão da China trouxe ainda novos desafios devido ao tamanho de sua economia e às reformas parciais em seu sistema econômico.

IMPACTOS DE ECONOMIAS DE NÃO MERCADO NO SISTEMA DA OMC

A mudança no tratamento concedido a ENMs que acedem à OMC, como analisado acima, deriva não apenas do fato de membros mais antigos entenderem já terem concedido níveis consideráveis de acesso aos seus mercados, através de rodadas de negociação e, agora, buscarem concessões equivalentes de membros acedentes. As reformas econômicas atualmente exigidas buscam responder a dificuldades práticas trazidas pela concorrência no mercado internacional por produtos originários de uma ENM, cujo peso em determinados setores pode ter impactos importantes para o comércio.

À luz dessas preocupações e considerando o impacto que a acessão Chinesa tem ocasionado no Sistema Multilateral de Comércio, cabe analisar quais são exatamente os instrumentos do Sistema que não estão adaptados ou não seriam viáveis para regular as políticas de comércio de uma ENM.

Impactos sobre os instrumentos do Sistema Multilateral de Comércio

É importante ressaltar que, após o fim do bloco socialista e a transição gradual das economias planejadas para economias de mercado, é difícil determinar, hoje, que uma dada economia seja integralmente planejada ou uma completa ENM, isto é, uma

economia em que o governo seja o único ou o predominante vetor na alocação de recursos. Não obstante, é possível identificar características ou ‘formas’ de ENM,³⁶ com diferentes níveis de interferência do governo na economia. Esta interferência centralmente planejada pode atingir diferentes níveis e indicar características de ENMs que podem causar dificuldades na aplicação das regras da OMC.

As ‘características de ENM’ identificadas acima constituem a base da presente análise. Particularmente, a presença de algumas características de ENM em certas economias é indicativa de que reformas estruturais podem ser necessárias para sua integração ao Sistema Multilateral de Comércio. Também é importante observar que, segundo Huang, essas características não são exclusivas de economias socialistas ou em transição, sendo identificáveis, embora em níveis menores, em economias de mercado ocidentais em diferentes momentos de suas histórias.³⁷

Como visto acima, durante o período GATT, as partes contratantes preocuparam-se principalmente com dois aspectos de inconsistências das ENMs com o Sistema Multilateral de Comércio: o monopólio de comércio internacional por parte dos governos e a fixação centralizada de preços internos.

O monopólio do comércio internacional ditava que tarifas de importação, o principal instrumento de comércio para avaliar o acesso ao mercado e base de negociações multilaterais, eram inexistentes ou irrelevantes. Para lidar com a questão, decidiu-se pela imposição de metas de importação sobre ENMs em vias de acesso (Polônia e Romênia). Isto resolveu o problema imediato de acesso a mercados, mas não poderia ser estendido a todos os membros acedentes, dado que representava fonte de nova distorção de mercado ao forçar níveis artificiais de importação no lugar de fluxos de comércio entre as partes contratantes ditados pelas forças de mercado.

A real problemática por trás da iniciativa era como conciliar as negociações e obrigações de acesso a mercados com o controle estatal sobre as decisões comerciais. As negociações multilaterais eram baseadas na premissa de que, aparte às barreiras comerciais impostas pelos países, os agentes econômicos estariam livres para recorrer a qualquer mercado que oferecesse os melhores preços e condições, favorecendo, assim, vantagens competitivas e melhor produtividade. Nesse sentido, altos níveis de interferência do governo em decisões de importação por agentes econômicos poderiam prejudicar

as condições de acesso ao mercado cuidadosamente negociadas. Ainda que se considerasse que somente alguns setores econômicos seriam centralmente controlados pelo estado numa ENM, isso poderia trazer desafios à forma como as negociações multilaterais seriam conduzidas e, particularmente, às obrigações de acesso ao mercado sob o Artigo II do GATT.

De fato, o GATT já havia reconhecido as dificuldades trazidas pelo controle estatal das importações, por meio de monopólios de importação. Seu Artigo II.4 estabelece que:

*“If any contracting party establishes, maintains or authorizes, formally or in effect, a **monopoly of the importation** of any product described in the appropriate Schedule annexed to this Agreement, such monopoly shall not, except as provided for in that Schedule or as otherwise agreed between the parties which initially negotiated the concession, **operate so as to afford protection on the average in excess of the amount of protection provided for in that Schedule.** The provisions of this paragraph shall not limit the use by contracting parties of any form of assistance to domestic producers permitted by other provisions of this*

³⁶ Ver EC – Definitive Anti-Dumping Measures on Certain Iron or Steel Fasteners from China (DS397), WT/DS397/AB/R, Relatório do Órgão de Apelação, adotado em 15 de julho de 2011, para. 285, nota de rodapé 460.

³⁷ HUANG, Chien, *Non-market Economies Accessions to the WTO: An Empire is Rising?*, ISA Annual Convention, San Francisco, CA, Março 23-26, 2008, p. 17.

Agreement”. (grifo dos autores do artigo)

Nesse sentido, o GATT procurou restringir a proteção ao mercado interno, concedida por meio do monopólio de importação, aos limites estabelecidos na Lista de Concessões de cada parte contratante. Estas, no entanto, traduziam os níveis de acesso a mercado negociados em tarifas de exportação. Assim, é difícil imaginar um modo prático e eficiente de traduzir o acesso a mercado concedido através de uma dada tarifa de importação consolidada em metas de importação, especialmente considerando o desenvolvimento dos fluxos de comércio internacional e dos termos de troca. Considerando estas dificuldades, uma Nota Interpretativa ao Artigo II.4 foi adotada declarando que:

“Except where otherwise specifically agreed between the contracting parties which initially negotiated the concession, the provisions of this paragraph will be applied in the light of the provisions of Article 31 of the Havana Charter”.

A parte relevante do Artigo 31 da Carta de Havana para esta análise é o Parágrafo 5 que exige que a parte contratante que tenha imposto um monopólio de importação sobre um produto importe e ofereça no mercado *“such quantities of the product as will be sufficient to satisfy*

the full domestic demand for the imported product”. Esta interpretação foi confirmada por dois painéis do GATT.³⁸ Mais uma vez, a definição do que satisfaria *“the full domestic demand for the imported product é difícil de estabelecer.”*

Em todo caso, a referência direta da Nota Interpretativa ao Artigo II.4 para um Artigo da Carta de Havana põe em evidência as dificuldades impostas pela não criação da OIC. A Carta de Havana tinha uma seção completa — Seção D: Comércio de Estado e Assuntos Correlatos — dedicada ao tratamento dessas questões.

Outra reação ao monopólio estatal do comércio internacional foi a possibilidade de as partes contratantes aplicarem salvaguardas especiais especificamente destinadas a importações provenientes dos países de ENMs acedentes. Além disso, restrições quantitativas às importações desses países existentes poderiam ser mantidas contanto que fossem progressivamente relaxadas, embora nenhum prazo final tenha sido fornecido. A justificativa foi o temor de que, devido ao peso do estado quando comparado com empresas individuais, uma decisão por um país com ENM de exportar um produto em particular poderia causar danos consideráveis a alguns setores de países com economias de mercado. A competição de empresas de propriedade

privada com as apoiadas pelo estado era considerada desleal e justificaria esses mecanismos de ‘amortecimento’ ou de proteção de mercados. Nesse sentido, a fim de promover uma concorrência leal entre os membros do Sistema Multilateral de Comércio, seria necessária a separação entre estado e iniciativa privada.

Artigos do GATT

Há muitos desafios na aplicação das regras do Sistema Multilateral de Comércio, em sua atual forma às ENMs. Alguns desses desafios são destacados a seguir.

O Artigo XVII do GATT regula a participação de empresas públicas (*State Owned Enterprises* — SOEs) na economia das partes contratantes de maneira a limitar os potenciais efeitos negativos relativos ao comércio justo entre a iniciativa privada e as SOEs. Ele afirma que:

1. (a) *Each contracting party undertakes that if it establishes or maintains a state enterprise, wherever located, or grants to any enterprise, formally or in effect, exclusive or special privileges,* such enterprise shall, in its purchases or sales involving either imports or exports, act in a manner consistent with the general principles of non-discriminatory treatment prescribed in this Agreement*

³⁸ GATT, *Japan – Restrictions on Imports of Certain Agricultural Products*, L/6253, Relatório do Painel, adotado em 2 de fevereiro de 1988, BISD § 35S/163, paras. 5.2.2.1-5.2.2.2 além dos 3 Relatórios do Painel paralelos no caso *Republic of Korea - Restrictions on Imports of Beef*, L/6503, L/6504, L/6505, adotados em 7 de novembro de 1989, BISD § 36S/202, 234, 268.

for governmental measures affecting imports or exports by private traders.

*(b) The provisions of subparagraph (a) of this paragraph shall be understood to require that **such enterprises shall**, having due regard to the other provisions of this Agreement, **make any such purchases or sales solely in accordance with commercial considerations,*** including price, quality, availability, marketability, transportation and other conditions of purchase or sale, and shall afford the enterprises of the other contracting parties adequate opportunity, in accordance with customary business practice, to compete for participation in such purchases or sales.*

*(c) **No contracting party shall prevent any enterprise** (whether or not an enterprise described in subparagraph (a) of this Paragraph) **under its jurisdiction from acting in accordance with the principles** of subparagraphs (a) and (b) of this paragraph.*

O Artigo XVII estabelece os princípios sob os quais **todas** as empresas devem agir de forma consistente com os princípios gerais de tratamento não discriminatório e realizar compras ou vendas de acordo com considerações comerciais. Nesse sentido, procura obrigar a SOE a agir como uma empresa privada de maneira a proporcionar às empresas de outras partes contratantes uma oportunidade adequada

de concorrência, garantindo comércio leal. Embora essa provisão responda teoricamente aos desafios colocados pela concorrência entre empresas privadas e estatais, a prática subsequente tem mostrado as dificuldades em analisar se as compras realizadas pelas SOEs teriam sido feitas “*in accordance with commercial considerations.*”

É importante notar que o GATT não regulou compras governamentais e que o Artigo XVII.2 estende esse entendimento a compras feitas através de SOEs. Nesse sentido, outro desafio é que se devem separar compras feitas para fins de governo daquelas feitas em relações comerciais regulares, analisando, ao mesmo tempo, se estas têm respeitado as considerações comerciais. O Artigo XVII.3 parece reconhecer esses desafios e potenciais danos ao comércio justo por meio do abuso de SOEs, afirmando que:

3. The contracting parties recognize that enterprises of the kind described in Paragraph 1 (a) of this Article might be operated so as to create serious obstacles to trade; thus negotiations on a reciprocal and mutually advantageous basis designed to limit or reduce such obstacles are of importance to the expansion of international trade.

A solução proposta foi que países contando com SOEs deveriam negociar acordos especiais para limitar ou reduzir os obstáculos

colocados por SOEs. Esses acordos especiais demonstram a excepcionalidade da produção econômica controlada pelo estado no Sistema Multilateral de Comércio. Também é interessante notar que a Nota Interpretativa ao parágrafo 3 do Artigo XVII faz referência aos acordos especiais feitos sob o Artigo II.4, o qual, por sua vez, reporta-se às disposições presentes na Carta de Havana. Mais uma vez as disposições do GATT foram consideradas insuficientes para lidar com as peculiaridades das ENMs e o recurso a não adotada Carta de Havana foi considerado necessário.

O segundo aspecto de ENM evidenciado durante a época do GATT foi a fixação dos preços no mercado interno pelo estado. O problema foi principalmente relacionado às dificuldades na determinação do valor normal nas investigações *antidumping* e a Nota Interpretativa ao parágrafo 1 do Artigo VI do GATT foi considerada como um arranjo adequado. No entanto, o fato de os preços internos não serem determinados por forças de mercado, mas sim pelo governo, dificulta a garantia de qualquer nível de acesso a mercado para certos produtos considerados “sensíveis” por cada país de ENM. Se o governo decidir, devido a opções políticas, que, por exemplo, o preço de um bem não deveria ultrapassar um determinado nível, significaria, na prática, impedir quaisquer importações desse produto em preços mais elevados do que o estabelecido. Esse problema, agudo no caso de ENM, já foi

ressaltado pelo GATT, no Artigo III.9, que determina:

“The contracting parties recognize that internal maximum price control measures, even though conforming to the other provisions of this Article, can have effects prejudicial to the interests of contracting parties supplying imported products. Accordingly, contracting parties applying such measures shall take account of the interests of exporting contracting parties with a view to avoiding to the fullest practicable extent such prejudicial effects.”

Embora esta prática tenha sido usada diversas vezes por países ocidentais considerados economias de mercado, a extensão do seu uso e as justificativas econômicas em relação às práticas das ENMs trazem ainda mais desafios para a implementação do princípio de Tratamento Nacional.

Taxas de câmbio

Além dos problemas acima mencionados nas acessões de ENM durante a época do GATT, é possível identificar outros desafios apresentados pela presença da ENM no Sistema Multilateral, considerando sua estrutura e ordem jurídica atuais. O controle sobre a taxa de câmbio e as restrições sobre a livre conversibilidade de moeda têm sido indicados como motivo de especial preocupação

quanto a algumas ENM. Os desalinhamentos das taxas de câmbio, quando tarifados, demonstram que os principais instrumentos de políticas comerciais são alterados, dada a significância e a persistência de tais desalinhamentos. Em termos de comércio, câmbios valorizados podem significar a anulação das tarifas negociadas na OMC, e câmbios desvalorizados podem representar substanciais subsídios às exportações.³⁹ O artigo XV do GATT é a referência jurídica para tratar com esta questão, juntamente à vigilância do FMI. No entanto, esse tema é objeto de acirrado debate atualmente e um remédio eficaz contra as manipulações da taxa de câmbio ainda está em discussão. Tal questão traz imprevisibilidade para todo o sistema, sendo particularmente preocupante no que se refere a ENMs.

Subsídios

A prática de subsídios por ENM também apresenta dificuldades especiais, dada a relação intrínseca entre a origem dos subsídios — governo — e seus principais beneficiários — empresas estatais (SOEs). As regras presentes no Artigo VI do GATT e no SCM **não** oferecem soluções adequadas a todas essas especificidades, dificultando a identificação de mecanismos que permitam uma separação clara entre os beneficiários de subsídios e seus benfeitores.

Vale a pena recordar que a razão pela qual os subsídios podem ser considerados negativos no contexto do comércio internacional é que eles representam um estímulo governamental para direcionar recursos para um determinado setor da economia. Nesse sentido, o governo estaria influenciando a alocação de recursos que não será direcionada a outro setor da economia que apresente melhores vantagens comparativas e melhor eficiência. Considerando-se que uma das características de ENM seria precisamente a alocação dos recursos da economia pelo governo, o próprio conceito de subsídios pode não se adequar corretamente a esta realidade.⁴⁰ No entanto, a fiscalização e a disciplina dos programas de subsídio são uma parte importante do sistema de comércio multilateral e seria em detrimento da coerência do sistema excluir dele as ENMs.

Finalmente, o controle sobre as decisões ou planejamento de investimentos em ENMs pode levantar outros tipos de desafio, cuja estreita base legal da OMC no tema não estaria apta a solucionar.

A acessão da China à OMC

As acessões de ENM à OMC têm levado à negociação de obrigações mais específicas para o país acedente do que durante

³⁹ Vide Thorstensen, Vera, Marçal, Emerson, Ferraz, Lucas, (2011) - *Impacts of Exchange Rates on International Trade Policy Instruments: The Case of Tariffs*, *Journal of World Trade*, v. 46, i. 3, 2012.

⁴⁰ Vide *GPX International Tire Corp. v. U.S.*, caso nº 08-CV-0285, de 19 de Dezembro de 2011, the U.S. Court of Appeals for the Federal Circuit.

o período do GATT. Pode-se argumentar que é o resultado devido à mudança na natureza das obrigações da OMC em comparação àquelas do GATT — sendo hoje mais focados em aspectos das políticas de comércio internacional dos membros. No entanto, a acessão de alguns países à OMC, considerados como ENMs, trouxe obrigações especiais, reproduzidas nos seus respectivos Protocolos de Acesso.⁴¹ Estas obrigações podem servir como indicações de quais aspectos de suas economias foram considerados em conflito com a ordem jurídica e econômica da OMC.

A análise do Protocolo de Acesso da China e de seu Relatório do Grupo de Trabalho oferecem alguns indícios sobre as adaptações econômicas estruturais exigidas de uma ENM para se integrar ao Sistema Multilateral de Comércio. Algumas obrigações essenciais⁴² são destacadas a seguir.

Administração uniforme das regras da OMC sobre todo o território

Nos termos do Artigo 2.A do Protocolo de Acesso, a China deve aplicar as regras da OMC de modo uniforme sobre todo o seu território, incluindo regiões de comércio de fronteira e áreas autônomas de minorias, zonas econômicas especiais,

idades costeiras abertas e zonas de desenvolvimento técnico e econômico. A cláusula é relevante uma vez que o modelo de desenvolvimento de economia planejada criou várias zonas especiais (das quais as zonas econômicas especiais são as mais frequentemente citadas) nas quais as regras de comércio poderiam variar substancialmente. A aplicação uniforme das regras de comércio representa uma considerável adaptação desse modelo.

Estado de Direito

Os artigos 2.C e 2.D requer o estabelecimento de um jornal oficial e de um sistema judicial, imparcial e independente, com possibilidade de recurso. Esses dois requisitos podem ser interpretados como pressupostos para implementar o estado de direito na China. Essas obrigações, ao invés de adaptações econômicas, relacionam-se com o modo pelo qual as obrigações são negociadas, monitoradas e aplicadas nos países ocidentais. Nesse sentido, estas obrigações são consideradas imperativas para adaptar o sistema chinês ao funcionamento legal da OMC.

Não discriminação — capital e indivíduos estrangeiros

O Protocolo de Acesso, em seu Artigo 3, estabelece a obrigação

da China de conceder tratamento nacional a indivíduos, empresas estrangeiras, e a empresas com capital estrangeiro. Embora essa obrigação se estenda a todos os membros da OMC, ela tem um significado especial para ENMs, uma vez que implica que todos os indivíduos estrangeiros e empresas devem ser livres para participar da economia do país, da mesma maneira que nacionais. Isso tem implicações específicas para o tratamento concedido ao capital estrangeiro nas ENMs.

Direito ao Comércio — monopólio do comércio internacional

O direito ao comércio e o monopólio estatal do comércio internacional são preocupações centrais para o bom funcionamento do Sistema Multilateral de Comércio.

Os Artigos 5 e 8 do Protocolo de Acesso trataram desse tema. Para conduzir o comércio internacional “*in a manner consistent with the WTO Agreement*”, a China “*must progressively liberalize the availability and scope of the right to trade*” tanto para seus indivíduos e empresas nacionais quanto estrangeiras (Artigo 5). Essa adaptação deveria ser feita, de maneira generalizada, em três anos. Também as licenças de importação e exportação deveriam ser liberalizadas e justificativa pela China seria necessária *for*

⁴¹ Vale frisar que os membros da OMC consideraram expressamente a China como estando “*in the process of transition towards a full market economy*”. Nesse sentido, eles claramente consideraram a China como não ainda sendo uma economia de mercado, contendo ao menos algumas características de ENM. Vide OMC, *Report of the Working Party on the Accession of China*, WT/ACC/CHN/49, 1 de outubro de 2001, p. 29, para. 150.

⁴² Julia Qin faz referência a essas obrigações especiais como obrigações ‘WTO-plus’ uma vez que imporiam disciplinas mais estritas que as requeridas pelos Acordos Multilaterais da OMC. Parte destas obrigações WTO-plus seriam, segundo Qin, “*obligations to practice market economy e obligations concerning domestic governance*”. Vide QIN, Julia Ya, “China, India and WTO Law”, in SORNARAJAH, Muthucumaraswamy; WANG, Jiangyu, *China, India and the International Economic Order*, Cambridge University Press, 2010, pp 172-173.

“maintaining the restriction or its scheduled date of termination” (Artigo 8.b). Nesse sentido, a China comprometeu-se a:

83. *The representative of China confirmed that during the three years of transition, China would progressively liberalize the scope and availability of trading rights.*

(a) *The representative of China confirmed that, upon accession, China would eliminate for both Chinese and foreign-invested enterprises any export performance, trade balancing, foreign exchange balancing and prior experience requirements, such as in importing and exporting, as criteria for obtaining or maintaining the right to import and export. (...)*

(d) *The representative of China also confirmed that within three years after accession, all enterprises in China would be granted the right to trade. Foreign-invested enterprises would not be required to establish in a particular form or as a separate entity to engage in importing and exporting nor would new business licence encompassing distribution be required to engage in importing and exporting.*⁴³

Controle de preços

O Artigo 9 do Protocolo de Acesso regula o controle de

preços na China. Essa temática tem sido de particular interesse em relação a ENMs. O Artigo 9 estabelece que a China deverá permitir “prices for traded goods and services in every sector to be determined by market forces e prevê a eliminação de multi-tier pricing practices”. Dessa maneira, os membros da OMC buscaram solucionar o problema ressaltado pelo Artigo III.9 do GATT.

No momento de sua Acesso, os representantes chineses reconheceram que:

52. *There were presently three types of prices: government price, government guidance price and market-regulated price. The government price was set by price administration authorities and could not be changed without the approval of these authorities. Products and services subject to government pricing were those having a direct bearing on the national economy and the basic needs of the people’s livelihood, including those products that were scarce in China.*⁴⁴

Em relação a esse tema, o WPR estabelece que:

50. *Some members of the Working Party noted that China had made extensive use of price controls, for example in the agricultural sector. Those members requested*

that China undertake specific commitments concerning its system of state pricing. In particular, those members stated that China should allow prices for traded goods and services in every sector to be determined by market forces, and multi-tier pricing practices for such goods and services should be eliminated. Those members noted, however, that China expected to maintain price controls on the goods and services listed in Annex 4 to the Draft Protocol, and stated that any such controls should be maintained in a manner consistent with the WTO Agreement, in particular Article III of the GATT 1994 and Annex 2, paragraphs 3 and 4, of the Agreement on Agriculture.

51. *Some members of the Working Party expressed the view that price controls and state pricing in China also encompassed “guidance pricing” and regulation of the range of profits that enterprises could enjoy. Such policies and practices would also be subject to China’s commitments. In their view, price controls should be adopted only in extraordinary circumstances and should be removed as soon as the circumstances justifying their adoption were addressed.*⁴⁵

A China assumiu a obrigação de eliminar, de modo geral, seu sistema de controle de preços e manter apenas aqueles contidos no Anexo 4 do Protocolo de

⁴³ *Ibid*, p. 16.

⁴⁴ *Ibid*, p. 10.

⁴⁵ *Ibid*, p. 10.

Acessão. No entanto, a China também concordou em não implementar controles de preços de forma a oferecer uma proteção adicional ao seu mercado interno:

Subsídios e medidas compensatórias

Sobre a atribuição de subsídios na economia chinesa, as características especiais do modelo de desenvolvimento econômico da China trazem desafios adicionais para a implementação do acordo SCM. Nesse sentido, o WPR estabeleceu que:

171. *Some members of the Working Party expressed concern that the special features of China's economy, in its present state of reform, still created the potential for a certain level of tradedistorting subsidization; this could have an impact not only on access to China's domestic market, but also on the performance of Chinese exports in the markets of other WTO Members, and should be subject to effective SCM Agreement disciplines. (...) The representative of China (...) informed the Working Party of the efforts being undertaken, as part of its ongoing reform process, to reduce the availability of certain types of subsidies.*⁴⁶

Além disso, devido às dificuldades em identificar

subsídios em ENMs e em determinar a especificidade dos mesmos durante investigações de medidas compensatórias, o Artigo 10.2 do Protocolo de Acesso considerou que subsídios “provided to state-owned enterprises will be viewed as specific if, inter alia, state-owned enterprises are the predominant recipients of such subsidies or state-owned enterprises receive disproportionately large amounts of such subsidies”. Essa provisão buscou superar os desafios na determinação do elemento da especificidade de subsídios praticados por ENM, como reconhecido pelo Departamento de Comércio os EUA (DOC).⁴⁷

Empresas estatais (SOEs)

A taxa de participação de SOEs na economia é considerada como uma das mais importantes características de ENMs, tendo implicações profundas no caso da China.

A China assumiu a obrigação de não permitir a interferência do governo nas decisões comerciais de suas SOEs, que seriam dependentes exclusivamente de considerações de ordem comercial.

45. *The representative of China emphasized the evolving nature of China's economy and the significant role of FIEs and the private sector in the economy. Given the increasing need and desirability of competing with private*

enterprises in the market, decisions by state-owned and state-invested enterprises had to be based on commercial considerations as provided in the WTO Agreement.

46. *The representative of China further confirmed that China would ensure that all state-owned and state-invested enterprises would make purchases and sales based solely on commercial considerations, e.g., price, quality, marketability and availability, and that the enterprises of other WTO Members would have an adequate opportunity to compete for sales to and purchases from these enterprises on non-discriminatory terms and conditions. In addition, the Government of China would not influence, directly or indirectly, commercial decisions on the part of state-owned or state-invested enterprises, including on the quantity, value or country of origin of any goods purchased or sold, except in a manner consistent with the WTO Agreement. The Working Party took note of these commitments.*

Em relação aos desafios apresentados pela separação entre compras feitas por SOEs para fins comerciais e aquelas para utilização final do governo, a WPR declarou que:

47. *The representative of China confirmed that, without prejudice*

⁴⁶ Ibid, p. 34.

⁴⁷ Vide *GPX International Tire Corp. v. U.S.*, case nº 08-CV-0285, de 19 de Dezembro de 2011, the U.S. Court of Appeals for the Federal Circuit.

to China's rights in future negotiations in the Government Procurement Agreement, all laws, regulations and measures relating to the procurement by state-owned and state-invested enterprises of goods and services for commercial sale, production of goods or supply of services for commercial sale, or for non-governmental purposes would not be considered to be laws, regulations and measures relating to government procurement. Thus, such purchases or sales would be subject to the provisions of Articles II, XVI and XVII of the GATS and Article III of the GATT 1994. The Working Party took note of this commitment.

Mecanismo de salvaguarda transitória para produtos específicos e comparabilidade de preços em investigações antidumping

Dois mecanismos de proteção foram concebidos para responder às preocupações dos membros da OMC quanto ao impacto em suas economias da acessão da China à OMC. O primeiro deles é a referência a regras especiais para determinar a comparabilidade de preços em investigações sobre *antidumping* e medidas compensatórias em relação a importações originárias da China.

Da mesma maneira que ocorreu na acessão de outras ENM, o uso de metodologias alternativas

para calcular o valor normal em investigações *antidumping* foi considerado apropriado em razão das dificuldades provenientes das características especiais do mercado doméstico chinês. A ausência de um ambiente comercial regular e o alto nível de presença estatal na economia foram considerados como características de ENM que teriam por consequência inviabilizar investigações *antidumping* baseadas nos preços domésticos chineses.

Apesar da possibilidade do uso de metodologias alternativas para determinação do valor normal em relação a ENM já existir sob os desígnios do Artigo VI do GATT, por meio de sua Nota Interpretativa, um novo sistema *especial e temporário* foi criado.⁴⁸ Sob esse novo *sistema especial*, previsto no Artigo 15 do Protocolo de Acessão da China, não seria necessário a um país utilizar-se da exceção provida pela Nota Interpretativa em relação à China, uma vez que ela seria objetivamente considerada como uma ENM por 15 anos (isto é, até 2016) para motivos de comparabilidade de preços.

Mecanismo idêntico já havia sido previsto no Relatório do Grupo de Trabalho sobre a Acessão do Vietnã⁴⁹ e pode ser entendido como um meio de reforçar a proteção garantida através da aplicação de metodologias alternativas em investigações *antidumping* contra ENMs, especialmente se consideradas

as dificuldades incorridas pelas autoridades investigadoras para terem acesso a dados relevantes durante as investigações.

O segundo mecanismo de proteção contemplado é o uso de salvaguarda transitórias para produtos específicos — uma geral (até 2013) e outra para o setor têxtil (não mais em vigor). Esta é outra característica comum de acessões de ENMs ao Sistema Multilateral de Comércio e foi reproduzida no Protocolo de Acessão da China, em seu Artigo 16, e no WPR, para. 242, respectivamente.

O elemento transitório de ambos os mecanismos é resultado de barganha política, mas também do entendimento de que tais mecanismos não serão necessários uma vez que as características de ENMs que os justificaram seriam superadas.

Mecanismo de revisão transitória

Como um sinal da importância de todas as alterações sistêmicas acima mencionadas exigidas da China, um mecanismo de revisão transitório especial foi previsto no Artigo 18 do Protocolo de Acessão da China. Esse mecanismo examinaria a implementação pela China de suas obrigações sob os Acordos da OMC, sob o WPR e sob seu Protocolo de Acessão. De acordo com esse mecanismo, a China foi objeto de revisões anuais nos primeiros oito anos de sua acessão, além de uma

⁴⁸ Ver Thorstensen, Vera; Ramos, Daniel; Müller, Carolina, "O reconhecimento da China como economia de mercado: o dilema de 2016", Revista Brasileira de Comércio Exterior, ano XXVI, n. 112, jul/set 2012.

⁴⁹ Vide OMC, *Report of the Working Party on the Accession of Viet Nam*, WT/ACC/VNM/48, 11 de janeiro de 2007, para. 255.

revisão adicional no décimo ano (a última ocorreu em 2011).

É importante notar que o mecanismo de revisão transitório operou em conjunto com o mecanismo de Revisão de Política Comercial regular (*Trade Policy Review*) a que todos os países são normalmente submetidos. A China é objeto de revisões a cada dois anos sob o mecanismo regular (o primeiro foi conduzido em 2006). A combinação de ambos os mecanismos de revisão fez da economia da China a mais escrutinada dentre os membros da OMC, desde sua acessão, demonstrando o impacto de sua acessão ao Sistema Multilateral de Comércio.

Conclusões

Há diversas disposições da OMC que não estão adaptadas às ENMs. Princípios fundamentais, como o do tratamento nacional, além de regras de acesso ao mercado, estabelecidas no Artigo II do GATT, enfrentam desafios quando aplicados às ENM. Além disso, mesmo o artigo XVII, criado para tratar da problemática das empresas estatais que agem no mercado (*State-Trading Enterprises*), mostra-se insuficiente para regular as ENMs e garantir sua compatibilidade com o Sistema Multilateral de Comércio. Os membros da OMC, por conseguinte, decidiram exigir das ENM acedentes novas obrigações, impondo mudanças econômicas substanciais e eliminando aspectos

considerados incompatíveis com o Sistema Multilateral. Tendo em vista todas essas obrigações sistêmicas profundas às quais a China teve que aderir antes de aceder à OMC, pode-se argumentar que os membros da OMC procuraram garantir a adequação da economia chinesa às regras de comércio multilateral, exigindo reformas que reduziram as características de ENM da China.

Nesse sentido, Julia Ya Qin declara que “*as a result of these obligations, whether China practices market economy is no longer a mere matter of domestic policy; instead, it has become a matter of WTO law*”.⁵⁰

IMPLICAÇÕES SOBRE A PROBLEMÁTICA DE ENM PARA A OMC

O presente estudo analisou os desafios sistêmicos apresentados pela integração de economias não de mercado (ENMs) ao Sistema Multilateral de Comércio. A relação entre economias de mercado e economias planejadas tem sido objeto de significativa evolução em relação ao tratamento concedido pelo GATT e pela OMC às especificidades do comércio entre os dois sistemas econômicos. A acessão da China, nesse sentido, exigiu 15 anos de negociações intensivas, incluindo extensas análises econômicas e jurídicas, para concluir um conjunto de adaptações sistêmicas necessárias à sua acessão.

Estas adaptações sistêmicas compreendem obrigações nas áreas de: câmbio; propriedade estatal e privatização; políticas de preços; direito ao comércio; subsídios; política industrial; empresas comerciais estatais; investimentos; estado de direito e transparência. Essas obrigações foram consideradas pelos membros da OMC como indispensáveis para o estabelecimento de condições equitativas de concorrência em relação ao comércio com a China e para o bom funcionamento da ordem jurídica da OMC.

Após dez anos da acessão da China, no entanto, disputas de comércio e tensões entre este país e alguns dos mais importantes membros da OMC, especialmente os EUA, surgiram em relação ao cumprimento das obrigações da OMC pela China. No contexto da pior crise financeira e econômica desde a Grande Depressão, disputas comerciais e ressentimento em relação às políticas comerciais e industriais da China têm estado presentes diariamente nos noticiários locais e internacionais. Este estudo argumenta que grande parte da tensão expressa pelos membros da OMC é devida ao fato de que o Sistema Multilateral de Comércio não está preparado para lidar com as características de ENMs ainda presentes em certas economias, especialmente a da China.

O Sistema Multilateral de Comércio, em seu estado

⁵⁰ QIN, Julia Ya. *China, India and WTO Law*, in Somarajah, Muthucumaraswamy; WANG, Jianguy, *China, India and the International Economic Order*, Cambridge University Press, 2010, p 173.

atual, não oferece mecanismos suficientes para permitir igualdade de condições de comércio entre economias de mercado e ENMs. Uma alternativa às ações judiciais seria negociar novas disposições para regular características específicas da China e de outras ENMs caso a transição desses países em direção a um modelo orientado pelo mercado permaneça incompleta.

A primeira ação que deveria ser tomada seria a criação de um Grupo de Trabalho na OMC para estudar os impactos causados pelas características de ENMs às regras do comércio multilateral. O Grupo de Trabalho estaria incumbido de avaliar os elementos específicos das ENMs que poderiam ser considerados incompatíveis com o Sistema Multilateral de Comércio, a fim de proporcionar uma melhor aplicação das regras da OMC.

É também imperativo adaptar as regras existentes sobre defesa comercial: *antidumping* (especialmente a Nota Interpretativa ao Artigo VI do GATT, considerada desatualizada), subsídios e salvaguardas. Atenção especial deve ser dada ao Artigo XVII do GATT sobre empresas estatais. Um estudo mais profundo neste Grupo de Trabalho poderia revelar outras disposições que precisariam ser discutidas.

É essencial aos membros da OMC lidarem com as tensões manifestadas pela participação de ENMs na OMC. As regras do Sistema Multilateral de Comércio já não são capazes de fornecer uma regulação de comércio consistente que assegure o respeito aos princípios fundamentais da Organização. Os conflitos gerados pela problemática de ENMs entre os membros da OMC têm o

potencial de minar a Organização. Torna-se imperativo a negociação de solução para o problema.

Caso tal solução não seja encontrada, mais uma vez, as negociações e a diplomacia serão substituídas por decisões judiciais do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, convocado para resolver conflitos por meio de adaptação das regras existentes. Os resultados serão, certamente, imprevisíveis.

A acessão à OMC de um membro tão relevante como a China, que segue um sistema de capitalismo de estado, bem como a recente acessão da Rússia, também com forte presença do estado na economia, representam um novo e complexo desafio a ser enfrentado pela Organização ■

Bibliografia

Cottier, Thomas; Mavroidis, Petros C.; Nakavukaren, Khrista S. 1998. *State Trading in the twenty-first century*, *World Trade Forum*. University of Michigan Press, 454 p.

Evenett, Simon. 2010. *The US-Sino currency dispute: new insights from economics*, *Politics and law*. VoxEU.

Grzybowski, K. 1980. *Socialist countries in GATT*. *American Journal of Comparative Law*, v. 28, nº 4, p. 539-554.

Huang, Chieh. 2008. *Non market economies' accessions to the WTO: an empire is rising? ISA Annual Convention*. San Francisco (CA), 23-26 de março.

Huang, Yasheng, 2008. *Capitalism with Chinese characteristics – Entrepreneurship and the State*. Cambridge: Cambridge University Press.

Jackson, John H. 1990. *Restructuring the GATT system*. London: Royal Institute of International Affairs.

Jones, Kent. 2009. *The political economy of WTO accession: the unfinished business of universal membership*. *World Trade Review*, v. 8:2, abril, p. 292-293

NCTO. 2011. *Statement to the hearing Record U.S. Trade Representative – China's compliance with WTO commitments*. Submetido por Mr. Cass Johnson (Presidente da NCTO) em 5 de outubro.

Polouektov, Alexander, 2002. *The non-market economy, Issue in International Trade in the Context of WTO Accessions*, Unctad/DITC/TNCD/MISC.20. *Unctad Report*, 9 de outubro.

Qin, Julia Ya. 2010. *China, India and WTO Law*, in Sornarajah, Muthucumaraswamy; Wang, Jianguy. *China, India and the International Economic Order*. Cambridge: University Press, p. 172-173.

Ruggie, John. 1982. *International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order*, *International Organization*, volume 36(2), International Regimes.

Trommer, Silke Melanie. 2007. *Special market economy: undermining the principles of WTO?*. *Chinese Journal of International Law*, v. 6, nº 3, p. 565-599.

Thorstensen, Vera, Marçal, Emerson, Ferraz, Lucas. 2012. *Impacts of exchange*

rates on international trade policy instruments: the case of tariffs. *Journal of World Trade*, v. 46, i. 3.

Thorstensen, Vera; Ramos, Daniel; Müller, Carolina. 2012. O reconhecimento da China como economia de mercado: o dilema de 2016. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, ano XXVI, nº 112, julho/setembro.

Wang, Jianyu. 1999. *A critique of the application to china of the non-market economy rules of antidumping legislation and practice of the European Union*. *Journal of World Trade*, v. 33, nº 3, p.117-145.

World Bank. 2012. *China 2030 – Building a modern, harmonious, and creative high-income society*. Conference Edition.

World Bank. 1991. *Czechoslovakia: transition to a market economy*. Washington: World Bank Country Studies.

Yasheng, Huang. 2008. *Capitalism with chinese characteristics – Entrepreneurship and the state*. Cambridge: Cambridge University Press.