



BRASIL E CHINA: IMPACTOS, RISCOS E DESAFIOS

Condensado de artigo de Vera Thorstensen*

No início de 2010, quando a OMC – Organização Mundial do Comércio – publicou os dados do comércio internacional de 2009, a China, com exportações de US\$ 1,2 trilhão, passou a ser o líder mundial das exportações de bens, deslocando a Alemanha (US\$ 1,1 trilhão) e os EUA (US\$ 1,0 trilhão), que tradicionalmente figuravam nas primeiras posições das exportações. Nas importações, os americanos continuam os donos da maior demanda, com US\$ 1,6 trilhão; contra US\$ 1 trilhão da China e US\$ 900 bilhões da Alemanha.

O histórico chinês revela, desde 2000, uma multiplicação por 4,8 nas exportações e por 5,6 nas importações. Há dez anos, a RPC-República Popular da China ocupava o 7º e o 8º lugares no vaivém pela OMC, organização a que ela teve acesso em novembro de 2001, com uma estratégia de crescimento adaptada a uma *economia socialista de mercado*. Visava estabilidade nas relações comerciais, ponto central da sua política de crescimento, e garantia de que suas exportações não seriam discriminadas.

Para os antigos membros da OMC, regras e supervisão de sua aplicação representavam interesses mútuos satisfeitos. Havia a atração de um vasto mercado, em fase de abertura, e consideravam que as regras existentes seriam garantia de que a invasão dos produtos chineses

poderia ser controlada. Segundo o último relatório das avaliações periódicas da OMC, de abril de 2010, a China tem dado continuidade ao processo de liberalização de seus regimes de comércio internacional e de investimento de forma gradual, mantendo a estabilidade econômica e social do país.

Reformas, transição a mercado, efeitos pós-crise

Até o estágio atual, a evolução do processo de transição da economia da RPC (que desde 1986 solicitara status de parte contratante do antigo GATT, o Acordo Geral de Tarifas e Comércio) apresenta duas reformas de destaque iniciadas ainda em 1978, antes mesmo de sua aproximação com a OMC, como observadora e negociadora em Rodadas.

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

A segunda reforma foi a liberalização do comércio internacional e do investimento. Os principais pontos contemplaram privatizações da produção industrial, liberdade para exportações e importações com zonas especiais e atração do investimento estrangeiro visando a exportação, com incentivos fiscais em troca de tecnologia. Como resultado, as

empresas de capital estrangeiro, atualmente, são responsáveis por 50% do comércio internacional da China e por 84% do comércio de bens processados.

Tarifas médias dos anos 80 passaram de cerca de 50%, para 15,6% em 2001 e 9,5% em 2009. O comércio internacional de bens passou de 10% do PIB em 1978 para 44% em 2009. A China tem grandes déficits comerciais com Taiwan, Coreia e Japão, origem de seus componentes, e grandes superávits com EUA e União Europeia (UE), principais destinos de suas exportações.

Em termos de investimento estrangeiro, o país é um dos maiores receptores, com US\$ 108 bilhões ingressados em 2008. Na mão inversa e no mesmo ano, metade desse valor a China investiu fora de suas fronteiras, ocupando o 13º lugar no mundo.

A recessão iniciada em fins de 2008 afetou também o país. Em 2009, as exportações caíram 16% e as importações, 11%. Com a queda da demanda externa, sobrou capacidade em setores como aço, alumínio e cimento. E a baixa nos preços vem causando conflitos comerciais.

Diante da crise internacional, o governo chinês decidiu pela expansão da demanda interna, aumentando seus gastos e estimulando o crédito. Para reduzir o peso da manufatura, liberalizou restrições ao investimento estrangeiro na área dos serviços. Na agricultura, concedeu subsídios à produção e reduziu a taxaço.

Câmbio e instrumentos de defesa comercial

Tema de acirrado debate internacional, o câmbio chinês teve várias mudanças. A primeira reforma, em julho de 2005, apreciou o yuan em relação ao dólar em 21%, mas sem alteração em relação ao euro. Em setembro de 2008, o yuan ficou estável em relação ao dólar. No final de junho de 2010, diante de pressões dos EUA e de vários países, e declarações do FMI (Fundo Monetário Internacional) de que sua moeda estaria “substancialmente desvalorizada”, o governo chinês informou a adoção de flutuação administrada, em forma de banda, visando apreciação. Até setembro, a valorização foi inferior a 2%.

Estimativas da desvalorização do yuan em relação ao dólar variam significativamente. A expressão “substancial” do FMI chega a ser traduzida por 25%, ou 40% por outras fontes. Essas ainda consideram a subvalorização uma forma de protecionismo e subsídios que desencorajam compras de outros países. Levantou-se intensa discussão nos EUA, na UE e na OMC, se o FMI deveria ser o foro exclusivo de discussão da questão do câmbio ou se ela também deveria ser discutida no âmbito da OMC.

Os instrumentos de defesa comercial – em especial medidas antidumping – têm sido utilizados com frequência contra importações chinesas por boa parte dos membros da OMC. Recentemente, a própria China começou a usá-los contra importações que considera desleais.

Segundo dados do Banco Mundial, a China é o país que mais recebeu medidas antidumping desde 1981. De 820 investigações, 81% foram promovidas, pela ordem, por EUA (157), Índia (133), EU (130), Turquia (76), Argentina (69), México (51) e Brasil (47). Afetando em especial o setor químico, de metais e têxtil, 570 resultaram em medidas definitivas. Por outro lado, a China, no mesmo período, abriu 180 investigações e impôs 120 medidas contra membros da OMC. A contar de 1995, Coreia (32), Japão (31), UE e EUA (28) foram os mais afetados, principalmente no setor químico.

Três outros instrumentos de defesa balizam as relações comerciais. O regime de propriedade intelectual, com

alegadas violações, passa por reformas. O governo chinês vem reforçando o quadro legal de proteção e promovendo a inovação como estratégia de desenvolvimento. As medidas compensatórias contra subsídios têm utilização menos frequente e as salvaguardas especiais (apenas quatro, pela forte rejeição chinesa), foram na prática substituídas pelas medidas antidumping.

Comércio Brasil-China: compasso e descompasso

A evolução das relações comerciais entre Brasil e China vem apresentando crescimento significativo. Em 2000, as exportações do Brasil chegaram a US\$ 1,1 bilhão, quase 2% do total. Em 2009, atingiram US\$ 20,2 bilhões, ou 13% do total. Do lado inverso, em 2000, o Brasil importou US\$ 1,2 bilhão; 2% do total. Já em 2009, as importações chegaram a US\$ 15,9 bilhões, ou 12% do total. Durante sete desses dez anos, o saldo foi positivo para o Brasil. Os déficits de 2007 e 2008 foram revertidos em 2009, ano de forte contração do comércio internacional. Os dados são acompanhados em detalhe pelo Observatório Brasil-China, da CNI (Confederação Nacional da Indústria). Além da pauta de exportações e importações bilaterais, é analisada a concorrência entre Brasil e China nos mercados dos EUA, Argentina e México.

As exportações do Brasil para a China se concentram em produtos básicos. Em 2000, representavam 68% da pauta. Em 2009, chegaram a 77% e os itens mais relevantes foram minérios (36%), oleaginosas (31%), combustíveis minerais (7%), ferro e aço (5%). Alguns itens brasileiros são significativos na pauta de importados pelo país asiático: fumo (46%), preparação de hortifrúts (21%), minérios (19%) e pasta de madeira e celulose (12%).

Do lado das importações brasileiras da China em 2009, manufaturados significaram 98%, contra 91% em 2000. Os capítulos mais relevantes da pauta recente foram máquinas e aparelhos elétricos (33%), caldeiras e máquinas mecânicas (20%) e químicos orgânicos (7%). Com tendência a diversificação, os produtos que cresceram a maiores taxas no período de 2003 a 2009 foram tecidos de malha (205%), ferro e aço (81%), cerâmicos (77%), veículos e tratores (64%) e móveis (62%). Borracha,

máquinas mecânicas, obras de ferro e aço, plásticos e vestuário também apresentaram percentuais entre 58% e 50%.

A presença da China ocupando espaços

Dados de 2001 a 2009 do Observatório Brasil-China apresentam crescente presença chinesa nos mercados dos EUA, Argentina e México. Nos EUA, itens “Made in PRC” já chegam a 19% das compras totais, contra 9% em 2001. Produtos “Made in Brazil” tiveram uma participação de 1,27% em 2001; 1,45% em 2008; mas caíram para 1,29% em 2009. A menor e estável participação brasileira contrapõe-se ao crescimento chinês em produtos siderúrgicos, aeronaves e calçados.

No mercado da Argentina, a participação chinesa cresceu de 25,7% em 2001 para 30,5% em 2009. Nos mesmos dez anos, o Brasil cresceu de 5,3% para 12,4%, embora caísse em produtos químicos inorgânicos, eletroeletrônicos, calçados, algodão e fibras sintéticas.

A participação das exportações chinesas no mercado do México cresceu de 2,3% em 2001 para 13,7% em 2009. A participação do Brasil ficou estável, de 1,2% para 1,5%. No setor de automóveis observam-se perdas do Brasil e ganhos da China.

A timidez brasileira

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

Do lado das exportações brasileiras, apesar de as tarifas estarem próximas das chinesas – em torno de 15% para produtos agrícolas e 9,5% para não agrícolas –, alguns produtos de interesse do Brasil ainda sofrem com tarifas elevadas, como alimentos preparados, óleos, têxteis, calçados e equipamentos de transporte. Reduções só serão possíveis com o final da Rodada Doha. Tema mais relevante é a discussão de medidas técnicas e fitossanitárias que estão sendo impostas pela China e que não estão em conformidade com as regras multilaterais.

Nas importações de produtos chineses, dos instrumentos relativos à defesa comercial o mais utilizado, não só pelo Brasil, são as medidas antidumping. Segundo dados nacionais do Ministério do Desenvolvimento, quase 30 produtos foram afetados com direitos antidumping. O rol em investigação inclui ímã, carbonato de bário, magnésio em pó e garrafas térmicas, entre outros itens. A maioria representa produtos específicos, de restrito efeito econômico nas cadeias produtivas. Efeitos mais significativos podem ocorrer na indústria de calçados, têxtil, química, plástica e de fertilizantes. Se na comparação com outros grandes membros da OMC já foi constatado que o Brasil utiliza pouco os instrumentos de defesa, um deles, no entanto, merece destaque: o instrumento de salvaguarda foi bem explorado no caso do setor de brinquedos.

Câmbio, equação difícil: C-40 vs. B+15

O mais sério problema enfrentado pelo Brasil em relação à China está relacionado ao câmbio. Estimativas do Peterson Institute indicam que, em relação ao dólar, o yuan estaria desvalorizado em torno de 40% e o real valorizado em 15%. O diferencial chega a 55% e preocupa: as exportações brasileiras são afetadas em competitividade na comparação com os demais exportadores. Isso explicaria a concentração da pauta brasileira de um lado e, de outro, a ineficiência de instrumentos de defesa com fluxos e valores não ajustáveis.

O FMI, por regulamento, especifica que seus membros devem evitar a manipulação das taxas de câmbio visando vantagem. O problema é que o FMI não define o que seja a manipulação nem tem um mecanismo de *enforcement* como a OMC. Reconhecer desvalorizada a moeda chinesa não tem consequências jurídicas; no máximo, há pressão política para um reajuste.

Analistas sugerem que a questão do câmbio seja levada à OMC, pois moeda desvalorizada significa subsídio para exportações e tarifa para importações. Subsídios e tarifas podem ser discutidos no âmbito da OMC e analisados por seu mecanismo de solução de controvérsias. O problema é que na construção das organizações internacionais, ainda sob o padrão ouro, o tema câmbio foi deixado

para o FMI e o tema comércio para a OMC. Até o momento, os membros desta se recusam a discutir a questão.

Existem, no entanto, algumas opções abertas nos próprios acordos da OMC. No artigo 15 do GATT encontra-se “as partes contratantes não deverão, por meio de ação sobre o câmbio, frustrar o propósito dos dispositivos do GATT nem, por ação de comércio, o propósito dos dispositivos dos artigos do Acordo do FMI”. Ainda o GATT, no seu artigo 23, estabelece que se um membro considerar que algum benefício a ele devido esteja sendo anulado ou prejudicado, pode levar o caso à solução de controvérsias da OMC. Hipótese conhecida como disputa com violação ou disputa sem violação que, no entanto, levanta a questão de como

O desafio é balancear oportunidade e risco. Não perder exportações por falta de competitividade, e regular a entrada descontrolada de produtos que levem à desindustrialização

enquadrar um caso de desvalorização cambial em um caso de não-violação. Outros dois acordos – sobre Valoração Aduaneira e de Subsídios – também estão entre as opções abertas discutidas por especialistas em OMC.

Avanço chinês: desafios para o Brasil e a OMC

A China vem ocupando mais espaço em todos os foros da OMC. Seu posicionamento indica que, como novata, não teria que assumir compromissos de membros mais antigos, como fica claro em agricultura e bens não-agrícolas. Demonstra também interesse na reforma de instrumentos que restringem suas exportações, como o antidumping. Busca redução de tarifas e ingresso em novos mercados para serviços.

No comércio Brasil-China, existe um desequilíbrio entre magnitude e composição das pautas. Enquanto o Brasil concentra suas exportações em produtos de menor valor agregado, a China diversifica e ganha setores de maior valor. A questão que se coloca é como a OMC e as regras do comércio podem ser utilizadas para sanar desequilíbrios como esse ante outro persistente, o cambial.

O grande desafio do novo governo brasileiro será definir uma política balanceada entre oportunidades e custos. Do lado das exportações brasileiras, está o risco da perda, por falta de competitividade, de um mercado ávido por produtos básicos e agrícolas. No turno das importações, a entrada descontrolada e alargada de produtos pode significar a desindustrialização e o aumento do desemprego de uma mão de obra qualificada.

Mas o problema de enfrentar a China não é só do Brasil. O que os membros da OMC e do FMI têm se recusado a admitir é que, com a sua política cambial, a China não só galgou, em tempo reduzido, a liderança das exportações mundiais, utilizando-se das regras da OMC a seu favor, como também está minando os alicerces de todo o quadro regulatório.

A questão cambial não pode ser apenas discutida nas reuniões a portas fechadas do FMI, mas deve ser analisada seriamente na própria OMC. Ou os efeitos dos desequilíbrios do câmbio são equacionados, ou as guerras cambiais acabarão por se converter em guerras comerciais, que terminarão por abalar todo o sistema. A China, na sua acessão à OMC, certamente ponderou os ganhos que poderia usufruir. Sua política cambial, no entanto, vem afetando o balanço de interesses de muitos outros membros, que não poderão assistir impassíveis ao desenrolar dos acontecimentos. Com a palavra os membros da OMC.

* Vera Thorstensen é professora e pesquisadora da Escola de Economia de São Paulo, da FGV, e Coordenadora do Centro do Comércio Global e do Investimento. Foi assessora econômica da Missão do Brasil em Genebra, de 1995 a 2010. Leia este artigo na íntegra em <http://fgv2.tempsite.ws/> Condensado por Nivaldo Amstalden. 