# Conseqüências do reconhecimento da China como economia de mercado

Rabih Ali Nasser*

A obtenção pela China do seu reconhecimento como economia de mercado pelo Brasil e por outros países da América do Sul, no final de 2004, faz parte de sua estratégia de inserção plena no sistema multilateral de comércio.

O lance mais importante neste processo de inserção internacional foi a entrada na Organização Mundial do Comércio (OMC), em 11 de dezembro de 2001.

A acessão da China ao Acordo Constitutivo da OMC foi autorizada por decisão dos Membros na Conferência Ministerial de Doha, em 10 de novembro de 2001[1]. A essa decisão foi anexado o Protocolo de Acessão da China, em que foram definidos os termos e condições desse ingresso[2].

As negociações para essa acessão tinham iniciado em 1986, com um pedido da China para se reintegrar ao GATT-1947, do qual tinha sido uma das Partes Contratantes originais. Com a criação da OMC, esse pedido foi convertido em solicitação para aceder ao Acordo Constitutivo da OMC, com base no seu Artigo XII. Essa acessão implica na adesão aos acordos multilaterais de comércio resultantes da Rodada Uruguai, anexos que são do Acordo Constitutivo da OMC, e que constituem o regime jurídico atual do comércio internacional.

O objetivo principal da China foi o de se beneficiar da adesão à regulação liberal do comércio internacional constante dos acordos da OMC. Isso porque, na medida em que os acordos procuram reduzir as barreiras (tarifárias e não-tarifárias) ao comércio e definem as condições em que medidas restritivas (tais como direitos antidumping, medidas compensatórias e salvaguardas) podem ser impostas, suas disposições podem favorecer o incremento da competitividade exportadora chinesa e, ainda, tornar o país menos vulnerável a restrições aos seus produtos em outros mercados.

No entanto, para obter a anuência dos Membros da OMC à sua entrada, a China teve de fazer concessões e assumir compromissos para liberalização de seu comércio nas mais diversas áreas, o que incluiu a redução de tarifas e compromissos sobre administração alfandegária, controle de preços, medidas de investimento relacionadas ao comércio (as chamadas TRIMs), concessão de subsídios, barreiras técnicas ao comércio, entre outros.

Nos termos do Protocolo, essas medidas seriam implementadas gradualmente, com a supervisão dos demais Membros da OMC. O acompanhamento do cumprimento pela China de suas obrigações está regulado nos dispositivos sobre o Mecanismo Transitório de Revisão, que dá aos órgãos subsidiários da OMC[3] a atribuição para conduzir revisões anuais da implementação pela China dos seus compromissos, com base em informações fornecidas pelo país[4].

Os compromissos fazem parte da pretendida transição da China de uma economia administrada ou centralizada para uma economia de livre mercado. Essa transição, que a China chama de estabelecimento de uma "economia de mercado socialista", está, obviamente, longe de ser concluída. Daí o estabelecimento, no Protocolo, de prazos de transição para a adequação das práticas econômicas chinesas e de instrumentos de proteção a que os demais membros podem recorrer.

Como não existem critérios objetivos ou científicos para mensurar a evolução da China rumo a uma economia de mercado, nem existe uma definição detalhada do que caracteriza um tal sistema econômico[5], a China pressiona seus parceiros comerciais para obter seu reconhecimento como economia de mercado, em troca de contrapartidas (reais ou potenciais). Alguns países já cederam ao pedido, enquanto outros, entre eles as maiores potências comerciais (EUA e UE), ainda se recusam a conferir o novo status à China.

A declaração do Brasil teve como justificativa a intenção de consolidar uma parceria estratégica com a China, com componentes políticos e econômicos. Ela vai desde o aumento do fluxo comercial até o apoio da China à pretensão do Brasil de ocupar uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU, passando pelo aumento dos investimentos chineses produtivos no Brasil - em especial na área de infraestrutura. O aumento expressivo da corrente de comércio entre os dois países nos últimos anos, que evoluiu de US$ 3,2 bilhões em 2001 para US$ 9,1 bilhões em 2004 (com um saldo positivo, porém já decrescente em relação a 2003, para o Brasil de US$ 1,7 bilhões), ilustra este ponto.

A principal preocupação da indústria brasileira em relação ao reconhecimento da China como economia de mercado, e que tem justificado as críticas ao gesto do Governo, está no âmbito da defesa comercial. Quando implementada – o que ainda não ocorreu, tendo apenas sido declarada a intenção de fazê-lo –, essa decisão pode tornar mais difícil a imposição de direitos antidumping contra produtos chineses.

Em função de seus preços excepcionalmente baixos, as importações chinesas são, tanto no Brasil como em outros países, um dos principais alvos das investigações de defesa comercial (em especial, de dumping) conduzidas pelas autoridades nacionais. No Brasil, 20% das investigações em curso (2 de 10) referem-se a produtos chineses e, dos 32 direitos antidumping em vigor, 12 (37,5%) se aplicam a produtos provenientes da China.

O direito antidumping pode ser imposto sempre que o preço de exportação do produto for inferior ao seu "valor normal" e isso prejudicar ou constituir uma ameaça de dano à indústria nacional do país importador. O valor normal é definido, em princípio, como o preço do produto similar ao produto exportado, praticado no mercado interno do país exportador.

No entanto, o Protocolo estabeleceu, no seu item 15, a possibilidade de o país importador de produtos chineses desconsiderar o preço do produto no mercado chinês ao calcular o "valor normal" nas investigações de dumping, sempre que não ficar demonstrado que prevalecem "condições de mercado" na referida indústria. Entre as alternativas a que se pode recorrer está o preço praticado nas vendas do produto similar em um

terceiro país, que seja uma economia de mercado. Em muitos casos, isso melhora as chances da indústria nacional de obter a imposição da medida antidumping, uma vez que os preços praticados dentro do mercado chinês tendem a estar distorcidos pela interferência estatal.

Segundo o parágrafo (d) do item 15, essa possibilidade deixa de existir quando a China obtiver seu reconhecimento como economia de mercado do país importador ou ao final do prazo de transição de 15 anos, o que ocorrer antes. Daí o esforço da China em obter esse reconhecimento o quanto antes.

Assim, a preocupação do empresariado (não apenas com o reconhecimento da China como economia de mercado, mas também com a possibilidade de surtos de importação da China) justifica-se e é um sintoma dos riscos que a inserção da China no sistema multilateral de comércio traz aos seus parceiros.

Aliás, a percepção dos prejuízos que as exportações chinesas podem causar levou a que também se inserisse, no item 16 do Protocolo, um Mecanismo de Salvaguarda Transitório, válido por um período de 12 anos. Com base nesse mecanismo, os países podem impor salvaguardas temporárias a produtos chineses sempre que um aumento de suas importações causar ou ameaçar causar um "distúrbio de mercado". Esse distúrbio é definido pelo aumento rápido das importações de um produto, que constitua uma causa "significativa" de prejuízo substancial ou de ameaça de prejuízo substancial.

No que parece ter sido uma concessão à China, a imposição dessa salvaguarda deve ser, em regra, precedida de consultas bilaterais para se tentar chegar a uma solução satisfatória, que evite a adoção da medida. Essa salvaguarda específica prevista no Protocolo não afasta, no entanto, a aplicação do Acordo sobre Salvaguardas da OMC. A possibilidade de adotar uma medida com base nesse acordo continua a existir, mas ela também deve ser objeto das consultas bilaterais previstas no item 16 do Protocolo.

O que procuramos demonstrar é que o reconhecimento da China como economia de mercado é um episódio de um processo mais amplo, que é a integração da China ao sistema multilateral de comércio. Tal inserção traz benefícios e ônus para a própria China, como mostra a análise do Protocolo de Acessão. Ao mesmo tempo, o processo também traz oportunidades e riscos para seus parceiros. O desafio de cada um está em tirar o maior proveito possível com o mínimo necessário de concessões.

** Advogado em São Paulo e professor no GVlaw.*

1 A íntegra do Protocolo de acessão consta do documento WT/L/432.

2 Os termos de um protocolo de acessão precisam ser aprovados por uma maioria de dois terços dos membros da OMC.

3 São subsidiários os Conselhos para o Comércio de Bens, para o Comércio de Serviços e para os Aspectos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio, além dos Comitês responsáveis pelo acompanhamento da aplicação dos diversos acordos da OMC.

4 Com base nos relatórios dos órgãos subsidiários, cabe ao Conselho Geral da OMC fazer uma revisão também anual, durante oito anos a partir de 2002. Ao final desse período, deve ser realizada uma revisão final da implementação pela China de seus compromissos.

5 Parece haver consenso em torno da visão de que economia de mercado é aquela em que a formação dos preços se dá por meio da livre interação das forças de mercado, sem a interferência do Estado. O problema está em que, a rigor, nenhum país parece atender tal definição, uma vez que a interferência estatal sempre tem alguma influência na formação dos preços.