

Defesa Comercial e Comércio Internacional[Julia Krein](#)

O Status da China como Economia de Mercado para fins de Defesa Comercial

Em 11 de dezembro de 2016, expirou uma regra específica que permitia que a China fosse tratada, no âmbito das investigações antidumping e de subsídios, como uma economia não de mercado (*non-market economy*, ou NME). A partir dessa data, as autoridades de defesa comercial do mundo foram confrontadas com um dilema: como deveriam ser conduzidas as investigações, particularmente as antidumping, contra exportadores chineses?

O debate surge porque as investigações de dumping exigem que se determinem os preços e custos dos exportadores investigados em seus países de origem, para comparar o preço praticado no mercado doméstico (o chamado “valor normal”) com o preço de exportação. Para isso, existem metodologias específicas determinadas no Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio 1994 (GATT 1994) e no Acordo sobre a Implementação do Artigo VI do GATT 1994 (o “acordo antidumping”) da OMC.

O Segundo Adendo ao art. VI do GATT¹ reconhece, contudo, que essa comparação direta pode não ser a mais adequada para países em que há, por exemplo, um monopólio estatal completo sobre o setor em questão – ou seja, para países em que não vigoram condições de mercado, hipótese na qual poderão ser usadas metodologias alternativas. A “metodologia alternativa” mais frequentemente utilizada, ainda que não tenha sido definida nas normas multilaterais², é a comparação do preço praticado pelo exportador investigado com o preço de exportação praticado por um terceiro país nas exportações para o país investigador³.

¹ “It is recognised 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, and in such cases importing contracting parties may find it necessary to take into account the possibility that a strict comparison with domestic prices in such a country may not always be appropriate”.

² Essa metodologia foi incorporada à legislação nacional brasileira, no art. 15 do Decreto n. 8.058/13.

³ Esse método foi inicialmente proposto pela Tchecoslováquia em 1954 como uma alteração ao art. VI do GATT (W.9/86/Rev. 1). Para mais detalhes sobre o desenvolvimento e consolidação desse método, ver THORSTENSEN, Vera.

No que diz respeito à China, o art. 15 (a) ii do Protocolo de Acesso do país à Organização Mundial do Comércio (OMC), documento que determina os termos e condições de seu ingresso à OMC, estabelecia que, nas investigações de práticas de dumping e subsídios acionáveis, seriam usadas metodologias alternativas, a menos que os exportadores chineses fossem capazes de comprovar que, no setor específico investigado, vigoravam condições regulares de mercado⁴. Ou seja, a regra era a aplicação de metodologias alternativas, e a exceção o uso de dados de custos e preços no mercado interno chinês – e apenas nos casos em que os exportadores chineses comprovassem a existência de condições de mercado que justificassem tal abordagem (o ônus, portanto, era do exportador), setor por setor.

Essa norma do art. 15 (a) ii é precisamente a norma que expirou em dezembro de 2016, 15 anos após a data de assinatura do protocolo (em 11 de dezembro de 2001), conforme estipulado pelo item (d) do mesmo art. 15. Encerrou-se então a presunção de que a China não seria uma economia de mercado a menos que houvesse comprovação em contrário por parte dos exportadores investigados. A partir daí, houve dúvida sobre a interpretação adequada a ser dada às disposições do protocolo de acesso sobre o tema, o que por sua vez levou à dúvida sobre qual seria o posicionamento a ser adotado pelos membros da OMC em novas investigações sobre exportações provenientes da China⁵.

O governo chinês entende que, interpretando-se o art. 15 (d)⁶ de seu protocolo de acesso, o país passa a ter o status de economia de mercado assim que o protocolo completar 15 anos, que deve ser automaticamente reconhecido pelos demais países. Outros países discordaram dessa interpretação, afirmando que deve haver um reconhecimento do status de economia de mercado, país a país, conforme a legislação interna de cada membro, para encerrar o status de NME da China⁷. Conforme compilação do Parlamento Europeu, em 2015, a postura dos países podia ser resumida da seguinte forma:

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.

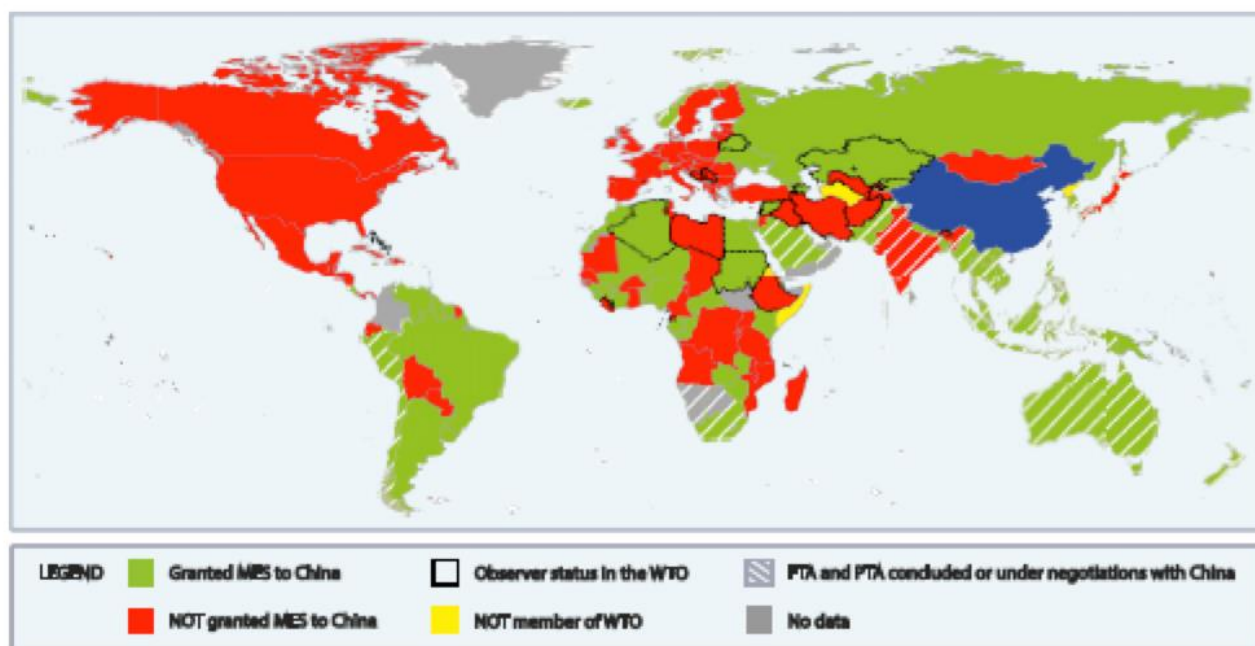
⁴ Doc. WT/L/432 (protocolo de acesso da China à OMC), Artigo 15.

⁵ Alguns países já haviam feito reconhecimentos anteriores, principalmente em decorrência de negociações de acordos bilaterais, concedendo o status de Economia de Mercado para a China (p. ex.: Austrália). Nesse sentido, ver: PARLAMENTO EUROPEU. Granting of market economy status to China. Directorate-General for Parliamentary Research Services. Junho de 2017. Disponível em: <<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/cbc9d72b-b9c0-11e5-8d3c-01aa75ed71a1/language-en>>

⁶ "Once China has established, under the national law of the importing WTO Member, that it is a market economy, the provisions of subparagraph (a) shall be terminated provided that the importing Member's national law contains market economy criteria as of the date of accession. In any event, the provisions of subparagraph (a)(ii) shall expire 15 years after the date of accession. In addition, should China establish, pursuant to the national law of the importing WTO Member, that market economy conditions prevail in a particular industry or sector, the non market economy provisions of subparagraph (a) shall no longer apply to that industry or sector".

⁷ Permanece inteiramente válida a possibilidade de determinação de que um país é uma NME nos termos da "regra geral" do Segundo Adendo ao art. VI do GATT, que estabelece como economia não de mercado os países no qual há monopólio estatal ou controle completo do Estado sobre a economia. Essa regra, contudo, estabelece um padrão alto e bastante estrito a ser atingido. Ver, nesse sentido, 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

MAPA DE MEMBROS DA OMC E RESPECTIVO STATUS DE CONCESSÃO DE STATUS DE ECONOMIA DE MERCADO – DEZEMBRO DE 2015⁸



Dos países e blocos econômicos destacados no mapa, exploraremos com detalhes a posição dos EUA e da União Europeia (que se posicionaram firmemente sobre o tema), passando posteriormente a expor a postura brasileira.

A abordagem dos EUA é de que a China permanece sendo uma NME, com base em uma previsão de seu ordenamento jurídico interno que define as economias não de mercado e os fatores a serem considerados em uma determinação de NME⁹. Isto é, na interpretação dos EUA, o Protocolo de Acesso de fato permitia uma presunção do status de NME da China, que deixou de existir quando o protocolo completou 15 anos de assinatura; isso, contudo, não eliminaria as demais disposições do art. 15, segundo as quais o status de economia de mercado só será concedido se atendidos os requisitos de legislação interna de cada país.

⁸ PARLAMENTO EUROPEU. Granting of market economy status to China. Directorate-General for Parliamentary Research Services. Junho de 2017. Disponível em: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/cbc9d72b-b9c0-11e5-8d3c-01aa75ed71a1/language-en>. Legenda: “MES”: market economy status. “FTA”: free-trade agreement; “PTA”: preferential trading area.” WTO”: World Trade Organization (OMC).

⁹ Seção 771(18) do Tariff Act de 1930. O item (B) da referida seção estabelece os fatores a serem levados em consideração na análise: (i) o nível de convertibilidade da moeda do país em outras moedas estrangeiras; (ii) o nível de livre determinação dos salários no país (se são fruto de negociação entre patrões e empregados); (iii) o nível de permissão a investimentos estrangeiros ou formação de joint ventures com empresas estrangeiras; (iv) o nível de propriedade do governo sobre os meios de produção; (v) o nível de controle do governo sobre a alocação de recursos e decisões sobre preços e ofertas das empresas; (vi) outros fatores levados em consideração.

Em 2017, no contexto de uma investigação antidumping sobre folhas de alumínio da China, os EUA reafirmaram seu entendimento de que a China ainda não poderia ser considerada uma economia de mercado. O DOC concluiu que, apesar dos esforços realizados pela China nas últimas décadas para ajustar sua economia às forças de mercado, esses esforços ainda não foram suficientes para levar o país a operar em “princípios de mercado de forma a permitir o uso dos preços e custos chineses para os propósitos da análise antidumping”¹⁰.

A União Europeia, por sua vez, mantinha em seu regulamento interno uma norma¹¹ que determinava expressamente o tratamento da China como uma NME, a menos que os exportadores chineses fossem capazes de comprovar o contrário no que diz respeito àquele setor em específico. Essa norma levou a China a apresentar em dezembro de 2016, um dia após seu protocolo de acesso completar 15 anos, uma consulta perante o Órgão de Resolução de Controvérsias (*Dispute Settlement Body*) da OMC questionando a manutenção do tratamento diferenciado à China, mesmo após o encerramento da vigência do parágrafo 15 (a) (ii) de seu protocolo de acesso¹². Ainda não houve pronunciamento do órgão de resolução de disputas da OMC.

Em dezembro de 2017, contudo, a União Europeia promoveu uma mudança em suas normas internas sobre o método de cálculo do valor normal em países cuja economia sofre de “distorções significativas”¹³. As “distorções significativas” foram definidas pelo Artigo 2 (6a) (b), e são semelhantes às incluídas na legislação interna dos EUA¹⁴, envolvendo a presença do governo e de empresas estatais na economia (principalmente preços e custos), distorções sobre a livre negociação de salários e financiamentos, e nível de segurança jurídica. Com essa mudança, foi abolida formalmente a distinção entre economias de mercado e NMEs, bem como excluída a previsão formal de tratamento diferenciado para a China.

¹⁰ Caso no. A-570-053, memorando “China’s Status as a Non-Market Economy”, de 26 de outubro de 2017, p. 195, tradução livre. Documento disponível em: <https://enforcement.trade.gov/download/prc-nme-status/prc-nme-review-final-103017.pdf>

¹¹ Arts. 2(7)(b) do Regulamento (UE) 2016/1036: “os inquéritos anti-dumping relativos a importações originárias da República Popular da China, do Vietname e do Cazaquistão, bem como de todos os países sem economia de mercado que sejam membros da OMC na data do início do inquérito, o valor normal é determinado de acordo com o disposto nos n.os 1 a 6, caso se prove, com base em pedidos devidamente fundamentados, apresentados por um ou mais produtores objecto de inquérito e segundo os critérios e procedimentos enunciados na alínea c), a prevalência de condições de economia de mercado para esse produtor ou produtores no que se refere ao fabrico e à venda do produto similar em causa. Se não for este o caso, aplicam-se as regras definidas na alínea a)”.

¹² Request for Consultations by China – DS516 – European Union – Measures Related to Price Comparison Methodologies (Doc. G/ADP/D116/1 ; G/L/1170 ; WT/DS516/1)

¹³ Regulamento (UE) 2017/2321 de 12 de dezembro de 2017.

¹⁴ São elas: (1) o mercado em questão ser servido, de forma significativa, por empresas que são propriedade das autoridades do país de exportação ou operam sob o seu controlo, supervisão ou orientação política; (2) a presença do Estado em empresas, o que permite ao Estado interferir em matéria de preços ou custos; (3) políticas públicas ou medidas que discriminem em favor dos fornecedores do mercado interno ou que de outra forma influenciem o livre funcionamento do mercado; (4) a ausência, a aplicação discriminatória ou a aplicação inadequada da legislação em matéria de insolvência, sociedades ou propriedade; (5) os custos salariais serem distorcidos; (6) o acesso ao financiamento concedido por entidades que executam os objetivos da política pública ou que de qualquer outro modo não atuam de forma independente do Estado.

Baseada nessa regulação, também em dezembro de 2017, a Comissão Europeia (autoridade que conduz as investigações de defesa comercial do bloco) publicou um documento¹⁵ atestando a existência de “distorções significativas” na economia chinesa, concluindo pela existência de um nível significativo de interferência do governo chinês nos setores legal, financeiro e de autorização de investimentos. Também se identificou intervenção governamental na alocação e precificação dos fatores de produção no país, tanto de forma geral quanto em setores específicos (i.e., aço, alumínio, químico e cerâmico). Assim, a União Europeia, da mesma forma que os EUA, manteve a postura de que as condições da economia chinesa são objeto de distorções que não permitem o uso dos dados dos produtores chineses para fins de defesa comercial.

O Brasil, por fim, era apontado como um dos países que já havia concedido o status de economia de mercado para a China, mesmo antes de o protocolo de acessão completar 15 anos, em consequência de um memorando de entendimentos¹⁶ assinado entre os dois países em novembro de 2004, por ocasião da visita do presidente Hu Jintao ao Brasil. Contudo, não obstante a assinatura desse memorando, para todas as investigações e revisões de medidas antidumping abertas antes de dezembro de 2016, o DECOM utilizava a metodologia alternativa de terceiro país substituto para calcular o valor normal para a China¹⁷.

Em 26 de março de 2018, o Decom iniciou sua primeira investigação original em face da China desde que o protocolo de acessão do país à OMC expirou em dezembro de 2016, sobre as importações brasileiras de cilindros laminadores. Em 7 de maio de 2018, foi aberta uma segunda investigação original sobre importações de tubos de ferro fundido dúctil da China (dentre outras origens). Nas circulares de abertura de ambas as investigações, diferentemente das investigações anteriores realizadas em face de exportações chinesas, não há menção ao uso de um terceiro país substituto para fins de cálculo do valor normal, tampouco declaração de que a China não é considerada uma economia de mercado. Portanto, com base nas informações públicas sobre os casos disponíveis até o momento, há indicativos de que essa investigação será conduzida pelo governo brasileiro com base nos dados de preços e custos dos exportadores chineses.

Ainda não há declaração oficial pública sobre a postura a ser tomada pelo governo brasileiro. Apesar disso, o memorando de entendimentos assinado em 2004, acrescido da metodologia adotada nas investigações originais de dumping abertas em 2018 em face de importações provenientes da China, levam a concluir que o Brasil passará a tratar a China como uma economia de mercado para fins de defesa comercial. Apesar desses indicativos, será necessário acompanhar o resultado dessas investigações, bem como de novas investigações futuras, para extrair uma conclusão definitiva sobre a postura do governo brasileiro.

¹⁵ “Commission Staff Working Document On Significant Distortions In The Economy Of The People’s Republic Of China For The Purposes Of Trade Defence Investigations”. Bruxelas, 20 de dezembro de 2017, SWD(2017) 483 final/2.

¹⁶ Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Matéria de Comércio e Investimento.

¹⁷ A última dessas investigações foi encerrada em janeiro de 2018 (laminados a quente).