

PONTES

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável

VOLUME 12, NÚMERO 10 - DEZEMBRO 2016



China: a disputada natureza de um gigante

INDÚSTRIA

O debate sobre China e economia de mercado: implicações para o Brasil

CONCORRÊNCIA

O sistema de revisão de concorrência leal da China: uma oportunidade para a neutralidade competitiva e um mercado aberto

INVESTIMENTO

Como a iniciativa chinesa "Nova Rota da Seda" afeta o presente e o futuro da África?



PONTES

VOLUME 12, NÚMERO 10 - DEZEMBRO 2016

PONTES

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável em língua portuguesa.

ICTSD

International Centre for Trade and Sustainable Development

Genebra, Suíça

EDITOR EXECUTIVO

Ricardo Meléndez-Ortiz

EDITOR CHEFE

Andrew Crosby

EQUIPE EDITORIAL

Manuela Trindade Viana

Bruno Varella Miranda

Camilla Geraldello

CONSULTORA EDITORIAL

Michelle Ratton Sanchez Badin

DESIGN GRÁFICO

Flarvet

LAYOUT

Oleg Smerdov

Se deseja contatar a equipe editorial do Pontes, escreva para: pontes@ictsd.ch

O PONTES recebe com satisfação seus comentários e propostas de artigo. O guia editorial pode ser solicitado junto à nossa equipe.

INDÚSTRIA

4 **O debate sobre China e economia de mercado: implicações para o Brasil**

Fabrizio Sardelli Panzini, Eduardo Freitas Alvim

MULTILATERALISMO

9 **O *status* de mercado da China: disputas e possíveis resultados**

Xinquan Tu, Hongyu Cao

CONCORRÊNCIA

14 **O sistema de revisão de concorrência leal da China: uma oportunidade para a neutralidade competitiva e um mercado aberto**

Jessica Su

INVESTIMENTO

18 **Como a iniciativa chinesa "Nova Rota da Seda" afeta o presente e o futuro da África?**

Lauren Johnston

SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

23 **Solução de controvérsias na OMC e política industrial**

Jan Bohanes, Raghav Sachdeva

29 **Informações úteis**

30 **Publicações**

Decifrando a China



É inquestionável o avanço econômico da China desde que Deng Xiaoping liderou um processo de reformas nas instituições do país. Entre 1978 e 2005, o produto interno bruto (PIB) per capita da China cresceu cerca de dez vezes. Menos óbvia é a natureza de tais transformações. Acostumados a enxergar a sociedade chinesa com lentes ocidentais, frequentemente temos dificuldade em interpretar a natureza das políticas propostas por Beijing. Serão uma afronta à ideia de "livre comércio", esse poderoso discurso que, embora frequentemente distorcido pelo mundo desenvolvido, ainda guia nossos esforços na arena multilateral?

Com a eleição de Donald Trump nos Estados Unidos, cresce a importância de um entendimento do modelo chinês. Desfocadas as lentes que permitiram a criação de uma ordem relativamente estável desde o fim da Segunda Guerra Mundial, é provável que o "intervencionismo" da China seja acompanhado de outras categorias de "nacionalismo" econômico. Ao lutarem pela consolidação de definições específicas para os modelos em voga, os chamados países desenvolvidos conviverão com um gigante com mais de 1 bilhão de habitantes e um interesse crescente em influenciar os rumos do sistema internacional. Poderá Beijing imprimir sua própria interpretação de noções fundamentais que orientarão o futuro da interdependência entre Estados soberanos?

Em grande medida, tal batalha semântica já vem ocorrendo – e seus efeitos concretos já são observados. O presente número do Pontes traz a você, prezado(a) leitor(a), artigos que discutem a complexa tarefa de alinhamento entre o modelo econômico da China e a ideia de "economia de mercado" por trás da existência da Organização Mundial do Comércio (OMC). Ademais, discute como as regras do sistema multilateral de comércio influenciam a política industrial de seus integrantes, em um intrincado cenário marcado por múltiplas ações e reações.

Ao longo de 2016, buscamos oferecer contribuições que lhes permitissem refletir sobre o futuro da governança em comércio e desenvolvimento sustentável. Diante da relevância de sua opinião para o êxito dessa empreitada, gostaríamos de pedir a você, prezado(a) leitor(a), que avalie nosso trabalho. Nos próximos dias, uma pesquisa de opinião será enviada a seu e-mail. Da mesma maneira, tanto o site quanto o e-mail do Pontes estão abertos a comentários e sugestões. Agradecemos enormemente a companhia e a predisposição ao debate, hoje e sempre.

Esperamos que aprecie a leitura.

A Equipe Pontes

INDÚSTRIA

O debate sobre China e economia de mercado: implicações para o Brasil

Fabrizio Sardelli Panzini, Eduardo Freitas Alvim

Este artigo analisa os posicionamentos adotados por Brasil, Estados Unidos e UE no debate sobre a atribuição de status de economia de mercado à China. A partir de uma discussão sobre as implicações dessas posições, os autores delineiam recomendações à indústria brasileira nessa seara.

O reconhecimento da China como economia de mercado é tema recorrente na agenda bilateral entre o Brasil e o país asiático. Em 2004, os governos dos dois países firmaram o "Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Matéria de Comércio e Investimentos", segundo o qual o Brasil reconheceria o *status* da China como economia de mercado. No entanto, por se tratar de uma declaração de intenções do governo brasileiro, nunca houve, em termos práticos, o reconhecimento efetivo, pelo Brasil, da China como economia de mercado.

O tema é de especial interesse da indústria brasileira, já que as exportações originárias do país asiático constituem os principais alvos de medidas *antidumping* aplicadas pelo Brasil. De um total de 156 medidas em vigor atualmente, 52 delas têm como alvo exportações chinesas – ou 33% do total das medidas aplicadas pelo Brasil.

O Protocolo de Acesso da China à OMC

As negociações para a entrada da China na Organização Mundial do Comércio (OMC) duraram mais de 15 anos e resultaram no Protocolo de Acesso do país à Organização, documento com obrigações a serem cumpridas para que a China estivesse em conformidade com o conjunto de normas da OMC.

O Artigo 15 do Protocolo é o ponto central da discussão atual. Basicamente, as regras do Artigo permitem que o país aplicador de uma medida *antidumping* não utilize os preços e custos chineses no cálculo do valor normal, por não haver condições de mercado naquele país, substituindo as referências de preços e custos domésticos chineses por aqueles vigentes em um país substituto considerado como economia de mercado. A aplicação dessa metodologia tem como objetivo corrigir distorções criadas pela interferência do Estado na economia chinesa, o que se reflete nos preços e custos internos daquele país.

No entanto, o Artigo 15, em sua alínea d, determina que, a partir de 11 de dezembro de 2016, deixará de ter vigência a alínea a.ii mantendo-se em vigor, por outro lado, as demais disposições do Artigo – dentre elas, as constantes da alínea a.i.

Diante da perda de vigência de parte do Artigo 15, decorrem dois entendimentos contrastantes: i) o da China, que entende que passaria a deter, de forma automática, o *status* de economia de mercado; e ii) o de outros membros da OMC, como Estados Unidos e União Europeia (UE), que entendem que o Artigo 15 ainda autorizará o uso de um método alternativo em investigações *antidumping*.

Inversão do ônus da prova: a interpretação mais razoável

Na visão do setor industrial brasileiro, constante de estudo da Confederação Nacional da Indústria (CNI), publicado em 2013, existem argumentos jurídicos sólidos para defender que o Protocolo de Acesso da China à OMC não implica a obrigação de reconhecer o país como economia de mercado.

Em outras palavras, após 15 anos da acesso da China à OMC, será possível continuar a aplicar metodologias que autorizam a utilização de referência alternativa aos preços e

33%

das 156 medidas *antidumping* em vigor no Brasil têm como alvo exportações da China

custos chineses para determinar o valor normal em investigações *antidumping* contra as exportações originárias daquele país.

De acordo com essa interpretação, o fim da vigência do Artigo 15.a.ii tem como reflexo apenas a inversão do ônus da prova na demonstração da inexistência de condições de mercado na China. Nesse sentido, a mudança principal seria, tão somente, procedimental.

Além de refletir uma interpretação jurídica apropriada, essa posição é coerente com o fato de que ainda persistem distorções na economia chinesa, ligadas à influência do Estado sobre a economia, como no sistema de crédito ou no controle direto ou indireto dos preços de insumos.

Na prática, como essa mudança pode ocorrer no Brasil?

Com base no Artigo 15, antes da perda de vigência da alínea a.ii, o Departamento de Defesa Comercial (DECOM) partia do princípio de que não existiam condições de economia de mercado na China. Assim, em todas as investigações contra aquele país, o DECOM utilizava-se, automaticamente, de metodologias alternativas, sem necessidade de demonstrar que não há, na China (ou em algum setor específico), condições de mercado.

Com a inversão do ônus da prova a partir de 11 de dezembro de 2016, o peticionário brasileiro ou a autoridade investigadora do Brasil passaria a ter que demonstrar a inexistência de condições de economia de mercado na China, ao invés de presumir esse fato, para que continuem a ser adotadas metodologias alternativas quanto aos preços e custos utilizados em investigações *antidumping*.

Nesse contexto, é importante destacar os seis critérios – não exaustivos – estabelecidos pela Circular da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) No. 59, de 2001, para a avaliação da existência de condições de economia de mercado para fins de condução de investigações de defesa comercial.

Tais critérios são: i) grau de controle governamental sobre as empresas ou sobre os meios de produção; ii) nível de controle estatal sobre a alocação de recursos, sobre preços e decisões de produção de empresas; iii) legislação aplicável em matéria de propriedade, investimento, tributação e falência; iv) grau em que os salários são determinados livremente em negociações entre empregadores e empregados; v) 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 vi) nível de interferência estatal sobre operações de câmbio.

Perspectivas nos Estados Unidos e na UE

Nos Estados Unidos, não há sinais de que haverá mudanças nas práticas de investigações *antidumping*, dado o entendimento de que o Protocolo de Acesso da China à OMC não impõe o reconhecimento do país como economia de mercado.

Mudanças normativas recentes possibilitaram a utilização de metodologia para cálculo do valor normal nas situações em que forem verificadas "condições particulares de mercado", permitindo o uso de preços e custos substitutos com base em referências internacionais.

a inversão do ônus da prova na demonstração da inexistência de condições de mercado na China (...) é coerente com o fato de que ainda persistem distorções na economia chinesa

Na UE, a legislação atualmente em vigor prevê a possibilidade de que, em "condições particulares de mercado", seja utilizado o valor normal construído. Assim como nos Estados Unidos, a UE estabelece que, nesses casos, também podem ser utilizadas referências de preços e custos também de terceiros mercados – o que não está previsto no Acordo *Antidumping* da OMC.

O Parlamento Europeu exigiu, em maio de 2016, a apresentação, por parte da Comissão Europeia (CE), de proposta de alteração nas regras atualmente vigentes no sentido de adequá-las ao Artigo 15 do Protocolo de Acesso da China sem que, no entanto, haja o reconhecimento do país asiático como economia de mercado.

Em novembro de 2016, após consulta pública, a CE apresentou proposta⁴ para abolir a atual lista de países que não são considerados como economias de mercado – que inclui a China – e contra os quais é utilizado um terceiro país de economia de mercado como referência de preços e custos na determinação do valor normal.

Com a abolição da lista, passaria a ser adotada uma metodologia "neutra", aplicável a todos os países, nos casos em que for identificada uma "situação particular de mercado" em decorrência de "distorções significativas"⁵ que decorram de interferências do Estado na economia.

Além disso, serão publicados relatórios sobre distorções específicas em países ou setores determinados, que poderiam servir de base para a apresentação de pedidos de investigação *antidumping* – o que reduziria as dificuldades do peticionário quanto à assunção do ônus da prova⁶.

Destaca-se, no entanto, os limites do uso do método "condições particulares de mercado" evidentes no revés sofrido pela UE no contencioso "Medidas *Antidumping* sobre o Biodiesel da Argentina" (DS473)⁷.

Recomendações para o Brasil

Como exposto, é possível concluir que o Artigo 15 do Protocolo não traz a obrigação quanto ao reconhecimento da China como economia de mercado pelos demais membros da OMC a partir de 11 de dezembro de 2016. Por outro lado, reconhece-se que haverá necessidade de mudanças nos procedimentos, com a inversão do ônus da prova para o peticionário da investigação ou do país que pretende adotar a medida.

Nesse contexto, é essencial que se estabeleçam regras claras, por parte do governo brasileiro, de como será apurada a existência ou não de condições de economia de mercado para a China, determinado setor ou indústria específica.

Nesse sentido, a proposta da CE que prevê a elaboração de relatórios, pela própria Comissão, quanto às condições ou não de mercado de países e setores específicos, poderia servir de referência às autoridades brasileiras nos procedimentos a serem seguidos a partir de 2017 nas investigações *antidumping*⁸.

Além disso, a reforma no Decreto de Medidas Compensatórias (Decreto No. 1751, de 1995) do país se torna ainda mais relevante, considerando-se a possibilidade de utilização

a proposta da CE que prevê a elaboração de relatórios, pela própria Comissão, quanto às condições ou não de mercado de países e setores específicos, poderia servir de referência às autoridades brasileiras (...) nas investigações antidumping.

dessa ferramenta de defesa comercial como alternativa (ou reforço) para proteção contra importações desleais, ainda que essas medidas possam gerar níveis menores de proteção se comparadas ao *antidumping*.

Por fim, diante da abertura de consultas da China aos Estados Unidos e à UE no âmbito da OMC, no último dia 12 de dezembro, é essencial que o Brasil acompanhe o provável contencioso como terceira parte, já que o painel deve estabelecer os limites em relação à aplicação de metodologias alternativas em investigações *antidumping*.

- ❶ A fim de ilustrar o fato de que o Memorando de Entendimento de 2004 não é autoaplicável, destaca-se a manutenção do tema na agenda bilateral entre os dois países. Em abril de 2010, durante a visita do presidente Hu Jintao ao Brasil, foi assinado o "Plano de Ação Conjunta entre o Governo da República Federativa do Brasil e Governo da República Popular da China 2010-2014". Já em abril de 2011, durante viagem oficial da presidente Dilma Rousseff à China, houve a assinatura do "Comunicado Conjunto entre a República Federativa do Brasil e a República Popular da China". O tema foi novamente tratado na "Ata Final da Segunda Sessão Plenária da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação" (COSBAN), assinada em Brasília, em 13 de fevereiro de 2012. Finalmente, em 2015, foi assinado o "Plano de Ação Conjunta entre o Governo da República Federativa do Brasil e a República Popular da China 2015-2021".
- ❷ Relatório DECOM, disponível em: <<http://bit.ly/2hXkZrZ>>.
- ❸ Ver: <<http://bit.ly/2h21vef>>.
- ❹ A proposta está disponível em: <<http://bit.ly/2gCoMTc>>.
- ❺ De acordo com a proposta da CE, esses são os critérios a serem analisados para determinar se existem "distorções significativas": i) o grau da presença no mercado de empresas controladas ou influenciadas pelo Estado; ii) interferência do Estado na formação de preços e custos das empresas; iii) políticas públicas que discriminem em favor da indústria nacional ou que de outro modo interfiram nas forças do mercado; e iv) acesso a financiamento por instituições que implementem políticas públicas.
- ❻ Ver: <<http://bit.ly/2hmU44A>>.
- ❼ Nessa disputa, tanto o Painel quanto o Órgão de Apelação do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC decidiram pelo descumprimento, no caso, da metodologia aplicada pela UE nas investigações *antidumping* contra as exportações argentinas de biodiesel. Em que pese o fato de que as mencionadas decisões não tenham afastado a possibilidade de utilização de metodologia alternativa para a determinação do valor normal por meio da construção de preço, os custos de produção na Argentina – ainda que distorcidos por alguma intervenção estatal – deveriam ter utilizado os custos de aquisição da soja na Argentina como referência.
- ❽ Essa medida se torna ainda mais relevante nos casos de indústrias fragmentadas, que naturalmente dispõem de menos recursos do que os demais setores, já assumem ônus considerável quanto aos recursos necessários para a abertura e acompanhamento de investigações *antidumping*.



Fabrizio Sardelli Panzini
Especialista da Unidade de
Negociações Internacionais da
Confederação Nacional
da Indústria (CNI) e um dos
coordenadores do livro Políticas
Industriais e Comerciais da China
sob a Perspectiva das Regras da
OMC.



Eduardo Freitas Alvim
Especialista da Unidade de
Negociações Internacionais da
CNI e um dos coordenadores
do livro Políticas Industriais
e Comerciais da China sob a
Perspectiva das Regras da OMC.

MULTILATERALISMO

O status de mercado da China: disputas e possíveis resultados

Xinquan Tu, Hongyu Cao

Neste artigo, os autores interpretam as regras que pautam a atribuição do status de economia de mercado no âmbito da OMC, nos Estados Unidos e na UE e discutem as políticas comerciais dessas potências comerciais em relação à China nessa matéria.

O parágrafo 15(a) do Protocolo de Adesão da China à Organização Mundial do Comércio (OMC) é uma das principais discriminações decorrentes do processo de ingresso do país asiático à Organização, tendo gerado impactos negativos sobre os interesses comerciais do país, em especial no que toca às exportações. Com base nessa cláusula, os membros importadores podem utilizar uma metodologia com um "país alternativo" quando os exportadores chineses não conseguirem demonstrar com clareza que as condições de economia de mercado prevalecem na indústria em questão.

Desse modo, as empresas exportadoras da China operam, em geral, com um grau significativo de *dumping*, uma vez que os países aplicadores de medidas *antidumping* possuem um amplo poder discricionário na escolha do país alternativo. Tais circunstâncias invariavelmente resultam em perdas significativas para as empresas chinesas.

Embora o parágrafo 15 não considere de forma explícita a China com uma "economia de não mercado" (NME, sigla em inglês), o excesso de tarifas *antidumping* sobre as exportações chinesas está intimamente ligado ao *status* de economia de mercado. Apesar dos esforços empreendidos pela China para que esse *status* lhe seja atribuído, muitos membros da OMC ainda a classificam como uma NME – inclusive, alguns de seus principais parceiros comerciais, como Estados Unidos e União Europeia (UE).

Em 2016, expira a cláusula 15(a)(ii) do Protocolo de Adesão da China à OMC, segundo a qual os membros da Organização não podem empregar a metodologia de comparação em desacordo com os preços ou custos internos após 11 de dezembro de 2016. Se existe clareza quanto à data de expiração mencionada nesse parágrafo, alguns países divergem totalmente quanto às implicações legais da expiração desse prazo. Dito de outro modo, alguns membros da OMC – em especial, Estados Unidos e UE – ainda hesitam com relação à atribuição do *status* de economia de mercado à China.

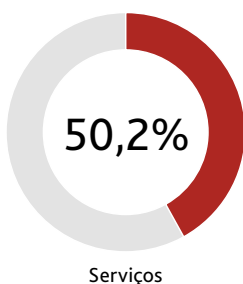
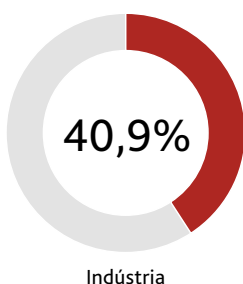
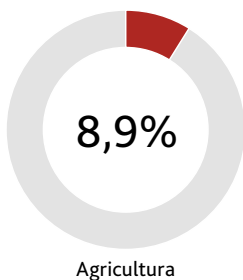
Nesse contexto, este artigo busca interpretar as regras relacionadas ao *status* de economia de mercado na OMC, nos Estados Unidos e na UE a fim de compreender os posicionamentos de tais potências comerciais sobre o tema. Considerando os fatores políticos que marcam as medidas comerciais adotadas pelos Estados Unidos e pela UE em relação à China, este artigo analisa os possíveis próximos passos nessa frente.

As disposições relevantes sobre status de economia de mercado na OMC, nos Estados Unidos e na UE

O sistema multilateral de comércio baseado no Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT, sigla em inglês) foi estabelecido em um contexto caracterizado pela economia de mercado e, em um primeiro momento, não fazia a distinção entre esta e a noção de "NME". O problema comercial entre países com diferentes sistemas econômicos apareceu pela primeira vez com a adesão ao GATT de alguns países socialistas da Europa Oriental.

No parecer do grupo de trabalho do GATT, havia uma grande dificuldade para decidir o preço de comparação para a investigação *antidumping* quando as exportações fossem monopolizadas pelo Estado e todos os preços domésticos fossem fixados pelo governo.

Composição do PIB da China



Fonte: CIA (2015)

Dessa forma, o grupo de trabalho do GATT apenas definiu um padrão de julgamento para "país de comércio de Estado", com uma linguagem descritiva, e apresentou o problema com a comparação dos preços de exportação nesses países. Contudo, o grupo não regulou como resolver esse problema, e as cláusulas relacionadas não estabeleciam uma definição clara de país NME.

Na verdade, ao longo da evolução do GATT/OMC, não havia uma lei substantiva uniforme para definir um país NME. Ou seja, a própria regra da OMC não identifica se, em determinado país, opera uma economia de mercado: apenas aceita a existência de países NME e permite que os membros determinem como identificar um país com uma economia desse caráter e utilizem, nesses casos, diferentes métodos de comparação de preços em investigações *antidumping*. Dentro de tais condições, essas disposições conferem uma ampla margem discricionária aos membros da OMC.

Essa margem leva a definições inconsistentes de "país NME" nos diferentes membros da OMC. Em uma das definições mais populares, empregada pelos Estados Unidos, a distinção entre economia de mercado e NME é o método de "julgamento do caso individual", que parte do princípio de "um caso, uma discussão". Outra forma, utilizada pela UE, é listar separadamente "países NME" e "países de economia de transição" diretamente na legislação doméstica. Além disso, os padrões de *status* de economia de mercado conferidos às empresas individuais dos países NME pelos membros da OMC também são diferentes.

Nos Estados Unidos, o Departamento de Comércio está autorizado a determinar "país de economia de mercado" com base em fatores como a livre conversibilidade da moeda, a negociação salarial, a abertura do mercado para investidores estrangeiros e o grau de controle do governo sobre a economia. Não há indicação de quais fatores são mais importantes ou de que "grau" é necessário para justificar uma classificação. Além do mais, qualquer decisão do Departamento de Comércio quanto ao *status* NME não pode ser revista por um tribunal. Não é surpreendente, portanto, que todas essas decisões sejam, em grande medida, políticas¹.

Da mesma forma, existem alguns padrões para reconhecer países em condições de economia de mercado na UE. O nível de intervenção governamental na economia e no mercado, os registros de contabilidade, a definição de leis e regulações e a determinação da taxa de câmbio constituem variáveis que interferem na situação de economia de mercado, sob a perspectiva da UE. A menos que um país cumpra esses padrões, o bloco europeu não o retirará da lista das NMEs.

O parágrafo 15(a) do Protocolo de Adesão da China: uma análise jurídica

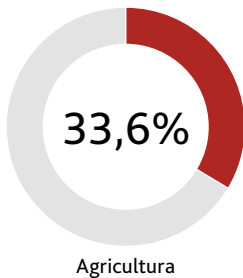
As circunstâncias analisadas acima levaram a uma ampla gama de debates acadêmicos e políticos, nos âmbitos nacionais e internacionais, sobre a interpretação do parágrafo 15(a) do Protocolo de Adesão da China e se o país passará a contar automaticamente com o *status* de "economia de mercado".

O advogado europeu Bernard O'Connor argumenta que "a concessão de *status* de economia de mercado à China não é automática em 2016 ou depois. Se a China quiser ser tratada como uma economia de mercado, precisa provar à UE que é uma delas e satisfazer os cinco critérios"².

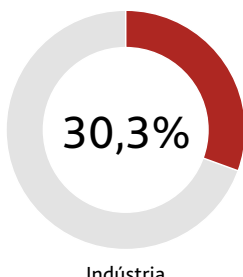
Já para o pesquisador cingapurense Henry Gao, independentemente da posição dos Estados Unidos, da UE e de outros membros da OMC quanto à atribuição do "*status* de economia de mercado" à China, o país asiático deve ser considerado como tal depois de 2016, pois o contrário não estaria em conformidade com as obrigações estipuladas na OMC³.

Outras posições incluem "a responsabilidade reversa de buscar evidência" e "inconsistente com o fato objetivo". De acordo com a primeira, a expiração do subitem 15(a)(ii) não é capaz de abolir o *status* de NME da China diretamente e fazer apenas uma mudança do ônus da prova. Isso significa que, antes de 11 de dezembro de 2016, as empresas

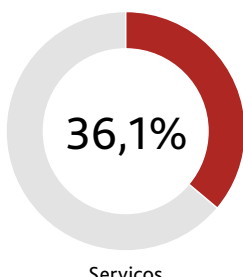
Ocupação da força de trabalho chinesa



Agricultura



Indústria



Serviços

Fonte: CIA (2012)

chinesas investigadas deveriam arcar com o ônus da prova e demonstrar que já operam em condições de mercado. Por outro lado, após essa data, o ônus da prova se desloca para os demandantes, a quem caberá então a tarefa de demonstrar que a operação de determinada indústria ou setor permanece em condições de NME⁴.

A segunda posição questiona o desenvolvimento do mercado na China e considera que o sistema de economia de mercado não se desenvolveu bem nesse país. Cabe ressaltar aqui que as condições de operação de grande parte das empresas chinesas ainda são caracterizáveis como de NME. Oras, o argumento de que a expiração da cláusula sobre o "status NME" resultará em sua alteração automática para "economia de mercado" após 11 de dezembro de 2016 é, nesse sentido, inconsistente com a realidade chinesa.

Os pontos de vista identificados acima traçam a relação do "status NME" da China com o parágrafo 15 do Protocolo de Adesão do país, na tentativa de interpretar a perspectiva de que a China venha a adquirir o status de economia de mercado após 2016.

No entanto, considerando o título do parágrafo 15 – "Comparabilidade de Preços na Determinação de Subvenções e *Dumping*" –, essa cláusula diz respeito somente aos problemas de comparabilidade de preços, e não à discussão sobre o "status de economia de mercado" da China. O único aspecto relativo a "economia de mercado" está no parágrafo 15(d), que apenas se refere às disposições do direito doméstico dos membros da OMC. Portanto, as regras da Organização não identificam a China como um "país NME".

Conforme já mencionado, o Artigo 15(a) do Protocolo de Adesão da China estipula que o membro importador pode utilizar uma metodologia alternativa quando os produtores chineses não demonstrarem com clareza que as condições de economia de mercado prevalecem em determinada indústria. Contudo, o parágrafo (d) do mesmo Artigo contém uma cláusula de expiração, na qual se declara que as disposições do subitem 15(a)(ii) expiram 15 anos após a data da adesão da China à OMC. Para muitos, essa cláusula é a base para que o "status de economia de mercado" seja automaticamente atribuído à China.

No entanto, o parágrafo (d) apenas indica que mesmo que as empresas chinesas não possam comprovar as condições de economia de mercado na indústria, o país aplicador de medidas *antidumping* não pode utilizar métodos alternativos para comparar preços e determinar a margem de *dumping*. Isso não está diretamente relacionado ao "status de economia de mercado" da China. Além disso, a OMC não obriga outros membros a reconhecer o "status de economia de mercado" da China após 2016.

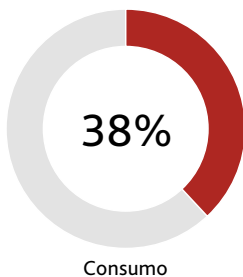
Já que não existe uma definição uniforme e rigorosa de país NME na OMC, os membros têm o poder discricionário de decidir atribuir ou não o "status de economia de mercado" a um país. Em geral, os Estados Unidos e a UE acreditam que a China não atende aos padrões econômicos do mercado em várias áreas-chave. A seguir, analisamos as posições e políticas adotadas pelos Estados Unidos e pela UE nessa seara.

A análise da política comercial e da posição dos Estados Unidos e da UE

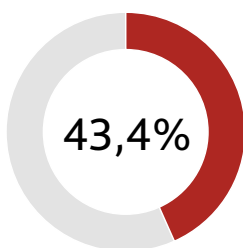
Os Estados Unidos adotaram uma atitude dura com relação ao status de economia de mercado da China desde o início dos debates sobre essa matéria. No caso da UE, embora o bloco pareça se posicionar de forma ligeiramente mais branda sobre o tema, seus membros diferem entre si. A questão não diz respeito apenas à interpretação dos termos jurídicos: trata-se também de um microcosmo das relações econômicas e comerciais dos Estados Unidos e da UE com a China.

Primeiramente, o rápido crescimento da economia chinesa – hoje, a maior potência comercial – causou preocupação generalizada nos Estados Unidos e na UE. Como resultado disso, fatores políticos, econômicos, diplomáticos e estratégicos são mobilizados na confecção da política comercial desses países para a China. Dito de outro modo, Estados Unidos e UE pretendem fazer do "status de economia de mercado" uma poderosa ferramenta para retardar o rápido desenvolvimento da China.

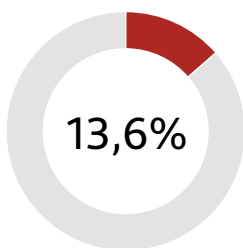
O PIB da China sob análise



Consumo



Investimento



Governo

Fonte: CIA (2015)

Em segundo lugar, as políticas comerciais dos Estados Unidos e da UE são profundamente influenciadas por fatores políticos internos. Nos últimos anos, o discurso protecionista tem se intensificado nos principais países desenvolvidos, manifestando uma forte oposição à atribuição de tratamento de economia de mercado à China e exercendo maior pressão sobre agências governamentais nessa direção. Em geral, as pressões do protecionismo comercial são empreendidas por determinados setores da indústria – em especial o manufatureiro, que é profundamente afetado pelos produtos importados. Nesse sentido, a "condição de economia de mercado" pode ser tratada como uma moeda de barganha para pressionar a reforma e a abertura na China, a fim de que esse processo beneficie os Estados Unidos e a UE.

Por fim, a grande divergência entre os países desenvolvidos ocidentais e a China dificulta o reconhecimento, por parte dos Estados Unidos e da UE, do "status de economia de mercado" do país. Os grandes avanços observados no desenvolvimento econômico da China têm colocado desafios ao domínio dos Estados Unidos e dos países europeus na política internacional. Tal quadro contribuiu para exacerbar a preocupação com relação ao ritmo de crescimento econômico da China, inquietação esta que se busca controlar via políticas comerciais discriminatórias.

Desde a crise financeira de 2008, os países desenvolvidos do mundo Ocidental atravessam uma recessão econômica e um crescente desemprego. Diante desse contexto, as administrações têm depositado na China grande parte da responsabilização pela lenta recuperação de suas economias. Nessa esteira, a classificação da China como uma NME tem sido amplificada, com o objetivo de acalmar o descontentamento dos grupos de interesse domésticos relevantes.

Em termos mais concretos, as opiniões de Estados Unidos e UE sobre essa questão também diferem. Sem dúvida, a ascensão da China será um grande desafio para o status de superpotência dos Estados Unidos – país que fará o máximo para conter a concorrência chinesa.

Em certa medida, a UE espera obter espaço suficiente na concorrência entre China e Estados Unidos e no reequilíbrio do poder internacional, de modo a reduzir a pressão externa sobre o seu próprio desenvolvimento. Além disso, a UE tem investido muita atenção na OMC. Na verdade, a atribuição do "status de economia de mercado" à China pode trazer benefícios tangíveis para a Europa, na medida em que pode resultar em um nível maior de abertura ao investimento externo. É também por isso que a UE não emitiu declarações claras sobre essa questão até o momento.

De acordo com pesquisas recentes, os Estados Unidos não darão tratamento de economia de mercado à China, tampouco deixarão de recorrer ao método do país alternativo como exige a OMC. A eleição de Donald Trump, um defensor extremo do protecionismo, para a Presidência dos Estados Unidos, compõe cenários mais pessimistas para que as divergências entre esse país e a China sejam resolvidas.

Por outro lado, ainda é incerto se a UE atribuirá "status de economia de mercado" à China. O que é certo, entretanto, é que o bloco europeu possui seu próprio apelo especial e não seguirá exatamente os passos dos Estados Unidos. Recentemente, a Comissão Europeia propôs uma alteração na legislação sobre medidas de defesa comercial, com a intenção de estabelecer um padrão de "distorção de mercado" para substituir aquele de "economia de mercado" e apresentar uma análise caso a caso para determinar se existe distorção de mercado no país exportador. Isso significa que a Comissão tende a manter os esforços de ajuda ao comércio, anulando o tratamento discriminatório para cada país e cumprindo suas obrigações.

A posição e a resposta da China

Como visto acima, a data de expiração da disposição da OMC envolve apenas o método do país alternativo para cálculo de *dumping*. Em outras palavras, trata-se somente de uma questão técnica, que não deve ser conectada com outras dimensões. A posição da

China nessa matéria é exigir que os outros membros da OMC mantenham suas promessas e anulem as práticas de escolha de países alternativos na investigação *antidumping*. A China não exigirá que os demais países lhe atribuam o *status* de economia de mercado imediatamente, mas continuará a se comunicar com os países com base na ideia de benefícios mútuos para que tratamentos discriminatórios à China pelo direito doméstico de seus parceiros comerciais sejam evitados o mais rapidamente possível.

Se algum país se recusar a cumprir suas promessas, a China recorrerá ao mecanismo de solução de controvérsias da OMC. Com efeito, os Estados Unidos mostraram claramente que não deixariam de aplicar o método do país alternativo após dezembro de 2016.

Por sua vez, a China está preparada para apelar e, a julgar por experiências passadas, a vitória chinesa é mais provável nesse processo. Para os países que mantêm uma atitude relativamente amigável, como a UE, a China deve tomar a iniciativa de buscar avanços na cooperação com base na compreensão de suas necessidades, chegando a um consenso e obtendo lucros mútuos.

❶ Ver: <<http://bit.ly/1DWj4IS>>.

❷ Ver: <<http://bit.ly/2ho4gYF>>.

❸ Ver: <<http://bit.ly/2hurGOX>>.

❹ Ver: Miranda, Jorge. Interpretação do parágrafo 15 do Protocolo de Acesso da China. In: *Global Trade and Customs Journal*, No. 3, 94, 2014, p. 103.



Xinquan Tu

Professor e vice-diretor do Instituto Chinês de Estudos sobre a OMC, Universidade de Negócios Internacionais e Economia. Integra o *Grupo de Especialistas em Funcionamento da OMC da Iniciativa E15*.



Hongyu Cao

Membro do Instituto Chinês de Estudos sobre a OMC, Universidade de Negócios Internacionais e Economia.

CONCORRÊNCIA

O sistema de revisão de concorrência leal da China: uma oportunidade para a neutralidade competitiva e um mercado aberto

Jessica Su

Este artigo examina o arcabouço regulatório sobre concorrência leal na China, com o objetivo de identificar seus limites, critérios e exceções e de mapear as conexões desse conjunto de regras com o debate sobre o status de economia de mercado da China na OMC.

A China começou a implementar um sistema de revisão da concorrência leal em 1º de julho de 2016. Esse movimento está alinhado com os esforços do país para reduzir os custos de transação causados por intervenções estatais injustificadas, nivelar o campo de interação das empresas e aderir à tendência de convergência global em políticas de concorrência. Das agências governamentais centrais e provinciais, exige-se que estejam em conformidade com o sistema de revisão desde que este foi criado. Quanto às agências locais de nível inferior, estas serão convocadas a fazê-lo apenas a partir de janeiro de 2017.

Com isso, novas políticas não serão aprovadas, emitidas ou implementadas sem uma avaliação prévia de seus efeitos sobre a concorrência no mercado. Entre as regulações, regras e políticas já existentes em matéria econômica, a revisão contempla temas como acesso a mercado, desenvolvimento industrial, investimento, compras governamentais, operações de negócios e padrões de qualificação.

Uma política nacional de concorrência para estimular a vitalidade do mercado

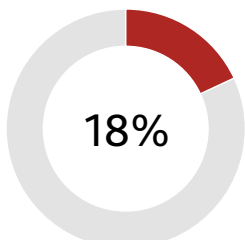
A Comissão Nacional de Reforma e Desenvolvimento (NDRC, sigla em inglês) liderou a elaboração do sistema de revisão sob a delegação do Conselho de Estado. Como uma das três agências antitruste da China, a NDRC é uma autoridade vigilante e ativa, que já chegou a impor uma multa de aproximadamente US\$ 900 milhões à conduta abusiva da empresa Qualcomm em licenças de patentes e venda de chips de *baseband* em 2015. A NDRC também comanda as investigações em andamento nos setores de automóveis, fármacos e manufatura inteligente.

O sistema de revisão foi introduzido por meio dos Pareceres sobre o Estabelecimento de um Sistema de Revisão da Concorrência Leal no Desenvolvimento do Mercado, documento aprovado pela liderança central da China em abril e publicado em junho de 2016. O sistema introduz uma política nacional de concorrência de dois pilares na China, que exige uma avaliação competitiva *ex ante* das políticas e um controle *ex post* sobre a conduta monopolística prevista na Lei Antimonopólio (AML, sigla em inglês).

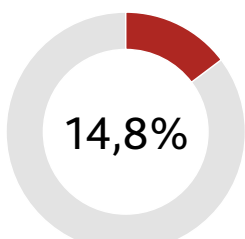
Promulgada em 2007 e em vigor desde 2008, a AML proíbe o abuso de poder por parte do governo por meio de monopólios administrativos, que servem para restringir ou eliminar a concorrência. Monopólios desse tipo constituem um dos principais desafios ao desempenho econômico da China e ao crescimento inclusivo. Pesquisas empíricas recentes indicam que os monopólios administrativos resultaram em uma perda anual de US\$ 300-445 bilhões para a economia chinesa.

Na prática, os monopólios administrativos são geralmente realizados por meio da definição de regras. No caso do mercado automotivo chinês, por exemplo, os critérios discriminatórios sobre a distribuição de carros usados estão amplamente difundidos em regulações locais que prejudicam significativamente a eficiência e o bem-estar do consumidor. Dados mostram que 4 milhões de carros novos adicionais teriam sido vendidos em 2015 se não houvesse restrições locais e regionais sobre o fluxo livre de carros usados.

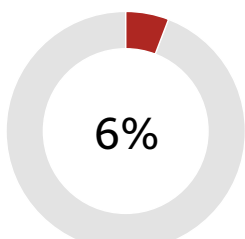
Exportações: principais parceiros da China



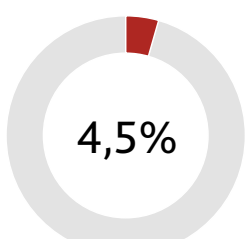
Estados Unidos



Hong Kong



Japão



Coreia do Sul

Fonte: CIA (2015)

Características especiais da política de concorrência da China e limites da AML

A AML impõe regras para controlar os acordos restritivos, o abuso de posição dominante e as fusões anticoncorrenciais. Tais disposições estão, de modo geral, em conformidade com as normas internacionais e são comparáveis às leis de concorrência vigentes na União Europeia (UE) e nos Estados Unidos. É importante salientar que algumas disposições da AML refletem características específicas da China, baseadas na fase de desenvolvimento em que se encontra o mercado e a governança do país. Refletem, ainda, preocupações com o tratamento das empresas estatais, os cartéis de exportação, o papel dos interesses públicos e a concepção de agências de execução (*enforcement*).

Uma das características notáveis da AML é a proibição de monopólios administrativos que afetam agências governamentais em todos os níveis. Contudo, o atual desenho institucional torna a AML vulnerável quando se trata de restrições governamentais à concorrência por meio de políticas específicas. Além disso, os instrumentos-padrão de direito da concorrência são geralmente menos relevantes para o tratamento das ações anticoncorrenciais do governo porque os desafios políticos são mais difíceis de superar. Respaldaado pela estrutura política de alto nível, o sistema de revisão preenche as lacunas, ao visar o processo de elaboração de regras e ao declarar que, em casos de conflito entre a concorrência e as políticas industriais, a primeira deve prevalecer.

Mecanismo de revisão: critérios e o que não fazer

O sistema de revisão estabelece uma abordagem de autoavaliação protegida por supervisão externa das atividades públicas de *enforcement* e antimonopólio. No processo de elaboração de regras, cabe às agências realizar uma autoavaliação, ao mesmo tempo em que solicitam opiniões de partes interessadas, consultam o público e cumprem as regras relevantes de divulgação de informações.

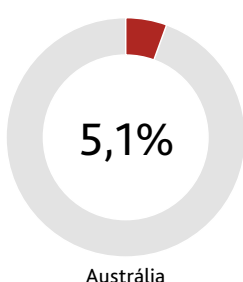
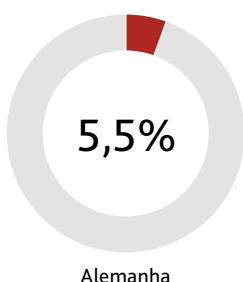
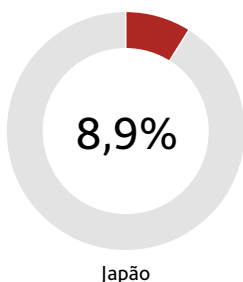
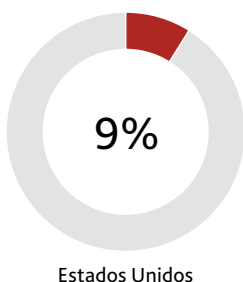
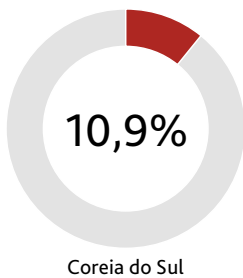
Para auxiliar as agências de formulação de políticas públicas na condução da avaliação, foram definidos quatro critérios e uma lista de 18 ações a serem evitadas para cada categoria. Os quatro critérios incluem a entrada e saída do mercado; a livre circulação de mercadorias e fatores; o efeito sobre os custos de fábrica e de operação; e o efeito sobre a conduta de fábrica e de operação. Os pontos referentes a cada critério especificam os tipos de política proibidos por restringirem a concorrência, descartando as concessões ilegais de políticas preferenciais a certos operadores e a imposição de critérios não razoáveis e discriminatórios para entrada e saída no mercado, entre outras práticas.

Em termos de substância, os critérios de revisão atuais são similares àqueles do Conjunto de Avaliação da Concorrência, elaborado pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Trata-se de uma *checklist*, com uma série de perguntas simples para examinar leis e regulamentos que têm o potencial de restringir desnecessariamente a concorrência.

Além da lista de ações a serem evitadas, uma cláusula abrangente estabelece que "nenhuma região ou departamento deve promulgar políticas que diminuam direitos e interesses legais; aumentem as obrigações dos operadores empresariais sem base

A AML [Lei Antimonopólio] impõe regras para controlar os acordos restritivos, o abuso de posição dominante e as fusões anticoncorrenciais. Tais disposições estão, de modo geral, em conformidade com as normas internacionais e são comparáveis às leis de concorrência vigentes na União Europeia (UE) e nos Estados Unidos.

Importações: principais parceiros da China



Fonte: CIA (2015)

legal; ou violem a AML, anunciando políticas e medidas que eliminam ou restringem a concorrência".

Exceções

O sistema de revisão especifica um conjunto de exceções, as quais podem ser evocadas em casos de políticas relacionadas a circunstâncias de segurança nacional e interesses públicos, mesmo que contenham disposições que eliminam ou restringem a concorrência.

Os observadores criticaram essas exceções por criarem uma lacuna significativa no sistema de revisão, uma vez que as interpretações de noções como "interesses públicos" e "segurança nacional" variam consideravelmente e podem, assim, proporcionar uma margem de manobra expansiva para os formuladores de regras.

No entanto, o sistema de revisão exige que as agências de formulação de políticas expliquem por que os conteúdos restritivos propostos são indispensáveis para a consecução dos objetivos políticos. Ainda, cabe às agências assegurar que as políticas não resultarão na eliminação ou restrição significativa da concorrência e especificar a duração das políticas propostas. Essa é a primeira vez que a China articulou um critério de "indispensabilidade" em suas regras de concorrência.

Exige-se, ainda, que as agências de formulação de políticas avaliem anualmente os efeitos destas. Quando os objetivos políticos não forem atingidos, ou quando o período de implementação expirar, as medidas políticas relevantes devem ser encerradas ou revisadas.

Concorrência leal e o status de economia de mercado na OMC

O *status* de economia de mercado é crucial nas investigações *antidumping*. No passado, as empresas chinesas utilizavam preços diferentes em um terceiro país de economia de mercado – metodologia que difere da estrita comparação com os preços ou custos domésticos, exigida pelo Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT, sigla em inglês) de 1994 e pelo Acordo *Antidumping*. Isso porque o parágrafo 15(a)(ii) do Protocolo de Adesão da China à Organização Mundial do Comércio (OMC) permite que os países importadores utilizem uma metodologia alternativa quando os produtores chineses não demonstram com clareza que as condições da economia de mercado prevalecem naquele setor específico da indústria chinesa.

Contudo, o parágrafo 15(a)(ii) do Protocolo de Adesão da China à OMC expirou em 11 de dezembro de 2016. Garantir o *status* de economia de mercado beneficiaria a China ao exigir a comparação do preço de suas exportações com o preço no mercado doméstico chinês, ao invés da comparação com terceiros países que possuam preços mais elevados – limitando, assim, a capacidade dos países importadores de apresentarem casos *antidumping* contra a China.

À medida que o prazo se aproximava, os debates sobre as implicações políticas, econômicas e legais da expiração desse prazo e da atribuição do *status* de economia de mercado à China adquiriram relevância ainda maior para o país asiático e seus parceiros comerciais. Devido às diferenças nas interpretações do Protocolo de Adesão da China e dos critérios de "*status* de economia de mercado" sob as leis nacionais dos membros importadores da OMC, ainda não está claro como a China e as empresas chinesas serão tratadas em investigações de defesa comercial após dezembro de 2016.

Além do impacto sobre o protecionismo, alguns acreditam que as preocupações com a neutralidade competitiva estão por trás da reticência dos Estados Unidos e da UE em concederem o *status* de economia de mercado à China. O sistema de revisão sinaliza a determinação chinesa em corrigir as atividades governamentais que distorcem indevidamente a concorrência no mercado. Como resposta à dúvida sobre neutralidade competitiva, o sistema de análise é parte substancial do empenho da China na obtenção do *status* de economia de mercado na OMC.

Olhando para o futuro: *enforcement* e cooperação global

O sistema de revisão é um marco na longa busca da China por um bom sistema de governança, que atenda às suas necessidades internas e esteja em sintonia com as melhores práticas globais. Para esclarecer questões substanciais e procedimentais e garantir uma aplicação vigorosa, a NDRC está trabalhando com o Escritório do Conselho de Estado para Assuntos Legislativos, a Administração Estatal de Indústria e Comércio e o Ministério do Comércio para elaborar um pacote abrangente e personalizado para a implementação do sistema de revisão no âmbito nacional.

Como indica o documento de opções de política da E15, intitulado "Política de Concorrência e Comércio na Economia Global: rumo a uma abordagem integrada"¹, estabelecer um campo de competição entre empresas estatais e privadas em condição de igualdade é um desafio central para o comércio internacional e a política de investimento no século XXI. Considerando que empresas estatais e o Estado têm desempenhado papéis significativos na economia chinesa e que as empresas chinesas estão cada vez mais globalizadas, a cooperação em matéria de neutralidade competitiva, tanto no âmbito dos acordos de livre comércio como da OMC, torna-se ainda mais relevante.

¹ Disponível em: <<http://bit.ly/2hjjGgc>>.



Jessica Su

Professora associada do Instituto de Estudos Americanos da Academia Chinesa de Ciências Sociais (CASS). Integra o Grupo de Especialistas em Política de Concorrência da Iniciativa E15.

INVESTIMENTO

Como a iniciativa chinesa "Nova Rota da Seda" afeta o presente e o futuro da África?

Lauren Johnston

O crescente papel da China como investidora no exterior pode ter um efeito transformador para os países da África. No entanto, isso dependerá de como os destinatários dos investimentos chineses utilizarão esses fluxos para seu próprio desenvolvimento sustentável.

Os fluxos de ajuda, comércio e investimento entre África e China estão entre os catalisadores externos da nascente integração africana às cadeias globais de valor. Isso resulta de mudanças ocorridas em meados dos anos 1990, como o fim do *apartheid* na África do Sul e o fato de a China ter passado a ser uma importadora líquida de energia.

Para o governo chinês, uma maior presença no continente africano compõe um esforço oficial para garantir o acesso à energia em troca de mais ajuda, comércio e investimento. Iniciativas relacionadas incluem a concessão de amplas preferências comerciais a países de menor desenvolvimento relativo (PMDR) e o auxílio financeiro para determinadas zonas econômicas especiais.

O resultado: duas décadas de enorme crescimento no comércio e a ascensão da China como principal parceira comercial da África em 2009. Tais fluxos, porém, reproduzem o polêmico padrão de inserção africana no sistema econômico internacional. Mais especificamente, são tempos de venda de recursos naturais africanos para o mercado chinês, que exporta produtos manufaturados. Por sua vez, os investimentos da China são destinados, em grande medida, à proteção do acesso a recursos naturais.

A impressionante queda na demanda por exportações chinesas após a crise financeira global ajuda a explicar a queda na demanda do país asiático por *commodities*. A desaceleração na taxa de crescimento do produto interno bruto (PIB) da China tem levado seus formuladores de políticas a buscar atividade econômica para além do modelo baseado na exportação de artigos com baixo valor agregado, cuja produção depende fortemente de mão-de-obra. Caracterizada pela alta taxa de poupança e pelo rápido envelhecimento de sua população, a China tem olhado cada vez mais para oportunidades de investimento no exterior (ver Figura 1).

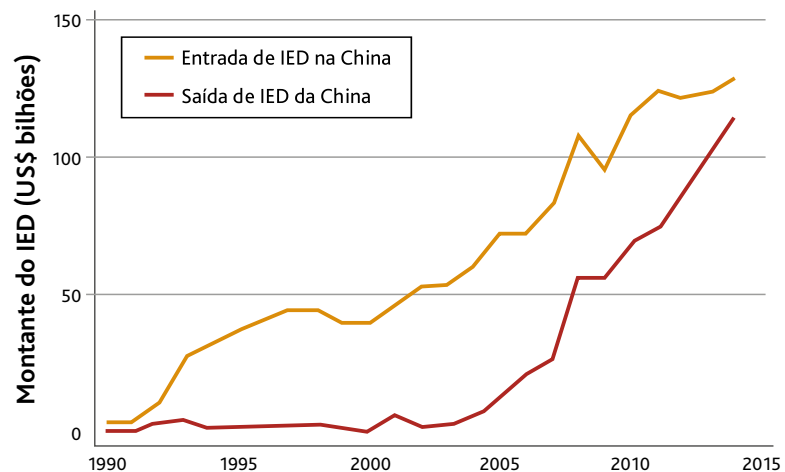
Este artigo discute a lógica econômica e as novas alternativas para o financiamento do desenvolvimento de alguma forma ligadas à iniciativa conhecida como "Nova Rota da Seda" (em inglês, chamada de "One Belt, One Road"). Os parágrafos a seguir discutem a relação do projeto com a África, continente menos desenvolvido do planeta e local caracterizado por uma considerável riqueza humana e de recursos naturais.

Os fundamentos econômicos da iniciativa "Nova Rota da Seda"

Após três décadas de predominância na recepção de investimento estrangeiro direto (IED), a China está assumindo um importante papel de investidor. A Figura 1 ilustra a tendência de convergência entre entrada e saída de IED no país¹.

Investimentos no exterior passaram a compor a política chinesa no final da década de 1990, quando Beijing lançou a iniciativa "Going Global", que incentivou o IED em destinos específicos. Exemplos incluem a aquisição de recursos naturais, a captura de fatias de mercado internacional, a construção da reputação de marcas chinesas com alcance mundial e a obtenção de tecnologia.

Figura 1: Entrada e saída de IED da China (1990-2014)



Fonte: Johnston (no prelo, 2017).

As consideráveis reservas financeiras acumuladas pela China desde a crise asiática ocorrida no mesmo período ajudam a explicar a decisão. Afinal, os títulos da dívida dos Estados Unidos não apenas ofereciam um baixo retorno à época, como também implicavam um risco cambial. A maior instabilidade financeira levou, ainda, a uma menor demanda estadunidense por importações chinesas, estimulando Beijing a buscar maior diversificação em sua estratégia.

Outro fator relevante é a demografia. Graças às estritas políticas de planejamento familiar, a proporção de jovens na população da China diminuiu dramaticamente nas últimas décadas. Esse quadro resultou em um período de "dividendo demográfico", em que uma maior parcela da população se integrou à força de trabalho e contribuiu para o aumento do produto *per capita* do país.

Contudo, a porcentagem de chineses em idade produtiva tem diminuído, pressionando os salários para cima e a produtividade total para baixo. A fim de manter o mesmo produto *per capita*, a China deve aumentar sua produtividade por trabalhador. Uma forma de atingir tal objetivo é a "exportação" de indústrias caracterizadas pelo uso intensivo de mão de obra barata e a especialização em segmentos com maior valor agregado.

A comparação entre os salários pagos na província chinesa de Guangdong, um dos centros manufatureiros do país, e em um parque industrial emergente na Etiópia, ilustra os motivos pelos quais a África tem sido envolvida nesse processo. Enquanto em Guangdong o salário mínimo chegou a US\$ 300 em 2016, no Parque Industrial de Hawassa a remuneração equivale a US\$ 50 mensais. Ademais, a África subsaariana testemunhará um processo demográfico semelhante àquele visto na China há cerca de três décadas. No momento, o continente se encontra no topo de sua curva de "dividendo demográfico".

A "exportação" exitosa de setores industriais intensivos em trabalho também pode ajudar a gerar demanda para parte da atual capacidade industrial ociosa da China. Quedas na demanda por exportações chinesas e um crescimento desproporcional nos investimentos realizados no território chinês fazem com que o país produza excessivamente em diversos segmentos.

O caso mais notório é o do aço. As deficiências do parque industrial africano, somadas às oportunidades abertas pela expansão do setor da construção no continente, explicam um contínuo fluxo de investimentos chineses em setores como minério de ferro e aço². Dos US\$ 60 bilhões prometidos pela China para países da África durante o Fórum de Cooperação Bilateral (FOCAC, sigla em inglês), realizado no final de 2015 em Johannesburgo (África do Sul), mais da metade será destinado à infraestrutura.

Tabela 1: Projetos de investimento da China na África (1990-2014)

País	Projeto	Descrição	Montante (US\$ bilhões)
Nigéria	Ferrovias costeiras	Ferrovias de 1.402 km ligando Lagos a Calabar. A obra cruza 10 estados nigerianos, conectando suas cidades às abundantes reservas de petróleo do estado de Delta.	12
Tanzânia	Porto de Bagamoyo	Com uma capacidade anual de 20 milhões de contêineres, o porto seria o maior do Leste da África. De conclusão incerta, a obra estaria ligada a um corredor ferroviário e a uma nova zona industrial.	7
África do Sul	Nova cidade de Modderfontein	Em construção, o projeto habitacional e de entretenimento fica próximo a Johannesburgo, a maior cidade da África do Sul.	7
Quênia	Ferrovias com bitola padrão	Com 609 km, o projeto conectará o porto de Mombasa à capital do Quênia, Nairobi. Previsão de conclusão: fim de 2017.	3,8
República Democrática do Congo	Infraestrutura para mineração (permuta)	Desenvolvimento de campos de mineração nas regiões de Dima, Kolwezi e Mashamba.	6
Chade	Ferrovias Chade - Sudão	Ferrovias de 1.344 km, será construída em três fases. O projeto incluirá ainda uma expansão à República dos Camarões.	5,6
Nigéria	Expansão da empresa Dangote Cimento	Expansão da empresa Dangote na Nigéria. A iniciativa prevê ainda o avanço nos mercados de Camarões, Costa do Marfim, Etiópia, Mali, Quênia, Senegal e Zâmbia. A previsão é de um aumento na produção de cimento de até 25 milhões de toneladas anuais, levando o total a 70 milhões/ano.	4,34
Moçambique	Hidrelétrica e barragem de Mphanda Nkuwa	Provisão de 1.500 megawatts de eletricidade à rede nacional. O projeto inclui a construção da barragem de Moamba Major, que garantirá o suprimento de água aos habitantes de Maputo.	3,1
Malawi	Projetos de infraestrutura	Usina termoelétrica, com produção de 300 megawatts; reconstrução do aeroporto internacional de Chileka, construção de estrada de 140km entre Tsangano e a cidade tanzaniana de Mwanza; melhorias na rede elétrica entre as cidades de Phombeya, Makanjira, Nkhotakota e Chatoloma; construção do hospital e centro de tratamento ao câncer do distrito de Blantyre.	1,7
Sudão	Ferrovias Cartum - Porto Sudão	Projeto de 762 km finalizado em 2012, conecta a capital do Sudão, Cartum, ao litoral do país.	1,3

Source: Mail and Guardian (2015).

A China comprometeu-se com dezenas de projetos de infraestrutura de larga escala no continente africano, em setores como geração de energia e transportes. A Tabela 1 identifica alguns dos principais projetos, detalhando a profundidade geográfica e setorial da presença chinesa³. A principal iniciativa é observada no Quênia, com a construção de uma ferrovia que conectará a infraestrutura portuária do país a seus vizinhos. A importância do plano deriva de considerações econômicas e políticas, além do fato de que o país é uma peça-chave na iniciativa "Nova Rota da Seda".

A iniciativa "Nova Rota da Seda"

Em uma visita ao Cazaquistão em 2013, o presidente chinês Xi Jinping propôs o chamado "Cinturão Econômico da Rota da Seda". Meses depois, o mandatário aproveitou uma viagem ao Sudeste asiático para sugerir o estabelecimento de uma "Rota da Seda Marítima para o Século XXI". Em conjunto, ambas as ideias são conhecidas como "Nova Rota da Seda"⁴.

Formalmente, a iniciativa "Nova Rota da Seda" enfatiza cinco áreas de cooperação: i) coordenação de políticas de desenvolvimento; ii) estabelecimento de redes de

África: financiamento anual de infraestrutura

US\$ 38 bilhões

para construção

US\$ 37 bilhões

para operações e manutenção

Fonte: Banco Mundial (2008)

infraestrutura e instalações; iii) fortalecimento das relações comerciais e de investimento; iv) adensamento da cooperação financeira; e v) aprofundamento dos intercâmbios sociais e culturais.

As ligações históricas mais recentes entre África e China remontam às frotas marítimas, que, no século XIV, atingiram uma porção do continente africano correspondente a parte do atual Quênia. Isso ajuda a explicar a escolha do território queniano como o centro da iniciativa "Nova Rota da Seda" na África. Dotado de uma economia regional de porte relativamente grande, o Quênia também é estratégico por sua localização geográfica e pelo porto de Mombasa⁵. Os investimentos chineses em ferrovias pretendem conectar o Quênia e sua rede portuária a uma série de vizinhos sem acesso ao mar, como Burundi, Ruanda, Sudão do Sul e Uganda. O processo é visto como um possível gerador de amplas oportunidades comerciais na região.

Em julho de 2016, a Tanzânia também assinou um acordo com o Banco de Exportação e Importação (EXIM Bank) da China no valor de US\$ 7,6 bilhões. Os recursos serão destinados à construção de uma ligação similar, integrando a Tanzânia com países como Burundi, República Democrática do Congo, Ruanda e Uganda.

Tamanho é a escala da necessidade da África por infraestrutura e formas inovadoras de financiamento para tais investimentos – e tamanho é a capacidade e disposição da China em fornecer tais recursos – que Justin Lin, ex-economista-chefe do Banco Mundial e professor da Universidade de Beijing, argumentou que a iniciativa "Nova Rota da Seda" deveria se transformar em iniciativa "Nova Rota da Seda para um Continente" ("One Belt, One Road, and One Continent", em inglês).

O governo chinês já prometeu oficialmente auxiliar os países da África, por meio da União Africana, para o estabelecimento de uma rede abrangente de transportes. A China também está fortemente envolvida com o aumento da capacidade de geração de energia da África (ver Tabela 1 para alguns exemplos). Segundo estimativas do Banco Mundial, os requisitos para o financiamento de infraestrutura na África chegam a US\$ 38 bilhões por ano, com um montante adicional de US\$ 37 bilhões anuais, necessário para operações e manutenção. A soma equivale a 12% do PIB total da África, e a atual diferença entre os recursos necessários e os de fato investidos chega a US\$ 35 bilhões.

Paralelamente – e em linha com o vasto conjunto de objetivos da iniciativa "Nova Rota da Seda" –, a China está instigando um enorme conjunto de novas instituições e arranjos dedicados ao financiamento de projetos de desenvolvimento. Chama a atenção a liderança chinesa na criação do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB, sigla em inglês) e do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD). Enquanto o primeiro conta com a participação de diversos países desenvolvidos, o segundo é composto exclusivamente por países em desenvolvimento.

Ademais, o chamado Fundo da Rota da Seda foi estabelecido em 2014, com um capital de US\$ 40 bilhões para projetos relacionados à iniciativa "Nova Rota da Seda" na Ásia e no Oceano Índico. Um Fundo de Cooperação Climática Sul-Sul, com cerca de US\$ 3 bilhões, foi anunciado em 2015 para auxiliar países em desenvolvimento em questões ligadas à mudança climática. Em agosto de 2016, o EXIM Bank da China concordou em estabelecer um programa de industrialização com o EXIM Bank da África. O projeto investirá US\$ 1 bilhão na construção de parques industriais e zonas econômicas especiais, com foco na manufatura leve e no processamento de *commodities* e matérias-primas – setores alinhados com as prioridades traçadas pela iniciativa "Nova Rota da Seda".

No plano bilateral, a China chegou a acordos com uma série de países africanos. Por exemplo, Beijing concluiu tratados de dupla tributação com África do Sul, Etiópia, Marrocos, Maurício, Nigéria, Seychelles, Tunísia e Zâmbia, além de acordos de investimento com outros Estados. De modo similar, o governo chinês tem implementado uma política de internacionalização de sua moeda, o renminbi (RMB), assinando tratados com diversos países da África. Recentemente, os integrantes do Mercado Comum da África Oriental

e Austral (COMESA, sigla em inglês) concordaram em incluir o RMB como uma de suas moedas oficiais de liquidação.

De volta para o futuro da África

Em sua primeira visita à África como presidente da China no início de 2013, Xi Jinping pediu, em discurso proferido na Tanzânia, que os países do continente africano trabalhassem junto com o governo chinês para materializar a aceleração de um "desenvolvimento abrangente". Desde essa viagem, o crescimento econômico chinês arrefeceu, aumentando a importância dos investimentos no exterior para a transformação do país.

Este artigo buscou capturar a lógica de complementaridade econômica que sustenta a "Nova Rota da Seda" na África: trata-se de uma iniciativa entre, de um lado, um país em desenvolvimento com escassas reservas de recursos e uma crescente população idosa e, de outro, um continente rico em recursos e habitado por uma população relativamente jovem. Ou ainda, a iniciativa de um país com um impressionante estoque de poupança nacional e capacidade de expandir sua infraestrutura e um continente desprovido de ambos os atributos. Diante desse quadro, a iniciativa "Nova Rota da Seda" busca tirar proveito dessa complementaridade, trazendo benefícios a ambos os lados.

A iniciativa "Nova Rota da Seda" parte dos avanços colhidos em um período de 20 anos, marcados por crescentes laços econômicos entre África e China. O ambicioso plano, juntamente com o potencial econômico do continente africano, tem atraído as atenções internacionais. De fato, é provável que a estratégia do governo chinês seja acompanhada por outros países no futuro: tendo em vista o envelhecimento da população na maioria dos membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) ou mesmo nos integrantes do G-20, o interesse em investimentos em PMDRs deve aumentar.

Para formuladores de política e empreendedores da África, a origem dos recursos financeiros é menos importante do que os termos negociados para a atração do investimento. Seja para o desenvolvimento da infraestrutura local, ou para a abertura de uma nova fábrica, os recursos devem promover acordos com o maior impacto transformador possível sobre o desenvolvimento local. Um eloquente exemplo é encontrado no relacionamento com a China nas últimas décadas. Diante das oportunidades abertas pelas ofertas encontradas na iniciativa "Nova Rota da Seda" ou nas propostas feitas por outros investidores, os governos africanos devem assumir uma postura incisiva, orientando o IED para o cumprimento de metas de desenvolvimento sustentável. Da mesma forma, caberá a tais agentes identificar e forjar um consenso para a implementação de um conjunto adequado de estruturas de governança.

❶ Ver: Johnston, Lauren. China's Africa Return: Trends and Changing Sino-African Economic Prospects. In: Binns, Tony; Kenneth, Lynch; Nel, Etienne. *Handbook on African Development*. London: Routledge (a ser publicado em 2017).

❷ Ver: Johnston, Lauren. Steel Pipe Dreams: A China-Guinea and China-Africa Lens on Prospects for Simandou's Iron Ore. In: *The Extractive Industries and Society*. Amsterdam: Elsevier, 2016.

❸ Disponível em: <<http://bit.ly/29FG9lm>>.

❹ O nome do projeto remonta ao papel desempenhado pela Rota da Seda durante mais de um milênio como a primeira "super autoestrada comercial".

❺ Ver: Johnston, Lauren; Morgan, Stephen; Wang, Yuesheng. The Gravity of China's Africa Export Promise. In: *The World Economy* Vol. 38, No. 6, 2014.



Lauren Johnston

Pós-doutoranda no Instituto de Economia Aplicada e Pesquisa Social de Melbourne, Faculdade de Economia e Negócios, Universidade de Melbourne.

SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

Solução de controvérsias na OMC e política industrial

Jan Bohanes, Raghav Sachdeva

Este artigo examina como as decisões dos tribunais da OMC podem impactar, conceitualmente, o policy space; se e como as decisões já tomadas pelos órgãos de adjudicação da OMC têm afetado o policy space de seus membros; e como o policy space, sob disposições específicas, pode ser expandido por meio da jurisprudência no futuro.

O impacto da jurisprudência da Organização Mundial do Comércio (OMC) no *policy space* será sempre restrito, em comparação com o processo de elaboração de regras propriamente dito. Isso porque, como qualquer órgão judicial, os painéis da OMC ou o Órgão de Apelação não podem "expandir" ou "diminuir" os direitos dos membros – ou seja, não podem mudar, criar ou subtrair as regras existentes na OMC. Ao mesmo tempo, muitas provisões da Organização estão sujeitas a interpretações e, portanto, sua jurisprudência não raro reflete alguma preferência política do juiz.

Nesse sentido, existem duas vias principais em que a solução de controvérsias pode moldar o *policy space* que se coloca aos membros da OMC para a adoção de medidas de estímulo à indústria. Primeiramente, a interpretação/aplicação da lei pode ajudar a elucidar o alcance de uma disposição da OMC, influenciando assim o processo doméstico de formulação de regras.

Em segundo lugar, interpretações/aplicações específicas podem encorajar ou desencorajar os demandantes a apresentarem um recurso. Isso pode ocorrer nos casos em que os órgãos da OMC interpretam uma disposição de forma particularmente específica, sugerindo que a abordagem em um futuro caso com fatos diferentes pode ser diferente. Um efeito semelhante pode ser observado nos casos em que o órgão evita estabelecer com clareza critérios interpretativos e parâmetros, ou ainda em situações nas quais diferentes painéis adotam abordagens contraditórias. A incerteza resultante disso pode ter um efeito perturbador sobre as futuras queixas, uma vez que, em geral, os membros são avessos ao risco no que diz respeito à formalização de uma disputa perante a OMC e preferem ter a confiança de que, ao final do caso, a decisão será favorável a eles.

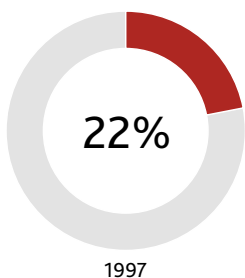
Disposições da OMC que podem ter maior impacto sobre o *policy space*

No comércio de mercadorias, muitas das provisões da OMC dizem respeito à proibição ou restrição de categorias específicas de medidas ou às exceções a tais proibições ou restrições.

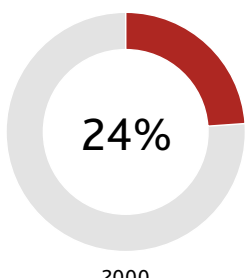
As proibições ou restrições limitam o poder discricionário dos membros no que diz respeito à implementação da legislação doméstica. Trata-se de um conjunto de provisões que possui uma natureza negativa, na medida em que instruem os membros da Organização sobre o que não fazer. Entre os exemplos, destacam-se: a aplicação de tarifas de importação superiores aos níveis consolidados; as restrições quantitativas; o tratamento mais favorável aos produtos domésticos; e os subsídios à exportação ou ao conteúdo local.

As exceções às regras da OMC podem ser pensadas de duas maneiras distintas. Primeiramente, como exceções no sentido estritamente jurídico. Uma vez que uma medida viola uma proibição ou restrição, as exceções fornecem uma possível justificativa para essa medida inconsistente com as regras da OMC e baseada em um objetivo não comercial (como a proteção da saúde pública ou da saúde humana e a conservação dos recursos naturais), o que torna aceitável seu distanciamento das regras básicas do sistema multilateral de comércio².

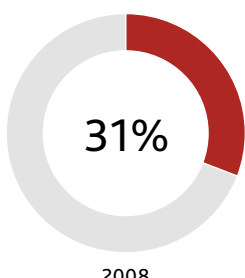
Proporção do comércio internacional em termos do PIB global



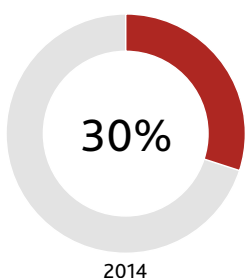
1997



2000



2008



2014

Fonte: OMC (2015)

Em segundo lugar, as exceções podem ser pensadas como disposições legais da OMC que, embora sejam enquadradas como direitos sob uma perspectiva jurídica, são exceções por sua natureza. Por exemplo, a defesa comercial constitui uma exceção ao princípio de vinculação tarifária ou à proibição de restrições quantitativas.

Por fim, as regras da OMC também incluem provisões de natureza positiva, as quais exigem que os membros da Organização adotem medidas reguladoras afirmativamente. Exemplos incluem o Artigo X:1 do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT, sigla em inglês) ou o Artigo X:3(b), além de muitas das disposições do Acordo sobre Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio (TRIPS, sigla em inglês).

Dessas três categorias de provisões da OMC, a maior parte das flexibilidades estabelecidas a partir da jurisprudência da Organização resultará da interpretação e aplicação de proibições ou restrições. As conclusões extraídas dessas disposições podem esclarecer que determinada medida não se enquadra em uma regra específica. Caso se considere que a medida esteja contemplada em uma regra da OMC, isso não significa que se trata de uma violação daquela regra.

Em contraste, a jurisprudência que interpreta e aplica as exceções constitui uma promessa muito mais limitada para definir e introduzir flexibilidades à política industrial.

Existem duas principais razões para isso. Primeira: a política industrial, por si só, não é tida como uma política pública dispensável segundo o conjunto de restrições estipuladas pela OMC. Muitas regras da Organização foram elaboradas precisamente para impedir que os membros protejam ou promovam sua indústria doméstica às custas dos produtores e comerciantes estrangeiros. A segunda razão é que diversas restrições e proibições previstas nos acordos da OMC não são atenuadas ou equilibradas por uma cláusula que define uma exceção.

Como a jurisprudência da OMC pode ampliar o *policy space* industrial? Um exemplo

No caso "CE – Aeronaves civis de grande porte" (DS316), o Órgão de Apelação esclareceu a norma de contingente de exportação *de facto* de forma a proporcionar um maior espaço para as políticas industriais dos membros quando estes subsidiam a indústria local. O Órgão considerou que o critério para determinar o contingente de exportação *de facto* é saber se o subsídio está "voltado a induzir a promoção do desempenho futuro das exportações pelo beneficiário". Essa norma seria cumprida quando o subsídio conferisse ao beneficiário o incentivo de "exportar de forma que não seja apenas um reflexo das condições de oferta e demanda nos mercados e exportações domésticos não distorcidas pela concessão do subsídio".

Assim, o padrão de contingente de exportação *de facto* seria atendido quando a razão entre as exportações e as vendas domésticas fosse distorcida em favor das exportações. A decisão do Órgão de Apelação pode ter implicações para a política industrial. Isso porque a interpretação pode indicar uma margem substantiva para que os membros da OMC concedam subsídios às exportações. Os subsídios podem ser concedidos mesmo quando se sabe ou antecipa que resultarão no aumento das exportações, desde que a proporção "natural" entre as exportações e as vendas domésticas não seja alterada.

Outro aspecto relacionado ao impacto da decisão do Órgão sobre a política industrial diz respeito aos casos em que os demandantes podem se tornar mais relutantes em apresentar queixas formais nos termos do Artigo 3.1(a) do Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias, pois pode lhes ser exigido que apresentem dados que demonstrem que a relação entre a exportação e as vendas no mercado doméstico foi distorcida pelo subsídio. Além disso, se um programa de subsídios tiver sido implementado recentemente, pode ser necessário que o demandante espere para reunir um conjunto de dados empíricos confiáveis dentro de um período que lhe permita traçar uma tendência.

Exportações mundial de bens

1995

US\$ 5,1 trilhões

2000

US\$ 10,5 trilhões

2014

US\$ 19,0 trilhões

Fonte: OMC (2015)

Como a jurisprudência da OMC pode ampliar o *policy space* industrial? Outros exemplos

Medidas de importação/exportação

a) Tarifas

Os membros da OMC podem aplicar tarifas (denominadas "tarifas aduaneiras ordinárias") dentro do escopo de suas vinculações tarifárias. Por outro lado, a categoria "outras tarifas e encargos" corresponde ao encargo cuja aplicação é limitada. No entanto, a linha divisória entre os dois tipos de encargos não está definida no texto do acordo, e a jurisprudência tem lutado para chegar a uma distinção viável.

Um exemplo de "outras direitas e encargos" são os chamados tributos variáveis, ou seja, tarifas periodicamente revisadas, utilizadas para "estabilizar" os preços domésticos (e proteger a indústria doméstica) diante da volatilidade dos preços internacionais. A aplicação dessas tarifas a produtos não agrícolas só é permitida dentro das regras usuais sobre outras tarifas e taxas⁴. Ao mesmo tempo, as tarifas aduaneiras comuns (tarifas "normais") podem ser alteradas ao longo do tempo de forma legítima, desde que permaneçam dentro dos limites estabelecidos. A linha divisória entre uma variação tarifária permitida e outra proibida foi desenhada, mas não com muita precisão. Os painéis da OMC e o Órgão de Apelação podem ampliar o *policy space* industrial se permitirem a variação significativa de uma taxa de fronteira sem, com isso, classificar esse encargo como "outra tarifa e encargo".

b) Restrições quantitativas

A legislação da OMC é consideravelmente rígida no que diz respeito às restrições quantitativas. Com uma interpretação bastante ampla, a jurisprudência considerou que qualquer medida com "efeito limitador" ou que coloque uma "condição limitadora" sobre as importações é uma restrição quantitativa. Por exemplo, uma restrição ao acesso das importações a apenas dois portos de entrada designados foi considerada uma "condição limitadora", em violação ao Artigo XI. Outro exemplo é observado nas multas aplicadas sobre a importação de pneus reformados. Embora não impusesse, por si só, uma restrição à importação na fronteira, tal medida também foi considerada uma infração do Artigo XI, dado seu efeito de desincentivar a importação.

O universo de outras medidas que podem dar origem a alguma forma de "condição limitadora" é vasto. Isso porque os órgãos da OMC não determinaram se os preços mínimos ou máximos no mercado doméstico estão contemplados no Artigo XI. Se os órgãos jurisdicionais da OMC esclarecerem que tais regras de fixação de preços não resultam em uma restrição do Artigo XI, essa maior segurança jurídica permitiria aos membros da OMC perseguir objetivos de política industrial por meio de tais medidas.

c) Tarifas antidumping

A defesa comercial coloca inúmeras oportunidades para que os painéis e o Órgão de Apelação ofereçam uma margem para a aplicação de medidas consistentes com a OMC que beneficiem a indústria doméstica.

Por exemplo, a metodologia de "ajuste de custos" utilizada pela UE faz com que o bloco esteja sujeito a disputas no âmbito da OMC⁵. Mais especificamente, ao calcular as referências de custo ou o valor normal, a UE ocasionalmente substitui os custos reais dos fatores de produção que foram corretamente registrados nas contas financeiras dos exportadores com valores diferentes (mais elevados), quando considera que os preços no mercado interno de outro membro da OMC estão distorcidos (para baixo). Essa metodologia de cálculo conduz a margens de *dumping* mais elevadas, ou mesmo cria tais margens.

Em um desses casos ("UE – Biodiesel", DS473), o painel considerou que o Artigo 2.2.1.1 do Acordo *Antidumping* não fornecia base para que a Comissão Europeia ignorasse os registros dos exportadores/produtores da Argentina no cálculo do custo de produção simplesmente

Exportações mundiais de serviços

1995

US\$ 1,1 bilhão

2005

US\$ 2,5 bilhões

2014

US\$ 4,8 bilhões

Fonte: OMC (2015)

com base na prática argentina de impostos de exportação. Uma interpretação contrária pode ter efeitos perturbadores sobre os membros exportadores que desejem operar restrições/impostos à exportação, uma vez que isso facilitaria aos demais membros aplicar tarifas *antidumping* (mais elevadas). No entanto, o Órgão de Apelação ainda deve opinar sobre isso, e outras disputas a respeito do tema seguem pendentes.

d) Medidas de salvaguarda

A disputa "República Dominicana – Medidas de Salvaguarda" (DS415, DS416, DS417, DS418) mostra como a jurisprudência da OMC limita o *policy space* de um membro para alterar suas tarifas aplicadas mesmo dentro das consolidações tarifárias de Nação Mais Favorecida. Nessa disputa, após uma investigação formal, a República Dominicana aplicou uma "medida de salvaguarda" sobre determinados produtos. Contudo, quando contestada por diversos parceiros comerciais latino-americanos, argumentou que a medida não se enquadrava no Acordo de Salvaguardas. Pelo contrário: tratava-se de uma tarifa aduaneira ordinária no âmbito das vinculações tarifárias do país. Por uma série de razões, o painel concluiu que a medida era uma salvaguarda e, nesse sentido, poderia ser lida à luz do Acordo que trata dessa matéria. Esse caso serve como exemplo do reduzido *policy space* para os membros que desejam oscilar dentro de suas tarifas consolidadas, independentemente da nomenclatura da medida. Também ilustra o já estabelecido princípio de que o direito da OMC não considera a caracterização unilateral de uma medida como juridicamente vinculante. Contudo, pode-se observar que o Órgão de Apelação não teve a oportunidade de analisar a decisão do painel nesse caso.

*Subsídios**a) Definição de subsídio*

A jurisprudência moldou a definição de subsídios da legislação da OMC. Por exemplo, considerou que as medidas que não refletem uma transferência direta de recursos econômicos do governo (ou um organismo do governo) para um beneficiário privado não constituem uma "contribuição financeira". Isso vale mesmo quando a ação governamental, por meio de seus efeitos econômicos, acaba tendo o mesmo efeito que uma transferência de dinheiro ou de outras transferências de recursos econômicos⁶. Tais medidas não podem constituir subsídios e não estão sujeitas às disciplinas da OMC (subvenções), alargando assim o escopo de ação aos membros⁷.

b) Subsídios proibidos

Até o momento, não houve qualquer conclusão que aplique um padrão de conteúdo local *de facto* sob o Artigo 3.1(b). Se existisse uma disputa sobre essa matéria, os órgãos judiciais da OMC poderiam adotar uma abordagem relativamente branda, que tornaria os governos menos preocupados com a concessão de subsídios relevantes; ou poderiam adotar uma abordagem específica a cada caso, produzindo resultados imprevisíveis e, com isso, dissuadindo possíveis demandantes a abrir disputas semelhantes. Em ambos os casos, isso resultaria em um poder discricionário relativamente maior para o membro que subsidia/regula.

Em matéria de política industrial, o que interessa são as normas jurídicas interpretadas e aplicadas pelos órgãos judiciais da OMC para demonstrar o grave prejuízo. Padrões menos exigentes de prova podem encorajar mais disputas, limitando o policy space para subsidiar os membros.

O setor de compras governamentais

Estados Unidos:
US\$ 1,7 trilhão

UE:
€ 1,8 trilhão

Zona do Euro:
€ 1,3 trilhão

Fonte: UE (2012)

c) Subsídios acionáveis

Em matéria de política industrial, o que interessa são as normas jurídicas interpretadas e aplicadas pelos órgãos judiciais da OMC para demonstrar o grave prejuízo. Padrões menos exigentes de prova podem encorajar mais disputas, limitando o *policy space* para subsidiar os membros. Por outro lado, normas mais rigorosas teriam o efeito oposto, dissuadindo a apresentação de possíveis queixas. A jurisprudência sobre o grave prejuízo tem sido considerada confusa, incerta e imprevisível. Em contraste, outros a criticaram por ser demasiado branda quanto ao padrão de prova a ser apresentado pelo demandante. Independentemente do mérito desses pontos de vista, a abordagem adotada pelos painéis da OMC e pelo Órgão de Apelação afetarà a disposição dos membros para iniciar disputas sobre efeitos adversos/grave prejuízo. Uma das implicações disso será um maior *policy space* efetivo para os membros que concedem subsídios.

Padrões de produtos segundo as regras sobre barreiras técnicas e fitossanitárias

Uma área de regulação doméstica cada vez mais importante diz respeito aos padrões de produtos, uma vez que podem gerar barreiras significativas ao acesso a mercado. Estas são erguidas em resposta à existência de diferentes padrões nos mercados, cujo efeito é o aumento nos custos de produção. Outra – e mais complicada – camada de problemas surge quando os padrões do produto são muito exigentes (restritivos), como no caso das normas de higiene ou dos padrões de segurança do produto.

Não é admissível, sob a legislação da OMC, favorecer a indústria doméstica na implementação da regulação técnica ou das normas sanitárias. As medidas discriminatórias, *de facto* ou *de jure*, são contrárias ao Artigo 2.1 do Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT, sigla em inglês). Logicamente, é possível que padrões exigentes, mas não discriminatórios, se revelem indiretamente benéficos para a indústria doméstica. Por exemplo, é possível que normas específicas de rotulagem ou requisitos ambientais possam aumentar a demanda dos consumidores por produtos locais. Porém, esse tipo de efeito não pode ser planejado totalmente pelos formuladores de políticas industriais.

Compras governamentais

Com frequência, os governos seguem políticas industriais por meio de compras governamentais. A controvérsia “Canadá – Programa de Tarifas Reguladas” (DS426) (conhecidas como *feed-in-tariffs*) tratou do efeito protetor da frase “governando a compra (...) de produtos” do Artigo III:8(a). Nessa disputa, o governo estava (supostamente) comprando eletricidade de fornecedores de energia renovável, mas forneceu um tratamento mais benéfico a equipamentos domésticos como turbinas eólicas. O Órgão de Apelação decidiu que, para o benefício da proteção sob o Artigo III, o produto adquirido deve estar em uma “relação de concorrência” com o produto estrangeiro “alegadamente discriminado”. Esse claramente não era o caso do equipamento de geração elétrica. O Órgão de Apelação reduziu o escopo do produto elegível e, assim, reduziu o *policy space* disponível.

No entanto, o Órgão deixa em aberto se a cláusula de isenção do Artigo III:8(a) é aplicável a bens *incorporados* ao produto adquirido por compra governamental – por exemplo, se um governo, ao comprar carros para uso governamental, exige que apenas carros com pneus e

é possível que padrões exigentes, mas não discriminatórios, se revelem indiretamente benéficos para a indústria doméstica. Por exemplo, é possível que normas específicas de rotulagem ou requisitos ambientais possam aumentar a demanda dos consumidores por produtos locais.

motores domésticos sejam elegíveis para aquisição. Essa é uma questão importante, cuja resposta pode afetar o *policy space* de que dispõem os governos para apoiar a indústria doméstica por meio de compras governamentais⁹.

Considerações finais

Os muitos exemplos acima enumerados mostram que a solução de controvérsias na OMC pode afetar o *policy space* disponível aos membros para que persigam seus objetivos de política industrial. Os órgãos de solução de controvérsias também podem, por meio de sua interpretação e aplicação da lei, influenciar a disposição dos membros para iniciarem eventuais disputas na OMC. Contudo, cabe repetir que a capacidade de que as decisões resultantes de disputas afetem o *policy space* da política industrial dos membros da Organização está estreitamente ligada às regras dos acordos existentes, as quais constituem o marco referencial com que operam os painéis da OMC e o Órgão de Apelação.

- 1 Este artigo é uma versão resumida de um estudo publicado por um dos autores. Ver: Bohanes, Jan. *WTO Dispute Settlement and Industrial Policy*. E15 Initiative. Genebra: ICTSD e WEF, 2015. Disponível em: <<http://bit.ly/2hejXmY>>.
- 2 Tais exceções estão consagradas, por exemplo, nos Artigos XI:2, XX e XXIV do GATT de 1994; na "Cláusula de Habilitação"; e no Artigo XIV do Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (GATS, sigla em inglês).
- 3 Os Artigos XX e XI:2 do GATT de 1994, por exemplo, não se referem à política industrial, ao apoio à indústria nacional ou às medidas para garantir o ajuste estrutural da economia como objetivos regulatórios válidos, que justificam a suspensão de algumas regras da OMC. Do mesmo modo, é improvável que tais metas regulatórias sejam incluídas entre os legítimos objetivos regulatórios que o Órgão de Apelação leu nos Artigos 2.1 ou 2.2 do Acordo TBT.
- 4 Ou seja, "outros direitos e encargos" só podem ser impostos se estiverem registrados em um bom planejamento do membro. Seu registro prévio no cronograma estava, além disso, sujeito a regras adicionais de que o nível desse "outro dever e encargo" não deve ser superior ao nível obtido no momento da primeira incorporação da concessão no cronograma.
- 5 Ver: "União Europeia – Medidas *antidumping*" (DS480), sobre o biodiesel originário da Indonésia; e "União Europeia – Metodologias de ajuste dos custos e determinadas medidas *antidumping*" (DS474) sobre as importações provenientes da Rússia.
- 6 Os direitos de exportação – que, ao contrário das restrições quantitativas à exportação ou das proibições de exportação, são tipicamente compatíveis com as regras da OMC – limitam as exportações de matérias-primas que servem de insumo a uma indústria exportadora e conduzem, assim, a preços mais baixos no mercado interno. Tais direitos foram considerados como não constituindo uma contribuição financeira. Ver o relatório do painel, "EUA – Restrições à exportação", parágrafo. 8.75.
- 7 Trata-se, em geral, de promover a indústria de maior valor agregado nos territórios dos membros, restringindo a exportação de matérias-primas. Isso foi usado, por exemplo, pela Argentina e pela Indonésia para promover a indústria de biodiesel, que utiliza óleo de soja produzido localmente ou óleo de palma.
- 8 No entanto, a importância dessa questão também diminui à medida que a adesão e a cobertura do Acordo de Compras Governamentais (GPA, sigla em inglês) são ampliadas, pois a cláusula de não discriminação do GPA tornará a interpretação do Artigo III:8(a) sem objeto. Contudo, pode-se notar que os países em desenvolvimento podem negociar exceções à obrigação de tratamento nacional, de acordo com o Artigo V:4 do GPA.



Jan Bohanes

Advogado sênior do Centro de Assessoria em Direito da OMC (ACWL). Integra o [Grupo de Especialistas em Política Industrial da Iniciativa E15](#).



Raghav Sachdeva

Mestrando em Relações Internacionais no Instituto de Pós-Graduação em Estudos Internacionais e Desenvolvimento.

Informações úteis

Pontes contrata assistente editorial para sua equipe

A equipe *Pontes* está com processo de seleção aberto para a contratação de um assistente editorial. Os candidatos devem ter concluído recentemente a Graduação na área de Direito, Relações Internacionais, Economia ou Ciência Política ou estar na Pós-Graduação (Mestrado ou Doutorado) nessas áreas. Além de inglês fluente (oral e escrito), os candidatos devem ter interesse por temas relacionados a comércio e desenvolvimento sustentável. A posição de assistente editorial contempla atividades como a redação de notícias curtas sobre os temas tratados na publicação; tradução de textos do inglês para o português; pesquisa sobre temas pertinentes para o Cone Sul em matéria de comércio e desenvolvimento sustentável; participação em discussões sobre pautas editoriais; e comunicação com potenciais colaboradores do *Pontes*. O desempenho das atividades previstas exige dedicação de 30 horas semanais, em regime *home office*, mas inclui a participação em eventos sobre comércio e desenvolvimento, bem como reuniões presenciais esporadicamente. A remuneração é de CHF 460 (aproximadamente R\$ 1.500,00 mensais, a depender da cotação do franco suíço). O processo de seleção é constituído por três fases: i) análise de currículo e do texto enviado; ii) tradução de um texto; e iii) entrevista, feita em inglês e português. Os interessados podem enviar seu currículo para <pontes@ictsd.ch> e um texto curto (1-2 páginas), de sua autoria, até 20 de janeiro de 2017. O processo de seleção será realizado de 24 a 27 de janeiro.

Bauducco contrata coordenador sênior de responsabilidade socioambiental

A Bauducco está com processo de seleção aberto para a contratação de um coordenador sênior de responsabilidade socioambiental e comunicação institucional. O profissional trabalhará na estruturação da estratégia de responsabilidade socioambiental e dos investimentos sociais da empresa. O cargo envolve o planejamento, a elaboração e o acompanhamento de atividades como: projetos de Responsabilidade Socioambiental da Bauducco; atividades de comunicação interna e endomarketing (tv corporativa, intranet), de forma sinérgica com as outras áreas da empresa; e a comunicação institucional das marcas (relações públicas, *site* corporativo, digital, mídias sociais, SAC 2.0, patrocínios), em parceria com o time de marketing. Os candidatos devem ter Ensino Superior completo, preferencialmente em Administração de empresas e/ou Comunicação Social, além de experiência na área de responsabilidade socioambiental e comunicação interna e institucional. Os interessados devem enviar seu currículo para o e-mail <marcellog@bauducco.com.br>. A Bauducco está localizada na cidade de Guarulhos, no estado de São Paulo.

Pisa contrata estagiário para área comercial

A empresa Pisa, única fabricante de papel de jornal do Brasil, está com processo de seleção aberto para a contratação de um estagiário para a área comercial, cuja função é dar suporte às unidades de negócios da empresa. Os candidatos devem estar matriculados no segundo ano noturno de Graduação em Administração, Economia, Relações Internacionais ou Comércio Exterior. É preciso ter inglês ou espanhol avançado. A carga do estágio é de 30 horas semanais (das 9h30 às 16h30, com intervalo de 1 hora). A empresa está localizada em Batel, Curitiba (Paraná). O estágio tem bolsa no valor de R\$ 1.200, com assistência médica, auxílio alimentação de R\$ 27,90 por dia e auxílio transporte. Para mais informações, clique [aqui](#). Os interessados podem enviar suas candidaturas até 10 de janeiro de 2017.

Laureate seleciona estagiário na área de vendas e marketing

A Laureate está com vaga aberta para estágio de projetos na área de Brazil Sales & Marketing. A Laureate Brasil integra a rede global líder em ensino superior Laureate International Universities e é formada por 12 instituições de ensino que possuem mais de 50 *campi* em oito estados brasileiros. Entre as atividades contempladas no estágio, destacam-se: suporte à elaboração e ao desenvolvimento de projetos (criação de processos, planilhas, relatórios de monitoramento, apresentações e apoio no gerenciamento); coordenação de atividades ligadas a grupos de trabalho de diferentes projetos da área de vendas e marketing da Laureate Brasil; e apoio a atividades de inteligência de mercado, consolidação de dados, realização de pesquisas e análises de concorrência. Os candidatos devem estar matriculados no 2º ou, preferencialmente, 3º ano de Graduação em Administração, Marketing, Relações Internacionais ou áreas afins; e devem ter conhecimento avançado no Pacote Office e no idioma inglês (oral e escrito). O estágio deve começar em janeiro. Os interessados devem enviar o currículo para Mariana Florio (marifl.flr@gmail.com). A Laureate situa-se à Av. das Nações Unidas, 12.901 – CENU, em São Paulo (SP).

Publicações



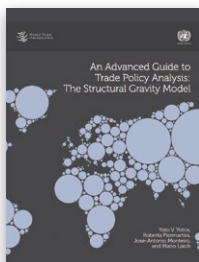
Propriedade Intelectual e Acesso à Ciência e Cultura: Conflito ou Convergência? ICTSD – novembro 2016

Esse é o terceiro volume da série produzida em conjunto pelo Center for International Intellectual Property Studies (CEIPI) e pelo International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), sobre "Perspectivas Globais e Desafios para o Sistema de Propriedade Intelectual". A nova edição explora a relação entre direitos de propriedade intelectual e o direito de ciência e cultura. O tema serviu recentemente como base para o aumento da jurisprudência e de relatórios de organizações internacionais, incluindo dois relatórios emitidos pelo Relator Especial das Nações Unidas sobre Domínio dos Direitos Culturais. A série de publicações CEIPI-ICTSD fornece textos de alta qualidade, orientados para as políticas sobre temas de relevância, por sua preeminência normativa, relevância econômica e impacto socioeconômico. O paper pode ser acessado [aqui](#).



Relações econômicas entre América Latina, Caribe e China: oportunidades e desafios CEPAL – novembro 2016

Este estudo da Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e Caribe (CEPAL) foi elaborado por ocasião da visita do presidente da China, Xi Jinping, à sede da Comissão em novembro de 2016. A partir da perspectiva regional, o estudo aborda os principais desafios enfrentados pela China no processo de reforma de seu modelo de desenvolvimento. O estudo também apresenta um panorama atualizado sobre as relações de comércio e investimento entre China e América Latina, bem como as perspectivas para o Caribe nesse contexto. O quadro dessa análise é o Plano de Cooperação 2015-2019, aprovado na Primeira Reunião Ministerial do Fórum China-CELAC, realizada em Beijing, em janeiro de 2015. O texto está disponível [aqui](#).



Um Guia Avançado de Análise de Política Comercial: O Modelo de Gravidade Estrutural OMC e UNCTAD – novembro 2016

A Organização Mundial do Comércio (OMC) e a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, sigla em inglês) lançaram um guia que descreve uma das ferramentas consideradas mais exitosas para analisar políticas comerciais: o modelo de gravidade estrutural. Com efeito, diversos trabalhos têm utilizado esse modelo para estudar e quantificar os impactos de vários fatores sobre o comércio internacional. O Guia fornece orientações práticas sobre como aplicar essa ferramenta à elaboração de políticas comerciais, da análise da política comercial ao equilíbrio geral, passando por todos os passos e dados necessários para realizar a análise. O estudo está disponível [aqui](#).



Facilitação do Comércio e Cadeias Globais de Valor: Oportunidades para o Desenvolvimento Sustentável ICTSD – novembro 2016

Nos países em desenvolvimento, existe um interesse crescente sobre a complexa relação entre cadeias globais de valor (CGVs) e os resultados do desenvolvimento sustentável em países de baixa renda, incluindo questões sociais e ambientais e do desempenho econômico e geração de renda. O paper analisa essa relação do ponto de vista da facilitação do comércio, conjunto de políticas que têm sido usadas para aumentar a inserção de países em desenvolvimento nas CGVs. Se as políticas são concebidas e aplicadas de forma adequada, há muito que a facilitação do comércio pode fazer para aumentar o envolvimento em CGVs, o que pode gerar implicações para as perspectivas de desenvolvimento sustentável. O paper está disponível [aqui](#).

EXPLORE O MUNDO DO COMÉRCIO E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL POR MEIO DA REDE BRIDGES DO ICTSD

PUENTES

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável
Enfoque na América Latina e no Caribe - Publicação em espanhol
www.ictsd.org/news/puentes

BIORES

Informações e análises sobre comércio e meio ambiente
Enfoque internacional - Publicação em inglês
www.ictsd.org/news/biores

BRIDGES

Informações sobre comércio sob a perspectiva do desenvolvimento sustentável
Enfoque internacional - Publicação em inglês
www.ictsd.org/news/bridges

桥

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável
Enfoque internacional - Publicação em chinês
www.ictsd.org/news/qiao

МОСТЫ

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável
Enfoque nos países da CEI - Publicação em russo
www.ictsd.org/news/bridgesrussian

BRIDGES AFRICA

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável
Enfoque na África - Publicação em inglês
www.ictsd.org/news/bridges-africa

PASSERELLES

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável
Enfoque nos países francófonos da África - Publicação em francês
www.ictsd.org/news/passerelles



International Centre for Trade and Sustainable Development

Chemin de Balexert 7-9
1219 Geneva, Switzerland
+41-22-917-8492
www.ictsd.org

A produção de PONTES tem sido possível graças ao apoio generoso de:

DFID - Departamento do Reino Unido para o Desenvolvimento Internacional

SIDA - Agência Sueca de Desenvolvimento Internacional

DGIS - Ministério de Relações Exteriores da Holanda

Ministério de Relações Exteriores da Dinamarca

Ministério de Relações Exteriores da Finlândia

Ministério de Relações Exteriores da Noruega

Departamento de Assuntos Exteriores e de Comércio da Austrália

O PONTES também beneficia de contribuições de especialistas na área de comércio e desenvolvimento sustentável na forma de artigos.

O PONTES recebe propostas de publicidade ou de patrocínio que contribuam para a redução de seus custos de publicação e que ampliem o acesso aos seus leitores. A aceitação de tais propostas fica a critério dos editores.

As opiniões expressadas nos artigos publicados no PONTES são exclusivamente dos autores e não refletem necessariamente as opiniões do ICTSD.



Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International [License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

Preço: €10.00
ISSN 1996-9198

