

A China como Membro da OMC

VERA THORSTENSEN

Missão do Brasil junto das Organizações Internacionais, Genebra

I - Introdução

A acessão da China à OMC – Organização Mundial do Comércio, em 2001, representou uma importante decisão política do governo chinês de inserção do país na arena do comércio mundial, mas também significou um grande desafio para a OMC. A China foi responsável por um total de US\$ 600 bilhões em exportações em 2004, a terceira potência exportadora do mundo, abaixo apenas da CE (25) (US\$1,204 trilhão) e dos EUA (US\$ 819 bilhões). Se considerarmos as re-exportações de Hong Kong e Singapura esse total passa a US\$ 920 bilhões, transformando a China na segunda potência exportadora, acima dos EUA.

A entrada de um novo membro na OMC com as proporções da China é a consequência, de um lado, da opção de seu governo de adaptar um modelo econômico baseado nos princípios socialistas em um modelo de economia de mercado, bem como estabilizar as relações comerciais com os demais países. De outro, significa a vontade política dos membros da OMC de integrarem esse país no seio da organização que tem por objetivo a liberalização de comércio por meios de negociação de regras e supervisão da sua aplicação.

A China era uma das 23 partes contratantes do antigo GATT – Acordo Geral de Tarifas e Comércio, que entrou em vigor em 1948. Com a revolução de 1949, o governo de Taiwan decidiu unilateralmente se retirar do Acordo. Em 1986, o governo da República Popular da China solicitou o *status* de parte contratante. Um Grupo de Trabalho foi criado em 1987 e, por 14 anos, a acessão da China foi negociada. A China participou como observadora da Rodada Uruguai e assinou a Ata Final de Marraqueche, mas o seu status de membro da OMC não foi

reconhecido. As negociações para a acessão prosseguiram e foram concluídas em 2001.

O Protocolo de Acessão da China é o resultado de anos de intensas negociações. Para os membros da OMC, a entrada da China representou um importante passo para integrar o país no sistema multilateral, com a adoção de regras que foram estabelecidas ao longo dos últimos 50 anos, não só visando um mercado de 1,3 trilhões de habitantes, como também disciplinando as exportações chinesas, dada a enorme competitividade devido a sua extensa mão-de-obra. A expansão das atividades da China no comércio internacional é vista com um misto de interesse pelo seu mercado interno e temor da agressividade de suas exportações.

Para a China, a decisão de aderir à OMC foi baseada na constatação de que se optasse por se manter fora da organização por muito tempo, veria suas exportações serem cada vez mais restringidas por mecanismos de proteção e obstáculos a suas exportações, uma vez que não haveria regras para impedi-los. Vale lembrar que, nos últimos 10 anos, 2743 investigações iniciadas por membros da OMC, 430 afetaram a China. Fato relevante foi o final do período de transição para as quotas impostas às exportações de têxteis, no início de 2005, dentro do Acordo sobre Têxteis negociado na OMC. Caso optasse por permanecer fora da organização, a China não poderia se beneficiar dessa liberalização e ficaria com suas exportações restritas às quotas do antigo Regime Multifibras.

II – Os compromissos assumidos pela China

Ao entrar na OMC, a China se comprometeu a aplicar ao seu comércio

internacional os princípios básicos da organização:

- . Não-discriminação entre todos os membros da OMC com relação a produtos e empresas.

- . Não-discriminação entre produtos nacionais e importados (sistema dual de preços), ou empresas nacionais ou estrangeiras (direito de comércio).

- . Cumprimento das Listas de Compromissos com reduções de tarifas consolidadas para médias de 15% em agricultura e 8,9% em bens não-agrícolas.

- . Cumprimento dos compromissos de redução em apoios internos à agricultura com um teto de 8,5% do valor da produção agrícola, e eliminação de subsídios para exportação.

- . Transparência de toda a legislação e medidas administrativas relacionadas com o comércio internacional.

- . Eliminação de quotas e restrições a importações.

- . Adoção de todos os Acordos da OMC, entre eles o de TRIPs (propriedade intelectual), TRIMs (proibição de condicionar incentivos ao investimento à restrição a importações, desempenho exportador ou conteúdo local), Agricultura, Serviços, Defesa Comercial, Barreiras Técnicas, Medidas Sanitárias e Fitossanitárias e Licença de Importações.

De grande importância para todas as partes é a possibilidade de utilização do Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC, tribunal diplomático-jurídico para resolver conflitos sobre o comércio. Tal opção é vista de ambos os lados como positiva, pois permitirá aos membros levar ao mecanismo práticas chinesas consideradas incompatíveis com a OMC, mas também permitirá à China abrir painéis contra membros que estejam impedindo suas exportações através de instrumentos considerados incompatíveis com tais regras.

O processo de adesão da China foi realizado em duas trilhas diferentes. Por uma delas, os membros do Grupo de Trabalho discutiram como as regras multilaterais seriam aplicadas à China. Em outra trilha, a China negociou com as partes interessadas (37 países) os compromissos de acesso, tais como redução de tarifas e liberalização de segmentos em serviços. Essas negociações bilaterais foram depois multilateralizadas, isto é, aplicadas a todos os membros da OMC, e constam do Protocolo de Acesso.

Os principais pontos do Protocolo de Acesso são sintetizados a seguir:

- . Administração do regime de comércio - Todas as regras da OMC e mais as negociadas no Protocolo deverão ser aplicadas por todo o território aduaneiro da China, incluindo zonas econômicas especiais, cidades abertas e zonas de desenvolvimento com regimes especiais de tarifas, taxas e regulamentações. A China deverá aplicar e administrar de modo uniforme e imparcial toda a legislação do governo central e dos governos locais que afetem o comércio de bens e serviços, propriedade intelectual e câmbio. Leis dos governos locais estarão sujeitas às mesmas regras.

- . Áreas econômicas especiais – A China notificará todas essas áreas, bem como toda a legislação pertinente. Produtos produzidos nessas áreas, ao entrarem no território aduaneiro chinês, serão submetidos aos direitos e taxas aplicadas às importações.

- . Transparência – Somente a legislação sobre comércio publicada e notificada à OMC será aplicada. Será estabelecido um jornal oficial para a publicação dessas leis e determinado um ponto focal onde tal legislação poderá ser obtida por todos os membros da OMC.

- . Revisão judicial – Deverão ser estabelecidos tribunais e procedimentos para a revisão de todas as medidas legais e administrativas relacionadas ao comércio internacional, bem como possibilidade de apelação das decisões. Tal prática dos sistemas ocidentais não tinha paralelo no regime chinês.

. Tratamento de não-discriminação – Indivíduos e empresas estrangeiras deverão ter tratamento não menos favorável do que o concedido a indivíduos e empresas chinesas com relação a: compra de insumos e de bens e serviços necessários para a produção e vendidos no mercado interno ou para exportação; e preços e disponibilidade de bens e serviços ofertados por autoridades nacionais ou locais e empresas públicas. A prática de preços duais foi abolida, e a interferência das estatais na determinação dos preços restringida.

. Direito de comércio (*right to trade*) – Deverá ser liberalizado progressivamente o direito de comércio, de modo que após 3 anos da acessão, todas as empresas na China tenham o direito de comércio para todos os bens não listados no Protocolo, incluindo o direito de exportar e de importar. Os bens listados como exceções são: grãos, óleos, açúcar, tabaco, petróleo cru e processado, fertilizantes, algodão, chá, arroz, milho, soja, tungstênio, carvão, seda, fios de algodão, tecidos de algodão.

. Empresas estatais – Deverá ser garantido que o processo de compras das estatais seja transparente e compatível com as regras da OMC.

. Medidas não-tarifárias – Deverão ser eliminadas as medidas não-tarifárias conforme as datas estabelecidas no Protocolo. A China passa a cumprir o Acordo de TRIMs – sobre medidas relacionadas ao investimento, e assim fica impedida de praticar medidas de incentivo ao investimento vinculadas ao desempenho exportador ou exigência de conteúdo local, bem como exigências de transferência de tecnologia.

. Licenças de importação ou exportação – Deverá ser implementado o Acordo sobre Licenças de Importação, e assim publicadas listas das autoridades que podem conceder tais licenças, os procedimentos e critérios para obtenção de licenças, a lista dos produtos sujeitos a licenças e a lista das tecnologias cuja exportação ou importação

de produtos com elas fabricados estejam restritas.

. Controle de preços – Preços de bens comercializados deverão ser determinados pelas forças de mercado, e a prática de preços múltiplos deve ser eliminada, com exceção da lista anexa ao Protocolo.

. Subsídios – Deverão ser notificados à OMC todos os subsídios concedidos, incluindo das empresas estatais. Todos os subsídios proibidos, isto é, vinculados às exportações ou ao uso de produtos locais devem ser eliminados.

. Taxas sobre importações e exportações – Taxas cobradas internamente, incluindo a de valor adicionado, devem ser aplicadas conforme as regras da OMC, e não devem discriminar indivíduos ou empresas estrangeiros. Taxas sobre exportações devem ser eliminadas.

. Barreiras técnicas ao comércio e medidas sanitárias e fitossanitárias – Deverão ser publicados todos os critérios que são base de regulamentos, padrões técnicos e procedimentos de avaliação de conformidade.

. Dumping e subsídios – Na investigação de casos de dumping e subsídios, membros da OMC, quando da comparação de preços entre o produto exportado e no mercado doméstico chinês, deverão usar preços chineses quando condições de mercado estiverem presentes na indústria do produto investigado, ou valores construídos com base em terceiros países nos casos onde tais condições não estiverem presentes. Tal prática poderá ser utilizada por um período de 15 anos.

. Salvaguardas transitórias para produtos específicos – No caso em que produtos chineses estiverem sendo importados por outros membros em quantidades crescentes e em condições de causar ou ameaçar causar desorganização do mercado desse membro, as partes deverão entrar em consultas e a China deverá tomar as ações devidas. Se as consultas não derem resultado, o membro afetado poderá limitar importações até a

eliminação da desorganização causada. Tal desorganização deve existir quando importações crescerem rapidamente em termos relativos ou absolutos de modo a causar dano material à indústria doméstica. Depois de 2 ou 3 anos em vigor, conforme o crescimento tenha sido absoluto ou relativo, a China poderá suspender concessões equivalentes se o membro não retirar a medida. Tais salvaguardas só poderão ser aplicadas por um período de 12 anos a partir da acessão, ou seja, até 2013. Vale notar que as exigências para a aplicação de salvaguardas pelos demais membros contra produtos chineses são mais brandas do que contra os demais membros, uma vez que contra tais membros se usa o conceito de sério prejuízo, enquanto com a China se usa o de desorganização de mercado. Também foram negociadas salvaguardas transitórias para têxteis, por 7 anos a partir da acessão, ou seja até 2008, e por um período de 1 ano.

. Mecanismos de revisão – Todos os órgãos da OMC envolvidos nas negociações (16 comitês) estabelecerão mecanismos de revisões anuais para acompanhar a implementação do Protocolo por um período de 8 anos e se reportarão ao Conselho Geral.

O impacto e os custos da adesão à OMC para a China foram significativos. Várias das regras negociadas foram mais restritas que as impostas aos outros membros em acessão. Os principais setores afetados são os seguintes:

. Agricultura – Nas negociações sobre agricultura, ficou estabelecida uma maior abertura do mercado chinês devido não só ao estabelecimento de tarifas relativamente baixas (média de 15%), como também à eliminação de subsídios à exportação, e à redução de apoios internos para 8,5% do valor da produção. Medidas visando a proteção do mercado interno por meio de tarifas e de porcentagens mais altas de apoios internos foram concedidas a outros países em acessão.

. Bens não-agrícolas – O processo de acessão não só deu maior abertura ao

mercado chinês para os demais membros da OMC, uma vez que trouxe a média das tarifas consolidadas para 8,9%, como eliminou o sistema de preços duais, controles de preço, e eliminação dos privilégios das estatais.

. Serviços – A acessão da China abre um significativo mercado nas áreas de telecomunicações, bancária, de distribuição, e de serviços profissionais, anteriormente dominados pelas estatais. A atração pelo tamanho do mercado é significativa, como também a abertura para investimentos estrangeiros na área.

. Propriedade intelectual – A acessão à OMC obriga a China a cumprir as regras do Acordo de TRIPs, e com ele, respeitar as categorias de propriedade intelectual protegidas como direitos autorais, marcas e patentes, isto é, impedindo o comércio de produtos pirateados ou de contra-facção internamente nas exportações.

. Tratamento Especial e Diferenciado – Tal tratamento é dispensado aos membros em desenvolvimento (PEDs), e significa prazos mais longos para a implementação das obrigações, como também limites objetivos menos restritivos que os exigidos dos países desenvolvidos (PDs). Como a denominação de PED é dada pelo próprio interessado, e não existem critérios objetivos para um país ser incluído no grupo ou graduado (como para os de menor desenvolvimento relativo), a questão foi controversa na acessão da China. Por pressão dos países desenvolvidos, foi concedida à China status de PED não de forma geral, mas relativa a cada acordo. Assim, em agricultura o tratamento foi individualizado com a percentagem dada ao apoio interno permitido, mas em TRIMs, a China perdeu sua possibilidade de manter medidas de incentivo baseadas em compromissos de desempenho à exportação ou uso de conteúdo local como ocorreu para todos os PEDs na Rodada Uruguai. Ainda, foi obrigada a aceitar uma cláusula de proibição de exigência de transferência de tecnologia (que não existe para outros PEDs), e que a China estava aplicando principalmente no caso de produção de aviões.

III - A China como membro da OMC

Desde sua acessão, a China vem exercendo seu papel de membro da OMC de forma plena. Apesar de atuação considerada discreta nos órgãos regulares, a presença chinesa se faz sentir com maior peso nos órgãos negociadores da Rodada de Doha, ciclo de novas negociações sobre o comércio iniciadas em 2001. A China vem participando ativamente das negociações e apresentando várias propostas.

. Bens não-agrícolas – Os interesses defendidos pela China são de abertura de novos mercados não só de PDs como também dos PEDs. Defende a consolidação de todas as tarifas dos PEDs, a redução de picos tarifários (3 vezes a média das tarifas) e de escalada tarifária (tarifas mais altas para produtos finais do que para insumos), bem como a conversão de tarifas específicas (US\$ ou EU\$/unidade), que são consideradas pela China como entraves ao comércio internacional. A China propôs uma fórmula própria para a redução da tarifas, variante da fórmula suíça, mas com coeficiente específico para reduzir picos tarifários. Defende também flexibilidades para os PEDs e tratamento para os países de acessão recente (RAMs), dentre os quais se inclui. A China apoiou a proposta ABI (Argentina, Brasil e Índia) de fórmula com coeficientes múltiplos dependendo da média das tarifas de cada membro.

. Agricultura – A China foi um dos membros fundadores do G-20, grupo de países interessados na reforma da agricultura dos PDs, e que se transformou em um importante interlocutor das negociações agrícolas, ao se contrapor às propostas pouco satisfatórias da CE e dos EUA com relação a acesso a mercados e reduções dos apoios agrícolas. Defende posições ofensivas contra os PDs, mas flexibilidade para os PEDs, dentre elas para os países de acessão recente.

. Serviços – A China defende maior abertura aos mercados, não só via compromissos específicos por segmentos, mas também com a redução ou eliminação das exceções à

cláusula de não-discriminação entre países, prevista no Acordo de Serviços como temporária. A China também propõe a extensão dos compromissos em Modo 4 – de movimento de pessoas para a prestação de serviços, ponto defendido pela Índia, Brasil e grande número de PEDs que se baseia na oferta mão de obra especializada mais competitiva, mas que encontra forte resistência dos PDs, sempre com problemas de imigração.

. Acordos regionais de Comércio (RTAs) – A China defende proposta em favor de regras mais claras para a formação de acordos regionais, bem como a definição de velhos conceitos que ainda não foram definidos como a parte do comércio que deve ser integrada no acordo, prazo para a sua formação, e o significado das restrições ao comércio que devem ser desmanteladas entre as partes. Posicionou-se contra qualquer tentativa, como proposto pelos países ACP de se criar um nova categoria de PEDs em processo de integração com os PDs, afirmando que outra classificação além dos PMDRs, já prevista na OMC, seria não-autorizada na OMC, economicamente não-factível e politicamente arriscada. Declara seu apoio à Cláusula de Habilitação para os PEDs, especificamente criada para dar flexibilidade ao processo de integração entre eles.

. Antidumping – Como país que se converteu em alvo preferido de medidas antidumping de PDs e também de PEDs, a China é grande defensora de alterações do Acordo de forma a torná-lo mais previsível e menos aberto a formas discricionárias de aplicação. Propõe esclarecimento e aperfeiçoamento de vários conceitos existentes no Acordo, que tem por objetivo determinar um direito extra contra práticas de se exportar bens com preços abaixo dos preços praticados no país exportador. Tais conceitos são: produto sob investigação, proporção da indústria que deve apoiar a abertura de investigação, situações particulares de mercado para uso de regras especiais, construção de valor normal (preço de comparação no mercado doméstico), construção do preço de exportação, determinação de dano, causalidade entre

dumping e dano, ameaça de dano, proibição do zerar margens negativas ao invés de deduzi-las da soma no cálculo da média do valor de dumping, tratamento de partes afiliadas, acordos de preço para o encerramento da investigação, revisões de medidas, conceito de economias de mercado, tratamento especial e diferenciado, aplicação da menor entre as margens de dumping e de dano, prazo para o fim da medida.

. Facilitação de comércio – A China tem trabalhado ativamente nas negociações de um acordo com objetivo de tornar as medidas praticadas pelas autoridades aduaneiras menos burocráticas e discricionárias. Tais medidas estão relacionadas a: liberdade de trânsito de bens entre países, taxas aplicadas aos serviços aduaneiros, e transparência de legislações e processos relativos ao comércio internacional.

IV – Conclusões

A entrada da China na OMC, bem como sua atuação como membro pleno nos seus primeiros anos bem demonstram o impacto desse país na organização que visa liberalizar o comércio e estabelecer regras para o seu fortalecimento.

Após um longo e difícil processo de acesso que trouxe impactos profundos para a sua economia interna, a partir da transformação de um regime planejado em um regime de mercado, a China está em processo de aprendizagem de como utilizar as regras para conquistar mercados no exterior e atrair investimentos para reforçar sua economia interna. Mais importante ainda, é usar as regras estabelecidas para estabilizar as relações com o resto do mundo e não permitir que seja tratada de forma discriminada.

O posicionamento da China nas negociações da Rodada bem demonstra interesse de um país que entrou recentemente na organização e, como tal, não tem que assumir os compromissos de países de acesso mais antiga, como aconteceu em agricultura e bens não-

agrícolas. Ainda, tem interesse na reforma de regimes que estão restringindo fortemente suas exportações, como o de antidumping. Por outro lado, posiciona-se em defesa de melhor acesso a mercados com relação aos demais membros para garantir a entrada de seus produtos, além da redução de tarifas e picos tarifários, bem como no acesso a novos mercados para serviços, como em Modo 4.

De forma cautelosa mas consistente, a China vem ocupando espaço cada vez mais abrangente em todos os foros da OMC.

Bibliografia:

WTO, 2001, Protocol on the Accession of China.

WTO, 2002 – 2005, Proposals from China to the Doha Round of Negotiations.

Abbott, F. (ed), 1998, China in the World Trading System, Kluwer.

World Bank, 2004, China and the WTO.

Cass, D., Williams, B., Barker, G., 2003, China and the World Trading System, Cambridge.