

## CONCORRÊNCIA CHINESA NO MERCADO BRASILEIRO: POSSÍVEIS IMPACTOS DA CONCESSÃO, PARA A CHINA, DO *STATUS* DE ECONOMIA DE MERCADO

Fernanda De Negri\*

### CONTEXTO E IMPLICAÇÕES DA CONSIDERAÇÃO DA CHINA COMO UMA ECONOMIA DE MERCADO

Recentemente, o Brasil assumiu o compromisso de conceder à China o *status* de economia de mercado, o que teve contrapartidas comerciais e políticas, como o apoio chinês à candidatura brasileira ao Conselho de Segurança da ONU e à Organização Mundial do Comércio (OMC), entre outras. Muito embora seja conhecido o fato de que a China ainda possui uma elevada participação estatal no setor produtivo doméstico e que é muito difícil considerá-la, de fato, uma economia de mercado, as implicações comerciais dessa decisão, para o Brasil, são bastante circunscritas.

Como vários analistas já ressaltaram, as conseqüências de a China ser considerada uma economia de mercado estão restritas à forma de aplicação dos mecanismos de defesa comercial. São três os mecanismos de defesa comercial regulamentados pela OMC: *a*) medidas *antidumping*; *b*) medidas compensatórias (anti-subsídios); e *c*) salvaguardas. As duas primeiras têm o objetivo de proteger a indústria doméstica do comércio desleal. O *dumping* se caracteriza pela venda de um produto no mercado externo a preços menores do que aqueles pelos quais o exportador vende o produto no seu próprio mercado. As medidas compensatórias visam proteger a indústria doméstica de subsídios específicos dados pelo Estado ao exportador, que tornariam os preços dos produtos exportados artificialmente baixos. Por fim, as salvaguardas são medidas mais amplas, que afetam todos os países exportadores daqueles produtos, e têm o objetivo de proteger, por tempo determinado, um segmento da indústria doméstica da concorrência de produtos importados.

Considerar a China como economia de mercado tem efeitos concretos, principalmente sobre o processo de investigação das medidas *antidumping*. A comprovação da existência de *dumping*, segundo as regras da OMC, se dá através da comparação do preço de exportação do produto para o país prejudicado com o valor normal do produto. É na definição de valor normal do produto que reside a diferença entre uma economia de mercado e uma outra não considerada como tal. Em termos simplificados, em economias de mercado o valor normal é o preço pelo qual a mercadoria exportada é vendida no mercado interno do país exportador, sem impostos, à vista e para compradores independentes. Caso a exportação seja proveniente de um país não considerado como uma economia de mercado o valor normal pode ser auferido, alternativamente, a partir do seu preço em terceiros países, considerados como economias de mercado. A margem de *dumping*, que subsidiará os cálculos dos direitos *antidumping*, é definida como a diferença entre o valor de exportação e o valor normal do produto (quando este for maior do que o primeiro).

\* Do IPEA/DISET.

Assim, concretamente, o que muda na relação comercial entre Brasil e China, considerada como economia de mercado, é que, até agora, nas investigações de *dumping*, o valor normal baseava-se no preço da mercadoria em terceiros países. Daqui para a frente, o Brasil deverá considerar, para esse cálculo, o preço do produto no mercado chinês. Argumenta-se que a elevada participação estatal na economia chinesa mantém os preços domésticos de alguns produtos em níveis artificialmente baixos, o que dificultaria a comprovação do *dumping* se o valor normal considerado for o preço doméstico do produto.

Mesmo no caso de economias de mercado, existem alternativas à utilização do preço no mercado interno para a determinação do valor normal. Essas alternativas são: *a*) o preço de exportação para terceiros países; e *b*) a construção do valor normal, “considerando as condições de produção e as práticas contábeis adotadas no país exportador” (Secex-Decom). Entretanto, essas alternativas só podem ser utilizadas, em economias de mercado, quando: *a*) não existirem vendas daquele produto no mercado interno do país exportador; *b*) quando essas vendas não forem em volume significativo (considera-se volume significativo vendas que representem pelo menos 5% das exportações para o Brasil); e *c*) quando as vendas não forem realizadas para compradores independentes.

Em síntese, o significado prático da concessão do *status* de economia de mercado para a China consiste em maior dificuldade, mas não na impossibilidade, da comprovação do *dumping*.

## MEDIDAS DE DEFESA COMERCIAL APLICADAS PELO BRASIL CONTRA A CHINA

Dado que o impacto de a China ser considerada economia de mercado circunscreve-se aos mecanismos de defesa comercial, apresenta-se a seguir uma análise mais detalhada dessas medidas e sua representatividade no comércio brasileiro.

De fato, como foi argumentado pelos setores que se dizem prejudicados por essa decisão, a China é o país contra o qual o Brasil mais aplica medidas de defesa comercial atualmente. Das 53 medidas de defesa comercial aplicadas pelo Brasil, 13 são contra a China, além de 3 das 13 investigações em curso<sup>1</sup> (ver Tabela 1). As importações brasileiras provenientes da China, em produtos sob algum tipo de medida de defesa comercial contra esse país, totalizaram aproximadamente US\$ 37 milhões em 2004.<sup>2</sup> Esse valor representa cerca de 1,1% das importações brasileiras da China (aproximadamente US\$ 3,4 bilhões em 2004) e 0,07% dos mais de US\$ 57 bilhões importados pelo Brasil em 2004. Mesmo em 2000, quando alguns desses produtos não estavam sujeitos a medidas de defesa comercial (essencialmente *antidumping*), as importações desses produtos representavam cerca de 4% das importações brasileiras da China. Assim, parece não ser plausível acreditar que uma mudança processual na forma de cálculo do *dumping* possa ser responsável por colocar a indústria brasileira em posição de maior vulnerabilidade a partir do quadro atual. Afinal, os produtos sujeitos, atualmente, a medidas *antidumping* têm pouca representatividade nas importações brasileiras, e mesmo nas importações provenientes da China.

O pior cenário possível seria o de que a alteração nas investigações de *dumping* inviabilizasse a constatação do comércio desleal em todos os produtos que, atualmente, são

1. Posição em novembro de 2004, segundo informações da Secex/Decom.

2. De janeiro a novembro de 2004. No momento da elaboração desta nota, os dados consolidados para dezembro ainda não tinham sido divulgados pela Secex.

TABELA 1  
**DIREITOS ANTIDUMPING EM VIGOR CONTRA A CHINA (POSIÇÃO EM NOVEMBRO DE 2004): PRODUTOS, VALOR DAS IMPORTAÇÕES E PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL NAS IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS DESSES PRODUTOS**

Produto	Direito Aplicado (%)	Importação em 2000 (US\$)	Importação em 2004 (US\$)	Participação % nas Importações Brasileiras do Produto em 2004	Importação Estimada <sup>a</sup> (sem AD) — US\$
Alhos	US\$ 0,48/kg (103,91) <sup>b</sup>	8.580.332	10.339.967	25,3	26.456.357
Cogumelos	US\$ 1,05/kg (57,64) <sup>b</sup>	49.224	-	0,0	-
Carbonato de Bário	US\$ 105,17/t (27,13) <sup>b</sup>	29.120	-	0,0	-
Pneus Novos, de Borracha, para Bicicleta	US\$ 0,15/kg (11,12) <sup>b</sup>	685	446.181	16,2	520.604
Magnésio Metálico	US\$ 1,18/kg (58,84) <sup>b</sup>	2.417.283	10.766.703	85,5	20.269.395
Magnésio em Pó	US\$ 0,99/kg (44,53) <sup>b</sup>	1.986.097	3.835.348	86,1	6.397.169
Brocas Helicoidais	135,11	231.758	419.045	4,1	1.268.303
Cadeados	60,30	493.872	1.088.255	61,9	2.072.582
Ventiladores de Mesa	45,24	108	144	73,1	242
Ímãs Permanentes de Ferrite	43	9.889	108.370	5,1	178.269
Lápis de Mina de Grafite e de Cor	201,4 e 202,3	10.718	68.577	11,9	276.365
Garrafa Térmica	47	68.537	96.743	16,6	164.947
Canetas Esferográficas	Investigação	1.487.146	3.181.407	44,1	-
Glifosato	35,80	32.706.011	6.776.301	0,9	10.415.175
Total		48.070.780	37.127.041	4	68.019.406

Fontes: Decom (medidas em vigor e direitos aplicados) e Secex (importações e preços). Elaboração própria.

<sup>a</sup> O volume de importações na ausência de direitos *antidumping* foi estimado a partir da hipótese de uma elasticidade-preço das importações de 1,5.

<sup>b</sup> As tarifas *ad valorem* entre parênteses foram obtidas a partir do cálculo do equivalente *ad valorem* das tarifas específicas de cada um dos produtos.

beneficiados por direitos *antidumping*. Nesse cenário, supomos que nenhuma das medidas *antidumping* atualmente em vigor poderia ser tomada considerando a China uma economia de mercado. A partir de um cálculo muito simples, estimou-se qual seria o aumento das importações brasileiras provenientes da China devido à redução de preços provocada pelo fim de todos os direitos *antidumping* contra aquele país. Para isso, utilizou-se o valor, para a elasticidade-preço das importações, de 1,5<sup>3</sup> e chegou-se a um aumento de importações da China no valor de pouco mais de US\$ 30 milhões, o que representa cerca de 1% das importações brasileiras da China.

Entretanto, é razoável supor que um cenário intermediário, no qual algumas das medidas *antidumping* não seriam comprometidas, seja o mais provável, o que leva a crer que esse impacto seria ainda menor.

Por outro lado, a despeito da já argumentada pequena participação dos produtos importados da China com *dumping* nas importações brasileiras e, especificamente, nas importações brasileiras da China, um outro aspecto da questão merece ser analisado: seria viável, politicamente, sustentar medidas *antidumping* para uma parcela muito maior do que 4% ou 5% das importações provenientes da China? Embora esse valor seja muito pouco expressivo

3. Esse é o valor médio estimado, por vários estudos, para a elasticidade-preço das importações brasileiras.

do ponto de vista das importações brasileiras, do ponto de vista do comércio bilateral um valor maior do que esse poderia não ser sustentável nas negociações internacionais.

Entretanto, é claro que é preciso considerar os impactos mais específicos dessa medida, ou seja, os possíveis impactos sobre alguns setores e/ou produtos mais sensíveis às importações chinesas. Nesse sentido, alguns produtos poderiam ser mais ou menos afetados do que outros, caso a investigação *antidumping* não chegasse a um resultado positivo depois da mudança nos procedimentos de investigação. Assim, particular atenção pode ser dada a produtos nos quais a participação chinesa nas importações totais brasileiras é particularmente relevante. O principal exemplo são as importações de magnésio (metálico e em pó), em cujo produto a China detém cerca de 85% das importações brasileiras (Tabela 1). A China também é responsável por mais de 60% das importações brasileiras de cadeados. As importações de ventiladores de mesa, embora tenham uma participação muito elevada da China, são pouco relevantes. Assim, mesmo no pior cenário possível, os impactos da consideração da China como economia de livre mercado parecem ser bastante restritos a uns poucos produtos.

### UMA ANÁLISE DAS IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS PROVENIENTES DA CHINA

Atualmente, os produtos que poderiam sofrer os possíveis impactos da decisão de conceder o *status* de economia de mercado à China são aqueles favorecidos por direitos *antidumping*. Porém, com o aumento das importações brasileiras provenientes da China, outros setores podem vir a se sentir prejudicados pelo comércio bilateral com esse país. Daí podem se originar pressões no sentido de maior proteção a alguns segmentos industriais, tanto por meio de medidas *antidumping*, como por meio de salvaguardas e/ou medidas compensatórias. Assim, cabe analisar, brevemente, o perfil da pauta de exportações da China para o Brasil, o que se fará a seguir.

As importações brasileiras provenientes da China passaram de US\$ 1,2 bilhão em 2000 para US\$ 3,4 bilhões em 2004, levando-se em consideração apenas o período de janeiro a novembro de 2004 (Tabela 2). Esses números representam um crescimento de 177% (considerando apenas o período de janeiro a novembro) a 200% (se imaginarmos, em dezembro, um volume de importação igual à média dos 11 primeiros meses do ano) em quatro anos. Esse crescimento é muito maior do que o crescimento das importações brasileiras no período que, depois de uma forte queda em 2002, permaneceram praticamente no mesmo nível de 2000, mostrando um ganho muito forte de participação da China nas importações brasileiras: de 2,2% para 5,9%.

A pauta de exportações chinesas para o Brasil possui uma elevada participação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos e eletrônicos (48% das exportações chinesas para o Brasil). A esse grupo de produtos seguem-se os produtos das indústrias químicas (12,3%) e produtos minerais (10,6%). As máquinas, aparelhos e materiais elétricos, além de apresentarem uma elevada participação nas exportações chinesas para o Brasil, também foram os que mais contribuíram para o crescimento das importações provenientes da China. Cerca de 90% dos 177% de crescimento das exportações chinesas para o país decorrem do aumento das vendas desses produtos.

Os setores que podem ser considerados mais sensíveis à concorrência chinesa são aqueles nos quais a participação chinesa nas importações brasileiras é bastante elevada. Dentre eles, os mais preocupantes são calçados e acessórios, nos quais mais de 64% das importações são provenientes da China. Outros setores que podem despertar preocupações são mercadorias e produtos diversos (28,8% das importações são provenientes da China), em cujo setor

TABELA 2  
**IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS PROVENIENTES DA CHINA: SETORES SELECIONADOS — 2000 E 2004**  
 [em US\$]

Setor — Seção NCM	2000	Participação	Participação	2004 <sup>a</sup>	Participação	Participação	Contribuição ao Crescimento <sup>b</sup> (%)
		nas Importações Chinesas (%)	nas Importações Brasileiras do Setor (%)		nas Importações Chinesas (%)	nas Importações Brasileiras do Setor (%)	
Máquinas, Aparelhos e Materiais Elétricos	531.005.402	43,5	2,9	1.626.027.282	48,1	9,9	90
Produtos Minerais	79.714.872	6,5	0,9	356.425.672	10,6	3,2	23
Indústrias Químicas	197.083.236	16,1	2,3	414.733.843	12,3	3,8	18
Têxteis e Vestuário	60.831.052	5,0	3,8	226.451.311	6,7	17,4	14
Instrumentos e Aparelhos de Ótica, Fotografia, Médico- Cirúrgicos e Instrumentos Musicais	99.453.453	8,1	5,1	235.380.649	7,0	10,5	11
Metais e Produtos de Metal	59.396.842	4,9	2,4	128.404.501	3,8	4,4	6
Calçados, Chapéus e Acessórios	26.109.524	2,1	39,5	54.881.734	1,6	64,6	2
Minerais Não-Metálicos	9.227.653	0,8	2,4	33.559.517	1,0	8,1	2
Mercadorias e Produtos Diversos	76.305.106	6,2	20,2	92.681.595	2,7	28,8	1
Peles, Couros e seus Produtos	18.135.776	1,5	7,9	34.260.313	1,0	17,7	1
Total dos 10 Setores Selecionados	1.157.262.916	94,7	2,7	3.202.806.417	94,8	7,0	167
Total dos demais 11 Setores	64.481.246	5,3	0,5	175.355.049	5,2	1,6	9
Total	1.221.744.162	100,0	2,2	3.378.161.466	100,0	5,9	177

Fonte: Secex.

<sup>a</sup> Dados de 2004 referem-se ao período de janeiro a novembro.

<sup>b</sup> A contribuição ao crescimento é uma medida formada pela taxa de crescimento das importações do setor multiplicada pela participação das importações provenientes da China.

incluem-se brinquedos e alguns produtos que, atualmente, são alvos de mecanismos de defesa comercial contra a China, como canetas, lápis e garrafas térmicas. O setor de brinquedos teve sua salvaguarda, que terminaria em dezembro de 2004, prorrogada até 2006, com tarifas progressivamente menores (10% em 2004, 9% em 2005 e 8% em 2006). Assim, possíveis impactos da concorrência chinesa só se tornarão objeto de preocupação após esse período. Entretanto, espera-se que até lá e dada a duração da salvaguarda,<sup>4</sup> os esforços de reestruturação do setor tenham sido bem-sucedidos no sentido de ampliar sua competitividade ante os produtos importados.

A participação chinesa também é grande no setor de peles e couros (17,7%) e no setor têxtil e de vestuário (17,4%). O setor têxtil era relativamente protegido por um acordo na OMC que estabelecia cotas de importação para diversos países. O fim desse acordo pode deixar a indústria doméstica mais suscetível às importações chinesas, particularmente em

4. Com a prorrogação, a medida de salvaguarda terá sido utilizada, pelo Brasil, durante dez anos.

“vestuário e seus acessórios, exceto de malha” (capítulo 62, da NCM), no qual as importações chinesas respondem por mais da metade das importações brasileiras do setor.

Alguns dos setores sensíveis podem exercer alguma pressão no sentido da ampliação dos mecanismos de defesa comercial. A utilização de mecanismos *antidumping*, nesses casos, pode se tornar mais difícil, embora não impossível, em virtude de a China ser considerada uma economia de mercado. Nesses casos, ainda é possível o recurso a medidas compensatórias, se ficar comprovado que a elevada participação estatal na economia chinesa acaba por subsidiar, mesmo que indiretamente, algum setor específico.

Em síntese, parece claro que a China pode, sim, se constituir em um forte concorrente no mercado doméstico brasileiro, em alguns setores. Os impactos da concorrência chinesa nesses setores mereceriam estudos mais detalhados. Entretanto, não parece provável que a consideração da China como economia de mercado vá aprofundar ou minimizar esses impactos.

### SÍNTESE E RECOMENDAÇÕES

1. O que muda, concretamente, com a concessão do *status* de economia de mercado à China é o processo de investigação de medidas de defesa comercial, especialmente de medidas *antidumping*. Ou seja, a mudança afeta apenas os aspectos processuais da investigação, qual seja, a definição do preço normal. Isso pode dificultar, embora não impossibilite, a comprovação do *dumping*.

2. Os impactos dessa medida são insignificantes nas importações brasileiras e mesmo nas importações provenientes da China. Estimou-se que as importações brasileiras da China aumentariam, no pior cenário possível, em cerca de US\$ 30 milhões.

3. Esse pior cenário (no qual todas as medidas *antidumping* atualmente em vigor não existiriam) pode resultar em impactos significativos em poucos produtos específicos, como magnésio e cadeados.

4. Potencialmente, outros setores podem vir a ser afetados, em um futuro próximo, pela concorrência chinesa. Esses setores podem vir a exercer pressão no sentido da adoção de medidas de defesa comercial contra a China.

5. Os setores mais sensíveis às importações chinesas (aqueles nos quais a China detém uma parcela muito grande das importações brasileiras) são: *a*) calçados e acessórios; *b*) produtos diversos (onde se incluem brinquedos); *c*) peles e couros; e *d*) têxteis e vestuário.

6. Assim, recomenda-se acompanhar a evolução da produção doméstica e das importações chinesas nesses setores, a fim de se antecipar a eventuais problemas derivados da concorrência chinesa no mercado doméstico. Entretanto, é bom ressaltar que brinquedos e têxteis desfrutam, há algum tempo, de proteção específica (salvaguarda e acordo específico na OMC), o que deve ter dado tempo suficiente para a reestruturação desses setores.

7. Além disso, vale observar a evolução das importações chinesas de máquinas, aparelhos e materiais elétricos. Esse é o principal setor da pauta de exportações chinesas para o Brasil, em que a China tem conquistado, muito rapidamente, uma parcela maior das importações brasileiras.