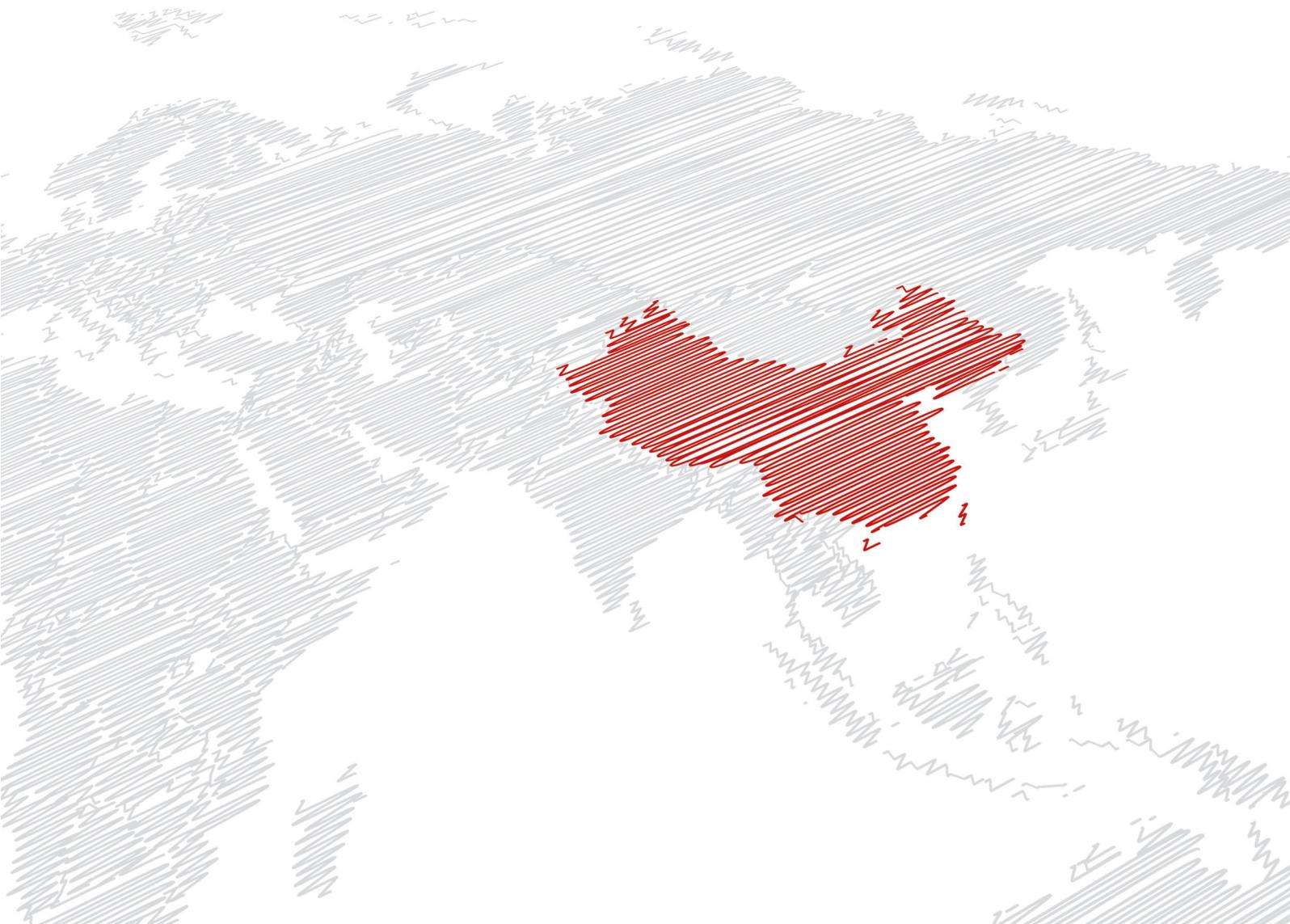




Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA



# O TRATAMENTO DA CHINA COMO ECONOMIA DE MERCADO APÓS 2016

## ANÁLISE COMPARADA BRASIL, ESTADOS UNIDOS E UNIÃO EUROPEIA

Brasília  
2019



# O TRATAMENTO DA CHINA COMO ECONOMIA DE MERCADO APÓS 2016

ANÁLISE COMPARADA BRASIL,  
ESTADOS UNIDOS E UNIÃO EUROPEIA

**CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI**

*Paulo Afonso Ferreira*

Presidente em Exercício

**Diretoria de Desenvolvimento Industrial**

*Carlos Eduardo Abijaodi*

Diretor

**Diretoria de Educação e Tecnologia**

*Rafael Esmeraldo Lucchesi Ramacciotti*

Diretor

**Diretoria de Políticas e Estratégia**

*José Augusto Coelho Fernandes*

Diretor

**Diretoria de Relações Institucionais**

*Mônica Messenberg Guimarães*

Diretora

**Diretoria de Serviços Corporativos**

*Fernando Augusto Trivellato*

Diretor

**Diretoria Jurídica**

*Hélio José Ferreira Rocha*

Diretor

**Diretoria CNI/SP**

*Carlos Alberto Pires*

Diretor



*Confederação Nacional da Indústria*

**PELO FUTURO DA INDÚSTRIA**

# O TRATAMENTO DA CHINA COMO ECONOMIA DE MERCADO APÓS 2016

ANÁLISE COMPARADA BRASIL,  
ESTADOS UNIDOS E UNIÃO EUROPEIA

© 2019. CNI – Confederação Nacional da Indústria.

Qualquer parte desta obra poderá ser reproduzida, desde que citada a fonte.

**CNI**

Gerência Executiva de Assuntos Internacionais

---

FICHA CATALOGRÁFICA

---

C748s

Confederação Nacional da Indústria.  
O TRATAMENTO DA CHINA COMO ECONOMIA DE MERCADO APÓS  
2016: Análise comparada Brasil, Estados Unidos e União Europeia /  
Confederação Nacional da Indústria. – Brasília : CNI, 2019.  
43 p. : il.

1.Exportações. 2. Mercosul. 3. Abertura Comercial I. Título.

CDU: 339.137.44

---

**CNI**

Confederação Nacional da Indústria

**Sede**

Setor Bancário Norte

Quadra 1 – Bloco C

Edifício Roberto Simonsen

70040-903 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3317-9000

Fax: (61) 3317-9994

<http://www.cni.com.br/assuntosinternacionais>

Serviço de Atendimento ao Cliente – SAC

Tels.: (61) 3317-9989 / 3317-9992

[sac@cni.org.br](mailto:sac@cni.org.br)

## LISTA DE SIGLAS

AAD - ACORDO ANTIDUMPING DA OMC  
CNI - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA  
DCCOM - DIVISÃO DE CONTENCIOSOS COMERCIAIS DO MRE  
DECOM - DEPARTAMENTO DE DEFESA COMERCIAL  
EUA - ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA  
UE - UNIÃO EUROPEIA  
GATT 1994 - GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE 1994  
MDIC - MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS  
MRE - MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES  
OMC - ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO  
OSC - ÓRGÃO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DA OMC  
PAC - PROTOCOLO DE ACESSÃO DA CHINA À OMC  
PCC - PARTIDO COMUNISTA CHINÊS

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - POSICIONAMENTO DA CHINA, UE E EUA NO CASO DS 516 – *EUROPEAN UNION — MEASURES RELATED TO PRICE COMPARISON METHODOLOGIES* .....22  
TABELA 2 - METODOLOGIA UTILIZADA PELO DECOM EM INVESTIGAÇÕES ANTIDUMPING RECENTES CONTRA PRODUTOS DE ORIGEM CHINESA .....33

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - METODOLOGIA DE CONSTRUÇÃO DO VALOR NORMAL COM BASE EM BENCHMARK INTERNACIONAL .....31



# SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	11
SUMÁRIO EXECUTIVO .....	13
1 INTRODUÇÃO E METODOLOGIA.....	17
2 AS IMPLICAÇÕES DO FIM DA VIGÊNCIA DO SUBPARÁGRAFO (A)(II) DO ART. 15 DO PROTOCOLO DE ACESSÃO DA CHINA À OMC .....	19
3 DISCUSSÕES EM ANDAMENTO NO ÂMBITO DA OMC.....	21
3.1 Questionamentos da China na OMC e argumentos das partes.....	21
4 ANÁLISE COMPARADA DA LEGISLAÇÃO E DA PRÁTICA ATUAL DAS AUTORIDADES INVESTIGADORAS DOS EUA, DA UE E DO BRASIL .....	25
4.1 Estados Unidos.....	25
4.2 União Europeia .....	27
4.3 Brasil .....	32
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES.....	237
ANEXO A – TRECHOS RELEVANTES DO ART. 15 DO PROTOCOLO DE ACESSÃO DA CHINA À OMC .....	39
ANEXO B - SUMÁRIO DOS RELATÓRIOS DE AVALIAÇÃO SOBRE A EXISTÊNCIA OU NÃO DE CONDIÇÕES DE ECONOMIA DE MERCADO NA CHINA, PUBLICADOS PELOS EUA E PELA UE.....	41





## APRESENTAÇÃO

O tratamento dado à China em medidas antidumping, após mudanças previstas nas regras da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2016, é tema recorrente e controverso entre as principais economias. A China é alvo de grande parte das medidas antidumping aplicadas pelo Brasil, assim como das investigações na área de defesa comercial em curso no país.

Dessa forma, mudanças nas regras da OMC afetam, também, as estratégias do Brasil para tratar de práticas desleais de comércio em relação à economias que não são consideradas de mercado. A Confederação Nacional da Indústria (CNI) elaborou o presente estudo a fim de contribuir com o debate.

O objetivo é comparar como os Estados Unidos, a União Europeia e o Brasil tratam economias não de mercado em apurações antidumping, assim como apresentar recomendações ao governo brasileiro sobre o assunto.

Garantir um comércio justo, requisito importante do crescimento sustentado da economia, requer um olhar atento tanto do governo como da indústria brasileira sobre as investigações de práticas desleais nas relações comerciais externas.

Boa leitura.

**Paulo Afonso Ferreira**

Presidente da CNI em Exercício





## SUMÁRIO EXECUTIVO

A discussão sobre o reconhecimento da China como economia de mercado está ligada ao fim da validade de parte do art. 15 do Protocolo de Acesso da China (PAC) à Organização Mundial do Comércio (OMC), em dezembro de 2016. Trata-se, especificamente, da disposição que permitia, automaticamente, descartar preços e custos na economia chinesa, para fins de cálculo do valor normal de bens exportados pela China em investigações antidumping (ver o Anexo A).

O tema é sensível e se reflete, inclusive, na existência de dois contenciosos na OMC, movidos pela China contra a União Europeia (UE) e Estados Unidos (EUA), contestando a continuidade do uso de metodologias alternativas para o cálculo do valor normal em investigações antidumping.

Nesse cenário de sensibilidade política e incerteza quanto aos resultados dos contenciosos na OMC, o Brasil, até o momento, optou por não publicar qualquer posicionamento oficial.

O tema tem grande relevância para investigações antidumping no Brasil. Das 175 medidas em vigor (contadas por origem), 76 (ou 43%) são contra a China. Se contadas as medidas em vigor por produto investigado, 54 (ou 68%) dos 79 produtos sobre os quais o Brasil aplica medidas antidumping são originários da China.

Diante disso, o objetivo da publicação é avaliar a atual situação das discussões sobre o tema no âmbito da OMC e, na prática, de defesa comercial dos EUA, da UE e do Brasil, procurando apresentar sugestões úteis sobre o tema.

A disputa entre China e EUA ainda está em fase de consultas. Já na disputa contra a UE, a China alega que, após dezembro de 2016, todos os membros da OMC deveriam tratá-la de modo não discriminatório em investigações antidumping. A UE, com apoio dos EUA, sustenta que o fim da vigência do art. 15(a)(ii) do PAC apenas afasta a *presunção* de que não prevalecem condições de mercado na China. Porém, os demais dispositivos do artigo, que permanecem em vigor, permitem aplicar metodologias alternativas, desde que se comprove a inexistência de condições de mercado no setor ou na economia.

O Brasil participa da disputa como terceira parte e seu posicionamento foi, essencialmente, no sentido de que o efeito do fim da vigência do art. 15(a)(ii) é, efetivamente, somente a inversão do ônus da prova em relação à existência de condições de mercado na China. O argumento apresentado pelo Brasil (e pelos EUA e UE) está em linha com a tese defendida no estudo pioneiro realizado pela CNI em 2013.<sup>1</sup>

A legislação e prática das autoridades de defesa comercial dos EUA e da UE refletem seus respectivos posicionamentos no contencioso contra a China.

Os EUA seguem aplicando metodologias alternativas para economias não de mercado, calculando o valor normal pela soma dos valores dos “fatores de produção” cujos custos são definidos com base em economias de mercado, acrescidos de despesas e lucro. Para definir se uma economia é de mercado, os EUA conduzem análises profundas. A última avaliação da China foi feita em 2017 e concluiu que a China é uma economia não de mercado (ver o Anexo B).

A UE mudou sua legislação em 2017, afastando regras que tratavam de economias não de mercado. A nova legislação prevê que o cálculo da margem de dumping será feito através de uma metodologia aplicável a todos os países membros da OMC. Mantém-se, porém, a possibilidade de utilização de metodologias alternativas para lidar com situações em que os preços e custos no país de origem não possam ser considerados normais, em função de “distorções significativas” provocadas pelo Estado. A Comissão também publicou um relatório descrevendo distorções significativas na economia chinesa devido à intervenção do estado.

O Brasil não modificou suas regras sobre investigações antidumping (e não precisaria, pois elas mencionam economias não de mercado, mas não a China). A prática do DECOM tem sido usar

---

<sup>1</sup> O Tratamento da China como Economia (Não) de Mercado após 2016. Disponível em <http://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2019/3/o-tratamento-da-china-como-economia-nao-de-mercado-apos-2016/>

regras gerais sobre construção do valor normal. Na fase de abertura de investigações, têm sido desconsiderados os preços e custos chineses em decorrência de dificuldades na obtenção de informações. Para determinações preliminares e finais, a desconsideração de preços e custos dependerá do uso da “melhor informação disponível”, que implica ausência de resposta ou respostas deficientes dos questionários por exportadores chineses.

## RECOMENDAÇÕES PARA O BRASIL

Diante disso, a CNI lista cinco recomendações ao governo brasileiro sobre o tema:

- **Manter a possibilidade de embasamento no art. 15 do Protocolo de Acesso da China à OMC.** A desconsideração de preços e custos chineses, mesmo quando se tratar de construção do valor normal, é juridicamente arriscada se baseada apenas nas regras do Acordo Antidumping. No precedente do *biodiesel*, o Órgão de Apelação concluiu que a regra geral é que os custos devem ser aqueles encontrados no mercado de origem, ainda que distorcidos.
- **Manter o não reconhecimento da China como economia de mercado, margem que pode ser útil e importante para o Brasil.** Juridicamente, é fundamental ter presente que eventual reconhecimento por parte do governo brasileiro impossibilitaria, em definitivo, o uso das metodologias alternativas (inclusive a do país substituto), por força da primeira frase do art. 15(d) do Protocolo de Acesso (ver o Anexo A).
- **Defender que a parte ainda em vigência do art. 15 permite a desconsideração dos preços e custos chineses.** A interpretação da CNI é de que o art. 15 do Protocolo de Acesso permite usar preços e custos chineses. É possível, ainda, que o painel encontre uma forma de evitar a discussão sobre os efeitos do fim da vigência do art. 15(a)(ii) do Protocolo de Acesso. Isso reforça a importância de que o Brasil mantenha o “*policy space*” para aplicação das regras do texto remanescente do art. 15.
- **Replicar a prática de EUA e UE, de elaborar relatórios com avaliações detalhadas sobre as condições da economia chinesa.** Os dois concluíram, inequivocamente, que, tanto sob uma perspectiva horizontal quanto em diversos setores da indústria, que há distorções relevantes provocadas pela intervenção estatal (ver o Anexo B).
- **Fazer uso das flexibilidades existentes no AAD, desde que não seja fechada a porta para as metodologias alternativas aplicáveis a economias não de mercado, ao mens enquanto a discussão permanece na zona cinzenta.**





# 1 INTRODUÇÃO E METODOLOGIA

A discussão sobre o reconhecimento da China como economia de mercado se insere no contexto do fim da vigência de parte do art. 15 do Protocolo de Acessão da China (PAC) à Organização Mundial do Comércio (OMC), em 11 de dezembro de 2016. Trata-se, mais especificamente, do subparágrafo (a) (ii) do referido art. 15, disposição que permitia expressa e automaticamente descartar preços e custos identificados na economia chinesa para fins de cálculo do valor normal de produtos exportados pela China em investigações antidumping.

Antes do fim da vigência do subparágrafo (a)(ii) do art. 15 do PAC, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) realizou aprofundado estudo – o qual foi discutido com diversas autoridades governamentais, incluindo o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e o Departamento de Defesa Comercial (DECOM), do então Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) – demonstrando que, juridicamente, as regras da OMC não obrigavam o Brasil ou qualquer outro país a reconhecer a China automaticamente como economia de mercado após dezembro de 2016.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> O referido estudo foi concluído no início de 2013 e foi resumido na edição de outubro de 2013 do Observatório de Defesa Comercial da CNI.

O estudo contribuiu para evitar que as autoridades brasileiras efetivassem o reconhecimento da China como economia de mercado, o que resultaria na impossibilidade de aplicar metodologias alternativas de determinação do valor normal em investigações antidumping contra exportações da China a preços artificialmente baixos.

Porém, o tema é tratado como sensível pelo governo chinês, o que resulta em pressões sobre outros países para que reconheçam o status de economia de mercado e, com isso, passem a tratar a China do mesmo modo que os demais países que possuem esse status em investigações antidumping. A sensibilidade da questão se reflete, inclusive, na existência de dois contenciosos na OMC, movidos pela China contra a União Europeia (UE) e contra os Estados Unidos da América (EUA), contestando a continuidade da utilização de metodologias alternativas para o cálculo do valor normal em investigações antidumping.

Nesse cenário de sensibilidade política e incerteza quanto aos resultados dos contenciosos na OMC, o governo brasileiro, até o momento, optou por não publicar qualquer posicionamento oficial sobre como tratará a China em investigações antidumping.

O tema tem grande relevância para investigações antidumping no Brasil. Das 175 medidas em vigor (contadas por origem), 76 (ou 43%) são contra a China. Se contadas as medidas em vigor por produto investigado, 54 (ou 68%) dos 79 produtos sobre os quais o Brasil aplica medidas antidumping são originários da China.

Diante desse contexto, o objetivo do presente estudo é avaliar a atual situação das discussões sobre o tema no âmbito da OMC e na prática de defesa comercial dos EUA, da UE e do Brasil, procurando, a partir de tal avaliação, apresentar sugestões úteis para o posicionamento da CNI sobre o tema.

Para atingir o objetivo proposto, o estudo recorda, na seção 2, as implicações do fim da vigência do subparágrafo (a)(ii) do art. 15 do PAC, para contextualizar as bases jurídicas da discussão que segue em andamento. A seção 3 apresenta o atual estágio dos contenciosos movidos pela China na OMC a respeito da continuidade do uso de metodologias alternativas por UE e EUA. A seção 4 analisa a legislação e as práticas que vêm sendo adotadas pelo DECOM e seus pares nos EUA e na UE desde o fim de 2016, no que se refere ao tratamento das exportações chinesas em investigações antidumping. A seção 5 apresenta as sugestões de posicionamento da CNI diante da análise realizada.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Além da análise dos casos em andamento na OMC, da legislação da UE, dos EUA e do Brasil, e ainda da prática das autoridades de defesa comercial desses países, foram avaliadas, para os fins do estudo, as percepções do DECOM e da Divisão de Contenciosos Comerciais (DCCOM) do MRE sobre o tema, obtidas a partir de entrevistas telefônicas e presenciais.

A stylized world map composed of fine grey lines. The country of China is highlighted with a dense, red scribble.

## 2 AS IMPLICAÇÕES DO FIM DA VIGÊNCIA DO SUBPARÁGRAFO (A)(II) DO ART. 15 DO PROTOCOLO DE ACESSÃO DA CHINA À OMC

As regras do art. 15 do PAC (cujos trechos mais relevantes para a presente discussão se encontram reproduzidos no Anexo A) dizem respeito à *comparabilidade de preços* no contexto de investigações antidumping. Essencialmente, os membros da OMC foram autorizados a adotar metodologias alternativas que permitem desconsiderar preços e custos chineses para fins de determinação do *valor normal*.

A metodologia alternativa mais comumente aplicada é a utilização dos preços em país “substituto” ou “análogo”, isto é, de preços domésticos (ou de exportação) praticados em um terceiro país cuja economia seja de mercado.<sup>4</sup>

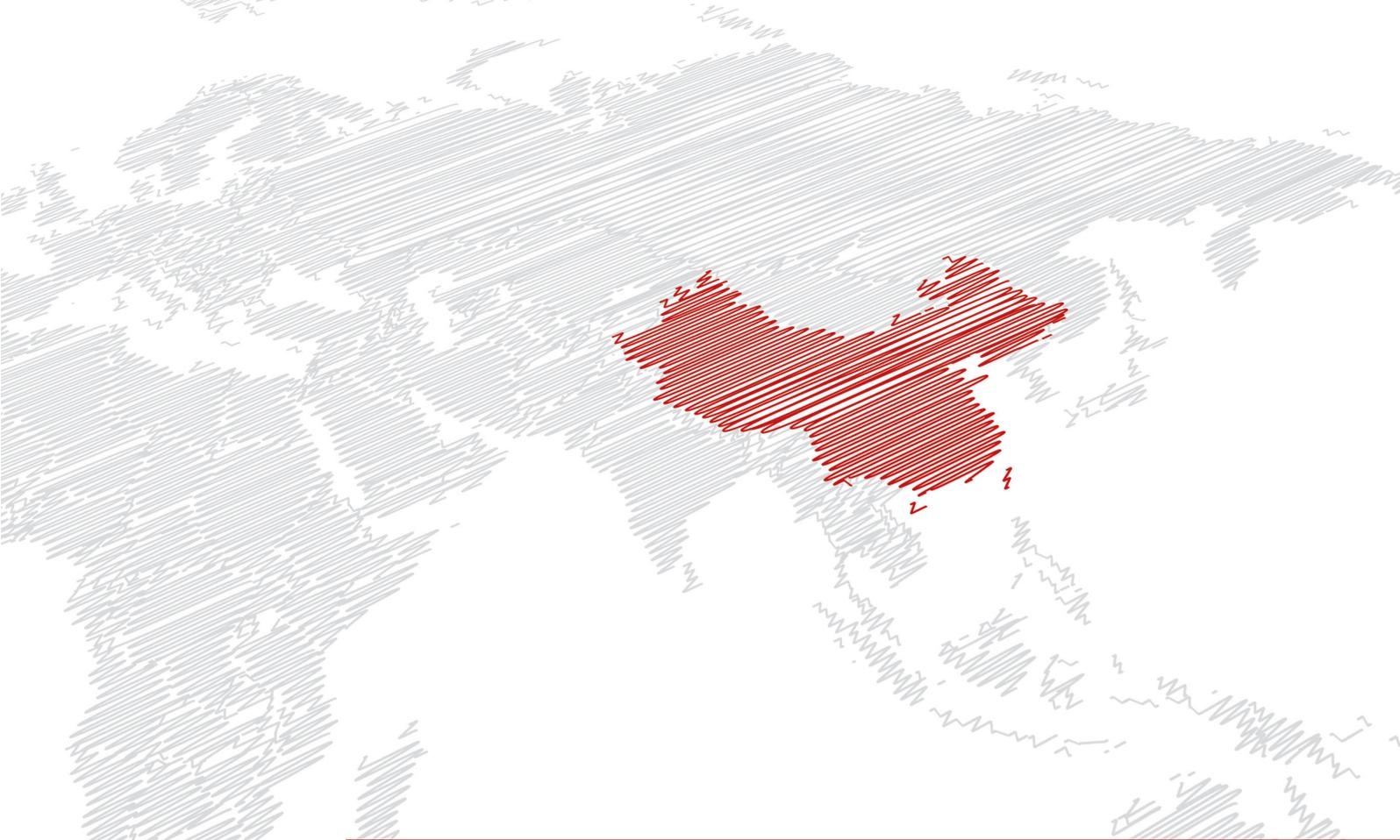
Com o fim da vigência do subparágrafo (a)(ii) do art. 15 – o qual expressamente permite utilizar metodologias alternativas se os produtores/exportadores chineses não demonstrarem que atuam em condições de mercado (ou seja, era permitido partir da presunção de inexistência de condições de mercado, sujeita a prova em contrário) – a China entende que estaria vedado o uso de metodologias

<sup>4</sup> Na legislação brasileira, o art. 15 do Decreto 8.058/2013 prevê as metodologias de determinação do valor normal no caso de países que não sejam considerados economias de mercado, bem como os critérios para definir o país substituto apropriado.

alternativas a partir do fim de 2016, de modo que as exportações chinesas recebessem, automaticamente, nas investigações da prática de dumping, o mesmo tratamento de exportações oriundas de economias de mercado.

Outros países, no entanto, como discutido na seção seguinte, em linha com a posição defendida já há alguns anos pela CNI, defendem que as partes remanescentes do art. 15 continuam claramente permitindo que seja aplicada metodologia alternativa nas investigações contra exportações chinesas, sempre que os interessados demonstrem que não há condições de economia de mercado em geral ou no setor em questão (ou seja, teria sido afastada apenas a presunção “automática”, mas não a possibilidade de uso de metodologias alternativas em qualquer caso).

Devido à importância da China em investigações antidumping no Brasil, a possibilidade de usar metodologias alternativas é importante pois, do contrário, preços e custos chineses – os quais, em geral, não refletem condições de mercado e são, muitas vezes, artificialmente baixos em decorrência da intervenção do estado na economia – precisariam ser utilizados. Isso dificultaria a demonstração do dumping e poderia resultar na impossibilidade de aplicação de medidas antidumping ou, no mínimo, em uma redução das margens de proteção que poderiam ser aplicadas para garantir que a concorrência entre os produtos importados da China e os produtos da indústria nacional ocorra em bases justas e de acordo com condições de mercado.



## 3 DISCUSSÕES EM ANDAMENTO NO ÂMBITO DA OMC

As consequências do fim da vigência do art. 15(a)(ii) do PAC ainda não foram objeto de decisão do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC. Atualmente, há dois contenciosos em andamento envolvendo o tema, ambos iniciados pela China.

### 3.1 Questionamentos da China na OMC e argumentos das partes

Após 11 de dezembro de 2016, a China requereu o estabelecimento de dois painéis na OMC, questionando respectivamente as legislações dos EUA<sup>5</sup> e UE.<sup>6</sup> Em ambos os casos, o argumento central da China é que, a partir do fim da vigência do subparágrafo (a)(ii) do art. 15 do PAC, não seria mais permitida a utilização de metodologias de cálculo do valor normal que não considerem os preços e custos chineses. Nesse sentido, segundo a China, EUA e UE deveriam modificar suas respectivas legislações para afastar as regras que autorizam o uso de metodologias alternativas.

<sup>5</sup> DS 515 - United States — Measures Related to Price Comparison Methodologies. Informações e documentos oficiais da OMC relacionados ao caso estão disponíveis em: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds515\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds515_e.htm).

<sup>6</sup> DS 516 - European Union — Measures Related to Price Comparison Methodologies. Informações e documentos oficiais da OMC relacionados ao caso estão disponíveis em: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds516\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds516_e.htm).

A disputa contra os EUA está em fase de consultas, não havendo documentos disponíveis publicamente além dos requerimentos de consultas. Dessa forma, analisaremos apenas os posicionamentos dos países que foram publicados até o momento na disputa contra a UE, resumidos na tabela abaixo:

**Tabela 1 – Posicionamento da China, UE e EUA no caso DS 516 – European Union — Measures Related to Price Comparison Methodologies**

China <sup>7</sup>	UE <sup>8</sup>	EUA <sup>9</sup>
<p>A China defende que o fim da vigência do art. 15(a)(ii) do PAC extinguiu a possibilidade de quaisquer membros da OMC utilizarem metodologias alternativas para o cálculo do valor normal.</p> <p>Dessa forma, o contínuo uso de metodologias alternativas (pela União Europeia e pelos EUA, por exemplo) seria uma forma de discriminação e, portanto, violaria o art. I:1 do GATT 1994 (cláusula da nação mais favorecida), além de diversas disposições sobre investigações antidumping previstas no art. VI do GATT e no AAD.</p>	<p>O posicionamento da UE e dos EUA, com base nas manifestações desses países perante o painel, é semelhante.</p> <p>Ambos entendem que, com o fim da vigência do art. 15(a)(ii) do PAC, não é mais possível utilizar a presunção de que não prevalecem condições de mercado na China. Porém, diante dos dispositivos do art. 15 que permanecem em vigor, haveria apenas uma mudança no ônus da prova de se demonstrar se existem ou não condições de mercado na China, aplicando-se as regras gerais sobre ônus da prova previstas no AAD.</p> <p>Isso significa que a autoridade investigadora deverá distribuir o ônus da prova entre as partes interessadas, de modo que a indústria petionária tenha que comprovar a ausência de condições de mercado na China, assegurando-se, de igual maneira, o direito das demais partes de apresentar e ter considerados seus argumentos em sentido contrário.</p> <p>Adicionalmente, UE e EUA defendem que a leitura conjunta dos arts. 2.1 e 2.2 do AAD (que tratam de comparabilidade de preços) e do art. VI:1 do GATT 1994 leva à conclusão de que é permitido utilizar dados sobre preços e custos que não sejam os do país de origem quando, em relação à indústria investigada, não prevalecerem condições de mercado (devido a condições anormais que afetem a justa comparabilidade de preços, incluindo uma “situação particular de mercado” ou “outras dificuldades especiais”). A leitura desses dispositivos, conjuntamente com os dispositivos que permanecem em vigor do art. 15 do PAC, reforçariam ainda mais essa possibilidade no que se refere especificamente à China.</p>	

O Brasil está participando dos procedimentos do painel formado para a disputa entre China e UE na condição de terceira parte interessada. Contudo, o governo brasileiro, diferentemente da UE e dos EUA, não disponibilizou publicamente as suas petições.

Conforme informações obtidas junto ao DECOM e à DCCOM, o posicionamento adotado pelo Brasil na disputa foi, essencialmente, no seguinte sentido:

- O efeito do fim da vigência do art. 15(a)(ii) é somente a inversão do ônus da prova em relação à existência de condições de mercado na China. Isso porque é inquestionável que as demais disposições do art. 15 do PAC continuam prevendo a possibilidade de aplicação de metodologias alternativas quando for comprovada a inexistência de condições de mercado;<sup>10</sup>

<sup>7</sup> A China não disponibilizou publicamente as petições escritas apresentadas no caso. No entanto, é possível identificar seus principais argumentos no Opening Statement do Embaixador Zhang Xiangchen, este sim publicado (<http://images.mofcom.gov.cn/wto2/201712/20171213174424357.pdf>), bem como nos documentos publicados pelos EUA e pela UE.

<sup>8</sup> European Union — Measures Related to Price Comparison Methodologies (DS516), First Written Submission by the European Union, 14/11/2017 ([https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/november/tradoc\\_156401.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/november/tradoc_156401.pdf)).

<sup>9</sup> European Union — Measures Related to Price Comparison Methodologies (DS516), Third Party Submission of the United States of America, 21/11/2017 (<https://ustr.gov/sites/default/files/enforcement/DS/US.3d.Pty.Su.pdf>). Ver também o documento “Legal Interpretation — Article VI:1 of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994, the Second Note Ad GATT 1994 Article VI:1, the Practice of the GATT Contracting Parties in the Application of GATT 1994 Article VI:1, the Accessions of Poland, Romania, and Hungary to the GATT, Article 2 of the Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994, and Section 15 of the Protocol of Accession of China to the WTO” (<https://ustr.gov/sites/default/files/enforcement/WTO/US.Legal.Interp.Doc.fin.%28public%29.pdf>).

<sup>10</sup> Interessante notar que tal posicionamento está perfeitamente em linha com o estudo da CNI sobre o (não) reconhecimento da China como economia de mercado, o que demonstra o resultado positivo dos esforços realizados ao longo dos últimos anos no sentido de sensibilizar as autoridades governamentais quanto à necessidade (e legalidade) de evitar o reconhecimento.

- A possibilidade de desconsiderar preços e custos internos da China para o cálculo do valor normal decorre necessariamente da parte que continuará vigente do PAC, isto é, uma leitura isolada do AAD e do Artigo VI:1 do GATT 1994 não permitiria chegar à mesma conclusão.

Com relação ao último ponto, a preocupação das autoridades brasileiras é sistêmica, no sentido de que a interpretação defendida por UE e EUA do AAD e do art. VI:1 do GATT 1994 seria excessivamente flexível, podendo chegar ao ponto de autorizar a desconsideração de preços e custos internos de quaisquer países, inclusive o Brasil, em determinadas circunstâncias. Nesse sentido, tal interpretação poderia prejudicar interesses de exportadores brasileiros em investigações de que fossem alvo nos EUA e na UE.

O caso está em andamento e o painel anunciou a expectativa de que seu relatório final sobre a disputa seja publicado até o final do primeiro semestre de 2019.<sup>11</sup> Vale notar que a UE apresentou diversos argumentos de cunho processual ao painel<sup>12</sup>, não sendo de se descartar que o painel possa elaborar o seu relatório apegando-se a tais questões e sem adotar um posicionamento de mérito a respeito da margem de manobra que permanece aplicável nos termos do art. 15 do PAC.

---

<sup>11</sup> *Communication from the Panel, European Union – Measures related to Price Comparison Methodologies, W/DS516/12, 27/11/2018.*

<sup>12</sup> *A União Europeia argumenta que, de acordo com as regras do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, a China não poderia alegar a violação de dispositivos legais que não foram incluídos nos Termos de Referência do Painel (isto é, normas que estariam fora do escopo de análise definido pelas partes com base nos pedidos de consultas e pedido de estabelecimento de painel). Dentre esses dispositivos legais, a União Europeia menciona principalmente dispositivos relevantes do GATT 1994 (especificamente o Artigo VI), certos dispositivos do art. 15 do Protocolo de Acesso da China à OMC (especialmente a parte do artigo 15 que permanece em vigor após o prazo de 11/12/2016) e que o caso foi aberto questionando dispositivos já revogados da regulamentação da União Europeia sobre defesa comercial (em especial o art. 2.7 da Regulamentação Básica da União Europeia sobre Medidas Antidumping), não sendo possível que o Painel analise a nova regulamentação da União Europeia sobre medidas antidumping (pois esta nova regulamentação não foi incluída nos Termos de Referência do Painel). Segundo a União Europeia, portanto, tais dispositivos não fazem parte do escopo de análise do Painel, de modo que a China não poderia, no estágio atual da disputa, trazer ao conhecimento do Painel argumentos com base nesses dispositivos.*





## 4 ANÁLISE COMPARADA DA LEGISLAÇÃO E DA PRÁTICA ATUAL DAS AUTORIDADES INVESTIGADORAS DOS EUA, DA UE E DO BRASIL

Nesta seção, analisamos a legislação e as práticas de defesa comercial dos EUA, da UE e do Brasil, especialmente no sentido de identificar as eventuais modificações normativas ou procedimentais adotadas no contexto de investigações antidumping em decorrência do fim da vigência do subparágrafo (a)(ii) do PAC. O entendimento das práticas adotadas baseia-se, principalmente, em uma análise de como foi realizado o cálculo do valor normal nos casos envolvendo a China que foram iniciados após 11 de dezembro de 2016.

### 4.1 Estados Unidos

#### (a) Legislação

Nos termos da legislação dos EUA, quando uma investigação envolver um país considerado como economia não de mercado, e quando a autoridade considerar que o cálculo do valor normal não pode ser feito de acordo com a metodologia utilizada para países que sejam economias de mercado, o valor normal será calculado pela soma dos valores dos “fatores de produção”, acrescidos de despesas gerais e lucro.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Seção 773(c) do *Tariff Act*.

As regras preveem, ainda, que a determinação do valor dos fatores de produção será feita com base na melhor informação disponível sobre tais valores em um país ou países que sejam economias de mercado.

Para que essas regras sejam aplicáveis, um pré-requisito é que o país de origem do produto investigado seja considerado como economia não de mercado, avaliação que é feita pelo Departamento de Comércio dos EUA, periodicamente, através de um procedimento específico.<sup>14</sup> A decisão resultante do procedimento é vinculante, não pode ser contestada juridicamente e permanece em vigor até que seja revogada pela autoridade competente.

A última avaliação foi feita em 2017 e manteve a conclusão de que a economia chinesa, de maneira geral, não apresenta condições de mercado.<sup>15</sup>

O relatório do Departamento de Comércio contendo tal conclusão examina os seis critérios previstos na legislação norte-americana, incluindo o grau de liberdade para conversão cambial, em que medida os salários no país são determinados por livre negociação entre empregador e empregado, o grau de liberdade para que *joint ventures* e outros veículos de investimento se estabeleçam no país e o nível de controle do governo sobre os meios de produção, sobre a alocação de recursos e sobre as decisões empresariais de preços e produção.<sup>16</sup>

A conclusão da análise dos itens indicados acima é que, em seu núcleo, a economia chinesa é definida pelo governo e pelo Partido Comunista Chinês (PCC), que exercem controle direto e indireto sobre a alocação de recursos através de diversos instrumentos, tais como controle governamental dos principais atores da economia, incluindo diversas empresas estatais. O principal objetivo do governo e do PCC seria a manutenção de uma “economia socialista de mercado” em que eles (governo e PCC) dirigem e controlam os atores para que atinjam as metas definidas nos planos governamentais.

É interessante registrar que, nos termos da legislação norte-americana, ainda que a China viesse a ser reconhecida como uma economia de mercado, as regras vigentes sobre o cálculo do valor normal poderiam continuar levando à utilização de uma metodologia que desconsiderasse os custos chineses.

Isso porque uma modificação legislativa de 2015 introduziu novas regras para o cálculo do valor normal.<sup>17</sup> Conforme essas novas regras, se a autoridade investigadora determinar que, devido a situações particulares de mercado, a comparação adequada entre o preço de exportação e o valor

<sup>14</sup> Seção 771(18) do *Tariff Act*.

<sup>15</sup> Ver Memorandum for Gary Taverman, “China’s Status as a Non-Market Economy,” dated October 26, 2017, no âmbito da investigação [A-570-053] Certain Aluminum Foil. Disponível em: <https://enforcement.trade.gov/download/prc-nme-status/prc-nme-review-final-103017.pdf>. Ver o índice do memorando no Anexo B deste estudo.

<sup>16</sup> Seção 771(18) do *Tariff Act*.

<sup>17</sup> EUA. Trade Preferences Extensions Act of 2015. Public Law 114-37, de 29 de junho de 2015. Section 504. Disponível em: <https://www.congress.gov/114/plaws/publ27/PLAW-114publ27.pdf>.

normal não refletir adequadamente o custo de produção, poderão ser utilizadas *quaisquer outras metodologias* de cálculo (o que, em tese, inclui custos que não sejam os do mercado interno de origem da mercadoria).<sup>18</sup>

A linguagem bastante genérica da lei e a prerrogativa de utilizar *qualquer outra* metodologia confere significativa margem de discricionariedade para que a autoridade investigadora desconsidere custos de produção de determinados mercados, especialmente no caso de países em que a presença do estado na economia seja muito relevante, a exemplo do que ocorre na China.

### (b) Tratamento dado à China nas investigações antidumping

Os EUA não modificaram a forma como tratam a China em procedimentos de defesa comercial. Antes de expirado o prazo de 11 de dezembro de 2016, o país considerava a China como uma economia não de mercado com base em análises periódicas sobre as condições de intervenção estatal do governo chinês na economia. Portanto, sob a perspectiva dos EUA, a regra interna aplicável antes do fim da vigência do subparágrafo (a)(ii) do PAC já era no sentido de satisfazer, de início, o ônus da prova de que a economia da China não apresenta condições de mercado. Em outras palavras, a regra anterior já estaria em conformidade com o que passou a ser exigido pelas normas da OMC após o fim de 2016, razão pela qual não haveria necessidade de qualquer mudança.

Seguindo a mesma prática anterior, nas investigações antidumping a respeito de produtos originários da China têm sido utilizados dados de um terceiro país cuja economia tenha condições de mercado, a partir dos quais se constrói o valor normal para cada fator que compõe o custo de produção.

## 4.2 União Europeia

### (a) Legislação

Em 20 de dezembro de 2017, a legislação de defesa comercial da União Europeia foi alterada, passando a prever novas regras aplicáveis a economias não de mercado.<sup>19</sup>

Antes da modificação, a regulamentação da União Europeia continha regras aplicáveis especificamente a países considerados como economias não de mercado, inclusive com expressa referência à China.<sup>20</sup> Essas regras, essencialmente, obrigavam a Comissão Europeia a utilizar a metodologia

<sup>18</sup> Seção 773(e) do *Tariff Act*.

<sup>19</sup> A legislação europeia que regula investigações de defesa comercial é a *Regulation (EU) 2016/1036*, que foi modificada pela *Regulation (EU) 2017/2321*.

<sup>20</sup> *Regulation (EU) 2016/1036*, art. 2º, para. 7(a) e (b).

do “país substituto”, ou seja, a apurar o valor normal com base em preços e custos de um terceiro país que seja economia de mercado, não em preços e custos chineses.

A nova legislação<sup>21</sup> prevê que o cálculo da margem de dumping será feito através de uma metodologia aplicável a todos os países membros da OMC. Foram extintas as regras aplicáveis a países que não são economias de mercado e foi eliminada a referência expressa à China. A nova redação adotada, porém, mantém a possibilidade de utilização de metodologias alternativas para lidar com situações em que os preços e custos no país de origem não possam ser considerados normais, em função de “distorções significativas” provocadas pela intervenção do Estado na economia, inclusive no que se refira aos custos das matérias-primas utilizadas no processo produtivo.

A diferença em relação à metodologia anterior é sutil. Em lugar de se basear em preços de venda ou custos em um país substituto, o embasamento será em “custos de produção e venda que reflitam preços não distorcidos”, os quais poderão se basear em *benchmarks* internacionais, ou mesmo em custos de produção e venda correspondentes em um “país representativo que tenha nível de desenvolvimento semelhante ao do país exportador”.

Essa possibilidade, prevista genericamente para quaisquer situações em que sejam encontradas *distorções significativas*, aparenta ser questionável, a nosso ver, diante das regras da OMC, especialmente em função do precedente do painel e do Órgão de Apelação no caso do *biodiesel*, discutido abaixo.

---

<sup>21</sup> Regulation (EU) 2016/1036. Confira-se os seguintes trechos do art. 6a:

“Article 6a. (a) In case it is determined, when applying this or any other relevant provision of this Regulation, that it is not appropriate to use domestic prices and costs in the exporting country due to the existence in that country of significant distortions within the meaning of point (b), the normal value shall be constructed exclusively on the basis of costs of production and sale reflecting undistorted prices or benchmarks, subject to the following rules.

The sources the Commission may use include:

- corresponding costs of production and sale in an appropriate representative country with a similar level of economic development as the exporting country, provided the relevant data are readily available; where there is more than one such country, preference shall be given, where appropriate, to countries with an adequate level of social and environmental protection;
- if it considers appropriate, undistorted international prices, costs, or benchmarks; or
- domestic costs, but only to the extent that they are positively established not to be distorted, on the basis of accurate and appropriate evidence, including in the framework of the provisions on interested parties in point (c). (...)

Significant distortions are those distortions which occur when reported prices or costs, including the costs of raw materials and energy, are not the result of free market forces because they are affected by substantial government intervention. In assessing the existence of significant distortions regard shall be had, inter alia, to the potential impact of one or more of the following elements:

- the market in question being served to a significant extent by enterprises which operate under the ownership, control or policy supervision or guidance of the authorities of the exporting country;
- state presence in firms allowing the state to interfere with respect to prices or costs;
- public policies or measures discriminating in favour of domestic suppliers or otherwise influencing free market forces;
- the lack, discriminatory application or inadequate enforcement of bankruptcy, corporate or property laws;
- wage costs being distorted;
- access to finance granted by institutions which implement public policy objectives or otherwise not acting independently of the state.” [grifos nossos]

Os fatores para avaliar se há “distorções significativas” são definidos de modo bastante abrangente e não exaustivo, incluindo: (i) o grau de 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 fontes de financiamento de instituições que implementem políticas públicas.<sup>22</sup>

A nova legislação também prevê que a Comissão Europeia publicará relatórios descrevendo as circunstâncias de mercado/distorções específicas em determinados países ou setores, que poderão servir como base para que a indústria doméstica europeia, ao apresentar uma petição, alegue que os preços e custos internos daquele país não são apropriados para determinar o valor normal. As regras preveem, ainda, que qualquer parte interessada poderá contestar o conteúdo de relatórios publicados no contexto de cada investigação.

No mesmo dia da entrada em vigor da nova legislação europeia, a Comissão Europeia publicou um relatório detalhado com evidências de que há “distorções significativas na economia chinesa devido à intervenção estatal”.<sup>23</sup>

Na primeira parte do relatório, são examinadas questões macroeconômicas e políticas da China que são decisivas para a conclusão de que a intervenção do estado na economia é intensa, incluindo o caráter de “economia socialista de mercado” do país, o papel do PCC, o sistema de planos quinquenais, empresas estatais (*State Owned Enterprises*), o sistema financeiro, compras governamentais e restrições a investimentos.

Na segunda parte, são analisadas as distorções que afetam os fatores de produção, incluindo terrenos, energia, capital, insumos/matérias-primas e trabalho. A terceira parte, por fim, analisa distorções em setores específicos da economia chinesa, quais sejam os setores de manufatura de produtos siderúrgicos, de alumínio, químicos e de cerâmica.

A conclusão do relatório é no sentido de que efetivamente há “distorções significativas” decorrentes do grau de intervenção do estado na economia chinesa. O estado continua a exercer um papel decisivo na alocação de recursos e na determinação de preços, incluindo os principais fatores de produção, incluindo terra, energia, capital, insumos e força de trabalho. O relatório observa, ainda, que as distorções se refletem de modo especialmente intenso em determinados setores produtivos, destacando os quatro setores examinados: siderurgia, alumínio, químico e cerâmica.

<sup>22</sup> Note-se que os fatores são definidos de modo tão abrangente que poderiam, em tese, enquadrar diversas economias de mercado, inclusive o Brasil, principalmente no que se refere aos citados fatores (iii) e (iv).

<sup>23</sup> Commission Staff Working Document on Significant Distortions in the Economy of the People's Republic of China for the purposes of Trade Defence Investigations, SWD (2017) 483 final/2, 20.12.2017. Disponível em: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/december/tradoc\\_156474.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/december/tradoc_156474.pdf). Ver o índice do documento no Anexo B deste estudo.

## (b) Tratamento dado à China nas investigações antidumping

A União Europeia continuou tratando a China como economia não de mercado mesmo após a expiração do prazo de 11 de dezembro de 2016, alegando que estava aplicando a legislação do bloco em vigor à época de início da investigação.

Nos casos AD640 (*New and retreaded tyres for buses or lorries*) e AD643 (*Cycles, with pedal assistance, with an auxiliary electric motor*), por exemplo, iniciados após dezembro de 2016, importadores da União Europeia alegaram que as regras gerais para determinação do valor normal deveriam ser aplicadas à China, por conta da expiração do art. 15(a)(ii) do PAC. A Comissão respondeu que deveria aplicar a legislação prevista na época de abertura da investigação, a qual ainda não havia sido modificada e permitia presumir que a China *não* operava em condições de mercado. A ausência de qualquer mudança procedimental torna esses casos juridicamente frágeis sob a perspectiva das normas da OMC, pois seria difícil defender que o afastamento do subparágrafo (a)(ii) do art. 15 não teria absolutamente nenhum efeito prático, nem mesmo sobre o ônus da prova.

Por outro lado, os casos iniciados após a entrada em vigor das novas regras, em dezembro de 2017, basearam-se em alegações das petionárias no sentido de que os preços e custos internos chineses não eram adequados por conta do nível de intervenção estatal no país. Para subsidiar seu ponto, as petionárias fizeram referência ao relatório publicado pela Comissão, que concluiu haver “distorções significativas” na economia chinesa devido à intervenção estatal.

Os novos casos ainda estão em andamento, isto é, ainda não foram publicados documentos contendo uma análise mais detalhada da Comissão, o que será disponibilizado quando houver determinações preliminares e finais.

### *O caso do biodiesel: o argumento da “situação particular de mercado”*

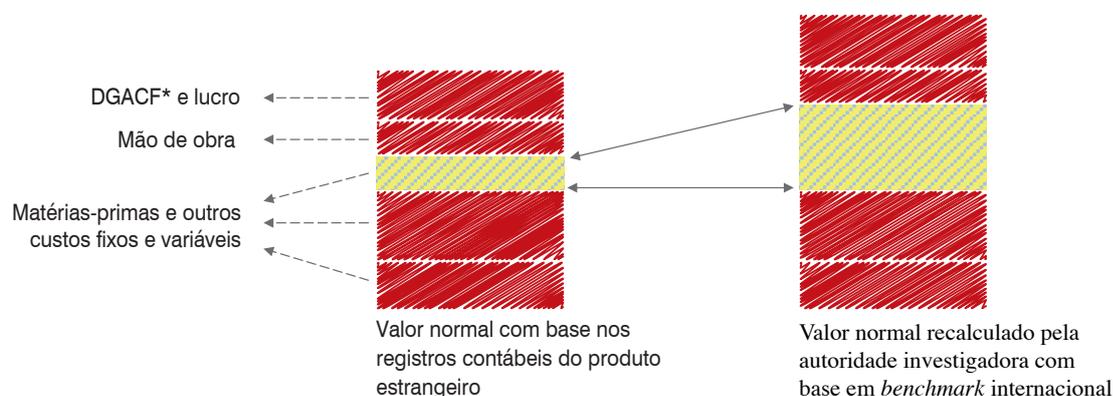
Tendo em vista o posicionamento dos EUA e da União Europeia no sentido de que é possível desconsiderar os dados de preços e custos de um país com base no Artigo VI:1 do GATT 1994 e no art. 2 do AAD, é importante destacar as recomendações do painel e do Órgão de Apelação no caso DS 473, *European Union — Anti-Dumping Measures on Biodiesel from Argentina*.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> A decisão do painel da OMC foi publicada em março e a decisão do Órgão de Apelação em outubro de 2016. DS473, *European Union — Anti-Dumping Measures on Biodiesel from Argentina*, Panel Report, 29/03/2016, WT/DS473/R; Appellate Body Report, 06/10/2016, WT/DS473/AB/R. As decisões estão disponíveis em: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds473\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds473_e.htm)

A disputa se refere à aplicação de medida antidumping pela UE sobre importações de biodiesel originário da Argentina. No cálculo do valor normal, a União Europeia considerou que a existência de um imposto de exportação aplicável ao principal insumo do produto (a soja) provocaria uma distorção importante no mercado interno argentino, tornando os preços artificialmente baixos, o que se constituiria em uma “situação particular de mercado” nos termos do art. 2.2 do AAD.<sup>25</sup>

Com base em tal conclusão, a UE desconsiderou os preços efetivamente pagos pelos produtores argentinos para a aquisição da soja e substituiu esse valor por um *benchmark* internacional (que, segundo a UE, estaria em linha com os preços internacionalmente aplicáveis ao insumo). A figura 2 ilustra o modo como foi construído o valor normal nesse caso.

**Figura 1** – Metodologia de construção do valor normal com base em *benchmark* internacional



\*DGACF: despesas gerais, administrativas, de comercialização e financeiras

Diante do prejuízo às suas exportações, a Argentina iniciou contencioso na OMC, alegando que o AAD não permitiria descartar os custos de produção do biodiesel na Argentina, mesmo diante de uma situação particular de mercado, já que o art. 2.2 do acordo exige que a construção do valor normal se dê a partir dos custos de produção “no país de origem”.

A UE, por outro lado, argumentou que o art. 2.2 do AAD exigiria certa razoabilidade quanto ao uso dos dados apresentados pelos produtores da origem investigada para fins de cálculo do valor normal. Argumentou, em particular, que devido à existência de intervenção estatal na forma da imposição de um imposto de exportação ao principal insumo do biodiesel, os custos de produção não estariam razoavelmente refletidos nos registros contábeis dos produtores argentinos, o que

<sup>25</sup> União Europeia. Council Implementing Regulation (EU) No 1194/2013, de 19 de novembro de 2013, para. 30. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:315:0002:0026:EN:PDF>.

justificaria a substituição do preço de custo da soja no mercado argentino por outro *benchmark*, representativo do que seria um custo “de mercado”.

Tanto o painel quanto o Órgão de Apelação deram razão à Argentina quanto a este ponto da discussão. A decisão foi no sentido de adotar uma interpretação mais limitada e restritiva (quando comparada à prática da UE) no que se refere à forma de construção do valor normal em situações particulares de mercado. Não se negou a possibilidade de usar fontes externas (de outros países) para definir custos, quando não houver informações disponíveis no mercado de origem, mas quaisquer fontes externas deverão ser adaptadas para que os custos correspondam àqueles de fato encontrados no mercado de origem. No caso específico, concluiu-se que o *benchmark* utilizado pela UE (preços internacionais) não era representativo dos custos de produção na Argentina. Em outras palavras, ainda que distorcidos por alguma intervenção estatal, conforme a decisão do painel e do Órgão de Apelação, deveriam ter sido usados os custos de aquisição da soja na Argentina.

A decisão pode ser relevante no contexto das disputas levadas pela China à OMC, pois a decisão parece não corroborar nem a prática da União Europeia nem a modificação da legislação dos EUA em 2015 (comentada acima) em relação à construção do valor normal. Tanto em relação à UE quanto em relação aos EUA, a lei prevê, em tese, a possibilidade de se utilizar dados de custos de produção de terceiros países, ignorando o custo de produção do país de origem.

O caso do biodiesel, portanto, constituiu um precedente que parece tornar arriscado o simples uso da “situação particular de mercado” prevista no art. 2.2 do AAD como justificativa para aplicar metodologias alternativas contra a China. Em outras palavras, parece fundamental poder contar com o art. 15 do PAC, não apenas com as regras gerais do AAD.

## 4.3 Brasil

### (a) Legislação

O art. 15 do Decreto nº 8.058/2013 prevê que, no caso de países considerados como economia *não* de mercado, o valor normal será determinado com base no preço de venda do produto similar em país substituto, no valor construído do produto similar em um país substituto, no preço de exportação do produto similar de um país substituto para outros países, exceto o Brasil, ou em qualquer outro preço razoável.

O referido Decreto não foi modificado após o fim do prazo de 11 de dezembro de 2016; e nem haveria, de fato, qualquer necessidade de modificação, já que não há menção expressa à China, mas a quaisquer países que cuja economia não apresente condições de mercado. Os critérios para definir se estão ou não presentes condições de mercado são aqueles previstos na Circular SECEX nº 59/2011, em boa medida semelhantes aos adotados nos EUA e na UE.

**(b) Tratamento dado à China nas investigações antidumping**

A análise dos processos antidumping no Brasil evidencia que o DECOM utilizou a presunção de que a China não é uma economia de mercado em todos os casos em que o período de investigação de dumping foi anterior a 11 de dezembro de 2016, ainda que a investigação ou revisão em questão tenha sido iniciada depois de tal data.

Nos casos em que o período de investigação de dumping ocorre posteriormente a 2016, o DECOM não adotou a presunção, optando por se valer das regras gerais que tratam das informações que devem ser fornecidas pelos peticionários ao início da investigação, conforme o AAD. Em outras palavras, o DECOM está utilizando a flexibilidade permitida pelas regras da OMC para abertura das investigações, sem entrar no mérito da discussão sobre as consequências do fim da vigência do art. 15(a)(ii) do PAC.

A tabela abaixo resume o posicionamento adotado pelo DECOM nos casos envolvendo períodos de investigação de dumping posteriores a dezembro de 2016.

**Tabela 2 – Metodologia utilizada pelo DECOM em investigações antidumping recentes contra produtos de origem chinesa**

Produto	Origens investigadas	Abertura	Aplicação	Método de cálculo
Cilindros de laminação	China	23/03/2018	Em andamento	Valor normal construído
Tubos de aço carbono	China e Coreia do Sul	24/04/2018	Encerrada	Valor normal construído para todas as origens
Tubos de ferro fundido dúctil	China, Emirados Árabes e Índia	18/05/2018	Em andamento	Valor normal construído para todas as origens
Laminados planos de aço ao silício	China, Coreia do Sul e Taipé Chinês	13/07/2018	Em andamento	Valor normal construído para todas as origens
Ventiladores de mesa	China	16/07/2018	Em andamento	Valor normal construído
Tubos com costura	China e Taipé Chinês	26/07/2018	Em andamento	Valor normal construído para todas as origens

Produto	Origens investigadas	Abertura	Aplicação	Método de cálculo
Pneus novos de borracha	China	26/07/2018	Em andamento	Valor normal construído Obs: em relação à alíquota do imposto de importação incidente na internalização de matérias primas (um dos elementos do custo levado em conta na construção do valor normal), o DECOM não aceitou a argumentação das peticionárias no sentido de que essas alíquotas estariam distorcidas. Foram utilizadas as alíquotas efetivamente utilizadas na China (de acordo com dados da OMC)
Chapas grossas	África do Sul, China, Coreia do Sul e Ucrânia	01/10/2018	Em andamento	Valor normal construído para todas as origens
Laminados a frio	Alemanha, China, Coreia do Sul, Finlândia, Taipé Chinês, Vietnã	02/10/2018	Em andamento	Valor normal construído para todas as origens; metodologia do país substituto para Vietnã (considerado como economia não de mercado)
Alhos frescos	China	03/10/2018	Em andamento	Valor normal construído
Tubos de aço carbono, sem costura, de condução (line pipe)	China	31/10/2018	Em andamento	Valor normal construído
Cadeados	China	12/11/2018	Em andamento	Valor normal construído
Escovas para cabelo	China	22/11/2018	Em andamento	Valor normal construído
Alto-falantes	China	28/11/2018	Em andamento	Valor normal construído
Pneumáticos novos de borracha	China, da Tailândia e do Vietnã	18/12/2018	Em andamento	Valor normal construído para todas as origens
Fios têxteis de filamentos contínuos de náilon	China, Coreia do Sul, Tailândia e de Taipé Chinês.	21/12/2018	Em andamento	Valor normal construído para todas as origens
Objetos de louça para mesa	China	16/01/2019	Em andamento	Valor normal construído
Pneus novos de borracha para bicicletas	China, Índia e Vietnã	18/02/2019	Em andamento	Valor normal construído para todas as origens; metodologia do país substituto para Vietnã (considerado como economia não de mercado)

Fonte: elaboração da CNI com base em dados do DECOM.

Nota-se que, via de regra, o DECOM aceitou a sugestão apresentada pelos peticionários nesses casos de utilizar a metodologia de construção do valor normal, desconsiderando os preços e custos chineses em decorrência da alegação de dificuldades na obtenção de informações. As circulares de abertura das investigações explicam, em linhas gerais, como foi feita a construção do valor normal, sendo que, para cada fator relevante da construção do valor, foi apresentada uma justificativa para a não utilização de informações chinesas.

Uma breve avaliação do posicionamento adotado pelo DECOM nos mencionados casos permite extrair algumas conclusões interessantes.

Em primeiro lugar, deve-se observar que a referida metodologia de construção do valor normal com base em informações disponíveis em outros mercados (que não a China), até o momento, valeu essencialmente para a abertura de investigações. Nos únicos casos em que já houve determinação (preliminar) de dumping, os exportadores chineses não responderam aos questionários, o que justificou a aplicação do direito antidumping com base na “melhor informação disponível”. Ainda não houve um verdadeiro teste, portanto, da posição do DECOM nos casos em que venha a haver resposta (considerada adequada) de questionários por exportadores chineses.

Outro aspecto importante é que, embora as justificativas para a construção do valor normal sejam relativamente pouco detalhadas no momento da abertura da investigação, mencionando apenas a dificuldade apontada pelos petionários na obtenção de dados chineses, houve algumas situações em que o DECOM admitiu descartar informações da China em função da intervenção estatal na economia. Vale verificar, nesse sentido, os tópicos específicos referentes a cada item utilizado na construção do valor normal nas circulares de abertura das investigações sobre tubos com costura<sup>26</sup> e chapas grossas,<sup>27</sup> por exemplo. De certa forma, isso sinaliza alguma disposição do DECOM a se valer de flexibilidades que permitem tratar a China como economia *não* de mercado.<sup>28</sup>

Por outro lado, em algumas investigações, observa-se que um único critério foi utilizado para a determinação do valor normal tanto para a China quanto para outros países (economias de mercado) envolvidos na investigação. Por exemplo, na investigação sobre laminados planos de aço ao silício,<sup>29</sup> o mesmo critério foi utilizado para China, Coreia do Sul e Taipé Chinês; na investigação de laminados a frio,<sup>30</sup> o mesmo critério foi utilizado para China, Alemanha, Finlândia, Taipé Chinês e Coreia do Sul, mas não para o Vietnã.

De se destacar, neste último caso, que, para o Vietnã, foi adotada a metodologia do país substituto, por se presumir que o Vietnã tem economia *não* de mercado, o que é autorizado por disposição prevista no Protocolo de Acesso do Vietnã à OMC, vigente até 2018 e equivalente à versão original do art. 15 do PAC. O mesmo não foi feito com relação à China. O DECOM adotou posicionamento idêntico na investigação sobre pneus novos de borracha para bicicletas. Isso poderia ser visto como uma sinalização, por parte das autoridades brasileiras, no sentido de que estão conferindo à China o mesmo tratamento dado a outros países que possuem economias de mercado em investigações antidumping.

<sup>26</sup> Circular SECEX n. 30, de 26 de julho de 2018.

<sup>27</sup> Circular SECEX n. 40, de 1º de outubro de 2018. No caso de chapas grossas, a Usiminas apresentou posicionamento (embasado por estudos) no sentido de que a intervenção estatal na China seria muito intensa. O DECOM se limitou, ao comentar o posicionamento da Usiminas, a dizer que a construção do valor normal, para fins de abertura de investigação, atendia aos requisitos do ADD.

<sup>28</sup> Em sentido contrário, porém, nota-se que, no caso sobre pneus novos de borracha, o DECOM não aceitou o argumento de que alíquotas de impostos na China deveriam ser descartadas na construção do valor normal, por refletirem distorções de mercado. O DECOM considerou que as alíquotas se aplicam a todos os setores da economia e, portanto, não poderiam ser vistas como uma distorção da economia, devendo ser consideradas tal como aplicáveis na China. Ver a Circular SECEX nº 32, de 26 de julho de 2018.

<sup>29</sup> Circular SECEX nº 27, de 13 de julho de 2018.

<sup>30</sup> Circular SECEX nº 41, de 2 de outubro de 2018.

O conjunto dos casos até aqui parece sugerir que o DECOM ainda não possui um posicionamento definitivo sobre o tratamento da China em investigações antidumping, e que procura manter flexibilidades para não desagradar nem um lado (indústria nacional) nem outro (exportadores chineses) da discussão, até que haja alguma diretriz mais específica eventualmente resultante dos contenciosos em andamento na OMC.

Em termos práticos, quer se concorde ou não com o posicionamento do DECOM, como orientação pragmática para a indústria nacional no presente momento (ao menos até o resultado dos referidos contenciosos), o caminho para a abertura de investigações contra exportações chinesas, se presentes os elementos necessários (dumping, dano e nexo causal), parece ser a proposição de construção do valor normal, em lugar da metodologia do país substituto. Esta última tenderia a ser mais controversa sob a perspectiva das autoridades brasileiras, pois poderia colocar o Brasil em rota de colisão com a China, a exemplo do que ocorreu com UE e EUA.



## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

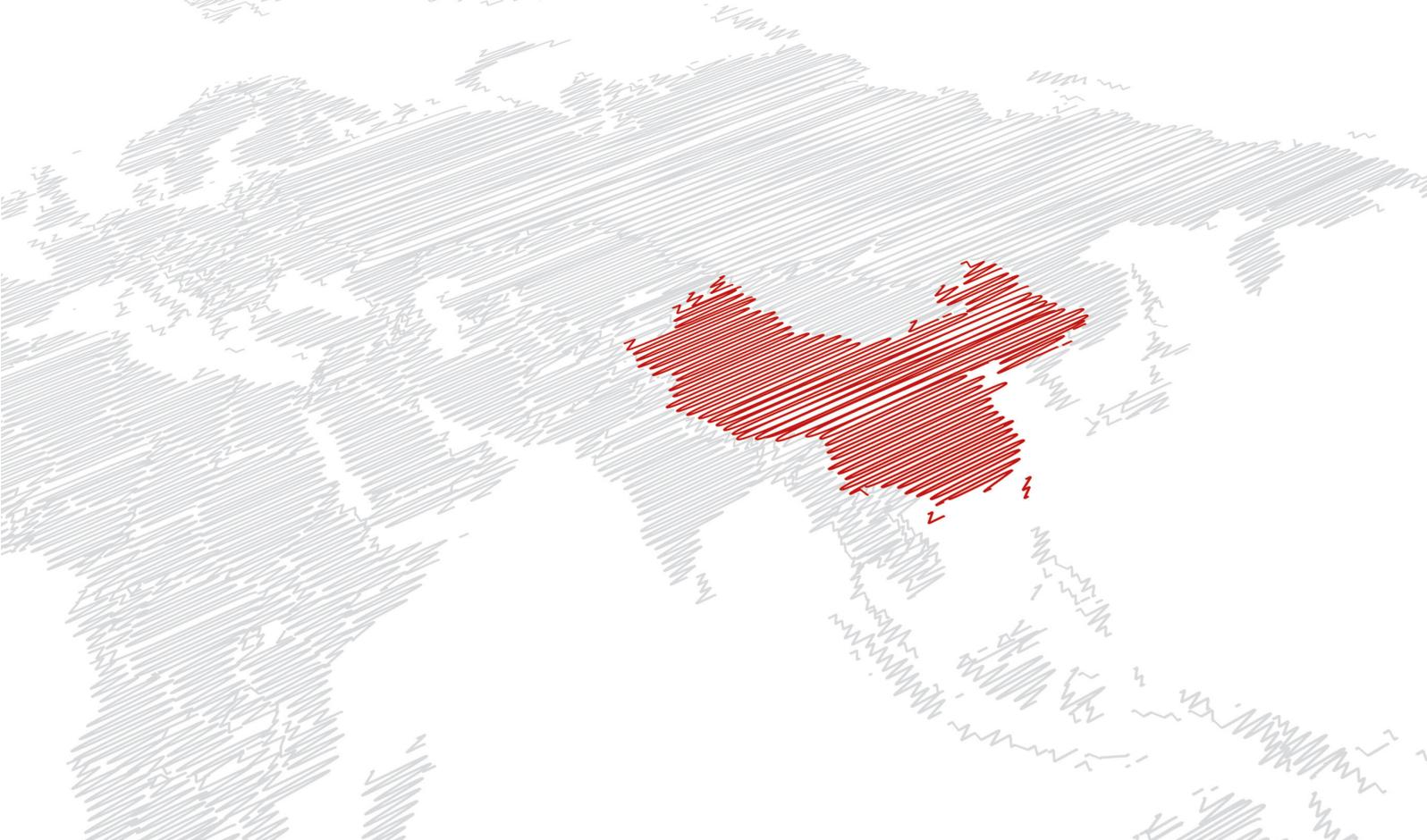
O reconhecimento da China como economia de mercado e a consequente obrigação de utilizar preços e/ou custos chineses em investigações antidumping – exceto nos casos de uso da melhor informação disponível para fins de construção do valor normal, o que pressupõe uma atuação omissa dos exportadores chineses nos casos – poderia ter impactos relevantes para a indústria nacional, tanto no que se refere às chances de abertura dos processos quanto às chances de aplicação de medidas.

Juridicamente, é fundamental ter presente que eventual reconhecimento por parte do governo brasileiro impossibilitaria, em definitivo, o uso das metodologias alternativas (inclusive a do país substituto), por força da primeira frase do art. 15(d) do PAC (ver o texto no Anexo A), o que implicaria em abrir mão de uma importante margem que pode ser útil e importante para a indústria brasileira.

Os resultados dos casos iniciados pela China e atualmente em andamento na OMC poderão ser decisivos para a definição da questão (bem como de outros importantes temas correlacionados, como a extensão do precedente do *biodiesel*), sendo importante acompanhar de perto a evolução dos procedimentos.

Diante disso, a CNI lista cinco recomendações ao governo brasileiro:

- **Manter a possibilidade de embasamento no art. 15 do Protocolo de Acesso da China à OMC.** A desconsideração de preços e custos chineses, mesmo quando se tratar de construção do valor normal, é juridicamente arriscada se baseada apenas nas regras do Acordo Antidumping. No precedente do *biodiesel*, o Órgão de Apelação concluiu que a regra geral é que os custos devem ser aqueles encontrados no mercado de origem, ainda que distorcidos.
- **Manter o não reconhecimento da China como economia de mercado, margem que pode ser útil e importante para o Brasil.** Juridicamente, é fundamental ter presente que eventual reconhecimento por parte do governo brasileiro impossibilitaria, em definitivo, o uso das metodologias alternativas (inclusive a do país substituto), por força da primeira frase do art. 15(d) do Protocolo de Acesso (ver o Anexo A).
- **Defender que a parte ainda em vigência do art. 15 permite a desconsideração dos preços e custos chineses.** A interpretação da CNI é de que o art. 15 do Protocolo de Acesso permite usar preços e custos chineses. É possível, ainda, que o painel encontre uma forma de evitar a discussão sobre os efeitos do fim da vigência do art. 15(a)(ii) do Protocolo de Acesso. Isso reforça a importância de que o Brasil mantenha o “*policy space*” para aplicação das regras do texto remanescente do art. 15.
- **Replicar a prática de EUA e UE, de elaborar relatórios com avaliações detalhadas sobre as condições da economia chinesa.** Os dois concluíram, inequivocamente, que, tanto sob uma perspectiva horizontal quanto em diversos setores da indústria, que há distorções relevantes provocadas pela intervenção estatal (ver o Anexo B).
- **Fazer uso das flexibilidades existentes no AAD, desde que não seja fechada a porta para as metodologias alternativas aplicáveis a economias não de mercado, ao mens enquanto a discussão permanece na zona cinzenta.**



## ANEXO A – TRECHOS RELEVANTES DO ART. 15 DO PROTOCOLO DE ACESSÃO DA CHINA À OMC

### Artigo 15 - Comparabilidade de Preços para a Determinação de Subsídios e Dumping

Nos procedimentos relacionados às importações de origem chinesa por um Membro da OMC, aplicar-se-ão o Artigo VI do GATT 1994, o Acordo Relativo à Aplicação do Artigo VI do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio de 1994 (“Acordo Antidumping”) e o Acordo SMC, em conformidade com o seguinte:

- “a) Na determinação da comparabilidade de preços, sob o artigo VI do GATT 1994 e o Acordo Antidumping, o Membro importador da OMC utilizará, seja os preços e os custos chineses correspondentes ao segmento produtivo objeto da investigação, ou uma metodologia que não se baseie em uma comparação estrita com os preços ou os custos domésticos chineses, com base nas seguintes normas:

- i) se os produtores investigados puderem demonstrar claramente que, no segmento produtivo que produz o produto similar, prevalecem condições de economia de mercado no que diz respeito à manufatura, produção e à venda de tal produto, o Membro da OMC utilizará os preços ou custos prevalentes na China do segmento produtivo objeto da investigação, para determinar a comparabilidade dos preços;
  - ii) o Membro da OMC importador poderá utilizar uma metodologia que não se baseie em uma comparação estrita com os preços internos ou custos prevalentes na China se os produtores investigados não puderem demonstrar claramente que prevalecem no segmento produtivo que produz o produto similar condições de economia de mercado no que diz respeito à manufatura, a produção e à venda de tal produto. (...)
- d) Uma vez tendo a China estabelecido, em conformidade com a legislação nacional do Membro importador da OMC, que é uma economia de mercado, ficarão sem efeito as disposições do item a), desde que a legislação nacional do Membro importador preveja critérios para aferir a condição de economia de mercado, na data de acesso. Em quaisquer casos, as disposições do item a) ii) expirarão após transcorridos 15 anos da data de acesso. Ademais, nos casos em que a China estabelecer, em conformidade com a legislação nacional do Membro importador da OMC, que em um segmento produtivo particular ou indústria prevalecem condições de economia de mercado, deixar-se-ão de aplicar a esse segmento produtivo particular ou indústria as disposições do item a) referentes às economias que não são economias de mercado.” *[grifo nosso]*



## ANEXO B - SUMÁRIO DOS RELATÓRIOS DE AVALIAÇÃO SOBRE A EXISTÊNCIA OU NÃO DE CONDIÇÕES DE ECONOMIA DE MERCADO NA CHINA, PUBLICADOS PELOS EUA E PELA UE

### EUA

Memorandum for Gary Taverman, “China’s Status as a Non-Market Economy,” dated October 26, 2017, no âmbito da investigação [A-570-053] *Certain Aluminum Foil*.

(<https://enforcement.trade.gov/download/prc-nme-status/prc-nme-review-final-103017.pdf>)

1. **Factor One:** The extent to which the currency of the foreign country is convertible into the currency of other countries.
  - A. Capital Account Restrictions
  - B. Foreign Exchange Market and the Exchange Rate Regime
  
2. **Factor Two:** The extent to which wage rates in the foreign country are determined by free bargaining between labor and management.
  - B. Constraints on Wage Formation
    - Wage Growth Trends
    - Labor Law Dispute Resolution
    - Trade Unions and Collective Bargaining
    - The Hukou System

3. **Factor Three:** The extent to which joint ventures or other investments by firms of other foreign countries are permitted in the foreign country.
  - A. Legal and institutional framework
    - Laws Establishing FIEs
    - Foreign Investment Catalogue
    - Foreign Investment Approval Process
  - B. Constraints on Foreign Investment
    - Foreign Investment Trends
    - Equity Limits and Local Partner Requirements
    - Investment Approval and Regulatory Process
    - Technology Transfer and Localization Requirements
    - Anti-Monopoly Law Enforcement and National Security Reviews
4. **Factor Four:** The extent of government ownership or control of the means of production.
  - A. State-Invested Enterprise (SIE) Sector
    - Legal and Institutional Framework
    - The Prevalence of SIEs in China's Economy
    - Bankruptcy, Consolidations and State Enterprise Groups
    - Government and CCP Influence over the Behavior of SIEs
  - B. Land and Land-Use Rights
    - Legal and Institutional Framework
    - Barriers to the Efficient Allocation of Land Resources
5. **Factor Five:** The extent of government control over the allocation of resources and over the price and output decisions of enterprises.
  - A. Industrial Policies
    - Framework of State Planning and Industrial Policymaking
    - Implementation Mechanisms for Industrial Policies
    - Examples of Industrial Policy Implementation
    - Supply-Side Structural Reforms
  - B. Price Regulation
    - The Prevalence of Price Distortions
    - The Status of Formal Price Controls
  - C. The Financial Sector
    - Institutional Features of the Formal Banking Sector
    - Interest Rate Controls and Dynamics
    - Shadow Banking
    - Bond Markets
6. **Factor Six:** Such other factors as the administering authority considers appropriate.
  - A. China's Legal System and the CCP
    - The Legislature
    - The Judicial System
  - B. Administrative Law and Regulatory Transparency
    - Administrative Litigation Law
    - Administrative Reconsideration Law
    - Regulatory Transparency
  - C. Corruption

## **União Europeia**

Commission Staff Working Document on Significant Distortions in the Economy of the People's Republic of China for the purposes of Trade Defence Investigations, SWD (2017) 483 final/2, 20.12.2017

([http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/december/tradoc\\_156474.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/december/tradoc_156474.pdf))

### **1. PART I: Cross-cutting distortions**

Socialist market economy

Chinese Communist Party

The system of plans

State Owned Enterprises

Financial system

Public procurement market in China

Investment restrictions for Chinese and foreign companies

### **2. PART II: Distortions in the factors of production**

Land

Energy

Capital

Raw materials and other material inputs

Labour

### **3. PART III: Distortions in selected sectors**

Steel Sector

Aluminium Sector

Chemical Sector

Ceramic Sector

**CNI**

*Paulo Afonso Ferreira*  
Presidente em Exercício

**Diretoria de Desenvolvimento Industrial – DDI**

*Carlos Eduardo Abijaodi*  
Diretor de Desenvolvimento Industrial

**Gerencia Executiva de Assuntos Internacionais**

*Diego Bonomo*  
Gerente-Executivo de Assuntos Internacionais

**Gerencia de Negociações Internacionais**

*Fabrizio Panzini*  
Gerente de Negociações Internacionais

*Allana Rodrigues*

*Carolina Matos*  
Equipe Técnica

**Superintendência de Relações Públicas**

*Ana Maria Curado Matta*  
Superintendente de Relações Públicas

*Walner de Oliveira*

Produção Editorial

**DIRETORIA DE SERVIÇOS CORPORATIVOS – DSC**

*Fernando Augusto Trivellato*  
Diretor de Serviços Corporativos

**Área de Administração, Documentação e Informação – ADINF**

*Maurício Vasconcelos de Carvalho*  
Gerente-Executivo de Administração, Documentação e Informação

*Alberto Nemoto Yamaguti*

Normalização

---

*Fialho Salles Advogados*

Elaboração

*Editorar Multimídia*

Adaptação de Projeto Gráfico e Editoração

*Foto*

Shutterstock





*Confederação Nacional da Indústria*

**PELO FUTURO DA INDÚSTRIA**