

Vera Thorstensen, Daniel Ramos, Carolina Müller  
Abril de 2011

### Salvaguardas Transitórias contra a China: investigações e medidas aplicadas

O Protocolo de Acessão da China à OMC prevê em seu artigo 16 a aplicação de salvaguardas transitórias contra produtos chineses que estejam sendo importados em quantidades tais ou sob condições tais que causem ou ameacem causar desorganização de mercado (*market disruption*) dos produtores domésticos de produtos similares ou diretamente concorrentes de outros países membros.

A medida, criada durante as negociações com a China na OMC, foi pensada de maneira a garantir uma flexibilidade maior na adaptação dos mercados nacionais à competitividade dos produtos chineses nos primeiros anos da acessão da China, protegendo-os de um aumento rápido das importações, o que poderia desestabilizar a indústria doméstica. Trata-se de um instrumento provisório – a aplicação da seção do Protocolo de Acessão referente às salvaguardas transitórias deverá terminar 12 anos após a data de acessão – e bastante flexível, com critérios menos rígidos que os exigidos para a aplicação da salvaguarda regular ou de antidumping, possibilitando maior utilização pelos demais membros da OMC.

Entretanto, tal mecanismo foi considerado ponto sensível nas negociações do Protocolo. Existiria entendimento, entre membros da OMC e China, de que se evitaria utilizar a salvaguarda transitória, tendo, em contrapartida, maior liberdade na aplicação de medidas antidumping baseadas na metodologia NME.

Criou-se, assim, a impressão de que seriam poucas as salvaguardas transitórias efetivamente aplicadas e de que o mecanismo teria sua eficácia reduzida. Uma análise mais cuidadosa, no entanto, demonstra que a ferramenta foi utilizada diversas vezes pelos membros da OMC para evitar a desorganização de seus mercados internos, beneficiando diversos setores e segmentos da indústria.

Em verdade, foram iniciados 29 processos de investigação envolvendo 447 produtos e aplicadas apenas 5 salvaguardas transitórias definitivas, envolvendo 13 produtos. Tal diferença entre o número de investigações iniciadas e o número de salvaguardas aplicadas evidencia o grande esforço negociador da China para que os diversos membros envolvidos não utilizassem o instrumento da salvaguarda, mas chegassem a algum outro tipo de acordo entre as partes.

O mecanismo estabelecido no Protocolo de Acessão prevê um processo de investigação que inclui consultas com a China, a fim de se encontrar uma solução mutuamente aceitável, que pode resultar, inclusive, na aplicação de salvaguarda regular, prevista no Acordo de Salvaguardas, ao invés da salvaguarda transitória inicialmente visada

## Estudos do CCGI

(Protocolo de Acesso, art. 16.1). Durante as consultas, o membro interessado poderá, também, acordar com a China medidas que esta deverá tomar para prevenir ou remediar a desorganização de mercado causada por seus produtos (art. 16.2). Pode-se entender aqui, que acordos de restrição de exportações seriam permitidos, diferentemente do previsto no Acordo de Salvaguardas (art.11.1).

O processo exige, ainda, a divulgação da investigação aos produtores, importadores, exportadores e outras partes interessadas, a fim de permitir sua manifestação (art. 16.5). Concluída tal etapa, e após uma determinação preliminar da desorganização de mercado ou ameaça de desorganização, em circunstâncias sob as quais a demora no processo de investigação poderia causar dano de difícil reparo ao mercado doméstico, o país membro poderá aplicar salvaguardas provisórias, com duração máxima de 200 dias (art. 16.7). Tal medida deverá ser imediatamente comunicada ao Comitê de Salvaguardas da OMC, em conjunto com um pedido de consultas bilaterais.

Apenas após a conclusão de todo o processo de investigação, tendo sido determinada de maneira definitiva a desorganização de mercado ou ameaça de desorganização, a salvaguarda transitória poderá ser aplicada por um período de até dois anos em caso de aumento relativo das importações e de até três anos em caso de aumento absoluto (arts. 16.3 e 16.6).

Verifica-se assim, comparados os números referentes às investigações iniciadas com o pedido de consultas com a China e as salvaguardas transitórias aplicadas, que tal mecanismo tem dupla natureza, sendo ao mesmo tempo um mecanismo de defesa comercial transitório e um instrumento de negociação com a China, frente a desequilíbrios no fluxo de comércio setorial.

Contrariamente ao que se tem noticiado, de possíveis ameaças feitas pelo governo chinês sobre a aplicação de salvaguardas transitórias, o mecanismo foi bastante utilizado como instrumento para evitar impactos causados à indústria doméstica pelo crescimento da importação de produtos chineses. Os números evidenciam, na verdade, acordos satisfatórios para ambas as partes, mesmo não resultando na aplicação de medidas.

No período entre 2002 e 2010, dos 29 processos de investigação de salvaguardas transitórias, 5 resultaram em aplicações definitivas. Dos 29 processos, 7 resultaram na aplicação de salvaguardas provisórias, sendo duas convertidas em salvaguardas transitórias definitivas.

Em termos de produtos, as investigações envolveram uma ampla gama de produtos. Nos 29 processos iniciados, foram incluídos um total de 447 produtos (6 dígitos HS), atingindo diversos segmentos, principalmente têxteis, além de calçados, pneus, autopeças, alumínio, químicos, dentre outros. As 5 aplicações definitivas incluíram 13 produtos.

## Estudos do CCGI

Os dados evidenciam a eficiência de tal processo de investigação como mecanismo de negociação, ao permitir que o membro da OMC e a China encontrem uma solução adequada à desorganização de mercado causada pelo aumento das importações.

Em muitos casos, como durante os processos de investigação e negociação da Índia para a aplicação de salvaguardas transitórias nos setores de pneus e soda cáustica, o país negociador chegou até ao resultado da investigação para utilizá-la como argumento e negociar uma solução com a China. No caso do setor de pneus, apesar de a autoridade investigadora da Índia ter emitido parecer favorável à aplicação de salvaguardas provisórias, a Índia decidiu não aplicá-las após negociação com a China. O mesmo ocorreu no processo de investigação e negociação do Canadá para a aplicação de salvaguardas transitórias no setor de churrasqueiras.

Em alguns casos, os próprios setores interessados na aplicação da salvaguarda transitória, após negociação com os setores e governo da China, decidiram pela retirada do pedido de investigação, citando, por vezes, a escolha por aplicação de direitos antidumping. Como exemplo, temos o processo de investigação e negociação da Colômbia para aplicação de salvaguardas transitórias no setor de confecções.

Finalmente, cabe apontar que grande parte dos processos foi iniciada a partir de 2005 (20 do total de 29). Percebe-se uma intensificação e aperfeiçoamento desses processos a partir de 2008. Após essa data foram iniciados 9 dos 29 processos de investigação e negociação, contando com um grau maior de detalhamento nos documentos fornecidos ao Comitê de Salvaguardas da OMC.

Em conclusão, a utilização do instrumento de salvaguardas transitórias contra a China tem sido muito mais frequente que o inicialmente pensado ou noticiado pela imprensa. A grande diferença entre as investigações iniciadas, que envolveram 447 produtos e as medidas aplicadas, apenas 13, longe de evidenciar ineficiência do instrumento nos casos de desorganização de mercados, reforça o entendimento de que a notificação dos processos na OMC foi o elemento catalisador indispensável para a negociação de inúmeros acordos entre as parte e a China, concluídos, em princípio, com soluções mutuamente satisfatórias.

Em 2005, diversos setores no Brasil consideraram a oportunidade de entrar com pedidos de salvaguardas transitórias contra a China. Na época, após consultas com esse país, optou-se pela utilização de antidumping. Mas os números de antidumping finalmente aplicados foram pouco expressivos. Atualmente, diante da grave situação da indústria brasileira, pergunta-se, por que o Brasil não pode utilizar um instrumento que foi negociado por todos os membros da OMC incluindo China? Em face da evidente crise que afeta vários setores industriais, por que não usar o instrumento especialmente concebido para lidar com desorganizações de mercado?

Vera Thorstensen é Coordenadora do Centro de Estudos do Comércio Global e do Investimento e do Master em Regulação do Comércio Global da EESP-FGV. Foi pesquisadora sobre OMC e regras do comércio internacional por 15 anos em Genebra. Daniel Ramos e Carolina Müller são pesquisadores do

## **Estudos do CCGI**

Centro de Estudos do Comércio Global e do Investimento. As opiniões defendidas neste artigo são de inteira responsabilidade dos autores

**TABELA – PROCESSOS DE APLICAÇÃO DE SALVAGUARDAS TRANSITÓRIAS**

País	Processos	Produtos (6dígitos)	Setores	Salvaguardas Transitórias Provisórias	Salvaguardas Transitórias Definitivas (Produtos)
Canadá	1	1	Churrasqueiras	-	-
Colômbia	3	94	Têxteis; meias e lingerie; confecções	3	-
República Dominicana	1	1	Lavatórios e aparelhos sanitários	-	1 (1)
Equador	4	219	Têxteis; torneiras e válvulas; produtos de cerâmica; louças e utensílios de cozinha	-	-
União Européia	1	1	Preparados e conservas de frutas cítricas	-	-
Índia	6	17	Agulhas de costura industriais; soda cáustica; lâminas de alumínio; tecido de náilon para pneus; autopeças; pneus	1	2 (9)
Peru	1	94	Têxteis e vestuário	1	-
Polônia	1	4	Calçados	-	-
Taipé	1	2	Toalhas	-	-
Turquia	3	4	Float Glass; PVC; porcelana	2	1 (1)
EUA	7	10	Macaco hidráulico; cabides de arame; tambores de freio; acessórios de ferro fundido; unidades de molas; tubos de aço circular; pneus de automóveis e caminhões leves	-	1 (2)
Total	29	447		7	5 (13)

**Elaboração: Centro de Estudos do Comércio Global**

**Fontes: WTO – Committee on Safeguards; World Bank – Temporary Trade Barriers Database (TTBD)**

<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/0,,contentMDK:22574935~pag ePK:64214825~piPK:64214943~theSitePK:469382,00.html>