

Avanços e recuos na guerra comercial Estados Unidos e China

Lia Baker Valls Pereira

Pesquisadora associada do FGV IBRE e professora da Faculdade de Ciências Econômicas da Uerj

A guerra comercial entre os Estados Unidos e a China engloba quatro investigações amparadas na legislação de comércio exterior dos Estados Unidos. Três delas atingem outros países, além da China. Os avanços e recuos da guerra comercial com a China se referem a uma investigação sob a égide da Seção 301 que trata exclusivamente da China a respeito dos direitos de propriedade intelectual. A guerra se reflete em retaliações comerciais, mas sua motivação está associada a tensões no campo da liderança tecnológica.

Antes de analisarmos o caso específico da China, uma breve síntese dos três casos é apresentada. Isso permite avaliar as reações nas diferentes investigações.

As investigações, além China

A primeira se refere a uma investigação de cláusulas de salvaguardas (um setor/indústria que sofre danos como queda de emprego ou lucros por conta da entrada de importações, pode pedir medidas tempo-

rárias de proteção) sobre painéis solares e máquinas de lavar. O governo Trump impôs sobretaxas nas importações que incidem sobre produtos chineses, coreanos, tailandeses, mexicanos, entre outros. China e Coreia do Sul pediram abertura de solução de controvérsias na Organização Mundial do Comércio (OMC). Não tem sido motivo de um contencioso que gere escalada de retaliações.

A segunda acionou a Seção 232 que trata de ameaças à segurança nacional para implementar medidas de proteção ao setor siderúrgico. A medida atingiu Canadá, União Europeia, México, África do Sul, Coreia do Sul, Austrália, Argentina, Brasil, Turquia, Índia, Rússia, China e outros países menores (ver *Conjuntura Econômica*, novembro de 2018). Imposição de tarifas, cotas, isenção de medidas retaliatórias marcaram as idas e vindas dessa investigação. União Europeia retaliou com imposição de tarifas em produtos “ícones” estadunidenses, como *bourbon* uísque, motos Harley-Davidson, *blue*

jeans, por exemplo. China retaliou elevando tarifas em alumínio, frutas, nozes e outros produtos. A motivação dos EUA não é somente a China, mas como lidar com a sua “capacidade excessiva de oferta de produtos siderúrgicos” num mundo onde existem outros ofertantes com preços competitivos. O que os EUA desejam é um acordo de ordenamento de mercado entre os ofertantes e, nesse caso, há uma preocupação com a China, dada a sua capacidade de produção. Não há concordância entre os países, que a questão da “excessiva oferta” seja um problema mundial ou dos Estados Unidos. Foram retiradas as sobretaxas para o México e o Canadá, num movimento para a aprovação do novo texto do acordo de livre-comércio entre esses países e os Estados Unidos.

A quarta investigação alega razões de segurança nacional e trata do setor automotivo. Novamente, o foco não é somente a China, mas principalmente as importações oriundas do México e Canadá. Nesse caso, a renegociação do

acordo NAFTA (North American Free Trade Agreement), agora US-CMA (US-Mexico-Canada Agreement) atenderia aos pleitos da indústria estadunidense.

Conclusão: embora todas as investigações estejam no debate sobre a guerra comercial Estados Unidos e China, elas englobam outras motivações que integram a agenda da política comercial dos Estados Unidos.

A investigação da Seção 301 e o protecionismo dos EUA

A Seção 301 foi introduzida em 1974 e tratava do não cumprimento pelos parceiros comerciais de acordos relativos ao comércio de mercadorias, ou seja, acordos no âmbito do GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio). O GATT tinha uma instância, o mecanismo de solução de controvérsias para tratar desse tema, mas era moroso e a aplicação de sanções comerciais dependia da aprovação de todos os membros do GATT. Os EUA estavam sujeitos às regras do GATT se quisessem impor sanções, mas a abertura de uma investigação sob a égide da Seção 301 era entendida como um “sinal” de possíveis obstáculos para operar no mercado dos EUA.

A Seção 301 ampliou seu campo de cobertura nos anos de 1980. As dificuldades de avançar negociações no âmbito multilateral nos novos temas como investimentos, direitos de propriedade intelectual e serviços na Rodada Uruguai do GATT (1986-1994) levou a uma ampliação do escopo da Seção 301 para os novos temas. Qual a relevância dessa

questão para o embate China contra Estados Unidos?

Em agosto de 2017, foi aberta uma investigação pelo USTR (United States Trade Representative) para investigar se a legislação chinesa e as suas práticas discriminavam e prejudicavam os direitos de propriedade intelectual dos Estados Unidos. Por que não acionar a OMC? O mandato da OMC cobre temas de investimentos, propriedade intelectual e serviços. A Seção 301 é entendida não só pelo governo como alguns estudiosos da política comercial dos Estados Unidos (*Reciprocity and retaliation in U.S. Trade Policy*, Thomas O. Bayard and Kimberly Ann Elliott, Peterson Institute for International Economics, 1994) como um instrumento para assegurar os interesses dos Estados Unidos e o cumprimento das regras acordadas multilateralmente. A mensagem via Seção 301 seria mais eficaz que o mecanismo de solução de controvérsias na OMC. Essa concepção da Seção 301 como medida de apoio para a “consolidação do sistema multilateral” não se sustenta no cenário atual, onde os Estados Unidos questionam o papel da OMC e os benefícios dos instrumentos, como o mecanismo de solução de controvérsias da OMC.

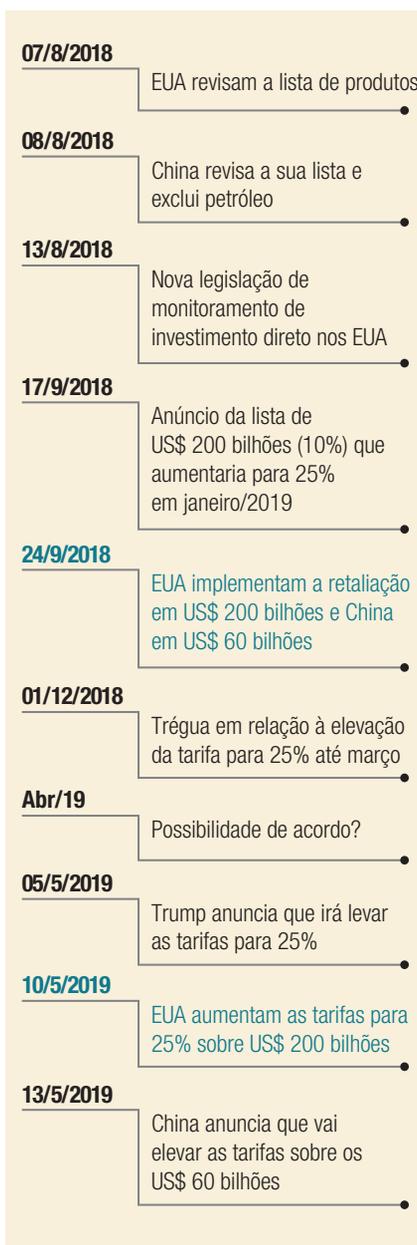
A abertura da investigação contra a China é marcada por ameaças e recuos como mostra a linha do tempo no gráfico 1. Ameaças de retaliação pelos EUA são seguidas de ameaças pela China. Entre abril de 2018 até a implementação das sobretaxas em julho de 2018, ambos os países anunciaram que estavam dispostos a ampliar o le-

Gráfico 1 Linha do tempo da investigação Seção 301

18/8/2017 a 13/5/2019



Continua



Fonte: <https://piie.com/system/files/documents/trump-trade-war-timeline.pdf>.

que de medidas de retaliação. As sobretaxas da China sobre importações dos Estados Unidos em produtos agrícolas levaram à oferta de subsídios para compensar a perda de mercados na China. O Brasil, por exemplo, foi beneficiado com as sobretaxas incidentes nas exportações estadunidenses de soja para a China. Entre 2017 e 2018,

as exportações brasileiras de soja em grão para a China aumentaram em 35%. Em setembro de 2018, os EUA impõem tarifas de 10% sobre US\$ 200 bilhões de importações chinesas e a China de 10% sobre US\$ 60 bilhões de importações estadunidenses. Ao mesmo tempo os EUA anunciam que irão aumentar a tarifa para 25%, a partir de janeiro de 2019. Os dois países negociaram uma trégua para o aumento das tarifas no encontro do G-20, em dezembro de 2018.

A trégua foi postergada até abril, mas no dia 10 de maio de 2019, os Estados Unidos decidiram elevar as tarifas para 25% em relação a produtos que somam US\$ 200 bilhões das importações estadunidenses da China. A China anuncia retaliação a partir de primeiro de junho em relação a US\$ 60 bilhões de importações oriundas dos Estados Unidos.

No campo das retaliações, os Estados Unidos possuem maior poder de “fogo”. No ano de 2018, os

EUA importaram US\$ 540 milhões de produtos chineses e importaram US\$ 120 bilhões (gráfico 2). Medidas de imposição de tarifas prejudicam mais a China, dado o valor das suas exportações para os EUA. Não obstante, se forem consideradas as empresas estadunidenses que utilizam bens intermediários importados da China e bens finais, o aumento dos preços nos bens importados chineses prejudica os setores dos EUA.

As medidas de elevações das tarifas de importações dos EUA em relação aos produtos chineses fazem com que o protecionismo estadunidense atual seja maior do que no período em que os países não tinham relações de comércio “normais”. Como mostra o gráfico 3, após o início do processo de abertura do mercado chinês, em 1979, e com relações bilaterais com os Estados Unidos ainda não normalizadas, o pico do percentual de importações sujeitas a medidas

Gráfico 2 Balança comercial EUA-China em US\$ bilhões



Fonte: www.census.gov.

especiais de importações foi em 1986, no valor de 31%. Após o início das negociações para a entrada da China na OMC e sua aceitação como membro da instituição, o percentual de cobertura caiu. As medidas de retaliação fizeram que esse percentual passasse de 8,1% para 50,6% entre 2017 e 2018. Estimativas de Bown indicam que se o governo Trump decidir avançar nas retaliações, conforme anunciado, o grau de cobertura será de 96%. Em adição, estimativas de Bown e outros (<https://piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/trumps-2019-protection-could-push-china-back-smoot-hawtly-tariff>) indicam que a tarifa de importações incidente sobre produtos chineses passou de 3,1% para 18,3% entre 2017 e 10 de maio de 2019, podendo chegar a 27,8%, caso o governo decida so-

Disputas sobre padrões tecnológicos sempre ocorrem como a produção de vídeos com tecnologia Betamax ou VHS, que ocorreu na década de 1990

breitar todas as importações chinesas, conforme ameaçado.

Não há ganhadores em guerras comerciais. Consumidores perdem com o aumento de preços e os setores perdem com a sobretaxa de produtos

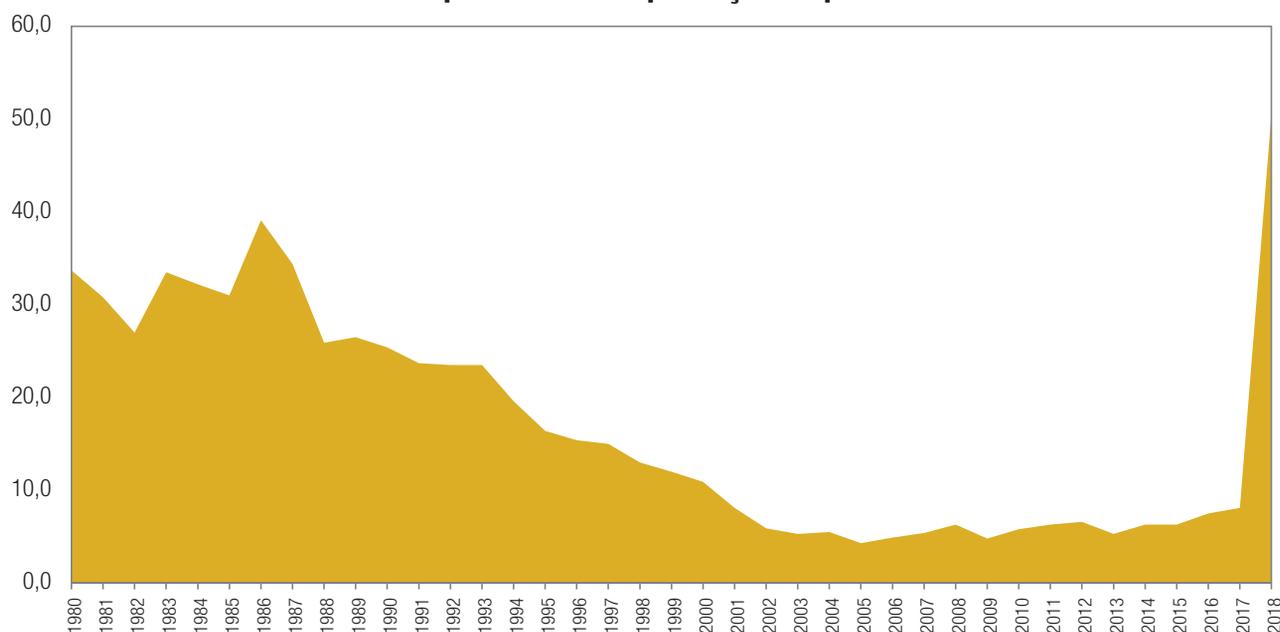
presentes no intercâmbio de produtos ao longo das cadeias produtivas.

Além da guerra comercial

É reconhecido que a ascensão da China no comércio mundial, após a sua entrada na OMC em 2001, mudou a geografia do comércio mundial num espaço de tempo relativamente curto (gráfico 4). No ano de 2001, a China respondia por 4,3% das exportações mundiais, em 2009 passou para 9,6% e o país se tornou o principal exportador mundial e, em 2017, o percentual foi de 12,8%. Não há histórico de uma ascensão dessa magnitude no período de 9 anos.

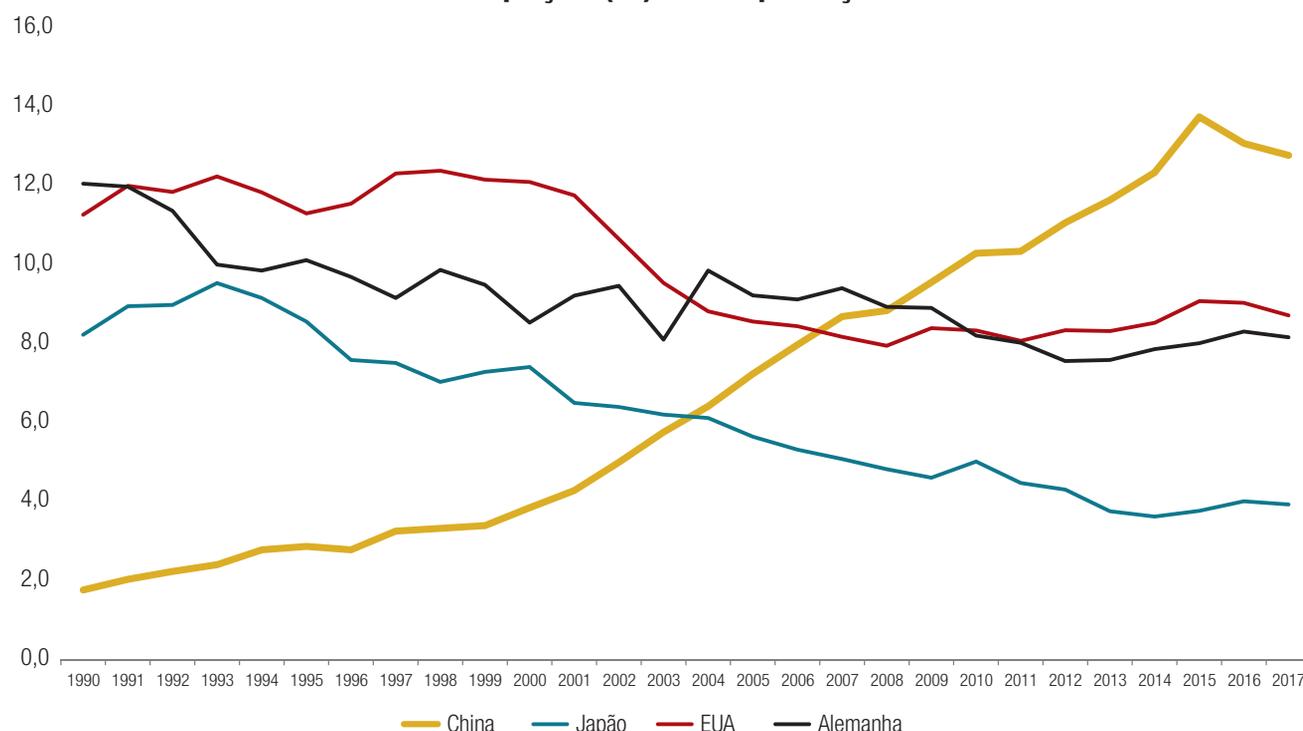
A ascensão da China deriva de seu aumento nas exportações com seus principais parceiros. Nos Estados Unidos, a participação da China nas importações do país passou de

Gráfico 3 Participação (%) dos bens importados da China sob os quais incidem proteção especial



Fonte: Dados de Chad P. Bown, 2019, The 2018 US-China Trade Conflict After 40 Years of Special Protection (PIIE Working Paper 19-7). <https://ustr.gov/sites/default/files/enforcement/301Investigations/>.

Gráfico 4 Participação (%) nas exportações mundiais



Fonte: www.wto.org.

9% para 21,2% entre 2001 e 2018 e nas exportações estadunidenses, a participação da China passou de 2,6% para 7,2% (gráfico 5). A diferença nesses percentuais se reflete no déficit dos EUA com a China. Em 2018, o déficit da balança comercial global dos Estados Unidos foi de US\$ 879 bilhões e com a China de US\$ 419 bilhões.

No entanto, ao privilegiar as sanções comerciais relacionadas à Seção 301, os Estados Unidos sinalizam que sua agenda prioritária com a China se refere ao tema da propriedade intelectual e tecnologia. Num primeiro momento, poderia ser interpretado como uma insatisfação dos Estados Unidos com o não cumprimento dos direitos de propriedade intelectual. A alegação que as empresas estadunidenses são obrigadas a transferir

tecnologia para a China subestima a capacidade das empresas de avaliarem os custos e benefícios de operarem no território chinês. Podem reclamar depois, pois encontram amparo legal na Seção 301, mas nada as obriga a operarem no mercado chinês.

As restrições para operações da Hauwei, a maior fornecedora mundial de infraestrutura para sistemas de telecomunicações, como a proibição de vendas de bens intermediários por empresas dos Estados Unidos para a empresa chinesa, além de alegações de espionagem confirmam o que muitos analistas de relações internacionais e de economia política ressaltam: o contencioso Estados Unidos e China não é apenas uma questão comercial. Para parte do eleitorado de Trump, a guerra comercial

responde a alegações que perdas de emprego em alguns setores se devem à concorrência desleal chinesa e aos investimentos estadunidenses na China. No entanto, a resposta Trump se insere no contexto das mudanças na configuração do poder econômico e do comércio mundial. Liderança tecnológica se traduz na detenção dos padrões, normas e certificados da produção e dos fluxos de comércio. Esse é o tema central da disputa entre a China e os Estados Unidos.

Disputas sobre padrões tecnológicos sempre ocorrem como a produção de vídeos com tecnologia Betamax ou VHS, que ocorreu na década de 1990. A diferença agora é que os padrões de regulação diferem, os Estados Unidos são uma economia de mercado e a China, uma economia socialista de merca-

do, segundo o seu governo. Nesse contexto, os Estados Unidos têm “dificuldades” de discernir o que são atividades empresariais e a influência e/ou o apoio do Estado. O que se discute é a forma de condução das políticas chinesas, onde a participação do Estado está presente na concessão de subsídios e fundos de financiamento.

A forma de atuação das políticas difere. É reconhecido que o governo dos Estados Unidos apoia e subsidia setores específicos de alta tecnologia através dos programas da indústria de defesa. O governo chinês através de suas empresas estatais e seus fundos de investimentos setoriais opera diretamente no apoio a programas voltados para os setores líderes tecnológicos.

Como conciliar essas diferentes formas de atuação das políticas governamentais? Não é uma questão de “disciplinar a China” sob os moldes de uma economia de mer-

O que se discute é a forma de condução das políticas chinesas, onde a participação do Estado está presente na concessão de subsídios e fundos de financiamento

cado. Ao entrar na OMC, a China aceita várias regras, mas sabe que há discordâncias quanto ao grau de flexibilidade e da autonomia das políticas nacionais.

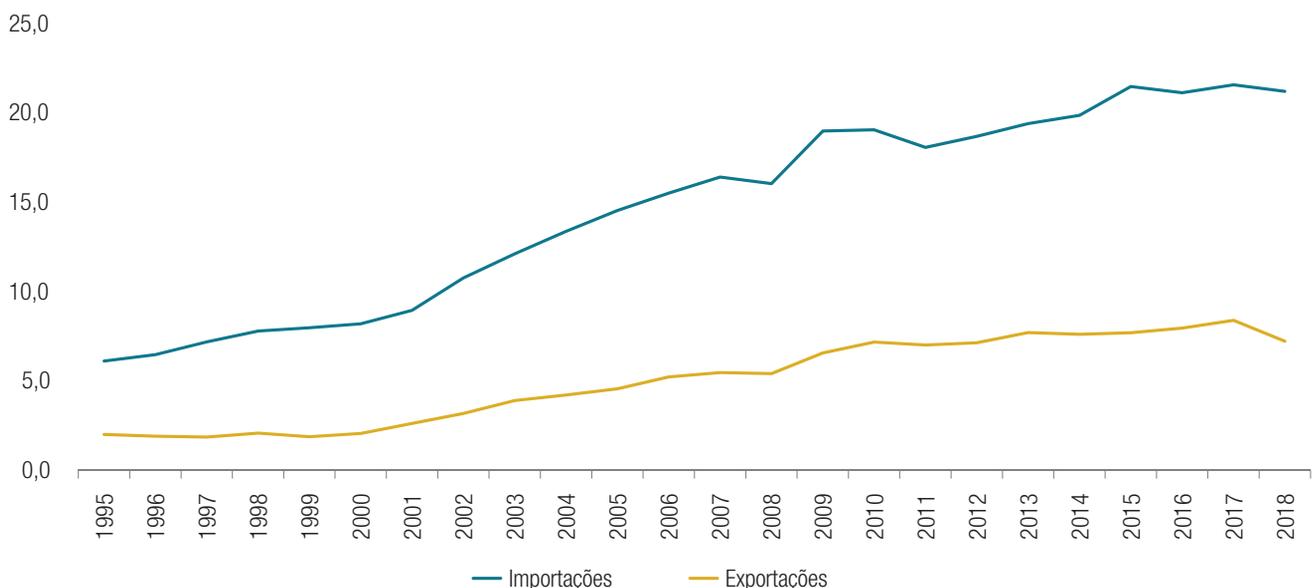
Chegar a um consenso entre os Estados Unidos e a China não é uma tarefa fácil quando está em jogo for-

mas distintas de governança. É um fato novo no cenário mundial. Estados Unidos e União Soviética, formas distintas de governança, e isolamento. China e Estados Unidos: formas distintas de governança; laços de interdependência nas cadeias produtivas; China não questiona ou ameaça a forma de governança dos Estados Unidos; e China considera que sua forma de planejar o seu crescimento é uma questão não negociável.

Perspectivas?

As incertezas dominam os cenários futuros do contencioso entre a China e os Estados Unidos. Será o teste da ideia que após o mundo bipolar (Estados Unidos contra União Soviética), unipolar (anos 1990/2000) é possível criar uma ordem internacional multipolar onde convivam diferentes valores e formas de governança. No momento, o cenário otimista parece pouco provável. ▣

Gráfico 5 Participação (%) da China na balança comercial dos EUA



Fonte: www.wto.org.