

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 541

**MEDIDAS ANTIDUMPING, ANTI-SUBSÍDIOS
E DE SALVAGUARDAS: EXPERIÊNCIA
RECENTE E PERSPECTIVAS
NO MERCOSUL***

Guida Piani**

Rio de Janeiro, janeiro de 1998

* A autora agradece a Honório Kume por seus comentários e sugestões.

** Da Diretoria de Pesquisa do IPEA.



O IPEA é uma fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, cujas finalidades são: auxiliar o ministro na elaboração e no acompanhamento da política econômica e prover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

Presidente

Fernando Rezende

Diretoria

Claudio Monteiro Considera

Luís Fernando Tironi

Gustavo Maia Gomes

Mariano de Matos Macedo

Luiz Antonio de Souza Cordeiro

Murilo Lôbo

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

ISSN 1415-4765

SERVIÇO EDITORIAL

Rio de Janeiro – RJ

Av. Presidente Antônio Carlos, 51 – 14º andar – CEP 20020-010

Telefax: (021) 220-5533

E-mail: editrj@ipea.gov.br

Brasília – DF

SBS Q. 1 Bl. J, Ed. BNDES – 10º andar – CEP 70076-900

Telefax: (061) 315-5314

E-mail: editbsb@ipea.gov.br

© IPEA, 1998

É permitida a reprodução deste texto, desde que obrigatoriamente citada a fonte.

Reproduções para fins comerciais são rigorosamente proibidas.

SUMÁRIO

RESUMO

ABSTRACT

1 - INTRODUÇÃO	1
2 - A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA	1
2.1 - Introdução	1
2.2 - Direitos Compensatórios.....	4
2.3 - Antidumping	6
2.4 - Aspectos Institucionais	10
2.5 - Salvaguardas	12
3 - A EXPERIÊNCIA ARGENTINA.....	14
4 - PERSPECTIVAS E SUGESTÕES PARA O MERCOSUL.....	17
BIBLIOGRAFIA	23

RESUMO

O texto analisa a experiência do Brasil e da Argentina na administração de seus regimes **antidumping**, anti-subsídios e de salvaguardas. Quanto à futura adoção desses regulamentos comuns no Mercosul, sugere-se maior moderação na aplicação de medidas **antidumping** externamente, bem como sua abolição e substituição por políticas de regulação da competição entre os países membros.

ABSTRACT

This paper analyses the recent experience in the administration of antidumping, antisubsidies and safeguard regimes in Brazil and Argentina. As for the future adoption of these regulations in the Mercosul, it suggests a more moderate use of AD measures externally as well as their abolition and replacement by internal competition policies between member countries.

1 - INTRODUÇÃO

À medida que se aprofunda o processo de integração entre os países do Mercosul, o foco da política comercial tende a deslocar-se da consolidação de uma estrutura tarifária comum para o uso de medidas não-tarifárias, como os direitos **antidumping** (AD) e compensatórios de subsídios (DC) e as salvaguardas contra importações.

Dos quatro países, o Brasil tem sido o maior usuário dos mecanismos **antidumping** e anti-subsídios desde a liberalização comercial iniciada em 1990. Embora pautada pela regulamentação do antigo Gatt e da atual Organização Mundial do Comércio (OMC) nestas matérias, em virtude da adesão do país aos códigos negociados nas Rodadas Tóquio e Uruguai, a prática brasileira tem revelado um uso intensivo dessas medidas, em condições institucionais frágeis.

Atualmente, encontram-se em fase de elaboração as legislações comuns que implementarão os Acordos **Antidumping** e de Subsídios e Direitos Compensatórios, já estando pronto o Acordo de Salvaguardas do Mercosul. A adoção de uma política comercial comum, no que diz respeito ao uso desses instrumentos, constituirá, no futuro, um desafio não desprezível, o qual, no entanto, deverá ser minimizado, ainda nos anos restantes da presente década, pela imperfeição da união aduaneira.

Estes temas serão abordados a seguir, nas seções que tratarão da experiência brasileira, da prática argentina e, por fim, das perspectivas e sugestões para o Mercosul.

2 - A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

2.1 - Introdução

O Brasil implementou a primeira legislação promulgando os acordos relativos ao artigo VI do Gatt (Acordo **Antidumping**) e o de interpretação e aplicação dos artigos VI, XVI e XXIII do Acordo Geral (Acordo de Subsídios e Direitos Compensatórios) apenas em 1987, cabendo à Comissão de Política Aduaneira (CPA) do Ministério da Fazenda a competência de aplicá-los e estabelecer os direitos AD e de DC neles previstos.

Dada a enorme proteção tarifária e não-tarifária então predominante, o recurso a essas medidas era desnecessário e apenas um processo – equivalente a quatro ações, segundo a contabilidade utilizada pelo Gatt e pela OMC, baseada nos pares

produto-país¹ – foi aberto e concluído com a imposição de direitos AD definitivos antes do final de 1990. O caso **demonstração** prejudicava as exportações de correntes de bicicletas das antigas União Soviética e Tchecoslováquia, Índia e China para o Brasil.

A demanda por proteção através de medidas contra um suposto comércio desleal (AD e DC) intensificou-se com a implementação do programa de abertura comercial, em particular, com a redução tarifária iniciada em fevereiro de 1991 e concluída, antecipadamente, em julho de 1993. No primeiro ano de implementação do cronograma da reforma tarifária, foram abertas (segundo os pares produto-país) 10 investigações, no ano seguinte 11 e 28 em 1993. O número de processos abertos caiu para 16 em 1994 e apenas cinco no ano seguinte, envolvendo apenas um produto (ferrocromo) e os países que constituíam a antiga Iugoslávia. Em 1996, foram iniciadas 17 ações. As explicações para uma queda tão abrupta em 1995 não são muito claras. Por um lado, pode ter ocorrido uma certa decepção quanto aos resultados obtidos, especialmente em relação à demora dos processos, freqüentemente superior a um ano. Por outro, a maior moderação pode ser atribuída ao plano de estabilização, à utilização de recursos alternativos, como a inclusão de produtos nos regimes de exceção temporários do Mercosul e, posteriormente, ao uso de salvaguardas.

De acordo com as notificações feitas ao Comitê de Práticas AD da OMC,² o Brasil ocupava o oitavo lugar no **ranking** dos países que mais intensamente haviam aplicado medidas AD, entre 1992 e 1996, sendo superado pelos Estados Unidos, União Européia, Canadá, México, Austrália, Turquia e Nova Zelândia.

A posição alcançada pelo Brasil tão rapidamente pode ser avaliada em contraste com o desempenho dos países que possuem as mais longas tradições de utilização de legislação **antidumping**, listados na Tabela 1.

Observe-se que os países **grandes aplicadores** de medidas AD, à exceção da União Européia e, em menor escala, da Austrália, mantêm seus regimes fundamentalmente com base na revisão de processos passados – uma experiência

¹A publicação **Processos Antidumping e Anti-Subsídios no Brasil** da Confederação Nacional da Indústria (CNI), cujos dados fundamentam parcialmente a contagem de ações AD e de DC no Brasil, apresenta uma contabilidade diferente, em que cada processo é definido pelo produto, podendo envolver vários países. Procurou-se compatibilizá-la com a forma de apresentação usada pelo Gatt e pela OMC.

² Apesar de constar que a Argentina teria enviado seu relatório semi-anual sobre ações AD realizadas entre julho e dezembro de 1996 ao Comitê de Práticas **Antidumping** da OMC, ele não aparece reproduzido no documento G/ADP/N/22/Add.1, de 21/4/97, do qual foram extraídas as informações mencionadas no texto a seguir. O Uruguai notificou ao Comitê que nenhuma ação AD havia sido conduzida naquele período. Nenhuma comunicação foi feita pelo Paraguai.

inédita para o Brasil até o momento.³ Em função disto, o número de novas ações iniciadas pelo Brasil parece bastante elevado, quando comparado ao dos demais países antigos usuários destas medidas. Da mesma forma, tanto o estoque de direitos AD definitivos impostos entre 1992 e 1996 como aqueles aplicados apenas neste último ano revelaram-se relativamente altos, se se levar em conta o curto período de vigência do AD no Brasil.

Em adição, países com forte presença no comércio internacional, como o Japão e a Coreia do Sul, apresentavam, no mesmo período, um estoque de direitos AD aplicados muito mais modesto, respectivamente duas e 11 sobretaxas, comparado ao estoque brasileiro, que é de 24 sobretaxas.

Tabela 1
Ações e Direitos **Antidumping** — Países Selecionados

Descrição	Austrália	Brasil	Canadá	Estados Unidos	União Européia
Casos Iniciados em 1996	37	17	53	128	61
Revisões em 1996	21	–	48	106	31
Novos Casos em 1996	16	17	5	22	30
Direitos Provisórios Aplicados em 1996	4	1	4	10	11
Direitos Definitivos Aplicados em 1996 pela Primeira Vez	1	6	–	9	23
Direitos Definitivos em Vigor (até 31/12/96)	41	24	93	298	132

Fonte: World Trade Organization (1997).

Embora o país mais atingido pela aplicação de direitos AD definitivos pelo Brasil seja os Estados Unidos (6), tais medidas têm revelado ainda uma concentração em relação às exportações de países em desenvolvimento, como a China (4) e Índia (2), entre outros.

O surgimento de países do Leste Europeu e da China como alvos privilegiados de ações AD e de subsídios tem sido generalizado: a China (30 ações) aparece em primeiro lugar entre os países mais atingidos por direitos AD definitivos impostos pela União Européia até o final de 1996, seguida pelo Japão (12), Coreia do Sul (11), Rússia (11) e Ucrânia (7). Na lista dos países mais sobretaxados pelos Estados Unidos, a China ocupava o segundo lugar (37 medidas), atrás somente do Japão (50). Até no **ranking** de países sobretaxados pelo México com direitos AD definitivos, a China desponta em primeiro lugar, com 27 ações, superando os Estados Unidos (17) e o Brasil (13).

³ A legislação brasileira que regulamenta as normas que disciplinam os procedimentos administrativos relativos à aplicação de medidas **antidumping** (Decreto 1.602, de 23/8/95) estabelece as condições para revisões, em particular a que é prevista decorrido o prazo de cinco anos de duração de um direito AD definitivo. Ao longo de 1997, portanto, deverão surgir as primeiras oportunidades para que se iniciem processos de revisão desse tipo no país.

A presença destacada de países cujas economias não podem ser consideradas de mercado, a despeito das reformas a que vêm sendo submetidas, como os campeões da prática de **dumping**, sugere claramente que os regimes utilizados pelos maiores aplicadores dessas medidas – inclusive o Brasil – lidam, de fato, com outra coisa qualquer, mas não com uma discriminação internacional de preços ou com vendas externas predatórias. É possível que em alguns casos encontrem-se evidências de um **dumping** intermitente, associado a situações de excesso de oferta em alguns desses países. Ainda assim, direitos AD têm um longo prazo de vigência, não sendo adequados, portanto, a contornar problemas esporádicos.

Os dados apresentados nas Tabelas 2 e 3, respectivamente nas Subseções 2.2 e 2.3, revelam outras características dos regimes anti-subsídios e **antidumping** vigentes no Brasil.

2.2 - Direitos Compensatórios

Do total de 93 petições apresentadas até o final de 1996, em apenas 12 as alegações eram de subsídios, a grande maioria das quais referindo-se a produtos agrícolas ou de origem agropecuária, como trigo e leite em pó, originários de países desenvolvidos, que notoriamente subsidiavam essa produção e freqüentemente suas exportações.

Neste sentido, os produtores agrícolas domésticos acreditavam que sua busca por maior proteção era justa e, portanto, deveria ser atendida. Outros fatores, porém, tiveram influência decisiva sobre os problemas que atingiram as atividades do setor, infligindo-lhe altos custos de ajustamento. O início da década de 90 – período em que ocorreu a abertura comercial – marcou uma fase muito desfavorável à agricultura, tanto interna quanto externamente. Dentre as dificuldades genuinamente domésticas, destacam-se o esgotamento dos instrumentos de política governamental – oferta abundante de crédito subsidiado, os empréstimos e aquisições do governo federal (EGF e AGF) e as políticas de formação e liberação de estoques – e, no caso específico do trigo, a extinção do monopólio estatal de sua comercialização, em 21/11/90, após décadas de vigência.

Do lado externo, a partir de meados da década de 80, verifica-se um excesso de oferta nos principais mercados internacionais de produtos agrícolas, na medida em que tanto os Estados Unidos como a União Européia procuram reduzir os níveis de seus enormes estoques. Dessa forma, os preços internacionais das **commodities** agrícolas entram em um ciclo descendente, com picos de queda em 1987 e no período 1989/91.

Na percepção dos representantes do setor agrícola nacional, porém, nas importações subsidiadas, originárias principalmente dos Estados Unidos e da União Européia, estava a origem da ruptura da produção local e no aparato institucional de aplicação de direitos compensatórios deveria ser encontrada a solução. Assim, pressionaram, e com sucesso, os órgãos governamentais competentes para que fosse sancionada uma legislação específica para o setor, até

hoje em vigor. Constitui-se de uma lei (Lei 8.174, de 30/1/91), um decreto (Decreto 174, de 10/7/91) e três portarias (Portaria 657, de 10/7/91, 974, de 16/10/91, e 444, de 17/10/91), que visavam dar mais automaticidade ao julgamento da existência de dano à produção doméstica, em decorrência da importação de produtos agrícolas subsidiados. Para tanto, bastaria fundamentalmente o preenchimento de duas condições: uma relativa à proporção das quantidades importadas quanto à produção ou ao consumo nacional; e outra estabelecendo uma base de comparação entre os preços dos produtos importados e o do similar no mercado doméstico.

A aplicação dos critérios acima – exatamente devido à sua generalidade – não produziu sempre os resultados esperados pelos interessados. No caso de alguns produtos, as importações são tipicamente complementares, como o arroz, especialmente em se tratando de outros fornecedores que não sejam os tradicionais – Uruguai e Argentina. Assim, os volumes comprados de exportadores norte-americanos, por exemplo, dificilmente passariam no teste de quantidade, a despeito do subsídio existente. Por outro lado, as importações de trigo de praticamente qualquer procedência seriam suficientes para ultrapassar os limites fixados para as quantidades, restando apenas a verificação dos preços. Nesse aspecto, também não há garantia de que se constatará que o preço do produto importado é inferior ao do nacional, uma vez que para a maioria das **commodities** agrícolas os preços são cotados em bolsas internacionais, transmitindo-se ao resto do mundo. Logo, os preços internacionais, que orientam a formação dos preços domésticos nos países **tomadores de preços**, refletem os subsídios concedidos pelos grandes produtores mundiais. Assim, dificilmente ocorrerão, por períodos prolongados, transações no mercado mundial a preços inferiores aos vigentes nas bolsas de **commodities**.

Tabela 2
Ações Anti-Subsídios Abertas pelo Brasil (até 31/12/96)

País	Data	Produto	Direito Provisório (%)	Direito Definitivo (%)
Argentina	Abertura: Janeiro/91 Final: Janeiro/92	Fraldas Descartáveis	–	–
Malásia	Abertura: Março/91 Final: Novembro/91	Fios de Látex	–	15,9
União Européia	Abertura: Março/92 Final: Agosto/92	Leite em Pó	52,0	20,7
Estados Unidos	Abertura: Setembro/92 Final: Setembro/94	Trigo	27,9	–
Canadá	Abertura: Novembro/93 Final: Junho/95	Trigo	–	–
Filipinas, Malásia, Indonésia, Sri Lanka e Costa do Marfim	Abertura: Junho/94 Final: Agosto/95	Coco Ralado	14,1 a 152,4	81,4 a 196,5
Sri Lanka	Abertura: Junho/94 Final: Agosto/95	Leite de Coco	69	175
Estados Unidos	Abertura: Dezembro/94 Final: Fevereiro/96	Algodão em Pluma	–	–

Fonte: CNI (1996).

A legislação criada para auxiliar na aplicação de direitos compensatórios a produtos agrícolas é totalmente dispensável e deveria ser revogada. De qualquer maneira, as ações anti-subsídios têm sido poucas, não tendo sido aberta uma sequer em 1995 e 1996.

2.3 - Antidumping

O forte apelo, no Brasil como nos demais grandes usuários, concentra-se nas ações **antidumping**. Um primeiro aspecto marcante que é possível observar através das informações contidas na Tabela 3 é a grande participação de produtos da indústria química e conexas: 28,4% no total das ações **antidumping** iniciadas até o final de 1996.

Tabela 3
Ações **Antidumping** Abertas pelo Brasil (até 31/12/96)

País	Data	Produto	Direito Provisório (%)	Direito Definitivo (%)
URSS, Índia, China e Tchecoslováquia	Abertura: Junho/88 Final: Abril/89	Correntes de Bicicleta	–	4,7 a 38
Argentina e Uruguai	Abertura: Outubro/90 Final: Julho/91	Cimento	–	Acordo de Preço
Estados Unidos e Canadá	Abertura: Agosto/91 Final: Janeiro/92	Cloreto de Alumínio	33 e 37	32 e 37
Bangladesh e Índia	Abertura: Novembro/91 Final: Outubro/92	Telas e Sacos de Juta	43 a 79	5,6 a 58,7
África do Sul	Abertura: Novembro/91 Final: Fevereiro/93	Ferro-Cromo	6	13,6
Canadá, Noruega e Estados Unidos	Abertura: Dezembro/91 Final: Dezembro/93	Magnésio Metálico	–	–
China	Abertura: Janeiro/92 Final: Julho/92	Carbonato de Bário	–	92
México e Estados Unidos	Abertura: Abril/92 Final: Dezembro/92	Policloreto de Vinila	15 e 16	16 e 18
Rússia	Abertura: Junho/92 Final: Fevereiro/93	Fosfato Monoamônico	25	23,6
Estados Unidos (Duas Ações)	Abertura: Novembro/92 Final: Outubro/93	Tubos p/ Sangue e Reagentes	–	8,6 a 54,1
Rússia, Ucrânia e Cazaquistão	Abertura: Dezembro/92 Final: Abril/94	Ferro-Cromo	19	27,2
Estados Unidos	Abertura: Março/93 Final: Setembro/93	Trietanolamina	–	34,6 e 41,3
Estados Unidos	Abertura: Março/93 Final: Setembro/93	Dietanolamina	–	19
Estados Unidos	Abertura: Março/93 Final: Outubro/94	Éter Butílico	–	–
Estados Unidos	Abertura: Março/93 Final: Outubro/94	Monoetileno-Glicol	–	–
França	Abertura: Junho/93 Final: Setembro/94	Ácido Sulfônico	18	–
Estados Unidos	Abertura: Julho/93 Final: Maio/94	Polieterpoliol	–	–

(continua)

País	Data	Produto	Direito Provisório (%)	Direito Definitivo (%)
Finlândia, Ucrânia, Uzbequistão, Geórgia, Belarus e Chipre	Abertura: Agosto/ 93 Final: Setembro/94	Fosfato Monoamônico	–	–
Estados Unidos, Malásia e Rússia	Abertura: Outubro/93 Final: Dezembro/94	Pós de Alumínio	–	–
Filipinas, Malásia, Indonésia, Sri Lanka e Costa do Marfim	Abertura: Novembro/93 Final: Setembro/95	Coco e Leite de Coco	130,7 a 182,2	–
Paquistão	Abertura: Novembro/93 Final: Dezembro/ 94	Fios de Algodão	–	–
Coréia do Sul	Abertura: Novembro/93 Final: Dezembro/94	Tecidos	34	–
México e Estados Unidos	Abertura: Novembro/93 Final: Dezembro/94	Acetato de Vinila	–	–
Grécia	Abertura: Novembro/93 Final: Junho/94	Pêssegos em Calda	44	–
China	Abertura: Novembro/93 Final: Dezembro/94	Lápis	–	–
Estados Unidos	Abertura: Novembro/93 Final: Dezembro/94	Correntes de Motosserra	–	–
China	Abertura: Janeiro/94 Final: Agosto/95	Ventiladores de Mesa	35,1 a 62,7	0 a 96,6
Índia	Abertura: Janeiro/94 Final: Agosto/95	Rodas para Bicicletas	6,4 a 20	0 a 93,9
Estados Unidos e Espanha	Abertura: Julho/94 Final: Junho/95	Tripas Artificiais	–	–
China	Abertura: Setembro/94 Final: Dezembro/95	Cadeados	46,1 a 730	US\$ 0,33 a US\$ 1,42 por Peça
Rússia, Ucrânia e Estados Unidos	Abertura: Dezembro/94 Final: Junho/96	Magnésio em Bruto	–	–
China	Abertura: Dezembro/94 Final: Janeiro/96	Alho Fresco e Refrigerado	36	US\$ 0,40/kg
Croácia, Eslovênia, Bósnia, Macedônia e Iugoslávia	Abertura: Janeiro/95 Final: Abril/96	Ferro-Cromo	–	45,5
China	Abertura: Fevereiro/96 Final: Março/97.	Lápis	56,1 a 730	202,3 a 301,5
Reino Unido	Abertura: Julho/96	Trifosfato de Sódio	--	--
Cuba e Venezuela	Abertura: Julho/96	Cimento	--	--
China, Hong Kong, Indonésia, Tailândia e Taiwan	Abertura: Julho/96	Pneus de Bicicletas	--	--
Chile	Abertura: Setembro/96	Inseticida à Base de Fosfeto de Magnésio	--	--
Bulgária, Polônia, Romênia, Espanha e Estados Unidos	Abertura: Setembro/96	Barrilha	--	--
Estados Unidos (Duas Ações)	Abertura: Setembro/96	Borracha Butadieno e Estireno-Butadieno	--	--

Fonte: CNI (1996) e World Trade Organization (1997).

Os produtos químicos constituem um caso dos mais próximos ao que caracterizaria uma situação de **dumping** estrutural ou de longo prazo, baseado na discriminação internacional de preços, como parte da política maximizadora de lucros de um grupo de empresas, permitindo-lhes aumentar a utilização de capacidade de suas plantas. Nos grandes centros produtores, como os Estados Unidos e alguns países europeus, a escala de produção é muito elevada e as vendas no mercado doméstico não exaurem as quantidades produzidas. As vendas internas são reguladas por contratos,⁴ que permitem fixar preços superiores aos custos marginais; nos mercados externos, estes igualam-se. Os argumentos tradicionais condenando a discriminação de preços em um mesmo mercado, relacionados a uma produção eventualmente menor e a custos sociais maiores – comparados a uma situação de não-discriminação –, não se aplicam, no entanto, a uma discriminação entre preços domésticos e externos. Neste último caso, os consumidores do país importador beneficiam-se com as importações a preços mais baixos, desfrutando de um excedente do consumidor maior. Além disso, as perdas de eficiência associadas aos lucros de monopólio serão arcadas pelo país exportador.

As medidas AD aplicadas às importações de produtos químicos, bem como as dos demais produtos, porém, resultam de uma avaliação positiva de dano à produção doméstica relativamente simples, que leva em conta o volume das importações a preços de **dumping**, seu efeito sobre os preços de produtos similares no mercado interno e o conseqüente impacto de tais importações sobre os produtores nacionais desses produtos.

Com efeito, a existência ou não da prática de **dumping** é uma questão menor na interpretação e uso do artigo VI do Gatt, anterior ou posteriormente às tópicas mudanças introduzidas na revisão feita durante a Rodada Uruguai (Gatt/94). O novo acordo, da mesma forma que o produzido na Rodada Tóquio, recomenda, em primeiro lugar, a comparação entre o preço de exportação e o preço do produto similar no mercado doméstico do país exportador. Se não for possível ou adequado, estipula que a margem de **dumping** será determinada por meio de comparação com o preço do produto similar ao ser exportado para um terceiro país – desde que esse preço seja representativo – ou com o custo de produção no país de origem, acrescido de uma margem razoável relativa a custos administrativos, comercialização e lucro.

A prática de países como os Estados Unidos e da União Européia mostra que o caminho sugerido pelos códigos foi sendo rapidamente atalhado e o valor normal é quase sempre construído dos custos de produção totais, um parâmetro que pode ser associado a uma visão de **comércio justo** ou **leal**, argumentos que se adaptam melhor à retórica do protecionismo do que a uma identificação de **dumping**.

⁴ O regime de vendas baseado em contratos assegura um fornecimento constante, mesmo em períodos de escassez. Em contrapartida, as empresas domésticas compradoras dispõem-se a pagar um preço superior ao vigente no mercado internacional, onde a oferta é insuficiente para atender àquela demanda.

A liberalidade permitida na determinação do **dumping**, assim como a relativa facilidade de constatação do dano à indústria doméstica são alguns dos aspectos que contribuíram para a popularização dos regimes **antidumping**. Uma petição bem formulada tem grandes possibilidades de resultar na imposição de uma medida compensatória. Entre 1980 e 1987, do total de ações AD e anti-subsídios iniciadas nos Estados Unidos e de investigações AD iniciadas na União Européia, as proporções de resultados finais não-negativos foram de, respectivamente, 66% e 64%. No Brasil, do total das 59 ações AD⁵ abertas até o final de 1995,⁶ 29 terminaram com a imposição de direitos AD definitivos e duas com um acordo de preços (ver Tabela 3), o que equivale a 53% de resultados não-negativos.

O que tem sido requerido em termos de bom comportamento dos regimes **antidumping** pelo antigo Gatt e pela atual OMC é um elevado grau de aderência às normas e procedimentos fixados nos acordos sobre a Implementação do Artigo VI do Gatt. A nova versão do acordo que emergiu das negociações da Rodada Uruguai, por exemplo, esclarece, em seu artigo relativo a consultas e solução de controvérsias, que o grupo especial formado pelo Órgão de Solução de Controvérsias para o exame de uma disputa entre países membros deverá determinar se “as autoridades terão estabelecido os fatos com propriedade e se sua avaliação dos mesmos foi imparcial e objetiva. Se tal ocorreu, mesmo que o grupo especial tenha eventualmente chegado a uma conclusão diversa, não se considerará inválida a avaliação”.

Se, por um lado, o escopo para agir dentro das leis é grande, por outro, o cumprimento do ritual exigido na condução de uma investigação pode trazer dificuldades a países institucionalmente pouco preparados como o Brasil, onde as decisões políticas e econômicas freqüentemente interferem em questões de política comercial. Um episódio ilustrativo foi a conclusão do **panel** instaurado no Gatt, em 1993, a pedido da União Européia, condenando o Brasil a retirar a sobretaxa compensatória imposta às importações de leite em pó procedentes daquele bloco de países em agosto do ano anterior. Apesar da existência de subsídios à produção e à exportação do produto e de uma certa evidência de dano à produção doméstica competitiva, as autoridades brasileiras encarregadas do processo foram acusadas, entre outras coisas, de não ter realizado uma investigação preliminar anterior à imposição do direito provisório no dia 8 de abril de 1992,

⁵ Excluíram-se as ações AD movidas contra as importações de coco e leite de coco provenientes das Filipinas, Malásia, Costa do Marfim, Sri Lanka e Indonésia, por terem sido encerradas sem a adoção de direitos definitivos e substituídas por investigações de subsídio, que levaram à imposição de direitos compensatórios definitivos.

⁶ Das 17 ações iniciadas em 1996, apenas uma foi concluída, com a adoção de direitos AD definitivos para as importações de lápis da China, e outras duas encerradas sem a imposição de sobretaxas (dois tipos de borracha dos Estados Unidos).

uma vez que a ação havia sido formalmente iniciada no dia 17 de março daquele ano.⁷

2.4 - Aspectos Institucionais

O que se destaca no caso brasileiro é uma grande fragilidade técnico-administrativa dos órgãos governamentais encarregados da administração das medidas **antidumping**, anti-subsídios e de salvaguardas, bastante agravada pelas sucessivas mudanças no organograma institucional de toda a área que cuida do comércio exterior, desde o início da década de 90.

No início do Governo Collor, foi criado o Departamento de Comércio Exterior (Decex), subordinado à Secretaria Nacional de Economia do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. Sob o Decex, foram colocadas a Coordenação Técnica de Tarifas (CTT), antiga Comissão de Política Aduaneira (CPA), e a Coordenação Técnica de Intercâmbio Comercial (CTIC), antiga Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (Cacex), cujas atribuições permaneceram as mesmas.

A administração Itamar Franco introduziu o Ministério da Indústria, Comércio e Turismo (MICT), ao qual ficou subordinada a Secretaria de Comércio Exterior (Secex), à qual permaneceram vinculadas as antigas coordenações, agora elevadas à categoria de departamentos (DTT e DTIC, respectivamente). Foi criado um terceiro departamento, o de Planejamento e Política Comercial (DPPC), que praticamente não se tornou operacional. Como as questões relativas a alterações de alíquotas do imposto de importação constituem atribuição do Ministério da Fazenda, pela Constituição Federal, as decisões tomadas, tecnicamente, pelo DTT e aprovadas pela Secex passaram a ser submetidas à apreciação da Secretaria de Política Econômica, para posterior assinatura do Ministro da Fazenda. Intensificava-se, assim, a descoordenação da política comercial, com o Ministério da Fazenda mais preocupado em utilizar a política tarifária como instrumento para estabilizar os preços domésticos, enquanto o MICT preocupava-se com o grau de desproteção promovido.⁸

O Governo Fernando Henrique Cardoso inovou com a criação da Câmara de Comércio Exterior, composta pelos ministros de Estado Chefe da Casa Civil, das Relações Exteriores, da Fazenda, do Planejamento e Orçamento, da Indústria, do Comércio e do Turismo, da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária

⁷ O Acordo de Implementação do Artigo VI do Gatt/94 estabelece, em seu artigo 7, que não serão aplicadas medidas provisórias antes de decorridos 60 dias da data de início das investigações. O prazo, anteriormente, não era explicitado.

⁸ Este conflito já estava presente anteriormente, em menor escala, no âmbito da Secretaria Nacional de Economia, cujas atribuições abrangiam tanto a administração de preços como o comércio exterior. Por vezes, as prioridades relacionadas ao controle de preços eram atendidas, em detrimento de uma política de comércio exterior mais autônoma.

e por um secretário executivo. Foi mantido o MICT, com a Secex, sendo que os três departamentos anteriores foram transformados em quatro: o Departamento de Operações de Comércio Exterior (Decex), que, na prática, absorveu as atribuições do antigo DTIC (inclusive a elaboração de estatísticas de comércio exterior, feita pelos técnicos da antiga Cacex), o Departamento de Negociações Internacionais (Deinter), encarregado das questões relacionadas ao Mercosul, à OMC e de alterações de alíquotas do imposto de importação, o Departamento de Defesa Comercial (Decom), responsável pelos processos **antidumping**, de subsídios e de salvaguardas, e, finalmente, o Departamento de Políticas de Comércio Exterior (Depoc).

Essas novas alterações não **depuraram** as falhas provenientes de conflitos entre as atribuições legais. Ao Ministério da Fazenda compete assinar os atos legais relacionados a mudanças de tarifas nos **ex** tarifários (exceções à nomenclatura padrão). No entanto, as decisões de **defesa comercial** (tecnicamente analisadas pelo Decom, ligado ao MICT) têm que ser sancionadas não apenas pelo ministro da Indústria, do Comércio e do Turismo, mas também pelo ministro da Fazenda.⁹

No sentido de dar maior credibilidade às ações do Decom e do Deinter, foi criado em agosto de 1993 o Comitê Técnico Consultivo, com representantes dos Ministérios da Fazenda, Indústria, Comércio e Turismo, Planejamento e Orçamento, Relações Exteriores, Justiça, Ciência e Tecnologia e Agricultura, além de quatro representantes do setor privado. O grupo deveria examinar as propostas técnicas feitas pelo Decom, relativas à imposição de medidas AD e de DC, e pelo Deinter, sobre alterações nas alíquotas do imposto de importação. Dois anos depois, em setembro de 1995, o grupo foi transformado no Comitê Consultivo de Defesa Comercial, incluindo a análise de propostas de salvaguardas, presidido pelo Secretário de Comércio Exterior e composto apenas por representantes de órgãos governamentais – Ministérios da Fazenda, Planejamento e Orçamento, Relações Exteriores, Agricultura e da Secretaria Executiva da Câmara de Comércio Exterior.

⁹ A partir de janeiro de 1995, com a entrada em vigor da Tarifa Externa Comum (TEC) do Mercosul, as alterações das alíquotas do imposto de importação passaram a ser feitas através de decreto presidencial, após decisões tomadas pelos quatro países sócios. No caso dos **ex** tarifários temporariamente permitidos no Mercosul, a atribuição permanece com o ministro da Fazenda, por delegação do presidente da República.

2.5 - Salvaguardas

O uso de salvaguardas foi inaugurado sob a égide do Acordo sobre Têxteis e Vestuário do Gatt/94 (Acordo Multifibras),¹⁰ com a aplicação de quotas a tecidos artificiais e sintéticos importados da China, Coréia do Sul, Hong Kong, Taiwan e Panamá, a partir de 1/6/96. Conforme o artigo 6 do Acordo sobre Têxteis e Vestuário, tais medidas deverão vigorar por um prazo máximo de três anos sem extensão, ou até que os produtos sejam integrados ao Gatt/94. Permanecendo em vigor por um período superior a um ano, o nível de restrição para os anos subsequentes será o especificado para o primeiro ano, aumentando a cada ano pela aplicação de uma taxa não inferior a 6%.

O primeiro recurso ao novo Acordo sobre Salvaguardas propriamente dito ocorreu em junho de 1996, quando o Comitê Consultivo de Defesa Comercial aprovou medida de salvaguarda provisória, através da elevação do imposto de importação em 50 pontos percentuais, adicionalmente à TEC de 20%, sobre as importações de brinquedos, até o final daquele ano.

Até a reformulação efetivada durante a Rodada Uruguai, o uso da **Cláusula de Escape** (artigo XIX do Gatt, que regulamenta as medidas de salvaguarda e que tem por finalidade aliviar em caráter emergencial e temporário a indústria doméstica, ameaçada por um surto de importações competitivas) vinha sendo evitado, ou por dificuldades em negociar compensações a países afetados, ou pelo risco de retaliações. Em seu lugar proliferaram medidas menos transparentes, como os acordos de restrição voluntária às exportações.

A nova regulamentação do artigo XIX propôs-se justamente a torná-lo mais acessível, ao mesmo tempo em que impôs maior disciplina a sua aplicação. Assim, se, por um lado, permite um **waiver** quanto à necessidade de oferta de compensação durante os três primeiros anos de vigência da medida de salvaguarda, por outro, estabelece limites de tempo ao seu uso e extensão, bem como a exigência de liberalização progressiva da medida, em intervalos regulares, durante períodos de aplicação superiores a um ano.

¹⁰ O Acordo sobre Têxteis e Vestuário estabelece as regras a serem aplicadas pelos países membros durante um período de transição para a integração do setor de têxteis e vestuário ao Gatt/94. O artigo 6 deste acordo reconhece que, ao longo do período de transição, poderá ser necessário aplicar um mecanismo de salvaguarda específico **salvaguarda transitória**, em casos de surtos de importações que causem ou ameacem causar prejuízo grave à produção doméstica similar. No entanto, diferentemente das medidas de salvaguardas sob o artigo XIX (Acordo sobre Salvaguardas da Rodada Uruguai), que só podem ser fixadas por um país em bases não-discriminatórias, as **salvaguardas transitórias** do Acordo sobre Têxteis e Vestuário devem ser aplicadas país a país. A adoção desse tipo de salvaguardas é, porém, passível de contestação. No caso de Hong Kong, o Órgão de Monitoramento de Têxteis da OMC concluiu que a indústria brasileira não estava realmente sob ameaça e condenou o Brasil a retirar a quota imposta às importações de camisas e a reduzir pela metade a duração da quota para as importações de fibras sintéticas e artificiais.

Aproveitando-se das facilidades introduzidas pelo novo acordo, o Brasil adotou medidas de salvaguardas provisórias, que podem ser aplicadas em circunstâncias críticas, após uma determinação preliminar da existência de elementos de prova claros de que o aumento das importações causou ou esteja ameaçando causar prejuízo grave à indústria doméstica. As medidas desta natureza têm uma duração máxima de 200 dias e devem assumir a forma de aumento nos impostos de importação, por meio de um adicional à TEC do Mercosul.¹¹

Sobre a inauguração do recurso a salvaguardas pelo Brasil, após a reformulação do acordo que regulamentava o artigo XIX do Gatt/94, cabe observar que a indústria de brinquedos havia logrado manter um nível de proteção elevado durante o programa de liberalização comercial, sob a alegação de ter importações sazonais, concentradas no período julho/setembro de cada ano. Assim, a antecipação da queda de tarifas de janeiro de 1993 para outubro de 1992 contemplou todos os produtos à exceção de brinquedos, cujas alíquotas do imposto de importação mantiveram-se em 65% até setembro de 1992, caindo para 55% entre outubro daquele ano até julho de 1993, quando passaram a 40% – patamar em que estiveram fixadas até março de 1994. Somente nesta data as tarifas de brinquedos foram rebaixadas a 20%, embora apenas por três meses. Novamente foi pedido e concedido um aumento de proteção tarifária — para 30% — para o período junho/setembro.

A adoção de um nível tão alto de proteção através das medidas de salvaguardas, porém, sugere – como de fato já se concretizou – que ao final do prazo de duração das salvaguardas provisórias não se seguirá o retorno à alíquota estabelecida na TEC, mas sim uma redução progressiva, tal como recomendado no caso de aplicação de salvaguarda definitiva, o que garantiria o prolongamento de um regime de baixíssima competição com o produto importado por um longo período.¹²

Este episódio ilustra os riscos a que as administrações dos regimes AD, de DC e de salvaguardas estão sujeitas, especialmente em países cujas instituições são frágeis, tanto no sentido de permeabilidade a interferências políticas, legitimando pressões de setores industriais mais organizados, como de falta de recursos para investimento em formação técnica e custeio de atividades rotineiras fundamentais, como de auditoria, interna e externa – uma condição indispensável para que a

¹¹ Medidas de salvaguardas definitivas podem ser adotadas na forma de elevação de alíquotas do imposto de importação ou de restrições quantitativas, de forma não seletiva. Sua duração máxima é de quatro anos, em condições normais. Em quaisquer circunstâncias, o período total de aplicação não poderá ser superior a oito anos.

¹² O governo brasileiro comunicou oficialmente à OMC, no final de 1996, a decisão de prorrogar por mais três anos a proteção ao setor. As alíquotas do imposto de importação caíram para 63% em 1997 e serão reduzidas gradualmente até atingir 20% no ano 2000, conforme ficou acertado no Mercosul.

área técnica responsável pela condução dos processos de **dumping**, subsídios e salvaguardas não fique **refém** de demandas protecionistas da indústria.

3 - A EXPERIÊNCIA ARGENTINA

No âmbito do Mercosul, a Argentina é o país que, além do Brasil, possui experiência — embora bastante recente e, portanto, pequena — de aplicação de medidas AD e de DC, de acordo com uma disciplina multilateral. Apenas em 1992, o país aderiu aos Acordos **Antidumping** e de Subsídios e Direitos Compensatórios do Gatt, sendo que sua implementação através de uma legislação nacional (Decreto 2.121) ocorreu somente em 30/11/94. Dias depois, através da Lei 24.425, a Argentina sancionava sua adesão às novas versões dos códigos alcançadas na Rodada Uruguai, incluindo o de Salvaguardas.

De modo a permitir a implantação do Decreto 2.121, o governo argentino promoveu uma reestruturação da autoridade competente no atendimento das denúncias, criando, através do Decreto 766, de 12/5/94, a Comissão Nacional de Comércio Exterior (CNCE), encarregada da análise e investigação de dano à indústria doméstica derivado das práticas de **dumping** ou subsídios, como também nos de avaliação de medidas de salvaguardas, além da elaboração de estudos sobre a competitividade internacional da indústria local. A CNCE funciona no âmbito da Secretaria de Comércio e Investimentos (SCI), do Ministério da Economia e Obras e Serviços Públicos. À Subsecretaria de Comércio Exterior (SSCE) competem as tarefas de determinação de **dumping** ou subsídios.

Até o final de 1994, portanto, não estavam vigentes os procedimentos e prazos estabelecidos no Gatt. Entre 1988 e 1994, do total de 135 denúncias apresentadas à SSCE, 50 haviam provocado a abertura de uma investigação (37%), das quais apenas 19 (38%) haviam resultado na aplicação de medidas provisórias ou definitivas. À semelhança do ocorrido no Brasil, a grande maioria dos processos iniciados (47 em 50) concentrou-se no período de maior liberalização da economia, entre 1991 e 1993. Não obstante, em comparação com o caso brasileiro, o número de resultados provisórios ou finais positivos foi menor.

O Brasil, naturalmente, foi o alvo mais freqüente das denúncias feitas por produtores argentinos (33,1%), seguido pelos países da União Européia (14,8%), dos Estados Unidos (7%), China e México (5,6%, respectivamente). O Brasil foi também o país objeto do maior número de medidas provisórias ou definitivas impostas: 12 do total de 19. A gama de produtos atingidos pode ser considerada bem diversificada no caso brasileiro, incluindo-se produtos químicos, pneus para bicicletas, tecidos índigo; destacam-se, contudo, produtos siderúrgicos.

A partir de 1995, iniciam-se as atividades da CNCE como autoridade responsável pela análise e determinação de dano em investigações AD e de DC. Naquele ano, a CNCE realizou 22 análises quanto à existência de indícios suficientes de dano à indústria doméstica que justificassem a abertura de uma investigação, emitindo 20

determinações positivas. Até o final de 1995, o Secretário de Comércio e Investimentos havia decidido o início de 18 investigações, uma relativa a subsídios e as demais por **dumping**. A Tabela 4 resume as principais informações a respeito desses casos, todos pendentes de solução até aquela data.

Observa-se que os países mais atingidos por acusações de prática de **dumping** são Brasil e China (cinco casos, respectivamente), seguidos pela Holanda (4), Alemanha (3) e Estados Unidos e Chile (2, respectivamente). A liderança do Brasil confirma o resultado de anos anteriores; quanto à China, apenas a tendência seguida por praticamente todos os países ativos na operação de regimes AD. Por fim, destaca-se, à semelhança do que ocorre no Brasil, a importância dos casos relacionados a produtos químicos (29% do total de pares produto-país).

Os dados da Tabela 4, no entanto, não exaurem as informações sobre as atividades relativas a investigações AD e de DC na Argentina em 1995. Sob a alegação de que o Decreto 2.121, de 30/11/94, estabelecia um novo marco normativo para o julgamento das chamadas “práticas desleais” de comércio, decidiu-se que todas as petições apresentadas anteriormente àquela data e para as quais não houvesse uma determinação quanto à abertura de investigação ficariam sujeitas ao antigo regime unificado, sob a responsabilidade da SSCE. Como pode ser verificado através dos dados da Tabela 5, os resultados alcançados diferem bastante do quadro anterior.

Tabela 4
Argentina: Investigações AD e de DC a Cargo da CNCE e da SSCE Abertas em 1995

Produto	País de Procedência	Acusação	Abertura da Investigação
Pêssegos em Calda	União Européia	Subsídio	Janeiro
Atrazina	África do Sul	Dumping	Outubro
Acessórios de Tubos	China e Taiwan	Dumping	Outubro
Folhas de Serra de Aço	China	Dumping	Outubro
Lâmpadas Fluorescentes	Brasil e Chile	Dumping	Outubro
Massas de Macarrão	Chile	Dumping	Outubro
Folhas de Serra de Aço	Brasil	Dumping	Outubro
Telas Metálicas	China	Dumping	Fevereiro
Ímãs Cerâmicos	Brasil	Dumping	Fevereiro
Produtos Revestidos de Aço Inoxidável	China	Dumping	Julho
Motores Elétricos p/ Máquina de Lavar	Coréia do Sul	Dumping	Maio
Perfuradoras	China	Dumping	Maio
Produtos Eletromecânicos	Uruguai	Dumping	Julho
Fusíveis	Brasil	Dumping	Dezembro
DTPA Pentasódico	Estados Unidos e Holanda	Dumping	Dezembro
EDTA Tetrasódico a 39%	Alemanha, Estados Unidos e Holanda	Dumping	Dezembro
EDTA Cálcico Disódico	Alemanha e Holanda	Dumping	Dezembro
EDTA Tetrasódico a 86%	Alemanha, Brasil e Holanda	Dumping	Dezembro

Fonte: CNCE (1995).

Dos 22 casos julgados, apenas cinco (23%) terminaram sem a realização de um acordo de preços ou quantidades ou a imposição de um valor mínimo de exportação para a Argentina. Se considerarmos que em três daqueles cinco casos haviam sido aplicadas medidas provisórias, os resultados não-negativos das investigações encerradas pela SSCE em 1995 alcançaram a impressionante marca de 91% – uma indicação clara de que a metodologia de análise empregada pela SSCE, que não se pauta pela legislação que implementou os códigos **Antidumping** e de Subsídios e Direitos Compensatórios do Gatt, produz resultados bastante restritivos.

A permanência em funcionamento do regime antigo administrado pela SSCE e fortemente orientado para a fixação de acordos de preços e valores mínimos de exportação, torna a manipulação das regras de aplicação de medidas AD e de DC muito pouco transparente, além de inconsistente com os procedimentos esperados de um signatário dos Acordos **Antidumping** e de Subsídios e Direitos Compensatórios do Gatt. Uma aderência mais estrita às regras multilaterais requereria, ademais, que a legislação nacional argentina incorporasse integralmente os resultados alcançados na Rodada Uruguai naquelas matérias.

Tabela 5
Investigações AD e de DC a Cargo da SSCE — 1995

Produtos	País de Procedência	Acusação	Abertura da Investigação	Decisão em 1995
Chapas de Aço Laminadas a Frio	Austrália	Dumping	Maio/93	Acordo de Quantidades
Cabos Telefônicos	Estados Unidos e Espanha	Dumping	Junho/94	Acordo de Preços
Pneus para Bicicletas	Brasil	Dumping	Março/93	Acordo de Preços
Isqueiros	Coréia do Sul, China, Japão e Taiwan	Dumping	Agosto/93	VME Definitivo
Fornos de Microondas	Coréia do Sul	Dumping	Outubro/94	VME Provisório
Cimento	Alemanha	Dumping	Novembro/93	VME Provisório
Madeira Compensada	Paraguai	Dumping	Janeiro/93	VME Definitivo
Chapas de Aço Laminadas a Quente	Brasil	Dumping	Dezembro/92	Acordo de Preços
Chapas de Aço Laminadas a Frio	Brasil	Dumping	Outubro/92	Acordo de Preços
Pneus para Bicicletas	Índia	Dumping	Fevereiro/93	VME Definitivo
Ferramentas de Roscar	Brasil	Dumping	Janeiro/93	Acordo de Preços (Parcial)
Azeite de Oliva	União Européia	Subsídio	Setembro/94	Encerrada sem DC
Tecido de Índigo	Brasil	Dumping	Agosto/93	Encerrada sem AD
Cartolina	Brasil	Dumping	Agosto/92	VME Definitivo
Motores Elétricos	República Tcheca	Dumping	Junho/93	VME Definitivo
Ciclomotores	China	Dumping	Setembro/94	VME Definitivo
Lápis	China	Dumping	Junho/93	VME Definitivo
Bicicletas	China e Taiwan	Dumping	Junho/94	VME Definitivo
Motores Elétricos	China	Dumping	Setembro/94	VME Definitivo
Disulfuro de Benzotiacilo	Brasil	Dumping	Janeiro/93	Encerrada sem AD
Placas de Aço	Brasil	Dumping	Agosto/93	Encerrada sem AD
Filmes de Policloreto de Vinila	Brasil e Colômbia	Dumping	Março/93	Encerrada sem AD

Fonte: CNCE (1995).

Obs.: VME = valor mínimo de exportação.

4 - PERSPECTIVAS E SUGESTÕES PARA O MERCOSUL

A análise da experiência argentina com medidas AD e de DC revela uma forte utilização justamente no comércio com seu principal parceiro no bloco regional – o Brasil.

De acordo com decisão tomada durante reunião do Conselho do Mercado Comum, em Fortaleza, em dezembro de 1996, ações AD continuarão a ser permitidas entre os países membros do Mercosul até 31 de dezembro de 2001, quando se espera ter sido alcançado um acordo sobre regras comuns para a defesa da concorrência interna.

A despeito de contrariar determinação contida no Anexo IV do Tratado de Assunção, segundo a qual esse tipo de proteção não deveria vigorar a partir de 1º de janeiro de 1995, esse período de oito anos pode ser considerado como de transição até a situação ideal de abolição completa do uso dessas medidas entre os países do bloco.

As experiências de acordos internacionais que envolvem questões referentes à regulação de práticas comerciais restritivas (ou de competição) revelam várias configurações possíveis.

O modelo adotado pelos países da EFTA baseava-se em algumas regras contra o abuso de posição dominante e práticas restritivas opostas aos objetivos do tratado, mas sem a imposição de decisões ou o estabelecimento de um mecanismo de resolução de disputas. O acordo previa um fórum político para consultas, antes da eventual imposição de direitos AD [Marceau (1994, p. 220)].

O acordo do Nafta prevê, em seu Capítulo 19, um esquema de revisão judicial das determinações finais sobre **dumping** e subsídios tomadas pelas autoridades nacionais, a cargo de um comitê de arbitragem (panel) binacional. O sistema de resolução de disputas do Nafta compartilha algumas características com o novo sistema que surgiu do Gatt/94, entre as quais a formação de um secretariado para apoio técnico ao trabalho do comitê, a obrigatoriedade de que os especialistas do comitê (painelistas) não sejam funcionários do governo (embora no Nafta, em contraste com o estipulado no Gatt/94, os cinco membros devam ser originários dos países em disputa), o estabelecimento de prazos para os procedimentos e a possibilidade de apelação a uma instância superior.

Uma diferença crucial entre os dois regimes, por outro lado, é que uma decisão tomada por um comitê do Nafta deve ser necessariamente cumprida e tornar-se efetiva imediatamente, ao passo que na OMC não, embora não seja possível a um membro da OMC bloquear a adoção de uma decisão desfavorável, como ocorria no antigo Gatt.

Adicionalmente, um comitê de arbitragem do Nafta deve aplicar, em sua revisão, a lei doméstica da autoridade investigadora, o que inclui os estatutos relevantes, história legislativa, prática administrativa e jurisprudência. Logo, o regime de revisão do Nafta em nada deverá afetar substancialmente o funcionamento dos regimes AD de cada país membro [Magnus e Smith (1996, p. 173-184)].

O modelo da União Européia corresponde a um nível de integração superior. Dentro do mercado comum, as leis AD foram substituídas por regulações supranacionais sobre competição dirigidas às empresas. Paralelamente, as leis nacionais que regulam a competição permanecem ainda aplicáveis a transações no país, desde que não afetem o comércio entre estados membros – uma questão naturalmente sujeita a controvérsias. Na prática, segundo Marceau, as leis domésticas sobre competição nos países da União Européia convergiram para a adoção de padrões e critérios similares.

Medidas AD internas foram permitidas somente durante o período de transição para a formação da união aduaneira.

O modelo em vigor na União Européia implica não apenas uma perda importante de soberania, especialmente para os estados menos poderosos, como pressupõe a existência de uma autoridade supranacional capaz de assegurar homogeneidade na aplicação das regras sobre competição em todo o território da União.

Ainda está em aberto a configuração que deverá assumir a administração do AD no Mercosul. Se, de um lado, a suspensão de ações AD internamente e sua substituição por uma legislação comum de regulação da competição são altamente desejáveis, de outro, há que se reconhecer que, diferentemente da União Européia, o Mercosul é um tratado intergovernamental e não supranacional. Como observa Laird (1997, p. 10), a Secretaria Administrativa, estabelecida em Montevideu para dar suporte operacional ao Mercosul, não está projetada para ser uma poderosa autoridade acima das nações para estabelecer políticas ou determinar regulamentações com poderes semelhantes aos da Comissão Européia.

Do ponto de vista da aplicação a terceiros países, já foi elaborado um regulamento comum de salvaguardas, aprovado pelo Conselho de Ministros do Mercosul em dezembro de 1996. Os estatutos comuns para a aplicação de direito AD e compensatórios ainda não foram concluídos.

O funcionamento do futuro regime **antidumping**, anti-subsídios e de salvaguardas no Mercosul estará, em alguma medida, condicionado pela experiência passada dos países membros. Uma vez que o Brasil dispõe de maior tradição como usuário, as críticas à sua atuação nesta matéria – feitas a seguir – têm por objetivo contribuir para o debate a respeito da formulação de alternativas para o Mercosul.

A crítica de maneira geral feita ao caso brasileiro foi a tendência ao uso excessivo do mecanismo AD – uma inclinação, por sinal, compartilhada por muitos dos

sócios do clube internacional do AD. A esse respeito, Finger (1993, p.57), na introdução de seu capítulo intitulado “Reforma”, observa que:

“Os fundadores do Gatt temiam que o uso imoderado do **antidumping** desfizesse o tremendo esforço que a comunidade internacional estava empreendendo para remover as barreiras ao comércio. Hoje, este temor está próximo de sua realização. Competidores deslocados rapidamente levam qualquer aumento de importações diante do escrutínio dos administradores do **antidumping**. E, a partir daí, são enormes as chances de que restrições formais sejam impostas, caso o exportador não concorde com uma restrição informal antes que o processo **antidumping** tenha andamento.”

Na visão de Finger, o **antidumping** precisa de uma reforma, que não deve ser buscada nos detalhes do código;¹³ reforma deve significar, necessariamente, **menos antidumping**. O principal elemento de sua proposta consiste em mudar o foco da investigação do efeito da restrição proposta sobre os produtos domésticos do produto similar (interesse específico) para o efeito sobre o interesse econômico nacional, que significa a soma dos benefícios aos agentes econômicos nacionais ganhadores menos os custos aos perdedores.

A União Européia e o Canadá já introduziram em suas legislações uma cláusula relativa ao interesse público: após uma determinação positiva no teste de dano, a agência administrativa do AD pode levar em consideração o interesse público. Não obstante, na decisão de restringir ou não as importações, segundo a prática regulatória, continua prevalecendo o interesse específico na indústria.

Os Estados Unidos não têm uma cláusula do interesse público, mas quando a indústria usuária do produto importado é poderosa e exerce forte pressão, acaba obrigando os administradores do AD a optar por margens de **dumping** bem menores.¹⁴

A introdução no Brasil de um teste de dano que não levasse em conta apenas os interesses dos produtores domésticos ameaçados por importações de produtos similares, mas também os custos a serem infligidos às indústrias usuárias e/ou consumidores finais viabilizaria resultados menos protecionistas e economicamente mais eficientes do que os produzidos pelo regime atual.

¹³ Os códigos **Antidumping** e de Subsídios e Direitos Compensatórios negociados na Rodada Tóquio levaram a uma explosão no uso daquelas medidas, durante os anos 80.

¹⁴ Um caso ilustrativo recente refere-se a telas para computadores fabricadas por empresas japonesas, contra as quais os produtores norte-americanos alegavam margens de **dumping** entre 71% e 318%. Os fabricantes norte-americanos de computadores, usuários do produto, liderados pela Compaq Computer Corporation, fizeram oposição vigorosa à petição. Em consequência, embora a decisão final tenha beneficiado os peticionários, as margens impostas variaram entre 0%, 1,46% e 4,6%, claramente de modo a não prejudicar fortemente as importações.

Diante da pequena probabilidade de que alterações mais radicais sejam contempladas, é ainda possível formular uma série de sugestões com o intuito de reduzir o viés protecionista que prevalece até então:

- quanto aos produtos de origem agrícola subsidiados pelos países industrializados

Como já se argumentou, a legislação específica criada no Brasil para este fim não se revelou adequada. Além disso, existe um compromisso de não-aplicação de DC àqueles produtos após o acordo de redução gradual dos subsídios agrícolas negociado na Rodada Uruguai.

Uma alternativa para elevar a proteção que ocasionalmente se faça necessária nesses casos seria a adoção de tarifas sazonais, de modo a permitir importações a preços internacionais durante a entressafra doméstica e impedir uma queda acentuada dos preços internos durante a comercialização externa dos grandes produtores mundiais. Existe ainda a possibilidade de aumentos de tarifas de importação, as quais, para um grande número de produtos agrícolas, foram consolidadas em níveis elevados na OMC (55%).

- quanto à aplicação de medidas AD

Em primeiro lugar, chama a atenção o elevado grau de automaticidade de abertura de uma investigação – uma vez apresentada uma petição, acrescida de informações adicionais a pedido do órgão investigador, em geral – e da aceitação dos dados e argumentos expostos pela empresa ou associação peticionária. Quanto a este último aspecto, um salto de qualidade significativo só poderá ser dado com a contratação de recursos humanos e materiais que permitam um serviço autêntico de auditoria, como já foi observado.

Adicionalmente, seria recomendável:

a) Evitar o emprego de **valores construídos**, especialmente quando as informações são recebidas dos peticionários e não houver – como quase sempre ocorre – possibilidade de verificação por parte dos técnicos investigadores. Uma alternativa seria a utilização de valores disponíveis que desfrutem de algum grau de confiabilidade, como preços de exportação para terceiros países, cotações em bolsas internacionais, entre outros.

b) Evitar a aplicação de direitos AD muito elevados, mesmo quando inferiores às margens de **dumping** encontradas. Tarifas de importação da ordem de 80% ou mais – frequentes em nosso passado recente – são, em geral, punitivas e redundantes e a intenção de neutralizar um suposto comércio desleal não deve servir ao propósito de eliminar o comércio.

c) Introduzir na análise de dano os custos arcados pelos consumidores, tendo em conta, especialmente, as disparidades regionais de renda no país. São várias as formas de fazê-lo, como, por exemplo, refinar a definição de produto similar – produtos de pior qualidade são comprados, preferivelmente, por consumidores de menor renda; seus preços, portanto, têm que ser inferiores aos dos similares de melhor qualidade – ou computar custos de transporte, que freqüentemente discriminam consumidores de regiões mais pobres e distantes.

d) Evitar determinações mais fáceis de **dumping** nas importações provenientes de países com menor poder de barganha no cenário internacional. Em particular, deveria ser repensado o tratamento dispensado às importações originárias da China, equivocadamente acusadas de **dumping**. Trata-se, preferivelmente, de produtos beneficiados, entre outras coisas, por vantagens comparativas genuínas, determinadas pela disponibilidade de abundante mão-de-obra não-qualificada;

Propõe-se, em síntese, uma administração do AD diferente da praticada pelos grandes países usuários, cujas economias são dotadas de mecanismos eficientes de estímulo à concorrência e de sua defesa, inexistentes em países em desenvolvimento.

- quanto às medidas de salvaguardas

A partir das reformas empreendidas na Rodada Uruguai, o uso de salvaguardas deverá intensificar-se em comparação ao passado.

O Brasil, como já mencionado, lançou mão desse instrumento em tempo recorde, dados os 18 meses de existência da OMC à época, e, aparentemente, com pouco discernimento do ponto de vista técnico e processual. Possíveis custos – além daqueles infligidos aos consumidores – poderão surgir se, caso sejam adotadas salvaguardas definitivas por um período superior a três anos, países exportadores afetados venham a requerer compensações.

O recurso à legislação unificada de salvaguardas pelos países do Mercosul não deverá apresentar dificuldades, uma vez que cada país membro poderá aplicar medidas individualmente, embora invocadas pelo Mercosul.

As salvaguardas, no entanto, deverão entrar na agenda de política comercial do Mercosul a médio e longo prazos, seja pela possibilidade de aplicação restrita ao mercado de apenas um dos países da união aduaneira, seja pela sua maior afinidade com programas de assistência à reestruturação industrial, que eventualmente deverão se fazer necessários no processo de aprofundamento da integração regional.

Na administração dos regimes **antidumping**, anti-subsídios e de salvaguardas vigentes na Argentina convivem ainda duas autoridades a cargo das investigações,

usando critérios diferentes, o que resulta em uma gestão com baixo nível de credibilidade e transparência, de acordo com as regras acertadas multilateralmente.

Em ambos os países, é bastante provável que subsista ainda uma idéia de que os mecanismos AD possam servir como um **sistema de salvaguardas** para a indústria doméstica, no vácuo da liberalização comercial empreendida. No entanto, a proteção adicional decidida com base em testes afirmativos de dano à produção local, ainda que legal do ponto de vista dos códigos do Gatt e Gatt/94, carece de bom senso econômico, se se consideram os custos e benefícios arcados por todos os agentes econômicos envolvidos.

Finalmente, a experiência dos países usuários – inclusive os mais recentes – mostra que, uma vez em operação, torna-se muito difícil que a administração do **antidumping** não seja calibrada segundo o padrão internacional – o padrão Gatt. Em países em que as instituições encarregadas da aplicação desses mecanismos são ainda frágeis diante de pressões políticas, o **antidumping** pode se tornar um instrumento de difícil controle.

BIBLIOGRAFIA

CENTRO DE ESTÚDIOS MACROECONÓMICOS PARA EL CENTRO DE ECONOMIA INTERNACIONAL. **Análisis económico del dumping y de la pertinencia de las políticas antidumping. Evaluación crítica de las regulaciones em la matéria.** Buenos Aires, Sep. de 1992.

CNI. **Processos antidumping e anti-subsídios no Brasil**, n.5, 1/8/96. Rio de Janeiro, 1996.

COMISIÓN NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR (CNCE). **Informe anual 1994 e 1995.** República Argentina, 1995.

FINGER, M. **Antidumping – how it works and who gets hurt.** Ann Arbor: The University of Michigan, 1993.

LAIRD, S. Mercosul – objetivos e resultados. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 4 a 10 de agosto de 1997.

MAGNUS, P. A., SMITH, L. A Nafta perspective. In: STEELE, K. (ed.). **Antidumping under the WTO: a comparative review.** London: Kluwer Law International Ltd, 1996.

MARCEAU, G. **Antidumping and anti-trust issues in free trade areas.** New York: Oxford University Press, 1994.

PIANI, G. Os mecanismos **antidumping** e de direitos compensatórios no Brasil. **O Brasil no fim do século: desafios e propostas para a ação governamental.** Rio de Janeiro: IPEA, 1994.

_____. **Legislação de direitos compensatórios e sua aplicação a produtos agrícolas no Brasil.** Rio de Janeiro: IPEA, set. 1995 (Texto para Discussão, 383).

TREBILCOCK, M., HOWSE, R. **The regulation of international trade.** London and New York: Routledge, 1995.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Semi-annual reports under article 16.4 of the agreement.** G/ADP/N/22/Add-1, Committee on Antidumping Practices, Apr. 1997.