

ANTIDUMPING

Impacto das práticas antidumping sobre a produtividade e o poder de mercado das firmas industriais brasileiras

Favas contadas?

A burocracia na internalização dos acordos internacionais firmados pelo Brasil

OMC

Aspectos jurídicos do Programa Inovar-Auto no Relatório Final do Painel



Sumário

2 EDITORIAL

Protecionismo, política industrial e acordos internacionais

Ricardo Markwald

4 *ANTIDUMPING*

Uma avaliação empírica das práticas de *antidumping* sobre a produtividade e o poder de mercado das firmas industriais brasileiras

Sérgio Kannebley Júnior, Rodrigo Remédio e Glaucio Sampaio Oliveira

18 Defesa comercial e abertura comercial

Fabrizio Sardelli Panzini, Eduardo Freitas Alvim e Bruno Herwig Rocha Augustin

25 POPULISMO

Economia da reação populista

Dani Rodrik

30 INOVAR-AUTO NA OMC

Aspectos jurídicos sobre o Programa Inovar-Auto no Relatório Final do Painel constituído na OMC

Marcelo Maciel Torres Filho

46 POLÍTICA INDUSTRIAL

Precisamos mesmo de uma política industrial?

José Tavares de Araújo Junior

48 INTERNALIZAÇÃO DE ACORDOS INTERNACIONAIS

Favas contadas? A burocracia na internalização dos acordos internacionais firmados pelo Brasil

Diego Bonomo e Felipe Carvalho

Defesa comercial e abertura comercial



Fabrizio Sardelli
Panzini



Eduardo Freitas
Alvim



Bruno Herwig
Rocha Augustin

Fabrizio Sardelli Panzini
é Gerente de Negociações Internacionais da
Confederação Nacional da Indústria (CNI)

Eduardo Freitas Alvim
é Especialista da CNI

Bruno Herwig Rocha Augustin
é Advogado Associado do Fialho Canabrava
Andrade Salles Advogados

As primeiras legislações sobre defesa comercial surgiram no início do século passado, no Canadá (em 1904), seguido da Nova Zelândia (1905), Austrália (1906), África do Sul (1914), Estados Unidos (1916), Reino Unido (1921) e França (1921).¹ No contexto do processo de liberalização comercial do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês), esses instrumentos passaram a ser discutidos multilateralmente, movimento que foi complementado, posteriormente, com a criação da Organização Mundial de Comércio (OMC).

No âmbito da OMC, tais instrumentos foram criados para assegurar que o comércio fosse não somente livre, mas também justo² e para que países tivessem ferramentas contra práticas desleais de comércio ou surtos imprevistos de importação decorrentes do processo de liberalização comercial.³ Somente com estes instrumentos, e regras claras que garantam sua efetividade, países concordaram em reduzir tarifas e abrir seus mercados.⁴

Embora, a partir de uma leitura mais superficial, tais instrumentos sejam tidos como contrários à abertura de mercados, a evolução do comércio internacional sugere que tais ferramentas são uma condição essencial do processo efetivo de liberalização comercial. É importante destacar que, ao causar danos à produção, aos investimentos e ao emprego, importações a preços de *dumping*, ou que contam com subsídios ilegais de outros governos, têm efeitos negativos à economia do país importador. Assim, as medidas de defesa comercial visam neutralizar práticas desleais de comércio que causam danos à indústria doméstica e, com isso, trazer o produto importado a um patamar de competição justa com o produto produzido pela indústria doméstica.

¹ RASLAN, Reem Anwar Ahmed. *Antidumping: a Developing Country Perspective*. Marburg: Kluwer Law International, 2008, p. 3.

² WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. *Understanding the WTO*. Geneva: WTO, 2015, p. 12.

³ HOEKMAN, Bernard; MATTOO, Aaditya; ENGLISH, P. *Development, Trade and the WTO: a Handbook*. Washington, DC: The World Bank, 2002, p. 44.

⁴ MATSUSHITA, Mitsuo. *Legal Aspects of Free Trade Agreements: in the context of Article XXIV of the GATT 1994*, p. 508, *In*: MATSUSHITA, Mitsuo; AHN, Dukgeun. *WTO and East Asia: new perspectives*. (International Law), Cameron May: London, 2004.



ARGUMENTO 1. O BRASIL É O MAIOR APLICADOR DE MEDIDAS DE DEFESA COMERCIAL NO MUNDO

A afirmação de que o Brasil tem se utilizado dessas ferramentas de maneira indiscriminada não condiz com a realidade. De fato, o país deteve o primeiro lugar em número de investigações *antidumping* abertas no período de junho de 2013 a junho de 2014. Entretanto, atualmente o Brasil ocupa a quinta posição entre os países que mais abriram investigações de defesa comercial (dados de junho de 2015 a junho de 2016).

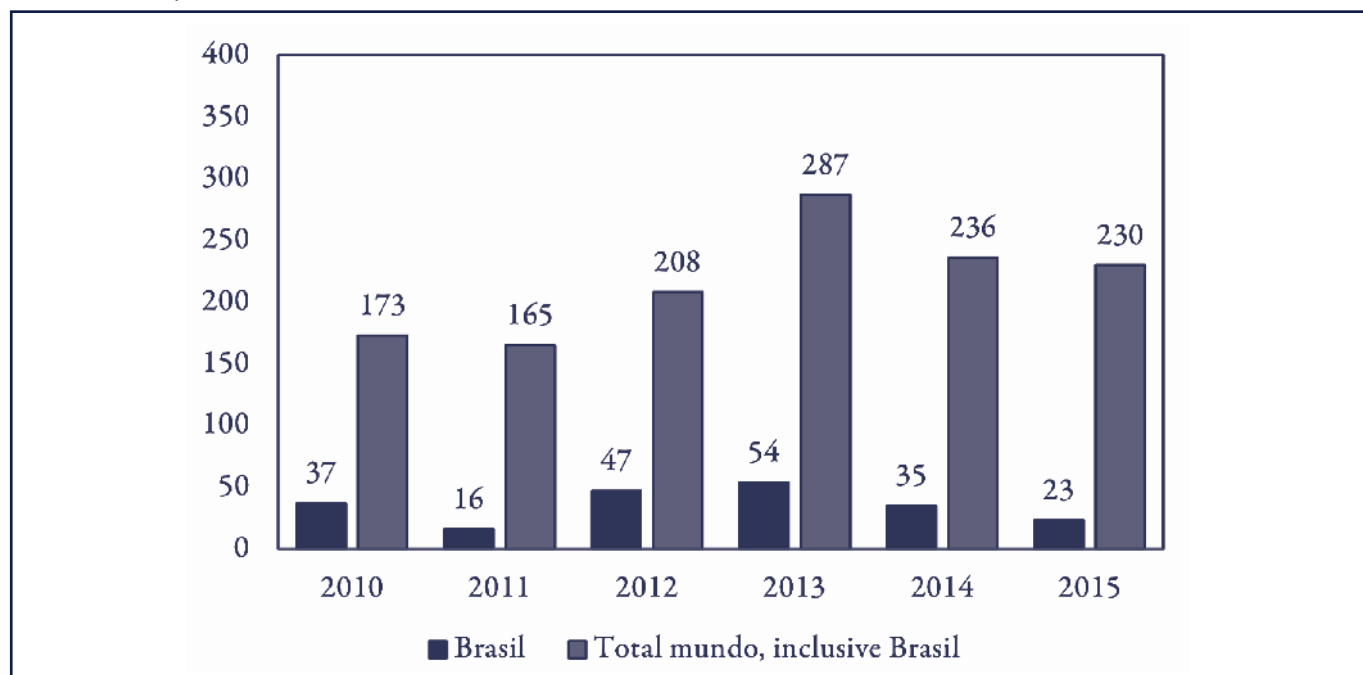
Vale ainda observar que, após o pico do número de novas investigações abertas, tanto no Brasil como no restante do mundo em 2013, verificou-se uma queda expressiva de 57% nas investigações abertas pelo Brasil em 2015 em comparação a 2013. No mesmo período, no mundo (incluindo o Brasil), houve uma queda de apenas 20%.

Nesse contexto, alguns setores mais críticos à utilização das ferramentas de defesa comercial apresentam argumentos contrários aos mecanismos em questão, alguns dos quais serão tratados adiante.

Nesse mesmo período de 2013 a 2015, o número de novas investigações na União Europeia (UE) aumentou 200%; na Turquia, 167% e no México, 50%, conforme é possível observar no Gráfico 2.

GRÁFICO 1

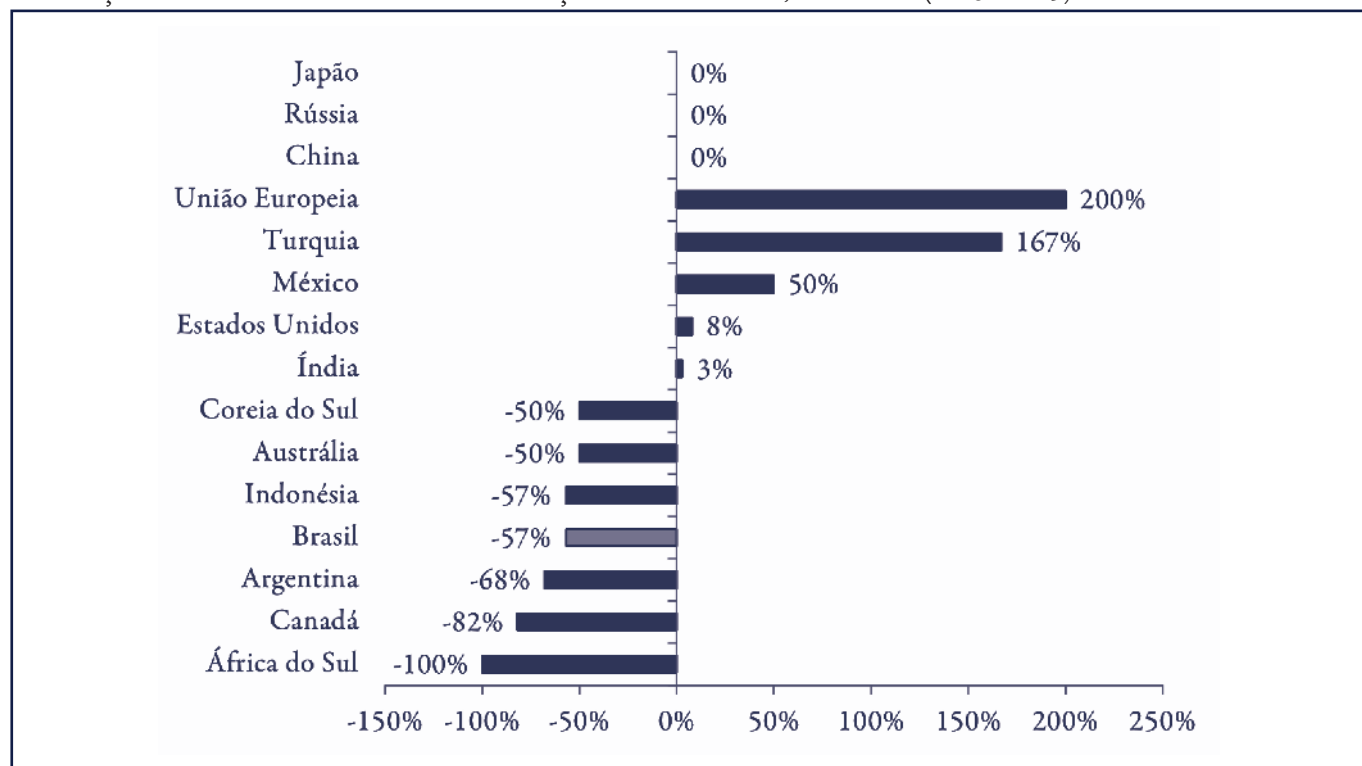
INVESTIGAÇÕES *ANTIDUMPING* ORIGINAIS INICIADAS (2010 - 2015)



Fonte: Departamento de Defesa Comercial (Decom)/Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e OMC.
Elaboração: Confederação Nacional da Indústria (CNI).

GRÁFICO 2

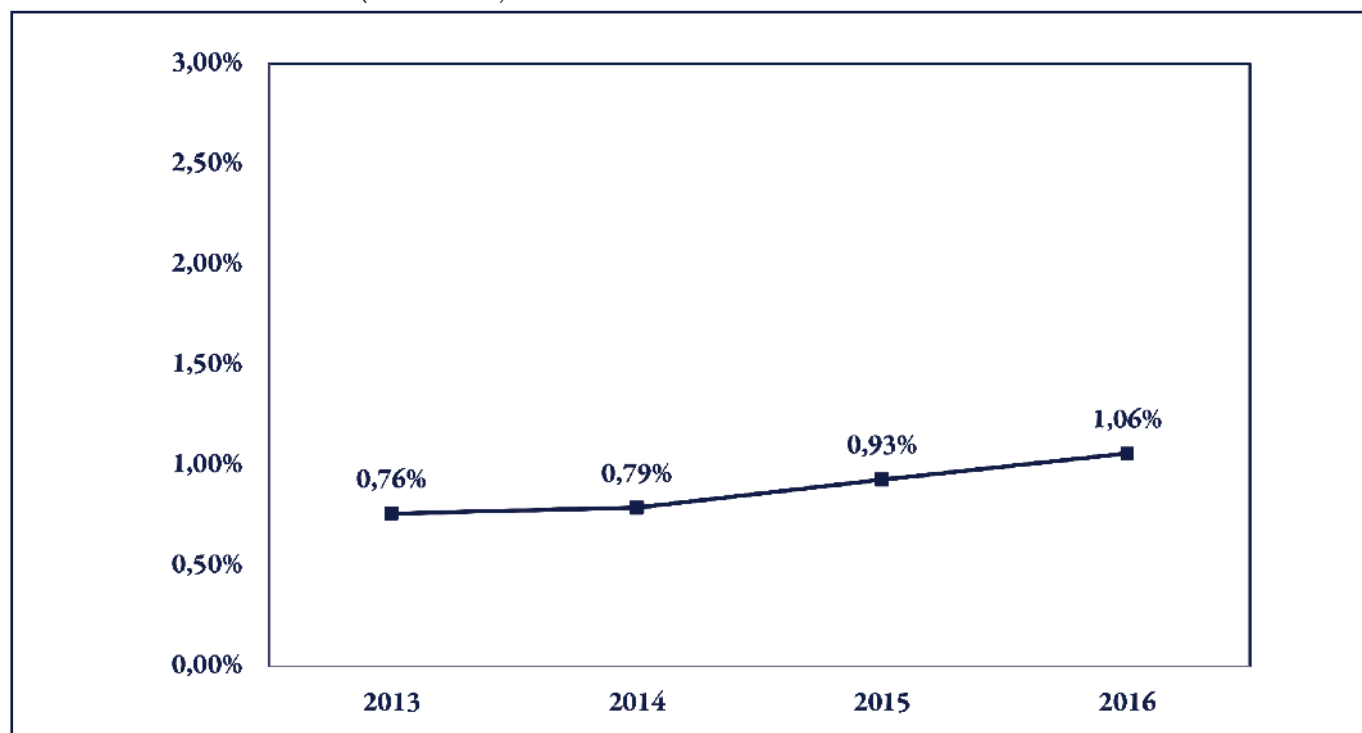
VARIAÇÃO NO NÚMERO DE INVESTIGAÇÕES INICIADAS, POR PAÍS (2013 - 2015)



Fonte: OMC. Elaboração: CNI.

GRÁFICO 3

PARCELA DAS IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS AFETADA POR MEDIDAS DE DEFESA COMERCIAL APLICADAS PELO BRASIL (2013 - 2016)



Fonte: Decom/Secretaria de Comércio Exterior (Secex)/MDIC Elaboração: CNI.

ARGUMENTO 2. AS MEDIDAS DE DEFESA COMERCIAL SÃO O PROBLEMA DA ABERTURA COMERCIAL NO BRASIL

As medidas de defesa comercial no Brasil afetam uma parcela muito marginal das importações do país (por volta de 1% em valor, em 2016). Consequentemente, possuem impacto limitado na economia brasileira como um todo e não podem ser consideradas como causa da baixa integração do Brasil no mundo.

Além disso, é importante ressaltar que as recomendações do Decom sugerem a adoção de medidas de defesa comercial apenas no montante necessário para evitar o dano à indústria doméstica (*lesser duty*) – que gera direitos *antidumping* em nível menor que o potencial prática - não exigida pelas normas da OMC nem adotada por parte das autoridades investigadoras de diversos países.

ARGUMENTO 3. AS INVESTIGAÇÕES DE DEFESA COMERCIAL, NO BRASIL, SÃO DEMASIADAMENTE FAVORÁVEIS À INDÚSTRIA DOMÉSTICA

Do total de petições pela abertura de investigações de defesa comercial no Brasil de 2005 a junho de 2017, apenas 58% levaram à efetiva abertura de investigações.

TABELA 1

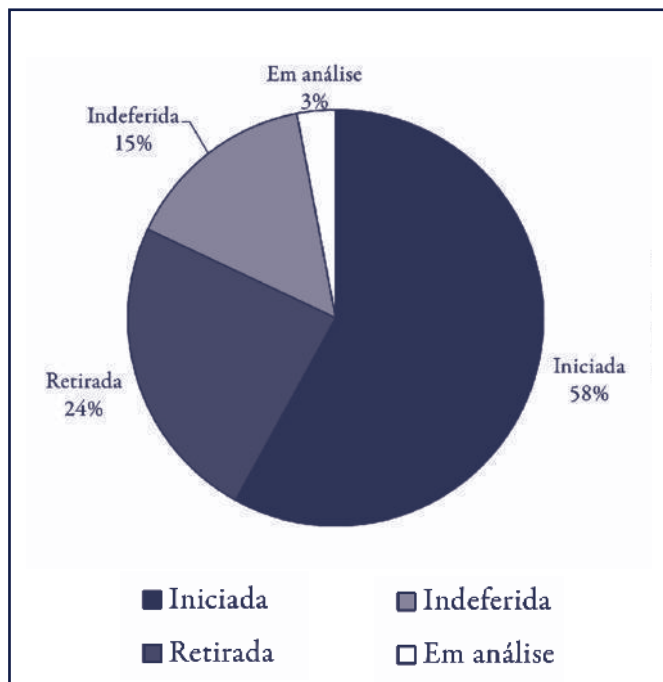
RAZÃO ENTRE O INÍCIO DE INVESTIGAÇÃO E APLICAÇÃO DE MEDIDA, POR PAÍS (1995 - 2014)

Membro	Início	Aplicação	Razão
Austrália	289	122	42,2%
Brasil	369	197	53,4%
África do Sul	229	132	57,6%
Canadá	196	119	60,7%
União Europeia	468	298	63,7%
Estados Unidos	527	345	65,5%
Argentina	316	228	72,2%
Índia	740	534	72,2%
China	218	176	80,7%
Turquia	180	163	90,6%

Fonte: Decom/Secex/MDIC. Elaboração: Decom/Secex/MDIC.

GRÁFICO 4

RESULTADO DAS PETIÇÕES PROTOCOLADAS NO DECOM (2005 - JUNHO DE 2017)



Fonte: Decom/Secex/MDIC Elaboração: Decom/Secex/MDIC.

Considerando um período mais longo, de 1995 a 2014, para uma comparação internacional, o percentual de investigações iniciadas em relação àquelas que levaram à efetiva aplicação de medidas de defesa comercial no Brasil foi de apenas 53,4%.

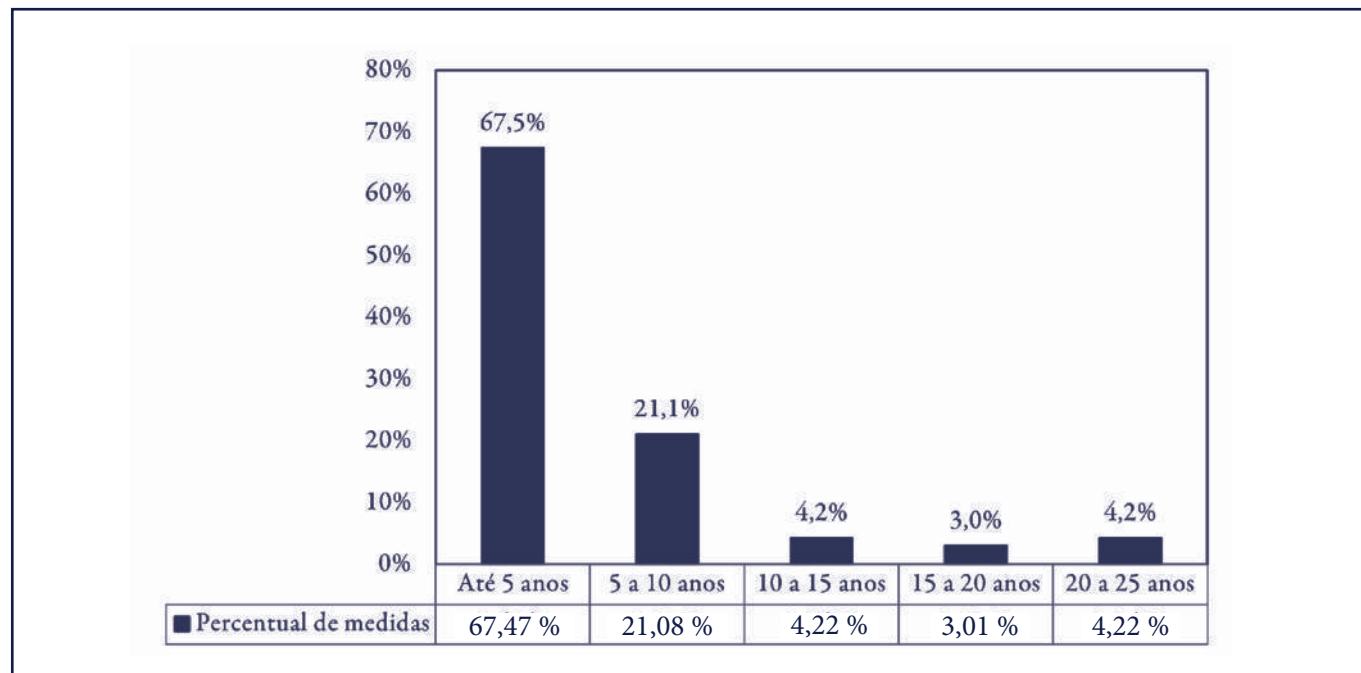
No mesmo período, nos Estados Unidos essa proporção foi de 65,5%, na UE 63,7%, na Índia 72,2% e na China 80,7%. Cumpre destacar que a autoridade investigadora brasileira é internacionalmente reconhecida pela sua competência técnica e pelo cumprimento das regras internacionais na aplicação de medidas de defesa comercial, nunca tendo havido painéis abertos contra o país na OMC, ao contrário de Estados Unidos, UE, China e Argentina.

ARGUMENTO 4. A DURAÇÃO DE MEDIDAS DE DEFESA COMERCIAL, NO BRASIL É EXAGERADA E INJUSTIFICADA

Quanto à alegação de que a prorrogação de medidas é feita de maneira exagerada, houve uma diminuição, nos últimos anos, no número de medidas de defesa comercial prorro-

GRÁFICO 5

DISTRIBUIÇÃO DAS MEDIDAS *ANTIDUMPING* APLICADAS PELO BRASIL POR PERÍODO DE VIGÊNCIA (MEDIDAS EM VIGOR EM 30/06/2017)



Fonte: Decom/Secex/MDIC. Elaboração: Decom/Secex/MDIC.

gadas, no Brasil, após procedimentos de revisão, tanto em termos absolutos quanto relativos. De fato, no período de 2006 a 2010, das 35 revisões abertas pelo Decom, em 34 casos houve prorrogação de medidas. Entretanto, de 2010 a 2015, das 45 revisões, em apenas 27 casos houve de fato a prorrogação das medidas, ou seja, 60% dos casos.

Vale ressaltar que a frequência menor na prorrogação de medidas é refletida no tempo de sua duração. No Brasil, a maior parte das medidas vigentes em 30 de junho de 2017 está em vigor por um período de até cinco anos (67% do total). Os casos de aplicação por período mais longo são excepcionais. Na verdade, apenas 4% das medidas aplicadas estão em vigor de 10 a 15 anos, 3% de 15 a 20 anos e 4% acima de 20 anos.

ARGUMENTO 5. MEDIDAS DE DEFESA COMERCIAL SE JUSTIFICAM DO Ponto DE VISTA ECONÔMICO

Algumas correntes sustentam que a prática de *dumping* não deveria ser penalizada, na medida em que não reflete, necessariamente, a prática de preço predatório, tampouco, a

intenção dos exportadores em prejudicar seus concorrentes em terceiros mercados. Para essa corrente, a prática de *dumping* seria, inclusive, decorrente de particularidades de determinados setores, sendo justificável do ponto de vista econômico e benéfico aos consumidores.

No entanto, ao causar danos à produção, aos investimentos e ao emprego, importações a preços de *dumping*, ou que contam com subsídios de outros governos, têm efeitos negativos à economia do país importador.

Além disso, uma análise adequada das ferramentas de defesa comercial só pode ser realizada se também levarem-se em consideração aspectos jurídicos e de relações internacionais, tendo em vista que refletem não somente a lógica da teoria econômica, mas também a das complexas negociações realizadas ao longo de décadas desde o GATT 1947 até a criação da OMC, em 1995. Nesse contexto, os instrumentos de defesa comercial são reflexo de uma intricada correlação de forças, interesses e trocas de concessões no âmbito do sistema multilateral de comércio.

Em suma, as ferramentas de defesa comercial não devem ser analisadas fora de contexto ou como um fim em si mesmo, mas como válvulas de escape que se inserem no longo e contínuo processo de liberalização comercial.

ARGUMENTOS 6. HÁ APLICAÇÃO EXAGERADA DE MEDIDAS DE DEFESA COMERCIAL CONTRA A CHINA

Quanto à afirmação de que existe uma aplicação exagerada de medidas *antidumping* contra as importações brasileiras originárias da China, é importante observar que o país asiático é o principal alvo desse tipo de medida não somente no Brasil, mas também nas principais economias em todo o mundo: de fato, considerando todas as medidas aplicadas desde a criação da OMC, a China é o país contra o qual mais medidas foram aplicadas, sendo alvo de quase quatro vezes mais medidas que

a Índia, segundo país na lista de alvos de medidas aplicadas. Isso se deve, principalmente, pelo reconhecimento de vários países em relação a distorções que ainda ocorrem na economia do país asiático, em termos de preços de insumos e alocação de crédito, entre outros.

Conforme é possível verificar no Gráfico 6, do total de medidas aplicadas pelo Brasil no período de 1995 a 2016, aproximadamente 28% tiveram como alvo importações originárias da China. Essa proporção é ligeiramente acima da média mundial (que inclui 33 países), de 25%, e abaixo do patamar de Estados Unidos, UE, Japão, Argentina e México.

BOX 1. AVALIAÇÃO DE INTERESSE PÚBLICO

Fonte de preocupação por parte dos usuários do sistema de defesa comercial é o processo de avaliação de interesse público em Defesa Comercial desenvolvido pelo Grupo Técnico de Avaliação de Interesse Público (GTIP).

Criado em 2012, o GTIP representou evolução importante do sistema brasileiro de Defesa Comercial, na medida em que foram estabelecidos, por meio da Resolução no 27, de 29 de abril de 2015, de forma clara e objetiva, os procedimentos para as análises de avaliação de interesse público.

Dessa forma, houve um inquestionável ganho para as empresas quanto à segurança jurídica, ao contraditório e à ampla defesa. Essas garantias são essenciais em se tratando de defesa comercial, cujas investigações são longas e extremamente onerosas, e resultados influenciam diretamente decisões estratégicas importantes por parte das empresas ou, até mesmo, a possibilidade de sobrevivência.

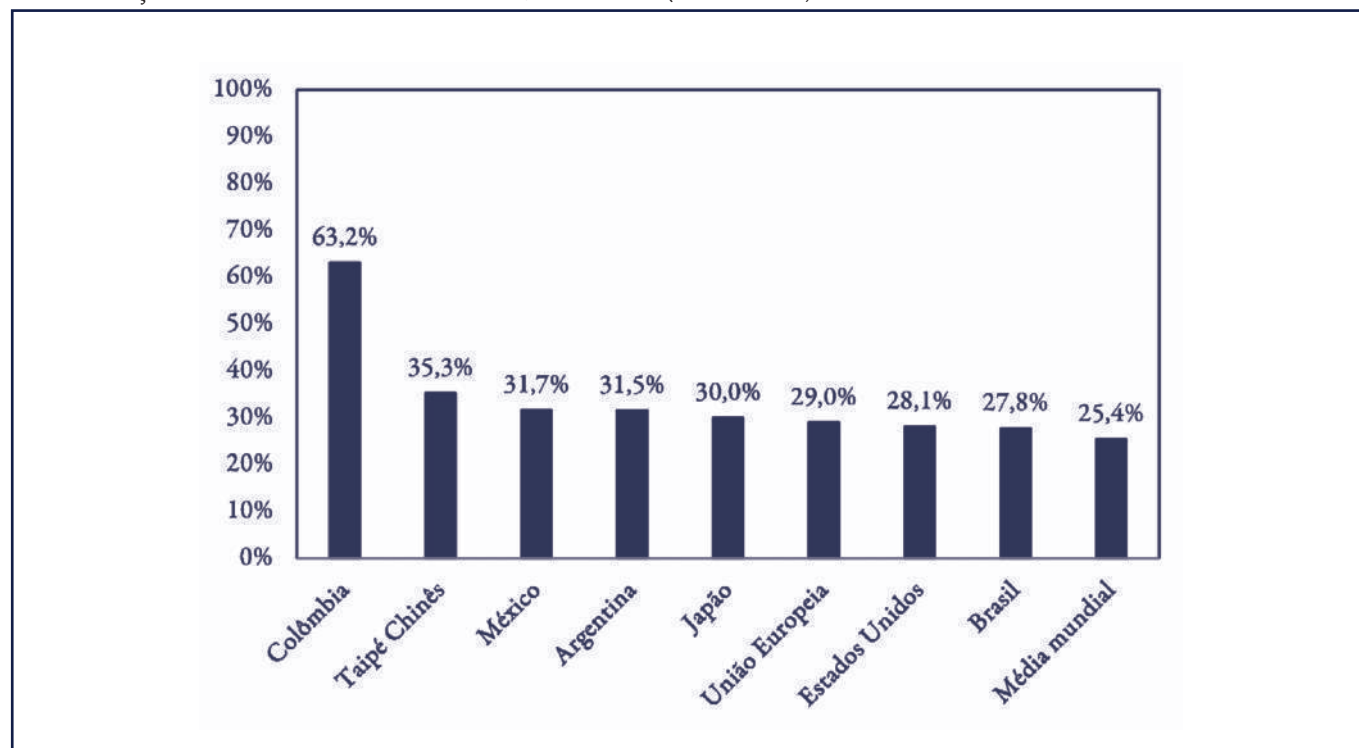
Entretanto, em alguns casos, o GTIP tem extrapolado suas competências, gerando tensões, burocracia e custos desnecessários para setores industriais. Tem-se verificado, em alguns casos, ora a suspensão da aplicação de medidas sem a abertura de procedimento no âmbito do GTIP, em detrimento das garantias essenciais mencionadas, ora a utilização de argumentos frágeis e questionáveis como motivação, tais como a defesa genérica da “estabilidade de preços”, mudanças de circunstâncias, ou por meio do questionamento de elementos que foram objeto de avaliação técnica do Decom (possibilidade afastada por meio do Parecer da Advocacia-Geral da União (AGU) nº 86, de 29 de novembro de 2016). Em alguns casos, mesmo havendo a abertura de adequado procedimento no âmbito do GTIP, houve prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa. Também causam preocupação as mudanças trazidas pela

Resolução nº 29, de 7 de abril de 2017, que relativizam a necessidade de abertura de procedimento no âmbito do GTIP (além do próprio conceito de interesse público), e impõem dificuldades à renovação de medidas.

É interessante observar que em poucos países é realizada análise de interesse público, como no caso da União Europeia e do Canadá onde, ao contrário do que se observa no Brasil, apenas em casos bastante excepcionais é realizada a alteração ou suspensão de medidas por razões de interesse público. Nos EUA, não existe nem mesmo esse tipo de análise.

GRÁFICO 6

PORCENTAGEM DE MEDIDAS *ANTIDUMPING* APLICADAS SOBRE PRODUTOS CHINESES EM RELAÇÃO AO TOTAL DE MEDIDAS, POR PAÍS (1995 - 2016)



Fonte: OMC. Elaboração: Autores.

CONCLUSÃO

A partir da análise dos dados apresentados referentes à atuação do Brasil em defesa comercial, percebe-se que o país não ocupa mais destaque como aplicador de medidas. São pouco precisas, portanto, as afirmações de que o Brasil é o maior aplicador de medidas de defesa comercial no mundo ou que o uso desses instrumentos é sempre favorável à indústria doméstica. Atualmente, observa-se um cenário de queda de petições analisadas, investigações iniciadas, medidas aplicadas e medidas prorrogadas.

A utilização de medidas de defesa comercial de maneira justa, equilibrada e de acordo com as regras da OMC é legítima para a correção de distorções indevidas decorrentes de práticas desleais de comércio.

Em um cenário de lenta recuperação do setor industrial brasileiro, após a maior crise econômica da história do país, com problemas estruturais ainda a serem resolvidos, é imprescindível que uma agenda de liberalização comercial seja perseguida. Mas é também importante que seja garantida a adequada utilização dos mecanis-

mos de defesa comercial de acordo com as regras multilaterais aplicáveis, como forma de proteção a investimentos, empregos, renda, arrecadação de impostos e, principalmente, de viabilizar o processo de abertura comercial mais efetivo para o Brasil.

Por fim, é também essencial que as autoridades competentes estejam atentas à aplicação abusiva das medidas em questão contra as exportações brasileiras em desacordo com as normas da OMC.



comércio exterior como instrumento de desenvolvimento econômico e social.

Esta é a visão da FUNCEX, pioneira em sua área de atuação.

A Funcex agradece a seus instituidores e mantenedores pelo apoio e confiança recebidos em 2017.

Buscando colaborar cada vez mais com nossos parceiros, desejamos sucesso em seus empreendimentos em 2018.

Que possamos seguir juntos, compartilhando conquistas e trabalhando em prol do comércio exterior brasileiro.

- Abimaq - Associação Brasileira da Ind. de Máquinas e Equipamentos
- Abiquim - Associação Brasileira das Indústrias Químicas
- Apex-Brasil - Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos
- Banco Bradesco
- Banco BTG Pactual
- Banco Central do Brasil
- Banco do Brasil
- Banco do Nordeste do Brasil
- Banco Itaú
- Banco Santander
- Bndes - Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
- Caixa Econômica Federal
- Ciergs - Centro das Indústrias do Rio Grande do Sul
- Cisa Trading
- CNC - Confederação Nacional do Comércio de Bens Serviços e Turismo
- CNI - Confederação Nacional da Indústria
- Embraer - Empresa Brasileira de Aeronáutica
- Fiesc - Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina
- Fiesp - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
- Firjan - Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
- IABr - Instituto Aço Brasil
- IRB - Brasil Resseguros
- IRB - Brasil Resseguros
- LCA Consultores
- MB Associados
- Petrobras - Petróleo Brasileiro
- Senai - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial.
- Vale

FUNCEX



fundação
centro de estudos
do comércio
exterior



Ajudando o
Brasil a expandir
fronteiras

www.funcex.org.br