

Revista Brasileira de Comércio Exterior

RBCCE

A revista da FUNCEX

Ano XXXI
130
Janeiro/Fevereiro
Março de 2017

A POLÍTICA COMERCIAL DE DONALD TRUMP

FINANCIAMENTO
ÀS EXPORTAÇÕES
BRASILEIRAS: AVALIAÇÃO
E RECOMENDAÇÕES

- **ANTIDUMPING NO BRASIL**
CHINA COMO "ECONOMIA
DE MERCADO"
ANATOMIA DA PROTEÇÃO
- **DESAFIOS**
DO SISTEMA PORTUÁRIO
BRASILEIRO



FUNCEX  fundação
centro de estudos
do comércio
exterior

Anatomia da Proteção *Antidumping* no Brasil



José Tavares de
Araujo Jr.

José Tavares de Araujo Jr.
é Diretor do Centro de Estudos de Integração e
Desenvolvimento (Cindes)

O primeiro código multilateral sobre normas *antidumping* foi elaborado durante a sexta rodada de negociações do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), que ficou conhecida como Rodada Kennedy (1964-1967). A finalidade do código era regulamentar a aplicação do Artigo VI do GATT, que caracterizava como *dumping* a venda de produtos no exterior a preços inferiores àqueles praticados no mercado doméstico. O texto final, intitulado *Acordo de Implementação do Artigo VI*, não alterou a definição de *dumping*, mas estabeleceu as regras que deveriam ser obedecidas pelos países-membros quando decidissem aplicar uma medida *antidumping*.

Nas rodadas anteriores, realizadas entre 1947 e 1961, o foco das negociações havia sido a redução das tarifas de importação herdadas da escalada protecionista da década de 1930, com base num método simples: cada país negociava bilateralmente com seus principais parceiros comerciais, e as concessões resultantes eram estendidas às demais economias, através do princípio de *nação mais favorecida*. Este exercício promoveu uma queda radical dos níveis tarifários vigentes nos principais membros do GATT naquele período – Estados Unidos, a então Comunidade Econômica Europeia, Japão, Austrália, Canadá e Nova Zelândia – e foi a fonte da expansão acelerada do comércio mundial nas décadas seguintes à Segunda Guerra Mundial.

A Rodada Kennedy foi a primeira a conferir prioridade às barreiras não tarifárias e a enfrentar um desafio novo. Em vez de reuniões bilaterais centradas em metas quantitativas bem definidas, o processo de negociação demandaria um esforço coletivo de formação de consenso sobre a forma de abordar cada tema. Como notou Dam (1970), tal esforço iria gerar tensões frequentes entre os dois polos que sustentavam o GATT: o *legalismo* e o *pragmatismo*. No caso do acordo *antidumping*, prevaleceu a vertente pragmática.

Além de coibir eventuais práticas desleais de comércio, a real função daquele texto era criar um mecanismo capaz de fornecer proteção seletiva a indústrias temporariamente inaptas a lidar com a concorrência de importações. As negociações da Rodada Kennedy conseguiram harmonizar duas metas que, a rigor, eram conflitantes. Por um lado, a fim de minimizar o risco de litígios comerciais – e consolidar processo de liberalização comercial em curso naquele momento –, era preciso definir rotinas transparentes, baseadas em conceitos claros sobre a prática de *dumping*, os danos sofridos pela indústria doméstica, e o vínculo causal entre os dois fenômenos. Por outro lado, os governos queriam manter uma autonomia plena para aplicar estas regras segundo suas prioridades domésticas.



Nas duas rodadas seguintes, a de Tóquio (1973-1979) e a do Uruguai (1986-1994), que transformou o GATT na Organização Mundial do Comércio (OMC), vários detalhes das rotinas de investigação *antidumping* foram revistos e aprimorados. Porém, o pragmatismo do acordo permaneceu intacto. Os governos continuaram a dispor, por exemplo, de total liberdade para não abrir uma investigação, a despeito das pressões exercidas pela indústria doméstica; bem como encerrar o caso sem aplicação de direitos, independentemente das evidências levantadas durante a investigação.

À luz dos critérios definidos na Rodada Kennedy, o sucesso do acordo *antidumping* foi inequívoco. Nas décadas de 1970 a 1990, o uso deste instrumento difundiu-se rapidamente entre os países industrializados, sob a liderança dos Estados Unidos e da União Europeia (UE). A partir dos anos 1990, o perfil de usuários mudou, com a entrada em cena de alguns países em desenvolvimento que haviam passado por reformas comerciais no final da década anterior (Miranda, Torres e Ruiz, 1998). Mas, este novo estilo de protecionismo não afetou o ritmo dos processos de globalização de mercados e fragmentação de cadeias produtivas que marcaram a economia mundial nesse período.

Entretanto, sob a ótica da teoria econômica, o conceito de *dumping* enunciado no Artigo VI é um anátema. Desde a contribuição de Ramsey (1927), um ponto estabelecido na literatura sobre organização industrial é o de que a discriminação de preços é ra-

cional e geradora de bem-estar naquelas situações em que uma firma oferece o mesmo produto em dois ou mais mercados cujas elasticidades de demanda sejam distintas (Baumol, Panzar e Willig, 1982). Este conflito entre a visão da academia e a conduta dos governos gerou, nos últimos 40 anos, um número crescente de estudos empíricos sobre a economia política da proteção *antidumping* em diversos países. Dois destaques recorrentes nesses trabalhos são os de que os efeitos líquidos de ações antidumping são sistematicamente negativos para o país importador, e que este instrumento serve apenas para ampliar o poder de mercado das firmas petionárias.¹

Estas evidências podem ter afetado a postura de alguns governos, como os do Canadá, Austrália e Nova Zelândia, que abriam constantemente investigações *antidumping* nos anos 1980 e 1990, e virtualmente abandonaram esta prática nas décadas seguintes. Mesmo os Estados Unidos e a UE, os dois principais usuários no século passado, também mudaram de conduta nos últimos 15 anos, e passaram a aplicar tais medidas com menor frequência, como indicam as estatísticas da OMC.

O Brasil aderiu ao acordo *antidumping* em 1979, no encerramento da Rodada de Tóquio, embora só tenha editado a legislação doméstica sobre esta matéria em 1987. Uma peculiaridade da experiência brasileira foi a de ter evoluído na direção oposta às tendências vigentes entre os principais membros da OMC. Até 2005, este instrumento foi usado com relativa moderação, em contraste com o que iria ocorrer no período seguinte, quando o país se manteve na posição de líder mundial na abertura de investigações *antidumping* durante quatro anos consecutivos, entre 2011 e 2014.

Este artigo examina as consequências do uso exacerbado de medidas *antidumping* no Brasil. A segunda seção fornece um painel geral que servirá de referência para os tópicos discutidos nas seções seguintes. São indicados ali: i) as estatísticas das investigações iniciadas pelo Brasil no período 1988-2015, comparando-as com os montantes globais registrados pela OMC; ii) as parcelas de investigações concluídas com e sem aplicação de direitos; iii) o número de casos cujo direito *antidumping* é renovado ao final do período de vigência da medida, transformando-a em instrumento de proteção permanente. A terceira seção apresenta quatro breves estudos

¹ Duas resenhas cuidadosas desta literatura são as de Blonigen e Prusa (2001; 2015).

de casos que ilustram as distorções geradas pelo uso descuidado de ações *antidumping*, como a renovação automática, a aplicação de direitos sobre importações inexistentes, a proteção a grandes corporações com níveis elevados de competitividade internacional, o incentivo a condutas anticompetitivas etc. A quarta seção mostra que diversas investigações são encerradas a pedido da peticionária, ou por falta de dados para fundamentar as alegações da peticionária, mas são raros os casos em que o motivo apontado tenha sido a ausência de *dumping*, dano ou vínculo causal. Por fim, a última seção resume as conclusões do texto.

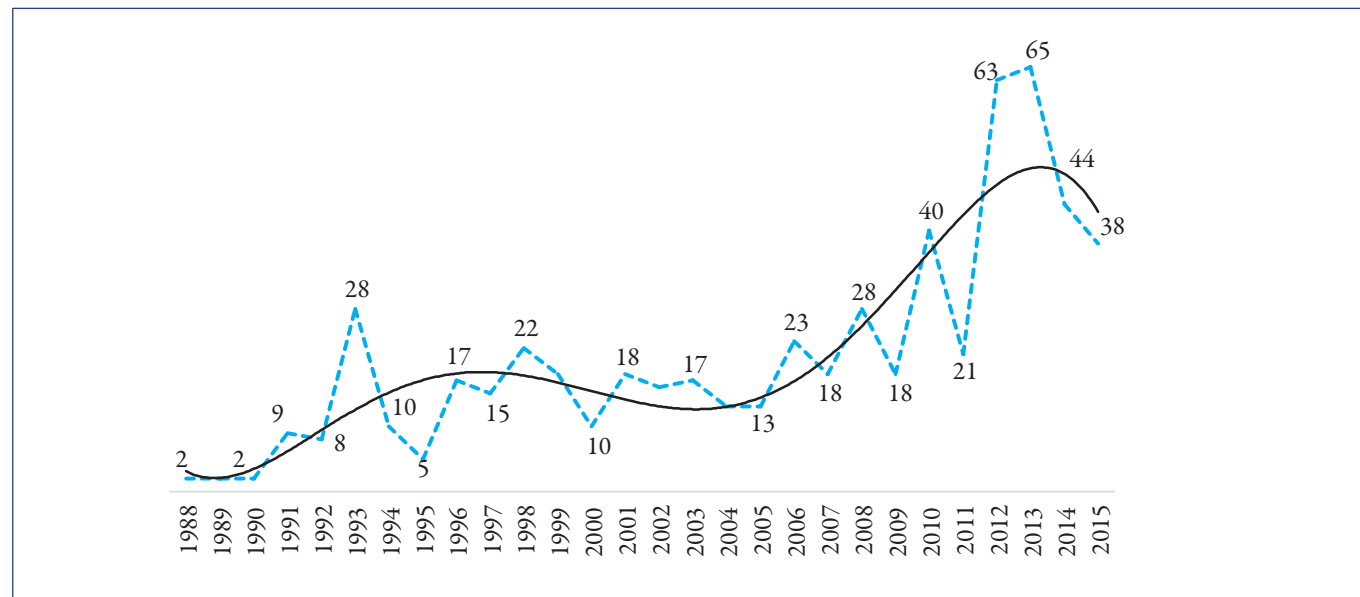
PERFIL DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

Entre 1988 e 2015, o governo brasileiro abriu 582 investigações *antidumping*, incluindo casos novos e revisões quinquenais de direitos em vigor. Esta experiência pode ser descrita em três fases, como mostra o Gráfico 1, onde os dados estão ajustados numa curva polinomial. Na fase inicial (1988-1996), de aprendizagem no uso do instrumento, a média anual de casos foi cerca de 9. Nos anos seguintes (1997-2005), de estabilidade e moderação, a média foi de 16, mas com tendência declinante ao longo do período. Na etapa final (2006-2015), de aceleração e descontrole, a média saltou para 36 casos.

O Gráfico 2 indica a evolução global da atividade *antidumping* desde a criação da OMC em 1995, onde também se destacam três períodos, mas com características distintas daquelas observadas no Brasil. Na primeira fase (1995-2001), de crescimento acelerado, o número anual de investigações iniciadas pelos membros da OMC subiu de 157 para 372. A etapa seguinte (2002-2007) foi marcada por uma drástica redução do uso deste instrumento entre as economias avançadas, e foi encerrada com um patamar de casos similar ao de meados da década anterior. Na terceira fase (2008-2015), a elevação do número de ações resultou de dois fatores principais: a crise financeira internacional de 2008 e o ativismo de alguns países como Argentina, Brasil e Índia. A participação do Brasil, por exemplo, que era irrelevante na década de 1990, passou a representar cerca de 20% do total de casos registrados pela OMC entre 2010 e 2015.

Os Gráficos 3 e 4 revelam dois aspectos adicionais da experiência brasileira: i) a parcela crescente de investigações concluídas com aplicação de direitos; e ii) o hábito de renovar a proteção *antidumping* ao final do período de vigência da medida. Até 1996, menos da metade das investigações era encerrada com aplicação de direitos. Nos períodos seguintes (1997-2005 e 2006-2015), esta parcela subiu, respectivamente, para 58% e 66% (Gráfico 3). Em princípio, o direito *antidumping* destina-se a resolver uma situação transitória. Por este motivo, o período de vigência costuma ser de cinco anos, prorrogáveis

GRÁFICO 1
INVESTIGAÇÕES *ANTIDUMPING* INICIADAS PELO BRASIL



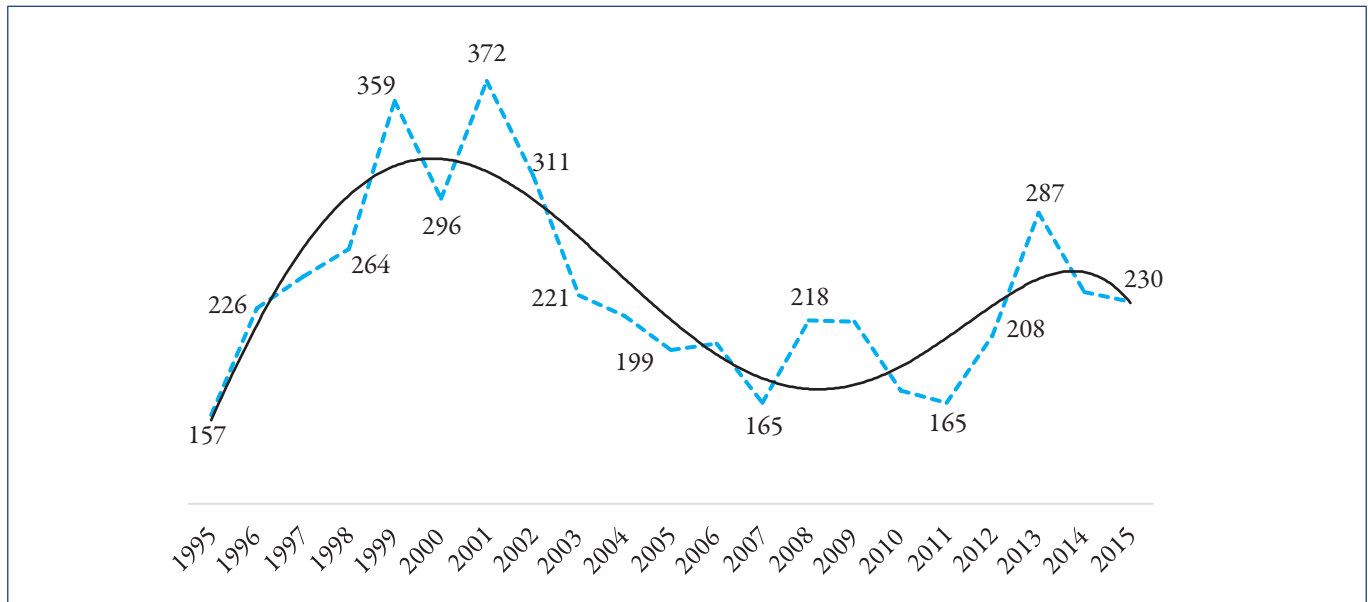
Fonte: Disponível em: <www.mdic.gov.br>.

em casos excepcionais. No Brasil, entretanto, a exceção tornou-se regra, como mostra o Gráfico 4, que compara o número de revisões iniciadas por quinquênio com o número de direitos renovados no mesmo período. Na

década de 1990, apenas seis direitos foram renovados. Já no primeiro quinquênio da década seguinte, o número de renovações praticamente quadruplicou, e continuou subindo desde então.

GRÁFICO 2

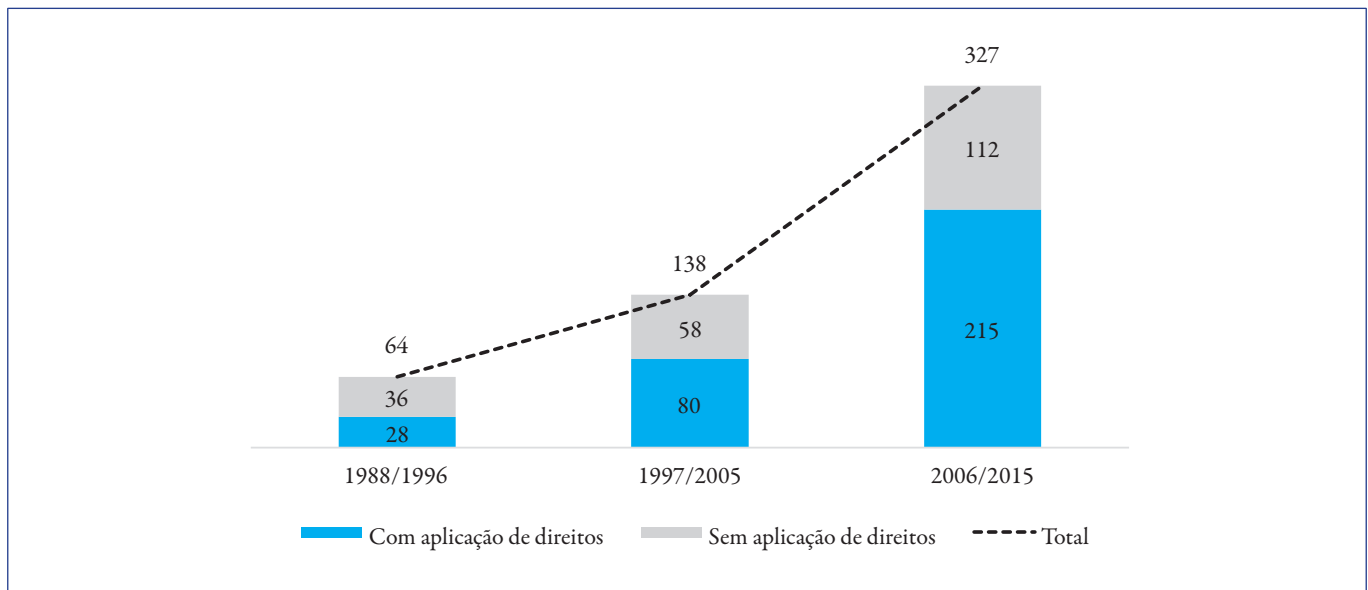
INVESTIGAÇÕES *ANTIDUMPING* INICIADAS PELOS MEMBROS DA OMC



Fonte: Disponível em: <www.wto.org>.

GRÁFICO 3

INVESTIGAÇÕES *ANTIDUMPING* CONCLUÍDAS NO BRASIL



Fonte: Disponível em: <www.mdic.gov.br>.

GRÁFICO 4

REVISÃO DE MEDIDAS *ANTIDUMPING* NO BRASIL

Fonte: Disponível em: <www.mdic.gov.br>.

ESTUDOS DE CASOS

Os estudos de casos apresentados a seguir ilustram cinco distorções usuais nas medidas antidumping aplicadas pelo governo brasileiro:

- **Protecionismo frívolo.** Ocorre quando as restrições às importações são inúteis para sustentar o crescimento da indústria local, e apenas prejudicam o resto da economia, como mostrou Fajnzylber (1983).
- **Cartão de fidelidade.** A renovação sistemática de direitos – num ambiente de escalada do número de investigações, como aconteceu entre 2006 e 2015 (Gráfico 1) – transforma este instrumento em um virtual programa de fidelidade, cujos principais beneficiários são os monopólios e oligopólios que atuam nas indústrias de bens intermediários, como a química e a siderurgia.
- **Elevação dos custos dos rivais.** Quando a firma peticionária fabrica outros bens a partir do produ-
- to sob investigação, ela será beneficiada duplamente, porque o direito *antidumping* irá reduzir a pressão competitiva das importações no mercado do insumo, e elevar os custos de produção das demais firmas no mercado a jusante.
- **Afronta às normas da OMC.** Segundo o parágrafo 3.7. do Acordo da OMC, “a determinação de ameaça de dano material será baseada em fatos, e não apenas em alegações, conjecturas ou possibilidades remotas”. Nos processos de revisão de medidas em vigor, o Departamento de Defesa Comercial (Decom)² frequentemente ignora esta norma.
- **Impactos econômicos e sociais.** Um traço comum nas investigações *antidumping* no Brasil é o de cuidar exclusivamente dos interesses das firmas peticionárias, mesmo quando os danos causados a outras indústrias, consumidores finais, programas sociais e demais políticas públicas são evidentemente superiores aos benefícios auferidos pelas firmas peticionárias.³

² O Decom, do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), é o órgão que conduz as investigações *antidumping* no Brasil.

³ É importante notar que este tipo de distorção é distinto do protecionismo frívolo, onde nem mesmo os interesses da firma peticionária são, de fato, atendidos.

PVC: o custo do cartão de fidelidade

De acordo com o conceito formulado originalmente por Sraffa (1960), uma *mercadoria básica* é aquela que entra, direta ou indiretamente, na produção de todas as demais. A resina de policloreto de vinila (PVC) é uma ilustração quase perfeita deste conceito. Suas aplicações incluem os mais diversos segmentos industriais (embalagens, produtos médico-hospitalares, material de escritório, revestimentos, brinquedos, indústria aeroespacial, telecomunicações, automobilística, estruturas de computadores, tubos e conexões, laminados, eletrodomésticos, calhas, esquadrias, persianas, tecidos etc.), serviços de infraestrutura (redes de água potável e saneamento básico) e construção civil.

O principal fabricante de PVC no Brasil é a Braskem, criada em 2002 pela fusão de seis firmas dos grupos Mariani e Odebrecht. Em termos de receita líquida, é atualmente a maior empresa da indústria química/petroquímica, a oitava entre as corporações não financeiras do país, e, sob a ótica da rentabilidade do patrimônio líquido, obteve o quarto lugar em 2016, segundo o anuário *Valor 1000* do jornal *Valor Econômico*. As informações disponíveis no seu site (www.brakem.com.br) indicam que o desempenho da Braskem resulta da

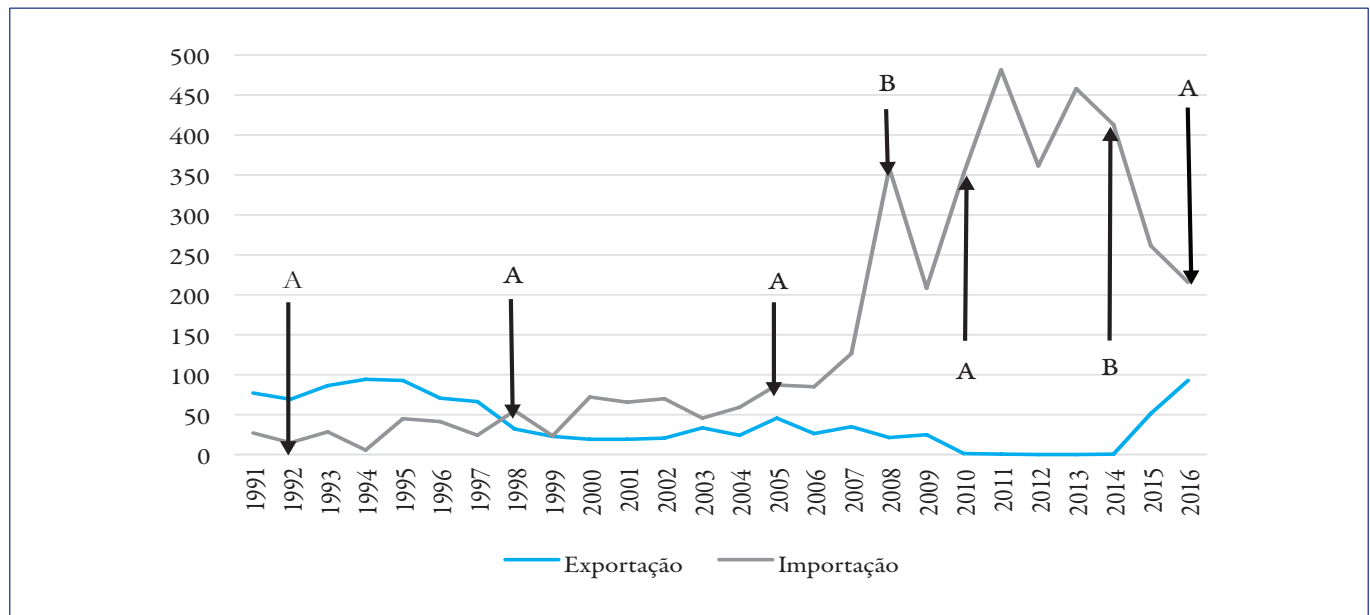
combinação de dois fatores principais: inovação tecnológica e gestão eficiente da capacidade produtiva.

Em 2014, visando consolidar sua hegemonia no mercado nacional, a Braskem tentou adquirir o outro fabricante de PVC no Brasil, a Solvay Indupa, que atua no ramo petroquímico desde a década de 1970. Entretanto, a operação foi vetada pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) em 12 de novembro de 2014 (Ato de Concentração – AC 08700.000436/2014-27). Segundo o voto do Conselheiro Relator Gilvandro Araújo, seria criado um monopolista não submetido à pressão competitiva de importações. Em virtude das atuais barreiras comerciais, o preço de PVC no Brasil já é um dos mais caros do mundo, e tenderia a subir após a fusão.

De fato, a tarifa de importação de PVC (NCM 3904.10.10) é de 14%, a mais alta do mundo, como indica a base de dados da OMC.⁴ Na maioria dos países a alíquota varia entre 0% e 10%, exceto nos quatro casos de pequenas economias que não fabricam PVC: Bahamas (35%), Djibouti (26%), Gambia (20%) e Maldivas (25%). Além disso, desde 1992, os fabricantes de PVC são protegidos por direitos *antidumping* aplicados às importações oriundas dos Estados Unidos e do México. Em 2008, a lista de países foi ampliada, passando a incluir China e Coreia do Sul.

GRÁFICO 5

BRASIL: COMÉRCIO EXTERIOR DE PVC (EM US\$ MILHÕES)



Fonte: Sistema de acesso livre à informação científica (Sistema Alice).

⁴ Disponível em: <<http://tariffdata.wto.org>>.

O Gráfico 5 mostra a evolução das importações e exportações brasileiras de PVC entre 1991 e 2016. As setas com a letra “A” indicam os anos em que entraram em vigor, ou foram renovadas, as medidas contra Estados Unidos e México. As setas com a letra “B” referem-se às medidas contra China e Coreia do Sul.

Do lado das importações, o Gráfico 5 permite registrar seis fatos inusitados:

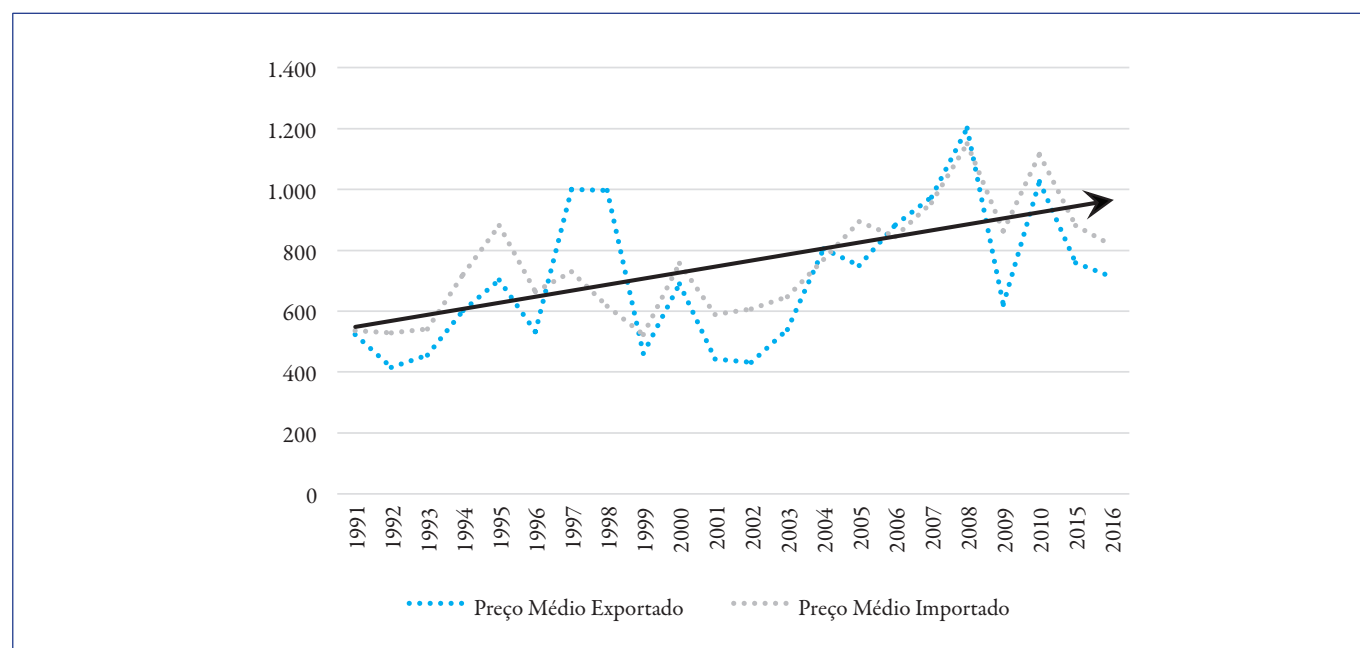
1. Entre 1992 e 2005, apesar da tarifa de 14% e das medidas *antidumping*, as importações cresceram moderadamente, subindo de US\$ 15 milhões para cerca de US\$ 90 milhões.
2. Em 2008, quando foi aplicada a primeira medida contra China e Coreia do Sul, os países responsáveis pela escalada das importações a partir de 2006 haviam sido Argentina, Colômbia e EUA.
3. Entre 2010 e 2011, as importações oriundas dos Estados Unidos saltaram de U\$ 24 milhões para U\$ 100 milhões, imediatamente após a terceira renovação dos direitos aplicados contra aquele país.
4. Em 2014, as importações oriundas da China foram nulas e as da Coreia do Sul, irrelevantes. Porém, os direitos contra estes dois países foram renovados.

5. Desde 1994, as exportações do México para o Brasil têm sido nulas ou irrelevantes. Ainda assim, os direitos contra aquele país continuaram sendo renovados.
6. Em 2016, não obstante a queda abrupta das importações a partir de 2013, e o alerta do Cade quanto aos preços de PVC praticados no mercado brasileiro, os direitos contra Estados Unidos e México foram renovados pela quarta vez!

Em suma, estes fatos revelam que, no caso de PVC, as medidas *antidumping* foram inúteis como instrumento regulador de importações, mas cumpriram um papel importante na sustentação dos preços praticados pela Braskem e Solvay no mercado doméstico, como mostrou a decisão unânime do Cade ao vetar a fusão destas firmas. Contudo, este papel foi conferido à revelia das normas da OMC. Para renovar um direito *antidumping*, é indispensável demonstrar a ameaça de dano material à indústria doméstica que seria provocada pela suspensão daquela medida. Ora, quando a firma líder da indústria doméstica se destaca por sua excepcional rentabilidade, não é possível encontrar argumentos críveis para indicar aquela ameaça.

GRÁFICO 6

BRASIL: PREÇOS MÉDIOS DE IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO DE PVC (EM US\$/T)



Fonte: Sistema Alice.

Do lado das exportações, o Gráfico 5 descreve uma tendência declinante entre 1994 e 2010, a ausência de transações entre 2011 e 2014, e uma rápida recuperação depois de 2015. Esta evolução não indica, necessariamente, que os fabricantes brasileiros de PVC sejam pouco competitivos internacionalmente, mas apenas comprova que o foco dessas firmas é o mercado doméstico. Entretanto, a principal razão para incluir dados de exportação na presente análise é a de chamar a atenção para uma anomalia adicional nas medidas *antidumping* comentadas anteriormente. Como em qualquer indústria concentrada localmente, a elasticidade da demanda no mercado doméstico é muito inferior à do mercado internacional. Logo, os preços domésticos serão sempre superiores aos preços das exportações, e as firmas que operam nesta indústria estarão permanentemente expostas ao risco de serem acusadas de praticar *dumping*.

O Gráfico 6 mostra o comportamento dos preços médios anuais das exportações e importações brasileiras de PVC entre 1991 e 2016.⁵ A tendência de longo prazo de ambas as curvas é idêntica, com as oscilações típicas de um produto petroquímico, e o preço importado foi superior ao exportado na maioria dos anos. Além disso, os preços foram crescentes ao longo do período. Neste cenário, a imposição de direitos *antidumping* é, certamente, indevida.

Acrilato de butila: a elevação dos custos dos rivais

Em setembro de 2007, a Basf S.A. solicitou ao Decom a abertura de uma investigação sobre as importações de acrilato de butila (NCM 2916.12.30) provenientes dos Estados Unidos no período 2002-2007. Este monômero acrílico, fabricado no Brasil pela peticionária desde 2001, é matéria-prima essencial para a indústria de tintas, onde operam centenas de firmas que geraram aproximadamente 20 mil empregos diretos e R\$ 10 bilhões de faturamento em 2016.⁶ Neste mercado, há vários anos, o produto mais vendido é a tinta Suvinil, que é uma das marcas ofertadas pela Basf.

Portanto, no momento da abertura da investigação, já era previsível que uma eventual aplicação de direitos *antidumping* sobre aquele insumo geraria dois tipos de

privilegio para a Basf. Por um lado, ampliaria o poder monopolista da empresa no mercado doméstico de acrilato de butila. Por outro, falsearia a competição na indústria de tintas, beneficiando os bens ofertados pela Basf, cujos custos de produção não seriam afetados pela medida *antidumping*, ao contrário das demais firmas, que passariam a enfrentar o líder de mercado em condições desiguais. Embora ambos os privilégios sejam antagônicos às normas de defesa da concorrência, que visam promover a eficiência produtiva e o bem-estar do consumidor, cabe notar que o segundo tipo de distorção viola explicitamente o Artigo 36 da Lei nº 12.529/2011, que caracteriza a elevação dos custos dos rivais como uma infração à ordem econômica.

Ignorando a lei antitruste, a Câmara de Comércio Exterior (Camex) encerrou o caso em 24 de março de 2009, aplicando direitos específicos de até US\$ 420 por tonelada, que, aos preços da época, correspondiam a uma alíquota *ad valorem* de 26% (Resolução nº.15/2009). Esta medida triplicou o nível de proteção aduaneira deste produto, que já era o mais alto do mundo, como é usual entre os bens intermediários fabricados no Brasil. A tarifa atual é de 12%, que corresponde a um custo de internação da ordem de 20% a 25%, considerando-se as despesas de frete, seguro, armazenagem alfandegada, despacho aduaneiro e demais impostos. Em dezembro de 2014, os direitos contra os Estados Unidos foram renovados por mais cinco anos (Resolução nº 120/2014). Em setembro de 2015, uma nova medida foi aplicada contra Alemanha, África do Sul e Taipé Chinês, desta vez com direitos específicos de até US\$ 650 por tonelada, ou seja, uma alíquota de 39%, aos preços vigentes naquele ano.

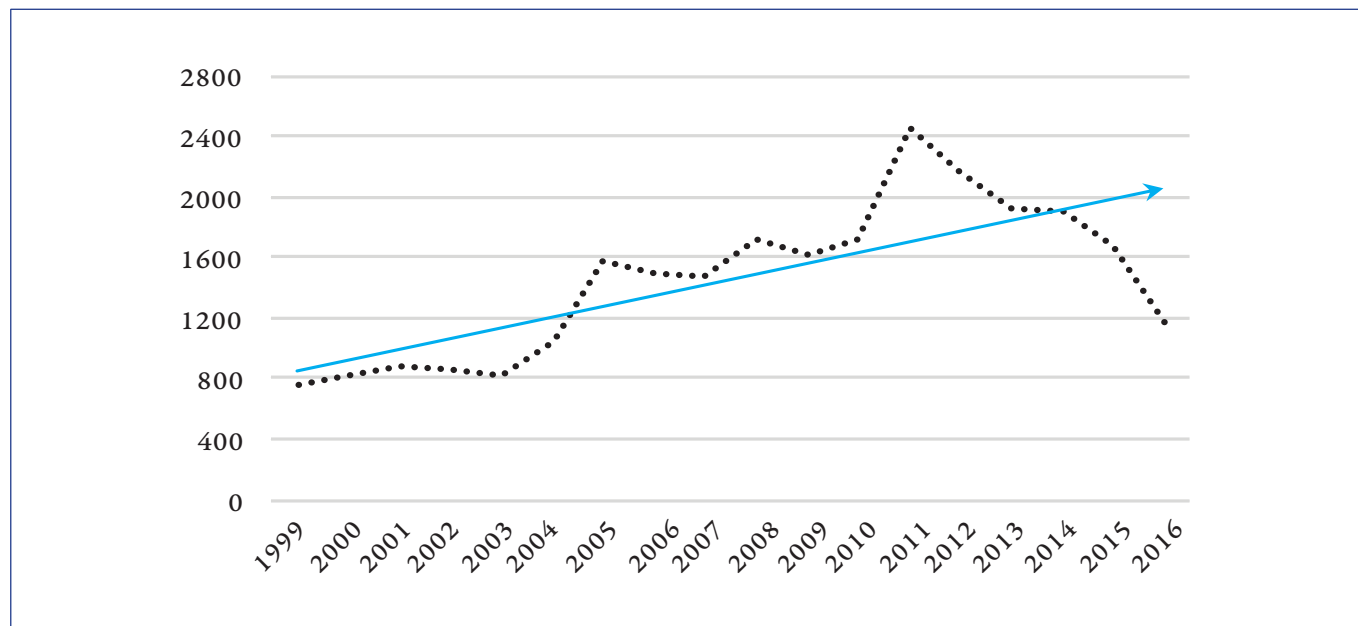
Os Gráficos 7 e 8 (página seguinte) mostram que – tal como no caso de PVC – tarifas aduaneiras e direitos *antidumping* são instrumentos inúteis para restringir importações de acrilato de butila. Servem apenas para fortalecer o poder de mercado do produtor doméstico. O Gráfico 7 descreve a trajetória dos preços anuais médios de importação de 1999 a 2016, onde é possível notar três períodos distintos. No primeiro período (1999-2005), o coeficiente de correlação entre as séries de preços e de quantidades importadas (Gráfico 8) foi -1, isto é, as duas séries evoluíram em direções diametralmente opostas. No segundo período (2005-2011), o coeficiente foi zero, indicando comportamentos totalmente díspares das duas variáveis. No

⁵ Os anos de 2011 a 2014 foram excluídos do Gráfico em virtude da ausência de exportações neste período.

⁶ Disponível em: <www.abrafati.com.br>.

GRÁFICO 7

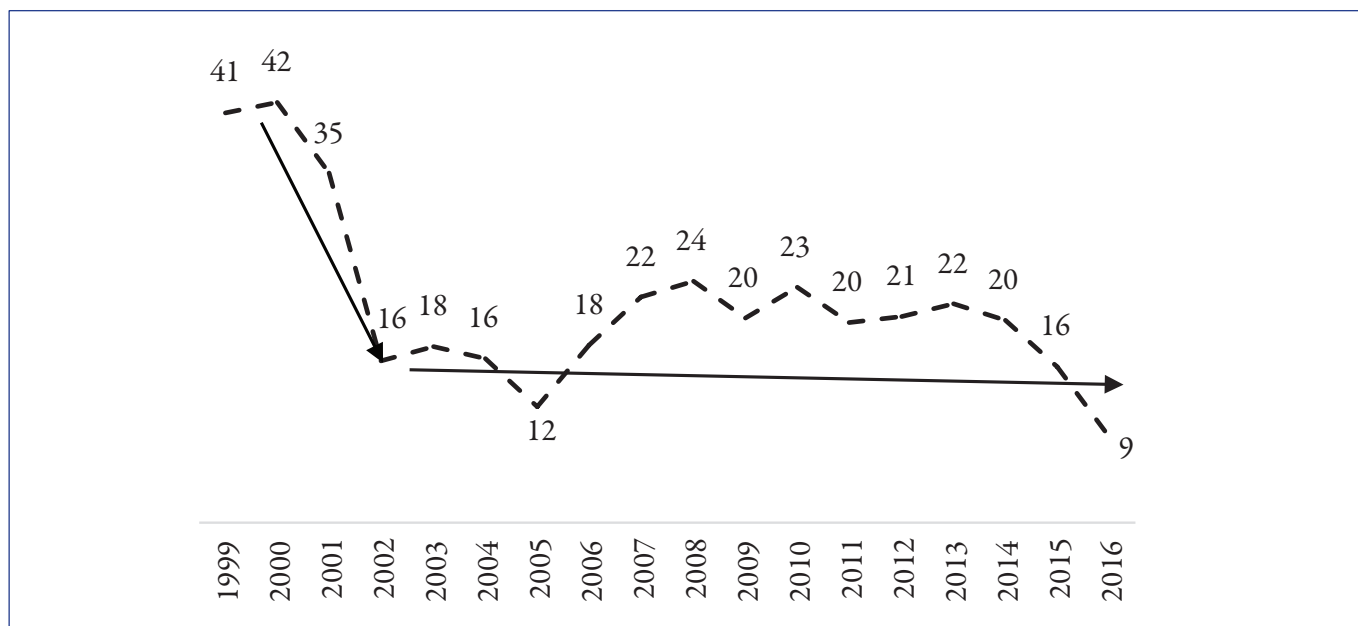
BRASIL: PREÇOS MÉDIOS ANUAIS DE IMPORTAÇÃO DE ACRILATO DE BUTILA (EM US\$/T)



Fonte: Sistema Alice.

GRÁFICO 8

BRASIL: IMPORTAÇÃO DE ACRILATO DE BUTILA (EM MIL TONELADAS)



Fonte: Sistema Alice.

terceiro período (2011-2016), o coeficiente foi 1, revelando uma correlação positiva perfeita. Para qualquer analista familiarizado com o mercado deste produto, tais evidências não são surpreendentes, posto que os preços de importação de acrilato de butila variam de

acordo com as cotações do barril de petróleo, enquanto as quantidades importadas dependem de variáveis domésticas, como o nível de atividades na construção civil, indústria automobilística, e os segmentos da indústria química que utilizam este monômero acrílico.

O Gráfico 8 fornece algumas informações adicionais que ratificam o argumento acima, e demonstram que as três medidas impostas pela Camex foram indevidas, mesmo à luz da legislação *antidumping*. Em 2002, as importações caíram abruptamente em virtude da inauguração da fábrica da Basf no ano anterior. A partir de então, a trajetória de longo prazo foi estacionária, embora volátil no médio prazo, pelas razões já indicadas. Porém, em 2009, quando a primeira medida foi aplicada contra os Estados Unidos, os preços importados haviam crescido exponencialmente entre 2003 e 2008, desqualificando qualquer alegação sobre a ocorrência de *dumping*. Em 2014, quando os direitos foram renovados, as importações haviam permanecido estagnadas desde 2009, não obstante a instabilidade dos preços. Por fim, em 2015, apesar da queda de preços e quantidades desde 2013, a terceira medida foi editada.

Tubos de plástico: a pilhagem do SUS

Em 29 de abril de 2015, através da Resolução nº 26, a Camex encerrou uma investigação com aplicação de direitos sobre as importações de tubos de plástico para coleta de sangue a vácuo oriundas da Alemanha, China, Estados Unidos e Reino Unido. Em 5 de maio, foi instaurado, de ofício, um processo de ava-

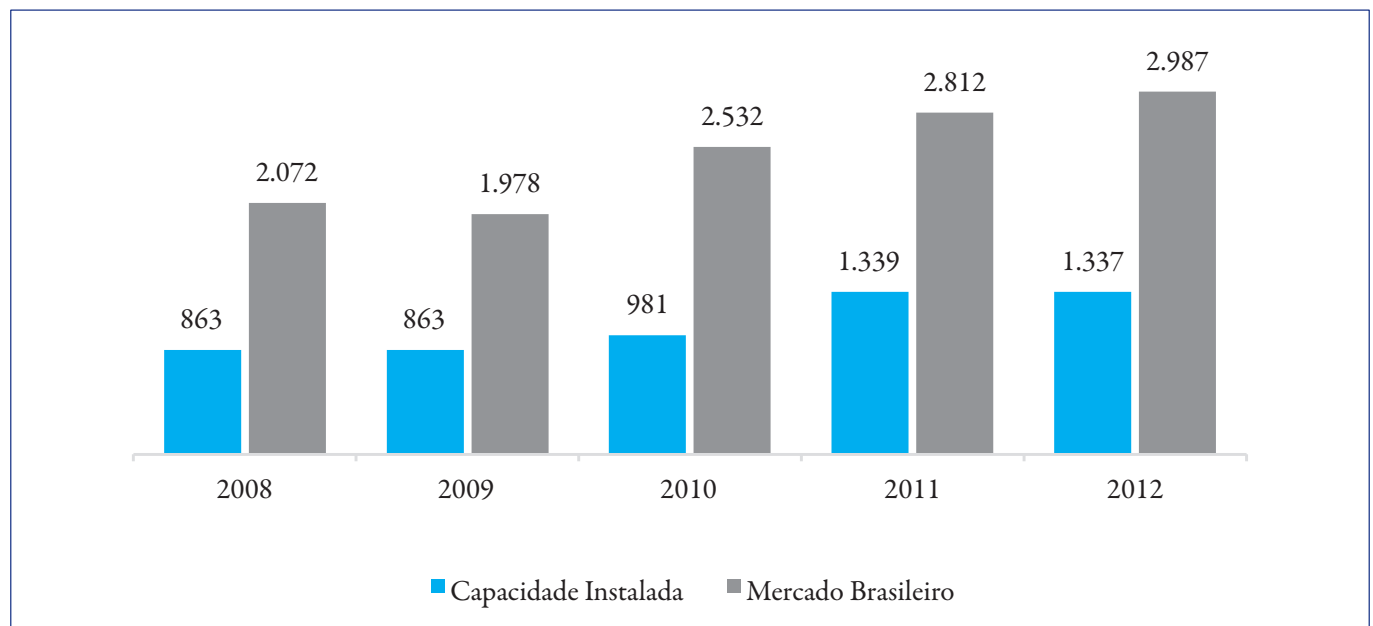
liação de interesse público relativo à medida aplicada na semana anterior. Segundo a Nota Técnica da Secretaria de Assuntos Internacionais (Sain) do Ministério da Fazenda, de 14 de maio, esta decisão foi baseada em dois motivos principais. O primeiro foi o de que as condições de concorrência na economia brasileira haviam mudado radicalmente entre dezembro de 2012, quando foi encerrado o período objeto da investigação, e abril de 2015, quando os direitos foram aplicados – devido à desvalorização cambial ocorrida neste período. O segundo motivo foi o de que, ao elevar o preço dos bens importados, a medida *antidumping* poderia gerar desabastecimento, posto que a capacidade produtiva da indústria doméstica corresponde a menos da metade do volume demandado pelo mercado brasileiro.

Embora os dois motivos apontados pela Sain teriam sido suficientes para justificar a revogação da medida *antidumping*, há outros dois igualmente relevantes:

1. Os níveis de competitividade internacional da indústria doméstica foram altos durante todo o período de avaliação do suposto dano, entre 2008 e 2012, indicando que a proteção *antidumping* já seria supérflua à luz das condições de mercado vigentes em dezembro de 2012.

GRÁFICO 9

CAPACIDADE DE PRODUÇÃO E EVOLUÇÃO DO MERCADO BRASILEIRO (EM T)



Fonte: Parecer Decom no 09/2015, p. 100-101.

2. Os principais compradores deste produto são as secretarias estaduais de saúde, que o adquirem “com recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) através de pregões eletrônicos. Como o monopolista doméstico, a Greiner Bio-One Produtos Médicos Hospitalares Ltda., é capaz de suprir apenas 45% da demanda nacional (Gráfico 9), a única função da medida *antidumping* foi a de elevar as cotações dos pregões.

Uma das fontes de competitividade da Greiner foram os investimentos executados pela firma durante o período da investigação. Entre 2008 e 2012, sua capacidade produtiva subiu de 843 para 1.337 toneladas anuais, ou seja, expandiu-se 55%, bem acima do ritmo de crescimento do mercado brasileiro, que foi de 44%. Todavia, apesar da evidente inadequação da medida e de seu impacto social perverso, a Camex decidiu manter o direito *antidumping* sobre tubos de plástico (Resolução nº 106, de 4/11/15).

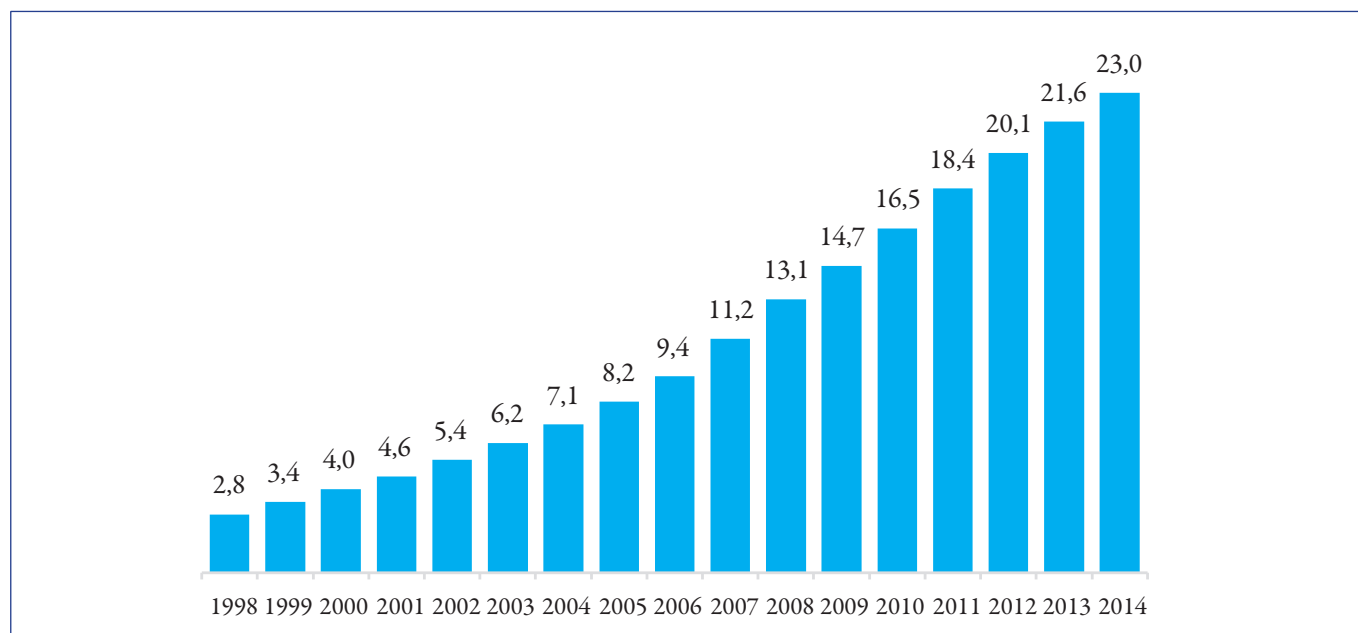
Pneus para motocicletas: protecionismo frívolo

Desde o final da década de 1990, a indústria de pneus para motocicletas tem sido beneficiada por um crescimento extraordinário do mercado consumidor no Brasil. Entre 1998 e 2014, a frota de motocicletas em circulação no país saltou de 2,8 milhões para 23 milhões, ou seja, quase 700% (Gráfico 10). Para se avaliar a magnitude desta expansão, basta lembrar que, neste período, o crescimento a preços constantes do valor da produção total da indústria de transformação foi da ordem de 30% (Rios e Tavares, 2013). Além de não ter sido afetado pela crise financeira internacional de 2008, o dinamismo do mercado de pneus para motos resistiu também às oscilações da economia doméstica. Em 2014, por exemplo, enquanto o produto interno bruto (PIB) brasileiro crescia apenas 0,1%, a demanda por pneus para motos expandiu-se cerca de 7%. Este fenômeno pode ser explicado pela combinação de dois fatores principais: i) a melhoria do perfil de distribuição de renda da população, iniciada com o Plano Real e ampliada na década seguinte; ii) a precariedade dos serviços de transporte coletivo nas principais cidades do país.

Quatro firmas produzem pneus para motos no Brasil há várias décadas. A posição dominante é ocupada atualmente pela Pirelli, multinacional italiana fundada em 1872, com uma filial brasileira desde 1929, mas que só entrou no segmento de motos em 1955. As demais firmas são nacionais. A mais antiga é a Maggion, inaugurada em 1942, seguida pela Levorin no ano seguinte e pela Rinaldi em 1969. Entretanto, a Maggion é única que opera neste ramo desde a fundação. A Levorin entrou em 1997 e a Rinaldi em 1980.

GRÁFICO 10

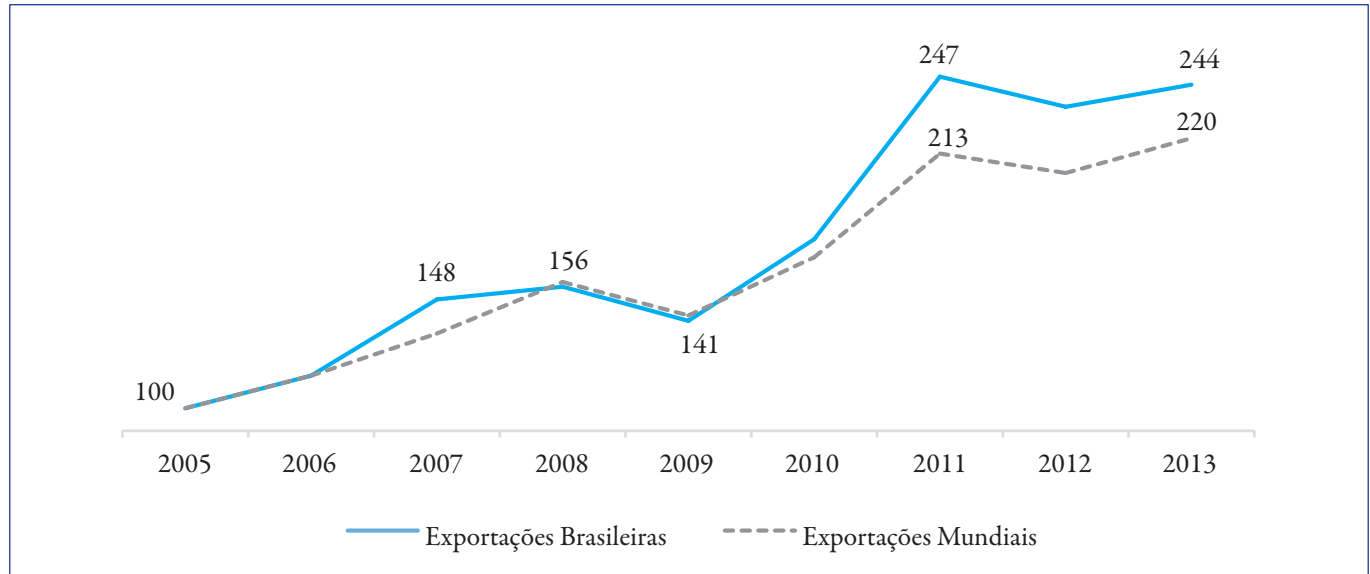
FROTA DE MOTOCICLETAS EM CIRCULAÇÃO NO BRASIL (EM MILHÕES DE UNIDADES)



Fonte: Disponível em: <www.abraciclo.com.br>.

GRÁFICO 11

ÍNDICES DE CRESCIMENTO DAS EXPORTAÇÕES DE PNEUS PARA MOTOS (2005 = 100)



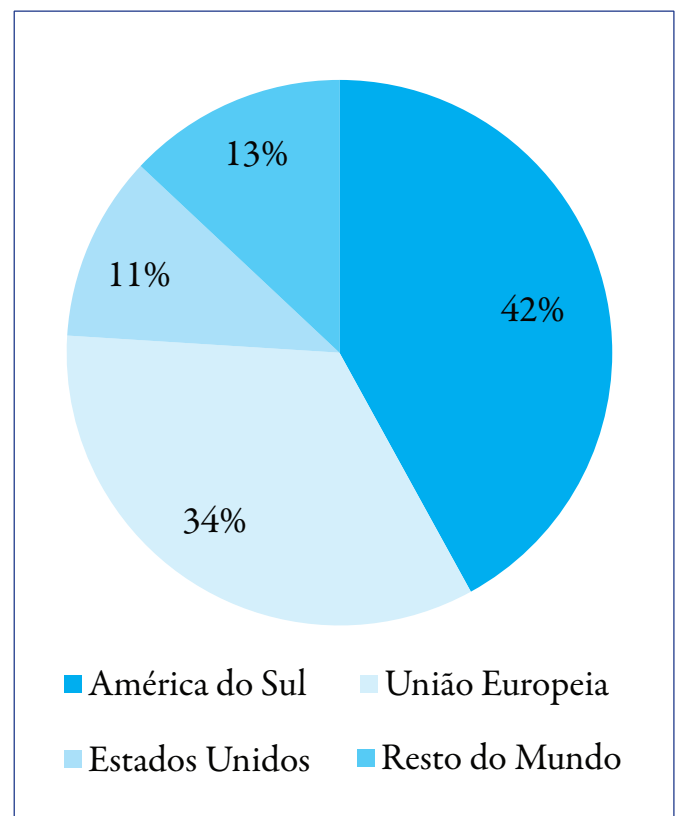
Fontes: Sistema Alice; <<http://wits.worldbank.org/wits/>>.

Durante a década passada, o crescimento acelerado do mercado brasileiro gerou economias de escala e conferiu competitividade internacional aos fabricantes de pneus para motos, beneficiando particularmente a firma líder deste oligopólio. Em consequência, o valor das exportações desta indústria quadruplicou num curto intervalo de tempo, saindo de U\$ 27,8 milhões em 1999, para U\$ 113,5 milhões em 2011. Desde 2005, o ritmo de crescimento das exportações brasileiras tem sido equivalente ou superior ao das exportações mundiais (Gráfico 11).

Há vários anos, o Brasil vem exportando regularmente para mais de 50 países, com foco prioritário na América do Sul e na Europa. Em 2013, por exemplo, 76% das vendas se concentraram nestas duas regiões, 13% nos Estados Unidos e 11% no resto do mundo (Gráfico 12). O desempenho alcançado no mercado europeu indica que a competitividade da indústria brasileira é baseada tanto em qualidade quanto em preço. Por um lado, as normas ambientais e de segurança fixadas pela Comissão Europeia foram continuamente aprimoradas nas duas últimas décadas. Por outro lado, três entre os sete maiores exportadores mundiais de pneus para motos são países europeus: Alemanha, França e Espanha. Ao conseguir destinar 34% de suas exportações àquela região, a indústria brasileira revelou-se capaz de enfrentar ambos os obstáculos.

GRÁFICO 12

BRASIL: EXPORTAÇÕES DE PNEUS PARA MOTOS POR REGIÃO (2013)



Fonte: Sistema Alice.

A despeito dos indicadores acima referidos, em dezembro de 2013, a Camex decidiu aplicar direitos *antidumping* específicos que, em termos *ad valorem*, foram de até 120%, aos preços daquele ano, sobre as importações de pneus para motos oriundas da China, Tailândia e Vietnã (Resolução nº 106/2013). Embora esta medida seja tão descabida quanto as outras três comentadas anteriormente, seus efeitos são menos graves, porque não provocam distorções em outros setores da economia. A rigor, os únicos prejudicados são os motociclistas. Trata-se, portanto, de uma ilustração do conceito de protecionismo frívolo discutido por Fajzylber (1983).

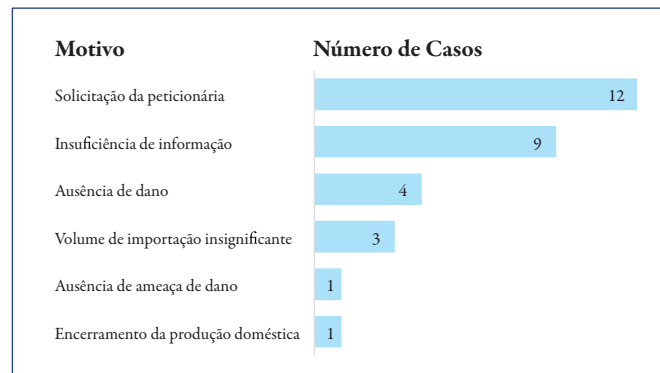
CASOS ENCERRADOS SEM APLICAÇÃO DE DIREITO

Segundo o Relatório Decom 2016 (p. 53), 61 investigações, relativas a 30 produtos,⁷ foram encerradas sem aplicação de direito *antidumping* entre 2013 e 2016. Como mostra o Gráfico 13, na maioria dos casos (21), a investigação foi encerrada a pedido da petionária ou devido à insuficiência de dados para conferir as alegações contidas na petição inicial. Somente em quatro casos, o direito não foi aplicado em virtude da ausência de dano à indústria nacional. Nos demais, as razões indicadas nas Circulares da Secretaria de Comércio Exterior (Secex), que divulgam o encerramento do caso, foram: volume de importação insignificante, ausência de ameaça de dano, e encerramento da produção doméstica.

O caso relativo ao encerramento da produção doméstica merece atenção especial. Trata-se de resina de policarbonato (NCM 3902.30.00), que recebeu proteção *antidumping* durante 14 anos, entre 1999 e 2013, além da tarifa de importação de 14%. Este caso ilustra a inutilidade destes instrumentos para promover indústrias cuja competitividade é baseada na exploração de economias de escala, atualização tecnológica e qualidade da governança corporativa, como é típico na produção de bens intermediários. Nas duas últimas décadas, diversos países passaram a estimular o desenvolvimento dessas indústrias através de dois mecanismos simultâneos: incentivos às atividades de P&D e exposição das firmas domésticas à competição internacional.

GRÁFICO 13

CASOS ENCERRADOS SEM APLICAÇÃO DE DIREITO (2013 – 2016)



Fonte: Circulares Secex (2013 a 2016).

Outro caso notável, embora não incluído no Gráfico 13, é o de borracha de estireno, cuja investigação foi concluída de forma peculiar através da Resolução Camex nº 110/2015, que anunciou duas providências no mesmo ato. Por um lado, aplicou um direito *antidumping* sobre as importações oriundas da UE. Por outro, suspendeu a medida por um ano, em razão de interesse público. Em 2016, a suspensão foi mantida (Resolução nº 96). Nenhuma das duas Resoluções indica o motivo deste recurso complexo e desnecessário, posto que as evidências atestam que a investigação deveria ter sido encerrada sem aplicação de direito.

O Gráfico 14 descreve a evolução dos preços mensais das exportações e importações de borracha de estireno de 1997 a 2014, cujo comportamento foi uniforme mesmo em épocas de grande volatilidade, como entre 2008 e 2013. De fato, quando calculamos a média simples das diferenças mensais dos preços ao longo daqueles 18 anos, o resultado é U\$ 0,0071, ou seja, virtualmente nulo. Portanto, os preços das exportações do monopolista doméstico de borracha de estireno – a Lanxess Elastômeros do Brasil S.A. – são exatamente idênticos àqueles acusados de suposto *dumping*, e a razão é simples: condutas unilaterais são inviáveis no mercado internacional deste produto, onde operam centenas de fabricantes em vários países.

⁷ As investigações são contabilizadas pelo número de países citados em cada petição.

GRÁFICO 14

BRASIL: PREÇOS PRATICADOS NO COMÉRCIO EXTERIOR DE BORRACHA DE ESTIRENO (EM US\$/KG)



Fonte: Sistema Alice.

CONCLUSÃO

As irregularidades apontadas poderiam ser evitadas se – na determinação de dano e nexos causal – o Decom aprimorasse seus procedimentos, a fim de ajustá-los às normas do parágrafo 3.4. do Acordo Antidumping da OMC, que diz o seguinte: “ao examinar o impacto das importações sobre a indústria doméstica, o governo deverá considerar todos os fatores econômicos e indicadores que possam afetar o estado daquela indústria.” Na prática, esta tarefa é idêntica àquela que o Cade executa regularmente ao tratar de questões antitruste, sobretudo em relação a quatro tópicos: i) grau de concentração da indústria; ii) natureza das barreiras à entrada; iii) estratégias de competição em vigor; e iv) poder de mercado das firmas líderes.

A análise desses aspectos é indispensável para elucidar dois pontos cruciais numa investigação *antidumping*. Em primeiro lugar, permite verificar se a diferença entre os preços domésticos e de exportação dos países citados é uma prática desleal, ou é inerente ao padrão de competição da indústria que produz o bem que está sendo investigado. Os estudos de casos da terceira seção indicam que a segunda hipótese tende a ser a mais frequente. Em segundo lugar, possibilita esclarecer se a indústria doméstica realmente necessita ser amparada, e se a medida *antidumping* seria o instrumento adequado para esta finalidade. Este esclarecimento tornaria inviável, por exemplo, a aplicação de direitos quando a indústria doméstica

possuir vantagens comparativas reveladas (como no caso de pneus para motos), ou se tratar de um duopólio onde a firma líder é excepcionalmente rentável (como no caso de PVC), ou for um monopolista cujo desempenho no mercado nacional não é afetado pelo volume de importações (como nos casos de acrilato de butila e tubos de plástico).

REFERÊNCIAS

- BAUMOL, William; PANZAR, John; WILLIG, Robert. *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*. New York: Harcourt Brace, 1982.
- BLONIGEN, Bruce; PRUSA, Thomas. Antidumping 2001. *NBER Working Paper* nº 8398. Disponível em: <www.nber.org>.
- _____. Dumping and Antidumping Duties. 2015. *NBER Working Paper* nº 21573. Disponível em: <www.nber.org>.
- DAM, Kenneth. *The GATT: Law and International Economic Organization*. The University of Chicago Press, 1970.
- Departamento de Defesa Comercial, Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, Relatório DECOM. 2016. Brasília D.F. (www.mdic.gov.br).
- FAJNZYLBER, Fernando. *La Industrialización Trunca de América Latina*. México, D.F: Editorial Nueva Imagen, 1983.
- MIRANDA, Jorge; TORRES, Raul; RUIZ, Mario. The International Use of Antidumping: 1987–1997. *Journal of World Trade*, v. 32, n. 5, 1998.
- RAMSEY, Frank. A Contribution to the Theory of Taxation. *Economic Journal*, v. 37, n. 1, p. 47-61, 1927.
- RIOS, Sandra Polónia; TAVARES, José de Araujo Jr. Desempenho Industrial e Vantagens Comparativas Reveladas. In: BACHA, Edmar; BAUMGARTEN de Bolle, Monica. (Org.). *O Futuro da Indústria no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.
- SRAFFA, Piero. *Production of Commodities by Means of Commodities*. Cambridge University Press. 1960.