

1756

TEXTO PARA DISCUSSÃO

O USO DE MEDIDAS *ANTIDUMPING* NO BRASIL, NA ÍNDIA E NA CHINA: CARACTERÍSTICAS DE REGULAÇÃO E DE PARTICIPAÇÃO DO SETOR PRIVADO

Daniel Ricardo Castelan

O USO DE MEDIDAS *ANTIDUMPING* NO BRASIL, NA ÍNDIA E NA CHINA: CARACTERÍSTICAS DE REGULAÇÃO E DE PARTICIPAÇÃO DO SETOR PRIVADO*

Daniel Ricardo Castelan**

* Este Texto para Discussão é produto do Projeto Regulação do Comércio Global da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

** Doutorando em Ciência Política pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea.

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro Wellington Moreira Franco

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta Interina
Vanessa Petrelli Corrêa

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Geová Parente Farias

**Diretora de Estudos e Relações Econômicas
e Políticas Internacionais**
Luciana Acioly da Silva

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**
Alexandre de Ávila Gomide

**Diretor de Estudos e Políticas
Macroeconômicas, Substituto**
Claudio Roberto Amitrano

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**
Francisco de Assis Costa

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais
de Inovação, Regulação e Infraestrutura**
Carlos Eduardo Fernandez da Silveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete
Fabio de Sá e Silva

**Assessor-chefe de Imprensa
e Comunicação, Substituto**
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>
URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2012

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 LITERATURA E PERSPECTIVAS TEÓRICAS	7
3 PROCESSO DECISÓRIO	9
4 PARTICIPAÇÃO DO SETOR PRIVADO: AÇÃO COLETIVA E MECANISMOS DE REPRESENTAÇÃO	13
5 MEDIDAS AD NOS BICS	17
6 DEFESA COMERCIAL E EVOLUÇÃO DAS IMPORTAÇÕES	28
7 NEGOCIAÇÕES MULTILATERAIS: RODADA DOHA	30
8 CONCLUSÕES	32
REFERÊNCIAS	34
ANEXOS	36

SINOPSE

Este artigo analisa o padrão de aplicação de medidas *antidumping* (AD) por Brasil, Índia e China entre 1995 e 2010 e examina a participação desses países nas negociações em defesa comercial da Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC). Analisa, ainda, de que maneira a hipótese do processo decisório em defesa comercial e diferentes formas de relacionamento entre governo e setor privado contribuem para explicar os diferentes resultados de investigações AD entre Brasil, Índia e China nesse período.

Palavras-chave: Política comercial, *antidumping*, OMC, comércio internacional.

ABSTRACTⁱ

This paper analysis the application of AD measures by Brazil, India and China between 1995 and 2010 and exams the participation of these countries in the trade defense negotiations at the Doha Round of World Trade Organization (WTO). The paper proposes the hypothesis that different decision making procedures and different patterns of relationship between the government and private sector in these countries partially explain the results of the AD investigations initiated by Brazil, India and China.

Keywords: Trade policy, antidumping, WTO, international trade.

i. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*
As versões em língua inglesa das sinopses (*abstracts*) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

1 INTRODUÇÃO

A partir dos anos 1990, a despeito do processo de retração do Estado na organização produtiva e da eliminação de canais de participação do empresariado nas decisões em política comercial, verificou-se em diversos países em desenvolvimento a proliferação de um instrumento de política comercial anteriormente utilizado apenas pelos países industrializados: as medidas *antidumping* (AD).

Embora haja poucas pesquisas sobre os fatores políticos que incidem sobre a implementação de defesa comercial, estudos recentes têm indicado que a universalização desse mecanismo foi resultado combinado da flexibilização das regras que restringiam seu uso até a década de 1970 e do processo generalizado de abertura comercial nos anos 1990. Contrariamente ao processo de enrijecimento das regras de proteção tarifária à indústria entre a assinatura do General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), em 1947, e à criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1994, a legislação referente à utilização de medidas AD tem se tornado mais flexível desde a criação do regime internacional de comércio, especialmente devido a pressões de países desenvolvidos durante a Rodada Tóquio (1973-1979). Atualmente, preços de importações podem ser considerados “injustos” mesmo quando são superiores ao preço no país exportador, dependendo do método de estimação, e medidas AD podem ser permitidas pela OMC ainda que as importações não sejam a principal causa do dano material à indústria concorrente (Blonigen e Prusa, 2001, p. 1 e 33).

2 LITERATURA E PERSPECTIVAS TEÓRICAS

Alguns autores têm chamado a atenção para a forte associação entre o grau de penetração das importações em certos setores industriais e a demanda do empresariado por defesa comercial (Blonigen e Prusa, 2001, p. 10). De fato, é significativo que entre países desenvolvidos a proliferação de medidas AD tenha ocorrido em períodos imediatamente posteriores à redução da proteção tarifária às indústrias, durante a década de 1970, especialmente em setores mais afetados pela abertura. Da mesma forma, a difusão de mecanismos de defesa comercial entre os países em desenvolvimento ocorreu em um período em que passavam por um processo de abertura comercial e de aumento da participação de produtos importados no consumo nacional.

No entanto, espera-se que a capacidade de ação coletiva do empresariado (Olson, 1965) seja também importante para que as demandas do setor privado sejam incorporadas à burocracia governamental. Entre a literatura econômica existe forte sustentação para a ideia de que indústrias concentradas possuem maior poder de barganha frente ao Estado (Frieden, 1991; Stigler e Evans Jr., 1955) mas devemos considerar que atributos políticos do sistema de representação de interesses podem tanto regular o acesso do setor privado ao processo decisório em política comercial quanto oferecer incentivos para a ação conjunta do empresariado.

Para analisar esse problema, alguns estudos em ciência política e sociologia têm se debruçado sobre as instituições que regulam a interação entre Estado e sociedade ou, mais especificamente, a incorporação de demandas do setor privado a políticas públicas. Tal literatura tem avaliado o grau de autonomia das decisões do Estado em relação a interesses privados (Evans, 1997; Geddes, 1996), especialmente na adoção de medidas de política comercial (Baldwin, 1989; Krueger, 1974). Esses autores ressaltam que burocracias weberianas, que possuem incentivos capazes de fazer convergir o interesse privado do burocrata com o interesse público do Estado, são menos propensas à captura por clientelas políticas. Nessa literatura, Garrett e Lange (1996) argumentam que o aumento do tamanho e produtividade do setor de bens transacionáveis, como ocorre durante o processo de industrialização, não é necessariamente acompanhado pelo aumento de sua influência política, argumento que dissocia o poder econômico do poder político dos grupos sociais, como desenvolvido por Diniz (1977) ao analisar a industrialização brasileira entre 1930 e 1945. A expansão da influência política de grupos econômicos depende de estruturas de mediação; regras de acesso ao processo decisório; número de “veto *players*”; autonomia da burocracia estatal; e sistema partidário.

A partir dessas considerações teóricas, este texto compara a utilização de medidas AD por Brasil, Índia e China (BIC). Iniciamos com uma breve apresentação do processo decisório de aplicação de defesa comercial e da participação do setor privado nas demandas por proteção para posteriormente apresentar as características das medidas AD adotadas pelos BIC. Por fim, encerramos com uma seção sobre uma participação conjunta dos BIC na Rodada Doha da OMC, importante porque as negociações em Doha poderão definir novas regras para a adoção de medidas de defesa comercial, alterando o quadro atual.

3 PROCESSO DECISÓRIO

A tabela 1 lista, a partir de dados coletados por Bown (2010), a decisão definitiva de *dumping* para os *produtos* investigados pelos BIC entre 1995 e 2010. Os dados devem ser lidos com cautela, tendo em vista o número elevado de observações indisponíveis, mas ainda assim chama a atenção que na China e na Índia o percentual de produtos com parecer negativo de *dumping*, respectivamente 0% e 2%, seja muito inferior aos 16% do Brasil. As investigações finalizadas por iniciativa do governo também são bastante superiores no Brasil (7%) do que na China (2%) ou Índia (2%).

TABELA 1
Percentual de produtos com decisão definitiva de *dumping* (1995-2010)

Decisão definitiva de <i>dumping</i>	Não BIC		Brasil		Petitionário		Índia		Total	
	Número	Porcentagem	Número	Porcentagem	Número	Porcentagem	Número	Porcentagem	Número	Porcentagem
Afirmativo	11.428	76%	205	56%	272	76%	905	65%	12.810	75%
Negativo	387	3%	57	16%	0	0%	28	2%	472	3%
Parcial	166	1%	0	0%	0	0%	33	2%	199	1%
Finalizado pelo governo	350	2%	26	7%	6	2%	24	2%	406	2%
Retirado pela empresa	453	3%	13	4%	3	1%	17	1%	486	3%
Dados indisponíveis	2.211	15%	63	17%	76	21%	387	28%	2.737	16%
Total	14.995	100%	364	100%	357	100%	1.394	100%	17.110	100%

Fonte: Bown (2010). Elaboração do autor.

Embora a demanda por proteção, expressa no número de petições para a abertura de investigações AD, esteja fortemente associada ao crescimento das importações, não se pode afirmar com tanta convicção que exista uma relação automática entre demanda por proteção e decisões afirmativas de *dumping*. Isso porque, tendo em vista que diferentes Estados e governos mantêm uma relação distinta com os grupos econômicos, em alguns países medidas AD são utilizadas como alternativas à proteção comercial, especialmente com a tendência recente de queda nas tarifas.

Na Índia é atribuição do governo central conduzir investigações AD sempre que um produto importado estiver sendo vendido no país abaixo do seu valor normal. Uma vez encontradas evidências de *dumping* e dano à indústria doméstica, cabe ao Ministério da Indústria e Comércio decidir se serão adotadas medidas AD.¹ A investigação deve ter

1. A legislação *antidumping* da Índia encontra-se nas seções 9A, 9B e 9C do Customs Tariff Act, de 1975, emendado em 1995, e nas Regras publicadas pela Customs Tariff (Identification, Assessment and Collection of Anti-dumping Duty on Dumped Articles and Determination of Injury). A legislação foi notificada à OMC nos documentos identificados como G/ADP/N/1/IND.

início mediante petição da indústria doméstica,² muito embora o governo possa abrir investigação caso tenha evidências suficientes de que um produto está sendo vendido no país abaixo do valor normal. As evidências geralmente são apresentadas pela autoridade responsável pela arrecadação fiscal.

A investigação é então delegada a um membro do governo cujo nível hierárquico deve ser, pelo menos, de “secretário-adjunto”, que se encarrega de determinar o valor normal, margem de *dumping* e dano das importações, além de recomendar ou não a implementação de tarifas ou sua renovação. Atualmente as investigações são atribuição do Ministério da Indústria e Comércio. A investigação deve ser imediatamente suspensa caso não se encontre evidência suficiente de *dumping* ou dano; quando os peticionários assim o requererem; quando a margem de *dumping* for inferior a 2% (*de minimis*), o volume importado com *dumping* inferior a 3% das importações similares, ou o dano irrisório. No entanto, na Índia tem sido muito pouco comum a suspensão das investigações por iniciativa do governo ou por falta de evidências de *dumping*.

As determinações devem posteriormente ser notificadas ao Parlamento que, no entanto, não tem poder para vetar a decisão. Qualquer contestação às medidas adotadas deve ser apresentada em tribunal de apelação específico,³ formado por especialistas em legislação e tarifas; assim como na China, a decisão sobre adoção das medidas é centralizada no Ministério da Indústria e Comércio.⁴

Na China, a regulamentação em política comercial é prerrogativa do Congresso Nacional Popular – National People’s Congress (NPC) –, responsável também pela eleição do presidente e do vice-presidente do país, que não podem reeleger-se para mais de dois mandatos de cinco anos. O Congresso reúne-se anualmente, mas entre os encontros algumas decisões são tomadas por um comitê permanente. O Partido Comunista sempre teve maioria no NPC.⁵

2. Artigo 5º.1 da Notificação nº 2/1995-N.T.Customs.

3. Customs, Excise and Gold (Control) Appellate Tribunal, constituído pela seção 129 do Customs Act de 1962.

4. O Artigo 5º da Regulação 1/1995-N.T.Customs prevê que, em casos de circunvenção, as medidas serão aplicáveis também às importações realizadas indiretamente do país de origem, por meio de algum intermediário. Documento notificado à OMC através do documento nº G/SCM/N/1/IND/1.

5. O NPC é composto de deputados das províncias, regiões autônomas, municípios, regiões administrativas e Forças Armadas. Tem no máximo 3 mil deputados. As informações sobre o sistema político chinês foram retiradas da notificação à OMC, Notifications of Laws and Regulations Under Article 18.5 of the Agreement: People’s Republic of China, disponível no documento nº G/ADP/N/1/CHN/2/Suppl.3.

Cabe ao presidente – chefe do Poder Executivo – indicar o premiê, vice-premiê, os conselheiros de Estado e os ministros que, mediante a aprovação do NPC, passam a compor o Conselho de Estado, também escolhido para um mandato de cinco anos. O Conselho, por sua vez, adota regulamentações, define o orçamento, estabelece planos de desenvolvimento e distribui atribuições entre os níveis de governo. O Conselho deve reportar-se ao Congresso, mas possui ampla liberdade para a definição de regras em política comercial.

As investigações AD, por sua vez, são delegadas ao Ministério da Indústria e Comércio, que em casos de produtos agrícolas tem a colaboração do Ministério da Agricultura. Para que a investigação seja iniciada, a petição deve ter apoio da indústria doméstica, considerada como os produtores que representam mais de 50% dos similares nacionais. Uma investigação não deve ser iniciada sem o apoio de menos de 25% da indústria doméstica. Nesse particular, a legislação chinesa alinha-se ao Acordo *Antidumping* da OMC. Entretanto, o Ministério da Indústria e Comércio pode iniciar uma investigação mesmo sem a apresentação de petição pela indústria interessada, assim como ocorre no Brasil e na Índia. A investigação pode durar até doze meses, prorrogáveis por mais seis meses, e a decisão de aplicar a medida cabe ao próprio ministério. Devido à centralização das prerrogativas de iniciativa e adoção de medidas AD no Ministério do Comércio, na China esse instrumento pode, com maior facilidade, alinhar-se às diretrizes gerais de política comercial do que no Brasil, onde a decisão sobre defesa comercial ocorre em órgão colegiado.

A legislação chinesa prevê também que o governo pode adotar medidas de retaliação contra países que usem medidas AD contra a China de maneira discriminatória, provavelmente para desencorajar o grande número de investigações contra o país.⁶

No Brasil a decisão sobre a aplicação das medidas de defesa comercial é tomada pela Câmara de Comércio Exterior (Camex), órgão colegiado cujo conselho é integrado pelos ministros da Casa Civil da Presidência da República; Relações Exteriores; Fazenda; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Planejamento, Orçamento e Gestão; Desenvolvimento Agrário; sob a presidência do Ministério do Desenvolvimento,

6. OMC, Notifications of Laws and Regulations Under Article 18.5 of the Agreement: People's Republic of China. Documento nº G/ADP/N/1/CHN/2/Suppl.3.

Indústria e Comércio (MDIC).⁷ A participação de mais de um ministério nas decisões sobre *antidumping* no Brasil garante representação a diferentes interesses da sociedade, mas pode fazer com que as decisões sobre *antidumping* incorporem outros objetivos que não estritamente o combate à diferenciação de preços prejudicial à indústria.

Até 2003 a aplicação dependia da anuência dos ministérios da Indústria, Comércio e Turismo e da Fazenda, cujos pareceres levavam em conta o efeito da medida sobre o interesse nacional, que durante grande parte dos anos 1990 foi interpretado como o controle de preços. Naquele momento as instituições de política econômica espelhavam um desenho formulado para o sucesso dos planos de estabilização e abertura, que paulatinamente foi sendo repensado na medida em que o Banco Central fortaleceu sua autonomia na manutenção das metas de inflação. O processo decisório sobre *antidumping*, definido em 1995 e reformado em 2003, reflete em alguns pontos essa prioridade.⁸

Nesse quesito, o Brasil diferencia-se dos demais BIC. Em primeiro lugar, a decisão de combater a diferenciação de preços é delegada a um conselho composto por sete ministérios. O maior número de atores com direito a veto e a consideração de objetivos outros que não o estrito combate à diferenciação de preços podem levar a uma utilização mais moderada desse instrumento no Brasil. Na Índia e na China, o processo de investigação e aplicação de medidas AD é mais centralizado em poucas burocracias. Esse arranjo institucional possibilita que medidas AD sejam de fato aplicadas para combater o *dumping*, mas também facilita sua utilização para o controle de importações cujos valores, dependendo do método de estimação, poderiam ser considerados “normais”.

No entanto, a participação dos BIC na OMC tem levado à homogeneização das regras sobre medidas AD. Esse resultado é muito maior do que se supunha no início da pesquisa. Hoje os conceitos de valor normal, *dumping* e indústria doméstica devem ser definidos conforme o Acordo *Antidumping*, do qual ambos são signatários. Existe margem para diferenciação nos métodos de amostragem para se estimar tais conceitos e na decisão política de implementar ou não medidas AD.

7. Decreto nº 4.732, de 10 de junho de 2003.

8. Decreto nº 1.602, de 23 de agosto de 1995.

4 PARTICIPAÇÃO DO SETOR PRIVADO: AÇÃO COLETIVA E MECANISMOS DE REPRESENTAÇÃO

Nesta seção, analisamos os signatários das investigações AD no Brasil, na Índia e na China a partir de dados coletados por Bown (2010) e hospedados no Banco Mundial.

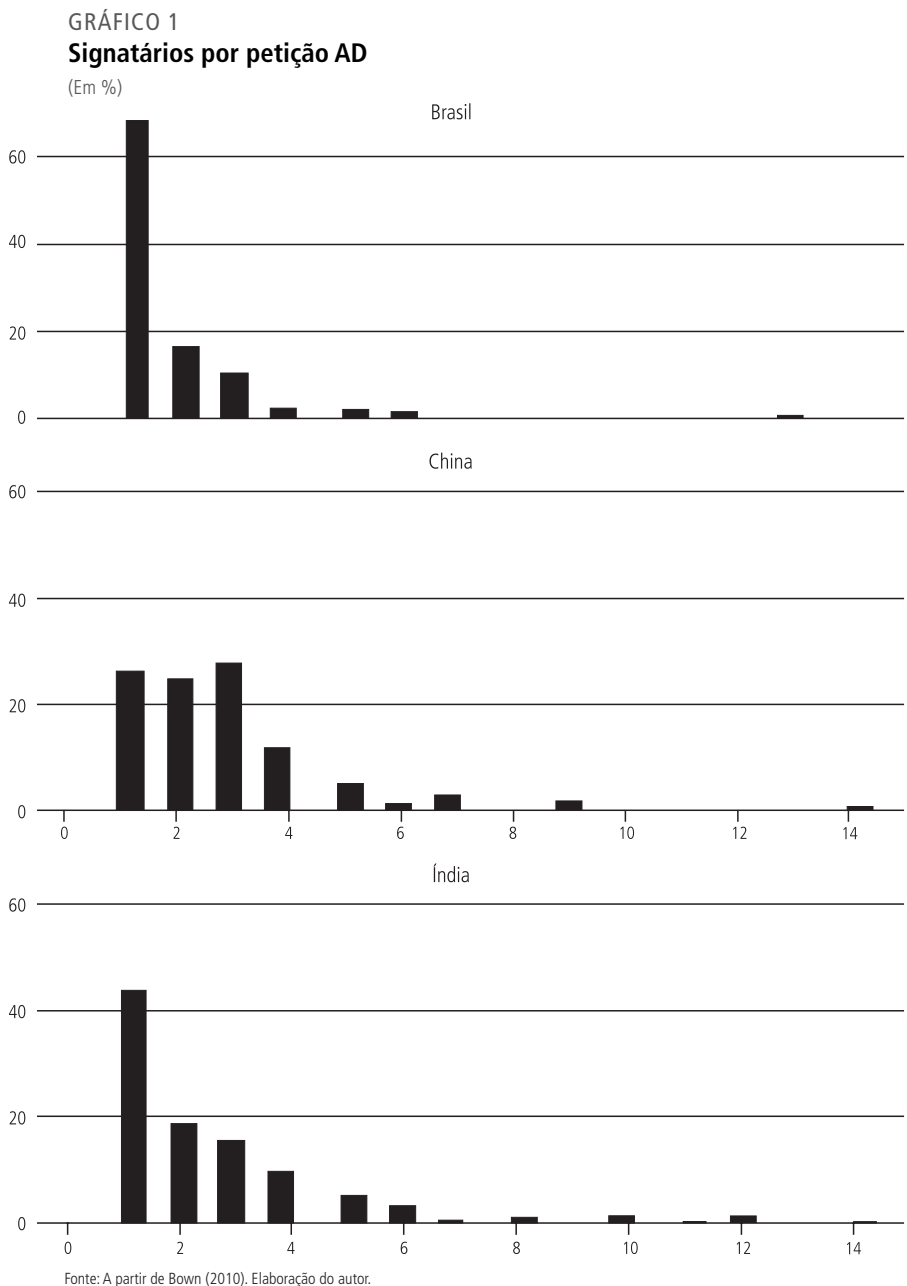
Duas importantes informações podem ser extraídas dessa análise: em primeiro lugar, o número de peticionários para cada investigação, que pode ser um indicador tanto da capacidade de ação coletiva do empresariado quanto da concentração do mercado protegido por medidas AD. Em segundo lugar, a análise dos dados de Bown permite identificar a natureza jurídica dos demandantes por proteção – se empresas, institutos ou associações de classe. Essa informação é de fundamental importância porque indica o papel que instituições de representação de interesses têm na superação de problemas de ação coletiva da classe empresarial e na solicitação de defesa comercial nos BIC.

Olson (1965) considera que grupos pequenos, nos quais os benefícios do provimento do bem coletivo estão concentrados em poucos atores, tendem a superar mais facilmente os dilemas da cooperação. Por outro lado, a proteção comercial a setores dominados por poucas empresas pode acentuar a concentração de mercado, criando barreiras à entrada de novos produtores e distanciando a economia do ideal competitivo. Se a proteção é concedida a bens intermediários pode, inclusive, minar a competitividade de outros setores da economia, pela elevação do custo das importações.

O Brasil é, entre os BIC, o país com o menor número de signatários por petição submetida ao governo. Em 94,6% dos casos a petição foi endossada por menos que quatro signatários, sendo que 68,2% foram submetidos por uma única entidade.⁹ Na Índia, 77,2% dos casos são assinados por menos de quatro signatários, sendo que 43,7% são apresentados por um único peticionário, enquanto na China 77,8% dos pedidos

9. Aqui se considera um “caso” uma investigação contra um país. Assim, se em uma mesma petição os signatários pediram a investigação de bens originários de dez países, consideramos dez casos. Petições que não chegaram a iniciar uma investigação não são consideradas para nenhum dos países.

são feitos por menos de quatro signatários, embora em apenas 25,9% o pedido tenha sido feito por um único signatário (gráfico 1 e tabela A.1 do anexo).¹⁰



10. Os percentuais desconsideram as observações para as quais não havia informações. A tabela A.1 do anexo lista o número de casos omissos.

O pequeno número de signatários por petição no Brasil pode refletir, em primeiro lugar, uma elevada concentração de mercado nos setores que solicitam defesa comercial. Nessa situação, a concessão de defesa comercial pelo governo pode acentuar uma estrutura pouco competitiva, com efeito negativo sobre os preços. É provável que o pequeno número de determinações afirmativas de dano e *dumping* característico do Brasil ocorra porque o número de peticionários foi insuficiente para representar a indústria doméstica, responsável pela produção de mais de 50% dos similares nacionais, uma das exigências para a comprovação de dano à indústria.

Em segundo lugar, esses números podem indicar que, no Brasil, as pequenas empresas têm dificuldade de se organizar em busca de defesa comercial, já que apenas grupos com grande fatia do mercado cumprem os requisitos necessários para iniciar uma investigação.

Por fim, um terceiro fator que explica o menor número de peticionários no Brasil é a maior participação de associações de classe ou sindicatos patronais, que representam mais de uma empresa na petição. De fato, existe no Brasil uma participação maior de associações, sindicatos ou institutos entre os peticionários (13,8%) do que na Índia (7,19%) ou na China (2,12%). É interessante notar o quão baixo é esse valor na China, que não tem um sistema de intermediação de interesses como o brasileiro (tabela 2).

TABELA 2
Natureza do peticionário entre os demandantes de AD

Signatário	País			Total
	Brasil	China	Índia	
Empresa	307	507	1.420	2.234
	79,95%	97,88%	92,81%	91,86%
Associação	29	11	110	150
	7,55%	2,12%	7,19%	6,17%
Sindicato	20	0	0	20
	5,21%	0,00%	0,00%	0,82%
Institutos	4	0	0	4
	1,04%	0,00%	0,00%	0,16%
Dados indisponíveis	24	0	0	24
	6,25%	0,00%	0,00%	0,99%
Total	384	518	1.530	2.432
	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Bown (2010). Elaboração do autor.

Além disso, é importante ressaltar que no Brasil as associações de representação de interesses tiveram uma participação levemente superior nas demandas do que os sindicatos patronais vinculados à estrutura corporativa do Estado – tanto os de terceiro grau, como a Confederação Nacional da Indústria (CNI), quanto os de segundo grau, como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e a Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan), para citar os mais importantes. No setor industrial, nenhuma das solicitações foi encabeçada por sindicatos de segundo e terceiro níveis, que provavelmente têm dificuldade de compatibilizar demandas de setores que competem com importações e categorias que as incorporam no processo produtivo.

Frieden e Rogowski (1996), ao estudarem o impacto da abertura comercial sobre coalizões políticas domésticas, sustentaram que a liberalização econômica tenderia a dificultar a articulação de interesses entre setores importadores e setores que competem com as importações. No cenário previsto pelos autores é de se esperar que organizações transeitoriais como a CNI e a FIESP tenham dificuldade de articular interesses contraditórios em defesa comercial, mesmo quando a indústria se depara com práticas injustas em mercados estrangeiros. Para setores econômicos geograficamente dispersos em diferentes estados da federação o problema torna-se ainda mais grave, uma vez que sindicatos e associações regionais são insuficientes para coordenarem a ação de 50% da indústria doméstica.

Diante desse quadro, uma política governamental de incentivo à defesa comercial no Brasil terá dificuldade de ser implementada pelas instituições de representação como FIESP, Firjan e CNI, que devem representar diferentes categorias a um só tempo.

Atualmente, a legislação brasileira prevê que a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), a CNI, a Confederação Nacional do Comércio (CNC) e a Associação de Comércio Exterior Brasileiro (AEB) sejam informadas do parecer sobre *dumping* e dano para que possam manifestar-se a respeito.¹¹ Essa coordenação poderia ser revista caso se adotasse uma política mais ativa de defesa comercial, através de associações desvinculadas do aparelho corporativo tradicional de representação de interesses.

11. Artigo 33 do Decreto nº 1.602, de 23 de agosto de 1995.

5 MEDIDAS AD NOS BIC¹²

5.1 TOTAIS E DISTRIBUIÇÃO SETORIAL

Nesta seção, apresentamos como tem sido a utilização de medidas AD pelos BIC desde a criação da OMC. Os dados foram coletados por Bown (2010) e encontram-se hospedados no Banco Mundial. Tendo em vista que a metodologia de coleta é distinta dos dados da OMC, existem pequenas discrepâncias entre o número de investigações publicadas pelas duas fontes.

Ainda assim, optamos por essa fonte de informações porque apresenta medidas AD a um nível de agregação indisponível na OMC e permite a análise do número de *produtos investigados* por cada país, em vez do *número de investigações* iniciadas pelos países.¹³ Essa informação foi importante porque alguns países, embora tenham iniciado relativamente poucas investigações em cada caso, analisam a importação de diversos produtos, o que tem impacto sobre o número de bens atingidos pelas medidas AD e sobre o volume e valor das importações afetadas pelas investigações. Por isso, a apresentação desse conjunto de dados contribui para o importante esforço feito por outros autores em descrever e explicar o padrão de utilização de medidas AD pelo Brasil, como os trabalhos de Kume e Piani (2005), e pela Índia, China e Brasil, como o trabalho de Thorstensen (2011).

A Índia investigou 1.394 produtos entre 1995 e 2010, enquanto Brasil e China iniciaram a investigação de 364 e 357 produtos. É notório que Estados Unidos, Canadá e União Europeia (UE) tenham sido responsáveis pela análise de *dumping* em mais de 60% dos produtos investigados no período (tabela 3). Os Estados Unidos, sozinhos, investigaram quase três vezes mais produtos do que os BIC juntos.

12. Os resultados parciais da pesquisa apresentada nesta seção foram publicados no artigo *Antidumping: Brasil, Índia e China*, de minha autoria, no *Boletim de Economia e Política Internacional*, n. 9, p. 69-88, jan./mar. 2012 do Ipea.

13. Assim, se a partir de uma única petição foram investigados dois produtos originários de cinco países, na base de dados de Bown, o número de investigações é igual a cinco e o número de produtos investigados, dez. A OMC contabilizaria como uma única investigação, o que omite o número de linhas tarifárias afetadas pela medida. Todos os produtos notificados pelo Brasil estão detalhados a 8 dígitos, enquanto para a China 60% dos bens estão descritos a 6 dígitos e 40% a 8 dígitos, e para Índia, 47% a 6 dígitos, 46% a 8 dígitos e o restante a 4 dígitos.

TABELA 3
Produtos submetidos a investigações AD (1995-2010)

Peticionário	Frequência			Peticionário	Frequência		
	Absoluta	%	% cumulativo		Absoluta	%	% cumulativo
Estados Unidos	5.864	34,27	34,27	Nova Zelândia	214	1,25	96,47
Canadá	3.045	17,8	52,07	Colômbia	149	0,87	97,34
UE	1.685	9,85	61,92	Venezuela	86	0,5	97,84
Índia	1.394	8,15	70,06	Israel	84	0,49	98,33
Argentina	815	4,76	74,83	Taiwan	81	0,47	98,81
Turquia	737	4,31	79,14	Malásia	59	0,34	99,15
Brasil	364	2,13	81,26	Filipinas	44	0,26	99,41
China	357	2,09	83,35	Chile	34	0,2	99,61
Peru	342	2	85,35	Trinidad e Tobago	18	0,11	99,71
Austrália	328	1,92	87,26	Jamaica	15	0,09	99,80
África do Sul	324	1,89	89,16	Uruguai	12	0,07	99,87
Coreia do Sul	282	1,65	90,81	Costa Rica	10	0,06	99,93
Tailândia	276	1,61	92,42	Japão	6	0,04	99,96
Paquistão	251	1,47	93,89	Equador	4	0,02	99,99
Indonésia	228	1,33	95,22	Paraguai	2	0,01	100

Fonte: Bown (2010). Elaboração do autor.

A distribuição por capítulo do sistema harmonizado distingue os BIC entre si e dos demais membros da OMC. Para os não BIC, ferro, aço ou derivados representam 68% dos produtos investigados.

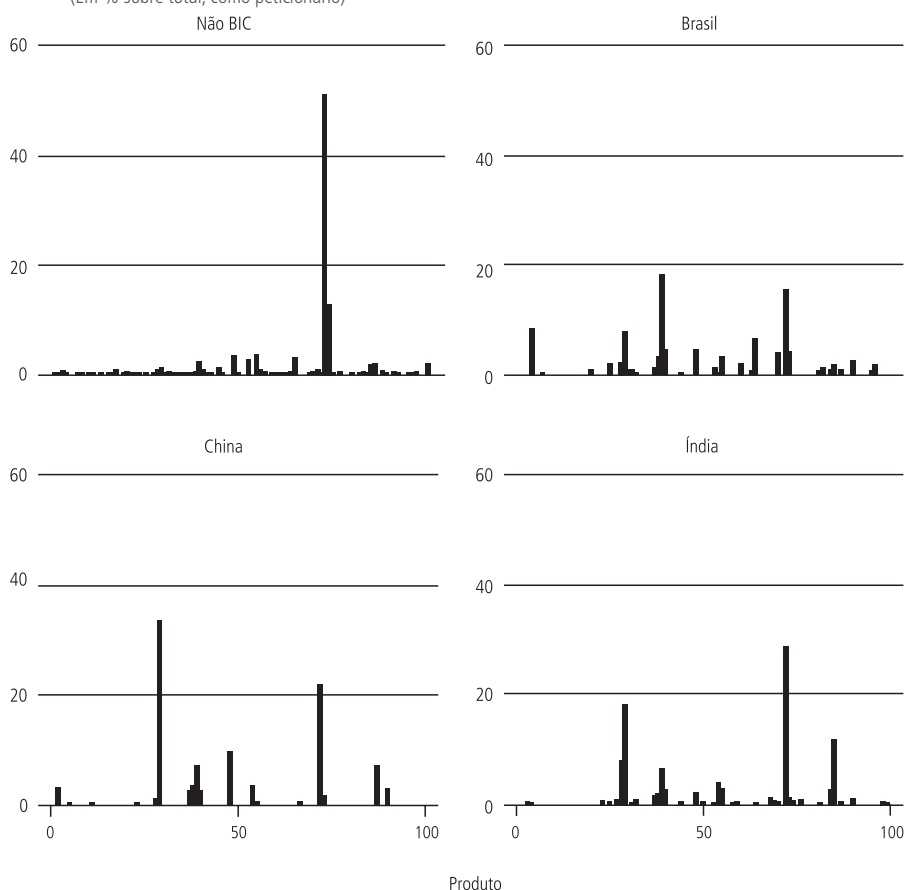
Na China, 33% dos produtos investigados são químicos orgânicos, enquanto ferro e aço respondem por 22%. A Índia, embora com investigações menos concentradas do que a China, direciona as investigações AD para ferro e aço (28%), químicos orgânicos (18%) e equipamentos elétricos (12%). No Brasil, a distribuição de AD está menos concentrada do que nos demais, sendo que 18% dos produtos investigados são produtos plásticos e 15% são aço e ferro (gráfico 2 e tabela A.2 do anexo).

A distribuição mostra que os BIC não se diferenciam do restante do mundo no que se refere ao grande número de investigações incidentes sobre a importação de ferro e aço, embora utilizem AD para diversificar a produção industrial ou proteger um parque já instalado, principalmente quando observamos as investigações de químicos orgânicos pela China e pela Índia, equipamentos elétricos pela Índia, e produtos plásticos pelo Brasil. Quando os BIC são analisados como alvo de investigações, naturalmente exportações de ferro e aço se destacam como objeto de AD por outros países.

GRÁFICO 2

Produtos investigados, por capítulo do Sistema harmonizado (1995-2010)

(Em % sobre total, como peticionário)



Fonte: A partir de Bown (2010). Elaboração do autor.

Finger (1981), ao estudar a adoção de medidas AD nos Estados Unidos entre 1975 e 1979, encontrou forte associação entre investigações em defesa comercial e penetração de importações. Outras variáveis, como crescimento das importações, tarifa nominal e grau de concentração da indústria não apresentaram resultados estatisticamente significativos. Os resultados de Finger foram aplicados em outros países, no nível de agregação setorial, com efeitos semelhantes (Blonigen e Prusa, 2001). A hipótese do autor sugere que medidas AD são utilizadas como alternativa às tarifas de importação, especialmente em países que passaram por programas de liberalização rápida e acentuada.

Esse argumento se comprova nos setores dos BIC com maior recorrência de investigações AD, que também presenciaram um crescimento significativo das

importações em um curto período de tempo. No entanto, é importante ressaltar que o crescimento das importações nos BIC não foi da mesma magnitude e tampouco decorrente das mesmas políticas governamentais.

Na China e na Índia, o aumento das investigações AD acompanhou a redução na proteção tarifária, devido tanto ao programa de abertura gradual da Índia quanto à acessão da China na OMC. Isso contribuiu para que parte significativa das investigações se concentrasse nos últimos dez anos. No Brasil, por sua vez, os principais produtos investigados foram sujeitos a reduções tarifárias entre 1994 e 1996, pelo cronograma que levou à construção da União Aduaneira do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Por isso, os produtos investigados estão mais dispersos ao longo dos anos, com um número importante de investigações entre 1998 e 1999.

Na China, o setor de químicos orgânicos, que teve 119 produtos investigados entre 1995 e 2010, sofreu uma redução tarifária significativa após a incorporação à OMC em 2001. A tarifa Most Favoured Nation (MFN) aplicada média nesse capítulo saiu de 10,36% em 1996 para atingir 5,65% em 2008, acompanhada pela redução no desvio-padrão e pela consolidação de todos os produtos desse capítulo, o que contribuiu para reduzir o espaço do governo para a implementação de políticas de incentivo à indústria.¹⁴

A redução do espaço para a adoção de tarifas a partir de 2001 foi acompanhada por um aumento das importações e das medidas de defesa comercial. O valor importado dentro desse capítulo saltou de 3,1 bilhões em 2001 para 48 bilhões em 2010. Atualmente, os principais fornecedores do produto, Coreia do Sul (24,17%), Taiwan (17,86%) e Japão (15,92%), são exatamente os países mais sujeitos a medidas AD.

Ao que tudo indica, o governo não tem dado preferência a esse setor na determinação de *dumping* e dano.

14. Dados tarifários e de importação para os três países foram fundamentados na base de dados Trade Analysis Information System (Trains), organizada pela United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) e disponibilizada através da plataforma World Integrated Trade Solution (Wits) do Banco Mundial. Disponível em: <<http://wits.worldbank.org>>. Acesso em: set. 2011.

Na Índia, por sua vez, o setor de ferro e aço liderou as investigações AD, com 398 produtos. Atualmente, a tarifa MFN aplicada média no setor é de 5%. No entanto, o grande número de pedidos de defesa comercial reflete a liberalização resultante dos acordos da Rodada Uruguai e de iniciativas unilaterais de abertura, já que as tarifas nesse setor saíram de um patamar de 38% em 2003 para alcançarem 6% em 2006 – uma redução de mais de 30 pontos percentuais (p.p.) em apenas três anos. As importações reagiram à liberalização, saindo de cerca de US\$ 1 bilhão em 2002 para US\$ 10 bilhões em 2008, e medidas de defesa comercial vieram a reboque. Mas a despeito da queda na tarifa aplicada ao setor, hoje ainda existe amplo espaço para a elevação da proteção tarifária, já que cerca de 10% dos itens desse capítulo não estão incluídos na lista de concessões e que a tarifa consolidada na OMC é de 39,9%, muito acima dos 5% praticados atualmente.

A proteção tarifária a químicos orgânicos na Índia também passou por uma queda significativa recentemente, embora com reduções mais graduais do que as implementadas em ferro e aço. A tarifa MFN aplicada saiu de 33,3% em 2001, atingiu 11,42% em 2003, e chegou em 7% em 2008, acompanhada pela queda na dispersão dos itens desse capítulo. As importações elevaram-se no mesmo ritmo, saindo de 1,8 bilhão em 2001 para atingirem 8,9 bilhões em 2009, ainda que o país tenha mantido uma margem grande para elevar a tarifa aplicada, já que consolidou as tarifas do setor em 40,4%.

Nesse ponto a proteção tarifária concedida pela Índia tanto a químicos orgânicos como a ferro e aço é bastante diferente da China. A Índia possui amplo espaço para a elevação das tarifas MFN aplicadas como forma de proteção, mas ainda assim lidera a utilização de defesa comercial entre os BIC. Essa evidência torna plausível a hipótese de que na Índia a adoção de defesa comercial se explica pela demanda crescente do empresariado por proteção, em resposta ao programa de liberalização comercial gradualmente implementado pelo país. A escalada na adoção de medidas de defesa comercial acompanhou a elevação das importações. A reação do governo, ao que parece, não foi guiada pelo objetivo de desenvolver essa indústria, uma vez que o percentual de investigações nesses principais setores com determinação positiva de *dumping* não difere dos demais.

Por sua vez, é possível que na China medidas de defesa comercial sejam utilizadas como substitutas para a proteção tarifária, uma vez que o espaço político para a

elevação das tarifas foi muito reduzido no processo de adesão à OMC. Três evidências fortalecem essa hipótese. Em primeiro lugar, quase todos os produtos investigados no país terminaram com parecer afirmativo de *dumping* (97%). Para os setores mais investigados – químicos orgânicos e ferro e aço – não houve uma decisão negativa sequer de *dumping* e dano. Além disso, a legislação AD na China concede ao governo o direito de iniciar investigações AD mesmo sem a iniciativa empresarial. Por isso, nesse país, a baixa incidência de pareceres negativos pode indicar que medidas AD estejam sendo utilizadas como instrumentos de proteção à indústria – e não de combate a práticas desleais de comércio. O mesmo não ocorre no Brasil, que tem apenas 68% dos produtos investigados com parecer afirmativo de *dumping*.¹⁵

Os principais produtos investigados pelo Brasil entre 1995 e 2010, ao contrário da China e da Índia, não sofreram reduções significativas da tarifa MFN aplicada após a criação da OMC, devido à redução tarifária implementada pela União Aduaneira do Mercosul. No caso brasileiro, as medidas AD foram adotadas mais em resposta à valorização do câmbio do que à queda de tarifas, em momentos em que isso trouxe elevação brusca das importações.¹⁶

Os produtos de ferro e aço, por exemplo, tiveram a tarifa MFN aplicada reduzida de 13,7% em 1997 para 10,5% em 2010. O valor das importações entre 1997 e 2004 foi bastante regular, em torno de US\$ 460 milhões, quando então se elevou acentuadamente, atingindo US\$ 3,31 bilhões em 2008. O valor constante das importações até 2004 provavelmente se deve a um grande número de investigações iniciadas durante a paridade cambial, em 1998. O rápido crescimento das importações em 2008 foi seguido pelo aumento do número de produtos investigados em 2010. A tarifa incidente sobre produtos plásticos, por sua vez, sofreu uma redução de apenas 3 p.p. em quase quinze anos, saindo de um patamar de 16,54% em 1997 para 13,11% em 2010. As investigações AD estão mais dispersas entre os diferentes anos.

É interessante notar que no caso brasileiro, apesar de produtos plásticos serem os mais submetidos a investigações, o percentual de pareceres com determinação positiva

15. Nesses casos desconsideramos os valores para os quais não havia informação. O número de observações sem informação não era grande o suficiente para alterar os resultados da conclusão, especialmente porque estavam distribuídos uniformemente entre os setores, e com pouca diferença entre os países.

16. Para uma descrição do regime brasileiro de importações, ver Kume, Piani e Souza (2000). Para uma descrição detalhada da utilização de defesa comercial no Brasil, ver Kume e Piani (2005).

de *dumping* nesse setor, 53%, é menor do que a média do país, 68%. Isso acentua ainda mais o contraste com os demais BIC, onde as demandas por defesa comercial têm sido traduzidas em medidas AD.

Vale ressaltar que China e Índia estão bastante próximos da média mundial no que se refere ao grande número de decisões afirmativas de *dumping*. Isso talvez porque medidas AD tenham de fato sido utilizadas como substitutas às tarifas de importação. Por outro lado, poucos países têm um número tão pequeno de determinações afirmativas como o Brasil.

5.2 RESULTADO DAS INVESTIGAÇÕES

A OMC permite que um país adote medidas de proteção para anular o efeito do *dumping* sempre que um produto importado abaixo do valor normal causar ou ameaçar causar prejuízo à indústria doméstica do importador. Dessa maneira, a autoridade nacional deve, em primeiro lugar, comprovar que a empresa exportadora adota preços inferiores aos praticados no mercado de origem; preços inferiores aos praticados em exportações para terceiros; ou preços abaixo do custo de produção acrescidos de lucro razoável. Uma vez encontrado *dumping*, as autoridades devem verificar se houve dano à indústria doméstica causado pelas importações a preço injusto. Ainda assim, o dano justifica proteção apenas se parte significativa da indústria for afetada pelas importações, se a margem de *dumping* não for menor que 3%, e se as importações com *dumping* não representarem menos que 2% do total importado pelo país de bens similares (Jackson, 2000, cap. 10).

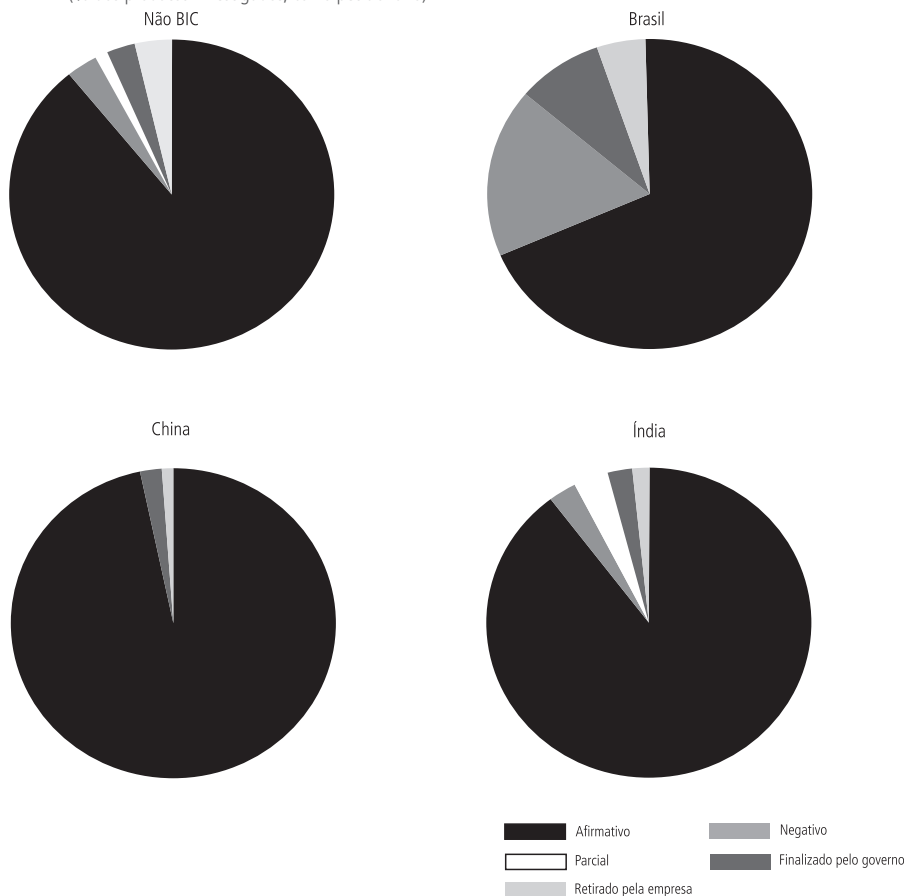
Para os produtos investigados pelos BIC, o Brasil se destaca pelo número relativamente alto de decisões negativas de *dumping*, como anteriormente ressaltado. Quando desconsideramos os casos para os quais não havia informação, em 26,4% dos 364 produtos investigados pelo país a decisão final não foi afirmativa, seja porque não se encontrou evidência de *dumping* (15,7%), porque o governo finalizou as investigações antes do parecer final (7,1%) ou porque os próprios peticionários retiraram a queixa (3,6%).

Os valores contrastam com os 2,5% da China, resultantes da finalização das investigações pelo governo (1,7%) ou pelos peticionários (0,8%), e com os 5% da

Índia, dos quais 2% foram devidos à falta de evidências de *dumping*, 1,7% devido ao término do processo pelo governo e 1,2% por causa da retirada do pedido pelo reclamante. Nesse quesito, Índia e China aproximam-se mais do padrão mundial do que Brasil (gráfico 3 e tabela 1).

GRÁFICO 3
Decisão definitiva de *dumping* (1995-2010)

(% dos produtos investigados, como peticionário)



Fonte: A partir de Bown (2010). Elaboração do autor.

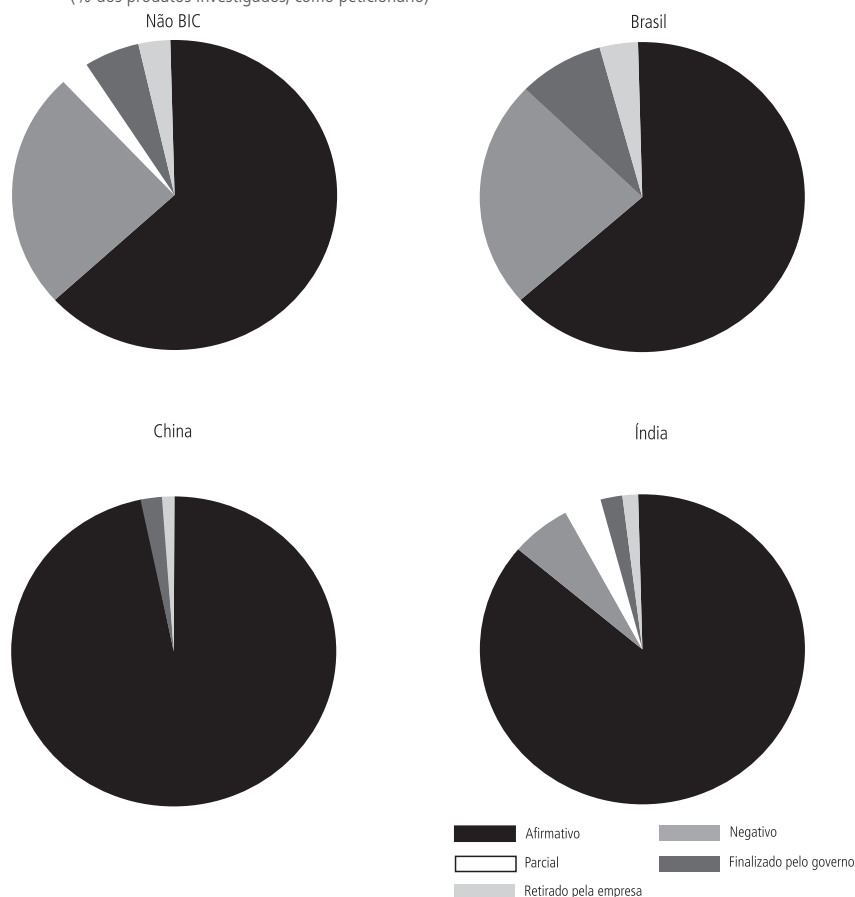
Nas decisões sobre dano, o Brasil também se distancia da Índia e da China, mas dessa vez aproximando-se do padrão mundial. Em 30,5% dos produtos investigados pelo Brasil a decisão final sobre a existência de dano não foi afirmativa, seja porque o dano não pôde ser comprovado (19,8%), porque o governo finalizou a investigação (7,1%) ou porque as empresas retiraram o pedido (3,6%).

Na China, esse valor se aproxima de 2,5%, tanto devido à finalização do processo pelo governo (1,7%) como à retirada da queixa pelo peticionário (0,8%).

Na Índia, por fim, 7,2% dos produtos investigados tiveram parecer contrário à existência de dano, seja pela falta de evidências (4,4%), finalização do processo pelo governo (1,6%), ou retirada do pedido pelo peticionário (1,2%) (gráfico 4 e tabela A.4 do anexo).

GRÁFICO 4
Decisão definitiva de dano (1995-2010)

(% dos produtos investigados, como peticionário)



Fonte: A partir de Bown (2010). Elaboração do autor.

Os resultados da análise de *dumping* e dano sugerem duas hipóteses: ou que no Brasil a autoridade investigadora é menos permeável às pressões do setor privado – seja pela

autonomia da burocracia seja pela ineficácia da ação coletiva empresarial; ou que China e Índia têm utilizado medidas de defesa comercial em substituição às tarifas de importação.

Essas hipóteses tornam-se mais plausíveis porque a diferença entre os países não se explica por procedimentos distintos de investigação. A legislação dos três países determina, com base na definição da OMC, que uma investigação seja suspensa caso não se encontre evidência suficiente de *dumping* ou dano. É pouco provável que entre os produtos investigados pelos três países haja uma diferença na incidência de *dumping* e dano grande o suficiente para explicar os diferentes resultados das investigações.

5.3 MEDIDAS ADOTADAS

Uma vez encontrado *dumping* e dano, a OMC permite que o país prejudicado adote medidas para anular o dano, desde que as importações com *dumping* não representem menos que 3% do total importado pelo país e a margem de *dumping* não seja inferior a 2% (Jackson, 2000, p. 262). A decisão de retaliar e a escolha do instrumento utilizado ficam a critério do importador. O governo pode acordar com a empresa exportadora uma elevação nos preços com *dumping*; pode negociar com o país exportador uma compensação para evitar a retaliação; ou ainda adotar tarifas específicas ou *ad valorem* para anular o dano, como ocorre na maioria dos casos.

Acordos de elevação dos preços geralmente demonstram interesse do governo em resolver a condição de *dumping* das importações, e não de proteger indiscriminadamente o mercado. No entanto, seu uso tem sido pouco recorrente, o que mais uma vez confirma que medidas AD são utilizadas não apenas com o objetivo de compensar o dano causado pela diferenciação de preços mas, também, como forma de controlar a competição, ainda que o exportador esteja disposto a elevar seus preços.

Os BIC em geral quase não recorrem a acordos de preço. O Brasil não utiliza esse tipo de medida enquanto a Índia adota acordos de preço para menos de 0,4% dos produtos onde se encontrou *dumping* e dano e a China, para 2,6% dos casos (gráfico 5 e tabela A.5 do anexo).

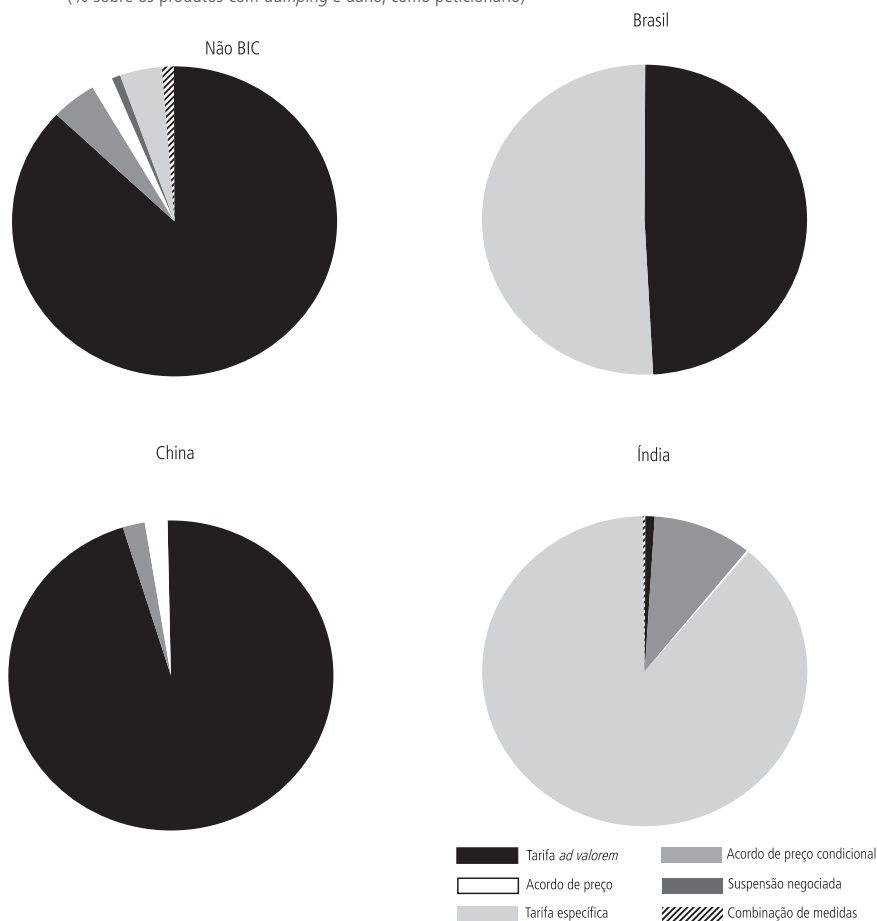
A legislação indiana determina que uma investigação seja suspensa, caso o exportador se comprometa a elevar os preços, mas a autoridade investigadora pode

recusar a proposta se considerá-la impraticável ou inaceitável “por qualquer outra razão”.¹⁷ Nesse particular a legislação indiana aproxima-se dos demais BIC. Acordos de preço também são pouco utilizados porque exigem do governo uma revisão periódica de seu cumprimento, o que aumentaria os custos operacionais de combate ao *dumping*.

GRÁFICO 5

Medida final adotada (1995-2010)

(% sobre os produtos com *dumping* e dano, como peticionário)



Fonte: A partir de Bown (2010). Elaboração do autor.

Na Rodada Doha, o Brasil apresentou proposta para que acordos de preço sejam obrigatoriamente aceitos pelos governos caso cumpram as condições necessárias para

17. Artigo 15.3 da Notificação nº 2/1995-N.T.Customs.

anular o dano à indústria doméstica.¹⁸ A iniciativa tenta disciplinar o uso de medidas AD para outros fins que não a diferenciação de preços, mas não recebeu apoio da Índia e da China.

Mas entre os BIC é a China quem se aproxima mais do padrão mundial, tendo optado pela tarifa *ad valorem* para 95% dos produtos investigados, enquanto as demais investigações terminaram basicamente em acordos de preço. A Índia, por sua vez, adota tarifa específica para 88% dos produtos onde se encontrou *dumping* e dano, enquanto o restante dos produtos é basicamente sujeito a acordos condicionais de preço (10%). O Brasil, por fim, se divide entre a adoção de tarifas *ad valorem* (49,19%) e específicas (50,81%), não fazendo recurso a outras formas de anular o efeito de importações com *dumping* (gráfico 5 e tabela A.5 do anexo).

Embora a distinção entre tarifas específicas ou *ad valorem* seja insuficiente para avaliar a magnitude da proteção à indústria doméstica, o que se pode dizer à luz das teorias tradicionais de comércio é que tarifas específicas perdem seu efeito protecionista na medida em que o preço do bem se eleva (Krugman e Obstfeld, 2001, p. 8). Esse efeito as torna um instrumento útil no combate ao *dumping*, tendo em vista que as importações tendem a deixar de trazer prejuízo à indústria doméstica quando seu preço se eleva.

6 DEFESA COMERCIAL E EVOLUÇÃO DAS IMPORTAÇÕES

As medidas de defesa comercial nos BIC, de maneira geral, foram eficazes no combate às importações sujeitas a *dumping*, embora tenham sido seguidas pela elevação das compras do restante do mundo, especialmente para Brasil e Índia. Isso reforça a importância de regulamentar-se a definição de origem do produto em bens sujeitos a medidas de defesa comercial. O gráfico 6 apresenta o padrão da resposta das importações às medidas AD para alguns produtos.¹⁹ No caso brasileiro é mais evidente a relação entre adoção

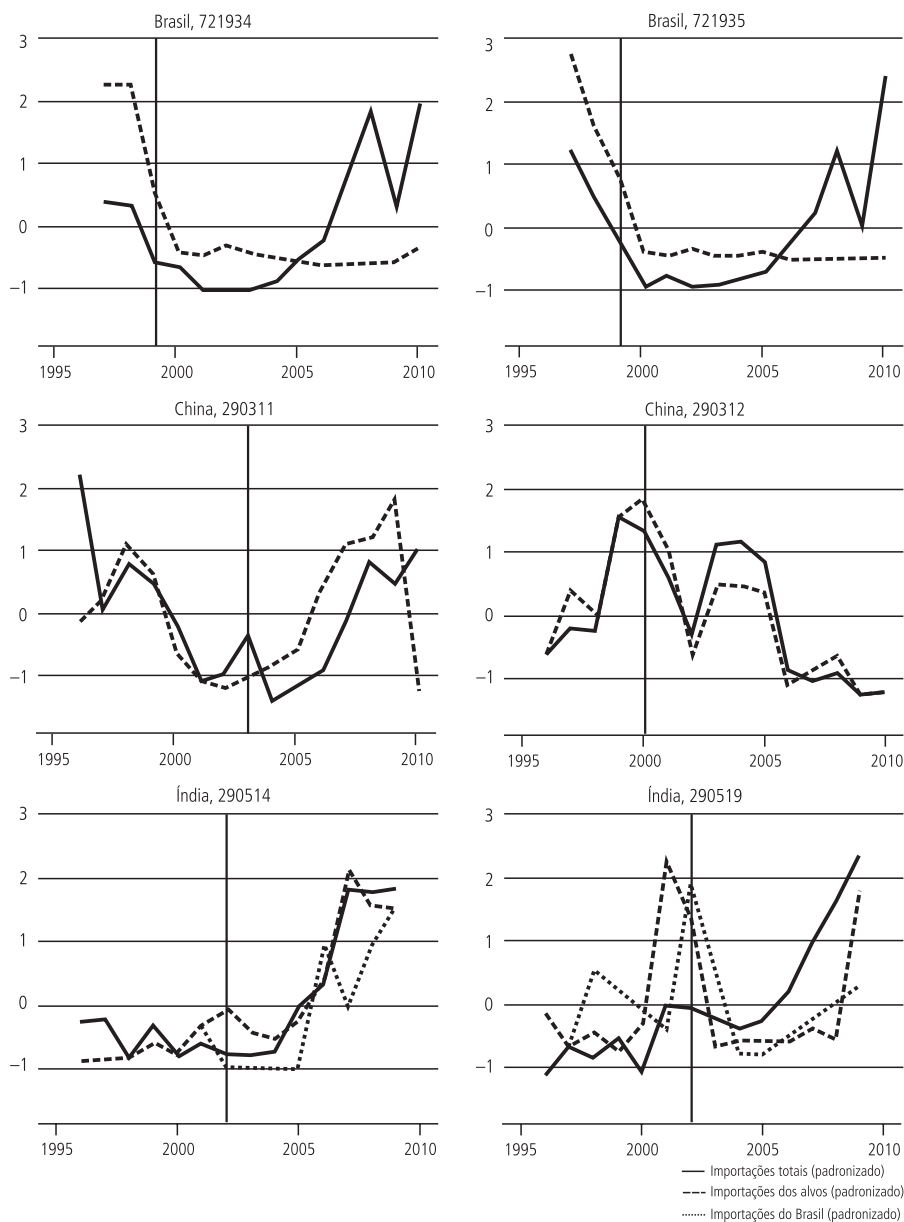
18. OMC, documento nº TN/RL/W/118, de 12/6/2003.

19. Critério de seleção dos produtos: i) produtos com maior número de investigações nos capítulos mais protegidos no caso de Brasil e China; ii) produtos com decisão final afirmativa de *dumping* e dano; iii) disponibilidade de dados sobre importações; iv) período que permitisse a avaliação do impacto das decisões; e v) investigações contra o Brasil no caso da Índia (porque China não investigou contra o Brasil).

de defesa comercial e elevação das importações do restante do mundo, embora seja necessária uma análise estatística mais rigorosa para comparar a eficácia das medidas AD nos BIC.

GRÁFICO 6
Investigações AD e importações

(Produtos selecionados)



Fonte: A partir de Wits-Trains (importações) e Bown (2010) (AD). Elaboração do autor.

Obs.: Linha de referência: início da investigação AD.

7 NEGOCIAÇÕES MULTILATERAIS: RODADA DOHA

O mandato de Doha estabelecia como objetivo da Rodada maior esclarecimento e aprimoramento dos conceitos existentes no Acordo *Antidumping*. Os debates seriam conduzidos no grupo negociador sobre regras, onde são tratados também subsídios e medidas compensatórias e acordos regionais de comércio.

Os interesses dos integrantes do BIC nessa área são bastante diversos. A China, país que se converteu em alvo preferido de medidas AD de países desenvolvidos (PDs) e também de países em desenvolvimento (PEDs), tem especial interesse nessas negociações, e procura delimitar as regras de aplicação das medidas. Brasil, que participa do grupo *Friends of antidumping* (FAN),²⁰ e Índia têm interesse em diminuir a discricionariedade das autoridades investigadoras, principalmente dos Estados Unidos, ao mesmo tempo em que buscam resguardar seu direito de utilizar tais medidas contra o aumento de importações desleais.

Em *antidumping*, salvaguardas e medidas compensatórias à batalha na Rodada Doha têm ocorrido em torno da definição dos conceitos dos acordos da OMC, a fim de facilitar ou dificultar sua adoção.

O parágrafo 1 do Artigo 6º do GATT condena a prática de *dumping* quando a venda de produtos abaixo do valor normal causa ou ameaça causar prejuízo material a uma indústria estabelecida no território de uma parte contratante ou retarda sensivelmente a criação de um ramo de produção. No grupo negociador sobre regras tem-se discutido os conceitos de *dumping*, prejuízo material e indústria doméstica, que podem restringir ou facilitar a adoção de medidas AD. Existe longa discussão sobre a maneira de se estimar *dumping*, dano, e a causalidade entre o *dumping* existente e o dano verificado em determinado ramo de produção. O Acordo *Antidumping*, ao final da Rodada Uruguai, havia avançado em algumas questões, mas muito ficou em aberto e sujeito à arbitrariedade dos membros ou ao poder legislativo do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC).

20. O grupo FAN, que busca disciplinas mais rígidas na aplicação de medidas AD, é composto por Brasil, Chile, Taiwan, Colômbia, Costa Rica, Hong Kong, China, Israel, Japão, Coreia, México, Noruega, Cingapura, Suíça, Tailândia e Turquia.

Os BIC são unânimes e incisivos na crítica à metodologia americana de estimação de *dumping*, de zerar margens negativas em vez de deduzi-las da soma no cálculo da média do valor de *dumping*, e nesse ponto recebem apoio de diversos PEDs e PDs.²¹ A prática americana já foi condenada no OSC da OMC, mas permanece central na posição americana no grupo negociador sobre regras.

O GATT estabelece também que o valor normal do produto deve ser estimado pela comparação com o similar destinado ao consumo doméstico no curso normal de comércio. A margem de *dumping*, que determina o valor máximo da medida AD que pode ser adotada, é a diferença entre o valor normal do produto e o valor praticado nas exportações. Atualmente está em discussão a definição de curso normal de comércio e do valor máximo da medida AD. Os BIC sustentam que o direito AD deve ser suficiente apenas para compensar o dano, mesmo quando tal valor for inferior à margem de *dumping*.²² Em geral, os BIC têm defendido que a adoção da margem menor de *dumping* seja compulsória, uma prática conhecida como regra do direito menor (*lesser duty rule*), embora o governo brasileiro tenha sinalizado mudanças nesse sentido.

No entanto, há casos em que o valor normal não pode ser medido pelas vendas domésticas da empresa suspeita de *dumping*. Nesse caso, o Acordo *Antidumping* prevê duas alternativas: comparar com o preço mais alto do produto similar destinado à exportação ou com o custo de produção com um acréscimo razoável de despesas de venda e lucro, método conhecido como valor construído. No grupo negociador sobre regras está em discussão a construção do preço de exportação e do preço de custo, embora sem consenso entre os BIC e os demais membros.

O Acordo *Antidumping* estabelece cinco anos como prazo para a retirada das medidas AD, caso se tenha decidido pela aplicação do direito. No entanto, há situações em que o país alvo de *dumping* não aplica a medida de defesa comercial em troca de um compromisso de preços da empresa exportadora. O Brasil apresentou proposta com outros PEDs para que se torne público o motivo pelo qual governos importadores

21. OMC, *Statement on Anti-Dumping Negotiations*, documento nº TN/RL/W/233, de 8 de julho de 2008.

22. OMC, *Anti-Dumping: Illustrative Major Issues*, documento nº TN/RL/W/6, de 26 de abril de 2002.

recusam acordos de preços que anulariam o efeito negativo do *dumping* sobre a indústria doméstica, assim como propostas sobre o prazo de retirada da medida AD e sobre critérios para a sua renovação. A Índia, por sua vez, apresentou propostas individuais para aumentar a margem *de minimis* de 2% do preço de importação para 5% e para que tais valores também sejam aplicados nas revisões; e também para elevar o volume de importações com *dumping* considerado negligenciável de 3% para 5%.²³ Esses valores são importantes porque uma investigação AD deve ser encerrada se as autoridades constatarem que a margem de *dumping* é *de minimis* ou que o volume de importações é negligenciável.

A proposta de Lamy para a ministério de julho de 2008 incorporou algumas alterações consensuais ao Acordo *Antidumping*, enquanto manteve em aberto pontos polêmicos. Alguns pontos de acordo foram sobre a taxa de câmbio de referência utilizada para a conversão de moedas para avaliar o preço de exportação, conforme exposto no Artigo 2º. Também se decidiu que partes interessadas na investigação devem ser ouvidas quando houver diferenças no produto investigado, como modelo, tipo, que permitam diferenciação de preços; e que, quando as circunstâncias forem as mesmas, não deve ser iniciada uma investigação de produto e membro para o qual, dentro de um ano antes da petição, já tenha havido determinação negativa de *dumping*. Pontos polarizados das negociações, sobre determinação de causalidade entre *dumping* e dano, prática do zeramento, definição de dano material, partes afiliadas, produto sob investigação, regra do direito menor, interesse público, anticircunvenção, *sunsetclause*, processo de revisão, *dumping* de terceiros países, e tratamento especial e diferenciado permanecem em discussão.

8 CONCLUSÕES

A análise dos produtos submetidos a investigações AD entre 1995 e 2010 nos permite esboçar algumas conclusões. Em primeiro lugar, a Índia se destaca pela grande quantidade de bens investigados (1.394), em comparação com o Brasil (364) e a China (357). Ainda assim, o número de produtos investigados pelos BIC (2.115) é muito inferior aos números dos Estados Unidos, Canadá e UE (10.594). Nos BIC, ferro, aço

23. OMC, Proposals on Implementation Related Issues and Concerns – Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, documento nº TN/RL/W/4, de 25 de abril de 2002.

e derivados despontam como principais alvos, além de químicos orgânicos na Índia e na China e derivados de plástico no Brasil. A Índia também utiliza amplamente medidas AD para proteger o setor de equipamentos elétricos.

A posição de PDs e PEDs se inverte quando analisamos a origem dos produtos investigados. Cerca de um quarto dos produtos são originários dos BIC, sendo que a China sozinha contribui com 18%. Quando incluímos Rússia e África do Sul, o grupo se torna a origem de um terço dos bens submetidos a investigação no período. O valor é extremamente elevado quando comparado aos 4% de bens de origem japonesa e 3% de origem norte-americana.

O processo decisório e o perfil de participação do setor privado nas petições nos permitem enunciar algumas conclusões sobre defesa comercial nos BIC. Em primeiro lugar, a incorporação da China na OMC levou à relativa homogeneização dos procedimentos de investigação AD. Por isso, há menos diferenças entre os BIC nesse quesito do que se poderia supor. Entretanto, na China e na Índia há uma centralização decisória maior dos processos AD do que no Brasil, onde a aplicação é decidida por conselho ministerial. Isso permite aos asiáticos utilizarem medidas de defesa comercial em substituição à proteção tarifária, que recentemente tem se reduzido de maneira bastante acentuada. Não se pode dizer que China e Índia sempre utilizem barreiras AD para proteger indústrias expostas – e não para combater o comércio injusto –, mas é lícito afirmar que esses países possuem maior liberdade para rapidamente reorientar a utilização dessas medidas caso haja consenso político para tanto.

Em segundo lugar, as associações de representação de classes na China são menos presentes do que no Brasil, onde os empresários desde o início da industrialização contaram com um sistema corporativo de representação de interesses que lhes garantiu participação em agências importantes do Estado. Entretanto, como na China o Estado tem um papel bastante ativo na indução do crescimento e como lhe é resguardado o direito de iniciar investigações AD, medidas de defesa comercial podem estar sendo adotadas como instrumento de incentivo à indústria. Essa suposição torna-se mais plausível quando notamos que nenhum produto investigado no país terminou com parecer negativo de *dumping*, enquanto no Brasil esse valor foi de 16%.

Algumas das diferenças nos perfis de Brasil, Índia e China têm também emergido nas negociações multilaterais. O Brasil colaborou para o grupo sobre negociações em regras com propostas para que os motivos para a não aceitação de acordos de preço sejam tornados públicos, uma vez que compromissos de preços por parte do exportador seriam suficientes para eliminar o dano de importações com *dumping*. Nessa posição não obteve apoio dos BIC. Entretanto, Índia e China também se engajaram na crítica à metodologia de estimação de *dumping* dos Estados Unidos, que indevidamente tem protegido o mercado norte-americano.

REFERÊNCIAS

- BALDWIN, R. E. The political economy of trade policy. **Journal of economic perspectives**, v. 3, n. 4, p. 119-135, 1989.
- BLONIGEN, B. A.; PRUSA, T. J. **Antidumping**. 2001. (NBER Working Paper Series, n. 8.398).
- BOWN, C. P. **Global antidumping database**. [S.l: s.n.]. 2010. Disponível em: <[http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/0, contentMDK:22574930~pagePK:64214825~piPK:64214943~theSitePK:469382,00.html](http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/0,contentMDK:22574930~pagePK:64214825~piPK:64214943~theSitePK:469382,00.html)>.
- CASTELAN, D. R. Antidumping: Brasil, Índia e China. **Boletim de economia e política internacional**, Ipea: Brasília, v. 9, p. 69-88, 2012.
- DINIZ, E. **Empresariado e estado no Brasil**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1977.
- EVANS, P. State structures and government-business relations. *In*: MAXFIELD, S.; SCHNEIDER, B. R. (Ed.). **Business and the state in developing countries**. Ithaca and London: Cornell University Press, 1997.
- FINGER, J. M. The industry-country incidence of “less than fair value” cases in US import trade. *In*: BAER, W.; GILLIS, M. (Ed.). **Export diversification and the new protectionism: the experience of Latin America**. Illinois: Bureau of Economic and Business Research, 1981. p. 260-279.
- FRIEDEN, J. A. **Debt, development and democracy: modern political economy and Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 1991.
- _____.; ROGOWSKI, R. The impact of the international economy on national policies: an analytical overview. *In*: KEOHANE, R. O.; MILNER, H. V. (Ed.). **Internationalization and domestic politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- GARRETT, G.; LANGE, P. Internationalization, institutions and political change. *In*: KEOHANE, R. O.; MILNER, H. V. (Ed.). **Internationalization and domestic politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

GEDDES, B. **Politician's dilemma**: building state capacity in Latin America. California: University of California Press, 1996.

JACKSON, J. H. **The world trading system**: law and policy of international economic relations. 2. ed. Cambridge: MIT Press, 2000.

KRUEGER, A. O. The political economy of the rent-seeking society. **American economic review**, v. 64, p. 291-303, 1974.

KRUGMAN, P. R.; OBSTFELD, M. **Economia internacional**: teoria e política. 5. ed. São Paulo: Makron Books, 2001.

KUME, H.; PIANI, G. **Antidumping and safeguard mechanisms**: the Brazilian experience, 1988-2003. 2005. (World Bank Policy Research Working Paper, n. 3.562).

_____.; PIANI, G.; SOUZA, C. F. B. **A política brasileira de importação no período 1987-98**: descrição e avaliação. Rio de Janeiro: Ipea, 2000. Mimeografado.

OLSON, M. **The logic of collective action**: public goods and the theory of groups. Harvard: Harvard University Press, 1965.

STIGLER, G. J.; EVANS JR., G. H. (Ed.). **Business concentration and price policy**. Princeton: Princeton University Press, 1955.

THORSTENSEN, V. **A defesa comercial dos BICs**: algumas lições para a política brasileira. Brasília: Ipea, 2011. p. 63. (Texto para Discussão, n. 1.635).

ANEXO**TABELA A.1**
Número de signatários por investigação

Signatários por petição	Frequência			Total
	Brasil	China	Índia	
1	163	49	257	436
2	39	46	110	190
3	24	52	90	169
4	5	22	57	80
5	4	9	31	58
6	3	2	19	37
7	0	5	3	10
8	0	0	6	10
9	0	3	0	4
10	0	0	7	9
11	0	0	1	2
12	0	0	9	9
13	1	0	0	5
14	0	1	2	3
Dados indisponíveis	37	0	36	71
Total	276	189	628	1.093

Fonte: Bown (2010). Elaboração do autor.

TABELA A.2
Produtos investigados por capítulo (1995-2010)

Capítulo	País				Total	Capítulo	País				Total
	Não BIC	Brasil	China	Índia			Não BIC	Brasil	China	Índia	
1	6	0	0	0	6	49	3	0	0	0	3
2	23	0	11	0	34	50	0	0	0	5	5
3	90	0	0	4	94	52	398	0	0	0	398
4	7	30	0	1	38	53	0	4	0	2	6
5	0	0	1	0	1	54	527	1	12	52	592
7	39	1	0	0	40	55	118	11	2	40	171
8	9	0	0	0	9	56	66	0	0	0	66
10	28	0	0	0	28	58	36	0	0	2	38
11	22	0	1	0	23	59	21	0	0	3	24
13	4	0	0	0	4	60	26	7	0	0	33
15	30	0	0	0	30	61	28	0	0	0	28
16	21	0	0	0	21	62	24	0	0	0	24
17	123	0	0	0	123	63	67	2	0	0	69
19	32	0	0	0	32	64	434	23	0	2	459
20	70	3	0	0	73	68	41	0	0	14	55
21	8	0	0	0	8	69	53	0	0	7	60
22	5	0	0	0	5	70	101	14	0	5	120
23	13	0	1	8	22	71	2	0	0	0	2
25	36	7	0	4	47	72	7.587	56	77	398	8.118
27	13	0	0	10	23	73	1.879	15	5	16	1.915
28	121	8	4	108	241	74	32	0	0	7	39
29	185	28	119	248	580	76	73	0	0	10	83
30	14	3	0	0	17	79	15	0	0	0	15
31	45	3	0	2	50	81	26	2	0	2	30
32	38	1	0	9	48	82	56	4	0	0	60
33	3	0	0	0	3	83	30	0	0	0	30
34	5	0	0	0	5	84	257	3	0	36	296
35	3	0	0	0	3	85	293	6	0	162	461
36	4	0	0	0	4	87	78	1	25	4	108
37	8	4	9	21	42	88	5	0	0	0	5
38	50	11	12	26	99	90	45	9	10	11	75
39	330	66	25	90	511	91	1	0	0	0	1
40	121	16	9	36	182	94	26	0	0	0	26
41	2	0	0	0	2	95	16	2	0	0	18
42	9	0	0	0	9	96	60	6	0	0	66
44	160	1	0	5	166	98	0	0	0	4	4
45	1	0	0	0	1	99	280	0	0	1	281
48	480	16	34	28	558	Total	14.862	364	357	1.383	16.966

Fonte: Bown (2010). Elaboração do autor.

TABELA A.3
Decisão definitiva de *dumping*, investigações AD (1995-2010)

Decisão definitiva de <i>dumping</i>	Petitionário				
	Não BIC	Brasil	China	Índia	Total
Afirmativo	11.428	205	272	905	12.810
Negativo	387	57	0	28	472
Parcial	166	0	0	33	199
Finalizado pelo governo	350	26	6	24	406
Retirado pela empresa	453	13	3	17	486
Dados indisponíveis	2.211	63	76	387	2.737
Total	14.995	364	357	1.394	17.110

Fonte: Bown (2010). Elaboração do autor.

TABELA A.4
Decisão definitiva de dano, investigações AD (1995-2010)

Decisão definitiva de dano	Petitionário				
	Não BIC	Brasil	China	Índia	Total
Afirmativo	8.113	191	272	868	9.444
Negativo	3.239	72	0	61	3.372
Parcial	342	0	0	39	381
Finalizado pelo governo	728	26	6	22	782
Retirado pela empresa	428	13	3	17	461
Dados indisponíveis	2.145	62	76	387	2.670
Total	14.995	364	357	1.394	17.110

Fonte: Bown (2010). Elaboração do autor.

TABELA A.5
Medida AD, percentual sobre produtos importados com *dumping* e dano (1995-2010)

Medida AD definitiva ¹	Petitionário				
	Não BIC	Brasil	China	Índia	Total
TAV	6.544	91	258	8	6.901
TAV/APC	8	0	0	0	8
TAV/AP	53	0	0	0	53
APC	344	0	7	85	436
AP	161	0	7	1	169
SN	64	0	0	0	64
TE	330	94	0	734	1.158
TE/APC	36	0	0	0	36
TE/AP	0	0	0	2	2
.	496	6	0	32	534
Total	8.036	191	272	862	9.361

Fonte: Bown (2010). Elaboração do autor.

Nota: ¹ TAV (Tarifa *ad valorem*); TE (Tarifa específica); AP (Acordo de preço); APC (Acordo de preço condicional); SN (Suspensão negociada).

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Cristina Celia Alcantara Possidente

Eliezer Moreira

Elisabete de Carvalho Soares

Lucia Duarte Moreira

Luciana Nogueira Duarte

Míriam Nunes da Fonseca

Editoração eletrônica

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Maria Hosana Carneiro Cunha

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

