

Título do capítulo

**OS MECANISMOS ANTIDUMPING E DE
DIREITOS COMPENSATÓRIOS NO BRASIL**

Autores (as)

Guida Piani

DOI

Título do livro

O Brasil no fim do século: desafios e propostas
para ação governamental

Editor (es)

Volume

Série

Cidade

Editora

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Ano

1994

Edição

1ª

ISBN

DOI

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 1994

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://repositorio.ipea.gov.br>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

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

Os Mecanismos *Antidumping* e de Direitos Compensatórios no Brasil

Guida Piani*

1 - Introdução

A implementação do processo de liberalização da política comercial em meados de 1990, a partir da qual se eliminou a maior parte das barreiras não-tarifárias em vigor no país, foi acompanhada por uma crescente demanda pela utilização dos mecanismos *antidumping* e de direitos compensatórios no caso de importações subsidiadas. A experiência de funcionamento desses instrumentos, até aqui, tem gerado uma certa frustração tanto nos setores produtivos que buscam proteção como nos segmentos governamentais diretamente envolvidos com a questão. Frequentemente, esta insatisfação transparece em declarações segundo as quais o Brasil precisa de uma lei *antidumping* ou, alternativamente, de uma melhor legislação. Os objetivos desta nota são: mostrar que as vicissitudes de operacionalização dos mecanismos *antidumping* (AD) e de direitos compensatórios (CVD) no país não estão relacionadas, de forma importante, com aspectos legais; e identificar os pontos de estrangulamento efetivamente relevantes.

2 - As Regras

Os Códigos *Antidumping* e de Subsídios vigentes interpretam e estabelecem as regras para a implementação dos Artigos VI (*Antidumping and Countervailing Duties*) e XVI (*Nullification or Impairment*) do Gatt — Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio.

* Do Serpro, cedida atualmente à Seplan/PR.

Em uma ação AD ou CVD, é necessária a apresentação de evidência suficiente da existência de *dumping* ou subsídio — e se possível de sua magnitude —, de dano à indústria doméstica produtora de bem similar ao importado e de relação causal entre as importações realizadas com *dumping* ou subsidiadas e o alegado dano. Dado que os requisitos para a condução de uma investigação são praticamente os mesmos, a análise a seguir será centrada nos casos de ações AD, que se destacam pela enorme abrangência permitida pelo próprio conceito de *dumping*.

Existem três questões básicas a serem decididas em uma investigação:

- a) se há ou não *dumping*;
- b) se há ou não dano importante; e
- c) os critérios para determinação do montante do direito *antidumping*.

Considera-se que há *dumping* se o que se define como “valor normal” do produto importado for superior ao preço de exportação. O Código recomenda que se tome como “valor normal”, em primeiro lugar, o preço, em bases comparáveis, do produto no mercado doméstico do país exportador. Se este preço não permitir uma comparação apropriada, o “valor normal” poderá ser o maior preço de exportação para um terceiro mercado ou o custo de produção no país de origem, acrescido de margem razoável correspondente aos custos administrativos e de vendas e aos lucros. Na prática, os países aplicadores foram crescentemente recorrendo ao critério de obter um “valor normal construído”, baseado em estimativas dos custos de produção feitas pelas autoridades administrativas.

Uma determinação de dano, segundo o Código, deve ser feita a partir do exame objetivo do volume das importações com *dumping* e seu impacto sobre os preços do produto doméstico similar e do conseqüente impacto dessas importações sobre os produtores domésticos. Com relação ao volume das importações, deve ser examinado se houve um aumento significativo das importações com *dumping*, em termos absolutos ou relativos à produção ou consumo no país importador. Quanto aos preços, a análise deve focalizar uma eventual redução significativa dos preços em conseqüência das importações com *dumping*. O exame do impacto sobre a indústria doméstica abrangerá ainda outros fatores, tais como queda real ou potencial da produção, vendas, *market shares*, lucros, utilização de capacidade, entre outros.

Uma investigação pode ser terminada se as autoridades consideram que não existe evidência suficiente de *dumping* ou dano, ou nos casos em que a margem de *dumping* ou o volume de importações ou o dano seja desprezível ou, ou ainda, se as partes envolvidas chegam a um acordo sobre os preços. Medidas provisórias — em geral, direitos AD provisórios — podem ser

aplicadas, após uma determinação preliminar positiva de *dumping* e dano, por um período máximo de quatro meses. É prevista a aplicação retroativa a um período de até 90 dias anteriores à data de imposição das medidas provisórias em circunstâncias de maior gravidade. Por fim, é recomendado que, caso aplicados, os direitos AD o sejam em magnitude inferior à margem de *dumping* encontrada, desde que este valor seja suficiente para eliminar o dano à indústria doméstica.

3 - A Prática

Apesar da retórica aparentemente técnica e objetiva de que está revestido o Código, o julgamento a respeito dos três pontos anteriormente citados, entre outros, permite uma ampla margem de subjetividade, que pode transformar o aparato AD num forte instrumento de proteção, como sugere a análise da prática norte-americana.

Nos Estados Unidos, duas diferentes agências governamentais são responsáveis pelas decisões que levam à imposição de direitos AD e CVD: ao Departamento de Comércio, através da ITA — International Trade Administration —, cabe determinar a existência ou não de subsídios ou vendas abaixo do “valor normal” e, em casos positivos, o montante dos subsídios e a margem de *dumping*; e à ITC — U. S. International Trade Commission —, uma agência independente, separada do Poder Executivo, compete examinar a eventual ocorrência de dano à indústria doméstica produtora de um bem similar às importações.

O processo pode desenvolver-se em quatro estágios, pois ambas as agências devem chegar a conclusões definitivas caso tenham feito determinações preliminares afirmativas de dano e de existência de subsídios ou *dumping*.

O início das investigações geralmente se dá com a apresentação de uma petição, em nome da indústria doméstica, contendo informações que dêem suporte às alegações. O Departamento de Comércio não levará adiante suas investigações antes que a ITC faça uma determinação preliminar da existência de “indício razoável” de dano material, o que deve ocorrer no prazo máximo de 45 dias a partir da apresentação simultânea da petição à ITC e ao Departamento de Comércio, sendo para isso alocada uma equipe, sob a direção de um supervisor, composta, geralmente, de um ou mais investigadores, um ou mais especialistas na indústria, um economista e um advogado. Vale lembrar que a equipe da ITC em 1986 era constituída de mais de 470 técnicos, tais como advogados, economistas e analistas de comércio internacional.

Embora os procedimentos adotados pela ITC sejam bastante transparentes, existe um claro viés a favor dos peticionários. No prazo de 45 dias de que

ela dispõe para publicar sua decisão preliminar, por exemplo, são enviados questionários a membros da indústria doméstica, importadores e exportadores. Se estes últimos não conseguirem fornecer informações consideradas adequadas, a equipe investigadora recorrerá à “melhor informação disponível”. No caso de uma petição bem preparada, é bastante provável que seja encontrada uma indicação razoável de dano que permita o prosseguimento da investigação. A metodologia utilizada para o cálculo da margem de *dumping*, por outro lado, é fortemente viesada no sentido favorável à identificação de *dumping*. Segundo a prática norte-americana, o preço do bem importado em cada transação é comparado com uma média dos preços domésticos. Desse modo, ainda que as duas séries de preços — de importação e domésticos — tenham a mesma distribuição e a mesma média, os valores da primeira série que estejam abaixo da média serão considerados como preços de *dumping*.

Uma outra forma de obter margens de *dumping* positivas e elevadas está relacionada ao cálculo do “valor construído”, já que o uso de preços domésticos foi progressivamente sendo abandonado. Este valor frequentemente não reflete os custos de produção efetivamente incorridos no país exportador, mas sim o que as autoridades investigadoras consideram como o valor correto de mercado, além da imputação de margem mínima de 10% dos custos diretos de produção a título de despesas gerais e administrativas e de mais 8% como lucros.

Finalmente, se dependesse apenas da prática do Departamento de Comércio norte-americano, a recomendação do Código no sentido de que sejam aplicados direitos AD e CVD inferiores às margens totais encontradas, sempre que isto seja suficiente para eliminar o dano à indústria doméstica, jamais precisaria ter sido escrita. As margens encontradas são sempre aplicadas em sua totalidade.

O Brasil, como os demais países signatários dos Códigos AD e de subsídios do Gatt, implementou uma legislação nacional que promulga o Acordo Relativo à Implementação do Artigo VI do Acordo Geral (Acordo AD) e o Acordo Relativo à Interpretação e Aplicação dos Artigos VI, XVI e XXIII do Acordo Geral (Acordo de Subsídios e Direitos Compensatórios), respectivamente através dos Decretos 93.941, de 16/01/87, e 93.962, de 22/01/87, nos quais é dada competência à então Comissão de Política Aduaneira (CPA), do Ministério da Fazenda, para aplicar os dois acordos e estabelecer os direitos AD e CVD neles previstos.

Posteriormente, coube à CPA estabelecer as regras que disciplinariam os procedimentos administrativos relativos às medidas previstas nos referidos acordos, o que foi feito através da Resolução 1.227, de 02/06/87, que para efeitos práticos é um roteiro claro para a abertura, condução e conclusão de

uma investigação AD ou de subsídios. Vale a pena destacar, apenas, que ela institui os direitos AD e CVD no Brasil como impostos de importação *adicionais* — um estratagema no sentido de contornar os problemas de criação de um novo imposto.

Em princípio, este conjunto formado pelos dois decretos e pela Resolução CPA formaria um arcabouço legal suficiente ao funcionamento do sistema AD e CVD no Brasil. No entanto, uma forte pressão junto ao governo para imprimir um ritmo mais acelerado ao processo de tomada de decisões quanto à abertura de uma investigação e à imposição de direitos provisórios levou à edição da Portaria 132, de 18/02/92, do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, que fixa prazos bastante exíguos para as duas fases citadas.

Com o objetivo semelhante de agilizar a aplicação de medidas compensatórias no caso da importação de produtos agrícolas subsidiados, foi igualmente introduzida, ao longo de 1991, uma legislação específica para estes produtos. De forma simplificada, pode-se dizer que as organizações e representantes do setor agrícola nacional rapidamente providenciaram tanto a demanda por proteção adicional como a oferta. Entre junho de 1991 e junho de 1992, foram apresentados à Coordenação Técnica de Tarifas do Departamento de Comércio Exterior — órgão que substituiu a CPA — sete pedidos de abertura de investigação de subsídios, definidos pelos seguintes pares de produtos e países: trigo (Estados Unidos); leite em pó (União Européia); carne bovina (União Européia); queijo (União Européia); algodão (Paraguai); arroz (Estados Unidos); e leite em pó (Estados Unidos).

No entanto, a “legislação agrícola” não foi capaz de fornecer a proteção esperada pelo setor, uma vez que, dos sete casos, apenas em um foram aplicados direitos compensatórios definitivos: leite em pó (União Européia). No caso do trigo norte-americano foram impostos direitos provisórios; posteriormente, os Estados Unidos aceitaram excluir o Brasil de seu programa anual de exportações subsidiadas (Export Enhancement Program). Ao estabelecer critérios de comparação de quantidades importadas sobre a produção e o consumo nacionais e de preços domésticos e de importação para uma determinação mais automática de dano à agricultura nacional, a Portaria 444 da “legislação agrícola” na verdade tornou mais simples o encerramento de vários processos.

Além dos casos já mencionados, o acervo de ações abertas pela antiga Coordenação Técnica de Tarifas — atualmente Departamento Técnico de Tarifas (DTT) — inclui mais 34 produtos, alguns dos quais envolvendo mais de um país. Desse total, a grande maioria refere-se a acusações de *dumping* (31); quase 2/3 são produtos intermediários — produtos químicos, insumos para a indústria siderúrgica, de fertilizantes, entre outras. A 12 dos 34 produtos foram aplicados direitos definitivos (11 ADs e 1 CVD), e a média

de duração desses processos, a partir da abertura até a decisão final, foi de quatro meses e 10 dias.

Diferentemente dos países líderes no emprego da legislação AD e de subsídios, o Brasil tem procurado, na determinação do *dumping* e no cálculo da margem AD, adotar uma metodologia que elimine o viés protecionista descrito na seção relativa à experiência norte-americana. Assim, dois pontos merecem ser ressaltados:

a) como regra geral, a comparação entre os preços de importação e domésticos no país exportador é feita usando as respectivas médias do período; e

b) no cálculo da margem de *dumping* — usada na determinação do direito AD —, o montante total é, sempre que possível, preterido em favor de um valor menor, desde que suficiente à eliminação do dano (este valor menor é encontrado utilizando-se uma série alternativa de preços menos elevados do que os prevalentes no mercado doméstico do país exportador).

Embora não haja grandes dificuldades na estimação de uma margem de *dumping*, as únicas informações que estão de fato à disposição do técnico investigador são os preços FOB de exportação para o Brasil. É muito raro que nas petições apresentadas estejam incluídas séries de preços do produto similar no mercado doméstico do país exportador, ou que seja apresentada uma estimativa dos custos de produção nesse mercado.

Estas são precariedades que aparecem e devem ser superadas no momento de abertura de uma investigação, já que são necessárias *evidências* do *dumping*. Normalmente, as limitações de informações são passadas adiante, o processo é aberto e cabe então ao técnico do DTT preencher as lacunas. A tentativa é feita basicamente através do envio de questionários aos exportadores, importadores e produtores domésticos. Quando respondidos, poucas vezes trazem informações realmente importantes. De qualquer forma, o técnico terá que confiar nesse material — se quiser usá-lo —, uma vez que não há auditores disponíveis para checar os números recebidos.

É fácil perceber onde se encontram os “gargalos” da operacionalização do sistema AD e CVD no Brasil. Em contraste com o sistema adotado nos Estados Unidos, a análise do *dumping* e do dano à indústria doméstica está concentrada em um só órgão — o DTT, subordinado à Secretaria de Comércio Exterior, a qual pertence ao Ministério da Indústria, Comércio e Turismo, desde outubro de 1992.

Toda a equipe técnica do DTT — que não se dedica exclusivamente às ações AD e CVD — tem, aproximadamente, 10% do *staff* da ITC norte-americana, cujas atividades estão centradas no exame do dano à indústria doméstica. Em vista do razoável número de processos abertos e da falta de

especialistas, ao invés de se alocar uma pequena equipe para cada investigação, ocorre o inverso: um único técnico fica responsável pela condução de mais de um caso.

Isso não só inviabiliza uma análise técnica com padrões minimamente aceitáveis, como também compromete a qualidade do cumprimento dos procedimentos administrativos, nos quais os esquemas AD e CVD são altamente intensivos.

De outro lado, a fragilidade do órgão encarregado das investigações cresceu muito, tanto devido a fatores conjunturais como estruturais. Dada a importância da questão do controle da inflação, as decisões tomadas em processos AD ou de subsídios têm sido, por vezes, preteridas sob o argumento de um possível impacto desfavorável sobre os preços internos. Estruturalmente, o sistema AD e CVD deveria ser operado pela antiga CPA, constituída de uma secretaria técnica e de um conselho deliberativo. Extinta no início do Governo Collor, a CPA foi substituída por uma Coordenação — hoje Departamento — Técnica de Tarifas. Desapareceu, portanto, uma instância mediadora importante, que possa filtrar as pressões divergentes que emergem das diferentes esferas executoras de políticas governamentais.

4 - Propostas

O aprofundamento do grau de inserção do país na economia mundial levou-o a adotar uma política de liberalização comercial unilateral, calcada na eliminação de barreiras não-tarifárias e na gradual redução de tarifas de importação. O projeto de integração regional (Mercosul) consolidou este processo simultaneamente à formalização de compromissos multilaterais mais amplos ao final das negociações da Rodada Uruguaí.

Neste contexto, dos esquemas AD e CVD e também da regulação do novo Acordo de Salvaguardas, dependerão, fundamentalmente, as decisões relacionadas com a eventual elevação de proteção, diante de desequilíbrios nos fluxos de comércio internacional que possam resultar em prejuízos à indústria doméstica.

É extremamente urgente que o Brasil se capacite tecnicamente na operacionalização dos mecanismos AD e CVD e que recupere sua credibilidade nesta área, tanto interna como externamente. Neste sentido, seria recomendável:

a) A revogação da Portaria 132 e da legislação específica para produtos agrícolas subsidiados. Sob a aparente finalidade de agilizar e facilitar a aplicação dos mecanismos AD e CVD, elas têm criado dificuldades adicionais. Certamente, a fixação de um prazo máximo para a tomada de uma decisão — aplicação de direitos provisórios ou não — após o início de uma investigação tem uma justificativa relevante, já que no Brasil não vigora o

princípio da retroatividade. Com base na prática da ITC, este prazo poderia variar entre 45 e 60 dias. A “legislação agrícola” não precisa de substituto.

b) A criação de uma agência AD e de CVD independente, com equipe técnica composta, entre outros, de economistas, advogados e auditores, cujos relatórios seriam submetidos às decisões finais de uma comissão mista formada por representantes indicados por órgãos governamentais envolvidos com a política de comércio exterior.