

ISSN 1415-4765

TEXTO PARA DISCUSSÃO N° 1037

**REGIME *ANTIDUMPING*: A
EXPERIÊNCIA BRASILEIRA**

**Honorio Kume
Guida Piani**

Rio de Janeiro, agosto de 2004

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1037

REGIME *ANTIDUMPING*: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA*

Honorio Kume
Guida Piani*****

Rio de Janeiro, agosto de 2004

* Os autores agradecem a Leane Naidin e aos participantes do seminário Estudio del uso de salvaguardias y antidumping en América Latina, organizado por Michael Finger e Julio Nogués, com apoio do Banco Mundial, nos dias 23 a 25 de maio de 2004, em Buenos Aires, e em especial a Julio Berlinski, pelos comentários recebidos.

** Da Diretoria de Estudos Macroeconômicos do IPEA e da UERJ.
kume@ipea.gov.br

***Da Diretoria de Estudos Macroeconômicos do IPEA.
guidapiani@ipea.gov.br

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Ministro – Guido Mantega

Secretário Executivo – Nelson Machado



Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 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.

Presidente

Glauco Arbix

Diretora de Estudos Sociais

Anna Maria T. Medeiros Peliano

Diretor de Administração e Finanças

Celso dos Santos Fonseca

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Luiz Henrique Proença Soares

Diretor de Estudos Regionais e Urbanos

Marcelo Piancastelli de Siqueira

Diretor de Estudos Setoriais

Mario Sergio Salerno

Diretor de Estudos Macroeconômicos

Paulo Mansur Levy

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

ISSN 1415-4765

JEL F13

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Uma publicação que tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos, direta ou indiretamente, pelo IPEA e trabalhos que, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

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, Orçamento e Gestão.

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

Assessor-Chefe de Comunicação

Murilo Lôbo

Secretário-Executivo do Comitê Editorial

Marco Aurélio Dias Pires

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 1

2 A POLÍTICA DE IMPORTAÇÃO NO PERÍODO 1987-2003 2

3 OS REGIMES *ANTIDUMPING* E DE SALVAGUARDAS NO BRASIL 7

4 CONCLUSÕES 20

BIBLIOGRAFIA 22

SINOPSE

No final dos anos 1980, o Brasil, concomitantemente à liberalização gradual das importações, iniciou a operacionalização dos instrumentos de defesa comercial, com a utilização dos direitos *antidumping*, anti-subsídios e das medidas de salvaguardas. Este trabalho tem como objetivo avaliar a experiência brasileira na aplicação do regime *antidumping*, na presença de programas de abertura comercial e de estabilização macroeconômica.

Os resultados revelam que, apesar de um aumento do poder decisório do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, com ligações mais estreitas com os produtores locais e do elevado percentual de pleitos solicitados por empresas monopolistas e oligopolistas, o regime *antidumping* no Brasil destaca-se pelo número relativamente baixo de ações com determinação final positiva e a fixação de direitos *antidumping* inferiores às margens de *dumping* constatadas, caracterizando uma utilização moderada desse instrumento, em contraste com a experiência de outros países, como os Estados Unidos, a Índia, e a UE. Assim, o Brasil conseguiu administrar apropriadamente as pressões por proteção, assegurando uma exposição crescente da economia brasileira à competição internacional.

ABSTRACT

In the late 1980s, the Brazilian government launched a gradual liberalization program of its import policy. At the same time, GATT/WTO mechanisms such as the antidumping, anti-subsidies and safeguard measures have been introduced.

This paper aims to evaluate how the antidumping regime worked during this period, when the Brazilian economy got considerably more open to external competition and concurrently adopted a comprehensive macroeconomic stabilization program.

The results show that the Ministry of Development, Industry and Trade turned increasingly more powerful in the administration of the antidumping regime, indicating a more protectionist bias. Also the concentrated profile of the Brazilian industry is reflected in the high rate of acceptance of actions initiated by oligopolies and monopolist firms.

However, comparing to other countries that are great users of the antidumping mechanism—such as the United States, India, and UE—the Brazilian experience reveals two interesting features. First, it has a relatively smaller rate of final positive determinations and second it has developed a tradition of systematically applying antidumping duties in amounts lesser than the full dumping margins. This is what the GATT/WTO code recommends but not the usual practice in important countries, such as the United States.

1 INTRODUÇÃO

A industrialização brasileira, baseada no processo de substituição de importações, e as recorrentes crises cambiais geraram, no final dos anos 1980, uma política de importações que permitia apenas a entrada no país de bens sem similar nacional ou bens necessários para suprir um eventual excesso de demanda. Essa política apoiava-se em tarifas aduaneiras elevadas, controles discricionários, como, por exemplo, lista de produtos proibidos, limite máximo anual de compras externas por empresa, entre outros, e regimes especiais de tributação, pelos quais parcela substancial das importações era favorecida com redução ou isenção da tarifa.

A partir de 1988, teve início a implementação de uma política de importação com o propósito de induzir a uma alocação mais eficiente de recursos através da competição externa. Com o objetivo de atenuar eventuais pressões políticas, antes que essa nova política fosse executada, o Brasil implementou, em 1987, a primeira legislação promulgando os acordos *antidumping* e de subsídios e direitos compensatórios, propiciando um novo mecanismo de proteção à indústria doméstica.

Assim, concomitantemente à liberalização gradual das importações, o Brasil iniciou a operacionalização dos instrumentos de defesa comercial que permitem um alívio temporário a determinados setores, quando afetados pela concorrência externa. Uma administração eficiente e criteriosa desses mecanismos era importante para, de um lado, oferecer apoio às atividades prejudicadas por práticas de comércio consideradas desleais e, de outro, assegurar a continuidade do programa de abertura comercial. Portanto, o desafio do governo era estabelecer um sistema de proteção consistente com os interesses nacionais e, ao mesmo tempo, compatível com o apoio político necessário para assegurar o objetivo de maior integração mundial da economia brasileira.

A aplicação de mecanismos *antidumping* está sujeita às regras estabelecidas no acordo relativo à implementação do Artigo VI do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) de 1994, da Organização Mundial do Comércio (OMC), que requerem a prova de existência de *dumping*, a constatação de dano à produção doméstica do bem similar e a relação causal entre o *dumping* e o dano.

Apesar da retórica aparentemente técnica e objetiva de que estão revestidos os códigos da OMC, o julgamento a respeito dos requisitos citados permite uma ampla margem de subjetividade, que pode transformar o aparato de medidas *antidumping* em um forte instrumento de proteção, podendo se contrapor, inclusive, à política de liberalização das importações.

O objetivo deste trabalho é avaliar a experiência brasileira na utilização dos mecanismos *antidumping*, na presença de programas de abertura comercial e de estabilização macroeconômica. Além desta seção introdutória, o trabalho é dividido em três partes. Na Seção 2, serão resumidas as principais alterações na política de importação brasileira promovidas no período 1988-2003, analisadas em quatro fases distintas. A Seção 3 contém uma descrição do aparato legal e das estruturas institucional e administrativa para a utilização dos instrumentos *antidumping* no Brasil e das mudanças realizadas de 1987 até 2003. Ainda nessa seção, será analisada a evolução dos pleitos apresentados nesse período e avaliados os seus principais

resultados em relação aos objetivos de liberalização das importações. A Seção 4 resume as principais conclusões e as recomendações de política com base na experiência brasileira.

2 A POLÍTICA DE IMPORTAÇÃO NO PERÍODO 1987-2003

2.1 BREVE DESCRIÇÃO

Em 1987, após décadas de políticas de estímulo à substituição de importações e de medidas de combate às crises cambiais enfrentadas pela economia brasileira, a política de importação brasileira apresentava as seguintes características básicas [Kume, Piani e Souza (2003)]:

a) uma estrutura tarifária baseada, com pequenas modificações, nas alíquotas fixadas em 1957,¹ na fase inicial do processo de substituição de importações no Brasil;

b) presença generalizada de tarifas com parcelas redundantes;

c) cobrança de diversos tributos adicionais, como o Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro (IOF), a Taxa de Melhoramento de Portos (TMP) e o Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM);

d) ampla utilização de barreiras não-tarifárias (BNT), tais como a lista de produtos com emissão de guia de importação suspensa, autorizações prévias específicas para determinados produtos (siderúrgicos, bens de informática) e quotas anuais de importação por empresa importadora; e

e) existência de 42 regimes especiais de tributação, permitindo a isenção ou redução de impostos de importação.

Assim, uma reformulação dessa política de importação passava, em primeiro lugar, por uma atualização das tarifas aos níveis próximos ao diferencial de preços internos e externos, eliminando-se, dessa maneira, a parcela redundante. Em segundo, viria a eliminação dos regimes especiais, exceto aqueles destinados a favorecer determinadas atividades previamente escolhidas. Após essa etapa, as BNTs tornar-se-iam inócuas, podendo ser extintas sem reflexos significativos sobre a produção doméstica e o gasto de divisas. Finalmente, na última etapa, tendo-se já uma percepção clara da estrutura de proteção prevalecente, as tarifas aduaneiras poderiam ser novamente reduzidas, gradativamente, estimulando uma maior eficiência produtiva [Kume (1988)].

As mudanças ocorridas na política de importação no período 1988-1993 atenderam, de maneira geral, a essa seqüência. Em seguida, as principais características da política de importação no Brasil serão examinadas, por subperíodos.

1. As sobretaxas fixadas a partir de meados de 1974 na primeira crise do petróleo foram, após inúmeras prorrogações, extintas no final de 1984.

a) Período 1988-1989

Na primeira fase, correspondente ao biênio 1988-1989, foram realizadas duas reformas tarifárias, respectivamente, em junho de 1988 e em setembro de 1989, que buscaram eliminar a parcela redundante da tarifa nominal, a supressão dos regimes especiais (à exceção dos vinculados aos acordos internacionais, às atividades de exportação — *drawback* —, ao desenvolvimento regional e à Zona Franca de Manaus) e a eliminação dos tributos adicionais: IOF, TMP e AFRMM.

Sob a pressão de grupos que teriam seus privilégios reduzidos, o governo optou, em junho de 1988, por uma reforma menos abrangente: fixou tarifas menores, mas superiores a sua proposta inicial, mantendo-se ainda uma parcela redundante substancial, extinguiu a cobrança do IOF e da TMP e eliminou, apenas parcialmente, os regimes especiais de importação.

As BNTs, administradas na época pela Carteira de Comércio Exterior (Cacex) do Banco do Brasil e, provavelmente, mais eficazes na contenção das importações, não sofreram modificações.

Em síntese, a reforma implementada não foi bem-sucedida na tentativa de eliminar a maioria dos regimes especiais. No entanto, logrou uma certa racionalização do instrumento tarifário, embora sem efeitos significativos sobre o grau de proteção à indústria local [Kume (1988)].

b) Período 1990-1993

Ao tomar posse, em março de 1990, o novo governo (Collor) anunciou medidas que alteravam profundamente a condução da política de comércio exterior do país. Simultaneamente a uma flexibilização do regime cambial, foi deslançado um programa de liberalização das importações, cujos primeiros passos foram dados através da imediata extinção da lista de produtos com emissão de guias de importação suspensa e dos regimes especiais de importação, à exceção do *drawback*, da Zona Franca de Manaus, do que beneficiava bens de informática e dos acordos internacionais. Seguiu-se, em julho do mesmo ano, a extinção dos programas de importação das empresas. Com o fim dos mais importantes controles administrativos, caberia à tarifa aduaneira o papel principal no estabelecimento de uma proteção adequada à indústria local.

Poucos meses depois, era anunciada a reforma tarifária, pela qual as tarifas de todos os produtos sofreriam reduções graduais ao longo dos quatro anos seguintes, ao final dos quais seria atingida uma tarifa modal de 20%, dentro de um intervalo de variação de 0% a 40%. Fixou-se como meta, para a atividade industrial, uma tarifa efetiva em torno de 20%, a vigorar a partir de janeiro de 1994. O cronograma de desgravação tarifária, previamente anunciado, acabou tendo suas duas últimas etapas antecipadas em seis meses.

c) Período 1994-1998

Após a introdução do Plano Real, a abertura comercial foi intensificada em função da necessidade de impor maior disciplina aos preços domésticos dos produtos importáveis. Nesse sentido, foram também antecipadas as quedas nas alíquotas do

imposto de importação, decorrentes da implementação da tarifa externa comum do Mercosul.

As modificações promovidas em 1994 podem ser resumidas da seguinte forma [Kume (1998)]:

a) diminuição das alíquotas do imposto de importação para 0% ou 2%, sobretudo nos casos de insumos e bens de consumo com peso significativo nos índices de preços, como mecanismo auxiliar no combate à inflação; e

b) antecipação para setembro de 1994 da tarifa externa comum (TEC) do Mercosul,² que vigoraria a partir de janeiro de 1995. Como regra geral, nos casos em que ocorreria uma elevação da tarifa, em virtude da tarifa vigente no Brasil ser inferior à aprovada no Mercosul, foi mantida a menor alíquota.

Quando as reduções tarifárias foram aplicadas, em setembro de 1994, já se podia perceber que as importações vinham apresentando uma trajetória crescente desde janeiro de 1993 e que a entrada de capitais externos, após a implantação do Plano Real, provocara uma forte valorização cambial. Assim, se de um lado o instrumento tarifário foi considerado importante para assegurar a estabilidade dos preços, principalmente no início do programa de estabilização, por outro as autoridades encarregadas pela condução da política econômica assumiram claramente os riscos de um eventual desequilíbrio nas contas externas, ao expor em demasia a indústria nacional à competição internacional, quando os resultados da abertura comercial executada, principalmente no período 1991-1993, ainda não estavam totalmente consolidados.

De fato, o surgimento de déficits comerciais no último bimestre de 1994, pela primeira vez desde janeiro de 1987, e a fuga de capitais ocasionada pela crise mexicana no final daquele ano, acentuou as preocupações quanto aos riscos de financiar continuamente déficits elevados e crescentes em conta corrente. Além disso, as reduções significativas nas tarifas de automóveis, de eletroeletrônicos de consumo e de um grupo de insumos e matérias-primas em um período de forte valorização cambial conduziram a uma exposição intensa à concorrência externa, fortalecendo as pressões protecionistas que permaneciam latentes desde o início da abertura comercial no final dos anos 1980.

Para atender às demandas por maior proteção e manter as importações em níveis compatíveis com um saldo comercial pelo menos equilibrado, o governo, no primeiro semestre de 1995, elevou as alíquotas do imposto de importação de automóveis,³ motocicletas, bicicletas, tratores, eletroeletrônicos de consumo, tecidos e tênis, itens responsáveis pelas altas taxas de crescimento das importações. Ao mesmo tempo, para impedir aumentos nos preços domésticos considerados abusivos, foram rebaixadas as alíquotas de um grupo de insumos.

Dada a perda de autonomia na condução da política tarifária decorrente do Mercosul, o governo, para implementar essas medidas, teve de incluir uma parte dos

2. A TEC do Mercosul apresentava alíquotas levemente inferiores às da estrutura tarifária vigente no Brasil.

3. O governo aplicou também quotas às importações de automóveis, que foram retiradas quando a medida foi condenada pela OMC. Posteriormente, foi estabelecida uma série de incentivos para o complexo automotivo.

produtos na Lista de Exceção Nacional do Mercosul. Adicionalmente, conseguiu uma autorização dos países sócios para a criação de uma nova lista, na qual as alíquotas eram fixadas em níveis superiores ou inferiores aos da TEC, pelo prazo de um ano.

À exceção das alterações citadas, a TEC do Mercosul impediu outras mudanças na estrutura tarifária. No entanto, o governo recorreu novamente a medidas administrativas para conter as importações, dentre as quais a exigência de pagamento à vista (depósito no Banco Central) nas importações financiadas com prazo inferior a um ano, o atendimento a requisitos fitossanitários, a licença prévia na importação de um grupo extenso de produtos e a aplicação de salvaguardas nas importações de produtos têxteis e brinquedos.

Finalmente, em novembro de 1997, o governo aumentou temporariamente as tarifas em 3 pontos de porcentagem, à exceção basicamente de bens de capital. Essa medida seria revertida com reduções anuais futuras previstas de 0,5%.

d) Período 1999-2003

Em janeiro de 1999, após um forte ataque especulativo contra a moeda brasileira e uma rápida tentativa de efetuar uma desvalorização cambial controlada, o governo passou a adotar um sistema de taxa de câmbio flutuante, o que levou a uma desvalorização real da moeda brasileira de 43,6%, naquele ano. A âncora cambial, que mantinha a inflação sob controle, foi substituída com sucesso por um regime de metas de inflação, evitando-se uma explosão inflacionária.

A adoção do novo regime cambial viabilizou novamente uma política de importação mais estável, com eventuais problemas setoriais de competitividade sendo solucionados através dos instrumentos de defesa comercial.

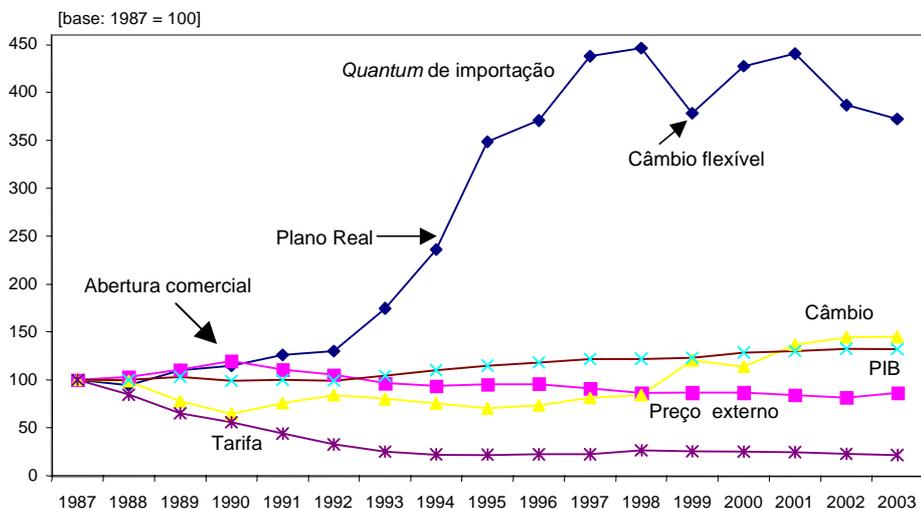
No início de 1999, ocorreu a primeira queda de 0,5%, prevista para progressivamente compensar o aumento de 3 pontos no final de 1997. Os 2,5% restantes foram eliminados em 2001 e 2003.

2.2 EVOLUÇÃO DAS IMPORTAÇÕES

O Gráfico 1 mostra a evolução dos índices de *quantum* das importações totais e dos seus principais determinantes: taxa de câmbio real, PIB real, preço do produto importado medido em dólares e tarifa nominal média, no período 1987-2003. Percebe-se claramente uma forte expansão no *quantum* das importações no período 1987-1998, mas com grandes variações nas taxas anuais de crescimento entre os subperíodos. No subperíodo 1987-1992, a variação anual média foi de 5,4%, devido aos impactos iniciais da abertura comercial, atenuados, porém, pelas duas desvalorizações da taxa de câmbio realizadas em 1991 e 1992 e pela estagnação do nível de atividade econômica. No subperíodo 1993-1995, a taxa anual de crescimento atingiu 21,8%, como resultado das reduções adicionais nas tarifas de importação, da valorização da taxa de câmbio e da expansão do PIB, essas duas em decorrência da efetivação do Plano Real. No subperíodo 1996-1999, o controle exercido sobre as importações e a queda no nível de atividade reduziram a taxa de variação anual das compras externas para 8,5%. Finalmente, após a mudança do

regime cambial, as importações apresentaram uma trajetória decrescente, com variação anual negativa de 3,5%.

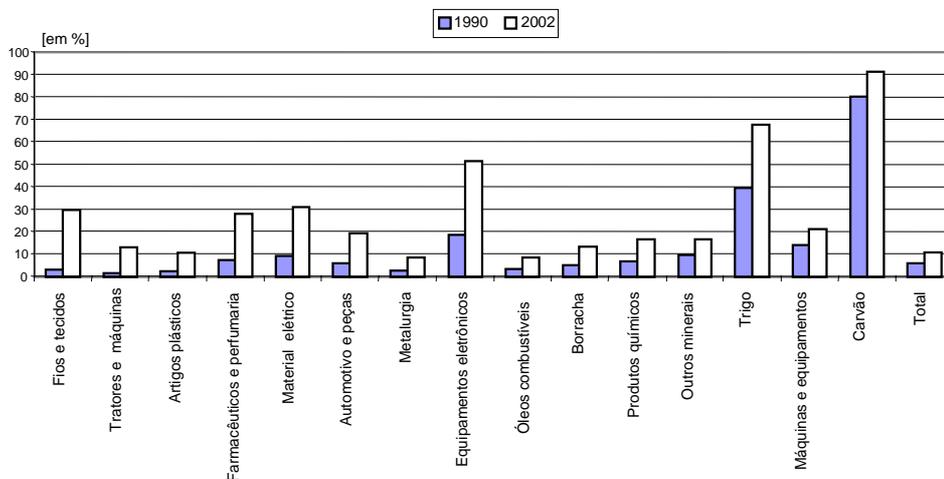
GRÁFICO 1
ÍNDICE DE QUANTUM DAS IMPORTAÇÕES, TAXAS DE CÂMBIO REAL, PIB REAL, PREÇO EXTERNO E TARIFA NOMINAL — 1987-2003



Fontes: Quantum e preço das importações de Funcex, taxa de câmbio e PIB reais de Ipeadata e tarifa nominal de Kume, Piani e Souza (2003). Elaboração própria.

No Gráfico 2, são apresentados os produtos com variação nos coeficientes de importação, medidos pelo quociente entre os valores de importação e o de produção doméstica, entre 1990 e 2002, acima da média geral. Nesse grupo de setores, foram identificadas as principais empresas que solicitaram medidas de defesa comercial, com destaque para fios e tecidos artificiais, cuja participação das importações na produção doméstica aumentou de 2,9%, em 1990, para 29,6%, em 2002, farmacêutica e perfumaria, de 7,1% para 27,9%, produtos químicos, de 6,7% para 16,7%, borracha, de 4,9% para 13,1%, artigos de plástico, de 2,2% para 10,4% e metalurgia, de 2,5% para 8,2%. Outros produtos, como equipamentos eletrônicos, veículos automotores e autopeças, receberam proteção adicional através de elevação nas tarifas.

GRÁFICO 2
COEFICIENTES DE IMPORTAÇÃO DE PRODUTOS SELECIONADOS — 1990 E 2002



Fonte: Contas Nacionais do Brasil, IBGE (diversos anos). Elaboração própria.

3 OS REGIMES *ANTIDUMPING* E DE SALVAGUARDAS NO BRASIL

3.1 ASPECTOS LEGAIS, INSTITUCIONAIS E OPERACIONAIS

Até 1988, o Brasil contava com dois instrumentos para combater a prática de *dumping* nas importações por meio de alteração no valor tributário da mercadoria importada para fins de cálculo do imposto de importação: o primeiro, denominado *pauta de valor mínimo*, estabelecido na Lei de Tarifas, em 1957, poderia ser aplicado quando o preço externo não fosse facilmente apurável ou apresentasse indício de *dumping*; o segundo, chamado *preço de referência*, introduzido em 1970, quando fossem verificadas disparidades de preço nas importações de várias origens, com prejuízo para a produção nacional.

Ainda que apresentasse alguma semelhança com o Acordo *Antidumping* do GATT, os procedimentos administrativos adotados na aplicação daquelas medidas conflitavam com as normas do Acordo Geral, tornando-os fontes de reclamações por parte dos demais países membros. Assim, com a promulgação do Acordo de Valoração Aduaneira, em 1986, o governo brasileiro assumiu o compromisso de eliminar gradualmente aqueles mecanismos, até julho de 1988 [Naidin (1998)].

O Brasil adotou uma legislação nacional que promulgava o Acordo Relativo à Implementação do Artigo VI do Acordo Geral (Acordo *Antidumping*) e o Acordo Relativo à Interpretação e Aplicação dos Artigos VI, XVI e XXIII do Acordo Geral (Acordo de Subsídios e Direitos Compensatórios), em janeiro de 1987. Em ambos os casos, foi dada competência à então Comissão de Política Aduaneira (CPA), do Ministério da Fazenda, para aplicar os dois acordos e estabelecer os direitos antidumping e compensatórios neles previstos.

A CPA era um órgão presidido por um secretário executivo, designado pelo Ministro da Fazenda, responsável pela condução da investigação e pela elaboração de um relatório técnico, submetido posteriormente a um grupo composto por seis representantes de ministérios ligados à área econômica, sete de agências governamentais e três representantes do setor privado.

Dessa forma, coube à CPA estabelecer as regras que disciplinariam os procedimentos administrativos relativos às medidas previstas nos referidos acordos, o que foi feito através de um instrumento legal, que, na prática, constituía um roteiro claro para a abertura, condução e conclusão de uma investigação *antidumping* ou de subsídios.⁴

Naquela época, no entanto, em que a economia do país permanecia altamente protegida contra a concorrência externa, o órgão mais importante na execução da política de comércio exterior era a Cacex, uma diretoria do Banco do Brasil⁵ que tinha como atribuições a emissão dos documentos de exportação e de importação — fundamental para as operações de comércio exterior — e o financiamento das

4. Desde o início, o órgão encarregado da apuração da existência de *dumping* e subsídio, no Brasil, é o mesmo que faz a avaliação de dano à indústria doméstica.

5. Apesar de o Banco do Brasil ser subordinado ao Ministério da Fazenda, a nomeação do diretor da Cacex era feita pelo presidente da República.

exportações. Esse órgão manteve, até o final dos anos 1980, o controle total das importações, através de mecanismos administrativos.

Em 1990, no início do Governo Collor, foi realizada uma grande reforma administrativa que, entre outras medidas, criou o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, unificando os antigos ministérios da Fazenda, do Planejamento e da Indústria e Comércio. O novo ministério era composto por uma secretaria executiva — com cargo equivalente ao de vice-ministro — e por quatro secretarias, entre as quais a Secretaria Nacional de Economia, à qual ficou subordinado o Departamento de Comércio Exterior (Decex). Permaneceram ligadas ao Decex a Coordenação Técnica de Tarifas (CTT, antiga CPA) e a Coordenação Técnica de Intercâmbio Comercial (CTIC, antiga Cacex), com as mesmas atribuições de antes. A subordinação dos dois órgãos ao Decex buscava unificar o comando sobre a política de comércio exterior, em um contexto potencialmente conflituoso, que requeria a diminuição do poder da antiga Cacex, em contraposição ao fortalecimento da atuação da antiga CPA.

Em outubro de 1993, a administração do presidente Itamar Franco criou o Ministério da Indústria, Comércio e Turismo (MICT), ao qual ficou subordinada a Secretaria de Comércio Exterior (Secex),⁶ à qual permaneceram vinculadas as antigas coordenações, agora elevadas à categoria de departamentos [Departamento Técnico de Tarifas (DTT) e Departamento Técnico de Intercâmbio Comercial (DTIC), respectivamente]. Foi criado ainda um terceiro departamento, o de Planejamento e Política Comercial (DPPC), encarregado da organização das estatísticas de comércio exterior e da formulação de políticas para aquele setor. Como as questões relativas a alterações de alíquotas do imposto de importação constituíam uma atribuição do Ministério da Fazenda, de acordo com a Constituição Federal, as decisões tomadas tecnicamente pelo DTT e aprovadas pela Secex passaram a ser submetidas à apreciação da Secretaria de Política Econômica, para posterior assinatura do ministro da Fazenda. Intensificava-se, assim, a descoordenação da política comercial, com o Ministério da Fazenda mais preocupado em utilizar a política tarifária como instrumento de estabilização dos preços domésticos, enquanto o MICT preocupava-se com o grau de desproteção à produção doméstica.

Em 1995, o governo Fernando Henrique inovou com a criação da Câmara de Comércio Exterior (Camex), composta pelos Ministros de Estado Chefe da Casa Civil, das Relações Exteriores, da Fazenda, do Planejamento e Orçamento, da Indústria, do Comércio e do Turismo, da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária e por um secretário-executivo. Foi mantido o MICT, com a Secex, e os três departamentos anteriores foram transformados em quatro: o Departamento de Operações de Comércio Exterior (Decex), que, na prática, absorveu as atribuições do antigo DTIC (excusive a elaboração de estatísticas de comércio exterior, feita pelos técnicos da antiga Cacex), o Departamento de Negociações Internacionais (Deinter), encarregado das questões relacionadas a negociações no Mercosul, na OMC, entre outros, e pelas alterações de alíquotas do imposto de importação, o Departamento de Defesa Comercial (Decom), responsável pelos processos *antidumping*, de subsídios e

6. O Decex foi renomeado como Secex, subordinada diretamente ao MICT.

de salvaguardas, e, finalmente, o Departamento de Políticas de Comércio Exterior (Depoc).

É importante notar a criação de um departamento específico para cuidar das questões de defesa comercial, refletindo a importância que esses instrumentos assumiram na política brasileira de comércio exterior. O corpo de funcionários desse novo departamento foi composto por técnicos dos antigos DTT e DTIC.

Essas novas alterações não “depuraram” as falhas provenientes de conflitos entre as atribuições legais. Ao Ministério da Fazenda competia assinar os atos legais relacionados a mudanças de tarifas⁷ nos “ex”-tarifários⁸ (exceções à nomenclatura-padrão). No entanto, as decisões de “defesa comercial” (analisadas tecnicamente pelo Decom, ligado ao MICT) tinham de ser sancionadas não apenas pelo ministro da Indústria, do Comércio e do Turismo, mas também pelo ministro da Fazenda.

Com o objetivo de dar maior credibilidade às ações do Decom e do Deinter, foi criado o Comitê Consultivo de Defesa Comercial (CCDC), composto por representantes de órgãos governamentais: ministérios da Fazenda, Planejamento e Orçamento, Relações Exteriores, Agricultura e da Secretaria Executiva da Câmara de Comércio Exterior. Presidido pelo Secretário de Comércio Exterior, o grupo deveria examinar questões relativas a investigações de *dumping* e de subsídios e, quando especialmente convocado, questões relativas a investigações de salvaguardas.⁹

Em março de 1995, o Brasil havia implementado o Código *Antidumping* da Rodada Uruguai. Esta legislação, como não poderia deixar de ser, seguia em linhas gerais o texto do próprio acordo da OMC. Para atenuar a insatisfação do setor privado quanto à demora na análise dos pleitos apresentados e assegurar a credibilidade dos instrumentos de defesa comercial, foram estabelecidos prazos máximos para o processo decisório: 20 dias para comunicar se a petição fornecia todas as informações requeridas; 30 dias para decidir pela abertura ou não da investigação e 360 dias para o seu encerramento com determinação final, podendo, em casos excepcionais, atingir 540 dias.

Outra reivindicação usualmente defendida pela indústria doméstica também foi atendida:¹⁰ a retroatividade, ou seja, a aplicação de direitos *antidumping* definitivos sobre produtos importados a preços de *dumping*, que tivessem sido despachados para consumo até 90 dias antes da data de aplicação das medidas *antidumping* provisórias,

7. A partir de 1995, com a TEC, as alterações tarifárias passaram a ser decididas pelo Grupo Mercado Comum do Mercosul e implementadas no Brasil por meio de decreto presidencial.

8. Os “ex”-tarifários foram criados no Brasil, em 1990, para permitir as importações de bens de capital e matérias-primas sem produção nacional com tarifa de 0% e foram mantidos com a TEC.

9. O CCDC sucedeu o Comitê Técnico Consultivo, criado em agosto de 1993, composto por sete representantes de ministérios e quatro de associações do setor privado. Tinha como objetivo examinar as propostas técnicas elaboradas pelo DTT, relativas à imposição de medidas *antidumping* e de direitos compensatórios, e as alterações nas alíquotas do imposto de importação.

10. O setor privado sempre citou o sistema *antidumping* dos Estados Unidos como exemplo: pela rapidez na abertura do processo, pela possibilidade de aplicação retroativa do direito e pela imposição de um direito equivalente à margem integral de *dumping*.

sempre que se caracterizasse uma situação que pudesse prejudicar seriamente o efeito corretivo dos direitos *antidumping*.¹¹

Em contrapartida, o governo incluiu expressamente dois tópicos que não constam do Código *Antidumping* da OMC, com o intuito de moderar o viés protecionista que caracteriza o funcionamento do regime *antidumping* em muitos países.

O primeiro deles é a recomendação de exclusão do impacto do processo de liberalização das importações sobre os preços domésticos na estimativa do dano, na medida em que esses efeitos são provocados por motivos alheios às importações objeto de *dumping*.

O segundo refere-se a circunstâncias excepcionais: foi a inclusão da cláusula de “interesse nacional”, em virtude da qual, mesmo havendo comprovação de *dumping* e de dano dele decorrente, as autoridades competentes podem decidir pela suspensão da aplicação do direito ou pela aplicação de um direito diferente (supostamente menor) do recomendado.

Finalmente, em outubro de 2001, o presidente da República transferiu para a Camex o poder de fixar os direitos *antidumping*, os direitos compensatórios e o de adotar medidas de salvaguardas. A Camex passou a ser presidida pelo ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), sendo composta pelos ministros das Relações Exteriores (MRE), da Fazenda (MF), da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mara), Chefe da Casa Civil da Presidência da República e do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPO), que deliberarão sobre as medidas de defesa comercial por decisão da maioria dos membros.¹²

Do ponto de vista institucional, essa última mudança significou um enorme enfraquecimento do Ministério da Fazenda no processo decisório relacionado à operação do regime *antidumping* e de salvaguardas, uma vez que sua representatividade foi reduzida a um voto entre seis membros.

O esvaziamento de poder do Ministério da Fazenda, de tendência mais moderadora, em detrimento da visão mais protecionista do MICT, aparentemente não teve reflexos importantes na administração do regime *antidumping*, de subsídios e de salvaguardas no Brasil, mas certamente submeteu-o ao risco de maiores pressões emergentes de interesses muitas vezes conflitantes entre os executores de políticas governamentais e os de determinados setores produtivos locais. Adicionalmente, acentuou a impressão de fragilidade institucional dos órgãos que sucederam a CPA até a vigência do atual Decom.

Por outro lado, desde 1995, com a criação do Decom, o Brasil passou a ter uma agência governamental dedicada exclusivamente às ações *antidumping*, anti-subsídios e de salvaguardas e às negociações desses temas no âmbito das negociações internacionais. Apesar disso, a escassez de recursos humanos e financeiros, que sempre

11. Por exemplo, quando o dano é causado por importações volumosas e crescentes de um produto a preços de *dumping*, em período relativamente curto.

12. Para agilizar o processo decisório, a Camex instituiu um comitê técnico composto por um representante de cada ministério integrante da Câmara, para estabelecer um posicionamento técnico sobre o relatório da Secex encaminhado à decisão do comitê de ministros.

constituiu uma fonte de dificuldades à análise dos processos, parece ter sido parcialmente contornada.¹³

Uma evidência disso é sugerida pelos dados da Tabela 1, que mostra o número de processos *antidumping*, definido pelo conjunto de produtos,¹⁴ e a quantidade de investigações *in loco* realizadas para a verificação de dano (empresas domésticas) e de *dumping* (empresas estrangeiras). Nota-se que, quanto à avaliação de dano, em quase todos os processos as empresas domésticas foram visitadas. Entretanto, quanto à existência de *dumping*, o número de ações em que as empresas exportadoras receberam inspeção para verificação dos preços internos e de exportação ainda é bastante reduzido. Assim, na constatação de *dumping* o Decom ainda se baseia, fundamentalmente, nas informações prestadas pelas empresas e nos dados de preços disponíveis em publicações especializadas.

TABELA 1
NÚMERO E PERCENTUAL DE PROCESSOS COM INVESTIGAÇÃO *IN LOCO*: DANO E *DUMPING* — 1996-2002

Ano	Número de. processos	Dano	(%)	<i>Dumping</i>	(%)
1996	7	2	28,6	1	14,3
1997	10	7	70,0	0	0,0
1998	10	9	90,0	3	30,0
1999	5	3	60,0	0	0,0
2000	7	6	85,7	1	14,3
2001	8	7	87,5	1	12,5
2002	11	10	90,9	2	18,2

Fonte: Relatório Decom/Secex/MDIC (2003). Elaboração própria.

3.2 A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA COM MEDIDAS *ANTIDUMPING*

3.2.1 Panorama Geral

De acordo com as notificações feitas ao Comitê de Práticas *Antidumping* da OMC, o Brasil¹⁵ ocupava o oitavo lugar no *ranking* dos países que mais intensamente haviam aplicado medidas *antidumping*, entre 1995 e 2002, sendo superado pela Índia, Estados Unidos, União Européia (UE), Argentina, África do Sul, Austrália e Canadá (Tabela 2). O Brasil, junto com a Índia, Argentina, África do Sul, China, Coréia do Sul e Turquia, pertence ao grupo de países que iniciaram a aplicação de medidas *antidumping* basicamente nos anos 1990. Merece destaque nesse grupo o desempenho da Índia, superando os países que possuem as mais longas tradições de utilização dessa legislação.

13. O Decom não possui orçamento próprio.

14. Um processo é definido aqui como uma ação que inclui o produto e todos os países citados, pois na verificação de dano *in loco* é irrelevante o país de origem do produto importado.

15. Para efeitos de comparação com outros países, foram mantidos os números de ações conforme informados pelo Brasil ao Comitê *Antidumping* da OMC.

TABELA 2
NÚMERO DE AÇÕES ANTIDUMPING: PRINCIPAIS APLICADORES — 1995-2002

País/bloco	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total
Índia	6	21	13	27	65	41	79	80	332
Estados Unidos	14	22	15	36	47	47	76	35	292
UE	33	25	41	22	65	32	29	20	267
Argentina	27	22	14	8	24	45	26	14	180
África do Sul	16	33	23	41	16	21	6	4	160
Austrália	5	17	42	13	24	15	23	16	155
Canadá	11	5	14	8	18	21	25	5	107
Brasil	5	18	11	18	16	11	17	9	105
México	4	4	6	12	11	7	5	10	59
China	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0	6	14	30	50
Coréia do Sul	4	13	15	3	6	2	4	9	56
Turquia	0	0	4	1	8	7	15	17	52
Subtotal	125	180	198	189	300	255	319	249	1.815
Total geral	157	224	243	256	356	294	366	309	2.205

Fonte: OMC (2003). Elaboração própria.
n.d. = não-disponível.

A China aparece como o alvo privilegiado de ações *antidumping*, com 232, seguida pela Coréia do Sul (92), Taiwan (75), Estados Unidos (69), Japão (68), Rússia (66), Tailândia (58), Brasil (54) e Índia (48). A posição brasileira é influenciada pelas ações iniciadas pela Argentina, seu principal parceiro no Mercosul. Excluindo-se as ações movidas pela Argentina (26) e Uruguai (1), o Brasil passaria de 8º para o 14º lugar entre os países exportadores mais atingidos pelas medidas *antidumping*.

Dentre os setores produtivos mais atingidos pelas 2.205 ações *antidumping* iniciadas em 1995-2002, destacam-se o de metais (31,6% do total), o de produtos químicos (18,6%) e o de plástico (12,2%). Esse mesmo padrão é observado no Brasil, onde as indústrias química, de metais e de plástico responderam por 73,4% das ações iniciadas naquele período.

Por último, segundo Zanardi (2004), que efetuou uma avaliação mais completa sobre ações *antidumping*, coletando dados dos comunicados semestrais feitos por países membros à OMC e de um levantamento específico para os países não-membros no período 1981-2001, do total de ações *antidumping* iniciadas na UE, nos Estados Unidos, no Canadá e na Austrália, as proporções das que receberam determinação final positiva foram, respectivamente, de 73,7%, 59,3%, 58,4% e 41%. Nos países que aderiram ao uso desse instrumento a partir dos anos 1990, como a Índia, a Coréia do Sul, o México e a Turquia, o percentual de aceitação atinge, respectivamente, 71,9%, 65,1%, 65% e 52,5%. No Brasil, quase metade das ações (49,6%) tem resultado final positivo.

3.2.2 Antidumping no Brasil

Apesar de o Brasil ter implementado os Acordos *Antidumping* e de Subsídios e Direitos Compensatórios em 1987, o recurso a essas medidas era desnecessário, devido à enorme proteção tarifária e não-tarifária então predominante. Em vista disso, apenas um processo — equivalente a quatro ações, tomando por base os pares produto-país — foi aberto e concluído com a imposição de direitos *antidumping* definitivos, até 1989. O caso “demonstração” atingia as exportações de correntes de bicicletas das antigas União Soviética e Tchecoslováquia, Índia e China para o Brasil.

A demanda por proteção através de medidas contra um suposto comércio desleal intensificou-se com a implementação do programa de abertura comercial, em particular com a redução tarifária iniciada em fevereiro de 1991 e concluída, antecipadamente, em julho de 1993. Conforme indica a Tabela 3, no primeiro ano de implementação do cronograma da reforma tarifária foram abertas (segundo os pares produto-país) 13 investigações, 8 no ano seguinte e 27 em 1993. O número de processos abertos caiu para dez em 1994 e para apenas cinco no ano seguinte, envolvendo somente um produto (ferro-cromo) e os países que constituíam a antiga Iugoslávia.¹⁶

TABELA 3
BRASIL: NÚMERO DE AÇÕES ANTIDUMPING, ANTI-SUBSÍDIOS E DE SALVAGUARDAS — 1987-2003

Ano	Dumping	Dumping-revisão	Subsídios	Salvaguardas
1987	0	0	0	0
1988	2	0	0	0
1989	2	0	0	0
1990	2	0	0	0
1991	13	0	2	0
1992	8	0	13	0
1993	27	0	1	0
1994	10	0	7	0
1995	5	0	0	0
1996	16	0	0	1
1997	15	7	0	0
1998	23	2	0	0
1999	27	3	0	1
2000	10	2	0	0
2001	19	1	1	1
2002	16	8	0	0
2003	20	12	0	0
Total	215	35	24	2

Fonte: Relatório Decom, Secex, MDIC, diversos anos. Elaboração própria.
Nota: O número de ações *antidumping* e anti-subsídios refere-se ao par produto-país, e que os países da UE foram contados individualmente, de modo que os resultados diferem das estatísticas oficiais. Quanto às medidas de salvaguardas, referem-se ao produto.

16. As explicações para uma queda tão abrupta em 1995 não são muito claras.

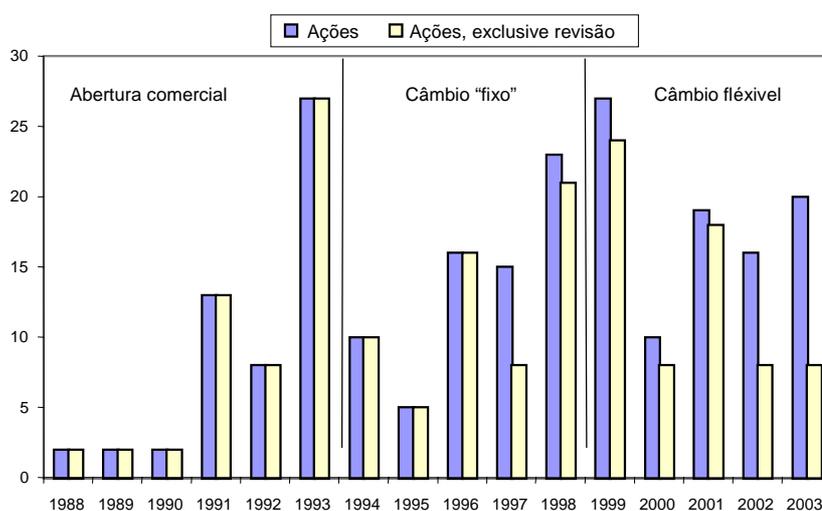
Como pode ser observado, no Brasil — como nos demais grandes usuários —, o apelo forte concentra-se nas ações *antidumping*, com um total de 215 contra 24 de anti-subsídios e apenas 2 de medidas de salvaguardas. As revisões de *antidumping* tiveram início em 1997 e atingiram 35 ações.

No período 1996-1999, à exceção de 1997, o número de ações retoma a trajetória crescente, atingindo um pico de 27 pleitos em 1999 (Gráfico 3). Esse resultado pode ser justificado pela valorização da taxa de câmbio ocorrida no início do Plano Real, no segundo semestre de 1994, e que permaneceu significativa nesse período.¹⁷

Em 2000, sob o novo regime de câmbio flexível, o número de ações *antidumping* diminuiu substancialmente; excluindo-se as ações de revisão, a tendência decrescente torna-se mais nítida.¹⁸ Os pedidos de revisão, que expressam a reivindicação de manutenção do direito antidumping vigente, têm grandes chances de ser aprovados.¹⁹

Quanto às ações com determinação final positiva (aceitas), pode-se notar, no Gráfico 4, que no período estudado, em apenas cinco anos²⁰ — 1988, 1989, 1990, 1992 e 1995 — todos os pleitos foram aceitos. De maneira geral, há uma tendência de maior aceitação no período 1993-1999, à exceção de 1995, e de menor aprovação nos anos seguintes, que correspondem ao regime de câmbio flexível. Dadas as diferenças nas características das ações apresentadas, não é possível afirmar se o governo procurou compensar os efeitos da valorização cambial em alguns setores com a aplicação de diretos *antidumping*.

GRÁFICO 3
BRASIL: NÚMERO DE AÇÕES *ANTIDUMPING* — 1988-2003



Fonte: Relatório Decom, Secex, MDIC, diversos anos. Elaboração própria.

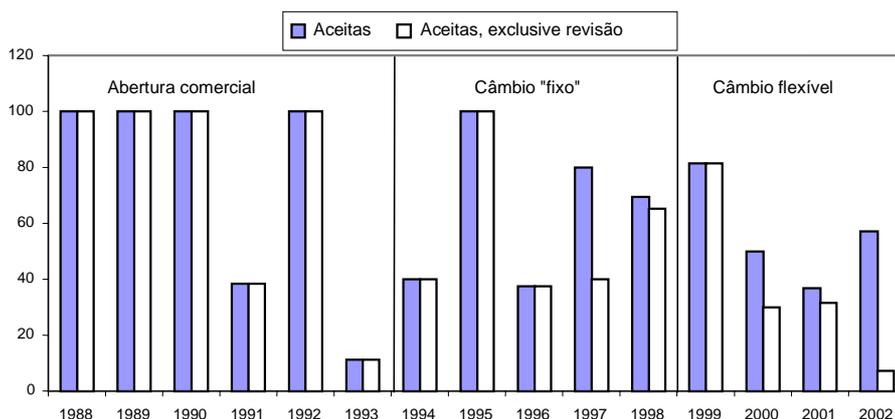
17. Apesar da mudança no regime cambial em janeiro de 1999, é possível que os pleitos, apresentados com base em dados de períodos anteriores, não considerassem a desvalorização real como permanente.

18. Uma avaliação mais rigorosa exigiria um teste econométrico, como feito por Leidy (1997), Knetter e Prusa (2000), Francois e Niels (2003) e Irwin (2004).

19. Em média, 73,9% dos pedidos de revisão foram aceitos, contra 55,4% dos apresentados pela primeira vez.

20. A aceitação de todos os pedidos apresentados nos três primeiros anos — 1988, 1989 e 1990 — não tem o mesmo significado do ocorrido em 1992 e 1995, em virtude do pequeno número de pedidos de abertura de investigação naqueles três primeiros anos de operação do regime *antidumping* no Brasil.

GRÁFICO 4
BRASIL: PARTICIPAÇÃO DAS AÇÕES ANTIDUMPING ACEITAS NO TOTAL — 1988-2002



Fonte: Relatório Decom, Secex, MDIC, diversos anos. Elaboração própria.
Nota: Foram consideradas como aceitas aquelas que foram concluídas com uma determinação final positiva de *dumping* e dano.

A Tabela 4 apresenta a distribuição das ações *antidumping* e sua determinação final, por grupos de produtos, segundo as categorias de uso. Inicialmente, verifica-se que, das 193 ações, 107 receberam determinação positiva (52,8%), sendo 102 com direito *antidumping* e cinco através de acordos de preços; as outras 86 foram rejeitadas (44,6%).

TABELA 4
BRASIL: PARTICIPAÇÃO DE AÇÕES ANTIDUMPING POR GRUPOS DE PRODUTOS, SEGUNDO CATEGORIAS DE USO E DETERMINAÇÃO FINAL — 1988-2002

Categoria de uso	Ações	% no total de ações	Aceitas	(%)	Acordos de preço	(%)	Rejeitadas	(%)
1 Consumo durável	6	3,1	5	83,3	0	0,0	1	16,7
2 Consumo não-durável	23	11,9	18	78,3	2	8,7	3	13,0
2.1 Alimentos	20	10,4	16	80,0	2	10,0	2	10,0
2.2 Outros	3	1,6	2	66,7	0	0,0	1	33,3
3 Matérias-primas	154	79,8	71	46,1	3	1,9	80	51,9
3.1 Alimentos	5	2,6	0	0,0	0	0,0	5	100,0
3.2 Borracha	10	5,2	7	70,0	0	0,0	3	30,0
3.3 Farmacêutica	12	6,2	4	33,3	2	16,7	6	50,0
3.4 Metais	44	22,8	22	50,0	0	0,0	22	50,0
3.5 Material plástico	19	9,8	8	42,1	0	0,0	11	57,9
3.6 Minerais não-metálicos	6	3,1	4	66,7	0	0,0	2	33,3
3.7 Papel	1	0,5	0	0,0	1	100,0	0	0,0
3.8 Química	45	23,3	20	44,4	0	0,0	25	55,6
3.9 Têxtil	12	6,2	6	50,0	0	0,0	6	50,0
4 Peças e acessórios	10	5,2	8	80,0	0	0,0	2	20,0
Total	193	100,0	102	52,8	5	2,6	86	44,6

Fontes: Relatório Decom, Secex, MDIC, diversos anos. Aduaneiras. Elaboração própria.

Destaca-se a grande participação de matérias-primas, especialmente da indústria química, de metais e de material plástico, que respondem por 55,9% do total de ações *antidumping* abertas para investigação no Brasil, no período 1987-2002.

Os produtos químicos e de material plástico constituem um caso dos mais próximos ao que caracterizaria uma situação de *dumping* estrutural ou de longo prazo, baseado na discriminação internacional de preços, como parte da política maximizadora de lucros de um grupo de empresas, permitindo-lhes aumentar a utilização de capacidade de suas plantas. Nos países grandes produtores, como os Estados Unidos e alguns países europeus, a escala de produção é muito elevada e as vendas no mercado doméstico não exaurem as quantidades produzidas. As vendas internas são reguladas por contratos,²¹ que permitem fixar preços superiores aos custos marginais; nos mercados externos, estes se igualam.

No setor de metais comuns e suas obras predominam os casos referentes a produtos siderúrgicos e metais, como ferro-cromo. Nessas atividades também é generalizada a prática de vendas externas a preços internacionais inferiores aos vigentes no próprio mercado interno, protegido por tarifas.

Quanto às ações com determinação positiva, prevalecem os setores de bens de consumo, tanto duráveis como não-duráveis, com percentuais de aceitação de, respectivamente, 83,3% e 78,3%.²² Portanto, apesar de os produtos siderúrgicos, químicos e material plástico terem um número de ações abertas mais elevado, o percentual com determinação final positiva é inferior à média geral.

Em relação aos países mais atingidos pela abertura de ações *antidumping* no Brasil, os Estados Unidos aparecem em primeiro lugar, com 29 casos, seguido pela China, com 25, e pela Índia, com 11 (Tabela 5). Em contraste com o que ocorre na Argentina, somente cinco casos tiveram como alvo os países do Mercosul: Argentina (três) e Uruguai (dois). Entretanto, apesar de os Estados Unidos serem o país mais citado nas investigações *antidumping*, apenas em 34,5% delas a determinação final foi positiva, um percentual muito inferior à média, de 52,8%, e à proporção registrada contra a China e a Índia, respectivamente, 80% e 63,6%.

É amplamente reconhecido na literatura que a adoção de determinados procedimentos metodológicos pode levar a uma utilização mais protecionista do regime *antidumping*. Dentre eles, destaca-se a escolha do preço para comparação com o do produto exportado sob a prática de *dumping* e a aplicação da margem de *dumping* total.

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

22. Para bens de consumo duráveis, em todas as ações a China é o único país citado. Para bens de consumo não-duráveis, das 18 ações aceitas, 10 referem-se a leite importado dos países da UE, que se beneficia de subsídios que deprimem os preços de exportação. Das restantes, 7 têm a China como país exportador.

TABELA 5
NÚMERO DE AÇÕES *ANTIDUMPING*, SEGUNDO DETERMINAÇÃO FINAL NO BRASIL, POR PAÍS OU BLOCO CITADO

País/bloco	Ações	Aceitas	(%)	Acordos de preço	(%)	Rejeitadas	(%)
Estados Unidos	29	10	34,5	1	3,4	18	62,1
China	25	20	80,0	0	0,0	5	20,0
Índia	11	7	63,6	0	0,0	4	36,4
Rússia	8	4	50,0	0	0,0	4	50,0
África do Sul	6	4	66,7	0	0,0	2	33,3
Alemanha	6	4	66,7	0	0,0	2	33,3
Reino Unido	6	4	66,7	0	0,0	2	33,3
México	5	4	80,0	0	0,0	1	20,0
Ucrânia	5	2	40,0	0	0,0	3	60,0
Bangladesh	4	2	50,0	0	0,0	2	50,0
Japão	4	2	50,0	0	0,0	1	25,0
Coréia do Sul	4	1	25,0	0	0,0	3	75,0
Espanha	4	2	50,0	0	0,0	2	50,0
França	5	3	60,0	1	20,0	1	20,0
Argentina	3	1	33,3	1	33,3	1	33,3
Canadá	3	1	33,3	0	0,0	2	66,7
Casaquistão	3	2	66,7	0	0,0	1	33,3
Chile	3	1	33,3	1	33,3	1	33,3
Subtotal	134	74	55,2	4	3,0	56	41,8
Outros	59	28	47,5	1	1,7	30	50,8
Total	193	102	52,8	5	2,6	86	44,6

Fonte: Relatório Decom, Secex, MDIC, diversos anos. Elaboração própria.

Nota: Nas ações em que a UE é citada, foram considerados apenas os países membros desse bloco que exportavam para o Brasil. No caso da URSS, não foi possível efetuar tal desmembramento.

A Tabela 6 resume alguns indicadores a esse respeito. Inicialmente, pode-se notar que em 41,4% das ações aceitas foram aplicados direitos provisórios, sendo os mais atingidos os produtos destinados ao consumo. Em geral, o uso do valor construído permite um maior grau de arbítrio na estimativa do valor normal do que a utilização do preço no mercado doméstico do país exportador ou de um terceiro país. Observa-se que esse método foi utilizado em 57,9% dos casos. No entanto, na maioria deles o valor construído foi calculado com base em preços internacionais disponíveis em publicações especializadas, não tendo como referência os custos de produção no Brasil. Por último, a última coluna mostra que o Brasil aplica, sistematicamente, um direito *antidumping* inferior à margem de dumping relativa, ou seja, apenas o suficiente para a eliminação do dano, como recomenda o Código Antidumping; em média, a relação entre o direito *antidumping* e a margem de *dumping* atinge 61,3%.

TABELA 6
AÇÕES ANTIDUMPING ACEITAS: DIREITO PROVISÓRIO, METODOLOGIA DE VALOR NORMAL E RELAÇÃO DAD E MD

Categoria de ano	Direito provisório	(%)	Preço interno	(%)	Preço de outro país	(%)	Valor construído	(%)	n.d. (%)	DAD/MD ^a (%)
1 Consumo durável	4	80,0	0	0,0	3	60,0	2	40,0	0,0	55,8
2 Consumo não-durável	5	25,0	0	0,0	3	15,0	17	85,0	0,0	48,1
3 Matérias-primas	34	45,9	28	37,8	6	8,1	38	51,4	2,2	65,4
3.1 Borracha	3	42,9	0	0,0	0	0,0	7	100,0	0,0	66,7
3.2 Farmacêutica	1	18,7	2	33,1	2	33,3	2	33,3	0,0	44,4
3.3 Metais	16	72,7	2	9,1	1	4,5	19	86,4	0,0	74,7
3.4 Material plástico	4	50,0	6	75,0	0	0,0	2	25,0	0,0	65,8
3.5 Minerais não-metálicos	0	0,0	2	50,0	0	0,0	2	50,0	0,0	24,8
3.6 Papel	0	0,0	1	100,	0	0,0	0	0,0	0,0	n.d.
3.7 Química	5	25,0	9	45,0	3	15,0	6	30,0	10,0	64,1
3.8 Têxtil	5	83,3	6	100,0	0	0,0	0	0,0	0,0	64,8
4 Peças e acessórios	1	12,5	1	12,5	2	25,0	5	32,5	0,0	85,3
Total	55	41,4	29	27,1	14	13,1	62	57,9	1,9	61,3

Fonte: Aduaneiras, diversos anos. Elaboração própria.

Nota: Segundo as regras da OMC, podem ser aplicadas três metodologias para estimar o valor normal: preço interno, preços de terceiros países e valor construído.

^a DAD/MD mede a relação percentual entre o direito *antidumping* aplicado e a margem de *dumping*.

n.d. = não-disponível.

Na Tabela 7 estão listadas as razões que levaram à determinação negativa em ações *antidumping*. Como esperado, em virtude da experiência de outros países — os Estados Unidos, por exemplo [Finger e Murray (1993) e Niels (2000)] —, cerca de 34,9% das ações foram rejeitadas devido à inexistência de dano decorrente da prática de *dumping*, enquanto a não-comprovação da prática de *dumping* foi verificada em apenas 24,4% das ações. Quanto aos pleitos negados por interferência direta do governo, em dois predominou o interesse em evitar o impacto nos preços internos e em oito foram concedidas outras medidas de apoio à indústria.

TABELA 7
AÇÕES REJEITADAS, SEGUNDO JUSTIFICATIVA

Descrição	Número de ações	(%)
Sem dano	30	34,9
Sem <i>dumping</i>	21	24,4
Sem relação causal	9	10,5
Interesse do governo	2	2,3
Pedido da petionária	7	8,1
Outras medidas de apoio	8	9,3
Outros	9	10,5
Total	86	100,0

Fonte: Aduaneiras, diversos anos. Elaboração própria.

Para averiguar se as medidas *antidumping* apresentaram uma tendência a sancionar o poder de monopólio das empresas domésticas, as ações investigadas foram distribuídas segundo classes definidas, de acordo com o número de firmas produtoras: uma empresa (monopólio), entre duas e cinco (oligopólio) e mais de cinco (competição). Evidentemente, dada a estrutura de mercado prevaiente na indústria, a maioria das ações se classifica nos dois primeiros grupos. A Tabela 8 mostra que, do total de ações aceitas, a grande maioria (82,4%) atendia às reivindicações de empresas monopolistas ou de oligopólios.

TABELA 8
DISTRIBUIÇÃO DE AÇÕES COM DETERMINAÇÃO FINAL, SEGUNDO NÚMERO DE FIRMAS DOMÉSTICAS

Decisão/número de firmas	<i>N</i> = 1	(%)	$2 \leq N \leq 5$	(%)	<i>N</i> > 5	(%)	Total
Aceitas	42	41,2	42	41,2	18	17,6	102
Acordos de preço	2	40,0	0	0,0	3	60,0	5
Rejeitadas	49	57,0	27	31,4	10	11,6	86
Total	93	48,2	69	35,8	31	16,1	193

Fonte: Aduaneiras, diversos anos. Elaboração própria.

Por último, na Tabela 9, com o intuito de examinar se a aplicação do direito *antidumping* sofreu alterações nos quatro subperíodos em que foi analisada a política de importação, foram escolhidos quatro indicadores: a quantidade e o percentual de ações com resultado positivo, a duração média do processo de investigação (número de dias entre as datas da abertura e da determinação final) e a relação entre o direito *antidumping* e a margem de *dumping*. Constata-se que, no período 1994-1998, o percentual de ações aceitas aumentou substancialmente. No entanto, em média, os processos tiveram uma duração cada vez maior e a relação entre o direito *antidumping* e a margem de *dumping* foi decrescente ao longo dos três subperíodos. Esses resultados revelam que a fixação de prazos para a análise dos pleitos, efetuada em 1995 por legislação especial, não acelerou o andamento das investigações e que a moderação na aplicação do direito *antidumping* aumentou ao longo dos períodos analisados.

TABELA 9
AÇÕES ANTIDUMPING E INDICADORES ESCOLHIDOS, POR SUBPERÍODOS

Subperíodo	Número de ações	Aceitas	(%)	Duração (dias)	DAD/MD (%)
1988-1989	4	4	100,0	213	n.d.
1990-1993	50	18	36,0	292	83,1
1994-1998	69	43	62,3	440	68,1
1999-2003	70	42	60,0	480	47,1
Total	183	107	55,4	422	61,3

Fonte: Aduaneiras, diversos anos. Elaboração própria.
n.d. = não-disponível.

4 CONCLUSÕES

Este trabalho procurou avaliar as relações entre a liberalização da política de importações no Brasil e o funcionamento do regime antidumping, entre 1998 e 2003. Para a realização dessa análise, o período foi subdividido em quatro subperíodos: 1988-1989, 1990-1993, 1994-1998 e 1999-2003.

O primeiro subperíodo (1988-1989) marca o início da operação do regime *antidumping*, quando estava ainda em vigor uma política de substituição de importações baseada em tarifas muito elevadas e uma intensa utilização de BNTs. Essa combinação tornava supérfluo o recurso a medidas *antidumping*.

O subperíodo seguinte (1990-1993) inicia-se com a posse de um novo governo (Collor), com o objetivo claro de desmontar o aparato protecionista existente. De fato, a maior parte das proibições e restrições administrativas às importações foi eliminada e um cronograma de reduções tarifárias foi cumprido com sucesso. No entanto, devido à instabilidade macroeconômica, foram anos de baixo crescimento econômico e de uma sobrevalorização cambial, que sofreu duas tentativas de correção (final de 1991 e 1992). Assim, a implementação de uma política de abertura à competição externa — que, segundo a teoria econômica, deveria ser compensada por uma desvalorização cambial — foi simultânea a um quadro desfavorável internamente, o que impulsionou a busca por proteção através dos mecanismos do *antidumping*.

Os dois primeiros anos do terceiro subperíodo (1994-1998) correspondem ao início do Plano Real, em que o combate à inflação esteve atrelado à sobrevalorização da moeda, fato que se estendeu até o fim desse subperíodo. O crescimento econômico obtido em 1994-1995, associado à moeda sobrevalorizada, gerou déficits comerciais crescentes, combatidos com uma elevação tarifária que beneficiou os setores eletroeletrônico e automotivo. Os pedidos de abertura de ações por parte de outras indústrias — como a de produtos químicos, produtos metalúrgicos, entre outros — cresceram significativamente até 1999 (à exceção de 1995).

O último subperíodo (1999-2003) inicia-se com uma forte desvalorização cambial e se caracterizou, *grosso modo*, por um baixo crescimento da atividade econômica. O recurso aos mecanismos *antidumping* perde progressivamente importância, principalmente quando não se leva em consideração os resultados das revisões de processo.

Em síntese, a experiência de todos esses anos revela que a maior busca de proteção através de medidas *antidumping* (e vice-versa) não está associada somente ao processo de liberalização comercial, mas a uma combinação desse com o desalinhamento cambial e os ciclos de crescimento econômico no país.

Sobre a avaliação do funcionamento do sistema em termos institucionais e em sua prática de aplicação das regras do Acordo *Antidumping*, que emergiu das negociações da Rodada Uruguai, pode-se destacar que as constantes mudanças no organograma dos órgãos responsáveis pela administração do *antidumping* levaram a uma desorganização e a um distanciamento da estrutura mais adequada, que vigorou até 1993, sob a liderança do Ministério da Fazenda. A partir de então, a delegação de poderes ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior aumentou

continuamente, o que não contribui para um aumento da credibilidade da atuação da agência encarregada das investigações e das instâncias decisórias. Por sua própria natureza, uma ação *antidumping* envolve interesses conflitantes entre produtores domésticos, importadores, exportadores e, freqüentemente, políticas governamentais. Uma característica geral dos sistemas *antidumping* em todo o mundo é sua tendência ao atendimento prioritário às demandas dos produtores domésticos, em detrimento dos consumidores e do bem-estar da economia como um todo. Nesse sentido, o julgamento técnico de uma ação fica ainda mais viesado quando sujeito a uma instância governamental com ligações mais estreitas com os produtores locais e maior sensibilidade às suas demandas de proteção.

Adicionalmente, foram identificados na análise outros dois aspectos preocupantes. O primeiro resulta do elevado percentual de monopólios e oligopólios domésticos que obtêm uma aceitação de seus pleitos, em comparação com as indústrias onde vigora maior concorrência. Dependendo da magnitude do direito *antidumping*, o mecanismo pode permitir à empresa doméstica exercer parcialmente, ou até totalmente, o seu poder de monopólio no mercado interno.

Um segundo ponto, que também merece atenção, é o elevado percentual de processos de revisão com aceitação prorrogada. Em face da limitação de recursos humanos e financeiros de que dispõe a agência encarregada de investigações — o Decom —, a possibilidade aberta com pedidos de revisão garante uma alta probabilidade de aceitação.

Do lado positivo, na avaliação do sistema *antidumping* no Brasil, despontam o número relativamente baixo — em comparação a países como os Estados Unidos, a Coréia do Sul, a Índia, e a UE — de ações com determinação final positiva e a utilização constante daquilo que recomenda o Código *Antidumping*, isto é, a adoção de direitos *antidumping* definitivos em percentuais inferiores às margens de *dumping* relativas. Como foi possível observar, a adesão sistemática a esse critério resultou em coeficientes entre o direito *antidumping* e a margem de *dumping* sempre menores do que a unidade e continuamente decrescentes, ao longo da década de 1990. Essa utilização parcimoniosa contrasta com a experiência de outros países, como os Estados Unidos, que privilegiam a adoção da margem de *dumping* integral.

Os resultados revelam que o governo brasileiro conseguiu administrar apropriadamente as pressões por proteção encaminhadas através dos pedidos de defesa comercial em um ambiente de dificuldades macroeconômicas, assegurando uma exposição crescente da economia brasileira à competição internacional, à exceção de alguns poucos setores.

A despeito da virtude da moderação que tem caracterizado a prática brasileira nos cálculos dos direitos *antidumping*, permanece atual e importante o alerta de Finger (1993) sobre a necessidade de uma reforma, que não deve ser buscada nos detalhes do código; reforma deve significar, necessariamente, *menos antidumping*. Para tanto, o foco da investigação deveria deixar de recair unicamente sobre os efeitos da concorrência do produto importado sobre a produção do similar doméstico (interesse específico) para abranger também os efeitos sobre o interesse econômico nacional, que inclui outros agentes econômicos, produtores e consumidores finais.

BIBLIOGRAFIA

- ADUANEIRAS. *Consolidação das Leis de Comércio exterior*, diversos anos.
- DECOM/SECEX/MDIC. *Relatório Decom*, diversos anos.
- IBGE. *Contas Nacionais do Brasil*, diversos anos.
- FINGER, J. M. Reform. In: FINGER, J. M. (ed.). *Antidumping — how it works and who gets hurt*. Ann Arbor: The University of Michigan, 1993.
- FINGER, J. M., MURRAY, T. Antidumping and countervailing duty enforcement in the United States. In: FINGER, J. M. (ed.). *Antidumping — how it works and who gets hurt*. Ann Arbor: The University of Michigan, 1993.
- FRANCOIS, J., NIELS, G. *Business cycles, the current account, and administered protection in Mexico*. June 2003.
- IRWIN, D. A. *Explaining the rise in U.S. antidumping activity*. Mar. 2004.
- KNETTER, M. M., PRUSA, T. J. Macroeconomic factors and antidumping filings: evidence from four countries. *Working Paper Series*, n. 8.010, Cambridge: NBER, Nov. 2000.
- KUME, H. A reforma aduaneira proposta pela CPA: um primeiro passo para a formulação de uma política tarifária. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, v. 3, n. 15, jan./fev. 1988.
- _____. A política de importação no Plano Real e a estrutura de proteção efetiva. *A economia brasileira em perspectiva — 1998*. Rio de Janeiro: IPEA, 1998.
- KUME, H., PIANI, G., SOUZA, C. F. B. A política brasileira de importação no período 1987-1998: descrição e avaliação. In: CORSEUIL, C. H., KUME, H. (coords.). *A abertura comercial brasileira nos anos 1990: impactos sobre emprego e salário*. Rio de Janeiro: MTE e IPEA, 2003.
- LEIDY, M. P. Macroeconomic conditions and pressures for protection under antidumping and countervailing duty laws: empirical evidence from the United States. *IMF Staff Papers*, v. 44, n. 1, Mar. 1997.
- NAIDIN, L. C. *Dumping e antidumping no Brasil: evolução da regulamentação, aplicação e efeitos sobre o comércio*. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, 1998 (Tese de Doutorado).
- NIELS, G. What is antidumping policy really about? *Journal of Economic Surveys*, v. 14, n. 4, 2000.
- OMC. *AD initiations by reporting members*, 2003.
- PIANI, G. *Medidas antidumping, anti-subsídios e de salvaguardas no Mercosul*. Rio de Janeiro: IPEA, jan. 1998 (Texto para Discussão Interna, 541).
- _____. Os mecanismos *antidumping* e de direitos compensatórios no Brasil. *Brasil no fim do século e propostas para a ação governamental*. Rio de Janeiro: IPEA, 1994.
- ZANARDI, M. Antidumping: what are the numbers? *World Economy*, v. 27, n. 3, Mar. 2004.

EDITORIAL

Coordenação

Silvania de Araujo Carvalho

Supervisão

Helena Rodarte Costa Valente

Revisão

André Pinheiro

Elisabete de Carvalho Soares

Lucia Duarte Moreira

Luiz Carlos Palhares

Miriam Nunes da Fonseca

Alejandro Augusto S. V. A. Poinho (estagiário)

Editoração

Carlos Henrique Santos Vianna

Daniel Teiji Garcia Kusaka (estagiário)

Joanna Silvestre Friques de Sousa

Roberto das Chagas Campos

Brasília

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

10^o andar – 70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 315-5336

Fax: (61) 315-5314

Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

Home page: <http://www.ipea.gov.br>

Rio de Janeiro

Av. Presidente Antônio Carlos, 51, 14^o andar

20020-010 – Rio de Janeiro – RJ

Fone: (21) 3804-8118

Fax: (21) 2220-5533

Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

ISSN 1415-4765

Tiragem: 138 exemplares