

Salvaguardas, *Dumping* e Subsídios: Revisão na Rodada Uruguai

Guida Piani*
Lia Valls Pereira**

Ao final das negociações da Rodada Uruguai, previsto para dezembro de 1993, deverão surgir novas versões dos Códigos Anti-*Dumping* e de Subsídios e da Cláusula de Salvaguardas, consolidadas a partir do relatório submetido pelo então Diretor-Geral do Gatt, Arthur Dunkel, em dezembro de 1991, conhecido como DFA — Draft Final Act of the Uruguay Round. O objetivo das revisões foi submeter o uso desses instrumentos a um grau mais efetivo de disciplina multilateral, de modo a conter a escalada de medidas protecionistas e discriminatórias observada há quase duas décadas.¹ Nesse sentido, as propostas contidas no DFA procuram introduzir maior rigor aos Códigos Anti-*Dumping* e de Subsídios e instituir regras que viabilizem o uso efetivo de salvaguardas pelos países-membros do Gatt.

As revisões dos códigos são importantes para o Brasil por dois motivos. Primeiro, porque, sendo um país com reduzido grau de barganha no comércio mundial, tem muito a ganhar com o fortalecimento de uma disciplina multilateral no Gatt. Segundo, porque a implementação de um projeto de liberalização das importações torna essas legislações necessárias, de forma consistente com as regras previstas no Gatt.

O objetivo deste artigo é apresentar e comentar as principais modificações contidas no DFA referentes à Cláusula de Salvaguardas e aos Códigos Anti-*Dumping* e de Subsídios. Na seção a seguir, descrevem-se sucintamente os fundamentos que justificam a adoção de medidas de salvaguardas, os princípios básicos do Artigo 19 e a proposta de reformulação contida no DFA.

* Do Serpro. requisitada pela Seplan/PR.

** Da FGV e UERJ e pesquisadora contratada pelo Projeto PNUD-BRA 93/011.

1 Entre 1980 e 1987, os Estados Unidos iniciaram 354 e 402 investigações de subsídios e *dumping*, respectivamente. No mesmo período, foram iniciadas 313 ações anti-*dumping* pela CEE. As proporções de resultados finais não-negativos são elevadas: 66% nos Estados Unidos (AD e CVD) e 64% na CEE (AD) [Messertlin (1989)].

As Seções 13.2 e 13.3 abordam as principais alterações incorporadas nas revisões dos Códigos Anti-*Dumping* e de Subsídios, comparando-as às regras prevalentes nos códigos em vigor e às interpretações que determinam a sua aplicação mais freqüente. Na última seção, é apresentada a conclusão do trabalho.

13.1 - Cláusula de Salvaguardas

Salvaguardas são medidas temporárias, sob a forma de elevações tarifárias ou restrições quantitativas, que visam proteger a indústria doméstica de prejuízos causados por aumentos nos fluxos de importações. Estão excluídos, em princípio, danos generalizados causados pela política cambial.²

Dois posições são observadas na literatura a esse respeito. A primeira considera que as forças de mercado são eficientes na alocação de recursos. Logo, tentativas de proteção a setores prejudicados apenas diminuem o bem-estar econômico [Krueger (1990)]. Uma segunda interpretação destaca que as vantagens comparativas no mercado mundial são em grande parte criadas por ambientes institucionais, regulações de mercado e políticas governamentais favoráveis ao desenvolvimento tecnológico. Sob essa ótica, as salvaguardas se justificam como medidas que contribuem para reverter uma perda temporária de competitividade.

Vários autores têm sugerido que, mesmo aceitando-se esses argumentos, barreiras comerciais não são os instrumentos mais eficientes [Sampson (1987)]. Se o objetivo, por exemplo, é atenuar o custo social do desemprego, devem ser implementadas medidas diretas de assistência financeira e/ou programas de treinamento da mão-de-obra. Não obstante, o problema reside em que essas medidas requerem algum tempo para surtir efeito. Logo, salvaguardas na forma de barreiras comerciais tornam-se necessárias temporariamente.

Uma situação excepcional ocorre quando a liberalização comercial torna alguns setores não-competitivos. Se a concepção do programa de liberalização não é torná-los repentinamente inviáveis, duas respostas são possíveis. A primeira pressupõe que o novo nível tarifário não é correto. É impossível se determinar tecnicamente, com precisão, a um nível mais desagregado, qual o nível tarifário que estabelece o "ambiente concorrencial adequado". Nesse sentido, revisões na estrutura de proteção seriam apropriadas. A segunda, mesmo admitindo que isso possa ocorrer, entende que os setores devem aprimorar os seus fatores de competitividade para sobreviverem em economias mais expostas à concorrência internacional. Nesse caso, as salvaguardas atenuariam os custos de ajustamento.

² Pelo Acordo Geral, problemas de balanço de pagamentos deverão ser tratados sob a égide do Artigo 12 e do Artigo 18, alínea b, para países desenvolvidos e em desenvolvimento, respectivamente.

Qual dessas posições assumir depende do quadro referencial da política governamental. Se o objetivo é ofertar proteção sempre que uma indústria experimenta danos devido à concorrência das importações, o uso de salvaguardas é simples. Se, ao contrário, o objetivo é preservar os interesses nacionais através de uma análise dos custos e benefícios da proteção, torna-se crucial a avaliação do mecanismo decisório. Nesse sentido, como sugerem Polouektov e Delgado (1989), "para evitar a pressão de interesses específicos, a decisão relevante deve ser a mais transparente possível e a avaliação dos potenciais custos e benefícios de uma ação de salvaguarda deve considerar os interesses da economia nacional como um todo".

A experiência nos países desenvolvidos revela que as medidas de salvaguardas, que na década de 80 transformaram-se frequentemente em acordos voluntários de restrição às exportações, protegeram setores politicamente mais fortes e que apresentavam sérios problemas de competitividade. Além disso, setores como vestuário e têxtil estariam abrigados por uma salvaguarda permanente através do Acordo Multifibras, desde a década de 70. Do ponto de vista do país como um todo, medidas de reajuste estrutural teriam sido mais eficientes e o custo econômico menor.

O Artigo 19, que trata da cláusula de salvaguardas em vigor no Gatt, contém apenas três itens. O primeiro refere-se às condições de aplicação das salvaguardas:

"Se (...) um produto for importado no território da referida Parte Contratante em quantidade por tal forma acrescida e em tais condições que traga ou ameace trazer um prejuízo sério aos produtores nacionais de produtos similares ou diretamente concorrentes, será facultado a essa Parte Contratante, na medida e durante o tempo que for necessário (...), suspender, no todo ou em parte, o compromisso assumido em relação a esse produto (...)."

O segundo item requer que o país-membro que pretenda utilizar salvaguardas avise previamente aos países fornecedores do produto. Essa notificação faz-se necessária, pois pelo Artigo 19 o país importador deverá negociar com o país exportador compensações comerciais.

O terceiro item determina que, na ausência de um acordo sobre as compensações comerciais entre as partes interessadas, o país importador poderá aplicar a medida unilateralmente. Nesse caso, os países que se considerarem lesados poderão adotar medidas retaliatórias contra o país importador, na forma de suspensão de concessões.

A linguagem do artigo é, assim, extremamente vaga. Não define o que é "prejuízo sério" e "concessões equivalentes". Não esclarece se é vedado o uso seletivo de salvaguardas e se essas podem ou não assumir a forma de cotas.³ Além disso, o artigo é ao mesmo tempo "rígido", pois supõe o uso de retaliações, e "frouxo", pois não delimita a duração da medida [Hamilton e Whalley (1990)].

3 Observa-se, porém, que tratamento discriminatório fere o primeiro artigo do Gatt referente à cláusula de nação mais favorecida.

Dificuldades de negociar compensações equivalentes e o risco de retaliações induziram, ao longo do tempo, ao declínio do uso de salvaguardas, com exceção da Comunidade Européia, conforme se verifica na Tabela 13.1. Observa-se, porém, que a elevação do uso dessas medidas não foi acompanhada pela aplicação dos princípios gerais do Artigo 19. Em especial, dos 10 casos registrados no período 1980/86, em apenas um foram concedidas compensações.

A partir de meados da década de 70, em especial, aumentaram as demandas por proteção pelas indústrias norte-americanas e européias. Desaceleração do crescimento econômico associada à crise do petróleo, mudanças nas vantagens comparativas no comércio mundial afetando tanto indústrias de tecnologia de ponta como as intensivas em mão-de-obra, agravadas por fatores conjunturais, como a sobrevalorização do dólar na primeira metade dos anos 80, são alguns dos fatores que explicam essa tendência.

TABELA 13.1

Ações sob a Égide do Artigo 19: Principais Aplicadores

	NÚMERO DE CASOS	COMPENSAÇÃO	PAÍSES AFETADOS	MÉDIA DE DURAÇÃO (MESES)
Estados Unidos				
1950/59	11	6	38	85
1960/69	3	10	10	117
1970/79	9	0	35	47
1980/86	5	0	16	43
Total	28	16	99	
CEE				
1950/59	1	1	3	n.d.
1960/69	5	1	15	73
1970/79	3	0	5	22
1980/86	10	1	22	17
Total	19	3	45	
Austrália				
1950/59	2	0	3	8
1960/69	15	2	32	45
1970/79	17	0	40	33
1980/86	4	0	3	18
Total	38	2	78	

Fonte: Sampson (1987) Tabela 19.3, p. 147.

n.d.: não-disponível.

A cláusula de salvaguardas seria, em princípio, o mecanismo correto para contornar os efeitos adversos do aumento de importações. Não obstante, Estados Unidos e a Comunidade Européia optaram frequentemente pelos Avre — Acordos Voluntários de Restrição às Exportações — ou pela aplicação de medidas anti-*dumping* (AD) e de direitos compensatórios (CVD).⁴

A percepção de que a proliferação de medidas de área cinzenta enfraquecia o Gatt suscitou uma tentativa de renegociar o Artigo 19, na Rodada Tóquio. Os temas então privilegiados foram os mesmos presentes na atual Rodada Uruguai, na forma descrita a seguir.

O primeiro refere-se à questão da seletividade. Duas posições se destacam. De um lado, argumenta-se que é preferível incorporar os Avre ao Gatt, o que permitiria introduzir medidas que coibissem comportamentos abusivos. Essa perspectiva parte do pressuposto de que os países encontraram nos Avre um instrumento que consideram eficaz para lidar com os efeitos danosos das importações e, portanto, não irão renunciar ao seu uso. Além disso, o Gatt não possuiria força disciplinatória para impedir que os países realizassem esses acordos.

Por outro lado, considera-se que o fortalecimento do multilateralismo deve ser perseguido através de regras mais rígidas no Gatt. Permitir a seletividade implicaria institucionalizar um viés discriminatório nas relações comerciais que prejudicaria, em especial, os países em desenvolvimento.

Na Rodada Tóquio, a Comunidade Européia ficou isolada em sua defesa pela seletividade. Já na Rodada Uruguai, os Estados Unidos apresentaram uma proposta que contemplaria essa questão: salvaguardas com cláusula de nação mais favorecida e reconhecimento de que os países utilizariam medidas de área cinzenta ou seletivas, desde que associadas a regras de desincentivo ao seu uso prolongado.

No texto do DFA existe menção explícita proibindo a adoção de quaisquer restrições voluntárias às exportações. Os acordos existentes e notificados ao Gatt poderão vigorar no máximo até dezembro de 1999.⁵ Dessa forma, o novo acordo de salvaguardas coíbe claramente medidas seletivas.

O segundo refere-se aos problemas de retaliação e compensação. Em princípio, é exigido que o país que aplica salvaguardas forneça um nível equivalente de concessões aos países exportadores. Se um acordo sobre o nível de compensações não for alcançado, os países exportadores podem, após

4 A utilização de investigações sobre práticas desleais de comércio como barreira não-tarifária para conter importações é possível na medida em que não há ainda uma disciplina claramente definida quanto a estas matérias, conforme aqui analisado.

5 Até o momento, apenas a Comunidade Européia notificou o Avre de automóveis que mantém com o Japão.

90 dias, suspender concessões ao país importador. Ressalte-se que, apesar da redação do texto não ser muito clara, entende-se que é possível impor salvaguardas sem compensações pelo período de três anos. Dessa forma, o novo acordo de salvaguardas teria eliminado um dos obstáculos usualmente citados para explicar o pequeno grau de utilização desse instrumento. A forma como serão negociadas as compensações comerciais ainda é matéria pouco transparente no novo texto.

O terceiro está associado à definição de regras claras para o uso e duração da medida. Sob esse aspecto, a proposta é bem definida e contempla duas características importantes. Uma refere-se à concepção de que o mecanismo de proteção deve ser progressivamente liberalizado ao longo do tempo. Em segundo lugar, extensões do uso do instrumento pressupõem a implementação de medidas de ajuste estrutural. A salvaguarda é, portanto, um mecanismo temporário por definição.

O quarto está associado a uma tentativa de precisar o significado de dano e o conceito de indústria. Assim, "sério dano" é entendido como uma situação em que a indústria esteja impedida de manter suas atividades. As seguintes variáveis devem ser observadas: o crescimento absoluto e relativo da quantidade importada; o percentual do mercado doméstico afetado pelas importações; e mudanças no nível de vendas, produção, produtividade, capacidade utilizada, lucros e emprego. Contudo, nenhum percentual é fixado em relação a esses critérios. Quanto à definição de *indústria doméstica*, entendem-se os produtores como um todo ou aqueles cujo produto represente a maior proporção da produção doméstica.

O quinto engloba os procedimentos para monitoramento do uso do instrumento. A investigação, realizada por autoridade do país importador, deverá prever a realização de audiência pública em que estejam presentes todas as partes afetadas pela medida de salvaguardas. A concepção implícita é de que deverá ser considerado o interesse público e não apenas o dos produtores negativamente afetados pelas importações. Ademais, é prevista a criação de uma comissão de monitoramento no âmbito do Gatt que deverá acompanhar o uso das salvaguardas.

Destacam-se, ainda, as seguintes regras propostas no novo acordo:

a) o prazo de duração da salvaguarda é, no máximo, de oito a 10 anos para países desenvolvidos e em desenvolvimento, respectivamente. Em princípio, as salvaguardas são aplicadas por quatro anos, podendo, então, ser estendidas até alcançarem os prazos máximos mencionados;

b) as salvaguardas podem ser aplicadas sob a forma de tarifas ou cotas. Se forem cotas, a quantidade fixada não pode ser inferior à média das importações dos últimos três anos. É previsto, entretanto, que em situações excepcionais poderá ser estabelecido um outro critério;

c) quando do pedido de extensão, deverá haver prova evidente de que estão sendo implementadas medidas de ajuste estrutural. Se a salvaguarda é superior a um ano, é obrigatório que haja um cronograma de progressiva liberalização da barreira protecionista. Quando a duração for superior a três anos, o país deverá reavaliar o uso do instrumento no meio do período, com o intuito de retirá-lo ou acelerar o cronograma proposto de liberalização;

d) em circunstâncias críticas, é permitida a aplicação de salvaguarda por 200 dias, na forma de elevação tarifária, sem investigação de dano à indústria.

Finalmente, os países em desenvolvimento recebem tratamento diferenciado não só pela possibilidade de aplicarem por um prazo maior a cláusula de salvaguardas, mas também por medidas de exceção. Assim, não podem ser aplicadas salvaguardas a um país em desenvolvimento cuja participação nas importações seja inferior a 3% do total importado e se os países em desenvolvimento como um todo não responderem por mais do que 9% das importações do produto em questão.

Considera-se que a principal contribuição da nova proposta do Artigo 19 reside na obrigatoriedade da liberalização progressiva da proteção e na fixação de um prazo máximo para o uso da salvaguarda. No âmbito do Gatt, essa é uma forma de impedir que os países freqüentemente adotem meios de burlar compromissos assumidos como membros signatários do Acordo. Por outro lado, a liberalização progressiva é um sinal para a indústria de que essa deverá promover programas de reajuste ao longo do período de vigência da salvaguarda.

13.2 - Revisão no Código Anti-Dumping

A administração dos sistemas anti-dumping permite um razoável grau de discricionariedade que os torna bastante vulneráveis às flutuações do nível de atividade econômica e às alterações nos fluxos de comércio com impacto sobre indústrias competitivas com importações.

Vistas como uma forma politicamente conveniente de “remédio” para questões comerciais, medidas anti-dumping proliferaram ao longo da década de 80. A revisão do Código Anti-Dumping feita na Rodada Uruguai e consolidada no DFA teve por objetivo reduzir o uso abusivo desse instrumento, através da introdução de regras mais rigorosas para a determinação do dumping e do dano à indústria doméstica.

Em relação ao dumping, as questões mais sensíveis dizem respeito à escolha do “valor normal” e sua comparação com o preço do produto importado com dumping.

Para os propósitos do código, um produto é comercializado com dumping caso seu preço de exportação para determinado país seja inferior a seu “valor normal” — ou seja, o preço de um produto similar destinado ao consumo no

país exportador ou, na ausência de tal preço doméstico, o mais elevado preço de exportação do produto para um terceiro país, ou o custo de produção no país de origem, acrescido de uma margem razoável relativa a lucros e custos administrativos e de vendas. Essas comparações, evidentemente, devem ser feitas em condições idênticas de produção e vendas.

O *dumping*, assim definido, abrange dois fenômenos distintos: a discriminação de preços em mercados diferentes e a venda abaixo dos custos de produção. A partir da década de 70, o conceito de discriminação de preços cedeu rapidamente terreno ao de vendas abaixo dos custos de produção, nas ações anti-*dumping*.

No sentido de recuperar o uso do preço doméstico do produto no mercado do país exportador como o seu "valor normal", o DFA estabelece certas condições sob as quais aquele preço não deverá ser desconsiderado. Essas condições referem-se a um volume mínimo representativo de vendas domésticas (5% das vendas do produto ao país importador) e à relação entre o preço doméstico e o custo unitário de produção.⁶

No caso de construção de um "valor normal", é explicitada a orientação de que os custos sejam, normalmente, calculados com base nos registros contábeis do produtor ou exportador sob investigação. Igualmente, as margens imputadas a lucros e aos custos gerais de administração e vendas deverão basear-se nos dados reais de produção e vendas observados no curso normal de comércio do produtor ou exportador. Se essa determinação não for possível, são apresentadas outras alternativas que se reportam, também, a valores realmente observados na produção e venda da mesma categoria de produto no mercado doméstico do país exportador.

Fica reduzida, portanto, a margem de arbítrio, na condução de ações anti-*dumping*, em torno da decisão quanto à utilização ou não de preços domésticos como "valores normais" e dos critérios que devem nortear o cálculo dos custos de produção.

Outro foco importante de arbítrio encontra-se na comparação de preços em que se baseia a determinação da margem de *dumping*. O código em vigor especifica que, para uma comparação justa entre o preço de exportação e o preço doméstico no país exportador, ambos devem refletir o mesmo volume de comércio, normalmente ao nível "ex-fábrica", associado a vendas feitas em ocasiões tão próximas quanto possível. Os ajustes devidos devem ser feitos

6 As vendas no mercado doméstico do país exportador a preços inferiores aos custos unitários de produção só serão descartadas se ocorrerem em quantidades substanciais (no mínimo, 20% das vendas do produto), por um longo período (acima de seis meses), a preços insuficientes à total recuperação dos custos de produção. Preços inferiores aos custos no momento da venda, mas superiores aos custos médios ponderados no período da investigação, serão considerados suficientes à recuperação dos custos.

em virtude de diferenças nas condições e termos de venda, de taxação e outras diferenças que afetem a comparabilidade de preços.

O método de comparação recomendado, ou seja, o de cotejar preços associados a transações individuais em períodos bastante próximos, nem sempre é viável, sendo necessária a adoção de outras alternativas. No sentido de evitar a generalização da prática norte-americana de comparação do valor normal médio com os preços individuais de exportação, a qual leva à obtenção mais provável de uma margem positiva de *dumping*, o DFA recomenda o uso preferencial da comparação entre o “valor normal” médio ponderado e a média ponderada dos preços de exportação. Alternativamente, a comparação deve ser feita com base nos “valores normais” e os preços de exportação, transação a transação.

Entretanto, a comparação entre o “valor normal” (média ponderada) e os preços individuais de exportação poderá ser feita caso as autoridades investigadoras identifiquem um padrão de preços de exportação que seja significativamente diferente entre compradores, regiões ou períodos de tempo.

A imposição de critérios mais rigorosos para a “determinação de dano”⁷ ficou indiretamente estabelecida através da definição de requisitos e procedimentos para o início e prosseguimento de uma investigação anti-*dumping*. De acordo com as normas do código em vigor, a abertura de uma investigação requer a apresentação de uma petição, por ou em nome da indústria doméstica, contendo evidência: a) do *dumping*; b) do dano à indústria doméstica, nos termos do Artigo 6º do Acordo Geral; e c) da relação causal entre ambos.

No texto revisado, foram incluídos desde a enumeração das informações que devem estar contidas na petição da indústria até os novos critérios que devem nortear o término imediato de uma investigação, que deve ocorrer nos seguintes casos:

a) determinação de margem de *dumping* inferior a 2% (margem de *minimis*), expressa como percentual do “valor normal”;

b) determinação de um volume desprezível das importações com *dumping* (menos de 1% do mercado doméstico do produto similar no país importador, a menos que os países nessa situação respondam, coletivamente, por mais de 2,5% daquele mercado);

c) determinação de dano desprezível.

7 No artigo relativo à “determinação de dano”, as inovações restringem-se, basicamente, a uma elaboração em torno da “determinação de ameaça de dano”. São listados fatores indicativos da ocorrência de ameaça de dano, como uma taxa de crescimento significativa das importações com *dumping*, a preços com possíveis efeitos depressivos sobre os preços domésticos, aliada à existência de capacidade ociosa crescente no país exportador, entre outros.

Ao prazo normal de duração de uma investigação — que, exceto em circunstâncias especiais, deve estar concluída no período de um ano — é sobreposta a restrição de que, em nenhum caso, esse prazo deva ser estendido além de 18 meses.

Ainda sob a perspectiva de uma maior disciplina no uso do Código Anti-Dumping, é incluída uma *sunset clause*, segundo a qual um direito AD definitivo não poderá vigorar por um prazo superior a cinco anos, a partir de sua imposição ou da data da última revisão, a menos que uma nova revisão revele a necessidade de permanência da medida, de modo a prevenir a continuação ou recorrência do dano.

Por outro lado, as novas regras do código ampliam o escopo de sua aplicação, através da cláusula anti-*circumvention*, a qual permite a imposição de um direito anti-dumping às importações de peças e componentes para montagem, no país importador, de um produto final sobre o qual já incida um direito AD definitivo. São estabelecidas algumas condições para a aplicação dessa cláusula, dentre as quais se destacam critérios relacionados a custos e ao valor adicionado na operação de montagem.⁸

Em que medida é razoável esperar que a revisão empreendida na Rodada Uruguai resulte em uma utilização menos abusiva de medidas AD?

Sem dúvida, há contribuições nesse sentido. Consta-se um esforço substancial destinado a induzir ao uso ordenado dos parâmetros estabelecidos para determinação do “valor normal”, através:

a) da tentativa de coibir o recurso imediato à construção de um valor normal, quando estiverem disponíveis preços domésticos do produto no país exportador em condições satisfatórias, o que inclui preços inferiores aos custos no momento da venda mas superiores aos custos médios durante o período da investigação;

b) da recomendação do uso — no caso da construção de um valor normal — dos custos calculados com base nos registros contábeis do produtor/exportador, inclusive as margens imputadas a lucros e aos custos gerais de venda e administração.

Uma outra recomendação importante diz respeito à comparação entre o valor normal e o preço de exportação, a qual deve ser feita utilizando ou as respectivas médias do período investigado ou os valores individuais de transações feitas nos mesmos períodos.

⁸ O custo total das partes e componentes não deve ser inferior a 70% do custo total de todas as partes e componentes usados na montagem do produto final. O valor adicionado na operação de montagem não deve ser maior do que 25% do custo “ex-fábrica” do produto final montado no território do país importador.

Tanto o uso preferencial do preço doméstico no país exportador⁹ como a construção do "valor normal" com base nos custos incorridos pelo produtor constituem critérios que elevariam, significativamente, o grau de transparência na determinação do *dumping*.

Em princípio, esses pontos podem parecer meros detalhes metodológicos, mas sua *aceitação* pode sugerir um viés menos protecionista na implementação do aparato regulatório de medidas AD.

A prática norte-americana nessa área, por exemplo, contraria a orientação recomendada no DFA, nos três pontos acima mencionados. O recurso ao valor construído é quase automático, mesmo em casos em que está disponível o preço doméstico no país exportador, freqüentemente sob a alegação de circunstâncias anormais ou diferentes de mercado ou de preços abaixo dos custos de produção.

Na construção do valor normal, a lei americana determina que um mínimo de 10% dos custos diretos de produção seja acrescentado a título de despesas gerais e administrativas e que, desse total, um mínimo de 8% seja adicionado como lucro.

A margem de *dumping* é calculada comparando-se o valor normal médio com os preços de exportação, transação a transação. Os valores negativos ($P_x > V_N$) são desconsiderados, o que equivale a dizer que só não haverá uma determinação positiva de *dumping* caso todos os preços de exportação sejam exatamente iguais ou maiores do que o valor normal médio.

Se acatadas, as orientações metodológicas para determinação de *dumping* e da margem de *dumping* contidas no DFA poderiam contribuir para reduzir o viés "protecionista" desse instrumento. De fato, a possibilidade de uma utilização crescente de medidas AD como instrumento de proteção adicional a determinadas indústrias está associada à abrangência do conceito de *dumping* nos termos do Artigo 6º do Acordo Geral, englobando fenômenos distintos de prática de discriminação internacional de preços e de venda abaixo dos custos de produção.¹⁰

9 O preço doméstico, em modelos recentes de discriminação de preços e *dumping*, é mais elevado do que o preço internacional, em um mercado relativamente fechado às importações [Caves e Jones (1985), citado em Krugman (1988)]. No modelo de Brander e Krugman (1983), duas firmas em países distintos, com demanda e custos idênticos, atuando como monopolistas, absorvendo parte dos custos de transporte internacional, fazem *dumping* reciprocamente [Krugman (1988)]. Logo, os preços domésticos não deveriam ser tomados como "valores normais". Os custos de produção, se apropriadamente calculados, seriam mais adequados.

10 Boltuck, Francois e Kaplan (1991) notam que o outro grande conjunto de leis, nos Estados Unidos, que trata de discriminação de preços — as leis antitruste — enfoca as vendas abaixo dos custos médios variáveis, e não os custos totais.

Tendo em vista que o conceito permanece inalterado, resta a alternativa de restringi-lo através de aspectos metodológicos relacionados à sua aplicação. Os resultados possíveis, sob este enfoque, dependem, fundamentalmente, do grau de aderência dos países aplicadores a essa nova disciplina na interpretação de regras já existentes.

13.3 - Revisão no Código de Subsídios

Comparado ao Código AD em vigor, o Código de Subsídios é ainda mais deliberadamente vago e impreciso. Refletindo a falta de consenso internacional a respeito da legitimidade da concessão de subsídios direcionados a objetivos específicos de desenvolvimento econômico, o código é estruturado na forma inversa à forma canônica: em primeiro lugar, são apresentados os procedimentos relativos à aplicação de direitos compensatórios e os critérios envolvidos na determinação de dano. Em uma segunda parte, trata-se dos subsídios propriamente ditos.

Sucintamente, os subsídios são admitidos, embora possam ter efeitos adversos sobre os interesses de outros países, os quais devem ser evitados. Subsídios à exportação de produtos outros que não certos produtos primários¹¹ são repudiados; exemplos constam de uma lista ilustrativa, em anexo ao código.

O tratamento dado a produtos primários é particularmente permissivo; os signatários do código limitam-se ao compromisso de não conceder, direta ou indiretamente, quaisquer subsídios à exportação de produtos primários de uma maneira que resulte em um aumento significativo¹² de sua parcela de mercado no comércio internacional de exportação do produto, dadas as participações dos signatários nesse comércio durante um período de tempo prévio representativo, geralmente constituído pelos três anos mais recentes, nos quais prevaleciam condições normais de mercado.

Por último, o código reconhece a importância de subsídios domésticos como instrumentos de promoção de objetivos de política econômica e social, mas reconhece que sua utilização pode causar dano à indústria doméstica de outro país.

11 Para os propósitos da Seção B do Artigo 16 do Acordo Geral (Additional Provisions on Export Subsidies), produtos primários são quaisquer produtos da agropecuária, floresta, pesca e minerais em sua forma natural ou em formas processadas comumente requeridas para sua comercialização no mercado internacional. O Código de Subsídios retirou os minerais da classificação de produtos primários.

12 O texto original é ainda mais vago: "(...) in a manner which results in the signatory granting such subsidy having more than an equitable share of world export trade in such product, (...)", uma formulação que não permite uma tradução literal, em termos econômicos. Adicionalmente, uma vez que os subsídios não sejam concedidos por todos os países exportadores — ou não o sejam em proporções idênticas —, a manutenção das parcelas de mercado "originais" é improvável, a menos que acompanhada de uma redução de preços.

O enfoque sugerido no texto do DFA é bastante inovador em relação à simples oposição de subsídios à exportação *versus* subsídios domésticos e produtos manufaturados *versus* produtos primários do Código de Subsídios.

Os subsídios — seja na forma de contribuições financeiras pelo governo ou órgãos públicos, seja na forma de sustentação de preços ou renda — são classificados em três “cestas” ou categorias:

a) *Subsídios proibidos*: aqueles contingentes ao desempenho das exportações, incluindo os da lista ilustrativa do código atual, e os subsídios vinculados ao uso de produtos domésticos, preferencialmente a produtos importados.

b) *Subsídios acionáveis*: aqueles que causam dano à indústria doméstica de outro signatário ou sério prejuízo a seus interesses, o que pode ocorrer nos seguintes casos: a) taxa de subsídios maior que 5%; b) subsídios para cobrir prejuízos operacionais recorrentes de uma indústria; c) perdão direto de dívidas.

A ocorrência de “sério prejuízo” deverá resultar em efeitos adversos ao comércio, como o deslocamento de importações de outro país no mercado do país que concede o subsídio, o deslocamento das exportações do produto de um terceiro país ou uma significativa redução de preços, provocada pelos produtos subsidiados, dos produtos comercializados por outro país, no mesmo mercado. Em relação a produtos primários subsidiados, o efeito prejudicial é identificado pelo crescimento da parcela de mercado do país, quando comparada à média dos três anos anteriores.

Tanto os subsídios proibidos como os acionáveis deverão ser específicos, no sentido de que seu acesso é, de alguma forma, limitado a certos tipos de empresas, atividades ou regiões. As decisões relativas a subsídios considerados proibidos serão tomadas em nível multilateral pelo Comitê de Subsídios e Direitos Compensatórios do Gatt. Também nos casos em que subsídios acionáveis tenham, supostamente, causado sério prejuízo aos interesses de um país caberá uma ação pelo comitê; as ações envolvendo dano à indústria doméstica continuarão a ser julgadas por autoridades nacionais.¹³

c) *Subsídios não-acionáveis*: são permitidos os subsídios não-específicos e dois tipos de subsídios específicos — os de suporte a atividades de pesquisa e aqueles voltados a reduzir disparidades regionais de desenvolvimento, ambos sujeitos ao atendimento de determinados critérios e restrições.

De forma análoga à proposta de revisão do Código Anti-Dumping, a imposição de direitos compensatórios fica submetida a um maior rigor. Junto

13 As condições mais “frouxas” para a comprovação de “sério prejuízo” relativamente ao preenchimento das condições requeridas no “teste de dano” são compensadas pela maior imprevisibilidade e morosidade que caracterizam um julgamento multilateral, comparativamente a decisões tomadas em fóruns nacionais.

a uma especificação mais precisa dos procedimentos requeridos para o início e prosseguimento de uma investigação, os principais elementos introduzidos resumem-se a:

a) nível *de minimis* do volume de importações subsidiadas (não especificado), do montante de subsídios (1%) ou dano desprezível, para imediato término da investigação;

b) uma *sunset clause* estipulando um prazo máximo de cinco anos de duração para um direito compensatório;

c) medidas estendendo a aplicação de direitos compensatórios definitivos à importação de peças e componentes para montagem no país importador (*measures to prevent circumvention of definitive CVD*).

É previsto um tratamento especial e diferencial para os países em desenvolvimento. A proibição aos subsídios às exportações não se aplica a um pequeno grupo de países, quase todos africanos; aos demais países em desenvolvimento é concedido um prazo de oito anos para se adequarem às novas regras.

No caso dos subsídios acionáveis, é necessária a apresentação de evidência positiva de sério prejuízo por parte do país adversamente afetado em seu comércio ou a determinação de dano à indústria doméstica no país importador.

Os níveis *de minimis* para o término de uma investigação são mais elevados: subsídio inferior a 2% do valor unitário do produto ou um volume de importações subsidiadas menor do que 4% das importações totais do produto (a menos que as importações com subsídios acumuladas dos países em desenvolvimento representem mais do que 9% do total das importações).

Por fim, é incluída uma cláusula permitindo subsídios como o perdão direto de dívidas, entre outros, quando esses subsídios fizerem parte de um programa de privatização em um país em desenvolvimento.

O Código de Subsídios, tal como proposto no DFA, portanto, propõe-se a definir regras mais elaboradas sobre os subsídios em si, e não apenas sobre os procedimentos relacionados à imposição de direitos compensatórios. Na ausência de definições claras sobre os direitos ao uso de diferentes subsídios e suas possíveis implicações, cada país construiu sua própria interpretação do código.

Os Estados Unidos têm sido o maior aplicador de medidas compensatórias, utilizando o Código de Subsídios como um instrumento de pressão por mudanças nas políticas comerciais de outros países [Snape (1991)].

Assim, embora o Código de Tóquio faça distinção entre subsídios domésticos e exportações, condenando enfaticamente estes últimos (mas não os primeiros), a prática do Departamento de Comércio Americano tem sido a

de aplicar sobretaxas contra subsídios domésticos superiores ao necessário para compensar seus efeitos sobre o mercado externo.

A concessão de um subsídio doméstico desloca a curva de oferta interna, afetando a curva de oferta de exportações apenas indiretamente. Em contraposição, um subsídio às exportações atua diretamente sobre a curva de oferta de exportações. Na medida em que os subsídios domésticos tendem a provocar uma queda dos preços domésticos, seus efeitos são compensados por um aumento da demanda interna. Portanto, um subsídio doméstico terá um efeito menor sobre o mercado de exportação do que um subsídio à exportação, a uma mesma taxa *ad valorem*.

Francois, Palmeter e Anspacher (1991) quantificam as implicações do viés resultante do tratamento idêntico aos dois tipos de subsídios. Por exemplo, no caso em que a elasticidade-preço da demanda for o dobro da oferta e o consumo doméstico absorver 50% da produção, a taxa calculada por unidade de produto será duas vezes maior do que aquela necessária à compensação dos efeitos do subsídio doméstico sobre os produtores no país importador. Em outras palavras, “com um subsídio doméstico de 10%, o Departamento de Comércio aplicará uma taxa de 10%, embora uma taxa de apenas 5% seja necessária para compensar os efeitos reais do subsídio sobre os produtos americanos”.

Dessa forma, a interpretação do código nos Estados Unidos resulta em um tratamento mais severo aos subsídios domésticos do que às exportações, em confronto com os objetivos do Gatt.

O aprimoramento das regras do Gatt, portanto, requereria a identificação dos tipos de subsídios que devem ser objeto de preocupação no mercado internacional e, por isso, acionáveis através de medidas compensatórias. Sob esse aspecto, os subsídios vinculados ao desempenho das exportações (proibidos) são de fato os mais condenáveis, por seus efeitos sobre o comércio internacional.

Contudo, ao criar a categoria de subsídios acionáveis, englobando a grande maioria de subsídios domésticos que podem ser considerados específicos, abre-se a perspectiva de assimilação ao novo Código do Gatt da interpretação americana do Código de Subsídios.

Embora a proposta de revisão do Código de Subsídios apresente, com maior rigor, as definições de subsídios, do conceito de seletividade e das relações entre subsídios e ações compensatórias, uma razoável margem de julgamento subjetivo permanece:

- a) na mensuração dos subsídios indiretos;
- b) no conceito de seletividade.¹⁴

14 Segundo Snape (1991): “(...) between generality and specificity there is a continuous but blurred range of positions and placement of policies on this scale is difficult”.

Uma vez que a demarcação de seletividade é arbitrária, a inclusão da maior parte dos subsídios domésticos na categoria de específicos é possível. Nesse sentido, para países em desenvolvimento na acionabilidade desses subsídios, poderá se constituir em um endurecimento na acionabilidade desses subsídios. Afinal, de acordo com o Código de Tóquio, os subsídios domésticos não são proibidos; pelo proposto no DFA, eles não são permitidos, a menos que sejam considerados não-específicos.

O padrão de aplicação da legislação de direitos compensatórios no período de maior intensidade na década passada permite confirmar a enorme vulnerabilidade de países em desenvolvimento, em matéria de subsídios.

No período 1980/86, 281 do total de 460 ações de direitos compensatórios foram iniciadas pelos Estados Unidos. Excluindo-se o Chile — que usou o instrumento intensivamente até março de 1983, após uma rápida liberalização comercial —, as ações americanas representaram 88% do total, naquele período. O Brasil foi o alvo mais freqüente de ações CVD; excluindo os casos chilenos, as ações movidas contra os quatro países em desenvolvimento mais afetados — Brasil, Argentina, México e Peru — representaram 1/4 do total de casos [Snape (1991)].

13.4 - Conclusão

As reformas dos Códigos AD e CVD e as alterações no Artigo 19, no sentido de conferir-lhes um grau mais elevado de disciplina multilateral, são indispensáveis. Ao longo do artigo foram apontadas as principais contribuições contidas no DFA para o fortalecimento dessa disciplina. Não obstante, algumas observações devem ser ressaltadas.

O uso menos abusivo dessas legislações depende, em larga medida, da adesão dos grandes aplicadores, em particular Estados Unidos e Comunidade Européia, às novas regras introduzidas na revisão da atual Rodada Uruguai. Será razoável esperar que esses países, que se constituíram em líderes na interpretação das cláusulas do Gatt, venham a alterar sua tradição? Se não o fizerem, é bastante provável que os demais países — inclusive aqueles que são iniciantes no manuseio desses instrumentos — continuem a replicar, em nível nacional, a prática dos países líderes.

Na hipótese de que esse comportamento dos países líderes reflita uma clara opção pelo não-fortalecimento do sistema multilateral de comércio, conforme entendido pelo Gatt, não há mais nada a propor. Supondo, porém, que esse fortalecimento seja desejado, as atuais revisões dos códigos, em especial, e, em menor grau, da Cláusula de Salvaguardas ainda deixam escopo para diversas controvérsias.

A definição do dano, seja nas investigações de *dumping*, subsídios ou Salvaguardas, ainda deixa ampla margem para interpretações unilaterais. A possibilidade de que a maior parte dos subsídios domésticos, quando julgados

específicos, seja acionável suscita controvérsias. Do ponto de vista da teoria econômica tradicional, qualquer interferência no sistema de preços provocaria uma distorção na alocação de recursos, exceto em casos de diferenciais marcantes entre o benefício social e privado (caso de investimentos em pesquisa e desenvolvimento, por exemplo). Entretanto, a elaboração de um novo Código de Subsídios, de forma análoga às demais negociações em andamento na atual Rodada, deve buscar uma progressiva liberalização do comércio internacional, levando em consideração um equilíbrio de interesses dos países signatários. O programa de reforma agrícola em debate, por exemplo, prevê uma redução de 36% nas despesas orçamentárias relativas a seis tipos de subsídios à exportação, entre 1993 e 1999. Por mais desejável que seja a imediata proibição desses subsídios, os níveis de proteção à agricultura são tão altos, especialmente em países da Europa e nos Estados Unidos, que tal objetivo só pode ser atingido gradualmente.

Um tratamento semelhante não foi dispensado à maior parte dos subsídios domésticos, prejudicando os países em desenvolvimento que os utilizam a fim de direcionar investimentos para atividades consideradas prioritárias, do ponto de vista dos objetivos nacionais.

Em suma, a proposta de reformulação do Artigo 19 representa um nítido avanço na disciplina multilateral, em especial no que se refere às exigências de progressiva liberalização de proteção, respeitada a proibição de celebração de acordos voluntários de restrição às exportações. Os Códigos de *Dumping* e Subsídios apresentam aspectos positivos ao detalharem certos procedimentos referentes ao cálculo das sobretaxas. Não obstante, não é claro que essa revisão conseguirá coibir o uso dessas medidas como barreiras não-tarifárias. Em particular, é possível esperar que, mantidas as tendências protecionistas recentes, a eliminação dos Avre nos próximos anos seja parcialmente substituída não pelo uso de salvaguardas — que refletem claramente problemas de competitividade da indústria doméstica — mas por medidas anti-*dumping* e/ou de direitos compensatórios.

Bibliografia

- BALASSA, B. *Subsidies and countervailing measures: economic considerations*. Washington, D. C.: The World Bank, 1989.
- BOLTUCK, R., FRANCOIS, J. e KAPLAN, S. The economic implications of the administration of the U.S. Unfair Trade Laws. In: BOLTUCK, R. e LITAN, R. (eds.). *Down in the Dumps-Administration of the Unfair Trade Laws*. Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1991.
- DESTLER, I. M. *American trade politics*. Washington, D. C.: Institute for International Economics, 1986.
- DUNKEL, A. *Draft final act embodying the results of the Uruguay Round of multilateral trade negotiations*. Geneva, 1991.

- FRANCOIS, J., PALMETER, N. D. e ANSPACHER, C. J. Conceptual and procedural biases in the administration of the countervailing duty law. In: BOLTUCK, R. e LITAN, R. (eds.). *Down in the Dumps-Administration of the Unfair Trade Laws*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1991.
- HAMILTON, C. e WHALLEY, J. Safeguards. In: SCHOTT, J. J. (ed.). *Completing the Uruguay Round*. Washington, D. C.: Institute for International Economics, 1990.
- KRUEGER, A. O. Free trade is the best policy. In: LAWRENCE, R. Z. e SCHULTZE, C. L. (eds.). *An American Trade Strategy*. Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1990.
- KRUGMAN, P. Industrial organization and international trade. In: SCHMALENSEE, R. e WILLIG, R. (eds.). *Handbook of Industrial Organization*, v. 2. Amsterdam: North Holland, 1988.
- MESSERLIN, P. *The Uruguay negotiations on subsidies and countervailing measures — past and future constraints*. Washington, D.C.: The World Bank, 1989.
- SAMPSON, G. Safeguards. In: FINGER, J. M. e OLECHOWSKI, A. (eds.). *The Uruguay Round*. Washington, D. C.: The World Bank, 1987.
- SNAPE, R. International regulation of subsidies. *The World Economy*, v. 14, n. 2, jun. 1991.
- POLOUEKTOV, A. e DELGADO, S. Safeguards: issues in the Uruguay Round. *Uruguay Round*. New York: Unctad, 1989.
- UNCTAD. *Developments and issues in the Uruguay Round of particular concern to developing countries*. Geneva, 1993.