

Salvaguardas, *dumping* e subsídios: revisão na RODADA URUGUAI*

Guida Piani
Lia Valls Pereira

Ao final da Rodada Uruguai, 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 "Draft Final Act of the Uruguay Round" (DFA). As revisões tiveram como objetivo submeter o uso desses instrumentos a um grau mais efetivo de disciplina multilateral, de modo a conter a escalada de medidas protecionistas e discriminatórias observadas ao longo das duas últimas décadas. Neste 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.

1 - Cláusula de Salvaguardas

O artigo XIX, que trata da cláusula de salvaguardas em vigor no GATT, contém apenas três itens. O primeiro refere-se às condições de sua aplicação:

"se...um produto for importado no território da referida Parte Contratante em quantidade por tal forma acrescida e em tais condições que traga um sério prejuízo aos produtores nacionais de produtos similares, 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 pretende usar salvaguardas avise previamente aos países fornecedores do produto, uma vez que deverá negociar compensações comerciais com o país exportador.

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, ficando sujeito a retaliações.

Dificuldades em negociar compensações equivalentes e o risco de retaliações induziram, ao longo do tempo, ao declínio do uso de salvaguardas, as quais, no entanto, seriam o mecanismo correto para contornar os efeitos adversos de aumentos de importações e as demandas por

proteção das indústrias afetadas. Não obstante, a partir de meados da década de setenta, os Estados Unidos e a Comunidade Européia optaram freqüentemente pela adoção de acordos voluntários de restrição às exportações (AVREs) ou pela aplicação de medidas anti-dumping (AD) e de direitos compensatórios (CVD).

O novo acordo de salvaguardas cobre claramente medidas seletivas como os AVREs, explicitamente proibidos no texto do DFA. A necessidade de compensações equivalentes permanece; se um acordo a respeito não for alcançado, os países exportadores podem, ao final de 90 dias, suspender concessões ao país importador. Apesar da redação do texto não ser clara, entende-se que é possível impor salvaguardas sem compensações pelo período de três anos.

Quanto à duração da medida, o prazo máximo é de 8 e 10 anos, respectivamente para países desenvolvidos e em desenvolvimento. Em princípio, as salvaguardas deverão ser aplicadas por quatro anos, podendo ser estendidas até os prazos máximos. Extensões do uso do instrumento pressupõem a implementação de medidas de ajuste estrutural.

As salvaguardas poderão ser aplicadas sob a forma de tarifas ou cotas de importação; em circunstâncias críticas, é permitida a adoção de salvaguardas por 200 dias, na forma de elevação tarifária, sem a investigação de dano normalmente requerida.

2 - Código Anti-Dumping

A revisão do Código Anti-Dumping feita na Rodada Uruguai teve como objetivo reduzir o uso abusivo deste instrumento, através da introdução de regras mais rigorosas para a determinação do dumping e do dano à indústria doméstica.

O dumping, tal como definido no Acordo Geral, abrange dois fenômenos distintos: a discriminação de preços em mercados diferentes (preço de exportação menor do que o "valor normal" do produto, normalmente o preço no mercado doméstico do país exportador) ou a venda abaixo dos custos de produção (preço de exportação menor que os custos de produção).

*Este texto tem como referência o artigo "Salvaguardas, *dumping* e subsídios: revisão na Rodada Uruguai. In *Perspectivas da Economia Brasileira - 1994*, IPEA, Rio de Janeiro, 1993.

A partir da década de setenta, 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 seu "valor normal", o DFA estabelece certas condições sob as quais aquele preço não deverá ser desconsiderado. Estas condições referem-se a um volume mínimo representativo de vendas domésticas (equivalente a 5% das vendas do produto ao país importador) e à relação entre o preço doméstico e o custo unitário de produção.

No caso de construção de um "valor normal", é explicitada a orientação de que os custos sejam calculados com base nos registros contábeis do produtor ou exportador sob investigação. Outras alternativas possíveis referem-se a valores observados na produção e venda da mesma categoria de produto no mercado doméstico do país exportador.

Outro foco importante de arbítrio encontra-se na comparação de preços em que se baseia a determinação da margem de dumping. O método recomendado no Código em vigor, de comparação de preços associados a transações individuais em períodos bastante próximos, nem sempre é viável. No sentido de evitar a generalização da prática norte-americana de comparação do valor normal médio com os preços individuais de exportação, que 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.

Foram incluídos novos critérios para o término imediato de uma investigação (margem de mínimos de 2% e volume desprezível de importações com dumping), além de uma "Sunset Clause", segundo a qual um direito AD definitivo não poderá vigorar por mais de cinco anos.

3 - Código de Subsídios

Comparado ao Código Anti-Dumping em vigor, o Código de Subsídios é ainda mais deliberadamente vago e impreciso. Sucintamente, são repudiados os subsídios às exportações de produtos não-primários; os subsídios diretos e indiretos aos produtos primários são permitidos. Os demais subsídios domésticos têm sua importância reconhecida como instrumentos de política econômica e social, mas sua utilização pode ser contestada, caso provoquem dano à indústria doméstica de outro país.

O enfoque do novo Código foi radicalmente alterado. Os subsídios são classificados em três cestas ou categorias:

a) subsídios proibidos: aqueles contingentes ao desempenho das exportações e os vinculados ao uso de produtos domésticos, preferencialmente a 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: i) taxa de subsídio maior do que 5%; ii) subsídios para cobrir prejuízos operacionais recorrentes de uma indústria; iii) perdão direto de dívidas.

A ocorrência de "sério prejuízo" deverá resultar em efeitos adversos ao comércio, como, por exemplo, o deslocamento de importações de outro país no mercado do país subsidiador.

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.

c) subsídios não-acionáveis: são permitidos quaisquer 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 sob limitações.

São introduzidos níveis de mínimos para o término imediato de investigação, bem como a "Sunset Clause".

4 - Contribuições Esperadas

Em relação à Cláusula de Salvaguardas, a principal contribuição da nova proposta reside na obrigatoriedade de liberalização progressiva da proteção e na fixação de um prazo máximo para o uso de salvaguardas.

O novo Código Anti-Dumping deverá reduzir a margem de arbítrio na determinação do dumping e das margens de dumping. Se acatadas, as orientações metodológicas contidas no DFA podem levar a uma diminuição do viés protecionista deste instrumento.

Quanto ao Código de Subsídios, embora a revisão apresente com maior rigor as definições de subsídios e as relações entre o seu uso e o direito ao recurso a medidas compensatórias, deixa ainda uma margem grande de subjetividade na mensuração dos subsídios indiretos e na interpretação do conceito de especificidade. A possibilidade de inclusão da quase totalidade dos subsídios domésticos na categoria de "acionáveis" é particularmente prejudicial aos interesses dos países em desenvolvimento, que os utilizam com mais frequência.

Finalmente, a despeito dos avanços apontados, não é claro que as revisões, em especial dos Códigos Anti-Dumping e de Subsídios, conseguirão coibir o uso dessas medidas como barreiras não-tarifárias.