

TEXTO PARA DISCUSSÃO/Nº244

DUMPING E O MERCOSUL

Luis Augusto Pereira Souto-Maior

BRASÍLIA, FEVEREIRO DE 1992

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA
é uma Fundação vinculada ao Ministério da Economia,
Fazenda e Planejamento

PRESIDENTE

Roberto Macedo

DIRETOR TÉCNICO

Líscio Fábio de Brasil Camargo

DIRETOR TÉCNICO ADJUNTO

Marcos Reginaldo Panariello

DIRETOR DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS

Renato Moreira

COORDENADOR DE DIFUSÃO TÉCNICA E INFORMAÇÕES

Antonio Emílio Sendim Marques

COORDENADOR DE POLÍTICA AGRÍCOLA

Adelina Teixeira Baena Paiva

COORDENADOR DE POLÍTICA INDUSTRIAL E TECNOLÓGICA

Luis Fernando Tironi

COORDENADOR DE POLÍTICA MACROECONÔMICA

Eduardo Felipe Ohana

COORDENADOR DE POLÍTICA SOCIAL

Antonio Carlos da R. Xavier

COORDENADOR REGIONAL DO RIO DE JANEIRO

Ricardo Varsano

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar
resultados de estudos desenvolvidos no IPEA, informando
profissionais especializados e recolhendo sugestões.

Tiragem: 200 exemplares

DIVISÃO DE EDITORAÇÃO E DIVULGAÇÃO

Brasília:

SGAN Q. 908 - MÓDULO E - Cx. Postal 040013

CEP 70.312

Rio de Janeiro:

Av. Presidente Antonio Carlos, 51 - 17ª andar

CEP 20.020

SUMÁRIO

1. O *dumping* e o Tratado de Assunção
 2. O *dumping* no Sistema Mundial de Comércio
 3. Considerações Finais
-

DUMPING E O MERCOSUL

Autor: Luiz Augusto Pereira Souto-Maior(*)

() do Ministério das Relações Exteriores*

Este trabalho contou com o apoio financeiro do Programa Gerenciamento do Setor Público -
GESEP/BANCO MUNDIAL.

SINOPSE

O presente trabalho procura examinar as principais questões relacionadas com a adoção de uma política *antidumping* no quadro resultante da assinatura do Tratado de Assunção e da conseqüente construção do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Na primeira parte, examinar-se-á a restrição ao dumping no Tratado de Assunção; na segunda, o *dumping* no sistema mundial de comércio; na terceira, procurar-se-á chegar a algumas conclusões e oferecer algumas reflexões sobre o tema em exame.

1. O *dumping* e o Tratado de Assunção

Em 26 de março de 1991, ao assinarem o tratado pelo qual decidiram constituir o Mercosul, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai comprometeram-se a estabelecer, até 31 de dezembro de 1994, "a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos" entre os respectivos territórios. Para tanto, além da eliminação de obstáculos intrazonais, torna-se necessária a coordenação de políticas econômicas entre os quatro Estados-Partes e o tratamento uniforme das importações provenientes de terceiros países. Nesse contexto, assume relevância a harmonização, com a brevidade possível, das políticas e práticas *antidumping*, seguidas, de per si, pelos quatro países.

A partir de 1º de janeiro de 1995, quando já deverá estar em funcionamento a estrutura institucional definitiva, prevista no artigo 18, do Tratado de Assunção, pode-se presumir que o Mercosul conte com uma única legislação *antidumping*, aplicável a todos os Estados-Partes por uma entidade central. Trata-se de uma presunção (ainda que razoavelmente fundada, como se verá adiante), na medida em que o tratado nada explicita a respeito. Parece, entretanto, difícil, sem as condições acima "presumidas", atingir a necessária uniformidade de tratamento das importações provenientes de terceiros países.

O problema apresenta-se mais complexo no período de transição. Segundo o artigo 4º, do Tratado de Assunção, "os Estados-Partes aplicarão suas legislações nacionais para inibir importações cujos preços estejam influenciados por subsídios, *dumping* ou qualquer outra prática desleal".

Tal dispositivo suscita, desde logo, várias questões.

Até agora, nossa experiência com processos *antidumping* tem sido quase inteiramente do lado da exportação, ou seja, como país, cujos exportadores praticam ou são acusados de praticar o *dumping*. O fato nada tem de muito surpreendente se recordarmos que, visto do lado do país importador, o *dumping* beneficia o consumidor, embora possa prejudicar o produtor de produtos similares. Ser mais ou menos rigoroso na aplicação de medidas *antidumping* é, pois, em última análise, uma opção entre interesses internos divergentes. O cumprimento do disposto no artigo 4º, do Tratado de Assunção colocará as autoridades brasileiras, com muito mais frequência do que no passado, na posição de coibir o *dumping* eventualmente praticado por exportadores de outros países. O aspecto intrigante dessa nova situação é que, no quadro do novo processo integrativo, tratar-se-á agora, em alguns casos, de um choque de interesses entre o consumidor brasileiro e o produtor de um dos outros Estados-Partes. Dada a capacidade de mobilização, relativamente limitada, dos consumidores na maior parte dos países, inclusive no Brasil, é provável que tal inovação não tenha conseqüências internas significativas, mas cabe, em todo caso, registrá-la.

Como o artigo 4º não faz qualquer referência ao período de transição, não é claro que a aplicação de leis nacionais deva cessar, conforme aventado anteriormente, com o estabelecimento do mercado comum (previsto pelo artigo 1º, para 31 de dezembro de 1994), quando haveria uma única legislação aplicável às chamadas "práticas desleais" de comércio. A referência, porém, no mesmo artigo, à elaboração de "normas comuns sobre concorrência comercial" permite supor que se venha criar, também, uma legislação *antidumping* comum aos quatro, conforme a hipótese formulada acima.

Ainda que haja uma legislação comum, sua aplicação por diferentes autoridades nacionais poderá dar origem, na prática, a diferenças de critério e, conseqüentemente, a distintos graus de rigor na desejada repressão ao *dumping*. É importante considerar, portanto, ao examinar o problema institucional, a conveniência de se atribuir a um órgão central competência para conduzir eventuais processos *antidumping* no futuro mercado comum, a exemplo do que é feito na Comunidade Européia (CE).

Os dois aspectos - legislação comum e aplicador único - parecem-me de maior relevância, embora o segundo diga mais respeito aos assuntos institucionais, escapando, pois, ao tema deste trabalho.

O primeiro aspecto foi abordado em julho último, no encontro dos Ministros da Economia e Presidentes de Bancos Centrais dos Estados-Partes. Recomendaram eles "priorizar estudos para adotar uma normatização harmoniosa sobre o *dumping* e subsídios entre integrantes do Mercosul e frente a terceiros países". Decidiram também "tomar como referência os mecanismos existentes nos Códigos *Antidumping* e de Subsídios do Gatt" (v. "Boletim de Diplomacia Econômica" n. 8, pág. 24).

Tais decisões são um passo de grande relevância. E a adoção dos códigos do Gatt como ponto de referência é o que há de mais prático, particularmente para o Brasil, que deles é signatário. O ponto sobre o qual me parece útil insistir, porém, é que não basta que as normas sobre o assunto sejam "harmoniosas" - elas devem ser idênticas e identicamente aplicadas.

Dois outros aspectos, abordados na referida reunião de Ministros de Economia e Presidentes de Bancos Centrais, merecem atenção. Os participantes decidiram que, para os produtos agrícolas, "deverão ser estabelecidos mecanismos específicos que impeçam as práticas desleais ao comércio". Resolveram também que, "em todos os casos, dever-se-ão elaborar regimes que permitam que o dano possa ser invocado pelos produtores interessados de qualquer país membro do Mercosul" (v. "Boletim de Diplomacia Econômica", n.º 8, pág. 24).

A caracterização explícita do *dumping* como uma "prática desleal", embora não seja nova, pareceria torná-lo um procedimento a ser coibido em todos os casos - e não apenas a ser contra-arrestado quando causar dano. Os trechos citados até agora não parecem totalmente harmônicos no plano conceitual. Por um lado, o Tratado de Assunção classifica o *dumping* como prática desleal; por outro, os ministros sugerem a necessidade de alegação de dano, para a adoção de medidas corretivas pelo país importador. Tal colocação é algo distinta da orientação, claramente pragmática, preceituada pelo Gatt, conforme teremos ocasião de ver na segunda parte deste estudo.

A referência não qualificada aos produtores de qualquer país membro do Mercosul não deixa claro se os ministros tiveram presente a norma do Gatt, segundo a qual o dano tem de afetar o conjunto da indústria nacional (*domestic producers as a whole*) ou o conjunto da indústria de toda a área de integração. Em tese, pareceria aconselhável optar por uma das seguintes possibilidades: a) tratar separadamente a indústria (na sua acepção gateana) de cada país membro, embora isso possa retardar, em alguma medida, a desejada marcha acelerada para a integração; ou b) tratar solidariamente os produtores do Mercosul, o que significaria aceitar um pedido de ação *antidumping*, apenas, quando houvesse evidência de dano ou ameaça de dano à indústria interessada, pertencente ao conjunto da área de integração, que seria tratada como um só país, para tal fim. A lógica do processo integrativo pareceria, à primeira vista, recomendar a segunda hipótese. Nesse caso, se o país membro "A" importasse determinado produto de um terceiro país a preço de *dumping*, os produtores de produtos similares no país "B" somente poderiam alegar dano como base para a aplicação de direitos *antidumping*, se representassem o grosso da produção regional do bem importado. O artigo 4º do Código Antidumping do Gatt refere-se "*to the domestic producers as a whole of the like products or to those of them whose collective output of the products constitutes a major proportion of the total domestic production of those products*". O assunto é, porém, delicado, já que, no tocante a produtos manufaturados, tal hipótese seria mais favorável aos produtores brasileiros, que, mais freqüentemente, teriam condições de satisfazer os requisitos da hipótese (b) acima. Mais do que isso, tal hipótese praticamente inviabilizaria o recurso de produtores paraguaios ou uruguaios de bens manufaturados à legislação *antidumping* brasileira ou argentina. É certo que a hipótese (b) representaria, presumivelmente, mera antecipação do que ocorrerá a partir do estabelecimento do mercado comum. Tal antecipação parece, entretanto, de duvidosa viabilidade até que os quatro alcancem um estágio bem mais avançado de integração das suas economias. Até lá, a política *antidumping* de cada Estado- Parte terá, necessariamente, duas faces regidas pelas mesmas normas: perante terceiros países e entre os próprios parceiros de integração. Assim, parece mais realista aceitar o fato de que, durante algum tempo, ainda, teremos de viver dentro da hipótese (a). Cabe ter presente, porém, que, neste caso, o eventual recurso de produtores de outros parceiros do Mercosul à lei *antidumping* brasileira (recorde-se a decisão ministerial antes citada) deveria respeitar o artigo 12 do Código do Gatt: ser apresentada pelas autoridades do país cujos produtores se

considerassem afetados e "*consider the effects of the alleged dumping on the industry concerned as a whole in the third country; that is to say the injury shall not be assessed in relation only to the effect of the alleged dumping on the industry's exports to the importing country or even on the industry's total exports*".

Finalmente, cumpre recordar que as normas do Gatt, mencionadas pelas referidas autoridades econômicas dos Estados-Partes, fazem distinção explícita entre produtos primários e outros, apenas no tocante a subsídios, mas não no caso de *dumping*.

2. O *dumping* no sistema mundial de comércio

Conforme vimos anteriormente, o Tratado de Assunção atribui considerável importância à inibição de importações influenciadas por "práticas desleais", entre as quais o *dumping*. A delegação brasileira no Grupo Mercado Comum já teve ocasião de assinalar, entretanto, que "o artigo 4º, do Tratado de Assunção não é auto-executável, precisando de legislação interna para a sua implementação" (v. Boletim de Diplomacia Econômica, nº 8, pág. 23). Os Ministros de Economia e Presidentes de Bancos Centrais dos Estados-Partes, por sua vez, assinalaram a necessidade de uma "normatização harmoniosa" na matéria, e sugeriram que, para tanto, se tomassem, como ponto de referência, os códigos pertinentes do Gatt. Por tudo isso, torna-se relevante examinar o tratamento dado ao problema do *dumping* no sistema mundial de comércio.

O artigo VI do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (daqui em diante, Acordo Geral ou GATT), que estabelece a base de tal tratamento, deixa claro que o *dumping* só é condenável se causa ou ameaça causar dano à indústria de produtos similares do país importador: "*dumping.....is to be condemned if it causes or threatens material injury....*" O Gatt não procura, pois, condenar o *dumping* por si só ou qualificá-lo eticamente como "prática desleal". Trata, tão-somente, de evitar prejuízo à indústria diretamente interessada no país importador (em determinadas condições, também em outra parte contratante) através da aplicação de medidas capazes de neutralizar o benefício potencial do exportador que recorre a tal prática.

Assinalada uma diferença potencialmente relevante entre os enfoques do artigo 4º, do Tratado de Assunção e do artigo VI do Gatt, consideremos mais detidamente a norma básica do Acordo Geral nesta matéria: "*...dumping, by which products of one country are introduced into the commerce of another country at less than the normal value of the products, is to be condemned if it causes or threatens material injury to established industry in the territory of a contracting party or materially retards the establishment of a domestic industry*".

Embora o sentido geral da norma seja bastante claro, sua aplicação a casos concretos suscita problemas evidentes. A título de exemplo, o que se entende por valor normal ou por dano importante ("*material injury*")? Ou por indústria? Como avaliar uma ameaça de dano? Distorções conceituais permitem transformar medidas defensivas, autorizadas pelo Gatt, em instrumentos protecionistas, como já tem ocorrido. O Código *Antidumping* foi negociado, pelo menos em parte, com o objetivo de coibir este tipo de abuso, mas está longe de ter alcançado plenamente tal objetivo.

Conforme ficou implícito no que foi dito até agora, não há no Acordo Geral, ou no respectivo Código, qualquer dispositivo que proíba a prática do *dumping* ou que obrigue os seus signatários a impedirem as respectivas firmas de praticá-lo. Como o que se quer é evitar o dano, recai sobre o país importador a responsabilidade de defender os seus próprios empresários. Pode ele aplicar um direito *antidumping* igual ou inferior à margem de *dumping* verificada ou aceitar um compromisso adequado de preço oferecido pelo exportador.

Torna-se, assim, essencial a comparação entre o "valor normal" do produto transacionado e o seu preço de exportação, a fim de se estabelecer a existência de *dumping* e a respectiva margem, bem como provar o dano e estabelecer que ele é causado pelas importações em regime de *dumping*.

De acordo com o Código do Gatt, entende-se, como valor normal, o preço comparável, pelo qual o produto é vendido no mercado interno do país exportador. A noção de preço comparável envolve, porém, problemas relativos ao nível de comércio (atacado ou varejo), às diferenças de preço dentro do próprio mercado do país exportador (o que, freqüentemente, obriga o recurso a uma média de preços), diferenças decorrentes das preferências do consumidor no mercado interno e externo etc. Em suma, a comparação está longe de ser uma operação simples e uniforme. E, às vezes, é simplesmente inviável (quando o produto não é vendido, ou não o é em quantidade significativa, no mercado interno, p. ex.), forçando a utilização, como termo de referência, do preço praticado em terceiros mercados ou a utilização de um "preço construído". Nesse último caso, trata-se de determinar os custos de produção, mais um percentual razoável de lucro, para se estimar o que seria o valor normal do produto. É evidente que tudo isso envolve uma ampla investigação, que tem de ser levada a cabo pelo país importador no mercado do exportador, o que requer a cooperação das autoridades e do setor privado deste último. Tal cooperação é geralmente obtida, já que, na ausência de dados obtidos *in loco*, a autoridade investigadora pode valer-se dos elementos de evidência disponíveis, os quais, freqüentemente, são as alegações dos queixosos.

Estabelecida a existência de *dumping*, cumpre ainda verificar a ocorrência de dano importante (*material injury*) à indústria de produtos similares no país importador. E cabe recordar que se trata de toda a indústria. Se alguns produtores têm dificuldades, mas o conjunto da indústria nacional do setor continua próspera, não se pode falar de dano importante na acepção do código.

Quanto à determinação da existência de dano importante, o código estabelece que ela "*shall be based on positive evidence and involve an objective examination*" do volume das importações praticadas ao abrigo de *dumping* e do seu conseqüente impacto sobre os produtores do país importador. A enumeração dos fatores a serem utilizados em tal exame é, porém, tão abrangente que permite considerável arbítrio ao aplicador da norma. Assim, no tocante ao volume, as autoridades incumbidas da investigação considerarão *whether there has been a significant increase in dumped imports, either in absolute terms or relative to production or consumption in the importing country*. Quanto aos efeitos de tais importações sobre os preços, considerar-se-á *whether there has been a significant price undercutting by the dumped imports as compared with the like product of the importing country, or whether the effect of such imports is otherwise to depress prices to a significant degree or prevent price increases, which would otherwise have occurred, to a significant degree*. A liberdade de interpretação que este tipo de linguagem deixa à autoridade do país importador é bem resumida na observação de Jackson (Jackson, John - *The World Trading System* pág. 238) de que *some practitioners seem to think that (the meaning of the material injury test) depends more on who the particular ITC commissioners are, at any given time, than on any statutory formula or committee attempt to define that formula*. Outras grandes potências comerciais, como a Comunidade Européia, têm-se valido, também, da flexibilidade da norma internacional (devidamente incorporada à lei interna), para conservar o arbítrio necessário à utilização da legislação *antidumping* como instrumento inibidor de importações. No caso da prática norte-americana, assinala-se também a tradição de considerar o efeito cumulativo do *dumping* de um mesmo produto por vários países, a fim de facilitar a alegação de dano. É claro que, em alguns casos, isso traz, como conseqüência, a penalização de exportadores que estão apenas tentando conseguir uma primeira entrada no mercado dos Estados Unidos e que, de outra maneira, não teriam sido atingidos.

Em qualquer hipótese, de acordo com o Código *AntiDumping* (art. 3º, par. 4º), não basta demonstrar a existência de *dumping* e de dano. É preciso estabelecer, também, um nexos causal entre ambos. No caso dos Estados Unidos, por exemplo, era prática da ITC, antes de 1982, fazer a chamada *margins analysis* ou *imports analysis* como parte do esforço de averiguar a existência de relação de causalidade entre o *dumping* e o dano. Assim, se a vantagem de preço do produto importado em relação ao do produto local era muito superior à margem de *dumping* verificada pela autoridade investigadora, ficava claro inexistir tal relação de causa e efeito: mesmo sem *dumping*, o produto importado poderia ser vendido a preço significativamente inferior ao similar produzido no país importador. De então para cá, entretanto, a ITC abandonou esse tipo de análise, permitindo-se

examinar apenas a quantidade do produto importado com benefício de *dumping*. A prática anterior parece mais rigorosamente conforme ao disposto no artigo 3º do Código *Antidumping*, e sua alteração, por uma decisão interna norte-americana, mostra, mais uma vez, o grau de liberdade da autoridade nacional na aplicação da norma internacional.

Conforme assinalado anteriormente, a expressão *domestic industry*, de acordo com o artigo 4º, parágrafo 1º, do Código *Antidumping*, "*shall be interpreted as referring to the domestic producers as a whole of the like products or to those of them whose collective output of the products constitutes a major proportion of the total domestic production of those products...*" Já o parágrafo 3º, estabelece que, no caso "*where two or more countries have reached ... such a level of integration that they have the characteristics of a single, unified market, the industry in the entire area of integration shall be taken to be the industry referred to in paragraph 1 above*". O conceito de indústria doméstica, estabelecido pelas normas do GATT, particularmente pelo artigo 4º, parágrafos 1º e 3º, do Código *Antidumping*, é de considerável relevância prática no contexto de uma política *antidumping* aplicável ao Mercosul.

Como se tem visto nos diferentes aspectos até agora focalizados, a imprecisão das normas internacionais tem permitido que, com freqüência, a política *antidumping* seja utilizada como instrumento protecionista. Trata-se de uma forma de inibição arbitrária de importações, que favorece, predominantemente, as grandes economias. É claro que, por exemplo, uma ação *antidumping* da Comunidade Européia contra exportações brasileiras tem um efeito muito mais nocivo para o Brasil do que uma eventual atitude análoga nossa jamais poderia ter sobre os exportadores comunitários. Daí, estarem hoje as pequenas potências comerciais, entre as quais o Brasil, engajadas nas negociações da Rodada Uruguai, num esforço tendente a limitar o arbítrio dos grandes nessa matéria. Cabe recordar, porém, que nem sempre a raiz do problema se encontra na formulação da norma internacional. Assim, por exemplo, o artigo 8º, do Código *Antidumping*, recomenda, expressamente, a aplicação de direitos inferiores à margem de *dumping*, sempre que isso seja bastante para eliminar o dano. A legislação interna da Comunidade Européia dá aos seus funcionários autoridade para usar de tal flexibilidade, mas a lei dos Estados Unidos tende, de modo geral, a coibir a liberdade do Executivo de, eventualmente, usar seu julgamento em benefício do exportador estrangeiro.

As observações feitas até aqui não procuraram aprofundar o exame dos vários aspectos do tratamento dado à prática de *dumping* pelas normas internacionais que regem o comércio mundial. Tal aprofundamento transcenderia os objetivos do presente trabalho e seria de utilidade discutível no momento em que as referidas normas se encontram sujeitas à revisão no quadro da Rodada Uruguai, no Gatt. O objetivo dos comentários feitos foi duplo. Por um lado, procurou-se comparar, sumariamente, os enfoques do Tratado de Assunção e do Gatt no particular; por outro, buscou-se ressaltar a considerável imprecisão da norma internacional e a conseqüente margem de arbítrio de que têm gozado as autoridades nacionais, particularmente as das grandes potências econômicas, mesmo aquelas que aceitaram o Código *Antidumping*.

3. Considerações Finais

O Brasil encontra-se hoje, no tocante ao problema de *dumping*, em situação diferente da que vinha tradicionalmente norteando a sua orientação no particular. Como importador, o País tem, historicamente, assumido uma atitude bastante tranqüila quanto à prática de *dumping*. Protegidos por tarifas geralmente altas e, freqüentemente, por eficazes medidas administrativas inibidoras de importações, os produtores nacionais não se sentiam atingidos por eventuais "práticas desleais" dos exportadores estrangeiros. Por outro lado, ao vender para o exterior, têm sido muitas vezes acusados de *dumping* e sujeitos ao pagamento de direitos ou constrangidos a aceitar compromissos de preço em outros países. Assim, tanto nossa prática administrativa, quanto nossa atuação em foros internacionais têm sido marcadas pela preocupação de atenuar o risco de que outros países usem suas políticas *antidumping* como forma disfarçada de protecionismo.

Dois elementos novos, ambos coincidentes com o início do atual Governo, vieram qualificar tal situação. O primeiro, foi a decisão de adotar uma política de maior abertura às importações, o que tende a expor, crescentemente, o produtor nacional à competição externa. Será normal que, conseqüentemente, os produtores brasileiros passem a mostrar-se mais sensíveis à eventual prática de *dumping* pelos nossos fornecedores estrangeiros. Tal situação é bem refletida na história da utilização dos processos *antidumping* entre nós. O Código entrou em vigor no Brasil, em janeiro de 1987. De então, até 1990, apenas um produto foi objeto de processo - correntes de transmissão de bicicletas exportadas por empresas de quatro países. Desde o ano passado, já foram abertos, entretanto, cinco processos e há um pedido de ação ainda em exame. Ressalte-se, outrossim, que, dos cinco, um foi contra exportadores argentinos e uruguaios (cimento Portland) e outro, contra um exportador argentino (fraldas descartáveis), isto é, contra parceiros nossos no Mercosul.

O segundo elemento novo é o Tratado de Assunção que, como já vimos, determina que os Estados-Partes usem suas legislações nacionais para inibir importações influenciadas por *dumping* ou subsídio. No caso do Brasil, o disposto pelo Código *Antidumping* do Gatt, do qual somos signatários, é parte da nossa legislação interna. Temos, pois, todo interesse em que a norma internacional venha converter-se, com possíveis diferenças ou adaptações não conflitivas, em lei comum do Mercosul. Dos outros Estados-Partes, o Uruguai colocou em vigor o Código desde o início da década de 80, a Argentina ainda não o aceitou formalmente, embora aparentemente esteja para aderir a ele, e o Paraguai ainda não é, sequer, membro do Gatt, embora tal situação deva modificar-se. Em tese, pois, excluída a hipótese de dificuldades hoje imprevisíveis, não deve haver objeções à adoção do Código do Gatt pelo Mercosul.

Ante o compromisso assumido no artigo 4º do Tratado de Assunção, torna-se irrelevante o fato de termos aceito o código, sobretudo com o objetivo de atenuar a possibilidade de que outras partes contratantes do Gatt interpretassem abusivamente contra nós o artigo 6º do Acordo Geral. Nossos parceiros no Mercosul podem, agora, exigir que utilizemos a norma internacional para proteger não apenas o produtor brasileiro, mas o deles, contra os efeitos do *dumping*, praticado por terceiros. Tal situação, além de gerar possíveis conflitos de interesses entre consumidores brasileiros e produtores de outros Estados-Partes (como já assinalado acima), pode contrariar objetivos maiores de nossa política econômica, como a utilização de importações para coibir a elevação dos nossos preços internos. Trata-se, porém, de um ônus inevitável do processo de integração.

A mudança da nossa atitude tradicional em relação ao problema do *dumping* tem de vir, entretanto, acompanhada de um novo cuidado com a política *antidumping*, seguida pelos nossos parceiros no processo de integração sub-regional. Afinal, nós também temos o direito de pedir que eles protejam o produtor brasileiro contra os danos resultantes de importações influenciadas por *dumping*. Em última análise, a adoção de uma "normatividade harmoniosa" na matéria, conforme determinado pelos Ministros de Economia dos quatro, é parte do objetivo geral de tratamento uniforme, em todo o Mercosul, das importações provenientes de terceiros países. No que se refere à política *antidumping*, tal objetivo desdobra-se em três tarefas convergentes: a) um esforço de harmonização urgente das leis nacionais dos quatro; b) a coordenação de posições no Gatt, já que, presumivelmente, à luz do decidido no nível de Ministros de Economia, o que vier a ser acordado a respeito, na Rodada Uruguai, será adotado no âmbito do Mercosul; c) a busca de fórmulas institucionais que assegurem, a partir de 1995, não apenas a uniformidade da legislação aplicável pelos quatro, mas, também, a uniformidade da sua aplicação efetiva.

Dado o estágio alcançado pela Rodada Uruguai, os pontos (a) e (b) praticamente se superpõem. Provavelmente, um entendimento no sentido da utilização imediata (ou tão pronta quanto possível) do Código *Antidumping* por todos os Estados-Partes, inclusive por aqueles que ainda não o tenham aceito, seria o caminho mais expedito. Em todo caso, países como o Brasil, que aceitaram as normas do Gatt (inclusive o código), não poderiam aplicá-las a exportadores de terceiros países nas mesmas condições critérios ou procedimentos conflitantes com os internacionalmente estabelecidos. O assunto tem alcance de mais longo prazo no tocante ao ponto (c), já que os problemas institucionais

apenas terão de ser definidos antes do estabelecimento do mercado comum, isto é, sem data fixa, além do limite de 31 de dezembro de 1994.

Outro argumento a favor da uniformidade das leis antidumping a serem aplicadas pelos países membros do Mercosul refere-se ao funcionamento interno do processo de integração. Enquanto não forem estabelecidas as condições necessárias à plena liberdade de circulação de bens entre os quatro, pode haver casos (e como vimos acima já os houve) de *dumping* intra-regional, que estarão sujeitos à mesma norma aplicável a importações de terceiros países. É, pois, desejável que se alcance a almejada uniformidade o mais prontamente possível.

Nada do que foi considerado até aqui parece justificar, entretanto, uma mudança na orientação geral que o Brasil tem seguido no trato da questão do *dumping* no âmbito do Gatt. Essencialmente, nossa preocupação central tem sido restringir as possibilidades de desvirtuamento do artigo 6º, do Acordo Geral e sua utilização como instrumento protecionista. Dentro da atual política de abertura da economia brasileira ao exterior, não seria coerente mudar tal orientação. Afinal, se queremos liberalizar importações, não temos por que desejar um instrumento de protecionismo abusivo em potencial. Ademais, conforme já assinalado, tal desvirtuamento das normas *antidumping* tende a produzir-se em detrimento das economias relativamente fracas, como é o caso do Brasil ante os grandes aplicadores dessas normas, como os Estados Unidos e a Comunidade Européia.

Dentro dessa ordem de idéias, teria sido preferível uma formulação eticamente neutra para o artigo 4º, do Tratado de Assunção, a exemplo do artigo 6º, do Acordo Geral e do disposto no código, que reformula a sua aplicação. Embora a caracterização do *dumping* como "prática desleal" não seja novidade, sua explicitação, num instrumento normativo, sugere, ainda que apenas implicitamente, a noção de que ele deva ser punido. Ora, como vimos acima, a idéia aceita internacionalmente não é coibir - muito menos punir - o *dumping*, mas apenas evitar o dano que ele possa eventualmente causar. Pragmaticamente, aceita a estigmatização do *dumping* como tal, enfraquece-se a noção de que seja necessário verificar o dano que ele possa ter causado. E a eliminação da prova de dano - ou o afrouxamento dos requisitos necessários a tal comprovação - abriria, ainda mais, a porta a toda sorte de abusos.

Além dos aspectos mais estritamente internacionais, que foram abordados até aqui, o Brasil terá de atentar para outros de natureza interna, mas com implicações sobre as nossas negociações externas ou o relacionamento com nossos parceiros comerciais.

Embora o Código *Antidumping* tenha entrado em vigor no Brasil, há quase seis anos, sua aplicação não foi adequadamente regulamentada. Há uma legislação interna que, em linhas gerais, repete os dispositivos do código, mas os aspectos processuais relativos à condução de uma ação *antidumping* e não cobertos na lei básica, permanecem em aberto. Isto cria uma área de imprecisão indesejável, no tocante à aplicação da lei. Essa indefinição processual já ensejou que a Índia se queixasse no Gatt contra a maneira como foi conduzido pelas autoridades brasileiras um processo movido contra exportadores seus. Já existiria um projeto de portaria regulamentadora que não teria ainda sido assinada, aparentemente à espera do que possa resultar da Rodada Uruguai. O comentário que ouvi a este respeito no setor privado foi que a CTT não teria condições de cumprir determinadas exigências processuais, sobretudo no tocante a prazos, caso aumentasse o número de processos, como aparentemente já tenderia a ocorrer. O problema se ligaria, fundamentalmente, segundo as mesmas fontes, à escassez de pessoal qualificado naquela entidade e à dificuldade de contratação, decorrente de problemas salariais.

Por outro lado, alguns produtores brasileiros teriam passado a manifestar-se a favor de um controle mais rigoroso de possíveis casos de *dumping* nas nossas importações, para o que se tomaria necessário, dentro da sua percepção, uma regulamentação mais severa da matéria. Tal posição não é evidentemente unânime, já que empresários de setores mais visados pelas autoridades de grandes países importadores - seria o caso de têxteis e siderurgia, por exemplo - tenderiam para uma posição mais cautelosa, coerente com nossa orientação tradicional.

Do que foi considerado até aqui, parece claro que a assinatura do Tratado de Assunção e a evolução da nossa política comercial não devem acarretar mudanças drásticas na nossa orientação em matéria de *dumping*. Há, entretanto, algumas mudanças de enfoque e, sobretudo, determinadas cautelas a serem tomadas em decorrência do processo de integração consubstanciado no Mercosul, conforme tive oportunidade de assinalar no curso deste trabalho.