

**INTERESSE PÚBLICO
IMPLICAÇÕES PARA A POLÍTICA
ANTIDUMPING NO BRASIL**



**INTERESSE PÚBLICO
IMPLICAÇÕES PARA A POLÍTICA
ANTIDUMPING NO BRASIL**



Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional, Substituto

Manoel Rodrigues dos Santos Junior

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Aristides Monteiro Neto

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura, Substituto

Bruno César Pino Oliveira de Araújo

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Mylena Pinheiro Fiori

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

**INTERESSE PÚBLICO
IMPLICAÇÕES PARA A POLÍTICA
ANTIDUMPING NO BRASIL**



Brasília, 2019

Autora

Leane Cornet Naidin

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

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 da Economia.

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

SUMÁRIO

SUMÁRIO EXECUTIVO	7
1 INTRODUÇÃO	15
2 PANORAMA DA APLICAÇÃO DE MEDIDAS <i>ANTIDUMPING</i> NO BRASIL.....	17
3 O REGIME BRASILEIRO DE AVALIAÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO NA APLICAÇÃO DE MEDIDAS <i>ANTIDUMPING</i> E DE SUBSÍDIOS E MEDIDAS COMPENSATÓRIAS	23
4 ANÁLISE COMPARADA DO REGIME BRASILEIRO DE INTERESSE PÚBLICO COM PAÍSES SELECIONADOS: UNIÃO EUROPEIA, CANADÁ E NOVA ZELÂNDIA	34
5 FATORES CONSIDERADOS NO PROCESSO DECISÓRIO DAS AVALIAÇÕES DE INTERESSE PÚBLICO NO BRASIL: RESULTADO DOS ESTUDOS DE CASO REALIZADOS (2013-2018)	52
6 CONCLUSÕES E SUGESTÕES PARA O DEBATE ACERCA DA REFORMA DO REGIME DE INTERESSE PÚBLICO NO BRASIL	66
REFERÊNCIAS	76
ANEXOS	80

SUMÁRIO EXECUTIVO

A literatura econômica acerca dos efeitos de medidas *antidumping* sobre os fluxos de comércio é farta tanto nos estudos teóricos como empíricos (Prusa, 1996; Brenton, 2001; Bown e Crownley, 2007; Naidin, 1998; Brasil, 2016). Ainda que, no cômputo agregado do valor das importações, esse impacto possa ser relativamente reduzido, seus efeitos restritivos sobre as compras externas dos produtos afetados são significativos, e os impactos sobre os níveis de proteção implicam a saída, do mercado nacional, dos fornecedores externos afetados pelas medidas. Além disso, os efeitos sobre as condições de concorrência no mercado do país importador são significativos (Prusa, 2003; 2005; 2016; Zanardi, 2005; Tavares, 2002; Besedes e Prusa, 2013) e dizem respeito a perdas de eficiência e entraves para ganhos de produtividade doméstica. O papel proeminente da política *antidumping* na prática recente da política comercial brasileira motivou, inclusive, estudos cujas evidências empíricas abriram um debate sobre impactos dessas medidas sobre a produtividade dos setores protegidos (Remédio, 2017; Kannebley *et al.*, 2017; Messa, 2017).

A prática brasileira na aplicação de medidas *antidumping* intensifica-se a partir de meados dos anos 2000, e significativamente no sentido inverso à incidência de medidas *antidumping* nas suas exportações. A inflexão observada a partir de então levou o país a se tornar o segundo maior usuário dessa política no período 2010-2017, sendo responsável por 12% das medidas aplicadas pelos países membros da Organização Mundial do Comércio (OMC), superado apenas pela Índia (respectivamente, total de 148 e 237 medidas aplicadas no período). Em contraposição, as medidas *antidumping* aplicadas em suas exportações representam apenas 1,9% do total de medidas aplicadas pelos países membros da OMC nesse período.¹

O ativismo brasileiro na área suscitou questionamentos de amplos segmentos econômicos usuários industriais dos produtos sujeitos a essas medidas. Essa reação resultou na criação de um regime de interesse público na aplicação de medidas de defesa comercial. Em fevereiro de 2012, foi publicada a Resolução nº 13, da Secretaria-Executiva da Câmara de Comércio Exterior (Camex), que instituiu o Grupo Técnico de Avaliação do Interesse Público (GTIP), com a função de analisar pleitos de segmentos econômicos domésticos contrários à aplicação de medidas *antidumping* ou compensatórias.

O retrato da atual inserção internacional do país quanto ao uso do instrumento da defesa comercial evidencia, claramente, a necessidade de um novo exame do papel e dos objetivos dessa política, no conjunto da política comercial brasileira. A análise da literatura econômica acerca das interfaces entre o regime de defesa comercial e o interesse público é clara quanto à importância da coerência entre esses regimes e os objetivos da política comercial. A aplicação de medidas *antidumping* tende a provocar impactos sobre as condições da concorrência no mercado do produto objeto de medidas, com efeitos sobre os mercados a jusante e/ou a montante da cadeia produtiva. Em geral, são efeitos simultâneos, e seu resultado líquido é justamente o tema de que trata o teste de interesse público. Esses efeitos variam conforme as estruturas dos mercados e as características técnicas dos produtos envolvidos – as avaliações de interesse público visam a identificá-los, por meio do exame detalhado dos fatores que afetam esses mercados, frequentemente não identificados nas investigações de defesa comercial.

1. Disponível em: <<https://goo.gl/nwrGx7>>.

A introdução do regime de avaliação de interesse público no país, bem como de um aparato legal, técnico e institucional – administrativo específico –, surgiu em um cenário doméstico em que se reabre o debate acerca de quais devem ser os objetivos de longo prazo da política comercial brasileira, com vistas a ganhos de produtividade e competitividade econômica. Observa-se, desde 2012, uma crescente demanda, por parte de segmentos produtivos no país, por investigações de interesse público. Esse movimento reflete a preocupação com uma política de aplicação de medidas de defesa comercial que expresse, sobretudo, uma consideração mais equilibrada entre os interesses dos produtores domésticos e dos importadores e usuários industriais de produtos importados, estes últimos sujeitos aos efeitos negativos da proteção *antidumping*.

A análise comparada dos fatores considerados para avaliações de interesse público entre União Europeia, Canadá e Nova Zelândia mostram que os objetivos estabelecidos nos marcos legais pertinentes, e os elementos examinados nessas análises, são bastante similares, embora com diferenças na implementação, com escopos variados. As regras e os trâmites que regulam o direito administrativo são relevantes para a governança interna do sistema. O significado efetivo desses dispositivos se revela na implementação prática e administrativa das regras. A análise comparada de experiências internacionais permite distinguir aspectos que podem contribuir para elucidar esse debate no Brasil.

Do ponto de vista do marco legal e institucional, há diferenças substantivas entre as práticas observadas nos países analisados, em relação ao Brasil: no Canadá e na União Europeia, entre outros aspectos legais e institucionais relevantes, existe uma previsão legal que estimula a participação das autoridades responsáveis pela política de defesa da concorrência nos casos de avaliação de interesse público em defesa comercial. No caso do Canadá, a incumbência da avaliação de interesse público a um tribunal independente é uma característica que distingue esse regime. Embora a participação das autoridades de defesa da concorrência não esteja expressamente indicada no art. 45 do SIMA, está prevista no art. 125 do *Competition ACT* do Canadá,² e as autoridades da área de defesa da concorrência podem participar das avaliações de interesse público, atuando como partes interessadas, por sua própria iniciativa. Esta prerrogativa insere no sistema canadense uma interface de avaliação dos efeitos concorrenciais da aplicação das medidas. O modelo europeu se distingue pelo fato de que a avaliação do interesse comunitário é um elemento constitutivo das investigações de defesa comercial e do marco legal constitutivo do mercado comum. Por ser parte intrínseca das investigações, não há um rito processual em separado para esse exame, e seus resultados influenciam a conclusão das investigações sem que seja necessária a abertura de outro processo administrativo.

A literatura e a prática internacionais indicam a natureza *factual specific* das decisões em processos de avaliação de interesse público. Contudo, não obstante essa especificidade, há critérios analíticos consolidados em marcos regulatórios que norteiam o processo decisório. No caso brasileiro, os resultados da análise da implementação do regime de interesse público vão ao encontro de uma apreciação de que esta vem sendo realizada de forma relativamente *ad hoc* – característica que difere da prática do Canadá, por exemplo, na qual o marco analítico legalmente estabelecido norteia as decisões de forma padronizada em todos os casos. O mesmo se aplica ao sistema da União Europeia, cujos critérios que regulam o interesse comunitário, amplos em seus princípios, são implementados de forma complementar com o marco legal da defesa da concorrência, o que confere uma diretriz ao sistema.

2. Disponível em: <<https://goo.gl/dr3dPa>>.

O atual regime de avaliação de interesse público do país se caracteriza por uma governança cujas práticas são mal estabelecidas: há duplicidade de fluxos administrativos, incipiente desenvolvimento de parâmetros técnicos claros para o processo decisório e um baixo grau de padronização dos fatores que motivam as decisões – elementos que, em conjunto, prejudicam a transparência do sistema e geram incerteza quanto às diretrizes da política comercial. Além disso, essas características desfavorecem a participação de partes interessadas potencialmente afetadas pelas decisões, elemento que vai de encontro ao que o regime visaria favorecer.

O trabalho realizado apresentou algumas sugestões para reflexão sobre o aperfeiçoamento ou a reforma do atual regime de interesse público no Brasil, na sua interface com o regime de defesa comercial. Há dois grupos de sugestões distintas:

- as relacionadas ao sistema de interesse público vigente, no marco institucional do GTIP e da Camex; e
- as relacionadas a questões suscitadas pela implementação do regime de defesa comercial, e preveem a revisão do marco institucional vigente.

Em ambos os casos, as propostas têm por objetivo uma reforma do sistema de tal forma que o regime de defesa comercial possa ser conciliado com os objetivos de maior inserção competitiva do país na economia mundial. Esses objetivos seriam viabilizados por meio de uma reforma que privilegiasse:

- um maior equilíbrio na aplicação do instrumento, reduzindo o espaço de manobra para a discricionariedade na interpretação dos conceitos e na implementação administrativa tanto do regime de defesa comercial como de interesse público, de forma a contrariar o viés protecionista do primeiro; e
- maior transparência no processo decisório dos regimes em seu conjunto.

1 SUGESTÕES PARA O APERFEIÇOAMENTO DOS PROCEDIMENTOS DO GTIP E DO PROCESSO DECISÓRIO NA CAMEX

1.1 Definição de diretrizes e indicadores técnicos para as análises de interesse público

As realidades microeconômicas específicas das empresas e indústrias beneficiadas por medidas de defesa comercial são distintas, bem como dos segmentos afetados. Assim, a construção de indicadores quantitativos para o teste de interesse público deve ser examinada com cautela, pois as dificuldades de definição de parâmetros empíricos adequados podem tornar esse esforço improdutivo. Deve-se buscar desenvolver ferramentas analíticas com base em indicadores econômicos que sejam de aplicação geral e subsidiem o processo decisório quanto aos efeitos diretos e indiretos das medidas aplicadas. Vários indicadores são apontados pela literatura e usualmente utilizados na prática internacional. Há variáveis analíticas indicadas na prática internacional usual, em publicações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (1984; 2001; 2018), da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento – UNCTAD (2013), assim como Cordovil (2011), Macera e Galvão (2008), Monteiro e Galvão (2006), Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda – Seae/MF (2014), Tavares (2008; 2017) e nos documentos disponíveis relativos aos casos de interesse público analisados no GTIP. Informações para essas avaliações podem ser supridas por meio de mecanismos institucionais de cooperação com outros órgãos de governo, como Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e

Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), entre outras instituições dedicadas à coleta e organização de bancos de dados nacionais.

1.2 Participação do Cade

Essa participação reconhece a relevância da análise das estruturas industriais e as características concorrenciais dos mercados nas decisões de interesse público. Ao contrário das autoridades de defesa da concorrência, os órgãos de administração da defesa comercial tradicionalmente não incluem em suas análises a preocupação com as características intrínsecas às condições da concorrência nos mercados dos produtos em questão nem com a dinâmica tecnológica das indústrias afetadas, assim como outros elementos típicos da análise da defesa da concorrência. Contudo, a restrição às condições de concorrência são elementos que afetam a ponderação do interesse público na aplicação dessas medidas, como aponta Cordovil (2011, p. 163): “compreender a concorrência como instrumento de política econômica permitirá concluir sobre os limites da ação concorrencial das autoridades de defesa comercial”.

Sendo assim, a cooperação entre esses órgãos deve contribuir para a implementação de um regime de interesse público com aportes técnicos qualificados para subsidiar decisões que minorem os efeitos anticompetitivos da aplicação de medidas de defesa comercial.

Registre-se que, dadas as diferenças conceituais e do campo de análise dos marcos legais da defesa da concorrência e da defesa comercial, essa cooperação deve incluir o desenvolvimento de metodologias de análise adaptadas ao regime de defesa comercial, no qual o conceito de “produto objeto de investigação” tem um sentido bastante específico, influenciando a análise do “mercado” em questão.

1.3 Aperfeiçoamento das disciplinas processuais do GTIP

Algumas modificações no regime do GTIP envolvem alterações pontuais nas resoluções que disciplinam seu funcionamento.

1.3.1 Etapa da admissibilidade das petições de avaliação de interesse público e incorporação de fontes de informação para fundamentação do processo decisório

No sistema brasileiro, a decisão de indeferimento de petições não é objeto de notificação pública. A justificativa técnica no tratamento confidencial dessa etapa é evitar incertezas para as partes interessadas. Contudo, esta etapa pode vir a ser fortalecida por meio da contribuição precoce do aporte de elementos substantivos ao processo. Ela é pública no regime do Canadá, mas no caso brasileiro requer que os membros do GTIP disponham, por competência própria, e rapidamente, de manancial de informações para formarem juízo fundamentado quanto ao indeferimento ou à aceitação do pleito. A análise substantiva de elementos nesta etapa inicial propicia economia de recursos, dados os custos envolvidos nesses processos.

1.3.2 Iniciação de investigações de interesse público antes de prorrogação de medidas

O art. 4º da Resolução nº 29/2017 estabelece que cada proposta de prorrogação de medidas por parte do Departamento de Defesa Comercial da Secretaria de Comércio Exterior (Decom/Secex) será objeto de avaliação pelo GTIP quanto à existência de elementos de

interesse público nessa prorrogação, independentemente de qualquer solicitação da parte interessada. Embora a redação do art. 4º sugira que o exame do GTIP seja realizado sempre antes do início de um processo de revisão de medidas em vigor, o momento em que se instaura a avaliação do GTIP não é explícito no texto. Adicionalmente, se verificou que, desde a criação do GTIP, em poucos casos, essas avaliações foram iniciadas – não é evidente o motivo dessa omissão. Mais uma vez, essa falta de previsibilidade na implementação do regime prejudica a transparência do sistema. Sugerem-se regras claras que indiquem critérios de análise para o início dessas avaliações em casos de prorrogação de medidas.

1.4 Eliminação de duplicidade de fluxos administrativos no processo decisório da Camex

A eliminação do fluxo administrativo extra GTIP envolve mudanças na concepção institucional do regime. No sistema brasileiro, há previsão legal para a contestação das medidas *antidumping* aplicadas, por razões de interesse público, diretamente no âmbito dos ministros da Camex. Esta previsão está contida no art. 2º, § 1º, da Resolução Camex nº 29/2017. Essa prerrogativa está amparada no Decreto nº 8.058/2013 (*antidumping*) e no Decreto nº 1.751/1995 (subsídios e medidas compensatórias), que estabelecem que a Camex é o órgão responsável pela decisão quanto à aplicação de medida e sua suspensão por razões de interesse público. Contudo, após a criação do GTIP, as avaliações de interesse público deveriam transcorrer apenas nesse âmbito, com transparência e previsibilidade de participação das partes interessadas. A duplicidade de fluxos administrativos prejudica a boa governança do sistema, e, sendo assim, a existência de um duplo fluxo administrativo – o via GTIP e o extra – deveria ser eliminada do regime.

2 SUGESTÕES RELATIVAS À INTERFACE COM A IMPLEMENTAÇÃO DO REGIME DE DEFESA COMERCIAL

Como se sabe, a base legal das metodologias de determinação de *dumping* e dano, assim como de causalidade entre os dois fenômenos, deixa ampla margem de discricionariedade para as autoridades de implementação na seleção da “metodologia adequada”. Considerando-se que o conceito de *dumping* do Acordo da OMC não reflete a definição teórica do fenômeno, deixando pouca margem para discussão, o foco do debate quanto à conciliação do regime *antidumping* da OMC com políticas que favoreçam a concorrência no mercado doméstico se concentrou na consideração dos elementos constituintes das determinações de dano e causalidade. Contudo, os comentários apresentados a seguir não eliminam a possibilidade de aperfeiçoamentos nas metodologias de determinações de *dumping* que incluam também critérios e bases de dados mais abrangentes do que os utilizados na prática atual.

As sugestões apontadas a seguir visam responder a essas preocupações. São sugestões/alternativas não excludentes que visam à ampliação do escopo de análise do processo decisório brasileiro no âmbito da política de defesa comercial, de forma clara e previsível:

- adoção de um sistema bifurcado no regime de defesa comercial, com a criação de uma agência independente para as determinações de dano e causalidade. Esta agência se encarregaria das determinações de dano e causalidade, bem como das relativas ao interesse público na aplicação de medidas; e
- incorporação da análise dos efeitos sobre o interesse público da aplicação das medidas de defesa comercial previamente à sua aplicação, seja por meio da ampliação do

escopo analítico das determinações de dano e causalidade, seja pela obrigatoriedade da realização do teste de interesse público previamente à decisão governamental de aplicação de medidas.

2.1 Adoção de um sistema bifurcado no processo decisório do regime de defesa comercial

O modelo institucional de defesa comercial no Brasil é de um regime unificado – ou seja, apenas uma instituição, no âmbito do Executivo, realiza as investigações de *dumping* e dano, ao contrário de regimes bifurcados (como os dos Estados Unidos e do Canadá), nos quais essas investigações são realizadas em âmbitos distintos e são juridicamente independentes. Nos Estados Unidos, as investigações de dano e causalidade são conduzidas pela United States International Trade Commission (ITC), enquanto as investigações de *dumping* são conduzidas pelo Departamento de Comércio. A ITC é um órgão independente do Executivo, composto por integrantes indicados pelo Congresso. No Canadá, o Tribunal de Comércio Internacional (Canadian International Trade Tribunal – CITT) é um órgão de natureza quase jurídica independente, que responde ao Parlamento, por encaminhamento do Ministério da Fazenda, e é o responsável pela investigação de dano à indústria nacional, bem como pela análise de interesse público.

Do ponto de vista institucional, o aprofundamento e a ampliação do escopo das determinações de dano, de forma a incorporar os elementos de avaliação do interesse público na aplicação de medidas, poderia ser facilitado por meio da criação de uma agência independente, com autoridade para incorporar critérios analíticos abrangentes e perspectivas que privilegiem a coerência entre a política de defesa comercial e os objetivos de longo prazo da política econômica. Uma comissão independente para a condução das investigações de dano e relação causal nas investigações de defesa comercial, com autonomia do Executivo, implicaria o desmembramento das responsabilidades atuais do Departamento de Defesa Comercial (Decom), cujas equipes são responsáveis tanto pelas determinações de *dumping* como de dano e causalidade.

2.2 Análise de dano e relação causal nas determinações de aplicação de medidas de defesa comercial: obrigatoriedade da consideração do interesse público

Os conceitos advindos da teoria da defesa da concorrência têm um escopo mais amplo do que o previsto nos acordos da OMC. De modo geral, os objetivos da política de defesa da concorrência se relacionam à promoção da eficiência econômica e do bem-estar do consumidor, enquanto que o regime *antidumping* é um *trade remedy* contra importações que causem dano à indústria doméstica. O campo da defesa da concorrência é salvaguardar a competição e a eficiência produtiva – para as quais a concorrência com importações é um fator essencial, ao favorecer a contestabilidade dos mercados. Não obstante, a distinção entre uma situação de existência de pressão competitiva do lado das importações, em contraposição à situação em que se observa a presença de problemas internos de competitividade da indústria doméstica, deve ser elemento intrínseco das determinações de dano e relação causal, como previsto nos termos do acordo *antidumping* da OMC. Esta distinção é relevante, pois evitaria a restrição de importações em cenários nos quais a indústria doméstica tem condições de enfrentar essa concorrência.

A introdução dessa perspectiva ampliada também pode ser implementada por meio da adoção da obrigatoriedade de análise do interesse público na aplicação de medidas, preservando-se o escopo usual dos pareceres de determinação de dano e causalidade do regime de defesa comercial. Nesse sentido a inspiração de reforma do regime neozelandês é de interesse por sua característica simples e eficaz: mantém-se os critérios do regime de defesa comercial ao mesmo tempo em que se viabiliza um mecanismo que confira maior racionalidade econômica ao instrumento – do ponto de vista de sua coerência com uma política comercial que promova maior inserção internacional e ganhos de competitividade para a economia brasileira. Assim, o processo decisório da Camex, previamente à aplicação de medidas, abarcaria obrigatoriamente a análise de pareceres técnicos independentes relativos ao teste de interesse público, elaborados especificamente para esse fim e com metodologias de análise próprias.

Uma revisão da prática brasileira quanto à coleta e incorporação de dados e informações adicionais nas investigações de defesa comercial pode ser produtiva para a conciliação da política de defesa comercial com os objetivos da política comercial que se queira alcançar. Naturalmente, a escolha do modelo a ser implementado é uma opção de economia política, por meio da qual os custos e benefícios das distintas opções devem ser ponderados.

Note-se que o regime de defesa comercial da OMC foi introduzido no Brasil em um contexto de implementação de ampla reforma da política comercial, a partir do final dos anos 1980, com a substituição de políticas que não estavam em conformidade com as regras da GATT/OMC. Passados mais de 30 anos, cabe avaliar a necessidade de alterações no regime tendo em vista sua coerência com os objetivos de ganhos de competitividade da economia brasileira e maior abertura comercial.

Como sugerem Finger e Zlate (2005), a implementação do conceito de interesse público deve expressar o resultado da soma de todos os interesses privados,³ o que implica um tratamento equânime dos interesses das indústrias peticionárias das medidas de defesa comercial e os usuários dos produtos em questão. Essa preocupação está prevista nos Acordos da OMC, que preveem uma metodologia de análise abrangente, com amplo espectro de agentes econômicos considerados como partes interessadas nas investigações.

3. "the relevant concept of interest, we suggest, is the sum of all the private interests affected" p. 18.

INTERESSE PÚBLICO: IMPLICAÇÕES PARA A POLÍTICA *ANTIDUMPING* NO BRASIL

Leane Cornet Naidin⁴

1 INTRODUÇÃO

A literatura econômica acerca dos efeitos de medidas *antidumping* sobre os fluxos de comércio é farta tanto nos estudos teóricos como empíricos (Prusa, 1996; Brenton, 2001; Bown e Crownley, 2007; Naidin, 1998; Brasil, 2016). Ainda que, no cômputo agregado do valor das importações, esse impacto possa ser relativamente reduzido, seus efeitos restritivos sobre as compras externas dos produtos afetados são significativos, e os impactos sobre os níveis de proteção implicam a saída, do mercado nacional, dos fornecedores externos afetados pelas medidas. Além disso, os efeitos sobre as condições de concorrência no mercado do país importador são significativos (Prusa, 2003; 2005; 2016; Zanardi, 2005; Tavares, 2002; Besedes e Prusa, 2013), e dizem respeito a perdas de eficiência e entraves para ganhos de produtividade doméstica. O papel proeminente da política *antidumping* na prática recente da política comercial brasileira motivou, inclusive, estudos cujas evidências empíricas abriram um debate sobre impactos dessas medidas sobre a produtividade dos setores protegidos (Remédio, 2017; Kannebley Júnior, Remédio e Oliveira, 2017; Messa, 2017).

É consagrado o entendimento acadêmico de que a prática do *dumping* no comércio internacional, no conceito original de Viner (1923), depois revisitado por Brander e Krugman (1983), se constitui em uma estratégia de discriminação de preços maximizadora de lucros das empresas exportadoras, cujos efeitos líquidos sobre o bem-estar tendem a ser positivos. Não obstante, não foi esse o entendimento que norteou a concepção das regras e a implementação da política *antidumping*, estabelecidas com base no Acordo *antidumping* da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Ao contrário, a percepção que predominou é a de que o *dumping* constitui uma prática de diferenciação de preços desleal, que prejudica os produtores domésticos no país importador, cujas vendas passam a ser deslocadas pela competição com o produtor estrangeiro. No mercado interno, esses efeitos de deslocamento são concentrados em poucos produtores domésticos, enquanto os benefícios dos preços reduzidos são dispersos por vários segmentos econômicos no mercado local, consumidores e/ou usuários industriais do produto importado. Assim, a controvérsia sobre os impactos econômicos das medidas *antidumping* reflete conflitos de interesses que permeiam a economia política do comércio internacional.

O tema das relações entre as políticas *antidumping* e de defesa da concorrência é complexo, e foge ao escopo deste trabalho o detalhamento teórico das diferentes perspectivas envolvidas, que se distinguem pelo diagnóstico do problema e pelas propostas de política governamental. Mas as inter-relações de alguns aspectos desses dois campos da política econômica (a política comercial e a da defesa da concorrência) são conhecidas – embora baseadas em conceitos de concepção substancialmente distintas –, ambos os marcos regulatórios abordam a discriminação de preços entre mercados, as vendas abaixo do custo e o reconhecimento de distorções de mercado geradas por diferentes fatores.

4. Pesquisadora associada ao Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES), professora de comércio internacional do Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ) e consultora econômica. A autora agradece pelos comentários e pelas discussões mantidas com a equipe do CINDES, José Tavares de Araujo Júnior, Pedro Motta Veiga e Sandra Rios.

Essas constatações vêm motivando, sobretudo a partir dos anos 1990, amplo debate sobre a *rationale* para a aplicação de medidas *antidumping*, inspirado na legislação de defesa da concorrência, cuja referência estabeleceria limites para a predominância do *producer interest-bias* da política *antidumping*. Para esse debate contribuíram Hoekman e Mavroidis (1996), Messerlin (1995) e Miranda (1996), entre outros.

A introdução da “cláusula do interesse público” nos arcabouços regulatório e institucional relacionados à aplicação de medidas de defesa comercial veio ao encontro dessas preocupações, notadamente por países como Canadá, União Europeia, Austrália e Nova Zelândia.

No Brasil, a implementação da primeira regulamentação da política *antidumping* data de 1987,⁵ quando, em um contexto preparatório para o processo de liberalização comercial, os mecanismos administrativos contra importações então vigentes, incompatíveis com as regras multilaterais, foram substituídos por maior liberalização de importações e adoção de regras que, à época, representaram uma modernização do arcabouço regulatório e institucional, e maior transparência da política comercial do país. No caso da política de defesa comercial, lembre-se que, embora as regras do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT/OMC) pretendam gerar mecanismos de proteção aos produtores domésticos contra produtos exportados a preços de *dumping* ou amparados por subsídios, o objetivo primário do GATT era gerar limites à discricionariedade dos governos nacionais na aplicação dessas medidas contra seus parceiros comerciais. Nos anos 1990, a perspectiva brasileira na implementação desse regime buscava um equilíbrio entre a defesa de seus interesses enquanto país-alvo de medidas *antidumping* e compensatórias aplicadas em suas exportações e o interesse em manter a eficácia do regime, enquanto mecanismo de proteção compatível com as regras internacionais.

Passados mais de vinte anos, a prática brasileira na aplicação de medidas *antidumping* intensifica-se, a partir de meados dos anos 2000, e significativamente no sentido inverso à incidência de medidas *antidumping* nas suas exportações. Entre 1995 e 2011, o país se situava em oitavo lugar no *ranking* dos países aplicadores de medidas e no décimo lugar no *ranking* dos países afetados. A inflexão observada a partir de então levou o país a se tornar o segundo maior usuário dessa política, no período 2010-2017, responsável por 12% das medidas aplicadas pelos países membros da OMC, sendo o total de medidas aplicadas pelo Brasil superado apenas pela Índia (148 medidas aplicadas pelo Brasil e 237 aplicadas pela Índia). Em contraposição, as medidas *antidumping* aplicadas em suas exportações representam apenas 1,9% do total de medidas aplicadas pelos países membros da OMC nesse período.⁶ O retrato da atual inserção internacional do país quanto ao uso desse instrumento evidencia, claramente, a necessidade de um novo exame das características da implementação dessa política e de seu papel na política comercial brasileira, em um contexto que vise maiores ganhos de competitividade econômica.

O ativismo brasileiro na área suscitou questionamentos de amplos segmentos econômicos usuários industriais dos produtos sujeitos a essas medidas, tendo em conta seus impactos restritivos sobre as importações. Essa reação resultou na criação de um regime de interesse público na aplicação de medidas de defesa comercial. Em fevereiro de 2012, foi publicada a Resolução nº 13 da Secretaria-Executiva da Câmara de Comércio Exterior (Camex), que instituiu o Grupo Técnico de Avaliação do Interesse Público (GTIP),⁷ com a função de analisar pleitos de segmentos econômicos domésticos contrários à aplicação de medidas *antidumping* ou compensatórias.

5. Resolução nº 1.227, da ex-Comissão de Política Aduaneira, de 14 de maio de 1987 (DOU 2/6/1987, nº 101, seção 1, p. 8413).

6. Ver: <<https://goo.gl/LRYDFN>>.

7. Ver: <<https://goo.gl/pk6WT9>>.

A introdução desse tipo de avaliação no marco legal relacionado às medidas *antidumping* e compensatórias, bem como de um aparato legal, técnico e institucional – administrativo específico –, surgiu em um cenário doméstico em que se reabre o debate acerca de quais devem ser os objetivos de longo prazo da política comercial brasileira, com vistas a ganhos de produtividade e competitividade econômica. Observa-se, desde 2012, uma crescente demanda por parte de segmentos produtivos no país por investigações de interesse público. Esse movimento reflete a preocupação com uma política de aplicação de medidas de defesa comercial que expresse, sobretudo, uma consideração mais equilibrada entre os interesses dos produtores domésticos e dos importadores e usuários industriais de produtos importados, estes últimos sujeitos aos efeitos negativos da proteção *antidumping*.

A seção 2 apresenta um breve panorama da aplicação de medidas *antidumping* e de subsídios e medidas compensatórias no Brasil. A seção 3 trata da evolução do marco institucional e regulatório brasileiro na condução de avaliações de interesse público relacionadas à aplicação dessas medidas. A seção 4 apresenta uma análise comparada dos regimes de avaliação de interesse público vigentes em outros países. A seção 5 realiza um mapeamento de estudos de caso representativos da experiência brasileira na avaliação de interesse público. A seção 6 apresenta as conclusões do trabalho, com propostas para o debate acerca da reforma do regime vigente no país.

2 PANORAMA DA APLICAÇÃO DE MEDIDAS *ANTIDUMPING* NO BRASIL

Como indicado anteriormente, o Brasil se tornou, ao longo dos anos 2000, um dos principais usuários da política *antidumping* dentre os países membros da OMC. Entre 1995 e 2002, o país se situava em oitavo lugar no *ranking* dos países usuários da política *antidumping*, passando para o segundo maior no período 2010-2017, superado apenas pela Índia (148 medidas aplicadas pelo Brasil e 237 aplicadas pela Índia).⁸ No período 2010-2014, o país se sobressai nos seus índices de atividade na área – respondendo por entre 10% e 23% do total dos casos iniciados pelos países da OMC.

A experiência do país como usuário da política de aplicação de medidas compensatórias (medidas contra exportações de outros países amparadas por subsídios) é bem mais restrita – entre 1988 e 2017, o Brasil acumula um histórico de 617 investigações *antidumping*, contra 25 investigações de subsídios e medidas compensatórias, incluindo as investigações originais e revisões.⁹ Por este motivo, esta seção se concentra na análise dos dados relativos à aplicação de medidas *antidumping*.

Uma avaliação rigorosa da explicação dos fatores que influenciam o recurso à política *antidumping* requereria uma análise econométrica, como as realizadas por Bown (2008), Prusa e Skeath, (2002), Knetter e Prusa (2000) e Leidy (1997). No caso brasileiro, vários fatores explicativos têm sido associados ao maior ou menor recurso a essa política a partir da década de 1990, como o alinhamento do processo de liberalização comercial com a política cambial, os ciclos de crescimento econômico do país e os marcos regulatórios da política comercial (Kume e Piani, 2004). Com foco em período mais recente, Oliveira (2014) analisa a probabilidade de que características setoriais determinem que a resposta governamental seja pela aplicação da proteção *antidumping*. Seus resultados mostram que a estrutura do comércio do país (importações e estrutura tarifária), desempenho econômico (produtividade e investimentos) e conteúdo dos fatores influenciam a adoção de medidas e que fatores relacionados à economia política da proteção também são relevantes para essa decisão.

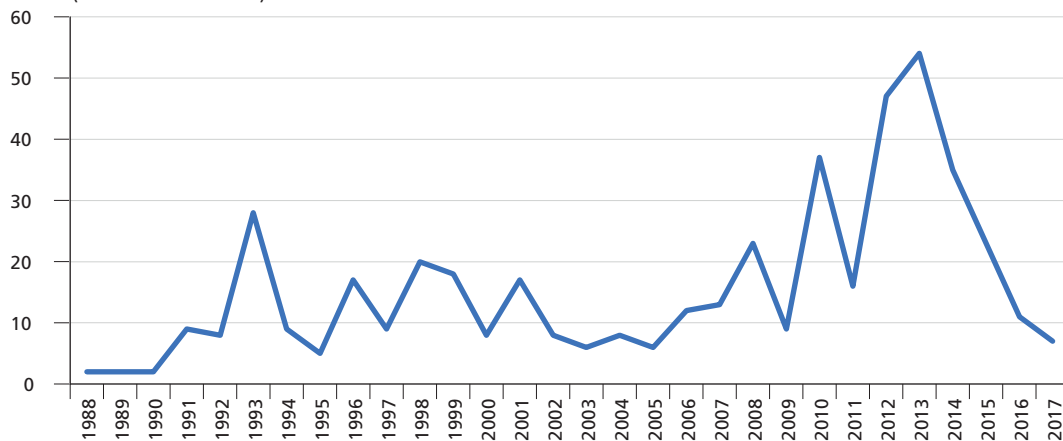
8. Dados até 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/qN9s7Z>>.

9. Ver: <<https://goo.gl/SP1YCz>>.

Como se sabe, dado o elevado nível de proteção vigente na economia brasileira até o final dos anos 1980, a política *antidumping* não constituía, então, um instrumento de política comercial necessário. O gráfico 1 apresenta a média móvel trienal do número de investigações *antidumping* originais¹⁰ iniciadas ao longo dos trinta anos de vigência do regime *antidumping* brasileiro.¹¹ Observa-se que, após a abertura comercial implementada a partir de 1991, a média móvel trienal do número de ações iniciadas entre 1989 e 1993 aumenta mais de sete vezes.¹² Entre as duas primeiras décadas do período analisado (1988-1997 e 1998-2017), o número acumulado de investigações originais iniciadas a cada dez anos cresce 27%, e no período 2008-2017, o acumulado em relação à década anterior cresce 126%. A taxa de crescimento no período 2010-2014 é significativa – nesses quatro anos, foram iniciadas 198 ações, um número equivalente a 72% das iniciadas no período 2008-2017. A partir de então, as iniciativas de abertura de novas investigações voltam ao patamar observado no período anterior a 2008.

GRÁFICO 1

Investigações *antidumping* originais iniciadas no Brasil (1989-2017)
(Média móvel trienal)



Fonte: Relatório Decom (2017). Disponível em: <www.mdic.gov.br>.

Elaboração da autora.

Obs.: Apenas investigações originais. Número de ações e de medidas com base nos pares produto/país leva em conta as medidas de anticircunvenção.

O ativismo brasileiro observado no período 2010-2014, que se inicia com a retomada do crescimento econômico doméstico após a crise financeira internacional de 2008, merece análise mais detida. Em 2011, foi lançado o Plano Brasil Maior,¹³ que estabeleceu prioridades para a política de comércio exterior, das quais metas para a aplicação de medidas de defesa comercial, “promovendo o desenvolvimento da indústria no Brasil”. Essas metas se referiram à maior celeridade no processo decisório: meta de redução do prazo médio de investigações *antidumping*, de quinze para dez meses, e do prazo médio para determinações quanto à aplicação de direitos provisórios, de 240 para 120 dias; aumento do número de funcionários do Decom, da Secretaria de Comércio Exterior (Secex), com ampliação do número de investigadores de trinta para 120. Goldbaun e Pedrozo (2017) realizaram um estudo empírico que mostra a importância dessa mudança de perspectiva na política de defesa comercial para a explicação do aumento expressivo de ações iniciadas pelo Brasil no período imediatamente posterior ao anúncio desse plano.

10. As regras do Acordo *antidumping* da OMC, adotadas no Brasil, permitem uma flexibilidade de critérios maior para fins de abertura de investigações de revisões de medidas aplicadas, que geram quase uma “automaticidade” na prorrogação dessas medidas. Sendo assim, este trabalho se concentra nas iniciativas de abertura de investigações originais.

11. De 1987 a 2017, dados do Departamento de Defesa Comercial (Decom), a partir de 1998.

12. O aumento no período 1996-1999 tem sido atribuído na literatura à forte valorização cambial após o plano Real no segundo semestre de 1994. O regime de “câmbio fixo” no contexto das dificuldades macroeconômicas de então vigorou até 1999.

13. Ver: <<https://goo.gl/XZGWRP>>. (p. 53).

O gráfico 2 e a tabela 1, analisados em conjunto, apresentam alguns indicadores relevantes para a análise da política *antidumping* na última década.¹⁴ O indicador do número de ações originais iniciadas revela o grau de atendimento à demanda da indústria doméstica por proteção *antidumping* nas importações. O gráfico 2 mostra a evolução anual das investigações *antidumping* originais iniciadas pela Secex/MDIC no período 2008-2017. Observa-se expressivo aumento das ações, 46%, de 2010 a 2013, e de cerca de 135% se considerarmos 2008 a 2013. Esta tendência sofre significativa inflexão a partir de 2014. De fato, dados do Decom indicam que houve uma queda substancial de aceitação, por parte do governo, de petições de abertura de investigação a partir de 2015¹⁵ – enquanto, na média do período 2008-2014, a proporção de pleitos de abertura de investigação aceitos pelo governo era de cerca de 61%, atingindo seu nível mais alto em 2014 (79%), este indicador cai para 74% em 2015, 52% em 2016 e 28% em 2017.

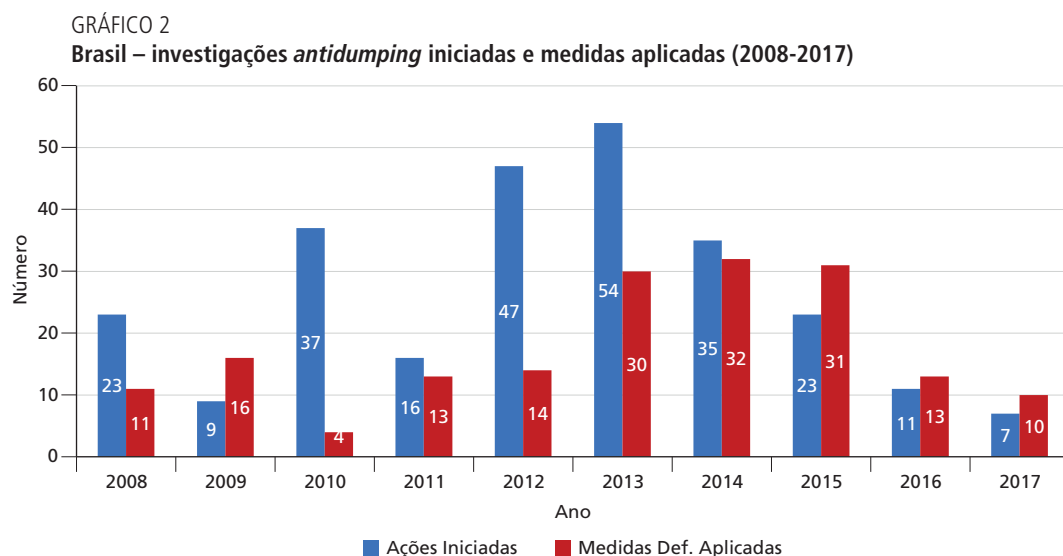
No tocante à aplicação de medidas *antidumping* definitivas (concessão da proteção *antidumping* à indústria doméstica), note-se que há uma defasagem temporal entre o início das investigações e seu resultado final – de cerca de doze a dezoito meses após a abertura das investigações, por força das regras da OMC. Entre 2011 e 2014, a taxa de crescimento da aplicação de medidas foi de 146%. A tabela 1 apresenta o indicador do índice de encerramento de investigações com aplicação de medidas definitivas e o índice de aplicação de medidas provisórias. Ambos os indicadores refletem a percepção técnica e política do governo quanto à aplicação da proteção *antidumping*.

No período 2011-2012, se verifica a ocorrência dos menores índices de aplicação de medidas nas investigações encerradas, 48% e 45%, respectivamente (tabela 1, coluna B), proporção bem inferior à média do período, de cerca de 65% – indicando um descompasso entre o ativismo do governo na resposta à demanda do setor privado por proteção e o mérito efetivo na aplicação de medidas de proteção *antidumping*, uma vez que medidas são aplicadas apenas quando os pareceres técnicos do Decom/Secex reúnem elementos de prova convincentes para a aplicação. Esta avaliação é reforçada pela reduzida proporção de casos encerrados com aplicação de medidas definitivas que foram objeto também da aplicação de medidas provisórias – 39% na média do período. São conhecidos os efeitos restritivos sobre o comércio do mero início de investigações. Sendo assim, deve-se buscar compreender qual a percepção de política que norteia a abertura de investigações, uma vez que proporção relevante delas são encerradas sem aplicação de medidas, por falta de mérito.

Essa apreciação contrasta com a de Kume e Piani (2004) para o período da segunda metade da década de 1990, quando a liberalização comercial, juntamente com as dificuldades macroeconômicas (combate à inflação, subordinado à sobrevalorização da moeda no período), gerou maior exposição da economia à concorrência internacional e aumento dos pedidos de abertura de investigações. Os autores mostram que o governo brasileiro teria, então, administrado adequadamente as pressões protecionistas. Estas são importantes questões a respeito da economia política do instrumento.

14. Ver Goldbaun e Pedrozo (2017) para uma análise das relações entre o Decreto nº 8.058/2013, as metas do Plano Brasil Maior e o cenário da evolução da aplicação da política *antidumping*.

15. Ver <<https://goo.gl/c1CPwL>>.



Fonte: Relatório Decom (2017). Disponível em: <www.mdic.gov.br>.

Elaboração da autora.

Obs.: Apenas investigações originais. Número de ações e de medidas com base nos pares produto/país leva em conta as medidas de anticircunvenção.

TABELA 1
Brasil – Investigações *antidumping* encerradas e medidas aplicadas (2008-2017)

Período	Investigações encerradas (A)	Encerradas com medidas definitivas aplicadas (B)	Medidas definitivas aplicadas nas investigações encerradas (C=B/A) (%)	Investigações encerradas com medidas em que foram aplicadas medidas provisórias (D)	Investigações encerradas com medidas em que foram aplicadas medidas provisórias (E=D/B) (%)
2008	13	11	85	5	45
2009	22	16	73	11	69
2010	7	4	57	1	25
2011	27	13	48	6	46
2012	31	14	45	10	71
2013	43	30	70	5	17
2014	41	32	78	16	50
2015	55	31	56	8	26
2016	17	13	76	3	23
2017	11	10	91	3	30
Total	267	174	65	68	39

Fonte: Relatório Decom (2017). Disponível em: <www.mdic.gov.br>.

Elaboração da autora.

Obs.: Apenas investigações originais. Número de ações e de medidas com base nos pares produto/país leva em conta as medidas de anticircunvenção.

A tabela 2 apresenta o estoque das medidas *antidumping* e compensatórias em vigor no país em julho de 2018 segundo as categorias de uso dos bens afetados pela proteção *antidumping*. De um total de 176 medidas em vigor (resultantes de investigações originais e revisões), verifica-se que parte majoritária incide sobre produtos intermediários (85%). Note-se que esse montante é bastante significativo para os padrões internacionais – o Relatório Econômico da OCDE para o Brasil de 2018, com dados de 2016, mostra que o estoque de medidas do Brasil só é inferior ao da Turquia, da Índia e dos Estados Unidos (OCDE, 2018, p. 143). Do total das medidas aplicadas no período 2008-2017 (174), dados do Decom/Secex mostram que os produtos intermediários, partes e peças dos setores da metalurgia básica, plástico e borracha, químico,

equipamentos elétricos e mecânicos apresentaram maior frequência de decisões positivas (76% do total), bem acima da média para o conjunto da indústria manufatureira (65%).^{16,17,18}

Com relação aos países cujas exportações são afetadas pelas iniciativas do Brasil, a China responde individualmente por quase um terço das ações iniciadas no período 2008-2017 (26%) e os demais países da Ásia, em conjunto, por cerca de 55%, seguidos pelos Estados Unidos (6%), pelos países da União Europeia – principalmente a Alemanha – (5%), pelo México (4%) e pela Argentina (2%). As compras externas brasileiras de produtos afetados por essas medidas são notadamente de bens intermediários, equipamentos e partes e peças para a produção. Apenas os casos contra a China envolvem maior diversificação, incluindo bens de consumo, duráveis e não duráveis.

A concentração de medidas *antidumping* nesses setores não é característica apenas no Brasil. Sabe-se que as dinâmicas e as estruturas de mercado dos produtos químicos, siderúrgicos e outros metais e de material plástico têm características que os situam de forma mais próxima ao chamado *dumping estrutural*, ou de longo prazo, baseado na discriminação internacional de preços, como parte da política maximizadora de lucros das empresas produtoras, de forma a viabilizar aumento de capacidade produtiva. Grandes países produtores detêm elevadas escalas de produção e contam com o mercado externo para o escoamento de sua produção a preços marginais, enquanto que nos seus mercados internos os produtos são vendidos por meio de contratos de longo prazo, a preços protegidos por tarifas de importação, superiores aos preços do mercado internacional.

A proteção *antidumping* sobre produtos intermediários chama a atenção no contexto geral da política comercial brasileira – como se sabe, é relativamente alta a incidência da proteção tarifária do Brasil para os padrões internacionais. Indicadores do nível da tarifa aduaneira nominal média aplicada para bens intermediários e de capital mostram uma tarifa média, respectivamente, de 11,7 % e 13% para esses bens em 2010 (Bauman e Kume, 2013). Castilho (2018) apresenta estimativas para 2014 que indicam que, dos setores produtores de bens intermediários, os com menor proteção tarifária são produtos químicos diversos (tarifa média de 10,4%) e produtos de minerais não metálicos (10,2%). Produtos siderúrgicos são protegidos por tarifas de cerca de 11%, e borracha e plásticos estão entre os setores de tarifas mais altas, de 13,8%. Em 2014, na média, esses montantes equivaliam a uma tarifa nominal média de 13,3% para bens de capital e 14,3% para bens intermediários, valores superiores aos correspondentes aos dos praticados pelos principais países em desenvolvimento que passaram por processo de liberalização comercial nos anos 1990, após a rodada Uruguai (Valls, 2018). Tomando-se uma comparação ainda mais ampla, o Relatório da OCDE de 2018¹⁹ mostra que, dos quinze países analisados, a tarifa média para produtos intermediários no Brasil é superior à dos países vizinhos da América Latina, à de países asiáticos como China, Tailândia, Indonésia e Coreia do Sul, além dos Estados Unidos, México e Canadá – sendo inferior apenas à da Índia.

16. Disponível em: <<https://goo.gl/TZG13L>>. Acesso em: 19 jul. 2018. Classificação setorial segundo as Seções do SH da OMC.

17. Elaboração da autora, com base nos dados do MDIC (disponível em: <<https://goo.gl/V58hX7>>).

18. Os dados do Decom compilados desde 1987 até 2017 não discriminam a categoria de uso dos bens, mas indicam que os setores de metais básicos, plásticos e borrachas, químico, têxtil, aparelhos elétricos e mecânicos e materiais de cerâmica, cimento e vidro responderam por 82% das ações iniciadas em todo o período.

19. Dados para 2015 ou o último ano disponível para os países. Disponível em: <<https://goo.gl/Mc6uSd>>.

TABELA 2
Número de medidas *antidumping* e compensatórias em vigor por categoria de uso (2018)¹

Resultado	Medidas	Medidas	Medidas	Medidas	Medidas	Total	(%)
Categoria de uso	Direito (AD)	Direito comp. (DC)	Direito (AD/DC) e acordo de preços	Direito provisório	Acordo de preços		
Bens intermediários	99	2	2	3	0	106	60,2
Produtos químicos	27	0	1	0	0	28	
Metalurgia	35	1	0	0	0	36	
Plástico e borracha	23	1	0	2	0	26	
Têxtil	6	0	0	0	0	6	
Art. cimento, cerâmica, pedras, vidros	6	0	1	1	0	8	
Papel e celulose	2	0	0	0	0	2	
Bens intermediários-partes e peças	38	0	1	0	0	39	22,2
Artigos de vidro	3	0	0	0	0	3	
Equipamento elétrico	5	0	0	0	0	5	
Metalurgia	1	0	0	0	0	1	
Plástico e borracha	20	0	1	0	0	21	
Químico	5	0	0	0	0	5	
Art. cimento, cerâmica, pedras, vidros ou materiais similares	4	0	0	0	0	4	
Bens de consumo durável	16	0	1	0	1	18	10,2
Artigos de vidro	3	0	1	0	0	4	
Calçados	1	0	0	0	0	1	
Equipamento elétrico	1	0	0	0	0	1	
Metalurgia	1	0	0	0	0	1	
Miscelânea	3	0	0	0	0	3	
Ótica	1	0	0	0	0	1	
Papel e celulose	4	0	0	0	1	5	
Têxtil	2	0	0	0	0	2	
Bens de consumo não durável	9	0	4	0	0	13	7,4
Produtos agrícolas	4	0	3	0	0	7	
Material médico	1	0	0	0	0	1	
Mineral	0	0	1	0	0	1	
Plástico e borracha	4	0	0	0	0	4	
Total	162	2	8	3	1	176	100

Fonte: Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC).

Elaboração da autora.

Notas: ¹ Medidas em vigor em julho de 2018.

São os usuários industriais desses produtos que solicitam ao governo brasileiro a avaliação de interesse público na aplicação dessas medidas, tema das próximas seções.

3 O REGIME BRASILEIRO DE AVALIAÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO NA APLICAÇÃO DE MEDIDAS *ANTIDUMPING* E DE SUBSÍDIOS E MEDIDAS COMPENSATÓRIAS

3.1 Evolução do arcabouço legal e institucional

A preocupação com o que seria o “interesse público” na aplicação de medidas *antidumping* (AD) ou direitos compensatórios (DC) esteve expressa desde a primeira regulamentação de defesa comercial implementada no Brasil após a criação da OMC. O Decreto *Antidumping*—

Decreto nº 1.602/1995, art. 64, § 3º – e o Decreto de Subsídios e Medidas Compensatórias – Decreto nº 1.751/1995, art. 73, § 3º – previam a possibilidade de os ministros da Secretaria-Executiva da Câmara de Comércio Exterior (Camex) decidirem pela suspensão da aplicação de medidas *antidumping* ou não aceitação de acordos de preços com exportadores, por razão de “interesse nacional”:

Em circunstâncias excepcionais, mesmo havendo comprovação de dumping e dano dele decorrente, as autoridades referidas no art. 2º poderão decidir, por razões de interesse nacional, pela suspensão da aplicação do direito ou pela não homologação do compromisso de preços, ou ainda, respeitado o disposto no parágrafo único do artigo 42, pela aplicação de direito em valor diferente do que o recomendado, e, neste caso, o ato deverá conter as razões que fundamentam tal decisão (Brasil, 1995).

O exame do interesse público na aplicação dessas medidas nunca foi obrigatório no regime brasileiro, ocorrendo apenas como uma possibilidade, em “circunstâncias excepcionais”. Essa possibilidade esteve sempre amparada por dispositivos oriundos dos respectivos acordos AD e de subsídios e medidas compensatórias (SMC), da OMC, que estabelecem que as decisões sobre a aplicação ou não dessas medidas – ainda que todos os requisitos para a aplicação previstos no acordo estejam atendidos – seriam de alçada dos governos dos países importadores (art. 9.1, do Acordo *Antidumping*, e art. 19.2, do Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias da OMC). Ao se estabelecer que a decisão de não aplicação de medidas (sua suspensão) só poderia ser tomada em “circunstâncias excepcionais”, presumia-se, implicitamente, que como regra geral a aplicação da proteção *antidumping* ou contra subsídios seria de interesse público.

É apenas em 2012 que se inicia no país a institucionalização do processo de análise do interesse público, com a criação do Grupo Técnico de Avaliação de Interesse Público (GTIP),²⁰ em 29 de fevereiro de 2012, por meio da Resolução nº 13 da Camex. O marco legal e institucional relativo à implementação do sistema de avaliação de interesse público no país é apresentado no quadro 1.

QUADRO 1
Regime de avaliação de interesse público – regulamentação

Data	Normativa	Objetivos
23/8/1995 e 19/12/1995	Decreto AD – Decreto nº 1.602/1995 Decreto de SMC – Decreto nº 1.751/1995	Implementação dos acordos da OMC. Possibilidade de não aplicação de medidas, suspensão ou alteração do montante em função do “interesse nacional”.
29/2/2012	Criação GTIP – Resolução Camex nº 13	Criação de uma instância institucional específica para conduzir análises de interesse público relacionadas à aplicação de medidas <i>antidumping</i> ou compensatórias, presidida pela Secretaria Executiva da Camex. Secretaria Executiva do GTIP exercida pela Secretaria de Acompanhamento Econômico, do Ministério da Fazenda (Seae/MF).
5/7/2012	Resolução Camex nº 50	Publicação de roteiro para pedidos de suspensão ou alteração de medidas <i>antidumping</i> ou compensatórias, ou não aplicação de medidas provisórias.
29/7/2013	Novo Decreto <i>Antidumping</i> – Decreto nº 8.058	Incorporação, em um novo regulamento, da ampliação do escopo do marco legal para a aplicação das medidas AD. Entre outros, prevê a possibilidade de, por razão de interesse público, a Camex alterar, suspender ou não aplicar medidas <i>antidumping</i> . Estabelece que a análise de interesse público será conduzida conforme normas específicas da Camex.
1/2014	Guia para a Análise Econômica de Processos de Interesse Público	Divulgação, pela Seae/MF, de guia de orientação para preenchimento de pedidos de análise de interesse público e de parâmetros técnicos utilizados nessa avaliação.
29/4/2015	Resolução Camex nº 27	Disciplinamento, no âmbito do GTIP, dos procedimentos administrativos de análise de pleitos. Estabelecimento de prazos.
25/9/2015	Resolução Camex nº 93	Publicação de roteiro para pedidos de suspensão ou alteração de medidas <i>antidumping</i> ou compensatórias, ou não aplicação de medidas provisórias, revoga o roteiro anterior.

(Continua)

20. Ver: <<https://goo.gl/3N1NgH>>.

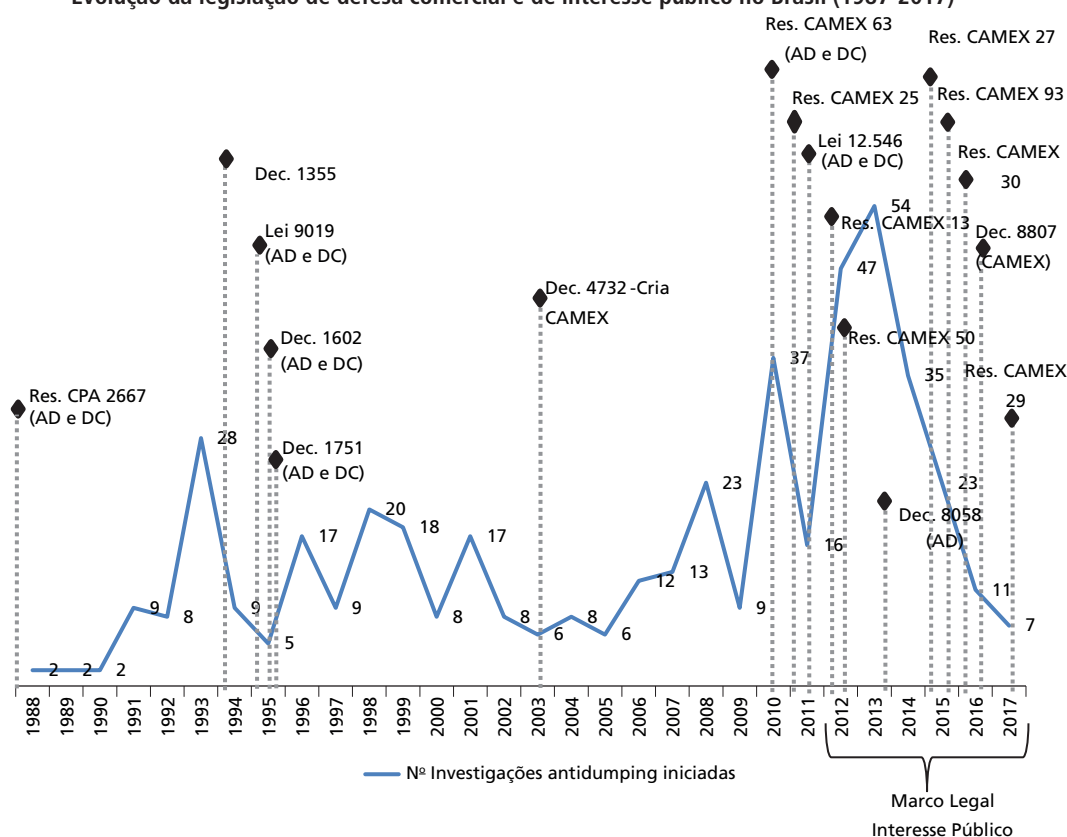
(Continuação)

Data	Normativa	Objetivos
31/3/2016	Resolução Camex nº 30	Atualização da Resolução Camex nº 27/2015. Definição da Secretaria Administrativa do GTIP – substitui a Seae/MF pela Sain/MF nas atribuições relacionadas ao GTIP.
7/4/2017	Resolução Camex nº 29	Atualizou procedimentos e adequou a resolução às leis do processo administrativo e de acesso à informação. Disciplinamento, no âmbito do GTIP, dos procedimentos administrativos de análise de pleitos de interesse público. Revoga a Resolução Camex nº 27/2015.

Elaboração da autora.

O gráfico 3 mostra a evolução do marco legal aplicável aos regimes de defesa comercial e de avaliação de interesse público e evidencia a concomitância temporal entre a regulamentação deste último e a tendência de maior ativismo governamental na abertura de investigações *antidumping*, em especial a partir de 2010.

GRÁFICO 3

Evolução da legislação de defesa comercial e de interesse público no Brasil (1987-2017)¹

*Relação completa disponível www.mdic.gov.br
AD – Antidumping; DC – Direitos Compensatórios

Elaboração da autora.

Nota: ¹ Principais instrumentos legais.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Alguns aspectos dessa evolução merecem atenção. Quando da publicação do Decreto nº 8.058, de 29 de julho de 2013, o “Novo regulamento *antidumping*”, o conceito de “interesse nacional” foi substituído pelo de “interesse público”, sem qualquer definição a respeito do seu significado ou critérios de implementação. Apenas se reiterou que, “em circunstâncias excepcionais”, os ministros da Camex poderiam, por razão de interesse público, decidir *suspender* ou *não aplicar* medidas *antidumping* (art. 3º, grifo nosso).²¹

21. Ver: <<https://goo.gl/Fqobst>>.

Nada se alterou na substância em comparação com o Decreto nº 1.602, comentado anteriormente. As possibilidades de um processo decisório independente dos pareceres técnicos e das recomendações de medidas emanadas do Parecer Decom/Secex permaneceram restritas a:

- i) suspensão, por até um ano, prorrogável uma única vez por igual período, a exigibilidade de direito *antidumping* definitivo, ou de compromisso de preços, em vigor;
- ii) não aplicação de direitos *antidumping* provisórios; ou
- iii) homologação de compromisso de preços ou aplicação de direito *antidumping* definitivo em valor diferente do que o recomendado, desde que não em excesso à margem de *dumping* determinada pelo Decom/Secex (Brasil, 2013).

Note-se que esse decreto foi editado dezoito anos após a implementação dos acordos da OMC de 1995, e mais de um ano após a criação do GTIP. Reafirmou a atribuição do Decom/Secex como responsável pela análise do mérito da aplicação de medidas *antidumping*, nos termos dos requisitos presentes nos respectivos acordos da OMC, e também definiu um embrião do que viria a ser o trâmite institucional do GTIP e, em paralelo, da Camex – as informações a serem prestadas por “setores industriais usuários do produto objeto de investigação [*antidumping* ou de subsídios e medidas compensatórias] deveriam ser *dirigidas diretamente à Secretaria Executiva da Camex*”²² (grifo nosso).

Em outras palavras, se reafirma que o escopo de análise quanto ao mérito para a aplicação de medidas AD ou de SMC, no âmbito do Decom/Secex, não inclui informações relacionadas ao interesse público na aplicação dessas medidas que fossem resultantes de uma avaliação dos impactos sobre a economia nacional da aplicação de medidas – não só os potenciais efeitos positivos de neutralizar o dano à produção doméstica causado pelas importações a preços de *dumping*, como também os impactos negativos das medidas sobre os usuários industriais desses bens. Estabelece-se que o escopo de atuação da política *antidumping* é dirigido aos efeitos da competição dos produtos importados sobre os produtores domésticos dos produtos similares (interesses específicos, no conceito weberiano), em lugar do interesse público (entendido como o interesse econômico nacional).

Com a criação do GTIP, definiu-se uma instância técnica responsável exclusivamente pela avaliação do interesse público na aplicação de medidas AD ou DC. O GTIP é um dos inúmeros grupos de trabalho que funcionam no âmbito da estrutura executiva da Camex, sendo constituído por representantes dos ministros desse colegiado.²³ A Secretaria Executiva do GTIP, responsável pela condução das investigações de interesse público, até 2015 exercida pela Seae, é atualmente atribuída à Sain, ambas secretarias do Ministério da Fazenda.²⁴ A competência do MF para coordenar o processo de análise do interesse público na aplicação de medidas AD ou de SMC se coaduna com seu mandato de zelar pela estabilidade de preços nacionais e pela defesa da concorrência, e neste contexto acompanhar a utilização da política comercial de forma a garantir sua coerência com esses objetivos. Enquanto que o MDIC (sede do Decom/Secex) se ocuparia com o grau de “desproteção” da indústria nacional (Motta Veiga, 2018).

22. A Camex e sua Secretaria Executiva – Comitê Executivo de Gestão da Camex – GECEX foram criados pelo Decreto nº 4.732, de 10 de julho de 2003, alterado pelo Decreto nº 8.807/2016.

23. A Camex é composta pelos ministros de estado dos seguintes órgãos: Chefe da Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Fazenda; Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; e Chefe da Secretaria Geral da Presidência da República.

24. A Secretaria do GTIP foi inicialmente exercida pela Seae/MF, mas a Resolução no 30, de 31 de março de 2016, transfere essa atribuição à Sain/MF, que passa a se constituir na Secretaria Executiva do GTIP. O Decreto no 9266, de 16 de janeiro de 2018 extinguiu a Seae e suas funções foram absorvidas pela Secretaria de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência (Seprac).

Cinco meses após a criação do GTIP, foi publicado o “Roteiro para pedidos de suspensão ou alteração de medidas *antidumping* e compensatórias definitivas, bem como o de não aplicação de medidas *antidumping* e compensatórias provisórias, por razões de interesse público”, por meio do qual são divulgados dados e alguns critérios necessários para substanciar pedidos de avaliação de interesse público por parte de atores afetados por medidas AD ou DC. Este roteiro foi modificado em 2015 (Resolução Camex nº 93). Em 2014, a Seae, então Secretaria Executiva do GTIP, divulgou um guia para a análise econômica de processos – mas até o momento este guia não foi reiterado pela Sain, deixando uma lacuna na formalização e transparência do entendimento técnico-econômico quanto aos critérios utilizados para essa análise.

Em 2015, decorridos três anos da criação do GTIP, foi publicado, por meio da Resolução Camex nº 27, o primeiro marco que disciplina de forma mais completa o processo de investigação de interesse público no país, atualizado posteriormente pela Resolução Camex nº 29, de abril de 2017, que rege os procedimentos e os conceitos gerais aplicáveis.

O art. 3º da Resolução nº 29/2017 da Camex, define o conceito de “interesse público”:

(...) verifica-se presente o interesse público, para fins desta resolução, quando o impacto da imposição da medida de defesa comercial sobre os agentes econômicos como um todo se mostrar potencialmente mais danoso, se comparado aos efeitos positivos da aplicação da medida.

§1º Na análise poderão ser observados o impacto na cadeia a jusante e a montante, a disponibilidade de produtos substitutos em origens não afetadas pela medida de defesa comercial, a estrutura do mercado e a concorrência, e a adequação às políticas públicas vigentes (Brasil, 2017).

Vale ressaltar algumas características desse marco regulatório:

- objetivo limitado à suspensão/alteração de medida definitiva: a Resolução Camex nº 29/2017 estabelece que o *objetivo* do processo de avaliação do interesse público é “*analisar pleitos de suspensão ou alteração de medidas antidumping e compensatórias definitivas, bem como de não aplicação de medidas antidumping e compensatórias provisórias*” (Brasil, 2017, art. 2º, grifos nossos).

O escopo de atuação da avaliação do interesse público não inclui, portanto, a decisão pela não aplicação de medidas (apenas sua suspensão ou alteração). Este escopo, assim definido desde os decretos de 1995, decorre do fato de que a Resolução Camex nº 29/2017 é um instrumento legal de hierarquia inferior aos decretos *antidumping* e de subsídios e medidas compensatórias, que estabeleceu os limites da competência da Camex quanto à aplicação de medidas, como visto anteriormente – não está prevista nem a possibilidade de não aceitação de abertura de investigação *antidumping* ou de medidas compensatórias (atribuição da Secex/MDIC), nem a possibilidade de revogação, ou não aplicação, de forma imediata, de medidas definitivas independentemente de recomendação positiva por sua aplicação que possa ser emanada do parecer Decom/Secex.

Assim, reitera-se o previsto no Decreto *Antidumping*. O procedimento processual estabelece, no art. 29º, que:

(...) *Na hipótese de o GTIP iniciar sua análise ainda durante a fase de investigação conduzida pelo Decom/Secex, as conclusões do Grupo não serão levadas à apreciação do Conselho da Camex ou do Gecex, antes que a recomendação final de aplicação de medidas antidumping ou compensatórias, provisórias ou definitivas, esteja à consideração do Conselho ou do Gecex.*

Parágrafo único: o processo de análise do GTIP não poderá prejudicar os prazos da investigação do Decom/Secex, nem a aplicação de medidas antidumping ou compensatórias pela Camex (Brasil, 2017, grifos nossos).

A questão da competência da Camex para decidir pela não aplicação de medidas de defesa comercial, independentemente de recomendação positiva de parecer do Decom/Secex, foi motivo de discussão jurídica no âmbito governamental. O Parecer nº 86/2016/Decom/CGU/AGU gerou jurisprudência que limitou a autonomia do poder decisório do colegiado de ministros de Estado, subordinando-o aos pareceres técnicos do Decom/Secex, órgão de instância decisória inferior – na interpretação da Advocacia-Geral da União (AGU), as avaliações do Decom sobre *dumping*, dano e nexos causal, quando resultam em recomendação positiva pela aplicação de medidas, são vinculantes ao Conselho de Ministros da Camex, salvo nos casos em que for aplicável a cláusula de interesse público, prevista no art. 3º do Decreto nº 8058/2013 e no art. 73º, § 3º do Decreto nº 1.751/1995.

Essa interpretação difere do estabelecido nos respectivos Acordos da OMC (art. 9º do Acordo *Antidumping* e art. 12.2 do Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias), que preveem a possibilidade de as autoridades decisórias optarem pela não aplicação de medidas, mesmo estando presentes os requisitos técnicos determinantes, coletados ao longo de uma investigação. De fato, a interpretação dada quanto à vinculação entre pareceres positivos do Decom/Secex e a decisão da Camex estabelece uma impossibilidade de questionamento dos critérios substantivos adotados pelo Decom/Secex acerca do mérito que justifique a aplicação de medidas (sejam aspectos relacionados à determinação da existência de *dumping*, subsídios, dano causado à indústria doméstica por tais práticas e a relação de causalidade entre eles).

Dessa forma, analisados em conjunto, os marcos legais vigentes nos regimes brasileiros para aplicação de medidas AD ou DC, e para a avaliação de interesse público na aplicação dessas medidas, trazem implícita a concepção de que uma recomendação do parecer técnico do Decom/Secex pela aplicação de medidas AD ou DC, preenchidos os requisitos e os critérios de análise da investigação de defesa comercial, respaldada pelos respectivos decretos nacionais, não deve ser influenciada/motivada por análise do interesse público (entendido como definido na Resolução Camex nº 29/2017), estabelecendo-se uma presunção de que a aplicação de medidas AD e DC é do interesse público. Resta aos ministros da Camex tão somente a possibilidade de, em casos excepcionais, e por razões de interesse público, modificarem essa presunção. Cria-se, assim, dentro do mesmo âmbito decisório, um processo que funcionaria como uma “válvula de escape” às demandas por proteção *antidumping* ou por medidas compensatórias.

- Possibilidade de não aplicação de medidas provisórias: o art. 2º determina que o Conselho da Camex ou o seu órgão executivo de gestão – o Gecex – podem decidir pela não aplicação *apenas* de medidas provisórias, também seguindo o disposto nos decretos *antidumping* e de subsídios e medidas compensatórias. Este processo decisório depende de apresentação de proposta por parte de um dos membros da Camex, ou segue o curso da avaliação de interesse público conduzida pelo GTIP. A Resolução nº 29/2017 não explicita em que momento esta análise pode ser iniciada nem se requer a publicação de aviso público a respeito. Se, por um lado, esta prerrogativa introduz um maior escrutínio quanto à decisão de aplicação dessas medidas, o fato de esta avaliação poder ser motivada por um membro da Camex, sem aviso público, minora a transparência do sistema.
- Temporariedade da suspensão da medida definitiva: O Capítulo XI da Resolução nº 29/2017 determina que, se o ato público da decisão de suspensão da medida não estabelecer expressamente a sua reaplicação ao final do período de suspensão (de um ano, podendo ser prorrogada por mais um ano), poderá ser solicitado pedido de reaplicação da medida pelo prazo remanescente da medida *antidumping* ou DC definitivos (regra geral vigência de cinco anos, podendo ser prorrogados). Se, ao final da prorrogação da suspensão, não for indicada explicitamente a reaplicação da medida, esta é revogada.

Ou seja, a consideração de interesse público que motive a anulação de uma medida de defesa comercial pode ser temporária, com pouca previsibilidade para o sistema.

- Ênfase na avaliação de revisões de medidas definitivas em vigor: o art. 4º da Resolução nº 29/2017 estabelece um rito especial para o caso de revisões de final de período de medida de defesa comercial aplicada – cada *proposta* de prorrogação de medidas por *parte do Decom/Secex* será objeto de avaliação pelo GTIP quanto à existência de elementos de interesse público nessa prorrogação, *independentemente de qualquer solicitação de parte interessada*. Esta previsão vem de encontro à tendência de “perenidade” na aplicação de medidas por meio de processos de prorrogação destas, cujas regras, mais flexíveis, decorrem do previsto nos respectivos acordos da OMC, incorporadas no regime brasileiro. Esta possibilidade não estava prevista da resolução de 2015. Embora a redação do art. 4º sugira que o exame do GTIP seria sempre realizado antes do início de um processo de revisão de medidas em vigor, o momento em que se instaura essa avaliação do GTIP não é explícito no texto (grifos nossos).
- Amplo escopo de “partes interessadas”: quaisquer atores do setor privado que se considerem afetados pela decisão relativa à avaliação de interesse público poderão se habilitar no processo, respeitados os prazos de credenciamento e apresentação de informações (Capítulo V). Assim, incluiu-se a possibilidade de participação de exportadores para o Brasil ou mesmo representantes do governo desses países, que não estava prevista na resolução de 2015, ampliando o espectro de participação dos atores afetados pelas medidas. Independentemente de iniciativa de qualquer parte, uma vez instaurado o processo de avaliação de interesse público, a Secretaria do GTIP oficiará aquelas partes que julgar necessário para que se habilitem e apresentem informações ao processo.
- Alteração de medidas em razão das condições da oferta da produção nacional: o art. 8º indica que os pleitos de interesse público que tenham por fundamento alteração nas condições de oferta da indústria nacional poderão fazer jus a procedimento mais célere, a critério do GTIP. Mais uma vez, não está claro em que momento se inicia essa avaliação – dificuldades de oferta do produto fabricado no país, afora situações de escassez excepcionais, podem ser antecipadas no processo de investigação do Decom.

3.2 A perspectiva do processo administrativo de avaliação de interesse público

Como visto, os procedimentos administrativos que regem o processo de avaliação de interesse público na aplicação de medidas AD ou DC estão regulamentados pela Resolução Camex nº 29, de abril de 2017.²⁵ O fluxograma apresentado no anexo A indica as principais etapas do processo administrativo brasileiro.²⁶

Ressalte-se um aspecto inusitado do regime brasileiro, o da convivência com dois tipos de fluxos processuais em um mesmo regime: um fluxo no âmbito do GTIP, que é objeto de notificações públicas, e outro que transcorre no âmbito dos órgãos de governo, sem a mesma publicidade. Como indicado no fluxograma, foi criado um duplo trâmite processual: além do trâmite via GTIP previsto na Resolução Camex nº 29/2017, o Gecex ou a Camex podem suspender ou modificar medidas de defesa comercial sem a abertura de processo no GTIP, com base em proposta de um dos membros do colegiado (art. 2º, § 1º da Resolução Camex nº 29). Adicionalmente, avaliações de interesse público poderão ser iniciadas de ofício (moto próprio) por solicitação de qualquer membro do GTIP (art. 7º), ou de algum órgão da administração pública federal direta, independentemente de manifestação de parte interessada.

25. Ver: <<https://goo.gl/Mk3cXi>>.

26. Este fluxograma foi elaborado segundo a normativa nacional vigente e com base em entrevistas realizadas.

Ao ser mantida a prerrogativa da Camex de decidir pela suspensão ou alteração de medidas independentemente do processo de avaliação do GTIP, é criado um sistema operacional que além de gerar ônus para as partes interessadas, que podem se surpreendidas sem notificações públicas prévias, gera incentivos para demandas do setor privado processadas por mecanismos informais de comunicação diretamente aos ministros da Camex.

Vale notar que esse duplo trâmite foi reiterado quando da publicação da resolução que cria o GTIP: o art. 2º, § 1º, da Resolução nº 29/2017, indica que o processo do GTIP não prejudica que os membros da Camex “(...) decidam em razão de interesse público, com base em proposta apresentada por um dos membros dessa Câmara, observados os prazos previstos em seu regimento interno”. Lembre-se, como visto na seção 2, que o Decreto nº 8.058/2013, que regulamenta os procedimentos para a investigação *antidumping*, já previa no seu art. 3º essa prerrogativa da Camex. Contudo, essa superposição operacional no sistema deve ser reavaliada, pois as partes afetadas pela decisão podem – ou devem – se manifestar em âmbitos e momentos distintos do processo decisório, e duplamente. As inúmeras etapas administrativas e a duplicidade de fluxos processuais evidenciam o *imbróglío* institucional do arcabouço vigente.

Ressalte-se que ambas as modalidades de processo de avaliação de interesse público – tanto o fluxo do GTIP como diretamente na esfera dos ministérios representados na Camex – transcorrem em âmbitos em que a representatividade do Ministério da Fazenda se resume a um voto sobre oito. Cabe ao MDIC um papel central na condução do processo, ao presidir a Secretaria Executiva da Camex, a qual também preside o GTIP – além de ser o ministério ao qual se subordina a Secex, onde se situa o Decom, que se responsabiliza pela implementação dos acordos de defesa comercial, “representando” os interesses da produção nacional. Como aponta Motta Veiga (2018, p. 21-22), “grande parte da posição privilegiada ocupada por este Ministério remete a seu papel no relacionamento com os setores empresariais que detêm a hegemonia no direcionamento da política comercial, papel que mobiliza mecanismos formais e informais de interlocução com aqueles setores”.

3.3 A perspectiva substantiva das avaliações de interesse público

Como apresentado na seção 2, a criação do GTIP, em 2012, surgiu como reação à intensificação do uso da defesa comercial no Brasil no período 2010-2014 e visou institucionalizar um canal para a avaliação de interesse público na aplicação dessas medidas.

A Resolução Camex nº 29/2017, que disciplina os procedimentos do GTIP, indica poucos parâmetros para o entendimento da percepção brasileira quanto ao conteúdo dessas avaliações:

Art. 3º Verifica-se presente o interesse público, para fins desta resolução, quando o impacto da imposição da medida de defesa comercial sobre os agentes econômicos como um todo se mostrar potencialmente mais danoso, se comparado aos efeitos positivos da aplicação da medida.

- 1º Na análise poderão ser observados o impacto na cadeia a jusante e a montante, a disponibilidade de produtos substitutos em origens não afetadas pela medida de defesa comercial, a estrutura do mercado e a concorrência, e a adequação às políticas públicas vigentes.
- 2º Os critérios a que faz referência o §1º não constituem lista exaustiva e nenhum deles, isoladamente ou em conjunto, será necessariamente capaz de fornecer indicação decisiva (Brasil, 2017).

Quando da criação do GTIP, a Seae era a entidade responsável pela condução dessas avaliações. O art. 19 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, deu competência à Seae para manifestar-se de ofício ou quando solicitada, a respeito do impacto concorrencial de medidas relativas à defesa comercial. Foi com essas atribuições que a Seae publicou um *Guia para análise econômica de processos de interesse público*, com vistas a estabelecer as diretrizes técnicas da análise econômica do tema. Ainda que a atual Secretaria do GTIP – a Sain – não tenha as mesmas atribuições que a Seae e não tenha reeditado esse guia,²⁷ esse documento pode ser utilizado como uma base da percepção governamental brasileira acerca dos conceitos e fatores econômicos que deveriam ser levados em conta nessas avaliações. Os objetivos do guia quanto ao estabelecimento de critérios econômicos para a análise de interesse público são claros:

Mas o que vem a ser “razões de interesse público”? Dada a amplitude do termo, essa tem sido a maior fonte de dúvidas e questionamentos desde sua introdução no âmbito da defesa comercial brasileira. Elas se enquadram na categoria dos custos aludidos acima decorrentes de medidas de política econômica. Mais especificamente, *pode-se entender como razões de interesse público um conjunto de elementos, em geral associados à imposição de custos decorrentes da aplicação dos direitos anti-dumping, que se refletem em outras indústrias pertencentes à cadeia produtiva da indústria beneficiada pela aplicação do direito*. Ou seja, ao levar em consideração o efeito não apenas naquelas indústrias que competem com o produto, mas também naquelas que se utilizam dele, busca-se complementar, e não substituir ou prejudicar, as políticas de defesa comercial. Assim, amplia-se o escopo da análise do efeito econômico da aplicação de um direito *antidumping* e trazem-se à luz elementos adicionais ao processo decisório²⁸ (grifos nossos).

E ainda: “Considerações acerca da conveniência e oportunidade, de caráter eminentemente político, relacionados à manutenção de relações comerciais e diplomáticas com determinados países ou o fomento e desenvolvimento de políticas setoriais específicas não constituem o foco analítico do presente guia”.

E também é clara a noção de que a avaliação do “interesse público” resultaria da análise determinação do “efeito líquido” da aplicação de medidas de defesa comercial sobre a economia:

O interesse público pode ser definido, no âmbito da legislação de defesa comercial, como uma análise do impacto da imposição de medidas de defesa comercial no país importador, tomando-se vários interesses em conjunto. *Portanto, o interesse público seria a soma de todos os interesses privados da economia*. Nesse contexto, a aplicação dessa cláusula permite uma avaliação mais abrangente dos efeitos das medidas de defesa comercial, ao comparar os benefícios auferidos pela indústria doméstica com os eventuais danos causados a outras indústrias, aos consumidores (famílias) e/ou outros agentes da economia que não utilizam o produto em seu processo produtivo ou não o consomem diretamente²⁹ (grifos nossos).

(...) Ao GTIP cabe analisar o impacto da medida aplicada sobre a economia como um todo, buscando identificar seus efeitos sobre outros agentes econômicos que não a indústria doméstica peticionária (...).³⁰

Além dessas definições, o roteiro para apresentação de informações no âmbito do processo de avaliação de interesse público (Resolução Camex nº 93, de 24 de setembro de 2015, nos termos do previsto na Resolução nº 29/2017) indica as informações a serem apresentadas pelas partes interessadas no processo.

27. MF – MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Guia para análise econômica de processos de interesse público*. Brasília: Sae/MF, jan. 2014. Este documento não foi encontrado no site do GTIP, mas havia sido disponibilizado pela Seae.

28. *Op.cit.*, p. 2.

29. *Op. cit.*, p. 6.

30. *Op. cit.*, p. 9.

Os dados solicitados evidenciam a preocupação de se analisarem os seguintes fatores:

- a) atuação econômica da empresa na qualidade de parte interessada na avaliação do interesse público: indústria de transformação, *trading company*, distribuidora/revendedora local ou outra;
- b) características do produto similar ao produto importado sujeito à medida de defesa comercial, suas aplicações, identificação dos segmentos produtivos de atuação da empresa na cadeia de fabricação de produtos que possam ser afetados pela medida de defesa comercial;
- c) participação do produto em questão nos custos de produção de bens nas etapas a jusante na cadeia de produção (segmentos usuários industriais do produto em questão), peso do produto nas compras dos usuários industriais, bem como a participação do produto objeto da medida de defesa comercial nas vendas nos segmentos a montante, os de matérias-primas, partes, peças ou componentes utilizados na fabricação do produto objeto das medidas de defesa comercial;
- d) disponibilidade de produtos iguais ou substitutos, por parte de fornecedores externos originários de países não afetados pela medida de defesa comercial, e informação acerca dos custos associados a essas importações (preferências tarifárias, acordos comerciais ou outros);
- e) detalhamento do processo de importação, participação de intermediários, compras *intercompany* ou outras;
- f) dados sobre os preços internacionais do produto importado;
- g) identificação dos principais consumidores do produto;
- h) evolução dos preços domésticos do produto fabricado no Brasil similar ao importado e dados das compras efetuadas no mercado interno;
- i) custos de produção dos bens afetados pela medida de defesa comercial; e
- j) outros.

Observa-se que entre os fatores analisados não há qualquer referência explícita a fatores não econômicos.

A tabela 3 apresenta o total das investigações de interesse público iniciadas no Brasil no período entre 2013, após a criação do GTIP, até 2018.³¹ Os casos foram classificados segundo os setores dos produtos envolvidos, resultados das avaliações e número de empresas que compõem a indústria doméstica beneficiada pelas medidas de defesa comercial.

TABELA 3
Avaliações de interesse público no Brasil (2013-2018)¹

Categoria de uso/ setores	Trâmite do processo GTIP	Trâmite do processo sem GTIP	Resoluções Camex que iniciam investigações IP ¹	Resoluções Camex que mantêm medidas de defesa comercial ¹	Resoluções Camex que alteram medidas de defesa comercial ¹	Produtores domésticos
Produtos intermediários	22	6	28	7	21	21
Borracha	0	3	3	0	3	1
Cerâmica	1	0	1	0	1	2
Papel e celulose	1	0	1	1	0	1
Plástico	8	0	8	3	5	3
Químico	2	0	2	1	1	1
Siderúrgico	3	2	5	1	4	8
Têxtil	2	0	2	1	1	3

(Continua)

31. Casos concluídos de 2013 até 15 de outubro de 2018.

(Continuação)

Categoria de uso/ setores	Trâmite do processo GTIP	Trâmite do processo sem GTIP	Resoluções Camex que iniciam investigações IP ¹	Resoluções Camex que mantêm medidas de defesa comercial ¹	Resoluções Camex que alteram medidas de defesa comercial ¹	Produtores domésticos
Transporte	3	0	3	0	3	1
Elétrico	1	0	1	0	1	1
Mineral	1	0	1	0	1	4
Vidro	0	1	1	0	1	1
Bens de consumo	1	1	1	0	1	-
Calçados	1	1	1	0	1	Inúmeros
Total geral	22	7	29	7	22	-

Elaboração da autora, com base em publicações de resoluções Camex, do Ministério da Fazenda (<<http://www.fazenda.gov.br/sei>>); site do GTIP (<<http://www.fazenda.gov.br/orgaos/sain>>).

Nota: ¹Dados referentes ao período 2013-2018.

No levantamento realizado, cada resolução Camex é considerada como uma medida de política comercial (seja decisão de manutenção, seja alteração, seja suspensão, seja prorrogação da medida). Assim, a contagem das avaliações de interesse público resulta em número de casos maior do que o número de produtos envolvidos nessas análises. Esta diferença decorre das características da governança do sistema brasileiro, uma vez que não há previsão legal de extinção de medida de defesa comercial, por razões de interesse público, de forma imediata, mas apenas sua suspensão por um ano, com possibilidade de uma prorrogação anual; apenas após esse período a medida pode ser revogada (exceto em situações específicas de interrupção da produção nacional ou proximidade do final do prazo de vigência da medida de defesa comercial).

Foram computados todos os casos passíveis de serem identificados por meio de consultas aos sítios de órgãos de governo, entidades de representação privadas e entrevistas com representantes de governo e profissionais na área, casos com processo no âmbito do GTIP ou não, mesmo que para alguns não tenha sido identificada qualquer informação pública disponível sobre os fatores e os critérios considerados na análise de interesse público realizada.³²

Os dados da tabela 3 evidenciam aspectos relevantes que se sobressaem na análise do sistema brasileiro.

3.3.1 Duplicidade de trâmites administrativos no regime

Como visto na seção 2 deste trabalho, partes contrárias à aplicação de medidas de defesa-comercial podem questionar uma decisão diretamente com os membros da Camex, invocando (ou não) razões de interesse público – 24% das decisões referentes a questionamentos de medidas (total de 29 resoluções) não seguiram o rito processual do GTIP. Note-se que possibilidade de um rito em separado já era prevista nos decretos brasileiros que regulamentam as investigações de defesa comercial, e a Resolução Camex nº 29/2017, que regulamenta o GTIP, não fez qualquer vínculo entre os dois instrumentos legais, enfraquecendo o rito do GTIP. Deve-se lembrar que o GTIP foi criado para fins de institucionalização da possibilidade de questionamento da presunção de que medidas de defesa comercial são de interesse público, e a manutenção de ritos administrativos que se superpõem gera incerteza e falta de transparência ao sistema.

32. Os seguintes casos de suspensão da aplicação de medidas de defesa comercial por razões de interesse público sem processo perante o GTIP não foram considerados neste levantamento por serem de natureza específica: Resolução Camex nº 35/2013, referente a importações de produtos relativos à Copa das Confederações FIFA 2013 e Copa do Mundo FIFA 2014; e da Resolução Camex nº 77/2015, referente a importações de produtos relativos à realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016.

Entre os 29 atos da Camex identificados, 96% se referem a produtos intermediários (28), e destes 21 (75%) promoveram a alteração das medidas aplicadas. Essa proporção é influenciada pelo fato um produto objeto de medidas ser alvo de mais de uma alteração (prorrogação ou suspensão de medidas, entre outros). Mesmo se considerarmos o total dos produtos objeto de medidas de defesa comercial questionadas por razões de interesse público (vinte produtos), a proporção dos casos em que as medidas foram alteradas ainda é elevada (65%).

Esse indicador destoa da prática internacional e expressa a pressão do conflito de interesses no âmbito decisório da Camex quanto ao uso do regime de defesa comercial no país. É coerente com o ativismo brasileiro na área de defesa comercial no período, refletido na desproporção das medidas aplicadas pelo Brasil em comparação com os demais países analisados, como visto na seção 2. O total das medidas *antidumping* e compensatórias aplicadas entre 2013 e 2018 – 174 medidas originais e prorrogações³³ – afetaram as importações de 105 produtos, dos quais vinte foram questionados (cerca de 20%).

3.3.2 Concentração industrial nos mercados dos setores beneficiados pelas medidas

Os atos da Camex que envolveram a indústria de produtos intermediários (28) se referem a medidas de defesa comercial que beneficiaram 21 empresas – em média menos de uma empresa por caso, evidenciando o alto grau de concentração dos segmentos industriais beneficiados pelas medidas, o que vem motivando a discussão de questões relativas à defesa da concorrência nas avaliações de interesse público no país. Este cenário não difere do padrão internacional: Hansen e Prusa (1997) encontraram evidências para os Estados Unidos de que empresas de setores com estruturas de mercado mais concentradas tendem a demandar maior número de ações com vistas à proteção *antidumping*. A seção 5 deste relatório apresenta estudos de caso elucidativos da prática brasileira.

4 ANÁLISE COMPARADA DO REGIME BRASILEIRO DE INTERESSE PÚBLICO COM PAÍSES SELECIONADOS: UNIÃO EUROPEIA, CANADÁ E NOVA ZELÂNDIA

É farta a literatura sobre a discussão de em que medida a negociação dos regimes de defesa comercial da OMC teria falhado por não incorporar, no regime multilateral, conceitos e critérios baseados nas legislações de defesa da concorrência, que estabeleceriam mecanismos para mitigar o viés *industry biased* de políticas de restrição às importações. De fato, os registros das negociações indicam que o tema do “interesse público” fez parte das negociações para a elaboração dos acordos *antidumping* e de subsídios e medidas compensatórias (SMC) da OMC (Stewart, 1993; Kotsiusbska, 2011).

Sob uma perspectiva de longo prazo dos objetivos da política comercial, uma vertente de pensamento nesse debate defende uma abordagem que incorpore o critério do interesse público nas investigações de defesa comercial. Outros apontam que os acordos da OMC já incorporam critérios inspirados nesses conceitos, e que o debate relevante se refere aos marcos regulatórios da implementação desses acordos, cabendo sobretudo às autoridades de aplicação da legislação a adequada consideração desses critérios.

33. Relatório Decom 2017, p. 62-63; contagem com base nos pares produtos/país. Em 2018, até a conclusão deste relatório haviam sido aplicadas medidas *antidumping* e compensatórias para nove produtos; última medida contabilizada foi de 26 de setembro de 2018.

De fato, a linguagem que prevaleceu na redação dos ADs e de SMCs da OMC incorpora vários dispositivos que introduzem à preocupação com o interesse público na aplicação de medidas. Foge ao escopo deste trabalho uma análise da história das negociações desses conceitos no âmbito da OMC, mas a literatura especializada chama a atenção para a linguagem dos arts. 3.4, 3.5, 6.12 e 9.1 do Acordo AD, e dos arts. 15.4, 15.5 e 19.2 do acordo de SMC, que tratam de regras de determinação de dano, consideração de manifestações de usuários industriais e da autonomia decisória das autoridades nacionais. O significado efetivo desses dispositivos, contudo, se revela na implementação prática e administrativa das regras – a interpretação dada por cada sistema nacional, acerca da interface entre o interesse público e os critérios de análise contidos nesses acordos, dita a escolha dos modelos de implementação dos regimes.

A análise comparada de experiências internacionais permite distinguir aspectos que podem contribuir para elucidar esse debate no Brasil. As perspectivas particulares adotadas pelas autoridades nacionais contribuem para elucidar como cada sistema incorpora a avaliação do interesse público, e indicam alternativas para o exame de propostas de reforma e/ou fortalecimento do regime brasileiro de interesse público. Os sistemas institucionais para implementação de políticas governamentais refletem diferentes escolhas ou soluções cujas explicações devem ser buscadas no âmbito da economia política (Rodrick, 1995).

Como vimos na seção 2, que apresentou o sistema brasileiro, os marcos institucionais para a implementação de políticas comerciais são complexos, constituídos de um arcabouço legal de regulamentos e regras dos processos administrativos, bem como de provisões substantivas, que se complementam. Os países considerados na literatura internacional como os que mais dispõem de jurisprudência gerada na aplicação da “cláusula de interesse público” são o Canadá e a União Europeia, foco de análise deste trabalho, com alguns comentários sobre a experiência recente da Nova Zelândia.³⁴ A seguir, são apresentadas as principais características dos regimes desses países, classificadas segundo os marcos legal e institucional, aspectos do processo administrativo de investigação e os elementos substantivos da análise de interesse público.

4.1 Marcos legal e institucional: União Europeia e Canadá

4.1.1 União Europeia

Na União Europeia, a avaliação do “interesse comunitário” na aplicação de medidas de defesa comercial é parte intrínseca do regime de defesa comercial, introduzida em 1979 (*Antidumping Reg.* 3017/79, OJ nº 1.979).³⁵ A consideração do interesse comunitário é um elemento a ser examinado em separado, durante as investigações de defesa comercial, não sendo parte das regras relativas à determinação de dano nas investigações.

O regulamento em vigor até recentemente – *Regulation (UE) 2016/1036³⁶ of The European Parliament and of the Council* –, estabelece o teste do “interesse da comunidade” no art. 21, que se equipara, na linguagem de outras jurisdições, ao “teste de interesse público”. A autoridade de implementação dessa legislação é a Comissão Europeia, como estabelecido

34. As legislações de defesa comercial de outros países como Austrália, China e Ucrânia também incluem a indicação da análise de interesse público quanto ao impacto das medidas sobre usuários industriais e consumidores, mas com limitada jurisprudência. A Austrália passou por um intenso debate a respeito em 2009 no contexto da Productivity Commission Inquiry Report, Austrália *Antidumping and Countervailing System*, nº 48, dez. 2009. Ibidem, p. 39-40.

35. Vide Marceau (1994, p. 140).

36. *Regulation (UE) 2016/1036 of the European Parliament and of the Council of 8 June 2016 on protection against dumped imports from countries not members of the European Union (codification)* (OJ L nº 176, 30 jul. 2016, p. 21–54). Disponível em: <<https://goo.gl/8bFX2D>>.

pelo Regulamento (UE) nº 182/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, e pelos arts. 145 e 155 do Tratado Europeu.³⁷

O art. 21, § 1º, que estabelece o teste do interesse comunitário, indica:

A determination as to whether the Union's interest calls for intervention shall be based on an appreciation of all the various interests taken as a whole, including the interests of the domestic industry and users and consumers. A determination pursuant to this Article shall only be made where all parties have been given the opportunity to make their views known pursuant to paragraph 2. In such an examination, the need to eliminate the trade distorting effects of injurious dumping and to restore effective competition shall be given special consideration. Measures, as determined on the basis of the dumping and injury found, may not be applied where the authorities, on the basis of all the information submitted, can clearly conclude that it is not in the Union's interest to apply such measures” (Grifos nossos).

Note-se que o teste comunitário se distingue em um aspecto importante quanto à amplitude das possibilidades de decisão quanto ao interesse público, que pode motivar a não aplicação de medidas de forma concomitante e imediata ao encerramento da investigação. Este aspecto é distinto do estabelecido no regime de interesse público do Brasil, como visto anteriormente, pois as autoridades decisórias não dispõem de discricionariedade para não aplicar medidas de forma imediata por razões de interesse público.

Em 30 de maio de 2018, o Parlamento europeu adotou uma emenda ao regulamento anterior, *Regulation (UE) 2018/825*³⁸ of the European Parliament and of the Council, que manteve os termos do art. 21, com algumas alterações de linguagem ampliando a representação das partes potencialmente afetadas. O art. 21, § 2º foi substituído de forma a incluir as associações comerciais como partes interessadas no processo:

In order to provide a sound basis on which the Commission can take account of all views and information in the decision as to whether or not the imposition of measures is in the Union's interest, the Union producers, trade unions, importers and their representative associations, representative users and representative consumer organizations may, within the time limits specified in the notice of initiation of the antidumping proceedings, make themselves known, and provide information, to the Commission. Such information, or appropriate summaries thereof, shall be made available to the other parties specified in this Article, and they shall be entitled to respond to such information.

A União Europeia apresentou em documento à OMC³⁹ uma definição do conceito de interesse público no contexto comunitário que reflete mais precisamente a ideia de uma “ponderação” de interesses de agentes econômicos conflitantes:

The assessment of public interest is based on an appreciation of all the various interests in the Community taken as a whole by analysing the likely economic impact of the imposition or non imposition of measures on economic operators in the Community. The assessment is therefore concentrated on those operators likely to be directly affected by the measures, i.e. usually those located one step upwards and one step downwards in the production/consumption chain compared to the product concerned by the investigation. Over and above the operators one step upwards and one step downwards of the product concerned, the EC also examines the situation of those operators in the EC which can prove that there is an objective link between their activities and the product concerned. All these operators are subsequently referred to as ‘interested parties’ (Grifos nossos).

37. Esses poderes emanam do Tratado de Estabelecimento da Comunidade Europeia, Art. 113º, de 25 de março de 1957, alterado pelo Tratado da União Europeia, de 7 de fevereiro de 1992. Regulation (UE) nº 182/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, estabelece as regras e princípios gerais relativos aos mecanismos de controle dos estados-membros sobre o poder da comissão de implementação de seus poderes. (OJ L 55, 28.2.2011, p. 13).

38. Em 08 de junho de 2018, outras novas regras referentes a investigações *antidumping* entraram em vigor, ver *Regulation (UE) 2018/825 of the European Parliament and of the Council*. Disponível em: <<https://goo.gl/tRe8SY>>; <<https://goo.gl/RZhBzL>>.

39. *Replies of the European Communities - List of questions posed by members on the application of the lesser duty rule and consideration of public interest*. (abr. 2001, p. 1).

De forma geral, para que qualquer ato ou decisão de uma instituição europeia seja considerado válido, é necessário que seja identificado o interesse comunitário. A expressão “interesse comunitário” não é definida, mas declarada como justificativa nas decisões perante o Tribunal Europeu.⁴⁰ Assim, o instrumento do interesse público, na prática europeia, é entendido por juristas⁴¹ como um mecanismo por meio do qual se ratifica a ordem jurídica europeia, com ampla discricionariedade para a Comissão Europeia, no que concerne à implementação do conceito para fins de aplicação de medidas de defesa comercial. Funciona como um mediador por meio do qual eventuais objetivos conflitantes entre os países membros da comunidade seriam conciliados, antes da aplicação de medidas de defesa comercial. O interesse comunitário é examinado antes da aplicação de medidas provisórias ou definitivas. Se, após a determinação preliminar, as partes interessadas não apresentarem novas informações substantivas, a recomendação final da comissão apenas referenda, como regra geral, as conclusões alcançadas na determinação preliminar, sem uma avaliação adicional específica, independente, da questão do interesse comunitário na aplicação de medidas. Ressalte-se que o regime europeu prevê um arcabouço jurídico de regras próprias da preservação da competição no mercado comum, que se complementam entre si e lhe conferem especificidade: o Tratado Europeu⁴² estabelece, nos arts. 81 (relativo a práticas restritivas) e 82 (poder de mercado), regras que privilegiam a competição entre os países do bloco. Assim, a consideração do interesse comunitário antes da aplicação de medidas de defesa comercial viabiliza tão somente a coerência com os objetivos mais amplos do bloco em relação aos quais a política comercial está subordinada (Tavares, 2001).

O arcabouço institucional europeu para fins de investigações de defesa comercial e de interesse público é *unificado* – isto é, os elementos da existência de *dumping* ou subsídios, dano, relação causal e interesse público são avaliados pela mesma instituição, no âmbito de um mesmo processo de investigação e da mesma instituição, a Comissão Europeia. Suas conclusões e recomendações são submetidas ao Conselho Europeu para aprovação. Internamente, no âmbito da comissão, as tarefas de investigação são subdivididas em duas diretorias *antidumping*, uma encarregada da investigação de *dumping* e outra, da investigação da existência de dano, bem como da condução do teste do interesse comunitário, responsabilidade da Diretoria Geral I.E. Analistas da prática europeia consideram que o objetivo dessa separação, que data de 1995, foi promover maior agilidade nos processos administrativos,⁴³ não tendo sido motivada por qualquer preocupação com a separação de poder decisório, que permanece unificado na comissão.

Há uma especificidade na legislação *antidumping* e de medidas compensatórias europeia que deve ser levada em conta: o art. 5.4 do Regulamento (UE) 2016/1036 estabelece que a “indústria da União Europeia”, para fins de apresentação de petição e determinação da existência de dano causado pelas importações a preços de *dumping* (ou de subsídios), pode envolver apenas 25% da produção total do produto similar fabricado na Europa, o que pode implicar que uma investigação *antidumping* possa ser iniciada a pedido de uma baixa parcela da produção total da região. Dessa forma, a consideração do interesse comunitário pode envolver interesses conflitantes entre os próprios produtores europeus do produto em questão.

40. Alguns exemplos são apresentados por Cordovil (2011, p. 85-90) e Kotsiubska (2011, p. 28-39).

41. Cordovil (op. cit., p. 77).

42. EC Treaty, disponível em: <<https://goo.gl/tDkXsd>>.

43. Moen (1998, p. 53.054).

Stevenson (2005) aponta, inclusive, que o reduzido número de casos de defesa comercial na União Europeia que são encerrados sem aplicação de medidas por razões de interesse público, não é um indicativo da irrelevância do regime, na medida em que, sendo esse “teste” parte intrínseca da constituição do bloco econômico europeu e de seu regime de defesa comercial, os peticionários europeus já prepararam seus pleitos levando em conta uma avaliação do interesse comunitário: “(...) *thus, the relatively small number of published terminations on grounds of Community interest is not the whole picture.*”⁴⁴

Ou seja, do ponto de vista legal e do arcabouço institucional, o regime comunitário contém uma especificidade própria, cujo objetivo é, sobretudo, funcionar como um âmbito de negociação intrarregional, “amortecedor” de conflitos entre os estados membros da União, que o distingue dos regimes de interesse público vigentes em outros países.

O regime jurídico da União Europeia estabelece o marco político-administrativo dos papéis da comissão, do Conselho de Ministros e do Advisory Committee. Este último tem um papel consultivo, e seus pareceres não são vinculantes às decisões da comissão.⁴⁵ Está prevista a consulta ao Advisory Committee quanto ao interesse comunitário antes do início de uma investigação de defesa comercial. Como visto anteriormente, esse comitê tem o papel de apresentar questões referentes aos efeitos sobre a concorrência no mercado europeu da aplicação de medidas de defesa comercial, mas seus pareceres não são vinculantes, e, portanto, a decisão quanto a esse tipo de investigação se insere exclusivamente no escopo do poder decisório da comissão.

4.1.2 Canadá

A primeira legislação *antidumping* canadense é de 1904, estabelecida pelo Special Import Measures Act (SIMA). A seção que trata das avaliações de interesse público (seção 45, *Public interest inquiry*) foi adotada a partir de recomendações emanadas de um relatório que examinou a matéria, o *Report SIMA*, de 1982 (Mackasey Report), e propôs a incorporação de provisões relativas a interesse público na legislação *antidumping* canadense. Como resultado desse processo, o SIMA, em 1984, sofreu revisões que incluíram a possibilidade de redução ou eliminação de medidas de defesa comercial. Em abril de 2000, foram realizadas emendas à seção 45, ainda em vigor.

A responsabilidade pela administração do SIMA envolve tanto o Canadian International Trade Tribunal (CITT),⁴⁶ um tribunal independente, como o Department of National Revenue. O tribunal é uma entidade independente de natureza quase judicial, com marco legal que prevê recursos ao Parlamento e que se reporta diretamente ao ministro das Finanças, encarregado do desenvolvimento da legislação e da política *antidumping*.

O *Revenue Canada*, por meio da Canada Border Services Agency (CBSA), é responsável pelo início de investigações, pelas determinações de *dumping* preliminares e finais e pela cobrança dos direitos aduaneiros, enquanto que o tribunal é responsável pelas determinações preliminares e finais de dano e pelas investigações de interesse público.

44. Stevenson (2005, seção 2, p. 28).

45. Regulation (UE) nº 182/2011 of the European Parliament and of the Council, 16 Feb. 2011, Laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by member states of the commission's exercise of implementing powers. Disponível em: <<https://goo.gl/QFbUcr>>.

46. Estabelecido pela seção 3 do *Canadian International Trade Tribunal Act, Revised Status of Canada*, 1985 e emendas. (CITT ACT). Outros marcos legais que regulamentam os poderes do CITT são: o SIMA, o Customs Act e o Excise Act Act.

A atuação de um tribunal para esse fim é uma característica distintiva do regime canadense.⁴⁷ A natureza quase judicial do CITT é considerada um elemento-chave na governança do sistema canadense, pois as avaliações de interesse público estão sujeitas às regras e aos procedimentos do direito administrativo análogos às que regem os processos judiciais quanto à transparência, participação em audiências e amplas oportunidades de defesa, características do devido processo legal. Por outro lado, por não transcorrer no âmbito judicial, permite maior grau de informalidade nos ritos processuais e facilita a participação das partes interessadas.⁴⁸

O parecer do CITT sobre interesse público é independente, mas, no caso de recomendação de redução de medida, deve ser submetido ao ministro das Finanças. Em última instância, é o Ministério das Finanças o órgão responsável pela decisão de alteração da medida. Note-se que a legislação canadense não prevê explicitamente a possibilidade de não aplicação de medidas de defesa comercial por razões de interesse público, mas apenas sua redução.

O detalhamento do exame do interesse público está previsto na seção 45 do SIMA e na seção 40 do Special Import Measures Regulation (SIMR).⁴⁹ A avaliação de interesse público é estabelecida nos seguintes termos:

Initiation of inquiry if imposition of duty not in public interest

45 (1) *If, as a result of an inquiry referred to in section 42 arising out of the dumping or subsidizing of any goods, the Tribunal makes an order or finding described in any of sections 3 to 6 with respect to those goods, the Tribunal shall, on its own initiative or on the request of an interested person that is made within the prescribed period and in the prescribed manner, initiate a public interest inquiry if the Tribunal is of the opinion that there are reasonable grounds to consider that the imposition of an anti-dumping or countervailing duty, or the imposition of such a duty in the full amount provided for by any of those sections, in respect of the goods would not or might not be in the public interest.* (grifo nosso).

(...)

(4) *If, as a result of a public interest inquiry, the Tribunal is of the opinion that the imposition of an anti-dumping or countervailing duty, or the imposition of such a duty in the full amount provided for by any of sections 3 to 6, in respect of the goods would not or might not be in the public interest, the Tribunal shall without delay*

(a) *report to the Minister of Finance that it is of that opinion and provide that Minister with a statement of the facts and reasons that caused it to be of that opinion; and*

(b) *cause notice of the report to be published in the Canada Gazette.*

(5) *If the Tribunal is of the opinion that the imposition of an anti-dumping or countervailing duty in the full amount would not or might not be in the public interest, the Tribunal shall, in the report referred to in paragraph (4)(a), specify either*

(a) *a level of reduction in the anti-dumping or countervailing duty provided for in any of sections 3 to 6; or*

(b) *a price or prices that are adequate to eliminate injury, retardation or the threat of injury to the domestic industry.*

47. Seções 31 (1), 38, 41 e 42, SIMA. Ver: <<https://goo.gl/W2RyAA>>.

48. Essas apreciações emanaram de entrevista realizada com representante do Ministério da Fazenda do Canadá, Marie Hélène Cantin.

49. *Public Interest Inquiries*, disponível em: <<https://goo.gl/DsKRp2>>.

Assim, tanto no sistema europeu como no canadense, existe, de forma similar ao brasileiro, uma presunção de que a aplicação de medidas de defesa comercial é do interesse público, pois, para que essas medidas não sejam aplicadas, preenchidos os requisitos do acordo da OMC para sua aplicação, são requeridas comprovações de que a aplicação de medidas não é do interesse público.

Do ponto de vista do marco legal e institucional, há uma diferença substantiva em relação ao Brasil: assim como no regime europeu, há no sistema canadense uma previsão legal que estimula a participação das autoridades responsáveis pela política de defesa da concorrência nos casos de avaliação de interesse público em defesa comercial. Embora essa participação não esteja expressamente indicada no art. 45 do SIMA, está prevista no art. 125 do Competition ACT do Canadá,⁵⁰ e as autoridades da área de defesa da concorrência podem participar das avaliações de interesse público, atuando como partes interessadas, por sua própria iniciativa. Esta prerrogativa insere no sistema canadense um requisito legalmente estabelecido de avaliação dos efeitos concorrenciais da aplicação das medidas. Ainda que estes últimos não sejam vinculantes em relação à decisão de aplicação de medidas, essa participação pode contribuir para uma maior ênfase dos impactos sobre a concorrência nos mercados afetados pela aplicação dessas medidas. As autoridades de defesa da concorrência participam das avaliações e submetem informações ao tribunal, particularmente quanto ao aspecto da determinação da existência de dano à indústria doméstica alegadamente causado pelas importações em questão.⁵¹

Há um aspecto adicional relevante do sistema de investigação de defesa comercial no Canadá que o distingue do sistema europeu e do brasileiro. A implementação do regime de defesa comercial canadense ocorre por meio de um *sistema bifurcado*,⁵² isto é, a separação de instituições e poderes para a determinação de *dumping* ou de subsídios acionáveis e para a determinação de dano e relação causal – as primeiras sendo de responsabilidade da Canada CBSA, e a segunda de responsabilidade do tribunal (CITT).⁵³ Assim, conforme o art. 45 § 1º, o mesmo CITT que conduz as investigações de dano e relação causal está autorizado, no caso de atingir uma determinação positiva quanto a esses elementos, a conduzir uma avaliação de interesse público – seja por demanda de alguma parte interessada, seja por iniciativa própria do CITT – a qual, contudo, não é obrigatória.

Ao se atribuir ao mesmo órgão responsável pela determinação de dano, no contexto da investigação de defesa comercial, a determinação de interesse público, estabelece-se um vínculo institucional entre os dois âmbitos de análise, o que permite facilmente o compartilhamento de informações relevantes da interface entre ambas as investigações, não obstante os distintos objetos e marcos de analíticos.

4.2 A perspectiva administrativa e processual: União Europeia e Canadá

Como visto anteriormente, os modelos europeu e canadense se distinguem pelo fato de que, no primeiro, a avaliação de interesse público é um elemento constitutivo das investigações de defesa comercial no mercado europeu. Por ser parte intrínseca das investigações, não há um rito processual em separado para esse exame, e seus resultados

50. Ver: <<https://goo.gl/GNQMea>>.

51. *Replies of Canada, List of questions posed by members on the application of the lesser duty rule and consideration of public interest, WTO G/ADP/AHG/W/116*, p. 2; casos citados onde ocorreu essa participação: *Certain Grain Corn* (1986), *Certain Jarred Baby Foods* (1998) e *Iodinated Contrast Media* (2000).

52. O sistema bifurcado é o adotado também nos UEA, onde o Departamento de Comércio é responsável pelas determinações de *dumping* e a *International Trade Commission* pelas investigações de dano.

53. Alguns analistas do sistema canadense consideram que essa separação de poderes não é tão clara quanto parece pela mera leitura da legislação. Para uma análise detalhada da jurisprudência ver Moen (1998, p. 62-63) e Kotsiubaska (2011, p. 28-38).

influenciam a conclusão das investigações sem que seja necessária a abertura de outro processo administrativo.

Em contraposição, o sistema canadense prevê um exame de interesse público em separado, não obrigatório, mas com regras e procedimentos próprios, estabelecidos pelo CITT (*Guidelines – Public Interest Inquiries*).⁵⁴ As avaliações de interesse público podem ser iniciadas após uma determinação final do CITT positiva de *dumping* e dano causado (dentro de 45 dias após essa determinação), ou por iniciativa do CITT, ou a pedido de alguma parte interessada. Este é o único prazo estabelecido legalmente, mas a prática do tribunal segue um cronograma previamente divulgado.⁵⁵ O fluxograma do processo de avaliação de interesse público no Canadá é apresentado no anexo B.

Alguns aspectos são de particular interesse na comparação dos procedimentos administrativos e processuais dos sistemas europeu e canadense com o brasileiro. Ressaltem-se os elementos a seguir.

- Rito processual: o sistema canadense envolve um fluxo processual/administrativo em separado da investigação de defesa comercial, que ocorre a pedido de uma parte interessada ou por iniciativa do CITT (*commencement phase*). Ressalte-se que, no sistema canadense, há uma etapa prévia à abertura de uma investigação de interesse público que envolve análise de natureza substantiva, enquanto que no sistema brasileiro essa etapa envolve apenas o exame de admissibilidade da petição (se as informações solicitadas no roteiro de análise específico estão devidamente apresentadas). Essa etapa substantiva no Canadá pode explicar o menor número de investigações de interesse público. Informações obtidas em entrevista com a representante do Ministério da Fazenda canadense indicam que, desde a criação do regime até 2018, foram examinadas 24 petições de interesse público, devidamente documentadas, das quais apenas sete resultaram no início de avaliações de interesse público.
- Processo de investigação específico: tanto no caso europeu como no canadense, a decisão de não aplicação ou alteração de medidas de defesa comercial não pode ocorrer de forma discricionária, sem passar por um processo administrativo e técnico de investigação com regras previsíveis e pré-estabelecidas, ao contrário do que pode ocorrer no Brasil, pois a Camex dispõe dessa prerrogativa (o fluxo extra- GTIP).
- Intervenção no processo decisório: no Canadá, o início da avaliação de interesse público deve ser em um prazo estabelecido após a determinação de dano emitida pelo CITT pertinente à investigação de defesa comercial em questão (45 dias). No caso brasileiro, o processo pode se iniciar a qualquer momento após a abertura de investigação de defesa comercial, e na Europa, as manifestações devem ser apresentadas em prazo especificado, até após a aplicação de medidas provisórias.⁵⁶
- Partes interessadas: no caso canadense, é mais amplo o espectro de partes interessadas habilitadas a participar no processo (*a person interested in a public interest inquiry*) – podem ser partes envolvidas não só com a produção, compra, venda, exportação ou importação do produto, consumidores, usuários, representantes de entidades de classe, sindicatos, mas também outras partes, como hospitais, organizações de saúde pública e sindicatos. Este espectro é bem mais amplo que o europeu ou o brasileiro, os quais representam apenas, em princípio, interesses econômicos.⁵⁷ Vale notar que

54. Ver: <<https://goo.gl/54WDiX>>.

55. Os prazos são publicados no site do CITT: <<https://goo.gl/sUh5Bv>>.

56. Disponível em: <<https://goo.gl/SjBnju>>. art. 21º § 4º.

57. A jurisprudência europeia indica casos em que fatores não econômicos como por exemplo fatores ambientais e de saúde pública não foram considerados, ao contrário do Canadá. Ver Kotsiubska (op. cit., p. 28-29).

exportadores ou representantes dos governos de países exportadores não estão habilitados a participar – mas, no caso brasileiro, o escopo da Resolução nº 30/2015 permite essa participação.

O escopo da definição de “partes interessadas” habilitadas a participar no processo é relevante, pois quanto mais amplo, maior a variedade de representações de interesses. Critérios outros que não os critérios econômicos têm sido levados em conta em decisões tomadas pelo Canadá, tais como efeitos sobre a saúde pública, custos para consumo de famílias de baixa renda, efeitos sobre meio ambiente e outros.⁵⁸

- Processo de investigação: a coleta de informações no processo canadense é específica para o fim da avaliação de interesse público, e a *investigation phase* dura cerca de cem dias após o início do processo. Neste aspecto, se assemelha ao sistema brasileiro. No caso europeu, a coleta de informações ocorre em paralelo à investigação de defesa comercial.
- Alteração de medidas no resultado final: a previsão legal para o resultado final da avaliação canadense e da europeia se distingue substantivamente da brasileira. No caso europeu, a legislação prevê a não aplicação de medidas de forma imediata, possibilidade que não é expressamente prevista na legislação canadense – em nenhum dos casos de interesse público transcorridos no Canadá, as medidas foram eliminadas, mas apenas reduzidas. No caso brasileiro, essa possibilidade só está prevista após um período de suspensão da medida, por um ou dois anos.⁵⁹

A falta de cooperação das partes interessadas é considerada como um problema nas investigações de natureza administrativa. No sistema comunitário, a comissão frequentemente interpreta a falta de interesse na apresentação de informações como uma evidência do efeito insignificante da medida de defesa comercial sobre usuários, importadores ou outras partes potencialmente afetadas pelas medidas.⁶⁰ Nos sistemas canadense e brasileiro, o processo se inicia, em geral, por iniciativa dos próprios interessados, e, assim, se presume que possa ser mais consubstanciado por informações apresentadas pelas partes que tiveram a iniciativa de solicitar essa investigação – sujeito, contudo, à perspectiva substantiva dada pelas autoridades quanto às informações a serem avaliadas, tema da próxima subseção.

4.3 A perspectiva substantiva: União Europeia e Canadá

Os aspectos substantivos quanto aos fatores e critérios considerados na análise de interesse público são determinantes para seu resultado – sejam eles critérios econômicos ou não. Como visto anteriormente, na literatura econômica, o conceito de interesse público na política comercial é bastante consensual, se aproximando da noção de bem-estar econômico. Contudo, uma interpretação precisa do conceito difere nas implementações nacionais da política comercial, e as diretrizes gerais a serem seguidas deixam ampla latitude de ação às autoridades encarregadas da implementação dessas avaliações. O exame da prática de países selecionados busca elucidar quais seriam, efetivamente, os critérios econômicos que vêm sendo adotados, e como os efeitos prejudiciais sobre os distintos grupos de interesse na economia são “ponderados”. O quadro C.1, no anexo C, apresenta os principais aspectos quanto à governança dos regimes, marco institucional e fatores econômicos levados em conta na prática dos países analisados.

58. A jurisprudência europeia indica casos em que fatores não econômicos como por exemplo fatores ambientais e de saúde pública não foram considerados, ao contrário do Canadá. Ver Kotsiubka (op. cit., p. 28-29), e Cap. 3 para exemplos da jurisprudência.

59. Kotsiubka (2011, p. 27).

60. Ibidem.

4.3.1 União Europeia

O art. 21º, § 1º, do Regulamento Europeu, lista os elementos a serem considerados nas determinações de interesse público, embora não se especifique explicitamente quais são os fatores a serem analisados para fins da “ponderação” dos interesses de produtores *versus* os de usuários industriais ou consumidores de produtos importados.

- Análise dos efeitos sobre os agentes econômicos: “deve ter-se em conta uma apreciação dos diversos interesses considerados no seu conjunto, incluindo os interesses da indústria comunitária, dos utilizadores e dos consumidores, só podendo ser efetuada uma determinação ao abrigo do presente artigo se todas as partes *tiverem tido oportunidade* de apresentar os seus pontos de vista nos termos do [artigo] 2 (...)” (Grifos nossos).

Note-se que o ônus da prova acerca dos efeitos prejudiciais de medidas de defesa comercial é da parte potencialmente afetada – a oportunidade de apresentação de dados e argumentos está prevista no regulamento, mas, se os agentes econômicos afetados não se manifestam no processo administrativo, a comissão não é obrigada a considerar tais potenciais efeitos.

- Fatores competitivos: “a *necessidade de eliminar os efeitos de* distorção do comércio provocados por *dumping que cause prejuízo bem como a necessidade de restabelecer uma concorrência efetiva*” (Grifos nossos).

Observa-se que a referência aos “fatores competitivos” não é clara quanto a se a preocupação predominante é com os efeitos competitivos da prática de *dumping* que cause dano. Contudo, a literatura que aborda a jurisprudência na União Europeia⁶¹ apresenta indicações de que a preocupação com a insuficiência do abastecimento europeu, bem como com as condições de competição no mercado europeu como um todo, possa ser uma motivação predominante nos casos de interesse público que levaram à não aplicação de medidas.⁶²

O papel consultivo exercido pelo Directorate General IV da comissão, que é encarregado da implementação da legislação referente à política de defesa da concorrência, pode ser relevante nesse contexto. O Regulamento nº 182/2011,⁶³ que disciplina o exercício das competências da comissão, ampara a participação dessa diretoria nas determinações relativas à aplicação de medidas de defesa comercial, em particular no tocante à determinação do interesse comunitário. Vale notar que, em certos casos, as autoridades competentes pela aplicação da legislação de defesa da concorrência podem ser chamadas a opinar nas investigações *antidumping*, em particular em circunstâncias em que estas últimas envolvam produtos e mercados que estejam sendo investigados por aquelas autoridades ou quando a aplicação de medidas *antidumping* “*might have significant consequences on the conditions of competition within the EC*”.⁶⁴ Como visto nas citações anteriores, o efeito potencial sobre a competição no mercado comunitário não é um fator explicitamente mencionado no regulamento europeu como critério legalmente estabelecido a ser considerado em uma análise do interesse comunitário. Não obstante, a literatura jurídica aponta que, em certos casos, a redução da competição no mercado europeu, associada a alterações nas fontes de suprimento dos bens, foi um fator considerado para a redução

61. Wellhausen (2001), Marceau (1994), Moen (1998) e Cordovil (2011) discutem em detalhe essa jurisprudência.

62. Cordovil (op.cit, p. 85); Wellhausen (2001, p. 1.033-1.034).

63. Ver: <<https://goo.gl/mdgCqf>>.

64. *Replies of the European Communities, List of questions posed by members on the application of the lesser duty rule and consideration of public interest, WTO, G/ADP/AHG/W/114, 11/04/201, p.3.*

ou a não aplicação de medidas.⁶⁵ A manifestação dos representantes europeus na OMC citada anteriormente deixa clara a perspectiva adotada:

*The assessment of the public interest in the EC was either the main or one of the reasons for the termination of proceedings without imposition of measures in the following cases: laser optical reading systems (LORS)I, synthetic handbags, gum rosin, tungstic oxide and acid, and ferrosilicon. An analysis of these cases shows that the imposition of AD measures was not found to be in the EC's interest, (a) if it was most unlikely that the Community industry could have benefited from such measures or (b) if their negative economic effects on interested parties would have been disproportionate when compared to their positive effects (Grifos nossos).*⁶⁶

- Interesse de consumidores e usuários industriais: a aplicação de medidas implica, frequentemente, aumento de preços do produto no mercado doméstico, com consequente elevação de custos sobre os produtores a jusante na cadeia produtiva.

Embora seja um aspecto mencionado nos fatores de análise de interesse público, a elevação de preços domésticos decorrentes da aplicação de medidas é um efeito esperado da própria aplicação dos regimes de defesa comercial da OMC – que assumem que preços de *dumping* (conforme definido no acordo da OMC) ou a exportação com subsídios seriam práticas “distorcivas” de preços.

Esse fator reflete uma questão de fundo, associada à conceituação de *dumping* no acordo da OMC: respeitados os requisitos estabelecidos para seu cálculo, preços de exportações que resultem de vantagens comparativas dos fornecedores podem facilmente ser considerados preços de *dumping* que distorcem as condições de competição, ainda que, como apresentado na seção 2 deste trabalho, a literatura econômica não sustente essa interpretação nem sua resultante recomendação de política comercial. Esta questão se apresenta também na implementação do regime de interesse público dos demais países examinados, como Brasil, Canadá e Nova Zelândia, como será visto adiante.

Além disso, o impacto da competição com produtos importados sobre os produtores domésticos é localizado no mercado do produto em questão, enquanto seus efeitos *downstream* na cadeia de produção, no caso de produtos intermediários (insumos, máquinas e ferramentas, partes e peças), são dispersos entre vários segmentos econômicos. Sendo assim, esse impacto é um dos mais difíceis de ser comprovados empiricamente. Análises dos casos europeus indicam que esse fator teria tido relativamente pouca relevância nas avaliações da Comissão Europeia, considerado isoladamente (Wellhausen, 2001; Kotsiubuska, 2011).⁶⁷ Tendo em vista o alto peso de produtos intermediários alvo de medidas *antidumping*, esta dificuldade empírica é de importância na análise dos casos implementados.

Clodovil (2011, p. 89-90, 281) mapeou os vários fatores econômicos considerados pela Comissão Europeia em suas determinações de interesse público:

- capacidade da produção europeia de abastecer a demanda comunitária;
- situação de incipiência da produção comunitária, ainda em fase de implantação;
- existência de barreiras à entrada na indústria: custos de entrada e impostos de importação indicam posição de poder de mercado da indústria comunitária;

65. Marceau (1994), Kotsiubuska (2011) e Clodovil (2011) apresentam um resumo da jurisprudência dos casos na UE e no Canadá. Kotsiubuska (2011, p. 30).

66. Op.cit. p. 3.

67. Wellhausen (2001, p. 1070) e Kotsiuba (2011, p. 31-37).

- potenciais perdas e ganhos nos níveis de emprego;
- potencial efeito de desvio de comércio em relação a outras origens não afetadas por medidas *antidumping*; e
- capacidade tecnológica dos produtores comunitários.

Não obstante, a publicação *Business guide to trade remedies in the European communities* (UNCTAD, 2006) explicita aspectos interessantes do regime: embora o marco legal europeu estabeleça a noção de que a análise do interesse comunitário deveria buscar um confronto entre os interesses dos produtores comunitários do produto similar e os dos usuários industriais e consumidores desse produto, na prática, essa análise está sujeita ao peso dos Estados-membros na economia e na política europeia, e a medida de defesa comercial é considerada como de interesse comunitário sempre que a maioria dos Estados-membros não se oponha à sua aplicação. Assim, apenas quando parte economicamente significativa de usuários industriais, ou importadores do produto, com influência política e econômica, se opuser à medida, a cláusula será invocada para fins de sua não aplicação. Essa publicação observa que é muito mais comum a não aplicação de medidas por parte da Comissão Europeia pelo fato de não se alcançar uma determinação positiva de dano e/ou relação causal do que por razão de interesse comunitário.

De fato, a consulta aos relatórios da Comissão Europeia ao Parlamento e ao Conselho Europeu indicam ser mais frequente a não aplicação de medidas pela inexistência de dano e/ou relação causal do que pela inexistência de interesse público.⁶⁸

Essa percepção é compartilhada por autores como Moen (1998), Mauriceau (1994) e Verlmust e Waer (1996),⁶⁹ que indicam que, na prática europeia, a aplicação da cláusula do interesse comunitário, em muitos casos, se confunde com a determinação de ausência de dano e/ou relação causal à “indústria da União Europeia” advindos de importações a preços de *dumping*. Esta é uma questão de natureza substantiva quanto à percepção dos objetivos do regime de interesse público relevante para a discussão do caso brasileiro.

Contudo, como visto anteriormente, os objetivos do regime comunitário são pouco comparáveis com os que possam ser aplicados em experiências de países que não constituam uniões aduaneiras. Apenas a título ilustrativo, tomando-se o período 2013-2017 – análogo ao período usado na análise do caso brasileiro, após a criação do GTIP – dados divulgados pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), de abril de 2018,⁷⁰ indicam que das 28 avaliações realizadas no período em apenas *dois* casos (7,1%) as medidas foram alteradas por razões de interesse público.

Como se sabe, a União Europeia é um dos maiores usuários do regime de defesa comercial entre os países membros da OMC – o terceiro maior usuário de medidas *antidumping* entre 1995 e 2017, tendo aplicado 325 medidas no período, índice cerca de 30% maior do que o número de medidas aplicadas pelo Brasil (251 medidas). No caso das medidas compensatórias, esses montantes foram de, respectivamente, 38 e oito medidas. Contudo, no período analisado a partir de quando se implementa no Brasil um regime para as investigações de interesse público (2013 a 2017), a União Europeia aplicou 39 medidas *antidumping*, cerca de 33% das aplicadas pelo Brasil (116).

68. Fonte: <<https://goo.gl/iPEFRe>>. Ver Clodovil (2011). Wellhausen (2011) para a jurisprudência europeia.

69. Moen (1998, p. 5). Marceau (1994, p. 144), Vermulst (1996, p. 373).

70. CNI, apresentação na AEB de 05 de abril de 2018.

4.3.2 Canadá

As regras substantivas para a avaliação do interesse público no Canadá constam do *Public interest inquiry guidelines*, publicadas pelo CITT.⁷¹ O apêndice 4 desse documento lista os fatores econômicos a serem considerados nessa avaliação (tradução livre), além de qualquer outro que possa ser considerado pelo tribunal, conforme estabelecidos na subseção 40.1, § 3º, do *Special import measures regulations*:

1. existência de fontes alternativas de oferta dos produtos originadas de países não afetados pelas medidas AD ou de SMC;
2. Se é provável que a aplicação de medidas AD ou de SMC tenha tido ou tenha os seguintes efeitos:
 - a) reduzir ou eliminar substancialmente a competição no mercado doméstico para o produto similar;
 - b) causar dano significativo aos produtores no Canadá que utilizam os produtos como insumos na fabricação de outros bens ou no fornecimento de serviços;
 - c) prejudicar significativamente a competição ao limitar o acesso a:
 - i) produtos que são usados como insumos na produção de outros bens ou no fornecimento de serviços; ou
 - ii) tecnologia;
 - d) restringir significativamente a escolha ou a disponibilidade de bens a preços competitivos para os consumidores ou causar-lhes prejuízo de outra forma;
3. Se é provável que a redução ou a eliminação dos direitos *antidumping* ou compensatórios cause danos significativos aos produtores de insumos domésticos, inclusive *commodities* primárias, utilizadas na produção doméstica do produto similar.
4. Qualquer outro fator relevante nas circunstâncias.

Ressalte-se um aspecto conceitual importante no processo de avaliação do CITT: a jurisprudência do CITT revela a preocupação com a distinção entre *intended versus unintended consequences* da aplicação de medidas de defesa comercial. Esta é considerada a questão central do tribunal em uma investigação de interesse público sob o art. 45 do SIMA: determinar se há consequências *unintended* da aplicação de medidas tais que a sua eliminação ou a sua redução seria do interesse público.

Uma *intended consequence* da aplicação das medidas seria a neutralização do dano causado à indústria doméstica pela prática de *dumping* e a elevação dos preços dos produtos importados das origens afetadas por medidas *antidumping*, já que se espera que esses competidores ajustem seus preços ao mercado sujeito à aplicação de medidas.

A lista de *unintended consequences* examinadas seriam:

- *undue reduction of competition in the domestic market, which might lead to unnecessarily high prices;*
- *unacceptable reduction in choice, quality or quantity of product for consumers;*

71. Disponível em: <<https://goo.gl/6trWsA>>. Acesso em: 16 ago. 2018.

- *significant damage to downstream industries;*
- *absence of imports from other sources to which the finding or order does not apply;*
- *inability of the domestic industry to supply all the domestic market, either geographically or seasonally;*
- *damage to some aspect of society considered to have an overwhelming priority, such as health, safety, education, or public or national security;*
- *normal values or export prices that, while accurate, may not reflect the economic realities and may force exporters out of the domestic market; e*
- *price increases larger than necessary to eliminate the injury from dumped or subsidized imports.*

A mais recente decisão do CITT de investigação de interesse público, de 2014,⁷² é ilustrativa da perspectiva canadense no tema. A decisão indica que (Grifos nossos):

1. A lista das *unintended consequences* expressa essa última preocupação. “There is no definition of public interest in SIMA. *The starting point of the Tribunal’s analysis is the modern rule of statutory interpretation, according to which “... the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament.”*
2. The expression “public interest” connotes a broad and flexible concept that includes considerations beyond the interests of the parties to a dispute. As recognized by the Tribunal in previous cases, a contextual interpretation is therefore crucial to understanding the concept of public interest in section 45 of SIMA.
3. *The WTO agreements on anti-dumping and countervailing measures form part of the context within which SIMA, including section 45, was enacted, and are thus a useful context within which the domestic legislation is interpreted.* While the WTO agreements contain no explicit reference to the concept of public interest, Article 9.1 of the WTO Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994 suggests that the imposition of a duty is permissive and that “[i]t is desirable that the imposition... [of] the duty be less than the margin [of dumping] if such lesser duty would be adequate to remove the injury to the domestic industry” [emphasis added]. The *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures* contains similar provisions.
4. *Unlike in other countries* the application of the concept of lesser duty in Canada is limited to public interest inquiries and is only used as a method for determining the appropriate level of duty once a public interest is determined.⁷³
5. *Nevertheless, the Tribunal finds guidance in Article 9.1 of the Anti-dumping Agreement and the concept of lesser duty, as it suggests that there should be a balance between the intended consequence of the duty, which is removing injury to a domestic industry, and any unintended consequences. In the Tribunal’s view, this is the central issue in an inquiry under section 45 of SIMA: whether the duty has unintended consequences such that it would be in the public interest to consider the elimination or reduction of such duty”* (Grifos nossos).

72. Concrete Reinforcing Bar (Rebars), PB 2014-001.

73. Esta prática é distinta da observada na UE e no Brasil, como será visto adiante.

E ainda:

As the Tribunal has stated in past cases, the public interest may, depending on the circumstances, refer to the interests of the public at large, or to those of a segment of that public, provided the effects of the imposition of duties on such things as supply, competition, competitiveness or the welfare of downstream industries, customers or users are sufficient to represent a “public interest”. The Tribunal has also indicated that geography could, if appropriate, be a defining element of the relevant segment of the public⁷⁴ (Grifos nossos).

Assim, a percepção canadense é a de que a alteração ou a não aplicação de medidas de defesa comercial, por razões de interesse público, seria motivada por situações em que feitos “não intencionais” da medida de defesa comercial se apresentassem. Neste sentido, é relevante a preocupação com o exame da situação do mercado canadense do produto em questão, antes e após a aplicação dessas medidas:

Thus, when understood within the broader context, a public interest inquiry requires the Tribunal to analyze how the Canadian market for goods subject to duties has changed from one previously distorted by unfair trade to a fairly traded market driven by competitive market forces. This requires analyzing the timing and extent of these changes to determine if there is a balance between remedying the injury or threat of injury to a domestic industry and a broader set of interests⁷⁵ (Grifo nossos).

Ou seja, ainda que se reconheça que as condições de concorrência no mercado doméstico possam ter sido afetadas por “comércio desleal”, a aplicação de medidas também deve ser avaliada à luz de suas implicações sobre a concorrência doméstica.

Uma decisão na qual o tribunal não aceitou a abertura de investigação é ilustrativa da importância do fator referente ao efeito concorrencial da aplicação de medidas sobre a competição no mercado interno canadense:

Given the Tribunal’s conclusion that competition continues in the Canadian market, the Tribunal is not convinced that there would be an impact of a public interest dimension worthy of further investigation. For such considerations to be present, the Tribunal must see clear and compelling evidence of effects or potential effects that extend beyond the commercial interests of industry players into the broader public domain (Grifos nossos).⁷⁶

E em uma decisão de 2000, o tribunal afirma:

(...) There is no legislative or other guidance on what is meant by the public interest. Accordingly, the interpretation of “public interest” has been left to the Tribunal, which has expressed its views in several instances. In general, the Tribunal has taken the view that, because SIMA as a whole “was enacted by Parliament in the interest of the public good”, it followed that section 45, being a specific provision within SIMA, should “be applied on an exceptional basis” (Grifos nossos).⁷⁷

Vale notar o debate na literatura jurídica sobre o regime canadense quanto a se a motivação principal da introdução do teste de interesse público teria sido a introdução da cláusula da *lesser duty rule* na política de defesa comercial do país ou a de ampliar a discricionariedade

74. No caso *Carbon Steel Welded Pipe*, fatores geográficos acerca do abastecimento, da competição e competitividade de uma determinada região foram examinados. Ver: <<https://goo.gl/6trWsA>>. p. 2

75. Ibidem.

76. *Refrigerators, Dishwashers and dryers*, <<https://goo.gl/b1QpBi>>. p. 7

77. *Certain Iodinated Contrast Media*, <<https://goo.gl/b1QpBi>>. p. 5. Neste caso, vale notar que o tribunal optou por um novo cálculo do valor normal para modificar o montante do direito *antidumping*.

do CITT para decidir pela não aplicação de medidas,⁷⁸ mesmo na presença de uma determinação positiva de dano causado por importações a preços de *dumping*. Como visto anteriormente, o sistema canadense não prevê explicitamente a não aplicação de medidas por razões de interesse público, mas apenas sua redução.

No caso do Canadá, a aplicação da *lesser duty rule*,⁷⁹ prevista no art. 45, § 5º (b), do SIMA, é uma medida tomada em razão de uma consideração de “interesse público”. Esta é uma interpretação do sistema canadense, uma vez que a recomendação do acordo da OMC não estabelece qualquer vínculo com uma determinação de interesse público. A “regra do direito menor” prevê que seja aplicado um direito *antidumping* suficiente para “neutralizar o dano”, e é de aplicação facultativa, sendo um dos elementos que expressa a interconexão entre a análise de dano e a avaliação de interesse público, tema a ser tratado na seção final deste trabalho. Contudo, como indica a linguagem da legislação canadense apresentada anteriormente (p. 6, itens 45, § 5º, a e b, do SIMA), o critério de cálculo para definição do montante de redução da medida *antidumping* não segue necessariamente a regra do direito menor, como estabelecido no acordo da OMC, podendo resultar de avaliações resultantes da “ponderação” dos vários aspectos da avaliação de interesse público – o Canadá adota duas metodologias alternativas: ou a redução percentual do montante do direito estabelecido ou a redução do valor normal estabelecido na investigação *antidumping*.⁸⁰ Já o regime de defesa comercial brasileiro estabelece que essa regra deve ser observada na aplicação de medidas de defesa comercial como regra geral, não havendo qualquer referência ao cálculo de seu montante no regime de interesse público.

Não obstante, há uma diferença importante em relação ao regime brasileiro: como visto anteriormente, desde 1984 a cláusula do interesse público é parte integrante do regime de defesa comercial canadense, a partir de uma recomendação do Parlamento de revisão dessas medidas com regras específicas para a realização dessa avaliação.⁸¹ Na mais recente revisão do SIMA, o tema do interesse público foi considerado como “um aspecto essencial do regime canadense de defesa comercial”.⁸² Esta não é a percepção vigente no Brasil.

O CITT divulga em seu *site* a listagem dos casos em que foram conduzidas avaliações de interesse público desde 1989. Em outra publicação, são compilados os casos desde 1986.⁸³ A tabela 4 sintetiza os resultados desse levantamento.⁸⁴ Observa-se que, do total de 24 casos de investigações de interesse público analisados, em um período de mais de vinte anos, a proporção de investigações iniciadas é de apenas 29% (sete casos), e entre essas as medidas foram reduzidas em 57% dos casos (quatro casos). Como observado anteriormente, no sistema canadense há uma etapa inicial de avaliação do mérito da abertura de uma investigação de interesse público que é bastante substantiva, e que no sistema brasileiro possivelmente equivaleria a uma investigação – se levado em conta o total de casos avaliados, a proporção de medidas alteradas é de 29%. Metade dos casos avaliados se referem a produtos que são bens de consumo, proporção bem superior à observada no caso do Brasil.

78. Estabelecido pela seção 3 do *Canadian International Trade Tribunal Act, Revised Status of Canada*, 1985 e emendas. (CITT ACT).

79. Essa regra está prevista nos acordos *antidumping* e de subsídios e medidas compensatórias da OMC, como uma recomendação de aplicação de medida menor do que a margem de *dumping* ou de subsídios apurada em uma investigação.

80. *Canadian International Trade Tribunal*, ago. 2014, *Public Interest Inquiries*, Seminar Notes, p. 15-18.

81. *Report on the Special Import Measures Act* by the Sub-Committee on Import Policy of the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs, House of Commons, n. 31, First Session of the Thirty-second Parliament, 1980-81-82, Ottawa, June 1982, pp. 27-28. Citado em *Concrete Reinforcing Bar*, *op. cit.*, nota 26.

82. *Concrete Bar*, *op. cit.*, p. 8 parágrafo 35.

83. *Canadian International Trade Tribunal*, agosto 2014, *Public Interest Inquiries*, Seminar Notes p. 44-45.

84. Disponível em: <<https://goo.gl/uvSp7G>>.

Adicionalmente, a média do número de produtores domésticos envolvidos nas avaliações referentes a produtos intermediários é de cerca de três empresas por caso, indicando mercados menos concentrados do que no caso do Brasil (tabela 1).

Note-se que, conforme os dados da OMC, desde o início da vigência dos acordos da OMC, em 1995, até 2017, o Canadá aplicou 145 medidas *antidumping* – pouco mais da metade (58%) das medidas aplicadas pelo Brasil no período (251) – e 23 medidas compensatórias, cerca de um terço das quais dirigidas aos contenciosos com os Estados Unidos. No período de análise da experiência brasileira (2013-2017), o Canadá aplicou 39 medidas *antidumping*, cerca de 15% das medidas aplicadas pelo Brasil no período (116).

TABELA 4
Canadá – investigações de interesse público (1986-2018)

Categoria de uso/setores	Casos de interesse público analisados pelo CITT	Investigações iniciadas	Produtores domésticos	Medidas de defesa comercial alteradas
Produtos intermediários	12	3	-	2
Químico-farmacêutico	1	1	-	1
Siderúrgico	9	2	-	1
Plásticos e borracha	2	-	-	-
Bens de consumo (duráveis e não duráveis)	12	4	-	2
Total geral	24	7	-	4

Elaboração da autora, com base em: <<https://goo.gl/5LLCK8>>; e CANADIAN INTERNATIONAL TRADE TRIBUNAL. *Public Interest Inquiries*. Toronto, ago. 2014. p. 44-45. (Seminar Notes). Acesso em: 14 set. 18.

Nota: Em dois casos de produtos siderúrgicos, uma das empresas beneficiadas pelas medidas é a mesma. Após 2014, não foram realizadas novas avaliações.

4.4 Outras experiências: Nova Zelândia

Recentemente, em 29 de maio de 2017, o Parlamento da Nova Zelândia introduziu o teste de interesse público de forma mandatória na sua legislação de defesa comercial, por meio do *Trade (Dumping and Countervailing Duties) Amendment Act 2017*, que entrou em vigor em novembro de 2017.⁸⁵ O regulamento anterior – *Dumping and Countervailing Duties Act 1988* – não concedia essa discricionariedade à atuação do ministro de Comércio quanto à não aplicação de medidas, mesmo quando os requisitos técnicos das investigações de defesa comercial recomendassem sua aplicação.

A história da evolução do marco legal e a discussão da economia política da aplicação de medidas *antidumping* na Nova Zelândia são retratadas em detalhe em Dixit (2017), e apresentam características interessantes para o exame do sistema brasileiro. O país dispunha de uma legislação *antidumping* e de medidas compensatórias desde 1921 (*Customs Amendment Act*. 1921, seção 11.8), que previa o teste de interesse público. Segundo o autor, essa provisão foi removida em 1966, sem um debate significativo, e a política de defesa comercial do país se tornou como resultado *entirely domestic-producer oriented* (Dixit, 2017, p. 17). O autor indica que a indústria doméstica conseguiu com sucesso evitar a reintrodução do teste de interesse público até 2017.

Chama a atenção para a compreensão da perspectiva da Nova Zelândia no tema as observações que constam do *Discussion paper* publicado pelo *Ministry of business*,

85. Por meio do *Trade (Dumping and Countervailing Duties) Amendment Act 2017*, s 5(1)(a), o nome do principal regulamento, o *Dumping and Countervailing Duties Act 1988*, foi modificado para *Trade (Anti-dumping and Countervailing Duties)*. Disponível em: <<https://goo.gl/JuB7k9>>. Acesso em: 6 set. 2018.

innovation and employment (MBIE), órgão responsável pela condução das investigações de defesa comercial, sobre o regime anterior à aprovação da emenda de 2017 e sobre o objetivo da introdução do teste de interesse público:

(...) the current anti-dumping and countervailing duty regime did not take account of competition elements (...) and consumer welfare when a decision was made to impose duties (...) The introduction of a bounded public interest test into the anti-dumping and countervailing duties regime is intended to re-balance the regime by allowing competition and consumer welfare elements to be considered before a duty is imposed.

A potential issue remains, however, in that if anti-dumping and countervailing duties are imposed on certain imported goods, there is at times the propensity for the duties to become embedded in a manner which prevents industry from adjusting to international competition albeit from dumped or subsidised imports (Grifos nossos).⁸⁶

A noção de que medidas de defesa comercial tendem a se tornar “embutidas” na estrutura de proteção dos produtos beneficiados motivou, inclusive, a introdução do teste de interesse público antes da prorrogação de medidas (seção 17K do ato), de forma a se minorar esse efeito. Após a emenda de 2017, a avaliação de interesse público passou a constituir uma etapa intrínseca de uma investigação *antidumping* ou de medidas compensatórias (passo 2 da investigação de defesa comercial), e tem início após uma determinação positiva de *dumping* ou subsídios e da existência de danos e relação causal, com recomendação de aplicação de medidas por parte do ministro de comércio (passo 1 da investigação de defesa comercial). Uma vez alcançada essa determinação, o *Chief Executive* do MBIE, por determinação ministerial, inicia a avaliação de interesse público.⁸⁷

Dessa forma, a reforma do regime neozelandês manteve os marcos da defesa comercial intactos, conforme as regras dos acordos da OMC, ao mesmo tempo que introduziu uma obrigatoriedade de análise do interesse público previamente à aplicação de medidas.

Note-se que, no caso da Nova Zelândia, ao contrário do sistema canadense e do brasileiro, apenas um ministério é responsável tanto pela decisão de aplicação de medidas como pela sua não aplicação por razões de interesse público. Vale notar, ainda, que no sistema neozelandês a “regra do direito menor” (*lesser duty rule*) é mandatória, nos termos do art. 10E do regulamento.⁸⁸

Assim como nos casos do Brasil, da União Europeia e do Canadá, como visto anteriormente, há uma presunção de que a aplicação de medidas de defesa comercial é de interesse público, nos termos do regulamento: “(...) *Imposing the duty is in the public interest unless the cost to downstream industries and consumers of imposing the duty is likely to materially outweigh the benefit to the domestic industry of imposing the duty*” (Step 2 Public Interest 10 F Step 2: Investigation).⁸⁹

Para essa avaliação, a legislação requer a análise de oito fatores, a saber:

- a) *the effect of the duty on the prices of the dumped or subsidised goods;*
- b) *the effect of the duty on the prices of like goods produced in New Zealand;*
- c) *the effect of the duty on the choice or availability of like goods;*

86. Ver: <<https://goo.gl/C6coJM>> (p. 6, jul. 2015). Acesso em: 6 set. 2018.

87. Ver: <<https://goo.gl/NrTMne>> (parte 4). Acesso em: 6 set. 2018.

88. Ver: <<https://goo.gl/qoZq4E>>. Acesso em: 6 set. 2018.

89. Ver: <<https://goo.gl/Kh3TsH>>. Acesso em: 6 set. 2018.

- d) *the effect of the duty on product and service quality;*
- e) *the effect of the duty on the financial performance of the domestic industry: the effect of the duty on employment levels;*
- f) *whether there is an alternative supply (domestically or internationally) of like;*
- g) *goods available;* e
- h) *any factor that the chief executive considers essential to ensure the existence of competition in the market.*

Assim como no caso dos outros países analisados, esses fatores abarcam duas categorias: os interesses de consumidores e dos usuários industriais do produto em questão (etapas de produção a jusante) *versus* os interesses da indústria doméstica, de forma bastante semelhante.

Dixit (2017, p. 31), ao estudar o regime neozelandês, aponta um aspecto interessante aplicável à discussão do tema em qualquer regime: na prática, existe uma sobreposição dos interesses afetados a partir dos critérios econômicos elencados. Os indicadores analisados podem afetar adversamente tanto os produtores domésticos como os usuários industriais e os consumidores, por exemplo em uma situação em que, no caso da não aplicação de medidas os efeitos negativos sobre a indústria doméstica, podem, no longo prazo, anular os efeitos positivos iniciais sobre os consumidores, via redução na oferta interna do bem; ou o inverso, os efeitos positivos sobre a primeira podem restringir as compras externas e a competição no mercado interno por meio do impacto sobre a estrutura de proteção. Assim, a decisão sobre o interesse público da aplicação de medidas será sempre uma análise factual, baseada nas situações específicas do mercado do produto em cada caso. A ponderação de seus resultados está subordinada, sobretudo, ao contexto histórico dos objetivos da política econômica do país e à percepção de longo prazo da política comercial desejável em cada contexto.

O pouco tempo decorrido desde a introdução do novo regime neozelandês de interesse público não permite o exame de casos implementados. Ressalte-se, contudo, que a perspectiva da Nova Zelândia na aplicação de medidas de defesa comercial é de muito pouco ativismo na área: de 1995 a 2017, o país aplicou apenas 24 medidas *antidumping* (todas até 2011) e quatro medidas compensatórias (apenas no período 1996-1998).

5 FATORES CONSIDERADOS NO PROCESSO DECISÓRIO DAS AVALIAÇÕES DE INTERESSE PÚBLICO NO BRASIL: RESULTADO DOS ESTUDOS DE CASO REALIZADOS (2013-2018)

Esta seção apresenta um mapeamento dos fatores econômicos e argumentos considerados nas decisões de interesse público no Brasil, bem como de aspectos institucionais relativos ao processo decisório. Como vimos nas seções anteriores deste trabalho, as regras e os trâmites que regulam o direito administrativo são relevantes para a avaliação da governança interna ao sistema. No caso brasileiro, a dificuldade na identificação dos documentos referentes às decisões governamentais pertinentes ao “teste de interesse público” reflete, por si só, algumas características do sistema vigente.

Nos processos de avaliação conduzidos no âmbito do GTIP, verifica-se, nos casos mais recentes, um esforço de disponibilização mais clara dos documentos públicos, por meio do sistema digital do Ministério da Fazenda (SEI/MF).⁹⁰ Contudo, as fundamentações das

90. Ver: <<https://goo.gl/hvJQvn>>. Acesso em: 11 out. 2018.

decisões não necessariamente são tornadas públicas no *site* do SEI/MF. Quando identificados, os documentos disponíveis que embasam o processo decisório são as notas técnicas dos membros do GTIP, as quais, contudo, constituem recomendações.

Nos casos em que a avaliação de interesse público não transcorre por meio de processo administrativo no âmbito do GTIP, nem sempre as resoluções Camex indicam a fundamentação técnica da decisão adotada, os documentos pertinentes não são necessariamente citados nem públicos, nem as partes interessadas são notificadas acerca do início ou do andamento dos processos de avaliação. Essa limitada transparência do regime se contrapõe ao previsto na legislação que rege a matéria, pois as decisões de interesse público são afetas ao regime de defesa comercial, sendo a resolução Camex o instrumento legal para notificação pública das decisões relativas a essas medidas (Decreto nº 8.058, de 26 de julho de 2013, art. 3º, § 6º). A omissão de fundamentação técnica nas resoluções Camex vai de encontro ao estabelecido no referido decreto.

Este trabalho baseou-se nas informações públicas disponíveis, complementadas por meio de entrevistas com profissionais atuantes na área e técnicos de governo. Para a identificação dos fatores que norteiam a implementação do regime de interesse público no país, foi realizada uma compilação de documentos relativos a esses processos, que permitisse analisar os aspectos técnicos e institucionais do regime brasileiro. As dificuldades indicadas implicam que a classificação dos fatores e argumentos técnicos considerados na análise dos casos, discutida a seguir, pode não ser exaustiva, dadas as limitações intrínsecas ao sistema administrativo/institucional vigente.

5.1 Análise dos fatores econômicos examinados no processo decisório

A literatura e a prática internacional indicam a natureza *factual specific* das decisões em processos de avaliação de interesse público. Contudo, não obstante essa especificidade, há critérios analíticos consolidados em marcos regulatórios que norteiam o processo decisório e subsidiam a ponderação de vários fatores técnicos envolvidos no teste de interesse público. No Brasil, a prática é recente, apesar de intensa, e esse marco regulatório está sendo desenvolvido. Como visto na seção 2, a Resolução Camex nº 29, de 7 de abril de 2017, que disciplina o GTIP, estabelece no art. 3º uma diretriz geral quanto ao conceito de interesse público:

Art. 3º Verifica-se presente o interesse público, para fins desta resolução, quando o impacto da imposição da medida de defesa comercial sobre os agentes econômicos como um todo se mostrar potencialmente mais danoso, se comparado aos efeitos positivos da aplicação da medida.

1º Na análise poderão ser observados o impacto na cadeia a jusante e a montante, a disponibilidade de produtos substitutos em origens não afetadas pela medida de defesa comercial, a estrutura do mercado e a concorrência, e a adequação às políticas públicas vigentes.

2º Os critérios a que faz referência o §1º não constituem lista exaustiva e nenhum deles, isoladamente ou em conjunto, será necessariamente capaz de fornecer indicação decisiva (Brasil, 2017).

Esses elementos estão presentes de forma semelhante nos marcos legais de outros países (vide anexo C – *Análise de interesse público: quadro comparativo países selecionados*). O exame dos casos conduzidos no Canadá e na União Europeia mostra que os marcos legais fundamentam uma prática na qual o conjunto dos critérios é verificado em todos os casos, para fins de ponderação dos efeitos líquidos das medidas. Acompanham diretrizes sugeridas pela OCDE (1984; 2018) no exame de políticas de convergência internacional na área de comércio e concorrência – temas intrínsecos à análise do interesse público. Ressalte-se que essas diretrizes incluem critérios de cumprimento específico e indicam métodos analíticos para a coleta e o exame de evidências, de forma a se garantir a adequada implementação do regime, tais como: definição e análise dos mercados envolvidos; identificação e análise de

existência de barreiras à entrada na indústria; características do dinamismo tecnológico e da competição no mercado mundial, entre outros (OCDE, 1994, p. 5).⁹¹

Essa não é a prática observada no Brasil. A linguagem da Resolução Camex nº 29/2017 não estabelece uma obrigatoriedade de critérios a serem verificados para a ponderação desses efeitos “potencialmente mais danosos” e deixa margem para tomada de decisões com base em elementos pouco padronizados. Sendo assim, buscou-se analisar os fatores que norteiam o processo decisório brasileiro por meio de um mapeamento da frequência dos argumentos que vêm sendo utilizados na implementação do regime, com base no exame das resoluções Camex e documentos técnicos dos membros do GTIP.

Para se obter uma indicação dos fatores considerados, foram examinados os elementos contidos em documentos que compõem o marco regulatório vigente: o documento do GTIP “Roteiro para pedidos de suspensão ou alteração de medidas *antidumping* ou compensatórias, bem como de não aplicação de medidas *antidumping* ou compensatórias provisórias, por razões de interesse público” (Resolução Camex nº 93, de 24 de setembro de 2015); os elementos para avaliação do interesse público mencionados na Resolução nº 13/2013, na Resolução nº 29/2017, e os critérios indicados no documento da antiga Secretaria Executiva do GTIP – a Seae, do Ministério da Fazenda, *Guia para análise econômica de processos de interesse público*, de janeiro de 2014, apesar de este guia não compor formalmente diretrizes da atual Secretaria Executiva, a Sain. Foram classificados os fatores econômicos invocados como justificativas para as decisões de interesse público, tomando-se por base as resoluções Camex e/ou as notas técnicas de membros do GTIP, quando citados e identificados.⁹²

Observou-se uma baixa padronização nos elementos de juízo que fundamentam as decisões Camex e alta fragmentação dos argumentos invocados. Contudo, foi possível agrupá-los em quatro fatores econômicos, indicados a seguir, identificados segundo o foco da análise realizada.

Para cada Resolução Camex, foram identificados, quando explicitados, os argumentos invocados para a tomada de decisões – um total de doze argumentos, agrupados segundo os fatores econômicos analisados.

- 1) Condições da oferta e da estrutura do mercado brasileiro do produto em questão.
 - a) Argumento A: elevada concentração da estrutura do mercado doméstico e as condições de concorrência, efeitos líquidos negativos na economia;
 - b) Argumento B: restrição das condições de oferta, interrupção ou insuficiência da produção nacional, ou alteração do processo produtivo do produto objeto da medida de defesa comercial, ou o escopo da medida *antidumping*, quanto à definição do produto, deixa de ser adequado;
 - c) Argumento C: disponibilidade ou não do produto por parte de outros fornecedores externos e custos associados às importações;
 - d) Argumento D: especificações do produto sem substituto, alteração significativa do processo produtivo, dificuldades em homologar fornecedores alternativos por razões técnicas e da oferta mundial;
 - e) Argumento E: indústria doméstica capaz de abastecer o mercado, medida de defesa comercial não contribui para o desabastecimento;

91. Disponível em: <<https://goo.gl/hvJQvn>>.

92. As considerações apresentadas se baseiam na avaliação dos elementos e critérios técnicos explicitamente identificados nos documentos disponíveis.

- f) Argumento F: necessidade de estímulo à produção nacional, de preservação do parque fabril e de avaliação da implementação de projetos de investimento.
- 2) Efeitos da medida de defesa comercial sobre os preços e custos na economia.
- a) Argumento G: impacto da medida de defesa comercial nos preços domésticos do produto objeto da medida e necessidade de preservar a estabilidade de preços;
- b) Argumento H: a longevidade da medida de defesa comercial afeta a avaliação dos impactos na cadeia de produção e a avaliação do interesse público;
- c) Argumento I: produto relevante na cadeia, impacto nos custos de produção a jusante ou a montante e efeitos sobre outros agentes econômicos que não a indústria doméstica; e
- d) Argumento J: desvalorização cambial após período objeto da investigação de defesa comercial.
- 3) Efeitos da medida de defesa comercial sobre a competitividade das exportações de produtos a jusante na cadeia de produção.
- a) Argumento K: efeitos sobre a competitividade das exportações de produtos das indústrias usuárias e coerência com o Plano Nacional de Exportações.
- 4) Considerações de política externa.
- a) Argumento L: elementos de política externa, medida *antidumping* contraria o adensamento das relações comerciais.

A tabela 5 apresenta o resultado do mapeamento realizado. Como indicado na seção 3, entre 2013 e setembro de 2018, foram publicadas 29 resoluções Camex relativas a decisões de interesse público, das quais 22 foram a favor da alteração das medidas – suspensão, extinção ou modificação em seu montante/forma de cobrança (75,8%) – e sete, a favor da manutenção das medidas questionadas (28,4%).⁹³ As 29 resoluções dizem respeito a decisões de política comercial que afetam vinte produtos, entre os quais em 65% dos casos as medidas foram alteradas.

TABELA 5
Brasil: fatores econômicos nas decisões de interesse público (2013-2018)¹

Decisão	Decisões de interesse público				Frequência do critério nas decisões IP	
	Casos com manutenção da medida		Casos com alteração da medida			
Fatores considerados na análise IP	Casos em que o argumento é considerado (1)	Frequência do argumento na manutenção de medidas (%) (2)	Casos em que o argumento é considerado (3)	Frequência do argumento na alteração de medidas (%) (4)	Total (5)	
Condições da oferta e da estrutura do mercado brasileiro						
A	Elevada concentração na estrutura do mercado doméstico e as condições de concorrência, efeitos líquidos negativos na economia.	5	71,43	19	86,36	24
B	Restrições das condições de oferta, insuficiência ou paralisação da produção nacional do produto,ou alteração do processo produtivo, ou escopo da medida deixa de ser adequado	1	14,29	10	45,45	11
C	Disponibilidade ou não do produto por parte de outros fornecedores externos e custos associados às importações	6	85,71	7	31,82	13

(Continua)

93. Como indicado para fins deste levantamento considerou-se cada Resolução Camex como uma medida de política comercial.

(Continuação)

(continuação)

Decisão		Decisões de interesse público				Frequência do critério nas decisões IP
		Casos com manutenção da medida		Casos com alteração da medida		
Fatores considerados na análise IP		Casos em que o argumento é considerado (1)	Frequência do argumento na manutenção de medidas (%) (2)	Casos em que o argumento é considerado (3)	Frequência do argumento na alteração de medidas (%) (4)	Total (5)
D	Especificações do produto sem substituto, alteração do processo produtivo, dificuldades em homologar fornecedores alternativos por razões técnicas e da oferta mundial	1	14,29	7	31,82	8
E	Indústria doméstica capaz de abastecer o mercado , medida não contribui para o desabastecimento	1	14,29	0	0,00	1
F	Necessidade de estímulo à produção nacional, de preservação do parque fabril, de avaliação de implementação de projetos de investimento	2	28,57	1	4,55	3
Efeitos sobre preços e custos na economia						
G	Impacto da medida nos preços domésticos do produto objeto da medida, necessidade de preservar estabilidade de preços	3	42,86	11	50,00	14
H	A longevidade da medida afeta a avaliação dos impactos na cadeia de produção e avaliação do interesse público	1	14,29	0	0,00	1
I	Produto relevante na cadeia, impacto nos custos de produção a jusante ou a montante, efeitos sobre outros agentes econômicos que não a indústria doméstica	2	28,57	11	50,00	13
J	Desvalorização cambial após período objeto da investigação de defesa comercial	0	0,00	3	13,64	3
Efeitos sobre competitividade das exportações						
K	Efeitos sobre a competitividade das exportações de produtos das indústrias usuárias, coerência com Plano Nacional de Exportações	0	0,00	3	13,64	3
Elementos de política externa						
L	Elementos de política externa, medida contrária o adensamento das relações comerciais	0	0,00	1	4,55	1
Totais de casos de interesse público		7		22		29

Elaboração da autora.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Nota: 'Dados dos casos concluídos até setembro de 2018. Onde se lê "casos", entenda-se "Resoluções Camex", e onde se lê "medida", entenda-se "medida de defesa comercial".

A análise da prática internacional de implementação conjunta dos regimes de defesa comercial e de interesse público, em âmbitos institucionais e com arcabouços analíticos distintos, mostra que o ônus da prova para a revogação ou a alteração das medidas recai sobre o regime de interesse público. Como estabelecido pela Resolução Camex nº 29/2017, os fatores invocados no processo de avaliação são considerados de forma concomitante e se sobrepõem, e nenhum deles “isoladamente ou em conjunto, será necessariamente capaz de fornecer indicação decisiva”. Não obstante, a frequência da consideração dos diferentes argumentos nos permite obter uma apreciação da implementação do regime no país.

A tabela 5 mostra que, do total de casos de avaliação de interesse público conduzidos no período (29), apenas dois argumentos (argumentos A e G) foram citados em 50% dos casos. Outros dois argumentos, presentes nas avaliações de interesse público em outras

jurisdições (argumentos C e I), foram citados em cerca de 45% dos casos e os demais, em proporção ainda inferior. Este cenário mostra uma fragmentação dos elementos considerados no processo decisório. Nem todos os argumentos identificados são levados em conta e/ou verificados pelas autoridades de implementação em todos os casos: um argumento pode ser invocado a favor da manutenção ou alteração da medida em um determinado caso, e sequer ser mencionado em todos os outros, configurando uma importante falta de padronização do arcabouço analítico do regime.

Não obstante, alguns argumentos recorrentes nas avaliações puderam ser verificados. Como observado anteriormente, há um relativo consenso normativo, na literatura e prática internacional, quanto aos fatores econômicos a serem considerados na avaliação do efeito líquido das medidas de defesa comercial sobre o interesse público. As diferenças substantivas residem nos critérios de implementação e na governança dos regimes, os quais imprimem efetivamente o norte de longo prazo da política.

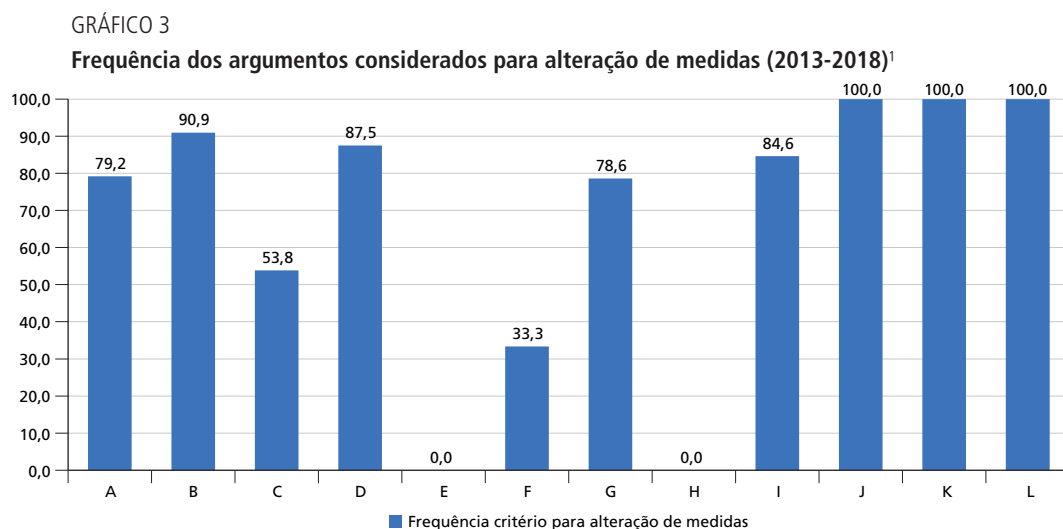
Os cinco principais argumentos citados como justificativa para a *alteração* de medidas foram (coluna 4 da tabela 5):

- elevada concentração da estrutura do mercado doméstico e as condições de concorrência no mercado interno, efeitos líquidos na economia (argumento A, 86,36%);
- impacto da medida de defesa comercial nos preços domésticos do produto objeto da medida, necessidade de preservar estabilidade de preços (argumento G, 50%);
- produto relevante na cadeia, impacto nos custos de produção a jusante ou a montante, efeitos sobre outros agentes econômicos que não a indústria doméstica (argumento I, 50%);
- restrição nas condições de oferta, interrupção da produção nacional do produto objeto da medida de defesa comercial (argumento B, 40,45%); e
- disponibilidade do produto por parte de outros fornecedores externos e custos associados às importações e especificações do produto sem substituto, alteração significativa do processo produtivo, dificuldades em homologar fornecedores alternativos por razões técnicas e da oferta mundial (argumentos C e D, com frequências equivalentes, de 31,82%).

Nos casos de *manutenção* das medidas, os cinco principais argumentos citados como justificativa foram (coluna 2 da tabela 5):

- disponibilidade ou não do produto por parte de outros fornecedores externos e custos associados a essas importações (argumento C, 85,71%);
- elevada concentração da estrutura do mercado doméstico e as condições de concorrência, efeitos líquidos na economia (argumento A, 71,43%);
- impacto da medida de defesa comercial nos preços domésticos do produto objeto da medida, necessidade de preservar estabilidade de preços (argumento G, 42,86%); e
- necessidade de estímulo à produção nacional, de preservação do parque fabril (argumento F e I, com frequências equivalentes, 28,57%).

O gráfico 3 ilustra a frequência dos argumentos citados como justificativa para a *alteração* de medidas (dados das colunas 3 e 5 na tabela 1).



Elaboração da autora.
Nota: ¹Dados de 2013 a setembro de 2018.

Observa-se um grupo de três argumentos que implicaram a alteração de medidas em 100% dos casos em que foram invocados: desvalorização cambial após a conclusão da investigação de defesa comercial (J), efeitos das medidas sobre a competitividade das exportações (K) e elementos de política externa (L). A tabela 5 mostra que esses dois primeiros argumentos foram invocados em apenas três casos, e o último deles – elementos de política externa – em apenas um caso.

O argumento da desvalorização cambial (argumento J), ocorrida após o período objeto de análise das investigações de defesa comercial, foi mencionado em vários documentos identificados como justificativa para a alteração de medidas no período, embora tenha sido explicitamente invocado em apenas um produto. No caso em que foram invocados elementos de política externa o país afetado foi a China, exportador alvo de medidas em doze produtos, objeto de avaliações de interesse público instauradas no GTIP no período em análise – não é evidente por que apenas neste caso esse elemento motivou a alteração de medidas.⁹⁴ Adicionalmente, o argumento acerca do impacto das medidas sobre a competitividade das exportações (K) foi invocado em apenas três casos, referentes a dois produtos do setor siderúrgico – tampouco é claro por que este argumento não foi examinado de forma geral, uma vez que diz respeito a uma avaliação dos efeitos líquidos das medidas sobre o interesse público em todos os casos.

O segundo grupo de argumentos que motivaram a alteração de medidas com maior frequência (presentes em cerca de 80% e 100% dos casos) foram: *i*) o elevado grau de concentração da estrutura dos mercados dos produtos objeto de medidas (A); *ii*) restrições nas condições de oferta desses produtos (B); *iii*) especificações do produto sem substitutos (D); *iv*) impacto das medidas nos preços domésticos (G); e *v*) relevância do produto da cadeia de produção e impactos das medidas nos custos (I).

Contudo, esses últimos, ainda que relevantes, não são determinantes para a decisão a favor da alteração de medidas. Essas observações vão ao encontro de uma apreciação de que a implementação do regime brasileiro vem sendo realizada de forma relativamente *ad hoc* – característica que difere da prática do Canadá, por exemplo, na qual o marco analítico legalmente estabelecido norteia as decisões de forma padronizada em todos os casos.⁹⁵

94. Curioso notar dois outros casos de período anterior ao GTIP, envolvendo produtos do setor de borracha: um de 2004, em que a preocupação com elementos políticos das relações comerciais com a China e com a Índia foram invocados para a não aplicação de medidas; outro de 2009 contra a China em que as medidas não foram aplicadas em razão do interesse nacional a favor de importação de produtos mais baratos de consumo popular.

95. Ver: <<https://goo.gl/xa3X8c>>.

O mesmo se aplica ao sistema da União Europeia, cujos critérios que regulam o interesse comunitário, amplos em seus princípios, são implementados de forma complementar com o marco legal da defesa da concorrência, o que confere uma diretriz ao sistema, como visto na seção 3.⁹⁶ Estes aspectos serão analisados em mais detalhe a seguir.

5.2 Análise dos argumentos técnico-econômicos citados no processo decisório

Analisados em conjunto, alguns dos fatores e/ou argumentos invocados merecem destaque quanto à avaliação do regime brasileiro e seu papel sobre o processo decisório, comentados a seguir.

5.2.1 Elevada concentração da estrutura do mercado doméstico e as condições de concorrência no mercado interno, efeitos líquidos na economia

Como visto, entre as medidas alteradas, este é o argumento invocado com maior frequência, em cerca de 86% dos casos – envolvendo produtos dos setores de borracha, cerâmica, minerais, plástico, químico, siderúrgico, têxtil e transporte. Por outro lado, como mencionado, não impediu a manutenção das medidas, em cerca de 20% das vezes em que foi invocado (tabela 5, argumento A, 5/24) – produtos dos setores de papel e celulose, plástico e também siderúrgico. Por outro lado, a elevada frequência deste argumento nas decisões a favor da manutenção de medidas, cerca de 70%, (tabela 5, coluna 1), indica que, na prática brasileira, este não é um elemento cuja ponderação implique necessariamente a alteração de medidas por razões de interesse público.

Alguns autores argumentam que o efeito restritivo das medidas de defesa comercial sobre a concorrência no mercado doméstico (em razão da redução de competidores decorrentes da aplicação de medidas contra as importações dos países afetados) não necessariamente deve ser um fator determinante para as decisões de interesse público, mas tão somente um elemento a ser levado em consideração (Macera, 2013, p. 13). Outros apontam que o aumento do poder de mercado da indústria doméstica, cujo grau depende da estrutura e dos tamanhos dos mercados em questão, pode implicar efeitos líquidos negativos sobre a economia nacional – razão pela qual o teste de interesse público deve abarcar a análise dos fatores de competição inerentes às estruturas dos mercados, e os regimes de defesa comercial, por sua vez, devem ser concebidos de forma a incorporar os aspectos concorrenciais dos mercados em questão (Guasch e Rajapatirana, 1998; Monteiro e Macera, 2008). Esse tema se constitui no substrato fundamental do debate da interface entre os regimes de defesa comercial e de interesse público.

5.2.2 Restrição das condições de oferta, interrupção ou insuficiência da produção nacional, ou alteração do processo produtivo do produto objeto da medida de defesa comercial, ou escopo da medida deixa de ser adequado

Este argumento foi citado em quase 50% dos casos de medidas alteradas (argumento B). Contudo, verifica-se que, apesar de serem observadas restrições na oferta, a medida *antidumping* foi mantida em um caso, de produto do setor têxtil, tendo sido citados como argumentos para a sua manutenção: a disponibilidade de oferta por parte de outros fornecedores, a consideração de que a medida *antidumping* não teria sido o único componente inflacionário, e a necessidade de preservação do parque fabril no país.

96. Neste aspecto vale notar o dispositivo previsto no Regulamento CE REGULATION (EU) 2016/1036 do European Parliament and of the Council, que no item (14) do seu Preâmbulo referente ao art. 8º, quanto ao estabelecimento de compromissos de preços, indica: “In accepting undertakings, care should be taken that the proposed undertakings, and their enforcement, do not lead to anti-competitive behaviour”. Disponível em: < <https://goo.gl/D1MYm5> >.

A interrupção da produção nacional foi invocada no caso de quatro produtos, 20% dos produtos objeto de investigação de interesse público (em relação aos quais foram publicadas nove resoluções Camex) – esta não é uma proporção irrisória, e como é de se esperar, em 100% destes casos, optou-se pela suspensão/extinção das medidas (produtos dos setores de plástico, têxtil e transporte). Não obstante, em razão das regras vigentes no regime de interesse público brasileiro, apontadas na seção 3, mesmo com a interrupção da produção, as medidas de defesa comercial ainda se mantêm em vigor por dois ou três anos, em lugar de serem imediatamente revogadas. Os produtos cessaram de ser produzidos no país ao longo da vigência da medida de defesa comercial, sendo que em um deles, referente a produto do setor de plástico, a primeira decisão Camex nega o pedido de suspensão, por insuficiência de elementos para a tomada de decisão.⁹⁷

Note-se que esses produtos foram objeto de medidas *antidumping* por vários anos, inclusive prorrogadas, contra exportações de vários países. São exemplos de casos em que as medidas *antidumping* foram claramente inócuas para a resolução dos problemas da indústria doméstica, cujas evidências mostraram não resultar de pressões competitivas advindas das importações. Do ponto de vista da formulação da política comercial, cabe indagar sobre o escopo das determinações de dano relativas às investigações de defesa comercial e dos argumentos para a prorrogação das medidas, que não viabilizam a identificação prévia de elementos da situação da indústria doméstica que implicaram a interrupção da produção nacional.

Adicionalmente, observou-se que em um caso em que a medida foi alterada, foi questionado o escopo da aplicação da medida de defesa comercial (produto com NCMs distintas, dos setores químico/elétrico), elemento para o qual o marco legal das regras do regime de defesa comercial já prevê um questionamento específico, por meio de uma “investigação de escopo” (capítulo IX, seção I, do Decreto nº 8.058, de 26 de julho de 2013), que transcorre no âmbito do Decom/Secex/MDIC. Não é explicitado se o questionamento da medida aplicada esgotou a instância na Secex/MDIC ou não.

5.2.3 Disponibilidade do produto por parte de fornecedores não afetados pela medida de defesa comercial

Este é o argumento mais frequentemente invocado a favor da manutenção de medidas (tabela 5, argumento C, coluna 1) – citado em cerca de 86% desses casos, envolvendo produtos dos setores de papel e celulose, plástico, siderúrgico e têxtil. Não obstante, também é citado a favor das decisões de alteração das medidas (em 32% desses casos), por vezes associado ao custo mais elevado de internação de importações originárias de outros fornecedores, dificuldades de homologação de produtos, requisitos técnicos associados ao processo produtivo doméstico etc., que dificultam o desvio de comércio, justificando o interesse público na alteração das medidas aplicadas (produtos dos setores de borracha, cerâmica, químico e mineral).

A disponibilidade de outros fornecedores do produto no mercado mundial é um elemento importante de contestabilidade dos mercados. Contudo, sua efetividade depende das características dos produtos, do grau de substituição entre fornecedores externos e de outros elementos que possam implicar barreiras à entrada de novos competidores.

97. É digno de nota que a interrupção da produção nacional, após a aplicação de medidas *antidumping* que vigoraram por vários anos, também ocorreu em seis investigações de defesa comercial nos anos 1990 (envolvendo quatro produtos) e em ainda no caso de um produto em 2007, além dos citados no âmbito dos processos de interesse público.

Adicionalmente, como visto na seção 2 deste trabalho, a definição de *dumping* do regime da OMC permite que se alcancem determinações positivas dessa prática nas exportações que eliminam do mercado brasileiro exportadores que detêm, na maior parte dos casos, vantagens comparativas. O desvio de comércio em direção a fornecedores com custos mais elevados reduz o potencial de compensação dos efeitos da medida *antidumping* sobre o interesse público.

5.2.4 Impacto da medida nos preços domésticos do produto objeto da medida de defesa comercial, necessidade de preservar a estabilidade de preços

Este é um efeito esperado da aplicação de medidas de defesa comercial, e foi considerado como justificativa em 50% dos casos que resultaram em alteração das medidas (argumento G, produtos dos setores de borracha, calçados e siderúrgico).

Há decisões da Camex que alteraram a forma de cálculo e/ou de cobrança das medidas (quatro resoluções das 22 que promoveram alteração de medidas). As alterações visaram à redução dos direitos *antidumping* aplicados, ou alteração da sua forma de cobrança, seja adotando um tipo de “cota tarifária” para medidas *antidumping*, seja trocando a forma de cobrança de alíquota específica para *ad-valorem*, ou vice-versa.

Adicionalmente, em um determinado caso, a Camex, em processo conduzido no âmbito do GTIP, promoveu a substituição de compromisso de preços com exportador por cobrança de direito *antidumping*, por ter sido considerado que o acordo de preços “transfere renda da sociedade brasileira para o fornecedor externo”, outro aspecto de natureza eminentemente técnica. Note-se que até 2017 estavam em vigor nove medidas objeto de compromissos de preços⁹⁸ com o exportador, mas apenas neste único caso a questão foi invocada.

O montante do direito *antidumping* aplicado nas importações, sua forma de cobrança, ou os termos dos compromissos de preços com os exportadores afetam a magnitude do impacto da medida sobre os usuários industriais na cadeia de produção.⁹⁹ Os documentos identificados nesta pesquisa não apresentam quaisquer justificativas para as decisões de alteração do montante ou forma de cobrança do direito, fatores relevantes quanto aos efeitos líquidos das medidas sobre o interesse público. Como visto na seção 3, a Resolução Camex nº 29/2017, que disciplina o GTIP, estabeleceu, no art. 7º, a possibilidade de início de avaliação de interesse público de modo próprio pelo GTIP. Mais uma vez, a falta de fundamentação técnica e a natureza errática da consideração desses argumentos reforçam a avaliação da característica *ad hoc* do processo decisório do regime brasileiro.

5.2.5 Longevidade da medida *antidumping* dificulta a avaliação de impacto na cadeia de produção

Sabe-se que a prorrogação de medidas de defesa comercial consolida, ao longo do tempo, uma estrutura de mercado em que as avaliações dos efeitos econômicos da medida aplicada ficam prejudicadas. Assim, este é mais um tema no qual a falta de diretrizes para o teste de interesse público reduz a eficácia de um regime que se propõe a avaliar os efeitos líquidos sobre a economia da vigência das medidas, ponderando os benefícios aos produtores domésticos *versus* efeitos

98. Relatório Decom 2017.

99. A realização de acordos de preços com exportadores e cotas com medidas *antidumping* nas importações é um dos exemplos dos conflitos entre a legislação de defesa comercial e a de defesa da concorrência, na qual tais compromissos são considerados práticas colusivas e proibidas pela legislação de defesa da concorrência. Este aspecto será abordado em mais detalhe adiante.

negativos sobre outros agentes econômicos. No único caso identificado em que este problema foi apontado (produto do setor químico), ainda assim a medida *antidumping* foi mantida – para esta decisão foram invocados como justificativa argumentos de que a indústria doméstica se mantinha capaz de abastecer o mercado; a medida de defesa comercial não contribuiu para o desabastecimento; os preços domésticos se mantiveram em patamar semelhante aos preços internacionais; e de que a participação do custo do produto na cadeia de produção não apresentou elevação.

Como visto na seção 3, os efeitos potencialmente negativos sobre o interesse público da prorrogação de medidas de defesa comercial motivaram procedimento específico no âmbito das disciplinas do GTIP, que prevê o início de avaliação de interesse público de ofício, previamente à decisão Camex de prorrogação de medidas. Considerando-se que no período 2013-2017¹⁰⁰ foram aplicadas 49 medidas *antidumping* para prorrogação de medidas em vigor, chama a atenção o fato de a longevidade das medidas *antidumping* não ter sido considerado, com maior frequência, como um elemento relevante no questionamento dos efeitos das medidas (argumento H). Este aspecto evidencia, mais uma vez, a necessidade da discussão de critérios técnicos uniformes para a avaliação de interesse público.

5.2.6 Produto relevante na cadeia, impacto da medida de defesa comercial nos custos de produção

Este argumento é apontado como justificativa em 50% dos casos de alteração de medidas (argumento I, produtos dos setores de borracha, cerâmica, minerais, químico e siderúrgico). Contudo, a análise dos documentos técnicos mostra que em 57% dos casos com medidas mantidas a insuficiência de informações é uma justificativa apresentada com frequência com relação a este argumento.

O impacto das medidas pode implicar aumento dos custos na cadeia de produção, com efeitos sobre a competitividade das indústrias nos mercados doméstico e de exportação (Kotsiusbka, 2011). Tendo em vista a sua relevância na avaliação dos efeitos líquidos das medidas sobre o interesse público, a insuficiência de dados substantivos que subsidiem devidamente o processo decisório prejudica a funcionalidade do sistema.

Esse aspecto será abordado adiante em mais detalhe, quando da análise dos aspectos institucionais do sistema (tabela 6). Ressalte-se que dos dois casos em que este argumento foi citado e as medidas mantidas (produtos do setor de plásticos), em um deles a produção doméstica foi posteriormente interrompida.

5.2.7 Desvalorização cambial

O processo de desvalorização do real, a partir de 2011, que persistiu ao longo do período analisado, com inflexão apenas entre 2016 e 2017,¹⁰¹ naturalmente conferiu proteção adicional aos produtos objeto de medidas *antidumping* no período. Este é um fator que pode gerar “efeito imprevisto” (na concepção canadense do termo) sobre as condições do mercado doméstico após a aplicação de medidas. Contudo, implica uma análise acerca da distinção entre oscilações conjunturais da taxa de câmbio *versus* alterações mais persistentes no cenário econômico nacional e seus impactos. A análise dos efeitos líquidos da aplicação das medidas sobre o interesse público está relacionada a aspectos estruturais dos mercados

100. Relatório Decom 2017, p. 64. Disponível: <<https://goo.gl/7ijLPC>>.

101. Ver: <<https://goo.gl/MT6BCJ>>. Desvalorização de câmbio efetiva real das importações.

que sofrem o impacto econômico das medidas. Assim, tendo em vista uma perspectiva de longo prazo na política comercial, a invocação deste argumento, como diretriz para o teste de interesse público, não seria uma estratégia adequada.

5.2.8 Efeito sobre a competitividade das exportações de produtos das indústrias usuárias do produto objeto de medida de defesa comercial

É digna de nota a baixa incidência em que este argumento (K) é apresentado como justificativa para a alteração de medidas (tabela 5, coluna 3), como apontado anteriormente. Este resultado pode estar associado ao aspecto mencionado anteriormente quanto à insuficiência de elementos técnicos no processo decisório, que inviabilizam a avaliação do impacto das medidas nos custos de usuários industriais, afetando a competitividade das exportações.

5.3 Análise dos aspectos institucionais do processo decisório

A literatura sobre o tema aponta a importância dos aspectos formais e institucionais da implementação dos regimes de interesse público (Sykes e Cooper, 1998; Cordovil, 2011, p. 120; Aggarwal e Aradhna, 2002, p. 55). Este é um regime cuja conceituação permite ampla discricionariedade à atuação das autoridades de implementação – assim como a do regime de defesa comercial. Sendo assim, o marco institucional e as características do processo decisório têm implicações importantes, pois afetam o alcance da política comercial que se queira implementar. Como visto anteriormente, os fatores econômicos a serem analisados apresentam complexidade, e sua quantificação requer indicadores técnicos claros. Por essas razões, o marco institucional deve propiciar uma implementação operacional clara do conceito de interesse público.

Com essa perspectiva, foram observados alguns aspectos relevantes na prática brasileira, com implicações sobre a governança do sistema, comentados a seguir. A tabela 6 apresenta a frequência com que esses aspectos foram identificados na implementação do regime nacional.

TABELA 6
Brasil: aspectos institucionais das decisões de interesse público (2013-2018)¹

Aspectos institucionais	Casos com manutenção da medida		Casos com alteração da medida		Frequência nas decisões IP
	Número	Percentual	Número	Percentual	Número
Recomendação de acompanhamento das condições de mercado enquanto perdurar a medida	2	28,57	2	9,09	4
Produto com Processo no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) em curso ou concluído	0	0,00	2	9,09	2
Insuficiência de elementos para decisão de suspensão da medida, sugere-se acompanhamento do mercado enquanto perdurar a medida	4	57,14	0	0,00	4
Ausência de justificativa da decisão na Resolução Camex	1	14,29	4	18,18	5
Avaliação de interesse público sem processo no GTIP	0	0,00	7	31,82	7
Presença de outros fatores na análise de causalidade do <i>dumping</i> e dano	1	14,29	3	13,64	4
Totais de casos de interesse público	7		22		29

Elaboração da autora.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Nota: ¹Dados de 2013 a setembro de 2018.

5.3.1 Recomendação de acompanhamento das condições de mercado enquanto perdurar a medida

Esta é uma recomendação que está presente em cerca de 29% dos casos em que as medidas foram mantidas (setor de plásticos). Também foi invocada em dois casos (9%) em que as medidas foram alteradas, ambos afetos ao mesmo produto (setor de borracha). Sugere uma preocupação do governo com as condições de oferta dos produtos objeto de medidas de defesa comercial, ainda que mantidas. Deve-se avaliar até que ponto se trata de um elemento de flexibilização do regime ou de insuficiência de elementos técnicos de convicção das decisões adotadas. Do ponto de vista de uma política comercial de longo prazo, argumentos de flexibilização devem ser previsíveis e explicitamente estabelecidos, sob pena de gerarem falta de transparência e incerteza no sistema.

5.3.2 Produtos com processo no Cade

Em dois casos (setores de minerais e cerâmica), foi apontado o fato de as empresas da indústria doméstica terem sido objeto de processos de condutas anticompetitivas no Cade, e nestes casos as medidas foram alteradas. Em ambos os casos, o conselho considerou que a medida *antidumping* em vigor implicava “dupla proteção” à indústria nacional, por isso foi recomendada a suspensão das medidas – no primeiro, recomendou-se a revogação da medida e no segundo, a operação de concentração no Cade foi aprovada sob a condicionabilidade de a empresa beneficiada pela medida solicitar, de modo próprio, a sua revogação, o que foi cumprido.¹⁰² Estes foram casos em que a decisão relativa às medidas de defesa comercial foi tomada de forma coordenada com as entidades encarregadas do teste de interesse público e a de defesa da concorrência.

Ressalte-se que o regime brasileiro não prevê explicitamente a participação das autoridades de defesa da concorrência no processo de avaliação de interesse público, podendo ser convidadas por iniciativa de algum membro do GTIP/Camex. A Secretaria de Promoção de Produtividade e Advocacia da Concorrência (Seprac), criada por meio do Decreto nº 9.266, de 15 de janeiro de 2018, é o órgão do Ministério da Fazenda que participa do GTIP e introduz no debate a perspectiva concorrencial.¹⁰³

Aspectos da concorrência nos mercados de produtos objeto de demandas por medidas de defesa comercial não são abordados pelas autoridades de implementação desse regime. Contudo, estes são aspectos relacionados às determinações de dano e relação causal no âmbito dessas investigações, ainda que com amplitude distinta da prevista pelos argumentos analíticos das autoridades de defesa da concorrência. A participação do Cade, assim como da Seprac, nos processos de interesse público do GTIP pode contribuir para suprir essa lacuna.

O tema das determinações de dano e relação causal das autoridades de defesa comercial, no que diz respeito ao debate de sua interface com o regime de interesse público no país, será abordado em mais detalhe adiante.

102. Nisiyama (2018, p. 3). Em 2018, o último caso encerrado antes da edição deste relatório envolveu também uma discussão acerca de processo de ato de concentração no Cade, apesar de ter sido por preliminar de nulidade na instauração. A decisão de suspensão da medida levou em conta que a baixa concorrência no mercado interno e internacional, as restrições contratuais no mercado interno, entre outros elementos de potencial abuso de poder de mercado.

103. As competências da Seprac estão definidas no art. 19, da Lei nº 12.529, de 2011, e no art. 41-A, do Decreto nº 9.003, de 2017. As atribuições que se referem à política comercial estão definidas no inciso IV, do art. 41-A, e detalhadas na alínea f, do art. 41-B, do Decreto nº 9.266/2018, cabendo à Seprac acompanhar, sob a ótica concorrencial, a política de comércio exterior.

5.3.3 Insuficiência de elementos técnicos no processo decisório

A insuficiência de elementos técnicos para a fundamentação do processo decisório no teste de interesse público é um aspecto presente também na prática de outros países, pois as informações necessárias dependem não só da participação das partes interessadas, como de um esforço próprio das autoridades nacionais no desenvolvimento de arcabouços analíticos. No caso brasileiro, esta insuficiência parece estar sendo invocada com alta frequência (57% nos casos de manutenção de medidas). Como apontado anteriormente, a análise dos documentos técnicos mostra que em geral há uma precariedade de dados e informações quanto às análises de impacto da medida de defesa comercial nos custos da cadeia de produção dos usuários industriais do produto objeto da medida. Trata-se de argumento relevante nas análises de interesse público, e esta insuficiência prejudica a adequada implementação do sistema no Brasil. Diretrizes e critérios metodológicos claros para a avaliação dos fatores considerados na análise estimulariam essa participação.

5.3.4 Ausência de fundamentação das decisões e da avaliação de interesse público fora do GTIP

Como abordado na seção 3, o regime brasileiro prevê dois fluxos administrativos distintos para as decisões quanto ao interesse público na aplicação de medidas: o fluxo via GTIP e um fluxo diretamente com os membros da Camex. Verificou-se que, em sete das decisões de interesse público adotadas no período de análise (24%), do total de 29, o respectivo trâmite não envolveu as etapas e procedimentos do GTIP (tabela 6). Em todos esses casos, as medidas foram alteradas. Esta não é uma proporção irrisória, uma vez que o regime do GTIP foi criado para propiciar um mecanismo de avaliação ampla e transparente do tema, com notificações às partes interessadas e oportunidade de participação de agentes econômicos com interesses conflitantes. A criação de um marco institucional próprio para o regime implica custos para o governo e para a sociedade, cabendo, portanto, analisar as implicações da manutenção de um duplo trâmite, que enfraquece o arcabouço institucional especificamente montado para essa finalidade e gera um imbróglio na governança do sistema.

A duplicidade dos fluxos processuais é um elemento que aumenta a incerteza do regime. Note-se que dos cinco casos cujas resoluções Camex não apresentaram qualquer justificativa, quatro foram processados fora do GTIP, o que gera questionamentos relevantes quanto à transparência do sistema.

5.3.5 Avaliação da presença de outros fatores na determinação de dano e relação causal do Decom/Secex

Em quatro casos (cerca de 14% do total), os documentos identificados que embasam as decisões Camex apresentaram explicitamente questionamentos quanto à existência de outros fatores que estariam causando dano à indústria doméstica no país, que não a prática de *dumping*, ou de subsídios. Entre estes, três casos tiveram as medidas alteradas (correspondentes a dois produtos, um do setor de borracha e outro do siderúrgico) e em um foi mantida. Como apontado na seção 3, há um debate legal sobre se a Camex, órgão responsável pela decisão sobre alteração de medidas em razão de interesse público, teria competência para a avaliação de temas substantivos da investigação de defesa comercial, como a determinação de dano e relação causal. Este debate foi instaurado com base no parecer da Advocacia-Geral da União (Parecer nº 00086/2016/Decor/CGU/AGU), que delimitou o escopo do poder decisório dos ministros da Camex, subvertendo a hierarquia do processo decisório, ao excluir de sua competência as avaliações substantivas do parecer Decom, exceto

quando se tratar do teste do interesse público. Este é um tema afeto à institucionalidade do regime brasileiro que necessita ser reavaliado.

Os exames das notas técnicas de membros do GTIP e de algumas resoluções Camex evidenciam que as análises de interesse público vêm incorporando um novo exame dos elementos de determinação de dano e da situação do mercado interno do produto em questão. Este não é o foco apropriado das análises de interesse público – estas têm por objetivo, como se sabe, identificar efeitos indesejáveis sobre a atividade econômica da aplicação de medidas, que seriam objeto de avaliação quanto aos seus impactos líquidos na economia – levando-se em conta os efeitos positivos da aplicação da medida para os setores produtivos afetados pela prática de “preços desleais”, bem como os efeitos negativos sobre os usuários industriais e consumidores dos produtos.

Ainda que as determinações de dano e causalidade e as de interesse público tenham objeto distinto, deve-se examinar as razões pelas quais as decisões de interesse público têm incluído novas avaliações de dano e causalidade. Há necessidade de se examinar se, na prática usual brasileira, os conceitos e argumentos para a determinação de dano e causalidade, já previstos nos regimes da OMC e incorporados na legislação brasileira, deveriam ser considerados de forma mais ampla, com vistas a se distinguirem situações em que há elementos de dano, causado pela pressão competitiva das importações, das relacionadas à deterioração da competitividade da indústria doméstica, em decorrência de outros fatores – uma obrigação estabelecida nos próprios regimes da OMC, e da análise da “não atribuição”.

6 CONCLUSÕES E SUGESTÕES PARA O DEBATE ACERCA DA REFORMA DO REGIME DE INTERESSE PÚBLICO NO BRASIL

Como visto na literatura e prática internacional, as avaliações de interesse público têm uma natureza *factual specific*, e por esta razão os casos necessitam ser ponderados à luz de conceitos e critérios claros e, sobretudo, coerentes com os objetivos de longo prazo da política comercial que se queira implementar.

O retrato da atual inserção internacional do país quanto ao uso do instrumento da defesa comercial evidencia, claramente, a necessidade de um novo exame do papel e dos objetivos dessa política no conjunto da política comercial brasileira, em um contexto que vise maiores ganhos de competitividade econômica. A análise da literatura econômica acerca das interfaces entre o regime de defesa comercial e o interesse público é clara quanto à importância da coerência entre esses regimes e os objetivos da política comercial. O tema esteve presente na negociação do acordo *antidumping* da OMC e motivou intenso debate logo após a conclusão da Rodada de Doha (Morgan, 1996; Trebilcock, 1996; Hoekman e Mavroidis, 1996; Miranda, 1996). Mais recentemente, a literatura econômica aprofundou a análise acerca dos seus efeitos sobre as condições de concorrência no mercado do país importador (Blonningen e Prusa, 2016; Prusa, 2003; 2005; Zanardi, 2005). O ativismo recente da política *antidumping* no Brasil motivou também estudos acerca dos efeitos dessas medidas sobre o fortalecimento do poder de mercado das empresas beneficiadas e dos impactos negativos sobre a produtividade dos setores afetados (Kannebley Júnior, Remédio e Oliveira, 2017).

A aplicação de medidas *antidumping* tende a provocar impactos sobre as condições da concorrência no mercado do produto objeto de medidas, com efeitos sobre os mercados a jusante e/ou a montante da cadeia produtiva. Em geral, são efeitos simultâneos, e seu resultado líquido é justamente o tema de que trata o teste de interesse público. Esses efeitos

variam conforme as estruturas dos mercados e as características técnicas dos produtos envolvidos – as avaliações de interesse público visam identificá-los, por meio do exame detalhado dos fatores que afetam esses mercados, frequentemente não identificados nas investigações de defesa comercial.

Ao proteger os produtores nacionais, as diretrizes que norteiam a aplicação de medidas *antidumping* implicam a redução do número de competidores no mercado nacional – o desenvolvimento de fornecedores alternativos requer tempo e implica custos para os agentes econômicos afetados (custos relacionados à logística, homologação de produtos de novos fornecedores etc.). Por outro lado, mesmo com a redução no número de competidores, a aplicação de medidas de defesa comercial pode ser de interesse público – se o desvio de comércio é intenso e vantajoso e se a substituição das importações das origens afetadas pela medida pela produção doméstica contribui, por exemplo –, para efeitos líquidos positivos no emprego. Nesse contexto, a introdução de conceitos afetos ao teste de interesse público nas determinações de dano pertinentes às investigações de defesa comercial ganha proeminência no debate, pois desta forma amplia-se o escopo dos elementos incorporados no processo decisório.

No caso brasileiro, o atual regime de avaliação de interesse público se caracteriza por regras de governança cujas práticas são mal estabelecidas: há duplicidade de fluxos administrativos, incipiente desenvolvimento de parâmetros técnicos claros para o processo decisório e um baixo grau de padronização dos fatores que motivam as decisões – elementos que, em conjunto, prejudicam a transparência do sistema e geram incerteza quanto às diretrizes da política comercial. Além disso, essas características desfavorecem a participação de partes interessadas potencialmente afetadas pelas decisões.

Uma das vertentes do debate acerca da interface desses regimes propõe o aperfeiçoamento de ambos os regimes de forma complementar (Macera e Beltrão, 2008; Finger e Zlate, 2005). Outra aponta que o teste de interesse público deveria ser realizado previamente à decisão de abertura de investigação de defesa comercial (Tavares, 2001; 2002; 2017), de tal forma que as considerações dos aspectos anticompetitivos das medidas implicariam a utilização do instrumento de defesa comercial em casos excepcionais. Experiência como a da Nova Zelândia, descrita na seção 4, incluiu, a partir de 2017, a avaliação do interesse público como uma etapa mandatória das investigações de defesa comercial.¹⁰⁴

A seguir, apresentamos algumas sugestões para reflexão sobre o aperfeiçoamento ou a reforma do atual regime de interesse público no Brasil, na sua interface com o regime de defesa comercial. Há dois grupos de sugestões distintas:

- as relacionadas ao sistema de interesse público vigente, no marco institucional do GTIP e da Camex; e
- as relacionadas a questões suscitadas pela implementação do regime de defesa comercial, e preveem a revisão do marco institucional vigente.

Em ambos os casos, as propostas têm por objetivo uma reforma do sistema de forma que o regime de defesa comercial possa ser conciliado com os objetivos de maior inserção competitiva do país na economia mundial. Esses objetivos seriam viabilizados por meio de uma reforma que privilegiasse:

104. A Nova Zelândia historicamente não imprimiu prioridade na aplicação de medidas *antidumping* na sua política comercial. Desde a criação da OMC aplicou apenas 24 medidas e entre 2012-2017 nenhuma.

- um maior equilíbrio na aplicação do instrumento, reduzindo o espaço de manobra para a discricionariedade na interpretação dos conceitos e na implementação administrativa tanto do regime de defesa comercial como de interesse público, de forma a contrarrestar o viés protecionista do primeiro; e
- maior transparência no processo decisório dos regimes em seu conjunto.

6.1 Sugestões para o aperfeiçoamento dos procedimentos do GTIP e do processo decisório na Camex

6.1.1 Definição de diretrizes e indicadores técnicos para as análises de interesse público

Como visto anteriormente, a insuficiência de elementos técnicos que promovam coerência e fundamentação das decisões na implementação do regime ainda é uma fragilidade do sistema.

O conceito de interesse público tem uma amplitude complexa, em função dos conflitos de interesses envolvidos. Por essa razão, a prática internacional indica a necessidade de construção de um arcabouço técnico e legal que preveja uma metodologia analítica para a adequada implementação do regime. Ainda que as diretrizes técnicas estabelecidas tenham natureza geral, para permitir sua aplicabilidade à variedade de cenários dos setores econômicos envolvidos, a análise da jurisprudência internacional mostra que a adoção de critérios legais aplicados de maneira uniforme é um aspecto essencial das boas práticas do regime.

As realidades microeconômicas específicas das empresas e indústrias beneficiadas por medidas de defesa comercial são distintas, bem como dos segmentos afetados. Assim, a construção de indicadores quantitativos para o teste de interesse público, que mensurem os efeitos líquidos dessas medidas, deve ser examinada com cautela, pois as dificuldades de definição de parâmetros empíricos adequados podem tornar esse esforço improdutivo. Deve-se buscar desenvolver ferramentas analíticas com base em indicadores econômicos que sejam de aplicação geral e subsidiem o processo decisório quanto aos efeitos diretos e indiretos das medidas aplicadas. Os depoimentos das entrevistas realizadas apontam que as maiores dificuldades de obtenção de informação residem na construção de índices de efeitos sobre preços e custos em mercados e cadeias de produção de produtos muito específicos, que requerem o desenvolvimento de metodologias de análise próprias ao regime, e treinamento técnico especializado para a condução das análises.

Podem ser citados vários indicadores apontados pela literatura e usualmente utilizados na prática internacional para o exame dos efeitos das medidas de defesa comercial sobre o interesse público. As variáveis analíticas indicadas a seguir estão baseadas na prática internacional usual, em publicações de OCDE (1984; 2001; 2018), UNCTAD (2013), Cordovil (2011), Macera e Galvão (2008), Monteiro e Galvão (2006), Seae/MF (2014), Tavares (2008; 2017) e nos documentos disponíveis relativos aos casos de interesse público analisados no GTIP.

- Efeitos sobre produção e preços domésticos – indicadores de magnitude das variações de preços e quantidades.
- Efeitos de variações sobre a demanda final dos produtos na cadeia de produção a jusante (usuários industriais do produto objeto como insumo, parte ou peça ou intermediário); e indicadores de representatividade dos setores usuários do produto objeto de medidas.

- Efeitos sobre preços e quantidades na cadeia de produção usuária; e indicadores de representatividade dos setores fornecedores de matérias-primas e intermediários para a fabricação do produto objeto de medidas.
- Efeitos diretos e indiretos sobre o emprego e a renda; e indicadores de variação do emprego.
- Efeitos do grau de substitutibilidade entre os produtos importados *vis-à-vis* o fabricado localmente; e indicadores da oferta internacional e efeitos das características do produto sobre o potencial desvio de comércio.
- Efeitos sobre a competitividade das exportações dos produtos na cadeia de produção.
- Efeitos sobre a competição e o acesso à tecnologia; e análise das características do dinamismo tecnológico das indústrias em questão.
- Efeitos esperados sobre os níveis de investimento doméstico.

Esses elementos envolvem uma análise das características do padrão de competição vigente na indústria doméstica e estrangeira fabricante do produto em questão, de forma a se avaliar em que medida a aplicação de medidas de defesa comercial pode ser inócua para resolver os problemas enfrentados pela indústria doméstica.

Ainda que sujeitos a aproximações setoriais (dada a especificidade da definição do produto objeto de uma investigação *antidumping*), vários desses efeitos podem ser captados pela matriz insumo-produto do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que identifica a interdependência setorial e o efeito sobre a atividade econômica de uma variação na oferta e demanda do produto objeto de medidas. Dados atualizados podem ser adicionados por outras bases de informações do IBGE. O objetivo final é determinar empiricamente o efeito líquido na economia da aplicação das medidas, por meio da comparação dos ganhos auferidos pela indústria doméstica com os prejuízos causados pela medida a outras atividades econômicas relevantes.

A falta de informações para essas avaliações pode ser suprida por meio de mecanismos institucionais de cooperação com outros órgãos de governo, como IBGE, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Cade, entre outras instituições dedicadas à coleta e organização de bancos de dados nacionais.

6.1.2 Participação do Cade

Como mencionado, a participação do Cade no GTIP não é obrigatória nem frequente. Contudo, a cooperação entre essas esferas institucionais vem sendo discutida como elemento que favoreceria a superação das dificuldades técnicas de avaliação do impacto das medidas de defesa comercial sobre o ambiente concorrencial, reconhecida a *expertise* técnica necessária para essas avaliações. Nos países analisados, as autoridades de defesa da concorrência têm algum grau de participação nas avaliações, por meio da troca de informações.

Essa participação reconhece a relevância da análise das estruturas industriais e características concorrenciais dos mercados nas decisões de interesse público. Ao contrário das autoridades de defesa da concorrência, os órgãos de administração da defesa comercial tradicionalmente não incluem em suas análises a preocupação com as características intrínsecas às condições da concorrência nos mercados dos produtos em questão nem com a dinâmica tecnológica das indústrias afetadas, assim como outros elementos típicos da análise da defesa da concorrência. Contudo, a restrição às condições de concorrência são elementos que afetam

a ponderação do interesse público na aplicação dessas medidas. Como aponta Cordovil (2011, p. 163), “compreender a concorrência como instrumento de política econômica permitirá concluir sobre os limites da ação concorrencial das autoridades de defesa comercial”.

Sendo assim, a cooperação entre esses órgãos deve contribuir para a implementação de um regime de interesse público com aportes técnicos qualificados para subsidiar decisões que minorem os efeitos anticompetitivos da aplicação de medidas de defesa comercial.

Registre-se que essa cooperação deve incluir o desenvolvimento de metodologias de análise adaptadas ao regime de defesa comercial, no qual o conceito de “produto objeto de investigação” tem um sentido bastante específico, influenciando a análise do “mercado” em questão.

6.1.3 Aperfeiçoamento das disciplinas processuais do GTIP

Algumas modificações no regime do GTIP envolvem alterações pontuais nas resoluções que disciplinam seu funcionamento.

Etapas da admissibilidade das petições de avaliação de interesse público e incorporação de fontes de informação para fundamentação do processo decisório

Deve ser examinada a possibilidade de reforço da etapa da admissibilidade das petições de interesse público. No sistema brasileiro, a decisão de indeferimento de petições não é objeto de notificação pública. A justificativa técnica para o tratamento confidencial dessa etapa é evitar incertezas para as partes interessadas, geradas por uma petição que pode ser rapidamente rejeitada pelo colegiado, por não atender aos requisitos mínimos estabelecidos pelo roteiro para apresentação de pleitos ao GTIP. Contudo, esta etapa pode vir a ser fortalecida por meio da contribuição precoce do aporte de elementos substantivos ao processo.

Informações obtidas de entrevistas com membros do GTIP indicam que, em nove casos (33%) do total de pleitos levados ao GTIP no período entre 2012 e setembro de 2018 (27, contabilizados por produtos), os processos de avaliação sequer foram instaurados por falta de apresentação dos elementos e dados solicitados no formulário GTIP. Como vimos, esta etapa é pública no regime do Canadá, mas, no caso brasileiro, requer que os membros do GTIP disponham, por competência própria, e rapidamente, de manancial de informações para formarem juízo fundamentado quanto ao indeferimento ou à aceitação do pleito. A análise substantiva de elementos nesta etapa inicial propicia economia de recursos, dados os custos envolvidos nesses processos.

Iniciação de investigações de interesse público antes da prorrogação de medidas

Como visto na seção 3, o art. 4º, da Resolução nº 29/2017, estabelece que cada proposta de prorrogação de medidas por parte do Decom/Secex será objeto de avaliação pelo GTIP quanto à existência de elementos de interesse público nessa prorrogação, independentemente de qualquer solicitação da parte interessada. Embora a redação do art. 4º sugira que o exame do GTIP seja realizado sempre antes do início de um processo de revisão de medidas em vigor, o momento em que se instaura a avaliação do GTIP não é explícito no texto. Adicionalmente, se verificou que, desde a criação do GTIP, em poucos casos, essas avaliações foram iniciadas – não é evidente o motivo dessa omissão. Entrevistas conduzidas com os técnicos da Sain indicam que essas avaliações são realizadas internamente em todos os casos. Contudo, não há publicidade do início dessas avaliações. Mais uma vez, essa falta de previsibilidade na implementação do regime prejudica a transparência do sistema.

Sugerem-se regras claras, que indiquem critérios de análise para o início dessas avaliações em casos de prorrogação de medidas.

Eliminação de duplicidade de fluxos administrativos no processo decisório da Camex

A eliminação do fluxo administrativo extra-GTIP envolve mudanças na concepção institucional do regime. No sistema brasileiro, há previsão legal para a contestação das medidas *antidumping* aplicadas, por razões de interesse público, diretamente no âmbito dos ministros da Camex. Esta previsão está contida no art. 2º, § 1º, da Resolução Camex nº 29/2017.

Art. 2º A avaliação de interesse público tem por objetivo analisar pleitos de suspensão ou alteração de medidas *antidumping* e compensatórias definitivas, bem como de não aplicação de medidas *antidumping* e compensatórias provisórias

§ 1º O processo administrativo de que trata esta resolução não prejudica a possibilidade de que o Conselho da Camex ou o Gecex, *ad referendum*, decidam em razão de interesse público, com base em proposta apresentada por um dos membros dessa Câmara, observados os prazos previstos em seu regimento interno (Brasil, 2017).

Essa prerrogativa está amparada no Decreto nº 8.058/2013 (*antidumping*) e no Decreto nº 1.751/1995 (subsídios e medidas compensatórias), que estabelecem que a Camex é o órgão responsável pela decisão quanto à aplicação de medida e sua suspensão por razões de interesse público. Contudo, após a criação do GTIP, as avaliações de interesse público deveriam transcorrer apenas nesse âmbito, com transparência e previsibilidade de participação das partes interessadas. Como explicado anteriormente, a duplicidade de fluxos administrativos prejudica a boa governança do sistema e gera custos adicionais desnecessários para as partes interessadas. Sendo assim, a existência de um duplo fluxo administrativo – o via GTIP e o extra-GTIP – deveria ser eliminada do regime.

6.2 Sugestões relativas à interface com a implementação do regime de defesa comercial

Como mencionado anteriormente, o objeto da avaliação de interesse público não é uma “nova determinação de dano”, como entendida na investigação de defesa comercial,¹⁰⁵ mas, sim, a identificação da presença de fatores que, após a aplicação de medidas, geram efeitos líquidos negativos na economia. Não obstante, o exame dos documentos técnicos dos membros do GTIP mostra que a avaliação de interesse público tem incluído uma revisão das análises das determinações de dano e causalidade nas investigações de defesa comercial. Por outro lado, mesmo quando as determinações de dano e causalidade são contundentes, há situações em que os efeitos da aplicação das medidas podem requerer sua alteração por razões de interesse público.

Como se sabe, a base legal das metodologias de determinação de *dumping* e dano, assim como de causalidade entre os dois fenômenos, deixa ampla margem de discricionariedade para as autoridades de implementação na seleção da “metodologia adequada”. Este é um aspecto que, adicionado ao objetivo de remediar o dano causado à indústria doméstica por preços “desleais” nas importações, introduziu no debate na literatura a preocupação com o fato de que o regime de defesa comercial está sujeito à captura de interesses privados, que resultaria em *viés* a favor de atores econômicos que o próprio regime visa regular.

105. Ver art. 3º do acordo *antidumping* da OMC e art. 3º e Capítulo III do Decreto nº 8.058/2013.

Considerando-se que o conceito de *dumping* do acordo da OMC não reflete a definição teórica do fenômeno, deixando pouca margem para discussão,¹⁰⁶ o foco do debate quanto à conciliação do regime *antidumping* da OMC com políticas que favoreçam a concorrência no mercado doméstico se concentrou na consideração dos elementos constituintes das determinações de dano e causalidade. Contudo, os comentários apresentados a seguir não eliminam a possibilidade de aperfeiçoamentos nas metodologias de determinações de *dumping* que incluam também critérios e bases de dados mais abrangentes do que os utilizados na prática atual.

As sugestões apontadas a seguir visam responder a essas preocupações. São sugestões/alternativas não excludentes, que visam à ampliação do escopo de análise do processo decisório brasileiro no âmbito da política de defesa comercial, de forma clara e previsível:

- adoção de um sistema bifurcado no regime de defesa comercial, com a criação de uma agência independente para as determinações de dano e causalidade. Esta agência se encarregaria das determinações de dano e causalidade, bem como das relativas ao interesse público na aplicação de medidas; e
- incorporação da análise dos efeitos sobre o interesse público da aplicação das medidas de defesa comercial previamente à sua aplicação, seja por meio da ampliação do escopo analítico das determinações de dano e causalidade, seja pela obrigatoriedade da realização do teste de interesse público previamente à decisão governamental de aplicação de medidas.

6.2.1 Adoção de um sistema bifurcado no processo decisório do regime de defesa comercial

O modelo institucional de defesa comercial no Brasil é de um regime unificado – ou seja, apenas uma instituição, no âmbito do Executivo, realiza as investigações de *dumping* e dano, ao contrário de regimes bifurcados (como o dos Estados Unidos e o do Canadá), nos quais essas investigações são realizadas em âmbitos distintos, e juridicamente independentes. Nos Estados Unidos, as investigações de dano e causalidade são conduzidas pela United States International Trade Commission (ITC), enquanto as investigações de *dumping* são conduzidas pelo Departamento de Comércio. A ITC é um órgão independente do Executivo, composto por integrantes indicados pelo Congresso. Como visto na seção 4, no Canadá, o Tribunal de Comércio Internacional (Canadian International Trade Tribunal – CITT) é um órgão de natureza quase jurídica independente, que responde ao Parlamento, por encaminhamento do Ministério da Fazenda, e é o responsável pela investigação de dano à indústria nacional, bem como pela análise de interesse público.

Após a conclusão dos acordos da OMC o arranjo institucional do sistema brasileiro foi bastante alterado, mas a característica do sistema unificado foi mantida.¹⁰⁷ As vantagens e as desvantagens desses regimes são relacionadas ao debate acerca do ritmo administrativo dos processos (prazos das investigações) e da importância da integração de equipes que realizam a análise técnica da determinação da existência de *dumping* e de dano, importante para fins da determinação de causalidade. Estes são aspectos que devem ser equacionados no âmbito administrativo.

106. No caso da definição de *dumping*, a discussão teórica foca na distinção entre uma “prática desleal de comércio” – definida no Acordo da OMC como a diferença entre os preços praticados no mercado interno da firma exportadora e seus preços de exportação, respeitados todos os requisitos estabelecidos – de situações onde os preços de exportação decorrem de prática inerente aos padrões de competição vigentes nos mercados do produto em questão, fatores que não são considerados na determinação de *dumping* do regime da OMC.

107. Para uma análise da evolução do marco institucional do regime brasileiro de defesa comercial, ver Kume e Piani (2005, p. 129-172).

Nas jurisdições onde coexistem regimes bifurcados, a determinação de *dumping* é realizada por órgãos ligados administrativamente ao Executivo, dedicados à aplicação e cobrança de medidas nas importações, e a determinação de dano e causalidade é atribuição de colegiados independentes das funções do Executivo. Tendo em vista a margem de manobra nas interpretações amparadas pelos regimes de defesa comercial da OMC, relativas às determinações de dano e causalidade, a implementação dessa discussão em âmbitos independentes, ou suficientemente isolados de pressões políticas, é considerada como a que propiciaria melhor governança ao sistema. Integrantes de uma agência independente aportam amplitude ao enfoque analítico e as investigações técnicas relacionadas às determinações de dano e causalidade podem ser aperfeiçoadas, de forma a incorporar perspectivas que privilegiem a coerência entre a política de defesa comercial e os objetivos de longo prazo da política econômica.

A incorporação de uma comissão independente para a condução das investigações de dano e relação causal nas investigações de defesa comercial, com autonomia do Executivo, implicaria o desmembramento das responsabilidades atuais do Decom, cujas equipes são responsáveis tanto pelas determinações de *dumping* como de dano e causalidade.

6.2.2 Análise de dano e relação causal nas determinações de aplicação de medidas de defesa comercial: obrigatoriedade da consideração do interesse público

Conforme visto anteriormente, o conceito de *dumping* da OMC e o previsto na teoria econômica (o *dumping* predatório) são distintos, e a discriminação internacional de preços está associada a vários fatores relacionados aos padrões de competição industriais. Os conceitos advindos da teoria da defesa da concorrência têm um escopo mais amplo do que o previsto nos acordos da OMC. De modo geral, os objetivos da política de defesa da concorrência se relacionam à promoção da eficiência econômica e bem-estar do consumidor, enquanto que o regime *antidumping* é um *trade remedy* contra importações que causem dano à indústria doméstica. O campo da defesa da concorrência é salvaguardar a competição e a eficiência produtiva – para as quais a concorrência com importações é um fator essencial, ao favorecer a contestabilidade dos mercados. As regras de implementação dos dois campos teóricos também são distintas: a política de defesa comercial assume que uma indústria doméstica, competitiva, sofre a concorrência de exportadores monopolistas ou de um cartel com preços de exportação discriminatórios, mas esta suposição não é avaliada durante a investigação de defesa comercial, a qual não inclui a discussão da estrutura dos mercados, da existência de barreiras à entrada e poder de mercado, aspectos reservados à análise da defesa da concorrência (Tavares, 2017).

Não obstante, a distinção entre uma situação de existência de pressão competitiva do lado das importações, em contraposição à situação onde se observa a presença de problemas internos de competitividade da indústria doméstica, deve ser elemento intrínseco das determinações de dano e relação causal, como previsto nos termos do acordo *antidumping* da OMC. Esta distinção é relevante pois evitaria a restrição de importações em cenários onde a indústria doméstica tem condições de enfrentar essa concorrência. Assim, alguns elementos que são afetos à avaliação de interesse público fazem parte, conceitualmente e de fato, do elenco de fatores a serem analisados também nas determinações de dano e causalidade, e não devem ser ignorados. É por esta razão que várias recomendações do GTIP e decisões Camex acerca de interesse público abordam fatores econômicos presentes – ou ausentes – das determinações de dano e causalidade da Secex.

Note-se que os arts. 3.4 e 3.5 do acordo *antidumping* da OMC, incorporados na legislação brasileira, indicam que “(...) o exame do impacto das importações sobre a indústria doméstica deve incluir uma avaliação de *todos os fatores econômicos* e indicadores que possam afetar o estado daquela indústria” (tradução nossa, grifo nosso). A lista dos fatores indicados não é exaustiva, permitindo a adição de outros elementos que as autoridades de aplicação considerem relevantes. Adicionalmente, o § 3.5, que indica as diretrizes para a análise de causalidade, aponta que:

a demonstração da relação causal entre as importações a preços de *dumping* e o dano causado à indústria doméstica deve se basear em todas as evidências relevantes *à disposição das autoridades*. As autoridades também devem examinar todos os fatores *conhecidos*, que não as importações a preços de *dumping*, que ao mesmo tempo estejam causando dano à indústria doméstica e o dano causado por esses fatores não pode ser atribuído às importações a preços de *dumping*. Fatores que podem ser relevantes a esse respeito incluem, entre outros, (...) *ou mudanças nos padrões de competição, práticas comerciais restritivas de competição entre produtores externos e domésticos, desenvolvimentos da tecnologia, desempenho exportador e produtividade da indústria doméstica* (tradução nossa, grifos nossos).

E ainda, o § 6.12 inclui, entre as partes a serem ouvidas pelas autoridades durante a investigação, os usuários industriais do produto sob investigação, e no caso de bens de consumo final, representantes de consumidores, que podem incluir organizações de defesa do consumidor.

Sendo assim, o acordo da OMC comporta a inclusão na análise de elementos acerca das condições concorrenciais nos mercados dos produtos em questão de forma mais ampla, usualmente não considerados na prática brasileira. Há flexibilidade quanto a essas obrigações, pois as autoridades estão “protegidas” pelas referências a evidências conhecidas, e ao seu dispor, como ressaltado acima. Tais limitações, contudo, podem ser facilmente resolvidas por meio da inclusão nos questionários enviados aos exportadores, importadores, usuários industriais ou consumidores finais, de questões relacionadas a essas avaliações. É ilustrativa neste aspecto a prática dos Estados Unidos, onde a International Trade Commission (ITC) envia substantivos questionários não só aos produtores domésticos, importadores e exportadores citados nas investigações, como é a rotina no Brasil, mas também aos importadores do produto originário de países que não são objeto de investigação, e aos usuários domésticos dos produtos em questão.

A simples inclusão formal desses procedimentos viabilizaria a disponibilidade de informações, nas etapas iniciais da abertura de investigação de defesa comercial, de dados e informações necessárias à análise do potencial impacto da aplicação das medidas na cadeia de produção – preocupação relevante particularmente ao se tratar de produtos intermediários.

Como apontado anteriormente, do ponto de vista institucional, o aprofundamento e ampliação do escopo das determinações de dano, de forma a incorporar os elementos de avaliação do interesse público na aplicação de medidas, poderia ser facilitado por meio da criação de uma agência independente, com autoridade para incorporar critérios analíticos abrangentes.

Por outro lado, ressalte-se que a introdução dessa perspectiva ampliada também pode ser implementada por meio da adoção da obrigatoriedade de análise do interesse público na aplicação de medidas, preservando-se o escopo usual dos pareceres de determinação de dano e causalidade do regime de defesa comercial.

Nesse sentido, a inspiração de reforma do regime neozelandês é de interesse por sua característica simples e eficaz: mantém-se os critérios do regime de defesa comercial ao mesmo tempo que se viabiliza um mecanismo que confira maior racionalidade econômica ao instrumento – do ponto de vista de sua coerência com uma política comercial que promova maior inserção internacional e ganhos de competitividade para a economia brasileira. Assim, o processo decisório da Camex, previamente à aplicação de medidas, abarcaria obrigatoriamente a análise de pareceres técnicos independentes relativos ao teste de interesse público, elaborados especificamente para esse fim e com metodologias de análise próprias.

Como visto, esses elementos não fazem parte usualmente das análises de defesa comercial, e deve-se frisar que não se confundem com a amplitude das complexas análises econômicas envolvidas nos processos de defesa da concorrência. Uma revisão da prática brasileira quanto à coleta e incorporação de dados e informações adicionais nas investigações de defesa comercial pode ser produtiva para a conciliação da política de defesa comercial com os objetivos da política comercial que se queira alcançar. Naturalmente, a escolha do modelo a ser implementado é uma opção de economia política, por meio da qual os custos e benefícios das distintas opções devem ser ponderados.

Note-se que o regime de defesa comercial da OMC foi introduzido no Brasil em um contexto de implementação de ampla reforma da política comercial, a partir do final dos anos 1980, com a substituição de políticas que não estavam em conformidade com as regras da GATT/OMC. Passados mais de trinta anos, cabe avaliar a necessidade de alterações no regime tendo em vista sua coerência com os objetivos de ganhos de competitividade da economia brasileira e maior abertura comercial.

Como sugerem Finger e Zlate (2005, p. 18), a implementação do conceito de interesse público deve expressar o resultado da soma de todos os interesses privados,¹⁰⁸ o que implica um tratamento equânime dos interesses das indústrias peticionárias das medidas de defesa comercial e dos usuários dos produtos em questão. Essa preocupação está prevista nos acordos da OMC, que preveem uma metodologia de análise abrangente, com amplo espectro de agentes econômicos considerados como partes interessadas nas investigações.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, R.; MESSA, A. Medidas *antidumping* e a cadeia produtiva no Brasil: evidências empíricas para o Brasil. In: MESSA, A.; OLIVEIRA, I. T. M. (Orgs.). **A política comercial brasileira em análise**. Brasília: Ipea, 2017.
- AGGARWAL, A. **Antidumping law and practice: an Indian perspective**. Icrier, abr. 2002. (Working Paper, n. 83).
- BAUMANN, R.; KUME, H. Novos padrões de comércio e a política tarifária no Brasil. In: BACHA, E.; BOLLE, M. B. (Orgs.). **O futuro da indústria no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.
- BAUMOL, W.; PANZAR, J.; WILLIG, R. **Contestable markets and the theory of industry structure**. Nova Iorque: Harcourt Brace, out. 2012. (MPRA Paper, n. 41974). Disponível em: <<https://bit.ly/2LEgjjG>>.
- BARTÓK, C.; MIROUDOT, S. **The Interaction amongst trade, investment and competition policies**. Paris: OECD, 2008. (Policy Papers, n. 60).

108. No original: “the relevant concept of interest, we suggest, is the sum of all the private interests affected”.

BESEDEŠ, T.; PRUSA, T. J. The hazardous effects of antidumping. **Economic Inquiry**, v. 55, n. 1, p. 9-30, 2017.

BESHKAR, M.; BOND, E. The escape clause in trade agreement. In: BAGWELL, K.; STAIGER, R. W. (Eds.). **Handbook of Commercial Policy**. Holanda: Elsevier/North, 2016. v. 1B, cap. 3, p. 107-159.

BLONIGEN, B. A.; PRUSA, T. J. Dumping and Antidumping Duties. In: BAGWELL, K.; STAIGER, R. W. (Eds.). **Handbook of Commercial Policy**. Holanda: Elsevier/North, 2016. v. 1B, cap. 3, p. 108-153.

BLONIGEN, B.; PRUSA, T. J. **Dumping and antidumping duties**. Cambridge: NBER, 2015. (NBER Working Paper, n. 21573). Disponível em: <<https://bit.ly/XVjgBw>>.

BLONIGEN, B. A.; PRUSA, T. J. **Antidumping**. Cambridge: NBER, 2001. (NBER Working Paper, n. 8398).

BOURGEOIS, J.; DEMARET, P. The working of EC policies on competition, industry and trade: a legal analysis. In: BUIGUES, P.; JACQUEMIN, A.; SAPIR, A. (Eds.). **European policies on competition, trade and industry: conflict and complementarities**. Reino Unido: Brookfield; Estados Unidos: Edward Elgar, 1995.

BOWN, C. P. The WTO and antidumping in developing countries. **Revista de Economia Política**, n. 20, p. 255-288, 2008.

_____. Taking stock of antidumping, safeguards and countervailing duties, 1990-2009. **The World Economy**, v. 34, n. 12, p. 1955-1998, 2011.

BRANDER, J.; KRUGMAN, P. A. Reciprocal dumping model in international trade. **Journal of International Economics**, v. 15, 1983.

BRASIL. Decreto nº 1.602, de 23 de agosto de 1995. Regulamenta as normas que disciplinam os procedimentos administrativos, relativos à aplicação de medidas *antidumping*. Brasília: Congresso Nacional, 1995. Disponível em: <<https://bit.ly/2LBBLFM>>.

_____. Decreto nº 8.058, de 26 de julho de 2013. Regulamenta os procedimentos administrativos relativos à investigação e à aplicação de medidas *antidumping*; e altera o Anexo II ao Decreto nº 7.096, de 4 de fevereiro de 2010, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Brasília: Congresso Nacional, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/2CCsOJy>>.

_____. Ministério da Fazenda. **Guia para análise econômica de processos de interesse público**. Brasília: SAE/MF, jan. 2014.

_____. Resolução nº 29, de 7 de dezembro de 2017. Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelas pessoas reguladas pelo Coaf, na forma do § 1º do art. 14º da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, relativamente a pessoas expostas politicamente. Brasília: MF, 2017.

BRASIL, S. A. **Impacto do direito *antidumping* sobre as importações brasileiras**. 2016. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

BRENTON, P. Antidumping policies in the EU and trade diversion. **European Journal of Political Economy**, v. 17, n. 3, set. 2001.

CORDOVIL, L. ***Antidumping*: interesse público e protecionismo no comércio internacional**. Revista dos Tribunais, 2011.

CASTILHO, M. **Reflexões acerca da tarifa aduaneira brasileira**. Rio de Janeiro: Funcex, 2018. (RBCE n. 135).

_____. O impacto das medidas antidumping aplicadas pelos EUA sobre as exportações brasileiras. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 34., 2006, Salvador, Bahia. **Anais...** Salvador: Anpec, 2006.

DENTON, R. (Why) Should Nations Utilize antidumping measures? **Michigan Journal of Intertional Law**, v. 11, n. 1, 1989.

DIXIT, K. **Finding the balance**: a public interest test in the dumping and countervailing duties Act 1988. 2017. Dissertação (Mestrado) – University of Otago, Dunedin, Nova Zelândia, out. 2017.

FINGUER, J. M.; NOGUÉS, J. **Salvaguardias y antidumping en la liberalización comercial de América Latina combatendo el fuego con fuego**. Buenos Aires: Siglo XXI; Washington: The World Bank, 2005.

GOLDBAUM, P.; PEDROZO JUNIOR. **Impacto do Decreto 8.058/13 sobre investigações antidumping no Brasil**. São Paulo: FGV EESP, set. 2017. (Working Paper, n. 462).

GUASCH, J. L.; RAJAPATIRANA, S. **Total strangers or soul mates?** Antidumping and competition policies in Latin America and the Caribbean. Washington: The World Bank, 1999. Disponível em: <<https://bit.ly/2rV8gFO>>.

HOECKMAN, B. M.; MAVROIDIS, P. C. Dumping, antidumping and antitrust. **Journal of world Trade**, v. 33, p. 27-52, 1996.

_____. Dumping, antidumping and antitrust. **Journal of World Trade**, v. 30, p. 27, 1996.

KANNEBLEY, S.; REMÉDIO, R. **Antidumping e concorrência no Brasil**: uma avaliação empírica. Brasília: Cade, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2yXJEAr>>.

KANNEBLEY JÚNIOR, S.; REMÉDIO, R. R.; OLIVEIRA, G. **Práticas de antidumping no Brasil**: uma avaliação empírica de seus efeitos sobre comércio, poder de mercado e produtividade. Brasília: Cade, 2017. Mimeografado.

KOTSIUBSKA, V. **Public interest consideration in domestic and international anti-dumping disciplines**. Suíça: World Trade Institute, set. 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/2BGcfuv>>.

MACERA, A. Interesse público e defesa comercial: considerações gerais. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, n. 114, p.12-19, jan./mar. 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/2AheMLP>>.

_____. *Antitruste versus antidumping*: reconciliando políticas através da Cláusula do Interesse Nacional. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**, Brasília, v. 7, n. 1, p. 29-52, jan./jun. 2008.

MARCEAU, G. **Antidumping and antitrust issues in free trade areas**. Nova Iorque: Oxford University Press, 1994.

MESSERLIN, P. Should antidumping laws be replaced by national or international competition rules? **World Competition**: L & Econ. Rev, v. 18, p. 37, 1995.

MIRANDA, J. Should antidumping laws be dumped? **Law & Policy in International Business**, v. 28, p. 255-295, 1996.

_____. Should antidumping laws be dumped? **Law & Policy Int`Bus**, v. 28, p. 255, 1996-1997.

MOEN, P. I. A. **Public interest issues in international and domestic antidumping law**: the WTO, European Communities and Canada. Genebra: Graduate Institute of International Studies, 1998.

MORGAN, C. Competition policy and anti-dumping is it time for a reality check? **Journal of World Trade**, v. 30, p. 61, 1996.

MOTTA VEIGA, P. **Reformulação da governança da política comercial brasileira**. Rio de Janeiro: Funcex, 2018.

NAIDIN, L.C. **Dumping e antidumping no Brasil**: evolução da regulamentação, aplicação e efeitos sobre o comércio. 1998. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1998.

NISIYAMA, L. Política de defesa da concorrência e medidas de defesa comercial no brasil: um diálogo possível? *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA, 24., Campos do Jordão, São Paulo, 24-26 out. 2018.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Competition and trade policies**: their interaction. Paris: OCDE, 1984.

_____. **Towards a more prosperous and inclusive Brazil**. Brasília: OCDE, 2018.

_____. **Trade and competition policies**: options for a greater coherence. Paris: OCDE, 2001.

_____. **Market study guide for competition authorities**. Paris: OCDE, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2Rnglli>>.

OLIVEIRA, A. S. **Industrial determinantes of antidumping in Brazil** – Protection, competition and performance: an analysis with binary dependent variable and panel data. Brasília: Cade, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2AgofmF>>.

PRUSA, T. J. On the spread and impact of antidumping. **Canadian Journal of Economics**, v. 34, n. 3, 2003.

_____. **The trade effects of U.S. antidumping actions**. Cambridge: NBER, jan. 1996. (NBER Working Paper, n. 5440).

PRUSA, T.; SKEATH, S. **Modern commercial policy**: managed trade or retaliation? Massachusetts: Wellesley College, 2002.

REMÉDIO, R. R. **Impactos da medida antidumping sobre as firmas industriais brasileiras**. 2017. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

RODRICK, D. **Political economy of trade policy**. Columbia University: Handbook of International Economics, 1995. v. 11. Disponível em: <<https://bit.ly/2RltOK0>>.

STEVENSON, C.; MAYER, B. R.; MAW, L. L. P. **Evaluation of EC Trade Defense Instrument**. December 2005. Disponível em: <<https://bit.ly/2LAmFjX>>.

STAIGER, R. W.; WOLAK, F. A. Measuring industry-specific protection: antidumping in the Unites States. **Brookings Papers on Microeconomics**, p. 51-118, 1994.

SYKES, A.; COOPER, R. Antidumping and antitrust: what problems does each address? **Brookings Trade Forum**, p. 1-53, 1998. Disponível em: <<https://bit.ly/2AhmHJ3>>.

STEWART, T. D. The Gatt Uruguay Round: A negotiating history (1986-1992). **Kluwer Law International**, v. 1, 18 nov. 1993.

TAVARES, J. A. **As normas antidumping da ALCA e a agenda multilateral**. Estados Unidos: OAS Trade Section, 2002.

_____. **Legal and Economic Interfaces between antidumping and competition policy**: Santiago: Cepal, dez. 2001.

_____. **As normas antidumping da Alca e a agenda multilateral**. Sice/OEA. nov. 2002.

_____. **Anatomia da proteção antidumping no Brasil**. Rio de Janeiro: CINDES, 2017. (Textos CINDES, n. 43).

TAVARES, A.; MIRANDA, P. **Antidumping e Antitrust**: peculiaridades do caso brasileiro. Rio de Janeiro: CINDES, 2008. (Breves CINDES, n. 8).

_____. **Antidumping e antitrust**: características do caso brasileiro. Rio de Janeiro: CINDES, 2008. (Breves CINDES, n. 8).

UE – UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) nº 182/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011. Estabelece as regras e os princípios gerais relativos aos mecanismos de controlo pelos Estados-Membros do exercício das competências de execução pela Comissão. Bruxelas: UE, 2011.

VALS, L. B. P. Abertura comercial e produtividade. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, n. 134, jan./mar. 2018.

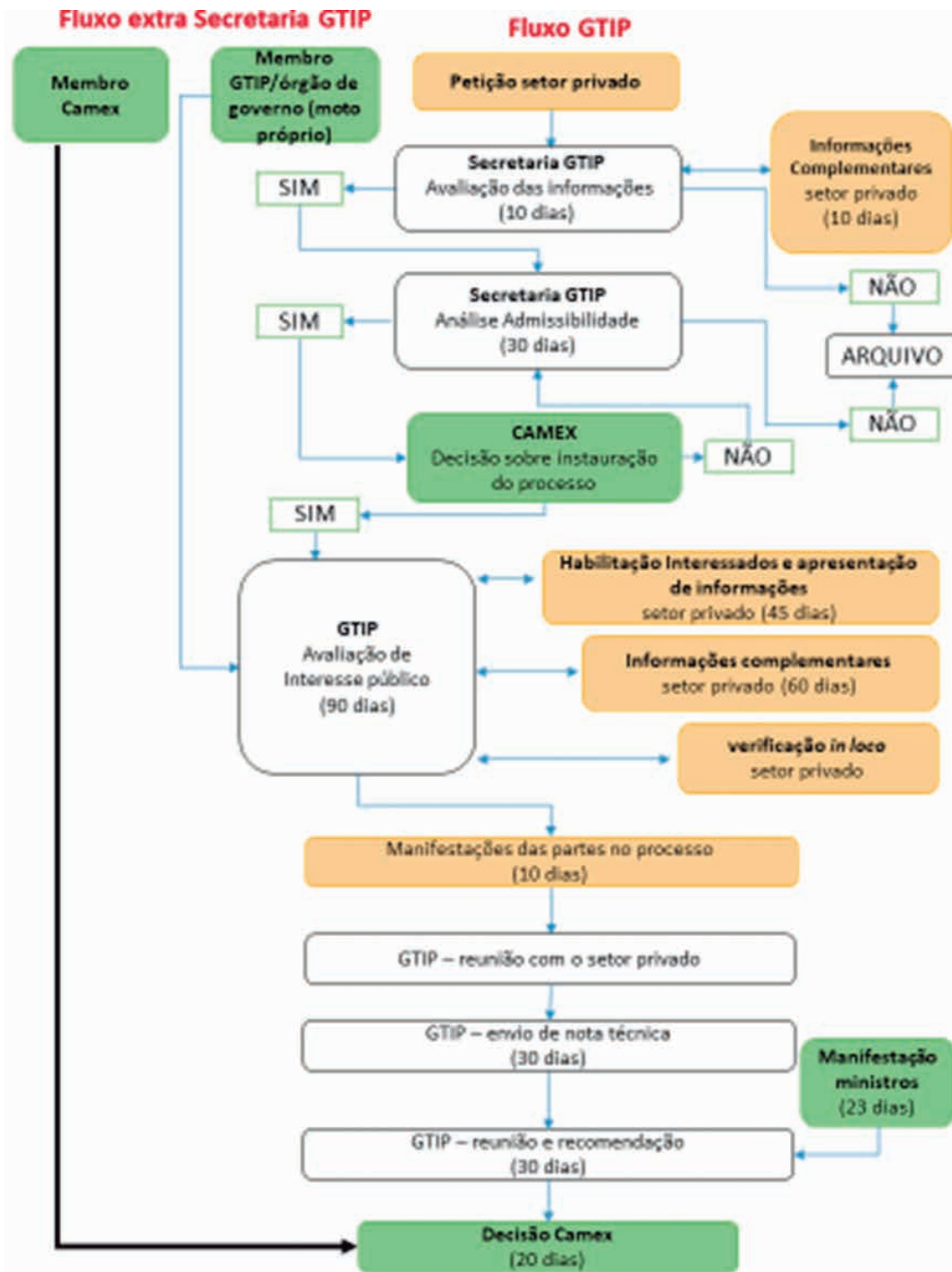
VERLSMUST, E. E.; WAER, P. E. C. **Antidumping Law and Practice**. Londres: Sweet and Maxwell, 1996.

VINER, J. **Dumping**: a problem in international trade. Illinois: The University of Chicago Press, 1923.

WELLHAUSEN, M. The community interest test in antidumping proceedings of the european union. **American University International Law Review**, v. 16, n. 4, p. 1027-1082, 2001.

ZANARDI, M. **Antidumping**: a problem in international trade. Tilburg University: Center for Economic Research, June 2005. (Discussion Paper Series, n. 85).

ANEXO A

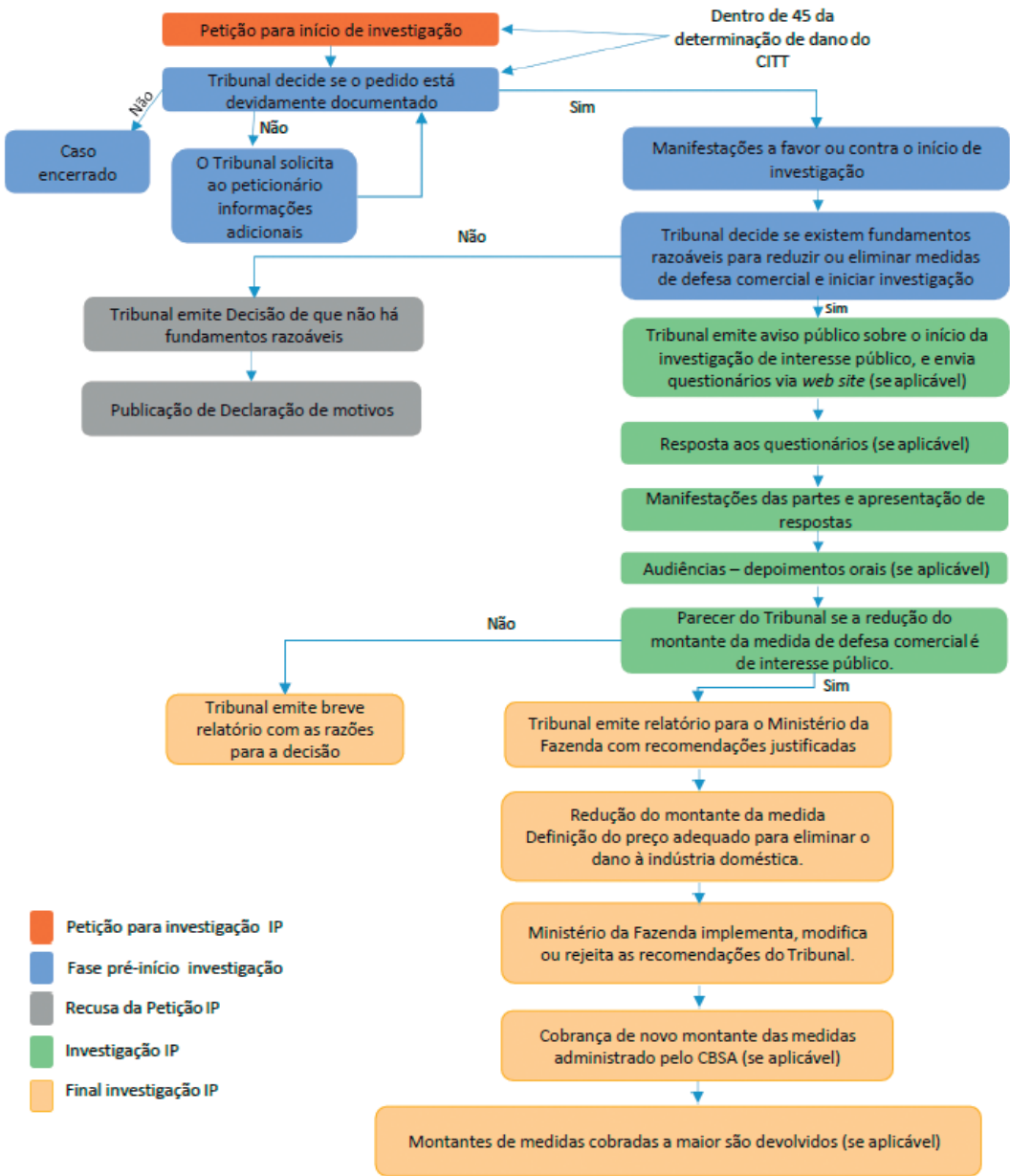
FIGURA A.1
Fluxograma GTIP

Elaboração da autora.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

ANEXO B

FIGURA B.1
Fluxograma investigações de interesse público: *Canadian tribunal*



Elaboração da autora.
Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

ANEXO C

ANÁLISE DE INTERESSE PÚBLICO: QUADRO COMPARATIVO PAÍSES SELECIONADOS

QUADRO C.1

Aspectos da governança dos regimes e dos fatores econômicos considerados

Brasil (Resolução nº 29/2017, Resolução nº 93/2015 e <i>Guia Seae</i>)	União Europeia (EU Regulation nº 1.036/2016 e EU Regulation nº 2016/1.037) e jurisprudência	<i>Canadá (Seção 45 do SIMA, 1985) e Public Interest Inquiry Guidelines, CITT</i>	<i>Nova Zelândia (Trade act 1988, part 4) mod. 2017</i>
Não mandatório para investigações de defesa comercial originais. Mandatório no caso de prorrogação de medidas aplicadas.	Mandatório em todas as investigações de defesa comercial, é uma avaliação que é parte da investigação.	Não mandatório. Realizado apedido de partes interessadas ou por iniciativa do <i>Canadian International Trade Tribunal</i> (CITT).	Mandatório no caso de haver uma determinação positiva de dumping ou subsídios e de dano causado à indústria doméstica, com recomendação de aplicação de medidas.
GTIP – Condução de investigações de interesse público. Camex – Decisão final, com ou sem processo no GTIP.	Comissão Europeia.	CITT – Determinações de dano e investigações de interesse público. Revenue Canada – Determinações de <i>dumping</i> ou subsídios pelo ministro das Finanças – Decisão final.	<i>Ministry of Business, Innovation and Employment</i> (MBIE), o órgão responsável pela condução das investigações de defesa comercial também conduz a avaliação de interesse público.
<i>Questões de oferta:</i> - Disponibilidade de produtos iguais ou substitutos, por parte de fornecedores externos originários de países não afetados pela medida de defesa comercial, e informação acerca os custos associados a essas importações (preferências tarifárias, acordos comerciais ou outros).	<i>Questões de oferta:</i> - Capacidade da produção europeia de abastecer a demanda comunitária; - situação de incipiência da produção comunitária, ainda em fase de implantação; - capacidade tecnológica dos produtores comunitários; e - potencial efeito de desvio de comércio em relação a outras origens não afetadas por medidas <i>antidumping</i> .	<i>Questões de oferta:</i> - Disponibilidade de oferta de produto com a mesma descrição por parte de outras origens não afetadas pelas medidas.	<i>Questões de oferta:</i> - o efeito da medida de defesa comercial sobre os preços do produto similar fabricado na Nova Zelândia; - o efeito da medida de defesa comercial sobre a escolha e a disponibilidade de produtos similares; - disponibilidade de fontes de oferta alternativas, domésticas ou externas; e - o efeito da medida de defesa comercial sobre a qualidade dos produtos e serviços.
- Evolução dos preços internacionais do produto importado - Evolução dos preços domésticos do produto fabricado no Brasil similar ao importado e dados das compras efetuadas no mercado interno - Custos de fabricação doméstico e evolução dos preços do produto objeto da medida de defesa comercial	- Existência de barreiras à entrada na indústria: custos de entrada, impostos de importação indicam posição de poder de mercado da indústria comunitária.		- O efeito da medida de defesa comercial sobre os preços do produto exportado a preços de <i>dumping</i> ou subsidiados.
- O impacto nos custos de produção na cadeia a jusante e a montante, a disponibilidade de produtos substitutos em origens não afetadas pela medida de defesa comercial, a estrutura do mercado e a concorrência e a adequação às políticas públicas vigentes. - identificar seus efeitos sobre outros agentes econômicos que não a indústria doméstica peticionária.	Provável impacto econômico da aplicação ou não de medidas sobre os agentes econômicos na comunidade.	a) reduzir ou eliminar substancialmente a competição no mercado doméstico do produto similar.	- Qualquer fator que o chefe do Executivo considere essencial para garantir a competição no mercado.
	Potenciais perdas e ganhos nos níveis de emprego.	b) Causar dano significativo aos produtores que usam o produto objeto da medida como insumo.	
	Interesse de consumidores e usuários industriais.	c) prejudicar significativamente a competição devido à limitação do acesso a: - bens utilizados como insumos na produção de outros bens tecnológicos.	
	- Relevância do setor para a economia regional.	d) Restringir significativamente a escolha ou a disponibilidade de bens a preços competitivos aos consumidores ou causar-lhes outro prejuízo significativo.	
		Probabilidade de prejuízo significativo causado pela redução ou eliminação da medida sobre a produção doméstica de insumos, incluindo <i>commodities</i> primárias, utilizadas na produção doméstica do produto objeto da medida.	
		Exame das “ <i>Intended versus unintended consequences</i> ” da aplicação de medidas de defesa comercial.	

Elaboração da autora.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Reginaldo da Silva Domingos

Assistente de Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Supervisão

Everson da Silva Moura

Leonardo Moreira Vallejo

Revisão

Ana Clara Escórcio Xavier

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Alice Souza Lopes (estagiária)

Amanda Ramos Marques (estagiária)

Isabella Silva Queiroz da Cunha (estagiária)

Lauane Campos Souza (estagiária)

Polyanne Alves do Santos (estagiária)

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herllyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Júnior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Andrey Tomimatsu

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.
