



OBSERVATÓRIO DE DEFESA COMERCIAL



Confederação Nacional da Indústria

CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA

O Observatório de Defesa Comercial da Confederação Nacional da Indústria (CNI) tem como objetivo informar e analisar assuntos de destaque e de interesse da indústria acerca dos instrumentos de defesa comercial (antidumping, salvaguardas e medidas compensatórias), contenciosos internacionais e temas relacionados.

A importância dos instrumentos de defesa comercial no processo de liberalização comercial

Introdução

Nos últimos anos, vem ocorrendo um contínuo processo de modernização do sistema brasileiro de defesa comercial. Dentre outras medidas, foi aprovado um novo Decreto sobre medidas antidumping, foram instituídas diversas Portarias da SECEX com roteiros claros quanto aos dados exigidos para as investigações e estabelecidos procedimentos e critérios para a modificação de medidas de defesa comercial por razões de interesse público. Além disso, foi promulgado decreto para viabilizar efetiva participação de indústrias fragmentadas no sistema de defesa comercial e encontra-se em análise proposta de novo Decreto sobre subsídios/medidas compensatórias.

Juntamente com esse movimento de modernização, têm surgido críticas sobre o papel dos instrumentos de defesa comercial, muitas vezes baseadas em uma percepção superficial de que eles são essencialmente protecionistas e prejudiciais ao processo de liberalização e abertura comercial.

A discussão sobre a importância dos instrumentos de defesa comercial é especialmente relevante neste momento devido à mudança na agenda de comércio exterior brasileira, que passou a incluir a negociação de acordos comerciais. Esse movimento de abertura, já praticado há muito tempo por diversos parceiros do Brasil, é muito benéfico para o país, na medida em que permitirá às empresas o acesso a novos mercados, fomentará a competição interna e contribuirá para integrar o Brasil nas cadeias de valor internacionais.

Nesse contexto, é essencial que as críticas aos instrumentos de defesa comercial sejam acompanhadas de um diálogo construtivo, o que só é possível na medida em que se compreenda sua função e importância. Essas ferramentas são um elemento chave para a efetividade do processo de liberalização comercial, pois funcionam como uma válvula de escape para o setor privado e contribuem para um efetivo engajamento das partes interessadas na conclusão de acordos comerciais importantes para o país.

Nas seções seguintes, discutiremos o papel dos instrumentos de defesa comercial para o Brasil, bem como mostraremos um panorama da aplicação dessas medidas no país e no mundo.

1. A IMPORTÂNCIA DAS MEDIDAS DE DEFESA COMERCIAL

• A DEFESA COMERCIAL É FUNDAMENTAL NO PROCESSO DE LIBERALIZAÇÃO COMERCIAL

Os instrumentos de defesa comercial surgiram no contexto do processo de liberalização comercial iniciado sob a vigência do GATT e complementado, posteriormente, no âmbito da OMC. Esses instrumentos foram desenhados para que países tivessem ferramentas contra práticas desleais de comércio ou surtos imprevistos de importação decorrentes do processo de liberalização comercial. Somente com estes instrumentos, e regras claras que garantem sua efetividade, é que países concordaram em reduzir tarifas e abrir seus mercados.

Não por acaso, observa-se que os acordos comerciais celebrados fora do âmbito da OMC para abertura de mercados via de regra preservam os direitos referentes aos instrumentos de defesa comercial (negociados na OMC) entre as partes.

Embora a partir de uma leitura mais superficial tais instrumentos sejam tidos como contrários à abertura de mercados (por dificultarem a importação de determinado produto), a evolução do comércio internacional (na OMC ou em acordos preferenciais) sugere que tais ferramentas são uma condição essencial do processo efetivo de liberalização comercial.

Algumas correntes sustentam que a prática de dumping não deveria ser penalizada, na medida em que não reflete, necessariamente, a prática de preço predatório nem, tampouco, a intenção dos exportadores em prejudicarem seus concorrentes em terceiros mercados. Para essa corrente, a prática de dumping seria, inclusive, decorrente de particularidades de determinados setores, sendo justificável do ponto de vista econômico e benéfico aos consumidores.

No entanto, ao causar danos à produção, aos investimentos e ao emprego, importações a preços de dumping, ou que contam com subsídios de outros governos, têm efeitos deletérios à economia do país importador.

Além disso, uma análise adequada das ferramentas de defesa comercial só pode ser realizada se também levar em consideração aspectos jurídicos e de relações internacionais, na medida em que refletem não somente a lógica da teoria econômica, mas sim a das complexas negociações realizadas ao longo de décadas desde o GATT 1947 até a criação da OMC, em 1995. Nesse contexto, os instrumentos de defesa comercial são reflexo de uma intrincada correlação de forças, interesses e trocas de concessões no âmbito do sistema multilateral de comércio.

Em suma, as ferramentas de defesa comercial não devem ser analisadas fora de contexto ou como um fim em si sós, mas sim válvulas de escape que se inserem no longo e contínuo processo de liberalização comercial.

• A DEFESA COMERCIAL TEM O OBJETIVO DE NEUTRALIZAR PRÁTICAS DESLEAIS

As medidas de defesa comercial visam neutralizar práticas desleais de comércio que causam danos à indústria doméstica e, com isso, trazer o produto importado a patamar de competição justo com o produto produzido pela indústria doméstica. Trata-se de um objetivo legítimo e consequência das concessões que permitiram a evolução do processo de liberalização comercial promovido ao longo das últimas décadas.

Para assegurar que a medida aplicada não exceda o necessário para neutralizar o dano decorrente de prática desleal, adota-se, no Brasil, a regra do menor direito (*lesser duty*). Segundo essa regra geral, será

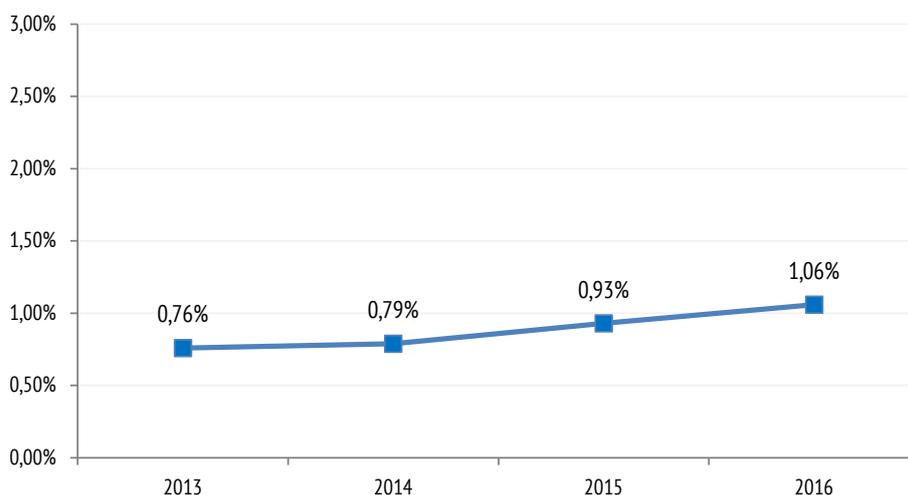
aplicado o direito apenas no montante suficiente para neutralizar o dano sofrido pela indústria doméstica. Assim, estabelece-se um limite para a aplicação de medidas de defesa comercial. Dessa forma, ainda que a margem de dumping ou de subsídio apurada seja superior à margem de dano, a medida de defesa comercial não ultrapassará a margem de dumping ou subsídio apurada.

• A DEFESA COMERCIAL E A COMPETITIVIDADE DA INDÚSTRIA BRASILEIRA

A imposição de medidas antidumping inevitavelmente aumenta o custo de aquisição do produto objeto da medida, o que pode afetar a competitividade da indústria usuária do produto e, potencialmente, a competitividade do país.

No caso do Brasil, porém, observa-se que o volume de importações afetadas pelas medidas antidumping é irrisória quando colocada no contexto geral das importações brasileiras, como mostra o gráfico a seguir.¹

GRÁFICO 1 - PARCELA DAS IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS AFETADAS POR MEDIDAS DE DEFESA COMERCIAL (2013 - 2016)

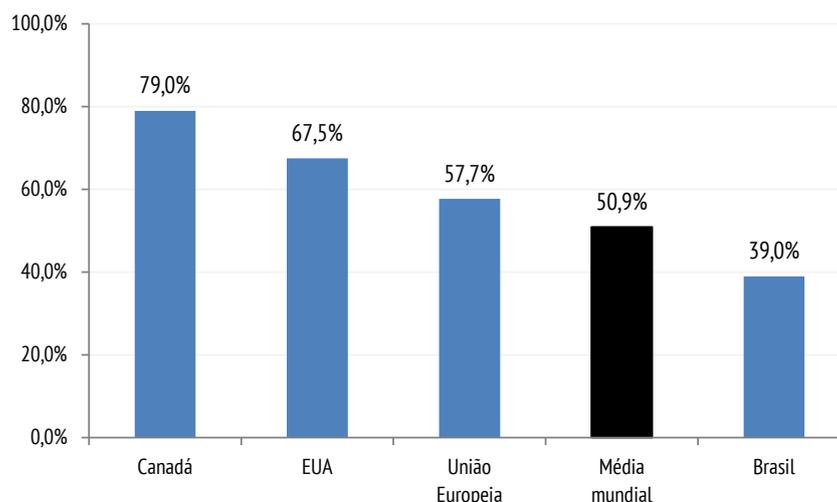


Fonte: DECOM/SECEX/MDIC. Elaboração: DECOM/SECEX/MDIC.

Ao se verificar a concentração setorial das medidas antidumping brasileiras em comparação com países considerados mais competitivos, observa-se que estes países concentram suas medidas em proporção significativamente maior em setores fornecedores de insumos estratégicos, como o setor siderúrgico e químico (que representam a metade das medidas aplicadas mundialmente desde a criação da OMC). Nos EUA, por exemplo, 67,5% das medidas recaem sobre esses dois setores. Na União Europeia, 57,7%. No Canadá, esses setores correspondem a 79% das medidas aplicadas. No Brasil, por outro lado, esses setores são responsáveis por 39% das medidas aplicadas.

Uma análise quanto ao tempo de aplicação, no Brasil, de medidas em relação a produtos siderúrgicos e químicos, além de plásticos e borrachas, indica que, via de regra, possuem duração menor do que as medidas relativas a outros setores. Nesse contexto, as medidas de duração mais longa aplicáveis a bens intermediários/insumos, no país, têm caráter excepcional.

¹ Trata-se de uma estimativa conservadora, pois inclui todas as importações das NCMs nas quais estão incluídos os produtos objetos das medidas originárias dos países sujeitos às medidas de defesa comercial aplicadas em cada ano. A aplicação de medidas na prática, contudo, não é feita sobre todos os produtos que se classificam sob a NCM afetada, mas somente em relação ao produto objeto da medida, que constitui um conjunto de produtos mais restrito do que o da NCM como um todo.

GRÁFICO 2 – CONCENTRAÇÃO SETORIAL DE MEDIDAS NOS SETORES
SIDERÚRGICO E QUÍMICO 1995 - 2014

Fonte: OMC. Elaboração: CNI.

TABELA 1 – DISTRIBUIÇÃO SETORIAL DAS MEDIDAS ANTIDUMPING APLICADAS PELO BRASIL

Setor Econômico	Quantidade de medidas AD em vigor há mais de 15 anos	% de cada setor no total de medidas AD em vigor há mais de 15 anos	Quantidade total de medidas AD aplicadas pelo Brasil desde 1988	% de cada setor no total de medidas AD aplicadas pelo Brasil desde 1988
Químicos	1	8%	52	21%
Metais	2	17%	55	23%
Plásticos e Borrachas	2	17%	56	23%
Outros	7	58%	79	33%
Total	12	100%	242	100%

Fonte: DECOM/SECEX/MDIC. Elaboração: DECOM/SECEX/MDIC.

• ANÁLISE DE INTERESSE PÚBLICO

A análise de interesse público tem como objetivo verificar se o impacto da imposição de medidas de defesa comercial sobre os agentes econômicos como um todo são mais danosos que os benefícios decorrentes da aplicação da medida. Trata-se de uma questão sensível do ponto de vista da indústria, especialmente quando medidas são aplicadas sobre insumos ou bens intermediários.

A avaliação de interesse público não é obrigatória nos termos dos acordos da OMC, mas é regulada pela legislação interna de alguns países, inclusive no Brasil. Embora as regras sobre o tema sejam recentes no país, houve significativo avanço em direção à criação de um procedimento institucionalizado e baseado em análises técnicas. Essa institucionalização foi saudável, na medida em que gerou maior segurança e previsibilidade para as partes interessadas.

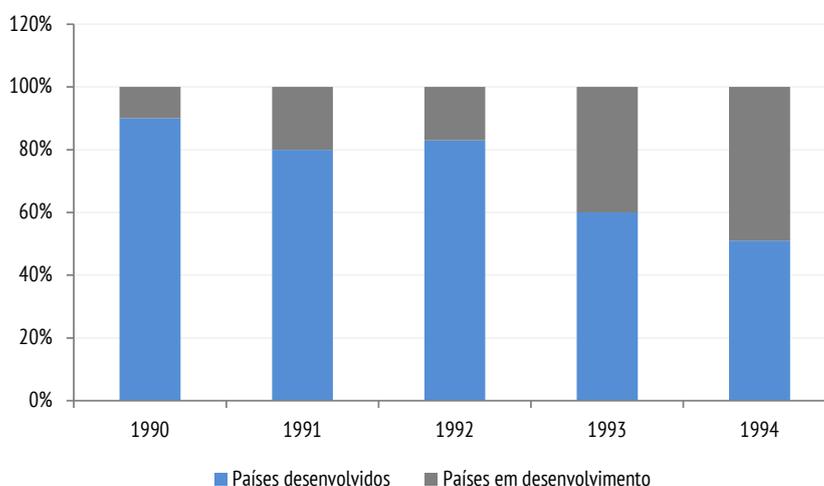
Esse avanço, contudo, tem sido prejudicado por práticas recentes nas análises de interesse público, tais como a utilização de metodologias questionáveis e a tomada de decisão, em certos casos, por interesse público, sem que sejam observados os procedimentos institucionalizados criados para esse fim (e sem dar oportunidade de manifestação às partes interessadas). As mudanças trazidas por meio da Resolução CAMEX nº 29, de 7 de abril de 2017, acentuaram ainda mais esse cenário, trazendo sérias preocupações no que se refere à previsibilidade, transparência e cunho técnico da tomada de decisão. Algumas mudanças são um significativo retrocesso em relação aos avanços dos últimos anos, pois politizaram o processo de análise de interesse público e têm o potencial de afetar negativamente todo o sistema de defesa comercial brasileiro.

2. A UTILIZAÇÃO DE MEDIDAS DE DEFESA COMERCIAL NO BRASIL

Esta seção traz dados sobre a prática de defesa comercial do Brasil. Para compreender a utilização desses instrumentos pelo país, é importante levar em consideração um contexto mais amplo.

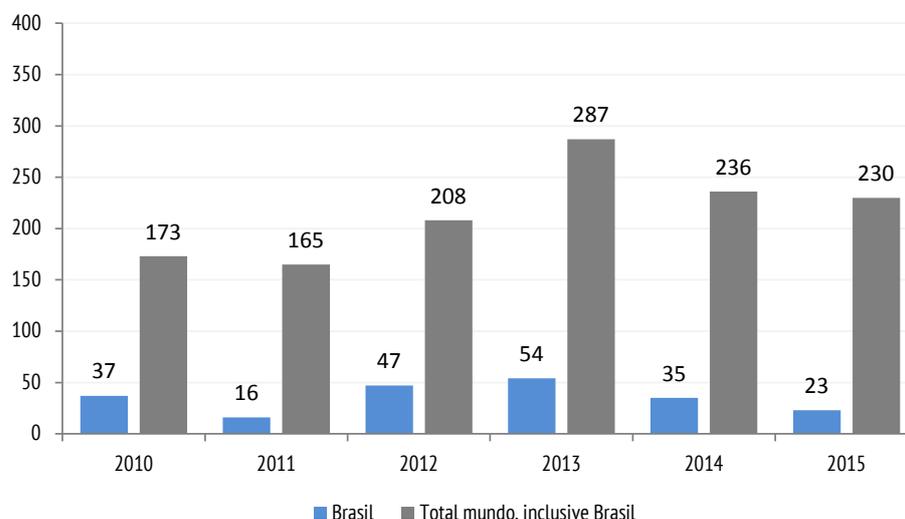
Em 1994, quando a OMC foi criada, vigoravam 759 medidas antidumping no mundo, 81% das quais concentradas entre Estados Unidos, União Europeia, Canadá, Austrália, Nova Zelândia e Japão. Países em desenvolvimento, por outro lado, tinham somente 17 medidas em vigor. Nesse contexto, é natural que, com a intensificação das trocas internacionais, acompanhada pela implementação de regras mais atuais e uniformes de medidas de defesa comercial baseadas nos acordos da OMC, novos usuários desses instrumentos passassem a fazer um maior uso dessas medidas.

GRÁFICO 3 – INVESTIGAÇÕES ANTIDUMPING INICIADAS POR GRUPO DE PAÍSES (1990 - 1994)



Fonte: apresentação do Sr. Marco César Saraiva da Fonseca, Diretor do DECOM, no 17º Seminário sobre Comércio Internacional do IBRAC, 09 de junho de 2017.

GRÁFICO 4 – INVESTIGAÇÕES ANTIDUMPING ORIGINAIS INICIADAS (2010 - 2015)

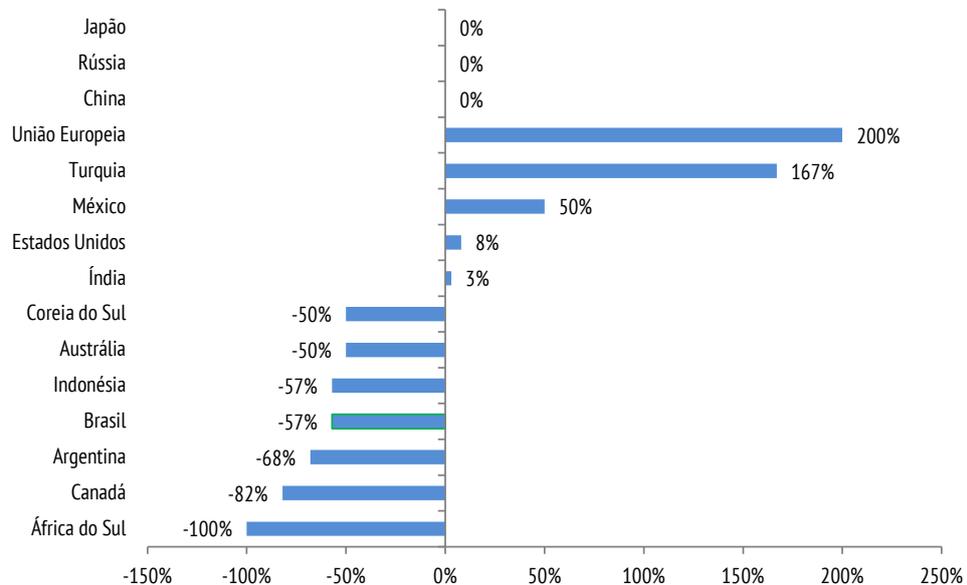


Fonte: apresentação do Diretor de Defesa Comercial, Marco César Saraiva da Fonseca, no 17º Seminário sobre Comércio Internacional do IBRAC, 9 de junho de 2017.

Mais recentemente, observam-se picos na abertura de investigações de defesa comercial no mundo, com destaque para o ano de 2013. O Brasil acompanhou esse movimento, bem como a tendência de queda nas investigações iniciadas após o pico de 2013.

Nos últimos anos, o Brasil foi um dos países que mais reduziu o número de investigações iniciadas.

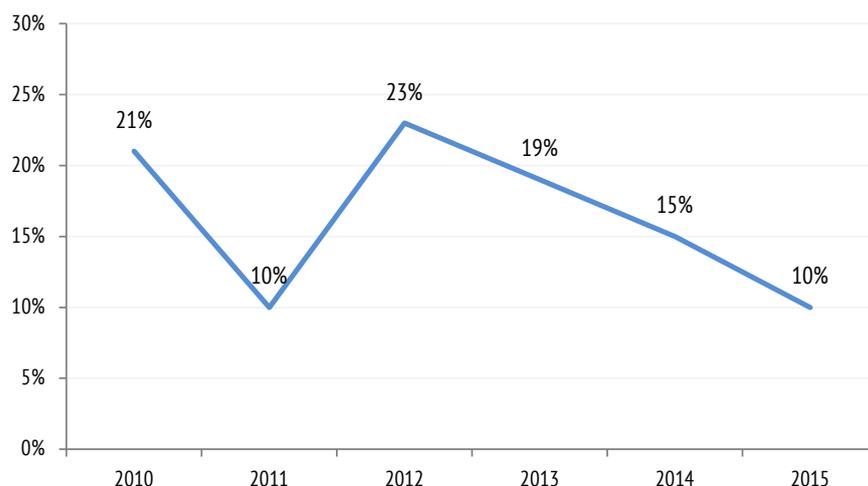
GRÁFICO 5 – VARIAÇÃO NO NÚMERO DE INVESTIGAÇÕES INICIADAS, POR PAÍS (2013 - 2015)



Fonte: OMC. Elaboração: CNI.

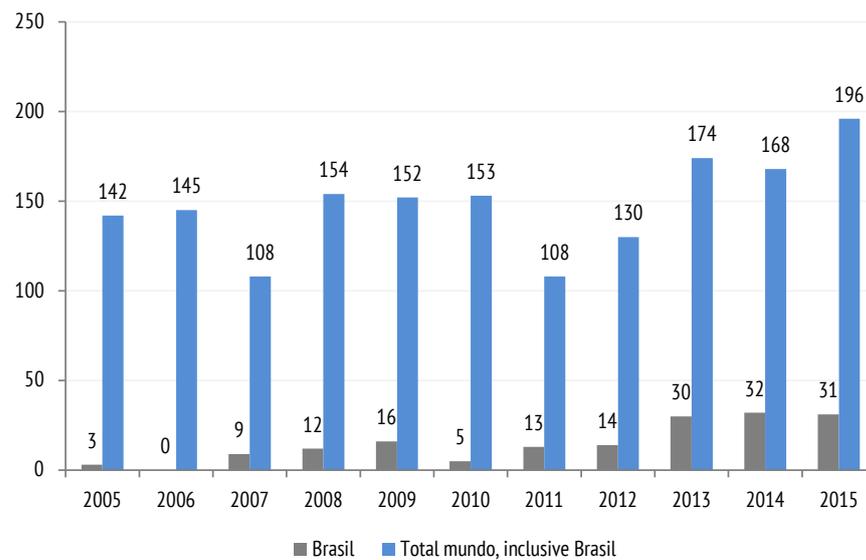
Como resultado, a proporção do Brasil no início das investigações iniciadas no mundo apresentou queda relevante nos últimos anos.

GRÁFICO 6 – PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NO INÍCIO DE INVESTIGAÇÕES ANTIDUMPING ORIGINAIS NO MUNDO (2010 - 2015)



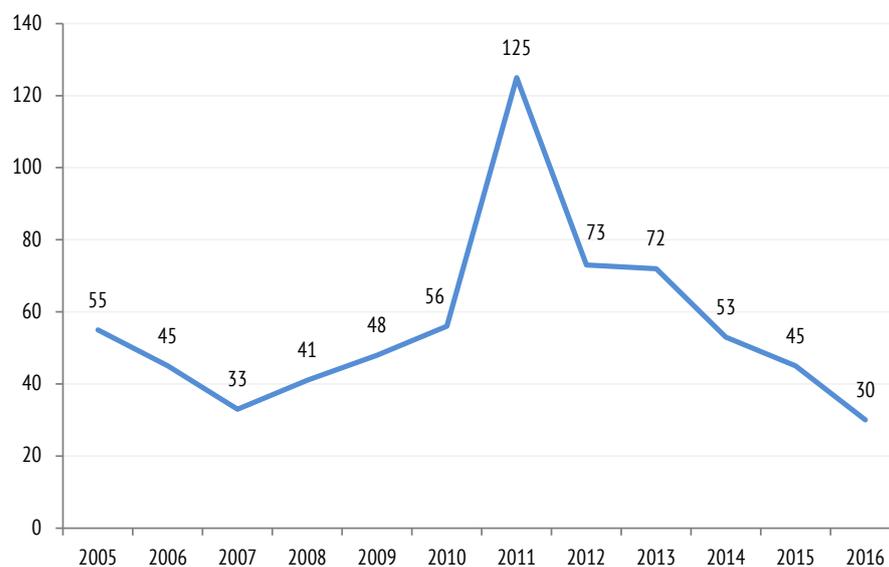
Fonte: apresentação do Diretor de Defesa Comercial, Marco César Saraiva da Fonseca no 17º Seminário sobre Comércio Internacional do IBRAC, 9 de junho de 2017.

Os dados referentes a medidas de defesa comercial aplicadas indicam igualmente que o Brasil acompanhou a tendência mundial nos últimos anos, observando-se inclusive uma queda de 2014 a 2015, a despeito do aumento significativo de medidas aplicadas no mundo.

GRÁFICO 7 – APLICAÇÃO DE MEDIDAS DE DEFESA COMERCIAL NO MUNDO E NO BRASIL
(2005 - 2015)

Fonte: OMC. Elaboração: CNI.

Com relação ao número de petições analisadas pelo DECOM, observa-se um aumento de mais de 100% das petições analisadas em 2011 comparativamente a 2010. Esse pico em 2011 resultou no número elevado de medidas aplicadas em 2013.

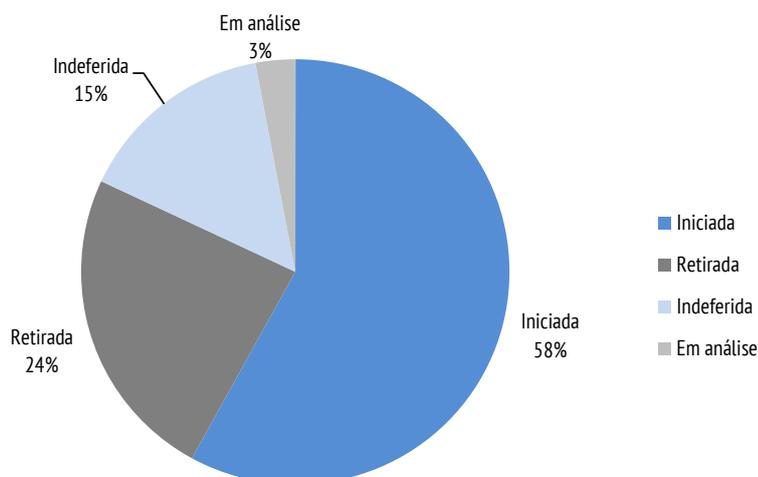
GRÁFICO 8 – NÚMERO DE PETIÇÕES ANALISADAS PELO DECOM
(2005 - 2016)

Fonte: DECOM/SECEX/MDIC. Elaboração: DECOM/SECEX/MDIC.

A partir de 2011, o número de petições analisadas pelo DECOM caiu drasticamente, resultando em queda também no número de investigações iniciadas e medidas aplicadas. É provável que esse cenário de queda persista, uma vez que 2016 representou o ano com menos petições analisadas desde 2005, o que provavelmente resultará em menos medidas aplicadas quando as investigações iniciadas em decorrência desses pedidos forem encerradas.

Os dados sobre petições analisadas pelo DECOM são relevantes, mas é preciso uma análise mais detalhada das etapas seguintes à análise das petições recebidas para compreender o perfil de aplicação de medidas de defesa comercial do Brasil. No gráfico a seguir, nota-se uma proporção significativa de petições que são retiradas pela peticionária e/ou rejeitadas pelo DECOM, ou seja, investigações que sequer são iniciadas – juntas, representam 39% das petições analisadas pelo DECOM.

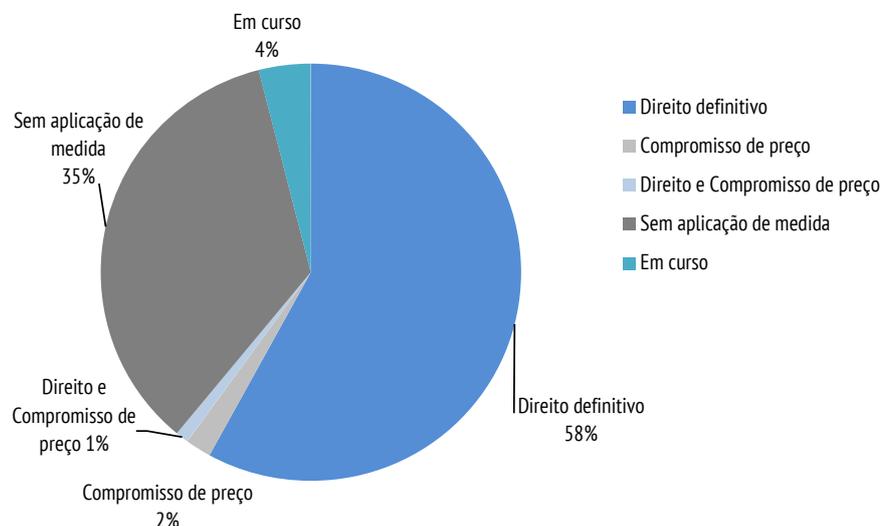
GRÁFICO 9 – RESULTADO DAS PETIÇÕES PROTOCOLADAS NO DECOM
(2005 – JUNHO DE 2017)



Fonte: DECOM/SECEX/MDIC. Elaboração: DECOM/SECEX/MDIC.

No universo das petições que de fato levam ao início de investigações (que, conforme o gráfico acima, representam 58% das petições analisadas), uma porcentagem relevante delas (35%) não resulta em medidas aplicadas, conforme se nota no gráfico a seguir.

GRÁFICO 10 – RESULTADO DAS INVESTIGAÇÕES INICIADAS
(1988 - 2016)



Fonte: DECOM/SECEX/MDIC. Elaboração: DECOM/SECEX/MDIC.

Considerando o percentual de petições que não levam à abertura de investigações e, dentre as que são iniciadas, as que não resultam em direitos aplicados, tem-se que somente 38% das petições analisadas pelo DECOM efetivamente resultam em medidas de defesa comercial aplicadas. Essa constatação é relevante, pois evidencia o rigor técnico (para alguns, até excessivo em comparação a outros países) que acompanha as decisões de abertura de investigações e a aplicação de direitos no Brasil.

9 Vide apresentação feita pelo diretor do DECOM, Sr. Marco Cesar Saraiva da Fonseca, em evento realizado pela CNI em 6 de dezembro de 2016.

A comparação da prática do DECOM com outros países em relação ao percentual de petições analisadas e de investigações iniciadas é prejudicada devido à ausência de informações públicas de outros países. A comparação entre o número de investigações iniciadas e o número de medidas aplicadas, por outro lado, é possível na medida em que existem dados disponíveis. Comparativamente a outros países, o Brasil exibe o segundo menor índice de aplicação de medidas em relação às investigações iniciadas, conforme a tabela abaixo:

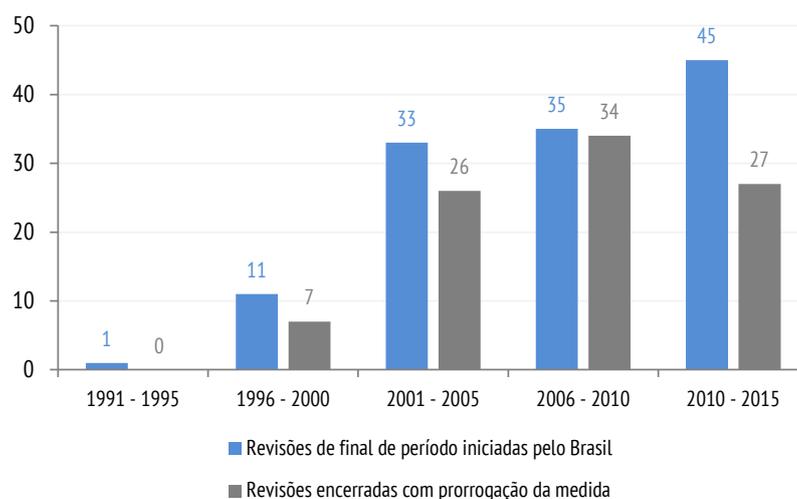
TABELA 2 – RAZÃO ENTRE O INÍCIO DE INVESTIGAÇÃO E A APLICAÇÃO DE MEDIDA POR PAÍS (1995 - 2014)

Membro	Início	Aplicação	Razão
Austrália	289	122	42,2%
Brasil	369	197	53,4%
África do Sul	229	132	57,6%
Canadá	196	119	60,7%
União Europeia	468	298	63,7%
Estados Unidos	527	345	65,5%
Argentina	316	228	72,2%
Índia	740	534	72,2%
China	218	176	80,7%
Turquia	180	163	90,6%

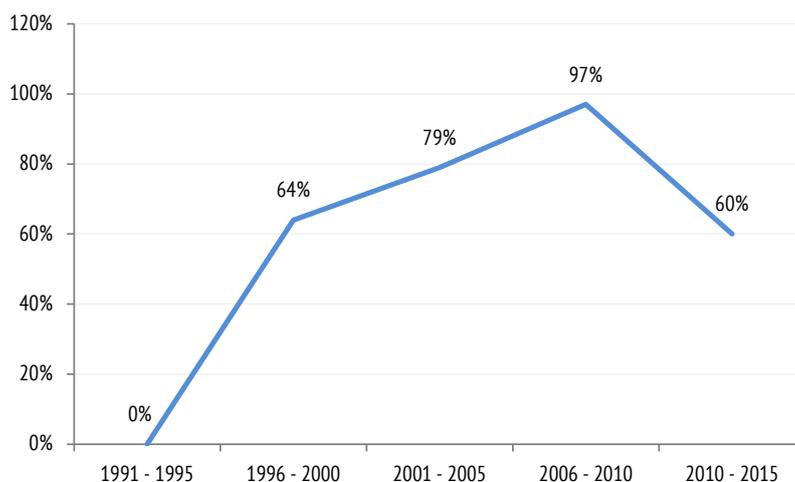
Fonte: DECOM/SECEX/MDIC. Elaboração: DECOM/SECEX/MDIC.

As revisões de final de período e a duração de medidas de defesa comercial no Brasil também são aspectos relevantes para compreender adequadamente o perfil do Brasil como aplicador de medidas de defesa comercial. Os gráficos abaixo mostram que, nos últimos anos, houve uma diminuição no número de medidas de defesa comercial prorrogadas, no Brasil, após procedimentos de revisão, tanto em termos absolutos quanto em termos relativos.

GRÁFICO 11 – RELAÇÃO ENTRE REVISÕES DE FINAL DE PERÍODO INICIADAS E MEDIDAS PRORROGADAS NO BRASIL (1991 - 2015)

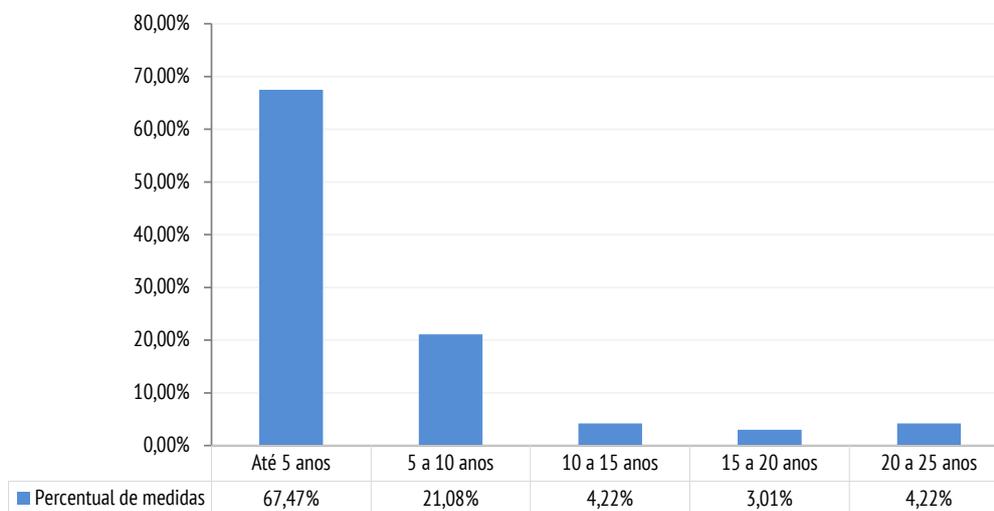


Fonte: DECOM/SECEX/MDIC. Elaboração: DECOM/SECEX/MDIC.

GRÁFICO 12 – PERCENTUAL DE MEDIDAS PRORROGADAS NO BRASIL
POR PERÍODO (1991 - 2015)

Fonte: apresentação do Diretor de Defesa Comercial, Marco César Saraiva da Fonseca, no 17º Seminário sobre Comércio Internacional do IBRAC, 9 de junho de 2017.

O percentual de prorrogação de medidas é refletido no tempo de sua duração. No Brasil, conforme mostra o gráfico a seguir, a maior parte das medidas hoje aplicadas está em vigor por um período de até 5 anos.

GRÁFICO 13 – DISTRIBUIÇÃO DAS MEDIDAS ANTIDUMPING APLICADAS PELO BRASIL POR
PERÍODO DE VIGÊNCIA (MEDIDAS EM VIGOR EM 30/06/2017)

Fonte: DECOM/SECEX/MDIC. Elaboração: DECOM/SECEX/MDIC.

A respeito das prorrogações das medidas de defesa comercial de final de período, é importante destacar que os processos de revisão no âmbito da autoridade investigadora não são realizados de maneira arbitrária ou discricionária, mas seguem procedimentos rígidos previstas em normas domésticas, que refletem os acordos assumidos pelo Brasil no âmbito da OMC. Nesse contexto, as medidas somente são prorrogadas diante da comprovação de que, uma vez suspensas, muito provavelmente haveria o retorno do dano à indústria doméstica decorrente da prática desleal de comércio.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A CNI entende que o Brasil deve buscar maior abertura e integração internacional, o que contribuirá para impulsionar a competitividade e a inserção do Brasil no comércio global e nas cadeias de valor. Diante disso, tem se engajado em incentivar e apoiar o governo em diversas frentes, tais como a identificação e apoio a inúmeras negociações comerciais em andamento, a defesa de políticas comerciais e industriais efetivas, abrangentes e condizentes com as normas multilaterais de comércio, bem como na defesa de reformas estruturais necessárias para a correção de problemas sistêmicos que possuem um impacto direto na competitividade da indústria brasileira.

Nesse contexto, ao contrário do que tem sido asseverado (sem o suporte de dados objetivos) em certos meios, é evidente que os mecanismos de defesa comercial não são a causa dos problemas crônicos de competitividade e falta de integração do Brasil ao comércio internacional e às cadeias globais de valor. Ao contrário: em um momento em que as pressões pela abertura do mercado brasileiro, via maior participação em acordos comerciais, estão mais fortes, garantir a utilização de instrumentos de defesa comercial de maneira transparente, equilibrada e em respeito às normas multilaterais do comércio é vital para o maior engajamento do setor industrial em processos de liberação comercial.

O acompanhamento da aplicação de medidas de defesa comercial, bem como um debate esclarecido e equilibrado acerca de sua importância, é fundamental para uma agenda de abertura comercial. Além disso, é imprescindível que o sistema de defesa comercial seja formado por regras claras, previsíveis e que conte com a participação de todos os interessados.

Analisando com mais profundidade a atuação do Brasil em defesa comercial, percebe-se que o país vem acompanhando a tendência mundial, não existindo mais o destaque do Brasil como aplicador de medidas. São poucas e pouco precisas, portanto, afirmações de que o Brasil é o maior aplicador de medidas de defesa comercial no mundo. Atualmente, observa-se um cenário de queda de petições analisadas, investigações iniciadas, medidas aplicadas e medidas prorrogadas.

Igualmente importante são os dados referentes ao impacto de medidas de defesa comercial nas importações brasileiras. Tais dados indicam que essas medidas impactam uma parcela pouco substancial das importações brasileiras e que elas não são tão concentradas em setores que fornecem insumos quanto em outros países, inclusive grandes economias consideradas altamente competitivas. Essa constatação reforça a percepção de que os problemas de competitividade brasileiros têm causas mais complexas do que a aplicação de medidas de defesa comercial.

Por fim, a CNI entende que a institucionalização, em 2012, dos processos de análise e tomada de decisão sobre os pleitos de avaliação de interesse público, por meio da criação do Grupo Técnico de Avaliação de Interesse Público - GTIP, é saudável, na medida em que gera maior segurança jurídica e previsibilidade para as partes interessadas.

No entanto, representam preocupação à indústria o excessivo número de análises em relação ao total de medidas aplicadas, a utilização de argumentos questionáveis do ponto de vista técnico como fundamento para a abertura da análise ou suspensão ou modificação da medida e, até mesmo, a suspensão ou alteração de medidas sem a abertura de procedimentos de análise no âmbito do GTIP, práticas que trazem prejuízos à transparência e discricionariedade preocupantes, que podem afetar a efetividade do sistema de defesa comercial.

É particularmente preocupante a recente reforma dos procedimentos de avaliação de interesse público, que dispensou a CAMEX de tomar decisões com base no conceito de interesse público contido na própria Resolução CAMEX nº 29, de 7 de abril de 2017, e de submeter à análise do GTIP avaliações de interesse público



Neste contexto, é particularmente preocupante a recente reforma dos procedimentos de avaliação de interesse público, que dispensou a CAMEX de tomar decisões com base no conceito de interesse público contido na própria Resolução CAMEX nº 29, de 7 de abril de 2017, e de submeter à análise do GTIP avaliações de interesse público. Tais modificações não contribuem para um sistema eficiente, transparente, com regras claras, previsíveis e que possibilite a participação de todos os interessados.

Os processos de investigação de Defesa Comercial são longos e onerosos, não apenas em termos de recursos financeiros envolvidos como de setores inteiros das empresas petionárias que se mobilizam por muitos meses a fio no intuito de obter sucesso quanto à imposição da medida que se pleiteia. Não é razoável que, uma vez tendo sido obtido sucesso no pleito pela aplicação da medida, o que afeta decisões estratégicas das empresas, haja a suspensão imotivada ou sem direito a manifestação e apresentação de argumentos pelas partes diretamente interessadas.