

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Instituto de Relações Internacionais
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

Gustavo Resende Mendonça

**POLÍTICAS COMERCIAIS COMPARADAS: O Papel da Liberalização na Economia Política
da Defesa Comercial Indiana e Brasileira**

Brasília
2010

GUSTAVO RESENDE MENDONÇA

POLÍTICAS COMERCIAIS COMPARADAS: O Papel da Liberalização na Economia Política da Defesa Comercial Indiana e Brasileira

Dissertação apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília como requisito parcial ao título de mestre em Relações Internacionais
Orientador: Alcides Vaz Costa

Brasília
2010

Gustavo Resende Mendonça

POLÍTICAS COMERCIAIS COMPARADAS: O PAPEL DA LIBERALIZAÇÃO NA
ECONOMIA POLÍTICA DA DEFESA COMERCIAL INDIANA E BRASILEIRA

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Relações Internacionais da Universidade de
Brasília

Prof. Doutor Alcides Costa Vaz (Orientador)

Prof. Doutora Janina Onuki

Prof. Doutora Maria Izabel Valladão de Carvalho

*Dedicado a todos aqueles que me
incentivaram ao longo do prolongado processo
de gestação da presente pesquisa.*

Agradecimentos

O presente trabalho é resultado de um longo processo de aprendizagem e pesquisa, que, em certo sentido, começou há mais de seis anos, quando iniciei-se nos complexos ditames das Relações Internacionais. Ao longo da jornada, diversas pessoas me ofereceram apoio e conhecimento, me incutiram de curiosidade teórica e estimularam meu pensamento crítico. Em primeiro lugar, agradeço ao professor Alcides Costa Vaz, cuja orientação impecável foi essencial para a viabilidade do presente trabalho.

Agradeço a professora Tereza Cristina Nascimento França, cujos conselhos dados durante a graduação e o programa de iniciação científica me orientarão pelo restante da minha vida acadêmica.

Sou grato aos colegas de graduação e mestrado, com que tive a chance de aprender e compartilhar. A qualidade e o talento dos estudantes da Universidade de Brasília, com quem tive a oportunidade de conviver, foi um estímulo frequente durante o curso de mestrado.

O presente trabalho foi revisado com competência e profissionalismo por Deyse Araújo Medeiros. Sou profundamente grato por seu auxílio.

Agradeço aos amigos Elisângela Cristina do Santos, Carolina Maria e Barros Silva, Paulo Thiago David de Sousa, Fádua Helou Netto, Cristiane Xavier dos Reis, Rodrigo Lemos Sereno, Hugo Menezes de Mattos e Carolina Varão pelo apoio e amizade. O serviço exterior do Brasil não seria o mesmo sem essas pessoas.

Sou profundamente grato a Arthur Wilson e Thiago Romariz. Mais que amigos, somos irmãos.

Agradeço ainda a Fernanda Bernardes, minha inspiradora e companheira. O presente trabalho também é de sua autoria

Resumo

A presente pesquisa visa a analisar a dinâmica da economia política da defesa comercial nos países emergentes por meio da análise de dois casos: Brasil e Índia. Ao utilizar o método comparativo, a pesquisa se propõe a avaliar as variáveis causais que influenciam na aplicação de medidas de defesa comercial nos países estudados. Aspectos institucionais, políticos e histórico são avaliados, com a intenção de se construir um quadro analítico amplo para o fenômeno da defesa comercial. Dentre as variáveis analisadas, o processo de liberalização comercial apresenta-se como o mais relevante, uma vez que a teoria e a análise empírica sugerem que os grupos expostos à competição internacional buscaram ferramentas governamentais para lograr a retomada da proteção.

Abstract

This work aims to analyze the dynamics of protectionist economic policy in emerging markets based on analyses of two cases: Brazil and India. By utilizing comparative analyses, the work proposes to evaluate the various causal variables that influence the application of commercial defense measures in the sample countries. Institutional, political and historical aspects will be considered, with the intent of building a broad analytical model for the commercial defense phenomenon. Among the analyzed variables, the process of commercial liberalization presents itself as the most relevant, since theoretical and empirical analyses both suggest that groups exposed to international competition seek state protection of its former privileged markets.

“O homem que deseja erguer montanhas
deve começar carregando pequenas pedras”
Provérbio chinês

“O livre comércio é a diplomacia de Deus, e
não há nenhum outro meio seguro
de unir as pessoas nos limites da paz”
Richard Cobden

Lista de Figuras

Figura 1.1 - Processo de Aplicação de Medidas <i>Antidumping</i> e Direitos Compensatórios nos Estados Unidos.....	36
Figura 1.2 - Processo de Salvaguardas nos Estados Unidos	52
Figura 2.1 - Medidas <i>Antidumping</i> Reportadas à OMC: Países Aplicantes(1995-2008)	97
Figura 2.2 - Medidas <i>Antidumping</i> Reportadas à OMC: Países Acionados(1995-2008)	98
Figura 2.3 - Direitos Compensatórios Reportados à OMC: Países Aplicantes(1995-2008)	98
Figura 2.4 - Direitos Compensatórios Reportados à OMC: Países Acionados(1995-2008)	99
Figura 2.5 - Salvaguardas Reportadas à OMC: Países Aplicantes(1996-2008).....	100
Figura 2.6 – Medidas <i>Antidumping</i> : Análise Setorial.....	101
Figura 2.7 – Direitos Compensatórios: Análise Setorial.....	102
Figura 2.8 - Salvaguardas: Análise Setorial.....	103
Figura 4.1 - Crescimento Médio da Economia Indiana: Períodos Selecionados.....	136
Figura 4.2 - Exportações Brasileiras, Chinesas e Indianas: 1980-2008 (US\$ Bilhões).....	148
Figura 4.3 - Saldos da Balanças Comerciais Comparados: 1990-2008 (US\$ Bilhões).....	150

Lista de Tabelas

Tabela 1.1 - Medidas de Defesa Comercial: Aspectos Gerais Comparados.....	55
Tabela 1.2 - Medidas de Defesa Comercial Aplicadas Informadas à Organização Mundial do Comércio.....	57
Tabela 1.3 - Medidas de Defesa Comercial Iniciadas Informadas à Organização Mundial do Comércio.....	53
Tabela 2.1 - Aspectos Gerais das Rodadas do Gatt/OMC.....	63
Tabela 2.2 - Resultados da Rodada Tóquio.....	64
Tabela 2.3 - Medidas antidumping Reportadas à OMC (1995-2008).....	92
Tabela 2.4 - Medidas Antidumping Reportadas à OMC: Países por Continente (1995-2008).....	94
Tabela 2.5 - Direitos Compensatórios Reportados à OMC (1995-2008).....	94
Tabela 2.6 - Direitos Compensatórios Reportados à OMC (1995-2008).....	94
Tabela 2.7 - Salvaguardas reportadas à OMC (1996-2008).....	95
Tabela 2.8 - Medidas de Defesa Comercial Reportadas à OMC: a Questão Norte-Sul (1995-2008).....	95
Tabela 3.1 - Tarifa Média Nominal Brasileira: Anos Selecionados.....	106
Tabela 3.2 - Acordos Comerciais Firmados pelo Brasil.....	112
Tabela 3.3 - Comércio Exterior Brasileiro.....	114
Tabela 3.4 - Principais Setores da Pauta de Exportações.....	115
Tabela 3.5 - Comércio Exterior Brasileiro: Principais Parceiros.....	116
Tabela 3.6 - Medidas de Defesa Comercial Aplicadas pelo Brasil: Participação Setorial (1988-2008).....	123
Tabela 3.7 - Panorama das Medidas <i>Antidumping</i> Aplicadas pelo Brasil (1988-2008).....	124
Tabela 3.8 - Principais Países Afetados por Medidas <i>Antidumping</i> Aplicadas pelo Brasil (1988-2008).....	125
Tabela 3.9 - Medidas <i>Antidumping</i> Iniciadas pelo Brasil por Número de Empresas que participaram do Processo (1995-2008).....	126

Tabela 3.10 - Índice de Petições que Resultaram na Aplicação de Direitos Definitivos entre os Principais Usuário de Medida <i>Antidumping</i>	126
Tabela 3.11 - Panorama dos Direitos Compensatórios Aplicados pelo Brasil (1988-2008).....	127
Tabela 3.12 - Países Afetados por Direitos Compensatórios Aplicados pelo Brasil (1988-2008)..	128
Tabela 3.13 - Salvaguardas Aplicadas pelo Brasil (1988-2008).....	128
Tabela 3.14 - Medidas <i>Antidumping</i> Aplicadas Contra o Brasil (1995-2008).....	130
Tabela 3.15 - Principais Países que Aplicaram Medidas <i>Antidumping</i> contra o Brasil (1995-2008).....	131.
Tabela 3.16 - Principais Indústrias Nacionais Afetadas por Medidas <i>Antidumping</i> (1995-2008)...	131
Tabela 3.17 - Direitos Compensatório Aplicados Contra o Brasil (1995-2008).....	132
Tabela 3.18 - Países que Aplicam Direitos Compensatórios Definitivos contra o Brasil (1995-2008).....	132
Tabela 3.19 - Medidas <i>Antidumping</i> Aplicadas por Países em Desenvolvimento Seleccionados (1995-2008).....	133
Tabela 4.1 - Tarifa Nominal Média Indiana: Anos Seleccionados.....	139
Tabela 4.2 - Comércio Exterior Indiano: 1988-2008 (US\$ Bilhões).....	147
Tabela 4.3 - Comércio de Serviços Brasileiro e Indiano Comparados: 1990-2008 (US\$ Bilhões).....	148
Tabela 4.4 - Exportações Indianas: Participação dos Principais Setores (1984-1990 e 2001-2004).....	149
Tabela 4.5 - Quadro-Resumo de Aspectos Legais e Institucionais das Defesa Comercial Brasileira e Indiana.....	153
Tabela 4.6 - Medidas de Defesa Comercial Aplicadas pela Índia (1995-2008).....	156
Tabela 4.7 - Panorama das Medidas <i>Antidumping</i> Aplicadas pela Índia (1992-2008).....	158
Tabela 4.8 - Principais Países Afetados por Medidas <i>Antidumping</i> Aplicadas pela Índia (1994-2008).....	160
Tabela 4.9 - Medidas <i>Antidumping</i> Iniciadas pela Índia por Número de Empresas que participaram do Processo (1995-2008).....	161
Tabela 4.10 - Medidas <i>Antidumping</i> Aplicadas pela Índia: Participação Setorial (1994-2008).....	161
Tabela 4.11 - Salvaguardas Iniciadas e Aplicadas pela Índia (1995-2008).....	162

Tabela 4.12 - Medidas <i>Antidumping</i> Iniciadas e Aplicadas Contra a Índia (1995-2008).....	163
Tabela 4.13 - Medidas <i>Antidumping</i> Aplicadas Contra a Índia: Principais Demandantes (1995-2008).....	163
Tabela 4.14 - Medidas <i>Antidumping</i> Aplicadas Contra a Índia: Principais Setores (1995-2008).....	164
Tabela 4.15 - Direitos Compensatórios Aplicados Contra a Índia: Principais Demandantes (1995-2008).....	164
Tabela 4.16 - Direitos Compensatórios Aplicados Contra a Índia: Setores (1995-2008).....	165

Lista de Abreviaturas e Siglas

Aladi - Associação Latino Americana de Integração
ALC – Área de Livre Comércio
Asean - Association of Southeast Asian Nations,
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social,
Camex – Câmara de Comércio Exterior
CESTAT - Central Excise, Customs & Service Tax Appellate Tribunal
CPA – Comissão de Política Aduaneira
Decom – Departamento de Defesa Comercial
DDF – Departamento de Defesa Comercial e Salvaguardas
DG - *Directorate General of Safeguards*
DGAD - *Directorate General of Antidumping and Allied Duties*
DPR – Departamento de Promoção Comercial
Gatt – *General Agreement on Tariffs and Trade*
Mercosul- Mercado comum do Sul
MRE – Ministério das Relações Exteriores
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC – Organização Mundial do Comércio
RBI – Reserve Bank of India
SACU - Southern African Customs Union
Secex – Secretaria de Comércio Exterior
USITC - United States International Trade Commission
USTR - Office of the United States Trade Representative
ZES – Zonas Econômicas Especiais

Sumário

Agradecimentos.....	5
Resumo.....	6
Abstract.....	7
Lista de Figuras.....	9
Lista de Tabelas.....	10
Lista de Abreviaturas e Siglas.....	13
Introdução.....	16
Capítulo I: Defesa Comercial: definição, racionalidade, aplicação e perspectiva histórica	19
1.1. Breves considerações sobre a prática, a história e a teoria do protecionismo.....	19
1.1.1 A racionalidade econômica do protecionismo.....	22
1.1.2 Comércio internacional e distribuição de renda.....	25
1.1.3 Modelos políticos para a análise do protecionismo.....	28
1.2. Defesa Comercial: definições iniciais.....	33
1.2.1 Medidas antidumping.....	35
1.2.2 Direitos Compensatórios.....	43
1.2.3 Salvaguardas	49
1.3 Aspectos Gerais das Medidas de Defesa Comercial Comparados.....	55
1.4 Fatores Determinantes no Uso da Defesa Comercial.....	57
Capítulo II: A Regulação da Defesa Comercial no Sistema Multilateral de Comércio.....	61
2.1. Considerações sobre o sistema multilateral de comércio.....	61
2.1.1. A história do sistema multilateral de comércio.....	61
2.1.2. Os princípios do sistema multilateral de comércio.....	67
2.2 O Acordo sobre Medidas Antidumping.....	71
2.3. O Acordo sobre Subsídios e Direitos Compensatórios.....	79
2.4 O Acordo sobre Salvaguardas.....	85
2.5. Uma Análise dos Padrões Globais de Uso das Medidas de Defesa Comercial.....	91
2.5.1 Principais Aplicantes e Acionados.....	91
2.5.2 A questão Norte-Sul.....	95

2.5.3 Análise Setorial.....	100
2.6: Defesa Comercial: um Quadro Analítico.....	103
Capítulo III: A Política de Defesa Comercial do Brasil: Padrões e Instituições.....	105
3.1 A política Comercial Brasileira (1988-2008).....	105
3.1.1 A Origem da Abertura Comercial.....	105
3.1.2 Elementos da Abertura Comercial.....	107
3.1.3 A Política Externa Comercial do Brasil Após a Abertura.....	110
3.1.4 O Desempenho do Comércio Exterior Após a Abertura.....	113
3.2 Defesa Comercial Brasileira: aspectos institucionais, legais e padrões de uso.....	116
3.2.1 Aspectos institucionais da defesa comercial brasileira.....	117
3.2.2 Aspectos legais da defesa comercial brasileira.....	119
3.2.3 Padrões de Uso das Medidas de Defesa Comercial no Brasil.....	122
3.2.4 Medidas de defesa comercial aplicadas contra o Brasil.....	129
3.3 Política de Defesa Comercial Brasileira: uma Análise.....	132
Capítulo IV: A Política Indiana de Defesa Comercial: Fatores Determinantes e Padrões de Uso..	135
4.1 A Política Comercial Indiana (1991-2008).....	135
4.1.1 Uma Breve História da Economia da Índia Independente.....	136
4.1.2 O Processo de Abertura Comercial da Índia.....	138
4.1.3 As Três Dimensões da Política Comercial da Índia Contemporânea.....	141
4.1.4 O Desempenho do Comércio Exterior Indiano Após a Abertura.....	147
4.2 Defesa Comercial Indiana: aspectos institucionais, legais e padrões de uso.....	150
4.2.1 Aspectos Institucionais da Defesa Comercial Indiana.....	151
4.2.2 Aspectos Legais da Defesa Comercial Indiana.....	153
4.2.3 Padrões de Uso das Medidas de Defesa Comercial na Índia.....	156
4.2.4 Medidas de Defesa Comercial Aplicadas contra a Índia.....	162
4.3 Política de Defesa Comercial Indiana: uma Análise.....	165
Conclusões.....	168
Levantamento de Referências bibliográficas.....	172

Introdução

Durante a maior parte do século XX, as nações em desenvolvimento implementaram políticas industriais que demandavam elevadas barreiras comerciais e um certo grau de autarquia econômica. No entanto, entre 1982 e 1992, a maior parte dos países em desenvolvimento abandonou o modelo de industrialização por substituição de importações e passou a buscar uma inserção positiva na economia internacional (FRIEDEN, 2008: 400). Esse processo tornou o comércio internacional e a política comercial elementos fundamentais da estratégia de desenvolvimento de um crescente número de nações emergentes, que passaram a ser cada vez mais afetadas pela integração econômica internacional (AGGARWAL, 2008: 1).

No contexto de seus processos de liberalização comercial, as nações em desenvolvimento se deparam com dois desafios principais. O primeiro é o protecionismo setorial dos países desenvolvidos, especialmente robustos no comércio dos produtos em que as nações emergentes têm vantagens comparativas (IRWIN, 2009: 201). Ao mesmo tempo, as nações emergentes confrontam-se com as implicações domésticas da liberalização econômica, que gerou resultados desiguais para os diferentes atores de suas políticas domésticas. Setores prejudicados pela concorrência estrangeira passaram a demandar novas formas de proteção, de forma a assegurar sua sobrevivência econômica. No adequado gerenciamento desses desafios, frequentemente reside a manutenção da viabilidade política do processo de abertura comercial (FRIEDEN, 2008: 501).

A defesa comercial encontra-se intimamente relacionada aos dois desafios enfrentados pelos países em desenvolvimento que implementaram reformas liberalizantes. Em primeiro lugar, a defesa comercial pode se configurar em uma barreira protecionista aplicada pelos países desenvolvidos, revestida de legitimidade porque alega assegurar a competição justa no comércio internacional (IRWIN, 2009: 154). Em segundo lugar, a defesa comercial pode ser uma forma de proteção contingencial que permite que setores econômicos dos países em desenvolvimento se adaptem às demandas da concorrência estrangeira (BHANSALI, 2007: 347). Um amplo estudo realizado por Finger e Nogués, que envolveu sete países da América Latina, concluiu que as medidas de defesa comercial foram responsáveis por tornar o processo de liberalização comercial da América Latina politicamente viável, uma vez que a proteção contingente forneceu novas formas (temporárias) de proteção contra a crescente competição internacional (FINGER, 2006: 27). Embora a racionalidade econômica da defesa comercial seja constantemente questionada, poucos refutam a importância que esse instrumento de política comercial possui atualmente, especialmente para os países em desenvolvimento.

De forma preliminar, é possível definir a defesa comercial¹ como um conjunto de medidas que permitem o aumento temporário das barreiras comerciais em um país devido ao incremento acentuado nas importações ou a práticas injustas no comércio internacional (OMC, 2009: 19). Em ambos os casos (aumento acentuado das importações ou comércio injusto), é essencial que a indústria doméstica do país aplicante esteja sendo negativamente afetada (ou sofrendo ameaça de dano) para que a medida de defesa comercial possa ser implementada. Em geral, a defesa comercial é associada a três tipos de medidas. As medidas *antidumping* e os direitos compensatórios são medidas destinadas a anular os efeitos negativos de duas práticas injustas no comércio internacional: o *dumping* (exportação a um preço considerado abaixo do justo) e os subsídios à exportação. As salvaguardas, por outro lado, são medidas de defesa comercial que têm como objetivo proteger a indústria doméstica de um aumento acentuado das importações.

Entre as medidas de defesa comercial, destacam-se as ações *antidumping*, devido ao seu uso disseminado e ao interesse acadêmico que elas despertam. Segundo dados da Organização Mundial do Comércio (OMC), as medidas *antidumping* são responsáveis por mais de 90% do total de medidas de defesa comercial aplicadas por todos os membros da organização desde 1995. Antes da década de 1990, as medidas *antidumping* eram um instrumento de política comercial utilizado apenas por países desenvolvidos, notadamente Estados Unidos, Canadá, Austrália e a Comunidade Europeia (AGGARWAL, 2007: 39). Após 1995, no entanto, os países em desenvolvimento passaram a utilizar cada vez mais medidas *antidumping*, de forma que, atualmente, Argentina, África do Sul, Brasil, Índia e México figuram entre os principais usuários mundiais de medidas *antidumping* (OMC, 2009: 139). O caso indiano é o mais notável, uma vez que o país, responsável por pouco mais que 1% das importações mundiais, é o principal usuário mundial de medidas *antidumping*.

O presente estudo procura posicionar as medidas de defesa comercial na política comercial de dois dos maiores países em desenvolvimento: o Brasil e a Índia. A presente pesquisa tem especial interesse em avaliar os fatores que tornam a política de defesa comercial indiana mais assertiva do que a brasileira. A hipótese preliminar que orienta a presente obra argumenta que o principal fator que torna a Índia um usuário de defesa comercial muito mais ativo do que o Brasil reside nas diferenças entre os processos de abertura comercial implementados pelos dois países. Não obstante, outros fatores (estratégicos e institucionais) serão analisados ao longo da presente análise.

A presente análise é dividida em quatro partes. A primeira tem como objetivo revisar o debate acerca da defesa comercial e consolidar o referencial teórico que orienta a pesquisa. A

¹Em inglês, os termos *escape clauses*, *contingency measures*, *trade remedies* e *safety valves* podem ter o significado do que, em português, se convencionou como defesa comercial. No presente estudo, o termo proteção contingente é usado com o mesmo significado de defesa comercial.

segunda parte procura avaliar as disposições do sistema multilateral de comércio sobre o tema da defesa comercial. Conforme será exposto, tal análise se torna necessária uma vez que os acordos no contexto da OMC influenciaram de forma decisiva a construção dos sistemas de defesa comercial dos países emergentes. O terceiro e o quarto segmentos se ocupam dos sistemas de defesa comercial da Índia e do Brasil.

Capítulo I: Defesa Comercial: definição, racionalidade, aplicação e perspectiva histórica

1.1. Breves considerações sobre a prática, a história e a teoria do protecionismo

A história do comércio internacional após a Segunda Guerra Mundial é marcada por um lento processo de convergência das nações em direção à abertura comercial. Em uma primeira etapa, que durou até o fim da década de 1980, as nações desenvolvidas adotaram políticas cada vez mais orientadas para o livre-comércio, enquanto grande parte do mundo em desenvolvimento optava pela autarquia e pela política de substituição de importações (FINDLAY, 2007: 525). A partir da década de 1980, a convergência em direção ao livre mercado tornou-se global, com a adoção de políticas mais liberais por parte da Índia, da China, da América Latina e de outras regiões em desenvolvimento (FRIEDEN, 2008: 435). A convergência acelerou-se com o ocaso da Guerra Fria, que resultou na absorção do Leste Europeu e da Rússia pelo capitalismo global. Ao longo do século XX, a economia internacional experimentou um processo gradual, e intermitente, de maior integração (KENWOOD, 1999: 334), que se tornou possível, em parte, devido à maior adesão dos Estados a políticas comerciais liberais (FRIEDEN, 1996: 26).

O processo de adesão ao livre-comércio gerou importantes resultados para a estrutura das trocas internacionais. Em primeiro lugar, o comércio internacional tornou-se significativamente mais importante para a economia global ao final do século XX² (FRIEDEN, 2008: 438). Entre 1945 e 1998, o volume de comércio internacional aumentou de 5,5% do Produto Interno Bruto mundial para 17,2% (BERNSTEIN, 2009: 298). Além disso, percebeu-se um incremento na interdependência produtiva entre as nações. A economia globalizada permitiu que as corporações internacionais tirassem proveito da mão-de-obra barata do terceiro mundo ao mesmo tempo em que mantinham o gerenciamento da alta tecnologia e as operações de pesquisa e desenvolvimento no norte (FRIEDEN, 2008: 428). O número de corporações globais – empresas que enxergam o globo com sua área natural de atuação - cresceu de 3.500 para 64.000 entre 1960 e 2005 (SCHOLTE, 2008: 455). Um dos aspectos mais marcantes da internacionalização da produção é o crescimento do comércio internacional intra-firmas³, cujo volume é estimado entre 25% e 40% do valor total do

² Existem, no entanto, autores que argumentam que a interdependência econômica ao final do século XX não era significativamente maior do que no século XIX. De fato, tais autores afirmam que, em certos aspectos, a economia global é menos integrada atualmente do que era à época do auge do liberalismo inglês (SCHOLTE, 2008: 453).

³ Segundo Robert Gilpin, o comércio intra-firma correspondeu a cerca de dois terços das exportações norte-americanas em 1994. No mesmo ano, dois quintos das importações dos Estados Unidos foram realizadas intra-firmas (GILPIN, 2001: 289).

comércio internacional (SCHOLTE, 2008: 457).

A crescente integração da economia internacional foi acompanhada por um aumento da validação acadêmica ao livre-comércio. Até a década de 1945, a evidência econômica era ambígua ao avaliar a relação entre abertura comercial e desenvolvimento (BERNSTEIN, 2009: 309). De fato, a hipótese Bairoch – que sustenta que altas tarifas aduaneiras estão positivamente associadas ao crescimento econômico – é sustentada por diversos estudos, especialmente quando os períodos avaliados abarcam o final do século XIX e o início do século XX (BERNSTEIN, 2009: 309). A concepção de que altas tarifas – e outras formas de proteção – eram essenciais para o desenvolvimento das indústrias nascentes era o cerne do modelo de industrialização por substituição de importações, defendido pela Cepal (Comissão Econômica para a América Latina) e adotado pela América Latina e, posteriormente, por grande parte do mundo em desenvolvimento no Pós-guerra (FRIEDEN, 2008: 333). Muitos economistas aprovavam o modelo de industrialização por substituição de importações, principalmente no fim da década de 1950 e início da década de 1960, mas, desde então, ele vem sofrendo críticas cada vez mais duras (KRUGMAN, 2005: 195). Ao final da década de 1980, as estatísticas pareciam sugerir que os países em desenvolvimento que adotaram políticas comerciais mais liberais tinham apresentado melhor desempenho econômico (KRUGMAN, 2005: 196). Da mesma forma, a partir da década de 1950, a hipótese de Bairoch perdeu força e as evidências econômicas em favor do livre-comércio tornaram-se mais contundentes (BERNSTEIN, 2009: 310). Ao final do século XX, o capitalismo liberal era mais uma vez global – tal qual havia sido ao final do século XIX – e os entraves políticos ao comércio internacional haviam diminuído substancialmente (FRIEDEN, 2008: 438).

O avanço da integração da economia internacional poderia fazer supor que o protecionismo havia se tornado uma política superada, restrita a formuladores de políticas irracionais. No entanto, tal afirmação está longe de corresponder à realidade. Entende-se por protecionismo a aplicação de medidas governamentais que visam a modificar o fluxo do comércio exterior de uma nação, geralmente buscando favorecer os produtores nacionais (BARRAL, 2002: 14). Embora teoria e prática pareçam refutá-lo, o protecionismo segue como instrumento de política comercial comum e recorrente. À medida que a proteção tarifária formal foi sendo gradualmente abolida por meio de negociações internacionais, novas formas de protecionismo surgiram, como acordos de restrição voluntária às exportações (AVREs) e barreiras técnicas⁴ (KENWOOD, 1999: 337). Krugman observa que setores econômicos como a agricultura e a indústria têxtil ainda permanecem insulados da concorrência estrangeira nos Estados Unidos (KRUGMAN, 2005: 173). Calcula-se que o

⁴ Em alguma medida, as tarifas seguem como um importante instrumento de política comercial. Nos países em desenvolvimento, tarifas elevadas persistem em diversos setores. Nas nações desenvolvidas, picos tarifários inviabilizam a importação de certos produtos específicos, embora as tarifas médias nessas nações sejam muito baixas.

financiamento da proteção comercial à agricultura nos países desenvolvidos tenha custado mais de US\$ 300 bilhões em 2002 (STIGLITZ, 2005: 47).

O crescimento da integração da economia internacional tem sido intermitente solapado pelo ressurgimento periódico do protecionismo. Após o fim da Segunda Guerra Mundial, o comércio internacional experimentou um período de liberalização, catalisado pelo surgimento do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT). Na década de 1970, a crise do petróleo, a estagnação econômica e o novo protecionismo desaceleraram a integração econômica internacional e, em alguns casos, reverteram a tendência liberal (GILPIN, 2001: 197). Nos últimos vinte anos do século XX, uma nova tendência liberalizante surgiu e a integração da economia internacional voltou a avançar. No entanto, no início do século XXI, novas ameaças ao livre-comércio surgiram na forma do regionalismo econômico, do comércio administrado e da nova agenda comercial, que lida com temas como “comércio justo” e proteção ambiental (GILPIN, 2001: 197).

Uma forma de compreender a persistência do protecionismo é observar que o crescimento do comércio internacional gerou riqueza e bem-estar para uma parcela relevante da população mundial, mas também prejudicou um número significativo de pessoas (BERNSTEIN, 2009: 312). Os perdedores – potenciais ou efetivos – da liberalização comercial configuram-se como uma força política poderosa, não apenas nas nações em desenvolvimento (FINDLAY, 2007: 536). Nas nações desenvolvidas, sindicatos, estudantes e ativistas uniram-se contra as consequências deletérias da integração econômica internacional e converteram-se em um poderoso movimento anti-globalização (FRIEDEN, 2008: 492). Um dos exemplos mais marcantes da força do movimento contra o livre-comércio é a série de manifestações que ocorreram na cidade de Seattle em 1999, por ocasião da Terceira Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio. Dezenas de milhares de manifestantes protestaram contra as mazelas da globalização e uma minoria armada recorreu à violência, trazendo o caos às ruas de Seattle (FRIEDEN, 2008: 484). Os eventos do que se convencionou chamar de “A Batalha de Seattle” (BERNSTEIN, 2009: 303) não foram responsáveis pelo fracasso da Conferência Ministerial⁵, mas demonstraram que, diferente do que se poderia supor, o livre-comércio não era uma unanimidade no final do século XX.

A primeira tarefa da presente pesquisa é analisar de forma mais profunda porque o protecionismo persiste a despeito das evidências empíricas e dos pressupostos teóricos que refutam a racionalidade de sua aplicação. Inicialmente, serão avaliados os argumentos econômicos em favor do protecionismo, com ênfase ao argumento das falhas de mercado. No entanto, os economistas julgam que os modelos mais adequados para avaliar a recorrência do protecionismo são aqueles que

⁵ Em geral, o desentendimento entre as nações desenvolvidas e os países em desenvolvimento acerca dos principais temas da reunião é considerado a causa do fracasso da Conferência Ministerial.

combinam análise econômica com avaliação política. Em outros termos: em um empreendimento acadêmico que vise a contextualizar a aplicação de medidas protecionistas, seria mais adequado avaliar o sucesso político de tais medidas do que o seu efeito sobre o bem-estar geral da população (KRUGMAN, 2005: 171). Nesse sentido, a análise econômica do protecionismo deve ser complementada com uma avaliação de suas repercussões políticas.

1.1.1 A racionalidade econômica do protecionismo

A teoria clássica do comércio internacional argumenta que as barreiras ao comércio prejudicam os consumidores e beneficiam os produtores das indústrias protegidas (KRUGMAN, 2005: 153). Os efeitos de políticas comerciais protecionistas são, na melhor das hipóteses, ambíguos e, em geral, argumenta-se que a imposição de tarifas resulta na perda de bem-estar da sociedade como um todo (FEENSTRA, 2004: 249). Tal fato ocorre porque a tarifa diminui o excedente dos consumidores – a diferença entre o preço que os consumidores estariam dispostos a pagar e o preço que eles efetivamente pagam por um produto – e aumenta o excedente dos produtores – a diferença entre o que os produtores recebem por um bem e seu custo - beneficiados pela proteção (KRUGMAN, 2005: 146). As tarifas também geram receita para o governo, mas o valor arrecadado somado ao incremento na renda dos produtores beneficiados é quase sempre inferior às perdas que os consumidores do bem taxado sofrem (CARVALHO, 2004: 59). As conclusões são similares para outros instrumentos protecionistas de política comercial, como subsídios, cotas e acordos voluntários de restrições à exportação (KRUGMAN, 2005: 154). Em síntese: a Teoria do Comércio Internacional argumenta que, em geral, medidas protecionistas geram prejuízos econômicos para a sociedade.

Não obstante, existem condições econômicas especiais nas quais políticas comerciais intervencionistas podem, às vezes, proporcionar um aumento no bem-estar nacional (KRUGMAN, 2005: 167). Uma situação em que uma tarifa pode gerar um incremento no bem-estar de uma sociedade é o caso de o mercado interno do país importador ser grande o suficiente para afetar os preços internacionais (FEENSTRA, 2004: 218). Ao impor uma tarifa de alíquota baixa é possível que a queda nos preços internacionais do produto taxado compense as perdas para os consumidores e melhore os termos de troca da nação importadora, ou seja, o preço das exportações de país dividido pelos preços de suas importações (KRUGMAN, 2005: 167). Embora teoricamente correto, poucos economistas recomendariam que um grande mercado se valesse de uma tarifa para melhorar seus termos de troca. Os ganhos nos termos de troca ocorrem inteiramente à custa de exportadores estrangeiros, o que poderia ser descrito como uma política de empobrecimento do vizinho

(FEENSTRA, 2004: 250). A aplicação desse tipo de medida, além de moralmente reprovável, poderia gerar retaliações e guerras comerciais, que diminuiriam o bem-estar de todos os envolvidos (KRUGMAN, 2005: 168).

Um segundo tipo de argumento contra o livre-comércio é baseado na existência de falhas de mercado nas economias importadoras (KRUGMAN, 2005: 168). De acordo com esse argumento, embora o livre-comércio em si não seja prejudicial em situações em que o mercado funciona perfeitamente, tais condições podem não ser sempre verificadas e as tarifas podem ser eficientes na correção de falhas no mercado. Um caso paradigmático é o uso de tarifas para reduzir o desemprego (CARVALHO, 2004: 92). Sabe-se que, a longo prazo, as exportações e importações de um país tendem ao equilíbrio, logo não é possível gerar emprego aumentando tarifas (CARVALHO, 2004: 92). No entanto, suponha-se que exista uma falha de mercado que impeça que a mão-de-obra desempregada pela concorrência estrangeira seja transferida rapidamente para outro setor da economia⁶. Nesse caso, uma tarifa elevada poderia diminuir a concorrência estrangeira e reduzir o desemprego (KRUGMAN, 2005: 169). Embora o argumento da falha de mercado seja correto, ele chama atenção para o fato de que a política comercial em si mesma não é a causadora da imperfeição no mercado. Nesse sentido, argumenta-se que políticas que lidassem com as falhas de mercado diretamente - como incentivos fiscais para a contratação de desempregados oriundos de indústrias fechadas pela concorrência estrangeira - seriam mais eficazes para ampliar o bem-estar da sociedade (KRUGMAN, 2005: 170).

O argumento da proteção à indústria nascente é uma das justificativas mais antigas para corroborar medidas protecionistas (CARVALHO, 2004: 90). Segundo essa justificativa, indústrias nascentes, especialmente em países em desenvolvimento, são incapazes de competir com as indústrias estrangeiras consolidadas (KRUGMAN, 2005: 192). Ao governo, caberia proteger as indústrias até que elas estivessem aptas a concorrer em condições justas com os competidores internacionais (CARVALHO, 2004: 90). O argumento da proteção à indústria nascente só é válido se, por uma falha de mercado, não houver capital disponível para financiar a indústria nos seus estágios iniciais (FEENSTRA, 2004: 240). Mesmo nessas condições, existem diversas dificuldades para se implementar uma política eficaz de promoção às indústrias nascentes. Em primeiro lugar, é difícil determinar quais indústrias apresentam uma vantagem comparativa efetiva. Em segundo lugar, não há garantias de que a proteção vá efetivamente tornar uma indústria competitiva. Em geral, o argumento de que o desenvolvimento de uma indústria leva tempo e é custoso não justifica a intervenção governamental, a não ser que exista alguma falha de mercado (KRUGMAN, 2005:

⁶ De fato, é possível argumentar que alguns fatores de produção são fixos e não podem se deslocar de uma atividade produtiva para outras.

193).

Na década de 1980, um argumento mais sofisticado a favor de políticas comerciais protecionistas surgiu baseado na percepção de que, em alguns setores, o comércio internacional era caracterizado pela concorrência imperfeita (KRUGMAN, 2005: 208). Segundo essa análise, um pequeno número de competidores dominaria o comércio internacional de vários produtos. Nesse cenário de concorrência imperfeita, os oligopólios experimentariam lucros muito elevados, acima do valor que seria recebido se houvesse um mercado competitivo. Assim, os governos poderiam incentivar indústrias nacionais, por meio de políticas comerciais estratégicas, a entrar nos mercados imperfeitos e altamente lucrativos. A estratégia básica seria capturar os lucros elevados dos mercados internacionais oligopolistas, de forma a compensar o gasto do governo em incentivos à exportação (KRUGMAN, 2005: 209). Do ponto de vista teórico, o argumento da política comercial estratégica é convincente, mas a maioria dos economistas acredita que, na prática, é difícil identificar os mercados que apresentam retornos excessivos (KRUGMAN, 2005: 209).

Alguns argumentam que o protecionismo poderia ser uma ferramenta útil para impedir o comércio desleal. Segundo essa perspectiva, o comércio desleal distorce as vantagens comparativas e as relações de troca entre as nações (CARVALHO, 2004: 98). De acordo com Robert Gilpin, uma ideia perniciosa no pensamento econômico norte-americano é que o déficit comercial que o país sustenta ocorre porque seus parceiros comerciais se engajam em práticas desleais de comércio (GILPIN, 2001: 203)⁷. O *dumping* seria a forma mais tradicional de concorrência desleal. A prática será analisada de forma mais detalhada adiante, mas convém adotar uma definição preliminar de *dumping*, de forma a avaliar o argumento do comércio desleal. Ocorre *dumping* quando uma firma pratica discriminação internacional de preços, ou seja, quando cobra um preço menor pelos bens exportados do que o cobrado pelos mesmos produtos no mercado doméstico (KRUGMAN, 2005: 106). Embora seja considerada uma prática desleal, não há nenhuma justificativa econômica para considerar a prática particularmente predatória (KRUGMAN, 2005: 108). Há certa dificuldade em avaliar se medidas *antidumping* se configuram como uma prática para evitar o comércio desleal ou uma nova forma de barreira não-tarifária (STIGLITZ, 2005: 126). A questão é polêmica e será retomada ao longo do presente trabalho.

A exposição acima, de caráter exploratório, teve como objetivo enumerar alguns argumentos econômicos para a utilização de medidas protecionistas. Nada na análise acima descarta a importância da atuação do Estado no comércio internacional. No entanto, argumenta-se que medidas protecionistas ampliam o bem-estar nacional somente em contextos muito limitados,

⁷ O autor, no entanto, refuta o argumento e afirma que o déficit comercial norte-americano se deve, em essência, a fatores macroeconômicos, como a baixa poupança nacional e as altas taxas de investimento (GILPIN, 2001: 203).

notadamente quando existem falhas de mercado nas trocas internacionais (KRUGMAN, 2005: 206). Em geral, o protecionismo favorece um número reduzido de atores bem-articulados politicamente, em detrimento do interesse dos consumidores (CARVALHO, 2004: 104). Nesse sentido, a recorrência de medidas protecionistas é mais bem explicada por um modelo que combine análise política e argumentos econômicos, especialmente aqueles que dizem respeito ao efeito do comércio internacional sobre a distribuição de renda.

1.1.2 Comércio internacional e distribuição de renda

Embora a maioria dos economistas concorde que o livre-comércio gera aumento no bem-estar de uma sociedade também é amplamente reconhecido que as trocas internacionais produzem perdedores. O efeito do comércio internacional sobre a distribuição de renda começou a proporcionar maior interesse teórico apenas no início do século XX, época em que as contribuições acadêmicas de Bertil Ohlin, Eli Herckscher, Paul Samuelson e Wolfgang Stolper criaram uma estrutura teórica que identifica quem se beneficia e quem perde com a liberalização comercial (BERNSTEIN, 2009: 280). Os impactos do comércio internacional sobre a distribuição da renda são teoricamente relevantes não apenas em si mesmo, mas, especialmente, pelas reações políticas que produzem (FINDLAY, 2007: 538). De fato, argumenta-se que nos efeitos do comércio internacional sobre distribuição de renda reside a chave para a compreensão da persistência do protecionismo.

Em 1941, Paul Samuelson e Wolfgang Stolper produziram um modelo contundente sobre os impactos do protecionismo na distribuição de renda (ROGOWSKI, 1989: 3). Em grande medida, o trabalho de Stolper e Samuelson é derivado da Teoria das Proporções de Fatores de Ohlin e Herckscher (KRUGMAN, 2005: 51). De forma sintética, a Teoria das proporções de Fatores pode ser resumida na seguinte afirmação: “Em geral, uma economia tenderá a ser eficaz na manufatura de bens cuja produção utilize intensivamente os fatores de produção abundantes no país” (KRUGMAN, 2005: 51). Em outros termos, Ohlin e Herckscher afirmam que se um país possui mão-de-obra abundante, ele produzirá eficientemente bens que utilizem esse fator de produção de forma intensiva, logo, a vantagem comparativa dessa nação reside na exportação de tais bens.

Uma das implicações da Teoria das Proporções de Fatores é que o comércio internacional equilibra o preço dos fatores de produção (CARVALHO, 2004: 37). Na autarquia, a dotação dos fatores de produção condiciona a remuneração dos insumos da produção: o fator de produção escasso é mais bem remunerado, ao passo que insumos abundantes são relativamente mais baratos. Trata-se de uma extensão da lei da oferta e da demanda: bens escassos serão mais bem remunerados

do que bens abundantes. Com o comércio internacional, porém, os países tendem a exportar os produtos que utilizam o fator de produção mais abundante, logo, o insumo mais barato. Assim, as consequências da abertura comercial podem ser facilmente inferidas: a demanda pelos produtos que usam o insumo mais barato aumentará, proporcionando um aumento na remuneração do bem abundante. De forma análoga, a demanda pelo fator escasso diminuirá, uma vez que as importações tornam os bens que utilizam esses fatores mais baratos, ocasionando uma diminuição em sua remuneração (KRUGMAN, 2005: 51).

O teorema de Stolper e Samuelson preconiza que um aumento no preço relativo de um bem proporciona uma maior remuneração ao insumo usado na produção desse bem e reduz a remuneração dos outros insumos (FEENSTRA, 2004: 15). Em termos práticos: uma tarifa aumenta o preço do bem taxado, deslocando a renda em favor dos proprietários do fator de produção utilizado intensivamente na fabricação desse bem (ROGOWSKI, 1989: 3). Da mesma forma, o livre-comércio diminui o preço dos bens que utilizam o fator escasso em uma nação e, por consequência, a remuneração de tal insumo. Em síntese, o protecionismo altera a distribuição de renda de uma nação na medida em que aumenta a remuneração do fator de produção escasso nessa sociedade e, ao mesmo tempo em que deteriora a remuneração do insumo abundante. Outras alterações exógenas que dificultem o comércio internacional têm efeitos similares sobre a distribuição de renda. Um aumento no preço do transporte internacional, por exemplo, gera uma alteração na distribuição de renda que favorece os proprietários do fator escasso.

O teorema Stolper-Samuelson fornece os parâmetros iniciais para a análise de quais setores de uma sociedade demandarão proteção comercial. Em uma sociedade na qual o capital é abundante e a mão-de-obra e a terra são escassos, capitalistas pleitearão a abertura comercial, enquanto trabalhadores e agricultores serão protecionistas. A “batalha de Seattle”, mencionada anteriormente, pode ser mais bem contextualizada se observamos que grande parte dos manifestantes era composta por trabalhadores norte-americanos pouco especializados, que perceberam uma redução nos seus salários devido à concorrência estrangeira (FRIEDEN, 2008: 492). Uma nova rodada de negociações – objetivo da Conferência Ministerial realizada em Seattle - provavelmente aumentaria a integração da economia internacional, diminuindo ainda mais a remuneração dos trabalhadores pouco instruídos nos Estados Unidos, fator de produção relativamente escasso no país.

Um modelo alternativo e complementar ao teorema Stolper-Samuelson para a análise dos efeitos distributivos do comércio internacional é focado nos fatores de produção específicos de um setor (FRIEDEN, 1996: 38). O modelo – também chamado de modelo Ricardo-Viner – leva em conta a distinção entre fatores de uso geral, que podem se deslocar facilmente entre setores econômicos, e fatores que são de uso específico, que só podem se empregados em um indústria

específica ou cuja mobilidade entre setores econômicos é muito custosa (KRUGMAN, 2005: 43). Segundo tal modelo, os fatores específicos empregados em indústrias exportadoras ganham com o comércio, os fatores específicos utilizados em indústrias que concorrem com as importações perdem com as trocas comerciais, ao passo que os fatores gerais, que podem rapidamente migrar para atividades mais lucrativas, podem se articular de forma a lucrar com o comércio (FRIEDEN, 1996: 38). A previsão do modelo Ricardo-Viner é que o comércio internacional produza distribuição de renda em favor dos fatores empregados em setores exportadores e dos consumidores, enquanto os fatores específicos empregados em indústrias que concorrem com as importações devem perder renda. A diferença essencial entre o modelo Ricardo-Viner e o teorema Stolper-Samuelson é que o primeiro prevê clivagens políticas setoriais, enquanto o segundo prevê clivagem nas diferentes classes sociais (FRIEDEN, 1996: 38).

O modelo Ricardo-Viner e o teorema Stolper-Samuelson sugerem que o comércio internacional pode gerar alguma concentração de renda no longo prazo. No entanto, existe bastante controvérsia acerca de quanta concentração de renda a crescente integração da economia internacional realmente gerou. Kenwood e Lougheed observam que um dos principais efeitos da integração econômica internacional foi o aumento das disparidades entre as nações ricas e pobres e entre os pobres e ricos dentro das nações⁸ (KENWOOD, 1999: 339). Gilberto Dupas também avalia que, de acordo com quase todas as metodologias de avaliação possíveis, a concentração de renda aumentou no mundo todo (DUPAS, 2005: 53). Embora a questão da concentração de renda não seja pacífica, é importante lembrar que outros fatores além do comércio internacional favorecem a concentração de renda. Na economia informacional moderna, o conhecimento é cada vez mais bem remunerado. Nesse sentido, a própria dinâmica da economia da sociedade de informação gera uma concentração de renda em favor dos trabalhadores especializados. Uma corrente de economistas acredita que quase toda concentração de renda que ocorreu nos Estados Unidos nos últimos vinte anos pode ser atribuída ao aumento da remuneração dos trabalhadores com elevada especialização (BERNSTEIN, 2008: 315). Em síntese, se realmente ocorreu um aumento da concentração de renda entre as nações, o que em si mesmo é questionável, não é possível culpar integralmente o comércio internacional por tal mazela da economia internacional.

Ainda que o comércio internacional realmente gerasse concentração de renda, seria esse um motivo razoável para impedi-lo? A resposta parece ser negativa. A maioria das mudanças em uma economia doméstica gera um efeito temporário de concentração de renda (KRUGMAN, 2005: 42).

⁸ Os autores, por outro lado, demonstram que o Produto Interno Bruto das nações em desenvolvimento cresceu mais rapidamente do que o PIB dos países desenvolvidos durante todo o século XX. Segundo a avaliação de Kenwood e Lougheed, a renda per capita dos países em desenvolvimento também cresceu mais rapidamente durante a maior parte do século XX (KENWOOD, 1999: 318).

A descoberta de novas fontes energéticas ou inovações tecnológicas gera retornos econômicos maiores para determinados setores, mas tende a beneficiar a sociedade como um todo. Assim, embora boa parte da literatura especializada argumente que o comércio internacional pode gerar concentração de renda, a maioria dos economistas observa que as trocas internacionais favorecem as economias como um todo, fato que parece solapar as justificativas econômicas ao protecionismo.

1.1.3 Modelos políticos para a análise do protecionismo

A análise do efeito do comércio internacional sobre a distribuição de renda permitiu que identificássemos os setores que demandam protecionismo. No entanto, a Teoria das Proporções de Fatores e o teorema Stolper-Samuelson não identificam as condições nas quais as demandas pelo protecionismo serão efetivamente atendidas, ou seja, a teoria do Comércio Internacional não fornece um modelo de equilíbrio político que informe em que medida o protecionismo será verificado em uma dada sociedade. Instrumentos teóricos que enfatizam os condicionantes do sucesso político da proteção comercial são necessários para uma análise abrangente da recorrência do protecionismo.

Robert Baldwin observa que existem duas abordagens complementares na economia política da proteção comercial (BALDWIN, 1989: 120). A primeira perspectiva é orientada pelo interesse egoísta dos agentes econômicos e políticos. Nessa abordagem, o apoio de um determinado ator ao livre-comércio depende de que forma o crescimento do comércio internacional afetará sua renda. O teorema Stolper-Samuelson argumenta que o livre-comércio altera a distribuição de renda em favor dos proprietários do fator de produção abundante, logo, os detentores dos insumos escassos de uma sociedade serão os maiores demandantes de proteção comercial. Assim, a política comercial de uma nação seria derivada da distribuição dos recursos políticos⁹ entre os proprietários dos fatores abundantes e dos insumos escassos. Se os proprietários dos fatores escassos forem poderosos politicamente, a nação adotará uma política comercial protecionista (BALDWIN, 1989: 121).

No entanto, a abordagem do interesse econômico egoísta abre espaço para a possibilidade de distribuição de renda entre os diferentes atores políticos afetados pelo livre-comércio. Assim, em uma sociedade em que o capital seja o fator abundante e a mão-de-obra e a terra sejam escassos, mesmo que os capitalistas sejam politicamente mais fracos, eles podem se valer dos ganhos econômicos do comércio internacional para compensar os proprietários dos fatores negativamente afetados. Em outros termos, os capitalistas vinculariam políticas de distribuição de renda em favor dos

⁹ Robert Dahl define recursos políticos como “tudo o que uma pessoa ou grupo de pessoas tem acesso, que pode utilizar para influenciar direta ou indiretamente a conduta de outras pessoas”. Os recursos políticos podem ter origem econômica, militar, ideológica, carismática, entre outras (DAHL, 2001: 195).

trabalhadores e agricultores ao apoio político desses grupos ao livre-comércio (BALDWIN, 1989: 121). Ao analisar a história do comércio internacional no século XX, William Bernstein verifica empiricamente a constatação teórica apontada por Baldwin e observa que o sucesso político do livre-comércio pode depender de medidas políticas que compensem os agentes que perdem com a liberalização comercial¹⁰ (BERNSTEIN, 2008: 316).

A articulação e o tamanho dos grupos de interesse afetados pelo comércio internacional também fornecem dados importantes para a compreensão da recorrência do protecionismo. A política comercial liberal é um bem público para os consumidores, ou seja, nenhum ator pode ser impedido de aproveitar seus benefícios, tampouco sua utilidade marginal não diminui quando os atores aproveitam seus benefícios (MANKIW, 2005: 224). Assim, mesmo que um consumidor não contribua para a implementação de uma política comercial liberal, ele será beneficiado por ela. Do ponto da perspectiva de cada indivíduo, a estratégia mais racional para cada consumidor é não contribuir para aprovação de políticas comerciais liberais¹¹ (BALDWIN, 1989: 121), especialmente porque os consumidores não são um grupo político organizado e os benefícios que o livre-comércio lhes proporciona são pequenos do ponto de vista individual (KRUGMAN, 2005: 172). No entanto, os proprietários do fator escasso são – em geral - minoria e o impacto que o comércio internacional tem sobre seu bem-estar é maior. Assim, grupos de interesse protecionistas podem se organizar melhor e obter maior sucesso na promoção de seus interesses junto ao governo (KRUGMAN, 2005: 172). Nesse sentido, quanto maior for o impacto do comércio sobre o bem-estar de um grupo, maiores serão seus incentivos para promover seus interesses junto ao governo. Da mesma forma, quanto menor e mais bem organizado for um grupo, maiores suas chances de influenciar a política comercial¹².

Tributário da perspectiva do interesse econômico egoísta, Ronald Rogowski aponta mais implicações políticas geradas pelas mudanças na distribuição de renda resultantes do comércio internacional (ROGOWSKI, 1989: 3). O modelo de Rogowski parte de três pressupostos: que os beneficiados por uma determinada orientação de política comercial tentarão conservá-la, que os atores que experimentam um aumento em sua renda também ampliarão seus recursos políticos e que a ação coletiva se torna mais fácil quando as recompensas para um dado grupo aumentam (ROGOWSKI, 1989: 5). Rogowski conclui, assim, que qualquer mudança exógena que favoreça o

¹⁰ Outros economista referenciados na presente pesquisa chegam às mesmas conclusões, como Frieden (FRIEDEN, 2008:496) e Findlay e O'Rourke (FINDLAY, 2007: 538).

¹¹ Obviamente, os consumidores não são o único grupo de interesses que é beneficiado pelo livre-comércio. Empresas que usam insumos importados e firmas exportadoras também são favorecidas pela abertura comercial e prejudicadas pelo protecionismo. Por serem menores e mais decisivamente afetadas pelo protecionismo, tais empresas têm maior probabilidade de influenciar o governo a adotar políticas mais liberais.

¹² O cerne da teoria da ação coletiva é inspirado pelo trabalho de Mancur Olson (PIO, 2002: 48)

comércio – como a diminuição nos custos do transporte internacional – fortalecerá politicamente os proprietários dos fatores abundantes. Da mesma forma, qualquer evento exógeno que dificulte as trocas internacionais fortalecerá os proprietários dos fatores escassos (ROGOWSKI, 1989: 9). Ademais, Rogowski observa que uma mudança exógena que facilite o comércio torna os proprietários dos fatores abundantes mais assertivos politicamente, enquanto os proprietários dos insumos escassos adotam posturas mais defensivas (ROGOWSKI, 1989: 8).

Ao analisar a relação entre capitalismo e democracia, Robert Dahl também adota a perspectiva do interesse econômico egoísta. O autor afirma que uma econômica capitalista inevitavelmente gerará prejuízos a algumas pessoas e, em uma democracia, os prejudicados geralmente terão meios de demandar alguma compensação do governo (DAHL, 2001: 193). Dahl pondera que não é razoável esperar que um sistema democrático seja plenamente governado pela lógica do mercado. Segundo o autor, em todas as democracias consolidadas existem instrumentos governamentais destinados a amenizar os prejuízos causados pelo capitalismo de mercado. De fato, Dahl observa que barreiras tarifárias e outros instrumentos protecionistas fazem parte do conjunto de meios disponíveis para o governo amenizar os efeitos deletérios do capitalismo de mercado (DAHL, 2001: 193). Ele observa ainda que o capitalismo pode gerar concentração de renda, que por sua vez proporciona concentração de recursos políticos. Assim, capitalismo e democracia se afetam mutuamente. Nessa lógica de forças políticas e econômicas inter-relacionadas, os atores são orientados por sua natureza egoísta e seus próprios interesses econômicos.

A Teoria da Escolha Pública¹³, também orientada pela perspectiva do interesse egoísta dos atores políticos e econômicos, oferece três conceitos complementares que ajudam a explicar a recorrência do protecionismo (TULLOCK, 2002: 84). O primeiro deles é o conceito de comportamento *rent-seeking*. Quando um ator investe seus recursos na obtenção de renda derivada de uma atividade socialmente negativa, observa-se o comportamento *rent-seeking* (TULLOCK, 2002: 43). Na Teoria da Escolha Pública, o comportamento *rent-seeking* é especialmente relevante quando um ator político tenta obter algum privilégio do governo que prejudicará a sociedade como um todo, como proteção comercial, por exemplo. O *logrolling*, o segundo conceito da Teoria da Escolha Pública relacionado ao protecionismo, pode ser entendido como a troca de votos entre parlamentares (TULLOCK, 2002: 29). O *logrolling* ocorre quando políticos concordam em trocar votos entre si de forma a aprovar as legislações em que cada um deles tem interesse. De forma prática, suponhamos que um senador de São Paulo tenha interesse em que uma lei de proteção à indústria do aço brasileira seja aprovada. Depois, suponhamos que um senador de Goiás deseje que

¹³A Teoria da Escolha Pública é um empreendimento intelectual que propõe o uso das ferramentas analíticas da Ciência Econômica para analisar temas geralmente atinentes à Ciência Política. A Teoria da Escolha Pública é particularmente interessada na ação do governo e no comportamento dos indivíduos em relação ao Governo (TULLOCK, 2002: 3).

uma lei de apoio aos produtores nacionais de leite seja implementada. A princípio, o senador de São Paulo teria pouco interesse na aprovação da legislação proposta pelo senador goiano, no entanto, por meio do *logrolling*, os dois políticos podem trocar votos de forma que as duas leis protecionistas sejam aprovadas. Como o exemplo pôde demonstrar, o *logrolling* aumenta a probabilidade de que legislações protecionistas sejam aprovadas.

O terceiro conceito da Teoria da Escolha Pública relacionado ao protecionismo é a noção de ignorância racional (TULLOCK, 2002: 88). Como observamos, os ganhos que os consumidores recebem do livre-comércio são difusos e, na maioria dos casos, imperceptíveis do ponto de vista individual¹⁴. A maioria dos temas relativos ao comércio internacionais são extremamente complexos e técnicos. Assim, do ponto de vista do consumidor, manter-se informado acerca de temas comerciais é irracional, uma vez que os custos de obter esse tipo de informação são superados pelo benefício individual que ele poderá obter, especialmente se considerarmos que a capacidade que cada eleitor tem de influenciar a política comercial é virtualmente nula. A ignorância racional facilita o comportamento *rent-seeking* e o *logrolling*, ampliando o espaço para o protecionismo. A Teoria da Escolha Pública conclui que a única barreira para a disseminação de políticas protecionistas é a ação de pequenos grupos de interesse afetados intensamente pela limitação das importações, como indústrias exportadoras e que usam insumos importados (TULLOCK, 2002: 91).

Diferente dos modelos expostos até agora, a segunda perspectiva da economia política da proteção comercial privilegia o efeito de preocupações sociais sobre a formulação e implementação da política comercial (BALDWIN, 1989: 126). A política comercial teria como objetivo beneficiar certos grupos sociais mais vulneráveis (como agricultores e trabalhadores pouco instruídos) e promover o interesse nacional. O governo buscaria realizar esses objetivos uma vez que eles seriam compartilhados pela maioria dos eleitores (BALDWIN, 1989: 126). A política comercial também seria um instrumento da política externa de uma nação: um Estado beneficiaria aliados com acesso a seu mercado e puniria rivais e inimigos com tarifas elevadas (BALDWIN, 1989: 129).

Baldwin considera que o modelo mais adequado para analisar a economia política da política comercial deve incorporar as duas perspectivas mencionadas anteriormente (BALDWIN, 1989: 120). O autor afirma que, em geral, a política comercial tem pouco impacto sobre a renda da maioria dos eleitores, fato que proporciona abertura para que o governo maximize seu sucesso político, ao implementar sua própria agenda social – com a promoção da justiça social ou do interesse nacional – ou angariar apoio eleitoral ou econômico de grupos de interesse que

¹⁴Robert Gilpin estima que as reduções tarifárias no âmbito do sistema multilateral de comércio geraram um ganho anual de mil dólares por ano aos consumidores norte-americanos (GILPIN, 2001: 232). Embora esse valor não seja negligenciável, é difícil imaginar que os consumidores norte-americanos percebam os benefícios que o sistema multilateral de comércio proporciona.

representem os poucos setores econômicos amplamente afetados pelo comércio internacional ((BALDWIN, 1989: 131). Helpman e Grossman observam que o governo busca implementar uma política comercial que equilibre grandes somas de contribuições econômica – realizadas por grupos de interesse – e ampliação do bem-estar social (GROSSMAN, 1994: 834). Nesse sentido, os dois autores, como Baldwin, observam que preocupações sociais e interesse econômico egoístas desempenham papéis importantes na formulação da política comercial¹⁵.

Frieden e Rogowski observam que diversas variáveis institucionais podem influenciar a adoção de políticas protecionistas por parte de um governo (FRIEDEN, 1996: 42). Segundo os autores, regimes democráticos tendem a favorecer o livre-comércio, uma vez que os tomadores de decisão são mais preocupados com o bem-estar geral e menos propensos a erigir barreiras que dificultem as trocas internacionais e cerceiem as liberdades individuais dos consumidores (FRIEDEN, 1996: 45). Os autores também argumentam que a existência de agências independentes que lidem com questões atinentes ao comércio internacional favorece o livre-comércio, uma vez que elas são propensas a analisar questões comerciais de uma perspectiva puramente técnica. Uma observação importante levantada pelos autores é que quanto maior a credibilidade de um governo, maior será o apoio dos eleitores ao livre-comércio (FRIEDEN, 1996: 44). Isso ocorre porque os eleitores se sentirão mais seguros frente aos impactos adversos que a abertura econômica poderá gerar e estarão cientes de que o governo poderá realizar medidas redistributivas que mitiguem os efeitos negativos da concorrência internacional. Por fim, Frieden e Rogowski argumentam que quanto menor o eleitorado de um político, maior sua propensão ao protecionismo. Enquanto, nos Estados Unidos, o presidente é quase sempre mais favorável ao livre-comércio, os senadores têm uma posição intermediária e os deputados são mais propensos ao protecionismo (FRIEDEN, 1996: 44). Os autores também avaliam que quanto maior a fragmentação partidária em uma unidade política, maior sua propensão ao protecionismo. A razão das duas últimas hipóteses elaboradas por Frieden e Rogowski reside no fato de que quanto menor o público-alvo de um político, maior sua suscetibilidade a ser influenciado por pequenos grupos de interesse, geralmente, os maiores demandantes de proteção comercial.

Uma última questão diz respeito à forma pela qual os grupos de interesse procuram influenciar a política comercial. Helpman e Grossman consideram a existência de duas abordagens contrastantes em relação à ação dos grupos de interesse, em sua demanda por uma dada orientação de política comercial (GROSSMAN, 1994: 833). Uma abordagem enfatiza a ação dos grupos de interesse durante as eleições. Segundo essa perspectiva, os partidos políticos apresentam suas

¹⁵ Pio também acrescenta que a ideologia pode ter influência determinante no comportamento econômico dos indivíduos (PIO, 2002: 30).

propostas de política comercial e os grupos de interesse procuram influenciar os resultados das eleições ao apoiar os candidatos que mais se aproximem de suas preferências (GROSSMAN, 1994: 833). A segunda abordagem prioriza a busca de um governo eleito por apoio político, enquanto as eleições têm papel secundário. Nesse modelo, os grupos de interesse tentam influenciar a política comercial diretamente, não o resultado das eleições. O governo tem um espaço limitado para conceder proteção comercial, uma vez que níveis elevados de proteção prejudicam o bem-estar da população como um todo, e os grupos de interesse mais eficientes lograriam êxito em obter proteção (GROSSMAN, 1994: 848). Os autores consideram que a abordagem do apoio político seria a mais adequada para analisar a política comercial, uma vez que os grupos de interesse estão cientes de que sua ação tem impacto muito limitado sobre as eleições.

1.2. Defesa Comercial: definições iniciais

Foi discutido anteriormente que a preocupação com a concorrência desleal é uma das principais justificativas para o protecionismo. De fato, a crescente integração da economia internacional enseja cada vez mais que atores privados e governos busquem instrumentos legítimos para combater os efeitos deletérios do comércio desleal. É nesse contexto que as medidas de defesa comercial tornaram-se substancialmente mais relevantes. As medidas de defesa comercial são instrumentos de política comercial formalmente destinados a salvaguardar as indústrias nacionais da competição desleal ou intensa de produtos estrangeiros (GUEDES, 2002: 20). Em outros termos, a defesa comercial tem como objetivo proteger a indústria doméstica de prejuízos causados pela concorrência desleal estrangeira ou por um aumento imprevisto e súbito das importações (AGGARWAL, 2007: 29).

Existe alguma controvérsia acerca da racionalidade econômica das medidas de defesa comercial (FINGER, 2006: 26). Parte da literatura especializada considera a defesa comercial como forma moderna e aceita de acompanhar e intervir nas importações, uma vez que garante o sucesso da abertura comercial ao minimizar estratégias desleais de comércio (MEZIAT, 1999: 55). A defesa comercial, segundo essa perspectiva, proporcionaria uma proteção justa e limitada à indústria nacional ameaçada, configurando-se como uma “válvula de escape”, que limitaria pressões protecionistas mais exacerbadas (NAIDIN, 1999: 60). Em síntese, segundo grande parte dos analistas, a defesa comercial é um instrumento legítimo de defesa da indústria nacional contra as práticas desleais existentes no comércio internacional¹⁶ (GUEDES, 2002: 20).

No entanto, existem receios de que as medidas de defesa comercial tenham se convertido em

¹⁶ Como veremos, esse é um argumento essencialmente político.

uma forma de protecionismo injustificado (BROGINI, 2002: 140). O crescente uso de medidas de defesa comercial, segundo parte da opinião especializada, é parcialmente reflexo do abuso das leis destinadas a apoiar a indústria nacional (KRUGMAN, 2005: 109). Os economistas são geralmente céticos acerca dos benefícios das medidas de defesa comercial, uma vez que elas acabam resultando em barreiras que afastam fornecedores estrangeiros competitivos e protegem indústrias ineficientes (PANAGARIYA, 2008: 274). Nessa perspectiva, Charton e Stiglitz consideram as medidas de defesa comercial como forma de barreiras não-tarifárias, elusivas e especialmente prejudiciais aos interesses dos países em desenvolvimento (STIGLITZ, 2005: 126). Por sua vez, Aggarwal observa que as medidas de defesa comercial tomaram o lugar dos acordos de restrição voluntária às exportações como medida protecionista preferida dos países desenvolvidos (AGGARWAL, 2007: 36).

Não é objetivo da presente pesquisa apontar uma solução para o debate acerca da legitimidade das medidas de defesa comercial. Parece claro que identificar se as medidas de defesa comercial são instrumentos protecionistas ou ações legítimas para impedir o comércio desleal é muito mais um esforço de análise empírica do que um exercício teórico. É provável que as medidas de defesa comercial não sejam inerentemente deletérias aos interesses de uma sociedade como um todo, da mesma forma que está claro que esses instrumentos de política comercial não são sempre benéficos para o bem-estar geral. Não obstante, dada a definição de protecionismo apresentada anteriormente, é possível classificar as medidas de defesa comercial como instrumentos protecionistas, embora, como mencionado anteriormente, isso não implique, necessariamente, questionar a legitimidade da defesa comercial. É certo que a defesa comercial, ao salvaguardar a indústria nacional, altera o fluxo natural da corrente de comércio de um país. No entanto, foi observado que tal alteração pode ser legítima ou mesmo necessária para a abertura comercial. Maiores subsídios para o debate acerca da legitimidade da defesa comercial serão fornecidos ao longo da presente pesquisa.

As medidas de defesa comercial são classificadas em três categorias¹⁷, de acordo com o fato que pretendem corrigir. As medidas *antidumping* têm como objetivo mitigar os efeitos do *dumping* na indústria doméstica. Os direitos compensatórios – ou medidas compensatórias – destinam-se a neutralizar dano à indústria doméstica causado por importações subsidiadas. Por fim, as salvaguardas pretendem proteger a indústria nacional de um aumento imprevisto e intenso das importações de um dado produto (AGGARWAL, 2007: 14). Embora as definições das medidas de

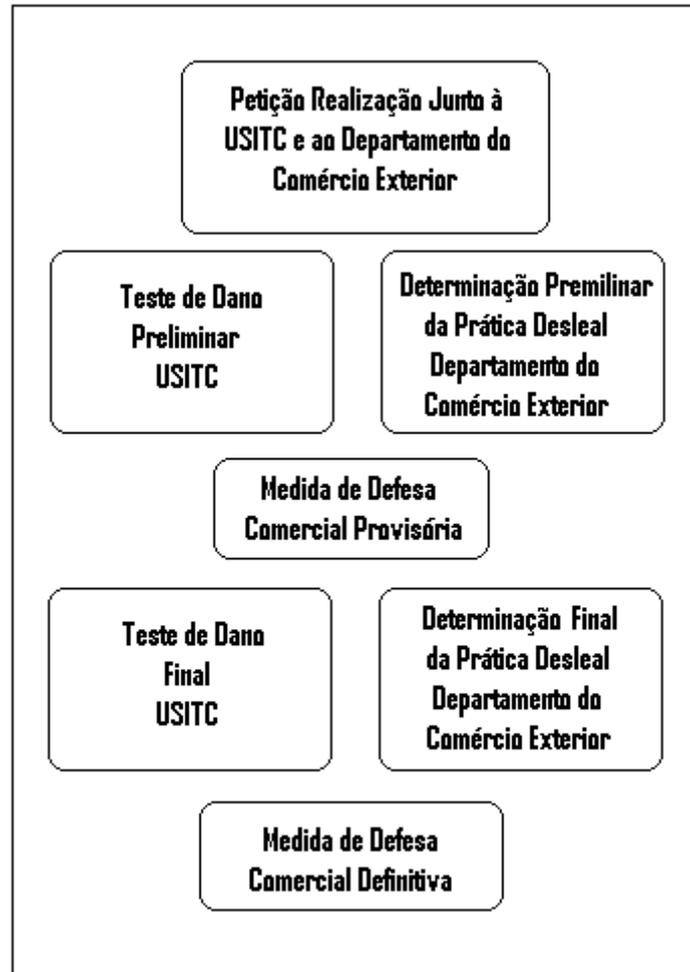
¹⁷ A literatura especializada cita apenas três tipos de medidas de defesa comercial, embora seja razoável pensar em outros. Os Estados Unidos, por exemplo, ergue barreiras comerciais temporárias contra países que desrespeitam os direitos de propriedade intelectual (USITC, 2009: 13). Tais medidas poderiam ser qualificadas como um tipo de defesa comercial.

defesa comercial pareçam simples, cada uma delas envolve nuances importantes que serão exploradas a seguir.

1.2.1 Medidas *antidumping*

Figura 1.1

Processo de Aplicação de Medidas *antidumping* e Direitos Compensatórios nos Estados Unidos



Os direitos *antidumping* são a medida de defesa comercial mais antiga e mais disseminada no comércio internacional. A primeira legislação norte-americana a tratar de *antidumping* data de 1916, enquanto, a maioria das nações europeia só publicou leis *antidumping* na década de 1930 (GUEDES, 2002: 30). A primeira lei *antidumping* brasileira estava contida no código aduaneiro de 1957, aprovado após substancial reforma nos procedimentos nacionais de comércio exterior (GUEDES, 2002: 67). As medidas *antidumping* não eram muito utilizadas até meados da década de 1950, quando os Estados Unidos passaram a usá-las de forma mais freqüente, embora ainda pouco expressiva (AGGARWAL, 2007: 35). A partir da década de 1970, Estado Unidos, Comunidade

Econômica Europeia, Austrália e Canadá passaram a utilizar as medidas *antidumping* intensivamente. Somente no final da década de 1980, os países em desenvolvimento converteram-se em utilizadores frequentes de medidas *antidumping*, embora permaneçam como principal alvo dessas medidas até hoje (AGGARWAL, 2007: 40).

A) Definição de *Dumping*

O primeiro desafio para a análise das medidas *antidumping* é justamente conceituar o *dumping*. Um dos principais problemas é o fato de que o conceito econômico difere da definição legal de *dumping* (KRUGMAN, 2005: 109). Ademais, as legislações *antidumping* dos diversos países também utilizam conceitos diferentes, embora esse problema seja parcialmente contornado pela existência do Acordo *antidumping* da OMC. No esforço de conceituar o *dumping* para os propósitos da presente pesquisa, revisaremos inicialmente a definição econômica. Em seguida, a definição legal de *dumping* aceita pela maioria dos especialistas em comércio internacional será avaliada. Posteriormente, analisaremos as definições de *dumping* adotadas pelas legislações *antidumping* dos Estados Unidos, da União Europeia, da Índia e do Brasil. Finalmente, proporemos a definição de *dumping* adotada pela presente pesquisa. A definição de *dumping* adotada pelo sistema multilateral de comércio será analisada com mais detalhes no próximo capítulo.

A Ciência Econômica define o *dumping* como a discriminação de preços de um mesmo produto em diferentes mercados (KRUGMAN, 2005: 106). O *dumping* não é uma prática exclusiva do comércio internacional e também ocorre em mercados domésticos. Em geral o *dumping* não é considerado uma prática desleal pelos economistas, que consideram que os produtores podem se aproveitar de forma legítima das diferentes elasticidades de demanda¹⁸ dos variados mercados nos quais atuam. Além disso, as empresas podem escolher vender seus produtos a um preço mais baixo para compensar sua falta de informação acerca de um mercado recém-descoberto. Uma forma nociva de *dumping* seria a discriminação de preços predatória, na qual empresas venderiam produtos abaixo do preço de mercado para conquistar o monopólio em um dado mercado. No entanto, o *dumping* predatório, embora teoricamente correto, é muito raro na economia real e não justifica o aumento expressivo das ações *antidumping* (FEENSTRA, 2004: 241).

De maneira introdutória, podemos definir legalmente o *dumping* como a exportação de um produto a um preço menor do que o seu “preço normal” (JACKSON, 1997: 251). Preço normal, geralmente, significa o preço cobrado no mercado doméstico do país exportador (HOWSE, 2005:

¹⁸ Segundo Mankiw, a elasticidade-preço de demanda é “uma medida do quanto a quantidade demandada de um bem responde a uma variação na renda dos consumidores, calculada como a variação percentual da quantidade demandada dividida pela variação percentual da renda” (MANKIWI, 2005: 830).

233). Quando o produto não é vendido no mercado doméstico do país exportador, existem diversas formas de calcular o preço normal, das quais as principais são comparar o preço do produto em um terceiro país importador e elaborar um “valor construído”, que contabiliza o preço de fabricação do produto somado a um valor razoável correspondente ao lucro (JACKSON, 1997: 251).

A legislação brasileira define *dumping* como a “venda de mercadoria por determinado país ao Brasil a um preço inferior ao seu valor normal, inclusive na modalidade *Drawback*” (GUEDES, 2002: 86). A definição legal de preço normal é “... o preço efetivamente praticado para produto similar nas operações mercantis normais, que o destinem a consumo interno no país exportador” (GUEDES, 2002: 286). A legislação nacional que regula os procedimentos administrativos relativos à aplicação de medidas *antidumping* é o decreto nº 1.602, de 23 de agosto de 1995. Esse decreto foi resultado da incorporação ao ordenamento jurídico nacional dos resultados das negociações internacionais no âmbito da rodada Uruguai do GATT.

De forma similar à definição nacional, a legislação indiana define que ocorre *dumping* por ocasião da “... exportação de artigos de qualquer país ou território para a Índia por um preço inferior ao seu valor normal”. A lei tarifária indiana de 1975 define preço normal como “o preço comparável, no curso ordinário das vendas, para um artigo similar para consumo no país exportador”. Como se pode observar, as definições legais de *dumping* e preço normal na Índia e no Brasil são bastante similares.

A sessão 771 do Ato de Comércio de 1930 dos Estados Unidos define *dumping* como “a venda ou provável venda de bens a um preço menor que o valor justo” (USITC, 2009, 96). A legislação norte-americana de 1930 faz referência não apenas ao *dumping* internacional, como também ao *dumping* doméstico. Nesse sentido, em termos mais específicos, a definição norte-americana de *dumping* internacional é “a venda de produtos aos Estados Unidos a um preço menor que o preço pelo qual o produto é vendido no mercado exportador” (GUEDES, 2002: 55).

A definição de *dumping* da União Europeia consta no segundo artigo da lei nº 2. 176, de 1984, que declara que o *dumping* ocorre quando o preço de um produto importado é menor do que seu valor normal. Da mesma forma que as legislações indiana, brasileira e norte-americana, a lei nº 2. 176 define preço normal como o preço praticado no mercado doméstico do país exportador. (GUEDES, 2002: 50). A diferença fundamental entre a legislação europeia e a norte-americana é que, diferentemente da lei *antidumping* norte-americana, a lei nº 2. 176 não define valores mínimos para o lucro, na hipótese de ser necessário trabalhar com o preço construído para calcular o valor normal (GUEDES, 2002: 57).

Como se pode observar, as quatro legislações analisadas têm definições bastante similares de *dumping*. Além disso, tais definições se aproximam bastante do conceito legal introdutório que foi

apresentado anteriormente. Nesse sentido, a definição de *dumping* adotada na presente pesquisa será bastante próxima dos conceitos descritos anteriormente. No entanto, com o fito de ressaltar a ligação entre o *dumping* e o comércio justo, definiremos que ocorre *dumping* quando uma empresa promove uma discriminação internacional de preços injusta, ao exportar um artigo a um preço menor do que o praticado no mercado doméstico ou abaixo de seus custos de produção. A definição proposta também é útil porque enfatiza que o *dumping* é praticado por empresas e não por governos¹⁹.

B) Classificação de *dumping*

Uma vez definido o *dumping*, devemos nos voltar para uma classificação que diferencie as múltiplas categorias de *dumping* existentes. A literatura especializada elenca duas classificações diferentes para a prática de *dumping* (AGGARWAL, 2007: 154). A distinção clássica foi proposta por Jacob Viner e é baseada nos níveis de continuidade do *dumping* e em seus efeitos. A segunda classificação, moderna, categoriza as ações de *dumping* segundo as motivações dos exportadores e as características de mercado que as contextualizam.

Em 1923, Jacob Viner formulou a classificação tradicional das ações de *dumping*, definido pelo autor como discriminação internacional de preços (ARAÚJO JR., 2008: 2). Segundo Viner, o *dumping* esporádico ocorre por curtos períodos, quando as empresas estão com estoques saturados e tem dificuldades de vender no mercado doméstico. Assim, as empresas decidem vender os produtos no exterior a preços mais baixos, de forma a eliminar o estoque excessivo (AGGARWAL, 2007: 154). Enquanto o *dumping* esporádico dura pouco tempo, o *dumping* temporário ou intermitente tem duração maior e se estende por meses ou até anos (HOWSE, 2005: 257). As empresas podem recorrer ao *dumping* temporário para criar conexões com um mercado no qual os preços são mais baixos, para compensar a inexperiência em um dado mercado e aprender suas características ou para expulsar competidores (AGGARWAL, 2007: 155.). No último caso, o *dumping* temporário é classificado como predatório e envolve uma estratégia empresarial que visa conquistar poder de mercado monopolístico.

Por fim, Viner classifica como *dumping* permanente as discriminações internacionais de preço que duram por muitos anos. O *dumping* permanente ocorre quando as empresas tencionam manter a produção máxima, e se valer dos ganhos de escala, sem diminuir os preços no mercado doméstico (FEENSTRA, 2004: 141). Embora Viner não fornecesse nenhum modelo formal para comprovar suas afirmações, o autor compreendia que o *dumping* temporário era a única forma

¹⁹ Embora, obviamente, os governos possam ser coniventes e até incentivar a prática de *dumping* internacional.

nociva de discriminação internacional de preços, uma vez que os ganhos experimentados pelos produtores eram menores do que os prejuízos sofridos pelos consumidores (AGGARWAL, 2007: 155).

Gradualmente, a classificação proposta por Viner perdeu força e foi substituída por um modelo que diferenciava as ações de *dumping* segundo as motivações da empresa exportadora (AGGARWAL, 2007: 156). Segundo a classificação moderna, o *dumping* relacionado à expansão de mercado ocorre quando as empresas planejam se valer das diferentes elasticidades de demanda dos mercados internacionais. O *dumping* promocional ocorre quando as empresas praticam preços baixos para conquistar novos mercados. O *dumping* cíclico envolve empresas que praticam preços baixos para manter-se em um mercado em recessão. A definição de *dumping* predatório na classificação moderna é idêntica à classificação proposta por Viner. Por fim, o *dumping* estratégico ocorre quando o governo subsidia as exportações de uma dada indústria para que ela conquiste lucrativos mercados internacionais dominados por oligopólios estrangeiros. A definição de *dumping* estratégico está associada ao conceito de política comercial estratégica, citado anteriormente. Segundo a classificação moderna, o *dumping* só é nocivo quando envolve uma estratégia monopolista por parte das empresas que o praticam.

C) Elementos Essenciais do Processo de Aplicação de Medidas *antidumping*.

Desde o início do século passado, o *dumping* é considerado como uma prática desleal no comércio internacional (JACKSON, 1997: 274). Em 1904, o Canadá aprovou a primeira legislação *antidumping* do mundo, rapidamente seguido pelos Estados Unidos, que conceberam sua primeira lei *antidumping* em 1916, e por vários países europeus (HOWSE, 2005: 245). A lógica inerente às medidas *antidumping* é a noção de que a discriminação internacional de preços causa prejuízos às indústrias domésticas que concorrem com os bens importados. Nesse sentido, a função das medidas *antidumping* é dificultar a importação dos bens cujos preços são afetados por práticas de discriminação desleais, de forma a anular os efeitos deletérios do *dumping* na indústria doméstica e punir as empresas que o praticam (JACKSON, 1997: 247). Assim, as investigações que levam à aplicação de uma tarifa *antidumping* começam quando uma empresa que concorre com produtos importados inicia uma petição junto ao órgão competente. Em geral, as medidas *antidumping* resultam em uma imposição de um imposto adicional *ad valorem* ao bem importado (BLONIGEN, 2001: 26).

O padrão básico das legislações aduaneiras nacionais é exigir três requisitos para a aplicação de medidas *antidumping* (JACKSON, 1997: 257). Em primeiro lugar, o *dumping* deve ser

verificado, ou seja, o preço do produto importado deve ser menor do que o preço normal. Em segundo lugar, as importações do produto devem causar dano material ou séria ameaça de dano material às indústrias domésticas. Em alguns países, como Canadá e Estados Unidos, as investigações sobre dano material e margem de *dumping* são feitas por duas agências independentes, em outros, como Austrália e membros da União Europeia, as investigações são feitas pela mesma agência (BLONIGEN, 2001: 7). Por fim, deve ser encontrado um nexo causal entre o aumento das importações e o dano ou ameaça de dano à indústria doméstica. Em geral, o *dumping* não precisa ser a única causa do dano, ou mesmo a causa principal, desde que seja possível responsabilizá-lo por parte do dano, o nexo causal estará estabelecido (GUEDES, 2002: 61). Em síntese, o *dumping* não é condenável em si mesmo, apenas quando causa prejuízo material ou ameaça de prejuízo material às indústrias domésticas (BROGINI, 2002: 141).

De forma simplificada, o cálculo do valor da medida *antidumping* é feito ao verificar-se a diferença entre o preço normal e o valor de exportação do produto, ou seja, ao encontrar-se a margem de *dumping* (JACKSON, 1997: 251). Na maioria dos países, existe um valor *de minimis* para a margem de *dumping*, valores iguais ou inferiores à margem *de minimis* são considerados negligenciáveis e não ensejam medidas *antidumping* (HOWSE, 2005: 239). Em alguns países, como os Estados Unidos, o valor da medida *antidumping* deve ser igual à margem de *dumping*. Na União Europeia, existe a possibilidade de que o valor dos direitos *antidumping* seja menor do que a margem de *dumping*, se ele for suficiente para anular o dano material que as importações realizadas com *dumping* causaram (JACKSON, 1997: 273).

Como mencionado anteriormente, o cálculo do preço normal e a investigação sobre a existência de *dumping* podem ser tarefas complexas. Inicialmente, o preço normal equivale ao preço praticado no mercado doméstico da empresa exportadora (HOWSE, 2005: 233). No entanto, se o produto não é vendido no mercado exportador, o preço normal é feito por meio de uma comparação com os preços do produto em terceiros mercados (JACKSON, 1997: 251). O preço normal também pode ser calculado pela técnica do custo construído, que contabiliza os custos da fabricação do bem somados a um valor razoável de lucro. O cálculo do preço normal se torna ainda mais difícil se forem consideradas as diferentes características dos mercados nacionais. Fatores como diferenças cambiais, inflação, acesso ao mercado de capitais, financiamento e estrutura de mercado podem afetar os preços de um produto (JACKSON, 1997: 248). Blonigem e Prusa observam que quase sempre as investigações sobre *dumping* nos Estados Unidos terminam com a verificação de que as importações foram realizadas com prática de *dumping*, o que, segundo os autores, sugere um viés protecionista na análise do preço normal (BLONIGEN, 2001: 22).

O teste de dano (*injury test*) é o instrumento que verifica se as indústrias domésticas estão

sendo afetadas negativamente pelas importações realizadas com a prática de *dumping*. Não existe uma fórmula geral para o cálculo do dano material, o que proporciona grande discricionariedade para as agências investigadoras (AGGARWAL, 2007: 86). As legislações norte-americana e europeia definem que o dano pode ser comprovado quando ocorre declínio real ou potencial nas vendas, nos preços, nos lucros, na produção, aumento da capacidade ociosa ou efeitos negativos no emprego, estoques ou salário (GUEDES, 2002: 59). Em um estudo sobre as medidas *antidumping* aplicadas contra a Índia, Aggarwal concluiu que os indicadores mais relevantes para a determinação do dano material são a queda dos lucros e a diminuição dos empregos nas indústrias afetadas (AGGARWAL, 2007: 86). Em extensa revisão de literatura, Blonigen e Prusa verificam que fatores políticos são mais importantes do que indicadores econômicos na verificação do dano material nos Estados Unidos (BLONIGEN, 2001: 19). Os autores também observam que existe um viés contra alguns países, notadamente asiáticos e em desenvolvimento, o que faz com que a origem do produto influencie na determinação da existência do dano material (BLONIGEN, 2001: 20).

A maioria dos países permite que as empresas estrangeiras acusadas de praticar o *dumping* participem do processo de investigação que poderá resultar na imposição de medidas de defesa comercial. As empresas podem fornecer dados de forma a provar que as exportações de seus produtos obedecem às regras de comércio justo vigentes no país importador. Os exportadores têm grandes incentivos para cooperar, uma vez que (na ausência de dados estrangeiros confiáveis) as autoridades estrangeiras podem usar “a melhor informação disponível”, o que em geral quer dizer os dados fornecidos pelas empresas que iniciaram a ação *antidumping* (JACKSON, 1997: 260). O uso do método da “melhor informação disponível” tende a gerar tarifas *antidumping* muito maiores do que as formas alternativas de calcular a margem de *dumping* (BLONIGEN, 2001: 23). Aggarwal observa que os países em desenvolvimento são particularmente vulneráveis ao método da “melhor informação disponível”, uma vez que têm dificuldades em cumprir os exíguos prazos e os complicados procedimentos administrativos necessários para fornecer dados às autoridades investigadoras (AGGARWAL, 2007: 74).

Uma vez terminadas as investigações e atendidos os três requisitos necessários, as autoridades investigadoras podem recomendar a aplicação de uma tarifa *antidumping*. Em alguns países, como o Canadá, existem previsões legais que permitem que a tarifa *antidumping* não seja aplicada, por motivos políticos e no interesse nacional, mesmo que as agências investigadoras tenham recomendado sua aplicação (HOWSE, 2005: 246). Em geral, a aplicação da tarifa *antidumping* pode durar cinco anos, mas pode ser renovada indefinidamente (ARAÚJO JR., 2008: 19). As legislações nacionais também contemplam a possibilidade da aplicação de tarifas *antidumping* provisórias, que poderão entrar em vigor durante a investigação e ter efeito retroativo

(JACKSON, 1997: 260). A medida *antidumping* pode ser aplicada a uma empresa específica ou a todas as empresas de um dado país (JACKSON, 1997: 260). A prática conhecida como “acumulação” permite que todos os exportadores de um dado produto sejam reunidos em uma mesma investigação judicial, mesmo que eles sejam de nacionalidades diferentes. A “acumulação” é amplamente criticada porque permite que produtores que não praticam o *dumping* sejam penalizados, uma vez que o dano e a margem de *dumping* são calculados para o conjunto dos exportadores (GUEDES, 2002: 61).

D) A Questão da Racionalidade Revisitada

Anteriormente, foi observado que existe grande controvérsia acerca dos efeitos da aplicação de medidas de defesa comercial. As medidas *antidumping* são a forma de defesa comercial mais recorrente (HOWSE, 2005: 232), fato que ensejou diversas análises acerca de seus impactos sobre o bem-estar de uma economia. Blonigen e Prusa, após ampla revisão de vários estudos, concluem que as tarifas *antidumping* têm significativos efeitos adversos sobre o bem-estar da economia doméstica, que aplica as medidas, e da economia exportadora (BLONIGEN, 2001: 33). Os autores ainda observam que os impactos negativos começam antes mesmo da imposição das medidas *antidumping* e do fim das investigações (BLONIGEN, 2001: 9). Isso ocorre porque o início de uma investigação sinaliza para outros produtores (que não praticam *dumping*) que o mercado doméstico do país demandante pode se fechar, reduzindo imediatamente os incentivos para exportar para aquele país. Segundo estimativas, somente no ano de 1993, as medidas *antidumping* custaram US\$ 4 bilhões ao erário norte-americano (ARAÚJO JR., 2008: 12).

O uso indiscriminado de medidas *antidumping* tem efeitos negativos que vão além da queda nas importações e da queda do excedente do consumidor. Araújo Jr. aponta a correlação entre o uso de medidas *antidumping* e a concorrência econômica (ARAÚJO JR., 2008: 12). O autor conclui que: “... no Brasil, a principal função da legislação *antidumping* é a de sustentar o poder de mercado das firmas que controlam monopólios e duopólios.” (ARAÚJO JR., 2008: 18). Outro efeito nocivo das tarifas *antidumping* é a retaliação (BLONIGEN, 2001: 11). Empresas que foram vítimas de medidas *antidumping* têm maior probabilidade de submeter petições para iniciar ações de defesa comercial²⁰. O efeito da retaliação torna mais provável que tarifas *antidumping* sejam usadas de maneira economicamente irracional.

Como foi observado anteriormente, a única situação em que os economistas recomendam o uso de medidas *antidumping* é no caso do *dumping* predatório. No entanto, o *dumping* predatório é

²⁰ Como veremos, essa lógica também vale para países.

muito raro. Ao revisar sete estudos sobre a correlação entre medidas *antidumping* e *dumping* predatório, Aggarwal observa que, em nenhuma ocasião, o percentual de ações *antidumping* motivadas por *dumping* predatório é maior do que 10% (AGGARWAL, 2007: 165). Blonigen e Prusa observam que “...a definição legal de *dumping* é quase que completamente dissociada da definição econômica de *dumping*...” e concluem que “(as medidas *antidumping*) são simplesmente uma forma moderna de protecionismo.” (BLONIGEN, 2001: 3). Parece haver poucas razões econômicas para se recorrer às medidas *antidumping*.

Em resumo, o argumento de que medidas *antidumping* ajudam a promover o comércio justo é essencialmente político (AGGARWAL, 2007: 153). Obviamente, afirmar que as medidas *antidumping* são politicamente motivadas não significa refutar sua utilidade. Como observamos, as medidas *antidumping* podem ser um instrumento útil para promover o livre-comércio, na medida em que fornecem uma “válvula de escape” para produtores prejudicados pela abertura comercial. Nesse sentido, torna-se necessário lembrar a observação de que o sucesso da liberalização comercial pode depender da compensação daqueles que ela prejudica.

1.2.2 Direitos Compensatórios

Assim como as medidas *antidumping*, os direitos compensatórios são instrumentos cuja intenção é anular o efeito de práticas injustas no comércio internacional. Enquanto as tarifas *antidumping* têm a intenção de mitigar o efeito da discriminação internacional de preços, os direitos compensatórios buscam reduzir os impactos deletérios dos subsídios às exportações (HOWSE, 2005: 262). Em vários aspectos, os direitos compensatórios são similares às medidas *antidumping*. Em ambos os casos, deve-se comprovar um dano material substantivo à indústria doméstica afetada pelas exportações. Ademais, é necessário, em ambos os processos, comprovar onexo causal entre o dano material e a prática desleal de comércio. Em síntese, tal como nas medidas *antidumping*, são três as condições necessárias para a imposição de um direito compensatório: comprovação do subsídio, teste de danos materiais e estabelecimento donexo causal entre o dano e a prática desleal.

Existem, ainda, outras similaridades entre as medidas *antidumping* e os direitos compensatórios. Nenhuma das duas medidas exige qualquer tipo de compensação para o país exportador afetado. Além disso, assim como ocorre com o *antidumping*, existe intenso debate econômico acerca da racionalidade dos direitos compensatórios (JACKSON, 1997: 281). De forma similar às medidas compensatórias, os subsídios são considerados nocivos quando têm objetivos predatórios, mas o uso predatório de subsídios é tão raro e difícil de provar que não justifica a utilização de direitos compensatórios (HOWSE, 2005: 283). Existe, no entanto, grande preocupação

acerca dos efeitos dos subsídios nos preços internacionais dos produtos afetados. Muitos analistas entendem que a principal justificativa para o uso de medidas compensatórias é que elas podem ajudar a tornar os preços internacionais dos produtos subsidiados mais justos (HOWSE, 2005: 282).

Não obstante, diferenças importantes podem ser encontradas entre as duas medidas mais frequentes de defesa comercial. Em primeiro lugar, como enfatizamos anteriormente, o *dumping* é uma prática essencialmente privada. Por outro lado, os subsídios são aplicados por governos soberanos e, geralmente, são reflexo de uma opção pública pelo desenvolvimento de uma dada indústria considerada prioritária. Ao aplicar um direito compensatório, um governo está, em grande medida, contestando uma política pública de outro governo soberano e não uma estratégia de negócios de uma empresa privada (JACKSON, 1997: 280). Em outros termos, as consequências políticas de um direito compensatório podem ser consideravelmente mais elevadas do que as de uma medida *antidumping*. Outra diferença relevante é o fato de que um direito *antidumping* pode ser direcionado somente contra uma empresa específica, enquanto um direito compensatório deve necessariamente ser imposto a todas as empresas exportadoras de uma dada nacionalidade que competem com a indústria doméstica afetada (AGGARWAL, 2007: 43).

A) Definição de subsídios

Tal como ocorre com o *dumping*, a definição de subsídios não é livre de polêmicas e problemas. Um conceito econômico geralmente aceito é o de que subsídios são “todos os benefícios conferidos a uma empresa ou produtor pelas ações do governo” (JACKSON, 1997: 293). Obviamente, tal definição não poderia ser aplicada no comércio internacional, uma vez que quase todas as empresas recebem algum tipo de benefício do governo, desde infra-estrutura até policiamento e segurança pública. Assim, o principal problema ao se definir subsídios, a fim de regular a aplicação de direitos compensatórios, é identificar que tipo de benefícios governamentais são considerados injustos nas trocas internacionais.

A legislação aduaneira norte-americana define que um subsídio ocorre quando qualquer entidade pública de um governo confere alguma contribuição financeira a uma empresa exportadora (USITC, 2007: 96). Qualquer forma de sustentação de preços ou de renda também é considerada um subsídio. A legislação norte-americana enfatiza que os subsídios não incorrem necessariamente em um custo ao governo que os aplica (JACKSON, 1997: 295). Assim, se uma entidade pública deixa de cobrar um imposto ou ignora requisitos burocráticos normalmente aplicáveis a uma empresa exportadora, também pode ser verificada a prática de subsídios. Outra característica particular da definição norte-americana de subsídios à exportação é o fato de que ela inclui

subsídios aos componentes do produto importado, aumentando a margem para a aplicação de direitos compensatórios (GUEDES, 2002: 58). Por fim, se uma entidade pública delega a concessão de benefícios a uma organização privada e esta, por sua vez, confere-os a uma empresa exportadora, também é caracterizada a prática de subsídios (USITC, 2007: 96).

O ordenamento jurídico norte-americano foi o primeiro a incorporar o conceito de especificidade no processo de aplicação de direitos compensatórios (JACKSON, 1997: 294). Em síntese, a regra da especificidade enuncia que direitos compensatórios só podem ser aplicados para anular os efeitos de um subsídio conferido a uma empresa, indústria ou grupo específicos de indústrias (GUEDES, 2002: 59). Em outros termos, se um benefício estiver disponível a todas as empresas, ele não poderá originar um direito compensatório. A regra da especificidade foi incorporada ao sistema multilateral de comércio e atualmente está presente na maioria das legislações sobre medidas compensatórias do mundo.

A União Europeia define subsídio como qualquer benefício a empresas exportadoras concedido por uma entidade pública, de forma direta ou indireta (GUEDES, 2002: 59). A definição europeia de subsídios é mais restrita que a norte-americana, uma vez que não inclui benefícios concedidos a componentes. Assim como ocorre com as medidas *antidumping*, a Comissão da União Europeia é a instituição responsável pela aplicação de direitos compensatórios provisórios, enquanto o Conselho da União Europeia define a aplicação definitiva das medidas de defesa comercial (GUEDES, 2002: 52).

O código aduaneiro indiano define subsídio como uma contribuição financeira feita pelo governo, ou qualquer órgão público, a uma empresa exportadora. A legislação indiana também classifica como subsídio qualquer transferência de fundos governamentais a empresas exportadoras. A isenção de impostos normalmente cobrados ou o fornecimento governamental de bens ou serviços a uma empresa exportadora também são considerados subsídios pela lei indiana de direitos compensatórios.

O decreto n.º 1.751, de 1995, é o instrumento jurídico que regula a aplicação de direitos compensatórios no Brasil. O artigo 4º do decreto define subsídio como qualquer forma de sustentação de preços ou renda que contribua para o aumento das exportações ou diminuição das importações. Segundo o artigo, qualquer contribuição financeira, perdão ou isenção de receitas públicas devidas ou fornecimento público de bens e serviços – com exceção de infra-estrutura – a uma empresa exportadora também são considerados subsídios. As similaridades entre as definições brasileira e indiana de subsídios se devem ao fato de que ambas as legislações adotam a definição de subsídios proposta pelo sistema multilateral de comércio.

Sykes propõe três formas possíveis de se definir um subsídio (SYKES, 2003: 3). A forma

mais simples seria focar-se na concessão de benefícios pelo governo e classificar toda atividade estatal que resultasse em benefícios para uma empresa como uma forma de subsídio. Uma forma alternativa de definição seria concentrar-se na especificidade do subsídio. Um programa governamental seria considerado um subsídio apenas na hipótese de beneficiar um grupo restrito de empresas. Uma vez que o governo disponibilize um benefício a todas as empresas, ele não criará distorções nas vantagens comparativas de um país e não incorrerá em uma prática desleal de comércio. Por fim, um subsídio pode ser definido em termos de comparação internacional. Se a prática internacional é não conferir ajuda governamental a uma dada indústria, então um governo que promova programas que concedam benefícios a essa indústria estaria praticando subsídios. Sykes observa que as três definições apresentam problemas e que qualquer definição de subsídio seria questionável do ponto de vista operacional ou econômico (SYKES, 2003: 5).

Em síntese, do ponto de vista da aplicação de direitos compensatórios, nem toda ajuda governamental pode ser considerada um subsídio, uma vez que esse tipo de definição possibilitaria a aplicação de direitos compensatórios a virtualmente todos os produtos importados. Uma definição geral de subsídios, útil para os propósitos da presente pesquisa, pode ser descrita como “programas ou práticas governamentais que aumentam a lucratividade das exportações de um produto sem, no entanto, aumentar a lucratividade das vendas domésticas” (HOWSE, 2005: 276). A maioria das legislações nacionais sobre direitos compensatórios define listas exemplificativas dos subsídios que podem originar processos de defesa comercial. No entanto, o princípio comum que permeia todas as legislações sobre direitos compensatórios é que existem subsídios que são justos e não podem ser questionados.

B) Classificação dos subsídios

Os subsídios podem ser classificados segundo sua legitimidade ou, em outros termos, sua capacidade de gerar um processo que resulte em um direito compensatório. Em outras palavras, é possível classificar os subsídios como justos ou injustos ou, ainda, como acionáveis ou não-acionáveis. Os subsídios justos ou não-acionáveis seriam aqueles que procuram remediar uma falha de mercado ou que incentivam atividades que beneficiam a sociedade como um todo, como pesquisa e desenvolvimento, segurança ou educação (SYKES, 2003: 6). Subsídios não-acionáveis são instrumentos de políticas governamentais legítimas e não podem ser considerados injustos ou remediados com direitos compensatórios (JACKSON, 1997: 294).

No entanto, existem subsídios considerados injustos, que distorcem a alocação racional de recursos e solapam a competição internacional legítima. Os dois principais tipos de subsídios

acionáveis são os subsídios protecionistas e os subsídios à exportação (SYKES, 2003: 7). Os subsídios protecionistas têm o mesmo efeito de uma tarifa. Eles tornam o produto doméstico mais competitivo de forma artificial e reduzem as importações. Os subsídios à exportação visam a modificar os fluxos naturais do comércio internacional e a aumentar as exportações de um país, geralmente à custa de concorrentes mais competitivos. É possível que subsídios à exportação tentem conquistar poder de mercado e formar monopólios ou capturar uma parcela de um lucrativo mercado internacional, conforme observado quando nos reportamos ao tema das políticas comerciais estratégicas.

C) Elementos essenciais do processo de aplicação de direitos compensatórios

Em vários aspectos, o processo de aplicação de um direito compensatório se assemelha aos procedimentos de aplicação de uma medida *antidumping*. Assim como ocorre com as medidas *antidumping*, o processo de aplicação de um direito compensatório é iniciado por uma empresa ou grupo de empresas que concorre com o produto importado subsidiado. Da mesma forma que no processo de medidas *antidumping*, o dano - ou ameaça de dano - e a existência de subsídios são arguidos separadamente e, em alguns países, por agências independentes e distintas. Nos Estados Unidos, por exemplo, a Administração do Comércio Internacional (órgão ligado ao Departamento do Comércio) determina a existência de um subsídio acionável e o valor do direito compensatório, enquanto a Comissão de Comércio Internacional²¹ calcula o dano material (HOWSE, 2005: 275). Outras similaridades entre as medidas *antidumping* e os direitos compensatórios são a possibilidade de aplicação de um direito provisório enquanto as investigações são realizadas e a duração máxima de cinco anos dos direitos compensatórios, prorrogável indefinidamente.

Na maioria dos países, o valor máximo do direito compensatório deve ser igual ao benefício governamental concedido ao produto importado (HOWSE, 2005: 275). Algumas legislações encorajam a aplicação de direitos compensatórios inferiores ao valor do subsídio outorgado ao produto importado. Em contraste com as medidas *antidumping*, os direitos compensatórios não são voltados contra uma atividade privada, mas sim contra um programa governamental. Nesse sentido, não existe a possibilidade de que os direitos compensatórios sejam aplicados a apenas uma empresa ou grupo restrito de empresas, mas sim a toda a indústria beneficiada pelos subsídios conferidos pelo governo acionado.

O teste de especificidade é uma das exigências do processo de aplicação de direitos

²¹ A Comissão de Comércio Internacional (USITC) é um órgão federal independente com funções quase judiciais. O USITC foi estabelecido pelo congresso norte-americano e tem diversas atribuições ligadas à defesa comercial (USITC, 2009: 3).

compensatórios que não existe nas legislações *antidumping*. Como observado, um subsídio é considerado específico se não está disponível a todas as empresas de uma economia e sua concessão é restrita a uma empresa ou grupo de empresas. Nos Estados Unidos, o teste de especificidade é aplicado pelo Departamento de Comércio e evoluiu de tal forma que atualmente inclui subsídios *de jure* e *de facto* (HOWSE, 2005: 277). O teste de especificidade apresenta algumas dificuldades que prejudicam sua objetividade. É difícil pensar em algum subsídio que não seja, em alguma medida, específico. Subsídios redistributivos (que têm o objetivo de compensar os impactos negativos do comércio internacional sobre a distribuição de renda) são específicos, mas são geralmente considerados como legítimos pela comunidade internacional (JACKSON, 1997: 258). Da mesma forma, subsídios à agricultura não são considerados específicos, uma vez que a atividade agrícola é dividida em vários segmentos. Parece haver grande espaço para discricionariedade na definição de especificidade.

D) A racionalidade dos direitos compensatórios

A legitimidade dos direitos compensatórios depende, logicamente, da caracterização dos subsídios como práticas irracionais e nocivas ao comércio internacional. Claro está que os subsídios podem distorcer a alocação de recursos em uma economia ao mudar os incentivos de mercado vigentes. Em outros termos, os subsídios podem tornar uma atividade artificialmente mais lucrativa e solapar a alocação mais eficiente dos recursos de uma economia. De forma global, os subsídios reduzem o bem-estar do conjunto das nações (SYKES, 2003: 24). Além disso, os subsídios podem ser uma ferramenta para auxiliar empresas a praticar preços predatórios e conquistar poder de mercado (TREBILCOCK, 2005: 283). Assim, inicialmente, parece haver bastante espaço para argumentar que os direitos compensatórios são instrumentos racionais de política comercial.

No entanto, a questão da racionalidade dos direitos compensatórios não é tão simples. De fato, existem diversos argumentos que refutam a legitimidade dos direitos compensatórios. Em primeiro lugar, está claro que, em quase todos os casos, os direitos compensatórios diminuem o bem-estar da economia importadora. De forma análoga, os subsídios à exportação prejudicam a nação exportadora, mas beneficiam a nação importadora. Assim, um direito compensatório é um instrumento de política comercial que diminui o bem-estar da própria nação que o aplica (HOWSE, 2005: 283). Em segundo lugar, o argumento do subsídio predatório, embora teoricamente correto, é empiricamente raro e não justifica a aplicação de direitos compensatórios (SYKES, 2003: 24). Em terceiro lugar, como foi mencionado anteriormente, os subsídios podem ser instrumentos de política econômica que corrigem falhas de mercados e ajudam a promover uma alocação de recursos mais

racional e eficiente (HOWSE, 2005: 282).

Se considerarmos os subsídios como inerentemente nocivos, é possível que os direitos compensatórios sejam considerados racionais porque, da perspectiva global, eles combatem uma prática desleal. No entanto, mesmo a afirmação, questionável, de que os subsídios são intrinsecamente nocivos não garante racionalidade aos direitos compensatórios. Os direitos compensatórios são muito pouco usados e não parecem afetar a propensão das nações a usar subsídios (SYKES, 2003: 24). Além disso, a resposta mais racional para uma nação importadora questionar um subsídio não seria impor direitos compensatórios, que reduzem seu próprio bem-estar, mas acionar instituições internacionais que julguem a legalidade do subsídio. Dessa forma, o subsídio poderia ser retirado e eventuais erros de cálculo na aplicação do direito compensatório poderiam ser evitados (SYKES, 2003: 25). Em síntese, os direitos compensatórios parecem ser, quando muito, a segunda melhor opção para anular os efeitos negativos de um subsídio.

1.2.3 Salvaguardas

As salvaguardas são a última – e mais peculiar – medida de defesa comercial analisada. Em contraste com as outras medidas de defesa comercial, as salvaguardas não tencionam corrigir uma prática desleal de comércio internacional (BROGINI, 2002: 148). O termo salvaguarda denota uma medida de defesa comercial que tem como objetivo compensar um aumento de importações que causam sérios danos (ou ameaça de sérios danos) à indústria doméstica (HOWSE, 2005: 300). As salvaguardas geram restrições à importação, na forma de um aumento nos impostos de importação, restrições quantitativas ou acordos de restrição voluntária às exportações (JACKSON, 1997: 175). Embora o aumento das importações gere prejuízos, ele não é resultado de práticas desleais de comércio, assim, em geral, as salvaguardas devem gerar alguma forma de compensação aos exportadores prejudicados (BROGINI, 2002: 148). Nesse contexto, o sistema multilateral de comércio e as legislações nacionais estabeleceram condições mais rigorosas e complexas para a aplicação de salvaguardas, em comparação com as outras medidas de defesa comercial (JACKSON, 1997: 178).

Outra diferença importante entre as salvaguardas e as outras medidas de defesa comercial é o princípio da não-seletividade (BROGINI, 2002: 148). As medidas *antidumping* podem ser restritas a apenas uma empresa ou grupo de empresas. Os direitos compensatórios podem se limitar apenas aos exportadores de uma dada nacionalidade. As salvaguardas, no entanto, atingem todos os exportadores de um dado produto. Embora existam algumas disposições no âmbito do sistema multilateral de comércio que permitam que as salvaguardas se limitem a afetar um número limitado

de exportadores (AGGARWAL, 2007: 25), a regra geral é que as barreiras comerciais erguidas pelas salvaguardas afetem todas as empresas exportadoras que concorram com a indústria doméstica prejudicada²². Tal regra nem sempre é observada na prática internacional, uma vez que é relativamente comum o uso de salvaguardas de forma discriminatória. Não obstante, como observa Jackson, o padrão de violações constantes de uma regra não deve ser entendido como uma mudança na regra em si (JACKSON, 1997: 198). Nesse sentido, em geral, as salvaguardas devem afetar todos os exportadores, sem distinção em relação à nacionalidade.

Ademais, as salvaguardas são medidas inerentemente temporárias, uma vez que são formalmente destinadas a permitir que as empresas se ajustem ao choque da competição internacional intensa e imprevista. Enquanto as medidas *antidumping* e os direitos compensatórios podem durar até cinco anos e ser renovados indefinidamente, em geral, as salvaguardas podem se estender por quatro anos e ser renovadas apenas uma vez (AGGARWAL, 2007: 25). Por fim, segundo a legislação norte-americana, não cabe recurso em um processo de aplicação de salvaguardas²³. Em síntese, em comparação com as outras formas de defesa comercial, as salvaguardas têm alcance maior, aplicação mais restrita, duração menor, não são motivadas por práticas injustas e exigem compensações. Ao analisar essas diferenças, é fácil perceber porque as salvaguardas são as medidas de defesa comercial menos utilizadas pelos membros da OMC.

A) Tipos de Salvaguardas

O termo salvaguarda é aplicado a uma série de medidas bastante distintas, que têm em comum o objetivo de proteger temporariamente a indústria doméstica do dano causado por um aumento das importações. O emprego mais comum da expressão salvaguarda se refere à chamada “cláusula de escape” (JACKSON, 1997: 175), que permite a suspensão temporária de vantagens comerciais de um acordo quando um intenso aumento nas importações causa (ou ameaça causar) sério dano à indústria doméstica. Para que a “cláusula de escape” possa ser acionada, é necessário que o aumento nas importações seja derivado das vantagens concedidas pelo acordo em questão. A “cláusula de escape” foi introduzida pela primeira vez no Acordo de Comércio Recíproco firmado entre Estados Unidos e México em 1943 (SYKES, 2006: 3). Desde então, a “cláusula de escape” foi incorporada a diversos acordos de comércio, entre eles o GATT e o Nafta (Acordo de Livre-Comércio da América do Norte). Na presente pesquisa, o termo salvaguarda será empregado para

²² Em 2000, Estados Unidos e China negociaram um acordo bilateral que permite que os Estados Unidos ergam salvaguardas apenas contra importações chinesas. O acordo foi realizado no contexto das negociações que permitiram que os Estados Unidos concordassem com a adesão da China à OMC (USITC, 2009: 13).

²³ O recurso cabível é unicamente para questionar os procedimentos do processo de julgamento e aplicação da salvaguarda.

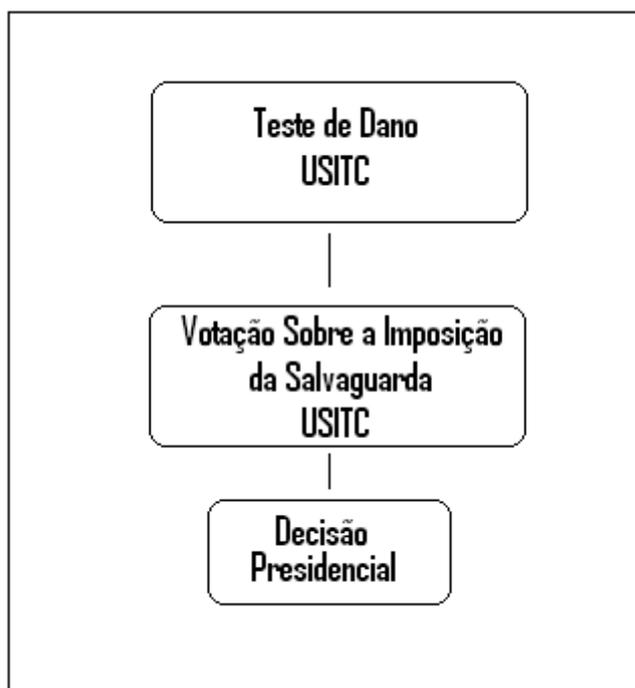
fazer referência às medidas de defesa comercial relacionadas ao conceito da “cláusula de escape”.

Embora a “cláusula de escape” seja o tipo mais comum de salvaguarda, existem outras medidas que também recebem esse nome. Restrições temporárias às importações para amenizar desequilíbrios na balança de pagamento são consideradas como uma forma de salvaguarda e são reguladas no âmbito do sistema multilateral de comércio pelo artigo XVIII do GATT (JACKSON, 1997: 180). AVREs também são classificados como salvaguardas. Um AVRE surge como resultado de negociações entre um país importador e seus parceiros comerciais exportadores. Por demanda do país importador, as nações exportadoras se comprometem a reduzir as exportações a um patamar previamente acordado, de forma a preservar a indústria doméstica do país importador. Os AVREs podem ser formalizados por tratados ou ocorrer de maneira informal, por meio de um compromisso tácito entre as partes envolvidas.

B) Elementos essenciais do processo de aplicação de salvaguardas

Figura 1.2

Processo de Salvaguardas nos Estados Unidos



Fonte: USITC

Embora possa existir alguma diversidade entre as diferentes legislações nacionais, os elementos essenciais em um processo de aplicação de salvaguardas são os requisitos para a aplicação, a forma da defesa comercial permitida e as consultas e compensações aos exportadores afetados (JACKSON, 1997: 181). As legislações nacionais sobre salvaguarda, em geral, seguem o

padrão enunciado no Acordo Sobre Salvaguardas, da Organização Mundial do Comércio, que, por sua vez, foi bastante influenciado pela legislação norte-americana sobre o tema (SYKES, 2006: 4). No que diz respeito aos elementos essenciais, as legislações nacionais e o Acordo Sobre Salvaguardas pouco diferem.

Uma ação de salvaguarda geralmente é iniciada por uma petição de uma empresa ou grupo de empresas junto à autoridade competente. Nos Estados Unidos, o USITC é o órgão responsável por receber as petições relacionadas a salvaguardas, além de também possuir a atribuição de avaliar a ocorrência dos dois requisitos básicos para a imposição da salvaguarda. O primeiro requisito para a aplicação de uma salvaguarda é a demonstração de que ocorreu um aumento (absoluto ou relativo) nas importações do produto em questão. O incremento nas importações deve ter sido causado pelos compromissos do país importador no tratado em que conste a “cláusula de escape” ou por circunstâncias imprevistas (JACKSON, 1997: 184). O segundo requisito é que seja demonstrado que o aumento nas importações causa – ou ameaça causar – sérios danos à indústria doméstica do país importador.

Embora a linguagem utilizada na legislação sobre salvaguardas seja similar à usada nas leis sobre medidas *antidumping* e direitos compensatórios, existem diferenças importantes entre os termos empregados. Em primeiro lugar, a exigência do nexo causal é mais restrita nas ações de salvaguardas. Enquanto nas outras medidas de defesa comercial é necessário que a prática desleal seja apenas uma das causas do dano material à indústria doméstica, nas ações de salvaguardas o aumento das importações deve ser a causa primária do sério dano (JACKSON, 1997: 189). Em segundo lugar, a expressão “sério dano” (usada nas legislações sobre salvaguardas) é qualitativamente diferente da expressão “dano material” (usada nas leis sobre as outras medidas de defesa comercial). A legislação norte-americana define “sério dano” como uma lesão geral na posição de mercado de uma indústria doméstica, que pode ocorrer quando a indústria se torna ociosa, é incapaz de operar lucratividade ou quando os níveis de emprego na indústria declinam (SYKES, 2006: 275). Embora exista alguma discricionariedade na definição de “sério dano”, em geral, considera-se que a expressão “dano material²⁴” é mais ampla e de fácil comprovação, ao passo que o “sério dano” é mais restrito.

Uma vez atendidas as duas condições básicas para a implementação de uma salvaguarda, o órgão competente pode recomendar a aplicação da medida de defesa comercial. As salvaguardas podem ser aplicadas na forma de um aumento no imposto de importação do produto em questão, na forma de imposição de cotas ou outras restrições quantitativas ou ainda na forma de acordos de

²⁴ A legislação norte-americana define dano material como todo dano que é “relevante, tem consequências e implicações materiais” (USITC, 2007: 130).

ordenamento de mercado (JACKSON, 1997: 192). Do ponto de vista econômico, é preferível que as salvaguardas sejam impostas na forma de um aumento no imposto de importação, uma vez que as outras formas de salvaguardas não beneficiam as empresas mais competitivas. Em geral, a duração máxima de uma salvaguarda é de oito anos, prazo definido pelo Acordo de Salvaguardas da OMC. No entanto, a legislação norte-americana define que as salvaguardas devem durar o tempo necessário para remediar o “dano sério”, o que pode proporcionar prazos maiores.

Por fim, as salvaguardas exigem que o país importador negocie compensações com as nações exportadoras. O país importador deve manter consultas constantes com as nações afetadas pela salvaguarda e oferecer compensações para aliviar o dano causado pelas medidas de defesa comercial. Caso a nação importadora e os países exportadores sejam incapazes de chegar a um acordo em relação às compensações, as nações exportadoras podem suspender unilateralmente benefícios concedidos no âmbito do acordo em que conste a “cláusula de escape” que proporcionou a aplicação da salvaguarda. A concessão de compensações nem sempre é exigida no âmbito das salvaguardas, embora seja a regra geral.

C) A racionalidade das Salvaguardas

Em contraste com o que ocorre com as medidas *antidumping* e os direitos compensatórios, existem argumentos econômicos sólidos que corroboram o uso de salvaguardas, ainda que de forma restrita. Como observado anteriormente, o livre-comércio pode afetar negativamente certos setores econômicos, que terão que incorrer em custos de ajuste para realocar suas atividades produtivas ou se readaptar frente à concorrência internacional. Se os custos de ajuste estrutural forem suficientemente elevados, as empresas afetadas pela concorrência internacional podem ter de se retirar do mercado. A saída de várias empresas do mercado resulta em desemprego setorial, que tem impactos políticos significativos. Uma salvaguarda pode ser uma medida de alívio que proporciona o tempo necessário para que uma empresa consiga diminuir seus custos e melhorar sua competitividade (JACKSON, 1997: 176). Se empregadas de forma parcimoniosa e temporária, as salvaguardas podem se converter em um instrumento de política comercial útil que suaviza os custos de ajuste das empresas.

É claro que outras medidas podem amenizar os custos de ajuste de empresas afetadas negativamente pelo comércio internacional. Incentivos fiscais, programas para capacitação de mão-de-obra e subsídios são algumas das ferramentas governamentais disponíveis para facilitar o ajuste de empresas lesadas pela concorrência internacional. Em certo sentido, essas medidas diretas de ajuda às empresas são preferíveis às salvaguardas porque seus custos são disseminados pela

sociedade como um todo, ao passo que as salvaguardas prejudicam segmentos isolados - os consumidores e as empresas que utilizam insumos importados. Além disso, custos de ajuste excessivamente elevados sugerem a existência de uma falha de mercado que talvez deva ser corrigida diretamente (SYKES, 2006: 55). No entanto, como Jackson observa, os programas de auxílio ao ajuste que foram implementados nos Estados Unidos (e em outras nações) não tiveram desempenho satisfatório (JACKSON, 1997: 200). Em geral, tais programas são onerosos e as empresas beneficiadas os consideram insuficientes para amenizar os custos de ajuste. Ademais, estudos empíricos recentes indicam que as salvaguardas são a forma mais eficiente de suavizar os custos de ajuste ligados à competição internacional (HOWSE, 2003: 314).

Diversos requisitos devem ser cumpridos para que as salvaguardas não gerem efeitos negativos sobre o bem-estar da economia importadora e dos países exportadores. Em primeiro lugar, as salvaguardas devem ser temporárias e se estender apenas pelo tempo necessário para que a indústria doméstica se adapte à concorrência internacional. Em segundo lugar, as salvaguardas devem ser utilizadas de forma seletiva, para não favorecer empresas ineficientes. Se uma salvaguarda for utilizada para proteger uma indústria ineficiente, as empresas deixarão o mercado uma vez que a proteção seja encerrada (SYKES, 2006: 55). Por fim, é imperativo que compensações aos mercados exportadores afetados sempre estejam associadas ao uso de salvaguardas. A ausência de compensações prejudica as economias exportadoras e reduz o bem-estar global (SYKES, 2006: 50).

Em síntese, as justificativas econômicas para o uso de salvaguardas parecem mais sólidas do que os argumentos para o uso das outras medidas de defesa comercial. Se obedecidas certas condições, as salvaguardas podem ter efeitos positivos sobre o bem-estar da economia importadora, sem afetar negativamente seus parceiros comerciais. No entanto, existe certo ceticismo acerca da capacidade dos governos de cumprir os requisitos de uso das salvaguardas. Sykes observa que, na prática, a oferta de compensações após a aplicação de uma salvaguarda, embora legalmente obrigatória, é rara (SYKES, 2006: 50). Ademais, é difícil para os governos identificar quais empresas podem incorrer nos custos de ajuste e quais são simplesmente ineficientes. Além disso, persiste o argumento de que as salvaguardas são apenas a segunda melhor opção para combater falhas de mercado que tornam os custos de ajuste insuportáveis. Medidas que lidem com as falhas diretamente são mais recomendáveis.

Outra forma de negar a racionalidade econômica das salvaguardas é simplesmente refutar a utilidade de medidas que suavizem os custos de ajuste. Trebilcock e Howse observam que a pressão competitiva que o comércio internacional gera não é diferente de outras formas de concorrência com origem doméstica (HOWSE, 2003: 314). Os autores argumentam que, se suavizar os custos de

ajuste é socialmente desejável, então empresas com dificuldades originadas pela competição doméstica também deveriam receber algum tipo de ajuda. Assim, Trebilcock e Howse refutam a racionalidade das salvaguardas porque elas discriminam impactos negativos gerados pelas importações dos impactos de origem doméstica (HOWSE, 2003: 314). No entanto, como Jackson observa, existem medidas que procuram suavizar os custos de ajuste de origem doméstica (JACKSON, 1997: 176). Além disso, o autor avalia que o comércio internacional beneficia muitos, enquanto prejudica uma minoria. Segundo Jackson, pode ser socialmente desejável distribuir de forma mais equitativa os custos do comércio internacional.

As salvaguardas também são advogadas por questões de economia política, da mesma forma que as medidas *antidumping* e os direitos compensatórios. As forças políticas que demandam proteção comercial são formidáveis, de forma que a implementação do livre-comércio sem restrições é impossível. O melhor que os defensores do livre-comércio podem fazer, segundo esse argumento, é realizar concessões pontuais aos setores protecionistas, de forma que os últimos não solapem a liberalização comercial. A inclusão de dispositivos de salvaguarda nos acordos de liberalização comercial é uma dessas concessões destinadas a viabilizar politicamente a abertura comercial (JACKSON, 1997: 177). Sykes, no entanto, observa que grupos de interesse que possuem recursos políticos suficientes para lograr obter proteção comercial dificilmente se contentariam com os benefícios temporários proporcionados pelas salvaguardas (SYKES, 2006: 61). Assim, mesmo com a existência de salvaguardas, grupos de interesses poderosos ainda buscariam as formas tradicionais de proteção.

1.3 Aspectos Gerais das Medidas de Defesa Comercial Comparados

Tabela 1.1

Medidas de Defesa Comercial: Aspectos Gerais Comparados

Medida	Privada/Pública	Desleal	Alcance	Compensações	Regras	Recursos
<i>Antidumping</i>	Privada	Sim	Limitado	Não	Flexíveis	Sim
Direitos Compensatórios	Pública	Sim	Grande	Não	Flexíveis	Sim
Salvaguardas	Privada	Não	Não-seletiva	Sim	Rígidas	Não

Após a análise dos elementos essenciais de cada uma das três medidas de defesa comercial, claro está que existem diferenças relevantes entre elas. O objetivo da análise que se segue é comparar as principais características das medidas *antidumping*, dos direitos compensatórios e das salvaguardas, de forma a avaliar por que as medidas *antidumping* são a forma de defesa comercial mais utilizada. Em primeiro lugar, existe a questão da legitimidade. Enquanto as medidas

antidumping e os direitos compensatórios buscam mitigar os efeitos de práticas desleais, as salvaguardas penalizam exportadores competitivos que não incorreram em nenhuma atividade desleal. Ademais, embora *dumping* e subsídios sejam práticas tidas como desleais, existe uma diferença fundamental entre elas. O *dumping* é uma prática privada, uma estratégia empresarial que visa a conquistar mercados. No entanto, os subsídios são práticas públicas que refletem as prioridades de um governo soberano. Assim, quando um governo aplica um direito compensatório, ele está questionando uma opção política de outra autoridade pública soberana, o que pode ter significativas repercussões políticas. Em síntese, as medidas *antidumping* possuem maior legitimidade dentre as medidas de defesa comercial porque combatem uma prática desleal privada.

Uma segunda questão diz respeito ao alcance das medidas de defesa comercial e da rigidez de sua aplicação. As medidas *antidumping* são altamente seletivas, podendo atingir desde um pequeno grupo de empresas até todos os exportadores de um produto. A seletividade dos direitos compensatórios é menor, uma vez que eles devem atingir todos os exportadores cuja nacionalidade seja a mesma do governo que pratica os subsídios questionados. Por fim, como regra, as salvaguardas atingem todos os exportadores de um dado bem. As legislações sobre salvaguardas também são mais rígidas do que as leis sobre as outras medidas de defesa comercial. Conceitos como “sério dano” e “nexo causal”, presentes nas legislações sobre salvaguardas, são mais restritos e proporcionam menos discricionariedade para políticos do que seus análogos nas leis *antidumping* e de direitos compensatórios.

Por fim, há a questão das compensações e das consultas. Somente nas ações de salvaguarda existe a obrigação legal de que os governos dos países exportadores sejam consultados e compensados pela defesa comercial imposta. Se observarmos que, em geral, as tarifas médias da maioria dos países são muito baixas e que os picos tarifários subsistem apenas em uns poucos produtos sensíveis, é fácil perceber que não existe muito espaço para compensações que não afetem negativamente outro setor sensível. Em resumo, o *antidumping* é a forma de defesa comercial que gera menos repercussões negativas ao governo que o aplica. As salvaguardas, embora economicamente mais recomendáveis, são as medidas de defesa comercial de uso mais complexo e podem gerar mais consequências negativas para o governo que a elas recorre.

Tabela 1.2**Medidas de Defesa Comercial Aplicadas Informadas à Organização Mundial do Comércio (1995-2008)**

Medida	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total	(%)
<i>Antidumping</i>	119	92	125	170	186	228	169	215	220	152	132	137	107	138	2190	91%
Direitos Compensatórios	19	5	3	6	14	19	14	14	6	8	4	3	2	11	128	5%
Salvaguardas	0	1	3	5	5	7	9	14	15	6	6	7	5	6	89	4%

Fonte: OMC, elaboração do autor

As observações acima são corroboradas pela análise empírica dos dados fornecidos pela Organização Mundial do Comércio. Uma das obrigações dos acordos sobre defesa comercial vigentes no âmbito do sistema multilateral de comércio é que os países-membros forneçam anualmente dados sobre as medidas que iniciaram e que aplicaram em caráter definitivo. Desde que a OMC iniciou suas atividades, mais de 90% das medidas de defesa comercial informadas à instituição foram ações *antidumping*. Esse quadro permanece quando se trata de medidas iniciadas: mais de 90% das ações de defesa comercial iniciadas foram medidas *antidumping*. A preferência por medidas *antidumping* torna-se ainda mais óbvia se considerarmos que a prática de acumulação (que permite que mais de uma medida *antidumping* seja combinada em uma só ação) é recorrente, especialmente entre países desenvolvidos.

Tabela 1.3**Medidas de Defesa Comercial Iniciadas Informadas à Organização Mundial do Comércio (1995-2008)**

Medida	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total	(%)
<i>Antidumping</i>	157	225	243	257	356	292	366	312	232	214	200	202	163	208	3427	90%
Direitos Compensatórios	10	7	16	25	41	18	27	9	15	8	6	8	11	14	215	6%
Salvaguardas	2	5	3	10	15	25	12	34	15	14	7	13	8	5	168	4%

Fonte: OMC, elaboração do autor

1.4 Fatores Determinantes no Uso da Defesa Comercial

O último objetivo do presente capítulo é analisar brevemente os principais fatores que estão positivamente correlacionados ao uso de medidas de defesa comercial. No campo macroeconômico,

Irwin conclui que a valorização cambial e o desemprego são os dois fatores mais relevantes para o aumento do uso de medidas *antidumping* (IRWIN, 2004: 20). O autor também observa que mudanças na legislação *antidumping* e o crescimento na penetração das importações aumentam o uso de medidas *antidumping*. Por fim, ao analisar o histórico norte-americano de uso de medidas *antidumping*, Irwin observa que há uma tendência de concentração de petições em poucas indústrias. Em síntese, enquanto cada vez mais medidas *antidumping* são aplicadas, um número cada vez menor de produtos é alvo dessas medidas (IRWIN, 2004: 19).

Ao realizar extensa revisão de literatura, Blonigen e Prusa auferem que os fatores mais importantes que levam indústrias a recorrer a medidas *antidumping* são a penetração das importações, o emprego na indústria doméstica e a intensidade de uso de capital na produção do bem (BLONIGEN, 2001: 10). Os autores também observam que a retaliação é um fator relevante na realização de petições para o início de processo *antidumping* (BLONIGEN, 2001: 11). Da perspectiva macroeconômica, Blonigen e Prusa avaliam que a valorização cambial e a retração no produto interno bruto são os dois fatores que mais influenciam o aumento no uso de medidas *antidumping* (BLONIGEN, 2001: 12). Prusa ainda observa que a retaliação é bastante relevante entre países (PRUSA, 1999: 7). Ao analisar o padrão mundial durante a década de 1980, o autor observa que dois terços das investigações *antidumping* eram voltados contra outros usuários tradicionais dessas medidas. Na década de 1990, quando o número de usuários de medidas *antidumping* cresceu significativamente, a proporção de investigações voltadas contra usuários frequentes permaneceu cerca de dois terços (PRUSA, 1999: 8).

O fator estratégico parece ser determinante do ponto de vista das nações. Após analisar o histórico internacional entre 1980 e 1998, Prusa e Skeath observam que o “fator clube” e o “fator retaliação” são muito importantes na imposição de medidas *antidumping* (PRUSA, 2001: 2). O “fator clube” refere-se ao uso de medidas *antidumping* contra países que também são usuários dessa forma de defesa comercial, ao passo que o “fator retaliação” refere-se à aplicação de medidas *antidumping* contra países que já utilizaram medidas de defesa comercial contra o aplicante. Prusa e Skeath concluem que três quartos das petições realizadas são consistentes com o “fator clube”, enquanto a metade é consistente com o “fator retaliação” (PRUSA, 2001: 23). Os autores ainda observam que fatores estratégicos parecem ser especialmente relevantes para novos usuários, como Brasil e Índia. Os usuários tradicionais, por outro lado, parecem igualmente influenciados por fatores estratégicos e econômicos, como desemprego e valorização cambial (PRUSA, 2001: 23).

Aggarwal avalia que os fatores que determinam o uso de medidas *antidumping* variam conforme o desenvolvimento econômico relativo do país (AGGARWAL, 2003: 38). Enquanto os países desenvolvidos utilizam medidas *antidumping* para ajudar indústrias decadentes, os países em

desenvolvimento utilizam a defesa comercial como válvula de escape para viabilizar a continuidade da liberalização comercial (AGGARWAL,2003: 39). Nos países desenvolvidos, parece haver uma clara relação entre o desempenho da indústria e o uso de medidas *antidumping*. Nos países da OCDE, cada ponto percentual de queda no desempenho industrial é refletido em um aumento de seis ou sete pontos percentuais nas iniciações de processos *antidumping* (AGGARWAL, 2007: 198). Em síntese, o uso de defesa comercial pelos países desenvolvidos parece ser determinado, essencialmente, pela pressão industrial.

Fatores estratégicos (como a retaliação), políticos (como as pressões causadas pela liberalização comercial) e econômicos (como problemas na balança de pagamentos e crescimento da penetração das importações) são especialmente relevantes para os países em desenvolvimento (AGGARWAL,2003: 38). Aggarwal observa que uma redução de um ponto percentual na tarifa média de um país em desenvolvimento é compensada com um aumento de até doze pontos percentuais nas iniciações de medidas *antidumping* (AGGARWAL, 2007: 179). Embora a pressão da liberalização pareça ser o fator determinante para o uso de medidas *antidumping* pelos países em desenvolvimento, Aggarwal avalia que a retaliação e as pressões externas também desempenham um papel relevante (AGGARWAL, 2007: 180). Uma vez que os países em desenvolvimento são os principais alvos de medidas *antidumping*, eles consideram que a criação de leis sobre defesa comercial pode ser necessária para contrabalançar os efeitos deletérios das tarifas que são aplicadas contra suas exportações. Ademais, as economias em desenvolvimento usam a defesa comercial como um substituto para as tarifas, no que se refere a melhorar os termos de troca e a diminuir a penetração das importações. Aggarwal também observa que os mesmo fatores que motivam as medidas *antidumping* parecem determinar o uso das outras formas de defesa comercial (AGGARWAL, 2007: 180).

Segundo Aggarwal, as motivações dos países em desenvolvimento e das nações desenvolvidas concorrem para formar o padrão global do uso de medidas de defesa comercial. Em primeiro lugar, embora as salvaguardas sejam a forma mais racional de defesa comercial, todos os países preferem as medidas *antidumping* porque elas são mais maleáveis política e economicamente (AGGARWAL, 2003: 40). A autora afirma que, em segundo lugar, existe um forte viés de uso contra os países de baixa renda e as economias do leste asiático, que são os maiores alvos de medidas *antidumping*. Aggarwal também aponta para a concentração das ações *antidumping* em poucas indústrias, especialmente nas que usam intensamente capital e conhecimento (AGGARWAL,2003: 38). Ademais, a autora avalia que, em geral, os países em desenvolvimento são acionados nos setores em que têm vantagens comparativas.

As observações acima parecem compatíveis como os modelos políticos para análise do

protecionismo, citados anteriormente. O uso da defesa comercial parece estar orientado por uma combinação de busca por sucesso político e, em menor escala, promoção de interesses sociais. Politicamente, é fácil perceber que a imposição de medidas de defesa comercial gerará pouca oposição popular se essas medidas forem voltadas contra países que já aplicaram defesa comercial contra o mercado importador. A retaliação parece ser politicamente rentável. A utilização de medidas de defesa comercial também está positivamente associada a momentos de recessão, aumento do desemprego e crises cambiais. Nesse contexto, as medidas de defesa comercial são ótimos substitutos para as tarifas, especialmente porque são revestidas de uma ilusão de justiça econômica. De maneira geral, a utilização da defesa comercial não parece diferente de outras formas de protecionismo. Por fim, do ponto de vista das empresas, a defesa comercial é orientada pela lógica do “*rent-seeking*” e da ação coletiva. Empresas grandes, com elevado poder de mercado e lucros significativos parecem ser as que mais recorrem ao privilégios da proteção comercial, mesmo que isso resulte em perdas sociais.

Capítulo II: A Regulação da Defesa Comercial no Sistema Multilateral de Comércio

Anteriormente, observamos que os acordos no âmbito do sistema multilateral de comércio influenciaram de forma significativa as legislações nacionais sobre defesa comercial, especialmente nos países em desenvolvimento. De fato, antes da Rodada Uruguai, que proporcionou a criação dos acordos internacionais sobre defesa comercial atualmente vigentes, a maior parte dos países em desenvolvimento não possuía leis sobre defesa comercial. Assim, claro está que uma análise das disposições sobre defesa comercial no âmbito do sistema multilateral de comércio é necessária para contextualizar como os países em desenvolvimento tratam os temas. No entanto, antes de analisar cada um dos três acordos da OMC sobre defesa comercial, é necessário que sejam traçadas breves considerações sobre a natureza do próprio sistema multilateral de comércio.

2.1. Considerações sobre o sistema multilateral de comércio

O sistema multilateral de comércio é objeto de estudo de diversas obras das Relações Internacionais. Nesse contexto, não é objetivo da presente pesquisa detalhar minuciosamente as origens e a evolução do sistema multilateral de comércio, tarefa já empreendida por diversos autores. No entanto, uma breve revisão da história, dos princípios e das características principais da OMC é necessária para melhor contextualizar a análise dos acordos sobre *antidumping*, medidas compensatórias e salvaguardas firmados no âmbito da OMC.

2.1.1. A história do sistema multilateral de comércio

A criação do sistema multilateral de comércio começou a ser articulada antes mesmo do fim da Segunda Guerra Mundial (SATO, 2006: 130). Estados Unidos e Inglaterra, principais proponentes e articulados do sistema, eram orientados pela perspectiva de que uma ordem comercial mais liberal e integrada proporcionaria ganhos econômicos e mais estabilidade política à economia global. Em 1944, na conferência de Bretton Woods, que estruturou a ordem financeira e monetária do pós-Guerra, foi reconhecida a necessidade da criação de uma instituição internacional que lidasse com o comércio, para complementar a ação do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial²⁵ (JACKSON, 1997: 36). Em dezembro de 1945, os Estados Unidos convidaram diversos países para iniciar as negociações de um acordo multilateral de comércio, cujo objetivo era

²⁵O comércio internacional não foi tratado em Bretton Woods porque os participantes da conferência eram, em geral, ministros das finanças dos países participantes.

diminuir o protecionismo mundial vigente desde a década de 1930. Em outubro de 1946, a primeira conferência internacional com o objetivo de negociar a criação da Organização Internacional do Comércio (OIC) foi realizada em Londres. Em 1947, uma nova conferência sobre comércio internacional foi realizada em Genebra. Os trabalhos da conferência foram divididos em três partes: a primeira lidou com a formulação da carta da OIC, a segunda cuidou da elaboração de um acordo multilateral de reduções tarifárias recíprocas e a terceira parte visou à redação das obrigações gerais das partes envolvidas. Os resultados da segunda e da terceira parte da conferência deram origem ao GATT (JACKSON, 1997: 37), que seria gerenciado pela OIC quando esta iniciasse suas atividades. O GATT entrou em vigor no dia primeiro de janeiro de 1948, por meio de um protocolo de aplicação provisória que deveria ser extinto quando a OIC entrasse em funcionamento. Em 1948, as negociações finais relativas à criação da OIC foram concluídas e a Carta de Havana, que criou a organização, foi assinada.

No entanto, a OIC jamais entrou em funcionamento, uma vez que o congresso norte-americano não ratificou a Carta de Havana. Em 1949, quando a Carta foi apresentada para a ratificação do congresso, a vontade política nos Estados Unidos havia diminuído e as perspectivas de aprovação eram mínimas. Havia objeção em relação às disposições da Carta acerca de emprego, cartéis internacionais e estabilização dos preços de produtos primários. Além disso, o sucesso do GATT havia diminuído a urgência da criação da OIC (KENWOOD, 1999: 241), e o congresso norte-americano passou a ser comandado pelo partido republicano em 1949, fato que dificultou ainda mais a aprovação da OIC. Sato observa que a conjuntura internacional também prejudicou a aprovação da OIC pelo congresso norte-americano (SATO, 2006: 137). Com o advento da Guerra Fria, questões como o plano Marshall e a Guerra da Coreia dominaram a atenção dos parlamentares norte-americanos. As discussões para a aprovação da OIC, vista como polêmica por grande parte do espectro político dos Estados Unidos, tornaram-se inoportunas. Em 1951, o Executivo norte-americano desistiu de submeter a Carta de Havana ao congresso norte-americano. Restou o GATT, um acordo executivo que não necessitava da aprovação do congresso para entrar em vigor, que passou a regular o comércio internacional.

Juridicamente, o GATT não era uma organização internacional, apenas um tratado. O GATT possuía partes contratantes (não membros) e não detinha personalidade jurídica internacional. Jackson, no entanto, observa que o Acordo era uma organização internacional *de facto*, com funcionários próprios e sede permanente em Genebra (JACKSON, 1997: 41). O GATT funcionava por meio de rodadas de negociação, nas quais as partes contratantes se reuniam para negociar concessões mútuas e discutir os temas mais relevantes do comércio internacional. O sistema funcionou relativamente bem até a década de 1980. As únicas partes contratantes realmente

insatisfeitas com o funcionamento do GATT eram os países em desenvolvimento, que não encontravam no acordo uma resposta adequada para suas demandas econômicas (SATO, 2006: 144). Em todo caso, os países em desenvolvimento não tinham participação muito ativa no GATT e sua ação se limitava, em geral, a demandar mudanças na estrutura do acordo, de forma que ele incorporasse disposições sobre tratamento preferencial e o compromisso com a promoção do desenvolvimento²⁶ (ABREU, 2007: 147).

Tabela 2.1

Aspectos Gerais das Rodadas do Gatt/OMC

Rodadas de Negociações Comerciais no Âmbito do Sistema Multilateral de Comércio					
	Duração	Temas	Comércio Afetado	Corte Tarifário Médio	Membros
Genebra	1947	Reduções Tarifárias	US\$ 10 Bilhões	35,00%	23
Ancey	1949	Reduções Tarifárias	Não Disponível	35,00%	33
Torquay	1950	Reduções Tarifárias	Não Disponível	35,00%	34
Genebra	1956	Reduções Tarifárias	US\$ 2,5 Bilhões	35,00%	22
Dillon	1960-1961	Reduções Tarifárias	US\$ 4,9 Bilhões	35,00%	45
Kennedy	1962-67	Reduções Tarifárias, Antidumping e desenvolvimento	US\$ 40 Bilhões	35,00%	48
Tóquio	1973-1979	Reduções Tarifárias, Defesa Comercial, Agricultura, Barreiras Técnicas ao Comércio, Valoração Aduaneira e Compras Governamentais	US\$ 150 Bilhões	34,00%	99
Uruguai	1986-1994	Reduções Tarifárias, Defesa Comercial, Agricultura, Têxteis, Barreiras Técnicas ao Comércio, Valoração Aduaneira, Serviços, Propriedade Intelectual, Investimentos Ligados ao Comércio, Reforma do Sistema de Solução de Controvérsias e Criação da OMC	US\$ 3,5 Trilhões	38,00%	120
Doha	2001- atualmente	Reduções Tarifárias, Temas de Cingapura e Reforma dos Acordos Vigentes	Não Disponível	Não Disponível	153

Fontes: Jackson (1997), OMC (2007)

O GATT realizou oito rodadas de negociação entre 1947 e 1994, quando passou a ser gerenciado pela OMC. As quatro primeiras rodadas realizaram basicamente reduções tarifárias negociadas produto a produto. A Rodada Dillon, a quinta no âmbito do GATT, pouco realizou, ficando claro que o sistema de negociações deveria ser substituído (KENWOOD, 1999: 292). Na sexta rodada de negociações, cujo nome é uma homenagem ao presidente norte-americano John Kennedy, um novo método de reduções lineares nas tarifas foi empregado, resultando em cortes tarifários em um maior número de produtos (KENWOOD, 1999: 292). A Rodada Kennedy também produziu um protocolo sobre medidas *antidumping* (JACKSON, 1997: 74) e uma reforma no Acordo que introduziu os três artigos que tratam da relação entre comércio internacional e desenvolvimento (GILPIN, 2001: 220).

²⁶Stiglitz argumenta que a postura passiva dos países em desenvolvimento no GATT pode ter sido benéfica, uma vez que tais nações não realizavam concessões significativas e podiam manter suas estratégias de desenvolvimento voltadas para o mercado interno (STIGLITZ, 2005: 43).

A Rodada Tóquio, a sétima promovida pelo GATT, teve escopo mais abrangente do que as rodadas anteriores e, pela primeira vez, permitiu que os países aderissem somente aos acordos comerciais que desejassem (HOWSE, 2005: 24). A Rodada Tóquio ampliou a abrangência das negociações multilaterais de comércio ao abordar temas como barreiras não-tarifárias, comércio de produtos agrícolas e os problemas comerciais dos países em desenvolvimento (KENWOOD, 1999: 293). As negociações, que se estenderam ao longo de seis anos, resultaram em uma redução tarifária média de 34%, em nove acordos de adesão voluntária e seletiva (os códigos) e quatro entendimentos sobre temas comerciais e o funcionamento do sistema multilateral de comércio (JACKSON, 1997: 76). Gilpin considera que a maior conquista da Rodada Tóquio foi o desenvolvimento de códigos de conduta para lidar com práticas desleais de comércio (GILPIN, 2001: 220). De fato, a Rodada Tóquio produziu códigos sobre a aplicação de medidas *antidumping* e direitos compensatórios, além de um entendimento sobre o uso de salvaguardas para promoção do desenvolvimento. Esse conjunto de acordos representa o primeiro grande esforço multilateral em regular as medidas de defesa comercial.

Tabela 2.2
Resultados da Rodada Tóquio

Códigos Aprovados na Rodada Tóquio (1973-1979)
Barreiras Técnicas ao Comércio
Compras Governamentais
Subsídios e Medidas Compensatórias
Antidumping
Carnes Bovinas
Produtos Laticínios
Valoração Aduaneiras
Licenças Aduaneiras
Aviação Civil

Fontes: Jackson (1997), OMC (2007)

Os resultados gerais da Rodada, no entanto, são ambíguos. O sistema de adesão voluntária criou diversos problemas jurídicos no âmbito do sistema multilateral de comércio, especialmente no que se refere à relação entre os códigos, a cláusula da nação mais favorecida e as regras gerais do GATT (JACKSON, 1997: 77). A Rodada Tóquio também não solucionou a séria disputa entre Estados Unidos e Europa sobre a agricultura, não satisfaz os anseios dos países em desenvolvimento e não deteve a proliferação do neoprotecionismo (GILPIN, 2001: 220). Assim, dados os seus objetivos, a Rodada Tóquio pode ser considerada como um fracasso, notadamente porque falhou em reformar o sistema de forma a compatibilizá-lo com as demandas das partes contratantes e com os desafios das novas e elusivas barreiras comerciais (KENWOOD, 1999: 294).

Em alguma medida, o sistema multilateral de comércio havia se tornado vítima do próprio sucesso. O êxito do GATT em reduzir as barreiras tarifárias entre os países desenvolvidos levou os Estados a buscarem novas formas de proteção, como restrições quantitativas (KENWOOD, 1999: 337). Tornava-se necessário que o GATT buscasse formas de regulação que inibissem as novas barreiras comerciais. Além disso, as trocas internacionais tornavam-se cada vez mais complexas. Conceitos como competição monopolística, economias de escala e vantagens competitivas dinâmicas passaram a ser relevantes para o comércio internacional (GILPIN, 2001: 221). Temas como comércio de serviços, propriedade intelectual e investimentos ganharam relevância. Ademais, o regionalismo havia retomado força na Europa e, poucos anos depois, iria propagar-se para outras regiões. A realidade econômica internacional havia mudado e a Rodada de Tóquio não havia sido capaz de reformar o sistema multilateral de comércio de forma que ele acompanhasse as mudanças. O fato de o GATT não lidar adequadamente com as barreiras não-tarifárias e com o comércio de produtos agrícolas tornava a situação do sistema ainda mais difícil (KENWOOD, 1999: 292). Uma nova rodada de negociações comerciais multilaterais fazia-se necessária.

Em 1986, a Rodada Uruguai do GATT foi lançada com o objetivo de ajustar o sistema multilateral de comércio de forma com que ele restringisse o neoprotecionismo, abordasse os novos temas do comércio internacional e incorporasse a regulação do comércio de produtos que escapavam de sua regulação (KENWOOD, 2009: 294). As longas e complexas negociações da Rodada Uruguai resultaram em vinte e nove acordos comerciais (GILPIN, 2001: 222) e em um corte tarifário médio de 38% (JACKSON, 1997: 77). Ao longo dos quase oito anos de negociação, a Rodada esteve ameaçada pelo fracasso várias vezes. Somente as controvérsias acerca da agricultura paralisaram a rodada por três anos (KENWOOD, 1999: 294). Não obstante os problemas, o sistema multilateral de comércio foi completamente reformulado ao final da Rodada. Novos temas foram incluídos no escopo de atuação do sistema multilateral de comércio e regras mais eficientes foram erigidas para os assuntos já abordados pelo GATT. Em geral, a Rodada Uruguai é considerada um sucesso. Estimativas sugerem que os ganhos anuais que os acordos da Rodada geram são da ordem de US\$ 270 bilhões anuais (GILPIN, 2001: 203). Ademais, os negociadores da Rodada Uruguai foram exitosos na tarefa que havia eludido os políticos e diplomatas da década de 1940: a criação de uma organização internacional para regular o comércio internacional²⁷.

Robert Gilpin aponta para a importância dos Estados Unidos no lançamento da Rodada Uruguai e julga que a OMC é uma criação essencialmente norte-americana (GILPIN, 2001: 222). Segundo Gilpin, o sistema multilateral de comércio foi, até a década de 1980, eficiente na promoção

²⁷A criação da OMC não extinguiu o GATT, que permanece incorporado ao sistema na forma de um dos acordos centrais da OMC.

dos interesses das indústrias tradicionais dos Estados Unidos, mas não servia aos interesses das importantes e nascentes indústrias de alta tecnologia e do setor de serviços (GILPIN, 2001: 223). Era necessária uma reforma para que os novos interesses comerciais norte-americanos fossem contemplados pelo sistema multilateral de comércio, especialmente temas como propriedade intelectual, serviços e investimentos. Além disso, Gilpin observa que o sistema multilateral de comércio era um instrumento da política comercial norte-americana para contrabalançar a integração regional europeia e impedir que a economia norte-americana ficasse sem acesso aos mercados europeus (GILPIN, 2001: 342). Em meados da década de 1980, a integração europeia foi retomada com renovado ímpeto, o que tornou o lançamento de uma nova rodada de negociações comerciais mais imperativo para os Estados Unidos.

A Organização Mundial do Comércio, provavelmente o resultado mais importante da Rodada Uruguai (GILPIN, 2001: 202), iniciou suas atividades em janeiro de 1995. A criação da OMC não representou apenas o reconhecimento jurídico do fato de que o GATT era, *de facto*, uma organização internacional. A Organização possui diversas características que a diferem do acordo que a precedeu e a tornam mais adequada para regular o comércio internacional. Em primeiro lugar, as regras da OMC são mais abrangentes e efetivas (GILPIN, 2001: 202). O processo decisório da OMC também foi reformado e, em contraste com o GATT, as decisões podem ser tomadas por maioria quando o consenso não puder ser atingido (JACKSON, 1997: 68). Também foi dada à OMC a competência de analisar e revisar as políticas comerciais de seus países membros (GILPIN, 2001: 203). O processo de solução de controvérsias da OMC também é mais robusto do que seu congênera do GATT e suas principais inovações em relação ao seu antecessor são a existência de uma instância apelativa e a regra do consenso negativo, segundo a qual as decisões do sistema de solução de controvérsias da OMC só podem ser bloqueadas por consenso (HOWSE, 2005: 116). Por fim, os países que desejassem ingressar na OMC deveriam aderir a todos os seus acordos, princípio que extinguiu a adesão seletiva que vigorou na Rodada Tóquio²⁸ (JACKSON, 1997: 69).

Em 2001, uma nova Rodada multilateral de negociações comerciais foi lançada no Catar. A intenção da Rodada era ampliar o sistema de forma a incorporar acordos sobre novos temas que ingressaram na agenda comercial nos anos que se seguiram à criação da OMC. Os temas tratados pela Rodada Doha podem ser dividido em três. Em primeiro lugar, existem os temas de Cingapura (facilitação do comércio, investimentos, medidas de concorrências e compras governamentais), de interesse dos países desenvolvidos (STIGLITZ, 2005: 4). Em segundo lugar, há os temas relativos

²⁸ Dos nove códigos da Rodada Tóquio, cinco foram transformados em acordos de adesão compulsória. Quatro permaneceram vigentes no âmbito da OMC e ganharam a denominação de acordos plurilaterais. Posteriormente, dois dos acordos plurilaterais (sobre carne bovina e laticínios) foram extintos. Assim, apenas dois acordos plurilaterais permanecem vigentes no sistema multilateral de comércio (sobre compras governamentais e aviação civil).

ao comércio de bens agrícolas, provavelmente a exceção mais notável à maioria dos princípios da OMC, de interesse da maior parte dos países em desenvolvimento (BUENO, 2008: 502). Por fim, existem temas técnicos concernentes à reforma de alguns dos acordos já vigentes no âmbito da OMC. Desde o início da Rodada Doha, as divergências entre os interesses dos países em desenvolvimento e das nações desenvolvidas recrudesceram²⁹, especialmente no que se refere aos temas de Cingapura e ao comércio de bens agrícolas (STIGLITZ, 2005: 63). Mais de oito anos após o início da Rodada, sua conclusão permanece incerta (BUENO, 2008: 502).

2.1.2. Os princípios do sistema multilateral de comércio

Como foi observado, o sistema multilateral de comércio passou por diversas mudanças e reformas que ampliaram seu escopo e cambiaram seu funcionamento. No entanto, ao longo de mais de cinco décadas, os princípios fundamentais que orientaram o sistema multilateral de comércio permaneceram inalterados. O cerne do sistema, o princípio da não-discriminação, foi enunciado do preâmbulo do GATT e segue como elemento fundamental da OMC (HOWSE, 2005: 28). Do princípio da não-discriminação decorre que nenhum membro do sistema pode conceder vantagens discriminatórias a outro membro e que os produtos importados não podem sofrer discriminações comerciais arbitrárias. Obviamente, o sistema também busca promover o livre-comércio e a redução das barreiras comerciais. Outro princípio fundamental do sistema é a limitação do uso de restrições quantitativas ao comércio. Embora as rodadas multilaterais de negociação comercial não tenham sido bem-sucedidas em eliminar completamente as barreiras quantitativas, o esforço de restringir esse tipo de barreira comercial é uma das preocupações centrais do sistema (JACKSON, 1997: 153). Por fim, o sistema multilateral de comércio visa à promoção do comércio justo (HOWSE, 2005: 32). Em síntese, o princípio do comércio justo significa que as obrigações decorrentes dos dois primeiros princípios podem ser suspensas para anular o efeito de práticas desleais de comércio, notadamente o *dumping* e a concessão de subsídios. Antes de nos voltarmos para a análise dos acordos multilaterais sobre defesa comercial, devemos explorar um pouco mais detalhadamente cada um dos princípios do sistema multilateral de comércio.

A) O princípio da não-discriminação

O princípio da não-discriminação, elemento central do sistema multilateral de comércio, é

²⁹A Conferência Ministerial de Cancún, em 2003, foi ponto de inflexão nas negociações, que evidenciou o antagonismo Norte-Sul nas negociações. No contexto da Conferência, foi criado o G-20, grupo de países em desenvolvimento que procura promover seus interesses junto à OMC (BUENO, 2008: 502).

sustentado por duas provisões centrais do GATT (HOWSE 2005: 28). A provisão inicial é a cláusula da nação mais favorecida, enunciada no primeiro artigo do GATT. Presente em acordos comerciais desde o século XVIII, a cláusula da nação mais favorecida significa que não pode haver tratamento preferencial entre os membros do sistema (JACKSON, 1997: 160). Em outros termos, se dois membros do sistema negociam vantagens recíprocas entre si, tais vantagens devem ser estendidas a todos os outros membros, mesmo que eles não ofereçam qualquer concessão aos membros que outorgam os privilégios. Por meio da cláusula da nação mais favorecida, as reduções tarifárias negociadas bilateralmente no âmbito do sistema são disseminadas a todos os outros membros. Assim, a cláusula da nação mais favorecida não é apenas um princípio que orienta o comportamento dos membros do sistema multilateral de comércio, mas também um mecanismo que ajuda a operacionalizar e facilitar as reduções de barreiras comerciais.

A segunda provisão essencial do princípio da não-discriminação é o princípio do tratamento nacional, enunciado pelo artigo terceiro do GATT. Enquanto a cláusula da nação mais favorecida exige tratamento igualitário entre os membros, o princípio do tratamento nacional demanda que o tratamento de bens importados, uma vez terminado o despacho aduaneiro e pagos todos os impostos de importação, não seja menos favorável do que o dispensado aos produtos nacionais (JACKSON, 1997: 213). Assim, o princípio do tratamento nacional exige, por exemplo, que os produtos importados devem estar sujeitos aos mesmos padrões de qualidade impostos aos produtos nacionais.

Embora muito relevante, o princípio da não-discriminação possui oito exceções principais que limitam sua aplicação (HOWSE, 2005: 54):

- 1.A cláusula de habilitação: criada em 1979, permite que os membros do sistema discriminem em favor dos países em desenvolvimento, sem exigir reciprocidade.
- 2.Defesa Comercial: o artigo VI do GATT permite que os membros do sistema ergam barreiras comerciais contra apenas os países que estiverem engajados em práticas desleais de comércio.
- 3.Crises na balança de pagamentos: o artigo XIV do GATT possibilita que países que experimentam crises na balança de pagamento passem se desviar temporariamente do princípio da não-discriminação.
- 4.Segurança nacional: o artigo XXI enuncia que os membros do sistema podem impor barreiras comerciais discriminatórias para promover a segurança nacional.

5.Salvaguardas: o artigo XIX, também chamado de “cláusula de escape”, permite que os países membros ergam barreiras comerciais com o objetivo de compensar um aumento rápido e imprevisto de importações que causam sérios danos (ou ameaça de sérios danos) à indústria doméstica.

6.Derrogação: o artigo XXV permite que, depois da aprovação de pelo menos dois terços dos membros, uma obrigação fundamental do sistema possa ser descumprida por um dos membros.

7.Objetivos não-comerciais: o artigo XX do GATT possibilita que os membros descumpram o princípio da não-discriminação para proteger a saúde pública, a moral, tesouros nacionais e recursos naturais.

8.Regionalismo: a mais importante exceção ao princípio da não-discriminação é enunciada no artigo XXIV, que permite a criação de acordos regionais de comércio.

B) Comércio livre, previsível e transparente

O preâmbulo do GATT estabelece o compromisso das partes contratantes em se engajar na redução recíproca e mutuamente vantajosa de tarifas e outras barreiras ao comércio, além de eliminar o tratamento discriminatório no comércio internacional (HOWSE, 2005: 27). O artigo XXVIII do GATT acrescenta que as partes contratantes reconhecem que barreiras tarifárias constituem um obstáculo relevante ao comércio internacional e que negociações comerciais para a redução de tais barreiras são essenciais para a expansão das trocas internacionais. O artigo XXVIII também compromete as partes contratantes a promover rodadas periódicas de negociação para reduzir as barreiras ao comércio (HOWSE, 2005: 27). As obrigações centrais no âmbito do sistema multilateral de comércio são as concessões tarifárias, por meio das quais os membros se comprometem a limitar o uso de tarifas até um limite negociado (JACKSON, 1997: 51). Uma vez negociado o limite máximo da tarifa, ela se torna consolidada e não pode ser aumentada. A lista com as tarifas consolidadas faz parte de um anexo do GATT e representa o cerne do compromisso das partes contratantes em liberalizar o comércio internacional (HOWSE, 2005: 27).

O sistema multilateral de comércio também promove a transparência e a previsibilidade nas trocas internacionais (OMC, 2007a: 12). A ideia básica é que regras transparentes e claras estimulam o crescimento do comércio internacional. Na prática, o princípio da transparência se reflete na obrigação de que os membros do sistema informem seus parceiros comerciais sobre novas leis, políticas comerciais ou mudanças nas regras comerciais vigentes. O princípio da

previsibilidade é expresso, por exemplo, no compromisso dos membros em não aumentar as tarifas consolidadas (OMC, 2007a: 12).

C) Limitação de barreiras quantitativas

O artigo XI do GATT proíbe o uso de cotas ou outras medidas quantitativas que limitem o comércio e estimula que as partes contratantes utilizem apenas barreiras tarifárias como forma de proteção comercial. A lógica por trás do artigo XI é que barreiras tarifárias são mais transparentes e mensuráveis do que barreiras quantitativas (HOWSE, 2005: 31). Os procedimentos administrativos para a administração de cotas podem ser facilmente deturpados, gerando favorecimentos na distribuição das cotas, corrupção e despesas excessivas (JACKSON, 1997: 153). A experiência da disseminação generalizada do uso de cotas na década de 1930 também incentivou os criadores do GATT a proibir esse tipo de barreira ao comércio (JACKSON, 1997: 153). Não obstante, o GATT não foi bem-sucedido na tarefa de eliminar as barreiras quantitativas, que permanecem como um problema no comércio internacional (BARRAL, 2002: 19).

Tal qual o princípio da não-discriminação, o princípio da limitação das barreiras quantitativas possui algumas exceções, descritas as seguir.

1. Agricultura: até a Rodada Uruguai, as cotas eram permitidas para proteger o setor agrícola. No escopo da OMC, as cotas agrícolas devem ser substituídas por tarifas e, posteriormente, diminuídas ou eliminadas (HOWSE, 2005: 31).

2. Crise na balança de pagamentos: o artigo XIV do GATT permite que países que passam por crises na balança de pagamento possam temporariamente erigir barreiras quantitativas.

3. Salvaguardas: a “cláusula de escape”, artigo XIX do GATT, permite que as partes contratantes ergam barreiras quantitativas (ou aumentem barreiras tarifárias) com o objetivo de compensar o efeito de um aumento rápido e imprevisto de importações que causam sérios danos à economia doméstica.

O sucesso do sistema multilateral em limitar o uso de barreiras quantitativas foi bem menor que seu êxito em reduzir as barreiras tarifárias (JACKSON, 1997: 153). Até 1958, o uso do artigo XIV era a principal fonte de barreiras quantitativas nos países desenvolvidos, mas após esse data as nações industrializadas restringiram o uso de cotas ocasionadas por desequilíbrios na balança de pagamentos (JACKSON, 1997: 153). No entanto, o uso das exceções do artigo XIV permaneceu

intensivo entre os países em desenvolvimento até a década de 1990 (ABREU, 2007: 147). Na década de 1970, o neo-protecionismo ensejou uma retomada no uso de medidas quantitativas, especialmente na forma de acordos voluntários de restrição às exportações (HOWSE, 2005: 31). Os AVREs, as cotas agrícolas e outras cotas “residuais” permanecem vigentes, em alguma medida, ainda hoje.

D) Comércio Justo

O sistema multilateral de comércio também é comprometido com a competição e com o combate a práticas desleais de comércio (OMC, 2007a: 12). Como observamos anteriormente, o argumento do comércio justo é essencialmente político. As justificativas econômicas para a promoção do comércio justo são, na melhor das hipóteses, bastante limitadas. Ademais, o conceito de comércio justo em si mesmo é subjetivo e passível de questionamento (JACKSON, 2007: 50). Não obstante, o artigo VI do GATT reconhece o direito das partes contratantes em tomar medidas unilaterais para proteger seus mercados quando suas indústrias domésticas estiverem sofrendo dano (ou ameaça de dano) material causado por práticas de comércio desleal, especificamente *dumping* ou subsídios (HOWSE, 2005: 32).

2.2 O Acordo sobre Medidas *Antidumping*

A primeira disposição legal sobre *dumping* no âmbito do sistema multilateral de comércio foi o artigo VI do GATT. Embora o artigo tenha sido aperfeiçoado ao longo das rodadas de negociação do sistema multilateral, ele ainda permanece como o centro das leis internacionais sobre *antidumping* (JACKSON, 1997: 256). O artigo define *dumping* como a exportação de bens a um preço menor que o normal. Preço normal, nos termos do artigo, é o preço cobrado no curso ordinário do comércio do produto quando destinado para consumo no mercado exportador (HOWSE, 2005: 233). Quando o produto é exportado a um preço inferior ao preço normal e causa ou ameaça causar dano material à indústria doméstica, o país importador é autorizado a impor um direito *antidumping* igual à diferença entre o preço normal e o preço de exportação. O artigo VI, que também autoriza a imposição de direitos compensatórios, é considerado vago e impreciso em diversos aspectos (HOWSE, 2005: 233). Ademais, como foi observado, as leis *antidumping* dos Estados Unidos e do Canadá precederam à criação do GATT, portanto as duas nações não se consideravam obrigadas a seguir as disposições do artigo VI³⁰.

³⁰Uma das características do GATT era o de fato que as partes contratantes podiam se eximir de cumprir uma obrigação do Acordo se alegassem que uma legislação interna aprovada antes da assinatura do tratado estava em conflito com a

A primeira tentativa de aperfeiçoar as disposições do artigo VI ocorreu durante a Rodada Kennedy. O resultado das negociações foi o Acordo sobre a Implementação do Artigo VI, assinado em 1967, que detalha alguns dos critérios para a aplicação de medidas *antidumping*. O artigo VI do Acordo definiu “indústria doméstica” como todas as empresas que produzem o bem em questão ou similar ou, ainda, aquelas que são responsáveis pela maior parte da produção do produto em questão ou bem similar. O artigo VI define bem similar como idêntico, parecido em todos os aspectos ou substancialmente assemelhado ao produto em questão. As duas definições ajudaram a definir melhor o número de empresas que devem sofrer dano material para que uma ação *antidumping* seja iniciada (HOWSE, 2005: 224). O Acordo também passou a exigir evidências de dano e de *dumping* para que medidas preliminares e retroativas fossem impostas. Ademais, o Acordo expressou preferência para que as medidas *antidumping* fossem menores do que a margem de *dumping* (AGGARWAL, 2007: 57).

Os Estados Unidos tiveram sérios problemas para colocar suas leis domésticas em conformidade com o Acordo de 1967 (JACKSON, 1997: 256). As disposições do Acordo eram consideradas mais restritas do que a legislação norte-americana e dificultaram a aprovação do Acordo pelo congresso (AGGARWAL, 2007: 58). Assim, durante a Rodada Tóquio, os Estados Unidos procuraram viabilizar a assinatura de um novo código que fosse mais próximo de suas leis internas (HOWSE, 2005: 224). O resultado foi a assinatura de um novo código sobre *antidumping*, que suavizou as disposições do Acordo de 1967. Segundo esse código, não era mais necessário que o *dumping* fosse a causa principal do dano material (HOWSE, 2005: 224). O código também relacionou os fatores que deviam ser avaliados para a determinação do dano material, tornando mais simples sua verificação (AGGARWAL, 2007: 60). Por fim, o código de 1979 definiu que o processo *antidumping* deveria durar no máximo um ano e que as leis para medidas *antidumping* retroativas deveriam ser mais restritivas (HOWSE, 2005: 225). Aggarwal avalia que o código de 1979 facilitou o uso de medidas *antidumping* e que o crescimento na aplicação dessa forma de defesa comercial ocorreu, em parte, devido às disposições do código (AGGARWAL, 2007: 61).

Inicialmente, uma reforma no código *antidumping* de 1979 não estava na agenda de negociações da Rodada Uruguai. No entanto, os países em desenvolvimento, principais alvos de medidas *antidumping*, demandaram que as regras do código de 1979 fossem revistas, de forma a evitar o uso protecionista das medidas *antidumping* (AGGARWAL, 2007: 61). O resultado foi a aprovação ao Acordo *antidumping* e a criação do Comitê *antidumping*, subordinado ao Conselho do Comércio de Bens da OMC. O Acordo *Antidumping* refinou as regras do código de 1967 e, em alguma medida, tornou o uso de medidas *antidumping* mais transparente. Mais detalhes sobre as

obrigação em questão. Tal possibilidade era chamada “cláusula do avô” e não é aplicável às disposições da OMC.

investigações, a construção da margem de *dumping* e a implementação de medidas *antidumping* foram incluídos no texto do Acordo. Ademais, uma margem *de minimis* e um volume negligenciável foram introduzidos no Acordo, de forma que margens de *dumping* menores do que 2% e volumes de importação por país menores do que 3% não pudessem ensejar medidas *antidumping* (AGGARWAL, 2007: 62). Além disso, o Acordo estipulou que as medidas *antidumping* vigentes deveriam ser revistas depois de cinco anos de sua publicação. Tais determinações representaram um avanço no combate ao uso protecionista das medidas *antidumping* e permitiram que os membros questionassem a condução, por vezes arbitrária, das ações *antidumping* (GUEDES, 2002: 43). Por outro lado, dispositivos que dificultam o controle das medidas *antidumping* foram introduzidos no Acordo, como o artigo XVII, que limita o poder o Órgão de Solução de Controvérsias de questionar os relatórios das agências nacionais que investigam o *dumping* e realizam o teste de dano (AGGARWAL, 2007: 63).

Uma vez analisada a evolução do tratamento do *dumping* no sistema multilateral de comércio, devemos nos voltar para uma avaliação dos elementos essenciais do Acordo *Antidumping* de 1994. O Acordo sobre a Implementação do Artigo VI, nome oficial do Acordo *Antidumping*, estabelece padrões para o início de um processo *antidumping*, para a condução das investigações sobre dano material, para o cálculo da margem de *dumping*, para a aplicação e cobrança dos direitos, para a revisão dos direitos definitivos aplicados e para a solução de controvérsias envolvendo medidas *antidumping* (AGGARWAL, 2007: 15).

A) Definição de *dumping* e construção da margem de *dumping*

O artigo II do Acordo conceitua *dumping* e enumera os métodos para o cálculo da margem de *dumping*. Segundo o Acordo, ocorre *dumping* quando um produto importado é comercializado a um preço menor que o preço normal. Por sua vez, o preço normal é o preço cobrado no mercado interno do país exportador nas condições normais de comércio. Em síntese, o *dumping* é uma discriminação de preços entre mercados nacionais e a margem de *dumping* é a diferença entre o preço de exportação e o preço cobrado no mercado doméstico do país exportador (AGGARWAL, 2007: 16). Nas situações em que não é possível auferir o preço de venda do mercado exportador, existem duas formas de calcular a margem de *dumping*. A primeira é auferir o preço de venda em um terceiro mercado comparável e usá-lo como o preço normal. O segundo é calcular o preço de produção do bem no mercado de origem e acrescentar um valor razoável, referente aos custos gerais e administrativos e aos lucros. Jackson observa que o método do preço construído é o mais complexo e permite grande discricionariedade para as agências investigadoras (JACKSON, 1997:

265).

O Acordo também define que uma comparação justa deverá ser feita entre o preço de exportação e o valor normal (HOWSE, 2005: 237). O artigo II estabelece que fatores como inflação, taxa de câmbio, fluxo de comércio e impostos devem ser levados em consideração na comparação de preços. Também é recomendado que as comparações sejam feitas entre os menores intervalos de tempos possíveis. Nos casos em que o produto não foi importado do país de origem, o valor normal deve ser calculado com base nos preços internos do país intermediário e não do país de produção, a menos que o bem tenha sido meramente reexportado do país intermediário. O artigo II também define que os países membros podem rejeitar os custos de produção vigentes em economias que não são de mercado como base para o cálculo do valor normal (AGGARWAL, 2007: 17). A lógica por trás dessa disposição é que os custos e preços nessas nações não refletem os padrões das economias capitalistas e, em muitos, casos os governos das economias que não são de mercado praticam *dumping* no próprio mercado doméstico (GUEDES, 2002: 41).

B) Nexo causal e dano material

O artigo III define que o teste de dano material consiste na determinação de que o *dumping* causou dano ou ameaça de dano à indústria doméstica (JACKSON, 1997: 266). A indústria doméstica é definida como a totalidade dos produtores do produto em questão ou produto similar ou, ainda, um conjunto de empresas responsáveis por grande parte da produção doméstica do bem ou bem similar. O acordo fornece uma lista de quinze fatores que devem ser avaliados no teste de dano material, entre eles declínio nos lucros, nas vendas, na produtividade, no emprego, nos investimentos e nos preços. O acordo reconhece que nenhum desses fatores isoladamente pode caracterizar o dano material e todos eles devem ser avaliados em conjunto. Jackson observa que a linguagem utilizada no Acordo é ampla e propicia grande liberdade para que as autoridades investigadoras verifiquem a existência de dano material (JACKSON, 269). O artigo III também afirma que o nexos causal entre o *dumping* e o dano material deve ser estabelecido e que a verificação desse nexos deve levar em conta um exame de todas as evidências disponíveis (HOWSE, 2005: 239). Não há necessidade de que o *dumping* seja a única causa do dano material, mas é necessário que o efeito dos outros fatores que causam o dano material seja isolado e não atribuído ao *dumping*.

A prática de acumulação é permitida pelo artigo III. A acumulação ocorre quando importações de diversos países são sujeitas a uma mesma ação *antidumping*. A essa prática não era permitida pelos códigos de 1967 e 1979, mas foi introduzida no Acordo de 1994. A possibilidade de

acumulação foi legalizada pela primeira vez no código *antidumping* norte-americano de 1984 e, posteriormente, adotada pela Comunidade Europeia. Existem críticas que argumentam que a prática de acumulação torna muito mais provável que se encontre o dano material (BLONIGEN, 2001: 22). Guedes e Pinheiro argumentam que a prática da acumulação pode permitir que empresas e países que não praticam *dumping* sejam penalizados apenas por exportar o produto objeto da ação *antidumping* (GUEDES, 2002: 61). A acumulação é especialmente danosa aos países em desenvolvimento, uma vez que essas nações costumam ser responsáveis por pequenas parcelas da pauta de importação dos países desenvolvidos. Individualmente, tais parcelas dificilmente poderiam ser acusadas de causar dano material, mas por meio da acumulação é possível combiná-las, de forma a aumentar a probabilidade de ocorrer uma determinação positiva de dano material (AGGARWAL, 2007: 90).

C) Disposições procedimentais

Geralmente, uma ação *antidumping* começa com uma petição realizada por uma empresa, ou grupo de empresas, que percebe os impactos negativos da concorrência estrangeira desleal (AGGARWAL, 2007: 18). O artigo V do Acordo estabelece que a petição da indústria afetada deve incluir evidência de *dumping*, indícios de dano material enexo causal entre o *dumping* e o dano. O artigo V também define que as autoridades investigadoras devem examinar a veracidade, a precisão e a adequação das evidências alegadas na petição antes de iniciar uma ação *antidumping*. Ademais, o artigo determina que as autoridades investigadoras verifiquem se a petição é realizada em nome da indústria doméstica ou apenas de alguns poucos produtores isolados. Em geral, argumenta-se que o total de empresas que apoiam expressamente a petição deve ser responsável por no mínimo 25% da produção nacional da indústria que sofre dano material devido ao *dumping* (AGGARWAL, 2007: 18).

O artigo V define que existem três situações nas quais a abertura de investigações e processos *antidumping* é proibida. A primeira ocorre quando a margem de *dumping* é inferior a 2% do preço de exportação. A segunda se dá quando o volume exportado pelo país acusado de *dumping* é menor do que 3% das importações domésticas do produto em questão ou similar³¹. As margens *de minimis* são uma inovação do Acordo de 1994. Valores inferiores às margens *de minimis* não ensejam a abertura de investigações, sendo, nessas situações, rejeitada a petição inicial realizada pela indústria doméstica (GUEDES, 2002: 40). Por fim, quando o dano material for negligenciável, as investigações não devem ser iniciadas. O artigo V também determina que, em nenhuma

³¹Em casos de cumulatividade, o volume conjunto mínimo é de 7% (HOWSE, 2005: 240)

circunstância, as investigações devem durar mais que dezoito meses. O prazo padrão para o término das investigações é de doze meses.

Um dos princípios do Acordo é que as partes interessadas devem ter acesso ao processo *antidumping* e direito de participação ativa e influência nos resultados das investigações e do julgamento. O artigo VI contém direitos inerentes às partes interessadas no curso do devido processo legal em uma ação *antidumping* (AGGARWAL, 2007: 18). As partes interessadas devem ter oportunidade de defender seus interesses e tempo para analisar as informações do processo, que devem estar disponíveis para os envolvidos. As partes envolvidas não são apenas as indústrias domésticas que concorrem com as exportações e os exportadores estrangeiros, mas também os importadores e consumidores que utilizam o produto em investigação (HOWSE, 2005: 240). Também é necessário que, antes da determinação final, a autoridade governamental informe a todas as partes interessadas sobre os fatos essenciais do julgamento que formam a base para a decisão final (GUEDES, 2002: 40). O Artigo VI determina que se uma parte interessada se negar a fornecer informações, as autoridades podem valer-se dos fatos disponíveis. Fatos disponíveis, ou melhor informação disponível, em geral significam que as autoridades aceitaram as evidências fornecidas pela indústria doméstica que concorre com as importações analisadas no processo. Assim, claro está que o uso dos fatos disponíveis aumenta a probabilidade da implementação de medidas *antidumping*³² (BLONIGEN, 2001: 23).

O Acordo *antidumping* permite que medidas *antidumping* provisórias sejam implementadas pelos países membros (HOWSE, 2005: 241). O artigo VII do Acordo estabelece três condições para que medidas provisórias sejam instituídas. Em primeiro lugar, as partes interessadas devem ter oportunidade de se manifestar e tempo para fornecer informações e observações relevantes ao processo. Em segundo lugar, as autoridades investigadoras devem ter chegado a uma determinação preliminar de *dumping* e dano material para que o direito provisório seja implementado. Em terceiro lugar, é necessário que as autoridades competentes julguem que o direito provisório é imprescindível para evitar a ocorrência do dano material durante o curso das investigações. O Acordo sugere que a medida provisória tome forma de um depósito, cujo valor não deve exceder a margem de *dumping*, que poderá ser devolvido ao exportador ao final da investigação, caso o *dumping* seja refutado. O artigo ainda observa que um *antidumping* provisório só poderá ser aplicado após sessenta dias do início das investigações. Por fim, a duração padrão de uma medida *antidumping* provisória deverá ser de quatro meses. Em nenhuma circunstância, a medida provisória deverá durar mais do que nove meses.

³² Estudos citados por Prusa e Blonigen concluíram que o uso dos fatos disponíveis praticamente dobra a média da margem de *dumping* encontrada nas investigações realizadas nos Estados Unidos (BLONIGEN, 2001: 23).

O artigo VIII define que é possível que os exportadores aumentem seus preços voluntariamente com o fito de tornar a aplicação de medidas *antidumping* desnecessária (HOWSE, 2005: 241). A prática de aumento voluntário de preços é conhecida como *price undertaking* (ou compromisso de preços) e só é permitida após determinações preliminares de *dumping* e de dano material. O *price undertaking* não é muito comum nos Estados Unidos e no Canadá, mas é frequentemente buscado em processos iniciados pela Austrália e pela União Europeia (BLONIGEN, 2001: 8).

A imposição e a coleta dos direitos *antidumping* são reguladas pelo artigo IX do Acordo. O Acordo sugere que o valor do direito *antidumping* seja inferior à margem de *dumping* sempre que for suficiente para corrigir o dano material (JACKSON, 1997: 273). As medidas *antidumping* devem ser aplicadas apenas contra as empresas que se engajaram na discriminação de preços desleal. No entanto, se não for possível identificar todos os fornecedores de uma dada nacionalidade que praticam *dumping*, o artigo IX permite que todas as exportações do país sejam sujeitas às medidas *antidumping*. O artigo também define os prazos para devolução do depósito no contexto do *dumping* provisório (até dezoito meses) e estabelece que o processo deve ser revisto sempre que um novo fornecedor (que não exportava durante o período das investigações) solicitar.

O Artigo X do acordo permite que direitos *antidumping* provisórios tenham efeito retroativo. O mesmo artigo também permite que direitos definitivos retroativos possam incidir em produtos que tenham entrado no mercado doméstico até noventa dias antes da aplicação da medida provisória. A retroatividade em caráter definitivo é pouco utilizada, devido aos requisitos rígidos definidos pelo Acordo (AGGARWAL, 2007: 19). O artigo XII obriga os países membros a informar publicamente quando iniciarem processos *antidumping*. O artigo também define que determinações preliminares e determinações definitivas sejam informadas à OMC (HOWSE, 2005: 241).

D) Outras disposições

O Acordo reconhece três modalidades de revisão de medidas *antidumping* aplicadas (AGGARWAL, 2007: 19). Em primeiro lugar, existe a revisão para novos fornecedores, citada anteriormente. A segunda forma de revisão é a interina, que pode ocorrer sempre que uma parte interessada solicitar. Por fim, após cinco anos, as medidas *antidumping* expiram e devem ser encerradas, a menos que as autoridades investigadoras determinem na revisão final que a retirada das medidas *antidumping* geraria novas ocorrências de *dumping* (HOWSE, 2005: 241). As revisões interinas e finais são reguladas pelo artigo XI do Acordo. O artigo XII estabelece que membros que adotam medidas *antidumping* devem manter tribunais (arbitrais, judiciais ou administrativos)

independentes para operacionalizar as revisões mencionadas.

O artigo XV do Acordo reconhece que os membros devem conferir tratamento diferenciado aos países em desenvolvimento nas considerações acerca da imposição de uma medida *antidumping*. O tratamento preferencial também estava presente no código da Rodada Tóquio e representa uma mera reafirmação do disposto no artigo XXVII do GATT. Nenhum refinamento ao artigo foi dado durante a Rodada Uruguai, o que torna a operacionalização do tratamento diferencial difícil e pouco efetiva (AGGARWAL, 2007: 103). A declaração que lançou a Rodada Doha reconheceu que seria benéfico se o artigo XV fosse mais preciso e claro (HOWSE, 2005: 242).

O artigo XVI estabelece o Comitê sobre Medidas *Antidumping*, vinculado ao Conselho de Comércio de Bens. O Comitê tem duas funções principais. A primeira é receber e organizar as informações que os membros encaminham à OMC, no que se refere ao início de processos *antidumping* e a determinações provisórias e definitivas sobre a aplicação de medidas *antidumping*. O Conselho também é encarregado de revisar as legislações nacionais, de forma a verificar se os membros estão em conformidade com as disposições do Acordo *Antidumping*.

Por fim, o artigo XVII define de que forma o Acordo interage com o sistema de solução de controvérsias da OMC. O artigo estabelece que os painéis da OMC não poderão questionar a avaliação dos fatos realizada pelas autoridades investigadoras nacionais, desde que ela tenha sido objetiva e imparcial. Em síntese, se um país exportador recorrer ao Órgão de Solução de Controvérsias com o objetivo de que a OMC avalie a imposição de uma medida *antidumping*, a Organização só poderá questionar as bases legais do processo *antidumping* e não a avaliação dos fatos realizada pela autoridade nacional investigadora. Novas informações não podem ser avaliadas pelo Órgão de Solução de Controvérsias e sempre que os painéis do Órgão julgarem que existe mais de uma interpretação possível para os dispositivos legais do Acordo, prevalecerá a interpretação que favorecer a autoridade nacional investigadora (FINGER, 1996: 333).

E) Análise do Acordo

Como mencionado anteriormente, os resultados do Acordo de 1994 são ambíguo no sentido de prevenir abusos no uso de medidas *antidumping*. É certo que alguns dispositivos legais do Acordo ajudaram a esclarecer e refinar as disposições do Código de 1979. No entanto, igualmente certo é o fato de que alguns artigos do Acordo facilitam a aplicação de medidas *antidumping*, como o artigo XVII, por exemplo. Ao avaliar os resultados do Acordo como um todo, alguns autores entendem que a Rodada Uruguai produziu resultados positivos no controle do uso de medidas *antidumping* como instrumentos protecionistas. Meziat observa que “as decisões da Rodada

Uruguai representaram avanços sobre a situação anterior (Rodada Tóquio) e introduziram uma série de regras e procedimentos (benéficos) de defesa comercial” (MEZIAT, 1999: 55). Guedes e Pinheiro avaliam que as alterações ensejadas pela Rodada Uruguai tiveram o objetivo de conferir maior transparência aos processos, propiciar oportunidade de defesa às partes acionadas e detalhar com precisão as metodologias para determinação do valor normal e do preço de exportação, em caso de processo *antidumping* (GUEDES, 2002: 39). As autoras ainda avaliam que a criação do Comitê sobre Medidas *Antidumping* diminuiu a discricionariedade no uso de critérios arbitrários para implementar medidas *antidumping* (GUEDES, 2002: 43).

No entanto, a maioria dos autores especializados considera que os resultados do Acordo de 1994 foram, na melhor das hipóteses, insuficientes para reduzir o uso arbitrário de medidas *antidumping*. Finger conclui que “os protecionistas venceram na Rodada Uruguai. O Acordo não vai interferir no uso de medidas *antidumping*, que continuaram a ser um instrumento ordinário de proteção” (FINGER, 1996: 334). O autor observa que o Acordo aumentou os custos administrativos dos processos *antidumping*, não criou limitações reais para o uso de medidas *antidumping* e é, na verdade, a internacionalização de dispositivos legais norte-americanos, canadenses e australianos (FINGER, 1996: 334). Trebilcock e Howse avaliam que as leis *antidumping* internacionais não foram projetadas para reprimir o *dumping* predatório e propiciam a implementação de barreiras que distorcem a competição internacional (HOWSE, 2005: 260). Jackson afirma que as leis *antidumping* tem claro viés contra as importações e facilitam abusos e arbitrariedade (JACKSON, 1997: 272).

A análise do Acordo deixa claro que certos aspectos da regulação internacional das medidas *antidumping* devem ser refinados, se o objetivo do sistema é prevenir abusos e arbitrariedades no uso da defesa comercial. Em primeiro lugar, os padrões para o teste de danos não são perfeitamente claros e poderiam ser mais bem definidos. Em segundo lugar, é necessário que as medidas *antidumping* sejam plenamente avaliadas pelo Órgão de Solução de Controvérsias, inclusive os critérios de avaliação empregados pelas autoridades investigadoras. Em terceiro lugar, é necessário que as disposições do artigo XV sejam convertidas em medidas práticas que favorecem os países em desenvolvimento. Enquanto tais ambiguidades permanecerem vigentes no Acordo, a regulação internacional do uso de medidas *antidumping* permanecerá vulnerável a críticas.

2.3. O Acordo sobre Subsídios e Direitos Compensatórios

Diferente do *dumping*, os subsídios não são uma prática universalmente considerada como desleal por natureza. De fato, durante toda a história do sistema multilateral de comércio, os Estados

Unidos foram os principais proponentes e idealizadores de uma regulação mais rígida do uso de subsídios à exportação, enquanto os outros membros eram menos interessados na questão (HOWSE, 2005: 262). Até a década de 1990, os Estados Unidos eram os maiores usuários de direitos compensatórios e responderam por 86% dos processos iniciados entre 1979 e 1988 (HOWSE, 2005: 262). Após 1990, a preponderância norte-americana diminuiu, mas o país continuou a ser o maior usuário de direitos compensatórios. O uso de direitos compensatórios é regulado pelo artigo VI do GATT, ao passo que o artigo XVI contém disposições sobre o uso de subsídios. Durante a Rodada Tóquio, um código sobre subsídios foi aprovado, em grande parte como resultado do esforço norte-americano. Ao final da Rodada Uruguai, o Acordo sobre Subsídios e Direitos Compensatórios foi firmado, modificando substancialmente o código da Rodada Tóquio.

O artigo VI do GATT permite que as partes contratantes apliquem direitos compensatórios sobre importações que causem dano ou ameaça de dano à indústria doméstica devido ao uso de subsídios por um governo estrangeiro. Assim como ocorre com o *dumping*, é necessário que as importações subsidiadas causem dano ou ameaça de dano material a uma indústria doméstica ou que elas retardem o estabelecimento de uma indústria nascente para que sejam passíveis de aplicação de direitos compensatórios. O artigo VI do GATT também proíbe que medidas *antidumping* e direitos compensatórios sejam aplicados ao mesmo tempo. O artigo estabelece ainda que subsídios domésticos para estabilizar os preços de produtos primários não podem gerar a aplicação de direitos compensatórios. O uso de subsídios é regulado pelo artigo XVI do GATT, embora o artigo contenha apenas disposições amplas sobre a necessidade de que as partes contratantes informem sobre o uso de subsídios e o compromisso de que os subsídios à produção de bens primários não deveriam ser usados para conquistar uma parcela maior do que a justa do comércio internacional.

As disposições dos artigos VI e XVI foram refinadas na Rodada Tóquio do GATT, o que resultou no Código Sobre Subsídios, de 1979. O objetivo principal das negociações sobre subsídios era firmar um entendimento que esclarecesse que direitos compensatórios seriam impostos apenas sobre importações subsidiadas que causassem danos à indústria doméstica. Os Estados Unidos, no entanto, insistiram que um acordo mais geral sobre subsídios fosse firmado³³ (HOWSE, 2005: 264). O resultado foi a assinatura de um código dividido em duas partes. A primeira parte se referia aos direitos compensatórios e suas disposições em muito se assemelhavam ao código *antidumping*. O artigo II do código definia que evidência suficiente de subsídios, dano material e nexos causal fosse angariada antes que uma investigação fosse iniciada. A principal falha do código era que ele não

³³Devido à “cláusula do avô”, os Estados Unidos não eram obrigados a seguir a disciplina do artigo VI, o que resultava na imposição de direitos compensatórios mesmo sem a comprovação de dano material. A intenção da Rodada Tóquio era, inicialmente, remediar a situação jurídica controversa dos Estados Unidos.

definia claramente quais subsídios eram acionáveis, fato que proporcionava grande discricionariedade às entidades investigadoras.

A segunda parte do código disciplinava o uso de subsídios. O código reconhecia o direito das partes contratantes de utilizar subsídios mas estabelecia três situações nas quais os subsídios poderiam ser questionados por outras partes contratantes. A primeira ocorria quando o subsídio causasse danos à indústria doméstica de outro signatário. A segunda se dava quando o subsídio anulasse alguma vantagem concedida no âmbito do GATT. Por fim, quando os subsídios causassem sério dano ou prejuízo aos interesses de uma das partes contratantes, eles poderiam ser questionados. O acordo estabelecia um sistema de solução de controvérsias para que as partes contratantes pudessem questionar os subsídios que se enquadrassem em uma das três situações descritas. O código de 1979 foi moderadamente bem-sucedido, mas não preveniu o surgimento de controvérsias entre os Estados Unidos e a Comunidade Europeia em matéria de subsídios, de forma que novas negociações sobre o tema tornaram-se necessárias (HOWSE, 2005: 266).

O Acordo sobre Subsídios e Direitos Compensatórios, de 1994, modificou substancialmente as disposições do Código de 1979, ao definir pela primeira vez o conceito de subsídios (GUEDES, 2002: 41). Uma das principais características do Acordo é seu viés contra o uso de subsídios. A lista de usos legítimos para subsídios que constava no código de 1979 foi eliminada no Acordo de 1994 (HOWSE, 2005: 271). Após cinco anos do início de sua aplicação, o Acordo também eliminou os subsídios não-acionáveis (aqueles que não poderiam gerar direitos compensatórios ou ser contestados no Órgão de Solução de Controvérsias) de suas disposições, fato que tornou todos os subsídios questionáveis junto à OMC. Trebilcock e Howse avaliam que a aprovação de regras mais rígidas em relação aos subsídios foi facilitada pela recessão e pelos déficits governamentais ascendentes que vigoravam durante a Rodada Uruguai (HOWSE, 2005: 266).

A) Definição e Classificação de Subsídios

O artigo I do Acordo define, pela primeira vez na história do sistema multilateral de comércio, o conceito de subsídios. Um subsídio existirá sempre que o governo, ou qualquer órgão público, realizar uma contribuição financeira a uma empresa ou conceder, em qualquer circunstâncias, um benefício a uma indústria ou grupo de indústrias. As contribuições financeiras podem ser transferências diretas de fundos ou potenciais transferências diretas de fundos ou garantias. Um subsídio pode ainda tomar a forma de perdão de obrigações tributárias, fornecimento governamental de serviços ou transferência de fundos públicos a um agente privados para que ele realize qualquer uma das atividades anteriores. Embora seja uma evolução, a definição de subsídios

do Acordo não é perfeitamente clara e os conceitos de “contribuição” e “benefícios” já foram questionados em diversos casos do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC (HOWSE, 2005: 266).

O conceito de especificidade, tratado anteriormente, é definido pelo artigo II do Acordo. Os subsídios são considerados específicos quando o governo limita seu acesso a determinados empreendimentos, estabelece critérios ou condições de elegibilidade ou restringe sua aplicação a uma dada região. Os subsídios que, embora não legalmente enquadrados em nenhuma das situações anteriores, forem, *de facto*, de concessão limitada também são considerados específicos. Trebilcock e Howse observam que a definição de especificidade do Acordo é muito próxima do tratamento legal que os Estados Unidos dão ao tema (HOWSE, 2005: 266).

Inicialmente, o Acordo classificava os subsídios em três categorias, segundo as medidas legais que eles poderiam ensejar (SYKES, 2003: 15). Em primeiro lugar, existem os subsídios proibidos, assim definidos pelo artigo III do Acordo. Há dois tipos de subsídios proibidos: os que vinculam sua concessão ao desempenho exportador do beneficiado e os que condicionam sua concessão ao uso de produtos de origem doméstica. Os subsídios proibidos podem ensejar direitos compensatórios ou ações junto ao Órgão de Solução de Controvérsias da OMC. Se um painel do Órgão julgar que um país membro utiliza um subsídio proibido, o membro deve cessar sua aplicação imediatamente. Importante mencionar que as regras descritas acima não são aplicáveis aos subsídios agrícolas.

Em segundo lugar, havia os subsídios não-acionáveis, que não poderiam ser questionados ou gerar medidas compensatórias. O conceito de subsídios não-acionáveis expirou em 2000 e não foi renovado pela OMC. Antes da expiração, eram considerados não-acionáveis os subsídios não-específicos e, em certas condições, os voltados para pesquisa, para o desenvolvimento de regiões atrasadas e para a adaptação das empresas a novos padrões ambientais. Com o fim do conceito de subsídios não-acionáveis, virtualmente todos os subsídios não-agrícolas podem ser questionados na OMC e, eventualmente, gerar algum tipo de medida compensatória, desde que causem dano à indústria doméstica dos países importadores.

Em terceiro lugar, existem os subsídios acionáveis, forma específica de ajuda governamental a empresas. Subsídios são acionáveis se causarem dano à indústria doméstica de outro país, se promoverem a anulação de outra vantagem concedida no contexto da OMC ou se causarem sério prejuízo aos interesses de outro membro. Sério prejuízo pode ocorrer quando o subsídio impedir importações no mercado aplicante, diminuir as exportações de outros membros ou diminuir os preços de mercado³⁴ do produto em questão.

³⁴O mercado em questão pode ser qualquer mercado nacional ou o mercado mundial.

B) Direitos Compensatórios

A parte IV do Acordo detalha as regras relativas às ações de direitos compensatórios. Muitas das disposições da parte IV do Acordo foram inicialmente fixadas pelo código de 1979 ou pela legislação norte-americana sobre o tema (HOWSE, 2005: 271). O artigo X estabelece que direitos compensatórios só poderão ser impostos após investigações iniciadas e conduzidas em conformidade com o disposto no Acordo. O artigo XI detalha as normas relativas aos procedimentos de investigação. As investigações devem começar após petição apresentada pela indústria doméstica ou em seu nome. Uma petição deve incluir provas suficientes da existência de subsídios, dano enexo causal entre a prática desleal e o prejuízo à indústria doméstica. Uma investigação só poderá ser iniciada após a avaliação cuidadosa das evidências apresentadas na petição. O artigo XI também estabelece uma margem *de minimis* de 1% *ad valorem* para o início das investigações. As investigações serão imediatamente encerradas se o subsídio em questão for inferior à margem *de minimis* de 1% ou se o dano for desprezível.

O artigo XII trata das provas apresentadas em ações de direitos compensatórios. O artigo determina que todas as partes interessadas serão avisadas das informações requeridas pelas autoridades investigadoras e terão ampla oportunidade de apresentar provas ou informações que julguem relevantes. O artigo define que as partes terão no mínimo trinta dias para responder aos questionários relativos à investigação e poderão solicitar prorrogações. O método dos fatos disponíveis também é válido para ações de direitos compensatórios e é regulado pelo inciso nove do artigo XII. Por fim, antes da determinação final, é necessário que as autoridades informem as partes interessadas sobre os fatos essenciais que motivaram a decisão.

O conceito de subsídio como vantagem percebida pelo beneficiário é esclarecido no artigo XIV. O artigo avalia que um empréstimo governamental só será considerado um subsídio caso as condições de quitação do empréstimo e o valor devolvido não correspondam às condições normais de mercado. Da mesma forma, a compra e a venda de produtos pelo governo só poderão ser consideradas subsídios se os valores de venda forem inferiores aos praticados no mercado e os valores de compra forem superiores à remuneração adequada em termos de mercado. Segundo Jackson, a definição de subsídios em termos de benefícios percebidos (e não de custos incorridos pelo governo) é a perspectiva adotada pelos Estados Unidos, que logrou sua inclusão no Acordo (JACKSON, 1997: 295).

O artigo XV estabelece padrões para a determinação de dano. Segundo o disposto, o teste de dano compreenderá uma avaliação imparcial do volume das importações subsidiadas e seu impacto

sobre os preços dos produtos similares no mercado doméstico. O teste também envolverá uma avaliação objetiva dos impactos das importações subsidiadas sobre os produtores nacionais dos produtos similares. As disposições do artigo XV e a definição de indústria doméstica, estabelecida no artigo XVI, são similares ao disposto no Acordo *Antidumping*. Da mesma forma, as disposições do Acordo sobre revisão judicial (artigo XXIII), retroatividade (artigo XX), duração e revisão de direitos compensatórios (Artigo XIX) e compromissos de preços (*price undertaking*, artigo XVIII) em muito se assemelham ao definido pelo Acordo *Antidumping*.

C) Outras Disposições

O Comitê de Subsídios e Direitos Compensatórios e o Grupo Permanente de Especialistas são instituídos pelo artigo XXIV. O Comitê se reunirá duas vezes ao ano ou sempre que um dos membros solicitar. O Comitê também estabelecerá Grupo Permanente de Especialistas, composto por cinco técnicos independentes e de notável conhecimento em matéria de subsídios e direitos compensatórios. O Grupo Permanente de Especialistas poderá ser consultado por qualquer membro e emitirá pareceres sobre a natureza e a existência de qualquer subsídio, sempre que solicitado.

O Acordo também estabelece diversas obrigações relativas à notificação de subsídios, direitos compensatórios e legislação sobre o tema. Segundo o artigo XXV, antes do dia trinta de junho de cada ano, os membros deverão encaminhar suas notificações anuais sobre subsídios ao Comitê. Os membros também notificarão todo subsídio outorgado ou mantido em sus territórios. Os membros devem, ainda, fornecer qualquer informação sempre que demandados e com a maior brevidade possível. O artigo XXV ainda estabelece que os membros deverão encaminhar relatórios semestrais como todos os direitos compensatórios que aplicaram nos últimos três meses. Por fim, os membros devem indicar as autoridades domésticas competentes para iniciar e conduzir as investigações em ações de direitos compensatórios.

Diferente do Acordo *Antidumping*, o Acordo Sobre Subsídios e Direitos Compensatórios estabelece medidas claras para outorgar tratamento preferencial aos países em desenvolvimento. Em primeiro lugar, os subsídios à exportação não são proibidos aos países de menor desenvolvimento relativo, e os outros países em desenvolvimento tem um prazo de oito anos para eliminá-los. Os países de menor desenvolvimento relativo e os outros países em desenvolvimento tem cinco e oito anos, respectivamente, para eliminar os subsídios vinculados ao uso de produtos nacionais. O Comitê ainda estudará a possibilidade de permitir a continuidade dos subsídios por um prazo maior do que o permitido. Os subsídios concedidos pelos países em desenvolvimento também não poderão causar sério prejuízo aos interesses de outros membros. A margem *de minimis* para os países em

desenvolvimento é o dobro da margem geral. Por fim, se o volume das importações subsidiadas oriundas de país em desenvolvimento representar menos do que 4% das importações totais do produto similar no mercado importador, não poderão ser iniciadas ações de direitos compensatórios.

D) Avaliação do Acordo sobre Subsídios e Direitos Compensatórios

O Acordo sobre Subsídios e Direitos Compensatórios representou uma considerável evolução no sentido de retificar alguns dos problemas do código de 1979. O Acordo logrou a primeira definição de subsídios aprovada no âmbito do sistema multilateral de comércio e erigiu uma classificação que, embora não seja livre de problemas, operacionaliza o tratamento legal dos subsídios no contexto do sistema. Sykes observa que o Acordo é eficiente em assegurar que subsídios não frustrem as expectativas razoáveis associadas com os compromissos firmados no âmbito do sistema (SYKES, 2005: 26). Jackson observa que a criação do Comitê e do Grupo Permanente de Especialistas pode ser útil para conferir estabilidade ao sistema e ajudar a refinar as regras internacionais sobre subsídios (JACKSON, 1997: 303).

Não obstante, alguns pontos do Acordo poderiam ser esclarecidos e algumas disposições poderiam ser redefinidas. Trebilcock e Howse avaliam que as leis internacionais sobre medidas compensatórias não fazem distinção entre subsídios benignos e deletérios. Os autores ainda observam que os direitos compensatórios não são adequadamente regulados e existe discricionariedade para que eles sejam usados com intenções protecionistas. Trebilcock e Howse argumentam que essas duas preocupações devem estar na agenda de negociações futuras que objetivem reformar o sistema (HOWSE, 2005: 286). Sykes avalia que o Acordo deveria ser mais eficiente em seu tratamento dos subsídios domésticos e sugere uma abordagem por produto na definição de subsídios acionáveis (SYKES, 2005: 27). O autor ainda recomenda que os direitos compensatórios sejam abolidos e que o sistema concentre-se em melhor regular os subsídios (SYKES, 2005: 27). Em contraste, Naidim, Gadelha e Lemme argumentam que o sistema precisa aprimorar os mecanismos que controlam o uso protecionista de direitos compensatórios, embora avaliam que os direitos possuem uma finalidade legítima e devem ser preservados (GADELHA, 2007: 10).

2.4 O Acordo sobre Salvaguardas

As salvaguardas foram inicialmente reguladas apenas pelo artigo XIX do GATT, também conhecido como “cláusula de escape”. O termo salvaguarda refere-se a uma medida de defesa

comercial que suspende temporariamente concessões realizadas no âmbito do sistema multilateral de comércio devido a um aumento imprevisto das importações que causa sério dano (ou ameaça de dano) à indústria doméstica (HOWSE, 2005: 300). As salvaguardas, em princípio, devem ser não-seletivas – aplicam-se a todos os exportadores – e ensejam compensações por parte do país aplicante. As salvaguardas foram incorporadas ao sistema multilateral de comércio devido a uma demanda dos Estados Unidos, que já tinham introduzido dispositivo similar em sua legislação interna por meio do Ato de Comércio de 1934 (JACKSON, 1997: 179). A racionalidade política que motivou a criação do artigo XIX foi a noção de que as partes contratantes seriam mais propensas a entrar em acordo se houvesse um dispositivo de escape que pudesse aliviar as pressões protecionistas (HOWSE, 2005: 301). Também se argumentava que a “cláusula de escape” daria mais flexibilidade ao sistema e proporcionaria maior estabilidade ao Acordo ao longo do tempo (HOWSE, 2005: 301).

As negociações comerciais ao longo da Rodada Tóquio não lograram aprovar um acordo sobre salvaguardas. O tema das salvaguardas entrou na agenda negociadora apenas em 1978, perto do fim da Rodada. As principais questões negociadas eram a seletividade e a revisão multilateral das salvaguardas aplicadas. Os países em desenvolvimento estavam interessados em reforçar a regulação multilateral das salvaguardas aplicadas e estavam dispostos a ceder na questão da seletividade para alcançar esse fim (HOWSE, 2005: 302). Os países desenvolvidos, por outro lado, advogavam o fim da seletividade e não estavam dispostos a ampliar o poder de regulação do GATT na questão da revisão das salvaguardas. Um acordo não foi alcançado especialmente devido à resistência da Comunidade Europeia em ceder na questão da revisão (HOWSE, 2005: 302). Sykes observa que, devido à ausência de reformas, a evolução das práticas comerciais aconteceu em contraste com as disposições do artigo XIX (SYKES, 2006: 14). Gradualmente, os requisitos dos textos do GATT passaram a ser ignorados até que, finalmente, o artigo XIX passou a ser irrelevante para as trocas internacionais. As partes contratantes preferiam a flexibilidade dos Acordos Voluntários de Restrição às Exportações e de outros instrumentos que iam contra os princípios do GATT.

Segundo o preâmbulo do Acordo sobre Salvaguardas, seu objetivo central é restabelecer o controle multilateral das salvaguardas e eliminar medidas que escapem desse controle. O cerne do acordo é a proibição de medidas como Acordos Voluntários de Restrição às Exportações e a determinação de que os acordos dessa natureza que não estivessem em conformidade com as regras da OMC deveriam ser extintos até 1999 (SYKES, 2006: 26). O Acordo também estabelece que a impossibilidade de aplicação seletiva deve ser a regra no uso de salvaguardas, embora permita a aplicação da seletividade em situações limitadas. O Acordo ainda esclarece algumas questões

ambíguas do artigo XIX e estabelece que todas as disputas relativas a salvaguardas devem ser solucionadas pelo sistema de solução de controvérsias da OMC. A seguir, serão resumidas as principais disposições do Acordo.

A) Condições de Aplicação, Investigações e Sério Dano

O Acordo estabelece duas condições para a aplicação de salvaguardas. A primeira é que ocorra um aumento significativo das importações de um produto, de tal forma que esse incremento no fluxo das importações cause (ou ameace causar) sério dano à indústria doméstica do país importador. O artigo II do Acordo esclarece que o aumento pode se dar em termos absolutos ou relativos. O termo indústria doméstica envolve não apenas os produtores de bens similares ao artigo importado, mas também produtos que competem diretamente às importações. Diversos casos no âmbito do sistema de solução de controvérsias da OMC ressaltaram que a aplicação das salvaguardas deve satisfazer as condições do Acordo e do artigo XIX (HOWSE, 2005: 303). Assim, também é necessário que o aumento das importações seja resultado de desenvolvimentos imprevistos e de compromissos realizados no âmbito do sistema multilateral de comércio. Tais condições não estão previstas no Acordo, mas são estabelecidas no Artigo XIX, sendo, portanto, essencial que sejam observadas na aplicação das salvaguardas.

A segunda condição para a aplicação de salvaguardas é que elas devem ser aplicadas a todos os exportadores, independente de sua nacionalidade. Sykes observa que o tema da seletividade foi o mais polêmico ao longo das negociações sobre salvaguardas durante Rodada Uruguai e também um dos mais relevantes (SYKES, 2006: 218). Os países em desenvolvimento desejavam um compromisso rígido com a não-seletividade, enquanto os Estados Unidos e a União Europeia buscavam maior flexibilidade. O resultado foi uma posição intermediária: o artigo II do Acordo estabelece a regra geral da não-seletividade, mas outros artigos permitem exceções a essa regra (SYKES, 2006: 218). O artigo V permite que se aplique a seletividade quando as importações do país crescerem desproporcionalmente. O artigo IX, por sua vez, possibilita que a seletividade seja aplicada em favor dos países em desenvolvimento, desde que certas condições sejam cumpridas.

O artigo III determina que salvaguardas só podem ser aplicadas após uma ampla investigação, que deve se realizar em conformidade com as condições estabelecidas no Acordo. Tal como ocorre com a investigação preliminar nas outras ações de defesa comercial, é necessário que todas as partes interessadas sejam ouvidas, que os resultados da investigação sejam publicados e que a determinação de iniciar uma ação de salvaguarda seja perfeitamente motivada.

O artigo IV esclarece o conceito de sério dano, ameaça de dano e indústria doméstica. Sério

dano é entendido como uma debilitação generalizada na posição de mercado da indústria doméstica. Alguns fatores que devem ser observados no teste de sério dano são a taxa de crescimento das importações, o crescimento na taxa de penetração das importações, a participação das importações no mercado doméstico, mudanças nos níveis de venda, produção, produtividade, capacidade utilizada, lucros, prejuízos e emprego. Segundo o Órgão de Solução de Controvérsias, o termo “sério dano” é considerado um padrão muito mais alto do que o termo “dano material”, presente no Acordo *Antidumping* e no Acordo sobre Subsídios e Direitos Compensatórios (HOWSE, 2005: 306). Tal como ocorre com as outras medidas de defesa comercial, não é necessário que o aumento nas importações seja a única causa do dano. No entanto, a intensidade da salvaguarda deve ser proporcional apenas ao dano causado pelas importações. Os outros fatores que causam sério dano não devem ser considerados no cálculo da salvaguarda. Por fim, o artigo IV define que a ameaça de sério dano não deve ser baseada em conjecturas e suposições, mas em dados reais que comprovem a iminência de sério dano.

B) Forma, duração e compensações

O artigo XIX do GATT permite que uma parte contratante retire temporariamente qualquer vantagem concedida no âmbito do Acordo se tal vantagem for responsável por um aumento inesperado das importações que cause sério dano. Em síntese, o artigo permite que salvaguardas sejam aplicadas na forma de um cancelamento temporário de concessões realizadas no contexto do Acordo. O artigo, no entanto, define que a vantagem retirada deve ter relação direta com o aumento de importações que cause (ou ameace causar) dano material. Assim, se uma redução tarifária for responsável pelo aumento das importações, a parte contratante é autorizada a aumentar a tarifa para além do limite consolidado. O artigo V do Acordo sobre Salvaguardas define que a autoridade governamental deve escolher a medida mais adequada para prevenir ou remediar o sério dano. Cotas podem ser utilizadas, desde que o membro aplicante busque um acordo sobre a alocação das cotas com todas as partes interessadas.

Uma das realizações mais importantes do Acordo sobre Salvaguardas foi fixar uma data limite para a duração das salvaguardas (HOWSE 2005: 310). O artigo XIX define que as salvaguardas devem ser temporárias, mas não estabelece um prazo máximo para sua duração. O artigo VII do Acordo sobre Salvaguardas esclarece a questão ao determinar que as salvaguardas devem durar somente o período necessário para prevenir ou remediar o sério dano ou para facilitar o ajuste da indústria afetada. Em circunstâncias normais, o período máximo de duração deve ser de quatro anos. O período pode ser estendido, desde que as autoridades comprovem que a indústria

afetada está se adaptando e que a manutenção da salvaguarda é essencial para prevenir ou remediar o sério dano. Em nenhuma circunstância, uma salvaguarda deve durar mais do que oito anos. Os países em desenvolvimento podem prorrogar o uso de salvaguardas por dois anos além do prazo descrito acima.

O artigo VIII do Acordo estabelece que um membro que tencione aplicar uma salvaguarda ou prorrogar a aplicação de uma salvaguarda deve manter concessões substanciais e equivalentes com os membros exportadores afetados pela defesa comercial. Não é necessário que o membro obtenha a aprovação dos países exportadores para iniciar a aplicação da salvaguarda e tampouco, é preciso que o país aplicante tenha concordado em realizar concessões para aplicar salvaguardas. No entanto, se não puderem ser realizadas concessões ou se as negociações sobre as concessões falharem, o artigo VIII autoriza os membros exportadores afetados pela salvaguarda a retirar concessões ao país aplicante, em montante adequado e proporcional à intensidade da salvaguarda.

C) Outras disposições

Os artigos X e XI do Acordo tratam de salvaguardas e outras medidas de proteção temporária vigentes antes da aprovação do Acordo. O artigo X determina que as salvaguardas vigentes antes da criação da OMC devem ser retiradas até oito anos após sua implementação ou até cinco anos após o início do funcionamento da OMC. O artigo XI proíbe o uso de Acordos de Restrição Voluntária às Exportações, Acordos de Ordenamento de Mercado ou qualquer medida semelhante. O artigo ainda estabelece que todos os acordos dessa natureza devem ser extintos até, no máximo, quatro anos após a implementação do Acordo sobre Salvaguardas.

Assim como o Acordo *Antidumping* e o Acordo sobre Direitos Compensatórios e Subsídios, o Acordo sobre Salvaguardas é orientado pelo princípio da transparência. O artigo XII do Acordo estabelece que os membros devem notificar o início de investigações de sério dano (ou ameaça de sério dano), a constatação positiva de sério dano ou ameaça de sério dano e a determinação de aplicar ou prorrogar uma salvaguarda. O artigo também determina que membros que tencionem aplicar ou prorrogar uma salvaguarda devem proporcionar a todas as partes interessadas a oportunidade de consultas e trocas de informação. Por fim, o artigo estabelece que os membros aplicantes tem a obrigação de fornecer todas as informações que o Conselho de Bens e o Comitê sobre Salvaguarda da OMC solicitarem.

O artigo XIII trata da vigilância das regras do Acordo e estabelece a criação do Comitê sobre Salvaguardas da OMC. As funções principais do Comitê são monitorar a implementação do Acordo, elaborar um relatório anual sobre a implementação do Acordo, averiguar, após petição de uma parte

interessada, se os procedimentos requeridos pelo Acordo foram seguidos no processo de aplicação de uma salvaguarda, examinar a implementação dos artigos X e XI (sobre medidas vigentes antes da aprovação do Acordo), examinar a conformidade de retaliações realizadas no contexto do artigo VIII do Acordo, receber e analisar todas as notificações requisitadas no contexto do artigo XII e realizar qualquer outra função necessária ao funcionamento do Acordo. Finalmente, o artigo XIV estabelece que as regras gerais do sistema de solução de controvérsias da OMC se aplicam de forma integral ao Acordo sobre Salvaguardas.

D) Análise do Acordo sobre Salvaguardas

Em vários aspectos, o Acordo sobre Salvaguardas representa um substancial aperfeiçoamento na regulação multilateral de salvaguardas. Howse e Trebilcock observam que o Acordo esclareceu diversas ambiguidades do artigo XIX e atendeu às expectativas de grande parte dos países envolvidos nas negociações sobre salvaguardas realizadas durante a Rodada Uruguai (HOWSE, 2005: 311). Jackson avalia que o Acordo é “ambicioso e admirável”, embora argumente que só o tempo poderá julgar sua eficiência (JACKSON, 1997: 211). Em síntese, as principais realizações do Acordo foram: proibir e extinguir todas as medidas de proteção contingente que não se conformarem com o Acordo, estabelecer limites para a duração das salvaguardas, alcançar um entendimento na questão da seletividade, aperfeiçoar a vigilância multilateral da aplicação de salvaguardas e esclarecer vários termos ambíguos do artigo XIX.

No entanto, alguns problemas permanecem na regulação internacional do uso de salvaguardas. Howse e Trebilcock sugerem que reformas futuras do Acordo se concentrem na flexibilização do princípio da seletividade, de forma que exportadores que não causem sério dano não sejam penalizados, no aperfeiçoamento do conceito de sério dano, na limitação das formas de aplicação das salvaguardas (os autores sugerem o uso de apenas tarifas e quotas, por serem mais transparentes) e no maior controle administrativo do uso das salvaguardas, de forma que a decisão final sobre a aplicação de uma salvaguarda seja técnica e não política (HOWSE, 2005: 311). Sykes sugere que ambiguidades na definição donexo causal e dos “desenvolvimentos imprevistos” devem ser esclarecidas (SYKES, 2006: 252). Também observa que o baixo uso de salvaguardas sugere que medidas no sentido de aperfeiçoar o Acordo devem ser tomadas, de forma que as autoridades governamentais não acabem elegendo outras formas de proteção temporária (SYKES, 2006: 253).

A análise do Acordo permite observar que existe espaço para refinamento em algumas questões. Em primeiro lugar, a definição de sério dano é ambígua e deveria ser aperfeiçoada. Em segundo lugar, a questão da causalidade deveria ser revista, de forma que o teste de sério dano

levasse em conta apenas as consequências deletérias das importações. Por fim, parece claro que o Acordo deveria flexibilizar algumas disposições como o princípio da seletividade e das compensações. Não se trata de afrouxar as regras do sistema para que as salvaguardas se tornem populares, mas de equilibrar flexibilidade e rigidez de forma que as salvaguardas sejam utilizadas com parcimônia, ao mesmo tempo em que desempenhem um papel relevante nas trocas internacionais.

2.5.Uma Análise dos Padrões Globais de Uso das Medidas de Defesa Comercial

Como foi observado, o princípio da transparência é muito relevante no funcionamento da Organização Mundial do Comércio e nas disposições dos acordos internacionais sobre defesa comercial. A influência do princípio da transparência se traduziu na inclusão de diversos dispositivos legais que demandam que os membros notifiquem a iniciação de investigações e a aplicação de medidas de defesa comercial, além das alterações nas legislações nacionais pertinentes ao tema. Os Comitês sobre Salvaguardas, *Antidumping*, Direitos Compensatórios e Subsídios são os órgãos da OMC responsáveis por compilar todo esse fluxo de informações relacionadas à defesa comercial. A seguir, os dados compilados pela OMC serão utilizados de forma a identificar padrões globais no uso das medidas de defesa comercial..

2.5.1 Principais Aplicantes e Acionados

a) *antidumping*

Tabela 2.3
Medidas *antidumping* Reportadas à OMC (1995-2008)

Medidas <i>Antidumping</i>								
Países Acionados					Países Aplicantes			
Posição	País Acionado	Total	Part.	Participação nas Exportações Mundiais (2008)	País Aplicante	Total	Part.	Participação nas Importações Mundiais (2008)
1	China	479	21,87%	8,90%	Índia	386	17,63%	1,80%
2	Coréia do Sul	150	6,85%	2,60%	Estados Unidos	268	12,24%	13,21%
3	Taiwan	120	5,48%	1,60%	União Europeia	258	11,78%	18,33%
4	Estados Unidos	115	5,25%	8,00%	Argentina	167	7,63%	0,43%
5	Japão	106	4,84%	4,90%	África do Sul	124	5,66%	0,61%
6	Rússia	90	4,11%	2,90%	Turquia	124	5,66%	1,20%
7	Índia	84	3,84%	1,10%	China	108	4,93%	6,90%
8	Tailândia	84	3,84%	1,10%	Canadá	90	4,11%	2,50%
9	Indonésia	82	3,74%	0,90%	Brasil	86	3,93%	1,10%
10	Brasil	74	3,38%	1,20%	México	81	3,70%	2,00%
11	Malásia	50	2,28%	1,20%	Austrália	75	3,42%	1,20%
12	Ucrânia	50	2,28%	0,40%	Coréia do Sul	66	3,01%	2,70%
13	União Europeia	47	2,15%	15,90%	Egito	51	2,33%	0,30%
14	Alemanha	39	1,78%	9,10%	Peru	45	2,05%	0,02%
15	África do Sul	38	1,74%	0,50%	Indonésia	34	1,55%	0,98%
16	Cingapura	31	1,42%	2,10%	Tailândia	28	1,28%	1,10%
17	México	29	1,32%	1,80%	Malásia	25	1,14%	1,00%
18	França	27	1,23%	3,80%	Venezuela	25	1,14%	0,30%
19	Itália	26	1,19%	3,30%	Nova Zelândia	22	1,00%	0,21%
20	Romênia	25	1,14%	0,30%	Colômbia	21	0,96%	0,24%
21	Turquia	25	1,14%	0,80%	Israel	19	0,87%	0,56%
22	Espanha	23	1,05%	1,70%	Paquistão	17	0,78%	0,26%
23	Reino Unido	22	1,00%	2,90%	Filipinas	9	0,41%	0,24%
24	Cazaquistão	20	0,91%	0,40%	Polônia	9	0,41%	1,80%
25	Polônia	18	0,82%	1,00%	Chile	7	0,32%	0,38%
	Outros	336	15,34%	22,60%	Outros	45	2,05%	24,60%
	Total	2190	100,00%	100,00%	Total	2190	100,00%	100,00%

Fonte: OMC

Entre 1995 e 2008, 2.190 aplicações de medidas *antidumping* foram reportadas ao Comitê de Medidas *Antidumping* da OMC. No período, os dez maiores aplicantes foram responsáveis por cerca de 77% das aplicações reportadas, quadro que representa uma clara mudança nos padrões observados entre 1980 e 1988, quando Estados Unidos, Canadá, Comunidade Europeia e Austrália foram responsáveis por 97,5% das medidas *Antidumping* aplicadas (HOWSE, 2005: 233). É possível observar que o uso de medidas *antidumping* continua relativamente restrito, uma vez que somente 39 países utilizaram medidas *antidumping* no período analisado. O número de medidas aplicadas representa um aumento em relação à década de 1980, quando cerca de 1.600 ações *antidumping* foram iniciadas (BLONIGEN, 2001: 6). Entre 1980 e 1990, os Estados Unidos aplicaram 171 medidas *antidumping*, enquanto na década de 1990, o país aplicou 211 medidas, fato que demonstra que o crescimento no uso de medidas *antidumping* não ocorreu apenas entre os usuários não-tradicionais (IRWIN, 2004: 23).

Segundo Prusa e Blonigen, o aumento no uso de medidas *antidumping* ocorreu devido a três

fatores: aumento na liberalização comercial (o que gera mais pressão por proteção contingente), provisões insatisfatórias de salvaguardas (o que gera maior demanda por outras formas de proteção temporária) e padrões internacionais pouco rígidos para a aplicação de medidas *antidumping* (BLONIGEN, 2001: 6). Também é possível observar que alguns países em desenvolvimento, como Índia e Brasil, usam medidas *antidumping* muito mais intensamente do que os usuários tradicionais, se comparadas as respectivas participações no comércio internacional.

Tabela 2.4

Medidas *Antidumping* Reportadas à OMC: Países por Continente (1995-2008)

Países Aplicantes				Países Acionados			
Posição	Continente	Total	Participação	Posição	Continente	Total	Participação
1	Ásia	829	37,85%	1	Ásia	1307	59,68%
3	Américas	809	36,94%	2	Europa	530	24,20%
2	Europa	280	12,79%	3	Américas	290	13,24%
4	África	175	7,99%	4	África	50	2,28%
5	Oceania	97	4,43%	5	Oceania	13	0,59%
Total		2190	100,00%	Total		2190	100,00%

Fonte: OMC, Elaboração do autor

Os dados compilados pela OMC também demonstram que existe um viés regional na aplicação de medidas *antidumping*. A Ásia é alvo da maioria das medidas *antidumping* aplicadas, especialmente a China³⁵, a Índia e a Coreia do Sul. Em média, os países asiáticos são acionados em uma proporção três vezes maior do que sua participação no comércio internacional. Tal constatação está em conformidade com as observações de Prusa e Blonigen, que avaliam que investigações entre aliados políticos (como os Estados Unidos e os países da Europa Ocidental) são geralmente rejeitadas (BLONIGEN, 2001: 20).

B) Diretos Compensatórios

Tabela 2.5

Direitos Compensatórios Reportados à OMC (1995-2008)

³⁵ Segundo informações da Embaixada Brasileira em Pequim, o elevado uso de medidas de defesa comercial contra a China é uma das principais preocupações da chancelaria chinesa no contexto da Rodada Doha de negociações comerciais da OMC. O país asiático tem interesse na reforma das regras multilaterais sobre o tema, de forma a inibir o uso protecionista da defesa comercial (Brasemb Pequim 1084, 06/08/2008).

Direitos Compensatórios							
Principais Países Acionados				Principais Países Aplicantes (1995-2008)			
Posição	País Acionado	Total	Participação	Posição	Membro Aplicante	Total	Participação
1	Índia	27	21,09%	1	Estados Unidos	54	42,19%
2	China	13	10,16%	2	União Europeia	23	17,97%
3	Itália	9	7,03%	3	Canadá	14	10,94%
4	União Europeia	9	7,03%	4	México	8	6,25%
5	Coréia do Sul	8	6,25%	5	Brasil	7	5,47%
6	Brasil	8	6,25%	6	Argentina	4	3,13%
7	Indonésia	7	5,47%	7	Nova Zelândia	4	3,13%
8	França	6	4,69%	8	África do Sul	4	3,13%
9	África do Sul	4	3,13%	9	Peru	3	2,34%
10	Venezuela	3	2,34%	10	Austrália	2	1,56%
Outros		30	23,44%	Outros		5	3,91%
Total		128	100,00%	Total		128	100,00%

Fonte: OMC, elaboração do autor

Diferente das medidas *antidumping*, o uso de direitos compensatórios permanece concentrado na tríade Estados Unidos-Canadá-União Europeia. Os três atores são responsáveis por quase 70% dos direitos compensatórios aplicados no mundo. Tal padrão representa uma pequena mudança no cenário percebido durante a década de 1980, quando somente os Estados Unidos eram responsáveis por quase 90% das investigações de direitos compensatórios iniciadas (HOWSE, 2005: 261). Os direitos compensatórios também perderam importância relativa durante a década de 1990. Entre 1979 e 1988, os direitos compensatórios representaram 18% de todas as medidas de defesa comercial iniciadas (HOWSE, 2005: 261). No período de funcionamento da OMC, a participação dos direitos compensatórios no total de medidas de defesa comercial iniciadas caiu para 6%.

O viés contra os países asiáticos também é perceptível nos direitos compensatórios. A Índia se sai particularmente mal, uma vez que foi acionada em uma proporção vinte vezes maior do que sua participação nas exportações mundiais. De fato, é possível que a Índia utilize medidas *antidumping* de forma tão intensiva para compensar o elevado número de direitos compensatórios que são impostos contra ela.

Tabela 2.6
Direitos Compensatórios Reportados à OMC (1995-2008)

Países Aplicantes				Países Acionados			
Posição	Continente	Total	Participação	Posição	Continente	Total	Participação
1	Ásia	1	0,78%	1	Ásia	69	53,91%
2	Europa	23	17,97%	2	Europa	33	25,78%
3	Américas	94	73,44%	3	Américas	20	15,63%
4	África	4	3,13%	4	África	5	3,91%
5	Oceania	6	4,69%	5	Oceania	1	0,78%
Total		128	100,00%	Total		128	100,00%

Fonte: OMC, elaboração do autor

c) Salvaguardas

Tabela 2.7
Salvaguardas reportadas à OMC (1996-2008)

Salvaguardas			
Posição	Membro Apicante	Total	Participação
1	Turquia	11	12,36%
2	Índia	9	10,11%
3	Chile	7	7,87%
4	Estados Unidos	6	6,74%
5	Jordânia	6	6,74%
6	Filipinas	5	5,62%
7	República Checa	5	5,62%
8	Polónia	4	4,49%
9	Egito	4	4,49%
10	Argentina	4	4,49%
	Outros	16	17,98%
	Total	89	100,00%

Fonte: OMC, elaboração do autor

Como observado anteriormente, as salvaguardas são medidas de defesa comercial pouco utilizadas. A União Europeia aplicou salvaguardas somente em três ocasiões após a fundação da OMC. De maneira similar, os Estados Unidos abandonaram o uso de salvaguardas desde 2002, quando salvaguardas impostas pelo país para proteger a indústria do aço foram questionadas no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC (SYKES, 2006: 253). De maneira geral, os membros da OMC tem poucos incentivos para recorrer a salvaguardas, especialmente se consideradas as facilidades de aplicar medidas *antidumping*.

2.5.2 A questão Norte-Sul

Tabela 2.8
Medidas de Defesa Comercial Reportadas à OMC: a Questão Norte-Sul (1995-2008)

Defesa Comercial (1995-2008)					
Grupo de Países	Medidas Antidumping		Direitos Compensatórios		Salvaguardas
	Apicante	Demandado	Apicante	Demandado	Apicante
OCDE	45,71%	34,61%	82,81%	36,72%	40,45%
Outros	54,90%	65,39%	17,19%	63,28%	59,55%

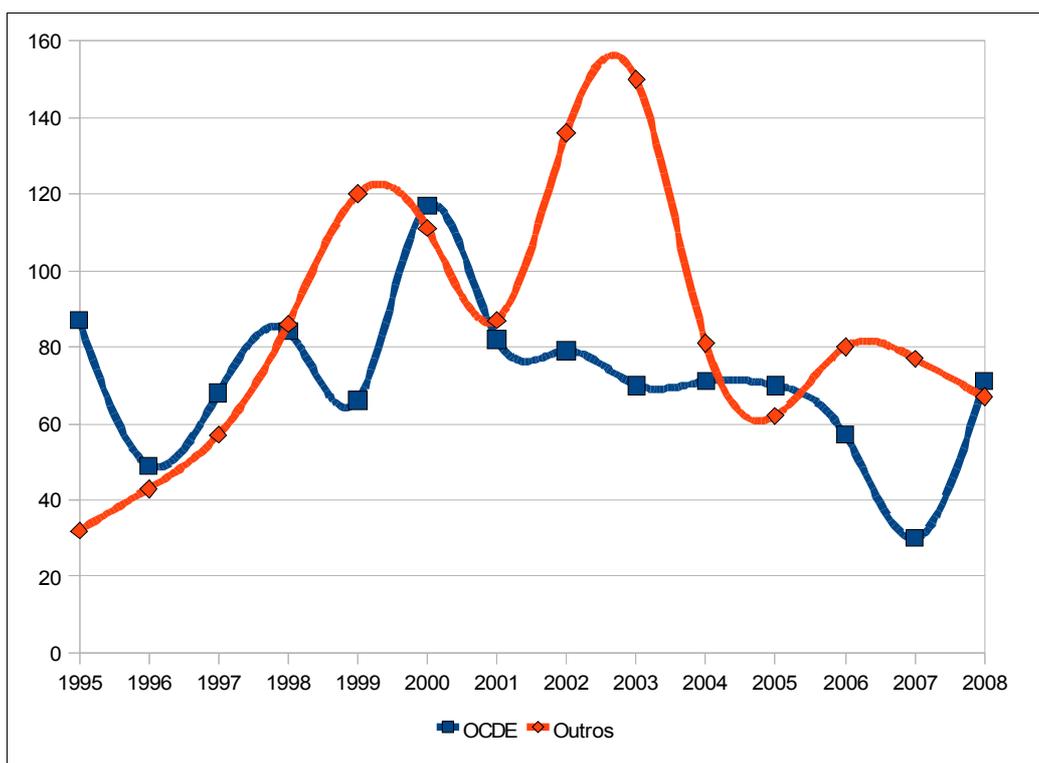
Fonte: OMC

Na década de 1980, as medidas *antidumping* eram instrumentos de política comercial usados principalmente por países desenvolvidos contra países em desenvolvimento ou países asiáticos com elevado desempenho exportador (PRUSA, 1999: 6). Os dados compilados pela OMC permitem

concluir que esse quadro sofreu alterações significativas. Atualmente, os países em desenvolvimento são os maiores usuários de medidas *antidumping*. O padrão mais frequente de uso de medidas *antidumping* envolve um país em desenvolvimento acionando outra nação em desenvolvimento, enquanto o padrão menos frequente é o que envolve uma nação da OCDE acionando outro país desenvolvido (AGGARWAL, 2007: 147)

Figura 2.1

Medidas *Antidumping* Reportadas à OMC: Países Aplicantes(1995-2008)

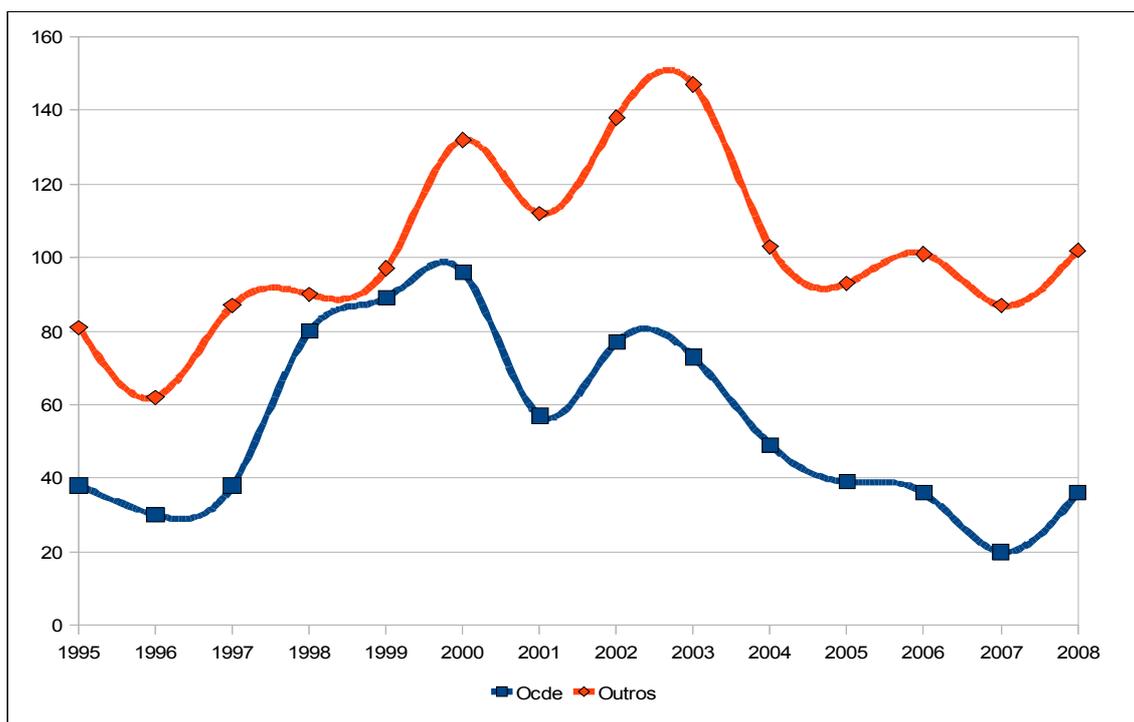


Fonte: OMC, elaboração do autor

Embora os países em desenvolvimento tenham se tornado usuários frequentes de medidas *antidumping*, o uso dessas medidas permanece restrito a poucos países. Existem cerca de quarenta países em desenvolvimento que possuem leis *antidumping* mas ainda não aplicaram nenhuma medida *antidumping* (AGGARWAL, 2007: 120). Além disso, os únicos países de renda baixa ou de menor desenvolvimento relativo que aplicam medidas *antidumping* são a Índia, o Paquistão e a Nicarágua (AGGARWAL, 2007: 121). Por outro lado, existem países de baixa renda -como, Bangladesh, Nepal, Zimbábue, Moçambique e Vietnã- que foram alvos de medidas *antidumping* mas ainda não utilizaram esse instrumento de defesa comercial. Alguns especialistas apontam que os complicados procedimentos para o cálculo da margem de *dumping* e para o teste de dano dissuadem os países de baixa renda de usar medidas *antidumping* (AGGARWAL, 2007: 121).

Figura 2.2

Medidas *Antidumping* Reportadas à OMC: Países Acionados(1995-2008)

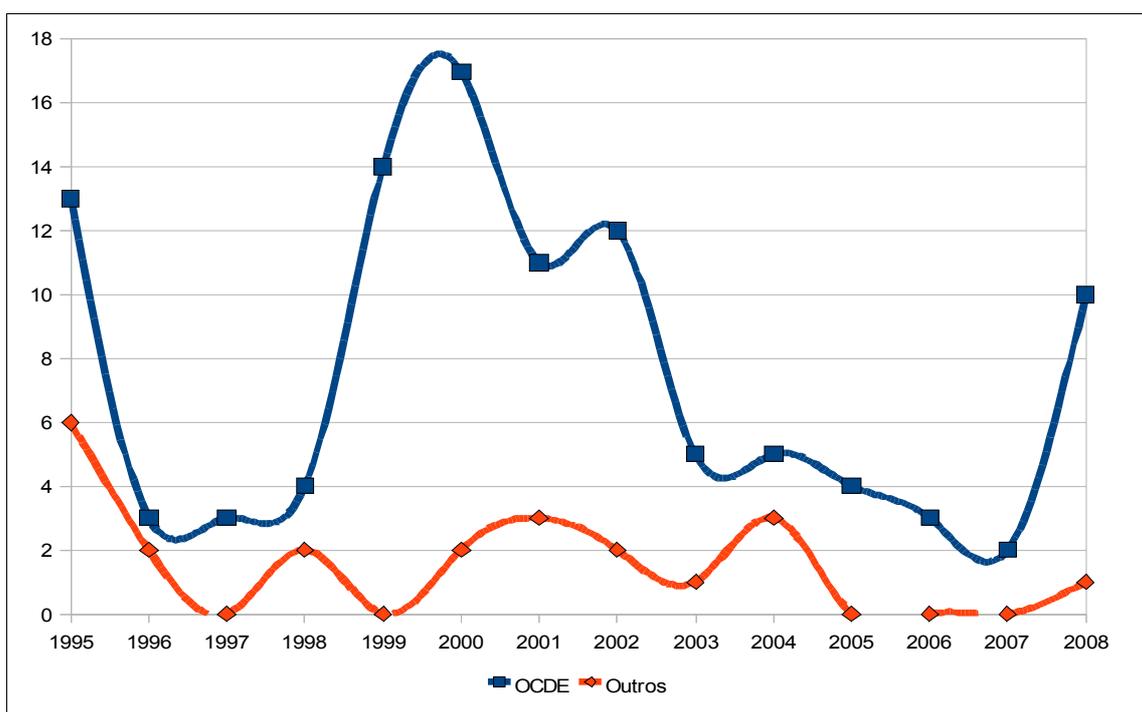


Fonte: OMC, elaboração do autor

Os dados fornecidos pela OMC demonstram que os países da OCDE iniciam medidas *antidumping* com mais frequência contra países em desenvolvimento de baixa e média renda (AGGARWAL, 2007: 147). Por outro lado, a maior parte das medidas *antidumping* aplicadas por países em desenvolvimento têm como alvo outras nações em desenvolvimento. Entre janeiro de 1995 e junho de 2004, apenas 29,5% das medidas *antidumping* aplicadas por países de baixa renda tiveram como alvo países da OCDE (AGGARWAL, 2007: 141). Em contraste, no mesmo período, apenas 23,6% das medidas *antidumping* aplicadas por países da OCDE tiveram como alvo outros países desenvolvidos (AGGARWAL, 2007: 141).

Figura 2.3

Direitos Compensatórios Reportados à OMC: Países Aplicantes(1995-2008)



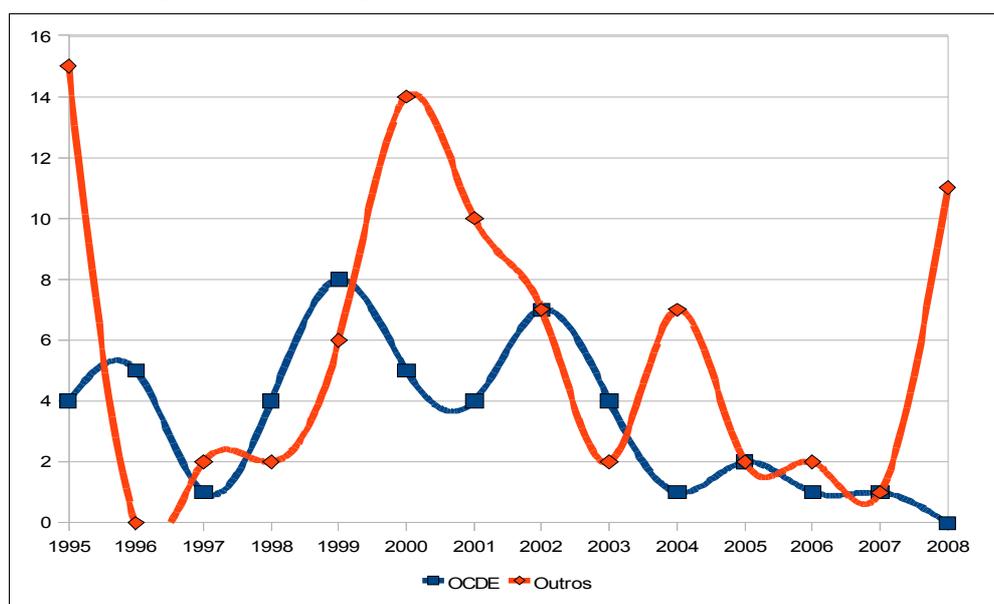
Fonte: OMC, elaboração do autor

Os países desenvolvidos recorrem a medidas *antidumping* de forma menos frequente, tanto em termos absolutos quanto em relativos. No entanto, eles costumam impor tarifas *antidumping* mais elevadas do que os países em desenvolvimento (AGGARWAL, 2007: 147). Além disso, as medidas *antidumping* aplicadas pelos países desenvolvidos costuma durar mais dos que as medidas aplicadas pelos países em desenvolvimento. Em termos de medidas em vigor, os países desenvolvidos ainda superaram as nações em desenvolvimento (AGGARWAL, 2007: 147).

Os direitos compensatórios, por outro lado, seguem como uma ferramenta utilizada principalmente por países desenvolvidos contra nações em desenvolvimento. Parte do problema consiste nas disposições estabelecidas pelo Acordo sobre Direitos Compensatórios e Subsídios da OMC. Como observado anteriormente, o Acordo não se aplica à agricultura, setor no qual os países desenvolvidos utilizam subsídios de forma intensiva. Ademais, o argumento da indústria nascente ainda é muito popular na maior parte dos países em desenvolvimento, fato que leva a uma maior intervenção governamental na economia e, conseqüentemente, maiores volumes de subsídios.

Figura 2.4

Direitos Compensatórios Reportados à OMC: Países Acionados(1995-2008)

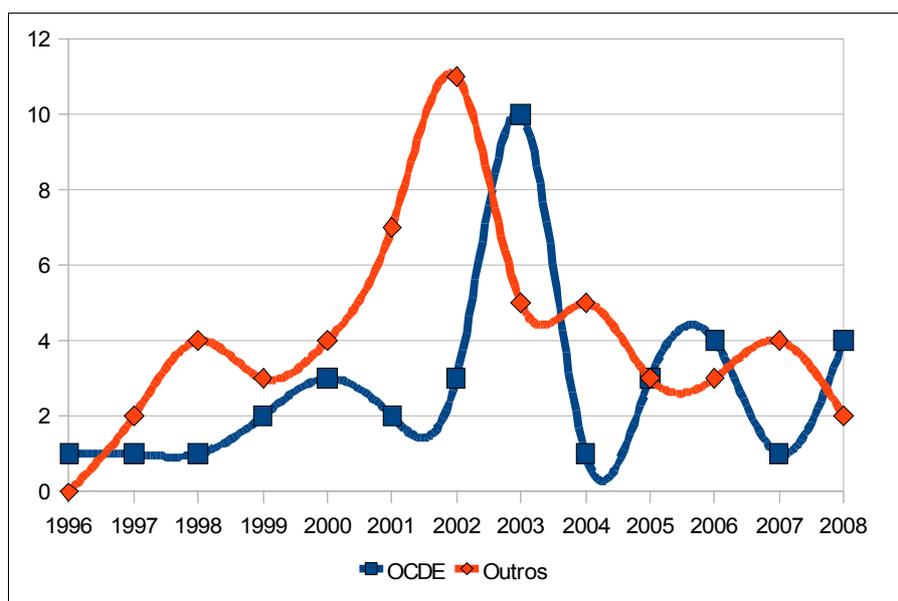


Fonte: OMC, elaboração do autor

Os países em desenvolvimento prevalecem no uso de salvaguardas. Mais uma vez, as disposições no âmbito do sistema internacional de comércio podem ser responsáveis pela definição dos padrões internacionais de uso das salvaguardas. Como foi notado, os países em desenvolvimento podem prorrogar o uso de salvaguardas por dois anos a mais do que as outras nações. No entanto, o fator que mais dissuade os países desenvolvidos de usar salvaguardas é o elevado viés contrário a eles nas posições do Órgão de Solução de Controvérsias (SYKES, 2006, 253). Sempre que o Órgão de Solução de Controvérsias foi acionado para avaliar a legalidade das salvaguardas aplicadas por países desenvolvidos, os painéis consideraram que as medidas não estavam em conformidade com as disposições da OMC. Tal viés não existe contra os países em desenvolvimento.

Figura 2.5

Salvaguardas Reportadas à OMC: Países Aplicantes(1996-2008)

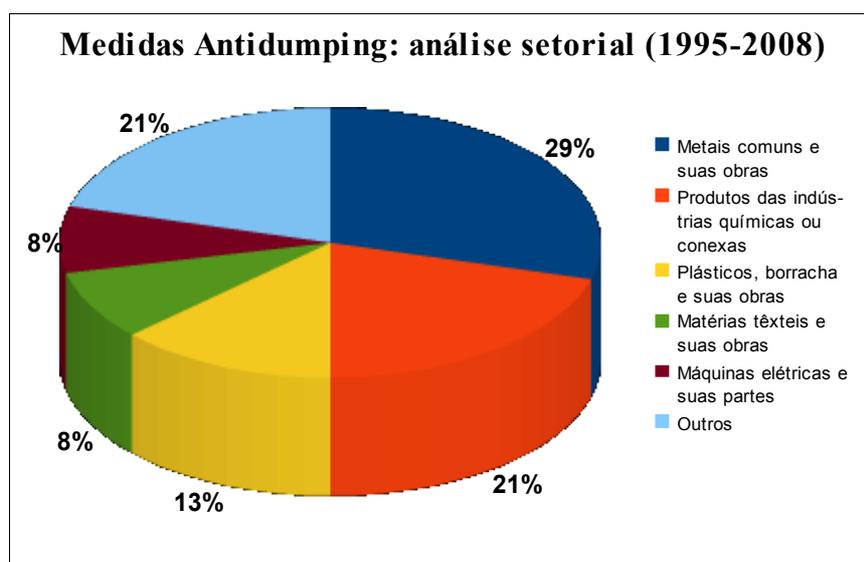


Fonte: OMC, elaboração do autor

2.5.3 Análise Setorial

A análise dos dados compilados pela OMC entre 1995 e 2008 sugere que as medidas de defesa comercial são concentradas em relativamente poucas indústrias. Em primeiro lugar, a indústria do aço é muito bem-sucedida na captação de proteção contingente, especialmente na forma de direitos compensatórios. A indústria norte-americana do aço é conhecida por ser especialmente hábil em lograr proteção comercial (BLONIGEN, 2001: 20). Blonigen, Wilson e Liebman observam que, entre 1960 e 1968, os Estados Unidos converteram-se do maior exportador mundial de aço em importador líquido (BLONIGEN, 2007: 6). Segundo dados da Associação Mundial do Aço, os Estados Unidos são atualmente o maior importador líquido de aço (WSA, 2008: 25). A queda na competitividade relativa da indústria norte-americana gerou uma intensa demanda dos produtores por proteção comercial. A indústria alegava que seu fraco desempenho estava associado a políticas comerciais injustas por parte dos parceiros comerciais dos Estados Unidos (BHAGWATI, 2002: 55). Desde a década de 1970, os Estados Unidos se valem de uma plethora de medidas protecionistas para assegurar uma reserva de mercado para a indústria doméstica de aço. Tais medidas incluem acordos voluntários de restrição às exportações na década de 1970 (voltados contra o Japão e a Europa Ocidental), um mecanismo de preços mínimos na década de 1980 (válido para todas as exportações), novos AVREs com todos os exportadores relevantes no final da década de 1980 e diversas ações de defesa comercial contra todos os exportadores relevantes após a criação da OMC (BLONIGEN, 2007: 30). Mais de 50% das medidas *antidumping* aplicadas pelos Estados Unidos entre 1995 e 2008 se concentram no setor de siderurgia.

Figura 2.6
Medidas Antidumping



Fonte: OMC, elaboração do autor

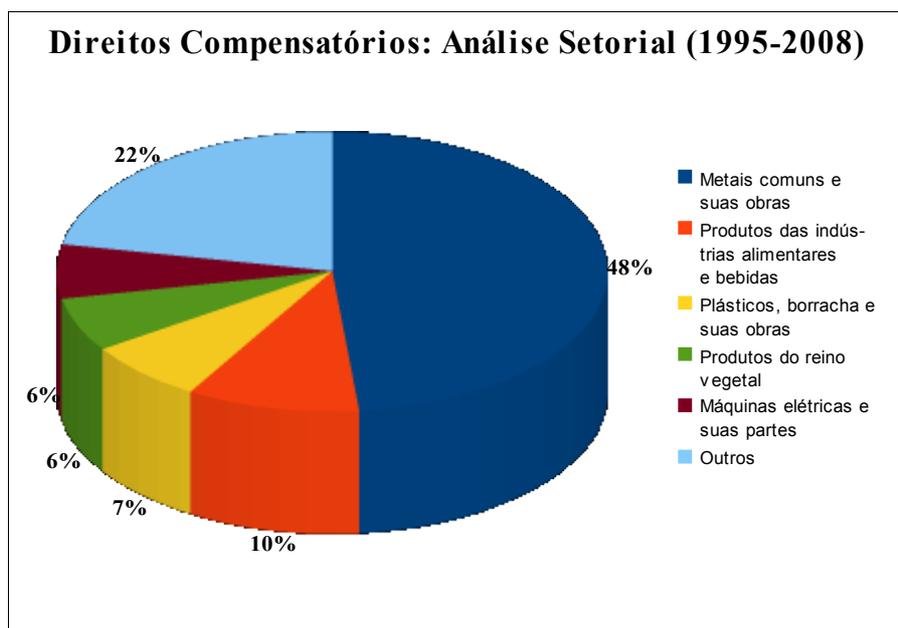
Como observamos anteriormente, o fator retaliação é importante não apenas entre países, mas entre indústrias. Indústrias que foram alvo de medidas de defesa comercial tem maior probabilidade de realizar petições para iniciar ações de defesa comercial (BLONIGEN, 2001: 11). Tal fato se reflete na disseminação do uso de medidas de defesa comercial. Embora o Brasil seja o quinto maior exportador mundial líquido de aço (WSA, 2009: 25), a maior parte das medidas *antidumping* aplicadas pelo país são nesse setor (GUEDES, 2002: 132), provavelmente porque a maioria das ações *antidumping* aplicadas contra o Brasil também se concentra no setor siderúrgico (GUEDES, 2002, 136).

A indústria química é a segunda mais relevante na aplicação de medidas *antidumping*. Entre os aplicantes de medidas *antidumping* na indústria química, destaca-se a Índia, que é a maior aplicante de medidas *antidumping* do mundo. A indústria química e o setor siderúrgico indianos são caracterizados pela preponderância de poucas indústrias globalmente competitivas que praticamente dominam o mercado interno indiano (AGGARWAL, 2002: 32). No setor químico, a empresa *Reliance*³⁶ é dominante, ao passo que o conglomerado *Tata*³⁷ é o responsável pela maior parte da produção de aço da Índia. Aggarwal observa que o uso de medidas *antidumping* na Índia é resultado da pressão de poucas empresas monopolísticas, que buscam consolidar suas posições no mercado global (AGGARWAL, 2002: 66).

³⁶O Grupo *Reliance* é a maior empresa privada da Índia. Os vínculos fortes entre a *Reliance* e o governo indiano são notáveis e uma das razões do sucesso da empresa (GUHA, 2008: 581).

³⁷Segundo a Associação Internacional do Aço, a *Tata Steel* foi a oitava maior empresa produtora de aço em 2008. O Grupo *Tata* é a segunda maior empresa privada da Índia.

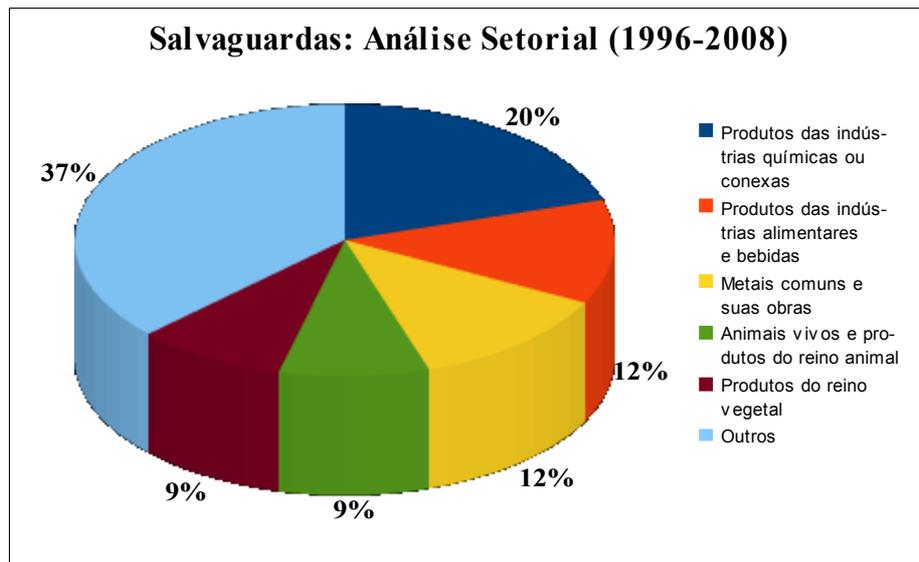
Figura 2.7
Direitos Compensatórios



Fonte: OMC, elaboração do autor

Embora seja relevante nas medidas *antidumping*, a importância relativa do setor siderúrgico é ainda maior no uso global de direitos compensatórios. Somente os direitos compensatórios no setor aplicados pelos Estados Unidos, Canadá e União Europeia corresponderam a 42% do total de medidas aplicadas no mundo entre 1995 e 2008. Desde a criação da OMC, 63% dos direitos compensatórios aplicados pelos Estados Unidos foram no setor siderúrgico. Para o Canadá, esse valor chega a quase 80%. Segundo dados da OMC, os dois alvos mais frequentes de direitos compensatórios no setor siderúrgico são a Índia (23%) e o Brasil (12%).

Figura 2.8
Salvaguardas



Fonte: OMC, elaboração do autor

Comparado com as outras medidas de defesa comercial, o uso de salvaguardas é menos concentrado em poucos setores econômicos. Novamente, a indústria siderúrgica e o setor químico tem grande importância relativa, mas os dois setores correspondem a apenas 32% do total de salvaguardas aplicadas. Enquanto o uso de medidas *antidumping* se concentra em bens produzidos com uso intensivo de capital e conhecimento (AGGARWAL, 2003: 22), as salvaguardas também são utilizadas para proteger indústrias primárias. Não obstante, o uso de salvaguardas pelos Estados Unidos e pela Índia é orientado pelos mesmos vetores de economia política que norteiam a aplicação das outras formas de defesa comercial: quase 80% das salvaguardas aplicadas pela Índia foram demandadas pelo setor químico e 50% das salvaguardas norte-americanas foram aplicadas no setor siderúrgico.

2.6: Defesa Comercial: um Quadro Analítico

Até o momento, a presente exposição teve como objetivo construir um quadro analítico que permitisse uma avaliação ponderada e acurada dos padrões de defesa comercial do Brasil e da Índia. As ferramentas teóricas da Ciência Econômica, das Relações Internacionais e da Ciência Política, a análise empírica dos padrões globais de defesa comercial e a revisão das principais legislações internacionais sobre o tema elucidam algumas das variáveis que podem ampliar a probabilidade de um país recorrer de forma mais intensa ao uso de medidas de defesa comercial. Tais variáveis, que serão utilizadas para avaliar os casos brasileiro e indiano, serão enumeradas a seguir.

Em primeiro lugar, a conjuntura macroeconômica é bastante relevante. A revisão de literatura demonstra que o desemprego e a valorização cambial são os dois fatores macroeconômicos mais relevantes que podem influenciar a maior recorrência à defesa comercial.

Ademais, déficits constantes na balança comercial e recessões acentuadas podem gerar mais demanda por defesa comercial, embora de forma menos decisiva do que os dois primeiros fatores.

Em segundo lugar, fatores políticos são indispensáveis para o entendimento dos padrões de defesa comercial de uma nação. Do ponto de vista da indústria, maiores concentrações de recursos políticos e de poder de mercado aumentam as chances de que demandas por proteção sejam atendidas. Do ponto de vista das instituições políticas, a concentração do poder na esfera federal diminui a probabilidade de uso mais intensivo de medidas de defesa comercial.

Em terceiro lugar, questões de política internacional são relevantes. Existe um claro viés de aplicação contra alguns países, notadamente países asiáticos e nações em desenvolvimento. Tal padrão sugere que a assimetria de poder ou as alianças políticas podem dissuadir um país de aplicar medidas de defesa comercial que, em outras circunstâncias, poderiam ser impostas. Além disso, o “fator retaliação” e o “fator grupo” tem elevada importância na aplicação de medidas de defesa comercial. *Ceteris paribus*, a tendência de um país a aplicar defesa comercial é diretamente proporcional ao número de medidas aplicadas contra ele.

Em quarto lugar, a história econômica da nação aplicante também importa, especialmente no que concerne à abertura econômica. Se a liberalização foi gradual e planejada, haverá pouca pressão por compensações econômicas sobre os grupos negativamente afetados. Por outro lado, se a abertura foi brusca e intensa, maior será a necessidade de proteção contingente.

Em quinto lugar, a análise da legislação internacional deixa clara a grande discricionariedade que existe para as agências investigadoras. Assim, é possível afirmar que, quanto mais independente for uma agência investigadora, maior será a probabilidade de aplicação de medidas de defesa comercial. Isso ocorre porque a análise das agências é, geralmente, técnica e legal, e não econômica.

Por fim, a análise empírica evidencia que certos setores econômicos são especialmente hábeis em lograr proteção econômica por meio da defesa comercial. A indústria siderúrgica e o setor químico são os principais demandantes de defesa comercial. Em uma análise dos padrões de uso de defesa comercial de um país, especial atenção deve ser prestada a esses dois setores.

Capítulo III: A Política de Defesa Comercial do Brasil: Padrões e Instituições

Os dois capítulos anteriores tiveram a intenção de formular um quadro analítico amplo que pudesse avaliar de forma sistemática as políticas de defesa comercial da Índia e do Brasil. Como foi observado, instituições e fatores estruturais têm grande importância na formulação e implementação da política de defesa comercial de uma nação. O presente capítulo aplicará o modelo formulado anteriormente ao caso brasileiro. A primeira parte será focada na análise da política comercial brasileira e nas instituições que a orientam. Posteriormente, analisaremos os aspectos institucionais, o ordenamento legal e os padrões de uso da política de defesa comercial do Brasil. Por fim, avaliaremos as principais variáveis econômicas e políticas que influenciam o uso de medidas de defesa comercial no Brasil.

3.1 A política Comercial Brasileira (1988-2008)

As políticas econômicas internacionais do Brasil após a Segunda Guerra Mundial podem ser divididas, sem prejuízo de simplificação, em quatro etapas (BAER, 2009: 273). Da década de 1940 até 1965, o Brasil aplicou o modelo de industrialização por substituição de importações (ISI) de forma autárquica. De 1964 até 1974, o regime militar permitiu uma abertura moderada da economia e aplicou uma política comercial um pouco mais voltada para o exterior, embora não tenha abandonado o modelo ISI. De 1974 até 1988, o país experimentou um crescimento sustentado pelo endividamento até que, finalmente, o modelo ISI chegou ao seu limite. Foi durante esse período que o comércio exterior do Brasil se diversificou em termos geográficos e produtivos (BAER, 2009: 276). Finalmente, após 1988, as tarifas foram gradualmente reduzidas, as barreiras não tarifárias diminuíram significativamente e as reservas de mercado foram retiradas. O modelo de economia aberta foi empreendido de forma relativamente consistente por todos os presidentes que governaram após 1988 e ainda vigora atualmente. O compromisso com a manutenção da abertura comercial se mostra claro quando, no contexto da crise internacional de 2008, o Brasil não recorreu ao protecionismo de forma expressiva (RIOS, 2009: 29).

3.1.1 A Origem da Abertura Comercial

O paradigma atual de política comercial tem origem na crise e no esgotamento do modelo de industrialização por substituição de importações, que ocorreu na década de 1980. Embora o modelo ISI tenha gerado resultados positivos importantes em alguns países, a industrialização por

substituição de importações também resultou em diversas consequências indesejáveis (FRIEDEN, 2008: 373). Em primeiro lugar, a sustentação do modelo ISI depende de elevadas tarifas e barreiras não tarifárias, que inevitavelmente prejudicam o desempenho exportador do país (KRUGMAN, 2005: 195). Tal relação ocorre porque tarifas elevadas valorizam a moeda doméstica e solapam a competitividade das indústrias exportadoras ao tornar as exportações nacionais relativamente mais caras no exterior³⁸ (GILPIN, 2001: 202). Em segundo lugar, argumenta-se que o modelo ISI causa concentração de renda e o fenômeno da “economia dual”, no qual convivem setores econômicos modernos e indústrias atrasadas (KRUGMAN, 2001: 197). O modelo ISI gera as ineficiências inerentes ao protecionismo exacerbado, como baixas produtividade e competitividade internacional. O modelo também tendia à autarquia, de forma que, entre 1950 e 1973, as exportações da América Latina caíram de 8% para 3% do total mundial (FRIEDEN, 2008: 377).

Apesar desses problemas, o modelo ISI funcionou bem no Brasil enquanto houve financiamento externo. No entanto, entre o final da década de 1970 e o início da década de 1980, três eventos concorreram para tornar o capital estrangeiro escasso (FRIEDEN, 2008: 399). Em primeiro lugar, Paul Volcker, presidente do *Federal Reserve* no final da administração Carter, forçou o aumento das taxas de juros de curto prazo de 10% para 20% (FRIEDEN, 2008: 397). As dívidas do Terceiro Mundo eram indexadas à taxa de juros norte-americana, de forma que um aumento de 1% na taxa de juros dos Estados Unidos gerava uma ampliação de US\$ 5 bilhões na dívida dos países em desenvolvimento (FRIEDEN, 2008: 398). Em segundo lugar, houve um novo choque do petróleo em 1978-1979 que, além de aumentar o preço da *commodity*, provocou o descontrole inflacionário no Brasil (ABREU, 2007: 5). Por fim, no começo da década de 1980, os países desenvolvidos entraram em recessão prolongada, o que tornou o capital estrangeiro ainda mais escasso. Em 1982, teve início a crise da dívida do México e, pouco tempo depois, o fluxo de capitais se descolou rapidamente do sul para o norte (FRIEDEN, 2008: 399). Sem o financiamento externo, o modelo ISI estava condenado.

No início da década de 1980, a economia brasileira entrou em pronunciado período de retração, seguido por uma longa fase de crescimento medíocre (ABREU, 2007: 5). A dívida externa aumentou exponencialmente, a moeda se desvalorizou, a inflação saiu de controle, a poupança pública virtualmente desapareceu e o consumo das importações declinou (ABREU, 2007: 5). O modelo autárquico de desenvolvimento perdeu credibilidade e as restrições externas demandavam o abandono do protecionismo. A abertura econômica no Brasil foi fruto de uma decisão governamental centralizada, sem muita participação do setor privado (ABREU, 2007: 3). Os

³⁸ O Teorema da Simetria de Lerner demonstra que, para todos os fins, um imposto de importação equivale a um imposto de exportação. Em outros termos, qualquer restrição às importações dificultará, inevitavelmente, as exportações (IRWIN, 2009: 82).

políticos e burocratas reavaliaram o papel do protecionismo na economia e implementaram um processo de abertura comercial que ocorreu no contexto de uma ampla reforma na economia brasileira, na qual se destaca um importante programa de privatizações (BAER, 2009:204).

Circunstâncias muito particulares permitiram a viabilidade política do programa de abertura comercial implementado no Brasil. Além da conjuntura apontada anteriormente, os resultados da eleição direta de 1989 foram fundamentais para que a liberalização pudesse ocorrer (ABREU, 2007: 21). Segundo Abreu, existe no Brasil uma tradição protecionista que data do século XIX e que tem grande influência inercial³⁹ (ABREU, 2007: 50). Além disso, a combinação de altas tarifas com grande interferência do governo na economia gerou resultados bastante positivos para o Brasil até o final da década de 1970. No século XX, somente o Japão e a Finlândia cresceram mais do que o Brasil (ABREU, 2007: 50). Assim, a eleição de Collor, um político populista que não pertencia ao *establishment* político brasileiro, foi fundamental para viabilizar a liberalização comercial (ABREU, 2007: 21). A proposta política de Collor enfatizava a modernização do Brasil e o combate aos abusos do governo, dentre eles o excessivo protecionismo (BAER, 2009:206). Nesse sentido, a abertura comercial foi apenas um componente de um projeto que tinha como objetivo abolir o modelo econômico tradicional do Brasil.

3.1.2 Elementos da Abertura Comercial

A liberalização comercial do Brasil ocorreu em três etapas sucessivas (ABREU, 2007: 6). A primeira ocorreu em 1988-89, quando a tarifa média nominal foi reduzida de 57,5% para 32,1%. A segunda etapa, que ocorreu entre 1991 e 1993, foi a mais significativa, uma vez que reduziu a tarifa média para 13,5% e eliminou grande parte da pletora das barreiras não tarifárias em vigor no país. A última etapa da liberalização ocorreu em 1994, quando o Brasil aderiu aos compromissos decorrentes da Rodada Uruguai e reduziu a tarifa média a 11,2% (ABREU, 2007: 6). No contexto da abertura econômica, também foram relevantes a criação do Mercosul (1991) e o plano real (1994), que colaboraram para a inserção do Brasil na economia internacional (FRIEDEN, 2008: 456). Além da redução tarifária, o processo de liberalização comercial envolveu diversas ações importantes, como a consolidação de 100% das tarifas nacionais, o fim das licenças para importação, a extinção de barreiras quantitativas no âmbito do artigo VIII do GATT e a redução dos subsídios à exportação (ABREU, 2007: 52).

É importante ressaltar que, se comparado a outros países da América Latina, o Brasil iniciou a liberalização comercial de forma tardia (ABREU, 2007: 10). Chile, Argentina e México, as outras

³⁹Pedro da Motta Veiga e Sandra Polónia Rios também observam que a “forte tradição protecionista arraigada entre os governantes” é uma das principais características da formulação da política comercial brasileira (RIOS, 2009: 32).

grandes economias da América Latina, iniciaram a abertura comercial três ou quatro anos antes do Brasil. A propensão do Brasil a retardar a abertura econômica continuou a se refletir na segunda metade da década de 1990, quando Chile e México seguiram com novas ondas de liberalização comercial, enquanto o Brasil reverteu parcialmente sua abertura (ABREU, 2007: 10). A adoção da tarifa externa comum (TEC) do Mercosul, por outro lado, ajudou o Brasil a reduzir o imposto de importação de alguns produtos importantes, como trigo, produtos da tecnologia da informação e aparelhos de telecomunicação (ABREU, 2007: 10).

Após 1994, a liberalização foi revertida em alguns setores devido à valorização da moeda, causada por entrada maciça de capitais estrangeiros (BAER, 2009: 283). A valorização do Real, somada ao aumento na demanda doméstica, proporcionou acentuado incremento nas importações. A partir de 1995, a abertura comercial passou a discriminar setores e empresas, segundo a capacidade destes de se adaptar à concorrência externa (RIOS, 2009: 29). Como preveem os modelos políticos de análise do protecionismo, os setores com os maiores recursos políticos foram os mais beneficiados pela proteção. Entre eles, destaca-se o setor automobilístico, que recebeu atenção especial do presidente Fernando Henrique Cardoso após o aumento acentuado das importações em 1994 e 1995 (BAER, 2009: 303). As tarifas máximas do setor automobilístico chegaram a 217% em 1996. (ABREU, 2007: 22). Também no caso dos setores do aço, da indústria química, da celulose, da indústria do açúcar e dos têxteis, houve reversão da abertura comercial (ABREU, 2007: 22), embora de forma menos intensa do que no setor automobilístico. Em todo caso, a lógica do protecionismo no Brasil é orientada pelo conflito de interesses especiais, grupos industriais restritos que utilizam fatores de produção específicos e que formam coalizões essencialmente setoriais (ABREU, 2007: 28).

Em termos setoriais, a indústria automobilística desfruta de situação privilegiada de proteção comercial (KUME, 2000: 32). Em 1987, o setor mais favorecido pela estrutura tarifária era o de automóveis, caminhões e ônibus, com tarifa efetiva⁴⁰ de 308,1% (KUME, 2000: 26). Após a abertura inicial de 1989, a maior proteção efetiva ainda era usufruída pelo setor de automóveis, caminhões e ônibus (244,3%). Em 1994, a tarifa efetiva para o setor chegou ao seu menor valor (27,7%), mas foi rapidamente aumentada para 113,8% em 1995 e 217,5% em 1996 (KUME, 2000: 27). Em síntese, mesmo nos anos mais desfavoráveis, a proteção efetiva da indústria automobilística foi duas vezes superior à média nacional. Na maior parte da década de 1990, o setor desfrutou de uma proteção efetiva cinco vezes maior do que a média (KUME, 2000: 33).

⁴⁰A tarifa efetiva é aquela que leva em conta todos os insumos utilizados em um produto, diferente da tarifa nominal, que é a tarifa legal cobrada sobre o produto final e definida em legislação apropriada.

Tabela 3.1**Tarifa Média Nominal Brasileira: Anos Selecionados**

Ano	1987	1989	1991	1994	1997	2000	2004	2008
Tarifa Média Nominal	57,50%	32,10%	23,60%	11,20%	15,60%	15,10%	10,40%	11,50%

Fontes: KUME (2000); OMC (2004,2008)

Após a abertura, a tarifa média brasileira tem oscilado pouco, embora surtos temporários de protecionismo ocorram com alguma frequência. Em 1997, o Brasil elevou temporariamente a tarifa média em três pontos e aumentou o imposto de importação de bens de capital em 5% (OMC, 2000: 10). Em 2003, o aumento temporário na tarifa média foi eliminado, de forma que a tarifa externa comum média passou de 13,7% para 10,4% (OMC, 2004: 25). Por fim, entre janeiro de 2004 e janeiro de 2008, a tarifa média brasileira sofreu um pequeno aumento de 10,4% para 11,5%, devido, essencialmente, ao aumento na tarifa de bens manufaturados (OMC,2009:16). Em síntese, desde a liberalização de 1994, as barreiras tarifárias brasileiras não aumentaram significativamente, exceto para produtos específicos.

A redução das barreiras não tarifárias também foi parte relevante do processo de abertura comercial do Brasil. Em 1988, o regime de importação brasileiro era caracterizado pelo amplo uso de barreiras não tarifárias (KUME, 2000: 11). Algumas das principais barreiras eram a proibição de importação de diversos produtos, a exigência de autorizações prévias específicas para determinados produtos (siderúrgicos, bens de informática) e quotas anuais de importação para empresa. Ademais, o sistema tarifário brasileiro possuía 42 regimes especiais de importação, que conferiam tratamento tarifário diferencial a determinados produtos (KUME, 2000: 11). Entre 1991 e 1993, as principais barreiras não tarifárias brasileiras foram eliminadas e os regimes especiais de tributação foram abolidos (ABREU, 2007: 6). A retomada moderada do protecionismo após 1994 também resultou em um aumento das barreiras não tarifárias. Entre 1995 e 1998, foram introduzidas algumas medidas administrativas que dificultavam as importações, como a exigência de pagamento antecipado para algumas importações, barreiras sanitárias e a criação de uma extensa lista de produtos que necessitavam de licença prévia de importação (KUME, 2000: 32). Em 2003, a legislação nacional de licenças para importação foi modificada novamente e, como regra geral, as importações brasileiras não necessitam de licença prévia (OMC, 2004: 26).

Outro aspecto da abertura comercial foi a remoção de diversos mecanismos de promoção das exportações (BAER, 2009: 277). Diversos instrumentos de promoção das exportações criados nas décadas de 1960 e 1970 foram gradualmente desativados no final da década de 1980 (RIOS, 2009: 27). Em 1990, a Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil S.A (Cacex), responsável

por diversos programas de financiamento das exportações, foi desativada. No entanto, a promoção das exportações voltou a ser uma prioridade do governo após 1994. O financiamento das exportações foi a primeira área a receber atenção governamental, com a criação de linhas de crédito através do Finamex (gerenciado pelo BNDES) e do Programa de Financiamento às Exportações (Proex). A promoção das exportações tornou-se ainda mais relevante quando a balança comercial começou a registrar resultados deficitários, a partir de 1995 (VEIGA, 2009: 27). Os principais componentes da estratégia de promoção das exportações brasileiras foram o aperfeiçoamento da coordenação política, a desoneração tributária das exportações e o restabelecimento de programas públicos amplos para financiar as exportações (RIOS, 2009: 27). Embora a coordenação política, no contexto da criação da Câmara de Comércio Exterior⁴¹, e a desoneração tarifária sejam relevantes, as principais medidas públicas de promoção das exportações foram tomadas na área do financiamento (RIOS, 2009: 28). Além do Finamex e do Proex, o Fundo de Garantia das Exportações (criado em 1997) e o Programa de Apoio a Investimentos de Empresas Brasileiras de Capital Nacional no Exterior (criado em 2002) são outros programas públicos com o objetivo de facilitar a internacionalização das empresas nacionais.

3.1.3 A Política Externa Comercial do Brasil Após a Abertura

Até meados da década de 1980, o Brasil se engajava apenas em negociações comerciais pouco ambiciosas e se comportava de forma defensiva no sistema multilateral de comércio. A Rodada Uruguai da OMC e a criação do Mercosul representaram, nesse contexto, uma mudança no perfil das negociações comerciais do Brasil (RIOS, 2009: 29). Os compromissos multilaterais avançavam em áreas não tradicionais, como propriedade intelectual, serviços e defesa comercial. Além disso, no contexto da Rodada Uruguai, o Brasil criou limites formais para as tarifas nominais, ao consolidar todas as suas linhas tarifárias. Nesse sentido, os compromissos internacionais do Brasil limitaram, em alguma medida, a capacidade nacional de adotar instrumentos de política industrial (RIOS, 2009: 30).

Não obstante os compromissos no contexto da Rodada Uruguai, o marco mais importante da mudança de orientação da política comercial brasileira foi a criação do Mercosul (RIOS, 2009: 30). O objetivo do Mercosul, manifesto no Tratado de Assunção de 1991, era a criação de um Mercado Comum até 1994. O prazo, muito ambicioso, jamais foi cumprido e o Mercosul logrou apenas alcançar o estágio de união aduaneira no contexto da integração regional. Apesar de suas falhas, o

⁴¹ A Câmara de Comércio Exterior (Camex) é um órgão de composição interministerial criado em 1995. A Camex tem por objetivo a formulação, a adoção, a implementação e a coordenação de políticas e atividades relativas ao comércio exterior. Ao realizar a interlocução entre diferentes órgãos e ministérios, a Camex efetivamente tem auxiliado a coordenação intragovernamental na área de comércio exterior (RIOS, 2009: 28).

Mercosul resultou em um importante crescimento no comércio intra-regional, além de estabelecer acordos de comércio com a Bolívia e o Chile, em 1996, e com a Comunidade Andina, em 2003.

Após a criação do Mercosul, o Brasil não conseguiu firmar acordos comerciais de grande relevância (RIOS, 2006: 36). O país tem dificuldades de firmar acordos com países desenvolvidos, uma vez que os interesses nacionais encontram-se justamente no núcleo duro do protecionismo desses países (liberalização agrícola e regras mais rígidas para a aplicação de medidas de defesa comercial). As negociações para a criação da Área de Livre-Comércio das Américas (Alca) e para uma área de livre-comércio entre União Europeia e Mercosul foram solapadas justamente pela relutância dos países desenvolvidos em ceder nos temas em que o Brasil tinha interesse, enquanto, por outro lado, o país resistia em negociar temas como serviços, garantia de investimentos e propriedade intelectual (RIOS, 2009: 30).

As negociações para a criação de uma área de livre-comércio entre todos os países das Américas foram iniciadas em 1990, por iniciativa do primeiro presidente Bush. Oficialmente, a gestão Fernando Henrique Cardoso jamais foi comprometida com o projeto e condicionava a adesão do Brasil a concessões nas áreas de barreiras não tarifárias, regulação mais rígida da defesa comercial e acesso aos mercados agrícolas dos Estados Unidos (BATISTA JR., 2005: 79). A estratégia comercial da gestão Cardoso consistia em preservar o Mercosul, avançar nas negociações com outras nações da América do Sul, utilizar a OMC para demandar a liberalização do comércio internacional de produtos agrícolas e, posteriormente, voltar-se para as negociações com os países desenvolvidos (RIOS, 2009: 80).

Em 2003, o governo Lula passou a questionar aspectos fundamentais da Alca e a adotar uma postura mais demandante (BATISTA JR., 2005: 122). Também a partir de 2003, os Estados Unidos sinalizaram claramente que reservariam as negociações sobre defesa comercial e acesso ao mercado agrícola para o escopo da OMC (ABREU, 2007: 61). Dadas as duas posições, em 2004 as negociações para a criação da Alca entraram em um impasse, no qual permanecem até hoje (RIOS, 2009: 82).

As negociações de um acordo entre a União Europeia e o Mercosul sofrem, basicamente, dos mesmos dilemas percebidos nas negociações da Alca (BATISTA JR., 2005: 132). A diferença está, em síntese, no estilo diplomático mais discreto da União Europeia (BATISTA JR., 2005: 132) e no tratamento mais benevolente que a negociação recebeu do Brasil (RIOS, 2009: 82). Apesar dos esforços, as negociações chegaram a um impasse devido às modestas concessões que a União Europeia estava disposta a fazer no comércio de bens agrícolas. Atualmente, tanto as negociações de um acordo Mercosul-União Europeia, quanto o avanço da Alca estão congelados e aguardam os avanços no âmbito multilateral (RIOS, 2009: 82).

Com os países em desenvolvimento, o Brasil negocia acordos de alcance limitado. De maneira geral, os acordos com os grandes países em desenvolvimento, como os firmados com o México e com a Índia, se limitam a reduzir tarifas de produtos com baixa sensibilidade ou diminuir impostos de importação que já eram baixos (RIOS, 2009: 31). Sandra Polônia Rios e Roberto Iglesias argumentam que o Brasil abre mão de uma postura mais demandante na negociação de acordos com países em desenvolvimento para não prejudicar seu objetivo de lograr maior protagonismo nas relações internacionais (IGLESIAS, 2009: 81). Como resultado, os acordos assinados com a Comunidade Andina, a África do Sul, o México e a Índia não devem alterar os fluxos de comércio entre o Brasil e essas nações (IGLESIAS 2009: 84).

Tabela 3.2
Acordos Comerciais Firmados pelo Brasil

Acordos	Tipo
Preferência Tarifária Regional entre países da ALADI	Acordo Preferencial
Acordo de Sementes entre países da ALADI (AG-02)	Acordo Preferencial
Acordo de Bens Culturais entre países da ALADI (AR-07)	Acordo Preferencial
Brasil - Uruguai (ACE-02)	Acordo Preferencial
Brasil - Argentina (ACE-14)	Acordo Preferencial
Mercosul (ACE-18)	União Aduaneira
Mercosul - Chile (ACE-35)	Área de Livre-Comércio
Mercosul - Bolívia (ACE-36)	Área de Livre-Comércio
Brasil - México (ACE-53)	Acordo Preferencial
Mercosul - México (ACE-54)	Acordo Preferencial
Automotivo Mercosul - México (ACE-55)	Acordo Preferencial
Mercosul - Peru (ACE-58)	Área de Livre-Comércio
Mercosul - Colômbia, Equador e Venezuela (ACE-59)	Área de Livre-Comércio
Brasil - Guiana (ACE-38)	Acordo Preferencial
Brasil - Suriname (ACE-41)	Acordo Preferencial
Mercosul - Cuba (ACE-62)	Acordo Preferencial
Mercosul/ Índia	Acordo Preferencial
Mercosul/ Israel	Área de Livre-Comércio
Mercosul/ SACU	Acordo Preferencial
Acordo Mercosul-Marrocos	Em negociação
Acordo Mercosul-Turquia	Em negociação
Acordo Mercosul-Jordânia	Em negociação

Fonte: SECEX/MDIC, elaboração do autor

A gestão Lula introduziu algumas mudanças no perfil da política comercial externa brasileira, de forma a adaptá-la aos interesses nacionais de política externa e aos condicionantes internos (RIOS, 2009: 31). Em primeiro lugar, o país passou a encarar as negociações com os países desenvolvidos com relutância. As negociações da Alca e da área de livre-comércio entre União Europeia e Mercosul chegaram a um impasse, no qual permanecem até hoje. Em segundo lugar, o

país também passou a rejeitar a negociação de acordos em temas como a proteção para investimentos estrangeiros, o acesso a licitações públicas ou novas regras para o comércio de serviços. A percepção inerente a essa posição é de que novos acordos limitariam ainda mais a capacidade nacional de promover políticas industriais. A terceira característica marcante da política externa comercial da gestão Lula é a ênfase nas negociações de acordos com países em desenvolvimento. Não obstante, como mencionado, os resultados dessa estratégia têm sido limitados (ABREU, 2007: 171).

Atualmente, o centro da política externa comercial do Brasil é o sistema multilateral de comércio. Embora o Brasil seja um dos membros fundadores do GATT, o envolvimento do país no Acordo foi muito limitado até a Rodada Tóquio (ABREU, 2007: 164). A postura tradicional da diplomacia nacional no GATT era demandar tratamento preferencial para países em desenvolvimento, rejeitar a inclusão de novos temas no Acordo (como serviços e propriedade intelectual) e buscar a inclusão da agricultura e dos têxteis no escopo do GATT (ABREU, 2007: 165). No início da Rodada Uruguai, Índia e Brasil formaram uma coalizão com o objetivo de impedir que os novos temas fossem incluídos no GATT (ABREU, 2007: 166). No entanto, em 1990, durante a Rodada Uruguai, o Brasil mudou radicalmente de posição e abandonou a postura negativa em relação à Rodada (ABREU, 2007: 168). A mudança na posição da diplomacia se deveu a três fatores: a crise da dívida comprometeu o poder de barganha nacional, o Brasil iniciou um processo unilateral de abertura econômica (o que tornava a postura negativa e protecionista irracional) e o fim da Guerra Fria minou ainda mais o poder de barganha dos países em desenvolvimento (ABREU, 2007: 166).

Nos primeiros anos de existência da OMC, a postura do Brasil no organismo foi defensiva (ABREU, 2007: 170). O governo evitava novos compromissos internacionais para que o país pudesse internalizar as mudanças liberais que já tinham sido realizadas. Na gestão Lula, o Brasil passou a adotar a exigência de reciprocidade de benefícios na OMC (BUENO, 2008: 501). Em síntese, essa estratégia significa não realizar novas concessões na área de comércio de bens manufaturados enquanto os países desenvolvidos não liberalizarem seus mercados agrícolas. Em 2003, com o intuito de avançar sua agenda comercial, o Brasil se uniu a outros países em desenvolvimento e formou o G-20 durante a Conferência Ministerial de Cancún. O grupo foi bem-sucedido em impedir que a conclusão da Rodada levasse em conta apenas os interesses dos países desenvolvidos (BUENO, 2008: 502).

3.1.4 O Desempenho do Comércio Exterior Após a Abertura

Tabela 3.3
Comércio Exterior Brasileiro

Ano	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008
Exportações	33,79	31,41	35,79	43,55	47,75	51,14	55,12	60,44	96,68	137,81	197,94
Importações	14,6	20,66	20,55	33,08	53,35	57,76	55,85	47,24	62,84	91,35	173,19
Saldo	19,19	10,75	15,24	10,47	-5,6	-6,62	-0,73	13,2	33,84	46,46	24,75

Fonte: SECEX/MDIC

Após a abertura comercial, o desempenho do comércio exterior brasileiro foi marcado por grande instabilidade (RIBEIRO, 2009: 25). Como observado anteriormente, o volume das importações foi pouco afetado pelas reformas (RIOS, 2009: 29). O aumento das importações ocorreu apenas após a estabilização macroeconômica e a valorização do Real, em 1994 (RIOS, 2009: 29). O saldo da balança comercial foi negativo entre 1995 e 1999, quando um forte ataque especulativo atingiu o Real e o governo passou a adotar o câmbio flutuante, medida que resultou na desvalorização de 43,6% da moeda brasileira naquele ano (KUME, 2004: 5). A partir de 2002, o “amadurecimento” das transformações econômicas estruturais, a desvalorização da moeda e a demanda elevada internacional convergiram para um aumento substancial das exportações do Brasil (RIOS, 2009: 27). O período de 2003 a 2008 foi o de maior estabilidade no desempenho do comércio exterior nacional, com crescimento anual médio de 21,9% (RIBEIRO, 2009: 17). Não obstante o crescimento observado durante a gestão Lula, o comércio exterior brasileiro cresceu abaixo da média mundial após as reformas liberalizantes (RIBEIRO, 2009: 25). Por essa razão, a participação da corrente de comércio no produto interno bruto nacional ainda é relativamente baixa.

Tabela 3.4
Principais Setores da Pauta de Exportações

Setores	1985	Setores	2008
Café	11,10%	Extração mineral	10,20%
Refino de petróleo	9,80%	Peças e outros veículos	8,20%
Óleos vegetais	8,10%	Agropecuária	7,30%
Siderurgia	8,10%	Abate animais	7,20%
Extração mineral	7,40%	Petróleo e carvão	6,90%
Agropecuária	6,00%	Siderurgia	6,60%
Benef. de produtos vegetais	5,90%	Máquinas e tratores	4,90%
Peças e outros veículos	5,20%	Refino de petróleo	4,60%
Calçados, couros e peles	4,40%	Veículos automotores	4,00%
Veículos automotores	3,60%	Óleos vegetais	3,70%
Abate animais	3,40%	Elementos químicos	3,20%
Têxtil	3,20%	Benef. de produtos vegetais	3,00%
Subtotal	76,00%	Subtotal	69,80%

Fonte: RIBEIRO (2009)

A pauta de exportações do Brasil apresentou poucas inovações após a abertura comercial (RIOS, 2009: 113). De fato, se comparados os doze setores mais importantes da pauta de exportações brasileira em 1985 com os doze mais importantes da pauta atual, as únicas inovações são petróleo, carvão e elementos químicos (RIBEIRO, 2009: 20). Observa-se que os mercados nos quais a pauta apresenta maior inovação são os não tradicionais, como Coreia do Sul, Rússia e Índia (RIOS, 2009: 113). Nos anos recentes, registrou-se importante ampliação na participação dos produtos básicos na pauta exportadora, motivada principalmente pela demanda chinesa (RIBEIRO, 2009: 25). Não obstante, a maior parte as exportações brasileiras ainda é composta por produtos manufaturados e semimanufaturados, cujos principais destinos são os Estados Unidos e os países da América Latina (RIOS, 2009: 113).

Após a liberalização, a pauta de importação sofreu três mudanças significativas (RIBEIRO, 2009: 23). Em primeiro lugar, observou-se a queda na participação do petróleo bruto na pauta e o aumento da participação do petróleo refinado. Ademais, mesmo com as tarifas efetivas elevadas, o setor automobilístico passou a figurar entre os elementos mais importantes da pauta de importação. Por fim, o setor de equipamentos eletrônicos ganhou considerável importância na pauta de importação brasileira. A taxa de penetração das importações, medida como proporção do consumo aparente, aumentou significativamente para quase todos os produtos, mas, no caso dos equipamentos eletrônicos, chegou a 40%, valor inédito na história do país (ABREU, 2007: 17).

Uma das transformações mais importantes do comércio exterior brasileiro nas últimas décadas foi a diversificação de destinos das exportações (RIBEIRO, 2009: 23). Os mercados mais tradicionais (como Estados Unidos, Japão e União Europeia) perderam importância, enquanto mercados não tradicionais (como China e Mercosul) ganharam relevância. A composição da pauta de exportação para cada um desses destinos varia significativamente. Os manufaturados predominam no comércio com os Estados Unidos e com os países da América Latina, ao passo que os países asiáticos importam principalmente produtos básicos do Brasil.

Tabela 3.5
Comércio Exterior Brasileiro: Principais Parceiros

Ano	1988		2008	
	Exportações	Importações	Exportações	Importações
Parceiro				
União Europeia	31,63%	25,29%	23,44%	20,90%
Estados Unidos	26,65%	21,37%	13,97%	14,90%
Japão	6,91%	6,57%	3,09%	3,93%
China	2,13%	0,57%	8,29%	11,57%
Mercosul	4,86%	7,80%	10,98%	8,62%
Outros	27,82%	38,40%	40,24%	40,08%

Fonte: SECEX, MDIC, elaboração do autor.

De 1988 a 2008, foi observado um crescimento expressivo da participação dos países asiáticos nas importações brasileiras, enquanto países do Oriente Médio perderam importância como origem das importações nacionais (RIBEIRO, 2009: 24). No mesmo período, Estados Unidos e União Europeia perderam espaço, enquanto a China e o Mercosul tornaram-se mais relevantes.

3.2 Defesa Comercial Brasileira: aspectos institucionais, legais e padrões de uso

Após a liberalização, a política brasileira de defesa comercial tem sido parte relevante da estratégia governamental de inserção nacional no comércio global. Embora o Brasil possuísse instrumentos legais para lidar com a prática de *dumping* internacional desde 1957, a primeira legislação nacional sobre defesa comercial em conformidade com os padrões internacionais foi aprovada apenas em 1987. Piani e Kume observam que a criação de um sistema de defesa comercial mais amplo e eficaz teve como objetivo oferecer apoio às indústrias prejudicadas pela abertura e por práticas de comércio consideradas desleais, além de assegurar a viabilidade política da continuidade do programa de abertura comercial (KUME, 2004: 1). Desde 1987, o sistema de defesa comercial do Brasil sofreu diversas reformas que resultaram em uma transferência de competências do Ministério da Fazenda para o Ministério da Indústria, Desenvolvimento e Comércio Exterior e, posteriormente, para a Câmara de Comércio Exterior (GUEDES, 2002: 85).

Até 1988, o Brasil não era um usuário frequente de medidas *antidumping*, direitos compensatórios e salvaguardas porque existiam outras ferramentas para proteger a indústria nacional. Embora o Brasil tenha aplicado medidas *antidumping* pela primeira vez em 1988, o país se tornou um usuário expressivo de medidas de defesa comercial somente em 1991 (NAIDIN, 1999: 57). O recurso à proteção contingente se intensificou em meados da década de 1990, quando a abertura econômica foi parcialmente revertida em alguns setores econômicos⁴² (RIOS, 2009: 29).

⁴² Kume e Piani avaliam que os setores que não foram contemplados com um aumento significativo da proteção tarifária, como a indústria química e o setor metalúrgico, são os que mais recorreram à proteção contingente (KUME, 2004: 20).

Desde então, o Brasil tem se tornado um dos principais usuários mundiais de medidas *antidumping*, ao passo que às outras medidas de defesa comercial foi reservado apenas um papel secundário na proteção da indústria doméstica. De maneira geral, o recurso a medidas de defesa comercial no Brasil parece estar vinculado não apenas à lógica da liberalização, mas também a fatores como valorização cambial e ciclos de crescimento econômico do país (KUME, 2004: 20).

A seguir, avaliaremos os aspectos institucionais da política de defesa comercial do Brasil. Posteriormente, a legislação nacional sobre o tema será analisada brevemente, uma vez que seus principais conceitos estão em conformidade com as disposições do sistema multilateral de comércio, já analisadas no capítulo anterior. Por fim, serão avaliados os padrões setoriais e geográficos de uso das medidas de defesa comercial do Brasil.

3.2.1 Aspectos institucionais da defesa comercial brasileira

Antes da abertura da economia, o Brasil contava com dois instrumentos legais para o combate do *dumping* nas importações (KUME, 2004: 7). O primeiro, criado pela Lei de Tarifas de 1957, era denominado pauta de valor mínimo. A pauta de valor mínimo era aplicada em casos de difícil apuração do valor externo da mercadoria ou em situações que apresentassem evidência de *dumping* (GUEDES, 2002: 67). O segundo instrumento, chamado de preço de referência, foi criado em 1970. O preço de referência era aplicado quando disparidades de preço nas importações de várias origens pudessem causar prejuízo para a indústria doméstica. Ambos os instrumentos eram considerados ilegais pelo GATT e eram objeto de frequentes controvérsias entre o Brasil e outras partes contratantes do Acordo (KUME, 2004: 7). Diferentemente do que ocorre com as medidas de defesa comercial contemporâneas, o preço de referência e a pauta de valor mínimo não eram acionados por petição realizada pela iniciativa privada, mas por uma decisão governamental (GUEDES, 2002: 69). Além disso, o preço de referência e a pauta de valor mínimo eram aplicados independentemente de comprovação de dano material e de prática desleal de comércio (GUEDES, 2002: 69).

Em 1987, o Brasil internalizou o Acordo Relativo à Implementação do Artigo VI do Acordo Geral (Acordo *Antidumping*) e o Acordo Relativo à Interpretação e Aplicação dos Artigos VI, XVI e XXIII do Acordo Geral (Acordo de Subsídios e Direitos Compensatórios), negociados no âmbito da Rodada Tóquio (GUEDES, 2002: 71). Após a internalização dos acordos de defesa comercial firmados no âmbito do GATT, o país se comprometeu a eliminar os mecanismos da pauta de valor mínimo e do preço de referência. A Comissão de Política Aduaneira (CPA), do Ministério da

Fazenda, tornou-se o órgão responsável por aplicar os dispositivos legais internacionais e estabelecer os direitos *antidumping* e compensatórios previstos neles (KUME, 2004: 7).

No início do governo Collor, foi criado o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, o qual tratava do comércio exterior por meio do Departamento de Comércio Exterior (Decex). O Decex passou a cuidar dos temas relativos à defesa comercial do Brasil e assumiu as atribuições da CPA (KUME, 2004: 8). Os órgãos gestores do comércio exterior do Brasil foram novamente reformados na gestão de Itamar Franco. Em 1993, foi criado o Ministério da Indústria, Comércio e Turismo (MICT), ao qual ficou subordinada a Secretaria de Comércio Exterior (Secex). Em 1995, a gestão Cardoso finalmente criou o Departamento de Defesa Comercial, subordinado à Secex, responsável pelas investigações nos processos de defesa comercial. Em 1999, Cardoso substituiu o MICT pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, mas manteve a organização da Secex inalterada. Embora o Decom investigasse as alegações de *dumping*, subsídios ilegais e a necessidade de salvaguardas, a aplicação das medidas de defesa comercial e a definição das alíquotas deveriam ser sancionadas pelo MDIC e pelo Ministério da Fazenda, fato que criava alguma dificuldade administrativa para a aplicação de salvaguardas, direitos compensatórios e medidas *antidumping*. Tal dificuldade foi superada em 2001, quando o presidente Cardoso transferiu para a Camex a atribuição de fixar as medidas de defesa comercial (KUME, 2004: 10).

A redução do poder do Ministério da Fazenda, de tendências mais moderadas, em benefício do Ministério da Indústria, mais protecionista, não gerou reflexos importantes na aplicação de medidas *antidumping*, salvaguardas e direitos compensatórios (KUME, 2004: 10). Segundo Kume e Piani, a ascensão do MDIC criou riscos de maior pressão por parte dos setores negativamente afetados pela liberalização, mas tal risco ainda não se traduziu em uma tendência real de maior uso de defesa comercial (KUME, 2004: 10).

Em síntese, os processos de defesa comercial no Brasil são divididos em duas etapas. Na primeira, o Decom examina a procedência e o mérito de petições de abertura de processos de defesa comercial, conduz as investigações e recomenda a aplicação de medidas *antidumping*, direitos compensatórios e salvaguardas (GUEDES, 2002: 75). Na segunda fase, a Camex decide pela aplicação das medidas definitivas ou provisórias. A Camex também tem a competência de suspender, alterar ou prorrogar as medidas definitivas e de homologar compromissos de preços (GUEDES, 2002: 77).

O processo de tramitação das medidas *antidumping* e dos direitos compensatórios é iniciado por uma petição privada realizada junto ao Decom (GUEDES, 2002: 79). A Secex exige que a petição para abertura de um processo de defesa comercial contenha a identificação do peticionário, que deve representar 50% da produção doméstica, uma descrição detalhada do produto em questão

e informações abrangentes sobre o exportador (GUEDES, 2002: 82). A Secex tem vinte dias para avaliar se a petição está em conformidade com os requisitos legais e, em caso negativo, pode solicitar mais informações ao peticionário. A decisão pela abertura da investigação será baseada nos dados fornecidos na petição e em outras fontes prontamente disponíveis (GUEDES, 2002: 83). A abertura das investigações é sinalizada por uma circular expedida pela Secex. Antes das investigações conduzidas pelo Decom serem encerradas, as partes interessadas no processo devem ser ouvidas em audiência pública. Após analisar o parecer do Decom, cabe à Camex decidir sobre a aplicação de direitos definitivos. A “cláusula do interesse nacional” permite que a Camex decida pela suspensão da aplicação de um direito mesmo em casos comprovados de *dumping*, subsídios e dano material (KUME, 2002: 10).

Em quase todos os aspectos, a tramitação de um processo de direitos compensatórios é igual à tramitação de um de direitos *antidumping* (GUEDES, 2002: 88). A principal diferença é que, nos processos de direitos compensatórios, os governos dos países exportadores serão convidados para consultas, de forma que seja obtido um acordo entre as partes envolvidas e o subsídio seja retirado sem a necessidade de aplicação de uma medida de defesa comercial.

O processo administrativo para a aplicação de salvaguardas é similar aos processos relativos às outras formas de defesa comercial, embora existam algumas diferenças relevantes. A petição para o início de um processo de salvaguarda pode ser iniciada pela Secex, por qualquer órgão federal ou por empresa que fabrique o produto objeto da solicitação. Os pedidos de aplicação de medidas de salvaguarda deverão ser formulados de acordo com roteiro elaborado pela Secex e deverão conter elementos suficientes de prova, demonstrativos do aumento das importações, do prejuízo grave ou da ameaça de prejuízo grave por elas causado e da relação causal entre ambos. A decisão final de aplicação de uma salvaguarda cabe à Camex.

Uma nova mudança institucional no regime nacional de defesa comercial foi proposta pelo projeto de lei n.º 715/2007, de autoria do senador Francisco Dornelles, que institui a criação do Conselho de Defesa Comercial, órgão federal vinculado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Ao conselho caberia aplicar direitos *antidumping*, medidas compensatórias, provisórias ou definitivas, e salvaguardas. Se aprovado, o projeto concentrará as duas etapas do processo de defesa comercial em um só órgão, vinculado ao MDIC. A intenção do projeto é agilizar o processo de tomada de decisão na aplicação de medidas de defesa comercial e tornar o uso das medidas mais técnico.

3.2.2 Aspectos legais da defesa comercial brasileira

A legislação pátria contemporânea que regula os dispositivos administrativos de aplicação de defesa comercial é composta pelo decreto n.º 1.751 (direitos compensatórios), de 9 de dezembro de 1995, pelo decreto n.º 1.602 (*antidumping*), de 23 de agosto de 1995, e pelo decreto n.º 1.488 (salvaguardas), de 11 de maio de 1995. Os decretos foram criados no contexto do Decreto Legislativo n.º 30, de 15 de dezembro de 1994, que aprovou a ata final da Rodada Uruguaí do Gatt. De maneira geral, a legislação nacional sobre defesa comercial incorpora integralmente o disposto nos acordos do sistema multilateral do comércio e inova apenas em questões relativamente pontuais e de pouca relevância. A seguir, serão revisados os principais conceitos utilizados na legislação brasileira de defesa comercial.

A) Dumping

A legislação nacional considera *dumping* como a introdução de um bem no mercado interno a preço de exportação inferior ao valor normal. O valor normal é o cobrado nas operações mercantis regulares no mercado exportador. Sempre que o produto não seja vendido no mercado interno do país exportador ou que as vendas não permitam comparação adequada, o preço normal será o preço praticado pelo país exportador em terceiro mercado comparável ou será calculado pela técnica do valor construído. Em contraste com o que ocorre nos Estados Unidos, não existe valor definido para os custos gerais de fabricação e para o lucro. Quando a Secex optar pelo método do valor construído, ela mesma decidirá os valores para o lucro e para os custos gerais (GUEDES, 2002: 89).

Sempre que a prática de *dumping* provocar danos à indústria doméstica do Brasil, poderão ser aplicadas medidas *antidumping*. A diferença entre o valor normal e o preço de exportação é chamada de margem de *dumping* absoluta. O preço de exportação é aquele pago pelo produto, livre de impostos. A margem de *dumping* relativa é o valor obtido pela divisão da margem de dano absoluto pelo preço de exportação. A legislação nacional permite que o valor do direito *antidumping* seja inferior à margem de *dumping* relativa se ele for suficiente para compensar o dano causado à indústria doméstica (GUEDES, 2002: 92). A legislação nacional também recomenda que sejam excluídos os impactos do processo de liberalização sobre os preços domésticos na estimativa de dano material, uma vez que esses efeitos não têm qualquer relação com a prática de *dumping* (KUME, 2004: 10).

B) Subsídios

No ordenamento jurídico nacional, um subsídio é conferido sempre que:

- Exista qualquer forma de sustentação de renda ou de preço que resulte no aumento das exportações ou diminuição das importações;
- O governo do país exportador transfira fundos diretamente ou potencialmente, por meio de garantias de empréstimo, para uma indústria;
- Receitas públicas devidas deixem de ser recolhidas e sejam perdoadas;
- O governo forneça bens ou serviços a uma indústria, além daqueles destinados à infraestrutura;
- O governo compre bens ou serviços de uma indústria em condições mais favoráveis do que as do mercado.

As medidas citadas também são consideradas como subsídios sempre que realizadas por um agente privado que as realize em nome do governo ou com recursos públicos.

C) Direitos compensatórios

Direitos compensatórios são medidas de defesa comercial aplicadas com o objetivo de anular os efeitos de subsídio conferido, no país exportador, à fabricação, à produção, à exportação ou ao transporte de qualquer produto cuja exportação ao Brasil cause dano à indústria doméstica.

D) Salvaguardas

Nos termos do decreto n.º 1.488, salvaguardas poderão ser aplicadas quando as importações de produto aumentaram em tais condições que causem ou ameacem causar prejuízo grave à indústria doméstica de bens similares ou diretamente concorrentes.

E) Indústria doméstica

O conjunto dos produtores de bens similares ou produtos diretamente concorrentes, estabelecidos no território nacional, é considerado a indústria doméstica. Sempre que os produtores forem responsáveis por proporção substancial da produção doméstica, também podem ser considerados como a indústria doméstica. Quando empresas possuem relação próxima com a indústria estrangeira exportadora, elas não podem ser consideradas como parte da indústria doméstica.

F) Dano material

O exame de dano ocorrerá pela análise do volume das importações afetadas por práticas desleais de comércio e de seus efeitos sobre os preços domésticos e sobre os produtores. Os indicadores econômicos avaliados para mensurar o dano material incluem a queda real e potencial da produção, das vendas, da participação no mercado, dos lucros, da produtividade, do retorno dos investimentos ou da ocupação da capacidade instalada, os efeitos negativos reais e potenciais sobre fluxo de caixa, estoques, emprego, salários, crescimento e a capacidade de captar recursos ou investimentos.

De maneira similar ao disposto no âmbito do sistema multilateral de comércio, o conceito de “dano material”, presente na legislação *antidumping* e de direitos compensatórios, é diferente da expressão “grave prejuízo”, presente nas leis atinentes à aplicação de salvaguardas. Nos termos do decreto n.º 1.488, prejuízo grave refere-se à deterioração geral da situação de uma determinada indústria doméstica.

3.2.3 Padrões de Uso das Medidas de Defesa Comercial no Brasil

Tabela 3.6

Medidas de Defesa Comercial Aplicadas pelo Brasil: Participação Setorial (1988-2008)

Participação Setorial	
Setor	Participação
Produtos químicos	23,10%
Plásticos e borrachas	23,10%
Pedra, cimento, cerâmica e vidros	16,90%
Metais Comuns	9,20%
Têxteis	6,20%
Polpa de madeira, papel ou cartão	4,60%
Instrumentos óticos, relógios e instrumentos musicais	4,60%
Animais vivos e produtos do reino animal	3,10%
Produtos do reino vegetal	3,10%
Produtos minerais	3,10%
Máquinas e Aparelhos	1,50%
Material de Transporte	1,50%
Indústria alimentar, bebidas e tabaco	0,00%
Madeira, carvão vegetal e cortiça	0,00%
Calçados	0,00%

Fonte: Decom (2008), elaboração do autor

Em conformidade com a tendência internacional, o instrumento de defesa comercial mais utilizado pelo Brasil são as medidas *antidumping*. Entre 1988 e 2008, segundo dados do Decom, o Brasil recebeu 295 petições para o início de investigações sobre a prática de *dumping*, das quais 163 resultaram na imposição de direitos definitivos (DECOM, 2008: 34). No mesmo período, apenas dez direitos compensatórios e cinco salvaguardas foram aplicadas pelo Brasil. Em geral, os padrões internacionais referentes aos setores e aos países mais atingidos por medidas *antidumping* também são observados no Brasil. A China é o país mais afetado por medidas *antidumping* brasileiras (23%), seguida pelos Estados Unidos (11%) e pela Índia (6%). Os setores mais afetados por medidas de defesa comercial definitivas aplicadas pelo Brasil são o de produtos químicos (23,10%) e o de plásticos e borrachas (23,10%). O setor de metais comuns (9,20%) ocupa apenas a quarta colocação entre os mais afetados pela defesa comercial brasileira.

A) Medidas *Antidumping*

A aplicação de medidas *antidumping* pelo Brasil pode ser dividida em quatro subperíodos, segundo a frequência de uso desse instrumento de defesa comercial. De 1988 até 1992, o regime brasileiro *antidumping* iniciou sua operação e o número de petições era relativamente baixo devido, em um primeiro momento, às outras barreiras não tarifárias existentes e, posteriormente, ao fraco desempenho das importações (KUME, 2004: 20). De 1993 até 1999, a sobrevalorização da moeda e os déficits comerciais aumentaram o número de petições e de direitos definitivos aplicados (KUME, 2004: 21.) De 2000 até 2005, o regime de câmbio flutuante e o desempenho da balança comercial diminuíram a pressão para a aplicação de medidas *antidumping*, embora a queda na aplicação de direitos definitivos não tenha sido tão expressiva. Por fim, de 2006 até 2008, o Real voltou a experimentar um processo de sobrevalorização, que ampliou a demanda por proteção contingente (NAIDIN, 2008: 29).

Tabela 3.7

Panorama das Medidas *Antidumping* Aplicadas pelo Brasil (1988-2008)⁴³

⁴³ A metodologia utilizada pelo Decom para contagem do número de defesas antidumping é diferente da empregada pela OMC. No presente capítulo, os números apresentados pela Decom foram utilizados, uma vez que são mais detalhados.

Medidas Antidumping				
Ano	Iniciadas	Direito Definitivo	Compromisso de Preço	Sem Aplicação de Direitos
1988	4	0	0	0
1989	0	4	0	0
1990	2	0	0	0
1991	9	2	2	0
1992	8	7	0	0
1993	28	5	0	3
1994	11	3	0	21
1995	5	3	0	8
1996	17	6	0	4
1997	15	2	0	5
1998	22	19	0	8
1999	18	5	0	2
2000	10	9	0	8
2001	18	17	6	7
2002	16	5	0	12
2003	17	9	0	5
2004	13	12	0	7
2005	13	11	2	3
2006	23	7	0	6
2007	18	20	1	2
2008	28	17	2	3
Total	295	163	13	104

Fonte: Decom (2008), elaboração do autor

A partir de 1999, as medidas *antidumping* aplicadas após a aprovação do Acordo *Antidumping* começaram a expirar e, portanto, tornaram-se sujeitas à revisão para prorrogação. Os pedidos de revisão têm grande probabilidade de ser aprovados devido, em parte, às regras multilaterais pouco rígidas para a avaliação da prorrogação (NAIDIN, 2008: 30). Segundo Kume e Piani, até 2003, em média, 73,9% dos pedidos de prorrogação eram aceitos, enquanto 55,4% das petições para a aplicação de medidas *antidumping* resultavam na aplicação de direitos (KUME, 2004: 14). Dados mais recentes do Decom indicam que, de 1988 até 2008, 76,8% dos pedidos de revisão foram aceitos, enquanto 48,8% das petições iniciais resultaram em direitos definitivos (DECOM, 2008: 32). Além disso, das 62 medidas *antidumping* em vigor ao final de 2008, 33 eram medidas já prorrogadas pelo menos uma vez (DECOM, 2008: 36). Claro está que, uma vez instituída a proteção, é muito difícil revogar uma medida *antidumping*. O alto índice de aceitação de pedidos para a prorrogação de direitos *antidumping* expirados no Brasil não difere dos padrões internacionais observados nos outros grande usuários (NAIDIN, 2008: 30).

Tabela 3.8

Principais Países Afetados por Medidas *antidumping* Aplicadas pelo Brasil (1988-2008)

Medidas Antidumping		
País	Direitos	Participação
1 China	38	23,31%
2 Estados Unidos	19	11,66%
3 Índia	11	6,75%
4 México	7	4,29%
5 Rússia	7	4,29%
6 África do Sul	6	3,68%
7 União Europeia	6	3,68%
8 Argentina	5	3,07%
9 França	5	3,07%
10 Alemanha	4	2,45%
11 Bangladesh	4	2,45%
12 Espanha	4	2,45%
13 Reino Unido	4	2,45%
14 Romênia	4	2,45%
15 Casaquistão	3	1,84%
Outros	36	22,09%
Total	163	100,00%

Fonte: Decom (2008), elaboração do autor

A análise dos padrões de uso das medidas *antidumping* permite que se observem algumas características relevantes da política de defesa comercial brasileira. Em primeiro lugar, as variáveis que mais influenciam o aumento da aplicação de medidas *antidumping* são a sobrevalorização cambial, os ciclos macroeconômicos e os impactos da liberalização (KUME, 2004: 20). Nos últimos vinte anos, a influência da variação cambial parece ser o fator que mais afeta o número de petições realizadas (NAIDIN, 2008: 29).

Kume e Piani observam que elevado percentual de monopólios e oligopólios logram a aceitação de suas petições, em comparação com as indústrias nas quais existe maior concorrência (KUME, 2004: 21). Uma forma de avaliar a validade dessa afirmação é examinar o número de empresas que participaram da petição para abertura de processos de defesa comercial no Brasil. Como exposto, é necessário que a empresa peticionária represente ao menos 25% da produção nacional para que o processo *antidumping* seja iniciado. Assim, um número alto de casos iniciados por poucas empresas sugere alta concentração de poder de mercado. Os resultados da análise demonstraram que a concentração de petições no Brasil é bastante elevada. De 1995 até 2008, 72,53% das medidas *antidumping* iniciadas pelo Brasil foram peticionadas por apenas uma empresa. Ademais, segundo dados do Decom, as dez empresas que mais iniciaram medidas *antidumping* no Brasil foram responsáveis por 43% das petições realizadas no país. Assim, é possível que a defesa comercial esteja contribuindo para a criação de poder de monopólio no mercado interno.

Tabela 3.9**Medidas *antidumping* Iniciadas pelo Brasil por Número de Empresas que participaram do Processo (1995-2008)**

Número de Empresas	Participação
1	72,53%
2	14,16%
3	9,44%
4 ou mais	3,86%

Fonte: Decom, cálculos do autor

Tabela 3.10**Índice de Petições que Resultaram na Aplicação de Direitos Definitivos entre os Principais Usuário de Medidas *Antidumping***

Taxa de Sucesso	
País	Índice
Turquia	90,51%
China	71,52%
Argentina	69,29%
Índia	68,44%
União Europeia	65,98%
Estados Unidos	64,11%
Canadá	62,07%
África do Sul	60,19%
Brasil	50,59%
Austrália	38,07%

Fonte: OMC (2008), elaboração do autor

Segundo a OMC, de 1995 até 2008, a taxa de sucesso das petições para ações *antidumping* no Brasil, incluindo as revisões, foi de 50,59%. A taxa de sucesso no Brasil é menor do que em outros grandes usuários, como a Índia (68,44%) e os Estados Unidos (64,11%). O baixo índice brasileiro demonstra alguma preocupação em se evitar o uso exagerado de medidas de defesa comercial e em assegurar que não se comprometa a abertura comercial (NAIDIN, 2008: 30). No entanto, o índice de sucesso do Brasil cresceu significativamente ao longo da década de 2000. De 1988 até 1997, a taxa de sucesso das petições foi de apenas 36,8% (NAIDIN, 2008: 35). O crescimento da taxa de sucesso reflete a maior organização do setor privado para solicitar proteção e um reforço da ênfase política na importância da defesa comercial (NAIDIN, 2008: 35). Também é digno de nota o baixo número de petições que resultaram em direitos preliminares até 2007 (8,5%)

(NAIDIN, 2008: 30).

B) Direitos Compensatórios

Tabela 3.11

Panorama dos Direitos Compensatórios Aplicados pelo Brasil (1988-2008)

Direitos Compensatórios				
Ano	Iniciadas	Direito Definitivo	Compromisso de Preço	Sem Aplicação de Direitos
1988	0	0	0	0
1989	0	0	0	0
1990	0	0	0	0
1991	2	1	0	0
1992	2	1	0	1
1993	2	0	0	0
1994	7	0	0	1
1995	0	6	0	1
1996	0	0	0	2
1997	0	0	0	0
1998	0	0	0	0
1999	0	0	0	0
2000	0	0	0	0
2001	1	0	0	0
2002	0	0	0	1
2003	1	0	0	0
2004	0	1	0	0
2005	0	0	0	0
2006	0	0	0	0
2007	1	0	0	0
2008	0	1	0	0
Total	16	10	0	6

Fonte: Decom (2008), elaboração do autor

Pelos motivos tratados anteriormente, a ocorrência de direitos compensatórios e de salvaguardas é bastante restrita no Brasil (GUEDES, 2002: 129). De 1988 até 2008, apenas dezesseis processos de direitos compensatórios foram iniciados, enquanto apenas dez resultaram em direitos definitivos. Desde 1988, os produtos afetados por direitos compensatórios aplicados pelo Brasil foram fios de látex, leite em pó, coco ralado, leite de coco, barras de aço e filmes de PET (DECOM, 2008: 31). Apenas sete mercados foram afetados por direitos compensatórios impostos pelo Brasil, a maioria países asiáticos em desenvolvimento. Ao final de 2008, apenas dois direitos compensatórios encontravam-se em vigor no Brasil, ambos aplicados contra a Índia (DECOM, 2008: 40). O primeiro, imposto em 2004, afetava barras de aço inoxidáveis, enquanto o segundo, aplicado em 2007, taxava a importação de filmes de PET.

Tabela 3.12**Países Afetados por Direitos Compensatórios Aplicados pelo Brasil (1988-2008)**

Direitos Compensatórios		
País	Direitos	Participação
1 Índia	2	20,00%
2 Malásia	2	20,00%
3 Sri Lanka	2	20,00%
4 Costa do Marfim	1	10,00%
5 Filipinas	1	10,00%
6 Indonésia	1	10,00%
7 União Europeia	1	10,00%
Outros	0	0,00%
Total	10	100,00%

Fonte: Decom (2008), elaboração do autor

C) Salvaguardas**Tabela 3.13****Salvaguardas Aplicadas pelo Brasil (1988-2008)**

Salvaguardas		
Ano	Iniciadas	Direito Definitivo
1988	0	0
1989	0	0
1990	0	0
1991	0	0
1992	0	0
1993	0	0
1994	0	0
1995	0	0
1996	1	0
1997	0	1
1998	0	0
1999	0	1
2000	0	0
2001	1	0
2002	0	1
2003	1	1
2004	0	0
2005	0	0
2006	1	1
2007	0	0
2008	1	0
Total	5	5

Fonte: Decom (2008), elaboração do autor

Desde a abertura comercial, as salvaguardas têm sido usadas de forma ainda menos frequente do que os direitos compensatórios. Após 1988, apenas cinco ações de salvaguardas foram

iniciadas pelo Brasil, embora três delas se refiram a processos de revisão. Em síntese, apenas dois produtos foram afetados por salvaguardas aplicadas pelo Brasil nos vinte anos que se seguiram ao início do processo de abertura comercial. Em 1996, a indústria de brinquedos foi a primeira a se beneficiar da aplicação de uma salvaguarda. A aplicação da salvaguarda à importação de brinquedos foi prorrogada em 1999 e, novamente, em 2003. Em 2002, o Brasil aplicou salvaguarda contra as importações de cocos, que foi renovada em 2006. Em setembro de 2008, um novo processo para a aplicação de salvaguarda foi iniciado, envolvendo mídias ópticas graváveis. Até o fim de 2008, o processo ainda se encontrava em investigação, sem nenhuma determinação preliminar em vigor.

3.2.4 Medidas de defesa comercial aplicadas contra o Brasil

O Brasil figura entre os principais países demandados em processos de medidas de defesa comercial. Tal fato decorre não apenas da crescente competitividade do país em alguns setores (como o siderúrgico, por exemplo), mas dos efeitos “clube” e “retaliação”, mencionados anteriormente. Em outros termos, parte das medidas de defesa comercial aplicadas contra o Brasil pode ser atribuída ao fato de que o Brasil é um grande usuário de medidas de defesa comercial. Como ocorre com a maioria dos países, a maior parte das medidas de defesa comercial aplicadas contra o Brasil são ações *antidumping*, que, segundo dados da OMC, representaram cerca de 90% das ações definitivas de defesa comercial aplicadas contra o Brasil de 1995 até 2008⁴⁴.

A) Medidas *antidumping*

Tabela 3.14
Medidas *antidumping* Aplicadas Contra o Brasil (1995-2008)

Medidas <i>Antidumping</i>															
Direitos	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Iniciados	8	10	5	6	13	9	13	4	3	10	4	7	2	3	97
Definitivos	9	10	7	6	5	8	2	6	4	3	5	5	2	2	74

Fonte: OMC (2008)

Segundo dados compilados pelo Comitê de Medidas Antidumping da OMC, o Brasil é o décimo maior alvo de medidas *antidumping* no mundo. O maior aplicante de medidas antidumping contra o Brasil é a Argentina, responsável por 42% dos direitos definitivos aplicados contra o Brasil de 1995 até 2008. Trata-se de um fato curioso que um dos principais parceiros internacionais do

⁴⁴ Tal valor não inclui as salvaguardas, uma vez que, devido ao princípio da não seletividade, são aplicadas indiscriminadamente.

Brasil e sócio fundador do Mercosul seja o país que mais demanda o Brasil em processos de defesa comercial (GUEDES, 2002: 134). No entanto, ao aplicar o modelo anteriormente proposto, fica claro porque a Argentina é o país que mais aplica medidas *antidumping* contra o Brasil. Em primeiro lugar, o Mercosul não dispõe de instituições capazes de impedir o uso de medidas *antidumping* entre os países sócios, especialmente no que diz respeito ao cumprimento das decisões do Tribunal Arbitral (GUEDES, 2002: 104). Em segundo lugar, o impacto da liberalização econômica promovida pelo Mercosul tornou a Argentina um dos países mais expostos à penetração da indústria exportadora brasileira. Além disso, as frequentes desvalorizações do Real resultaram em surtos exportadores que inundavam o mercado argentino com produtos brasileiros. Ademais, como notado anteriormente, devido aos seus interesses de política externa, o Brasil tem procurado não utilizar instrumentos de defesa comercial contra países da América do Sul, fato que deixa a Argentina livre para adotar uma política assertiva de defesa comercial contra o Brasil.

Tabela 3.15

Principais Países que Aplicaram Medidas *antidumping* contra o Brasil (1995-2008)

Medidas <i>Antidumping</i>	
País	Direitos Definitivos
Argentina	31
México	9
Estados Unidos	9
Índia	8
União Europeia	4
África do Sul	4
Canadá	3
Peru	3
Paraguai	1
Turquia	1
Uruguai	1
Total	74

Fonte: OMC (2008), elaboração do autor

O setor nacional mais afetado por medidas de defesa comercial é o siderúrgico. Nesse setor, os Estados Unidos, a Argentina e o Canadá se destacam como os principais aplicantes (GUEDES, 2002: 136). Os setores de eletrônicos e de plásticos são, respectivamente, o segundo e o terceiro mais afetados por medidas *antidumping* aplicadas contra o Brasil.

Tabela 3.16**Principais Indústrias Nacionais Afetadas por Medidas *antidumping* (1995-2008)**

Medidas <i>Antidumping</i>	
Setor	Direitos
Metais comuns e suas obras	33
Máquinas e aparelhos, material elétrico, e suas partes	10
Plásticos e suas obras; borracha e suas obras	10
Produtos das indústrias químicas ou das indústrias conexas	5
Madeira, carvão vegetal e obras de madeira	4
Matérias têxteis e suas obras	3
Outros	9
Total:	74

Fonte: OMC (2008), elaboração do autor

B) Direitos Compensatórios**Tabela 3.17****Direitos Compensatório Aplicados Contra o Brasil (1995-2008)**

Direitos Compensatórios															
Direitos	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Iniciados	0	0	1	1	1	1	2	0	0	0	0	1	0	0	7
Definitivos	4	0	0	0	0	2	0	2	0	0	0	0	0	0	8

Fonte: OMC (2008), elaboração do autor

Segundo dados do Comitê de Subsídios e Direitos Compensatórios da OMC, somente oito direitos compensatórios definitivos foram aplicados contra o Brasil de 1995 até 2008. Todos os direitos foram aplicados por países membros do NAFTA (Tratado Norte-Americano de Livre Comércio – *North American Free Trade Agreement*) e afetaram o setor de metais comuns e suas obras.

Tabela 3.18**Países que Aplicam Direitos Compensatórios Definitivos contra o Brasil (1995-2008)**

Direitos Compensatórios	
País	Direitos Definitivos
México	4
Estados Unidos	3
Canadá	1
Total	8

Fonte: OMC (2008)

3.3 Política de Defesa Comercial Brasileira: uma Análise

Nos últimos vinte anos, o Brasil incorporou a defesa comercial aos seus instrumentos de política comercial e à sua estratégia de inserção na economia internacional. Após a liberalização comercial, a criação de um sistema de defesa comercial eficaz foi necessária para proteger as indústrias domésticas afetadas pela concorrência desleal e para assegurar que os setores prejudicados pelo aumento das importações contassem com um instrumento de proteção contingente. A análise do período pós-liberalização permite observar que o uso da defesa comercial no Brasil esteve, em geral, associado à valorização cambial, aos ciclos de crescimento da economia e aos impactos do processo de liberalização. Do ponto de vista da abertura econômica, a defesa comercial foi acionada pelos setores que não foram contemplados pelo aumento das tarifas de meados da década de 1990.

Não obstante seja um dos maiores usuários de medidas *antidumping* do mundo, a distância entre a participação do Brasil nas importações mundiais e entre a participação do país no total mundial de medidas *antidumping* aplicadas é relativamente baixa, especialmente se comparado com outros países em desenvolvimento. Se comparados ao Brasil, países como a Índia, a Argentina, a África do Sul, a Turquia, o Egito, o Peru, a Venezuela e a Colômbia apresentam uma disparidade muito maior entre o total de suas importações e o número de medidas *antidumping* que aplicam. Tal fato ocorre porque diversos fatores políticos, econômicos e institucionais reduzem o viés protecionista da política de defesa comercial brasileira.

Tabela 3.19

Medidas *antidumping* Aplicadas por Países em Desenvolvimento Selecionados (1995-2008)

Medidas Antidumping					
Países Aplicantes					
Posição	País Aplicante	Total	Part. (a)	Participação nas Importações Mundiais (2008) (b)	A/B
1	Índia	386	17,63%	1,80%	979,20%
4	Argentina	167	7,63%	0,43%	1773,39%
5	África do Sul	124	5,66%	0,61%	928,21%
6	Turquia	124	5,66%	1,20%	471,84%
7	China	108	4,93%	6,90%	71,47%
9	Brasil	86	3,93%	1,10%	356,99%
10	México	81	3,70%	2,00%	184,93%
13	Egito	51	2,33%	0,30%	776,26%
14	Peru	45	2,05%	0,02%	11415,53%
16	Tailândia	28	1,28%	1,10%	116,23%
17	Malásia	25	1,14%	1,00%	114,16%
18	Venezuela	25	1,14%	0,30%	380,52%
20	Colômbia	21	0,96%	0,24%	399,54%
22	Paquistão	17	0,78%	0,26%	298,56%
23	Filipinas	9	0,41%	0,24%	171,23%
24	Polônia	9	0,41%	1,80%	22,83%
	Total	2190	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: OMC, elaboração do autor

Em primeiro lugar, a instituição nacional responsável por decidir sobre a aplicação de medidas de defesa comercial, a Camex⁴⁵, é composta por integrantes de vários ministérios, entre eles o Ministério das Relações Exteriores. Nesse sentido, as prioridades da política externa nacional são levadas em conta quando a Camex decide sobre a aplicação de uma medida de defesa comercial. Assim, os interesses das empresas nacionais podem ser ignorados em detrimento do objetivo nacional de lograr maior protagonismo nas relações internacionais e de desempenhar um papel de liderança junto aos países em desenvolvimento. Tal fato é especialmente notável nas relações comerciais entre Brasil e Argentina, nas quais o primeiro se recusa a retaliar as medidas de defesa comercial erguidas pela última. A posição brasileira em relação à política de defesa comercial argentina é bastante relevante se observarmos que a Argentina é o país que mais aciona medidas *antidumping* contra o Brasil e que o “efeito retaliação” é um dos fatores mais importantes que orientam a política de defesa comercial de uma nação.

A legislação nacional contém alguns dispositivos que moderam o viés protecionista da

⁴⁵ O Conselho de Ministros da Camex é composto pelo Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, o Chefe da Casa Civil da Presidência da República, o Ministro das Relações Exteriores, o Ministro da Fazenda, o Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e o Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão.

política de defesa comercial nacional. Entre eles destacam-se a “cláusula do interesse nacional”, a recomendação de exclusão do impacto do processo de liberalização no cálculo do dano material e o entendimento do Decreto n.º 1.355, de 30 de dezembro de 1994, que afirma que o direito *antidumping* deve ser menor do que a margem de *dumping* sempre que for suficiente para eliminar o dano ou ameaça de dano à indústria doméstica peticionária.

Fatores econômicos também ajudam a reduzir a aplicação de medidas de defesa comercial pelo Brasil. Como observado anteriormente, a liberalização econômica foi feita gradualmente e sem muita oposição, ou mesmo participação, do setor privado. Ademais, quando o aumento das importações ameaçou prejudicar algumas indústrias, o governo rapidamente diminuiu a exposição desses setores à economia internacional e, além disso, durante a maior parte dos últimos vinte anos, o Brasil desfrutou de saldos positivos na balança comercial.

É importante ressaltar o papel da indústria siderúrgica na dinâmica da política de defesa comercial do Brasil. Mundialmente, o setor siderúrgico é o mais afetado por medidas de defesa comercial. Não obstante, a indústria siderúrgica brasileira apresentou um saldo positivo de 8,8 milhões de toneladas na balança comercial em 2007, tornando o país o quinto maior exportador líquido de aço do mundo (WSA, 2008: 25). O bom desempenho da indústria siderúrgica brasileira sugere que a maior parte das medidas *antidumping* aplicadas nesse setor pode ser atribuída ao “efeito retaliação”. Em outros termos, o bom desempenho da indústria siderúrgica doméstica diminui o número de petições para a abertura de processo de defesa comercial que ela realiza.

Em síntese, alguns fatores concorrem para diminuir o viés protecionista da política de defesa comercial nacional. Como observaremos no próximo capítulo, tais fatores não estão presentes na Índia. A ausência de fatores exógenos atenuantes, como as prioridades de política externa, somada à própria dinâmica da política comercial indiana, torna a Índia o maior usuário mundial de medidas *antidumping*.

Capítulo IV: A Política Indiana de Defesa Comercial: Fatores Determinantes e Padrões de Uso

Após a análise dos fatores políticos, institucionais e econômicos que influenciam a política de defesa comercial brasileira, o último capítulo da presente pesquisa se voltará para o caso indiano. O principal objetivo deste capítulo é averiguar a relação entre o projeto indiano de liberalização econômica e a política de defesa comercial do país asiático. O primeiro segmento do capítulo fornecerá uma análise histórica da política comercial indiana e do contexto econômico no qual ela se desenvolveu. Em seguida, os aspectos legais, institucionais e os padrões de uso da política de defesa comercial indiana serão analisados. Finalmente, a abertura comercial será posicionada na formulação e implementação da política de defesa comercial indiana.

4.1 A Política Comercial Indiana (1991-2008)

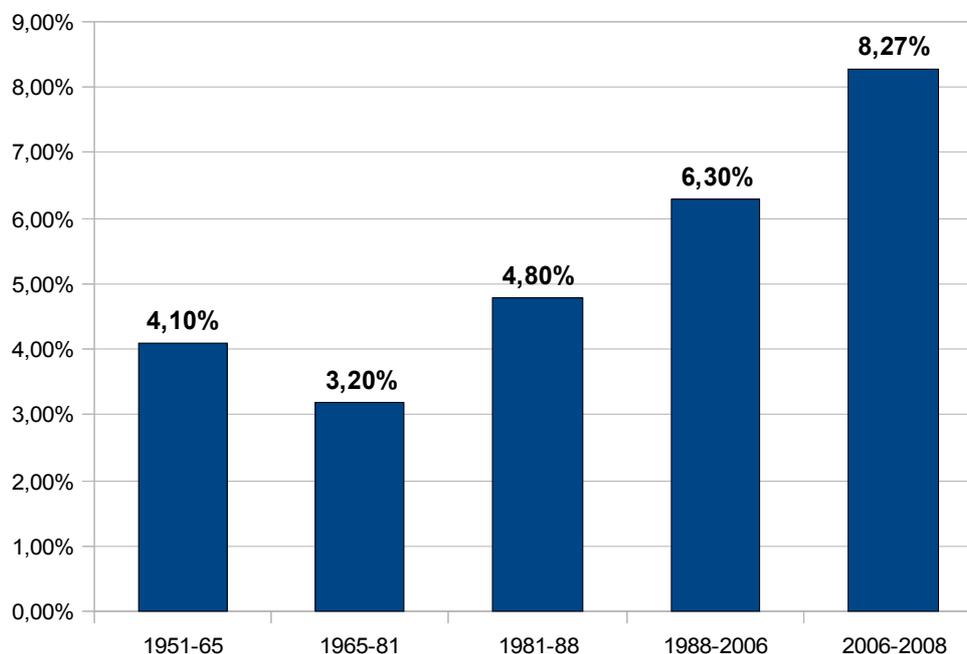
Assim como o Brasil, a Índia adotou o modelo de industrialização por substituição de importações durante grande parte do período pós-Segunda Guerra Mundial. No entanto, o país asiático, diferentemente da América Latina, copiou vários aspectos da planificação econômica soviética e promoveu uma política de industrialização plenamente conduzida pelo governo, na forma de planos quinquenais que visavam obter a autossuficiência econômica (FRIEDEN, 2008: 337). Ademais, o processo indiano de industrialização por substituição de importações resultou em manifestações dramáticas de independência econômica, como a expulsão de firmas estrangeiras, como a Coca-Cola e a IBM, no final da década de 1970 (GUHA, 683). Em síntese, é possível afirmar que a Índia adotou um modelo econômico mais autárquico do que o brasileiro, de forma que a economia indiana era frequentemente rotulada como socialista (OLIVEIRA, 2009: 101).

O modelo econômico autárquico chegou ao fim na Índia em 1991, após o esgotamento da industrialização por substituição de importações e uma severa crise na balança de pagamentos (GUHA, 2008: 684). As reformas indianas envolveram um componente interno, com privatizações e desregulação da economia, e um componente externo, com a redução das tarifas, a eliminação gradual de barreiras quantitativas, a diminuição dos subsídios, a criação de um regime cambial mais liberal e a adoção de uma postura mais favorável ao investimento estrangeiro direto (DEBROY, 2007: 39). No entanto, antes de analisar a experiência indiana de liberalização comercial, devemos nos voltar brevemente para a história econômica do país.

4.1.1 Uma Breve História da Economia da Índia Independente

Figura 4.1

Crescimento Médio da Economia Indiana: Períodos Seleccionados (%)



Fonte: *Reserve Bank of India*

Segundo o economista indiano Arvind Panagariya, a trajetória econômica da Índia independente pode ser dividida em quatro fases, definidas de acordo com o desempenho econômico do país (PANAGARIYA, 2008: 5). A primeira fase (1951-1964) foi caracterizada por um regime econômico relativamente liberal e por um crescimento econômico anual de 4,1%, muito superior ao experimentado durante o período colonialista⁴⁶. A segunda fase (1965-1981) marcou o auge do período autárquico, com um crescimento médio anual de 3,2%. Na terceira fase (1981-1988), ocorreram as primeiras tentativas de liberalização econômica, enquanto a economia cresceu a uma média anual de 4,8%. Finalmente, a atual fase da economia indiana é definida por um crescimento anual médio de mais de 6% e um regime econômico liberal.

A visão econômica do primeiro-ministro Jawaharlal Nehru, primeiro líder da Índia independente, foi profundamente influenciada pelo modelo soviético de economia estatizada e planificada (FRIEDEN, 2008:336). Nehru, que governou até 1964, acreditava que somente por meio da autonomia econômica a Índia realmente poderia ser independente politicamente. No entanto, embora o líder realmente desejasse que as importações fossem eventualmente substituídas

⁴⁶ As estimativas mais precisas indicam que a renda *per capita* indiana cresceu apenas 10% entre 1850 e 1950 (FRIEDEN, 2008: 338).

pela oferta da indústria doméstica, Nehru acreditava que a melhor política para o fomento da indústria indiana era o aumento do investimento estatal (PANAGARIYA, 2008: 25). Nesse sentido, a política comercial indiana era relativamente liberal na primeira fase, especialmente se comparada com a fase posterior. Não havia barreiras para investimento estrangeiro e o sistema de licença para exportações e importações era relativamente aberto (PANAGARIYA, 2008: 28).

Diversos choques externos e uma guinada para a esquerda marcaram a segunda fase da história econômica da Índia. Durante o período, a Índia sofreu com quatro grandes secas (em 1965, 1967, 1972 e 1973), duas guerras com o Paquistão (1965 e 1971) e o primeiro choque do petróleo, que resultou em uma deterioração de 40% nos termos de troca indianos entre 1972 e 1976 (PANAGARIYA, 2008: 47). Embora tenha tentado liberalizar o regime em 1966, Indira Gandhi adotou uma postura cada vez mais socialista após a divisão do Partido do Congresso em 1969 (GUHA, 2008: 683). O resultado foi a estatização de diversas indústrias, a nacionalização de bancos e a expulsão de empresas estrangeiras do país. A autarquia chegava ao seu apogeu na Índia.

Durante a fase autárquica da economia indiana, a política comercial do país foi significativamente protecionista. As licenças para importação eram aplicadas a todos os produtos, o controle da compra de moedas estrangeiras era extremamente rígido e subsídios para as exportações eram amplamente aplicados (PANAGARIYA, 2008: 65). A importação de bens de consumo era praticamente proibida, uma vez que apenas os produtos estrangeiros considerados essenciais e sem similares domésticos podiam ser importados. Diversos órgãos estavam envolvidos no processo de autorização das importações e existiam agências especiais que detinham o monopólio de importações de certos produtos (PANAGARIYA, 2008: 86). Em resumo, o governo indiano limitava as importações com tarifas médias elevadas – que chegaram a cerca de 150% (BHANSALI, 2007: 337) – e com diversas barreiras não tarifárias que envolviam desde restrições quantitativas até complexos mecanismos burocráticos.

A segunda fase foi o período de pior desempenho econômico da Índia independente. De 1965 até 1975, a economia indiana cresceu em média 2,6% ao ano, enquanto a renda *per capita* aumentou apenas 0,3% anualmente (PANAGARIYA, 2008: 47). O crescimento econômico não era apenas insatisfatório, mas desigual. A indústria pesada e os centros urbanos foram beneficiados pela política econômica autárquica, mas a população rural e a indústria de bens de consumo tiveram desempenho muito pior (GUHA, 2008: 467).

Devido ao fraco desempenho da economia, alguns aspectos da abertura econômica indiana ocorreram já na segunda metade da década de 1970 (DEBROY, 2007: 39). Em 1978, uma reforma ampla racionalizou o sistema de licenças de importações, mas manteve a regra que só permitia as importações de bens de consumo essenciais (PANAGARIYA, 2008: 86). As reformas ganharam

força no governo de Rajiv Gandhi, filho de Indira Gandhi, que governou de 1984 a 1989 (GUIMARÃES, 2009: 79). Gandhi removeu diversas barreiras à importação, promoveu incentivos às exportações e simplificou o regime de licenças (GUHA, 2008: 581). De 1980 até 1987, o monopólio de importação do governo foi reduzido de 67% do total dos produtos para 27% (PANAGARIYA, 2008: 87). O governo de Rajiv Gandhi também ampliou o número de produtos que podiam ser livremente importados e adotou um regime cambial menos restritivo ao comércio internacional (PANAGARIYA, 2008: 88). Embora o governo de Gandhi tenha compensado parcialmente a redução das barreiras não tarifárias com um aumento no imposto de importação, de maneira geral, seu governo foi marcado pela abertura comercial (PANAGARIYA, 2008: 89). Em 1985, Gandhi também aprovou a primeira lei *antidumping* indiana, com o explícito objetivo de compensar a eliminação de algumas restrições quantitativas ao comércio (BHANSALI, 2007: 339). Não obstante, a primeira ação *antidumping* iniciada pela Índia só ocorreu em 1992, de forma que a legislação de 1985 não teve significativo impacto na liberalização até meados da década de 1990 (BHANSALI, 2007: 325).

As reformas liberalizantes pré-1991 foram intermitentes e tinham natureza *ad hoc* (DEBROY, 2007: 39). Embora limitadas, as reformas resultaram em um desempenho econômico muito positivo para a Índia. No entanto, foi necessária uma grande crise na balança de pagamentos, motivada pelo crescente endividamento externo do governo durante a gestão de Rajiv Gandhi, para ensejar um esforço mais abrangente e coerente de reformas liberais (GUHA, 2008: 684). O consenso em favor da política autárquica começou a erodir em meados da década de 1980 e a crise apresentou uma oportunidade para que o primeiro-ministro Narasimha Rao implementasse reformas mais abrangentes (PANAGARIYA, 2008: 98). Em 1991, após mais de quarenta anos de autarquia, a Índia voltou a buscar uma inserção positiva na economia internacional.

4.1.2 O Processo de Abertura Comercial da Índia

A crise de junho de 1991, que viabilizou a abertura comercial indiana, teve dois componentes principais: o endividamento externo e o aumento dos gastos governamentais (PANAGARIYA, 2008: 102). De 1980 a 1990, a dívida externa indiana cresceu de US\$ 20,6 bilhões para US\$ 64,4 bilhões. O gasto governamental com defesa, serviços da dívida, subsídios e pagamento dos servidores públicos também cresceu substancialmente, de 18,6% do PIB, na primeira metade da década de 1980, para 23% na segunda metade (PANAGARIYA, 2008: 102). Como resultado dos dois fatores descritos acima, as reservas internacionais da Índia se esgotaram rapidamente, até que, em junho de 1991, a Índia perdeu o acesso ao crédito internacional e teve que

recorrer ao Banco Mundial e ao Fundo Monetário Internacional (PANAGARIYA, 2008: 103).

Tal qual a abertura comercial do Brasil, a liberalização indiana foi um processo unilateral, com pouca influência do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional ou do sistema multilateral de comércio (DEBROY, 2007: 41). Panagariya observa que os acordos com o FMI e com o Banco Mundial, que envolveram condicionalidades que estimulavam a abertura da economia indiana, apenas aceleraram a liberalização, que refletiu, na verdade, uma nova preferência da elite política indiana pela abertura (PANAGARIYA, 2008: 95). O economista observa que em 1990, antes da crise, o governo de V.P Singh já planejava um esforço abrangente de liberalização, que não pôde ser aplicado porque o governo não foi capaz de criar uma coalizão forte o suficiente para governar (PANAGARIYA, 2009: 99).

A reforma econômica foi iniciada pela gestão do primeiro-ministro Narasimha Rao e implementada pelo ministro das finanças, o Dr. Manmohan Singh⁴⁷. Se comparada à liberalização brasileira, a abertura indiana foi mais gradual e lenta, mas também mais consistente. As principais medidas liberalizantes tomadas por Singh e Rao foram as seguintes:

- Fim das licenças para importação de bens de capital e bens intermediários⁴⁸.
- Desvalorização da Rúpia em 18%.
- Cortes na tarifa média de 113% para 71%.
- Fim das licenças para investimento, exceto em setores considerados como relevantes para a segurança nacional ou por motivo de saúde pública.
- Fim do limite de 40% para propriedade estrangeira de empresas na Índia.
- Redução do número de produtos sujeitos a licenças de exportação.
- Privatizações em diversos setores, como telecomunicações, transportes aéreos e fornecimento de energia elétrica.
- Reforma tributária.
- Fim dos monopólios governamentais de importação.

Tabela 4.1

Tarifa Nominal Média Indiana: Anos Selecionados

⁴⁷Manmohan Singh é o atual primeiro-ministro indiano, eleito por uma coalizão liderada pelo Partido do Congresso.

⁴⁸ As licenças para importação de bens de consumo só foram retiradas após a Índia perder um processo no âmbito do sistema de solução de controvérsias da OMC (PANAGARIYA, 2008: 105).

Tarifa Média Nominal						
Ano	1991	1993	1997	2002	2007	2008
Tarifa Média	113,00%	71,00%	31,00%	29,00%	15,80%	13,00%

Fonte: PANAGARIYA (2008), OMC (1998, 2003 e 2007)

As reformas indianas avançaram durante o governo de oito chefes de governo diferentes, que lideraram coalizões que envolveram desde partidos da extrema esquerda até associações políticas ultranacionalistas (PANAGARIYA, 2008: 98). A reforma inicial no regime de controle de investimentos estrangeiros foi aprofundada pelos governos que sucederam a gestão Rao e, atualmente, a Índia é praticamente tão aberta aos investimentos externos quanto a China⁴⁹ (PANAGARIYA, 2008: 107). As tarifas médias também foram progressivamente reduzidas até chegar ao patamar atual de cerca de 13%. As reformas se traduziram no melhor desempenho econômico da Índia desde sua independência: a economia do país cresceu a uma média anual de 6,3% no período de 1988 a 2006 e a uma média de 8,6% de 2003 a 2008 (PANAGARIYA, 2008: 108).

É curioso notar que embora as reformas tenham gerado um desempenho econômico muito positivo essa estratégia econômica está longe de atingir o consenso na sociedade indiana (GUHA, 2008: 700). Segundo o historiador Ramachandra Guha, o debate em torno da política comercial indiana ocorre entre dois polos, denominados de reformistas e populistas (GUHA, 2008: 701). Os reformistas buscam aprofundar a abertura, enquanto os populistas buscam justiça social e a reversão de algumas reformas. Os populistas são especialmente nacionalistas e demandam políticas protecionistas. Guha observa que, independentemente da orientação política do partido, os políticos tendem a ser populistas enquanto estão na oposição e reformistas quando governam (GUHA, 2008: 701). Isso ocorre porque o apoio popular às reformas é bastante limitado, em parte porque a abertura beneficiou a população indiana de maneira muito desigual. As reformas acentuaram as desigualdades indianas: os estados mais pobres (Bihar, Uttar Pradesh e Orissa) cresceram bem mais lentamente do que os mais ricos (Gujarat, Maharashtra e Tamil Nadu) e a população urbana foi mais beneficiada do que a rural (GUHA, 2008: 699).

O governo indiano também não realizou esforços no sentido de divulgar os benefícios que a abertura gerou para os pobres, que a percebem como um projeto imposto pelas elites (KUMAR, 2007: 26). Segundo estatísticas oficiais, desde 1988 a pobreza tem caído rapidamente, tanto em termos absolutos quanto em termos relativos (PANAGARIYA, 2008: 155). Entretanto, é bastante popular a percepção de que a abertura tem um viés pró-urbano e pró-elites (KUMAR, 2007: 26). Ainda mais popular é a noção de que a abertura foi imposta por organizações internacionais como a

⁴⁹A única restrição significativa é a proibição de investimento estrangeiro no setor de varejo multimarcas.

OMC e que não foi ensejada pelos interesses indianos (DEBROY, 2007: 41). Em síntese, a população indiana tem dificuldade de apoiar a abertura devido aos resultados desiguais gerados por ela, à relutância do governo em promover os benefícios gerados pela reforma e à percepção de que a liberalização foi motivada por interesses estrangeiros.

De forma simplificada, é possível afirmar que os aspectos controversos das reformas foram responsáveis pela queda do Partido do Congresso, em 1996, e do Partido *Bharatiya Janata*, em 2004 (HOLSLAG, 2009: 27). Quando se encontrava na oposição, o Partido *Bharatiya Janata* acusava o Partido do Congresso de promover reformas que beneficiavam apenas uma pequena elite corrupta e com interesses vinculados a grupos estrangeiros (HOLSLAG, 2009: 24). Aproveitando-se de um clima generalizado de insatisfação e de diversas manifestações contra o “estilo de vida ocidental” e “o modelo americano”, o Partido *Bharatiya Janata* venceu as eleições de 1996 e tirou o Partido do Congresso do poder. Oito anos mais tarde, o Partido do Congresso foi eleito por meio de uma campanha que acusava o Partido *Bharatiya Janata* de não mitigar os impactos negativos da globalização sobre os pobres (HOLSLAG, 2009: 25). Em hábil manobra política, o Partido do Congresso montou duas frentes de campanha: uma baseada em programas sociais para as áreas rurais, que controlam a política provinciana indiana, e outra composta por técnicos e burocratas experientes que ensejariam a continuidade das reformas (HOLSLAG, 2009: 25). Atualmente no poder, o Partido do Congresso segue uma política que combina a continuidade da abertura com uma ampla rede de ajuda governamental, especialmente voltada para a agricultura e para a população rural indiana.

4.1.3 As Três Dimensões da Política Comercial da Índia Contemporânea

Atualmente, a estratégia indiana de inserção no comércio internacional possui três dimensões complementares: a unilateral, a regional e a multilateral (NARAYAN, 2007: 356). O eixo unilateral, ligado às reformas econômicas domésticas, é o mais relevante, de forma que as reduções tarifárias realizadas pelo governo indiano desde meados da década de 1980 foram quase que totalmente realizadas de forma unilateral (PANAGARIYA, 2008: 269). A dimensão regional é composta por uma série de acordos preferenciais firmados entre a Índia e seus vizinhos da Ásia Meridional, dentre os quais se destaca o acordo de livre-comércio com o Sri Lanka (NARAYAN, 2007: 359). Na esfera multilateral, a liberalização unilateral e o desempenho econômico positivo nos últimos anos permitiram que o país emergisse como um dos principais atores do sistema multilateral de comércio (DEBROY, 2007: 47). A ação da Índia na OMC reflete o conflito entre o papel do país como um dos líderes das nações em desenvolvimento e suas próprias prioridades

nacionais, nem sempre em harmonia com os interesses das nações emergentes (KARMAKAR, 2007: 67).

A) A dimensão unilateral

Devido ao progresso do processo de liberalização, as tarifas são, atualmente, o principal instrumento unilateral de política comercial da Índia (OMC, 2007: 33). As tarifas também são uma fonte relevante de receita para o governo federal indiano, tendo sido responsáveis por 23% da receita federal em 2007 (OMC, 2007: 38). Pouco mais de 75% das tarifas indianas são consolidadas⁵⁰, 100% das tarifas para produtos agrícolas e 71,6% das tarifas para produtos não agrícolas, fazendo da Índia um dos poucos países que não consolidou todas as suas tarifas no contexto da Rodada Uruguai (OMC, 2007: 38). Em geral, as tarifas não são superiores a 40%, mas os produtos agrícolas têm, em média, taxa de 150% e alguns óleos comestíveis, de 300%. O sistema tarifário indiano é caracterizado por grandes diferenças entre as tarifas consolidadas (relativamente altas para os padrões mundiais) e as aplicadas (mais baixas). Também existe grande disparidade entre as tarifas para os produtos agrícolas e os produtos não agrícolas.

A Índia também possui uma pletera de barreiras implícitas às importações, notadamente de natureza burocrática. Segundo Panagariya, a duração do despacho aduaneiro na Índia é trinta vezes maior do que os padrões internacionais, devido aos inúmeros procedimentos burocráticos demandados pelas autoridades indianas (PANAGARIYA, 2008: 270). Como parte do processo de abertura, o governo indiano realiza esforço para racionalizar o complexo regime de regras fitossanitárias, que já foi questionado por vários membros da OMC (OMC, 2007: 56). A Índia também proíbe a importação de cerca de 400 produtos e monitora a importação de outros 300, devido a razões de segurança ou saúde pública (OMC, 2007: 49). Por fim, outras barreiras implícitas às importações são a infraestrutura precária e o regime protecionista de compras governamentais (PANAGARIYA, 2008: 271).

O governo indiano dispõe de vários dispositivos de promoção das exportações para mitigar o viés protecionista da economia indiana (PANAGARIYA, 2008: 269). Além do mecanismo de *Drawback*, a Índia possui outros programas que permitem aos exportadores importar insumos sem a cobrança de impostos, como o *Duty Free Import Authorization* (DFIA, autorização de importação com isenção de impostos) e o programa que permite a importação de fertilizantes e equipamentos agrícolas com isenção tarifária (OMC, 2007: 65). A Índia também tem uma política assertiva de

⁵⁰ Como visto anteriormente, a consolidação de uma tarifa no contexto do sistema multilateral de comércio corresponde a um compromisso formal de não elevar a tarifa a um patamar superior ao acordado.

criação de Zonas Econômicas Especiais (ZES), que funcionam como áreas de livre-comércio dentro do país. Atualmente existem onze ZES em funcionamento no território indiano, embora sua eficácia seja questionada por alguns especialistas (PANAGARIYA, 2008: 273).

Além dos mecanismos citados acima, o governo indiano procura incentivar as exportações de outras formas. Existem programas de concessão de crédito especial aos exportadores, além de mecanismos que financiam o seguro internacional (OMC 2007: 69). O programa *Assistance to States for Development of Export Infrastructure and Allied Activities* (ASIDE, programa de assistência aos estados para o desenvolvimento de infraestrutura para a exportação e atividades relacionadas), que proporciona financiamento para a construção de infraestrutura complementar para as exportações, e os *export promotion councils* (EPCs, conselhos de promoção das exportações), que realizam estudos de mercado e informam o governo federal das necessidades dos importadores, são outros instrumentos de promoção das exportações. Ademais, a *India Trade Promotion Organization* (ITPO, Organização de Promoção Comercial Indiana) realiza feiras e exposições internacionais para divulgar os produtos indianos (OMC, 2007: 70).

B) Os acordos regionais e preferenciais

A estratégia indiana de liberalização comercial regional começou em 1998, com o Acordo de Livre-Comércio com o Sri Lanka (NARAYAN, 2007: 359). Segundo Narayan e Rayadurgam, a Índia foi compelida a incorporar os acordos preferenciais de comércio a sua política comercial por duas razões (NARAYAN, 2007: 359). A primeira delas foi a percepção indiana de que os acordos preferenciais de comércio tinham se tornado um tendência mundial e que seriam úteis para assegurar novos mercados. Uma postura passiva na busca por acordos regionais poderia marginalizar a Índia na economia internacional e arriscar a estratégia de desenvolvimento do país asiático (SIKRI, 2009: 232). A segunda foi resultado da frustração indiana em relação aos resultados limitados proporcionados pelo sistema multilateral de comércio e pelo lento avanço das negociações no âmbito da Rodada Doha da OMC. Nesse sentido, o acordo com o Sri Lanka teve como objetivo iniciar um processo mais amplo de integração na Ásia Meridional e consolidar os laços econômicos entre a Índia e o Sri Lanka (NARAYAN, 2007: 359). O acordo, que entrou em vigor em março de 2000, cobre cerca de cinco mil produtos e estabelece normas para o comércio de serviços e para o fluxo de investimentos (NARAYAN, 2007: 360).

Após a assinatura do acordo com o Sri Lanka, a Índia passou a se engajar em diversos acordos preferenciais de comércio. O país assinou um tratado de livre-comércio com Cingapura em 2004, após negociações extensas e controversas sobre regras de origem, comércio de serviços e

investimentos (NARAYAN, 2007: 363). Em 2003, a Índia firmou um tratado de cooperação econômica abrangente com a ASEAN⁵¹, que visa ao estabelecimento de uma área de livre-comércio (NARAYAN, 2007: 362). A Índia ainda possui acordos comerciais de escopo limitado com as Ilhas Maurício e membros da SAARC⁵² (PANAGARIYA, 2008: 277). Por fim, para além da esfera regional, a Índia firmou um acordo de preferências tarifárias fixas (APTF) com o Mercosul, um acordo quadro com o Conselho de Cooperação do Golfo, um acordo preferencial com Israel, um acordo preferencial com o Chile e um tratado de comércio preferencial com a SACU⁵³ (SIKRI, 2009: 233). Parece claro que os acordos preferenciais de comércio se tornaram parte da estratégia indiana de inserção no comércio internacional, não apenas para consolidar sua posição nos mercados regionais, mas para conquistar novos mercados fora da Ásia. Atualmente, a Índia planeja firmar acordos com a China, a África do Sul, o Japão e a Coreia do Sul (PANAGARIYA, 2008: 277). Segundo avaliação da Embaixada Brasileira em Nova Déli, a política indiana de integração regional indiana busca, além de interesses comerciais, consolidar a posição do país com potência regional e contrabalançar a presença chinesa e japonesa na região (Brasemb Nova Déli 1116, 10/09/2009).

A política indiana de acordos preferenciais de comércio é controversa. Panagariya observa que a maior parte dos acordos preferenciais assinados pela Índia se limita a garantir a troca de poucos produtos, mantendo-se os elevados níveis tarifários para os outros produtos (PANAGARIYA, 2008: 277). O autor também acredita que os acordos regionais de comércio firmados pela Índia podem gerar desvio de comércio e retirar o foco do país das negociações no âmbito do sistema multilateral de comércio (PANAGARIYA, 2008: 278). Por outro lado, Narayan e Rayadurgam afirmam que o acordo com o Sri Lanka gerou resultados muito positivos e que, frente ao fracasso das negociações da Rodada Doha, os acordos preferenciais de comércio e o regionalismo são cada vez mais relevantes para assegurar a continuidade do processo de abertura comercial na Índia e para garantir ao país novos mercados (NARAYAN, 2007: 369). Sikri, em uma visão intermediária, avalia que os acordos preferenciais têm a vantagem de incorporar elementos políticos que refletem as prioridades da política externa indiana, além de contribuírem para o avanço da liberalização comercial indiana (SIKRI, 2009: 233). No entanto, o autor também avalia que tais tratados podem prejudicar a posição das indústrias nascentes indianas e que seus impactos só podem ser adequadamente mensurados muitos anos após sua efetiva aplicação (SIKRI, 2009:

⁵¹ A ASEAN, Associação de Nações do Sudeste Asiático, é uma organização regional de estados do sudeste asiático formada por Brunei, Camboja, Indonésia, Laos, Malásia, Myanmar, Filipinas, Cingapura, Tailândia e Vietnã.

⁵² A Associação da Ásia do Sul para a Cooperação Regional (SAARC) é formada por Índia, Paquistão, Bangladesh, Sri Lanka, Nepal, Butão, Afeganistão e Maldivas.

⁵³ A União Aduaneira da África Austral (UAAA), também conhecida pela sigla em inglês SACU (Southern Africa Customs Union), é uma união aduaneira entre a África do Sul, Botswana, Lesoto, Namíbia e Suazilândia.

C) A inserção indiana no sistema multilateral de comércio

Embora a Índia seja uma parte contratante original do GATT, o país pouco participou do sistema multilateral de comércio até a Rodada Tóquio (SIKRI, 2009: 224). Antes da abertura, a agenda indiana se limitava a buscar acesso preferencial aos mercados dos países desenvolvidos e derrogações do princípio da nação mais favorecida (SIKRI, 2009: 224). A atuação do país no GATT era limitada pelos escassos recursos humanos capacitados para lidar com temas atinentes ao comércio internacional e pelo pouco poder de barganha que a Índia possuía, uma vez que se tratava de uma economia fechada com fortes laços com o bloco socialista (SIKRI, 2009: 224). Após a abertura, no entanto, o governo indiano passou a adotar uma postura mais assertiva nas negociações comerciais multilaterais, pautada pela dicotomia entre os interesses indianos e seu papel como um dos líderes dos países em desenvolvimento.

Durante a Rodada Uruguai, Brasil e Índia adotaram posições similares sobre temas como serviços, propriedade intelectual e agricultura (PANAGARIYA, 2008: 278). Os negociadores indianos eram contrários à inclusão do comércio de serviços e dos aspectos da propriedade intelectual ligados ao comércio no escopo do sistema multilateral de comércio (PANAGARIYA, 2008: 279). No entanto, o resultado da Rodada Uruguai não foi o melhor para a Índia, ou para os países em desenvolvimento em geral (SIKRI, 2009: 225). Uma vez que a Rodada Uruguai adotou o princípio do *Single-Undertaking*⁵⁴, a Índia foi obrigada a realizar compromissos nas áreas de comércio de serviços, propriedade intelectual, investimentos e agricultura para os quais não estava pronta (SIKRI, 2009: 225). Por outro lado, o país foi beneficiado pelo maior acesso aos mercados dos países desenvolvidos, pela liberalização no comércio internacional de têxteis e pela criação do Órgão de Solução de Controvérsias (SIKRI, 2009: 225).

Após a Rodada Uruguai, a Índia tornou-se cada vez mais ativa no sistema multilateral de comércio. A nova postura indiana nas negociações comerciais multilaterais decorreu, em primeiro lugar, do crescimento da economia do país e de sua maior integração ao comércio mundial (KARMAKAR, 2007: 67). Ademais, após a conferência ministerial de Cancún (2003), os países em desenvolvimento passaram a defender seus interesses no Âmbito da OMC de forma mais enfática (SIKRI, 2009: 226). Assim, a Índia, tradicional líder dos países em desenvolvimento, tornou-se um dos atores mais relevantes nas negociações comerciais multilaterais⁵⁵ (PANAGARIYA, 2008: 280).

⁵⁴ O princípio afirma que os países devem aceitar a totalidade dos acordos negociados na rodada, não existindo a possibilidade de adesão seletiva.

⁵⁵ Panagariya define o conjunto dos países mais relevantes na OMC como “o novo quarteto”, formado por Índia, Brasil,

Durante a Rodada Doha, a Índia tem frequentemente confrontado os interesses dos países desenvolvidos. O país se opõe decididamente à inclusão de padrões trabalhistas e ambientais no escopo da OMC, uma vez que eles limitariam ainda mais a capacidade indiana de praticar políticas industriais e poderiam funcionar como barreiras não tarifárias contra os países em desenvolvimento (PANAGARIYA, 2008: 279). A Índia também foi contrária à inclusão dos temas de Cingapura na agenda da Rodada Doha, embora não tenha restrições sérias à facilitação do comércio (PANAGARIYA, 2008: 280). Karmakar observa que a postura confrontativa da Índia na OMC é derivada das lembranças do passado colonial do país, que prefere realizar as reformas de maneira unilateral a assumir grandes compromissos multilaterais (KARMAKAR, 2007: 69).

Embora frequentemente adote uma postura defensiva na OMC, a Índia também possui interesses ofensivos na instituição. O país defende a facilitação do comércio (o único tema de Cingapura ainda na agenda negociadora), maior abertura no comércio de serviços, especialmente os prestados através das fronteiras e os que envolvem migração de pessoas, e maiores reduções tarifárias para produtos não agrícolas (SIKRI, 2009: 229).

Na agricultura, no entanto, a Índia mantém uma postura defensiva, uma vez que o Ministério do Comércio praticamente descartou concessões nesse setor (PANAGARIYA, 2008: 280). A Índia é um exportador líquido de bens agrícolas e a agricultura indiana é internacionalmente competitiva na produção de trigo, algodão, arroz, e açúcar (KUMAR, 2007: 25). Não obstante, mais de 55% da mão de obra indiana está empregada na agricultura, fazendo com que o governo indiano considere a abertura econômica do setor como politicamente inviável, uma vez que poderia ameaçar a subsistência de inúmeros agricultores e gerar desemprego em massa (SIKRI, 2009: 229). Assim, a posição indiana nas negociações multilaterais de comércio de bens agrícolas é guiada por três princípios: promover a segurança alimentar de sua população, garantir a subsistência dos agricultores e atender às necessidades do desenvolvimento rural (SIKRI, 2009: 229). Em síntese, não parece provável que a Índia realize grandes concessões no âmbito multilateral, no que diz respeito ao comércio de bens agrícolas. O país asiático está comprometido com a manutenção dos mecanismos de proteção e subsídio de que dispõe e não deve aboli-los de forma multilateral.

Em resumo, a movimentação da Índia no sistema multilateral de comércio é influenciada pelos condicionantes internos da política indiana e pela demandas geradas pelo papel da Índia como um dos líderes dos países em desenvolvimento. Como parte do mundo em desenvolvimento, a Índia tem interesses defensivos nas áreas de padrões trabalhistas e ambientais, investimentos, compras governamentais e regulação da concorrência. Por outro lado, as características específicas da

Estados Unidos e União Europeia (PANAGARIYA, 2008: 278). Sirki observa que Japão, China e Austrália também fazem parte do núcleo principal das negociações no âmbito do sistema multilateral de comércio (SIKRI, 2009: 230.)

economia indiana fazem com que o país possua interesses ofensivos no setor de serviços, na liberalização de bens não agrícolas e na facilitação do comércio. A maior dificuldade em conciliar esses dois papéis consiste no fato de que a Índia tem interesses muito mais defensivos no setor agrícola do que a maioria dos países em desenvolvimento. Assim, embora a Índia demande o fim dos subsídios à agricultura e a liberalização do comércio de bens agrícolas, o país não está preparado para adotar as próprias políticas que vem defendendo. Para Kumar, esse paradoxo é prejudicial à economia indiana, de forma que o autor defende que a Índia abdique de seu papel como líder dos países em desenvolvimento para focar-se nas reformas internas (KUMAR, 2007: 399). Panagariya, por outro lado, julga que seria politicamente prudente realizar as reformas agrícolas na esfera multilateral, de forma que a Índia pudesse colher os benefícios inerentes às barganhas realizadas na OMC (PANAGARIYA, 2008: 281). O colapso das negociações da Rodada Doha, em julho de 2008, foi ocasionado pela relutância indiana em abdicar de seus mecanismos de proteção à agricultura (SIKRI, 2009: 229).

4.1.4 O Desempenho do Comércio Exterior Indiano Após a Abertura

Tabela 4.2
Comércio Exterior Indiano: 1988-2008 (US\$ Bilhões)

Ano	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008
Exportações	12,09	16,61	17,87	22,24	31,79	35,01	36,82	43,83	63,84	103,09	163,13
Importações	17,16	21,22	19,41	23,31	36,68	41,48	49,67	51,41	78,15	149,17	251,65
Saldo	-5,07	-4,61	-1,55	-1,07	-4,88	-6,48	-12,85	-7,59	-14,31	-46,08	-88,52

Fonte: Reserve Bank of India

As reformas econômicas tiveram impacto positivo sobre o comércio exterior indiano, de forma que as importações e exportações do país têm crescido substancialmente após a abertura. Como resultado desse crescimento, a participação indiana nas exportações mundiais cresceu de 0,5% em 1991 para 1,0% em 2006 (PANAGARIYA, 2008: 261). As exportações de serviços tiveram um desempenho ainda mais positivo, ao crescer de US\$ 4,6 bilhões em 1991 para US\$ 60,6 bilhões em 2006 (PANAGARIYA, 2008: 262). Em 2009, a Índia foi a nona maior exportadora mundial de serviços, com uma participação de 2,7% nas exportações mundiais de serviços (OMC, 2008: 14). Como resultado da crescente integração da Índia à economia internacional, a proporção do comércio total (comércio de mercadorias e serviços) em relação ao produto interno bruto indiano cresceu de 15,9% em 1991 para 43,1% em 2006 (PANAGARIYA, 2008: 261).

Tabela 4.3

Comércio de Serviços Brasileiro e Indiano Comparados: 1990-2008 (US\$ Bilhões)

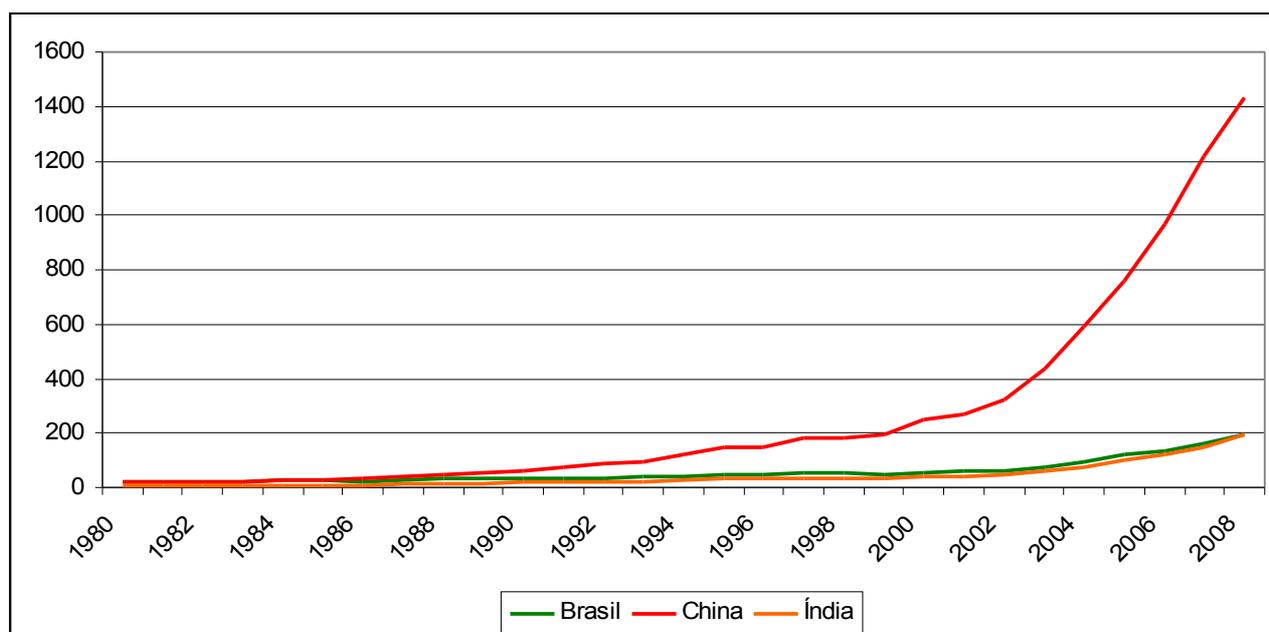
País	Fluxo de Comércio	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008
Brasil	Exportação	3,71	4,00	4,82	4,45	7,08	8,96	8,79	11,61	17,95	28,82
	Importação	6,73	6,61	9,84	12,20	15,74	15,57	13,50	16,11	27,15	44,40
Índia	Exportação	4,61	4,89	6,03	7,18	11,07	16,03	19,13	37,93	70,93	102,65
	Importação	5,94	6,61	8,03	11	14,19	18,9	20,78	35,29	58,19	83,6

Fonte: OMC

O crescimento das exportações indianas, no entanto, foi bastante inferior à expansão das vendas externas chinesas. Segundo dados da OMC, em 1980 as exportações chinesas somaram cerca de US\$ 18,1 bilhões, enquanto as indianas e brasileiras foram, respectivamente, US\$ 8,5 bilhões e US\$ 20,13 bilhões. Em 2008, China, Índia e Brasil exportaram, respectivamente, US\$ 1.428,3 bilhões, US\$ 177,5 bilhões e US\$ 197,9 bilhões. Arvind Panagariya observa que, embora a Índia e a China tenham iniciado seus processos de abertura quase que simultaneamente, a China avançou nas reformas de maneira mais sistemática e rápida, de forma que o país comunista alcançou um patamar de liberdade comercial muito superior ao indiano já na década de 1980 (PANAGARIYA, 2008: 260). Além disso, as regras trabalhistas são muito mais rígidas na Índia do que na China, de forma que as exportações indianas de produtos têxteis, calçados e brinquedos, indústrias que utilizam mão de obra de forma intensiva, cresceram muito mais lentamente do que as exportações chinesas dos mesmos produtos (PANAGARIYA, 2008: 264).

Figura 4.2

Exportações Brasileiras, Chinesas e Indianas: 1980-2008 (US\$ Bilhões)



Fonte: OMC

Após a abertura, a pauta de exportações indiana apresentou pouco dinamismo (PANAGARIYA, 2008: 264). De 1984 até 2004, os três principais setores exportadores da economia indiana mantiveram-se inalterados. A maior parte dos produtos exportados pela Índia são fabricados com o uso intensivo ou semi-intensivo de capital (PANAGARIYA, 2008: 264), fato que contradiz a dotação indiana de fatores de produção, uma vez que o país possui grandes estoques de mão de obra não qualificada. Ademais, os vultuosos programas de subsídio à agricultura permitiram que alguns produtos agropecuários passassem a figurar na pauta de exportações indiana.

Tabela 4.4

Exportações Indianas: Participação dos Principais Setores (1984-1990 e 2001-2004)

Setores	1984-90	Setores	2001-04
Manufaturas de minérios não-metálicos	16,40%	Manufaturas de minérios não-metálicos	14,90%
Tecidos e malhas	12,00%	Tecidos e malhas	10,60%
Artigos têxteis	11,90%	Artigos têxteis	10,40%
Minérios metálicos	4,80%	Petróleo e seus derivados	6,30%
Petróleo e seus derivados	4,70%	Outros artigos manufaturados	5,20%
Peixes e frutos do mar	3,20%	Ferro e aço	5,00%
Outros artigos manufaturados	2,00%	Gorduras animais processadas	3,60%
Cereais e preparações de cereais	1,90%	Material para tingimento de tecido	3,10%
Manufaturas de minérios metálicos	1,70%	Minérios metálicos	3,00%
Veículos automotores	1,60%	Manufaturas de minérios metálicos	2,70%
Subtotal	60,20%	Subtotal	64,80%

Fonte: PANAGARIYA (2008)

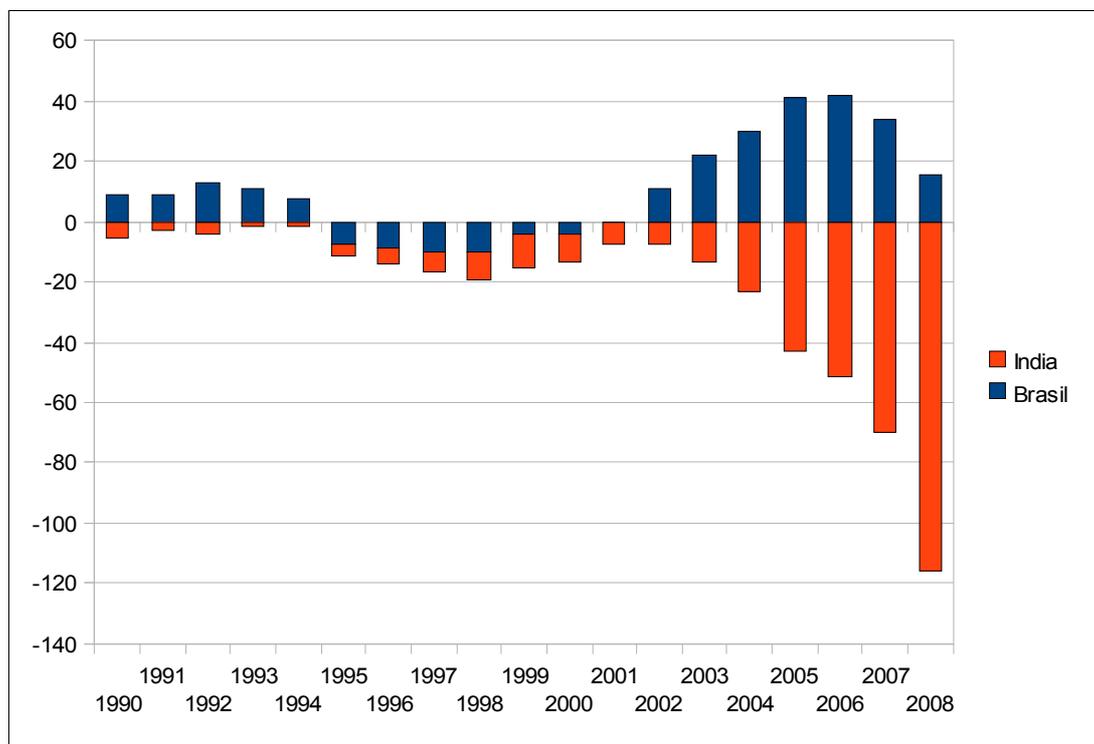
A balança comercial indiana tem apresentado persistentes saldos negativos durante todo o período pós-abertura. Trata-se de uma importante diferença em relação ao desempenho da balança comercial brasileira, que apresentou superávit durante a maioria dos anos após a liberalização. O comportamento da balança comercial brasileira foi claramente influenciado pela taxa de câmbio: quando o Real se valorizou, houve déficits comerciais. No caso indiano, no entanto, a taxa de câmbio não explica o comportamento da balança comercial, uma vez que a Rúpia permaneceu artificialmente desvalorizada durante todo o período pós-liberalização⁵⁶ (PANAGARIYA, 2008: 203). O desempenho da balança comercial indiana parece estar mais relacionado aos preços internacionais do petróleo, uma vez que a importação de combustíveis responde por mais de 40% do valor das compras externas indianas⁵⁷ (OMC, 2008: 61).

⁵⁶ Panagariya observa que, embora o câmbio indiano seja flutuante desde 1991, o Banco Central Indiano interfere constantemente na taxa de câmbio, desvalorizando artificialmente a Rúpia para ampliar as exportações (PANAGARIYA, 2008: 203). As maiores fontes de divisa estrangeira na Índia são o investimento externo e as grandes somas que os indianos que vivem fora do país enviam aos seus familiares.

⁵⁷ Em 2008, a importação de combustíveis correspondeu a 19,8% do total das importações brasileiras (OMC, 2009: 61). Comparadas as exportações e as importações de combustíveis, o déficit brasileiro foi da ordem de US\$ 16 bilhões,

Figura 4.3

Saldos da Balanças Comerciais Comparados: 1990-2008 (US\$ Bilhões)



Fonte: OMC

Em síntese, após as respectivas aberturas econômicas, o comércio exterior indiano cresceu mais rapidamente do que as trocas internacionais brasileiras. O desempenho indiano foi especialmente superior no comércio de serviços, no qual o país asiático se tornou um dos principais atores internacionais. Por outro lado, o crescimento do comércio exterior indiano foi bastante inferior ao chinês, notadamente no comércio de manufaturas de produtos que utilizam mão de obra não qualificada em sua produção. Além disso, o país apresenta persistentes déficits comerciais, motivados principalmente pela importação de combustíveis.

4.2 Defesa Comercial Indiana: aspectos institucionais, legais e padrões de uso

A política de defesa comercial indiana está intimamente relacionada ao processo de liberalização comercial empreendido pelo país no começo da década de 1990. Antes de 1991, as elevadas tarifas e a plethora de barreiras não tarifárias tornavam desnecessário qualquer mecanismo de proteção contingente para indústrias indianas com dificuldades temporárias causadas pelas importações (PANAGARIYA, 2008: 274). Nesse sentido, embora a primeira legislação enquanto o déficit indiano foi superior a US\$ 86 bilhões.

antidumping indiana tenha sido aprovada em 1985, o país só passou a recorrer a medidas de defesa comercial em 1992, após os primeiros estágios da abertura comercial (BHANSALI, 2007: 325). Até 1995, a Índia iniciava poucos processos de defesa comercial. Após o início das atividades da OMC, no entanto, os casos iniciados pela Índia cresceram rapidamente, especialmente após 1999 (BHANSALI, 2007: 325). A Índia rapidamente se tornou um dos maiores usuários de defesa comercial do mundo, convertendo-se na maior aplicante de medidas *antidumping* entre os membros da OMC. Assim como no Brasil, um dos papéis da defesa comercial na Índia foi substituir os instrumentos de proteção comercial revogados durante a abertura comercial, especialmente as barreiras quantitativas (BHANSALI, 2007: 339).

A seguir, serão avaliados os aspectos institucionais da política de defesa comercial indiana, com ênfase no papel do DGAD (*Directorate General of Antidumping and Allied Duties*, Diretório Geral de Medidas *Antidumping* e Impostos Relacionados). Em seguida, a legislação indiana sobre defesa comercial será revisada em seus pontos mais relevantes. Finalmente, os padrões setoriais e geográficos da defesa comercial indiana serão avaliados. Dados os objetivos da presente pesquisa, sempre que possível, as informações apresentadas sobre a Índia serão comparadas com dados análogos relativos ao Brasil.

4.2.1 Aspectos Institucionais da Defesa Comercial Indiana

As medidas *antidumping* e os direitos compensatórios iniciados pela Índia são administrados pelo DGAD, órgão ligado ao Ministério do Comércio e Indústria da Índia (*Ministry of Commerce and Industry of India*). As salvaguardas, por outro lado, são administradas pelo DG (Diretor Geral de Salvaguardas), subordinado ao Ministério das Finanças indiano. O DG e O DGAD não possuem poder decisório e são responsáveis apenas pelas investigações relativas aos requisitos necessários para a aplicação de medidas de defesa comercial. As competências de ambas as instituições são definidas pelo Código Aduaneiro Indiano (*Customs Tariff Act*), de 1975. O DG foi criado em 1997, pelo decreto nº 35, enquanto o DGAD iniciou suas atividades em 1998, embora tenha sido criado pelas disposições da legislação *antidumping* indiana de 1995.

O Governo Central é a autoridade responsável por aplicar as medidas de defesa comercial na Índia. O Departamento de Dividendos, do Ministério das Finanças, recebe as recomendações do DGAD e do DG e deve decidir, até no máximo três meses após o fim das investigações, sobre a aplicação das medidas de defesa comercial (OMC, 2007: 49). Assim, o Governo Central da Índia, na forma do Departamento de Dividendos, exerce o papel que, no Brasil, é desempenhado pela Camex.

Apelações às decisões do Governo Central sobre medidas *antidumping* e direitos compensatórios podem ser interpostas junto ao CESTAT (*Customs, Excise and Service Tax Appellate Tribunal*, Tribunal de Apelação de Impostos Aduaneiros, de Produção e Serviços). As petições de apelação só podem ser interpostas em relação às decisões finais e devem ser realizadas até, no máximo, noventa dias após a publicação da decisão do Governo Central. O CESTAT não tem competência para julgar apelações contra a aplicação de salvaguardas, que devem ser encaminhadas diretamente à Suprema Corte indiana (OMC, 2007: 51). Embora a OMC recomende a existência de cortes independentes para julgar controvérsias em defesa comercial, a Índia é um dos poucos países que cumpriram essa recomendação (AGGARWAL, 2002: 61). O Brasil, por exemplo, não possui instituição similar.

Os processos de medidas *antidumping* e de direitos compensatórios podem ser iniciados pela indústria doméstica ou pelo próprio DGAD, no interesse da indústria indiana. As petições da indústria doméstica serão iniciadas apenas se as empresas peticionárias representarem 25% da produção doméstica do produto em questão (AGGARWAL, 2002: 57). Formalmente, a legislação indiana define que o DGAD deve consultar uma parcela representativa da indústria doméstica antes de iniciar uma ação de defesa comercial e que, se 50% das empresas consultadas não forem favoráveis ao início do processo, a DGAD deve rejeitar a petição. Na prática, no entanto, a DGAD não realiza essas consultas e inicia a ação se as empresas peticionárias forem responsáveis por 25% da produção doméstica (AGGARWAL, 2002: 57). A legislação indiana não permite que multinacionais e empresas estrangeiras importadoras opinem sobre a abertura de processos de defesa comercial.

O início do processo de defesa comercial geralmente é publicado no Diário Oficial Indiano até 45 dias após a entrega dos documentos pelas empresas peticionárias (AGGARWAL, 2002: 61). Os resultados preliminares da investigação são geralmente alcançados após 150 dias da iniciação e os resultados finais após 300 dias. A legislação indiana define prazos iguais aos brasileiros para o fim da investigação: em geral um ano e nunca mais do que dezoito meses. O processo é concluído com a decisão do Governo Central, que ocorre até 90 dias após o resultado final das investigações do DGDA.

O processo para a aplicação de salvaguardas é iniciado com a petição por uma empresa, grupo de empresas ou associação que represente a indústria doméstica junto ao DG. No caso das salvaguardas, o prazo para a determinação final é de apenas oito meses, prorrogáveis por igual período. Após a recomendação do DG, os resultados das investigações são submetidos a uma junta de especialistas, chefiados pelo secretário do comércio, do Ministério do Comércio e da Indústria. As considerações da junta e do DG são, finalmente, encaminhadas ao ministro da finança que

decide sobre a aplicação da salvaguardas.

4.2.2 Aspectos Legais da Defesa Comercial Indiana

O quadro legal para a aplicação de medidas *antidumping* e direitos compensatórios na Índia foi criado em 1982, quando as Seções 9, 9A, 9B e 9C foram incorporadas ao Código Aduaneiro Indiano de 1975 (DGAD, 2006: 13). As seções mencionadas enunciavam os princípios gerais para a aplicação de medidas de defesa comercial pela Índia, mas não abordavam diversos detalhes necessários para o funcionamento do sistema de defesa comercial indiano. As regras específicas para a investigação e aplicação de medidas *antidumping* e direitos compensatórios só foram aprovadas em 1985.

Após as negociações da Rodada Uruguai, as Seções 9, 9A, 9B e 9C do Código Aduaneiro foram reformadas para incorporar as disposições dos acordos da OMC sobre defesa comercial. As regras sobre defesa comercial indiana foram modificadas novamente em 1999, 2001, 2002 e 2003, mas essas alterações modificaram apenas aspectos secundários da legislação de 1995 (DGAD, 2006: 13).

O Código Aduaneiro também foi reformado diversas vezes para incorporar disposições sobre a aplicação de salvaguardas. As seções da legislação que tratam do tema são a 8B e a 8C, além de questões de ordem geral nas seções 9A, 9B e 9C. A legislação indiana sobre salvaguardas foi reformada em 1997 e 2002. Além disso, a Índia também dispõe de legislação complementar para lidar com salvaguardas especiais contra a China.

Assim como as leis brasileiras, a legislação indiana sobre defesa comercial incorpora grande parte do disposto nos acordos do sistema multilateral do comércio. As inovações na legislação indiana são relativamente menores e de pouca importância. A descrição a seguir revisa os principais conceitos da legislação indiana sobre defesa comercial.

Tabela 4.5

Quadro-Resumo de Aspectos Legais e Institucionais das Defesa Comercial Brasileira e Indiana

Característica	Função	Brasil	Índia
Cláusula do interesse nacional	Permite que as conclusões técnicas sejam ignoradas e as medidas de defesa comercial não sejam aplicadas em função do interesse nacional.	Sim: para <i>antidumping</i> e direitos compensatórios	Não
Valor Mínimo Comparável	Define qual volume de comércio interno será o mínimo para que o preço normal seja calculado com base no preço do país exportado	Sim: 5%	Não Define
Valor Menor à Margem	Define que o valor da medida <i>antidumping</i> pode ser inferior à margem de <i>dumping</i> sempre que suficiente para corrigir o dano à indústria doméstica.	Sim	Não
Reconhece a China e a Rússia como Economias de Mercado	As economias que não são reconhecidas como de mercado podem ser acionadas mais facilmente em processos de defesa comercial.	Sim	Não
Participação da Chancelaria nos Processos	A Chancelaria pode moderar o viés protecionista das investigações, por motivos políticos.	Sim (MRE participa da Camex)	Não
Cláusula da Adaptação	Exige que as empresas que pleiteiam a aplicação de salvaguardas provem que são viáveis economicamente.	Não	Sim
Tribunal de Apelação	Existência de um tribunal para revisar casos de defesa comercial.	Não	Sim: para <i>antidumping</i> e direitos compensatórios

Fontes: Legislações Nacionais, PANAGARIYA (2008) e AGGARWAL (2004)

A) *Dumping*

O parágrafo primeiro da seção 9A do Código Aduaneiro indiano define que o *dumping* ocorre quando um artigo é exportado de um país para a Índia a um preço inferior ao normal. O mesmo artigo autoriza o Governo Central a impor um direito *antidumping* contra a importação do dito artigo, mediante publicação do ato no Diário Oficial Indiano, nunca superior à margem de *dumping*. Segundo o inciso “a” do mesmo parágrafo, margem de *dumping* é a diferença entre o preço de exportação e o preço normal. O inciso “b” define preço de exportação como o preço de venda dos bens exportados, que pode ser calculado por construção de custo sempre que existir associação, sociedade ou arranjos entre exportador e importador. A definição indiana de preço normal é a mesma do sistema multilateral de comércio.

A primeira diferença importante entre a legislação indiana e as leis brasileiras é o fato de que a primeira não define o valor mínimo para que as vendas do país exportador sejam comparáveis às do mercado doméstico. Como mencionado anteriormente, sempre que o volume das vendas internas do país exportador for pequeno demais para ser comparado com as vendas do país importador, a autoridade investigadora pode usar os métodos do valor construído ou do preço em um terceiro país para calcular o valor normal do produto. Na legislação nacional, o valor mínimo para comparação é 5% do total das vendas do país exportador para o Brasil. Na Índia, no entanto, existe discricionariedade para a autoridade investigadora definir o valor mínimo. Tal liberdade amplia as chances de que os métodos do valor construído e do terceiro país, que favorecem a determinação de *dumping*, sejam usados.

Diferentemente do Brasil, a Índia não possui uma cláusula de interesse nacional em suas legislações *antidumping* e de direitos compensatórios. Como visto, tal cláusula permite que, mesmo em casos nos quais as autoridades investigadoras recomendem a aplicação de medidas de defesa comercial, o governo não aplique medidas *antidumping* e de direitos compensatórios em razão do interesse nacional. A legislação indiana, diferentemente da brasileira, também não permite que o valor da medida *antidumping* seja inferior à margem de *dumping*.

B) Subsídios

Segundo o artigo nove da seção 8C do Código Aduaneiro indiano, um subsídio existe sempre que se verifique uma contribuição financeira realizada pelo governo ou órgão público a uma empresa. As disposições do Acordo Sobre Subsídios e Direitos Compensatórios sobre a definição de subsídios e sobre os tipos de subsídios são integralmente adotadas pela legislação indiana.

C) Direitos compensatórios

O artigo nove da seção 8C do Código Aduaneiro define que sempre que um subsídio acionável seja verificado pela autoridade investigadora, o Governo Central está autorizado a aplicar um direito compensatório em valor nunca superior ao valor do subsídio verificado.

D) Salvuardas

O artigo primeiro da seção 8B do Código Aduaneiro indiano define que uma salvaguarda poderá ser aplicada pelo governo central sempre que, após uma investigação, as autoridades determinem que um bem está sendo importado em tais quantidades e de tal forma que cause (ou ameace causar) sério dano à indústria doméstica indiana. Segundo Panagariya, a legislação indiana exige que a indústria doméstica que pleiteia a aplicação de uma salvaguarda mostre que é capaz de se adaptar à concorrência estrangeira e demonstre sua viabilidade econômica (PANAGARIYA, 2008: 274). O autor observa que tal exigência, que não é mandatória segundo as regras da OMC, tornou as salvuardas pouco atrativas em comparação às medidas *antidumping*.

E) Indústria doméstica

O Código Aduaneiro indiano define a indústria doméstica como:

- Todos os produtores do bem objeto do processo de defesa comercial, de artigos similares e de produtos que concorrem diretamente com os anteriores.
- Os produtores dos artigos acima que sejam responsáveis pela maior parte da produção indiana dos ditos artigos.

F) Dano material

As definições de dano material e de sério dano adotadas pela Índia são as mesmas do sistema multilateral de comércio. Em contraste com outros países, a Índia não possui uma lista exemplificativa das variáveis que devem ser estudadas para a análise do dano material. Mais uma vez, a ausência de definições mais claras garante grande discricionariedade para as autoridades investigadoras indianas.

4.2.3 Padrões de Uso das Medidas de Defesa Comercial na Índia

A política de defesa comercial indiana está intimamente associada ao processo de liberalização comercial que se iniciou na Índia em 1991 (BHANSALI, 2007: 337). Bhansali observa que “não há dúvida de que o processo de liberalização pós-OMC pode ser considerado o motivo imediato e, talvez, mais importante para o crescente uso de medidas *antidumping* pela Índia” (BHANSALI, 2007: 337). Bown e Tovar avaliam que o processo de liberalização converteu a Índia no maior usuário de salvaguardas⁵⁸ e medidas *antidumping* do mundo em um período de apenas dez anos (BOWN, 2009: 1). Panagariya pondera que, uma vez abolidas as elevadas tarifas e barreiras não tarifárias, compulsões políticas resultaram na criação de mecanismos de proteção contingente que permitem ao governo indiano responder a surtos nas importações que podem ameaçar a indústria indiana (PANAGARIYA, 2008: 274). Aggarwal observa que as reformas econômicas criaram a necessidade política de novos mecanismos para proteger temporariamente as indústrias afetadas pela competição internacional (AGGARWAL, 2002: 2). Em síntese, após a abertura da economia indiana, a defesa comercial tornou-se um importante instrumento de política de defesa comercial, na medida em que substituiu antigas barreiras mercantis e ajudou a viabilizar a continuidade do processo de liberalização.

Tabela 4.6
Medidas de Defesa Comercial Aplicadas pela Índia (1995-2008)

Medidas	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Direitos Compensatórios	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
<i>Antidumping</i>	7	2	8	22	23	52	38	64	52	29	17	16	25	31	386
Salvaguardas	0	0	0	4	1	1	0	2	0	0	1	0	0	0	11

Fonte: OMC

⁵⁸ No período analisado pelo presente estudo (1995-2008), a Índia foi a segunda maior usuária mundial de salvaguardas, superada apenas pela Turquia. O estudo de Bown e Tovar analisa um período menor (1992-2002), no qual a Índia foi efetivamente a maior usuária mundial de salvaguardas.

Segundo a metodologia de contagem da OMC, a Índia é o maior usuário mundial de medidas *antidumping*⁵⁹. A maioria das petições realizadas na Índia resulta na aplicação de direitos definitivos, uma vez que a DGAD quase sempre recomenda a aplicação de medidas *antidumping* contra os produtos investigados (BOWN, 2009: 7). O país também é um grande usuário de salvaguardas, ocupando a segunda posição entre os maiores aplicantes mundiais. A Índia, no entanto, não recorreu a direitos compensatórios em nenhuma circunstância desde que aprovou a legislação sobre o tema (AGGARWAL, 2005: 35). A relutância indiana em recorrer a direitos compensatórios é especialmente surpreendente se levado em conta o fato de que o país é o maior alvo mundial dessas medidas de defesa comercial.

A) Medidas *antidumping*

Tal qual a política *antidumping* brasileira, a aplicação de medidas *antidumping* pela Índia pode ser dividida em quatro subperíodos, de acordo com a intensidade anual de uso desses instrumentos de defesa comercial. O período de 1985 até 1991, pré-liberalização, é marcado pela ausência de petições e de medidas definitivas aplicadas, embora a legislação *antidumping* indiana já se encontrasse em vigor. De 1992 até 1997, a Índia passou a aplicar medidas *antidumping* pela primeira vez, embora com pouca frequência e baixo número de processos iniciados (BHANSALI, 2007: 325). O período de 1998 até 2004 marca o auge da política *antidumping* indiana e o momento no qual a Índia se tornou o maior usuário mundial de medidas *antidumping* (BOWN, 2009: 7). A política *antidumping* da Índia se tornou ainda mais assertiva após agosto 2001, quando o governo indiano passou a implementar um novo modelo de política externa, que enfatiza a inteligência comercial e a promoção das exportações (Brasemb Nova Déli 347 15/05/2002). Segundo informações da Embaixada Brasileira em Nova Déli, em 2002, o governo indiano criou “células de estudo” sobre os países de maior peso econômico mundial, com o objetivo de colher informações comerciais, em especial sobre dumping e subsídios (Brasemb Nova Déli 347 15/05/2002). Após 2005, o número de direitos definitivos aplicados pela Índia diminuiu consideravelmente, não obstante o país siga como um dos mais ativos usuários mundiais de medidas *antidumping*⁶⁰.

⁵⁹ O governo indiano utiliza um método diferente para contar os processos *antidumping*, pelo qual cada notificação equivale a um caso. Uma notificação pode conter vários países acionados e produtos relacionados. Pelo método da OMC, um caso é definido pelo par produto-país. O governo indiano argumenta que a metodologia da OMC é deficiente e não reflete a verdadeira intensidade de uso de medidas *antidumping* pela Índia (BHANSALI, 2007: 334).

⁶⁰ Desde 2004, a Índia não foi o maior usuário mundial de medidas *antidumping* em apenas duas ocasiões: 2005 e 2006.

Tabela 4.7**Panorama das Medidas *Antidumping* Aplicadas pela Índia (1992-2008)**

Medidas Antidumping		
Ano	Iniciadas	Direito Definitivo
1992	2	0
1993	6	1
1994	0	1
1995	6	7
1996	21	2
1997	13	8
1998	28	22
1999	64	23
2000	41	52
2001	79	38
2002	81	64
2003	46	52
2004	21	29
2005	28	17
2006	35	16
2007	47	25
2008	54	31
Total	572	388

Fonte: OMC e DGAD

A maior parte das medidas *antidumping* aplicadas pela Índia é voltada contra países asiáticos, especialmente contra a China e Taiwan (BHANSALI, 2007: 334). A Índia não reconhece a China como economia de mercado, fato que facilita a aplicação de medidas *antidumping* contra o país comunista, uma vez que as autoridades investigadoras indianas podem usar o método do preço construído ou do terceiro país para calcular a margem de *dumping*. Em interessante análise, Jonathan Volstag avalia que as crescentes ligações comerciais entre Índia e China geram desconfiança mútua e fortalecem a rivalidade latente entre as duas potências asiática (HOLSLAG, 2009:173). Nesse sentido, embora não possa bloquear as ligações econômicas entre as duas nações, ambas as potências procuram direcioná-las em benefício próprio. Ademais, grande parte da opinião pública indiana compartilha da percepção de que a China compete de forma desleal nas relações econômicas bilaterais e acredita que o país comunista não é um parceiro confiável (SIKRI, 2009: 110). Grande parte das medidas de defesa comercial aplicadas pela Índia é voltada contra outros países asiáticos, uma vez que os diversos acordos regionais de comércio que o país firmou com seus vizinhos não dispõem de regras especiais para a aplicação de defesa comercial (AGGARWAL, 2005: 48).

Tabela 4.8

Principais Países Afetados por Medidas *antidumping* Aplicadas pela Índia (1994-2008)

Medidas Antidumping		
País	Direitos	Participação
1 China	90	23,32%
2 Taiwan	32	8,29%
3 União Europeia	30	7,77%
4 Coreia do Sul	30	7,77%
5 Japão	19	4,92%
6 Estados Unidos	19	4,92%
7 Indonésia	17	4,40%
8 Cingapura	17	4,40%
9 Tailândia	14	3,63%
10 Rússia	13	3,37%
11 Malásia	10	2,59%
12 Brasil	8	2,07%
13 Alemanha	6	1,55%
14 Hong Kong	6	1,55%
15 África do Sul	6	1,55%
Outros	69	17,88%
Total	386	100,00%

Fonte: OMC

O setor de químicos é o mais afetado por medidas *antidumping* aplicadas pela Índia. Segundo Bhansali, uma análise detalhada dos casos individuais e das investigações realizadas pelo governo indiano revela que a maior parte das empresas do setor químico protegidas por medidas *antidumping* não tem condições de concorrer internacionalmente e só sobrevive devido à proteção governamental (BHANSALI, 2007: 340). Em um estudo relativo ao período de 1992 até 2004, Bown e Tovar concluem que os produtos químicos foram responsáveis por 16% das importações indianas de produtos manufaturados, a maior participação individual entre os produtos afetados por medidas *antidumping* (BOWN, 2009: 8). Os autores avaliam que os produtos mais afetados por medidas *antidumping* aplicadas pela Índia também são aqueles com maior participação na pauta indiana de importações de manufaturados (BOWN, 2009: 11). Aggarwal avalia que o setor químico é uma indústria caracterizada pelo uso intensivo de capital e pela elevada escala de produção, que só sobrevive na Índia (relativamente mal-dotada em capital) devido à proteção governamental e às fracas leis de propriedade intelectual (AGGARWAL, 2002: 31). Segundo a autora, com a exceção da *Reliance*, as empresas indianas do setor químico atuam em pequena escala e não seriam capazes de competir globalmente sem ajuda governamental. Bhansali (BHANSALI, 2007: 340) e Aggarwal (AGGARWAL, 2002: 31), por fim, sugerem que a indústria química indiana é resultado direto das políticas governamentais da era da autarquia e que, uma vez retiradas as elevadas barreiras comerciais, a maioria das empresas do setor utiliza a defesa comercial para manter suas reservas de mercado.

Embora Aggarwal (AGGARWAL, 2005: 73) avalie que uma das principais causas do elevado número de medidas *antidumping* iniciadas pela Índia seja o grande número de monopólios e empresas com laços especiais com o governo que existem no país, uma comparação entre os dados brasileiros e indianos sugere que as petições são mais concentradas em poucas empresas no Brasil. Entre 1988 e 2008, 37,07% das ações *antidumping* iniciadas pela Índia foram peticionadas por apenas uma empresa. Ademais, segundo dados do DGAD, as dez empresas que mais iniciaram medidas *antidumping* no Índia foram responsáveis por 25% das petições realizadas no país. Como vimos, os dados brasileiros análogos são 72,53% e 41%. Em síntese, no Brasil, as iniciações de medidas *antidumping* estão concentradas em menos empresas com mais poder de mercado.

Tabela 4.9

Medidas antidumping Iniciadas pela Índia por Número de Empresas que participaram do Processo (1995-2008)

Número de Empresas	Participação
1	37,07%
2	18,28%
3	15,17%
4 ou mais	29,48%

Fonte: DGAD, cálculos do autor

O setor siderúrgico, historicamente o segundo mais importante em iniciações e medidas aplicadas, perdeu força nos últimos anos. Segundo dados da Associação Mundial do Aço, a Índia foi o quinto maior produtor mundial de aço, à frente do Brasil, que ocupou a nona posição (WSA, 2009: 9). Aggarwal observa que, nos últimos anos, a indústria siderúrgica indiana sofreu com a concorrência estrangeira, preços declinantes, defesa comercial dos Estados Unidos e sobrecapacidade (AGGARWAL, 2002: 32). A autora avalia que, com exceção de grandes empresas como a *Tata Steel*, a indústria indiana do aço tem reportado perdas e buscado, por meio da defesa comercial, assegurar sua posição no mercado (AGGARWAL, 2002: 32).

Tabela 4.10

Medidas *antidumping* Aplicadas pela Índia: Participação Setorial (1994-2008)

Setor	Medidas Aplicadas	Participação
Produtos químicos	174	45,08%
Plásticos e borrachas	68	17,62%
Têxteis	52	13,47%
Máquinas e aparelhos elétricos	32	8,29%
Metais comuns	28	7,25%
Produtos minerais	10	2,59%
Polpa de madeira, papel ou cartões	9	2,33%
Outros	13	3,37%
Total	386	100,00%

Fonte: OMC

B) Salvaguardas

Tabela 4.11

Salvaguardas Iniciadas e Aplicadas pela Índia (1995-2008)

Salvaguardas		
Ano	Iniciadas	Direito Definitivo
1995	0	0
1996	0	0
1997	1	0
1998	5	4
1999	3	1
2000	2	1
2001	0	0
2002	2	2
2003	1	0
2004	1	0
2005	0	1
2006	0	0
2007	0	0
2008	1	0
Total	16	9

Fonte: OMC

Entre 1995 e 2007, a Índia foi o maior usuário mundial de salvaguardas definitivas. Em 2008, a Índia foi superada pela Turquia como maior aplicante mundial de salvaguardas definitivas, embora Nova Deli permaneça com o maior número de caso iniciados. Segundo dados da OMC, somente em 2009 a Índia iniciou dez processos para a aplicação de salvaguardas, 40% do total das medidas iniciadas naquele ano. Aggarwal observa que a preferência da Índia por salvaguardas, em detrimento de direitos compensatórios, pode ser resultado da facilidade com que as salvaguardas podem ser aplicadas e do maior escopo de sua proteção (AGGARWAL, 2007: 40). Ademais, o DGAD, órgão responsável pelas investigações em casos de medidas *antidumping* e de direitos compensatórios, tem apenas 22 funcionários (AGGARWAL, 2005: 42), que se concentram

prioritariamente na aplicação de medidas *antidumping*. As investigações em casos de salvaguardas, por outro lado, são de competência exclusiva da DG, órgão criado unicamente para esse fim.

O setor químico é o mais afetado por salvaguardas aplicadas pela Índia, sendo responsável por oito das nove salvaguardas definitivas aplicadas pela Índia. Bown e Tovar avaliam que as indústrias que peticionam a aplicação de salvaguardas também buscam proteção através de medidas *antidumping* (BOWN 2009: 8). A maior parte das medidas aplicadas afetou o setor de químicos industriais, que foi responsável por seis medidas.

4.2.4 Medidas de Defesa Comercial Aplicadas contra a Índia

A) *antidumping*

Tabela 4.12

Medidas *antidumping* Iniciadas e Aplicadas Contra a Índia (1995-2008)

<i>Antidumping</i>															
Direitos	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Iniciados	3	11	8	12	13	10	12	16	14	8	14	6	4	6	137
Definitivos	4	1	5	6	9	7	6	6	7	10	2	12	3	6	84

Fonte: OMC

Entre 1995 e 2008, a Índia foi o sétimo país mais acionado por medidas *antidumping* entre os membros da OMC. No período analisado, 137 ações *antidumping* foram iniciadas contra a Índia, resultando em 84 direitos definitivos aplicados. O número de ações *antidumping* contra a Índia é especialmente alto se considerado o fato de que o país tem uma participação muito baixa nas exportações mundiais. Bown e Tovar avaliam que o crescente número de ações *antidumping* voltadas contra a Índia pode ser resultado da política de defesa comercial assertiva que o país implementa (BOWN, 2009: 8). Os autores afirmam que os países afetados pela defesa comercial indiana preferem a retaliação a acionar o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC para questionar a legalidade das ações indianas⁶¹ (BOWN, 2009: 8).

⁶¹ Medidas antidumping foram a questão central em cinquenta e três casos do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, a Índia foi acionada em apenas três deles.

Tabela 4.13**Medidas *antidumping* Aplicadas Contra a Índia: Principais Demandantes (1995-2008)**

Medidas <i>Antidumping</i>	
País	Direitos Definitivos
União Europeia	17
África do Sul	12
Estados Unidos	11
Turquia	8
Indonésia	7
Argentina	5
Brasil	5
China	4
Egito	4
Canadá	3
Outros	8

Fonte: OMC

A maior parte das medidas *antidumping* aplicadas contra a Índia afetou o setor siderúrgico e envolveu países desenvolvidos. Bhansali argumenta que as altas tarifas indianas são responsáveis pelo elevado número de medidas *antidumping* aplicadas contra o país (BHANSALI, 2007: 345). O autor avalia que, devido à elevada proteção comercial ainda vigente na Índia, as empresas indianas podem vender produtos no mercado doméstico a preços superiores ao valor médio internacional. Assim, como o preço doméstico na Índia é muito alto, é simples para as autoridades estrangeiras verificar margens de *dumping* superiores aos valores de *minimis*.

Tabela 4.14**Medidas *antidumping* Aplicadas Contra a Índia: Principais Setores (1995-2008)**

Medidas <i>Antidumping</i>	
Setor	Direitos
Metais comuns	25
Produtos químicos	19
Plásticos e suas obras	19
Têxteis	9
Outros	12

Fonte: OMC

B) Direitos Compensatórios

Tabela 4.15**Direitos Compensatórios Iniciados e Aplicados Contra a Índia (1995-2008)**

Direitos Compensatórios															
Direitos	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Iniciados	1	0	3	6	5	7	8	2	8	1	1	1	1	2	46
Definitivos	1	0	0	2	4	3	3	5	1	6	0	1	0	1	27

Fonte: OMC

Entre 1995 e 2008, a Índia foi o membro da OMC mais acionado por direitos compensatórios. Conforme evidenciado anteriormente, os direitos compensatórios ainda são um instrumento de defesa comercial essencialmente usado por países desenvolvidos e aplicados contra países em desenvolvimento. A maior parte dos direitos compensatórios aplicados contra a Índia ocorreu após 1997, quando o país passou a ser um grande usuário de medidas *antidumping*.

Tabela 4.16**Direitos Compensatórios Aplicados Contra a Índia: Principais Demandantes (1995-2008)**

Direitos Compensatórios	
País	Direitos Definitivos
União Europeia	11
Estados Unidos	7
Canadá	4
África do Sul	3
Brasil	2
Turquia	1

Fonte: OMC

A maioria dos direitos compensatórios aplicados contra a Índia afetou o setor siderúrgico. Conforme visto anteriormente, a maior parte das ações de defesa comercial aplicadas por países desenvolvidos visa proteger o setor siderúrgico. Ademais, conforme exposto, a indústria siderúrgica indiana sofreu com sobrecapacidade produtiva, fato que a torna ainda mais exposta à defesa comercial estrangeira.

Tabela 4.16

Direitos Compensatórios Aplicados Contra a Índia: Setores (1995-2008)

Direitos Compensatórios	
Setor	Direitos
Metais comuns	14
Plásticos e suas obras	6
Produtos químicos	3
Têxteis	2
Outros	3

Fonte: OMC

4.3 Política de Defesa Comercial Indiana: uma Análise

O presente capítulo procurou evidenciar que a liberalização comercial indiana e a política de defesa comercial da Índia estão intrinsecamente associadas. O processo de abertura da economia da Índia, consolidado em 1991, removeu gradualmente um extensivo aparato de proteção comercial caracterizado por uma plethora de barreiras explícitas e implícitas. Conforme Bhansali avalia (BHANSALI, 2007: 339), a abertura da economia indiana não significou apenas uma mudança na política econômica do país, mas o fim de um paradigma histórico que vinculava o desenvolvimento econômico à autarquia e à intervenção estatal.

A abertura comercial indiana avançou gradualmente durante os últimos vinte anos e converteu o país em uma economia relativamente aberta. A política de defesa comercial indiana teve como objetivo declarado substituir algumas das barreiras comerciais extintas durante o processo de liberalização. Nesse sentido, o uso de medidas de defesa comercial foi diretamente proporcional à intensidade do processo de liberalização comercial. Ademais, é importante ressaltar que a Índia apresentou déficits comerciais durante o período analisado pela presente pesquisa, fato que amplia as pressões protecionistas no país.

A literatura acadêmica que evidencia a relação entre a abertura comercial indiana e a política de defesa comercial do país asiático é extensa e abrangente. Em estudo pioneiro, Aggarwal demonstrou que a maior parte das ações *antidumping* aplicadas pela Índia não pode ser atribuída a motivos econômicos (como *dumping* predatório, política comercial estratégica e argumento do país grande) e que a economia política oferece as melhores ferramentas teóricas para avaliar a política *antidumping* indiana (AGGARWAL, 2002: 66). Em outro estudo, Aggarwal avalia que há uma relação clara entre a remoção das barreiras quantitativas, a queda das tarifas e o aumento das

petições para a aplicação de direitos *antidumping* (AGGARWAL, 2005: 39). Aggarwal também conclui que a maioria das empresas indianas que peticiona a aplicação de medidas *antidumping* desfruta de grande poder de mercado e que, em geral, elas buscam restabelecer a proteção retirada durante a liberalização comercial (AGGARWAL, 2007b: 26).

A relação entre a liberalização comercial indiana e a defesa comercial também é evidenciada por Bown e Tovar (BOWN, 2009). O estudo em questão busca avaliar os motivos que levam a Índia a aplicar elevado número de medidas *antidumping* e salvaguardas. Mesmo levando diversas variáveis em conta, Bown e Tovar concluem que os produtos que receberam os maiores cortes tarifários foram, posteriormente, sujeitos ao maior número de medidas de defesa comercial (BOWN, 2009: 31). Assim, os autores argumentam que a defesa comercial indiana solapa parte dos ganhos obtidos pela abertura comercial indiana. Os autores também concluem que a intensidade da defesa comercial indiana é resultado da dificuldade política do país em lidar com o atual patamar de liberdade comercial.

As razões para o elevado número de medidas de defesa comercial aplicadas pela Índia também são objetivo de estudo de Nandana Baruah (BARUAH, 2005). A autora demonstra que o crescimento das importações e o desempenho econômico insatisfatório de algumas indústrias são os principais fatores responsáveis pelo crescimento das petições para a aplicação de medidas *antidumping* na Índia (BARUAH, 2005: 34). Ambos os fatores estão associados à abertura comercial iniciada na década de 1990. A autora também concorda com a corrente acadêmica majoritária e entende que as medidas *antidumping* aplicadas pela Índia não têm, em geral, o objetivo de combater o *dumping* predatório (BARUAH, 2005: 35).

Conforme observado, a regulação internacional vaga e sem definições precisas permite que as agências investigadoras ajam com grande discricionariedade nas ações *antidumping*. No caso indiano, é comum que tal discricionariedade se traduz em um claro viés favorável à aplicação de direitos. Em diversos casos, o Ministério das Relações Exteriores do Brasil questionou aspectos legais e técnicos das decisões da autoridade investigadora indiana. No caso de direitos *antidumping* aplicados contra a exportação brasileira de poliéterpolióis, o MRE questionou a prorrogação dos direitos, uma vez que não foi encontrada nenhuma evidência de dumping na nota técnica de prorrogação emitida pelo governo indiano (Brasemb Nova Déli 218, 16/02/2009). Não obstante os protestos brasileiros, os direitos seguem em vigor. No caso da imposição de direitos contra as exportações brasileiras de Eletrodos de Grafite, a autoridade indiana incluiu produtos que não eram importados no cálculo da margem de dumping e ignorou as informações prestadas pelas empresas nacionais (Brasemb Nova Déli 777, 08/10/2002). No caso do contencioso envolvendo a exportação de ácido acílico, a autoridade indiana considerou as informações fornecidas pelas empresas

nacionais como “grosseiras e ineficientes” e utilizou-se das informações prestadas pelas empresas petionárias, o que resultou na aplicação de direitos (Brasemb Nova Déli 622, 12/08/2002). Nas três ocasiões, a Embaixada Brasileiro julgou que os critérios utilizados pela autoridade investigadora eram questionáveis.

Em síntese, parece claro que a defesa comercial, especialmente a política *antidumping*, funciona como um instrumento protecionista na Índia, destinado a compensar parcialmente a retirada de algumas das barreiras comerciais vigentes antes da liberalização de 1991. Ademais, é importante ressaltar o papel do “fator retaliação” na política de defesa comercial indiana. A maior parte das medidas *antidumping* aplicadas pela Índia é voltada contra países que utilizam proteção contingente contra os exportadores indianos. Finalmente, a presente análise identificou diversos aspectos institucionais que facilitam a aplicação de medidas *antidumping* pela Índia, como a ausência de uma cláusula de interesse nacional na legislação *antidumping* e o monopólio decisório do Ministério das Finanças Indiano.

Conclusões

A presente pesquisa teve como objetivo avaliar os diferentes fatores que informam a defesa comercial brasileira e indiana, com especial interesse no papel desempenhado pelos processos de liberalização comercial implementados pelas duas nações. Em outros termos, buscou-se identificar quais fatores tornam a aplicação de medidas *antidumping* quatro vezes mais frequente na Índia do que no Brasil, não obstante os países tenham participação similar nas importações internacionais. Com esse fito, um quadro comparativo entre as duas nações foi composto, de forma que a política de defesa comercial, a política comercial, a história econômica e as instituições pudessem ser cotejadas. Os resultados derivados da presente análise não pretendem ser definitivos, mas apontam para novas direções de pesquisa que podem elucidar melhor a questão da defesa comercial no contexto das grandes nações emergentes. Nesse sentido, duas observações derivadas da presente pesquisa merecem ser mencionadas.

Em primeiro lugar, o sistema multilateral de comércio representou um papel muito relevante (e talvez não intencional) no sentido de disseminar as práticas de defesa comercial entre as nações em desenvolvimento. Conforme verificado, antes da vigência dos acordos multilaterais de defesa comercial, Brasil e Índia não eram grandes usuários de medidas *antidumping*, salvaguardas e direitos compensatórios. Após incorporar as disposições do sistema multilateral sobre o tema, Brasil e Índia passaram a contar com legislações abrangentes sobre defesa comercial e, muitas vezes, reproduziram a discricionariedade e o viés pró-defesa que caracteriza os acordos da OMC sobre defesa comercial. A influência do sistema multilateral de comércio na disseminação das práticas de defesa comercial é especialmente marcante na Índia, que nem mesmo contava com leis sobre salvaguarda antes de sua adesão à OMC.

Em segundo lugar, parece claro para a maioria dos especialistas consultados que a defesa comercial não pode ser justificada em termos econômicos. No caso indiano, parece mais evidente que a defesa comercial tem motivação protecionista, visando substituir barreiras comerciais retiradas após o processo de abertura. Não obstante, mesmo a defesa comercial brasileira, mais moderada, pode ter contribuído para a consolidação de monopólios e para a erosão dos benefícios proporcionados pela abertura comercial. De maneira geral, a proteção contingente aparenta ser evidenciada por duas lógicas contrastantes. Nos países desenvolvidos, a defesa comercial protege indústrias declinantes que sofrem com a concorrência internacional. Nos países em desenvolvimento, a defesa comercial tem o objetivo de compensar parcialmente a retirada das barreiras no contexto da abertura comercial. Em ambos os casos, considerações sobre *dumping*

predatório, competição desleal, política comercial estratégica, argumento da tarifa ótima ou outras motivações econômicas parecem ter pouca relevância.

A função protecionista das medidas de defesa comercial tornou-se ainda mais evidente no contexto da crise econômica internacional de 2008. Em julho de 2009, Peter Sutherland, ex-diretor geral do GATT e presidente da Goldman Sachs, afirmou que o “uso massivo” de medidas de defesa comercial pela Índia e pela Argentina era um sinal do crescente protecionismo ensejado pela conjuntura econômica adversa (Brasemb Londres 839, 08/07/2009). Em março do mesmo ano, em entrevista ao *La Tribune*, o Diretor da OMC, Pascal Lamy, afirmou que a defesa comercial era potencialmente protecionista e que deveria ser evitada pela comunidade internacional (Brasemb Paris 509, 31/03/2009).

No que concerne ao tema central da presente pesquisa, a dinâmica dos respectivos processos de abertura comercial apresenta-se como fator basilar que determina a intensidade das políticas de defesa comercial da Índia e do Brasil. O Brasil era uma economia muito menos fechada do que a Índia quando os dois países começaram seus respectivos projetos de liberalização. Em 1991, quando a Índia começou seu programa de abertura, o Brasil já empreendia uma segunda onda de reformas e possuía tarifas médias de cerca de 24%, patamar que só seria alcançado na Índia dez anos mais tarde. Em 1994, por ocasião dos compromissos da Rodada Uruguai, o Brasil consolidou todas as suas tarifas. A Índia, por outro lado, vem consolidando suas tarifas gradualmente e, ainda hoje, é um dos poucos membros da OMC que ainda possui tarifas não consolidadas. O Brasil eliminou as licenças para importação dez anos antes da Índia. Em síntese, o processo de abertura comercial na Índia tem sido mais intenso, uma vez que o país era uma economia mais fechada do que o Brasil antes da abertura, e mais longo, uma vez que as reformas comerciais brasileiras praticamente se encerraram em 1994, enquanto as indianas continuam até hoje. Assim, a defesa comercial desempenha papéis bastante distintos nas duas nações. No Brasil, a defesa comercial atende principalmente às demandas por proteção originadas nos setores econômicos que não foram contemplados pelo aumento das tarifas de 1997. Na Índia, a defesa comercial é um substituto para as barreiras que têm sido extintas ao longo do processo de abertura. Por fim, é importante mencionar a questão dos déficits comerciais perenes experimentados pela Índia, que podem ampliar a pressão protecionista no país asiático.

Um segundo elemento relevante diz respeito ao “fator retaliação”. Conforme visto, países costumam iniciar processos de defesa comercial contra nações que são usuárias tradicionais dessas medidas e que, em algum momento, já aplicaram direitos definitivos contra eles. *Ceteris paribus*, a probabilidade de um país aplicar medidas de defesa comercial é diretamente proporcional ao número de medidas aplicadas contra ele. Nesse sentido, a Índia é um alvo mais recorrente de

medidas *antidumping* e de direitos compensatórios e, por isso, retalia com mais frequência que o Brasil.

Vários fatores institucionais também concorrem para explicar porque a política de defesa comercial indiana é mais assertiva do que a brasileira. Um fator de destaque é a autonomia decisória do Ministério das Finanças Indiano na decisão relativa à aplicação de medidas de defesa comercial. Tal autonomia torna as decisões predominantemente técnicas e, conforme a presente pesquisa procurou demonstrar, a discricionariedade das leis de defesa comercial permite que quase sempre direitos definitivos sejam aplicados em conformidade com os requisitos técnicos. Ademais, em diversos aspectos pontuais, a legislação indiana tem um viés pró-aplicação que não existe nas leis brasileiras. Não obstante, merece destaque o fato de que a Índia conta com um tribunal especializado que julga apelações relativas a casos de defesa comercial. A criação de uma instituição similar poderia tornar a política de defesa comercial nacional mais transparente.

Além dos três fatores apontados acima (econômico-conjuntural, estratégico e institucional), a presente pesquisa resultou em outros achados que, enquanto não possam ser considerados *a priori* como fatores que ensejam mais assertividade à política de defesa comercial indiana, podem ser elucidados em empreendimentos acadêmicos futuros. O primeiro é a relação entre as prioridades da política externa e as relações econômicas internacionais empreendidas por uma nação. No caso nacional, conforme visto, é possível que o Brasil adote um postura mais complacente nos processos de defesa comercial que envolvem a Argentina e outros países da América do Sul devido ao desejo nacional de lograr maior protagonismo nas relações internacionais sul-americanas. No caso indiano, vimos que a ênfase da diplomacia indiana na autodeterminação torna o país pouco propenso a implementar compromissos liberalizantes na esfera multilateral. O segundo achado que necessita de pesquisa adicional diz respeito à relação entre as empresas indianas e o governo de seu país. Guha (GUHA, 2008: 581) chama a atenção para os fortes laços que existem entre as empresas indianas e o governo federal da Índia, enquanto Aggarwal (AGGARWAL, 2005: 73) afirma que uma das principais razões para o elevado número de medidas *antidumping* aplicadas pela Índia é a existência de muitos monopólios com grande habilidade de *lobby* e relação próxima com o governo. Não obstante, os achados derivados da presente pesquisa sugerem que a concentração de poder de mercado nas empresas que iniciam ações de defesa comercial é maior no Brasil do que na Índia. Claramente, pesquisa adicional é necessária nesse aspecto. Entretanto, chamamos atenção para o fato de que, conforme Baruah afirma, a baixa contração de poder de mercado pode tornar a “taxa de sucesso” ainda maior, uma vez que as autoridades investigadoras têm mais simpatia por pequenas empresas (BARUAH, 2005: 34).

A presente pesquisa também apresenta implicações para as relações indo-brasileiras. Em

primeiro lugar, a maioria dos especialistas indianos consultados acredita que dificilmente a Índia realizará concessões no setor agrícola no contexto das negociações da Rodada Doha da OMC. De fato, parece claro que dificilmente a Índia estará disposta a avançar seus processos de liberalização por meio de compromissos multilaterais. Assim, é importante que a diplomacia nacional esteja ciente dos limites que condicionam a ação indiana no contexto das negociações comerciais multilaterais. Por fim, no contexto de uma futura área de livre-comércio envolvendo Mercosul e Índia, é relevante que os negociadores nacionais estejam conscientes de que o Ministério de Assuntos Estrangeiros da Índia não pode garantir que um aumento do comércio entre os dois países não será acompanhado de um crescimento ainda maior de medidas *antidumping* indianas voltadas contra o Brasil.

Levantamento de Referências bibliográficas

1. Fontes Primárias

1.1 Bases de dados

COMITÊ SOBRE SUBSÍDIOS E DIREITOS COMPENSATÓRIOS. Organização Mundial do Comércio. Base de dados. Disponível em: http://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/scm_e.htm

COMITÊ SOBRE MEDIDAS ANTIDUMPING. Organização Mundial do Comércio. Base de dados. Disponível em: http://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/adp_e.htm

COMITÊ SOBRE SALVAGUARDAS. Organização Mundial do Comércio. Base de dados. Disponível em: http://www.wto.org/english/tratop_e/safeg_e/safeg_e.htm

1.2 Documentos

BRASIL. Departamento de Defesa Comercial: Relatório Anual DECOM Nº 11. Disponível em: http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1221598012.pdf. Acesso: 10 de maio de 2009.

ESTADOS UNIDOS. United States International Trade Commission.: Year in Review. Disponível em: http://www.usitc.gov/publications/year_in_review/pub4093.pdf . Acesso em: 7 de março de 2010.

INDIA. Directorate General of Anti-dumping & Allied Duties: Annual Report 2005-2006. Disponível em: http://commerce.nic.in/traderemedies/ANNUAL_REPORT_2005_2006.pdf?id=1. Acesso em: 12 de maio de 2009.

OMC. Trade Policy Review Mechanism. Trade Policy Review: Brazil: 1996. Disponível em: http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp_rep_e.htm#bycountry . Acesso em: 11 de março de 2010.

OMC. Trade Policy Review Mechanism. Trade Policy Review: Brazil: 2000. Disponível em: http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp_rep_e.htm#bycountry . Acesso em: 11 de março de 2010.

OMC. Trade Policy Review Mechanism. Trade Policy Review: Brazil: 2004. Disponível em: http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp_rep_e.htm#bycountry . Acesso em: 11 de março de 2010.

OMC. Trade Policy Review Mechanism. Trade Policy Review: Brazil: 2009. Disponível em: http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp_rep_e.htm#bycountry . Acesso em: 11 de março de 2010.

OMC. Trade Policy Review Mechanism. Trade Policy Review: India: 2007. Disponível em: http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp_rep_e.htm#bycountry . Acesso em: 11 de março de 2010.

OMC. World Trade Report: 2008. Disponível em: http://www.wto.org/english/res_e/reser_e/wtr_e.htm . Acesso em: 11 de março de 2010.

1.3. Legislações

BRASIL. Decreto n.º 1.751, de 9 de dezembro de 1995. Regulamenta as normas que disciplinam os procedimentos administrativos, relativos à aplicação de medidas compensatórias.

BRASIL. Decreto n.º 1.602, de 23 de agosto de 1995. Regulamenta as normas que disciplinam os procedimentos administrativos, relativos à aplicação de medidas *antidumping*.

BRASIL. Decreto n.º 1.488, de 11 de maio de 1995. Regulamenta as normas que disciplinam os procedimentos administrativos, relativos à aplicação de salvaguardas.

INDIA. *Customs Tariff Act*, de 18 de agosto de 1975. Código Aduaneiro Indiano.

1.4. Telegramas

BRASIL, MRE, Brasemb Nova Déli, 1116, 10/09/2009.

_____. Brasemb Nova Déli, 347 15/05/2002.

_____. Brasemb Nova Déli, 218, 16/02/2009.

_____. Brasemb Nova Déli, 777, 08/10/2002.

_____. Brasemb Nova Déli, 622, 12/08/2002

_____. Brasemb Londres, 839, 08/07/2009.

_____. Brasemb Paris, 509, 31/03/2009.

_____. Brasemb Pequim, 1084, 06/08/2008.

2. Fontes Secundárias

2.1 Artigos

AGGARWAL, Aradhna. **Patterns and Determinants of Anti-dumping: a Worldwide Perspective**. Nova Déli: ICRIER, 2003. Disponível em: <http://www.icrier.org/pdf/wp113.pdf> . Acesso em: 10 de março de 2010.

_____. **Anti dumping law and practice: an Indian perspective**. Nova Déli: ICRIER, 2002. Disponível em: <http://www.icrier.org/pdf/antiDump.pdf>. Acesso em: 10 de março de 2010.

_____. **Anti-dumping Protection: Who Gets It?** Nova Déli: Centad Papers, 2007.

AGGARWAL, Aradhna; BARRAL, Welber; BROGINI, Gilvan; McCARTHY, Colin; LUCENTI, Krista. **The Use of Antidumping in Brazil, China, India and South Africa – Rules, Trends and Causes**. Estocolmo: Kommerkollegium National Board of Trade, 2004.

ARAÚJO Jr., José Távares de; MIRANDA, Pedro. **antidumping e Antitruste: Peculiaridades do Caso Brasileiro**. Rio de Janeiro: CINDES, 2008. Disponível em:

http://www.cindesbrasil.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=35&Itemid=41

Acesso: 05 maio de 2009.

BALDWIN, Robert. **The Political Economy of Trade Policy**. JEP, Vol. 3, N.º 4, P. 119-135, Set./dez. 1989.

BARUAH, Nandana. An Analysis of Factors Influencing the Anti-dumping Behaviour in India. Nova Déli: EJI, 2005. Disponível em:

<http://www3.interscience.wiley.com/journal/117965586/abstract?CRETRY=1&SRETRY=0>

Acesso: 05 março de 2010.

BLONIGEN, Bruce; PRUSA, Thomas. *antidumping*. Washington :NBER 2001. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w8398>. Acesso: 05 março de 2010.

BLONIGEN, Bruce A.; LIEBMAN, Benjamin H.; WILSON, Wesley. **Trade Policy and Market Power: The Case of the US Steel Industry**. NBER Working Paper No. 13671, 2007.

BOWN, Chad P.; TOVAR, Patricia. **Trade Liberalisation, Antidumping and Safeguards: Evidence from India's Tariff Reform**. Waltham: Brandeis University, 2009.

GADELHA, Maria; LEMME, Marta; NAIDIN, Leane. **Subsídios em Doha: Propostas de Negociação e Implicações sobre Políticas Domésticas**. Revista Brasileira de Comércio Exterior, V. 90, p. 2 - 11, março, 2007.

GROSSMAN, Gene; HELPMAN, Elhanan. **Protection for Sale**. The American Economic Review, Vol. 84, N.º 4, P. 833-850, Setembro. 1994.

IRWIN, Douglas.. The Rise of U.S. *antidumping* Activity in Historical Perspective. Washington: FMI, 2005. Disponível em: <http://imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp0531.pdf> . Acesso em: 9 de março de 2010.

KUME, Honório; PIANI, Guida; SOUSA. **Regime Antidumping: a Experiência Brasileira**. Brasília: IPEA, 2004. Disponível em: http://desafios.ipea.gov.br/082/08201008.jsp?ttCD_CHAVE=2100. Acesso em: 11 de março de 2010.

KUME, Honório; PIANI, Guida; SOUSA, Carlos Frederico Brás de. **A Política Brasileira de Importação no Período 1987-1998: Descrição e Avaliação**. Brasília: IPEA, 2000. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/aberturacomercial_/Capitulo%201_politica.pdf. Acesso em: 11 de março de 2010.

MEZIAT, Armando de Melo. **A Defesa Comercial no Brasil**. Revista Brasileira de Comércio Exterior, v. 58, p. 43 - 45, abril, 1999.

NAIDIN, Leane Cornet. **Nove Anos de Aplicação da Política Antidumping no Brasil**. Revista Brasileira de Comércio Exterior, v. 58, p. 57-63, abril, 1999.

NAIDIN, Leane Cornet; POURCHET, Henry. **Cobertura das Medidas antidumping no Brasil**. Revista Brasileira de Comércio Exterior, v. 95, p. 27-41, junho, 2008.

PRUSA, Thomas. **On the Spread and Impact of antidumping**. NBER Working Paper no. 7.404,

1999.

PRUSA, Thomas; SKEATH, Susan. **The Economic and Strategic Motives for *antidumping* Filings**. Wellesley College Economics Working Paper No. 2001-05, 2001.

RIBEIRO, Fernando. **A Evolução da Balança Comercial Brasileira no Período de 1985-2008**. Revista Brasileira de Comércio Exterior, V. 100, p. 12 - 25, Outubro, 2009.

RIOS, Sandra Polônia. **O Papel dos Acordos Comerciais na Política Comercial Brasileira**. Revista Brasileira de Comércio Exterior, V. 87, p. 34 - 39, Junho, 2006.

RIOS, Sandra Polônia; VEIGA, Pedro de Mota. **25 Anos de Política Comercial no Brasil: Continuidade e Mudança**. Revista Brasileira de Comércio Exterior, V. 100, p. 26 - 33, Outubro, 2009.

SYKES, Alan. **The Economics of Wto Rules on Subsidies and Countervailing Measures**. Stanford: Stanford School Papers, 2003. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=415780. Acesso em: 9 de março de 2010.

2. 2 Livros e capítulos de livros

ABREU, M. P. **O Brasil e o GATT : 1947-1990**. In : ALBUQUERQUE, J. A. G. (ed.) **Diplomacia para o desenvolvimento**. São Paulo : Cultura, 1996.

ABREU, M. P. **Comércio Exterior : interesses do Brasil**. São Paulo: Elsevier, 2007.

AGGARWAL, Aradhna. **The *antidumping* Agreement and the Developing Countries: an Introduction**. Nova York: Oxford Press, 2007.

BAER, Werner. **A Economia Brasileira**. 3ª Edição. São Paulo: Nobel, 2009.

BARRAL, Welber. **Protecionismo e Neoprotecionismo no Comércio Internacional**. In: BARRAL, Welber (org.). **O Brasil e o Protecionismo**. São Paulo: Aduaneiras, 2002.

BATISTA Jr., Paulo Nogueira. **O Brasil e a Economia internacional: recuperação e defesa da autonomia nacional**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

BERVIAN, P. A; .CERVO, A. L. ; DA SILVA, R. . **Metodologia Científica**. 6ª ed. São Paulo: Prentice Hall, 2006.

BERNSTEIN, Willian J. **Uma Mudança Extraordinária: Como o Comércio Revolucionou o Mundo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

BHAGWATI, Jagdish. **Free trade today**. New Jersey: Princeton University Press, 2002.

BHANSALI, Sharad. **Anti-dumping Through India's Liberalisation Process**. In: DEBROY, Bibek; KARMAKAR, Suparna; KUMAR, Rajiv. **India's Liberalisation Experience: Hostage of the WTO?** Nova Déli: Sage, 2007.

BROGINI, Gilvan. **Defesa Comercial e Protecionismo**. In: BARRAL, Welber (org.). O Brasil e o Protecionismo. São Paulo: Aduaneiras, 2002.

BUENO, Clodoaldo; CERVO, A. L. **História da Política Externa Brasileira**. 3ª Edição. Brasília: Editora UnB, 2008.

CARVALHO, Maria Auxiliadora de ; Da SILVA, César Roberto Leite. **Economia Internacional**. 3ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2004.

DAHL, Robert. **Sobre a Democracia**. Brasília: Editora UnB, 2001.

DEBROY, Bibek. **India's Economic Liberalisation and the WTO**. In: DEBROY, Bibek; KARMAKAR, Suparna; KUMAR, Rajiv. India's Liberalisation Experience: Hostage of the WTO? Nova Déli: Sage, 2007.

DUPAS, Gilberto. **Atores e Poderes na Nova Odem Global**. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

ESTADOS UNIDOS. United States International Trade Commission.:AD/CD Handbook. Disponível em: http://www.usitc.gov/trade_remedy/documents/handbook.pdf . Acesso em: 7 de março de 2010.

FEENSTRA, Robert. **Advanced International Trade: Theory and Evidence**. Nova Jersey: Princeton Press, 2004).

FINGER, Michal. **Antidumping: How it Works and Who Gets Hurt**. Ann Arbour: University Press of Michigan, 1996.

FINGER, Michael, NOGUÉS, Julio (Ed.). **Safeguards and antidumping in Latin America**. Nova York: World Bank Press, 2006.

FINDLEY, Ronald; O'ROUKE, Kevin. **Power and Plenty: Trade, War, and the World Economy in the Second Millennium**. Princeton: Princeton University Press, 2007.

FRIEDEN, Jeffry. **Capitalismo Global: História Econômica e Política do Século XX**. Rio de Janeiro : Jorge Zahar, 2008.

_____ ; ROGOWSKI, Ronald. **The Impact of the International Economy on National Policies: An Analytical Overview**, in H. V. Milner e R. O. Keohane (eds.), Internationalization and Domestic Politics. Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

GILPIN, Robert. **Global Political Economy**. New Jersey: Princeton University Press, 2001.

GUEDES, Josefina; Pinheiro, Silvia. **antidumping, Subsídios e medidas compensatórias**. 3ª Edição. São Paulo: Aduaneiras, 2002.

GUIMARÃES, Lytton L. **Brasil – Índia – América Latina: Da Parceria em Fóruns Multilaterais a uma Parceria Bilateral**. In: OLIVEIRA, Henrique Altamani de. China e Índia na América Latina: Oportunidades e Desafios. Curitiba: Juára, 2009.

- GUHA, Ramachndra. **India After Gandhi**. Nova York: Harper Perennial, 2008.
- HOLSTAG, Jonathan. **China and India: Prospects for Peace**. Nova York: Columbia University Press, 2009.
- HOWSE, Robert; TREBILCOCK, Michael. **The Regulation of International Trade**. 3ª Edição. Oxon: Routledge, 2005.
- IGLESIAS, Rodrigo; RIOS, Sandra Polônia. **Anatomia do Boom Exportador e Implicações para os Interesses Brasileiros**. In: VEIGA, Pedro de Motta (Org.). Comércio e Política Comercial no Brasil: Desempenho, Interesses e Estratégias. São Paulo: Singular, 2009.
- IRWIN, Douglas. **Free Trade Under Fire**. 3ª Edição. Nova Jersey: Princeton Oresse, 2009.
- JACKSON, John H. **The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations**. 2ª Edição. Boston: MIT Press, 1997.
- KENWOOD, A. G.; LOUGHHEED, A. L. **The Growth of The International Economy 1820-2000: An Introductory Text**. 4ª Edição. Nova York: Routledge, 1999.
- KRUGMAN, Paul; OBSTFELD, Maurice. **Economia Internacional: teoria e política**. 6ª edição. São Paulo: Pearson Education, 2005.
- KUMAKAR, Suparna. **From Uruguay to Doha: India at the Negotioation Table**. In: DEBROY, Bibek; KARMAKAR, Suparna; KUMAR, Rajiv. *India's Liberalisation Experience: Hostage of the WTO?* Nova Déli: Sage, 2007.
- MANKIW, Gregory. **Introdução à Economia**. São Paulo: Pioneira Thompsom Learning: 2005.
- NARAYAN, S.; RAYADURGAN, Indu. **"WTO Plus" Arrangement: Impact of Regional Trade Aggreements**. In: DEBROY, Bibek; KARMAKAR, Suparna; KUMAR, Rajiv. *India's Liberalisation Experience: Hostage of the WTO?* Nova Déli: Sage, 2007.
- OLIVEIRA, Henrique Altamani de. **Índia: Questões de Política Externa**. In: OLIVEIRA, Henrique Altamani de. *China e Índia na América Latina: Oportunidades e Desafios*. Curitiba: Juára, 2009.
- OMC. **What's the WTO**. Genebra :OMC, 2007a
- PANAGARIYA, Arvind. **India: The Emerging Giant**. Londres: Oxford Press, 2008.
- PIO, Carlos. **Relações Internacionais: Economia Política e Globalização**. Brasília: IBRI, 2002.
- ROGOWSKI, Ronald. **Commerce and Coalitions: How trade Affects Domestic Political Alignments**. New Jersey: Princeton University Press, 1990.
- SATO, Etiti. **De GATT para OMC e a Agenda do Brasil no Comércio Internacional**. In: ALTAMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (org.). *Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas*. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

STIGLITZ, Joseph, CHARLTON, Andrew. **Fair Trade For All**. New York: Oxford Press, 2005.

SCHOLTE, Jan Aart. **Global Trade and Finance**. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve; OWENS, Patricia. *The Globalization of World Politics*. 4ª Edição. Nova York: Oxford Press, 2008.

SIKRI, Rajiv. **Challenge and Strategy: Rethinking India's Foreign Policy**. Nova Déli: Sage, 2009.

SYKES, Alan. **The WTO Agreement on Safeguards: A Commentary**. Nova York: Oxford Press, 2006.

TULLOCK, Gordon; SELDON, Arthur; BRADY, Gordon. **Government Failure: a Primer in Public Choice**. Washington: CATO Institute, 2002.

WORLD STEEL ASSOCIATION. *Steel Statistics Yearbook*. Bruxelas: WSA, 2009.