

DOCUMENTO SÍNTESE

DEFESA COMERCIAL NAS NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS: PRÁTICA BRASILEIRA E PROPOSTAS DE APRIMORAMENTO

São Paulo, 16 de outubro de 2020.

CONTEXTO

Políticas de defesa comercial têm como objetivo garantir que as trocas comerciais entre os países ocorram em bases justas. Assim, sempre que ficar comprovado que o comportamento de empresas ou de governos está afetando o comércio ou que estejam ocorrendo surtos de importações nocivos, os países estão autorizados a adotar medidas que tenham o efeito de compensar essas situações, desde que reste demonstrada a sua ligação com o dano ou o prejuízo à indústria doméstica do país importador. A **defesa comercial** é a área onde estão concentradas as principais regras que governam essas medidas. Preocupados com o uso desmedido da defesa comercial, diversos membros negociaram normas na Organização Mundial de Comércio (OMC) sobre a natureza desses instrumentos e limites a eventuais abusos.

As medidas de defesa comercial podem assumir a forma de direitos antidumping, compensatórios ou salvaguardas. Um **direito antidumping** pode ser considerado nas situações em que exportadores ou produtores estrangeiros vendam seus produtos no mercado internacional a preços inferiores àqueles que são praticados nos seus países de origem, causando dano às empresas nos mercados de destino. Um **direito compensatório** (ou **antissubsídio**), por sua vez, pode ser aplicado contra importações originárias de um país cujo governo (ou agência de governo) conceda certos tipos de incentivos à produção doméstica e/ou à exportação, resultando em efeitos danosos sobre as empresas domésticas dos países de destino desses produtos exportados. Uma **salvaguarda**, em contrapartida, tem como objetivo amparar produtores de um país que vivenciem a ocorrência de surtos agudos e imprevistos de importações, independentemente de sua origem. Entretanto, o país importador que desejar aplicar essas medidas precisa necessariamente demonstrar que os eventos mencionados estão causando prejuízo grave à sua indústria doméstica.

Há ainda outras medidas que podem ser adotadas pelos países diante de situações emergenciais. Também na OMC foi negociada, por exemplo, a possibilidade de que sejam impostas **restrições às importações quando um país estiver enfrentando problemas com seu nível de reservas cambiais**. Adicionalmente, nos acordos comerciais entre duas ou mais economias, **salvaguardas bilaterais ou preferenciais** são usualmente incluídas; tais medidas permitem que os países ou blocos que fazem parte do acordo possam aumentar temporariamente as tarifas aplicadas a um produto ou mesmo suspender, também de forma temporária, reduções da tarifa (previstas pelo próprio acordo comercial) para determinado bem. Em linhas gerais, a parte importadora que tiver a intenção de adotar esse tipo de medida precisa comprovar que aumentos nas importações beneficiadas pelo acordo estão prejudicando ou ameaçam prejudicar a indústria doméstica que concorre com os produtos importados.

A inclusão de instrumentos de defesa comercial e de outros mecanismos emergenciais em acordos envolve considerações de diversas ordens. A possibilidade de adoção dessas medidas – que, na prática, revertem temporariamente a liberalização do comércio entre parceiros – fornece aos governos uma alternativa de política para a promoção de ajustes dos custos internos decorrentes da abertura às importações, podendo funcionar, por consequência, como forma de angariar o apoio doméstico de setores que se sintam potencialmente prejudicados com o acordo. No que diz respeito especificamente às medidas antidumping e compensatórias, a inclusão de tais disposições em acordos comerciais são mais frequentes atualmente do que no passado, embora seja possível notar que os níveis de ambição, traduzidos em regras mais rígidas para o uso desses instrumentos do que aquelas previstas pela OMC, variam de acordo com grau de integração econômica dos parceiros que as negociam. Por fim, a despeito de as evidências empíricas não confirmarem que o comércio resultante da conclusão de acordos é acompanhado pelo aumento na adoção de medidas de proteção (também incluídas nos textos negociados), há de se chamar a atenção para a preocupação de

que a negociação de regras discriminatórias entre as partes envolvidas nesses acordos preferenciais (como a proibição de medidas antidumping no comércio intra-acordo) possa aprofundar os desvios de comércio e, por consequência, ter impactos sobre o bem-estar global¹.

Diante deste contexto, é fundamental que o governo e a indústria brasileiros aprofundem o debate sobre a defesa comercial em acordos negociados pelo Brasil. Tal discussão envolve considerações em, pelo menos, três níveis: a regulação doméstica; o diálogo com parceiros no âmbito bilateral/regional; e as negociações em nível multilateral. Em todas essas dimensões a otimização dos ganhos de um comércio livre de práticas desleais parece requerer a **existência de regras claras e de controle sobre a sua utilização**.

Normas eficazes, isto é, que deem previsibilidade e segurança jurídica pela sua disseminação e certeza de aplicação, quando cumpridos os requisitos, possibilitam que empresas no Brasil tenham condições de recorrer à autoridade investigadora do governo federal para a aplicação dos remédios de defesa comercial. Por se tratarem de mecanismos discutidos e negociados com outros países, eventuais abusos na sua utilização tornam-se passíveis de questionamento – seja no âmbito dos mecanismos de controle previstos pelos próprios acordos ou do controle jurisdicional da própria OMC. Por esses motivos, fazem-se necessários o fortalecimento do sistema brasileiro de defesa comercial e o exame quanto às suas interfaces com o ambiente externo.

1 Para mais informações sobre as implicações da defesa comercial em acordos comerciais e seus potenciais impactos sobre não membros desses arranjos preferenciais, ver: Mattoo, Aaditya, Nadia Rocha, and Michele Ruta (eds.). 2020. Handbook of Deep Trade Agreements. Washington, DC: World Bank. doi: 10.1596/978-1-4648-1539-3. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.

ESTUDO

O estudo produzido pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e pelo Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (Ciesp) tem como objetivo **(i) disseminar informações sobre a defesa comercial, a partir de como o Brasil vem tratando o tema nos seus acordos e (ii) propor aprimoramentos dessa prática**. A iniciativa é produto do diagnóstico sobre a existência de lacunas no conhecimento do setor privado a respeito dos dois temas (negociações internacionais e defesa comercial), assim como da falta de análises mais sistemáticas sobre sua interação. Logo, o documento busca responder a perguntas como “De que forma o Brasil trata os seus parceiros na aplicação de medidas de defesa comercial?”, “Exportações brasileiras recebem algum tratamento diferenciado em investigações de defesa comercial conduzidas por parceiros?” etc. Tais questionamentos são pertinentes na medida em que as regras multilaterais oferecem certa flexibilidade ao Brasil e demais parceiros para negociarem disposições mais aprofundadas entre si.

A partir da análise dos acordos comerciais do Brasil, foi possível verificar padrões relacionados ao tratamento de cada tipo de instrumento de defesa comercial. O estudo foi realizado com base em **26 acordos selecionados**² (seis extrarregionais³ e 20 celebrados no âmbito da ALADI), examinados a partir de uma classificação que permitiu comparações entre eles. Embora presentes em mais da metade dos acordos, os **capítulos sobre dumping, subsídios e salvaguardas globais** variaram pouco entre si e espelharam, em grande medida, as regras previstas nos acordos da OMC. As **salvaguardas bilaterais**, por outro lado, são as mais frequentes nos textos analisados e variam mais entre si, o que pode ser observado em termos de duração de medidas, restrições temporais para sua adoção, prazo para a conclusão de investigação e formas de aplicação permitidas. Em alguns acordos, foram identificados também **outros mecanismos emergenciais** que podem amparar a indústria de pelo menos uma das partes contratantes diante de surtos de importações ou de oscilações nos mercados internacionais.

Há, no entanto, exceções aos padrões gerais verificados para cada tipo de instrumento. No caso do **Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)**, foi consolidada **(i)** a exclusão recíproca de seus membros na eventualidade de aplicação de salvaguardas globais, além **(ii)** da proibição de salvaguardas bilaterais após 1º de janeiro de 1999 e **(iii)** do estabelecimento de condições preferenciais nas investigações de dumping e de subsídios – embora nem todas as disposições tenham entrado em vigor regionalmente. No acordo **MERCOSUL-Israel**, também foi estabelecida previsão de exclusão recíproca dos membros do acordo na ocorrência de aplicação de salvaguardas globais. No recém-concluído acordo **MERCOSUL-União Europeia (UE)**, por sua vez, foram introduzidos, pela primeira vez, princípios que tendem a reduzir efeitos restritivos de medidas antidumping e compensatórias entre as partes, como **(i)** a possibilidade de aplicação da regra do menor direito e **(ii)** a consideração cautelosa de prorrogações de medidas, além da **(iii)** exclusão preferencial do Paraguai de salvaguardas bilaterais que venham a ser aplicadas pela UE e **(iv)** da criação de mecanismo específico para territórios ultramarinos do bloco europeu.

2 Para fins metodológicos, 23 acordos são considerados no mapeamento e na análise das disposições de defesa comercial. Os Acordos de Complementação Econômica (ACE) 53 e 55 são reunidos no ACE-54 e o Acordo de Ampliação Econômico-Comercial celebrado entre Brasil e Peru é considerado em conjunto com o ACE-58.

3 Apesar de ainda não ter sido assinado e internalizado, o acordo MERCOSUL-UE foi considerado na análise em questão, tomando-se como base os textos dos capítulos já divulgados.

No que diz respeito à **relação entre os acordos internacionais e as regras brasileiras sobre defesa comercial**, foram verificadas lacunas que podem dificultar interações entre as duas esferas. Diferentemente do observado nos acordos, o regulamento sobre processos antidumping é o mais moderno. Em contrapartida, investigações de subsídios e de salvaguardas globais seguem sendo reguladas por decretos da década de 1990, não havendo sequer um regulamento nacional que aborde os procedimentos de salvaguardas bilaterais de forma horizontal. Adicionalmente, não estão estabelecidas previsões internas que lidem com situações em que os acordos contenham capítulos de defesa comercial diferentes das normas nacionais. Assim, presume-se que esse silêncio normativo possa estar restringindo a liberdade negociadora de autoridades brasileiras na discussão sobre a inclusão de disposições mais ambiciosas em acordos comerciais. Nesse contexto, a questão que se coloca é: em que medida a baixa inovação dos capítulos de defesa comercial negociados em acordos tem relação com a forma como as regras nacionais estão desenhadas? Em outras palavras, a possível defasagem da legislação interna sobre defesa comercial pode exercer efeitos deletérios sobre as negociações internacionais relacionadas à matéria. Por fim, os sistemas eletrônicos à disposição da sociedade, envolvendo os acordos comerciais do Brasil, estão limitados em termos das informações disponibilizadas.

A **experiência internacional recente** sobre o desenho dos capítulos de defesa comercial em acordos também é discutida por meio da **análise de nove acordos comerciais envolvendo importantes economias mundiais**. De modo geral, nota-se que os países e blocos preocupam-se em reafirmar direitos relacionados à transparência e à ampla defesa das partes interessadas em processos de defesa comercial. No que diz respeito às **práticas desleais (dumping e subsídios)**, são criados mecanismos que permitem a troca de informações entre os parceiros e, em menor medida, a inclusão de regras consideradas como adicionais àquelas negociadas na OMC, o incentivo à cooperação no combate à evasão fiscal de medidas de defesa comercial e a manutenção de mecanismo de revisão de decisões e de normas, adotadas pelos países ou blocos, que afetem o comércio com os seus parceiros. Na regulação sobre **salvaguardas globais e bilaterais**, por sua vez, países e blocos buscaram restringir os efeitos de medidas que eventualmente sejam aplicadas, vedando, por exemplo, a adoção simultânea de mais de um mecanismo emergencial contra as importações de um mesmo produto. Nota-se também a existência de **outros instrumentos** relacionados à defesa de produtores domésticos (ou mesmo da situação econômica) de um país ou bloco na ocorrência de situações emergenciais.

Para complementar a discussão, o estudo traz ainda uma **análise exploratória e descritiva das estatísticas sobre defesa comercial em âmbito global**. A redução no número de aberturas de investigação de defesa comercial notificadas à OMC, com menor participação dos processos de dumping e maior dos processos de subsídios e de salvaguardas, está acompanhada pela tendência de crescimento da execução dessas medidas – embora a aplicação de direitos antidumping tenha sofrido uma queda significativa em 2019. Além disso, parceiros com os quais o Brasil possui acordo são responsáveis por pouco menos de 75% das investigações de dumping e medidas antidumping aplicadas contra exportações brasileiras. Por outro lado, entre as investigações iniciadas e as medidas antidumping adotadas pelo Brasil, menos de 40% tem como alvo importações originárias de países/blocos com os quais o Brasil possui acordo comercial. No caso de subsídios, não foi possível observar um padrão de comportamento, enquanto no caso de salvaguardas, os países e blocos com os quais o Brasil possui acordo responderam por menos de metade das investigações totais e da aplicação global de medidas. Por fim, não foram localizadas aplicações de salvaguardas preferenciais pelo Brasil ou contra o país – apenas recentemente é que foi iniciada uma investigação brasileira contra importações de nãotecidos originárias de Israel, embora o processo tenha sido encerrado sem julgamento de mérito.

PROPOSTAS

Com base nas análises realizadas, a Fiesp e o Ciesp propõem ao governo brasileiro: **(i)** a atualização da legislação brasileira de defesa comercial, de modo a incluir, especificamente, regras sobre a aplicação subsidiária e/ou principal das disposições negociadas sobre defesa comercial nas hipóteses de tais previsões bilaterais apresentarem desvios em relação às normas domésticas sobre o tema; **(ii)** a elaboração participativa e transparente de atos normativos que regulamentem os procedimentos de salvaguardas bilaterais; **(iii)** a reformulação do Sistema de Consultas sobre Tarifas, Regras de Origem e Serviços dos Acordos Comerciais Brasileiros (CAPTA), de modo que sejam agregadas à base informações permanentemente atualizadas sobre as disposições de defesa comercial presentes nos acordos negociados pelo Brasil; **(iv)** a promoção de campanhas de comunicação e o desenvolvimento de materiais informativos sobre negociações internacionais – especialmente em matéria de defesa comercial; **(v)** a reafirmação de direitos estabelecidos nos acordos multilaterais em acordos comerciais que venham a ser negociados ou revisados pelo país; **(vi)** o aprimoramento de capítulos de defesa comercial em matéria de transparência e de participação das partes interessadas; **(vii)** o estabelecimento de debate interno e externo, com as demais partes contratantes dos acordos sobre a instituição de mecanismo de combate à evasão fiscal envolvendo medidas de defesa comercial; **(viii)** a realização de tratativas públicas com a sociedade, em especial o setor produtivo, para a avaliação da conveniência e da oportunidade da retomada de discussões, no MERCOSUL, sobre o aprofundamento dos regimes regionais de defesa comercial; **(ix)** o aperfeiçoamento de disciplinas sobre a transparência de subsídios concedidos pelas partes contratantes em novos acordos; **(x)** o aprimoramento de capítulos de salvaguardas bilaterais que venham a ser negociadas com o objetivo de restringir seus efeitos àqueles estritamente necessários para defender a indústria doméstica; e **(xi)** o estabelecimento de canal permanente entre o governo e o setor privado, por meio do qual seja possível identificar setores que devam ser contemplados por mecanismos emergenciais específicos (salvaguardas setoriais).

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (FIESP)

CENTRO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (CIESP)

Presidente: Paulo Skaf

DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E COMÉRCIO EXTERIOR (DEREX)

Diretor Titular: Thomaz Zanotto

Diretores Titulares Adjuntos: Mario Marconini e Vladimir Guilhamat

Gerente: Antonio Carlos P. Costa

Elaboração do estudo e das propostas

Equipe de Defesa Comercial: Bruno Youssef e Jonathan Santos

Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

Departamento de Relações Internacionais e Comércio Exterior (DEREX)

Av. Paulista, 1.313, 4º andar

CEP: 01311-923 – São Paulo – SP

www.fiesp.com.br

derex@fiesp.com.br

Projeto Gráfico e Diagramação: João Carlos de Freitas Heleno

Revisão textual: Ana Cristina Paixão e Jana Portela

