



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.
ISSN: 2594-5688
secretaria@sbap.org.br
Sociedade Brasileira de Administração Pública

**A Experiência Brasileira Em Avaliações De Interesse Público Em Defesa Comercial:
Repercussões Práticas Do Aperfeiçoamento Regulatório Ocorrido No Período Pós-2019**

Mariana Piccoli Lins Cavalcanti, Guilherme Mendes Resende

[ARTIGO] GT 11 Federalismo e Relações Intergovernamentais

A Experiência Brasileira Em Avaliações De Interesse Público Em Defesa Comercial: Repercussões Práticas Do Aperfeiçoamento Regulatório Ocorrido No Período Pós-2019

Resumo: O objetivo do presente estudo é avaliar o regime de interesse público brasileiro em defesa comercial, sob o prisma procedimental e material, verificando se, com base em critérios e parâmetros estabelecidos, as deficiências identificadas foram sanadas pelas alterações regulatórias promovidas a partir de 2019 (quando houve mudança relevante no marco regulatório com a publicação do Decreto nº 9.679). A partir de pesquisa empírica, na qual foram adotados critérios objetivos para identificação das avaliações de interesse público concluídas no Brasil entre janeiro de 2019 e outubro de 2021, conduziu-se a análise descritiva das referidas avaliações, com base em parâmetros padronizados que evitam abordagem subjetiva dos aspectos formais e materiais adotados. Os resultados obtidos mostram que as alterações regulatórias promovidas trouxeram benefícios consideráveis ao instituto brasileiro de interesse público em defesa comercial, mas ainda perduram, pelo menos em parte, críticas relacionadas a aspectos procedimentais e materiais.

Palavras-chave: Interesse Público; Defesa Comercial; Antidumping; Regulação; Alterações Regulatórias.

Introdução:

A adoção de medidas antidumping (AD) é alvo de diversos críticos, que apontam preocupações sobre os possíveis impactos negativos nas economias domésticas – e, em especial, sobre a concorrência –, assim como em aspectos gerais do bem-estar econômico (PRUSA; SKEATH, 2005). Citam-se, por exemplo, os trabalhos de Nieberding (1999), Konings e Vandebussche (2005), Rovegno (2013) e Kannebley et al (2020), que demonstram os efeitos negativos sobre a produtividade e sobre o poder de mercado das firmas domésticas decorrentes de implementação desse instrumento.

Apesar da relevância do assunto, é limitada a literatura devotada à análise do interesse público na aplicação de medidas de defesa comercial, havendo, portanto, menos estudos sobre o papel do instrumento na mitigação de impactos negativos derivados da imposição do AD.

O Brasil é um dos poucos países do mundo a contemplar regra explícita de interesse público associada à aplicação de medidas AD (HEES, 2013). Ela foi introduzida ao sistema brasileiro de defesa comercial pelo Decreto nº 1.602/1995, que previa que o Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) poderia decidir pela suspensão, alteração ou até mesmo não aplicação de medidas AD por razões de interesse público.

A cláusula de interesse público permaneceu sem regulamentação até a publicação da Resolução CAMEX nº 13/2012, que instituiu o Grupo Técnico de Avaliação do Interesse Público (GTIP) para analisar pleitos de segmentos contrários à aplicação do AD.

Desde então, a regulamentação brasileira sofreu várias alterações, mas uma que merece destaque é a ocorrida com a publicação do Decreto nº 9.679/2019, o qual transferiu a competência de conduzir avaliações de interesse público (AIPs) para a Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), a quem também cabia a condução das investigações de dumping.

Na sequência, foi publicada a Portaria SECEX nº 8/2019, que garantiu a convergência dos procedimentos e prazos processuais das AIPs e as investigações de defesa comercial e tornou as AIPs de execução obrigatória nas investigações originais de dumping.

Nesse contexto, foi divulgado o Guia Material: Defesa Comercial e Interesse Público (Guia Material), numa tentativa de promover maior segurança jurídica e transparência sobre os procedimentos a serem seguidos e sobre os elementos a serem considerados nas AIPs (SECEX, 2019).

Assim, o foco do presente trabalho é analisar, sob o prisma procedimental e material, quais as repercussões práticas do aperfeiçoamento regulatório do regime brasileiro de interesse público em defesa comercial no período pós-2019.

2. Metodologia

No presente trabalho, conduziu-se pesquisa empírica, com adoção dos seguintes critérios para identificação das AIPs concluídas no País de janeiro de 2019 até o presente momento (outubro de 2021):

- i. Ato normativo: Portaria da SECINT ou Resolução da CAMEX.
- ii. Conteúdo: ato normativo com a expressão “interesse público” ou se pronunciar sobre alteração, extinção, suspensão ou manutenção de medidas AD.
- iii. Lapso temporal: atos normativos publicados de janeiro de 2019 até o presente momento (outubro de 2021).
- iv. Status: avaliações encerradas.

Com base em tais critérios, foram identificados 31 casos em que houve AIP no Brasil, divididos em quatro grupos:

- i. AIPs obrigatórias, com trâmite concomitante às investigações originais de dumping.
- ii. AIPs facultativas, com trâmite concomitante às revisões de final de período de medidas AD.
- iii. AIPs relativas a medidas AD em vigor, conduzidas de forma não

concomitante à revisão de final de período de medida AD.

iv. AIPs feitas por decurso do prazo de suspensão ou alteração da medida AD por razões de interesse público, conduzidas de forma não concomitante a uma investigação original de dumping ou a uma revisão de final de período de medida AD.

Para o presente trabalho, não são relevantes as avaliações do grupo (iii), por motivos que impedem a devida comparação dos aspectos processuais e materiais utilizados. Primeiramente, observa-se que tais avaliações foram, em sua maioria, iniciadas antes da entrada em vigor da Portaria SECEX nº 8/2019, de modo que o fluxo processual seguido nesses casos foi híbrido, seguindo, em seu início, as regras vigentes antes da Portaria SECEX nº 8/2019 e, depois de sua entrada em vigor, suas disposições legais. Além disso, nem todas essas avaliações seguiram os critérios presentes no Guia Material, até mesmo porque parte delas foi concluída antes de sua publicação.

As AIPs do grupo (iv) também não serão objeto de análise já que são procedimentos simplificados, sob o prisma processual e material, servindo-se apenas para identificar possíveis alterações no mercado ocorridas desde que a decisão de suspensão ou a alteração da medida AD.

O quadro abaixo indica as 15 AIPs inseridas nos grupos (i) e (ii).

| Quadro 2 – AIPs encerradas no Brasil entre janeiro/2019 e outubro/2021 relevantes para a presente pesquisa | | | |
|---|---------------------------|--|---|
| | Produto | Origem(ns) | Ato Decisório |
| AIPs obrigatórias | Filmes PET | Peru e Bareine | Portaria SECINT nº 473/2019 |
| | Aço GNO | Alemanha, Coreia do Sul, Taipé Chinês e China | Portarias SECINT nºs 494 e 495/2019 |
| | Tubos de Ferro Fundido | China, Emirados Árabes Unidos e Índia | Resolução GECEX nº 8/2019 |
| | Lápis de Escrever | China | Resolução GECEX nº 141/2021 |
| | Cilindros GNV | China | Resolução GECEX nº 225/2021 |
| AIPs facultativas | Vidros de Linha Fria | China | Resolução GECEX nº 63/2020 |
| | PVC-S | China e Coreia do Sul | Resolução GECEX nº 73/2020 |
| | Fenol | EUA e União Europeia | Resolução GECEX nº 91/2020 |
| | Resina PP | África do Sul, EUA, Índia e Coreia do Sul | Resolução GECEX nº 134/2020 |
| | Vidros Planos Flotados | China, Egito, Emirados Árabes Unidos, México, EUA e Arábia Saudita | Resolução GECEX nº 160/2021 |
| | Ácido Adípico | Alemanha, China, EUA, França e Itália | Resolução GECEX nº 185/2021 |
| | Acrilato de Butila | EUA | Resolução GECEX nº 186/2021 |
| | Tubos de Coleta de Sangue | China, EUA, Reino Unido e Alemanha | Resolução GECEX nº 193/2021 |
| | Filmes PET | Egito, Índia e China | Resolução GECEX nº 203/2021 |

| | | |
|---------------------|-------|-----------------------------|
| Seringa Descartável | China | Resolução GECEX nº 216/2021 |
|---------------------|-------|-----------------------------|

Em relação às 15 AIPs, foi averiguado se as alterações processuais advindas a partir de 2019 foram capazes de superar as críticas relacionadas a aspectos procedimentais das AIPs encerradas antes de 2019, ou seja, se:

- i. Instituíram a obrigação do exame do interesse público ou o mantiveram como possibilidade.
- ii. Definiram um “momento processual” específico para apresentação de pleito de abertura de AIP ou o deixaram em aberto.
- iii. Instituíram a necessidade de, antes da tomada de decisão, a abertura de processo de AIP, no qual os elementos de mérito possam ser apresentados pelas partes interessadas.

Sob o prisma material, será averiguado se as 15 decisões que encerraram as AIPs foram capazes de superar a crítica relacionada à inexistência de uniformidade nos critérios que fundamentavam as decisões de interesse público.

Para isso, será observado se e em qual medida foram apreciados os critérios previstos nos Guias Material e Consolidado, adotando-se a seguinte regra de decisão:

| Quadro 3 – Regras de decisão dos critérios de AIP | | | |
|---|---|---|--|
| Critério | Descrição do Critério | Resposta | Descrição da Resposta |
| I. Características do produto, da cadeia produtiva e do mercado de produto | | | |
| I.1 Características | O produto se qualifica como insumo ou produto final de uma cadeia produtiva? | Insumo ou produto final ¹ | Qual(is) a(s) cadeia(s) produtiva(s) envolvida(s)? |
| I.2 Cadeia produtiva | | | |
| I.3 Substitutibilidade | Existem outros produtos que possam substituir o produto alvo da medida AD? | Sim ou não | Se sim, qual(is)? |
| I.4. Concentração do mercado | Com base no Índice Herfindahl-Hirschman (HHI), qual o nível de concentração do mercado? | Mercado concentrado, moderadamente concentrado ou não concentrado | Qual o HHI no último período analisado? |
| II. Oferta internacional do produto | | | |
| II.1 Origens alternativas | Existe(m) outro(s) país(es) do(s) qual(is) o Brasil pode importar o produto? | Sim ou não | Se sim, qual(is)? |
| II.2 Barreiras tarifárias e não tarifárias | | | |

¹ Considerando que, segundo o Guia Consolidado, a intenção da análise das características do produto é avaliar possíveis repercussões da aplicação de uma medida AD em outros elos produtivos, o produto classificado como “intermediário” será, para fins didáticos, considerado como “insumo”.

| | | | |
|--|--|------------|--|
| II.2.1 Outras medidas de defesa comercial aplicadas ao produto no Brasil e no mundo | Há outras medidas AD aplicadas ao produto oriundo de origens diversas das investigadas? | Sim ou não | Se sim, quantas medidas e por quais países? |
| II.2.2 Tarifa de importação | A alíquota do imposto de importação do produto no Brasil é mais alta que em outros países? | Sim ou não | Qual o percentual da alíquota em comparação à média da alíquota cobrada pelos demais países da OMC? |
| II.2.3 Preferências tarifárias | O produto é objeto de alguma preferência tarifária? | Sim ou não | Se sim, quantas são e qual(is) o(s) percentual(is)? |
| II.2.4 Temporalidade | A medida AD já está em vigor? | Sim ou não | Se sim, há quantos anos? |
| II.2.5 Outras barreiras não tarifárias | Existem outras barreiras não tarifárias? | Sim ou não | Quais? |
| III. Oferta nacional do produto sob análise | | | |
| III.1 Consumo nacional aparente | A ID é capaz de suprir a demanda nacional? | Sim ou não | Qual a representação da ID e das importações da(s) origem(ns) investigada(s) no consumo nacional aparente? |
| III.2 Risco de desabastecimento em termos quantitativos | Existe risco de desabastecimento em termos de volume? | Sim ou não | Se sim, qual? |
| III.3 Risco de restrições à oferta nacional em termos de preços, qualidade e variedade | Existem diferenças significativas entre o produto importado e o nacional sob o ponto de vista de preço, qualidade e variedade? | Sim ou não | Se sim, qual(is)? |
| IV. Impactos da medida de defesa comercial na dinâmica do mercado nacional | | | |
| IV.1 Impactos na ID | A aplicação da medida AD irá gerar ou gerou impactos na ID? | Sim ou não | Se sim, qual(is)? |
| IV.2 Impactos na cadeia a montante | A aplicação da medida AD irá gerar ou gerou impactos na cadeia a montante? | Sim ou não | Se sim, qual(is)? |
| IV.3 Impactos na cadeia a jusante | A aplicação da medida AD irá gerar ou gerou impactos na cadeia a jusante? | Sim ou não | Se sim, qual(is)? |

3. RESULTADOS

3.1 Análise dos aspectos processuais

3.1.1 Obrigação ou possibilidade do exame do interesse público

A Portaria SECEX nº 8/2019 previa obrigatoriedade de realização pela SECEX de avaliação preliminar de interesse público em relação às investigações originais de dumping. Essa avaliação preliminar consistia em uma fase na qual, por meio da análise de parte do Guia Material, se decidia se havia elementos suficientes para se prosseguir com o exame de interesse público.

Em se tratando de revisão de final de período de medida AD, a AIP seria

facultativa, a critério da SECEX ou com base em Questionário de Interesse Público (QIP) apresentado por partes interessadas.

A Portaria SECEX nº 13/2020 revogou a Portaria SECEX nº 8/2019 e passou a dispor que, nas investigações originais de dumping, a SECEX obrigatoriamente efetuará avaliação preliminar e final de interesse público. Isto é, nas investigações originais, a SECEX não pode mais interromper a AIP em sua fase preliminar, devendo necessariamente prosseguir a avaliação até o final.

Quanto às revisões de final de período de medida AD, a Portaria SECEX nº 13/2020 manteve a previsão no sentido de que as AIPs são facultativas, a critério da SECEX ou mediante pleito apresentado com base em QIP. Contudo, esclareceu que não será admitida a abertura de AIP nas revisões de final de período mesmo mediante questionário quando este não apresentar, na narrativa dos seus fatos e fundamentos, indícios mínimos de inteligibilidade e de interesse público.

Assim, nas revisões de final de período, o exame de interesse público permanece como mera possibilidade, dependendo não só da atuação dos atores envolvidos, como também do interesse da SECEX em analisar o feito.

De janeiro de 2019 a outubro de 2021, a SECEX iniciou 13 investigações originais de dumping, com, em todas elas, início concomitante da AIP. Já, das 32 revisões de final de período iniciadas no período, somente em 15 houve apreciação do interesse público, o que representa 46% do total.

Ou seja, diferentemente do que ocorre nas investigações originais de dumping, a CAMEX, no momento de decidir acerca da prorrogação de um AD objeto de revisão de final de período, nem sempre conta com o resultado de uma AIP que a permita tomar uma decisão completa, que contemple, por um lado, os danos causados à ID pela prática de dumping e, por outro, os efeitos decorrentes do AD sobre a economia como um todo.

Nessa linha, entende-se relevante a adoção de um regime que sempre contrabalanceie o trade remedy versus a eficiência e o bem-estar geral da economia, para que os danos não sejam maiores do que aqueles já sofridos pela prática do dumping.

Nota-se, inclusive, que esse tipo de exame contrabalanceado parece fazer mais sentido em relação às medidas AD em vigor (isto é, aquele objeto de revisões de final de período), na medida em que a análise dos fatos é retroativa, sendo possível observar o que realmente aconteceu antes e depois da aplicação do AD, e não apenas estimar dados e projetar resultados, como acontece nas investigações originais de dumping.

3.1.2 Definição de uma “janela processual” para apresentação de pleito e para abertura de AIP

O Decreto nº 9.679/2019 transferiu a competência para conduzir as AIPs para a SECEX, a quem já cabia a condução das investigações de dumping.

Para adequar a AIP com a nova legislação, a Portaria SECEX nº 8/2019 alterou os trâmites procedimentais vigentes, garantindo a convergência necessária dos prazos processuais das AIPs com as investigações de defesa comercial.

Nesse sentido, estabeleceu que, nas investigações originais de dumping, as AIPs são iniciadas na SECEX por meio do mesmo ato que der início à investigação de defesa comercial.

Nos casos das revisões de final de período, nas quais as AIPs não são obrigatórias, dispôs que o pleito de abertura de AIP pelas partes interessadas “deverá ser protocolado no mesmo prazo concedido ao importador ou ao produtor nacional para restituição de seus respectivos questionários no âmbito da revisão de final de período de medida AD”.

A SECEX, então, por meio do mesmo ato que contenha a previsão dos prazos a serem cumpridos na revisão de final de período ou da determinação preliminar, apresentará sua decisão sobre o início ou não da AIP.

Verifica-se, assim, que as alterações promovidas após 2019 definiram momentos processuais específicos para apresentação de pleito e para abertura de AIP no âmbito da SECEX, mas em nada afetaram as prerrogativas da CAMEX de poder receber diretamente um pedido de suspensão, alteração ou não aplicação de uma medida AD e de, a qualquer momento, proferir decisão a respeito do tema.

Ou seja, a atuação da SECEX está restrita aos prazos descritos acima, mas a da CAMEX não, de modo que, na prática, os pleitos relacionados a interesse público continuam podendo ser feitos a qualquer momento perante a CAMEX e a CAMEX pode, a qualquer momento e independentemente de apresentação de pleito, se manifestar sobre eles.

No período analisado, tal situação ocorreu em 4 ocasiões nas quais a CAMEX, independentemente de haver um pleito, decidiu suspender, por razões de interesse público, as medidas AD em vigor.

Vale ressaltar que essas 4 AIPs ocorreram no contexto excepcional da pandemia decorrente do novo coronavírus, com decisões de suspensão dos direitos AD aplicados a seringas descartáveis e tubos de coleta de sangue no intuito de “facilitar o combate à Covid-19”.

Se, por um lado, a possibilidade de se tomar uma decisão de interesse público fora de um momento processual específico, pode ser positiva, pois permite uma ação da CAMEX diante de uma situação emergencial (como foi o caso da pandemia), não se pode, por outro lado, deixar de notar que a falta de previsibilidade do sistema, que permite a autoridade competente, a qualquer momento, intervir em uma medida AD em vigor, prejudica a transparência e traz insegurança ao setor.

Assim, o ideal seria que a regulamentação exarada após 2019, tal como fez em relação à SECEX, também definisse momentos processuais específicos para apresentação de pleito e para abertura de AIP no âmbito da CAMEX. Outrossim, seria interessante que a regulação definisse procedimentos especiais objetivos para situações excepcionais, de modo que a CAMEX pudesse atuar fora de tais momentos específicos sem que a previsibilidade e segurança do setor fossem afetadas.

3.1.3 Instituição de processo de AIP antes da tomada de decisão pela CAMEX

A regulamentação publicada no pós-2019 não afetou as prerrogativas da CAMEX, sendo ainda a ela permitido decidir por razões de interesse público, à revelia dos atores afetados, independentemente de haver um processo prévio de avaliação no âmbito da SECEX.

Tal situação já ocorria antes de 2019, quando havia duplicidade de fluxos administrativos: um fluxo via GTIP, seguindo os trâmites processuais previstos na regulação vigente; e outro extra GTIP, no qual o setor privado processava suas demandas por mecanismos informais de comunicação diretamente aos Ministros integrantes da CAMEX (NAIDIN, 2019).

Um sistema que autoriza a autoridade competente a tomar decisões sem ouvir as partes interessadas (ou, pior, ouvir só uma das partes que apresentou o pedido diretamente à CAMEX) abre espaço à arbitrariedade e deixa ampla margem de discricionariedade na implementação do regime de defesa comercial.

Nesse sentido, a regulamentação publicada no pós-2019 não deveria consentir à CAMEX a adoção de uma decisão sem respeitar as etapas procedimentais previstas em lei e as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

Na verdade, considerando o interesse público como interesse nacional, coletivo ou social – conforme defende Nascimento et al (2021) – ou mesmo como a soma de todos os interesses privados afetados – como preceitua Finger e Zlate (2005) –, é primordial que os argumentos de todos os envolvidos sejam considerados de modo equânime na

decisão.

É de se destacar que, apesar de continuar podendo tomar decisões de interesse público sem prévio processo investigativo, esta não parece mais ser a prática padrão da CAMEX. Em 40 das 53 AIPs encerradas no Brasil entre 1995 e 2018 (o que equivale a 75% do total), a CAMEX tomou suas decisões sem instauração de processo anterior (SECEX, 2020). Já, das 31 AIPs encerradas no Brasil entre janeiro de 2019 e outubro de 2021, em apenas 4 delas (o que representa 12,9% do total) a CAMEX decidiu sem prévia investigação feita pela SECEX.

3.2 Análise dos aspectos materiais

3.2.1 AIPs obrigatórias

O quadro abaixo apresenta como cada um dos itens previstos no Guia Consolidado foi abordado nas AIPs obrigatórias realizadas no pós-2019:

Quadro 4 – AIPs obrigatórias

| AIP | Produto | Filmes PET | Aço GNO | Tubos de Ferro Fundido | Lápis de Escrever | Cilindros GNV | |
|--|---------------------------------------|--|---|---|--|--|---|
| | Origens | Peru e Bareine | Alemanha, Coreia do Sul, Taipé Chinês e China | China, Emirados Árabes Unidos e Índia | China | China | |
| Características do produto, da cadeia produtiva e do mercado | Características | Insumo. | Insumo. | Insumo. | Produto final. | Produto final. | |
| | Cadeia produtiva | Insumo utilizado na produção de embalagens flexíveis e outras aplicações industriais, como telhas e cabos. | Insumo essencial na produção de equipamentos, motores e geradores elétricos e compressores herméticos. | Insumo aplicado em obras de saneamento básico. | Produto final feito de madeira ou de resina termoplástica, com introdução de minas de grafite (lápis de escrever) ou de cor (lápis de colorir). | Produto final a base de aço cromo, para transporte, armazenamento e distribuição de gás natural comprimido ou gás natural veicular | |
| | Substitutibilidade | Sem conclusão. | Não. | Sim, mas com restrições em relação ao tamanho da obra. Possíveis substitutos: PVC-O, DEFOFO, FOFO e PEAD. | Sim, os lápis de madeira e de resina são substitutos entre si. Mas há restrições econômicas entre os lápis e outros produtos, como lapiseiras e giz de cera. | Sim. Possíveis substitutos: cilindros de corpo de aço ou de alumínio e revestimento de fibra de vidro ou carbono. | |
| | Concentração do mercado | Mercado concentrado. HHI = 3.881. | Mercado concentrado. HHI = 5.015. | Mercado concentrado. HHI = 8.186. | Mercado não concentrado. HHI = 1.473. | Mercado concentrado. HHI = 2.733. | |
| Oferta internacional do produto | Barreiras tarifárias e não tarifárias | Origens alternativas | Sim. Tailândia, Itália e Coreia do Sul. | Não. | Não. | Sim. Vietnã e Paquistão. | Sim. Emirados Árabes e Argentina. |
| | | Outras medidas de defesa comercial aplicadas no Brasil e no mundo | Sim. 6 outros ADs no Brasil (Emirados Árabes, México, China, Índia, Egito e Turquia). | Não. | Não. | Não. | Não. |
| | | Tarifa de importação | Sim. Tarifa brasileira > média dos demais países da OMC. | Sim. Tarifa brasileira > média dos demais países da OMC. | Sim. Tarifa brasileira > média dos demais países da OMC. | Sim. Tarifa brasileira > média dos demais países da OMC. | Sim. Tarifa brasileira > média dos demais países da OMC. |
| | | Preferências tarifárias | Sim. PT de 100% a 9 países. | Sim. PT de 100% a 7 países e de outros percentuais a 5 países. | Sim. PT de 100% a 10 países e de outros percentuais a 2 países. | Sim. PT de 100% a 11 países e de outros percentuais a 2 países. | Sim. PT de 100% a 11 países e de outros percentuais a 2 países. Argentina é origem alternativa. |
| | | Temporalidade | Não. Mas, de 2008 a 2013, houve AD face à Índia e Tailândia; desde 2012 face aos Emirados Árabes, México e Turquia; e, desde 2015, face à China, Egito e Índia. | Sim. AD em vigor há 6 anos face à Coreia do Sul, Taipé Chinês e China. | Não. | Não. Mas, de 1996 a 2015, houve AD face à China. | Não. |
| | | Outras barreiras não tarifárias | Sem conclusão. | Sem conclusão. | Não. | Sem conclusão. | Sim, as importações são sujeitas às Portarias INMETRO n°s 171/2002 e 298/2008. |

Quadro 4 – AIPs obrigatórias

| AIP | Produto | Filmes PET | Aço GNO | Tubos de Ferro Fundido | Lápis de Escrever | Cilindros GNV |
|----------------------------|---|--|--|--|--|---|
| | Origens | Peru e Bareine | Alemanha, Coreia do Sul, Taipé Chinês e China | China, Emirados Árabes Unidos e Índia | China | China |
| Oferta nacional do produto | Consumo nacional aparente | Sim. ID capaz de suprir demanda nacional. ID representa cerca de 60% e importações cerca de 30% do mercado brasileiro. | Não. | Sim. ID capaz de suprir demanda nacional. | Sim. ID capaz de suprir demanda nacional. ID representa 20-30% e importações da origem investigada 60-70% do mercado brasileiro. | ID representa 20-30% e importações da origem investigada 60-70% do mercado brasileiro. |
| | Risco de desabastecimento em termos quantitativos | Não. | Sim. Consumo brasileiro > capacidade de produção da ID e ausência de origens alternativas. | Sim. Incêndio em uma das instalações da ID, ausência de origens alternativas e elevada concentração de mercado. | Não. | Não. |
| | Risco de restrições à oferta nacional em termos de preço, qualidade e variedade | Não. | Não. | Não. | Não. | Não. |
| Impactos | Impactos na indústria doméstica | Sim. Elevação da participação da ID no mercado nacional de 57,5% para 60-70% e do excedente do produtor em US\$ 330 mil. | Sim. Elevação da participação da ID no mercado nacional para 75,9% e do excedente do produtor em US\$ 2,46 milhões. | Sim. Elevação da participação da ID no mercado nacional e do excedente do produtor em US\$ 850 mil. | Sim. Elevação da participação da ID no mercado nacional de 20-30% para 40-50% a 60-70% e do excedente do produtor em US\$ 120 mil. | Sim. Elevação do excedente do produtor em US\$ 70 mil. |
| | Impactos na cadeia a montante | Não foram estimados. | Não foram estimados. | Não foram estimados. | Não foram estimados. | Sim. Aumento superior a R\$ 8 milhões no faturamento dos produtores a montante. |
| | Impactos na cadeia a jusante | Sim. Elevação do índice de preço do produto de 1,7% a 3,2% para a cadeia a jusante e redução do bem-estar do consumidor em R\$ 2,38 milhões. | Sim. Elevação do índice de preço do produto de 8,1% para a cadeia a jusante e redução do bem-estar do consumidor em R\$ 11,19 milhões. | Sim. Elevação do índice de preço do produto de 2,83% para a cadeia a jusante e redução do bem-estar do consumidor em R\$ 2,65 milhões. | Sim. Elevação do índice de preço do produto de 6,81% para a cadeia a jusante e redução do bem-estar do consumidor em R\$ 5,61 milhões. | Sim. Elevação do índice de preço do produto de 0,98% para a cadeia a jusante e redução do bem-estar do consumidor em R\$ 420 mil. |
| | | Aumento da arrecadação tarifária em US\$ 2 milhões. Redução do bem-estar da economia em US\$ 50 mil. | Aumento da arrecadação tarifária em US\$ 5,56 milhões. Redução do bem-estar da economia em US\$ 3,16 milhões. | Aumento da arrecadação tarifária em US\$ 410 mil. Redução do bem-estar da economia em US\$ 1,39 milhão. | Aumento da arrecadação tarifária em US\$ 2,4 milhões. Redução do bem-estar da economia em US\$ 3,09 milhões. | Aumento da arrecadação tarifária em US\$ 200 mil. Redução do bem-estar da economia em US\$ 160 mil. |
| Decisão | | Manutenção do AD. | Alteração do AD. | Suspensão do AD por 1 ano. | Manutenção do AD. | Manutenção do AD. |

Nas AIPs referentes às revisões de final de período dos produtos PVC-S, Resina PP, Vidros Planos Flotados, Ácido Adípico, Acrilato de Butila, Tubos de Coleta de Sangue e Filmes PET, a conclusão favorável à manutenção do AD foi similar em relação a apenas 2 critérios: ID capaz de suprir a demanda nacional e ausência de riscos de desabastecimento do produto no mercado brasileiro em termos de quantidade, preço, qualidade e variedade.

Ou seja, nem mesmo a existência de origens alternativas (elemento constante em todas as AIPs obrigatórias que resultaram em manutenção do direito AD) foi observada nas AIPs facultativas que também sucederam na preservação do AD.

Outro ponto que merece destaque é que as conclusões similares obtidas em cada um desses casos são justamente em relação a critérios que, em tese, deveriam conduzir a uma decisão de suspensão ou alteração da medida AD por razões de interesse público, e não sua manutenção:

i. todos os produtos são considerados insumos, elemento que, nos termos do Guia Consolidado, “traz, pelo menos em tese, maiores preocupações, dadas as possíveis repercussões em outros elos produtivos brasileiros” (SECEX, 2020, 125);

ii. todos os mercados são concentrados, com HHI superior 2.500 pontos;

iii. a tarifa de importação brasileira sempre é mais alta que a média cobrada pelos demais países da OMC; e

iv. as medidas AD estão em vigor há mais de 5 anos, outro elemento que, segundo o Guia, deve ser preponderantemente considerado, para ponderar “com base no tempo de vigência de tais medidas, os benefícios aos produtores domésticos versus efeitos negativos sobre outros agentes econômicos e a sociedade em geral” (SECEX, 2020, p. 134).

Chama ainda mais a atenção o fato de que os 4 critérios acima listados também estão presentes nas AIPs facultativas que ensejaram decisões de interesse público de redução do valor do AD (Vidros de Linha Fria) ou suspensão do AD (Fenol e Seringa Descartável).

Já, em relação a tais AIPs que desencadearam alguma intervenção nos direitos AD, é possível notar, pelo menos sob o ponto de vista quantitativo, maior coerência entre os critérios examinados, na medida em que há mais elementos de interesse público nos casos que resultaram em uma decisão mais rígida de suspensão da medida AD (Fenol e Seringa Descartável) do que no caso que ensejou apenas a redução do valor do AD (Vidros de Linha Fria).

| Quadro 7 – Quantidade de elementos favoráveis a uma decisão de interesse público nas AIPs facultativas de Vidros de Linha Fria, Fenol e Seringa Descartável | | |
|--|--|---|
| Vidros Linha Fria | Fenol | Seringa Descartável |
| Produto é insumo | Produto é insumo | Produto é insumo |
| | Mercado altamente concentrado, com HHI = 9.233 e ID monopolista no mercado brasileiro | Mercado altamente concentrado, com HHI = 2.907 |
| Ausência de origens alternativas | Ausência de origens alternativas | |
| Medidas AD aplicadas também a produto da cadeia a montante (vidro plano flotado) | | |
| Tarifa de importação brasileira (12%) superior à média dos países da OMC (10,7%) | Tarifa de importação brasileira (8%) superior à média dos países da OMC (3,7%) | Tarifa de importação brasileira (16%) superior à média dos países da OMC (4,5%) |
| AD em vigor há 5 anos | AD em vigor há 18 anos | AD em vigor há 12 anos |
| | | ID não é capaz de suprir a demanda nacional |
| | Risco de desabastecimento em termos quantitativos em relação à acetona (subproduto do fenol) | |
| Elevação do índice de preço do produto de 2,9% a 9,9% para a cadeia a jusante | Elevação do índice de preço do produto de 4,4% a 11,79% para a cadeia a jusante | Elevação do índice de preço do produto de 5,85% para a cadeia a jusante |
| Redução do bem-estar do consumidor em R\$ 1,87 milhão | Redução do bem-estar do consumidor em R\$ 4,03 milhões | Redução do bem-estar do consumidor em R\$ 6,77 milhões |
| | Aumento da arrecadação tarifária em US\$ 3,31 milhões | Aumento da arrecadação tarifária em US\$ 500 mil |
| Redução do bem-estar da economia em US\$ 1,88 milhão | Redução do bem-estar da economia em US\$ 600 mil | Redução do bem-estar da economia em US\$ 3,07 milhões |
| Total: 8 elementos | Total: 10 elementos | Total: 9 elementos |
| Decisão: redução do valor da medida AD | Decisão: suspensão da medida AD | Decisão: suspensão da medida AD |

4. Conclusão

Não há dúvidas de que as alterações regulatórias promovidas a partir de 2019 trouxeram benefícios consideráveis ao instituto brasileiro de interesse público em defesa comercial, conferindo mais clareza ao trâmite processual a ser seguido pela instância técnica nas AIPs.

Entretanto, como tais disposições não se aplicam à CAMEX, ainda perduram, pelo menos em parte, as críticas relacionadas a aspectos procedimentais das AIPs. Veja-se que o exame de interesse público somente é obrigatório nos casos de investigação original de dumping, se mantendo como mera possibilidade nas revisões de final de período de medida AD em vigor. No período de janeiro de 2019 a outubro de 2021, mais de 50% das decisões da CAMEX em revisões de final de período foram tomadas sem contar com o resultado de uma AIP.

Ademais, ainda é possível a apresentação, direta e a qualquer momento perante a CAMEX, de pleitos relacionados a interesse público e a tomada de decisão, a qualquer momento e independente de processo investigativo prévio, pela CAMEX. No período sob análise (janeiro de 2019 a outubro de 2021), em 12,9% dos casos, a CAMEX tomou a decisão de suspender, por razões de interesse público, medidas AD em vigor fora da “janela processual” prevista e sem prévia investigação feita pela SECEX.

Outrossim, observou-se que a publicação dos Guias Material e Consolidado

fomentou a transparência no processo de AIP, identificando os elementos de mérito que devem ser examinados nas AIPs. Todavia, remanesce certa insegurança quanto ao peso dado a cada um desses critérios, já que não há uniformidade nas conclusões obtidas em cada um dos critérios das AIPs com o mesmo resultado final.

Nesse sentido, algumas questões podem ser levantadas. A primeira delas é identificar se seria viável que todas as investigações de dumping (tanto as originais quanto as revisões de final de período) contassem obrigatoriamente com AIPs, considerando a escassez de recursos públicos (de ordem material, humana etc.). E não sendo, avaliar se o ideal seria manter como obrigatórias as AIPs em relação a investigações originais de dumping ou tornar obrigatórias somente aquelas feitas em relação a revisões de final de período.

Uma segunda questão é averiguar quais seriam as alterações regulatórias necessárias para que, tal como fez em relação à SECEX, também houvesse momentos processuais específicos para apresentação de pleito e para abertura de AIP no âmbito da CAMEX.

Nessa linha, também é válido identificar quais procedimentos especiais poderiam ser criados para situações excepcionais, de modo que a CAMEX pudesse atuar fora de momentos específicos sem que a previsibilidade e segurança do setor fossem afetadas.

Por fim, se perguntar se seria possível garantir maior uniformidade nos fundamentos das decisões de interesse público ao se estabelecer peso a cada um dos critérios previstos no Guia Consolidado.

Assim, considerando os resultados obtidos e as questões indagadas, sugere-se o aprofundamento dos estudos na área, para que seja possível contribuir para um maior aperfeiçoamento do instituto do interesse público em defesa comercial no Brasil.

5. Referências:

AZEVEDO, André F. Z.; RIZZOTTO, Alessandra B. Rodada Doha e a possível redução de barreiras tarifárias e não tarifárias: uma estimativa dos benefícios para o Brasil por meio do modelo de equilíbrio geral computável. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 23(3), 2019.

CORDOVIL, Leonor A. G. O interesse público no antidumping. 2009. Dissertação. (Doutorado em Direito Econômico e Direito Internacional Econômico). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

FINGER, Michael; ZLATE, Andrei. Antidumping: prospects for discipline from the Doha negotiations. Disponível em: <<http://fmwww.bc.edu/ec-p/wp632.pdf>>.

GOMES, Marcus Vinícius de S. Defesa Comercial: a inadequabilidade do modelo de equilíbrio parcial na análise de IP. Revista Brasileira de Comércio Exterior, n. 144, 2020.

HEES, Felipe. Interesse público e a aplicação de medidas antidumping no Brasil. Revista Brasileira de Comércio Exterior, n. 114, 2013.

KANNEBLEY JUNIOR, Sergio; REMEDIO, Rodrigo R.; OLIVEIRA, Glauco Avelino S. Antidumping e concorrência no Brasil: uma avaliação empírica. In: MENDONÇA, Mário Jorge; SACCARO JÚNIOR, Nilo Luiz; RESENDE, Guilherme Mendes (orgs). Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise das políticas de defesa da concorrência. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2020.

KANNEBLEY JUNIOR, Sergio; REMEDIO, Rodrigo R.; OLIVEIRA, Glauco Avelino S. Uma avaliação empírica das práticas de antidumping sobre a produtividade e o poder de mercado das firmas industriais brasileiras. Revista Brasileira de Comércio Exterior, Rio de Janeiro, 02 dez. 2017.

KONINGS, Jozef; VANDENBUSSCHE, Hylke. Antidumping protection and markups of domestic firms: evidence from firm level data. Journal of International Economics, v. 65, n. 1, 2005.

MARSSOLA, Júlia. Quais os critérios para alterar medidas de defesa comercial por interesse público? Uma análise da experiência do Brasil e do Canadá. In: ATHAYDE, Amanda; MAIOLINO, Isabela; SILVEIRA, Paulo Burnier da (Orgs). Comércio Internacional e Concorrência: Volume II. Brasília: Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, 2019.

NAIDIN, Leane C. Interesse público: implicações para a política antidumping no Brasil. Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/190429_politica_antidumping.pdf>.

NASCIMENTO, Thiago O.; FLORESTI, Guilherme V.; BRASIL, Eric U. Metodologias para avaliação de impacto econômico e interesse público. Disponível em: <<https://funcex.org.br/info/rbce-146-janeiro-fevereiro-marco-2021/metodologias-para>>.

avaliacao-de-impacto-economico-e-interesse-publico>.

NIEBERDING, James F. The effect of US antidumping law on firms' market power: an empirical test. *Review of Industrial Organization*, v. 14, n. 1, 1999.

PRUSA, Thomas J.; SKEATH, Susan. Modern commercial policy: managed trade or retaliation? Wellesley College Working Paper, n. 2002–05. Disponível em: <<https://www.econstor.eu/handle/10419/23215>>.

ROVEGNO, L. Trade protection and market power: evidence from US antidumping and countervailing duties. *Review of World Economics*, v. 149, n. 3, 2013.

SECRETARIA COMÉRCIO EXTERIOR. Guia consolidado de interesse público em defesa comercial. Brasília, 2020.

SECRETARIA COMÉRCIO EXTERIOR. Guia material: defesa comercial e interesse público. Brasília, 2019.

ZANARDI, Maurizio. Antidumping: a problem in international trade. *European Journal of Political Economy*, v. 22, 2006.