

ANTIDUMPING NO BRASIL E NA CHINA: LIÇÕES APRENDIDAS

WEI DAN

Doutora e Mestre em Direito pela Universidade de Coimbra.
Professora Titular e Directora do Instituto de Estudos Jurídicos Avançados da Faculdade
de Direito da Universidade de Macau. Editora-Chefe da *Macau Law Review*.

ÁREA DO DIREITO: Concorrencial; Internacional

RESUMO: O artigo tenta analisar e comparar de forma crítica o uso de *antidumping* do Brasil e da China e esclarecer que os países emergentes devem encontrar uma maneira de harmonizar relações comerciais mutuamente benéficas com muitos outros países, se eles pretendem melhorar as suas posições de liderança na remodelação da ordem mundial de comércio de forma compatível com a sua potência emergente e influência actual.

PALAVRAS-CHAVE: *Antidumping* – Brasil – China.

ABSTRACT: The paper attempts to examine and compare critically the Brazil's and China's use of *antidumping* and elucidate that emerging countries must find a way to harmonize mutually beneficial trading relationships with many other countries, if they intend to improve their leading positions in reshaping the world trading order in a way compatible with their emerging power and influence today.

KEYWORDS: *Antidumping* – Brazil – China.

SUMÁRIO: I. Introdução: A. Uma visão global de medidas *antidumping* empregadas por países emergentes; B. Motivações dos países emergentes para a confiança nas medidas *antidumping*; 1. O apoio político para maior liberalização do comércio; 2. Procura de medidas complementares além de barreiras tarifárias e não-tarifárias; 3. Respostas de retaliação; 4. A melhoria contínua e capacitação; C. Uso do Mecanismo de Resolução de Litígios por países emergentes – II. *Antidumping* no Brasil: A. Visão geral; B. Instituições de *antidumping* do Brasil; C. Desenvolvimentos recentes no Brasil para reforçar a protecção *antidumping*; 1. A nova legislação anti-evasão; 2. O novo sistema de regras de origem não preferenciais; 3. Aplicação retroactiva de direitos *antidumping*; 4. Novas orientações para a aplicação de investigações *antidumping*; 5. Novo Decreto *Antidumping*; D. A participação do Brasil no mecanismo de resolução de litígios da OMC; 1. Brasil como queixoso; 2. Brasil como demandado – III. *Antidumping* na China: A. Visão geral; B. Legislação e instituição *antidumping* da China; C. A participação da China no mecanismo de resolução de litígios da OMC; 1. China como queixosa; 2. China como demandada; IV. Uma análise comparativa dos padrões de *antidumping* brasileiros e chineses; A. Legislação e regras *antidumping*; 1. Regras substantivas; 2. Regras processuais; B. Uso de *antidumping*; 1. Quando e por quê? 2. Os mercados alvo e os setores-alvo; 3. Direitos *antidumping* e duração; 4. Flexibilidade do uso de *antidumping*; 5. Participação do sector privado; 6. Efeitos de usos ofensivos de *antidumping*; C. Contribuição para a jurisprudência do MERL e o impacto sobre as reformas comerciais – V. *Antidumping* no comércio bilateral Brasil-China e algumas lições para aprender – VI. Observações finais.

I. INTRODUÇÃO

A. UMA VISÃO GLOBAL DE MEDIDAS *ANTIDUMPING* EMPREGADAS POR PAÍSES EMERGENTES

Países emergentes, como Brasil e China, têm estado cada vez mais no centro das negociações internacionais e têm provocado a atenção global. Nesta era da globalização, o comércio e as políticas comerciais estão a tornar-se componentes críticos das estratégias económicas nacionais. Os países emergentes não são excepção a esta tendência. Juntamente com o rápido desenvolvimento de relações comerciais dos países emergentes com outros parceiros, as disputas comerciais envolvendo os países emergentes têm se intensificado rapidamente. As defesas comerciais – especialmente as medidas *antidumping* – têm recebido atenção crescente na política de comércio internacional e tornaram-se uma fonte de tensão entre os países.¹

A história do *antidumping* começou no início do século XX, quando a legislação *antidumping* foi inicialmente adoptada por comerciantes industrializados. Esses “usuários tradicionais” de medidas *antidumping* incluíam Canadá, Austrália, Estados Unidos, Nova Zelândia e da Comunidade Europeia.² À excepção da África do Sul, que promulgou uma lei *antidumping* muito cedo, em 1914,³ a maioria dos países em desenvolvimento não começou a pegar o ritmo do mundo industrializado até a década de 1950; até o fim de 2001, cerca de 100 membros da OMC tinham adoptado legislação *antidumping*.⁴ À medida que os países emergentes integram a ordem de comércio mundial e aceleram o crescimento económico e liberalização do comércio, se tornam cada vez mais proactivos na implementação de suas regras *antidumping*.

Embora os países emergentes continuem a ser os alvos primários dos instrumentos *antidumping* empunhados pelos usuários tradicionais, eles também adquiriram a capacidade de usar essas medidas e intensificaram o seu emprego estratégico desde a última década do século XX. De acordo com os estudos empíricos

1. Desde a criação da Organização Mundial do Comércio houve 239 casos de disputas envolvendo medidas de protecção de contingentes até 15 de outubro de 2013. Disponível em: [www.wto.org/english/tratop_c/dispu_e/dispu_agreements_index_e.htm]. Acesso em: 15.10.2013.

2. A lei *antidumping* foi introduzida no Canadá em 1904, na Austrália em 1906, nos Estados Unidos em 1916, na Nova Zelândia em 1921 e na Comunidade Europeia em 1968. Ver ZANARDI, Maurizio, (2004). *Antidumping: What are the Numbers to Discuss at Doha? The World Economy*, 27(3), 403, p. 407.

3. Idem, p. 408.

4. Idem, p. 407.

desenvolvidos por Bown,⁵ que colocam medidas mais precisas e tomam em conta a importância económica heterogênea de uso de medidas *antidumping*, os usuários tradicionais e os novos usuários estão seguindo caminhos ou tendências diferentes. Por um lado, a quota das importações dos principais países desenvolvidos, como os Estados Unidos e a UE, sujeita a barreiras temporárias de contingência, experimentou uma tendência decrescente ao longo do tempo. 3,5-5% das importações desses países podem ter sido afectadas durante 1997-2005; a cobertura política de defesa comercial diminuiu em cerca de 50%, para apenas 1,5-3% das suas importações anuais até 2007. Por seu turno, os grandes países emergentes, como o Brasil e a China, começaram a ter em ou próximo de zero as suas linhas de produtos de importação, nos meados da década de 1990, sujeitas a cobertura de contingência, tendo o volume anual de produtos importados crescido até 4% em 2007.⁶

Desde a crise económica mundial que começou em 2008,⁷ os países desenvolvidos e países em desenvolvimento têm igualmente aumentado o proteccionismo através de múltiplos mecanismos, incluindo medidas *antidumping*. O interesse em se tornar um usuário activo de defesas comerciais continua a crescer entre os 153 membros da OMC e o proteccionismo de contingência não é mais monopólio dos usuários tradicionais. Uma coisa é certa: a tendência do uso activo de instrumentos *antidumping* passou dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento.⁸ Os países emergentes já ultrapassaram os usuários tradicionais em termos do número total de investigações e se tornaram intervenientes principais no uso de medidas de contingência. Durante a crise mundial de 2008-2009, as economias desenvolvidas do G20 aumentaram o volume de produtos abrangidos por medidas de contingência em apenas 5% em 2009 em relação ao nível pré-crise, mas as economias emergentes aumentaram o seu estoque de cobertura de produtos por defesas comerciais durante o crise em 40%.⁹ Além disso, 61% das medidas *antidumping* empregadas, as economias em desenvolvimento visavam outras economias em desenvolvimento até 2002 e este número aumentou para 68% até 2009.¹⁰

5. BOWN, Chad P. Taking Stock of Antidumping. Safeguards and Countervailing Duties, 1999-2009. *The World Economy*. v. 34, n. 12, December: 1955-1998. BOWN, Chad P. Emerging Economies and the Emergence of South-South Protectionism. *Journal of World Trade*. vol. 47, n. 1. p. 1-44. fev. 2013.

6. BOWN, Chad P. Taking Stock... cit., p. 1957.

7. Ver a nota de abertura do então Director-Geral Pascal Lamy da OMC no Quinto Workshop para os Chefes das Autoridades de Investigação na Organização Mundial do Comércio em 27.02.2012. Disponível em: [www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/adp_e.htm]. Acesso em: 07.04.2013.

8. BOWN, Chad P. Taking Stock... cit.

9. Idem, p. 1958.

10. Idem, p. 1980.

As economias emergentes membros do G20 tiveram colectivamente 3,2% de suas linhas de produtos de importação sujeitas a medidas comerciais temporárias, em 2011 – mais que o dobro da sua cobertura de importação de 1,5% de uma década antes; em comparação, seis economias de alta renda membros do G20 combinaram para aumentar a sua cobertura para apenas 1,9% das linhas de produtos de importação em 2011, acima dos 1,8% em 2001.¹¹ Na política *antidumping*, não parece haver qualquer confronto preciso ou divisão entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento.¹²

Após a análise de um movimento geral de actividades *antidumping* dos países emergentes, a Secção II e Secção III realizam, respectivamente, um estudo empírico sobre a consistência da legislação *antidumping* e as práticas do Brasil e da China à OMC e analisam como o uso de *antidumping* do Brasil e da China pode estar relacionado com as decisões decorrentes do Memorando de Entendimento sobre Resolução de Litígios (MERL) no âmbito dos casos da OMC. A Secção IV analisa como o Brasil e a China são diferentes de maneiras que são importantes. Na Secção V podem ser considerados alguns casos pertinentes sobre *antidumping* no comércio bilateral Brasil-China, como um exemplo de uma barreira ao comércio sul-sul. A Secção VI conclui que, na era pós-crise, os países emergentes devem encontrar uma forma de cultivar relações comerciais mutuamente benéficas com outros países, se eles pretendem melhorar a sua posição de liderança na reorganização da ordem do comércio mundial de uma forma compatível com o seu poder emergente e influência actual.

B. MOTIVAÇÕES DOS PAÍSES EMERGENTES PARA A CONFIANÇA NAS MEDIDAS ANTIDUMPING

1. O apoio político para maior liberalização do comércio

O sistema da OMC exige que os membros se comprometam com as suas concessões de importação e não lhes permite retirar as suas concessões comerciais de forma unilateral. Contudo, as medidas *antidumping* são excepções a este princípio e são geralmente entendidas como “alívios temporários” ou “válvulas de segurança”, disponíveis quando as indústrias nacionais expostas à concorrência internacional precisam de um mecanismo de *opt-out* para permitir ajustes apropriados.¹³ As

11. BOWN, Chad P. *Emerging Economies...* cit., p. 6.

12. Ver ZANARDI, op. cit., p. 616 e NIELS, Gunnar; KATE, Adriann ten. *Antidumping policy in developing countries: Safety valve or obstacle to free trade?* *European Journal of Political Economy*. vol. 22. n. 618. p. 621. Elsevier, 2006.

13. Por exemplo, os produtos químicos e de aço são usuários industriais primários de *antidumping* na China porque eles são enormes, concentrados, estatais, menos envolvidos do que outras indústrias na quota de produção internacional ou *joint ventures* e elas pro-

medidas *antidumping* são permitidas para compensar ganhos comerciais injustos, quando os exportadores que vendem a preços abaixo do “valor normal” gozam de vantagens competitivas injustas devido ao “*dumping*” de produtos no mercado interno do país importador.¹⁴

Embora ainda existam muitas controvérsias sobre se as lógicas económicas que sustentam as medidas *antidumping* têm qualquer veracidade, certamente há justificações não económicas. As medidas *antidumping* podem até ser necessárias por questões políticas. Por causa do rápido aumento das importações, que muitas vezes resulta de se juntar à economia global, os governos dos países emergentes são frequentemente confrontados com a forte resistência das indústrias nacionais afectadas. As medidas *antidumping* aliviam os governos de economias emergentes dessa pressão política, permitindo-lhes realizar enormes concessões de liberalização do comércio. No passado, a resistência interna para reduzir as barreiras às importações nos países emergentes era extremamente forte: sem esses instrumentos políticos e válvulas de segurança que protegem contra “práticas desleais de parceiros internacionais”, as autoridades dos países emergentes talvez seriam relutantes em aceitar uma maior liberalização do comércio.¹⁵ Alguns estudos empíricos têm concluído que o aumento de *antidumping* em países emergentes tem, muitas vezes, andado lado a lado com uma mudança política fundamental para a liberalização do comércio.¹⁶

2. Procura de medidas complementares além de barreiras tarifárias e não-tarifárias

Embora alguns países emergentes como o Brasil (e também a Argentina e o México) tenham adoptado legislação *antidumping* nos anos 1970 e 1980,¹⁷ só até a década de 1990, depois de terem reduzido as tarifas de importação, é que se tornaram fortes usuários de *antidumping*, visto que não era necessário recorrer às

duzem primeiramente para o mercado doméstico. Há uma onda nos produtos químicos industriais que solicitou protecção *antidumping* imediatamente depois da adesão da China à OMC em 2001. Ver BOWN, Chad P. China's WTO Entry: *Antidumping, Safeguards, and Dispute Settlement*. In: FEENSTRA, Robert C.; WEI, Shang-Jin. *China's Growing Role in World Trade*. Chicago and London: The University of Chicago Press, 2010. p. 320-321.

14. Ver o Art. 1 do Acordo *Antidumping* da OMC.

15. RASLAN, Reem Anwar Ahmed. *Antidumping: a Developing Country Perspective*. Netherlands: Wolters Kluwer, 2009. p. 15.

16. NIELS, Gunnar; KATE, Andriaan ten. *Antidumping Protection in a Liberalising Country: Mexico's Antidumping Policy and Practices*. *World Economy*, vol. 27, n. 967, p. 969. AGGARWAL, Aradhna. *The Antidumping Agreement and Developing Countries: An Introduction*. New Delhi: Oxford University Press, 2007. p. 15+.

17. A Argentina implementou a sua Lei *Antidumping* em 1972, o México introduziu a Lei *Antidumping* em 1986 e Brasil aprovou a Legislação *Antidumping* em 1987.

defesas comerciais dada a alta protecção tarifária e não-tarifária prevalente dos anos anteriores.¹⁸

No contexto da política orientada para dentro e de substituição de importações, a falta de necessidade de empregar medidas *antidumping* provavelmente explica porquê o uso activo de leis *antidumping* retardou a aprovação de medida *antidumping* por parte dos países emergentes. No entanto, quando a maioria das barreiras ligadas à importação foram removidas e os programas de eliminação progressiva de tarifas foram realizados sem problemas, as medidas *antidumping* foram subitamente convertidas em instrumentos complementares para os governos nacionais ganharem um espaço de manobra para lidar com as pressões proteccionistas. As pressões foram agravadas pela instabilidade macroeconómica, fazendo das medidas *antidumping* um instrumento político cada vez mais atraente.

Conforme defenderam alguns académicos, os países em desenvolvimento deviam abrir seus mercados gradualmente ao comércio, prestando a devida atenção às questões de tempo e sequência na liberalização do comércio.¹⁹ Por um lado, os países emergentes (bem como as economias em transição) são mais vulneráveis aos efeitos negativos de cartéis internacionais; as suas indústrias nascentes estão propensas a procurar alívio do comércio internacional “desleal” e “concorrência desleal”. Por outro lado, no contexto de dificuldades macroeconómicas, os países emergentes podem empregar medidas de protecção, a fim de fazer ajustes temporários.

Além disso, medidas *antidumping* são instrumentos de defesa comercial facilmente empregados. Em comparação com as tarifas, os direitos *antidumping* (na maioria dos casos sendo direitos *ad valorem*) permitem uma grande flexibilidade na sua gestão, permitindo que as autoridades de investigação intervenham no mercado de importação. O uso de medidas *antidumping* também tem uma natureza privada, porque uma empresa ou um grupo de empresas tem o direito de solicitar o início de uma investigação, e as autoridades de investigação são responsáveis pela especificação do país e do produto sob investigação.

3. Respostas de retaliação

Algumas pesquisas concluíram que a retaliação é um dos motivos subjacentes às investigações *antidumping*.²⁰ Os novos usuários de *antidumping*, antes de elas mesmas

18. FINGER, J. Michael. The Origin and Evolution of *Antidumping* Regulation. In: FINGER, J. Michael. *Antidumping: How it Works and Who Gets Hurt?* Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1993. p. 14-15.

19. FALVEY, Rod; KIM, Cha Dong. Timing and Sequencing Issues in Trade Liberalization. *The Economic Journal*, vol. 102, 908, p. 908-924.

20. FINGER, J. Michael. The Industry-Country Incidence of “Less than Fair Value” Cases in U.S. Import Trade. *Quarterly Review of Economics and Business*. vol. 21, n. 260. p. 260-279. Elsevier, 1981.

começarem a relatar investigações *antidumping*, estavam sujeitos a casos de medidas *antidumping* no passado. Para estes novos usuários, *antidumping* é uma resposta por ser alvo de acções semelhantes. Geralmente os novos usuários frequentemente iniciam investigações com um propósito potencialmente de retaliação do que os usuários tradicionais de medidas *antidumping*.²¹ Há evidências de que os países emergentes tendem a apresentar mais casos de *antidumping* se tiverem sido anteriormente sujeitos a uma investigação *antidumping*.²² A legislação em vigor em alguns países emergentes prevê explicitamente a opção de tomar medidas de retaliação contra o *dumping*.²³

Para ser eficaz, a retaliação depende da “capacidade de retaliação”. Conforme interpretado por Blonigen e Bown, uma maior capacidade de retaliar ocorre quando um país tem uma grande quantidade de importações de um parceiro comercial que pode ameaçar tirar.²⁴

4. A melhoria contínua e capacitação

No passado, os usuários não tradicionais de medidas de contingência preferiam usar tarifas, em parte devido à falta dos recursos necessários e capacidade institucional para cumprir com os requisitos processuais para o uso de defesas comerciais em conformidade com as exigências da OMC.²⁵ A maioria dos países emergentes tem melhorado a sua capacidade institucional e agora é capaz de cumprir com esses requisitos. De ponto de vista técnico, como os países emergentes beneficiaram da formação da OMC sobre protecção *antidumping*, eles tornaram-se equipados com as ferramentas e capacidade para usar essas medidas de forma eficaz e ganharam conhecimento íntimo dos requisitos processuais necessários para usar medidas *antidumping* de formas consistentes com a OMC.

C. USO DO MECANISMO DE RESOLUÇÃO DE LITÍGIOS POR PAÍSES EMERGENTES

O Mecanismo de Resolução de Litígios da OMC tem se mostrado uma ferramenta essencial para: (i) a interpretação dos compromissos assumidos no âmbito dos acordos que compõem o sistema multilateral de comércio, e (ii) a geração de

-
21. PRUSA, T.J.; SKEATH, S., (2002), The Economic and Strategic Motives for *Antidumping* Filings. *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 138, 389, p. 389-415.
 22. AGGARWAL, Aradhna. Op. cit., p. 172. NIELS, Gunnar; KATE, Adriann ten. *Antidumping policy...* cit., p. 620.
 23. Por exemplo, Art. 56 do Regulamento *Antidumping* da China.
 24. BLONIGEN, Bruce A.; BOWN, Chad P. *Antidumping and Retaliation Threats. Journal of International Economics*. vol. 60. n. 2. p. 249-273. ago. 2003.
 25. World Trade Organization, (2009), *World Trade Report 2009: Trade Policy Commitments and Contingency Measures*, Geneva, p. xxi.

jurisprudência que, na prática, preenche as lacunas e ambigüidades que estão frequentemente presentes nas disciplinas do comércio multilateral. A jurisprudência que constitui a base das decisões sobre a maioria das questões dá previsibilidade e segurança para as acções que os membros poderão adoptar nos termos dos referidos acordos. Os casos do Mecanismo de Resolução de Litígios (MRL) também têm a capacidade de influenciar decisivamente as negociações para alterar ou completar as realizações da disciplinas do comércio multilateral existentes.²⁶

Fazer o melhor uso do MRL da OMC não é uma tarefa simples. Na verdade, é um sistema legal complexo e sinuoso. Muitos membros da OMC, em particular os países em desenvolvimento em grande medida, não o utilizam de forma eficaz por razões que incluem:

“a falta de consciência suficiente de direitos e obrigações da OMC; coordenação inadequada entre o governo e o sector privado; a dificuldade em determinar a existência de barreiras comerciais indevidas e a viabilidade de contestação jurídica; as restrições de recursos financeiros e humanos na propositura de disputas; e uma muito citada falta de vontade política para perseguir disputas comerciais, devido ao medo de que as preferências comerciais ou outras formas de assistência serão retiradas, ou alguma forma de acção de retaliação será tomada”.²⁷

Além disso, apesar de o sistema da OMC ter se tornado cada vez mais legalizado, as dificuldades sentidas pelos membros da OMC no emprego do MRL, especialmente quando discutem questões de alta densidade legal, que revelam esta tendência desigual e desequilibrada.

Conforme aponta Rosenberg, a consolidação do sistema legal do Órgão de Resolução de Litígios (ORL) da OMC e a crescente importância dos aspectos processuais do MRL, que geralmente é visto como um grande avanço por causa da certeza jurídica gerada pela mudança, tem sido criticada por alguns países em desenvolvimento como prejudicando aqueles menos preparados para se envolver neste tipo de litígio.

Apesar das dificuldades materiais que um país em desenvolvimento enfrenta ao utilizar o MRL da OMC, os países emergentes têm mudado gradualmente a sua “estratégia de evitar litígios” para uma “estratégia de participação proactiva” ao lado de seu crescente emprego de medidas *antidumping*. As experiências de alguns países em desenvolvimento emergentes como Brasil e China têm mostrado que vale a pena investir nesta nova perspectiva. A contribuir para essa mudança de mentalidade está a sua crescente confiança na sua capacidade de trazer com sucesso casos de *antidumping*.²⁸

26. WEI, Dan; FURLAN, Fernando. Op. cit., p.130.

27. NORDSTROM, Håkan; SHAFER, Gregory. *Access to Justice in the World Trade Organization: The Case for a Small Claims Procedure—A Preliminary Analysis*. ICTSD Issue paper n. 2, 2007, p. V.

28. QIN, Julia Ya. China, India and WTO LAW. In: SORNARAJAH, Muthucumaraswamy; WANG, Jiangyu et al. *China, India and the International Economic Order*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 193.

II. ANTIDUMPING NO BRASIL

A. VISÃO GERAL

Brasil é o quinto maior país do mundo em população e tamanho e a sexta maior economia do mundo.²⁹ O uso de *antidumping* no Brasil aumenta durante o primeiro episódio de liberalização comercial unilateral, depois começa a declinar até 2003, quando aumenta lentamente e de forma permanente. Desde o início da crise global, em 2008, tem havido um aumento acentuado.³⁰ Em 2011, Brasil teve 1,7% das importações de comércio ponderado afectadas por medidas *antidumping*.³¹

Tem sido verificada uma tendência geral de aumento no estoque de importações sujeitas a medidas *antidumping* depois de Brasil ter acelerado o seu ritmo de integração regional através do Mercado Comum do Sul (Mercosul).³² O número total de investigações de *dumping* no Brasil atingiu o pico em 2010 (40) e depois caiu drasticamente em 2011 (17). Como esperado, em resposta à crise global, as acções proteccionistas ressurgiram juntamente com uma continuada economia fraca. Em 2012, as autoridades brasileiras abriram 47 novas investigações de *dumping*.³³

B. INSTITUIÇÕES DE ANTIDUMPING DO BRASIL

De acordo com a lei brasileira,³⁴ a defesa comercial envolve principalmente três instituições administrativas, a Camex (Câmara Brasileira do Comércio Exterior,

29. World Economic Outlook Database, April 2012, Washington DC, International Monetary Fund, p. 179.

30. OLARREAGA, Marcelo; VAILLANT. Brasil: Micro- and Macrodeterminants of Temporary Trade Barriers. In: BOWN, Chad P. (ed.) *The Great Recession and Import Protection: The Role of Temporary Trade Barriers*. London, UK: CEPR and the World Bank, 2011. p. 297.

31. BOWN, Chad P. *Emerging Economies...* cit., p. 4.

32. BOWN, Chad P. *Taking Stock...* cit., p. 1967.

33. Departamento de Defesa Comercial (Decom). *Relatório Semestral jan.-jun. – 2012*, Brasília; MDIC, 2012, p. 5.

34. O quadro geral da legislação brasileira *antidumping* inclui o seguinte: o Decreto Legislativo 30, de 15 de dezembro de 1994, que ratifica o Acto Final da Ronda de Uruguai das Negociações Comerciais Multilaterais; o Dec. 1355, de 30 de dezembro de 1994 (DOU 31.12.1994), que promulga o "Acto Final que Incorpora os Resultados da Ronda de Uruguai das Negociações Comerciais Internacionais", incluindo o Acordo sobre *Antidumping*, o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias e o Acordo sobre Salvaguardas; a Lei 9.019, de 30 de março de 1995 (DOU 31.03.1995), que regula a aplicação de direitos *antidumping* e direitos compensatórios; e o Dec. 4.732, de 10 de junho de 2003 (DOU 11.06.2003), que regula a Câmara do Comércio Exterior do Brasil (Camex). Mais especificamente, a legislação *antidumping* brasileira é composta do seguinte: "Acordo *Antidumping*":

órgão de nível ministerial), a Secex (Secretaria do Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior) e o Decom (Departamento de Defesa Comercial, uma sub-unidade da Secex). A Camex é uma componente do Conselho do Governo Brasileiro, composto por sete ministros.³⁵ Um dos seus mandatos é de impor acções de defesa comercial, incluindo a fixação de direitos *antidumping* provisórios e definitivos (XV do art. 2 do Decreto 4.732). Em 2011, a Camex criou um grupo técnico de especialistas em defesa comercial (GTDC) para examinar as recomendações do Decom sobre medidas provisórias e definitivas, bem como revisões administrativas.³⁶ A Secex é responsável, antes da imposição de quaisquer medidas, por promover a harmonia entre as partes, a fim de realizar consultas e chegar a uma solução satisfatória. Com base na recomendação do Decom, a Secex toma decisões sobre o início e o encerramento das investigações. O Decom examina os fundamentos legais e os benefícios práticos de pedidos de investigações de *dumping*, propõe a abertura de uma investigação para a aplicação de *antidumping*, realiza investigações e elabora pareceres, recomenda a implementação de acções de defesa comercial em conformidade com as leis da OMC e participa nas negociações internacionais relativas à defesa comercial.

No presente, está sendo analisado o Projecto de Lei 5.072/2009³⁷ pela Câmara dos Deputados do Congresso Nacional Brasileiro e é considerado como uma importante iniciativa que poderá trazer mudanças significativas no processo de tomada de decisão em processos de defesas comerciais. Nos termos deste Projecto de Lei, o Executivo estaria autorizado a criar o Conselho de Defesa Comercial sob

Decreto Legislativo 30, de 15 de dezembro de 1994 e promulgado pelo Dec. 1.355, de 30 de dezembro de 1994 (DOU 31.12.1994); a "Lei Brasileira Antidumping": Dec. 8.058, de 29 de julho de 2013 (DOU 29.07.2013), relativo aos procedimentos de implementação de direitos *antidumping*; a Lei 12.546, de 14 de dezembro de 2011 (DOU 15.12.2011), que prevê a relação entre investigações de defesa comercial e regras de origem não-preferenciais; a Directiva do Secretariado do Comércio Exterior (Secex) 46, de 23 de dezembro de 2011 (DOU 29.12.2011), relativa às regras para preparar pedidos de investigações por *dumping*, e a Res. Camex 64, de 9 de setembro de 2011 (DOU 12.09.2011), relativa à cobrança retroactiva de direitos *antidumping* e compensatórios.

35. A Camex (Câmara do Comércio Exterior do Brasil) é composta por sete ministros: Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (sendo Presidente da Camex), o Ministro dos Assuntos Cívicos, o Ministro das Relações Exteriores, o Ministro das Finanças, o Ministro da Planificação, o Ministro da Agricultura e o Ministro do Desenvolvimento Rural. Todas as decisões da Camex são tomadas por maioria de votos dos sete ministros.
36. Res. Camex 82, de 19 de outubro de 2011, publicada no Boletim Oficial de 20 de outubro de 2011.
37. O texto integral da Proposta de Lei 5.072/2009, da autoria do Senador Federal Francisco Dornelles. Disponível em: [www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=430901]. Acesso em: 20.05.2013.

direcção do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, com poder quase judicial para aplicar medidas *antidumping* provisórias ou definitivas. As decisões do Conselho só poderão ser revistas pelo Presidente da República Federativa, responsável por promover, o mais breve possível, a execução das decisões do Conselho e de outras medidas legais adequadas dentro das suas competências. Este projecto de lei essencialmente transfere o poder de decidir a aplicação, revisão e suspensão de defesas comerciais da Camex para o Conselho de Defesa Comercial dentro do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Este projecto de lei poderia ver alguns ajustes, mas parece que o processo decisório de *antidumping* do Brasil está passando para uma abordagem cada vez mais tecnicamente orientada.

C. DESENVOLVIMENTOS RECENTES NO BRASIL PARA REFORÇAR A PROTECÇÃO ANTIDUMPING

Desde a recente crise económica mundial, Brasil tem implementado várias novas medidas e políticas para fortalecer a aplicação dos instrumentos de defesa comercial.

1. A nova legislação anti-evasão

A permissão para estender a aplicação de direitos *antidumping* para países terceiros, bem como partes, peças e componentes do bem sujeito a medidas *antidumping* em vigor foi estabelecida pela Lei 11.786, de 25 de setembro de 2008, disciplinado pela Res. Camex 63, de 17 de Agosto de 2010 e revisto pela Res. Camex 25, de 5 de Maio de 2011.

O órgão brasileiro que rege o comércio exterior considera que, após a aplicação de um direito *antidumping*, há mudanças no fluxo de comércio, alterando a fonte e origem declarada das mercadorias importadas para refutar a aplicação da medida de protecção de contingente. As exportações do país sujeito a um direito *antidumping* são reduzidas ou abolidas e um país terceiro é introduzido na operação e as mercadorias exportadas são declaradas ter sua origem nesse país terceiro, evitando, portanto, a aplicação de medidas *antidumping*.³⁸

Para este fim, a Secex adoptou um novo Regulamento Anti-evasão³⁹ que fornece os procedimentos pertinentes para as investigações. Nos termos da legislação brasileira, três situações adicionais serão consideradas evasão: (i) a introdução no Brasil de partes, peças e componentes para a finalidade de fabricação de um bem semelhan-

38. WEI, Dan; FURLAN, Fernando. Op. cit., p. 58.

39. Directiva da Secex 21, de 18 de outubro de 2010, publicada no *Boletim Oficial* de 20 de outubro de 2010 e republicada no *Boletim Oficial* de 25 de outubro de 2010.

te ao bem sujeito à medida *antidumping* ou de outro produto com características que, embora não idênticas, são muito semelhantes às do bem sujeito a medida *antidumping*; (ii) a introdução no Brasil de um bem fabricado em países terceiros usando partes, peças ou componentes originários ou provenientes do país sujeito à medida *antidumping*; e (iii) a introdução no Brasil de um bem com pequenas modificações que não afectam o uso ou propósito final do bem.⁴⁰ Se houver evidência de que (i) uma mudança nos fluxos de comércio que ocorre após o início do procedimento que deu origem à aplicação ou à mais recente extensão da medida *antidumping*; e (ii) as práticas destinadas a neutralizar os efeitos correctivos da medida *antidumping* em vigor; e (iii) o bem em questão está sendo exportado para o Brasil ou vendido no mercado brasileiro a um preço abaixo do preço normal determinado na investigação inicial ou durante a revisão mais recente da medida *antidumping*, o Decom/Secex está autorizado a realizar uma investigação anti-evasão,⁴¹ que deve ser concluído dentro de seis meses (até nove meses em circunstâncias excepcionais). No entanto, quando não há provas suficientes de práticas de evasão; ou o valor das partes, peças ou componentes originários ou provenientes do país sujeito à medida *antidumping* representa menos de 60% do valor das partes, peças ou componentes do bem; ou o valor acrescentado total é superior a 25% do custo de produção, a investigação deve ser concluído sem uma recomendação para a extensão das medidas *antidumping*.⁴² Actualmente, a Decisão Ministerial da OMC sobre Anti-evasão serve como uma orientação e apenas afirma a existência de evasão e da importância da sua regulamentação. Não há regra rígida sobre os métodos para avaliar a evasão. A legislação anti-evasão do Brasil segue a abordagem da UE, mas contém procedimentos muito mais detalhados do que a legislação semelhante adoptada na UE e nos EUA.

Esta nova legislação brasileira visa garantir a eficácia das medidas *antidumping* em vigor e marca uma mudança relevante nos métodos de investigação do país para o regime de defesa comercial.⁴³ As autoridades brasileiras de investigação têm

40. Art. 4 da Directiva da Secex 21 de 18 de outubro de 2010. Deve ser sublinhado que originalmente mais uma situação deve ser considerada evasão, "Qualquer outra prática destinada a impedir a aplicação efectiva de medidas *antidumping*" (Art. 4, IV); contudo, tal disposição foi suprimida pela Res. Camex 25, de 25 de maio de 2011.

41. Art. 5, número 2 da Directiva da Secex 21, de 18 de outubro de 2010.

42. Art. 17 da Directiva da Secex 21, de 18 de outubro de 2010.

43. O Brasil tem aplicado duas medidas anti-evasão. A medida anti-evasão que estendeu o direito *antidumping* aplicado às exportações de cobertores sintéticos chineses para Uruguai e as exportações do Paraguai, bem como aos produtos de lenços sintéticos adicionais (rolo longo de guardanapo ou pilhas longas de tecido) da China – Decisão (Resolução) da Camex 12, de 13 de fevereiro de 2012; e a medida anti-evasão que alargou o direito *antidumping* definitivo em vigor, pelo mesmo período da sua duração, em relação às importações brasileiras de cabedal e solas de sapatos da China – Decisão (Resolução) da Camex 42, de 3 de julho de 2012; entretanto, devido ao pedido de reconsideração interposto pela

mais liberdade para realizar investigações, motivadas pelos interessados ou *ex officio* e para determinar a extensão de direitos *antidumping*. Parece que a aplicação da legislação brasileira anti-evasão continuará a ser muito activa nos próximos anos.

O grande desafio com a nova legislação e as práticas anti-evasão no Brasil é de manter o processo de investigação tanto tecnicamente orientados quanto possível, uma vez que qualquer desvio de comércio resultante da aplicação de uma medida *antidumping* é, em si, não equivalente a uma conduta ilusória. O aumento das importações de outras fontes pode ocorrer porque a margem de *dumping* das importações de uma dada origem começou a ser compensada pelo direito *antidumping* e o preço no mercado tende a ser aumentado, embora as exportações tenham tido seu preço reduzido para o original para manter a sua competitividade. Talvez, uma futura decisão do ORL da OMC possa surgir para orientar o problema da evasão de medidas *antidumping*.

2. O novo sistema de regras de origem não preferenciais

O Brasil adoptou também um novo sistema de regras de origem não preferenciais por meio da Res. Camex 80, de 9 de novembro de 2010,⁴⁴ com o objectivo de garantir o mecanismo anti-evasão aplicável e introduzir acções mais duras contra falsas declarações de origem. Este critério especial recém-criada de origem não preferencial exclui-se da aplicação do critério geral de origem não preferencial estabelecido pelo Acordo de Regras de Origem da OMC. As regras de origem não preferenciais podem ser empregadas como importantes medidas de política comercial relativas a direitos *antidumping*. A nova decisão que lida com origem não preferencial tem uma cláusula que permite a aplicação de restrições específicas, com o reconhecimento de origem, para produtos montados num país terceiro para escapar ao pagamento de direitos *antidumping*.⁴⁵

No Brasil, as discussões a respeito de uma iniciativa legislativa sobre regras de origem não preferenciais começaram no Congresso Nacional em 1998.⁴⁶ Enquanto as discussões no Congresso estavam em curso, a Camex estabeleceu uma base jurídica para as investigações sobre falsas declarações de origem não preferencial no

Associação Brasileira da Indústria de Calçados – Abicalçados, tal resolução foi revogada. Para uma análise mais detalhada sobre a nova Legislação brasileira Anti-evasão, ver WEI, Dan; FURLAN, Fernando. Op. cit., p. 54-60.

44. A Res. Camex 80, de 9 de novembro de 2010 foi revista pela Res. Camex 26, de 5 de maio de 2011 (publicada no Boletim Oficial de 6 de maio de 2011).

45. Ver o Documento do Brasil sobre Evasão, TN/RL/W/200, March 3, 2006.

46. GODINHO, Daniel Marteleto. As investigações de falsa declaração de origem como novo instrumento de defesa da indústria. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*. n. 109. 50. p. 53. Rio de Janeiro: Funcex, out.-dez. 2011.

Brasil. A Camex adoptou os critérios de “totalmente obtidos” e “substancialmente transformado” como condições para a determinação do país de origem de um produto.⁴⁷ A lógica subjacente à adopção destes critérios de origem é o combate de falsas declarações de origem do produto. A Secex pode estender as investigações a operações suspeitas em que a origem declarada é o país dos produtores ou exportadores de produtos sujeitos a medidas de defesa comercial. O licenciamento de importação de produtos só será concedido após a conclusão do processo de investigação da Secex.⁴⁸ A fim de controlar de forma mais eficaz a falsa declaração de origem, foi criado o “Grupo de Inteligência” por uma directiva conjunta do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior⁴⁹ e do Ministério das Finanças para lutar contra as práticas comerciais desleais e ilegais. O Grupo está autorizado a adoptar mecanismos de monitoramento e a impor medidas.

3. Aplicação retroactiva de direitos antidumping

Novos regulamentos sobre aplicação retroactiva de direitos *antidumping* foram aprovados pela Res. Camex 64, de 12 de setembro de 2011. A cobrança retroactiva de direitos definitivos até 90 dias antes da data de aplicação das medidas provisórias estava anteriormente prevista pela legislação brasileira, em linha com o art. 10 do Acordo *Antidumping* da OMC. As autoridades de investigação podem avançar para a cobrança retroactiva de medidas *antidumping* em duas situações: (i) em que a existência de precedentes sobre as importações objecto de *dumping* de um determinado exportador está causando dano, ou casos em que o importador brasileiro estava ou deviam ter tido conhecimento de que o exportador estava praticando *dumping* e que o *dumping* estava provocando dano; ou (ii) quando o dano for causado por importações maciças objecto de *dumping* do produto em questão em um tempo relativamente curto e, como resultado, o efeito correctivo dos direitos definitivos é propenso a ser prejudicado.⁵⁰

47. Art. 2 da Res. Camex 80, de 9 de novembro de 2010.

48. Recentemente, a Secex concluiu a sua primeira investigação de falsa declaração de origem. A empresa Le Grand Corp e Nian Huang, localizada em Taiwan declarou que seus produtos eram feitos na China Taiwan (Taiwan), porém, a Secex descobriu que os mesmos produtos eram, na verdade, oriundos da China e estavam sendo sujeitos a um direito *antidumping* de 43% sobre o valor aduaneiro da importação. Ver GODINHO, Daniel Marteleto. Op. cit., p. 56-57.

49. Directiva Conjunta do MIDC/MF 149, de 16 de junho de 2011, publicada no *Boletim Oficial* de 17 de junho de 2011.

50. International Trade Centre. *Business Guide to Trade Remedies in Brazil: Antidumping, Countervailing and Safeguard Legislation, Practices and Procedures*. Geneva, 2009, p. 94.

Os regulamentos de 2011 prevêm maior clareza e certeza para a implementação da cobrança retroactiva de direitos e reforçam a protecção para a indústria brasileira contra práticas desleais ao longo do processo de investigação. Quando a data do conhecimento de embarque das mercadorias importadas for posterior à data de publicação do aviso da Secex de abertura de investigações, presume-se que o importador tinha ou devia ter tido conhecimento das práticas de *dumping* do exportador.⁵¹ Ao fechar o vazio de tempo, a Secex tenta prevenir as empresas afectadas de estocar produtos importados após a abertura das investigações.⁵²

4. *Novas orientações para a aplicação de investigações antidumping*

A medida mais recente adoptada pelas autoridades brasileiras foram as novas orientações para a apresentação de pedidos de defesa comercial.⁵³ Todos os pedidos de investigações *antidumping* apresentados a partir de 1 janeiro de 2012, deverão ser apresentados exclusivamente através do formulário constante do Anexo 1 da Directiva 46 da Secex. O novo procedimento visa aumentar a eficiência das investigações, evitar os efeitos restritivos sobre o comércio trazidos pelo abuso de investigações *antidumping*, e encurtar o prazo para a decisão final. Segundo as novas regras, os produtores nacionais devem preencher requisitos adicionais e preparar adequadamente os pedidos *antidumping*. Além disso, as novas orientações transferem parte da carga sobre o governo na avaliação dos méritos das reivindicações para o sector privado, exigindo uma melhor preparação dos pedidos.

5. *Novo Decreto Antidumping*

Em 1 de Outubro de 2013, entrou em vigor uma legislação brasileira *antidumping* totalmente nova (8.058/2013, de 29 de julho de 2013), uma das mais abrangentes e sólidas entre os membros da OMC. Este regulamento inovador consolida formalmente as regras anti-evasão no quadro jurídico de *antidumping* e introduz determinações preliminares obrigatórias até 120 dias a contar da data em que a investigação começou. A obrigação de emitir determinações preliminares permite às autoridades proteger a indústria nacional, o mais rapidamente possível em caso de uma determinação positiva. Os direitos *antidumping* provisórios podem ser impostas pela Camex por até seis meses. Outra inovação importante é a in-

51. Art. 2 da Res. Camex 64, de 9 de setembro de 2011.

52. Veja a notícia "Brazil to implement *antidumping* duties retroactively on Chinese steel tubes". Disponível em: [<http://en.mercopress.com/2011/09/07/brazil-to-implement-antidumping-duties-retroactively-on-Chinese-steel-tubes>]. Acesso em: 27.02.2013.

53. Directiva da Secex 46, de 23 de dezembro, de, 2011, publicada no Boletim Oficial de 29 de dezembro de 2011.

introdução de um mecanismo de “re-determinação”. Nos termos do novo sistema, a indústria nacional pode apresentar o seu pedido, por escrito, para uma nova determinação de medidas *antidumping* em questão. Esse mecanismo visa fortalecer o efeito de direitos *antidumping* quando as autoridades aplicaram “a regra do direito inferior”.

D. A PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NO MECANISMO DE RESOLUÇÃO DE LITÍGIOS DA OMC

O Brasil é um dos países em desenvolvimento, que tem participado muitas das vezes em procedimentos de resolução de litígios nos termos do MRL. O registro da participação do Brasil – como queixoso, demandado ou terceiro – é de cerca de 25% do total de disputas realizadas sob os termos do MRL. Nos casos que envolvem medidas *antidumping* disputadas, o Brasil foi país queixoso em 8 casos do MRL da OMC e um país demandado em 2 casos do MRL OMC. O Brasil tem sido um dos usuários mais frequentes e bem sucedidos do MRL da OMC e o principal exemplo de um país em desenvolvimento que adaptou suas estratégias para os desafios do regime legalizado e judicializado OMC.⁵⁴

A participação do país no MRL é guiado, em regra, pelos objectivos de: (i) remoção de barreiras ao comércio em sectores onde as exportações brasileiras gozam de grande e legítima competitividade; (ii) medidas difíceis de concorrência desleal, que proporcionam competitividade internacional artificial para os produtos em questão; e (iii) assegurar que os painéis do MRL da OMC e o Órgão de Apelação, ao interpretar as disposições de acordos multilaterais, tenham em conta a visão e peculiaridades do mundo em desenvolvimento, o que não ocorreria se as disputas permanecessem confinadas às partes do mundo desenvolvido.

Independentemente do resultado, a simples capacidade demonstrada pelo Brasil para participar activamente no MRL já forneceu grande benefício para a postura comercial do Brasil. A imagem do país melhora à medida em que prova a sua capacidade de reagir quando os seus direitos são afectados e o compromisso do Brasil com o multilateralismo contra o unilateralismo é comprovadamente mais evidente quando submete as suas disputas às regras do sistema multilateral. Conforme observado por Azevedo,⁵⁵ para accionar o MRL não é apenas um exercício para obter

54. SHIAFFER, Gregory; MICHELLE, Ralton; BARBARA, Rosenberg. Brazil's Responses to the Judicialized WTO Regime: Strengthening the State through Diffusing Expertise. São Paulo: ICTSD South America Dialog on WTO Dispute Settlement and Sustainable Development, 2006, p. 3.

55. AZEVEDO, R.C. de; RIBEIRO, H. de M., 7 In: LIMA, Maria Lúcia L.M. Padua; ROSENBERG, Barbara. (coord.) *Solução de Controvérsias – O Brasil e o Contencioso na OMC*. São Paulo: Saraiva, 2009. t. I e II. Série GVLaw.

ou perder vantagens económicas; é também um mecanismo de pressão política e aceitação de direitos.

1. *Brasil como queixoso*

Como queixoso, o Brasil obteve um resultado positivo em quase metade dos casos. No restante, o resultado pode ser considerado neutro, como os casos que resultaram quer em um acordo entre as partes ou o caso não continuou com a criação de um painel. O caso mais recente *South Africa – Antidumping Duties on Frozen Meat of Fowls from Brazil* (DS439) está pendente neste momento.

Os primeiros seis casos de medidas *antidumping* disputadas foram apresentados em 2000 ou 2001. Brasil assumiu a liderança entre outros países em desenvolvimento para intensificar o uso do MRL para corrigir o mau uso de medidas *antidumping* por outros membros da OMC, após a década de 1990. A apresentação brasileira destas queixas envolveu as medidas de protecção de contingente de países desenvolvidos e em desenvolvimento.

(a) *European Communities – Antidumping Duties on Malleable Cast Iron Tube or Pipe Fittings from Brazil*

Este caso foi o primeiro registo de uma queixa do Brasil contra uma medida *antidumping* da Comunidade Europeia. Brasil considerou que o estabelecimento dos factos da CE não era adequado e a avaliação da CE desses factos não foi imparcial e objectiva, tanto na fase provisória como na definitiva, particularmente em relação ao início e condução da investigação (incluindo a avaliação, conclusões e determinação do *dumping*, prejuízo e nexo causal entre eles). Brasil contestou também a avaliação e as conclusões feitas em relação aos “interesses da comunidade”. Vale a pena notar que Brasil levantou a questão de país em desenvolvimento, alegando que a CE não concedeu ao Brasil o requisito de consideração especial como um país em desenvolvimento em todo o curso da investigação.

Vale a pena mencionar que as conclusões do Órgão de Apelação e a sua maneira de interpretar os acordos da OMC neste caso foram altamente controversas. Conforme argumentaram Horn e Mavroidis, “the highly textual reading is not the appropriate way of evaluating Brazil’s claim”.⁵⁶ Esta posição foi também ecoada por estudiosos brasileiros.⁵⁷

56. HORN, Henrik; MAVROIDIS, Petros C. *EC – Antidumping Duties on Malleable Cast Iron Tube or Pipe Fittings from Brazil* (WT/DS219/AB/R:DSR 2003: VI, 2613). Disponível em: [www.ali.org/doc/wto/wto2003/Chapter_5.pdf]. Acesso em: 17.05.2013.

57. SALDANHA, Carolina. A Defesa Comercial na Organização Mundial do Comércio. In: LIMA, Maria Lúcia L.M. Paclua; ROSENBERG, Barbara. (coords.) *Solução de Controvérsias – O Brasil e o Contencioso na OMC*. São Paulo: Saraiva, 2009. t. I e II. Série GVLaw.

(b) *Argentina – Definitive Antidumping Duties on Poultry from Brazil*

Este caso reflecte em certa medida o uso de *antidumping* como uma barreira comercial entre os parceiros preferenciais de acordos regionais de comércio do Brasil. O Brasil, juntamente com a Argentina, Uruguai e Paraguai criou o Mercosul em 1991 através do Tratado de Assunção, com o objectivo de estabelecer uma união aduaneira. Já em dezembro de 1996, o Conselho do Mercado Comum aprovou a Decisão 18/1996, que abrange o Protocolo do Mercosul para a Defesa da Concorrência. No entanto, este Protocolo foi ratificado apenas por Brasil e Paraguai.⁵⁸ Em 2002, o Acordo *Antidumping* da OMC foi incorporado no quadro do Mercosul como um sistema temporário para lidar com acusações intra-regionais de exportações de *dumping* e subsidiadas. Em 2002, o Conselho do Mercado Comum aprovou a Decisão 22/02, prevendo regras substantivas e processuais detalhadas aplicáveis ao comércio intra-Mercosul. Os membros do Mercosul são obrigados a notificar e a manter a Comissão de Comércio do Mercosul devidamente informada das suas investigações *antidumping* e anti-subsidências e determinações finais. Eles podem resolver as suas disputas empregando tanto o MRL da OMC ou o sistema do Mercosul.⁵⁹ Tem-se observado que os membros do Mercosul aumentaram as investigações *antidumping* uns contra os outros; o Brasil e a Argentina são o par mais activo dos países no âmbito do Mercosul que usam as medidas *antidumping* um contra o outro. Dentro dos dois países, o *antidumping* tornou-se um instrumento político favorável.⁶⁰

Perante o painel de arbitragem *ad-hoc* do Mercosul, Brasil alegou que a imposição da Argentina de direitos *antidumping* sobre frangos inteiros brasileiros violou regras do Mercosul sobre as investigações de *dumping*. Embora o painel de arbitragem tenha rejeitado a alegação argentina de que carecia de competência sobre a disputa, decidiu a favor da Argentina.⁶¹

Mais tarde, em novembro de 2001, o Brasil solicitou consultas com a Argentina perante o ORL em relação aos direitos *antidumping* definitivos instituídos pela Argentina sobre as importações de aves do Brasil. Brasil prevaleceu no caso. O Pai-

58. O'KEEFE, Thomas Andrew. *Latin American and Caribbean Trade Agreements: Keys to a Prosperous Community of the Americas*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009. p. 189.

59. BIUKOVIC, Ljiljana. Dispute Resolution Mechanism and Regional Trade Agreements: South American and Caribbean Modalities. *University of California Davis Journal of International Law and Policy*. California: University of California, Spring 2008, 255, p. 287-295.

60. GUASCH, J. Luis; RAJAPATIRANA, Sarath. *Antidumping and Competition Policies in Latin American and Caribbean: Total Strangers or Soul Mates? Policy, Research Working Paper, World Bank, WPS1958*, p. 12-13.

61. BARRAL, Welber. The Brazilian Experience in Dispute Settlement. *United Nations ECLAC Project Documents Collection*. Santiago: United Nations, 2007, p. 22.

nel da OMC defendeu que “o facto de que o Brasil optou por não invocar os seus direitos de resolução de litígios da OMC, após o processo anterior de resolução de litígios do Mercosul não significa, a nosso ver, que Brasil implicitamente renunciou seus direitos ao abrigo do MERL”.⁶²

Conforme observado por Yang, “Um litigante pode procurar refúgio de outro MRL e alcançar o seu resultado desejado, se decisão do anterior MRL for desfavorável”.⁶³ A abordagem brasileira é um exemplo ilustrativo. Este foi um caso histórico, pois favoreceu a criação de um órgão de recurso no Mercosul e criou a regra de escolha de um fórum internacional exclusivo para disputas *antidumping*.⁶⁴

(c) *United States – Antidumping Administrative Reviews and Other Measures Related to Imports of Certain Orange Juice from Brazil*

Esta foi a terceira vez que Brasil contestou medidas *antidumping* dos Estados Unidos através do MRL. O primeiro caso disputado foi *United States – Continued Dumping and Subsidy Offset Act of 2000* (CDSOA ou “Emenda Byrd”), em que Brasil apresentou uma queixa conjunta com a Austrália, Chile, Comunidade Europeia, Índia, Indonésia, Japão, Coreia e Tailândia, em 2000. O segundo caso foi *United States – Antidumping Duties on Silicon Metal from Brazil*. Brasil contestou a “metodologia de redução a zero” dos EUA e pediu consultas com os EUA em setembro de 2001. No segundo caso, nenhum painel de disputa foi estabelecido. Começando com a queixa *U.S. – Softwood Lumber V* apresentada por Canadá em 2002, numerosas decisões do Órgão de Apelação concluíram que a prática de *zeroing* dos Estados Unidos era inconsistente com as regras da OMC.

Essa disputa particular refere-se à forte concorrência do mercado de sumo de laranja entre os Estados Unidos e Brasil. Brasil fornece mais de 80% das exportações mundiais de umode laranja.⁶⁵ O sumo de laranja produzido nos EUA serve primeiramente os mercados domésticos. Razões do Brasil para levar o caso à OMC foram variadas: (i) o desejo de desferir mais um golpe contra os EUA por “zeroing” e para colher ganho político interno de mais uma vitória na OMC contra os EUA; (ii) o desejo de cultivar favor de empresas multinacionais americanas que operam à jusante da cadeia de abastecimento, porque as grandes fábricas de

62. WT/DS241/R, of 7 November 2001, para.7.38.

63. YANG, Songling, (2012), “The Key Role of the WTO in Settling its Jurisdictional Conflicts with RTAs”, *Chinese Journal of International Law*, 11, 281-239, p. 288.

64. BARRAL, Welber. Op. cit., p. 23.

65. United States Department of Agriculture, (2007), *Orange Juice: Foreign Agricultural Service, World Markets and Trade Report*.

bebidas dos EUA são importantes compradores do sumo de laranja brasileiro,⁶⁶ e (iii) o desejo de enviar uma mensagem para outros membros da OMC que as principais posições defendidas por Brasil no âmbito do Grupo de Negociação sobre as Regras (GNR) da Rodada de Doha, incluindo a proibição de práticas de “zeroing”, não são simuladoras.

Modestamente falando, este caso junta-se a outros casos apresentados por vários membros da OMC que forneceram informações valiosas sobre os tipos de medidas contestadas com sucesso no MRL provocando desenvolvimentos substanciais na lei e na prática *antidumping* dos EUA.⁶⁷

(d) *South Africa – Antidumping Duties on Frozen Meat of Fowls from Brazil*

Esta foi a primeira disputa entre o Brasil e qualquer país Africano e apenas a quarta movida contra a África do Sul na OMC.⁶⁸ Talvez este caso marca a passagem do Brasil para uma nova abordagem, uma vez que é a primeira vez que o país contesta um aliado muito próximo em África. Brasil teve um excedente comercial de 2.600 milhões dólares americanos com a África do Sul, de acordo com as estatísticas divulgadas pelo governo brasileiro. Casos anteriores demonstram que é pouco provável que o Brasil submeta queixas contra rivais fracos. Sabemos em breve se as consultas em curso irão se tornar numa disputa com o estabelecimento de um painel. Apesar do resultado desconhecido, este caso é significativo na análise da abordagem brasileira para a resolução de litígios da OMC.

2. *Brasil como demandado*

Como demandado, Brasil recebeu, em um caso, um resultado neutro, em que o resultado não foi o estabelecimento de um painel (*Brazil – Antidumping Duties on Jute Bags from India*), e um resultado negativo no outro caso, com a decisão de suspender a implementação de direitos *antidumping* (*Brazil – Antidumping Measures on Imports of Certain Resins from Argentina*). Ambos os casos apresentados contra o Brasil foram trazidos por países em desenvolvimento.

66. SAGGI, Kamal; WU, Mark. Yet Another Nail in the Coffin of Zeroing: United States – Antidumping Administrative Reviews and Other Measures Related to Imports of Certain Orange Juice from Brazil”, *Vanderbilt University Department of Economics Working Papers*, VUECON-12-00009, p. 11.

67. VOON, Tania. Orange Juice, Shrimp, and the United States Response to Adverse WTO Rulings on Zeroing. *Insights*. American Society of International Law, vol. 15, Issue 20, 1, p. 5.

68. Índia, Indonésia e Turquia contestaram o uso de medidas *antidumping* pela África do Sul para proteger o seu mercado de importações não desejadas. Nenhum destes casos avançou para a fase do painel. Ver, *World Trade News*, 25 June 2012, n. 2598.

III. ANTIDUMPING NA CHINA

A. VISÃO GERAL

Em 2010, a China ultrapassou os EUA como principal fabricante do mundo, uma posição que os EUA detiveram por mais de um século. Em 2011, a China tornou-se a segunda maior economia do mundo e ultrapassou a Alemanha para ser a segunda maior exportadora do mundo e a terceira maior importadora de bens e serviços.⁶⁹ De 1 de janeiro de 1995 a 31 de dezembro de 2011, a China iniciou 191 investigações *antidumping* e aplicou 151 medidas *antidumping* contra produtos estrangeiros. Excepto em 2004, o número de novas investigações *antidumping* diminuiu todos os anos durante 2003-7. No entanto, durante 2008-9 o número de novas investigações *antidumping* começou a aumentar de novo.⁷⁰ De acordo com a medida de valor de importação, a participação das importações da China afetada por medidas *antidumping* mais do que quadruplicou, de 0,5% em 2001 para 2,2% em 2005,⁷¹ e atingiu 3,2% em 2011.⁷²

B. LEGISLAÇÃO E INSTITUIÇÃO ANTIDUMPING DA CHINA

Os regulamentos *antidumping* da China incluem uma lei aprovada pelo órgão legislativo supremo, um regulamento administrativo adoptado pelo Governo Central e uma série de legislação secundária a nível ministerial.⁷³

69. Trade Policy Review Body, Report by the Secretariat – China, WT/TPR/M/264, p. 16-17.

70. CHANDRA, Piyush. China: a Sleeping Giant of Temporary Trade Barriers? In: BOWN, Chad P. (ed.) *The Great Recession and Import Protection: The Role of Temporary Trade Barriers*. London, UK: CEPR and the World Bank, 2011. p. 201.

71. Idem, p. 209.

72. BOWN, Chad P. *Emerging Economies...* cit., p. 4.

73. A regulação *antidumping* da China consiste do seguinte: a Lei do Comércio Externo, aprovada pelo Congresso Nacional Popular em 12 de maio de 1994 e alterada em 6 de abril de 2004; Regulamento *Antidumping* aprovado pelo Conselho de Estado em 26 de novembro de 2001 e revisto em 21 de março de 2004; Regras Provisórias sobre Audiência Pública em Investigações *Antidumping*, de 16 de janeiro de 2002; Regras Provisórias sobre o Início de Investigações *Antidumping*, de 13 de março de 2002; Regras Provisórias sobre Amostragem em Investigações *Antidumping*, de 15 de abril de 2002; Regras Provisórias do Questionário de Investigações *Antidumping*, de 15 de abril de 2002; Regras Provisórias sobre a Divulgação de Informações em Investigações *Antidumping*, de 15 de abril de 2002; Regras Provisórias sobre Acesso a Informações Não-Confidenciais em Investigações *Antidumping*, de 15 de abril de 2002; Regras Provisórias sobre a Verificação no Local em Investigações *Antidumping*, de 15 de abril de 2002; Regras Provisórias sobre Compromissos de Preços em Investigações *Antidumping*, de 15 de abril de 2002; Regras Provisórias sobre a Revisão Intercalar do *Dumping* e Margem de *Dumping*, de 15 de abril de 2002; Regras Provisórias sobre Nova Avaliação do

Três autoridades governamentais estão envolvidas na investigação e administração de *antidumping*, sendo o Ministério do Comércio (MOFCOM), a Comissão Tarifária do Conselho de Estado (TCSC) e a Administração Geral das Alfândegas (GAC).⁷⁴

Antes de 2003, a investigação *antidumping* e a investigação de prejuízo eram tratadas separadamente por dois órgãos de nível ministerial: o Ministério do Comércio Exterior e Cooperação Económica (MOFTEC) e a Comissão Económica e Comercial Estatal (SETC). A partir de Março de 2003, os dois órgãos foram fundidos no MOFCOM. Actualmente, dentro do MOFCOM, o Departamento de Comércio Justo para Importações e Exportações (BOFT) tem autoridade para iniciar investigações *antidumping* e cálculos e determinações da margem de *dumping*. O Departamento de Investigação de Prejuízo da Indústria (IBII) é responsável pelas investigações de prejuízos da indústria, bem como por determinar se existe um nexo de causalidade entre o *dumping* e o prejuízo.⁷⁵

A TCSC é um órgão de coordenação inter-agências que é composta por vice-ministros do Ministério das Finanças, MOFCOM e GAC e é presidido pelo Ministro das Finanças. A TCSC toma decisões finais para medidas *antidumping* provisórias ou definitivas com base em recomendações do MOFCOM. A GAC é a autoridade responsável pela execução das decisões do TCSC e cobrança dos direitos *antidumping*.

C. A PARTICIPAÇÃO DA CHINA NO MECANISMO DE RESOLUÇÃO DE LITÍGIOS DA OMC

Até 2007, o ano seguinte ao término de seu período de transição da sua adesão à OMC, a China manteve uma abordagem bastante prudente, confiando em negociações diplomáticas em vez de adjudicações formais. Desde 2007, a China tornou-se rapidamente um usuário pesado do MRL da OMC. O registo da participação da

Expedidor em Investigações *Antidumping*, de 15 de abril de 2002; Regras Provisórias sobre o Reembolso de Direito *Antidumping*, de 15 de abril de 2002; Regras Provisórias sobre o Procedimento de Ajustamento ao Âmbito do Produto de Investigação *Antidumping*, de 13 de dezembro de 2002; Disposições sobre Investigação *Antidumping* do Prejuízo da Indústria, de 17 de outubro, 2003; Regras de Investigação de Barreiras Comerciais Estrangeiras, de 02 de fevereiro de 2005 e Disposições sobre o Acesso a Informação e Divulgação de Informações em Investigações do Prejuízo da Indústria, de 04 de agosto de 2006.

74. WTO documents G/ADP/N/1/CHN2/Suppl. 1, 2, 4, 5 and 6.

75. Qualquer parte interessada que discordar da decisão de *dumping* do BOFT ou uma decisão de prejuízo de IBII pode requerer a reconsideração administrativa pelo Departamento de Tratados e Direito do MOFCOM. Ver Wu, Xiaochen. *Antidumping Law and Practice in China*. the Netherlands: Kluwer Law International, 2008. p. 11.

China até agora – como queixoso, demandado ou terceiro – é responsável por quase 30% do total de disputas da OMC. Até 2009, a hesitação da China em recorrer à adjudicação tinha dissolvido, uma vez que se tornou o membro da OMC envolvido na maioria dos casos do MRL.⁷⁶ O maior número de litígios resolvidos entre a China e outros membros da OMC ocorreu em 2011.

Antes de 2007, a China adoptou a sua estratégia de evitar litígios principalmente porque como um retardatário na OMC, a China estava extremamente preocupada com o agravamento das relações comerciais com os seus principais parceiros (nomeadamente, os EUA e a UE), como consequência de recorrer à adjudicação da OMC. De acordo com a maneira tradicional chinesa de pensar, apresentar queixas formais afectaria a amizade entre os parceiros e, portanto, deve ser evitado. Além disso, a OMC é o único “tribunal” internacional com jurisdição obrigatória com que a China concordou.⁷⁷ A China estava excepcionalmente preocupada com a sua imagem internacional, se a suas leis internas, regulamentos e procedimentos eram consideradas em descumprimento das obrigações previstas nos acordos da OMC.

Apesar desta preocupação, como os principais parceiros comerciais da China reverteram suas políticas de renunciar o início de queixas formais contra a China e começaram a adoptar uma estratégia mais ofensiva em 2004,⁷⁸ a China também mudou a sua atitude. Agora, à medida que ganha experiência e a estratégia global tem alterado, a China está se tornando menos aversa ao uso do sistema da OMC. O facto de que a China está mais disposta a submeter disputas comerciais ao ORL pode ser atribuído a uma série de razões. Em primeiro lugar, os decisores chineses perceberam que concordar em revogar as medidas comerciais reclamadas por seus parceiros comerciais e os compromissos unilaterais e manobras políticas anunciadas pela China podem enviar uma mensagem errada para os outros membros da OMC e resultar em uma política mais agressiva de seus parceiros comerciais. Segundo, a China tornou-se familiarizada com as regras de litigação da OMC através da participação em inúmeros casos, como terceiro. Esta reforçada capacidade jurídica da OMC permite que a China tenha maior confiança na sua capacidade para litigar casos da OMC e projectar racionalmente os resultados de potenciais casos. Em terceiro lugar, como o segundo maior país de comércio mundial,⁷⁹ a China

76. ZHANG, Naigen. *The Treaty Interpretation in the Case of China Involved to WTO Dispute Settlement and Comparison* (Zhongguo She'an WTO Zhengduan Jiejue de Tiaoyue de Jieshi jiqi Bijiao). *World Trade Organization Focus* (Shijie Maoyi Zuzhi Dongtai yu Yanjiu). vol. 19. n. 3. 34. p. 35.

77. Hsief, Pasha L. (2010), *China's Development of International Economic Law and WTO Legal Capacity Building*. *Journal of International Economic Law*, 13(+), 997, p. 1007.

78. DS309 apresentado pelos Estados Unidos, *China-Value-Added Tax on Integrated Circuits*.

79. De acordo com a fonte do Ministério do Comercio, *China to become world's second largest trading country in 2008*. Disponível em: [http://english.peopledaily.com.cn/200511/22/eng20051122_223203.html]. Acesso em: 25.05.2013.

continua a ser o alvo mais frequente de medidas *antidumping*. A adoção de uma postura mais agressiva da China pode ajudar a combater e conter defesas comerciais de membros da OMC agressivos contra as exportações chinesas à medida que a China implementa uma estratégia *tit-for-tat*, jogar pelas regras de “cortesia exige reciprocidade”. Quarto, a China começou a buscar interpretações “legítimas e justas” dos acordos da OMC e a contestar o mau uso de defesas comerciais por outros membros da OMC. Conforme observa Hsieh, a crescente participação da China na litigação da OMC demonstra que essa potência emergente tem assumido um papel mais assertivo na definição das regras da OMC e defesa de seus interesses comerciais nas disputas da OMC.⁸⁰

1. China como queixosa

Nos seis casos citando o ADA da OMC em que a China apresentou queixas,⁸¹ os demandados em cada caso eram ou dos Estados Unidos ou a União Europeia. A China obteve um resultado positivo em mais de metade dos casos e um resultado neutro em uma disputa. O *United States – Preliminary Antidumping and Countervailing Duty Determinations on Coated Free Sheet Paper from China* foi a primeira queixa que a China apresentou no âmbito do sistema de resolução de litígios da OMC. As duas partes chegaram a um acordo e o painel nunca foi estabelecido. O caso *United States – Countervailing and Antidumping Measures on Certain Products from China* ainda está pendente e o ORL concordou em criar um painel, mas os painelistas ainda não foram seleccionados.

(a) *United States – Definitive Antidumping and Countervailing Duties on Certain Products from China*

Neste caso, a China contestou com sucesso a interpretação do termo “entidades públicas” e a aceitabilidade de “duplas defesas” dos produtos provenientes de economias não de mercado.⁸² O Órgão de Apelação concluiu que “entidade pública” não significa “qualquer entidade controlada por um governo”, mas “uma entidade que possui, exerce, ou está investido de autoridade do governo”. Além disso, para decidir se os Acordos permitiam “duplas defesas”, o Órgão de Apelação fundamentou que, enquanto a imposição de direitos compensatórios à China não era de *per se* inadmissível, o Departamento de Comércio dos Estados Unidos (USDOC) não tinha cumprido a sua obrigação de determinar o valor “propriado” de direitos compensatórios. De acordo com o Órgão de Apelação, compensando

80. Hsief, Pasha L. Op. cit., p. 1034.

81. DS368, DS379, DS397, DS405, DS422 e DS449.

82. WT/DS379/AB/R, of 11 march 2011.

o mesmo subsídio duas vezes, pela imposição simultânea de direitos *antidumping* com base na metodologia de economia não de mercado e direitos compensatórios, é incompatível com o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias da OMC (artigo 19.3), que exige que os direitos compensatórios sejam cobrados nos valores “apropriados” em cada caso.

Para as autoridades chinesas, este caso foi um tremendo sucesso visto que o impacto da vitória institucional foi muito além das fronteiras desta disputa particular. Este caso teve um “far-reaching impact on the way trade remedies proceedings, particularly countervailing duty proceedings are conducted for imports from NMEs”.⁸³ O USDOC esteve essencialmente confinado a impor apenas direitos *antidumping* ou apenas direitos compensatórios sobre as importações de economias não mercantis ou, em alternativa, a imposição de duplas defesas sem o uso da metodologia de economia não de mercado para calcular direitos *antidumping*. Neste caso, a China procurou e ganhou interpretações oficiais da OMC sobre a especial metodologia de economia não de mercado permitida pelo Protocolo de Adesão da China à OMC e contestou os usos impróprios de defesas comerciais por parte dos Estados Unidos.

(b) *European Communities – Definitive Antidumping Measures on Certain Iron or Steel Fasteners from China*

Esta foi a primeira queixa que China moveu contra a União Europeia no ORL. A China protestou que a UE agiu de forma inconsistente com várias obrigações processuais decorrentes do ADA da OMC e que a UE também agiu de forma inconsistente com as suas obrigações ao abrigo do ADA, GATT 1994, e do Protocolo de Adesão, através da aplicação do artigo 9(5) do Regulamento Base de *Antidumping* nesta investigação, bem como as decisões e determinações feitas nas investigações relativas ao âmbito de produto similar, a extensão da indústria nacional, a realização da análise do prejuízo e da falta de ajustes a comparabilidade dos preços feitos no cálculo da margem *antidumping*. As controvérsias principais se centraram no tratamento de economias não-mercantis.⁸⁴ Especificamente, a China questionou se

83. ZHENG, Wentong. Trade Remedies and Non-Market Economies: The WTO Appellate Body's Report in United States – Definitive Antidumping and Countervailing Duties on Certain Products from China”, *Insights*, American Society of International Law, vol. 15, Issue 19, 1, p. 1.

84. Sobre o regime de *antidumping* da UE, ver ANDERSEN, Henrik. *EU Dumping Determinations and WTO Law*. Netherlands: Kluwer Law International, Wolter Kluwer, 2009; SNYDER, Francis. The Origins of the Nonmarket Economy: Ideas, Pluralism and Power in EC *Antidumping* Law about China. *European Law Journal*, n. 7, p. 369-434 e BRONCKERS, Marco. From Direct Effect to Muted Dialogue: Recent Development in the European

o teste de tratamento individual da UE era compatível com os artigos 6.10 e 9.2 do ADA da OMC.⁸⁵

O facto de o Órgão de Apelação ter decidido em favor da China em *EC-Fasteners* teve relevância de longo alcance tanto para a China como para a jurisprudência da OMC. A definição de “economias não de mercado” não existe quer no ADA ou outros acordos da OMC. Embora outras disputas do ORL tenham envolvido o tratamento de economia não de mercado da China, é a primeira vez que o Órgão de Apelação julgou esta questão em favor das importações provenientes da China. A China considera que o artigo 15 do seu Protocolo de Adesão não contém “um reconhecimento oficial por parte da China” de que é uma NME. Em vez disso, é apenas “a temporary and limited derogation from the rules in the ADA on the determination of the normal value in antidumping investigations initiated with respect to imports from China”.⁸⁶ O Órgão de Apelação adoptou uma rigorosa abordagem interpretativa⁸⁷ e concordou com a China que “Section 15 of China’s Accession Protocol does not authorize WTO members to treat China differently from other Members except for the determination of price comparability in respect of domestic prices and costs in China, which relates to the determination of normal value”.⁸⁸ Este caso forneceu uma solução para a questão dos “direitos individuais”, que não podiam ser resolvidos entre a UE e a China, a nível bilateral. A UE terá de alterar a sua legislação para reflectir esta decisão e não será capaz de tratar rotineiramente os fornecedores de economias não mercantis não passíveis de tratamento individual como uma única entidade para efeitos de cálculo das margens de *dumping* e de direitos *antidumping*. O ônus da prova para demonstrar ligações empresariais e estruturais entre o Estado e os exportadores ou o significativo controlo estatal em relação a produção doméstica e do mercado será assumida por autoridades de investigação.

(c) *United States – Antidumping Measures on Shrimp and Diamond Sawblades from China*

Neste caso, a China contestou a metodologia de *zeroing* do USDOC e dependência na revisão ocasional sobre as margens de *dumping* apuradas na investigação inicial e

Courts Case Law on the WTO and Beyond. *Journal of International Economic Law*, n. 11, p. 885-890.

85. WT/DS397/AB/R, of 15 July 2011.

86. WT/DS397/AB/R, of 15 July 2011, para 284.

87. ZANG, Michelle Q., (2012), *EC-Fasteners: Opening the Pandora’s Box of Non-Market Economy Treatment*. *Journal of International Economic Law*, 1-24, p. 9.

88. WT/DS397/AB/R, of 15 July 2011, para 290.

na revisão administrativa. As principais controvérsias se centraram na metodologia de *zeroing* para o cálculo de certas margens de *dumping* nessas investigações iniciais e na dependência do USDOC das mesmas margens de *dumping* no cálculo da taxa separada aplicada aos exportadores ou produtores não seleccionados para exame individual, mas que tinham estabelecido que eles agem de forma independente do governo chinês em suas actividades de exportação. Esta disputa foi uma grande conquista para a China em oposição à prática de *zeroing* dos Estados Unidos.

2. China como demandada

A China agiu como demandada em seis disputas citando o ADA da OMC.⁸⁹ Até ao momento, todas essas queixas foram apresentadas por países desenvolvidos, incluindo os Estados Unidos, a União Europeia e Japão. A China obteve um resultado neutro em *China – Provisional Antidumping Duties on Certain Iron and Steel Fasteners from the European Union*, uma vez que o painel de disputa nunca foi estabelecido, e um resultado negativo no caso *China – Countervailing and Antidumping Duties on Grain Oriented Flat-rolled Electrical Steel from the United States*. Os outros quatro casos recentes estão pendentes ou em fase de consultas.⁹⁰

(a) *China – Countervailing and Antidumping Duties on Grain Oriented Flat-rolled Electrical Steel from the United States*

Neste caso, os Estados Unidos afirmaram que a China não seguiu os procedimentos adequados, em conformidade com suas obrigações do ADA. Nomeadamente, os Estados Unidos argumentaram que as informações e provas da China justificando a investigação eram insuficientes, a China não forneceu resumos satisfatórios de informações que declarava confidenciais e a China tinha desenvolvido insuficientemente a sua análise do nexo de causalidade. O painel sustentou a maioria das reivindicações dos Estados Unidos. A China solicitou ao Órgão de Apelação para anular as conclusões do painel em relação à constatação dos efeitos dos preços do MOFCOM e a relacionada divulgação de fatos subjacentes. A China não teve sucesso e o Órgão de Apelação confirmou as conclusões do painel.

89. DS407, DS414, DS425, DS427, DS440 e DS454.

90. Em *China – Definitive Antidumping Duties on X – Ray Security Inspection Equipment from the European Union*, o painel foi constituído em 24 de maio de 2012; em *China – Antidumping and Countervailing Duty Measures on Broiler Products from the United States*, o painel foi constituído em 24 de maio de 2012; em *China – Antidumping and Countervailing Duties on Certain Automobiles from the United States*, o painel foi estabelecido mas ainda não composto em 23 outubro de 2012; in *China – Measures Imposing Antidumping Duties on High-Performance Stainless Steel Seamless Tubes (“HP-SSST”)* do Japão, Japão solicitou consultas com a China em 20 de dezembro de 2012.

Esta disputa demonstra que a abordagem da China para casos *antidumping*, especialmente alguns dos aspectos processuais da suas determinações, necessita de maior aprimoramento. Para cumprir com a decisão da OMC a China deve aumentar a transparência no seu registo de dados, conclusões e análise, bem como satisfazer plenamente os seus compromissos processuais devidos. O resultado negativo para a China, neste caso, pode dar origem a uma nova tendência na resolução de litígios na OMC e uma nova onda de futuras contestações às práticas *antidumping* da China.

IV. UMA ANÁLISE COMPARATIVA DOS PADRÕES DE *ANTIDUMPING* BRASILEIROS E CHINESES

Como muitas outras economias emergentes, Brasil e China têm intensificado os seus usos de *antidumping* no processo de liberalização do comércio e das reformas comerciais gerais. No entanto, os dois países compartilham uma semelhança em alguns aspectos e são distintos em outros, nos seus padrões de *antidumping*.

A. LEGISLAÇÃO E REGRAS *ANTIDUMPING*

1. *Regras substantivas*

De um modo geral, alguns dos regulamentos da China sobre os elementos-chave que devem ser considerados pelas autoridades de investigação *antidumping* não são tão detalhados como o ADA da OMC. A brevidade do Regulamento *Antidumping* da China deixa espaço para maior elucidação e esclarecimento. Muitos detalhes encontrados em leis mais experientes do Brasil são deixados para as orientações pormenorizadas na China ou mesmo confiavam em prática de caso-a-caso.⁹¹ Esta falta de pormenor da legislação da China gera incerteza jurídica e afecta a aplicabilidade de algumas disposições.

Embora a noção de *dumping* tenha sido dada por ambos os países, na sua legislação, ao contrário da lei brasileira, os regulamentos da China não fornecem uma descrição específica que possa excluir produtos destinados à distribuição e revenda. Esta omissão pode afectar significativamente as conclusões do MOFCOM e prever um resultado positivo de *dumping* onde não deveria existir. Além disso, o regulamento *antidumping* chinês não contém nenhuma orientação de como definir “preço de exportação”, “valor normal” e “no curso normal do comércio”.

O novo Regulamento *Antidumping* brasileiro estabelece critérios mais objetivos e parâmetros mais claros para a determinação de práticas de *dumping*. Uma lista

91. MESSERLIN, Patrick A. China in the World Trade Organization: *Antidumping and Safeguards*. *The World Bank Economic Review*, vol. 18, n. 1, 105, p. 119.

não exaustiva de critérios imparciais tem sido para a determinação de similaridade do produto. Situações diferentes devem ser identificadas para a determinação do preço de exportação. Brasil usa tanto o preço no país exportador como em países terceiros e o método do valor construído para estimar o valor normal, dependendo das características, as informações disponíveis e circunstâncias económicas do país exportador. Enquanto usa a abordagem de valor construído, Brasil estima que o valor normal com base nos preços internacionais citados em publicações especializadas, especialmente para insumos e matérias-primas. A nova legislação *antidumping* brasileira prevê que as vendas com base em contratos que envolvem o fabricaço de outras empresas não são consideradas transacções normais e, portanto, são desconsideradas no cálculo do valor normal. Os regulamentos da China não especificam que ajustes são permitidos quando se considera preços comparáveis.

De acordo com a legislação brasileira, para medir a margem de *dumping* deve ser feita uma comparação justa entre o preço de exportação e o valor normal, tomando em consideração o mesmo nível de comércio. Para fins de ajustamento, em cada caso, as diferenças que possam afectar a comparação de preço também devem ser examinadas. O Regulamento *Antidumping* brasileiro proíbe expressamente o uso da metodologia de *zeroing*. Todavia, a legislação da China representa uma diferença significativa: o artigo 6 do Regulamento *Antidumping* da China de 2004 exige que deve ser feita uma comparação justa e razoável entre o preço de exportação e o valor normal de uma importação, com a devida consideração dos factores que afectam as comparações de preços, mas como qualquer comparação justa e razoável, deve ser feita no mesmo nível de comércio. Na prática, a China adoptou a metodologia de comparação de média ponderada a média ponderada em todas as investigações desde que o ADA entrou em vigor.⁹² Os Artigos 4-6 do regulamento da China estabelecem o cálculo das margens de *dumping*; o entanto, não houve regras adicionais publicadas que regem esses cálculos.

Para efeitos de determinação do prejuízo, as autoridades brasileiras realçam a consideração da totalidade de todos os factores que devem levar a prejuízo. Um elemento na legislação brasileira que não está previsto pelo ADA da OMC reflecte a atitude positiva da legislação: para excluir “o impacto do processo de liberalização sobre os preços domésticos”, além de outros factores conhecidos que causam prejuízos, mas não devem ser atribuídos a importações objecto de *dumping*, nomeadamente, “o volume e os preços das importações que não são vendidas a preços de *dumping*, contracção da procura ou alterações nos padrões de consumo, práticas comerciais restritivas por parte dos produtores nacionais e estrangeiros, e a concorrência entre eles, os desenvolvimentos na tecnologia e o desempenho da expor-

92. Trade Policy Review Body, Report by the Secretariat – China, WT/TPR/S/264/Rev.1, of July 20, 2012.

tação e produtividade da indústria nacional” (Artigo 30 do Decreto 8.058/2013). Brasil tende a separar o efeito da liberalização do comércio e a concorrência internacional do efeito de práticas comerciais desleais. Além disso, a legislação brasileira fornece detalhes sobre as situações em que a definição de indústria doméstica pode ser excluída. Por outro lado, na China, o artigo 8 do Regulamento *Antidumping* de 2004 enumera vários factores a ser analisados, incluindo: o volume das importações objecto de *dumping*, o efeito das importações objecto de *dumping* sobre os preços, o consequente impacto das importações objecto de *dumping* sobre factores económicos relevantes e índices da indústria nacional, a capacidade de produção ou capacidade de exportação do país exportador ou do país de origem, e os estoques do produto sob investigação, e “outros factores que possam causar ou tenham causado prejuízo à indústria doméstica”. A expressão “outros factores” é vaga e ambígua e permite que as autoridades usem uma grande quantidade de descrição na determinação de se o prejuízo ocorreu. Além disso, parece que as autoridades não precisam de diferenciar todos os factores relevantes quando determinam o prejuízo material, ameaça de prejuízo material, e atraso material. Apesar de o artigo 8 prever que os prejuízos causados por outros factores que não sejam *dumping* não devem ser atribuídos a *dumping*, não há disposições detalhadas ou requisitos sobre como outros factores podem ser excluídos do prejuízo. Além disso, a regulamentação da China não exige que o *dumping* seja fundamental ou uma causa substancial para o prejuízo; apenas se exige que o *dumping* constitua parte do prejuízo. Quanto à definição de “produtores nacionais”, nos termos da regulamentação chinesa, quando os produtores nacionais estão filiados a exportadores ou importadores, estes poderão ser excluídos da determinação das indústrias nacionais. No entanto, não está claro em que circunstâncias as partes filiadas podem ser excluídas.

Por fim, merece louvor que em paralelo com as medidas *antidumping*, a legislação brasileira também adopta mecanismos eficazes para prevenir o abuso de *antidumping*. O exercício abusivo do direito de indústria nacional para fazer pedido *antidumping* pode ser considerado uma infracção da ordem económica, de acordo com o art. 36 da Lei 12.529/2011. O *Antidumping* não é um direito da indústria nacional, todavia, é na verdade um mecanismo que o Estado tem no contexto de suas relações comerciais, e que deve ser usado quando os parâmetros e critérios para a sua utilização (ou seja, o *dumping*, prejuízo e nexo de causalidade) estão preenchidos.

2. Regras processuais

Do ponto de vista operacional, o procedimento para actuar sobre *dumping* no Brasil está bem definido. A legislação brasileira prevê prescrições mais concretas com base no Acordo da OMC, especialmente: investigação, imposição e cobrança de medidas *antidumping*; acções *antidumping* em nome de um país terceiro; a forma dos actos e prazos processuais; o processo de tomada de decisão; e processos

especiais (especialmente investigações no local), sendo muito mais fáceis as práticas *antidumping*. Os processos de investigação de *dumping* no Brasil são bastante reconhecidos como sendo processos administrativos formais fundamentados em lei com boa transparência, agilidade e previsibilidade. As partes interessadas estão permitidas ter acesso electrónico do registo da investigação. Os investigadores do Decom são acessíveis durante a investigação e as autoridades brasileiras estão sempre desconfiadas de possíveis comportamentos inconsistentes da OMC.

Agora, nos termos do novo Regulamento *Antidumping* brasileiro, o tempo total para concluir a investigação foi reduzido para um mínimo de 10 meses. Os prazos também foram reduzidos. A partir da data da submissão de uma petição completa, as investigações de *dumping* podem ser iniciadas entre quinze a trinta dias. O prazo máximo para as autoridades examinarem petições é de sessenta dias.

É importante esclarecer os níveis de prova necessária da prática das autoridades comerciais brasileiras, que está em conformidade com as normas do ADA da OMC. A nova legislação brasileira prevê uma abordagem prática para o teste de precisão e adequação no artigo 5.3 do ADA da OMC.⁹³ Durante a fase de pré-petição, as partes interessadas são esclarecidas e orientadas pelas autoridades para preparar petições de alta qualidade. Os requerentes são requeridas apresentar informações precisas em tempo oportuno, sob pena de não obter protecção de contingente. Durante a fase de avaliação, as autoridades devem se certificar de que deve ser oferecida a prova da existência de *dumping* para a investigação a ser aberta. Para uma determinação preliminar de *dumping*, prejuízo e nexo de causalidade, os procedimentos estão no lugar para oferecer o devido processo e permitir uma completa defesa técnica. A fase preliminar exige maior comprovação dos factos e não simplesmente a evidência: as autoridades devem verificar a existência de provas do prejuízo ou ameaça de prejuízo decorrente do *dumping* e o nexo de causalidade entre eles. Apesar de uma audiência final com as partes ter sido cancelada pela nova legislação *antidumping* brasileira, as partes podem solicitar uma audição sempre que necessário.

Do ponto de vista comparativo, os regulamentos *antidumping* da China não estabelecem regras processuais tão específicas como a legislação brasileira. Os requisitos para a apresentação de pedidos *antidumping* nos termos da regulamentação da China são menos rigorosos do que os previstos pelas orientações brasileiras. Além disso, a disposição sobre as decisões de abertura de investigação *antidumping* e a disposição sobre as determinações preliminares e aplicação das medidas provisórias não refletem os requisitos necessários como nas regras da OMC.⁹⁴ Na revisão da política co-

93. G/ADP/AHG/W/199, 19 september 2013.

94. VAN, Le Thi Thuy and TONG, Sarah Y. *China and Antidumping: Regulations, Practices and Responses*, EAI Working Paper n. 149, p. 11. Disponível em: [www.eai.nus.edu.sg/EWP149.pdf]. Acesso em 17.03.2013.

mercial da China foram expressas preocupações sobre os procedimentos e processos, incluindo a transparência das investigações.⁹⁵ A China deve trabalhar para aumentar a transparência nos seus procedimentos *antidumping* e implementar regras adicionais para garantir que as suas obrigações processuais devidas sejam cumpridas.

B. USO DE *ANTIDUMPING*

1. Quando e por quê?

De forma semelhante, as experiências brasileira e chinesa ilustram uma relação positiva entre o grau de liberalização tarifária e uso de *antidumping*. O profundo processo de reforma comercial nestes dois países foi acompanhado por um aumento no uso de *antidumping*. Isto poderá sugerir que as tarifas e *antidumping* são complementares uma da outra. Neste sentido, o *antidumping* representa uma forma alternativa de protecção quando as tarifas caem de forma substantiva.

O Brasil começou a usar primeiro as defesas comerciais em 1988 e começou a intensificar o seu uso de medidas *antidumping* na década de 1990 (em particular 1992-1993 devido às flutuações da taxa de câmbio),⁹⁶ como “um mecanismo tampão” para gerir fortes reacções económicas e políticas para as mudanças da política comercial.⁹⁷

A China iniciou a sua primeira investigação *antidumping* em 1997 e na década de 1990 as medidas *antidumping* da China não eram aplicada frequentemente; contudo, houve um surto de produtores químicos industriais que buscaram protecção *antidumping* imediatamente após a adesão da China à OMC em 2001.⁹⁸ O art. 56 do Regulamento *Antidumping* da China⁹⁹ estabelece “[q]uando qualquer país (região) aplica de forma discriminatória medidas *antidumping* sobre as exportações da República Popular da China, a República Popular da China pode, com base em situações reais, tomar as medidas correspondentes contra esse país (região)”. As declarações públicas por parte de funcionários do governo chinês têm indicado claramente que a China via o seu próprio uso de medidas *antidumping* como parcialmente motivado por retaliação ao que eles entendem como aplicação injusta

95. Trade Policy Review Body, Report by the Secretariat – China, WT/TPR/M/264.

96. BOWN, Chad P. *Emerging Economies...* cit., p. 18.

97. OLARREAGA, Marcelo; VAILLANT, Op. cit., p. 294.

98. BOWN, Chad P. *China's WTO Entry...* cit., p. 320-321, “(...) These primary industrial users of *antidumping* within China are large, concentrated and state-owned, and they are less involved than other industries in international production sharing or joint ventures”.

99. O Regulamento *Antidumping* da China, de 31 de março de 2004 foi promulgado pelo Dec. 328 do Conselho de Estado da República Popular da China, em 26 de novembro de 2001 e revisto de acordo com a Decisão do Conselho de Estado sobre a Alteração do Regulamento da República Popular da China sobre *Antidumping* promulgado em 31 de março de 2004.

de defesas comerciais por outros países contra a China.¹⁰⁰ Muitas vezes, o uso de *antidumping* da China tem sido interpretado por muitos como uma motivação de retaliação. Por exemplo, a China iniciou investigações *antidumping* sobre as importações de aves e de automóveis dos EUA quase imediatamente após os EUA terem instituído uma salvaguarda sobre as importações de pneus chineses em Setembro de 2009.¹⁰¹ Outro exemplo, a China impôs um direito *antidumping* sobre fixadores de aço da UE dentro de alguns meses da UE iniciar uma investigação *antidumping* sobre fixadores de aço da China.¹⁰²

2. Os mercados-alvo e os sectores-alvo

Na análise empírica feita por Bown, Brasil e China, como os dois únicos casos excepcionais entre as economias emergentes seleccionadas, direccionam para as importações de países de alta renda em taxas mais elevadas do que direccionam às importações de outros países em desenvolvimento.¹⁰³

Os parceiros comerciais afectados pelo *antidumping* do Brasil tendem a ser países de alta renda ou de renda média-alta e China. A quota dos países de alta renda ou de renda média-alta diminui lentamente durante 1989-2009, enquanto os países de renda média-baixa, em particular a China, tem uma quota crescente das importações do Brasil que são afectadas por *antidumping*.¹⁰⁴ Em termos de valor das importações e da participação no valor total das importações dos parceiros comerciais, os EUA, UE e Argentina são os principais alvos de medidas *antidumping* do Brasil. Eles representam, em conjunto, cerca de 75% das importações afectadas do Brasil.¹⁰⁵ A China é o principal alvo do Brasil nas investigações *antidumping*. De 1 de janeiro de 1995 a 31 de dezembro de 2011, 49 investigações realizadas pelas autoridades brasileiras foram direccionadas para as exportações chinesas,¹⁰⁶ em 33 casos dessas medidas *antidumping* foram finalmente aplicadas.¹⁰⁷ Usando o conjunto de base empírica de factos sobre o uso transnacional de barreiras comerciais temporárias durante 1990-2009, constata-se que o Brasil usou a defesa comercial

100. BOWN, Chad P. China's WTO Entry... cit., p. 342-343.

101. LIM, Eugene, (2010), "Doing Business in China: Charting your way through potential regulatory quagmires", *Best Practices for International Business Transactions in China 2010 Edition*, Thomson Reuters/Aspatore, section for trade remedy actions.

102. CHANDRA, Piyush. Op. cit., p. 202.

103. BOWN, Chad P. Emerging Economies... cit., p. 4 e 19.

104. OLARREAGA, Marcelo; VAILLANT. Op. cit., p. 297.

105. Idem, p. 307.

106. Disponível em: [www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/AD_InitiationsByRepMemVsExpCty.pdf]. Acesso em: 02.02.2013.

107. Idem.

contra a China com as combinações de pelo menos 40% do volume de produto – parceiro comercial que foram afectadas por medidas *antidumping*.¹⁰⁸

A maioria das actividades *antidumping* da China estão direccionadas a importações de países desenvolvidos. A UE, Japão, Coreia do Sul e EUA são quatro dos maiores alvos de medidas *antidumping* da China, totalizando juntos 111 dos 172 (65%) casos *antidumping* que a China apresentou durante 1997-2009. Estas quatro economias totalizaram também 62% dos estoques totais de combinações produto-país HS-06 sujeitas a medidas *antidumping* chinesas em 2009.¹⁰⁹ Curiosamente, embora as importações provenientes de outros países emergentes tenham crescido a um ritmo mais rápido do que as importações dos países desenvolvidos, a China reduziu drasticamente o uso de medidas *antidumping* contra as importações de países em desenvolvimento.¹¹⁰

No Brasil, em seis sectores sensíveis (produtos de calçado, plásticos, alimentos, produtos químicos, vidro e metal), 100% das importações foram afectadas pelo *antidumping*.¹¹¹ Os produtos químicos, têxteis, ferro e aço representam mais de 50% dos casos iniciados ou produtos abrangidos nesses casos durante 1988-2010.¹¹²

Na China, os produtos químicos, papel e pasta, plásticos e borracha, aço e têxteis foram os principais sectores requerentes de investigações *antidumping* durante 1997-2009. O sector de produtos químicos apresentou cerca de 60% dos casos de *antidumping* investigados durante 1997-2009. No entanto, em termos de participação do valor das importações, apenas 8,6% das importações no sector de produtos químicos foram sujeitas a medidas *antidumping* tendo como seu pico dentro do período em 2008. O papel e pasta, plásticos e borracha e aço tiveram, respectivamente, um estoque de cerca de 8% das importações da indústria sujeitos a medidas *antidumping* em seus respectivos picos.¹¹³

3. Direitos antidumping e duração

Apenas aproximadamente metade dos totais 432 processos do Brasil durante 1988-2012 resultaram na imposição final de direitos AD.¹¹⁴ Apenas 11 casos tive-

108. BOWN, Chad P. Taking Stock... cit., p. 1980.

109. CHANDRA, Piyush. Op. cit., p. 202 e 215, "On average, 64-71% of China's stock of *antidumping* measures were targeted at developed countries in each year during 2003-8".

110. Idem, ibidem.

111. OLARREAGA, Marcelo; VAILLANT. Op. cit., p. 295-296.

112. Idem, p. 303.

113. CHANDRA, Piyush. Op. cit., p. 201.

114. Departamento de Defesa Comercial (Decom), (2012), Relatório 2012, Brasília, MDIC, p. 50-68 e 77.

ram uma medida *antidumping* na fase preliminar.¹¹⁵ Em termos de produtos, houve 441 produtos HS-06 afectados, dos quais 63% terminaram com as medidas *antidumping*.

Na China, entre os 166 casos de *antidumping* iniciados durante 1997-2009 em que tenha sido tomada uma decisão final, 81% dos casos resultou finalmente na imposição de uma medida *antidumping* final.¹¹⁶ De acordo com as autoridades chinesas, das 25 investigações iniciadas em 2009 e 2010, cerca de 80% resultaram em medidas provisórias, em comparação com 94% em 2007-2008.¹¹⁷

Na área de cobrança de direitos, até 2008, as autoridades brasileiras de comércio exterior não usaram, em regra, as medidas *antidumping* provisórias. No entanto, Brasil aplica agora direitos *antidumping* provisórios de forma obrigatória no caso de determinação afirmativa an determinação preliminar. As autoridades brasileiras adoptam a “regra do direito inferior”. O montante do direito *antidumping* não excederia a margem de *dumping*¹¹⁸ e as medidas *antidumping* e os compromissos de preços permaneceriam em vigor enquanto houvesse a necessidade de neutralizar o *dumping* que causou prejuízo. Por um lado, o governo atenuou o descontentamento de sectores internos, utilizando métodos moderados para regular o mercado; por outro lado, o governo geriu o fricção comercial de uma forma artistica, considerando os interesses nacionais. Além disso, por considerarem que a abordagem *ad valorem* dá lugar à distorção dos montantes devidos e manipulação de quantidades de exportação declaradas, ultimamente, as autoridades brasileiras têm utilizado a taxa de tarifa específica para fins de direitos *antidumping*.

Os regulamentos *antidumping* da China não contêm disposições sobre a regra do direito inferior. A China não investiga a margem de prejuízo nem aplica a regra do direito inferior na prática. Actualmente, a China não examina a questão de se um direito inferior à margem de *dumping* seria suficiente para eliminar o prejuízo causado pelas importações objecto de *dumping*. Até agora, quase todas as medidas *antidumping* chinesas foram na forma de direitos *ad valorem*; apenas 8 casos resultaram em compromisso de preços. Cada um dos compromissos de preços decorrente de casos *antidumping* iniciados na crise 2008-9 e foram dirigidos

115. OLARREAGA, Marcelo; VAILLANT. Op. cit., p. 302, na Tabela 8.4.

116. CHANDRA, Piyush. Op. cit., p. 206.

117. Trade Policy Review Body, Report by the Secretariat – China, WT/TPR/S/264/Rev.1, of July 20, 2012.

118. Os oficiais brasileiros adoptam a “margem de rebaixamento de preços”, avaliando o rebaixamento de preços comparando o preço de importações; avaliando o rebaixamento de preços comparando o preço de importação Custo, Seguro e Frete (CIF) e o preço de venda; e o preço de venda do produto nacional, previsto *ex fabrica* (fora do local de produção).

a parceiros comerciais desenvolvidos.¹¹⁹ O direito *antidumping ad valorem* médio da China em 2008-9 foi de cerca de 20%, em oposição ao pico dentro do período de mais de 95% em 2005.¹²⁰ Tem sido concluído que os casos direccionados a países desenvolvidos tiveram uma média mais alta de taxa do direito *antidumping ad valorem*.¹²¹

No que diz respeito à duração das medidas *antidumping*, a duração média no Brasil pela indústria utilizando três dígitos ISIC é no total de 3.4 anos.¹²² O registo da China na remoção de ordens *antidumping* após a revisão periódica obrigatória dentro de cinco anos não é satisfatório: apenas 40% das medidas *antidumping* que a China impôs durante 1999-2004 foram retirados até o final de 2009.¹²³

4. *Flexibilidade do uso de antidumping*

O uso de medidas *antidumping* pelas autoridades brasileiras é muito flexível. Mesmo quando a investigação de defesa comercial tenha alcançado uma determinação positiva, o órgão de tomada de decisão, Camex, pode não impor medidas ou suspender a imposição ou impor uma taxa mais baixa do direito *antidumping* recomendado, por razões de “interesse nacional”,¹²⁴ A Camex deve pesar os prós e contras caso-a-caso. A análise de “interesse público” foi legalmente instituída no Brasil. Esta abordagem visa garantir que *antidumping* seja de interesse geral (por exemplo, os consumidores, usuários industriais, importadores, grossistas, retalhistas etc.) e não apenas um direito de agentes privados. A Res. 13 da Camex, de 29 de fevereiro de 2012, criou um Grupo Técnico de Avaliação de Interesse Público (GTIP) com o objectivo de avaliar a possibilidade de suspensão ou alteração de medidas *antidumping* provisórias.

Embora o Regulamento *Antidumping* da China preveja que a imposição e a cobrança de direitos *antidumping* deve ser no interesse público e as autoridades investigadoras devem devidamente ter em conta todos os comentários sobre a questão de interesse público, em casos individuais,¹²⁵ não há regras publicadas especificando a forma como essas considerações do interesse público devem ser implementadas. À excepção dos compromissos de preços, as decisões finais não têm abordado explicitamente o “interesse público” como consideração.

119. CHANDRA, Piyush. Op. cit., p. 206.

120. Idem, p. 203.

121. Idem, p. 206.

122. OLARREAGA, Marcelo; VAILLANT. Op. cit., p. 307, na Tabela 8.6.

123. CHANDRA, Piyush. Op. cit., p. 203.

124. Art. 3 do Dec. 8.058/2013.

125. Art. 37 do Regulamento *Antidumping* Chinês.

5. Participação do sector privado

O Brasil tem uma posição privilegiada vis-à-vis outros países emergentes em termos de uma parceria público-privada bem sucedida.¹²⁶ As empresas privadas e associações empresariais no Brasil têm sido muito activas nas investigações *antidumping* e contaram com as suas ligações informais com o governo para a protecção de importação. Já nos princípios dos anos 90, as associações empresariais brasileiras criaram vínculos institucionais com as estruturas governamentais e começaram a financiar escritórios de advocacia nacionais e internacionais para o benefício de seus planos de liberalização do comércio e estratégias de exportação.¹²⁷

Comparado ao Brasil, parece que as entidades privadas chinesas ainda não estão convencidas para participar activamente nas investigações *antidumping*. De um modo geral, as empresas chinesas são, em média, pequenas e médias empresas com baixos incentivos para se ocuparem de processo *antidumping*. Eles preferem contar com funcionários públicos para ajudá-los. O envolvimento chinês ao nível da empresa em investigações *antidumping* como requerentes, encontra apenas um pequeno número de empresas participantes. Excluindo os 9 casos em que uma associação da indústria apresentou um pedido de *antidumping*, apenas 141 empresas participaram como requerentes em investigações durante 1997-2009. Além disso, muitas das empresas participaram apenas de um caso *antidumping*.¹²⁸

6. Efeitos de usos ofensivos de antidumping

No início, conforme calculado por Bown,¹²⁹ os níveis em que Brasil e China são afectados pela protecção *antidumping* não são comparáveis. Até 2011, cerca de 5% das exportações da China foram afectados pelo uso estrangeiro de *antidumping* (e outras defesas comerciais), enquanto que apenas 1% das exportações brasileiras foram afectadas por todas as defesas comerciais.

Por um lado, o Brasil ainda tem uma quota maior de suas importações afectadas pelo seu próprio uso ofensivo de *antidumping* (em relação aos seus exportadores a ser afectados) do que a China. As estimativas são de que os exportadores brasileiros aumentem o preço de seus produtos exportados dentro da mesma indústria para os parceiros comerciais mencionados na queixa em 10%, devido ao risco de

126. SHAFER, G.C. *Public-Private Partnerships in WTO Litigation*. Washington D.C: The Brookings Institution, 2003.

127. SHAFER, G.C.; SANCHEZ, M.R.; ROSENBERG, B. The Trials of Winning at the WTO: What Lies Behind Brazil's Success. *Cornell International Law Journal*. vol. 41. n. 2. 383-502.

128. CHANDRA, Piyush. Op. cit., p. 203.

129. BOWN, Chad P. *Emerging Economies...* cit., Tabela 2 e Tabela 5.

retaliação,¹³⁰ O facto de que as empresas brasileiras reagem prontamente às possíveis investigações *antidumping* resultantes da protecção *antidumping* do Brasil, aumentando os preços de seus embarques e diminuindo as suas margens de *dumping* mostra claramente que o sector privado brasileiro tem uma forte consciência jurídica e mantém um olhar atento sobre o movimento das autoridades investigadoras dos países exportadores.

Por outro lado, a China tem uma quota maior de suas exportações afectadas pelo uso estrangeiro de direitos *antidumping* do que o seu uso ofensivo de direitos *antidumping*. A China encontra-se em uma situação única na combinação de questões *antidumping* que enfrenta. A China é o membro mais atingido de medidas *antidumping* em todo o mundo, bem como a maior economia em transição no mundo. A China concordou unilateralmente em ser tratada como uma economia não de mercado, permitindo aos seus parceiros comerciais invocar disposições especiais incluídas no Protocolo de Adesão da China. Os regulamentos da China também incluem todas as tendências proteccionistas das disposições *antidumping* da OMC.¹³¹ Portanto, o seu uso de medidas *antidumping* deve assegurar que o *antidumping* seja apenas uma medida para combater o comércio desleal, e potencialmente não contém um elemento proteccionista, de modo a evitar mais fontes de tensão entre a China e seus parceiros comerciais no futuro próximo. A abordagem da China às medidas *antidumping* e a sua reacção contra as defesas comerciais estrangeiras será observada de perto e interpretada pelo resto do mundo.

C. CONTRIBUIÇÃO PARA A JURISPRUDÊNCIA DO MERL E O IMPACTO SOBRE AS REFORMAS COMERCIAIS

Embora prefira sempre as negociações sobre o litígio, Brasil tem demonstrado que pode efectivamente tirar proveito do MRL da OMC para perseguir seus direitos no complexo regime jurídico apesar de articular e cooperar vários operadores e recursos. Por volta de 2000, mais de 3% das exportações do Brasil foram confrontados com medidas de *antidumping* e medidas de contingência relacionadas impostas pelo exterior. Porque era tão alto, Brasil respondeu agressivamente usando o MRL. Recentemente, isto foi reduzido para apenas 1% de suas exportações a ser activamente confrontadas pelo uso externo dessas defesas comerciais,¹³² Brasil não está a usar tão activamente o MRL para resolver a questão.

Com cerca de 5% das exportações a ser afectadas pelo uso externo de direitos *antidumping* em 2011, a China está agora repetindo, em certa medida, as experiên-

130. AVSAR, Veyssel. *Antidumping, Retaliation Threats, and Export Prices*. *World Bank Economic Review*, vol. 27, n. 1, 133, p. 133-148.

131. MESSERLIN, Patrick A. Op. cit., p. 118.

132. BOWN, Chad P. *Emerging Economies...* cit., Figura 2.

cias brasileiras e adota uma abordagem agressiva, por forma a defender melhor os seus interesses através das leis definitivas e controladoras da OMC.

Devido às diferenças nas tradições e culturas jurídicas, os meios e medidas adoptados pelos membros da OMC poderão ser diferentes. Muitas disposições *antidumping* no ADA da OMC estão muito amplamente definidas e são altamente ambíguas. O *antidumping* é uma política comercial discricionária e cada utilizador pode variar a extensão em que ela é aplicada. As regras da OMC devem ser incorporadas na legislação nacional. No entanto, as regras da OMC transpostas podem ser interpretadas como os membros da OMC preferirem e os formuladores de políticas internas de cada país são capazes de desfrutar de grande flexibilidade na aplicação do ADA da OMC. As comparações de preços envolvendo diferentes mercados não são sempre boas combinações.¹³³ Nos casos julgados através do sistema de resolução de conflitos da OMC, a determinação de vários parâmetros envolvidos nas investigações *antidumping* tem sido muitas vezes contestada.¹³⁴ Quando os membros prestarem atenção suficiente para a posição do MRL, o impacto das regras multilaterais será multiplicado.¹³⁵ Sendo queixoso em casos da OMC, pode ajudar um membro da OMC a encontrar um local para o inquérito. Sendo demandado pode catalisar mudanças de políticas nacionais de comércio de um membro. Amplamente falando, uma participação activa no MRL, como Brasil e China, permite a OMC construir uma jurisprudência *de facto* e unificar o primado da lei em todos os países membros.

O Brasil e a China não só buscam resoluções para disputas particulares, mas também procuram interpretações e formação de leis da OMC. O caso *European Communities – Antidumping Duties on Malleable Cast Iron Tube or Pipe Fittings* apresentado por Brasil tem provocado profundas discussões sobre a maneira mais adequada de interpretar as disposições da OMC em vez da “abordagem de significados do dicionário”. Algumas reivindicações de seus parceiros comerciais contra a China envolvem questões jurídicas muito complexas que outros membros da OMC

133. MCGEE, Robert W. *Antidumping Laws as Weapons of Protectionism: Asian Case Studies*. *Manchester Journal of International Economic Law*. vol. 5. Issue 1. 36. p. 41.

134. Por exemplo, ver *Brazil – Antidumping duties on Jute Bags from India* (DS229), WT/DS229/1. No outro exemplo, várias medidas de defesas comerciais tomadas por México têm sido contestadas quer nos termos do mecanismo de Resolução de Conflitos da OMC ou nos termos do Capítulo 19 do NAFTA. A determinação de direito AD sobre as importações de xarope de milho de alta frutose (HFCS) originários dos Estados Unidos tem sido contestada pelos Estados Unidos na OMC e pelos produtores dos EUA nos termos das disposições do NAFTA. As determinações de ambos painéis concluíram que a determinação da ameaça de prejuízo era inconsistente com as regras da OMC e Mexicanas (Chapter II(4) (ii)), WTO document WT/DS132/AB/RW.

135. WANG, Guiguo. *Radiating Impact of WTO on Its Members' Legal System: The Chinese Perspective*. France: The Hague Academy of International Law, 2011. p. 336.

nunca antes encontraram. O ORL da OMC tem produzido interpretações inovadoras sobre o ADA e o Protocolo de Adesão da China.

As decisões dos painéis e do Órgão de Apelação têm força obrigatória e certamente têm impactos sobre os comportamentos do governo dos membros, a fim de fazer as suas leis, políticas e práticas compatíveis com a OMC. O caso *China – Countervailing and Antidumping Duties on Grain Oriented Flat-rolled Electrical Steel from the United States* é um bom exemplo. Neste caso, a política de regulação interna chinesa e as decisões administrativas relevantes foram revistas e decidido pelo ORL que tinham violado os acordos da OMC. A China deve rectificar as medidas de não-conformidade e aumentar a transparência na sua futura utilização de *antidumping*. Até agora, Brasil nunca tinha sido contestado pelo ORL da OMC sobre o uso de *antidumping*. Brasil precisa de constante prudência, observância e bom senso em seu emprego de medidas *antidumping* no futuro.

A partir de ângulos diferentes, Brasil e China têm feito as suas contribuições para a jurisprudência do MERL. Através de seus compromissos no MRL, Brasil e China estão a fazer seus esforços para afectar, por sua vez, o sistema multilateral e aumentar a equidade do sistema. As experiências do Brasil e da China têm exemplificado que a participação no MRL pelos países emergentes não irá enfraquecer as suas posições no cenário multilateral, mas sim reforçar a sua capacidade em reformar a legislação da OMC.

V. ANTIDUMPING NO COMÉRCIO BILATERAL BRASIL-CHINA E ALGUMAS LIÇÕES PARA APRENDER

A China é o maior parceiro comercial do Brasil, respondendo por 17,3% das exportações brasileiras e 14,5% das importações em 2011. Entre 2007 e 2011, o comércio bilateral cresceu de 23 bilhões de Dólares dos EUA para 77 bilhões de dólares dos EUA. Durante esse período, as exportações brasileiras para a China aumentaram em 312%, enquanto as importações aumentaram em 160%. Brasil tem tido um excedente no comércio bilateral com a China e, em 2011, esse excedente atingiu 12 bilhões de dólares dos EUA, respondendo por 40% do excedente comercial brasileiro em todo o mundo. Na estrutura do comércio bilateral, as exportações do Brasil para a China estão concentradas em um pequeno grupo de mercadorias. O minério de ferro, soja e derivados de petróleo representaram sozinhos quase 80% de todas as exportações para a China, enquanto as importações do Brasil estão fragmentadas e consistem basicamente de produtos industriais, entre os quais máquinas e produtos químicos, totalizando 55%.¹³⁶

Mesmo que uma grande parte das relações comerciais bilaterais sino-brasileiras estejam desenvolvendo de forma saudável, cada vez mais atritos comerciais têm

136. WT/TPR/M/264, p. 18.

surgido. Em uma reportagem recente da *The Economist*,¹³⁷ tornou-se claro que muitos industriais brasileiros distinguem entre os concorrentes chineses e os outros, declarando que hoje eles não podem aceitar a China como um “comerciante justo”. Eles reclamam também que a China está a fazer *dumping* das exportações desviadas da deprimida Europa.

Há uma assimetria entre Brasil e China em atingir um ao outro. De 1988 a 2012, a China foi o país mais afectado por acções *antidumping* brasileiras. A China respondeu por 24% das investigações *antidumping* brasileiras e 28% de medidas *antidumping* definitivas.¹³⁸ A China tem também usado vários instrumentos de defesa comercial contra outros países. Mas até ao presente momento, Brasil nunca foi registado pelas estatísticas chinesas. Este facto pode ser bem explicado pela estrutura com comércio bilateral. A América Latina incluindo Brasil é uma das prioridades de parceria comercial para a China, não apenas para acesso ao mercado para exportar bens, mas principalmente para matérias-primas e fornecimento de mercadorias.

Em novembro de 2004, na ocasião da visita de Estado do presidente chinês Hu Jintao, Brasil reconheceu a China como uma economia de mercado. Em teoria, este estatuto vai tornar mais difícil para o Brasil impor medidas *antidumping* sobre as importações chinesas, particularmente quando determina a margem de *dumping*. No entanto, o Memorando de Entendimento assinado entre os dois países ainda não foi incorporado no sistema jurídico brasileiro. Deve-se notar que Brasil continuará a utilizar as disposições do Decreto *Antidumping* (anteriormente 1602, de 23 de agosto de 1995 e agora 8.058/2013, de 29 de julho de 2013) na condução do processo de investigação e na resolução de fricções comerciais. A autoridade investigadora brasileira trata a China como uma economia não de mercado e faz uso do método de país substituto.¹³⁹

A abordagem *antidumping* brasileira no que diz respeito aos produtos chineses pode ser ilustrada por dois casos relevantes.¹⁴⁰ Na investigação brasileira sobre as exportações chinesas de ácido cítrico,¹⁴¹ em que foi atingida uma determinação pre-

137. *Seeking Protection; Brasil's Trade Policy*. The Economist [US] Jan. 14, 2012: 35(US). General OneFile. Web. may 23, 2012. em: [http://go.galegroup.com/ps/i.do?id=GALE%7CA276923256&rv=2.1&ru=macacuri&it=r&p=GPS&sw=w]. Acesso em: 23.05.2012.

138. Departamento de Defesa Comercial (Decom), (2012), Relatório 2012, Brasília, MDIC, p. 50-68 e 77.

139. Quanto às disposições legais sobre a escolha de país substituto adequando, as regras brasileiras prevêm orientações muito gerais como o requisito de razoabilidade. Ver INTERNATIONAL BAR ASSOCIATION. *Antidumping Investigations Against China in Latin America*. IBA Divisions Project Team, 2012, p. 5.

140. WEI, Dan; FURLAN, Fernando. Op. cit., p. 102.

141. Decisão (Resolução) da Camex 6, de 25 de janeiro de 2012, publicada no Boletim Oficial (DOU) em 26.01.2012.

liminar de *dumping*, uma das empresas chinesas demandadas não lhe foi concedida uma determinação individual da margem de *dumping*, apesar de o questionário ter sido respondido adequadamente e enviado em tempo oportuno às autoridades.

Em outro caso polêmico¹⁴² envolvendo as exportações de calçado da China, as autoridades brasileiras aplicaram um direito *antidumping* geral para todas as importações da China, apesar de a regra do artigo 6.10 e parágrafo 6.10.1 do ADA da OMC aconselhar o contrário.¹⁴³

“As autoridades devem, regra geral, determinar uma margem de *dumping* individual para cada exportador conhecido ou produtor em causa do produto sob investigação.

(...)

Qualquer selecção de exportadores, produtores, importadores ou tipos de produtos feita nos termos deste parágrafo deverá, preferencialmente, ser escolhida em consulta com e com o consentimento dos exportadores, produtores ou importadores em causa”.¹⁴⁴

Na sua defesa, as autoridades investigadoras brasileiras costumam declarar que, se a informação enviada pelos exportadores, seja por meio de suas respostas aos questionários ou através de informações espontâneas, não coincidem com os resultados de investigações no local, a informação fornecida pelo exportador está sujeita a não ser dado qualquer peso.

Um caso¹⁴⁵ relativo às importações de canetas esferográficas originárias da China contestadas em um processo *antidumping* ilustra habilmente a insuficiente participação de empresas chinesas nas investigações brasileiras: apenas um único exportador chinês respondeu ao questionário do Brasil.¹⁴⁶

As autoridades investigadoras brasileiras aplicam frequentemente o artigo 6.10 do ADA da OMC nas investigações de *dumping*. Nos casos em que o número de exportadores, produtores, importadores ou tipos de produtos envolvidos é tão grande de modo a tornar impraticável uma determinação, as autoridades podem limitar o seu exame a um número razoável de partes interessadas ou de produtos utilizando amostras que são estatisticamente válidas com base nas informações à disposição das autoridades no momento da selecção, ou na maior percentagem do volume das exportações do país em questão, que pode ser razoavelmente investigado. Neste

142. Decisão (Resolução) da Camex 14, de 3 de março de 2012.

143. Acordo sobre a Aplicação do Artigo VI do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) (Acordo *Antidumping*).

144. Referir também à decisão do ORL da OMC em *European Communities–Definitive Antidumping Measures on Certain Iron or Steel Fasteners from China*.

145. Decisão da Camex 24, de 28 de abril de 2010.

146. WEI, DAN; FURLAN, Fernando. Op. cit., p. 102.

contexto, muitas das empresas exportadoras não recebem os questionários aplicáveis das autoridades brasileiras. Elas são, no entanto, informadas de que o facto de não receber tais documentos não significa que elas não têm direito a participar da investigação como produtores ou exportadores do produto sob consideração.

Nos termos desta prática é extremamente difícil para uma empresa exportadora ser capaz de “participar no processo” se seus dados são muito susceptíveis de não ser considerados afectando crucialmente a sua defesa. Esta prática não se restringe apenas ao Brasil; é um resultado do processo de negociação para alcançar um acordo multilateral sobre as medidas *antidumping*, onde os países desenvolvidos desempenharam um papel decisivo.¹⁴⁷

Na dimensão bilateral, a China podia aprender do Brasil algumas estratégias bem sucedidas sobre a capacitação jurídica e estrutura institucional. Primeiro, como os estudos provam, “a lack of inter-ministerial coordination directly impedes a developing country’s ability to respond effectively to a complaint”.¹⁴⁸ A Camex, como um órgão interministerial, permite coordenação interministerial e colaboração internacional eficiente entre várias agências governamentais no Brasil. A China ainda carece de uma organização com um mandato específico para coordenar os seus vários ministérios. Segundo, uma parceria público privada é crucial para permitir o uso bem sucedido de países em desenvolvimento da resolução de litígios. No Brasil, os grupos industriais e de interesse privado têm sido muito apoiantes na preparação de instruções legais e provas económicas. Na China, é o governo que desempenha um papel dominante na resolução do litígio. As empresas chinesas com um interesse directo são menos participativos e têm tido pouca influência sobre os conflitos comerciais. Terceiro, o fortalecimento da capacidade humana e o envolvimento da academia são estratégias compreensivas para a capacitação de todos os países em desenvolvimento. Brasil tem desenvolvido um método inovador para formar jovens profissionais e analistas de comércio externo que têm fortes antecessores no conhecimento da OMC e passado um exame muito competitivo para serem capazes de começar o seu programa de estágio em Genebra ou Washington. Muitos académicos de prestígio têm sido normalmente designados pelo governo brasileiro para assumir cargos em Brasília. Mais flexivelmente, peritos e académicos nacionais e mesmo estrangeiros podem ser convidados pelas autoridades brasileiras para estar presentes nas negociações técnicas bilaterais e contribuir com a sua experiência. Comparado com o Brasil, os oficiais do governo chinês normalmente carecem de um forte antecedente profissional e os académicos chineses têm um poder de discurso limitado no processo de tomada de decisão. Depois da entrada na OMC, os oficiais do governo chinês têm participado de uma série de

147. WEI, Dan; FURLAN, Fernando. Op. cit., p. 118.

148. International Center for Trade and Sustainable Development (ICTSD), (2012), *Information Note*, April, 2012, 1, p. 2.

programas de capacitação jurídica e seminários e uma instituição de consultoria profissional não-governamental foi criada com o patrocínio do governo local para dar aconselhamento jurídico sobre assuntos da OMC e serviços de capacitação.¹⁴⁹

Por outro lado, o estudo de caso no comércio bilateral sino-brasileiro tem algumas implicações para Brasil. Talvez as medidas *antidumping* em curso adoptadas por Brasil contra as exportações chinesas podem ser vistas como um exemplo de uma potencial barreira proteccionista para o comércio sul-sul.¹⁵⁰ Contrário ao que é sempre repetido pelas críticas, no comércio bilateral, não menos de 83% das importações brasileiras oriundas da China são destinadas ao processamento industrial e apenas uma pequena percentagem refere-se a bens de consumo.¹⁵¹ A Secex publica regularmente uma lista dos 100 maiores produtos que Brasil importa da China, bem como outros países. A lista demonstra claramente que as partes, componentes, equipamento, instrumentos, equipamento de produção prevalecem nas importações brasileiras. Os produtos chineses adquiridos pela indústria brasileira são usados na produção nacional e complementam a produção brasileira – não substituem a produção brasileira. O uso excessivo ou mau uso de acções *antidumping* irá causar prejuízo aos consumidores intermediários e finais. Por exemplo, a escolha errada de país substituto foi uma das várias questões levantadas num recente caso judicial brasileiro, que resultou na concessão de uma injunção contra um direito *antidumping* provisório.¹⁵² Um dos desafios para Brasil está em equilibrar as suas acções comerciais como um

149. A referida instituição é chamada Shanghai WTO Affairs Consultation Centre. Para detalhes, ver GONG, Baihua. Shanghai's WTO Affairs Consultation Center: Working Together to Take Advantage of WTO Membership. *Managing the Challenges of WTO Participation: Case Study 11*, Disponível em: [www.wto.org/english/res_e/booksp_e/casestudies_e/case11_e.htm]. Acesso em: 02.09.2013.

150. Muitos estudos destacam significado para os países em desenvolvimento tomar mais iniciativas para fazer mais concessões e compromissos para o comércio entre si. Se eles realçam apenas o comércio com mercados desenvolvidos e estão inclinados a manter o *status quo* de abertura de seus próprios mercados, irão perder muitos potenciais ganhos do comércio sul-sul. De acordo com um estudo recente, a abertura dos mercados dos países desenvolvidos poderia fornecer ganhos de bem estar annual para os países em desenvolvimento de 22 bilhões de Dólares. A remoção das barreiras sul-sul tem o potencial para gerar ganhos 60% mais elevados. Ver FUGAZZA, Marco; VANZETTI, David. *A South-South Survival Strategy: The Potential for Trade among Developing Countries. Policies Issues in International Trade and Commodities Study Series*, n. 33. New York and Geneva, United Nations, 2006, p. 3.

151. Ver os comentários o antigo Secretário Executivo do MDIC de Brasil, RAMALHO, Ivan. O comércio Brasil-China. Disponível em: [www.abece.org.br/Noticias/ComercioExteriorRead.aspx?cod=583]. Acesso em: 23.06.2012.

152. Em setembro de 2009, o MDIC impôs um direito AD provisório de 12.47 Dólares por par nas importações de sapatos da China. A empresa afectada, Alpargatas de São Paulo, contestou esta decisão no Supremo Tribunal e foi concedida uma injunção nos princípios de outubro. O caso reflecte um conflito intra-industrial entre a indústria de calçado brasileira e as empresas brasileiras de importação.

instrumento proteccionista. As causas reais da falta de competitividade da indústria brasileira são bem conhecidas: sobrevalorização do Real, elevadas taxas de juro, elevados impostos e fraca logística, entre outras. Esses problemas não serão resolvidos através de protecção *antidumping*. Num momento em que a China está a procura de maior consideração e respeito dos membros da OMC, aumentar a sua atitude proteccionista pode ser uma abordagem fácil, mas definitivamente não a mais inteligente. As autoridades de defesa comercial brasileiras ganharam uma grande credibilidade dentro da OMC. É vital para Brasil ser atento e vigilante contra ceder à pressão interna por forma a reafirmar que esta confiança não seja diminuída.¹⁵³

VI. OBSERVAÇÕES FINAIS

Historicamente, os países emergentes foram vitimados por medidas *antidumping*. Agora, enquanto permanecem os principais alvos da protecção *antidumping*, os países emergentes também se tornaram os principais usuários de políticas comerciais sancionadas pela OMC. Alguns deles têm empregado medidas *antidumping* não só contra países desenvolvidos, mas também contra outros países em desenvolvimento. As instituições *antidumping* impostas por países emergentes tendem a ser mais frequentes e severas do que aquelas impostas por usuários tradicionais.¹⁵⁴ Os países emergentes (com um dos exemplos mais bem sucedido o Brasil)¹⁵⁵ têm feito o mais extenso uso do sistema de resolução de litígios da OMC para fortalecer as suas posições *vis-à-vis* os países desenvolvidos e muitas vezes para contestar o mau uso de medidas *antidumping* pelos países desenvolvidos.¹⁵⁶ Todos estes factos parecem que os aprendizes derrotaram os mestres. Este fenómeno revela o progresso do sistema da OMC em que os países em desenvolvimento não são apenas receptores, mas também usuários pro-activos das regras multilaterais. As medidas *antidumping* se tornaram instrumentos políticos com universalidade genuína para todos os membros da OMC. A aplicação generalizada de medidas *antidumping* por países em desenvolvimento é condutor para regras da OMC mais equitativas, mais equilibradas e verdadeiramente niveladas.

Todavia, impor acções *antidumping* é apenas um tipo de instrumentos. O uso excessivo, mau uso e abuso desses instrumentos leva ao proteccionismo global e guerras comerciais. As medidas de contingência são no todo anticoncorrenciais e estão associadas com as lógicas proteccionistas. Conforme observa Cho, “*antidum-*

153. WEI, Dan; FURLAN, Fernando. Op. cit., p. 104.

154. MESSERLIN, Patrick A. Op. cit., p. 129.

155. DAVEY, William J. The WTO Dispute Settlement System: the First Ten Years. *Journal of International Economic Law*, vol. 8(1), 17, p. 17-50.

156. ALESSANDRINI, Donatella. *Developing Countries and the Multilateral Trade Regime: The Failure and Promise of the WTO's Development Mission*. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2010. p. 136.

ping regime is a legalistic reincarnation of protectionism. It stigmatizes otherwise legitimate business practices under the label of 'unfair trade,' and based on such label, it imposes penalties resembling the remedies available for the torts of deceptive conduct or patent violations".¹⁵⁷ Um grande desafio para os países emergentes no futuro é advogar o uso moderado de medidas *antidumping*. Por um lado, não é benefício a longo prazo proteger aqueles sectores ineficientes que ficam muito atrás e não têm competitividade; por outro lado, tem sido considerado que num círculo vicioso de sanções comerciais, as medidas *antidumping* ferem mais as economias em desenvolvimento do que as defesas comerciais impostas por países desenvolvidos prejudicam as economias dos países industriais.¹⁵⁸

Como países emergentes proeminentes, Brasil e China têm capacidade para gerar a sua influência e estão a desempenhar um importante papel quer nas respectivas regiões e na cena mundial. Brasil e China são grandes usuários do ADA e actores importantes na reforma do ADA. O artigo examina e compara os seus comportamentos de *antidumping* e usos estrategicamente activos do direito e mecanismos da OMC. Devido às diferenças em termos de sistemas económicos e políticas de desenvolvimento, Brasil e China chegam a diferentes padrões de uso de *antidumping* e tomam posições diferentes sobre as prioridades da reforma do ADA.

Na China, ao longo dos últimos trinta anos, o comércio externo tem ocupado uma posição central no modelo de desenvolvimento. A China tem constantemente contado com as exportações de empresas estatais e empresas de fundos estrangeiros para estimular o crescimento económico. Só depois de 2011 a China começou a reduzir a dependência nas exportações expandindo o consumo doméstico. Tal abordagem ofensiva orientada para exportação apoiada por um grande número de empresas estatais aumenta a duradoura preocupação de outros membros da OMC. A China tem se mostrado muito frequentemente um país preparado para combate nas acções *antidumping* no mundo. As disposições de "economia não de mercado" no protocolo de adesão da China à OMC conferem ampla discricção para as autoridades investigadoras de *antidumping* estrangeiras e gerar obstáculos consideráveis para a China para uso excessivo de disputa de medidas *antidumping* por tais autoridades no MRL da OMC. Portanto, a tendência proteccionista na legislação e práticas *antidumping* da China não é surpreendente.¹⁵⁹ China tem participado na revisão e clarificação de negociações no MERL e apresentado sugestões sobre a interpretação do acordo, clareza da redacção e a medida em que as obrigações substantivas da OMC forcem ou proíbe acções específicas por membros da OMC. Como recém-chegado na OMC, a China mostra seu interesse para se tornar uma superpotência económica e a China precisa de garantia das regras da OMC para que as exportações chinesas não venham

157. CHIO, Sungjoom. Anticompetitive Trade Remedies: How Antidumping Measures Obstruct Market Competition. *North Carolina Law Review*, vol. 87. 357. p. 374-375.

158. MESSERLIN, Patrick A. Op. cit., p. 129.

159. WEI, Dan; FURLAN, Fernando. Op. cit., p. 113.

a ser sujeitas a tratamento discriminatório substancial relativo a outros membros da OMC. Uma participação mais activa no MRL é uma estratégia visando complementar e fortalecer a posição da China nas negociações multilaterais.

No Brasil, a prioridade da política de desenvolvimento tem sido sempre dado ao mercado interno e só nos últimos anos o governo brasileiro começou a transformar as suas vantagens de recursos naturais e sector agrícola em vantagens na prosperidade das exportações. Como membro fundador da OMC e um usuário sofisticado das regras da OMC, Brasil fez esforços constantes para aderir ao Estado de Direito como um protagonista emergente no comércio mundial em muitos fóruns e atingiu uma posição de liderança nas negociações das regras da OMC. Como porta-voz de muitos países em desenvolvimento, Brasil defende que a acção de defesa comercial afecta desproporcionalmente as economias dos países em desenvolvimento e que o ADA devia exigir os países desenvolvidos fornecer alguma forma de "tratamento especial e diferenciado" quando investigam produtos originários de países em desenvolvimento.¹⁶⁰ Enquanto os usuários tradicionais representados pelos EUA e a UE insistem que não há necessidade de mudar drasticamente as regras substantivas (em vez disso, os usuários tradicionais destacam as obrigações processuais como transparência, previsibilidade e adesão ao Estado de Direito), Brasil listou as principais prioridades de algumas questões substantivas como "valor normal construído",¹⁶¹ "proibição de zeroing",¹⁶² "interesse público"¹⁶³ e "regra de direito inferior",¹⁶⁴ além de questões processuais.¹⁶⁵ Brasil parece comprometido a servir como proponente para abordagem baseada em regras e para judicialização do sistema comercial global. Apresentar questões contenciosas de alto nível ao ORL tem levado ao aumento da influência para Brasil como um negociador líder na OMC. O país pode servir como um modelo para outros países emergentes "through legal capacity-building whilst gaining economic power".¹⁶⁶

160. Ver, por exemplo, TN/RL/W/13, 8 jul. 2002.

161. Ver, por exemplo, TN/RL/W/6.

162. Ver, por exemplo, TN/RL/W/45.

163. Idem.

164. Ver, por exemplo, TN/RL/W/4.

165. Brasil é um dos participantes activos nas negociações de regras da Ronda de Doha. Brasil submeteu individualmente 7 propostas e 44 propostas conjuntas com outros membros sobre o ADA da OMC. Para mais informações: [www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/conheca-o-ministerio/tecnologicos/ddf/propostas-do-brasil-no-grupo-negociador-de-regras-na-omc]. Acesso em: 02.01.2013.

166. WOUTERS, Jan; NATENS, Bregt; D'HOLLANDER, David. EU-Brazil Relations at the World Trade Organization: Dispute Settlement as Leverage". Working Paper n. 111, July 2013, Leuven Centre for Global Governance Studies, p. 13 e 15. "Brazil's active use of the dispute settlement mechanism and its proposals for reform contribute to focusing the WTO dispute settlement system more on rules and less on economic power". Disponível em: [http://ssrn.com/abstract=2302575]. Acesso em: 20.08.2013.

Na era pós-crise, as evidências apontam para uma tendência constante de proteccionismo e muitos países têm introduzido novas medidas de defesa comercial. Brasil e China são potências económicas importantes para a recuperação económica global. Contudo, a segunda economia do mundo (a China) apenas se classifica em 57.º e a sexta economia (o Brasil) apenas se classifica em 67.º, respectivamente, no Ranking de Abertura do Mercado divulgado pela Câmara do Comércio Internacional (CCI).¹⁶⁷ A sua abertura do mercado não corresponde aos seus tamanhos. O potencial é grande para eles fortalecerem a sua contribuição para a recuperação económica e crescimento global, através do aumento de importações e evitar o uso excessivo de medidas *antidumping*. A similaridade de interesse entre Brasil e China sugere que existem oportunidades substanciais para actividade colaborativa entre eles, quer dentro da OMC quer fora da OMC. Os países emergentes devem encontrar uma forma de cultivar relações comerciais mutuamente benéficas com outros países se pretendem melhorar a sua posição de liderança na remodelação da ordem comercial mundial de forma compatível com o seu poder emergente e influência hoje.

PESQUISAS DO EDITORIAL

Veja também Doutrina

- A seleção nas investigações de *dumping*: a legislação e a prática brasileira à luz das regras multilaterais, de Bárbara Medrado Dias Silveira e Patricia Costa Rodrigues – RIBRAC 24/49 (DTR\2013\12586);
- *Dumping*: breves considerações no panorama da globalização, no contexto nacional e no âmbito do Mercosul, de Silvana Saraiva dos Santos Laborda e Silva – RTrib 70/221 (DTR\2006\772);
- *Dumping* e preços predatórios, de Leticia Frazão Alexandre – RIBRAC 9/29 (DTR\2011\5019);
- Entendendo o *dumping* e o direito *antidumping*, de Gustavo Fávaro Arruda – RIBRAC 12/9 (DTR\2011\2068);
- Medidas anti-evasão de direitos *anti-dumping* na Comunidade Europeia, de Mauricio de Moura Costa – RIBRAC 12/11 (DTR\2011\2095); e
- O abuso e o arbítrio o impacto das ações *anti-dumping* e anti-subsídios nas exportações brasileiras para os Estados Unidos, de Aluisio de Lima-Campos e Adriana Vito – RIBRAC 11/87 (DTR\2011\1983).

167. INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE (ICC). *ICC Open Markets Index 2013*. 2. ed. Paris: International Chamber of Commerce, 2013, p. 16. China e Brasil tiveram um desempenho abaixo da média.