

ANÁLISE DE POLÍTICA COMERCIAL Nº1

TEMA: COMÉRCIO JUSTO

CNI
Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

Novas regras em defesa comercial: desafio de aperfeiçoar o sistema e manter a eficácia

A Secretaria de Comércio Exterior (Secex) publicou, no dia 29 de novembro de 2021, quatro portarias que trazem novas regras para duas etapas de investigações de dumping, o pré-pleito e a revisão de medidas de defesa comercial em vigor.

As novas normativas **entraram em vigor no dia 1º de janeiro de 2022** e foram objeto de consulta pública em janeiro de 2020.

O **pré-pleito** foi regulamentado e é importante porque permite que a indústria busque auxílio junto ao governo antes de formalizar pedidos de investigação. Isso diminui as chances de indeferimento por erros básicos.

Já as portarias sobre **renovações de medidas aplicadas se destacam** por institucionalizarem mudanças importantes que já vinham norteadando a prática da autoridade investigadora brasileira nos últimos anos.

A CNI reconhece os esforços da Subsecretaria de Defesa Comercial e Interesse Público (SDCOM) na busca por mais previsibilidade e segurança jurídica na condução de suas investigações. Além disso, valoriza a boa prática de abertura de consultas públicas.

Ainda que a norma procure dar mais transparência às duas etapas em investigações antidumping, sobretudo no tema de revisões de medidas em vigor, é necessário alguns aperfeiçoamentos.



O pré-pleito foi regulamentado e permite que a indústria busque auxílio junto ao governo antes de formalizar pedidos de investigação.

DESTAQUE

Contexto inicial: as mudanças recentes nas revisões de medidas antidumping

Nos últimos três anos, houve uma mudança significativa na prática de investigações de revisões de medidas antidumping no país.

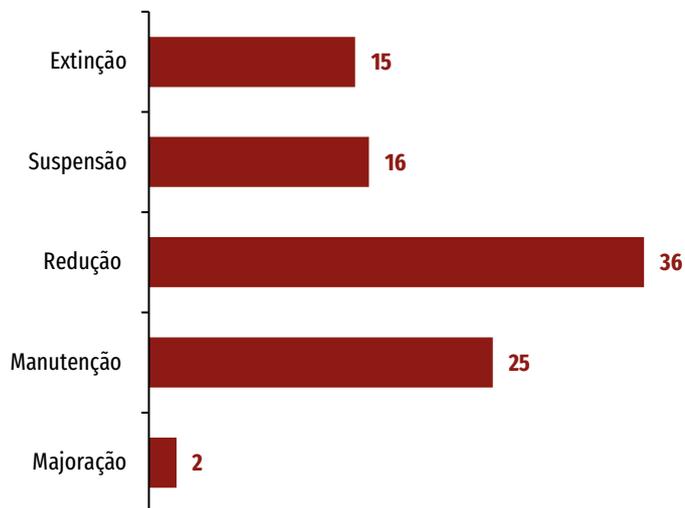
De modo geral, os resultados mostram que Brasil vem reduzindo o número de renovações de medidas antidumping em vigor ou a margem das medidas no momento da prorrogação.

Entre janeiro de 2019 e dezembro de 2021, foram concluídos 93 processos de revisão de medidas antidumping e um processo de revisão de medida compensatória. A maior parte das medidas de defesa comercial foram reduzidas (32), suspensas (17), ou extintas (15) por diferentes razões, totalizando 71% dos casos.

Os processos de revisão antidumping aumentaram significativamente desde 2019, por conta do período de expiração dessas medidas, vigentes por cinco anos e cujo pico de aplicação foi entre 2013 e 2014. No período de 2019 a 2021, houve uma média de 31 casos por ano contra 9 casos por ano entre 2017 e 2018.

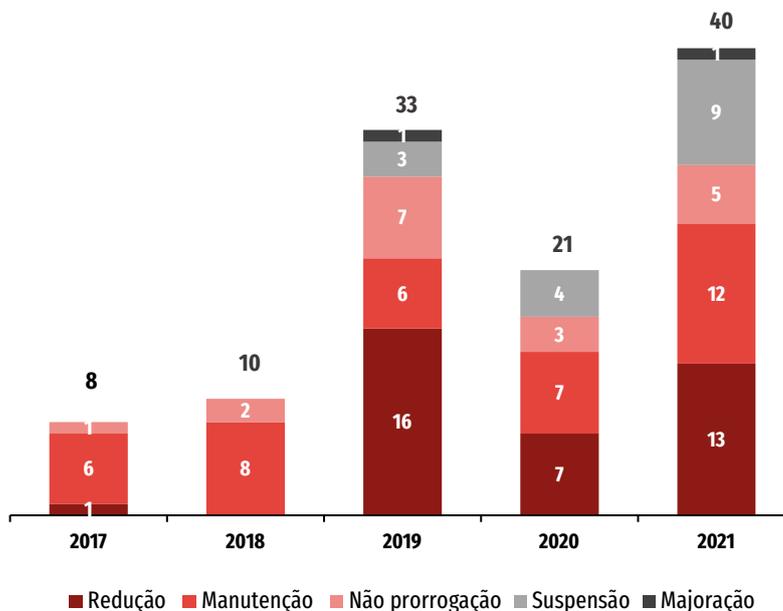
Entre 2019 e 2021, o uso do artigo 109 foi a base legal usada em 62% dos casos de suspensão e 38% por interesse público. A razão principal apresentada para a suspensão foi a incerteza sobre a evolução dos preços futuros das importações, um dos aspectos centrais disciplinado pelas novas portarias. Esse fato constitui a mudança mais importante na prática brasileira.

Gráfico 1: Resultado das revisões de medidas de defesa comercial encerradas entre 2019 e 2021



Fonte: Circulares SECEX.
Elaboração: CNI.

Gráfico 2: Evolução temporal dos resultados das revisões de medidas de defesa comercial



Fonte: Circulares SECEX.
Elaboração: CNI.

Quadro 1: Principais razões apontadas nas investigações por resultado das revisões

EXTINÇÃO	SUSPENSÃO PELO ART. 109	REDUÇÃO	MANUTENÇÃO	MAJORAÇÃO
<ul style="list-style-type: none">• Inexistência de subcotação.• Baixo potencial exportador e baixa capacidade ociosa no país de origem.	<ul style="list-style-type: none">• Incerteza sobre a evolução das importações em virtude da análise do “preço provável”.• Desvio de comércio da origem investigada para outra origem.	<ul style="list-style-type: none">• Autoridade pode escolher reduzir ou prorrogar medida antidumping sem alteração.• Cessação quase completa ou completa de importações, indicando que medida se tornou excessiva para conter os danos.	<ul style="list-style-type: none">• Margem de dumping superior ao montante atual da medida.• Direito em vigor teria sido suficiente para neutralizar o dano.	<ul style="list-style-type: none">• Continuação de dumping ou dano.• Aumento das importações das origens investigadas, com elevado potencial exportador no país de origem.

Fonte: Circulares SECEX.
Elaboração: CNI.

ANÁLISE DAS MUDANÇAS NORMATIVAS E IMPACTO PARA A INDÚSTRIA

1. Etapa Pré-Pleito

(Portaria SECEX Nº 150, de 26 de novembro)

A portaria disciplina essa fase facultativa de pré-pleito no âmbito de investigações originais, revisões e demais procedimentos de defesa comercial.

Qual a mudança prevista na portaria?

Embora já fosse uma prática da SDCOM, a fase pré-pleito não estava prevista na regra. Portanto, a Portaria regulamenta

a etapa, introduzindo critérios e prazos específicos para a realização de análises prévias à petição a ser protocolada pela indústria doméstica.

Análise CNI:

A regulamentação da fase do pré-pleito é positiva. Com os prazos e procedimentos definidos, há maior previsibilidade para os usuários do sistema de defesa comercial.

Em particular, a CNI entende ser correta e necessária a iniciativa da SDCOM de conceder tratamento preferencial às análises de pré-pleitos apresentados por indústrias fragmentadas.



2. Revisões de medidas de defesa comercial – conjunto de mudanças

2.1 PREÇO PROVÁVEL

(Portaria SECEX nº 151, de 26 de novembro de 2021)

O que é a análise do preço provável?

O preço provável das importações é um dos fatores examinados para verificar a continuação ou retomada do *dano* à indústria doméstica na hipótese de extinção da medida antidumping. Tal análise é aplicável sobretudo aos casos em que não tenha havido exportações representativas da origem investigada ao Brasil durante o período de aplicação do direito.

Não tendo havido importações em quantidades representativas, a SDCOM estima os preços das importações que deverão vigorar após a retirada da medida. Esses preços são utilizados para avaliar se seriam capazes de causar dano à indústria doméstica na hipótese de extinção da medida antidumping.

Qual a mudança prevista na Portaria 151?

A análise do preço provável das importações, prevista no Decreto 8.058/2013, já era uma prática da SDCOM antes da publicação das portarias. O efeito concreto da Portaria é regulamentar a prática, detalhando os critérios para definir os preços prováveis.

A Portaria passou a calcular o preço provável de exportação com base nos preços médios praticados pela origem investigada para cestas predefinidas de destinos, quais sejam:

- a) exportações para todos os destinos do mundo, conjuntamente;
- b) exportações para o maior destino, em termos de volume;
- c) exportações para os cinco maiores destinos, em termos de volume, conjunta e/ou separadamente;
- d) exportações para os dez maiores destinos, em termos de volume, conjunta e/ou separadamente;
- e) exportações para os destinos na América do Sul, conjunta e/ou separadamente.

Os critérios são cumulativos e esses dados devem ser apresentados no âmbito do processo.

Análise CNI:

A atual prática de uso, nas revisões, de estatísticas oficiais de comércio exterior (fontes secundárias) para o cálculo do “preço provável” das importações pode ser uma saída em casos muito específicos.

Porém, o uso mais geral preocupa, pois pode não refletir os efetivos preços dos produtos importados objeto da revisão. Esse é o caso especialmente de investigações em que uma mesma NCM engloba vários outros produtos, enquanto a investigação de dumping aborda mercadorias específicas.

Além disso, os preços praticados nas exportações para outros países podem não necessariamente refletir o que seria praticado no mercado brasileiro. Por tais razões, embora a análise do preço provável possa e deva ser feita, o peso deste fator para a decisão final deve ser avaliado criteriosamente, caso a caso.

Uma saída seria usar ao máximo informações estatísticas específicas do produto objeto da investigação sob o controle da Receita Federal do Brasil. Informações genéricas solicitadas à indústria peticionária são onerosas e podem não refletir a realidade daquele mercado.

2.2 SUSPENSÃO COM BASE NO ART. 109 (Portaria SECEX nº 152, de 26 de novembro de 2021)

O que é a suspensão com base no Art. 109?

O uso do art. 109 do Decreto Antidumping (8.058/2013) é uma das grandes mudanças na prática brasileira nos últimos anos.

Essa prática prevê que direitos antidumping prorrogados após revisões de final de período poderão ser imediatamente suspensos, quando do encerramento da revisão. A suspensão é adotada no caso de haver dúvidas sobre a provável evolução futura das importações do projeto objeto da medida.

Qual a mudança prevista na Portaria?

Embora estivesse prevista no Decreto nº 8.058/2013, o artigo não trazia critérios que permitissem concluir a respeito de eventuais dúvidas sobre a evolução das importações.

A Portaria SECEX define os critérios e prevê procedimentos para reaplicação das medidas suspensas em caso de retomada das importações em volumes significativos, algo não disciplinado pelo Decreto nº 8.058/2013.

Análise da CNI:

A portaria define prazos e regulamenta a possibilidade de abertura de ofício de processos para reaplicação de medidas suspensas.

Não define os prazos, porém, para a avaliação preliminar pela SDCOM dos pedidos de retomada da medida e nem para a publicação pela SECEX do início do processo administrativo para avaliação dos pedidos. Seria coerente e importante prever prazos específicos e céleres para essas etapas, evitando que a indústria doméstica sofra prejuízos irreversíveis durante a suspensão.

Embora o propósito da Portaria seja conferir mais previsibilidade para as hipóteses em que as medidas antidumping poderá ser suspensas por dúvidas quanto à evolução das importações, os critérios na Portaria não são claros. Há elementos que não parecem objetivos, como “mudanças inesperadas nas cestas de produtos importados” e de “mudanças significativas nas estratégias comerciais de fornecimento do produto ao mercado brasileiro”.

De outro lado, a Portaria não indica expressamente a possibilidade de utilização de estatísticas de importação posteriores ao período de revisão, aspecto objetivo e que poderia ser determinante para a análise pretendida.



2.3 PRORROGAÇÃO EM MONTANTE INFERIOR (Portaria SECEX nº 153))

O que é a prorrogação em montante inferior?

O art. 107, §4º, do Decreto nº 8.058/2013 prevê a possibilidade de prorrogação de direitos antidumping em montante igual ou inferior ao vigente. A prorrogação ocorre em casos em que não tenha havido exportações representativas durante o período da revisão, mas se conclua que há probabilidade de retomada do dumping.

Qual a mudança?

A Portaria SECEX introduz novas metodologias para a prorrogação das medidas antidumping em montante inferior à medida em vigor, como: (i) a comparação entre o preço provável de exportação e o valor normal¹ ou; (ii) a comparação entre o preço provável de exportação e o preço de venda do produto similar da indústria doméstica no mercado brasileiro.

Análise CNI:

A Portaria introduz metodologias distintas das previstas no Decreto 8.058/2013 para prorrogação da medida AD em montante inferior, baseadas no “preço provável” das exportações, o que pode gerar questionamentos jurídicos.

Isso porque não se trata de mera regulamentação complementar de aspectos deixados em aberto pelo Decreto. O art. 107, §4º, do Decreto nº 8.058/2013 não admite que sejam introduzidas novas metodologias para prorrogação do direito em montante inferior. O §4º faz referência expressa ao §3º do art. 107, que prevê metodologias específicas, dentre as quais não consta o uso do “preço provável”.

Além das discussões jurídicas, a grande importância dada ao “preço provável” das importações, que poderá resultar na redução do montante dos direitos antidumping prorrogados, é discutível em função de potencial imprecisão deste indicador, baseado em estatísticas, em geral, de códigos genéricos de mercadorias.

Conforme mencionado, sugere-se a utilização, por parte da SDCOM, de informações estatísticas específicas do produto objeto da investigação e que uma das saídas pode ser dados da Receita Federal do Brasil.

¹ Nos termos dos arts. 8, 12 e 22 do Decreto nº 8.058, de 2013, o termo “valor normal” refere-se ao preço do produto similar, em operações comerciais normais e em “quantidade suficiente”, destinado ao consumo no mercado interno do país exportador, normalmente no termo de venda *ex-fábrica*.

Considerações finais: aperfeiçoar o sistema sem enfraquecê-lo

A CNI reconhece os esforços da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) na busca de previsibilidade dos processos de defesa comercial. Trata-se de um objetivo comum da indústria. Vale também destacar a importância das consultas públicas realizadas.

No entanto, é preciso evitar que aspectos das novas Portarias diminuam a eficácia das medidas de defesa comercial. Dentre os possíveis efeitos que preocupam nos novos procedimentos de revisão, destacam-se:

a) Introdução de novas metodologias por meio de Portaria, distintas das já previstas no Decreto nº 8.058/2013 (norma superior), para prorrogação de direitos antidumping em montante inferior, que pode resultar em questionamentos futuros;

b) Ênfase no “preço provável” das exportações como parâmetro para reduzir o montante dos direitos antidumping ou para suspendê-los, que pode gerar riscos de imprecisões no dado e prejuízos para a indústria doméstica. O cálculo desse preço influencia diretamente a decisão de suspender os direitos antidumping com base no art. 109, segundo a Portaria Secex nº 152. Essa maior discricionariedade para a análise de preço provável pode prejudicar a previsibilidade dos processos de revisão e impor ônus probatório maior à indústria;

c) A nova legislação desestimula a cooperação dos produtores/exportadores nos processos de revisão, visto que eles poderão se beneficiar de suspensões ou reduções do direito antidumping mesmo sem participarem da investigação. Tal fato não é desejável, pois a melhor informação a ser analisada pela SDCOM sempre será aquela apresentada pelos exportadores nas respostas aos questionários;

d) Parte destas novas regras propostas não guardam paralelo na legislação e prática internacional. Por exemplo, em Webinar realizado pela Frente Parlamentar do Comércio Exterior e investimentos (FRENCOMEX), em 3 de junho de 2020, especialistas internacionais demonstraram praxis bastante distinta dos sistemas de EUA e UE, que tendem a punir partes que não cooperam nos processos e não dar margens menores;

O tema se torna mais relevante no contexto de maior inserção internacional do Brasil e ampliação da rede de acordos comerciais, apoiado em grande medida pela indústria. Esse movimento exige, de forma concomitante, que as regras de defesa comercial garantam um nível de concorrência justa e deem segurança para uma agenda de abertura comercial.

Há ainda um contexto econômico mundial marcado pelo excesso de capacidade em setores industriais e expressivos aportes de capital pelas principais economias mundiais para estimular suas indústrias, como detalhado no 28º Relatório do *Global Trade Alert*. Essa conjuntura requer maior monitoramento e a robustez do sistema de defesa comercial.

A indústria reforça que a busca por previsibilidade nos processos de defesa comercial e a atualização normativa dos procedimentos de investigação são políticas importantes. Porém, devem ser combinadas com a busca por maior eficácia dos instrumentos, de modo a fortalecer esta importante política pública importante para uma concorrência internacional saudável.



Veja mais

Mais informações em: <https://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/assuntos-internacionais/>

ANÁLISE DE POLÍTICA COMERCIAL | Publicação da Confederação Nacional da Indústria - CNI | www.cni.com.br | Diretoria de Desenvolvimento Industrial e Economia - DDIE | Superintendência de Desenvolvimento Industrial - SDI | Superintendente: Renato da Fonseca | Gerência de Integração Internacional | Gerente: Fabrizio Sardelli Panzini | Equipe: Marina Isadora Barbosa Souza | Coordenação de Divulgação - CDIV | Coordenadora: Carla Gadêlha | Design gráfico: Carla Gadêlha | Serviço de Atendimento ao Cliente - Fone: (61) 3317-9992: sac@cni.com.br

Autorizada a reprodução desde que citada a fonte.

