

O IMPOSTO COMPENSATÓRIO CONTRA SUBSÍDIOS NA ORIGEM E NA PRÁTICA DE "DUMPING" NOS MERCADOS AGRÍCOLAS: UM ESTUDO PRELIMINAR NO CASO DO BRASIL¹

Mauro de Rezende Lopes²

RESUMO - Este artigo trata dos fundamentos da legislação de Direitos Compensatórios e Direitos "Anti-Dumping". Discute a oportunidade de aplicação destas duas salvaguardas comerciais nos casos de produtos agrícolas no Brasil. Apresenta os fundamentos técnicos, dentro do Acordo do GATT, exemplifica legislações similares nos Estados Unidos e na União Européia e comenta a legislação específica e os casos mais comuns do GATT. O trabalho apresenta em detalhes a legislação brasileira sobre o assunto, comentando-a e apresentando sugestões de mudanças para agilizar a aplicação destes direitos.

Termos para indexação - Direitos compensatórios, direitos "anti-dumping", GATT, subsídios na agricultura.

ABSTRACT - This paper discusses the basic technical features of the theory and practices of countervailing duties and anti-dumping legislation. In the context of Brazilian agriculture, there are many cases of the need to apply such duties, particularly in the case of commodities subject to subsidies from abroad. Two legislation are discussed in full detail, that of United States, and the special case of the European Community. There is an in depth discussion of recent brazilian legislation in the matter, and suggestions for further improvement of the legal status of the subject, aiming at a faster application of those two duties.

Index Terms - Countervailing duties, anti-dumping legislation, GATT, agricultural subsidies.

¹ Trabalho elaborado para o V Seminário Internacional de Política Agrícola, promovido pelo Departamento de Economia e Sociologia rural da Universidade Federal de Viçosa. Viçosa, 9 de novembro de 1993. As opiniões contidas neste trabalho são da exclusiva responsabilidade do Autor e não representam necessariamente os pontos de vista da Companhia Nacional de Abastecimento e das instituições que promoveram o seminário.

² M. S. pela Universidade Federal de Viçosa e PhD, pela Universidade de Purdue. Pesquisador da Companhia Nacional de Abastecimento.

I - REVISÃO DA LEGISLAÇÃO INTERNACIONAL SOBRE SUBSÍDIOS E "DUMPING"

1.1. Introdução

A concessão de subsídios pelos governos e a prática de "dumping" pelas empresas desde longa data têm sido freqüente no comércio internacional de produtos agrícolas. Seu objetivo é neutralizar as tarifas e favorecer artificialmente as condições de competitividade em favor do país (no caso de subsídio) ou a empresa exportadora (no caso de "dumping").

Por volta dos anos 30, muitos países passam a se preocupar com os efeitos negativos sobretudo do "dumping" e aprovaram legislações para se protegerem contra essa prática desleal de comércio. A legislação "anti-dumping" dos Estados Unidos data de 1929.

A questão do "dumping" e dos subsídios foi uma das preocupações centrais do GATT, principal instrumento normativo do comércio internacional, que também não ignorava o risco que as medidas retaliatórias poderiam representar para a prática do livre comércio, que ele se propõe a defender. Neste sentido, foram inclusas nos artigos que compõem seus princípios gerais normas que regulamentam o uso de medidas "anti-dumping" e anti-subsídios (Artigo VI). O artigo XVI também regulamentou a prática de subsídios que afetam o comércio internacional.

A necessidade de detalhar e operacionalizar as regras contidas no Artigo VI deu origem ao Código "Anti-Dumping" e ao Código sobre Subsídios e Medidas Compensatórias, aprovados definitivamente ao final da Rodada Tóquio (1979). São textos interpretativos dos artigos do GATT, mas não constituem emendas a ele e, assim, só se aplicam aos países que a eles aderiram, como é o caso do Brasil.

Esses dois conjuntos, os artigos e os códigos, constituem os textos básicos da legislação internacional sobre matéria de "dumping" e subsídios.

1.2. Medidas "Anti-Dumping" e Impostos Compensatórios no Acordo Geral do GATT

O GATT reconhece o direito dos países de defenderem contra as práticas de "dumping" e subsídios freqüentes no comércio internacional. No Artigo VI do Acordo Geral, definem-se as condições gerais sob as quais podem ser utilizados direitos compensatórios contra a prática de "dumping" (imposto "anti-dumping")

e contra subsídios (imposto compensatório).

É nítido que a preocupação do GATT se dá no sentido de preservar o direito tanto do país importador como do país que concede o subsídio.

O Artigo VI define "dumping" como sendo a exportação de um produto a preço inferior ao valor normal cobrado no mercado doméstico do país exportador. A faculdade de adoção de uma medida "anti-dumping" decorre da condenação explícita a essa prática contida no parágrafo 1º. De acordo com o ali disposto, o "dumping" deve ser condenado se ele causa ou ameaça causar dano material significativo a uma indústria estabelecida no país importador, ou ainda, se retarda sensivelmente o estabelecimento de uma indústria nesse país.

Conforme definido no Artigo VI, as condições sob as quais cabe a adoção de medidas "anti-dumping" são as seguintes:

- a) a existência do "dumping" na importação;
- b) a comprovação de dano, ameaça de dano ou retardamento ao estabelecimento de uma indústria no país importador; e
- c) o vínculo causal entre o "dumping" e o dano material.

Explicitamente o Artigo VI determina que é preciso comprovar que é o efeito do "dumping" que está causando o dano e não outra medida qualquer de política econômica do país (Cláusula de Causalidade).

O Artigo VI fornece os seguintes esclarecimentos acerca do conceito de produto exportado abaixo de seu "valor normal".

- a) se tal preço for inferior ao preço cobrado em condições normais de comércio pelo produto similar destinado ao consumo no país exportador.
- b) na ausência do valor normal, se for inferior:
 - ao preço comparável mais alto de produto similar destinado à exportação para qualquer terceiro país, no curso normal do comércio; ou
 - ao custo de produção no país de origem, acrescido de uma margem razoável para incluir as despesas de venda e o lucro (Valor Construído)

Outra consideração contida no Artigo VI adverte que, na comparação de valores para a determinação da margem de "dumping", deverão ser levadas em conta condições semelhantes de venda, de tributação e outros fatores relevantes.

Uma norma importante prevista no artigo é a que estabelece limite para o imposto "anti-dumping", segundo a qual este não pode exceder a margem de "dumping", ou seja, a diferença entre o preço de exportação e o valor normal. O mesmo limite é previsto para o imposto compensatório, no caso de subsídio.

Os demais dispositivos do Artigo VI referem-se aos casos em que medidas "anti-dumping" ou anti-subsídios não podem ser adotadas. É vedada, por

exemplo, a bitributação ou o uso simultâneo do imposto "anti-dumping" é de medida compensatória para compensar um mesmo caso de "dumping" ou subsídio à exportação. Reitera que, a menos que seja constatado o "dumping" ou subsídio, é vedada a imposição de direito compensatório se não for comprovado o dano. O Acordo também considera que a isenção na exportação de impostos incidentes na venda para o mercado doméstico não é subsídio passível de aplicação de direitos compensatórios. Outro tipo de subsídio que não é passível de tributação compensatória decorre de determinados esquemas de estabilização de preços, que podem provocar a evolução temporária dos preços de exportação abaixo dos preços no mercado interno.

Há uma cláusula no Artigo VI destinada a preservar os direitos de terceiros países, segundo a qual, o GATT poderá autorizar um país importador a aplicar imposto "anti-dumping" ou medida compensatória contra o "dumping" ou subsídio praticado por um país exportador que esteja causando dano às exportações de um terceiro país signatário.

Embora contenham um conjunto de princípios para o uso de direitos compensatórios, os dispositivos do Artigo VI requerem uma interpretação mais precisa que facilitasse sua aplicação, o que foi realizado mais tarde com a elaboração dos Códigos "anti-dumping" e de subsídios que serão abordados em outra seção.

1.3. O Tratamento do Tema Subsídio no Acordo Geral

O GATT não prestou muita atenção à questão dos subsídios até o final dos anos 50. Em sua classificação inicial dos mecanismos protecionistas, colocou claramente em primeiro lugar as barreiras quantitativas e, em segundo lugar, as tarifas, destinando a um humilde terceiro lugar as subvenções. Como decorrência lógica dessa hierarquização, o Artigo XVI do Acordo Geral trata o assunto com certa complacência, impondo restrições muito mais leves a seu uso do que as aplicadas ao uso de outros mecanismos protecionistaistas.

A principal evidência nesse sentido está no fato de que o Artigo XVI não proíbe taxativamente os subsídios, mas procura antes estabelecer regras e limites para seu uso nos casos em que vierem a afetar, de alguma forma, o comércio exterior de outro país. A preocupação do GATT é sobretudo com dois tipos de efeitos: aumento das exportações ou redução das importações no país que concede o subsídio.

Os dispositivos do Artigo XVI estipulam algumas obrigações por parte dos países que concedem qualquer tipo de subsídio que possa afetar o comércio.

A primeira prevê que todos os países devam notificar por escrito aos demais países, detalhes dos subsídios concedidos. Outra obrigação é a de entrar processo de consultas, caso solicitado por um país que se julgue prejudicado.

A parte mais polêmica dos dispositivos do Artigo XVI reside na distinção ali contida entre diversos tipos de subsídios, basicamente, subsídios à exportação versus subsídios à produção doméstica; subsídios a produtos primários versus não-primários, e o tratamento discriminatório estendido a cada tipo.

Os subsídios à exportação de produtos primários devem ser evitados (não há uma proibição explícita), se provocarem um aumento das exportações a ponto de dar ao país exportador "uma parcela mais do que equitativa" das exportações mundiais. Esse dispositivo sobre produtos primários gerou muita polêmica acerca de seu real significativo.

Fica bem evidente a posição de que não há uma condenação do subsídio em si, mas no seu efeito de favorecimento das exportações do país que concede o subsídio e do eventual deslocamento da posição exportadora de um outro parceiro comercial. A expressão "parcela mais do que equitativa" refere-se às parcelas detidas do comércio durante um período anterior representativo das exportações mundiais; mas esta definição ainda assim é ambígua e dificulta a aplicação desse dispositivo.

Quanto aos subsídios aos produtos manufaturados, o Artigo XVI previa que seriam extintos em 1958 todos os subsídios concedidos a esses produtos que resultassem em preços de exportação inferiores aos praticados no mercado interno do país exportador. Declaração nesse sentido só foi assinada em 1960 e somente pelos países desenvolvidos. Com isso, outra distinção passou a existir, segundo a qual, os países em desenvolvimento não ficariam sujeitos ao compromisso de extinguir os subsídios sobre produtos manufaturados. Isso, entretanto, não significa estarem imunes a medidas retaliatórias, caso imponham dano ou prejudiquem os interesses de outro país.

1.4. A Necessidade de um Código de Subsídios Medidas Compensatórias

Os Artigos VI e XVI do GATT, embora tenham estabelecido princípios básicos a serem observados com relação a "dumping", subsídios e medidas de proteção contra essas práticas, mostraram-se insuficientes para disciplinar a adoção de medidas compensatórias pelos países, de acordo com os termos ali expostos.

As principais razões para isso culminaram anos mais tarde com a

elaboração de um Código de Subsídios e serão discutidas a seguir. Em primeiro lugar, alguns países como os Estados Unidos e Canadá possuíam legislação sobre a matéria, anterior à do GATT. As primeiras versões do Artigo VI do GATT surgiram em 1948, enquanto a Legislação "anti-dumping" norte-americana data de 1929. Conquanto o artigo VI exija comprovação de dano, o Protocolo de Adesão ao GATT não obrigava os signatários a modificarem os dispositivos de suas legislações domésticas, ainda que não estivessem de acordo com as normas do GATT, dispositivo não conhecido como "Grandfather's Clause" (Cláusula Avô).

Com base nesse artifício jurídico, os Estados Unidos continuaram a se valer de sua Lei (até hoje em vigor, com algumas emendas), a qual prevê a imposição automática do imposto compensatório pelo Executivo contra importações subsidiadas, como instrumento de pressão contra os subsídios à exportação praticados por seus parceiros comerciais.

Em segundo lugar, existiam vertentes diferentes na conceituação de subsídio, sobretudo entre os dois principais protagonistas do comércio mundial - os Estados Unidos e a CEE (Comunidade Econômica Européia). De um lado a CEE, que desejava preservar os subsídios como uma prática legítima do estado destinada à correção de "imperfeições" de um mercado, e que propunha o uso de sanções (medidas compensatórias) apenas quando o subsídio viesse a causar dano. A posição norte-americana, de inspiração mais liberal, no outro extremo, considera que qualquer tipo de subsídio causa distorção de comércio e, como tal, é indesejável em qualquer circunstância.

De qualquer forma, a exigência de prova de dano foi, desde o início, objeto de grande polêmica. Também no caso de "dumping", países como os Estados Unidos passaram a usar o direito "anti-dumping" de forma excessiva e com a dispensa de comprovação de dano.

Foi, portanto, com o objetivo de regulamentar a aplicação dos Artigos VI, XVI e XXIII do Acordo Geral que foi elaborado o Código de Subsídios e Medidas compensatórias.

Aprovado ao final da Rodada Tóquio (1979), o Código de subsídios representa, em boa medida, o equilíbrio que foi possível alcançar entre os interesses da CEE e dos Estados Unidos em torno da questão. Enquanto a posição norte-americana era de restringir ao máximo os subsídios, a preocupação da CEE e de outros países era de enquadrar os americanos na exigência da prova de dano na aplicação de direitos compensatórios.

Na interpretação de subsídio, o Código reconhece que os subsídios são adotados pelos países por razões de política econômica e social, mas que eles

podem causar efeitos adversos sobre os demais signatários e, nesse caso, devem ser evitados. O Código contém proibição expressa ao subsídio à exportação de produtos manufaturados e de origem mineral. Impõe restrições menos severas aos subsídios à exportação de produtos primários (produtos agrícolas, da pesca e florestais). Os subsídios à exportação desses produtos são vedados quando dão ao país exportador, em consequência do subsídio, uma parcela mais que equitativa das exportações mundiais do produto, ou seja, quando deslocam as exportações de um terceiro país signatário.

Para essa avaliação, o Código sugere que se tomem os três anos calendários mais recentes em que prevaleceram condições normais de mercado. No caso de produtos primários, também são vedados os subsídios que resultem em preços significativamente abaixo dos praticados pelos demais fornecedores para o mesmo mercado.

A condenação atinge também o subsídio concedido à produção doméstica quando este prejudica os interesses de outro país. Portanto os países são instados a considerar efeitos internos e externos ao estabelecimento sua política de apoio à produção doméstica. Uma deficiência grave do Código é não conter uma regra de mensuração do subsídio.

O Código também fornece alguns indicadores para a definição e constatação de dano e critérios para estabelecer a relação de causalidade entre subsídio e dano, que serão examinados em detalhe na seção seguinte.

II - AS REGRAS DE IMPOSIÇÃO DE DIREITOS COMPENSATÓRIOS SEGUNDO OS CÓDIGOS

2.1. Introdução

Esta oposição segue de perto a tradução dos principais artigos dos Códigos, feita já em inúmeros trabalhos e estudos, com interpretações feitas em estudos recentes na literatura, (ver, por exemplo, os trabalhos de C. A. M. Den Hartog, Patrik Messerlin, Erna Van Duren e Larry Martin, relacionados na Bibliografia).

Os Códigos "Anti-Dumping" e de Subsídios introduziram regras interpretativas para facilitar a abertura de investigação e procedimentos a serem seguidos para a imposição de direitos compensatórios, de acordo com as normas do GATT. Nesta seção essas regras e procedimentos serão descritos para o caso de "dumping", mas aplicam-se de forma semelhante ao caso de subsídios. As especialidades do subsídio serão tratadas no item 6.11.

2.2. A Questão da Prova de Dano

A constatação de que as importações com subsídio ou "dumping" causam dano é a pré-condição para a imposição de direito compensatório, de acordo com o Artigo VI do Acordo Geral (GATT). O texto, entretanto, não estabelecia critérios para determinação do dano. Um dos objetivos do Código foi o de tentar definir parâmetros para o conceito de dano, cujo exame deveria ser feito objetivamente, levando-se em consideração duas variáveis:

a) o volume das importações e seus efeitos sobre os preços domésticos do produto similar.

b) o impacto das importações do produto a preços de "dumping" sobre os produtores do país importador.

Quanto ao volume, verificar-se-á se houve aumento significativo das importações em termos absolutos ou relativos, com relação à produção ou ao consumo no país importador; e quanto aos preços domésticos, considerar-se-ia se houve corte significativo em relação aos preços do produto similar no país importador.

Além dessas variáveis, o Código sugere outros fatores econômicos a serem considerados no exame do dano, sem, no entanto, atribuir parâmetro quantitativo a qualquer fator.

Tais fatores são: a) declínio presente e futuro da produção; b) vendas; c) parcela de mercado; d) lucros; e) produtividade; f) taxas de retorno dos investimentos; g) capacidade de utilização; h) outros fatores que possam estar afetando os preços domésticos; i) e, efeitos negativos das importações sobre o fluxo de caixa, posição de estoques, empregos, salários, crescimento, capacidade de subscrição de capital ou investimento, além dos chamados "outros fatores".

O Código esclarece que nenhum dos fatores acima, tomados individualmente ou em conjunto, poderá constituir base conclusiva para a determinação do dano. Essa ressalva confere à instituição investigadora poderes discricionários com relação à possibilidade de desconsiderar fatores relevantes, a seu critério.

Portanto, a introdução de regras e parâmetros objetivos - finalidade precípua do Código - não eliminou totalmente o problema das ambigüidades, restando, ainda, grande dose de subjetividade na determinação de dano. Esta é uma questão que merece atenção especial. Aqui há uma margem para interpretação subjetiva da prova de dano. Isto torna a aplicação do direito compensatório uma decisão da instituição investigadora.

De acordo com Den Hartog (op. cit.):

"Todos os efeitos considerados na análise do dano deverão ser analisados

relativamente à produção do produto similar, quando os dados e informações disponíveis permitirem definir distintivamente a produção, em função dos seguintes elementos: a) o processo de produção; b) o resultado de vendas dos produtores; e c) os lucros.

A preocupação com tais elementos deve-se ao fato de que uma indústria (ou parte das empresas) pode produzir diferentes produtos simultaneamente, sendo que apenas um deles estaria sofrendo a concorrência de importações com "dumping". Quando não for possível a identificação daqueles elementos, a avaliação dos efeitos sobre a produção poderá ser feita pelo exame mais rigoroso da produção do menor grupo ou gama de produtos, que compreenda o produto similar, com relação ao qual possam ser obtidos, pelas autoridades competentes, os dados e informações necessários.

Apesar dos esforços no sentido de se formularem critérios mais objetivos à determinação do dano, este continua sendo um dos aspectos mais controversos da investigação "anti-dumping".

2.3. A Definição da Indústria Nacional

A definição da indústria nacional é um ponto crítico na investigação. Em primeiro lugar, deve-se ter em conta que o termo indústria, como empregado no GATT e no Código, engloba os setores produtivos primário e secundário da economia. A indústria nacional, por sua vez, deve ser entendida como conjunto dos produtores domésticos de produtos similares (primários ou manufaturados), ou aqueles produtores que, coletivamente, representem a maior proporção nacional do referido produto.

Na resolução da ex-CPA Nº 1227, o termo "indústria doméstica" é entendido - conforme o disposto no Artigo 4º. do Acordo "Anti-Duping" e nos parágrafos 5º e 7º do Artigo 6º do Acordo de Subsídios e Direitos Compensatórios - como abrangendo "os estabelecimentos dedicados à produção de bens agrícolas, minerais ou industriais". (Resolução 1227, Artigo 4º., parágrafo 2º.).

A aplicação a produtos agrícolas é mencionada, também, no manual de instruções "Princípios Gerais e Instruções" dos acordos "anti-dumping" e de subsídios, elaborados pela Comissão de Política Aduaneira, do Ministério da Fazenda, publicado em 1987. Ali se define indústria doméstica (para fins de uma ação "anti-dumping" ou direitos compensatórios), como o conjunto de estabelecimentos produtivos localizados no território nacional. Em nota de rodapé, na página 8, definiu-se como estabelecimento produtivo aqueles dedicados à produção de bens "manufaturados ou cultivados", o que implica também produtos

agropecuários.

2.4. A Condução da Investigação

De acordo com os procedimentos contidos no Código, cada país signatário deve indicar formalmente uma instituição nacional responsável pela condução das investigações. A abertura de uma investigação de "dumping" inicia-se com o encaminhamento de pedido por escrito, feito pela indústria afetada, ou em seu nome (entidade representativa, advogados especializados, etc) à instituição investigadora. No pedido (ou petição) deverá constar provas de que: a) há importações a preços de "dumping"; b) há dano na indústria; c) há relação causal entre a e b.

O Código permite, no entanto, que "em circunstâncias especiais" (não definidas claramente) as instituições investigadoras iniciem, por iniciativa própria, uma investigação, mas desde que tenham provas suficientes dos três itens acima. No caso brasileiro, essa iniciativa deve ser tomada pela Coordenadoria Técnica de Tarifas - CTT, do DECEX, órgão do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, com sede no Rio de Janeiro, e está prevista na Resolução 1227.

Durante todo o processo de investigação (inclusive para o seu início), o exame do "dumping" e do dano deverá ser feito simultaneamente. Isso objetiva evitar que o exame defasado dos dois elementos induza as autoridades a conclusões precipitadas (e errôneas) e retarde a análise do vínculo causal.

A exigência de simultaneidade visa coibir a prática de alguns países, como os Estados Unidos, que, ao constatar "dumping", aplicavam uma medida provisória até a verificação do dano, que era, via de regra, demorada. A medida provisória causava uma retração das importações, uma vez que o importador não tinha noção, até o final do processo, do custo real do produto.

As instituições investigadoras são obrigadas pelo Código a dar um mínimo de divulgação ao processo, fazendo para tanto notificação pública (e.g., no Diário Oficial), sobre a abertura do inquérito e seus elementos fundamentais, bem como sobre suas fases subseqüentes. As instituições investigadoras deverão também notificar diretamente às partes interessadas cada decisão adotada.

Se, ao examinar as provas fornecidas pela indústria, ou ao realizar as investigações, as autoridades verificarem que a margem de "dumping" ou o dano é "de minimis" (muito pequena ou desprezível), podem recusar a petição ou encerrar o processo, sem aplicar direitos "anti-dumping". A prática demonstrou, ao longo dos anos, que o critério de irrelevância do "dumping" e/ou dano varia

de país a país, e, em alguns casos, depende do produto / indústria afetado. No caso de investigação sobre o suco de laranja brasileiro em 1983, os Estados Unidos impuseram sobretaxa, mesmo admitindo que o efeito sobre os preços internos (dano decorrente das importações) fora inferior a 1,5 por cento.

O Código determina que o processo e a aplicação de medidas "anti-dumping", provisórias ou definitivas, não podem interromper o fluxo normal de comércio do produto, ou seja, em nenhuma instância poderão impedir o desembaraço alfandegário da mercadoria (com o pagamento dos tributos devidos).

Quanto à divulgação das decisões, as instituições investigadoras estão obrigadas a tornar públicas as seguintes informações: a) no caso de decisão preliminar ou final afirmativa, deverão ser relatadas as conclusões, bem como os fatos e as legislações considerados substantivos na investigação, e as razões que as fundamentaram; b) no caso de decisão preliminar ou final negativa, será divulgada a conclusão básica, com um sumário das razões que a fundamentaram.

2.5. A Apresentação das Provas

Como os critérios técnicos de constatação de "dumping" e dano já são estabelecidos no Código, a apresentação das provas deve se ater àqueles critérios e às evidências relativas às variáveis econômicas sugeridas no Código. Esse ponto é fundamental para a indústria interessada na condução da investigação. As provas não são de natureza jurídica, mas de ordem econômica e devem apresentar evidências empíricas baseadas em sólida análise econômica das variáveis relevantes. O desconhecimento do enfoque relevante da questão pode levar ao encerramento da investigação ou a recusa mesmo da abertura do processo.

A regulamentação brasileira permite que, uma vez coletadas as informações preliminares, as instituições investigadoras possam enviar questionários às partes envolvidas e, posteriormente, realizar verificações "in loco", nas empresas nacionais e estrangeiras (confrontação dos dados fornecidos com os livros contábeis, exame do processo de produção, etc). No caso das empresas estrangeiras exportadoras, as instituições investigadoras só poderão realizar verificações com o expresso consentimento das mesmas e se o governo do país, que será previamente notificado, não se opuser.

2.6. Os Acordos e Compromissos de Preço

A aplicação de direitos "anti-dumping" não constitui a única medida prevista pelo Código para combater práticas danosas de "dumping". Dessa forma, o Artigo 7. faculta às autoridades a consecução de acordos voluntários de garantia de preços (ou "compromissos de preço") com os exportadores, ao invés de aplicar aqueles direitos.

Por voluntário entende-se que nem as autoridades nem os exportadores estão obrigados a aceitar ou propor tais acordos. O compromisso do preço, por sua vez, significa a revisão dos preços presentes e futuros do produto pelos exportadores, de forma a reduzir ou eliminar o "dumping". Naturalmente, o aumento de preço acordado não deverá exceder a margem de "dumping" (caso contrário, não seria aceito pelos exportadores).

Uma das condições básicas do "acordo de preço" é, portanto, que o processo seja suspenso ou terminado imediatamente, sem imposição de direitos provisórios ou finais. Porém, o Código permite às autoridades continuarem, a investigação do dano, se desejarem, ou se os exportadores solicitarem. Caso não se verifique a ocorrência do dano, o acordo do preço prescreverá automaticamente.

No caso de violação do compromisso de preço, as autoridades poderão aplicar direitos provisórios, com base nas informações disponíveis, retomar o processo. As medidas finais, se aplicadas, poderão retroagir em até 90 dias, ou até a data da violação, se esta ocorrer antes daquele prazo.

2.7. A Duração dos Direitos "Anti-Dumping"

Em princípio, os direitos deverão permanecer em vigor enquanto persistirem os fatores que ocasionaram sua imposição, podendo sua aplicação ser revista, ou por iniciativa das autoridades ou a pedido das partes (desde que fundamentado). Alguns países optaram por incluir, em suas respectivas legislações sobre a matéria, prazos de vigência dos direitos (prorrogáveis sob certas condições), conhecidos como "Sunset Clause".

2.8. A Imposição de Medidas Provisórias

Com o objetivo de evitar, por um lado, que as autoridades investigadoras decidam optar precipitadamente por medidas finais para atender as reclamações da indústria e, por outro lado, que esta continue sofrendo dano no decorrer

do processo, pode-se aplicar medidas provisórias até a conclusão final da investigação.

A aplicação de medidas provisórias está condicionada a uma determinação preliminar de "dumping", dano e vínculo causal. Embora a medida provisória possa assumir a forma de uma taxa "ad valorem", a prática, conforme estimula pelo Código, tem sido a de requerer do importador uma caução ou depósito em dinheiro equivalente à margem de "dumping", preliminarmente estimada.

Outra alternativa é a suspensão da valoração do produto para fins aduaneiros até a determinação final do processo, desde que seja indicado ao importador o imposto de importação e o montante preliminarmente estimado do direito "anti-dumping" a ser cobrado no final da investigação, caso haja decisão final afirmativa quanto ao "dumping", dano e vínculo causal.

As medidas provisórias não podem ser aplicadas por prazo indefinido, pois permitir-se-ia às autoridades retardar as conclusões finais, prejudicando os exportadores e importadores. O Código estabelece a vigência máxima de 4 meses para tais medidas, prorrogáveis por mais dois meses, se a maioria dos exportadores envolvidos solicitar e as autoridades aceitarem o pedido.

2.9. A Questão da Retroatividade

A aplicação de medidas provisórias ou finais só tem início a partir da data de publicação da decisão das autoridades. No entanto, é permitida a retroatividade dos direitos finais nos seguintes casos:

a) quando há determinação final positiva de dano, as autoridades podem retroagir os direitos finais pelo período em que foram aplicadas medidas provisórias (4 ou 6 meses). Se os direitos finais forem inferiores aos provisórios, as autoridades estão obrigadas a ressarcir a diferença; se forem superiores, a diferença não poderá ser cobrada, sendo os depósitos ou caução definitivamente integrados à receita pública;

b) no caso de determinação final de ameaça de dano, quando as autoridades constatarem que, na ausência de medidas provisórias, a ameaça ter-se-ia convertido em dano efetivo, pode-se aplicar os direitos finais retroativamente, nos moldes de (a) acima;

c) no caso de haver um histórico de "dumping" que causou dano à indústria nacional, ou de o importador estar consciente da prática de "dumping" do exportador, ou ainda no caso de "dumping" esporádico (com importações maciças em curto período de tempo), os direitos finais poderão retroagir em até

90 dias antes da data de aplicação das medidas provisórias (o que visa a evitar uma corrida às importações, em razão da própria "ameaça" aos exportadores e importadores contida na abertura de um processo "anti-dumping").

d) finalmente, no caso de determinação final de ameaça de dano ou retardamento material no estabelecimento de uma indústria, os direitos definitivos serão aplicados apenas a partir da data daquela determinação. As medidas provisórias, se aplicadas, deverão ser ressarcidas pelas autoridades;

e) quando houver determinação final negativa de dano, ameaça de dano ou de retardamento na implantação de indústria nacional, todos os direitos provisórios cobrados deverão ser imediatamente reembolsados aos importadores.

2.10. As Medidas "Anti-Dumping" que Favorecem Terceiros Países

O GATT reconhece que as exportações a preços de "dumping" de um país para outro pode afetar negativamente os interesses exportadores de terceiros países, ao reduzir ou mesmo eliminar o fluxo de exportações destes para aquele país importador. O único "remédio" previsto no Código (e no GATT) para sanar tal situação, refere-se à imposição de direitos "anti-dumping" pelo país importador contra as importações com "dumping", obedecidas as seguintes condições:

a) o país exportador prejudicado deverá encaminhar pedido, no qual fundamenta as alegações de "dumping" praticado por outro signatário e o conseqüente dano sofrido por sua indústria, ao país importador para que este aplique medidas "anti-dumping";

b) compete às autoridades do país importador verificar as informações disponíveis e avaliar, em termos de dano, os efeitos do "dumping", não apenas sobre as exportações do país reclamante para o país importador, mas também sobre as suas exportações totais;

c) após avaliar todas as informações e dados disponíveis, compete ao país importador decidir sobre a aplicação ou não das medidas solicitadas, porém;

d) caso o país importador decida afirmativamente, a efetiva aplicação das medidas deverá ser previamente aprovada pelas PARTES CONTRATANTES (e não apenas pelos signatários do Código).

Como se pode notar, a viabilidade de utilização desse mecanismo é extremamente limitada.

2.11. O Caso de Subsídios

Para o caso de subsídios, aplicam-se as mesmas regras e procedimentos

previstos para o caso de "dumping", exceto pelo fato de que o país que concede o subsídios precisa ser notificado, no caso de abertura de investigação. O objetivo é tentar induzir o país a retirar a vantagem concedida ao seu produto. Também no caso de subsídio, há uma questão política adicional, uma vez que está implicitamente envolvido o governo do país que o concede.

Com respeito ao ritual da investigação, o caso de subsídios envolve dificuldades muito maiores. Algumas serão abordadas nesta seção.

A própria constatação de subsídio não é tarefa desprovida de dificuldade, tendo em vista a ambigüidade do texto do Acordo na conceituação de subsídio. Quando se trata de subsídio à exportação, sobretudo de produto agrícola, a tarefa é simples. A maior parte desses subsídios é de fácil identificação, uma vez que são instituídos por atos oficiais de conhecimento público. Seu valor também não apresenta dificuldade de cálculo.

Quando se trata de subsídio concedido indiretamente, através de mecanismos de estímulo da produção interna, as ambigüidades são muito maiores, tanto na constatação como, sobretudo, na mensuração do subsídio. A rigor, para que um subsídio à produção cause distorção no comércio, é preciso que ele induza um aumento na oferta doméstica.

A legislação de alguns países considera que, para haver subsídio é preciso que haja uma transferência financeira efetiva do governo para os produtores. Também considera que, desde que não haja efeito do subsídio sobre a oferta interna do país, este não pode ser objeto de medida compensatória. Em investigação recente conduzida pelo Canadá contra importações de milho procedentes dos Estados Unidos, a autoridade canadense levou em consideração o programa de restrição de área de plantio, imposto à cultura de milho naquele país, reduzindo o valor da sobretaxa aplicada no caso.

Nesse mesmo caso, a autoridade canadense julgou que, embora a importação de milho não tenha chegado a causar efeito sobre a produção doméstica, a política agrícola norte-americana havia provocado a queda de preços do milho no mercado mundial, afetando o valor da produção doméstica canadense.

Esses exemplos revelam diferentes interpretações dadas à questão do subsídio e deixa evidente a complexidade da questão.

2.12. Os Tipos de Subsídios Condenados pelo GATT

O Código não contém uma definição precisa de subsídio, mas fornece uma lista extensa dos tipos de subsídios que são proibidos pelo GATT e que são praticados com mais freqüência no comércio mundial.

Essa lista não é exaustiva e não impede que um país signatário abra investigação contra outros tipos de subsídios.

Os principais subsídeos condenados, de acordo com a tradução do Código feita para a legislação brasileira são:

1. Concessão pelos Governos de subsídios diretos a uma empresa ou a uma indústria em função de seu desempenho de exportação.

2. Sistemas de retenção de divisas ou práticas análogas que impliquem a concessão de prêmio às exportações.

3. Tarifas de transporte interno e de fretes para embarque de exportações, concedidas ou impostas pelo Governo, em condições mais favorecidas do que as aplicadas ao transporte doméstico.

4. Fornecimento, pelo Governo ou por organismos públicos, de produtos ou serviços importados ou nacionais para uso na produção de mercadorias exportadas, em termos ou condições mais favoráveis do que os aplicados no fornecimento de produtos ou serviços similares, ou diretamente concorrentes, para uso na produção de mercadorias destinadas ao consumo interno, se (no caso de produtos) tais termos ou condições forem mais favoráveis do que aqueles comercialmente disponíveis a seus exportadores nos mercados mundiais.

5. Isenção, remissão ou postergação, total ou parcial, concedida especificamente em função das exportações, de impostos diretos ou de encargos sociais pagos ou devidos pelas empresas industriais ou comerciais.

6. Concessão, para o cálculo da base sobre a qual se aplicam os impostos diretos, de deduções especiais, diretamente relacionadas com as exportações ou seu desempenho, superiores às concedidas à produção destinada ao consumo interno.

7. Isenção ou remissão de impostos indiretos sobre a produção e distribuição de produtos exportados, em montante superior àqueles cobrados sobre a produção e distribuição de produtos similares quando vendidos para consumo interno.

8. Isenção, remissão ou postergação de impostos indiretos em cascata incidentes em etapas anteriores sobre bens e serviços utilizados na produção de produtos exportados, quando superiores às isenções, às remissões ou às postergações dos impostos indiretos em cascata similares, que incidam em etapas anteriores sobre bens e serviços utilizados na produção de produtos similares quando vendidos para consumo interno; no entanto, a isenção, a remissão ou a postergação dos impostos indiretos em cascata incidentes em etapas anteriores poderá ser concedida às mercadorias exportadas, mesmo que não o seja para produtos similares, quando vendidos para consumo interno, se

tais impostos indiretos forem incorporados (com desconto normal pelo desperdício) no produto exportado.

9. Remissão ou estorno ("drawback") de gravames à importação de valor que exceda os cobrados sobre os produtos importados que estejam materialmente incorporados ao produto exportado (com o desconto normal pelo desperdício).

10. Estabelecimento pelos governos (ou órgãos especializados sob seu controle) de programas de seguros ou garantias de contra altas nos custos dos produtos exportados ou de programas contra os riscos de flutuação das taxas de câmbio, em níveis de prêmio manifestadamente insuficientes para cobrir apenas custos de operações e perdas a longo prazo destes programas.

11. Concessão pelos governos (ou órgãos especializados sujeitos a seu controle e/ou que atuem sob sua autoridade) de créditos à exportação a taxas inferiores àquelas que deveriam ser efetivamente pagas para obter os fundos empregados com este fim.

12. Pagamento, pelos governos e órgãos acima referidos, da totalidade ou parte dos custos incorridos pelos exportadores ou instituições financeiras para a obtenção do crédito, na medida em que estas ações sirvam para assegurar uma vantagem importante nas condições dos créditos à exportação.

13. Qualquer outro, encargo para o erário público que constitua um subsídio à exportação no sentido do Artigo XVI do Acordo Geral.

III. - APLICAÇÃO DAS MEDIDAS COMPENSATÓRIAS APÓS A APROVAÇÃO DO CÓDIGO DE SUBSÍDEOS

3.1. Introdução

O Código de Subsídios e Medidas Compensatórias ou Acordo sobre Interpretação e Implementação dos Artigos VI, XVI e XXIII do GATT não constituem emendas ao GATT e, dessa forma, só se aplicam aos países que assinaram o Acordo, como o Brasil.

Um importante dispositivo do Código de Subsídios prevê que o país que a ele aderir tomará todas as medidas para assegurar a conformidade de suas legislações nacionais (leis, regulamentos e procedimentos administrativos) com os dispositivos do Código (Art 19:(5)). Entretanto, a experiência tem sido farta de exemplos de que não foi isso que aconteceu após a entrada em vigor do Código, em 1980.

Por trás do acordo que culminou com a aprovação do Código havia duas vertentes de interesses. De um lado, os Estados Unidos desejavam criar regras

de aceitação internacional para deter a prática de subsídição que se espalhava rapidamente no Japão, na CEE (após a adoção da Política Agrícola Comum) e também nos países em desenvolvimento. Na outra vertente, estavam os demais países desejosos de impor aos Estados Unidos a obrigatoriedade da prova de dano, visto o uso indiscriminado do imposto compensatório por este país contra as exportações do resto do mundo, a qualquer suspeita de exportação subsidiada para seu território.

Dessa forma, uma das vantagens de assinar o acordo, sobretudo para os países em desenvolvimento, era o benefício de que os EUA adotariam a prova de dano, durante eventual investigação de subsídio contra aqueles países.

A despeito de fornecer indicadores para estabelecer a constatação de dano, os Códigos não contêm uma definição exata e definitiva de "dano material ou significativo". Conseqüentemente, cada país incluiu sua própria interpretação em sua legislação nacional, havendo diferenças entre os países na "quantidade" de evidência requerida para a constatação de dano. Em 1983, quando os Estados Unidos impuseram sobretaxa sobre o suco de laranja brasileiro, a autoridade americana responsável pela investigação declarou que o efeito do alegado subsídio sobre os preços domésticos era mínimo, menos do que 1,5% (Duren e Martin, *op. cit.*, 1989) é pouco provável que tal efeito possa ser considerado dano "significativo" à produção doméstica.

Outro problema com a constatação de dano é que, segundo as normas do Código, a instituição encarregada da investigação tem excesso de poder para considerar ou ignorar evidências relevantes, com o que, a prova de dano fica sujeita ao julgamento discricionário dessa autoridade.

De acordo com os Códigos, é preciso estabelecer relação de causalidade entre o subsídio e o dano, antes que um direito compensatório (ou imposto "anti-dumping") seja aplicado. Contudo, os Códigos deixam de esclarecer de que forma a análise de causalidade deve ser conduzida. Alguns países introduziram em suas legislações procedimentos mais rigorosos para estabelecer a causalidade. Outros, como os Estados Unidos, têm imposto sobretaxas quando encontram a associação simultânea de subsídio e dano, o que comprova, quando muito, que o subsídio contribui para o dano.

3.2. Os Direitos Compensatórios nos Estados Unidos

Tendo assinado o Código de Subsídios, os Estados Unidos encontraram formas de continuar aplicando sua legislação doméstica (que dispensa a cláusula de dano), mesmo contra os países em desenvolvimento signatários do Código de

Subsídios. Para isso, utilizaram o dispositivo do Art 19(9) do Código - que permite sua não-aplicação entre dois signatários, desde que um assim o deseje - , contra os países que não assumissem o compromisso de reduzir suas subvenções à exportação, previsto exclusivamente para países em desenvolvimento no Art. 14(5) do Código. Por via de consequência, os EUA também deixavam de aplicar o teste de dano. Esse fato revela os efeitos de uma deficiência grave do Código, a ausência da cláusula de incondicionalidade de nação mais favorecida.

A Lei de 1929 dos EUA, que dispensa a prova de dano, segue sendo utilizada nos casos de exportações procedentes de países não-signatários do Código de Subsídios, como no caso de países que não aceitam as obrigações previstas no código com respeito à subsidiação, como, ainda, no caso de países que não concordaram em celebrar acordo voluntário sobre o uso de subsídios.

3.3. Os Direitos Compensatórios na CEE

Uma característica marcante da Comunidade Econômica Européia na aplicação das normas do GATT é sua predileção pelo uso de medidas "anti-dumping" em lugar de medidas compensatórias, contra a prática de subsídios para seu território. Isso é possível porque os procedimentos "anti-dumping" e anti-subsídios são muito semelhantes dentro dos respectivos códigos do GATT, o mesmo ocorrendo com a legislação da Comunidade: o conceito de diferenças de preços, no lugar do conceito de subsídios.

Como quase todo subsídio implica uma diferença de preços (preços nacionais mais altos do que os preços de exportação), o uso do direito "anti-dumping" em lugar do direito compensatório não cria maiores consequências econômicas. A razão para essa preferência da CEE é essencialmente política. As maciças subvenções por parte da Comunidade tornam o uso de direitos compensatórios facilmente passíveis de retaliações, sendo este o grande receio da CEE. No tocante aos países membros da Comunidade, o Tratado de Roma não permite ao país importador impor direitos compensatórios, senão que exige que o país exportador retire o subsídio (Artigo 92:(2)).

3.4. Os Direitos Compensatórios nas Legislações Nacionais

Outro desvirtuamento na aplicação do Código foi que ele introduziu, por assim dizer, a "americanização" das legislações nacionais, que passaram a adotar procedimentos nacionais de direitos compensatórios. Essa "americaniza-

ção" é responsável pelo total desvio do papel originalmente concebido para o procedimento internacional de solução de disputas entre países sobre as questões de subsídios, com a criação de um fórum internacional sob o patrocínio do GATT.

Contudo, foi o próprio texto do Código que deu margem a esse desvirtuamento, ao reconhecer dois procedimentos distintos para a solução de disputas.

O primeiro, o procedimento internacional, está descrito na Parte II do Código, e define um ritual a ser cumprido em quatro partes, a saber:

- a) Consulta entre as partes;
- b) Tentativa de conciliação pelo Comitê dos países signatários;
- c) Investigação por uma comissão técnica constituída pelo Comitê (se for o caso);
- d) A adoção de medidas compensatórias ou outro tipo de contramedida.

O segundo procedimento reconhecido pelo Código para a solução de pendências entre os países motivadas por subsídios é a investigação conduzida pelo país demandante, cujos requisitos estão descritos na Parte I do Código e que, em última análise, são conduzidos de acordo com a legislação nacional de cada país. Como já foi discutido na seção anterior, as normas do GATT não se sobrepõem à legislação anterior sobre subsídios e comércio existente nos países signatários (Cláusula Avô), o que deu margem à prática de procedimentos contrários aos previstos na legislação específica do GATT.

O reconhecimento pelo GATT desses dois procedimentos e, ainda, o dispositivo segundo o qual eles podem ser conduzidos em paralelo, favoreceu o aparecimento de legislação nacional em diversos países. Isso significa que um país pode conduzir uma investigação com base em sua legislação interna e, simultaneamente, conduzir um processo de investigação no GATT, sobre uma mesma questão de subsídio. O que o país não pode é aplicar duas sanções para o mesmo caso.

As novas legislações nacionais sobre direitos compensatórios, que foram aprovadas desde a aprovação do Código de Subsídios (1979), seguiram de perto a legislação americana sobre a matéria e, em muitos casos, são inconsistentes com os princípios do GATT.

Três efeitos decorrem dessa multiplicação de legislações nacionais:

- a) aumentou o número de medidas compensatórias contra as subvenções de países que não adotaram ainda legislação sobre essa matéria;
- b) colocam mais "lenha na fogueira" da confrontação entre países;
- c) levou a uma espécie de "paz armada" em que cada país recebe a absolvição por suas ações contrárias às normas e às disciplinas do GATT,

absolvendo, por sua vez, os demais países em casos semelhantes.

Por outro lado, o procedimento internacional, conduzido através das Comissões "Ad Hoc" criadas pelo Comitê de signatários, não se tem mostrado adequado. O problema está na própria constituição do Comitê, pelos próprios países reclamantes e acusados. Os últimos estão sempre tentando encontrar uma forma de justificar sua política de subvenções.

Tudo isso sugere que os procedimentos nacionais serão preferidos sempre que o país reclamante estiver disposto a impor uma medida compensatória, já que tal procedimento tem uma probabilidade maior de aprovação do que o procedimento internacional e, sem dúvida, a um custo menor para as partes.

Mesmo quando as legislações nacionais são fiéis aos princípios do GATT, muitas vezes diferem na interpretação de cláusulas importantes dos Códigos; por exemplo, a questão do nível de evidências requeridas para a prova de dano, um dos pontos mais sensíveis no processo de investigação.

Vale citar que o Canadá adota em sua legislação o princípio de que nem todo subsídio causa distorção de comércio e que somente o subsídio que aumenta significativamente a oferta interna e, conseqüentemente, as exportações de um país - é passível de acusação de distorção de comércio e causa de dano. Além disso, a legislação canadense requer a prova de causalidade, nos termos do GATT, ou seja, requer comprovação de que o subsídio em questão é o causador do dano. Na legislação americana, basta provar que o subsídio em questão contribui para o dano, o que é bem distinto.

A maioria dos países em desenvolvimento que aderiu aos Códigos, fê-lo no intuito de forçar os Estados Unidos a adotarem a prova de dano antes da imposição de direitos compensatórios contra seus produtos. Talvez pelo receio de retaliação, a quase totalidade desses países não faz uso dos direitos compensatórios. Uma exceção é o Chile que, entre 1980 e 1987, chegou a abrir 129 processos (Tavares e Naidim, op. cit., 1989).

O curioso no caso do Chile, país signatário dos Códigos, é que sua legislação nacional não cumpre o ritual das investigações, além de permitir que a imposição de direitos compensatórios funcione como uma elevação da alíquota do imposto para as importações de todas as origens, contrariando o princípio da seletividade, segundo a qual a sobretaxa incide exclusivamente sobre as importações procedentes de país que comprovadamente subsidia suas exportações.

3.5. Os Direitos Compensatórios Adotados Contra o Brasil

À época em que o Brasil aderiu aos Códigos "Anti-Dumping" e de

Subsídios, tal conduta pareceu conveniente ao governo, porque disciplinaria a ação de outros países contra as exportações brasileiras. Tal estratégia, contudo, não pareceu adequada, pelo menos a julgar pelo número de vezes que nossas exportações foram objeto de retaliação. Dados mostram que, desde que códigos entraram em vigor em 1980 até 1987, as exportações brasileiras foram submetidas a 33 investigações de subsídios e 56 de "dumping". Os Estados Unidos foram responsáveis por quase a metade dos processos abertos contra o Brasil, vindo a seguir a Comunidade Econômica Européia com 17 processos, o Canadá com 15 casos e a Austrália sendo responsável pelos restantes.

Outro dado importante advém da comparação do número de investigações abertas contra o Brasil vis-a-vis os demais países. Nesse aspecto, os dados do GATT revelam que, comparativamente aos demais países em desenvolvimento, as investigações contra o Brasil são em número superior. O número de investigações contra o Brasil, ponderado pelo valor médio das exportações, revela que nosso país é, em termos relativos, mais exposto a retaliações que os próprios países desenvolvidos.

De todos os setores afetados por processos contra o Brasil, de acordo com o trabalho de Araújo e Naidim (1989), a agroindústria foi a que mais investigações sofreu. Dos três sub-setores mais atingidos, dois eram agroindustriais, a saber: alimentos, com o suco de laranja e o farelo de soja, e manufaturas de couro, com os calçados. Estes setores, por serem competitivos e ameaçarem os mercados dos países desenvolvidos, juntamente com os produtos siderúrgicos, foram objeto de abertura de investigação e imposição de direitos definitivos.

Disso resultou, em meados dos anos 80, um comprometimento de 1,5% de nossa pauta de exportações. Em 1984, as exportações brasileiras afetadas por processos de investigação somaram 3,1 bilhões de dólares e, em 1986, exportações no montante de 2,5 bilhões de dólares foram também afetadas. Dentre as exportações dirigidas aos países desenvolvidos, só os produtos têxteis, porque regidos pelo acordo MULTIFIBRAS, ficaram fora de processos de investigação.

Uma conclusão importante do estudo de Araújo e Naidim (1989) é de que os países desenvolvidos usam muito mais os direitos "anti-dumping" e compensatórios para proteger os setores produtores internos do que os utilizam para verificar realmente a existência de "dumping" ou subsídio.

Destarte, de toda a evidência discutida, fica claro que o setor agroindustrial sofreu uma assimetria de tratamento: enquanto as exportações do complexo sofriam sobretaxas aplicadas nos mercados externos, as importações destes produtos para o mercado brasileiro, não sofriam qualquer forma de tributação

compensatória, até mesmo quando eram notoriamente subsidiadas. Enquanto isso, o Brasil era submetido a uma série de investigações, o que revelava que o país mostrava uma imagem de parceiro pouco competente e muito pouco respeitado no comércio internacional.

Pouco, portanto, valeu ao Brasil aderir aos Códigos, se, por receio de retaliação ou outra explicação qualquer, não aplicou direitos compensatório contra exportações subsidiadas para seu mercado, mesmo quando seus produtos foram objeto de freqüente sobretaxação pelos demais signatários dos Códigos.

IV - A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA SOBRE SUBSÍDIOS

4.1. Introdução

A legislação brasileira contém várias menções e dispositivos reconhecendo o direito de imposição do imposto compensatório. A Lei 4.244 de 14/8/1957 que dispôs sobre a reforma tarifária dizia - Artigo 3º: e --, que a alíquota da tarifa poderá ser alterada no caso de importação de um país que venha a desvalorizar a sua moeda ou conceder subsídio à exportação, de forma a frustrar o objetivo de proteção contido na tarifa.

A maioria dos países que aderiram aos Códigos "Anti-Dumping" e de Subsídios aprovados ao final da Rodada Tóquio em 1979 rapidamente ajustaram suas políticas comerciais. Ao contrário, o Brasil, embora signatário dos Códigos, só veio a dispor de uma legislação nacional que permitisse a aplicação desses instrumentos em 1987. Em 1986, por iniciativa do Ministério da Fazenda, o governo finalmente submeteu à aprovação do Congresso os documentos firmados em 1979.

Essa providência deu origem aos Decretos Legislativos Nºs 20 e 22 de 5/12/86, que ratificaram a adesão do Brasil aos Códigos "Anti-Dumping" e de Subsídios, e aos decretos nºs 93.941 de 16/01/87 e 93.962 de 22/01/87, que conferiram à Comissão de Política Aduaneira (hoje Coordenadoria Técnica de Tarifas) a atribuição de administrar esses instrumentos. Em 15/05/87, a Resolução nº 1227 da CPA estabeleceu as normas e procedimentos, segundo os quais o governo brasileiro pode aplicar medidas "anti-dumping" e direitos compensatórios.

O atraso no estabelecimento desta legislação resultou, basicamente, da orientação que, durante muitos anos, foi conferida à política brasileira de importações. De acordo com essa política, o governo só permitia que entrassem no país mercadorias complementares à oferta local ou destinadas à produção de

bens para exportação. Nesse contexto, as medidas de proteção previstas no código eram supérfluas, na consideração dos órgãos responsáveis pela política de comércio exterior brasileira (para esta questão, ver também Tavares e Naidim (1989)).

O imposto foi mencionado também na legislação recente, na Resolução 155, do CONCEX, de maio de 1988, como condição indispensável à implementação do modelo de abertura comercial para produtos agrícolas. Já àquela época, os subsídios concedidos pelos países exportadores ameaçavam os mercados dos países concorrentes e importadores. No Plano Cruzado, o Brasil assistiu a uma queda sem precedentes nos preços reais pagos aos produtores e ao desmantelamento dos seus mercados, com as importações subsidiadas, sem o devido imposto compensatório. A consequência daquelas importações foi uma série de anistias creditícias que oneraram pesadamente o Tesouro.

Portanto, a abertura preconizada na reforma, e iniciada com a Resolução 155 do CONCEX, ficava condicionada à imposição desta salvaguarda do tratamento tarifário compensatório (Resolução 155, Item IV, Alínea e). A abertura foi implementada, mas a mentalidade do “interesse do abastecimento” tem impedido a aplicação dessa legislação e a imposição da tributação compensatória.

4.2. A Resolução 1227 da ex-Comissão de Política Aduaneira.

A regulamentação da aplicação do imposto “anti-dumping” e do imposto compensatório pela Resolução nº 1227 da CPA segue toda a legislação gattiana e será comentada nesta seção.

A Resolução 1227 atribui à ex-Comissão de Política Aduaneira (atual Comissão Técnica de Tarifas-CTT) a função de estabelecer o imposto compensatório, na forma de imposto adicional à importação.

Os procedimentos têm início com o registro de uma petição junto à CTT pelo interessado. Essa petição deverá conter evidências suficientes de existência de subsídio ou “dumping” e da existência de dano ou ameaça de dano ao setor reclamante. A abertura de investigação só será feita se a análise da CTT concluir que, pelas provas fornecidas, há evidências suficientes de subsídio e dano. Caso contrário, a petição será rejeitada e o processo encerrado.

Havendo abertura de investigação é possível adotar imposto provisório, caso a CTT julgue necessário impedir o dano durante o curso das investigações. O prazo máximo de duração desse imposto é de 4 (quatro) meses, sendo possível sua prorrogação mediante solicitação da parte interessada no prazo máximo de

um mês antes do término do período de vigência.

Se a decisão for de que não há evidência suficiente de subsídio ou “dumping” ou que, mesmo havendo existência de uma dessas práticas, não haja provas suficientes de dano significativo ao setor reclamante, o imposto adicional não será adotado ou, tendo sido imposto a título provisório, os valores serão devolvidos e o processo encerrado.

Se a decisão final da CTT confirmar a existência de subsídio ou “dumping” e de dano ao setor produtivo decorrente de tal prática, o produto em questão sofrerá imposto adicional, que será aplicado contra as importações procedentes dos países (ou empresas) que praticam o subsídio (ou “dumping”).

De acordo com a Resolução 1227, não se admite pedido de reconsideração das decisões da CTT. A aplicação do imposto compensatório a produto agrícola, na legislação brasileira, está definida na própria Resolução da ex-CPA, nº 1227, de 2/06/1987. Nela, define-se que a petição poderá ser apresentada diretamente por uma indústria doméstica afetada ou em seu nome.

4.3. Na Lei Agrícola

Também na legislação recente, na Lei nº 8.174 de 30/01/91, inseriu-se um artigo - o Artigo 2º - que tornou obrigatória a aplicação do imposto compensatório. Este artigo tinha a finalidade precípua de gravar com um imposto toda e qualquer importação subsidiada que exercesse concorrência desleal e predatória no mercado, inclusive no caso de concorrência com produto importado de outro país já que o Brasil é signatário do Acordo de Assunção, que criou o MERCOSUL. Neste particular, o Brasil deverá impor o imposto compensatório para evitar que o produto subsidiado proveniente de outro país venha a exercer concorrência desleal com produto exportado por parceiros no MERCOSUL.

Os antecedentes e a justificativa para a inclusão do Artigo 2º na Lei Agrícola remontam à própria reforma da política agrícola que preconizou a liberalização do comércio de produtos agrícolas, e que teve início na primeira metade da década de 80. Na conhecida Resolução 155 de maio de 1986, em que negociávamos, com os setores têxtil e os produtores, a liberação do comércio da fibra, extinguindo as restrições quantitativas ao comércio, incluímos uma cláusula que aplicaria este imposto. Assim, o imposto compensatório é parte integrante do modelo que substituiu a política anterior de apoio ao setor agrícola, através de subsídios ao crédito rural (hoje extinto).

Portanto, este imposto foi incluso na Lei Agrícola com o objetivo de se criar uma legislação mais eficaz, tendo em vista a morosidade dos dispositivos

de proteção contidos no Código de Subsídios, e, principalmente, devido aos defeitos destruidores da atual “guerra de subsídios”, promovida pelos próprios signatários do Acordo Geral, em flagrante desrespeito ao Código de Subsídio. A alternativa da abertura dos mercados agrícolas sem este cuidado exporia desnecessariamente os produtores agrícolas a uma concorrência ruinosa, ameaçando, de resto, os investimentos de médio e longo prazo na agricultura. Ai estão os casos do trigo e do algodão que não nos deixam mentir.

O anseio e a necessidade de uma legislação mais ágil ganhou muito mais força à medida que ficou patente a possibilidade de fracasso da Rodada Uruguaí. Estava falindo a única iniciativa capaz de se celebrar um acordo multilateral de repúdio à prática de subsidiação no comércio dos produtos agrícolas. Em particular, a Cláusula de Paz do Acordo Blair House impedia a aplicação ágil deste imposto.

Com a ameaça do fracasso da Rodada Uruguaí em dezembro de 1990, toda a expectativa que se tinha era de que o Decreto regulamentando o Artigo 2º da Lei Agrícola (Lei 8.174) contivesse parâmetros mais objetivos e mecanismos mais seguros e mais ágeis para se utilizar o imposto, sem, contudo, ferir os compromissos assumidos pelo Brasil no Código de Subsídios; mas utilizando ao máximo todas as possibilidades da legislação.

Este imposto sempre existiu, como comprova a legislação desde 1957. Mais tarde, foi objeto de leis e decretos. Entretanto, nunca foi aplicado a produto agrícola, a despeito de incontáveis importações com subsídios, em quantidades significativas ocorridas em inúmeras ocasiões, expondo o setor agrícola brasileiro à concorrência predatória. A principal pergunta é: por que não foi aplicado?

No Decreto nº 93.962, que adicionou o Código de Subsídios à legislação brasileira, dizia-se que haverá o Imposto Compensatório, se houver um pedido de investigação, se houver prova de dano, e se a CTT julgar procedente e decidir abrir um processo de investigação. A CTT não iniciou o processo. Na Lei Agrícola se diz que haverá a imposição do imposto compensatório se ficar provada a concorrência desleal e predatória. O Artigo 2º da Lei Agrícola 8.174 foi regulamentado pelo Decreto nº 174. Mais tarde, a Portaria nº 444, da Secretaria Nacional de Economia, regulamentou alguns artigos do Decreto nº 174.

V - CONCLUSÃO

O processo de abertura da economia principiou pela agricultura, seja porque este é um setor onde as tarifas são sempre zeradas desde o Plano Cruzado,

seja porque foi aprovada a Resolução 155 do CONCEX, que liberou a comercialização agrícola em 1987. A agricultura foi o setor líder no processo de abertura e, por esta razão, antecipou-se também nas medidas destinadas a garantir que esta abertura se processasse sem prejuízos para o setor produtor. Antecipou-se, também, por ocasião da feitura da Lei Agrícola, ao incluir um artigo que tornava obrigatória a imposição do imposto compensatório, sempre que houvesse subsídio.

A agricultura concordava com a abertura, mas reivindicou o imposto compensatório. Nas atuais condições, este imposto é essencial para defender o setor contra o que está ocorrendo no mercado, uma virtual “guerra de subsídios”. Esta não é uma questão conjuntural: é estrutural. Pelo menos já perdura tempo suficiente para se esforçar a tomar uma decisão definitiva com relação à entrada de produto subsidiado no Brasil.

O Código de Subsídios foi, na Rodada Tóquio, uma repulsa enérgica à subsídioção. A lista de subsídios foi uma forma de denunciar estas práticas. Entretanto, todas as tentativas de se negociar o fim dos subsídios, por enquanto, fracassaram. Em virtude da situação crítica em que se encontra a Rodada Uruguai, a questão tornou-se também um ponto crítico. A partir do fracasso da reunião de Bruxelas, quase que de forma pouco perceptível, a Comunidade Econômica Européia e os Estados Unidos passaram a elevar suas dotações orçamentárias para fomentar esquemas de subsídioção de exportações. Após o aumento dos recursos para subsídios - inclusive que foram oferecidos ao Brasil e foram aceitos -, os preços no mercado mundial virtualmente despencaram.

Por esta razão, hoje, da forma como estão os subsídios, havendo o subsídio há automaticamente o dano. Cada vez que se concedem subsídios, as cotações caem muito abaixo dos custos de produção e o dano se materializa. Não há mais mercado no comércio internacional. Não há mais que se falar em mercado - no sentido de os preços indicarem o que, onde e como produzir produtos agrícolas -, tal o nível de subsídio.

Por todas as razões expostas, chegou a hora de se assumir uma postura clara em relação a esta questão. O Brasil deverá, dentro do Acordo do GATT, respeitando seus compromissos assumidos, explorar, então, ao máximo, as suas possibilidades de restringir a entrada de importações subsidiadas no mercado interno. Levar ao limite máximo permitido pelo Acordo a legislação nacional de proteção contra a desova de estoques mundiais nos seus mercados.

O imposto provisório deverá ser usado de forma a dissuadir exportadores a praticarem concorrência desleal e predatória nos mercados brasileiros. Deverá ser usado com firmeza para mostrar que o Brasil não permitirá que se ameacem

os mercados brasileiros. Estes subsídios - nos casos do frango e dos óleos vegetais - já nos prejudicaram nas nossas exportações. Não se pode permitir que se continue prejudicando o setor produtor nacional.

Assim, os Códigos “Anti-Dumping” e de Subsídios representaram uma tentativa de limitar o uso indiscriminado de três práticas, a saber: os subsídios à exportação, os subsídios domésticos à produção que reduzem ou anulam a importação (causam distorção de comércio) e o recurso indiscriminado e excessivo de medidas retaliatórias. Era, portanto, o objetivo do GATT que os códigos ajudassem a coibir essas práticas e que o uso de direitos compensatórios fosse utilizado como último recurso.

O que se observa, entretanto, após 10 anos de vigência, é que os principais objetivos dos códigos não foram alcançados, pelo menos a julgar pela proliferação de processos de investigação e pelo número de vezes de sobretaxas foram impostas, em particular pelos países desenvolvidos, e atingindo também países em desenvolvimento.

As práticas recentes sugerem que direitos compensatórios passaram a ser adotados como prática protecionista. Países desenvolvidos adotam sobreta as como forma de proteger suas indústrias. Alternativamente, celebram Acordos de Restrição Voluntária das Exportações (VERS), para não ter que recorrer à imposição de sobretaxas.

A despeito da generalização da prática de subsídio e “dumping” no comércio internacional, alguns países, entre os quais o Brasil, tem resistido em fazer uso do direito compensatório para proteger seu setor doméstico. Essa posição é tão menos compreensível quando se constata que nossos produtos têm sido alvo freqüente de sobretaxa pelos demais países. Também tem sido freqüentes a prática de exportações subsidiadas para o nosso país que, em muitos casos, têm provocado queda acentuada de rentabilidade no segmento atingido, sem que qualquer providência de retaliação tenha sido adotada pelas autoridades responsáveis pela abertura de investigações.

A falta de uma definição precisa de subsídios dá margem a um grau elevado de subjetividade na interpretação dos normativos, sobretudo na prova de dano, facilitando a aplicação dos direitos compensatórios com objetivos protecionistas.

Mas, foi, sobretudo, na tentativa de coibir a prática dos subsídios à produção doméstica que causam distorção de comércio que parece residir o principal fracasso do Código do GATT. Na abertura da atual Rodada Uruguaia de Negociações do GATT, a questão dos subsídios à agricultura tem ocupado o principal foco das atenções dos países participantes, devido sobretudo à

escalada da prática de subsídio que coincidiu com a entrada em vigor dos códigos aprovados no final da Rodada Tóquio.

Mas, infelizmente, as negociações não caminharam para uma solução satisfatória. Como os subsídios agrícolas atingiram proporções alarmantes nos dois últimos anos, o imposto compensatório passou a ser o único e indispensável recurso para se evitar o desmantelamento dos setores produtores domésticos e uma exigência em um contexto de abertura, como no caso brasileiro.

Há grande expectativa de que, até o final da Rodada Uruguai, obtenham-se avanços no texto dos Códigos hoje em vigor, reduzindo as ambigüidades, eliminando algumas distinções entre subsídios permitidos e proibidos que carecem de significado econômico, e que os países signatários possam chegar a um consenso sobre a única maneira de resolver de vez a questão que é a extinção dos subsídios que distorcem o comércio.

Este imposto tem sido inexplicavelmente postergado, a despeito da ocorrência de reiterados problemas de danos causados por estas importações ao setor produtor nacional. Os casos mais graves foram os das importações de arroz, leite, milho e carnes do Plano Cruzado.

O fracasso ou os resultados modestos da Rodada Uruguai passam a justificar a utilização de legislação nacional para a proteção dos mercados domésticos. Destarte, é preciso enfatizar que, implícita na idéia da luta contra o subsídio, está a idéia da luta de defesa dos mercados produtores domésticos. Abrir mão desta luta é expor o setor produtor doméstico à concorrência predatória.

Este imposto é, em todas as legislações, um direito líquido e certo dos produtores. O Acordo do GATT reconhece que o “dumping” e o subsídio devem ser condenados, desde que causem dano ou ameaça de dano à indústria doméstica, localizada no país importador, ou que retardem o estabelecimento (investimento) de uma indústria neste país.

No Decreto nº 93.962, que adicionou o Código de Subsídios à legislação brasileira, dizia-se que haverá o Imposto Compensatório, se houver um pedido de investigação, se houver prova de dano, e se a CTT julgar procedente a decidir abrir um processo de investigação. Na Lei Agrícola se diz que haverá a imposição do imposto compensatório se ficar provada a concorrência desleal e predatória. Cabe, portanto, ao setor agrícola amearhar as melhores provas técnicas que são requeridas dentro da regulamentação e conduzir um processo de reivindicação de um direito conferido pela Lei Agrícola.

VI - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DEN HARTOG, SEC. C. A. M. "O GATT e os Códigos "Anti-Dumping" e Sobre Subsídios e Medidas Compensatórias". D. P.C. - Ministério das Relações Exteriores. 1987.
- MESSERLIN, A. "The Uruguay Negotiations on Subsidies and Countervailing Measures: Past and Future Constraints". The World Bank. Mimeo. 1989.
- VAN DUREN, E. e MARTIN, L. "The Role of Economic Analysis in Countervailing Duty Disputes in Agriculture". The Canadian Public Policy. 1989.
- GATT. "The Uruguay Round Main Instruments: Subsidies and Countervailing Measures". Mimeo. 1986.
- ARAÚJO JR., J. T. e NAIDIN, LEANE C. "Salvaguardas, "Dumping" e Subsídios: A Perspectiva Brasileira". Revista de Economia Política. Vol. 9, nº 2. 1989.
- NOGUÉS, J. "The Experience of Latin America With Export Subsidies". The World Bank. Mimeo. 1987.
- Camargo Neto, P. "Análise do Decreto da Tributação Compensatória". Sociedade Rural Brasileira. Agosto de 1991.