

Karina da Silva Graciosa

**A Triangulação e as Medidas Antitriangulação no Comércio
Internacional**

Florianópolis / SC

2003

Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC
Centro de Ciências Jurídicas – CCJ
Curso de Pós-Graduação em Direito – Programa de Mestrado
Área de Concentração em Relações Internacionais

A Triangulação e as Medidas Antitriangulação no Comércio Internacional

Karina da Silva Graciosa

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para a obtenção do título de mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Welber Oliveira Barral

Florianópolis/SC

2003

A Triangulação e as Medidas Antitriangulação no Comércio Internacional

Karina da Silva Graciosa

Esta dissertação foi julgada adequada para obtenção do título de Mestre em Direito e aprovada com distinção pelos membros da banca examinadora do Curso de Pós-Graduação em Direito, área de concentração em Relações Internacionais, da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 25 de março de 2003.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Welber Oliveira Barral (Orientador)

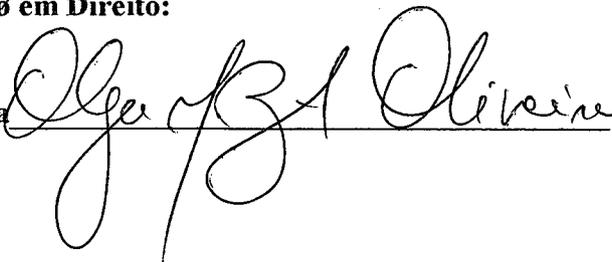


Prof. Dr. Luiz Otávio Pimentel (UFSC)

Prof. Dr. Osvaldo Agripino de Castro Júnior (CESUSC)

Coordenadora do Curso de Pós-Graduação em Direito:

Prof.ª Dr.ª Olga Maria B. Aguiar de Oliveira



*Aos meus pais, Ozilmar e Marlete,
com orgulho e dedicação.*

AGRADECIMENTOS

Vários são os agradecimentos às pessoas que possibilitaram a execução desta dissertação direta ou indiretamente.

Contudo, fundamentalmente, devo agradecer pelo apoio, compreensão e confiança de minha família, depositada em mim durante toda minha vida e que se tornaram evidentes durante estes últimos dois anos. E, especialmente, ao Murilo pelo seu amor e estímulo.

Agradeço ao meu amigo e Orientador, Prof. Welber Barral, pelos conselhos críticos que possibilitaram a execução desta pesquisa.

Além de agradecer a Fabiana Mateus pelo incentivo e correção da dissertação.

RESUMO

A triangulação (*circumvention*) causa distorções no comércio internacional, no momento em que procura burlar as medidas de defesa comercial ou os procedimentos aduaneiros existentes a uma mercadoria em questão. Para conter a prática, pode-se aplicar as medidas antitriangulação que possuem o objetivo de resguardar o mercado atingido através de procedimentos administrativos para o controle aduaneiro da mercadoria triangulada.

Entretanto, são poucos os países que possuem regulamentações nacionais sobre medidas antitriangulação, além da inexistência de regulamentação multilateral no âmbito da Organização Mundial do Comércio.

ABSTRACT

The circumvention causes distortions at the international trade when intend to escape the trade protection measures or the customs protection applied to the import a product. To restrain this practice, the anti-circumventions measures would be apply to preserve the hit market through rules administrative that will control the entrance of the circumvent product.

However, few countries have national regulations about anti-circumvention measures and the World Trade Organizations hasn't a specific multilateral agreement besides the discussions continue to negotiate on the framework for anti-circumvention measures.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AARU – Acordo Antidumping da Rodada Uruguai

ALADI – Associação Latino-Americana de Integração

ASG – Acordo sobre Salvaguardas

ASMC – Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias

CAMEX – Câmara de Comércio Exterior (Brasil)

CCC – *Customs Co-operation Council* (Conselho para Cooperação Aduaneira)

CE – Comunidade Européia

DECEX – Departamento de Operações de Comércio Exterior (Brasil)

DECOM – Departamento de Comércio Exterior (Brasil)

DI – Declaração de Importação

GATT – *General Agreement on Tariffs and Trade* (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio)

GATT/OMC – Referência à estrutura multilateral do comércio, tanto no período do GATT quanto após a criação da OMC

MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Brasil)

MF – Ministério da Fazenda (Brasil)

OMA – Organização Mundial de Aduanas

OMC – Organização Mundial do Comércio

RE – Registro de Exportação

RF – Receita Federal (Brasil)

SECEX – Secretaria de Comércio Exterior (Brasil)

SH – Sistema Harmonizado para Designação e Codificação de Mercadorias (OMA)

SICOMEX – Sistema Integrado de Comércio Exterior (Brasil)

SRF – Secretaria da Receita Federal (Brasil)

UE – União Européia

SUMÁRIO

RESUMO

ABSTRACT

LISTA DE ABREVIATURAS

INTRODUÇÃO	12
1 Bases Econômicas do Livre Comércio	15
1.1 TEORIAS DO COMÉRCIO INTERNACIONAL	15
1.2 POLÍTICAS ECONÔMICAS COMERCIAIS	26
2 O Procedimento Aduaneiro	54
2.1 CONCEITO, OBJETIVO E ELEMENTOS DO SISTEMA ADUANEIRO	54
2.2 CONTROLE ADUANEIRO	60
2.3 HARMONIZAÇÃO DAS REGULAMENTAÇÕES ADUANEIRAS	71
2.4 REGRAS DE ORIGEM	73
3 REGRAS DE DEFESA COMERCIAL	91
3.1 DEFESA COMERCIAL	91
3.2 DUMPING E MEDIDAS ANTIDUMPING	100
3.3 SUBSÍDIOS E MEDIDAS COMPENSATÓRIAS	118
3.4 SALVAGUARDAS	127
4 TRIANGULAÇÃO E MEDIDAS ANTITRIANGULAÇÃO	134
4.1 CONCEITO DE TRIANGULAÇÃO	134
4.2 MEDIDAS ANTITRIANGULAÇÃO	153

5 ESTUDOS DE CASOS	178
5.1 UNIÃO EUROPÉIA	178
5.2 BRASIL	181
CONSIDERAÇÕES FINAIS	197
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	200
ÍNDICE	211

INTRODUÇÃO

O aumento significativo do fluxo do comércio internacional desperta em seus participantes a busca de uma maior competitividade de suas mercadorias. A competitividade pode ser adquirida por uma vantagem na produção ou pela economia de escala, por exemplo. Entretanto, quando o acesso aos mercados internacionais só se estabelece com a utilização de artimanhas comerciais, a inserção é desleal em relação às outras mercadorias similares.

Práticas, como o dumping ou os subsídios, podem ser utilizadas deslealmente para tornar uma mercadoria mais competitiva e, conseqüentemente, obter mercados. Desta forma, para a proteção dos produtores domésticos ou para a regulamentação do comércio internacional, pode-se aplicar medidas de defesa comercial como: as medidas antidumping ou as medidas compensatórias.

Contudo, a regularização do comércio internacional em busca do livre comércio, com condições igualitárias aos seus membros para o acesso aos mercados, muitas vezes, não surte seus efeitos esperados, pois os participantes sempre estão buscando formas alternativas de adquirir mercados, com a competitividade de seus produtos, burlando as defesas impostas ou os procedimentos aduaneiros.

A triangulação (*circumvention*) aparece neste contexto, como uma prática comercial que procura burlar as medidas de defesa comercial ou os procedimentos aduaneiros impostas a uma mercadoria, visando adquirir maior competitividade em um mercado.

Na literatura jurídica brasileira, o termo “*circumvention*” é traduzido como triangulação, fraude e evasão, principalmente. A procura do melhor termo para o estudo, a escolha de “triangulação” deriva da análise da própria prática que movimenta a mercadoria, seja na

utilização de um terceiro país como ponte para a entrada no mercado triangulado, ou seja na divisão da mercadoria em partes que seguem em busca do mercado. Desta forma, o termo triangulação representa melhor a prática, visto que tanto a fraude quanto a evasão, muitas vezes, também estão presentes na triangulação. Fraude derivada da alteração inócua efetuada na mercadoria ou em sua origem somente para adquirir uma vantagem competitiva com o não-pagamento da obrigação tributária¹; e evasão devido ao acompanhamento da diminuição ou do não-pagamento das obrigações tributárias originais².

Em linhas gerais, a triangulação consiste em ludibriar a aplicação de alguma barreira comercial, tarifária ou não, que originalmente estava sendo aplicada a uma mercadoria, fugindo desta barreira, a mercadoria torna-se mais competitiva ou consegue adentrar em um mercado. A forma de burlar a barreira comercial é variável, não segue um padrão determinado, tornando a triangulação uma prática não tão simples de ser visualizada e combatida.

Neste aspecto, o combate da triangulação denomina-se de medidas antitriangulação. Entretanto, poucas são as regulamentações existentes sobre o tema dentre os participantes do comércio internacional, nem a Organização Mundial do Comércio (OMC) possui determinações práticas para inibi-la, o que a torna mais constante do que se imagina, além de causar distorções no comércio internacional.

Assim, o objetivo desta dissertação é elucidar o tema da triangulação e das medidas antitriangulação no comércio internacional³, discutindo a sua caracterização e seus efeitos jurídico-econômicos, principalmente. Além disso, apresentar como a triangulação e as medidas

¹ O conceito de fraude no Direito Tributário pode ser apresentado como o “*uso de ardil para fugir do pagamento de algum tributo*” (Diniz, **Dicionário Jurídico**, vol. II, p. 596).

² No caso da evasão, o seu conceito pode ser delimitado como sendo um “*ato comissivo ou omissivo de natureza ilícita, praticado como escopo de diminuir ou eliminar a obrigação tributária, mediante, por exemplo, fraude fiscal ou aduaneira de documentos*” (Diniz, **Dicionário Jurídico**, vol. II, p. 441).

³ Capítulo 4.

antitriangulação são tratadas nas legislações nacionais dos Estados Unidos, União Européia e Argentina; no âmbito multilateral da OMC; e, principalmente, no Brasil, observando como a falta de uma regulamentação específica prejudica as relações de comércio exterior brasileiras⁴.

Como pano de fundo desta análise, o debate dos fundamentos do livre comércio⁵, dos procedimentos aduaneiros⁶ e das medidas de defesa comercial brasileira⁷ fornecerão as informações necessárias para um melhor entendimento da triangulação e das medidas antitriangulação, principalmente nos seus aspectos econômicos e administrativos.

Cabe ressaltar o ineditismo de um estudo aprofundado sobre o tema na literatura jurídica brasileira, considerando um diminuto número de trabalhos específicos como referencial acadêmico. Este fato dificultou a elaboração da dissertação, mas incentivou a autora em investigar cada vez mais o tema.

⁴ Capítulo 5.

⁵ Capítulo 1.

⁶ Capítulo 2.

⁷ Capítulo 3.

1 BASES ECONÔMICAS DO LIVRE COMÉRCIO

1.1 TEORIAS DO COMÉRCIO INTERNACIONAL

1.1.1 Mercantilismo

A expansão econômica e o aparecimento da classe capitalista, após a queda do feudalismo, trouxeram consigo o mercantilismo, que desenvolveu uma maior distribuição de produtos dentro e fora dos Estados absolutistas, contribuindo para a monetarização da economia e a formação de instituições capazes de assegurar uma previsibilidade para as ações destes estados¹.

O mercantilismo, originário no século XVII, tinha como princípios básicos: a) a defesa da intervenção do Estado na economia - que promoveria o comércio e adotaria políticas protecionistas na economia nacional;- b) a acumulação da riqueza, derivada do ouro e da prata, como o fundamento do poder estatal para o desenvolvimento do comércio²; e c) a existência de três elementos na economia, a saber: a indústria transformadora, o elemento rural e os territórios coloniais.

Para os mercantilistas, o sucesso de uma economia dependeria dos comerciantes, ou seja, o fator trabalho seria o principal no sistema produtivo. Desta forma, com a

¹ Cf. Gonçalves et al, **A Nova Economia Internacional**, p. 4. O Estado absolutista permitiu a criação de uma estrutura capaz de garantir o comércio internacional. Deixava-se, então, a necessidade de garantir a circulação de bens com a imposição da força, pois existia uma ordem institucional que garantiria a segurança do comércio.

² Nesta concepção, o comércio internacional seria um jogo de soma zero, onde um país teria de ganhar para o outro perder nas trocas comerciais.

economia operando através do fator trabalho³, o acúmulo de metais preciosos aumentaria a oferta de moeda, o que, conseqüentemente, também alavancaria a produção e o emprego sem causar a inflação. Assim, o mercantilismo procurava alcançar uma balança de pagamentos superavitária contínua, o que vem a ser, o fluxo de entrada de metais preciosos maior do que a saída⁴.

Neste contexto, a expansão comercial e a promoção de políticas protecionistas eram fundamentais para determinar a riqueza dos Estados, pois quanto mais metais preciosos, como ouro e prata, um Estado estocasse maior seria o seu poder. Assim, a expansão comercial aumentaria as exportações, e as políticas protecionistas impediriam as importações, concentrando os metais em seu Estado. E, em razão das imposições às importações, estimulando, por sua vez, o crescimento da produção interna.

Para isso, a política econômica mercantilista identificava o dinheiro como um fator de produção, igual a terra ou o trabalho, que geraria também uma riqueza não natural como a terra por exemplo, mas sim artificial, a partir da obtenção de uma renda⁵.

³ Fatores de produção seriam todos os recursos utilizados no processo produtivo de bens e serviços, como trabalho, capital ou recursos materiais, por exemplo.

⁴ Poderia-se utilizar os pensamentos de Mun, como exemplo da visão mercantilista da época: “[o] meio ordinário para o aumento de nossa riqueza e do nosso tesouro é o comércio internacional, em que devemos sempre observar esta regra: vender mais para os estrangeiros anualmente de que consumimos deles em valor” (Thomas Mun, 1630 apud Krugman & Obstfeld, **Economia Internacional**, p. 553).

⁵ Gonçalves et al, **A Nova Economia Internacional**, p. 6. John Locke equiparava dinheiro com capital, neste sentido: “O dinheiro tem um duplo valor [...]. Em primeiro lugar, o que permite obter, em forma de juros, uma renda anual; e isto tem o mesmo caráter que o solo, cujo rendimento se denomina Renda, enquanto o dinheiro se chama juros do capital... Em segundo lugar, o dinheiro tem um valor quando por meio de troca, nos serve para satisfazer às necessidades e atender a comodidade do corpo, o qual apresenta o caráter próprio de uma mercadoria”. (John Locke, “Some considerations on the consequences of the lowering of interest and raising the value of money”. *Several Papers Relating to Money, Interest and Trade*. Londres, 1696 apud Gonçalves et al, **A Nova Economia Internacional**, p. 7).

Desta forma, a riqueza das sociedades mercantilistas cresceria com o aumento da massa de metais que era obtido pelo comércio internacional, com a balança de pagamentos superavitária⁶.

A lógica da visão mercantilista possuía muitas falhas, sendo a principal a queda da competitividade derivada do aumento de sua oferta monetária devido ao crescimento das exportações. Como explica Kenen, “[u]m país que aumenta sua oferta monetária ao exportar mais do que importa verá que seus preços começarão a subir, minando sua posição competitiva em mercados mundiais”⁷.

Sob esta ótica, o mercantilismo estava fadado ao fracasso, pois levaria à diminuição da prosperidade nacional pela queda das exportações e com suas conseqüências sociais macroeconômicas, devido à intervenção por parte do Estado com suas políticas protecionistas⁸.

⁶ Adam Smith, analisando a política econômica dos mercantilistas, assim a descrevia: “[...] estabelecidos os dois princípios de que a riqueza consistia em ouro e prata, e que esses metais só podiam ser trazidos para um país sem minas através do equilíbrio comercial, ou exportando por um valor superior ao da importação, o grande objetivo da economia política tornou-se, necessariamente, em diminuir, tanto quanto possível, a importação de bens estrangeiros para consumo interno, e em aumentar tanto quanto possível a exportação da produção da indústria interna. Assim, os seus dois grandes instrumentos para o enriquecimento do país eram restrições à importação e os incentivos à exportação. As restrições à importação eram de dois tipos. Em primeiro lugar, restrições à importação daqueles bens estrangeiros para o consumo interno que podiam ser produzidos internamente, viessem de que país viessem. Em segundo lugar, restrições à importação de bens de qualquer tipo oriundos daqueles países com os quais a balança comercial era desfavorável. Estas diferentes restrições consistiram, por vezes em elevadas taxas, e outras em proibições absolutas. A exportação era incentivada, por vezes, através de restituições de direitos, outras vezes por subvenções, outras vezes, através de vantajosos tratados comerciais com Estados estrangeiros, e outras vezes através do estabelecimento de colônias em países distantes” (**Inquérito sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações**, vol. I, p. 750).

⁷ Kenen, **Economia Internacional**, p. 9.

⁸ Como declarava Smith, “[d]ar o monopólio do mercado interno à produção da indústria interna, em qualquer arte ou manufatura determinada, é, em certa medida, orientar as pessoas privadas sobre a maneira como devem aplicar os seus capitais, e será, quase sempre, uma regulamentação inútil ou pernicioso” (Smith, **Inquérito sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações**, Vol. I, p. 759).

Dentre os primeiros doutrinadores da época que combateram o mercantilismo, David Hume foi o que melhor analisou economicamente as desvantagens da teoria⁹. A tese de Hume, *specie flow-price hypothesis* (hipótese do preço-fluxo de metais preciosos), sustentava que o superávit comercial contínuo acarretaria o aumento do preço do produto, reduzindo a sua procura internacional; e não seria a transferência dos metais preciosos, e sim a abertura do mercado interno para o comércio internacional que levaria o Estado a prosperar.

Para Hume, o mais importante não era as quantidades acumuladas de metais preciosos, mas a quantidade de bens e serviços que elas permitiam adquirir. Teoricamente um país deseja diversificar o seu consumo com uma quantidade razoável de opções de produtos para aumentar o bem-estar de sua população. Na teoria mercantilista, os países exportadores acumulariam os metais preciosos, enquanto que os países importadores acumulariam todos os bens e serviços. Assim sendo, não seria vantajoso acumular metais sem ter bens ou serviços para serem consumidos¹⁰.

Outra análise feita por Hume consistia na anulação dos efeitos da acumulação dos metais preciosos, pois quando os países exportadores aumentassem a oferta de metais, estas aumentariam os preços dos produtos, o que ocasionaria, conseqüentemente, a diminuição das exportações e o aumento das importações. Ou seja, uma balança

⁹ A crítica fora lançada no final do século XVIII, em 1752, com o lançamento de artigo “*Of the Balance of Trade*”, em *Essays, Moral, Political and Literary*.

¹⁰ Hume assim dizia: “[d]eve-se considerar que, pelo crescimento da indústria entre as nações vizinha, o consumo de todas as diversas espécies de mercadorias também crescerá; e embora manufaturas estrangeiras interfiram com elas no mercado, a demanda por esses produtos podem manter-se ou crescer [...]. Nós não precisamos ficar apreensivos, que todos os objetos de nossa indústria irão acabar, ou que nossas manufaturas, enquanto elas se mantiverem no mesmo nível dos nossos vizinhos, correrão o risco de ficarem ociosas. A emulação pelas nações rivais serve principalmente para manter a indústria viva entre elas. Em todos os povos serão mais felizes se possuírem uma variedade de manufaturas, que se tiverem uma única grande manufatura”(apud Gonçalves et. al., **A Nova Economia Internacional**, p. 11).

superavitária aumenta a oferta de metais causando inflação, fato que rechaça a defesa dos mercantilistas em manterem-na sempre superavitária.

1.1.2 Teoria das Vantagens Absolutas

Contrariando as idéias mercantilistas e defendendo o livre comércio Adam Smith apresentou uma nova teoria para o comércio internacional: a teoria das vantagens absolutas^{11 12}.

Adam Smith afirmava que seria pelo comércio internacional que um Estado poderia se especializar na produção de uma mercadoria com mais eficiência em relação a outro¹³. A especialização dos Estados por mercadorias nutria o comércio internacional pela necessidade da troca entre eles, tornando clara a crítica ao protecionismo.

Neste sentido, para Smith

[a] importação de ouro e prata não é a principal, e muito menos a única, vantagem que uma nação retira do comércio externo. Sejam quais forem os locais que o comércio externo se exerça, todos retiram dele duas vantagens distintas. Faz sair a parte excedentária da produção de terra e trabalho, para qual não existe procura, e, em troca, traz para o país algo para qual existe procura. Confere um

¹¹ Adam Smith (1723-1790), economista escocês, delineou sua teoria econômica no livro *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (Uma Investigação sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações), publicado em 9 de março de 1776. Smith foi o primeiro pensador determinado em demonstrar a formação e a distribuição do capital no desenvolvimento econômico dos países europeus.

¹² A teoria desenvolvida por Adam Smith é considerada como clássica para a teoria econômica surgiu a partir do estudo do liberalismo, como meio econômico, e das inovações tecnológicas provenientes da Revolução Industrial, que influenciou decisivamente seu contexto na busca do equilíbrio do mercado (oferta e demanda) através do ajuste de preços ("mão invisível") e pela não-intervenção estatal na atividade econômica.

¹³ A subsidiariedade do comércio interno sob o comércio internacional era identificada por Smith: “[o] comércio interno ou doméstico, de todos o mais importante, o comércio em que um mesmo capital rende o mais redito, e que cria o maior número de empregos para as pessoas desse país, era considerado como subsidiário do comércio externo” (Smith, *Inquérito sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações*, v. I, p. 727).

valor ao que é supérfluo, trocando-o por qualquer outra coisa, que pode vir a satisfazer parte das suas necessidades e aumentar sua satisfação. Devido a ele, a insuficiência do mercado interno não impede que a divisão do trabalho atinja em qualquer ramo particular da atividade ou manufatura a maior perfeição. Abrindo um mercado mais amplo para toda e qualquer produção do trabalho que exceda o consumo interno, vai encorajá-las a melhorar as suas forças produtivas e a aumentar a sua produção anual até o máximo e, assim, a aumentar o real e a riqueza da sociedade¹⁴.

Smith defendia a idéia da vantagem absoluta, onde o tempo de produção de uma mercadoria deveria ser inferior aos dos outros Estados, para ter aceitação no mercado internacional. Assim, a eficiência estaria relacionada com tempo gasto e com o trabalho aplicado na produção, sendo que a taxa de transformação dos produtos seria determinada pelo valor relativo do trabalho incorporado.

Desta forma, a riqueza de uma nação não dependeria da posse de metais preciosos, mas da sua capacidade produtiva oriunda da divisão e especialização do trabalho. Como salienta Smith,

[o] comerciante que pode empregar todo o seu capital num único ramo de negócio tem a mesma vantagem do operário que pode empregar todo o seu esforço no mesmo trabalho. Do mesmo modo que este adquire uma destreza que o habilita a executar, com as mesmas mãos, uma quantidade muito maior de trabalho, assim aquele adquire um método muito mais fácil e expedito de transacionar, comprar e dispor dos seus produtos, de forma a poder efetuar muito mais negócios com o mesmo capital. Assim como operário pode normalmente oferecer o seu trabalho muito mais barato, também o comerciante pode oferecer seus produtos um pouco mais baratos do que se o seu capital e atenção estivessem dispersos por uma variedade de objetos¹⁵.

¹⁴ Smith, *Inquérito sobre a Natureza e as Causas das Riquezas das Nações*, vol. I, p.745.

¹⁵ Smith, *Inquérito sobre a Natureza e as Causas das Riquezas das Nações*, vol. I, p. 49.

Para alcançar este aperfeiçoamento, não seria interessante para a economia ter o Estado a controlando¹⁶. A função deste seria somente garantidor do livre mercado, ou seja, seria “a mão invisível” que garantiria o equilíbrio e a maximização do bem-estar individual e social.

Para Smith, a necessidade do Estado como garantidor na economia transparece como um das suas funções primordiais, capaz de estimulá-la ao crescimento, pois

[d]e acordo com este sistema liberal e generoso, o método mais vantajoso para uma nação agrícola obter os seus artífices, manufaturadores e mercadores, é conceder a mais perfeita liberdade de comércio aos artífices, manufaturadores de todas as outras nações. Aumenta assim o valor do produto bruto da sua própria terra, cujo contínuo crescimento vai, gradualmente, estabelecer um fundo que, a seu tempo, irá necessariamente criar todos os artífices, manufaturadores e mercadores de que necessita¹⁷.

1.1.3 Teoria das Vantagens Comparativas

David Ricardo contribuiu para a teoria clássica do comércio internacional, após Adam Smith, com sua teoria das vantagens comparativas¹⁸.

Esta teoria preconiza que um Estado produzirá os bens quando o trabalho interno for relativamente eficiente e importará os bens quando o trabalho interno for ineficiente.

¹⁶ Para Smith o sistema de liberdade natural conferiria ao soberano somente três deveres, que seriam a defesa do país, a administração da justiça e a manutenção dos serviços públicos (Smith, **Inquérito sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações**, vol. II, p. 284).

¹⁷ Smith, **Inquérito sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações**, Vol. II, p. 262.

¹⁸ O modelo ricardiano, desenvolvido a partir da obra *The Principles of Political Economy and Taxation* de 1817, observa o trabalho como o único fator de produção. Na sua análise, os países diferem-se apenas na produtividade do trabalho nas diferentes indústrias, em dois Estados e dois bens com custos de produção constantes e sem custo de transportes. Para um estudo mais detalhado, veja-se: Ricardo, **Princípios de Economia Política e de Tributação**.

Em conseqüência, a economia nacional especializar-se-á completamente na produção daquela mercadoria que obtiver maiores ganhos de comércio.

Desta forma, o Estado poderá possuir vantagens absolutas na produção de um determinado bem, como a abundância de matéria-prima, mas não o produzirá, pois sua mão-de-obra não é suficientemente eficiente, tornando mais vantajoso importar este bem ou invés de produzi-lo¹⁹.

As hipóteses para a aplicação desta teoria encontram-se nos seguintes pontos: cada economia teria um fator de produção, fabricando somente dois produtos homogêneos; a tecnologia de cada país estaria resumida na produtividade do trabalho de cada indústria, com custos constantes; os produtos seriam vendidos pelo preço de custo; e as vantagens comparativas dependeriam do trabalho e de sua remuneração.

Assim sendo, esta teoria estaria limitada pela especialização extrema de um produto, sem considerar os efeitos do comércio na distribuição de renda, ou os efeitos da economia de escala.

¹⁹ Este raciocínio pode ser demonstrado aritmeticamente: nos Estados Unidos, se não houvesse comércio internacional, o trigo e os tecidos seriam trocados entre si na proporção de seu conteúdo de mão-de-obra, que seria diferente nos dois países. Dez jardas de tecido seriam trocadas por seis bushels de trigo, o que equivale a uma semana de mão-de-obra. Equivalentemente, na Inglaterra, seis bushels de trigo (três semanas de trabalho) seriam trocados por 18 jardas de tecido. Se os Estados Unidos puderem obter mais de dez jardas de tecido por 6 bushels de trigo, ou mais de $1^{2/3}$ de jarda por bushel, ou algo até três jardas por bushel, que é o preço na Inglaterra sem comércio, convém aos Estados Unidos fazê-lo. Inversamente, se a Inglaterra pode conseguir algo mais do que $1/3$ de bushel por jarda de tecido, e alguma coisa mais próxima do preço de $6/10$ de bushel dos Estados Unidos sem comércio, convém à Inglaterra efetuar a troca. As proporções de preços devem ser expressas do mesmo modo para efeito de comparação. A qualquer preço de tecido a 10 jardas por 6 bushels e que se aproxime de 18 jardas por 6 bushels, convém aos Estados Unidos paralisar a produção interna de tecido e adquiri-lo fora, trocando-o por trigo. Ou o trigo, a qualquer preço acima de 6 por 10, convém mais aos Estados Unidos vendê-lo ao exterior onde pode obter uma remuneração mais alta do que vende-lo internamente. E o inverso se dá com a Inglaterra. O comércio eleva o preço do trigo e reduz o preço do tecido nos Estados Unidos; eleva o preço do tecido e reduz o preço do trigo na Inglaterra. Os dois países podem lucrar com a especialização e com o comércio (Kindleberger, **Economia Internacional**, p. 29).

1.1.4 Teoria da Dotação de Fatores

Os princípios básicos da teoria neoclássica foram norteados pelos economistas Eli Heckscher e Bertil Ohlin²⁰, que posteriormente foram formatados para a linguagem analítica por Paul Samuelson²¹. A análise partiu da economia de uma região que possuía uma mobilidade dos fatores de produção perfeita em seu interior e imperfeita ou inexistente entre outras regiões, estudando alternativas para o comércio internacional e inter-regional. Pela teoria de Heckscher “[o] preço relativo dos produtos poderia ser diferente entre elas (regiões) devido ao fato de possuírem distintas dotações de fatores de produção, distintas tecnologia e preferências dos consumidores”²². Ohlin, mais tarde, alterou esta premissa, observando que as regiões difeririam somente nos fatores de produção, ficando conhecido como o modelo Heckscher-Ohlin²³. Para Gonçalves et al.:

[e]sse modelo permitia mostrar que, no caso simples de dois fatores, dois produtos e duas regiões, o comércio que surgiria, uma vez que cada região saísse do isolamento, seria baseada na troca de produtos produzidos relativamente mais baratos em cada região.

²⁰ A teoria da dotação dos fatores foi delineada a partir do artigo *Effects of Foreign Trade on Distribution of Income* (“Efeitos do Comércio Exterior na Distribuição de Renda”) de Heckscher em 1919; que, posteriormente, foi analisado por Ohlin, complementando a idéia de uma economia internacional nas relações entre as dotações de fatores de produção e padrões de comércio internacional (Gonçalves et al, **A Nova Economia Internacional**, p. 17).

²¹ Paul Samuelson formalizou e desenvolveu a teoria de ganhos de comércio, onde o crescimento no preço relativo de uma mercadoria aumentaria o retorno real do fator usado na produção e reduziria o retorno da outra mercadoria comercializada (Gonçalves et al, **A Nova Economia Internacional**, p. 17).

²² Gonçalves et al, **A Nova Economia Internacional**, p. 17.

²³ O modelo Heckscher-Ohlin pode ser utilizado para discutir situações no comércio internacional atual. Por exemplo, o comércio bilateral de sapatos entre o Brasil e os Estados Unidos. A tecnologia para a fabricação de sapatos é conhecida internacionalmente. Desta forma, suponha-se que entre os dois países a tecnologia seja similar e se não houvesse barreiras para o comércio. O Brasil aumentaria suas exportações para os Estados Unidos até a equalização dos custos do trabalho entre os dois países. Entretanto, a indústria de sapatos não é tão importante na economia dos EUA para alterar a política de salários. Assim, o Brasil tornaria especializado na fabricação de sapatos e a indústria de sapatos dos EUA deslocaria sua mão-de-obra para outro setor mais lucrativo de sua economia (Gonçalves et al, **A Nova Economia Internacional**, p. 37).

Esses produtos eram aqueles cuja produção requeria relativamente maior quantidade de fator abundante em termos domésticos²⁴.

Assim, pode-se caracterizar o Modelo Heckscher-Ohlin²⁵ pelas seguintes premissas: a) todos os países produzem dois produtos iguais, utilizando os mesmos dois fatores com o mesmo sistema de produção; b) a utilização dos fatores de produção é homogêneo entre os países; c) a produção tem o mesmo fator relativo intensivo; d) existe uma perfeita competição no mercado com a total aplicação dos recursos de produção; e) não existe custo de transporte ou custos similares, sem tarifas ou outras barreiras comerciais; f) as preferências dos consumidores são idênticas nos países analisados²⁶.

A partir destas características, o comércio internacional estaria baseado nas diferenças existentes nas dotações de fatores dos países. Para a comprovação desta teoria pode-se averiguar que as diferenças entre as dotações de fatores levariam a diferenças entre as curvas de transformações, ou seja, que as diferenças entre os preços dos fatores levam a diferenças entre o preço dos bens. Além do mais, o comércio eliminaria as diferenças entre os preços dos fatores²⁷.

Analisando as características indicadas pela teoria de Heckscher-Ohlin, observa-se que os países teriam uma vantagem comparativa nas mercadorias que utilizassem de forma intensiva um fator de produção, que seria, neste caso, abundante. Ou seja, os

²⁴ Gonçalves et al, **A Nova Economia Internacional**, p. 18.

²⁵ No modelo Heckscher-Ohlin, podem ser extraídos outros três teoremas: 1. Teorema de Rybczynski, que descreve a relação entre a dotação de fatores de um país e sua mistura de produtos no ponto do pleno emprego. O aumento da oferta de um fator aumenta no país a produção do bem que exige maior intensidade de tal fator, reduzindo sua produção do outro bem. 2. Teorema de Stolper-Samuelson, que descreve o efeito do comércio sobre os preços de fatores de um país. O comércio aumenta o preço relativo do trabalho no país com abundância de capital. 3. Teorema da equalização de preços e fatores, que descreve a equalização total dos ganhos reais dos fatores de produção caso não haja barreiras ao comércio e nem custos de transportes.

²⁶ Lancaster, K. *The Heckscher-Ohlin Trade Model: A Geometric Treatment*, p. 56.

²⁷ Kenen, **Economia Internacional**, p. 71.

países devem especializar-se na produção daqueles bens produzidos por fatores comparativamente abundantes em suas economias²⁸.

1.1.5 A nova economia internacional

Na década de 1980, durante a re-abertura do comércio internacional²⁹, as teorias que versavam sobre o comércio internacional e suas conseqüências econômicas sofreram modificações com o desenvolvimento de teses que buscavam discutir os efeitos causados pelas economias de escala³⁰ ou pela concorrência monopolísticas na economia mundial³¹.

Para esta “nova economia”, as economias de escala são inconsistentes nos mercados perfeitamente competitivos, onde os preços não são influenciados por um produtor. Se existir em um mercado um único produtor de uma determinada mercadoria tem-se um monopólio puro, que certamente influenciará o preço desta, criando uma concorrência imperfeita. Quando o mercado não é caracterizado por um único produtor, mas por pequeno número deles, tem-se um oligopólio que poderá ser concentrado ou diferenciado. No mercado concentrado, um pequeno número de produtores produz bens homogêneos, enquanto que no diferenciado, os bens são distintos dos concorrentes por

²⁸ Cf. Foschete, **Relações Econômicas Internacionais**, p. 36.

²⁹ Leia sobre a re-abertura do comércio internacional, aspectos políticos e econômicos, no item 3.2.1.

³⁰ Economia de escala significa que à medida que a escala de produção aumenta, os custos de produção reduzem, beneficiando-se com a comercialização do produto. A economia de escala poderá ser interna ou externa. Interna quando o aumento do tamanho da firma ocasiona a queda do custo médio do produto. Externa quando o número de firmas aumenta, ocasionando a queda do custo médio derivado do aumento da eficiência.

³¹ A nova economia internacional teve como marco o livro *Market Structure and Foreign Trade: Increasing Returns, Imperfect Competition and International Economy*, publicado em 1985 por Paul Krugman e Elhanan Helpman.

pequenos detalhes, como marca ou *design*. A competição imperfeita nos oligopólios diferenciados é conhecida como concorrência monopolística³².

1.2 POLÍTICAS ECONÔMICAS COMERCIAIS

No comércio internacional, é possível averiguar os diversos tipos de políticas comerciais aplicadas pelos governos nacionais, que visam a obtenção de efeitos para suas economias internas. Assim sendo, o Estado utiliza seu poder “garantidor” institucional para proteger determinados setores da economia e/ou aumentar sua arrecadação através do comércio internacional.

Vários são os instrumentos utilizados por um governo na sua política econômica comercial que podem: influenciar nos meios de troca; proteger um setor; aumentar receita fiscal; limitar as importações ou estimular as exportações. Os efeitos descritos anteriormente poderão ser obtidos de acordo com a política adotada na implementação do comércio do país no âmbito internacional.

Para Kindleberger,

[a] mais notável interferência estatal no comércio, em economias de iniciativa privada tem-se efetivado por meios de tarifas, subsídios, de restrições quantitativas e de regulamentos cambiais. O comércio ficou nas mãos do particular, mas o Estado decretou as condições sob as quais ele pode ser exercido³³.

Estes instrumentos são, muitas vezes, utilizados para favorecer determinados setores com poder político – setores estes que poderão ser uma classe, um setor econômico, uma

³² Gonçalves et al, *A Nova Economia Internacional*, p. 32.

³³ Kindleberger, *Comércio Exterior e a Economia Internacional*, p. 115.

indústria ou até uma firma - capazes de modificar ou criar políticas comerciais, com intuito de fortalecer seus interesses econômicos³⁴. Deve-se observar que as políticas comerciais podem ser distorcidas, a fim de aparentarem um objetivo geral, benéfico para toda a sociedade, que é utilizado como justificção social para determinado ato. Mas o interesse social, na maioria das vezes, encobre o interesse de um determinado grupo econômico³⁵.

1.2.1 Protecionismo

A política comercial econômica de proteção procura implementar políticas governamentais específicas para o controle de setores da economia. A proteção, entretanto, dificulta o livre comércio e, dependendo do caso, efetua o próprio fechamento do mercado interno para a concorrência internacional. O Estado, desta forma, participa de forma ativa na política comercial criando barreiras tarifárias ou não-tarifárias que controlarão seus fluxos comerciais.

Desta forma, as medidas protecionistas modificam o fluxo comercial visando um aproveitamento melhor dos produtores internos no mercado, mesmo que, inicialmente, não tivessem esta facilidade na concorrência. Ou seja, “o protecionismo se contrapõe à

³⁴ Kindleberger, **Comércio Exterior e a Economia Internacional**, p. 117.

³⁵ “O interesse especial pode ser representado por todo um fator de produção, o que explica a existência de movimentos pró-livre comércio que a maioria dos economistas identificam como interesse geral. Na primeira metade do século passado (século XIX), as classes comerciais na Grã-Bretanha desejavam libertar-se das Leis dos Cereais [Leis do Milho] porque um pão mais barato possibilitaria manter baixos os salários e os acréscimos nas importações expandiriam o mercado para a exportação de tecidos. Da mesma maneira, o apoio gradual concedido ao *Reciprocal Trade Agreements Act* (Lei de Acordos Mútuos de Comércio) nos Estados Unidos, depois de 1934, proveio dos exportadores em larga escala de produtos de massa, dos produtores de automóveis e das indústrias de maquinaria agrícola e de maquinaria de escritório. Muitas vezes, porém, o interesse especial ignora o interesse geral e põe em funcionamento o seu poder político” (Kindleberger, **Comércio Exterior e a Economia Internacional**, p. 117).

liberalização do fluxo de comércio, cujo fundamento é a eficiência pela concorrência do mercado, capaz de promover o crescimento e o bem-estar econômico”³⁶.

A necessidade de se obter a segurança comercial contra os produtos ou serviços provenientes de outros países tornou-se uma meta para os produtores nacionais desde a perpetuação da revolução industrial no século XVIII.

Os governos, desde então, estabelecem políticas comerciais específicas para o comércio internacional, com o intuito de garantir o desenvolvimento comercial interno ou a simples proteção de uma indústria, firma, setor ou classe econômica.

Para produzir esta tão desejada proteção aos produtores internos, buscou-se utilizar, primeiramente, os impostos de importação que inicialmente eram utilizados para angariar fundos aos governos nacionais, mas que acabou se tornando uma das principais armas protecionistas.

Como exemplo histórico, pode-se citar a política comercial utilizada pelos Estados Unidos na primeira metade do século XIX, após sua independência. Neste período, a política comercial norte-americana defendeu o protecionismo com o argumento de garantir o desenvolvimento de suas indústrias nascentes, desencadeando picos tarifários de até 60%, em média, para os produtos importados. O argumento da indústria nascente foi utilizado como razão para o aumento, mas o verdadeiro motivo era a necessidade de majorar a arrecadação com os impostos de importação.

Um dos principais argumentos a favor de políticas protecionistas, desde o século XIX, é o da indústria nascente. Neste caso, a política protecionista, visaria o desenvolvimento de indústrias retardatárias contra a concorrência de indústrias mais maduras até conseguir obter uma escala mínima capaz de possibilitar a competição. Desta forma, a proteção teria um

³⁶ Barral, ‘Protecionismo e Neoprotecionismo no Comércio Internacional’, p. 14.

período a ser aplicado. Entretanto, este argumento, possui alguns problemas, pois necessitaria da constatação de que a indústria teria condições de retorno do seu investimento, pois se não fosse capaz de cobrir os custos da proteção, os efeitos seriam sentidos internamente com a queda do bem-estar do país. Assim sendo, antes da aplicação desta política, o governo deveria analisar quais são as indústrias que realmente devem ser protegidas porque trariam efeitos benéficos no bem-estar de sua população³⁷.

Uma política protecionista pode ser utilizada em um curto, médio ou longo prazo, dependendo da necessidade da indústria protegida ou dos efeitos que se pretende atingir. Estes efeitos podem variar do aumento de arrecadação na aplicação de tarifas ao fortalecimento de um setor da economia.

De acordo com Viner, para justificar a utilização do protecionismo como uma política de longo prazo em uma economia, seria necessário observar: a) se a demanda recíproca do mundo exterior em relação ao país tem uma elasticidade pequena; b) se a própria demanda recíproca do país frente ao exterior tem uma elasticidade alta; c) se, caso o país considerado adota uma medida protecionista, os países com quem sustenta relações comerciais intensas não aplicarão represálias; e d) se o país em questão que adota as medidas protecionistas, seja administrado com grande capacidade e integridade, para isentar seus atos de qualquer beneficiamento exacerbado de um setor econômico³⁸.

Ou seja, as características, elencadas por Viner, determinam uma situação quase impossível de ocorrer no comércio internacional atualmente, pois o país que se utiliza de uma medida protecionista teria que possuir uma economia regular, com ótima relação diplomática e, o mais difícil, com políticos sérios e confiáveis.

³⁷ Gonçalves et al, *A Nova Economia Internacional*, p. 40.

³⁸ Viner, *Comercio Internacional y Desarrollo Económico*, p. 70.

As conseqüências das medidas protecionistas poderão ser várias, tudo dependerá da forma de sua aplicação e a intenção do governo em aplicá-las, pois a simples utilização do protecionismo como forma de fechar a economia para a competição externa, já está demonstrado que somente dificulta mais a sua inserção no comércio internacional, sucateando uma indústria ou sentenciando uma população sem a possibilidade de usufruírem determinados bens e serviços.

Para Meade,

o resultado da norma de política protecionista será de elevar os preços de mercado para estimular assim a produção dos produtos protegidos. Mas pode acontecer também um efeito totalmente contrário se a propensão marginal de compra dos produtos importados no país protecionista (é dizer, entendendo por ele o desejo de gastar em importações uma unidade adicional ao seu poder real de compra) é suficientemente baixo e sem a elasticidade da demanda de seus produtos no outro país que é consideravelmente pequena³⁹.

Outro aspecto interessante da prática protecionista encontra-se no seu forte aspecto político-econômico, ou seja, as políticas comerciais que determinarão as práticas para proteger um setor, indústria, firma ou classe econômica são derivadas, na maioria das vezes, de fortes pressões políticas. Um exemplo clássico é o setor siderúrgico norte-americano, que desde da década de 1960 procura e obtém proteção através de pressões políticas⁴⁰.

³⁹ Meade, **Geometria Del Comercio Internacional**, p. 108.

⁴⁰ Para se ter uma idéia de como o setor siderúrgico é forte nos Estados Unidos, o setor conseguiu aplicar desde restrições "voluntárias" aos exportadores japoneses, em 1968; limitações de exportações a Comunidade Européia, em 1982; imposições de cotas, em 1983; até aplicações de medidas antidumping, compensatórias e de salvaguardas aos produtos estrangeiros mais competitivos. Kenen, **Economia Internacional**, p. 255. E para maiores informações conferir: Ávila & Lima, '*O Protecionismo na Indústria Siderúrgica Norte-Americana*', p. 189.

1.2.1.1 Barreiras comerciais específicas

Pode-se conceituar barreira comercial como sendo qualquer prática que restrinja ou inviabilize o fluxo normal do comércio, que possua caráter discriminatório ou arbitrário. Tais práticas tornam as operações comerciais cada vez mais difíceis devido à adoção de uma série de atos impeditivos.

As barreiras comerciais, constantemente, estão relacionadas a política protecionista de um país. Esta política tem como escopo, primeiramente, proteger a indústria nacional contra a concorrência internacional, para que este alcance competitividade externa, como se analisou anteriormente.

A política protecionista impossibilita as reações “naturais” do mercado. O controle da política comercial (interna e externa) possibilita a acomodação da indústria nacional devido a não-existência de concorrência.

Um bom exemplo dessa situação foi vivida no Brasil com o sucateamento da indústria nacional de informática. A política comercial brasileira reservou o setor de informática aos produtores domésticos por duas décadas de tal forma que, na reabertura comercial em 1990, o impacto dos produtos externos significou a falência de muitas empresas que não possuíam qualquer condição de concorrer com os produtos mais avançados tecnologicamente. E, para reestruturar o setor, foi necessária a adoção de uma política de incentivos fiscais, ou seja, acabou-se com um incentivo para criar-se outro⁴¹.

O principal problema do protecionismo persiste na política governamental, principalmente no caso do Brasil, adotada para o crescimento ou fortalecimento de uma

⁴¹ A Lei 8.298/91, Lei de Incentivos Fiscais em Informática, somente foi regulamentada dois anos depois de sua aprovação.

indústria ou determinado setor. Na maioria dos casos, existe somente o aumento do imposto de importação para impedir a entrada dos produtos estrangeiros, sem qualquer estudo comportamental da indústria ou setor beneficiado, que aproveita o mercado interno livre para aumentar o preço do produto até um certo limite e sucatear o setor.

Por exemplo, se o Brasil produz um carro por R\$ 20.000 e os Estados Unidos por R\$ 14.000, sendo o mesmo carro, com a mesma qualidade e para proteger a indústria interna automobilística, o Brasil fixa o imposto de importação de 100%. Agora, o carro americano custará no mínimo⁴² R\$ 28.000. Mas, em vez de continuar a vender por R\$ 20.000, a indústria automobilística brasileira aumenta o preço de seu produto para R\$ 27.900, prejudicando principalmente os consumidores. O problema consiste que esta prática, fruto também de um mercado oligopolista, não recebe qualquer impedimento governamental.

Além das suas práticas protecionistas, o Brasil é atingido por uma carga considerável de proteção aos seus produtos, principalmente os agrícolas. A Confederação Nacional de Agricultura calcula que o prejuízo brasileiro, resultante das práticas protecionistas, atinge o valor de US\$ 5 bilhões por ano.

Deve-se considerar que o protecionismo exacerbado, hoje, é evidentemente proibido pelas regras da Organização Mundial Comércio - OMC, que procura impedir que práticas protecionistas atinjam o funcionamento do comércio internacional.

⁴² Não se está incluindo neste raciocínio outros custos existentes para a importação de um produto, como transporte ou seguro.

(a) Barreiras tarifárias

A barreira tarifária, também chamada de aduaneira, consiste no conjunto de imposições tarifárias acopladas no desembaraço aduaneiro de uma mercadoria. O principal exemplo de barreira tarifária é o excesso na valoração do imposto de importação, que não impede a entrada de produtos no mercado interno, mas impossibilita a competição regulamentando, desta forma, o fluxo de troca de bens entre os países⁴³.

A utilização das tarifas de importação como barreira ao livre comércio tem efeito direto sobre a demanda; a oferta; a receita fiscal e o preço do produto protegido. Esta conclusão deriva dos efeitos em cascata que a aplicação da tarifa produz, quais sejam: 1º) acarreta o aumento no preço do produto, devido à própria tarifa; 2º) diminui o consumo em razão do aumento do preço; 3º) reduz as importações devido à queda no consumo; 4º) cresce a produção doméstica devido ao aumento da demanda interna; e 5º) aumenta a arrecadação do Governo com cada unidade do produto importado.

Os efeitos da aplicação da tarifa serão distintos de acordo com as curvas de demanda e oferta do produto analisado, podendo-se concluir que quanto mais elásticas forem as curvas de demanda e oferta do mercado protegido, maior será a redução nas importações e menor será a arrecadação derivada da tarifa.

Mas a aplicação de uma tarifa pode-se tomar uma barreira capaz de impedir a importação de uma determinada mercadoria, quando o seu valor aplicado não permitir

⁴³ Um bom exemplo da utilização das tarifas de importação como barreira comercial é o Programa Agrícola Comum da União Européia (PAC), que consiste em uma série de diretrizes comerciais e estruturais do setor agrícola da UE, que valoriza o Imposto de Importação até nivelar o preço do produto externo com o similar interno.

qualquer operação comercial, devido a sua exorbitância que acarretaria uma ausência total de competitividade no mercado interno.

Além disso, a aplicação de uma tarifa em um determinado produto poderá afetar, também, a produção de outras indústrias. Pode-se exemplificar com a adoção de uma tarifa alta para a importação de aço, pois com a majoração da tarifa, o preço interno desta mercadoria aumentará e, conseqüentemente, tenderá a redução da produção das indústrias que a utilizam como matéria-prima básica, por exemplo, na indústria automobilística⁴⁴.

A aplicação de uma tarifa teria validade para consolidar de uma indústria nascente no país no âmbito do comércio internacional. Entretanto, os Estados podem utilizar a tarifa por outros fatores: como para a elevação de receitas; expansão de renda ou para a melhora do balanço de pagamentos. Mas a aplicação de tarifas poderia, também, criar precedentes para a aplicação de represálias pelos outros países⁴⁵.

Estas possibilidades, no comércio internacional, desestimulariam a confiança nos países e o eventual aumento das trocas internacionais. Por este motivo, o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio⁴⁶ (GATT) e, atualmente, a Organização Mundial do Comércio (OMC), não permite o aumento unilateral de tarifas, para preservar o livre comércio⁴⁷.

⁴⁴ Kenen, **Economia Internacional**, p. 208.

⁴⁵ Kindleberger, **Economia Internacional**, p. 143.

⁴⁶ O GATT, criado em 1947, tinha como principal função a redução das barreiras tarifárias entre os países. Sobre o papel preponderante do GATT para o comércio internacional, veja-se Capítulo 3.

⁴⁷ Kenen, **Economia Internacional**, p. 209.

i) Tarifa nominal, específica e efetiva

A tarifa nominal (*ad valorem*) é o aumento proporcional entre o preço do produto acrescido dos tributos incidentes e seu preço em livre comércio⁴⁸, ou seja, é expressa pela porcentagem do valor do produto importado. Enquanto que na tarifa específica é cobrado um valor determinado por unidade ou peso, por exemplo⁴⁹.

Nem sempre a tarifa nominal expressará o grau de proteção recebida pelo produtor local, pois, na maioria das vezes, a proteção recai também sobre outros produtos que fazem parte da cadeia produtiva em que o produto protegido faz parte. Desta forma, a tarifa efetiva da proteção de um setor seria o aumento proporcional do valor adicionado por unidade do produto, relativa ao seu preço em livre comércio. Ou seja, a tarifa efetiva aumenta relativamente de acordo com o aumento da diferença entre a tarifa nominal aplicada sobre o produto final e a tarifa sobre os insumos usados pela indústria⁵⁰.

ii) Exemplos de aplicação de tarifas como proteção

Alguns produtos brasileiros são fortemente tarifados, principalmente pelos países desenvolvidos no comércio internacional, devido a sua competitividade; como exemplos, pode-se citar, os produtos agroindustriais e os metal-siderúrgicos.

⁴⁸ Pode-se visualizar, matematicamente, a tarifa nominal através da seguinte fórmula: $T_n = (p - p^*) / p^*$, onde T_n seria a tarifa nominal, p o preço do produto com a sua tarifação e p^* o preço do produto em livre comércio. Gonçalves et al, **A Nova Economia Internacional**, p. 47.

⁴⁹ “Gradually many nations have shifted specific tariffs to *ad valorem*, because the latter lend to keep pace with inflation” (Jackson, **The World Trading System**, p. 152).

⁵⁰ Matematicamente, a fórmula para a obtenção de uma tarifa efetiva seria a seguinte: $T_e = (P^* - T) - \sum T_i P^* i a_i / P^* - \sum P^* i a_i$, onde P^* seria o preço do produto, em livre comércio; $P^* i$, o preço do insumo em livre comércio; T a tarifa *ad valorem* do produto; T_i a tarifa *ad valorem* do insumo; e, a_i , o valor percentual do insumo necessário para produzir o produto. Gonçalves et al, **A Nova Economia Internacional**, p. 47.

No caso do suco de laranja concentrado, os Estados Unidos aplicaram, no ano 2000, uma tarifa específica de US\$0,0785/litro, equivalente a uma tarifa *ad valorem* de 56%. Em decorrência desta tarifa, a participação brasileira no mercado americano caiu de 91% para 71%. O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) estipula que se não houvesse esta barreira, o Brasil ocuparia, praticamente, todo o mercado norte-americano deste produto.

A União Européia também aplica uma alta tarifa, em certos casos, concomitantemente, com outras barreiras, para determinados produtos brasileiros como carne bovina, carne de frango, açúcar, suco de laranja e fumo. Para a carne bovina, as tarifas atingem patamares de 114,52% *ad valorem*, e para a carne de frango, de 46,25%. O açúcar é tarifado em 66,39%, o suco de laranja, em 33,6% e o fumo, entre 3% e 32% *ad valorem*⁵¹.

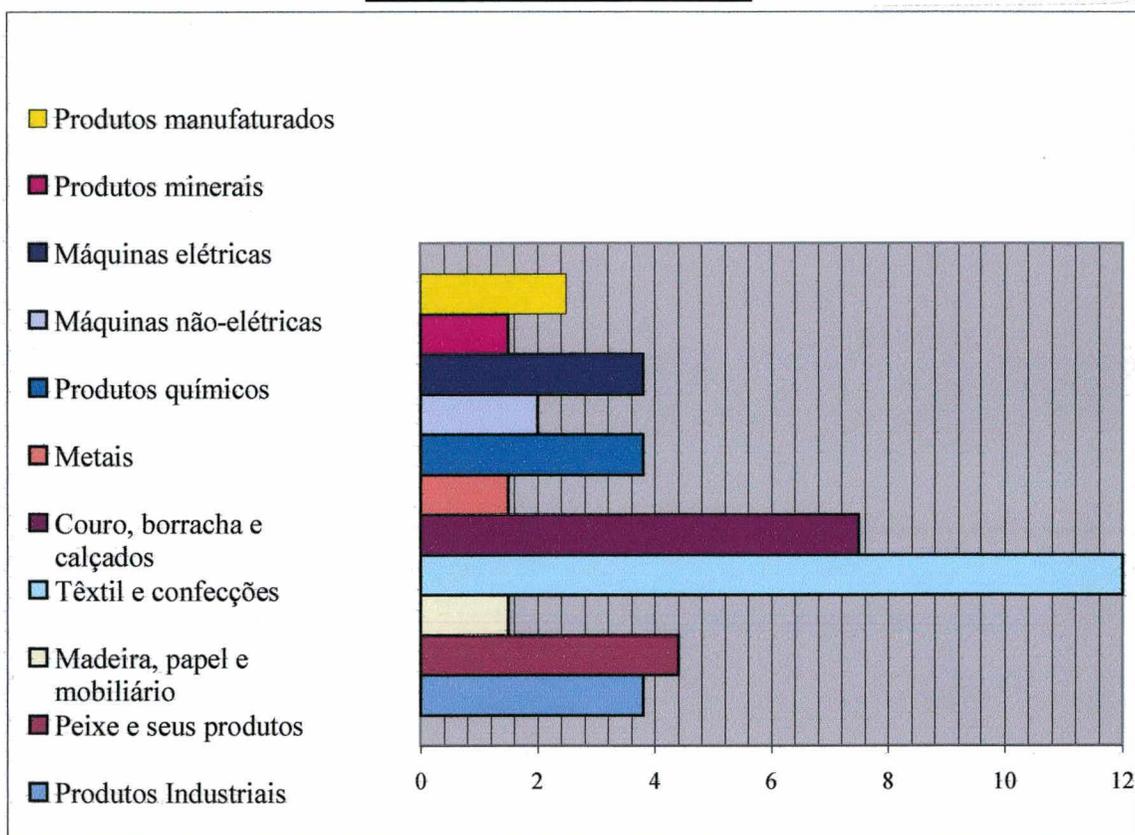
Não se deve imaginar que as tarifas de importação são maiores nos países desenvolvidos em relação aos em desenvolvimento. Atualmente, as tarifas estão concentradas, em média, nos patamares de 3% para os países desenvolvidos e 13 % para os em desenvolvimento, ocorrendo somente uma concentração em determinados setores como têxtil, calçados e produtos agrícolas. Como mostra o gráfico abaixo, os países desenvolvidos aplicam, principalmente, barreiras não-tarifárias para protegerem seus mercados, ao invés dos países em desenvolvimento, que vêm nas barreiras tarifárias as mais rápidas, fáceis e lucrativas a serem aplicadas⁵².

⁵¹ Os dados analisados têm como fonte o Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MIDC), através do estudo da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) referente às barreiras às exportações brasileiras. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/progacoes/govern/ExemplosBarreiras.htm>>.

⁵² Bhagwati, 'Uma saída a construir'. Disponível em: <<http://valoronline.com.br/valoreconomico/materia.asp?id=1279715>>.

Ou seja, o custo administrativo de aplicação de uma barreira não-tarifária é maior do que a tarifária, levando os países em desenvolvimento a aplicá-las, além de se beneficiarem com o aumento da receita.

GRÁFICO 1: MÉDIA DAS TARIFAS DE IMPORTAÇÃO DOS PAÍSES DESENVOLVIDOS DEPOIS DA RODADA URUGUAI



Fonte: UNCTAD, 2002.

Assim, os países desenvolvidos poderiam ser considerados como países de economia aberta, por aplicarem uma tarifa de importação média menor do que os países em desenvolvimento. Mas o problema encontra-se nas barreiras não-tarifárias que são utilizadas pelos mesmos, ou seja, os países desenvolvidos aplicam os preceitos do livre comércio e o

utilizam como discurso internacional, todavia, disfarçadamente, são os que melhor aplicam as novas e eficazes barreiras protecionistas, as barreiras não-tarifárias.

(b) Barreiras não-tarifárias

A proteção comercial, por barreiras não-tarifárias, concretiza-se com a adoção de uma série de atos que obstam a entrada do produto, sem estar relacionado com a política tarifária.

As barreiras poderão convergir: a) em restrições quantitativas ou limitações específicas, que são as cotas, os limites às exportações, as licenças ou restrições voluntárias de exportação; b) em sobretaxas, não-tarifárias, relacionadas com a política de defesa comercial específica, como: medidas antidumping ou medidas compensatórias; c) em participações do governo com a liberação de subsídios ou outras ajudas a exportação; d) em determinados procedimentos alfandegários; e e) em barreiras técnicas, que compreendem, entre outros, os regulamentos sanitários e fitossanitários, padrões de qualidade e de segurança.

Deve-se frisar que algumas barreiras, como os regulamentos técnicos, são importantes para manter a qualidade e segurança dos produtos que entram no mercado interno do país. Mas o aumento excessivo e infundado de imposições sobre o produto, para a sua aceitação caracteriza-se como puramente discriminatório⁵³.

As barreiras não-tarifárias, atualmente, apresentam, na maioria das vezes, o caráter protecionista ao impedirem o fluxo normal das trocas comerciais. Quanto mais

⁵³ A União Européia, em 1994, adotou uma barreira que impedia completamente a importação de bananas, pois exigia que a banana possuísse 14 cm de comprimento e 2,7 de largura, ou seja, uma padronização impossível de se obter (*Folha de São Paulo*, 25 out 1994).

numerosos e abrangentes forem os acordos de redução tarifária, “mais inteligentes” serão as barreiras não-tarifárias⁵⁴.

Jackson é perspicaz quando analisa o aumento e o alto nível de elaboração das barreiras não-tarifárias:

A engenhosidade do homem para planejar uma maneira disfarçada tanto quanto uma maneira explícita de impedir a importação de mercadorias competitivas é tão grande que qualquer invento com semelhante medida para combatê-lo rapidamente se tornará sem efeito. Além do mais, é claro que a essa engenhosidade nunca irá cessar: como as maneiras de evitar a aplicação de tarifas, as invenções de barreiras não-tarifárias existirão, sem dúvida, para sempre (tradução da autora)⁵⁵.

Desta forma, pode-se observar que o aumento e a diversificação das barreiras não-tarifárias estão fortemente interligados com as reduções das barreiras tarifárias, funcionando como a possibilidade de continuação da proteção antes tarifária, ou seja, um artifício sutil e garantidor de uma cômoda situação no comércio internacional.

Bhagwati, em seus estudos, trabalha com a possibilidade intrigante da existência de uma Lei de Proteção Constante, que assim se resumiria: “se se reduz uma espécie de proteção, outra variedade simplesmente estala em outro lugar”⁵⁶. A barreira comercial, assim, permaneceria, haveria somente um deslocamento da prática protecionista aplicada.

⁵⁴ Os exemplos de barreiras não-tarifárias, aplicadas para restringir as importações são, muitas vezes, “esplendorosos”. Como os casos em que a exigência estatal é de difícil cumprimento devido os altos custos de produção modificações sem motivos aparentes nas embalagens ou rótulos, por exemplo, até a necessidade de fiscais nacionais em todo o processo produtivo (quando os fiscais gabaritados existem). Cf. Jackson, **The World Trading System**, p. 155.

⁵⁵ “*The ingenuity of man to devise various subtle as well as explicit ways to inhibit the importation of competing good is so great that any inventory of such measures quickly becomes quite large. In addition, it is clear that this ingenuity will never cease: like ways to avoid income tax, human invention of nontariff barriers will undoubtedly go on forever*”. Jackson, **The World Trading System**, p. 154.

⁵⁶ Bhagwati, **Protecionismo versus Comércio Livre**, p. 51.

E para tal, as barreiras não-tarifárias obtiveram, no decorrer do século XX, uma diversificação considerável para tentar justificar ao máximo o protecionismo no comércio internacional, como as cotas; as barreiras técnicas; as medidas antidumping e medidas compensatórias.

i) Cotas de importação

Como exemplo de barreiras não-tarifárias está a restrição de importação por quantidades, ou cotas, que fixa o aumento crescente do imposto de importação em razão da quantidade importada ou até a proibição de excedê-la.

Um bom exemplo da aplicação de cotas, encontra-se no açúcar brasileiro que possuiu, para o ano fiscal de 2001/2002, a cota de 162.422,05 tonelada/ano, para exportar para os Estados Unidos. O sistema de cota para este produto foi introduzido pelos Estados Unidos em 1982, desde então as exportações brasileiras recuaram 62%⁵⁷.

Já no caso do couro bovino, o Japão estabeleceu, em 1998, uma cota para a importação, que variou de 137.000m² a 848.000 m², conforme o item tarifário, e aplicou duas tarifas de importação diferentes: se fosse intracota, entre 6,8% e 9%, e se fosse extracota, de 30%⁵⁸. Ou seja, até o momento que as importações alcançassem à cota determinada seria paga uma tarifa de importação. Após este volume, as importações não estariam proibidas, mas seria paga uma outra tarifa de importação bem mais alta.

⁵⁷ Dados obtidos pelo relatório Barreiras às Exportações Brasileiras (MDIC-SECEX) de 2001. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/progacoes/govern/ExemplosBarreiras.htm>>.

⁵⁸ Dados obtidos pelo relatório Barreiras às Exportações Brasileiras (MDIC-SECEX) de 2001. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/progacoes/govern/ExemplosBarreiras.htm>>.

Os efeitos protecionistas das cotas são os mesmos que a da aplicação das tarifas, excluindo o efeito do aumento da receita fiscal. A vantagem da cota sobre a tarifa consiste, somente, na restrição certa às importações⁵⁹.

É importante frisar que a OMC proíbe a imposição de cotas para restrição de importação e exportação⁶⁰, exceto em condições excepcionais, também regulamentadas pela OMC, como nas questões relacionadas ao balanço de pagamentos ou aos países em desenvolvimento.

ii) Barreiras técnicas

As barreiras técnicas, como já foi dito antes, são importantes para a manutenção da qualidade dos produtos introduzidos no mercado interno, protegendo a vida humana, animal ou do meio ambiente⁶¹. Com a adoção de regulamentos técnicos, sanitários e fitossanitários, estas normas visam proteger a qualidade e segurança, mas podem ser utilizadas, quando excessivas, para resguardar o mercado interno da concorrência internacional.

Como exemplo, pode-se citar o caso do mamão-papaia brasileiro, que teve a operação do processo para o controle de pragas e doenças, concluído em cinco anos nos Estados Unidos, devido à burocratização e morosidade dos órgãos administrativos responsáveis nos Estados Unidos⁶².

⁵⁹ Kindleberger, **Economia Internacional**, p. 160.

⁶⁰ GATT 1994, Art. XI.

⁶¹ Na defesa do meio ambiente, os EUA estabeleceram certos padrões para o refinamento da gasolina, mas estes requisitos eram tão rígidos que nem as refinarias americanas estavam de acordo com aquelas normas ambientais. Brasil e Venezuela recorreram à OMC, e os EUA tiveram de reavaliar as normas (WT/DS2/AB/R, 29/04/1996).

⁶² Barreiras às Exportações Brasileiras (MDIC-SECEX), (<http://www.mdic.gov.br/progacoes/govern/ExemplosBarreiras.htm>).

Desta forma, a aplicação de barreiras técnicas, inicialmente, possui um caráter benéfico para o comércio internacional, proporcionando um controle de qualidade dos produtos. Estas barreiras, contudo, tornar-se-ão uma barreira comercial quando forem utilizadas de maneira não-transparente, não-embasadas nas normas internacionais ou quando adotarem procedimentos de avaliação dispendiosos ou excessivamente rigorosos.

As barreiras técnicas poderão ser criadas através da implementação de normas técnicas, regulamentos técnicos e procedimentos de avaliação de conformidade. Os regulamentos técnicos abrangem a documentação aprovada por órgãos governamentais que estabelecem a descrição e o método de produção dos produtos, podendo abranger prescrições em matéria de terminologia, símbolos, embalagens, marcação ou etiquetagem. As normas técnicas são documentos aprovados por uma instituição reconhecida que fornecerão regras, orientações ou características para os produtos ou métodos de processo ou produção, cuja observância não é obrigatória, e poderão incluir, também, prescrições sobre terminologia, símbolos, embalagens, marcação ou etiquetagem. Enquanto, os procedimentos de avaliação de conformidade são os processos utilizados para determinar se as exigências dos regulamentos e normas foram cumpridas, compreendendo, entre outros, a amostragem, a prova e inspeção⁶³, a avaliação, a verificação e garantia de conformidade⁶⁴.

Deve-se salientar que os regulamentos e as normas técnicas concernem às características do produto, como tamanho, forma, função, etiquetagem e embalagem.

Para que as barreiras técnicas não se tornassem excessivas ou discricionárias, o GATT/OMC regulamentou a matéria no âmbito multilateral. A codificação sobre

⁶³ O Japão exige a inspeção fitossanitária *in loco* para a importação de vegetais, por exemplo. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/progacoos/govern/ExemplosBarreiras.htm>>.

⁶⁴ Thorstensen, **OMC: As regras do comércio internacional e a Rodada do Milênio**, p. 158.

barreiras técnicas foi negociada, primeiramente, na Rodada Tóquio (1973-1979) abrangendo somente as questões relacionadas à produção de bens, sofrendo algumas alterações na Rodada Uruguai (1986-1994) sucumbindo no Acordo sobre Barreiras Técnicas⁶⁵, que regulamentou, também, as barreiras técnicas em todos os métodos de produção⁶⁶.

O Acordo sobre Barreiras Técnicas reconhece o direito dos países de adotarem normas e procedimentos que considerarem apropriados para a proteção da saúde e vida das pessoas ou animais, além da preservação de vegetais, meio ambiente e a defesa dos seus consumidores.

O Acordo aborda a utilização das regras negociadas internacionalmente para evitar que um número muito grande de normas e procedimentos possam ser utilizados para outros fins⁶⁷. Assim, o acordo preserva as normas e procedimentos que estabelecem práticas transparentes, imparciais e relevantes.

iii) Medidas Antidumping e Medidas Compensatórias

Teoricamente, as medidas antidumping e as medidas compensatórias⁶⁸ possuem um papel determinante para a manutenção do livre comércio, ou seja, a sua função

⁶⁵ Além do Acordo sobre Barreiras Técnicas no âmbito da OMC, outros acordos também estão sendo negociados em outros âmbitos como na Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) pelo Grupo de Negociações de Acesso a Mercados; no Mercosul, através do Subgrupo de Trabalho nº3 (SGT-3). Na Associação Latino Americana de Integração (ALADI), na qual o Brasil faz parte, foi assinado, em 1997, o Acordo Quadro para a Promoção do Comércio Mediante a Superação de Barreiras Técnicas que visa a estruturação de um mecanismo para harmonização das normas e procedimentos técnicos nos países-membros.

⁶⁶ Para maiores informações cf. Prazeres, *Barreiras Técnicas*, p. 165.

⁶⁷ O Acordo prevê um código de boa conduta (Anexo 3 do Acordo) para a adoção e aplicação das normas técnicas pelos órgãos nacionais responsáveis, além dos próprios regulamentos de organizações não-governamentais. Acordo Sobre Barreiras Técnicas, Art. 2 e Art. 3.

⁶⁸ Sobre o tema, veja-se o Capítulo 3.

constitui em criar condições para o comércio justo. O problema é que esses mecanismos tiveram seu objetivo distorcido para se tornarem mais uma barreira comercial.

As medidas antidumping e compensatórias podem ser consideradas como uma nova e eficaz barreira comercial, utilizadas com maior ênfase após os consecutivos acordos no âmbito do GATT/OMC, os quais reduziram consideravelmente a aplicação de barreiras tarifárias, ou seja, transformaram-se num escape às reduções das barreiras tarifárias.

A utilização destas medidas como barreiras protecionistas deriva da dificuldade de defesa, dos países atingidos, devido à complexidade na definição dos conceitos legais para cada caso, os quais são, freqüentemente, vagos e possibilitam uma interpretação muito abrangente⁶⁹. Além da dificuldade de calcular e, conseqüentemente, de verificar, os direitos corretos a serem aplicados.

Assim, as medidas antidumping e compensatórias assumem um caráter protecionista por aumentarem o custo do comércio exterior, além de gerarem uma incerteza comercial com a ameaça de suas aplicações⁷⁰.

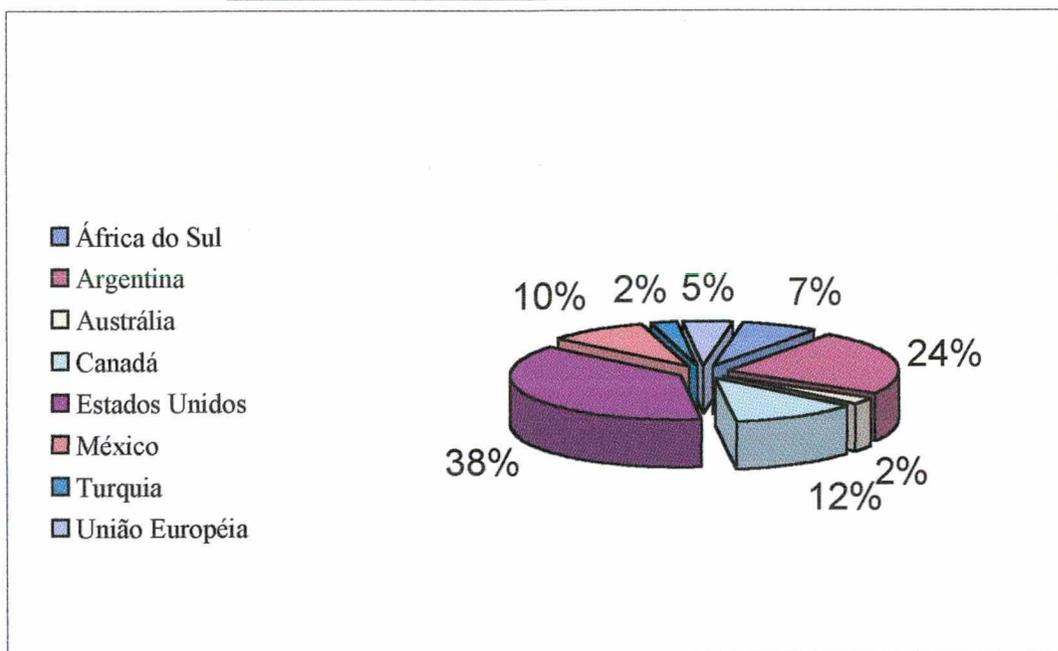
As exportações brasileiras, até o término do ano 2001, sofriam a aplicação de 42 medidas antidumping e compensatórias, que abrangiam os mais diferentes produtos⁷¹, além de estarem em curso 21 investigações.

⁶⁹ Como exemplo destes termos, pode-se citar “margem de dano”, “valor justo”, “produto similar”, entre outros. Sobre o tema, veja-se Barral, **Dumping e o Comércio Internacional**.

⁷⁰ Bhagwati, **Protecionismo versus Comércio Livre**, p. 51.

⁷¹ A África do Sul: suspensão de PVC e papel; Argentina: abrasivos naturais, garrafas de chapa, correntes, produtos laminados de aço e ferro, frango desossados, jabalinas, folhas de serras manuais de aço, perfis de ferro laminado a quente em forma de L; Austrália: policloreto de vinila; Canadá: chapas e bobinas galvanizadas, tubos, barras e chapas de aço carbono; Estados Unidos: conexões para tubos, peças fundidas, chapa de latão, suco de laranja concentrado, nitrocelulose, silício metálico, tubos e conexões sem liga, silício-meganês, fio máquina de aço, barras de aço, conexões e tubos de ferro, tubos para condução de fluidos, ligas de aço e carbono, chapas grossas de aço, produtos de aço laminados a quente; México: chapas de aço, vergalhões, borracha sintética; Turquia: acessórios de tubos de ferro; União Européia: ferro silício, glutamato monossódico, conexões para tubos. Fonte: DECOM, 2001.

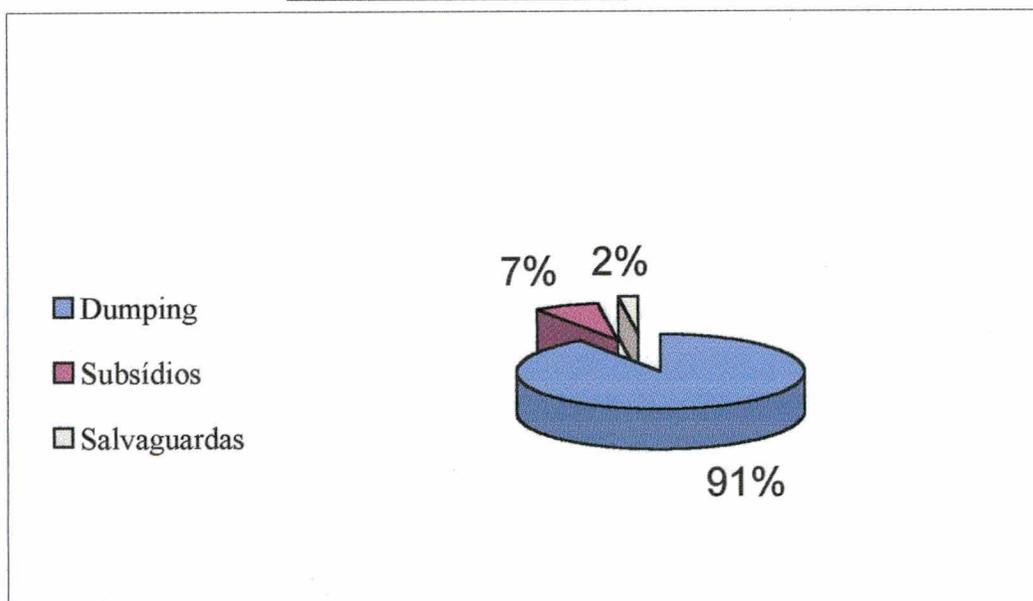
**GRÁFICO 2: MEDIDAS ANTIDUMPING E COMPENSATÓRIAS
CONTRA EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS***



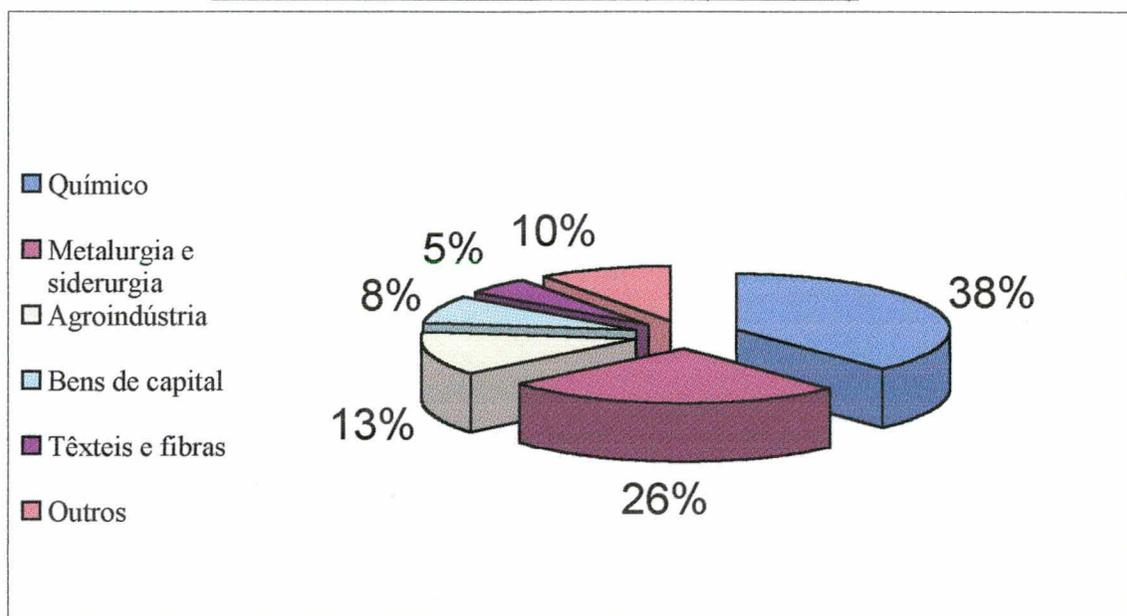
*Dados referentes as medidas aplicadas até o dia 31/12/2001.

Fonte: DECOM-SECEX-MDIC, 2001.

**GRÁFICO 3: INVESTIGAÇÕES DE DEFESA COMERCIAL
BRASILEIRAS (1988-2001)**



Fonte: DECOM, 2001.

GRÁFICO 4: SETORES INVESTIGADOS (1988-2001)

Fonte: DECOM, 2001.

A aplicação protecionista deste tipo de barreira é relativamente eficaz devido a sua complexidade para a identificação e combate.

O aumento do uso das ações antidumping contra as firmas estrangeiras ameaça prejudicar o principal benefício das regras comerciais internacionais: o acesso estável e previsível aos mercados externos. Mesmo que, não existam razões econômicas para isso, pois as normas antidumping tratam as indústrias estrangeiras competitivas diferentemente das indústrias domésticas. A paridade entre as indústria estrangeiras e doméstica pode ser restaurada por um acordo internacional para eliminar as normas antidumping e aplicar políticas nacionais, prevalecendo a competição doméstica contra a competição com as importações⁷² (tradução da autora).

⁷² “The growing use of antidumping actions against foreign firms threatens to undermine one of the key benefits of global trade rules: stable and predictable access to foreign markets. Even though there is no economic rationale for doing so, antidumping laws treat competition from foreign firms differently than competition from domestic firms. The parity between foreign and domestic firms could be restored

No caso das medidas antidumping e compensatórias, pode-se tentar diminuir a sua aplicação protecionista através da utilização mais acentuada das instituições multilaterais, principalmente do Órgão de Soluções de Controvérsias (OSC) da OMC, do comércio internacional.

A OMC regulamenta as medidas antidumping através do Art. VI do GATT e do Acordo Sobre a Implementação do Artigo VI do GATT (AARU), e pelo Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASRU), para as medidas compensatórias.

TABELA 1: Queixas de medidas antidumping à OMC

PAÍS AFETADO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
Brasil	9	10	6	5	5	8	2	45
Estados Unidos	8	4	9	11	8	13	4	57
Índia	4	1	5	6	9	7	6	38
Japão	5	6	5	7	10	19	8	60
República da Coreia	4	5	3	12	13	21	12	70
Rússia	8	2	9	4	15	9	6	53
Tailândia	5	7	2	5	1	13	7	40
Taipei Chinesa	2	2	6	11	7	18	9	55
Ucrânia	5	0	3	5	7	7	6	33

Fonte: OMC, 2001.

by an international agreement to eliminate antidumping laws and to apply national policies governing domestic competition to competition to imports". Evenett, "The World Trade System".

1.2.2 Livre comércio

A teoria do livre comércio defende o comércio internacional capaz de melhor utilizar os recursos de cada país, acarretando ganhos para todos os envolvidos⁷³. Como o livre comércio traria estes ganhos, o Estado deveria eliminar todas as barreiras tarifárias e as não-tarifárias para o comércio internacional, estimulando-o ainda mais.

O movimento ao livre comércio iniciou-se, principalmente, na Grã-Bretanha com inspiração nas idéias de Adam Smith (vantagem absoluta), complementadas por David Ricardo (vantagem comparativas), desde meados do século XVII, juntamente com a implementação do liberalismo econômico nos países da Europa ocidentais e Estados Unidos, empregados contra as Leis de Milho que tarifavam de forma abusiva os grãos importados⁷⁴.

Para os economistas da época, a especialização na produção dos produtos de cada país, ocasionaria maior vantagem e maior eficiência econômica permitindo a troca dos produtos entre eles e o crescimento econômico de todos. Ou seja, observando o lado prático da questão, com a adoção do livre comércio por todos os países, a obtenção de matéria-prima e de produtos primários seria facilitada pela não-adoção de barreiras tarifárias.

⁷³ Foschete, **Relações Econômicas Internacionais**, p. 42.

⁷⁴ A idéia partia da suposição de que se a Grã-Bretanha cultivasse milho usando terra e trabalho e fabricasse maquinaria utilizando capital e trabalho, sendo que dentre estes fatores o trabalho seria móvel e perfeitamente absorvido nestas duas atividades, os trabalhadores consumiriam milho, que também seria importado cobrando-se uma tarifa, mas muito pouca maquinaria. Se fosse deixado de cobrar a tarifa de importação sobre o milho, o preço relativo deste produto diminuiria. Desta forma, a renda dos proprietários de terra diminuiria enquanto que a renda dos capitalistas aumentaria. Os salários dos trabalhadores aumentariam em relação ao milho e cairiam em relação à maquinaria, mas haveria ganho, pois eles consomem principalmente milho. Kenen, **Economia Internacional**, p. 238.

O exemplo de cortes tarifários das Leis do Milho pela Grã-Bretanha foi utilizado por toda a Europa, iniciando uma onda pelo livre comércio⁷⁵ que só teve um fim com o aumento da concorrência que desencadeou uma política de proteção nacional com ênfase à indústria nascente^{76 77} a partir de 1879⁷⁸.

As tarifas apresentaram um aumento acentuado no comércio internacional após a Primeira Guerra Mundial, sendo que as tarifas norte-americanas alcançaram seu ponto mais

⁷⁵ A partir da anulação das Leis do Milho, os cortes tarifários recíprocos foram aumentando gradativamente, principalmente, através de tratados entre a Grã-Bretanha e seus parceiros comerciais.

⁷⁶ O argumento da proteção para a indústria nascente europeia foi elaborado por Friedrich List, que, retornando dos Estados Unidos impressionado pelo desenvolvimento da indústria norte-americana derivada das altas barreiras tarifárias, defendia o protecionismo para desenvolver as indústrias nacionais e, conseqüentemente, desenvolver as economias nacionais através da exportação de produtos acabados ao invés de matérias-primas, aumentando os ganhos derivados do comércio. O argumento de List é facilmente refutado, pois se todos os países exportassem produtos acabados, os preços das matérias-primas aumentariam e, conseqüentemente, os ganhos do comércio derivados de sua comercialização aumentariam também. Cf. Kenen, **Economia Internacional**, p. 240.

⁷⁷ Algumas considerações devem ser feitas, quando da aplicação do conceito de indústria nascente para justificação de práticas protecionistas em um tempo determinado, para que seus efeitos não ultrapassem seu limite “benéfico” em uma economia: “1) *la selección de las industrias que han de ser protegidas frecuentemente ha sido arbitraria o irracional*; 2) *una vez que se ha concedido la protección sobre ciertas bases queda abierta la puerta a la protección indiscriminada*; 3) *la protección a una determinada industria tanto puede ahogar o frenar su efectivo progreso hacia la independencia económica como estimularlo, dado que proporciona a los dedicados a ella un refugio contra las normales consecuencias de la inercia, la ineficiencia o el monopolio restrictivo*; 4) *de acuerdo con la pasada experiencia, la protección ha tendido generalmente a hacerse permanentemente en lugar de ser suprimida cuando la industria ya no necesita o cuando se ha patentizado su incapacidad permanente para actuar sin ayuda artificial*; 5) *la perspectiva de que una industria podrá actuar convenientemente sin protección no constituye un argumento suficiente a favor de una protección incluso temporal, puesto que, mientras la protección está siendo aplicada, entraña costes para el conjunto de la nación inclusive para otras industrias que tienen que funcionar sin el beneficio de una ayuda especial*” (Viner, **Comercio Internacional y Desarrollo económico**, p. 72).

⁷⁸ O problema consistiu no aumento da concorrência decorrente da chegada de produtos, através das estradas de ferro e navios a vapor, meios de transportes mais rápidos e baratos que, conseqüentemente, diminuam o custo dos produtos agrícolas proveniente, principalmente, dos Estados Unidos, Argentina e Rússia. Devido a estes fatos, os antigos exportadores europeus de grãos principalmente os alemães, começaram a importar os produtos que chegavam mais baratos ao mercado europeu. Assim, os defensores do livre-comércio, agricultores e proprietários de terras, ao se depararem com a concorrência pressionaram o governo para retornar com a política de proteção. Inicialmente, a tendência surgiu na Alemanha com a implementação de leis tarifárias por Bismarck que deu maior proteção à indústria e à agricultura. Cf. Kenen, **Economia Internacional**, p. 239.

alto com a aprovação da Tarifa Hawley-Smoot⁷⁹ em 1930. Além da utilização de tarifas, muitos países iniciaram a utilização de outras barreiras comerciais como cotas e controles técnicos.

A teoria do livre comércio voltou somente a ser discutida com mais ênfase⁸⁰ no final da Segunda Guerra Mundial com a necessidade de reestruturação comercial mundial e, principalmente, com a assinatura do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) e suas rodadas de negociação.

Bhagwati analisa muito bem as conseqüências para o livre comércio com a criação do GATT:

[o] GATT forneceu o mecanismo e o ímpeto que a ideologia e os interesses favoráveis ao comércio mais livre precisavam, a fim de influenciar a política. As instituições criam oportunidades para interesses, mesmo gerando-os; por sua vez, elas são formadas por eles. O GATT, com o seu compromisso com o processo de comércio mais livre e a meta de um comércio mais substancial, forneceu às forças pró-comércio – especialmente o ramo executivo do governo dos Estados Unidos – um veículo para iniciarem e sustentarem sucessivos e bem-sucedidos esforços de redução de tarifas⁸¹.

A pressão protecionista retomou na década de 1970, sendo mais forte na década de 80, devido ao aumento do desemprego e à queda do crescimento da economia mundial⁸². Estas

⁷⁹ A tarifa Hawley-Smoot caracterizava-se pela aplicação de tarifas para desviar a demanda por produtos externos. O problema consistiu que praticamente todos os produtos provenientes do mercado externo foram altamente taxados, inclusive os que não eram produzidos internamente – um bom exemplo é o da castanha de caju, que teve um aumento de 100% em sua tarifa de importação. Bhagwati, **Protecionismos versus Livre Comércio**, p. 41.

⁸⁰ Nos Estados Unidos, o governo Wilson iniciou um programa de acordos comerciais para a diminuição das barreiras tarifárias no comércio internacional que foi interrompido pelo advento da Primeira Guerra Mundial. Kenen, **Economia Internacional**, p. 241.

⁸¹ Bhagwati, **Protecionismos versus Livre Comércio**, p. 39.

⁸² Nos Estados Unidos as pressões foram tão grandes que as grandes indústrias e os sindicatos conseguiram aumentar a proteção para setores como têxtil, metal-siderúrgico e automotivo. Setores importantes para o próprio desenvolvimento da economia nacional e que, na maioria das vezes, a

pressões levaram a aplicação mais freqüente de medidas antidumping e compensatórias como forma de proteção do mercado.

Para Krugman e Obstfeld, o livre comércio é mais vantajoso do que a proteção por uma série de motivos. Primeiramente, o livre comércio seria mais eficiente ao aumentar o bem estar social eliminando as distorções, no consumo ou produção, por exemplo, proporcionada pela proteção. Assim, o livre comércio, ao eliminar a proteção, estaria impulsionando as empresas a procurarem meios para concorrer com os produtos importados, melhorando, por exemplo, seu aparato tecnológico devido à necessidade de obterem melhores resultados⁸³.

Além do aumento da eficiência dos produtores locais com o livre comércio e dos ganhos comerciais oriundos da modernização industrial, os ganhos políticos também são evidentes devido à desnecessidade de arcar com os altos custos das barreiras protecionistas. Desta forma, os recursos anteriormente focados às barreiras são utilizados para programas sociais e estruturais do país. Os custos relacionados à distorção do comércio são maiores do que os possíveis benefícios que as medidas protecionistas poderão angariar⁸⁴.

O livre comércio traz conseqüências boas e ruins nos mais variados setores econômicos de uma sociedade. O importante, neste caso, será avaliar seus efeitos e distinguir quais serão os mais benéficos a longo prazo para a sociedade. Para Viner,

[o] livre comércio faz com que alguns produtos sejam relativamente mais baratos e que outros sejam mais caros; daí que produza uma redução relativa dos lucros dos fatores predominantemente utilizados pelas indústrias antes protegidas e um aumento relativo dos lucros dos fatores principalmente utilizados pelas indústrias de exportadoras; da mesma forma tende a reduzir relativamente a renda real dos grupos de consumidores de bens de exportação e a acrescentar relativamente a renda real das classes de consumidores que adquiriam

proteção não resolveu o problema, mas aumentou os custos junto ao governo e aos consumidores. Bhagwati, **Protecionismos versus Livre Comércio**, p. 41.

⁸³ Krugman e Obstfeld, **Economia Internacional**, p. 226.

⁸⁴ Krugman e Obstfeld, **Economia Internacional**, p. 228.

predominantemente produtos antes protegidos; todos os incrementos e diminuições relativas podem também ser absolutos, e pode ocorrer que o livre comércio, se não vier acompanhado de outras medidas, não somente trará uma distribuição da renda menos equitativa, qualquer que seja a forma em que seja definida o grau de desigualdade da distribuição, mas também reduzirá em termos absolutos o lucro dos setores mais pobres da população⁸⁵.

Desta forma, o governo deverá observar as conseqüências de sua adoção para que os lucros provenientes do livre comércio sejam distribuídos por toda a sociedade, dos produtores aos consumidores, tornando o ganho absoluto mais uniforme possível.

Assim, o livre comércio dependerá do cumprimento de certas condições como a inexistência de monopólios, economias externas, distorções de preços, entre outros, para que seus efeitos benéficos sejam para toda a sociedade.

Dois benefícios específicos poderão ser obtidos, com a adoção do livre comércio nos países em desenvolvimento. Primeiramente, após a retirada de barreiras tarifárias, haverá uma mudança no preço relativo dos produtos, possibilitando a relocação dos recursos utilizados na sua produção para outros mais rentáveis. Segundo, as economias dos países em desenvolvimento poderão ter acesso às inovações tecnológicas, novos produtos e meios de produção que serão utilizados na sua reorganização econômica⁸⁶.

⁸⁵ “El libre comercio hace que algunas mercancías sean relativamente más baratas y que otras sean más caras; de ahí que produzca una reducción relativa de las rentas de los factores predominantemente utilizados en las industrias entonces protegidas y un aumento relativo de las rentas de los factores principalmente utilizados en las industrias de exportación; de la misma forma tiende a reducir relativamente la renta real de los grupos de consumidores que son los principales compradores de bienes de exportación y a acrecentar relativamente la renta real de las clases de consumidores que adquieren predominantemente las mercancías hasta entonces protegidas; todos los incrementos y disminuciones relativos pueden ser también incrementos y disminuciones absolutos, y puede ocurrir que el comercio libre, si no va acompañado de otras medidas, no sólo haga menos equitativa la distribución relativa de la renta, cualquiera que sea la forma en que se definiera el grado de desigualdad de la distribución, sino que incluso reduzca en términos absolutos la renta de los sectores más pobres de la población”. Viner, **Comercio Internacional y Desarrollo Económico**, p. 66.

⁸⁶ Evenett, ‘The World Trade System’.

É claro que, ao observar as características positivas na adoção de uma política de livre comércio, existirão situações específicas em cada país que poderão requerer a aplicação de políticas protecionistas em um certo período ou em um certo setor, para a obtenção de determinados efeitos que servirão de base para sua própria economia. O caso clássico seria o da indústria nascente, visto anteriormente neste capítulo, mas outros casos específicos poderão ocorrer derivados de problemas econômicos não esperados que aflijam o seu bem estar social⁸⁷.

Assim sendo, com a abertura propiciada pelo livre comércio, o fluxo comercial entre os Estados aumenta e, conseqüentemente, os procedimentos aduaneiros adotados por eles devem tornar-se operante, propiciando uma maior agilidade e eficácia ao comércio internacional.

Para alcançar esta operatividade, deve-se estudar os procedimentos adotados atualmente, principalmente pelo Brasil, e as perspectivas para a harmonização do tema no comércio internacional.

⁸⁷ “Se há sempre aumento de bem-estar com o livre comércio, se o desenvolvimento econômico difunde-se para outros países pelos mecanismos de mercado, principalmente pelo comércio internacional, o livre comércio seria a política comercial mais adequada, tanto aos países mais desenvolvidos como aos menos desenvolvidos. Por outro lado, se as relações econômicas internacionais não são sempre um jogo de soma positiva, e se em uma situação de livre comércio nem sempre está garantida a melhoria de bem-estar, nem que o desenvolvimento econômico se difunda espontaneamente para outros países, é possível que existam situações em que uma política comercial protecionista seja mais adequada para alguns países”. Gonçalves et al, **A Nova Economia Internacional**, p. 39.

2 O PROCEDIMENTO ADUANEIRO

2.1 CONCEITO, OBJETIVO E ELEMENTOS DO SISTEMA ADUANEIRO

O sistema aduaneiro¹ é responsável pela fiscalização do comércio exterior² de um país, controlando seu fluxo de mercadorias³, através da adoção de procedimentos administrativos, os chamados procedimentos aduaneiros.

Os procedimentos aduaneiros conferem e habilitam o despacho das mercadorias, observando-se uma série de informações. Como exemplo, pode-se citar: a incidência dos impostos de importação ou exportação, a perfeita conformidade da mercadoria com as normas administrativas de licenciamento, a anuência prévia de exportação, as regras de origem, entre outros.

¹ A utilização do termo “aduana”, ao invés de “alfândega”, decidida pela autora, deriva do caráter mais abrangente que este termo permite ao leitor. Deve-se deixar claro que não há diferenças na aplicação de um ou outro, visto que são sinônimos. Juridicamente, pode-se conceituar aduana como “1. Alfândega ou local onde se pagam impostos devidos pela entrada de mercadorias estrangeiras num país; 2. órgão fiscal que trata dos impostos sobre os produtos em sua entrada ou saída do país, velando para impedir a importação ou exportação que estejam vedadas legalmente; 3. imposto ou direito pago, na repartição competente, em razão de importação ou exportação de mercadoria. É o tributo sobre o comércio internacional” (Diniz, **Dicionário Jurídico**. Vol 1. p. 117), enquanto que alfândega como “1. o mesmo que aduana. 2. repartição pública, ligada à Secretaria da Receita Federal, encarregada de arrecadar tributos fixados para a importação e exportação de mercadorias e de fiscalizar o cumprimento das leis fiscais de sua competência e das relativas ao comércio exterior” (Diniz, **Dicionário Jurídico**. Vol 1. p.161). Já o **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa** não efetua qualquer distinção entre os dois termos, pois assim conceitua: “aduana: 1. Alfândega”(p. 93); “Alfândega: 1. repartição pública[...] onde se efetua a cobrança das taxas correspondentes de entrada e saída; aduana” (p.151).

² Torna-se necessário diferenciar os conceitos das expressões “comércio internacional” e “comércio exterior” para o entendimento desta dissertação, mais especificamente deste capítulo técnico. Entende-se por “comércio internacional” pelas trocas comerciais de mercadorias e o movimento de capitais existentes entre as nações, estudadas pela Economia Internacional e pelo Direito Internacional Público. Conquanto que o “comércio exterior” analisa os fatores internos, políticas comerciais, econômicas ou sociais, aplicados pelo Estado para a implementação das trocas internacionais pelos particulares. Para maiores informações, veja-se: Sosa, **A Aduana e o Comércio Exterior**, p. 33; Marinho, **Comércio Exterior**, p. 16; Pires, **Práticas Abusivas no Comércio Internacional**, p. 2.

³ Quando o texto se refere a “mercadorias”, o termo abrange todos e quaisquer produtos, bens e serviços que possam ser objeto de comércio. Para maiores informações sobre o termo, veja-se: Werneck, **Comércio Exterior e Despacho Aduaneiro**, p. 13.

Assim, o sistema aduaneiro regula os fluxos de ingressos e saídas de mercadorias do território de um Estado, variando a amplitude da regulação exercida de acordo com os mecanismos administrativos adotados por ele. Desta forma, o sistema aduaneiro determinará o volume e qualidade de troca de mercadorias pelo Estado, através de seus mecanismos regulatórios, ou seja, poderá determinar se a política econômica externa de um Estado é mais ou menos protecionista⁴.

Ao observar estas características, determina-se ao sistema aduaneiro o desempenho de um papel importantíssimo para o comércio internacional, pois será na aduana que:

- a) os Estados recolherão os impostos derivados do comércio;
- b) controlar-se-á a entrada dos produtos, observando-se regras específicas como os regulamentos sanitários e fitossanitários, de proteção ao meio ambiente, de barreiras técnicas, entre outros;
- c) estabelecer-se-ão as estatísticas do comércio internacional.

Assim, será no sistema aduaneiro que se observará a perfeita consolidação dos procedimentos determinados pela política de comércio exterior de um Estado específico e, conseqüentemente, sua real inserção no comércio internacional.

Os elementos constitutivos do sistema aduaneiro são: a) a organização aduaneira, isto é, a estrutura organizacional e funcional, como, por exemplo, a Secretaria do Comércio Exterior⁵ (SECEX), a Secretaria da Receita Federal (SRF) e outros órgãos

⁴ Sosa, **Temas Aduaneiros**, p. 27.

⁵ A SECEX é um órgão, ligado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, responsável pela operacionalização e controle das importações no Brasil e pela formulação, acompanhamento e execução de políticas de comércio exterior. A SECEX é formada pelo Departamento de Negociações

administrativos; b) as políticas aduaneiras, que estabelecem objetivos com a adoção de políticas tributárias e de defesa comercial; c) as técnicas aduaneiras, que executam as tarefas relacionadas com o desembaraço aduaneiro, como as técnicas de classificação de mercadorias⁶, para a incidência de tributos, os despachos aduaneiros especiais, entre outros; e d) a lei aduaneira, as normas que estruturam o sistema, garantindo a legalidade e a legitimidade das ações empreendidas em seu âmbito⁷.

Ressalta-se, entretanto, a existência de legislações específicas em cada Estado regulamentando o seu procedimento aduaneiro em particular, mas observando se caso for, normas internacionais sobre o tema acordados em tratados, bilaterais ou multilaterais, com intuito de garantir uma uniformização na aplicação dos procedimentos.

Como exemplos de normas multilaterais no âmbito da OMC, encontram-se os Acordo sobre Valoração Aduaneiro, Regras de Origem, Procedimentos de Licença de Importação e o sobre Inspeção Pré-Embarque. No entanto, os exemplos não se encerram na OMC, como dito anteriormente, pois dois países podem criar procedimentos aduaneiros específicos para regulamentar o fluxo comercial entre eles ou um mercado regional formular seus procedimentos aduaneiros intra e extrazona, se for interessante.

Internacionais (DEIT); Departamento de Defesa Comercial (DECOM); Departamento de Operações de Comércio Exterior (DECEX) e pelo Departamento de Planejamento e Desenvolvimento do Comércio Exterior (DEPLA). Marinho, **Comércio Exterior**, p. 57.

⁶ A classificação fiscal de mercadorias torna-se importante não só para a determinação dos tributos envolvidos nas operações de comércio exterior, mas também para o controle estatístico e de tratamento administrativo do produto determinado. A classificação deverá observar o Sistema Harmonizado de Designação e Codificação de Mercadorias e as Regras Gerais para a Interpretação do Sistema Harmonizado, acordo celebrado em Bruxelas, em 14 de junho de 1983, aprovado pelo Brasil através do Decreto-Legislativo n.º 71, de 11 de outubro de 1988 e promulgado pelo Decreto n.º 97.409, de 23 de dezembro de 1988. Para maiores informações sobre a classificação fiscal de mercadorias no Brasil, veja-se: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Alíquotas/ClassFisMerc.htm>>.

⁷ Sosa, **Temas Aduaneiros**, p. 26.

No Brasil, a atividade aduaneira é exercida pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior⁸ (MDIC) e pelo Ministério da Fazenda⁹ (MF), que dividem funções ou são responsáveis, concomitantemente, dependendo do caso¹⁰.

Como exemplos destas divisões, pode-se citar a responsabilidade da SECEX para a aplicação das medidas de defesa comercial, ou a sua co-responsabilidade, junto à Receita Federal, para reprimir ilícitos de introdução clandestina de mercadorias; conquanto a Receita Federal possui a incumbência de averiguar as fraudes ao valor aduaneiro¹¹ e outras infrações correlatas.

O MDIC foi criado no final de 2000, possuindo competência para gerir os assuntos relacionados à política de desenvolvimento da indústria, do comércio e dos serviços; propriedade intelectual e transferência de tecnologia; políticas de comércio exterior; metrologia, normalização e qualidade industrial; regulamentação e execução dos programas e atividades relativas ao comércio exterior; aplicação dos mecanismos de defesa comercial;

⁸ Deve-se ressaltar que a Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa); Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI); Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO); e o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) são entidades que estão diretamente vinculadas ao MDIC. Para maiores informações, veja-se <<http://www.mdic.gov.br>>.

⁹ O MF é responsável pelo controle do comércio exterior brasileiro, com competências que abrangem as áreas fiscais, tributárias, aduaneiras e cambiais. O Banco Central (BACEN), a Secretaria da Receita Federal (SRF), a Secretaria de Assuntos Internacionais (SAIN) e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) estão diretamente ligados às funções do comércio exterior e ao MF. Para maiores informações, veja-se: <<http://www.fazenda.gov.br>>.

¹⁰ O interesse deste capítulo é demonstrar, principalmente, o funcionamento do procedimento aduaneiro brasileiro para permitir o entendimento de como a triangulação consegue burlar os trâmites administrativos e jurídicos. Além de fornecer informações para a visualização de como trabalha a aduana brasileira.

¹¹ Cabe fazer algumas considerações acerca do que consistiria em “valor aduaneiro” e sua importância. O valor aduaneiro é o valor indicado a uma mercadoria para ser considerado como base de cálculo para a determinação do imposto de importação devido. O Acordo de Valoração Aduaneira (Acordo sobre a Implementação do Artigo VII) do GATT, assim conceitua “valor aduaneiro”: “[o] valor aduaneiro de mercadorias importadas será o valor de transação, isto é, o preço efetivamente pago ou a pagar pelas mercadorias, em uma venda para a exportação para o país importador”. Desta forma, a correta determinação do valor aduaneiro é necessária para que o valor do imposto devido seja o mais exato possível. Ressalta-se, ainda, que todo o procedimento para a sua aplicação e sua interpretação consta no Acordo de Valoração Aduaneira do GATT.

participação em negociação internacionais relativas ao comércio exterior; formulação de políticas de apoio à microempresa, empresa de pequeno porte e artesanato e execução das atividades de registro de comércio.

A Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), responsável pela política de comércio exterior brasileira, está vinculada ao MDIC, tendo como as principais funções o avanço da participação brasileira no comércio internacional, através de propostas de políticas e programas de comércio exterior. Além do gerenciamento do comércio exterior, a SECEX é responsável pela coordenação e aplicação da defesa comercial brasileira.

Estão vinculados à SECEX os seguintes departamentos:

- a) Departamento de Negociações Internacionais (DEINT):** responsável pela preparação das negociações de acordos internacionais na área comercial;
- b) Departamento de Defesa Comercial (DECOM):** responsável pela normatização e aplicação de mecanismos de defesa comercial;
- c) Departamento de Operações de Comércio Exterior (DECEX):** responsável pela elaboração, acompanhamento e avaliação do comércio exterior brasileiro, através de estudos, programas governamentais, controle das operações e de seus procedimentos operacionais, deve-se ressaltar que cabe ao DECEX a administração do Sistema Integrado de Comércio Exterior (SISCOMEX);
- d) Departamento de Planejamento e Desenvolvimento do Comércio Exterior (DEPLA):** responsável pela implementação das políticas

governamentais de comércio exterior e pela análise e difusão dos dados referentes ao comércio exterior¹².

O Ministério da Fazenda (MF) controla o comércio exterior brasileiro diretamente nos campos fiscais, tributários, aduaneiros e cambiais, através da formulação, orientação, coordenação e execução da política de comércio exterior brasileiro. A Secretaria da Receita Federal está diretamente subordinada ao MF e compete a ela o controle do fluxo de mercadorias nas fronteiras e a arrecadação dos impostos federais ligados às mercadorias, ou seja, a Secretaria da Receita Federal é a autoridade aduaneira ao exercer estas funções¹³.

Vinculado ao MF, o Banco Central do Brasil (BACEN) possui a incumbência de deter as divisas resultantes do comércio exterior, controlando os capitais estrangeiros como depositário das moedas estrangeiras, entre outras funções institucionais. O Departamento de Fiscalização e Registro de Capitais Estrangeiros (FIRCE), registra todos os capitais que entram no Brasil e o Departamento de Operações Internacionais (DEPIN) gere as reservas internacionais brasileiras. Todas as informações produzidas por seus departamentos são analisadas pelo Sistema de Informações do Banco Central (SISBACEN), que é interligado ao Sistema Integrado de Comércio Exterior (SISCOMEX).

Desta forma, todas as informações são cruzadas para a obtenção de uma maior solidez nas operações de comércio exterior, inibindo as fraudes, desvio de divisas ou outros ilícitos que porventura poderiam ocorrer sem este controle.

¹² Para uma análise mais detalhada das características e funções de cada departamento, veja-se: Marinho, **Comércio Exterior: Teoria X Prática no Brasil**, p. 56-59; Lopez & Gama, **Comércio Exterior Competitivo**, p. 166; Werneck, **Comércio Exterior e Despacho Aduaneiro**, p.21-22.

¹³ A Constituição Federal de 1988, assim determina em seu artigo 237: "A fiscalização e o controle sobre o comércio exterior, essencial à defesa dos interesses fazendários nacionais, serão exercidos pelo Ministério da Fazenda".

Ressalta-se, também, outros órgãos que estão relacionados com o comércio exterior brasileiro, como a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), criada pelo Decreto n.º 1.386 de 6 de fevereiro de 1995. A CAMEX é um órgão supraministerial que coordena as ações de comércio exterior, possuindo como principais responsabilidades: a determinação das políticas de comércio exterior; a aplicação de medidas protecionistas; os estímulos às exportações; a alteração de alíquotas dos impostos de importação e exportação; a regulamentação do comércio exterior e as avaliações dos outros órgãos controladores¹⁴.

Ao observar a estrutura do procedimento aduaneiro brasileiro, visualiza-se a importância da participação conjunta do MDIC e do MF, como órgãos complementares ao processo de consolidação do comércio exterior brasileiro. Ao MDIC fica a determinante de prescrever as diretrizes gerais e a fiscalização do comércio exterior, enquanto que ao MF cabe a análise tributária, fiscal e cambial, além de exercer seu papel de fiscalizador do procedimento aduaneiro.

2.2 CONTROLE ADUANEIRO

Os fluxos internacionais de mercadorias, veículos e pessoas entre o Brasil e outras nações estão sujeitos a um controle aduaneiro exercido, como indicado anteriormente, pelo MDIC e MF.

¹⁴Desta forma, sua responsabilidade pode ser delimitada para a formulação da política comercial brasileira, conquanto que este capítulo visa esmiuçar a política aduaneira brasileira. Para maiores informações, veja-se: Marinho, **Comércio Exterior: Teoria X Prática no Brasil**, p. 53; Lopez & Gama, **Comércio Exterior Competitivo**, p. 164; Sosa, **Temas Aduaneiros**, p. 31.

Ao observar o controle aduaneiro aplicado às mercadorias destinadas ou egressas de um país¹⁵, verifica-se que o seu principal objetivo consiste na garantia da aplicação das normas internas, de várias alçadas, responsáveis pelo exame de fluxo de mercadorias e pelas regras de política comercial aplicadas ao comércio exterior, ou seja, o controle aduaneiro analisa e garante que as políticas determinadas estão sendo aplicadas ao comércio exterior.

Estas normas poderão determinar se as mercadorias podem ou não ter seu ingresso ou egresso autorizado, se não infringem proibições de transações convencionadas no âmbito interno ou externo, se procedem à verificação do controle sanitário ou fitossanitário ou, simplesmente, se as normas atuam no controle da segurança para a sua circulação.

Quando há a autorização para os ingressos e egressos de mercadorias, esta poderá ou não ser definitiva. Assim, com a transação sendo definitiva, as mercadorias serão incorporadas, ou seja, nacionalizadas pelo país importador, obtendo seus efeitos econômicos, sem se importar com as características (natureza, grau de elaboração, função ou finalidade) da mercadoria. No caso de não ser definitivo, as mercadorias poderão retornar à sua origem, observando determinados prazos estipulados pela autoridade aduaneira quando do momento de sua entrada no país¹⁶.

Deve-se salientar que é durante o controle do fluxo de mercadorias que, também, se aplica a política tributária específica para o comércio exterior do país, ou seja, é quando os impostos e taxas incidentes na exportação e importação são cobrados¹⁷.

¹⁵ Os procedimentos aplicados no controle do ingresso e egresso de mercadorias a um país são os despachos de importação e exportação. As análises destes dois procedimentos, aplicados no Brasil, encontram-se nos itens 2.2.2 e 2.2.3 deste trabalho.

¹⁶ Sosa, **A Aduana e o Comércio Exterior**, p. 45.

¹⁷ Deve-se frisar que, no Brasil, a importação de serviços não é alcançada pelo imposto de importação. No caso do serviço de transporte, este custo será lançado no valor aduaneiro da mercadoria para a obtenção da base de cálculo do tributo, como indica o Decreto-Lei n.º 1.438, de 26 de dezembro de 1975, art. 4º, III. Sosa, **A Aduana e o Comércio Exterior**, p. 45.

Estas políticas tributárias para o comércio exterior poderão ser aplicadas como meio de obtenção de recursos financeiros, ou seja, uma função arrecadatória; como obtenção de estímulos ou não para as atividades de comércio exterior, ou seja, a função extrafiscal do tributo; ou como equalizador dos mercados internos para os externos, através da exposição de certas atividades econômicas à concorrência com intuito de fortificá-los a médio e longo prazo.

2.2.1 Linha aduaneira

A linha aduaneira consiste na definição de pontos para o acesso de mercadorias, veículos ou pessoas para o território de um determinado país. A definição destes pontos provém de um processo histórico de concentração dos meios internacionais de transporte do comércio exterior criados pelo país^{18 19}.

¹⁸ O Regulamento Aduaneiro, art. 4º assim conceitua os pontos aduaneiros: Consideram-se portos, aeroportos e pontos de fronteira alfandegados aqueles assim declarados pela autoridade competente, a fim de que neles possam, sob controle aduaneiro:

I - estacionar ou transitar veículos procedentes do exterior ou a ele destinados;

II - ser efetuadas operações de carga, descarga, armazenagem ou passagem de mercadorias procedentes do exterior ou a ele destinadas;

III - embarcar, desembarcar ou transitar viajantes procedentes do exterior ou a ele destinados.

§ 1º. Somente nos portos, aeroportos e pontos de fronteira alfandegados poderá efetuar-se a entrada ou a saída de mercadoria procedente do exterior ou a ele destinada.

§ 2º. O alfandegamento de portos, aeroportos ou pontos de fronteira será precedido da respectiva habilitação ao tráfego internacional pelas autoridades competentes em matéria de transporte.

§ 3º. Ao iniciar o processo de habilitação de que trata o parágrafo anterior as autoridades ali referidas notificarão a Secretaria da Receita Federal.

¹⁹ No caso brasileiro, as principais aduanas consistem nos portos de Santos, Rio de Janeiro, Rio Grande, Salvador, Recife; os aeroportos do Galeão e Guarulhos; e as fronteiras “secas” como Uruguiana e Foz do Iguaçu, entre outros. Sosa, **A Aduana e o Comércio Exterior**, p. 53.

As determinações dos pontos poderão ou não ser parte de sua própria fronteira, as ditas aduanas secas, terrestres ou de fronteira, como serem aduanas marítimas ou fluviais, ou até aduanas no interior do território com o intuito de agilizar os serviços aduaneiros²⁰.

O processo de interiorização dos serviços aduaneiros que, tradicionalmente, são prestados nas fronteiras, portos e aeroportos, provém de uma política de comércio exterior específica aplicada para diminuir o volume de trabalho das aduanas convencionais e permitir que o desembaraço aduaneiro seja mais ágil devido à proximidade dos próprios centros de produção ou distribuição de exportadores e importadores. A análise destas políticas, no caso do Brasil, é positiva, devido às dimensões do próprio país, pois possibilita um desembaraço aduaneiro rápido e eficaz, fato imprescindível para a competitividade no comércio internacional²¹.

Deve-se observar que a entrada ou egresso de mercadorias, fora dos pontos pré-determinados, tipificará o delito de “introdução clandestina”²². A caracterização do delito será determinada pela: a) venda ou a manutenção da mercadoria em depósito, sabendo ser produto de introdução clandestina no território nacional ou de importação fraudulenta por parte de outrem; b) destinação comercial das mercadorias, derivada da sua quantidade e natureza; c)

²⁰ Sosa, **A Aduana e o Comércio Exterior**, p. 53.

²¹ Sosa, **A Aduana e o Comércio Exterior**, p. 57.

²² Código Penal, art. 334. Importar ou exportar mercadoria proibida ou iludir, no todo ou em parte, o pagamento de direito ou imposto devido pela entrada, pela saída ou pelo consumo de mercadoria:

Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

§ 1º. Incorre na mesma pena quem:

(...)

c) vende, expõe à venda, mantém em depósito ou, de qualquer forma, utiliza em proveito próprio ou alheio, no exercício de atividade comercial ou industrial, mercadoria de procedência estrangeira que introduziu clandestinamente no País ou importou fraudulentamente ou que sabe ser produto de introdução clandestina no território nacional ou de importação fraudulenta por parte de outrem (grifo do autor).

dolo, configurado pela plena consciência da ilicitude da conduta e pelo intuito de lesar o Fisco mediante o não pagamento dos tributos devidos²³.

Ou seja, a introdução em outro ponto que não seja um território aduaneiro da mercadoria visando a comercialização sem o pagamento dos tributos devidos é uma prática lesiva ao Direito Aduaneiro brasileiro e combatida como crime de introdução clandestina.

2.2.2 Sistema Integrado de Comércio Exterior

O Sistema Integrado de Comércio Exterior²⁴ (SISCOMEX) integra as atividades de registro, acompanhamento e controle das operações de comércio exterior no Brasil, através de um sistema informatizado de controle de informações.

Todas as informações necessárias às operações de Comércio Exterior são, exclusivamente, processadas pelo SISCOMEX, que emite documentos comprobatórios da exportação ou da importação, além de possibilitar a emissão de extratos de operação comprobatórios da operação direcionados às autoridades administrativas, fiscais e judiciais.

Com a implementação de um fluxo único de informações, e, conseqüentemente, de termos e procedimentos, as operações de comércio exterior brasileiras tornaram-se monitoradas por um único instrumento governamental, capaz de obter todas as informações pertinentes ao comércio exterior.

Desenvolveu-se, assim, uma harmonização dos conceitos e uniformização de códigos e nomenclaturas, utilizados pelos órgãos intervenientes ao comércio exterior, além, de facilitar a consulta ao sistema, visto que o acesso é feito por meio eletrônico.

²³ TRF 3ª Região, ACr. n.º 94.03.105624-0/SP, Rel. Juiz Theotonio Costa (DJU 25/11/1997).

²⁴ Instituído pelo Decreto n.º 660, de 25 de setembro de 1992.

Como todo o processo é executado por meio eletrônico, facilitou-se também a coleta dos dados e estatísticas do comércio exterior brasileiro, reduzindo os custos administrativos para a manutenção do processo e os documentos necessários para a concretização das operações.

A administração do SISCOMEX é realizada por parte de uma comissão formada pelos titulares das Secretarias-Executivas dos Ministérios da Fazenda (MF) e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC); da Secretaria da Receita Federal (SRF) do Ministério da Fazenda (MF); da Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (SECEX); da Subsecretaria-Geral de Assuntos da Integração, Econômicos e de Comércio Exterior do Ministério das Relações Exteriores; e da Diretoria de Assuntos Internacionais do Banco Central do Brasil²⁵.

O Registro de Exportadores e Importadores (REI) da Secretaria de Comércio Exterior, para pessoas jurídicas, é efetuado no ato da primeira operação no SISCOMEX; no caso da pessoa física, ela somente poderá exportar mercadorias quando as quantidades não revelarem prática de comércio ou habitualidade, exceto os agricultores e pecuaristas, devidamente registrados no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), e os artesões ou artistas registrados como profissional autônomo; desta forma, seu registro é efetuado no Departamento de Operações de Comércio Exterior (DECEX) da SECEX.

Com o REI, torna-se possível obter os dados cadastrais das empresas exportadoras e importadoras que servirão de controle para os órgãos gestores do comércio exterior brasileiro.

²⁵ As modificações do Decreto n.º 660, sobre o sistema administrativo do SISCOMEX, foram dispostos pelo Decreto n.º 1.408, de 2 de março de 1995.

Os exportadores ou importadores, que têm acesso ao SISCOMEX depois de requererem sua habilitação junto à Secretaria da Receita Federal, poderão solicitar e efetivar os documentos necessários para o despacho aduaneiro²⁶.

2.2.3 Despacho de exportação

O Regulamento Aduaneiro conceitua despacho de exportação como sendo o “procedimento fiscal mediante o qual se processa o desembaraço aduaneiro da mercadoria destinada ao exterior, seja ela exportada a título definitivo ou não”²⁷.

Ou seja, o despacho de exportação ocorrerá com a saída de uma mercadoria do território aduaneiro através da escolha de um modal de transporte²⁸. O desembaraço da mercadoria poderá ocorrer na zona primária, que compreende a área dos portos e aeroportos alfandegados e sua área adjacente aos pontos de fronteira alfandegados; ou na zona secundária, que compreende o restante do território aduaneiro, incluindo as águas territoriais e o espaço aéreo²⁹.

Como requisito essencial para o despacho aduaneiro de exportação de mercadorias nacionais ou nacionalizadas e de reexportação de mercadorias importadas a título não definitivo, o exportador deverá efetuar o registro da exportação no SISCOMEX,

²⁶ Cabe ressaltar que o trâmite de despacho aduaneiro poderá ser efetuado por um profissional, um despachante aduaneiro, registrado na Secretaria da Receita Federal, que representará os importadores ou exportadores no desembaraço das mercadorias junto à Receita.

²⁷ Regulamento Aduaneiro, art. 438.

²⁸ Os transportes aéreos, marítimos, fluviais e terrestres são as possibilidades modais de exportação de uma mercadoria. A constatação da saída de uma mercadoria do seu território de origem ocorre nas seguintes situações: no transporte aéreo e marítimo através do embarque no veículo internacional; e no caso do transporte terrestre e fluvial através do cruzamento da fronteira. Gama, **Comércio Exterior Competitivo**, p. 176.

²⁹ Gama, **Comércio Exterior Competitivo**, p. 176.

conjuntamente com a documentação complementar como a Nota Fiscal, a original do conhecimento de carga ou documento equivalente, nas exportações por via terrestre, fluvial ou lacustre; ou outros documentos, indicados em legislação específica³⁰.

Desta forma, o procedimento de exportação inicia com o pedido, através do SISCOMEX, do Registro de Exportação (RE). O RE agrega informações comerciais, financeiras, cambiais e fiscais que caracterizarão a operação de exportação. Exceto em casos específicos, após o lançamento destas informações o RE é efetivado pelo SISCOMEX e, caso a mercadoria esteja pronta para embarque, o exportador inicia o processo de Despacho Aduaneiro, que é processado por meio de Declaração para Despacho Aduaneiro, registrado pelo SISCOMEX.

As instruções cambiais serão determinadas pelo Banco Central do Brasil (BACEN) consultando, também, a Consolidação das Normas Cambiais (CNC).

2.2.4 Despacho de importação

O Regulamento Aduaneiro conceitua o despacho de importação como o “procedimento fiscal mediante o qual se processa o desembaraço aduaneiro de mercadoria procedente do exterior, seja ela importada a título definitivo ou não”³¹.

É através deste procedimento fiscal que a autoridade aduaneira verificará a exatidão dos dados declarados pelo importador em relação à mercadoria, os documentos apresentados e a legislação vigente visando a entrega da mercadoria ao importador³².

³⁰ Para maiores informações, veja-se: Regulamento Aduaneiro, art. 440; e a Instrução Normativa SRF n° 124, de 14 de outubro de 1999.

³¹ Regulamento Aduaneiro, art. 411.

³² Instrução Normativa SRF n.º 69, de 10 de dezembro de 1996, art. 3º.

A liberação de uma mercadoria importada para ingresso, definitivo ou não, ao território nacional será da responsabilidade da Receita Federal. Para iniciar o despacho aduaneiro de importação da mercadoria, o importador deverá registrar a Declaração de Importação (DI) no SISCOMEX³³.

O documento base do despacho de importação é a Declaração de Importação, que obedecerá a modelo aprovado pela Secretaria da Receita Federal, apropriado a cada caso³⁴, e conterá os elementos indispensáveis à identificação do importador e da mercadoria, assim como à quantificação e valoração desta³⁵.

Caso haja necessidade, o importador poderá retificar as informações prestadas na declaração, ou a inclusão de outras, através de uma declaração complementar, que servirá também na indicação dos tributos, multas e acréscimos legais a serem pagos, por exigência da autoridade fiscal ou por iniciativa do contribuinte, mesmo após o desembaraço da mercadoria³⁶.

Para o despacho aduaneiro de importação, também será necessário o importador apresentar os seguintes documentos:

- a) Conhecimento de carga ou documento equivalente, como prova de posse ou propriedade da mercadoria³⁷;
- b) Fatura comercial, observando todas as indicações necessárias ao despacho³⁸;

³³ Regulamento Aduaneiro, arts. 412 e 413; Instrução Normativa SRF nº 69, art. 5º.

³⁴ Regulamento Aduaneiro, art. 420.

³⁵ Conf. Regulamento Aduaneiro, art. 418 e a Instrução Normativa SRF nº 124, de 14 de outubro de 1999.

³⁶ Regulamento Aduaneiro, art. 421.

³⁷ Regulamento Aduaneiro, art. 422 e ss.

³⁸ De acordo com o Regulamento Aduaneiro, no seu art. 425, a fatura comercial deverá ser assinada pelo exportador e possuir as seguintes indicações: a) nome e endereço, completos, do exportador; b)

- c) Guia de importação, emitido pelo órgão competente, quando exigível³⁹;
- d) Certificados de Origem⁴⁰;
- e) Outros documentos, exigidos por lei ou atos normativos⁴¹.

Com posse de todos os documentos, a Secretaria da Receita Federal irá conferir a documentação apresentada, verificando a coerência e exatidão dos dados e os recolhimentos dos tributos devidos⁴². Após a análise documental, o agente fiscal procederá à conferência física da mercadoria importada, juntamente com a presença do importador ou seu

nome e endereço, completos, do importador; c) especificação das mercadorias em português ou em idioma oficial do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT), ou, se em outro idioma, acompanhada de tradução em língua portuguesa, a critério da autoridade aduaneira, contendo as denominações próprias e comerciais, com a indicação dos elementos indispensáveis à sua perfeita identificação; d) marca, numeração e, se houver, número de referência dos volumes; e) quantidade e espécie dos volumes; f) peso bruto dos volumes, entendendo-se como tal, o da mercadoria com todos os seus recipientes, embalagens e demais envoltórios; g) peso líquido, assim considerado o da mercadoria livre de todo e qualquer envoltório; h) país de origem, como tal entendido aquele onde houver sido produzida a mercadoria, ou onde tiver ocorrido a última transformação substancial; l - país de aquisição, assim considerado aquele do qual a mercadoria foi adquirida para ser exportada para o Brasil, independentemente do país de origem da mercadoria ou de seus insumos; j) país de procedência, assim considerado aquele onde se encontrava a mercadoria no momento de sua aquisição; l) preço unitário e total de cada espécie de mercadoria e, se houver, o montante e a natureza das reduções e descontos concedidos ao importador; m) frete e demais despesas relativas às mercadorias especificadas na fatura; n) condições e moeda de pagamento.

Mas o Secretário da Receita Federal, dependendo do caso, poderá exigir a indicação de outros elementos na fatura comercial.

³⁹ Regulamento Aduaneiro, art. 432 e ss.

⁴⁰ A exigência de Certificados de Origem ocorrerá nos casos em que a mercadoria que goze de tratamento tributário favorecido em razão de sua origem, ou quando a Comissão de Política Aduaneira exigir em detrimento da economia nacional ou em decorrência de compromissos internacionais (Regulamento Aduaneiro, arts. 434 e 435)

⁴¹ Regulamento aduaneiro, art. 436.

⁴² A Instrução Normativa SRF nº 69, de 10 de dezembro de 1996, no art. 7º, determina que “o pagamento dos impostos de incidentes na importação, assim como os demais valores exigidos em decorrência da aplicação de direitos antidumping, compensatórios ou de salvaguarda, será efetuado previamente ao registro de declaração, por meio de Documento de Arrecadação de receitas Federais – DARF, independentemente de visto da fiscalização aduaneira, em qualquer agência dos bancos autorizados a arrecadar receitas federais”.

representante legal. Com a conferência física, o despacho aduaneiro de importação estará completo com sua devida nacionalização para uso, consumo ou revenda da mercadoria⁴³.

O SISCOMEX, automaticamente, procede à escolha de canais para a conferência aduaneira de acordo com parâmetros pré-determinados pela Secretaria da Receita Federal. O canal escolhido poderá ser:

- a) **Canal Verde:** o sistema procede ao desembaraço aduaneiro automático da mercadoria, dispensando a análise documental da declaração, a verificação física e a análise do valor aduaneiro;
- b) **Canal Laranja:** há o exame documental, dispensando a verificação da mercadoria e a análise do valor aduaneiro;
- c) **Canal Vermelho:** procede-se ao exame documental e à verificação física da mercadoria, dispensada a análise do valor aduaneiro;
- d) **Canal Cinza:** procede-se o exame documental, a verificação física da mercadoria e análise do valor aduaneiro.

Após o registro do final do desembaraço no SISCOMEX, a mercadoria poderá ser entregue ao importador, exceto nos casos em que o registro dependa de resultado de análise laboratorial da mercadoria, que poderá ser entregue, se não houver indícios de que a mercadoria está sujeita a restrição ou proibição de importação, com a assinatura de um Termo de Responsabilidade, observando a legislação específica⁴⁴.

⁴³ Regulamento Aduaneiro, art. 444 a 449.

⁴⁴ Instrução Normativa SRF n.º 69, art. 32 e art. 39.

2.3 HARMONIZAÇÃO DAS REGULAMENTAÇÕES ADUANEIRAS

A harmonização das regulamentações aduaneiras nacionais é importante para garantir ao comércio internacional uma maior previsibilidade de suas operações, e conseqüentemente uma maior eficiência nos trâmites aduaneiros.

Para garantir estes preceitos, em 1947, os países europeus iniciaram os estudos para a criação de uma organização que seria responsável pela solidificação de uma harmonização aduaneira baseada nos princípios do GATT.

Logo, derivado destes estudos, surgiu em 1948 o Comitê Aduaneiro (*Customs Committee*), e em 1950 foi assinado a Convenção que estabeleceu o Conselho para Cooperação Aduaneira (*Customs Co-operation Council – CCC*), entrando em vigor em 1952 na Europa.

O CCC tornou-se base para a criação, em 1994, da Organização Mundial de Aduanas (OMA) que atualmente congrega 159 países, correspondendo a 95% do comércio mundial⁴⁵.

A OMA é um organismo intergovernamental independente cuja principal missão consiste em fomentar regras capazes de aumentar a eficiência das administrações de aduanas entre seus membros. Para a concretização deste objetivo, a OMA está dividida em comitês responsáveis pela estruturação das suas decisões, sendo que os principais são:

- a) **Comitê Técnico Permanente** (*Permanent Technical Committee*);
- b) **Comitê Técnico para Valoração Aduaneira** (*Technical Committee on Customs Valuation*);
- c) **Comitê Técnico sobre Regras de Origem** (*Technical Committee on Rules of Origin*);

⁴⁵ Informações obtidas no site da Organização Mundial das Aduanas (*The World Customs Organizations*), para maiores detalhes veja-se:
< www.wcoomd.org/je/Em/Abouts/fiche1%20Ang.pdf.html>.

d) **Comitê sobre Sistema Harmonizado**⁴⁶ (*Harmonized System Committee*);

e) **Comitê para Implementação de Regras** (*Enforcement Committee*).

Durante este período surgiram várias convenções provenientes dos estudos do Comitê Aduaneiro, mas a principal foi a Convenção Internacional para a Simplificação e Harmonização dos Procedimentos Aduaneiros da Organização Mundial das Aduanas, Convenção de Quioto⁴⁷, de 1973 e revisada em 1999, que normalizou algumas regras básicas para os procedimentos aduaneiros para o comércio internacional⁴⁸.

As principais atividades da OMA consistem no estabelecimento, suporte e aplicação uniforme dos sistemas aduaneiros; reforçar os procedimentos para o combate de fraudes aduaneiras; desenvolver recursos humanos para o trabalho aduaneiro nos Membros; emitir recomendações para a interpretação de convenções sobre a matéria; e dirimir conflitos através de conciliações⁴⁹, além da administração do Acordo de Valoração Aduaneira e do suporte técnico para o Comitê sobre Regras de Origem da OMC.

⁴⁶ O Sistema Harmonizado de Designação e Codificação de Mercadorias (SH) para a nomenclatura tarifária é utilizado como base para a imposição dos impostos aduaneiros, para as estatísticas do comércio internacional, na aplicação das regras de origem, nas negociações comerciais, e entre outros procedimentos aduaneiros. Para maiores informações, veja-se: Lopez & Gama, **Comércio Exterior Competitivo**, p. 113.

⁴⁷ A Convenção Internacional para a Simplificação e Harmonização dos Procedimentos Aduaneiros, mais conhecida como a Convenção de Quioto, foi assinada em 1973 entrando em vigor em 25 de setembro de 1974. Seu texto foi revisado, dando origem a uma emenda ao seu texto assinado em 26 de junho de 1999, em Bruxelas. Esta convenção originou da necessidade internacional de diminuição das divergências existentes nos procedimentos aduaneiros dos países participantes do comércio internacional.

⁴⁸ As principais inovações trazidas pela Convenção de Quioto foram quanto à revisão dos procedimentos aduaneiros para a aplicação de sistemas modernos, a implementação de um novo controle aduaneiro com a participação de setores privados como parceiros no trâmite aduaneiro.

⁴⁹ CIN, 'Acordos Internacionais de Comércio', p. 20.

O papel da OMA na OMC é indispensável no que tange à simplificação e harmonização dos procedimentos aduaneiros, como forma de remover ou diminuir as barreiras para o comércio. Os constantes avanços sobre a matéria, obtidos pelo trabalho conjunto técnico, fortalecem cada uma das organizações perante o comércio internacional.

2.4 REGRAS DE ORIGEM

2.4.1 Conceito e objetivo

É através das regras de origem que se atribui nacionalidade às mercadorias que circulam no comércio internacional, facilitando os fluxos comerciais. A nacionalidade de uma mercadoria, ou seja, o país de origem de uma mercadoria é definido pelo local em que este foi totalmente produzida ou do último país em que sofreu uma transformação substancial⁵⁰.

Como foi indicado anteriormente, é observando as regras de origem que se pode determinar qual será a “nacionalidade” de uma mercadoria, sendo que esta importância é acentuada atualmente, devido o atual estágio de globalização em que a produção de mercadorias se encontra.

De fato, as mercadorias atravessam países, sofrendo ou não transformações substanciais, antes de chegar ao consumidor, mas as mesmas necessitam ter determinadas

⁵⁰ Não se classifica como substancial a simples embalagem, divisão ou fracionamento da mercadoria. Acordo sobre Regras de Origem do GATT 1994, Art. 3 (b).

sua origem, ou seja, o problema consiste em determinar a origem destas mercadorias que “viajam” sofrendo ou não transformações pelo seu caminho.

Por exemplo: caso se queira analisar a nacionalidade de uma camisa, como se deve proceder? A camisa é originária do país que forneceu o tecido, do que a costurou e colocou os botões ou do país que por último colocou uma etiqueta?

Este é um dos problemas concernentes à origem, mas pode-se indicar, também, o problema dos carros ou aparelhos eletro-eletrônicos que são montados com peças de originárias de diversos países; ou o problema das mercadorias originárias do simples refino de uma *commodity*, como, por exemplo, do açúcar ou café; entre outros.

Solucionar estes problemas é fundamental, pois é a partir da determinação da origem de uma mercadoria que se aplica o direito alfandegário, necessário, principalmente, quando esta é originária de um estado-membro envolvido em um processo de integração, por exemplo, uma Zona de Livre Comércio, para beneficiar-se de um tratamento tarifário que esteja sendo adotado; quando se aplicam as medidas de defesa comercial, os direitos antidumping e compensatórios; e quando qualquer outro benefício seja determinado em acordos comerciais.

Desta forma, os critérios para a fixação das regras de origem devem ser claros e precisos para qualificarem uma mercadoria como sendo originária de uma determinada região.

As regras de origem têm como objetivo principal evitar que uma preferência tarifária ou uma restrição ao comércio, aplicada a uma determinada mercadoria, seja burlada através da adulteração de sua origem, ou seja, que haja a prática da triangulação. Assim, benefícios aplicados por força de um acordo comercial poderão se estender a

outros países não pertencentes ao acordo ou uma medida de defesa comercial poderá não surtir seus efeitos se as regras de origem não forem seguidas.

As regras de origem são essenciais para o funcionamento de qualquer acordo de livre comércio, pois a partir do momento em que Estados operam a abertura de seus mercados para produtos e serviços, em prol de uma integração econômica, as regras de origem terão o papel de dificultar a prática da triangulação de produtos provenientes de terceiros países não pertencentes ao acordo.

(a) Critérios de origem

Os critérios de origem são fixados, na maioria das vezes, pelos acordos internacionais de comércio, obedecendo às regulamentações do Acordo de Regras de Origem⁵¹ da OMC, para observar se os produtos negociados nos acordos cumprem ou não as regras de origem especificadas.

Pode-se exemplificar os critérios de origem pelos casos abaixo:

- a) **bens totalmente obtidos no território**, como minerais extraídos, vegetais colhidos, animais vivos, entre outros;
- b) **bens inteiramente produzidos**, bens produzidos exclusivamente a partir de materiais “totalmente obtidos” do seu território;
- c) **bens elaborados a partir de materiais não-originários**, este critério abrangeria a simples mudança de classificação tarifária (farinha para biscoito, p.ex.), valor de conteúdo regional (percentagem da montagem do produto para considerar originário de um país), ou as transformações

⁵¹ O Acordo sobre Regras de Origem da OMC será analisado no item 2.4.3, deste trabalho.

específicas sofridas no processo produtivos que alteram sua composição molecular criando uma nova identidade química;

d) **bens resultantes de operação de montagem ou ensablagem**, neste critério avaliam-se se os produtos resultantes não extrapolam a porcentagem dos seus valores que poderão ser oriundos de partes advindas de outros países, pertencentes ao acordo ou oriundos de terceiros países;

e) **e qualquer outro critério específico** que seja determinado pelo acordo para setores que ensejam tais critérios⁵².

(b) Operações que não conferem origem

Os produtos obtidos através de simples operações ou manipulações, de materiais não-originários, efetuados dentro do território de um Estado que forneçam a forma final para a comercialização, não serão conferidos a origem, como:

- a) manipulação para assegurar a conservação dos produtos;
- b) simples divisão em partes;
- c) embalagem, fracionamentos em partes ou volumes;
- d) simples acondicionamento em garrafas, frascos, sacos, caixas, entre outros;
- e) seleção, classificação, marcação, entre outros;
- f) simples diluição, em água ou outra substância, que não altere as características do produto⁵³.

⁵² CIN, "Acordos Internacionais", 2001.

(c) Distinção entre regras de origem e regime de origem

Regime de origem é o conjunto de normas provenientes de acordos, tratados ou convenções internacionais que disciplina a outorga de um tratamento tarifário preferencial. Os critérios, determinados pelo regime de origem, a serem utilizados para o tratamento tarifário são as regras de origem⁵⁴.

2.4.2 Certificação de Origem

Para que uma mercadoria obtenha um tratamento preferencial ou o cumprimento de requisitos transacionais derivado de sua origem, este deverá obter em seu país um Certificado de Origem. Neste documento constará toda a informação necessária para a comprovação de sua origem como a descrição da mercadoria, custo, quantidade, requisito de origem aplicado, identificação do exportador e importador, entre outras informações⁵⁵.

Desta forma, com o documento ocorre a comprovação da sua origem para a obtenção de preferências tarifárias, como a isenção ou redução do imposto de importação, originadas de acordos internacionais comerciais⁵⁶, ou para simples cumprimento de exigência pré-estabelecida pela legislação do país importador (destino).

⁵³ CIN, 'Acordos Internacionais de Comércio', p. 5.

⁵⁴ CIN, 'Acordos Internacionais de Comércio', p. 3.

⁵⁵ CIN, 'Acordos Internacionais de Comércio', p. 10.

⁵⁶ A Instrução Normativa SRF n.º 7, de 20 de janeiro de 2000, torna pública a lista do acordo em vigor que exigem o certificado de origem na importação de mercadorias. Nesta lista encontram-se os seguintes acordos: i) Acordo de Complementação Econômica n.º 18 (ACE 18), com produtos

Atualmente, no Brasil, existem 82 entidades, entre associações comerciais e federações da indústria, responsáveis pela emissão destes certificados de origem⁵⁷.

Em casos específicos, quando forem destinados a países pertencentes a ALADI⁵⁸, Mercosul⁵⁹ ou ao Sistema Geral de Preferências Comerciais⁶⁰, por exemplo, os certificados deverão cumprir exigências formais e materiais, delimitadas em seus acordos. Ou seja, o certificado deverá estar em conformidade com os modelos pré-determinados, prazos, classificação de mercadorias, entre outros requisitos.

2.4.3 Acordo sobre Regras de Origem da OMC

2.4.3.1 Histórico

Desde o início da atuação do GATT, procurava-se, com a redução das restrições tarifárias, o incremento das atividades do comércio internacional; tanto era este o objetivo, que as primeiras rodadas de negociação visaram somente as reduções tarifárias⁶¹. Assim, cada parte contratante do GATT tinha a responsabilidade de

originários de Argentina, Uruguai e Paraguai; ii) Acordo de Complementação Econômica n. 39 (ACE 39), com produtos originários de Venezuela, Peru, Equador e Colômbia; iii) Acordo de Complementação Econômica n.º 35 (ACE 35), produtos provenientes do Chile; iv) Acordo de Alcance Parcial n.º 43 (AAP 43), para produtos cubanos; v) Sistema Global de Preferências Comerciais (SGPC), produtos provenientes dos países em desenvolvimento membros do Grupo dos 77; entre outros acordos.

⁵⁷ CIN, 'Acordos Internacionais de Comércio', p. 15.

⁵⁸ Resolução n.º 252, promulgado pelo Brasil, através do Decreto n.º 3.325/99.

⁵⁹ Diretriz CMC n.º 12/96, incorporado com a Portaria MF/MICT/MRE n.º 11 de 21 de janeiro de 1997.

⁶⁰ Decreto n.º 194 de 21 de agosto de 1991.

⁶¹ A Rodada Genebra (47), Annecy (49), Torquay (51), Genebra (56) e Dillon (60-61) tiveram como tema principal somente a redução tarifária entre as partes-contratantes. Nas Rodadas seguintes, outros temas foram discutidos conjuntamente como no caso das medidas antidumping na Rodada Kennedy (64-67), as barreiras não-tarifárias na Rodada Tóquio (73-79) até a discussão mais ampla de vários outros temas, dentre eles as regras de origem, na Rodada Uruguai (86-94).

determinar, através de regulamentações nacionais, a origem das mercadorias para a aplicação dos princípios firmados no âmbito do Acordo, como era o caso da cláusula da nação mais favorecida.

Celso Lafer, ao analisar a realidade inicial do GATT, assim dispôs sobre a decisão de deixar as regras de origem sob a responsabilidade de cada país:

Esta decisão [...] fundamentava-se no fato de que, naquela época, com os altos custos de transportes e de comunicações, e as características de produção, a porcentagem de atividade econômica conduzida exclusivamente dentro das fronteiras nacionais era muito expressiva. Com efeito, o usual era que os países importarem as matérias-primas de que necessitavam ou exportarem as de que dispunham. [...]. Nessas condições, os princípios básicos aplicados à regra de origem – a importância do valor agregado e do processo produtivo, ou a mudança de classificação tarifária – eram de fácil aplicação e podiam, sem maiores problemas para o comércio internacional, ser objeto de decisões nacionais⁶².

Mas os custos de transportes e comunicação diminuíram e houve um grande avanço na área tecnológica e de informações que ocasionaram a desagregação do processo produtivo tanto de bens como de serviços, tornando mais difícil a simples determinação das mudanças aferidas pelo processo produtivo como origem da mercadoria. Além de iniciarem as práticas de triangulação para fuga de práticas de defesa comercial, ou para beneficiarem-se de reduções tarifárias com a simples montagem, sem valor econômico relevante⁶³. Com esta nova realidade, as várias regulamentações nacionais atrapalhavam o perfeito funcionamento do comércio internacional.

⁶² Lafer, *Comércio, Desarmamento e Direitos Humanos*, p. 57.

⁶³ Lafer, *Comércio, Desarmamento e Direitos Humanos*, p. 59.

Para solucionar estes problemas, durante a Rodada Uruguai, as regras de origem foram debatidas pela primeira vez, dando ênfase à necessidade de previsibilidade e transparência nas suas regulamentações e práticas para prevenir que estas regras não fossem utilizadas como mais uma barreira ao comércio internacional, facilitando o fluxo comercial de bens entre os Membros⁶⁴.

A negociação do Acordo foi pautada pelo compromisso dos Membros em desenvolver um programa de harmonização para as Regras de Origem, baseando-se no sistema multilateral para classificação de mercadorias do Sistema Harmonizado (SH) e na facilitação da implementação do Acordo, visto que o tema é importantíssimo, pois as regras de origem, a serem determinadas, são limitativas à utilização de barreiras comerciais, como: cotas tarifárias, direitos antidumping, direitos compensatórios, salvaguarda e compras governamentais.

Findas as negociações, os Membros chegaram a um Acordo sobre Regras de Origem, que abrangia somente às regras não-preferenciais. Contudo, o Acordo desencadeou uma Declaração sobre Regras de Origem Preferenciais⁶⁵. Nesta Declaração, os Membros acordaram que as regras de origem preferenciais devem ser definidas como leis, regulamentos e determinações administrativas de aplicação geral, usadas por qualquer Membro para determinar se os bens se qualificam ou não para o tratamento preferencial e que conduzam à concessão de preferências tarifárias, fora da aplicação do princípio da Nação Mais Favorecida⁶⁶.

⁶⁴ Thorstensen, **OMC: As regras do comércio internacional e a Rodada do Milênio**, p. 149.

⁶⁵ Thorstensen, **OMC: As regras do comércio internacional e a Rodada do Milênio**, p. 149.

⁶⁶ Thorstensen, **OMC: As regras do comércio internacional e a Rodada do Milênio**, p. 153.

2.4.3.2 Acordo sobre Regras de Origem do GATT 1994

O Acordo sobre Regras de Origem do GATT 1994 conceitua as regras de origem como “as leis, regulamentos e determinações administrativas de aplicação geral aplicados por qualquer Membro para determinar o país de origem de mercadorias, desde que essas regras de origem não estejam relacionadas a regimes comerciais contratuais ou autônomos que prevejam a concessão de preferências tarifárias”⁶⁷.

Deverão ser incluídos nas regras de origem todos os regulamentos usados como instrumento de políticas comercial não-preferenciais, como na aplicação do princípio da Nação Mais Favorecida⁶⁸, do princípio do Tratamento Nacional⁶⁹, das listas de exceções⁷⁰; dos direitos antidumping e compensatórios⁷¹; das medidas de salvaguardas⁷²; da exigência de marcação de origem⁷³; ou de qualquer restrição quantitativa ou quota tarifária⁷⁴.

Além destas considerações, as regras de origem serão utilizadas nas compras públicas e nas estatísticas do comércio internacional⁷⁵.

Com a adoção do Acordo, previu-se um período para a harmonização das regras dos Membros durante o qual cada um asseguraria quesitos básicos para a não-utilização das regras como obstáculo ao comércio internacional⁷⁶. Dentre estes quesitos, levantou-

⁶⁷ Acordo sobre Regras de Origem do GATT 1994, Art. 1.1.

⁶⁸ Art. I do GATT 1947.

⁶⁹ Art. III do GATT 1947.

⁷⁰ Arts I, II, III, XI e XIII do GATT 1994.

⁷¹ Art. VI do GATT 1994.

⁷² Art. XIX do GATT 1994.

⁷³ Art. IX do GATT 1994.

⁷⁴ Art. XI do GATT 1947.

⁷⁵ Acordo sobre Regras de Origem, Art. 1.2.

⁷⁶ Acordo sobre Regras de Origem, Art. 2.

se a necessidade de que as regras de origem, vinculadas às medidas de defesa do comércio, não poderiam ser utilizadas com o objetivo, quer direto ou indireto, comercial⁷⁷; que fosse preservado o princípio do tratamento nacional⁷⁸; e que houvesse a preservação dos demais princípios do GATT para todos os procedimentos administrativos que fossem exercidos pelos Membros.

O Acordo sobre Regras de Origem teve o intuito de dificultar a formação de barreiras comerciais derivadas de suas regras, mas o problema persiste quando suas normas somente abrangem as regras de origem não-preferenciais. Desta forma os acordos regionais preferenciais possibilitam, ainda, que outros países, os excluídos, sofram com a utilização das regras para inserirem suas mercadorias no comércio internacional.

Estabeleceu-se, também, o Comitê sobre as Regras de Origem que é integrado por todos os Membros, com a função de examinar as interpretações e opiniões do Comitê Técnico, oriundo do Acordo, auxiliando na indicação de regras a serem utilizadas por ele⁷⁹. O Comitê Técnico elabora as definições harmonizadas das mercadorias que sejam obtidas totalmente de um país e das operações ou processos mínimos que por si não confeririam origem a um produto⁸⁰, ou seja, analisa os procedimentos prático-administrativos para a formulação das regras de origem dos Membros.

O Comitê Técnico considera, atualmente, uma mercadoria originária de um país com base no critério da transformação substancial, isto é, as transformações sofridas na classificação tarifária de um determinado produto derivada da alteração de sua nomenclatura. Dentro deste critério, o Comitê analisa o emprego das regras de origem

⁷⁷ Acordo sobre Regras de Origem, Art. 2.b.

⁷⁸ Acordo sobre Regras de Origem, Art. 2.d.

⁷⁹ Acordo sobre Regras de Origem, Art. 4.1.

⁸⁰ Acordo sobre Regras de Origem, Art. 4.2.

para a utilização de outros elementos capazes de diferenciarem de maneira exclusiva ou complementar as mercadorias como a determinação de porcentagens nas operações de fabricação ou elaboração, para o estabelecimento de diferente origem para determinadas mercadorias.

2.4.3.3 Regras Preferenciais e Não-Preferenciais

As regras de origem poderão ser classificadas como preferenciais ou não-preferenciais⁸¹. As regras não-preferenciais são aquelas que contemplam as mercadorias que não possuem preferências tarifárias, enquanto que as preferenciais determinam um tratamento especial, como concessões tarifárias existentes entre os países.

(a) Regras Não-Preferenciais

As Regras de Origem Não-Preferenciais são importantes por propiciarem um tratamento igualitário a todos os países participantes do comércio internacional, além de possibilitar a aplicação do princípio da Nação Mais Favorecida (MNF), dos direitos antidumping, direitos compensatórios, salvaguardas, restrições quantitativas, exigências de designação de origem, credenciamentos para compras governamentais, estatísticas do comércio internacional, entre outros.

Como afirmado anteriormente, o Acordo sobre Regras de Origem da OMC somente delimitou os princípios para a aplicação das regras não-preferenciais de origem pelos

⁸¹ O Acordo sobre Regras de Origem do GATT 1994 harmonizou as regras de origem não-preferenciais nos Membros, possibilitando que uma mesma regra de origem para um produto seja aplicada em todos os países, incluindo a harmonização do sistema de classificação de mercadorias.

Membros, implementando um Comitê Técnico específico para estudar e discutir o tema, o que facilitou a harmonização das regulamentações nacionais até a criação de um acordo específico sobre as regras não-preferenciais.

(b) Regras Preferenciais

As Regras de Origem Preferenciais são leis, regulamentos e decisões administrativas que determinam um tratamento aduaneiro preferencial para as mercadorias originárias de determinado país ou países, derivado de acordos comerciais⁸². As preferências visam o desenvolvimento comercial ou a liberalização comercial entre os países⁸³.

Sua finalidade consiste na necessidade de controle na entrada de mercadorias para impedir que a prática da triangulação estenda a preferência a outro país que não faça parte de um acordo comercial pré-estabelecido.

A aplicação das regras preferenciais torna-se primordial para o sucesso dos blocos econômicos, pois fortifica a abertura comercial entre eles, garantindo a confiança no bloco e no livre comércio.

As regras preferenciais são divididas em regras gerais e regras específicas de determinação da origem de uma determinada mercadoria. Dentre as regras gerais, a divisão da origem de uma mercadoria poderá utilizar dois critérios distintos:

- a) Valor agregado**, quando se delimita uma porcentagem máxima de matéria-prima que poderá ser oriunda de um terceiro país na fabricação da mercadoria para que ela possa obter sua origem;

⁸² Acordo sobre Regras de Origem, Anexo II.2.

⁸³ Como exemplo de acordos comerciais preferenciais, pode-se citar o MERCOSUL, a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), Comunidade Andina das Nações (CAN), entre outros.

b) Mudança de classificação tarifária, quando, utilizando materiais de terceiros países, a mercadoria muda de classificação tarifária, observando os acordos internacionais específicos. Deve-se ressaltar que a orientação, para o acompanhamento da mudança tarifária, guia-se pelo Sistema Harmonizado para a Designação e Codificação de Mercadorias (SH)⁸⁴.

Os Membros da OMC, signatários do Acordo Regras de Origem, no Anexo II, chegaram a uma definição sobre sua postura acerca das normas de origem preferenciais, a partir de uma declaração. Nesta Declaração Comum, os Membros definem seu conceito e características para a sua utilização como a necessidade das regras preferenciais seja de cunho positivo, regularmente publicadas para o conhecimento de todos os Membros, com a susceptibilidade de revisão por tribunais ou procedimentos judiciais, arbitrais ou administrativos para vislumbrar a possibilidade de sua anulação perante estes órgãos⁸⁵.

2.4.3.2 Aplicação de Regras de Origem

A aplicação das regras de origem deverá obedecer a uma coerência, uniformidade, imparcialidade e razoabilidade⁸⁶, ou seja, as regras de origem deverão possuir uma padronização capaz de possibilitar uma segurança no comércio internacional. A segurança, por

⁸⁴ O Sistema Harmonizado para a Designação e Codificação de Mercadorias, como exemplo para o Brasil, é utilizado como base para a identificação e classificação das mercadorias pela ALADI e para o MERCOSUL. Na ALADI utiliza-se a Nomenclatura da Associação Latino-Americana de Integração (NALADI/SH) que completa a SH com os dois últimos números específicos para ela. Enquanto que, para o MERCOSUL, os últimos dois números formam a Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) que completam o SH. Para visualizar esta classificação, observa-se que o SH possui seis dígitos.

⁸⁵ Acordo sobre Regras de Origem, Anexo II.3.

⁸⁶ Acordo sobre Regras de Origem do GATT, Art. 3.(d)

sua vez, desenvolverá cada vez mais o próprio comércio pela garantia nos procedimentos anteriores ao desembaraço aduaneiro.

Para a obtenção destes objetivos, o artigo 4 do Acordo sobre Regras de Origem do GATT 1994 criou o Comitê sobre Regras de Origem com a responsabilidade de fornecer consultas aos Membros sobre o próprio Acordo e as legislações específicas de cada Estado⁸⁷.

O Acordo criou, também, um Comitê Técnico sobre Regras de Origem para atuar juntamente com a OMA, visando à elaboração de trabalhos técnicos capazes de examinar os problemas existentes na administração diária das regras de origem entre os Membros, além de operacionalizar o próprio Acordo⁸⁸.

2.4.3.3 Harmonização das Regras de Origem

Os debates para a harmonização das regras de origem dos Membros da OMC, ou seja, a regulamentação das regras de origem não-preferenciais, iniciaram-se logo após a implementação do Acordo sobre Regras de Origem que somente tratou das regras preferenciais.

A harmonização das regras de origem é necessária, pois as interpretações das normas sobre o tema feitas pelos Membros são díspares. Ademais, muitos países em desenvolvimento não possuem regras específicas, não-preferenciais, sobre o tema⁸⁹.

⁸⁷ Cada Membro deverá manter a Secretaria da OMC informada sobre qualquer eventual mudança de suas regras de origem. Acordo sobre Regras de Origem, Art. 5.

⁸⁸ Thorstensen, **OMC: As regras do comércio internacional e a Rodada do Milênio**, p. 154.

⁸⁹ Como se refere Nell, “*An harmonization of the rules of origin was considered necessary because rules of origin applied by major world trading countries leave room for interpretation with very uncertain origin determination by government agencies and differ substantially. In addition, a large number of developing countries have no legislation for non-preferential rules of origin*”. (‘WTO Negotiations on the Harmonization of Rules of Origin’, p. 46).

Como pré-requisitos para a harmonização das regras de origem entre os Membros, o Acordo sobre Regras de Origem⁹⁰ determina que:

- a) As regras de origem deverão prever que o país que se determine como país de origem de um determinado produto seja aquele em que se haja obtido totalmente o produto ou quando está implicado mais de um país, aquele em que se haja levado a última transformação substancial⁹¹.
- b) As regras de origem não poderão ser usadas como barreiras ao comércio internacional, como restrição, distorção ou perturbação⁹².
- c) As regras de origem deverão basear-se em critérios positivos⁹³.

Utiliza-se, para a qualificação da origem das mercadorias, principalmente, o critério do valor agregado ou valor do conteúdo regional. Nesse caso, para ter acesso às preferências acordadas, deve-se cumprir um dos requisitos: a) Valor agregado: quando não ultrapasse um limite percentual máximo de materiais importados no processo de importação; b) Valor de conteúdo regional: não ficar abaixo do conteúdo percentual mínimo de componentes nacionais, como materiais, custos diretos de fabricação, mão-de-obra, lucros, segundo termos específicos acordados nos seus respectivos acordos.

Esta harmonização está sendo utilizada conjuntamente com a OMA, que com o seu Comitê Técnico de Regras de Origem efetua a análise dos aspectos técnicos para conferir a origem dos produtos contido no SH, o qual, após a análise, encaminha para o Comitê de Regras de Origem da OMC proferir suas considerações. Embora este processo pareça rápido e

⁹⁰ Acordo sobre Regras de Origem, Art. 9.

⁹¹ Acordo sobre Regras de Origem, Art. 9.1.b.

⁹² Acordo sobre Regras de Origem, Art. 9.1.d.

⁹³ Ou seja, não poderão existir *negative standards*. Acordo sobre Regras de Origem, Art. 9.1.g.

fácil, não o é, porquanto ainda não há consenso no SH, em relação à determinação da classificação e origem de muitas mercadorias.

Os setores mais controversos são o agrícola e o têxtil. Na agricultura, as discussões convergem, principalmente, na determinação da origem na mistura de vinhos; refino de açúcar; concentração de sucos e torrefação de café; entre outros. Já no caso do setor têxtil, o problema deriva da mudança, ou não, de origem com o simples tingimento ou estampagem de uma peça⁹⁴.

Além dos problemas agrícolas citados anteriormente, outros também fazem parte da lista de discussão, como mostra o quadro abaixo:

⁹⁴ Lafer, **Comércio, Desarmamento e Direitos Humanos**, p. 63.

QUADRO 1: SETORES AGRÍCOLAS COM PROBLEMAS NA FIXAÇÃO DA ORIGEM DE DETERMINADAS MERCADORIAS OU PROCESSOS

SETOR	MERCADORIAS OU PROCESSOS
LEITE	<i>Produção de leite reconstituído, leite em pó, condensado; iogurte, manteiga; queijo processado.</i>
CAFÉ	<i>Torrefação, descafeinação, misturas; extratos, essências e concentrações; produtos com base no café.</i>
CHÁ	<i>Essências e concentrações.</i>
AÇÚCAR	<i>Refinamento; manufaturaç�o de a�u�ar invertido; xarope.</i>
CACAU	<i>Manufatura�o em pasta; manteiga; cacau em p�; preparo l�quido ou em pasta.</i>
SUCOS	<i>Produ�o a partir de frutas e vegetais; suco reconstitu�o a partir de extratos.</i>
BEBIDAS	<i>Mistura de vinho, whisky; redestila�o.</i>
OUTROS	<i>Vegetais e frutas em p�; xarope de tomate; torrefa�o de sementes; peixe, frutas e vegetais secos; frutos do mar congelados; fil� de peixe; frutos do mar salgados; prepara�o de frutos do mar.</i>

Fonte: 10  Relatório do Comitê Técnico sobre Regras de Origem, março de 1998.

Cabe ressaltar que após sete anos de negocia o sobre o tema, muitos são os assuntos ainda não resolvidos para a regulamenta o de um acordo também para as regras de origem não-preferencias, devido às várias disparidades de opiniões e interesses que envolvem o tema.

Desta forma, espera-se que os Membros cheguem a um acordo sobre os interesses de cada um para que as regras de origem não-preferenciais obtenham uma regulamenta o capaz

de harmonizar e garantir o perfeito funcionamento do comércio internacional, principalmente na aplicação dos procedimentos aduaneiros.

Frisa-se, novamente, que o estudo do procedimento aduaneiro aplicado ao comércio exterior de um país é importantíssimo como forma de garantir a agilidade e segurança do mesmo. Um procedimento administrativo capaz de fiscalizar o fluxo de mercadorias de um país, certificando sua origem e, conseqüentemente, seu tratamento junto aos órgãos competentes, possibilita uma organização funcional no seu comércio exterior, o que acarretará uma maior confiança entre os outros países participantes do comércio internacional.

3 REGRAS DE DEFESA COMERCIAL

3.1 DEFESA COMERCIAL

3.1.1 Conceito de Defesa Comercial

Com a freqüente redução tarifária e eliminação dos controles administrativos das operações de comércio exterior, derivada, principalmente, da abertura comercial dos países participantes do mercado internacional, sob os auspícios do GATT/OMC, o fluxo comercial entre os países retomou seu crescimento contínuo, como dantes da Primeira e Segunda Guerra Mundial.

Com o aumento das importações, os países participantes do comércio internacional passaram a despender maior atenção aos efeitos negativos causados às suas indústrias domésticas, devido à concorrência externa.

Teoricamente, a abertura comercial traria ganhos de qualidade e produtividade às indústrias domésticas, pois permitiria que os preços caíssem, aumentando o bem-estar da população, isto é, os preceitos teóricos fossem deslumbrados em todo ou qualquer fato prático estudado, ou seja: “em uma situação ideal”¹.

Entretanto, o governo do país importador, para garantir os benefícios anunciados pela abertura comercial, deve dispor de bons observadores às importações de mercadorias estrangeiras. O motivo é simples: as importações podem mascarar práticas desleais de comércio capazes de causar efeitos danosos à indústria doméstica. Com a confirmação desta

¹ Vide Capítulo I, desta dissertação.

realidade, há de se aplicar medidas de proteção governamental com o intuito de retomar a uma situação de normalidade, sem desvios comerciais nos fluxos comerciais.

Assim, o conjunto de regras e procedimentos, oriundos de acordos internacionais ou de regulamentações de direito interno, possíveis de serem adotadas por um governo, na defesa de seu mercado, denominam-se medidas de defesa comercial.

As principais medidas de defesa comercial aplicadas no comércio internacional, atualmente, são as medidas antidumping, medidas compensatórias, de salvaguardas e as medidas antitriangulação. O Brasil e a OMC, concomitantemente, possuem normas específicas sobre medidas antidumping, medidas compensatórias e de salvaguardas, sendo que o mesmo ocorre com grande parte dos outros Estados e blocos econômicos, por se tratarem dos meios de defesa regulamentados mais comuns.

Já, no caso das medidas antitriangulação, poucos Estados e blocos econômicos possuem legislação específica, como irá ser tratado no próximo capítulo.

3.1.2 Histórico

A adoção de regulamentos, pelos Estados, para o combate das práticas abusivas no comércio internacional teve sua origem² no final do século XIX e início do século XX. Dentro destes limites, historicamente, as modernas regulamentações de defesa comercial iniciaram-se com o *Sherman Antitrust Act (Sherman Act)* de 1890, nos Estados Unidos. O *Sherman Act*

² A literatura sobre o assunto diverge sobre as datas dos regulamentos sobre defesa comercial, a maioria indica que os primeiros países que aplicaram estas normas, neste caso para repressão do dumping, foram o Canadá, em 1904; a Nova Zelândia, em 1905; a Austrália, em 1906; e os Estados Unidos, em 1921 (Pires, **Práticas Abusivas no Comércio Internacional**, p. 138). Já para Jacob Viner a regulamentação, cronologicamente, iniciou-se nos Estados Unidos com o *Sherman Antitrust Act*, em 1890. Para maiores informações, veja-se: Viner, **Dumping: A Problem in International Trade**, p. 192.

constituía-se de um conjunto de normas que combatiam a ação antitruste e o preço predatório no mercado interno norte-americano, incluindo uma punição específica aos vendedores estrangeiros que atuavam no território americano³.

Com o desenvolvimento da matéria, originária da Seção 2 do *Sherman Act*, a seção 73 do *Wilson Tariff Act*, de 1894, autorizava a prisão de diretores e gerentes que praticassem o preço predatório. Já o caso da legislação, especificamente, contra o dumping nos Estados Unidos foi delimitada com o *Revenue Act*⁴, de 1916, determinando que “qualquer pessoa que importe ou auxilie na importação de quaisquer produtos para os EUA, venda ou possibilite a venda de tais produtos nos EUA a um preço substancialmente inferior a seu valor normal de mercado, estará praticando um ato ilegal”⁵.

A Lei de 1916 não foi eficiente na aplicação de medidas antidumping devido ao rigor para a comprovação da intenção de dano à indústria norte-americana, fortificando o seu caráter de infração à ordem econômica, ao invés de uma lei para sua defesa comercial⁶.

Devido a esta inoperatividade, a legislação de 1916 foi substituída, em 1921, pelo *Antidumping Act*, que determinava que “um direito antidumping será aplicado sobre um produto importado aos EUA caso se comprove que uma indústria americana está sofrendo

³ Para maiores informações, veja-se: Viner, **Dumping: A Problem in International Trade**, p. 239.

⁴ Jacob Viner, assim analisou a legislação de 1916: “[t]he Revenue Bill of 1916, [...], contained provisions making it unlawful for any importer commonly and systematically to sell imported articles in the United States at a price substantially less than the actual market value so such articles at the time of exportation to the United States in the principal markets of the country of production or the other foreign countries to which they were commonly exported after adding to such foreign market value the various costs incidental to importation, provided that such act or acts were done with intent to injure or destroy or prevent the establishment of an industry in the United States, or of restraining competition in such articles in the United States”. Viner, **Dumping: A Problem in the International Trade**, p. 243.

⁵ *Revenue Act*, § 72. Veja-se, sobre o assunto: Barral, **Dumping e Comércio Internacional**, p. 228.

⁶ Viner, **Dumping: A Problem in International Trade**, p. 248.

dano ou ameaça de dano, ou seu estabelecimento está sendo retardado, em virtude da importação de produtos a um preço inferior ao seu valor normal”⁷.

A aplicação da legislação de 1921, efetuada por autoridades federais norte-americanas, ficava mais fácil e rápida devido à desnecessidade de comprovação do “dumping” em si, para a comprovação do dano ou ameaça de dano à indústria doméstica, ou seja, tomou os moldes das legislações atuais⁸.

Contemporaneamente, outros países criaram suas regulamentações nacionais sobre a matéria, a fim de protegerem seus mercados internos, tais como a Austrália, com a *Australian Industries Preservation Act*, de 1906, que coibiu a criação de monopólios em seu mercado interno por empresas estrangeiras. Seguindo a mesma linha, a Nova Zelândia, em 1905; o Canadá, em 1903; a França, em 1910; e o Japão, em 1911, produziram seus respectivos regulamentos nos moldes existentes atualmente com a aplicação dos direitos antidumping.

Um dos primeiros problemas na aplicação das medidas de defesa comercial, após o período de implementação dos regulamentos nacionais, versou nos abusos dos principais países participantes do comércio internacional, os quais visavam para tornar seus mercados mais competitivos ou, se o caso fosse, mais protegidos da competição.

Além disso, após o período da Primeira Guerra, da Grande Depressão de 1929 e da Segunda Guerra Mundial, a necessidade de uma regulamentação capaz de possibilitar o funcionamento do comércio internacional, sem os exageros de aplicação das medidas de defesa comercial, tornava-se imprescindível.

⁷ *Antidumping Act*, Cap. 14, §§201-12. Maiores informações: Barral, **Dumping e Comércio Internacional**, p. 230.

⁸ Após o *Antidumping Act* de 1921, a legislação antidumping norte-americana foi alterada em 1979 e 1995, sendo que em 1988, com a *Omnibus Trade Act*, as normas antitriangulação foram incorporadas. Barral, **Dumping e Comércio Internacional**, p. 231.

Assim, para tentar resolver este problema, em 1947, vinte e três países, inclusive o Brasil⁹, assinaram o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT)¹⁰. O GATT não possuía caráter de uma organização internacional, mas acabou exercendo as funções de uma, promovendo rodadas de negociações multilaterais sobre diversos temas relacionados ao comércio internacional¹¹.

O desenvolvimento do GATT e a necessidade de regulamentação de outras matérias ligadas ao comércio internacional resultaram, ao final da Rodada Uruguai, na criação de uma organização multilateral, a Organização Mundial do Comércio (OMC)¹², com a assinatura da Ata de Marraqueche em 1994, da aprovação do seu Acordo Constitutivo e de seus quatro

⁹ O acordo entrou em vigor no Brasil pela Lei n.º 313, de 30 de julho de 1948.

¹⁰ O GATT possui suas origens nos objetivos traçados para a Organização Internacional de Comércio (OIC), uma tentativa de criação de uma organização internacional, oriunda das negociações do acordo de Bretton Woods. O Acordo de Bretton Woods formalizou a criação do Fundo Monetário Internacional (FMI), responsável pela manutenção da estabilidade das taxas de câmbio e de assistir os países com problemas de balança de pagamento; do Banco Mundial ou Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), com o objetivo de financiar a reconstrução dos países arrasados pela guerra; e a Organização Internacional de Comércio (OIC), que teria o objetivo de fomentar acordos comerciais no âmbito multilateral. A criação da OIC foi interrompida pelos Estados Unidos na ratificação de sua carta, que propôs o estudo para a criação de um acordo somente para as questões tarifárias que fomentaram, em 1947, na criação do GATT. Para maiores informações, veja-se: Jackson, **The World Trading System**, p. 39.

¹¹ Foram oito rodadas de negociação até a implementação da Organização Mundial do Comércio, começando pela Rodada Genebra (1947); Rodada Ancecy (1949); Rodada Torquay (1951); Rodada Genebra (1956); Rodada Dillon (1960-61); Rodada Kennedy (1964-67); Rodada Tóquio (1973-79); culminando na Rodada Uruguai (1986-94). Sobre as Rodadas, veja-se: Jackson, **The World Trading System**, p. 73. Atualmente, a OMC encontra-se em plenas negociações de uma nova rodada que se iniciou em Doha (Catar) na 4ª Reunião Ministerial, no final de 2001, após uma tentativa frustrada de iniciá-la em Seattle (EUA), no final de 1999, na 3ª Reunião Ministerial. A nova Rodada tem a duração prevista para até o início de 2005, com os temas abarcando, principalmente, os problemas atuais relacionados à agricultura, comércio e meio ambiente, têxteis, antidumping, investimentos, entre outros.

¹² Dos cento e vinte e cinco países que participaram da Rodada Uruguai, cento e onze subscreveram à Ata Final de Marraqueche, sendo que os quatorze países restantes, que na maioria dos casos eram pequenos países, não possuíam delegação permanente no GATT em Genebra. Na instituição da OMC, cento e quatro países firmaram o acordo constitutivo, dentre os quais trinta e três países a subscreveram, mais estavam sujeita a ratificação pelos seus respectivos procedimentos legislativos. Muró, **Ronda Uruguay Del GATT – La Globalización de la economía**, p. 201.

Anexos¹³ e das Declarações e Decisões Ministeriais, que formaram seu quadro normativo, conjuntamente com as regras consolidadas pelo GATT anteriormente.

3.1.3 Defesa Comercial no Brasil

A atual procura pela adoção de medidas de defesa comercial pelo Brasil decorre da abertura comercial iniciada em 1988 e acelerada em 1990 que possibilitou, principalmente, uma redução tarifária¹⁴, a eliminação de controles administrativos e da desregulamentação das operações de comércio exterior^{15 16}. Estas mudanças buscavam a inserção definitiva do país no comércio internacional e a retomada do crescimento econômico e tecnológico brasileiro¹⁷.

¹³ Os seus quatro anexos compreendem-se pelo Anexo 1, que é estabelecido pelo Anexo 1A – Acordos Multilaterais sobre o Comércio de Bens, compreendido pelo GATT 1994, pelo Acordo sobre Agricultura, Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, Acordo sobre Têxteis e Vestuário, Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio, Acordo sobre Medidas de Investimentos Relacionados ao Comércio, Acordo sobre a Implementação do Artigo VI do GATT 1994, Acordo sobre a Implementação do Artigo VII do GATT 1994, Acordo sobre Inspeção Pré-Embarque, Acordo sobre Regras de Origem, Acordo sobre Procedimento para Licenciamento de Importações, Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias e Acordo sobre Salvaguardas; Anexo 1B – Acordo sobre Comércio de Serviços (GATS); Anexo 1C – Acordo sobre Propriedade Intelectual (TRIPS); os outros anexos referem-se pelo Entendimento sobre Soluções de Controvérsias (ESC), pelos Mecanismos de Exame de Políticas Comerciais; e pelos Acordos Plurilaterais (Acordo sobre Aeronaves, Carne Bovina, Lácteos e Compras Governamentais). Para maiores informações sobre a estrutura normativa da OMC e seus acordos, veja-se as obras: Barral, **O Brasil e a OMC**, p. 9-337; Barral, **O Brasil e a OMC: Os Interesses Brasileiros e as Futuras Negociações Multilaterais**, p. 19-515; Thorstensen, **OMC: As regras do comércio internacional e a Rodada do Milênio**, p. 19-394.

¹⁴ Decreto Legislativo, n.º 2.434/88.

¹⁵ Decreto Legislativo n.º 2.435/88

¹⁶ A reestruturação comercial brasileira começou com a revisão da estrutura tarifária em 1988, o motivo provinha da necessidade de tornar as barreiras às importações mais transparentes e coerentes devido à grande pressão dispostas pelos parceiros comerciais brasileiros. Com a revisão feita, em 1990, foi possível a abertura do mercado brasileiro com a eliminação dos controles não-tarifários às importações, como o fim da lista de produtos com a importação suspensa, da exigência de autorização prévia para determinados produtos, dos programas anuais de importação das empresas; e a instituição do mercado flutuante para o câmbio. Em 1991 teve início a implementação de um programa de redução tarifária, que visou a consolidação das tarifas aduaneiras brasileiras em no máximo de 35%, exceto em

Com a abertura comercial e o aumento das importações, as bases econômicas brasileiras observaram a necessidade de reestruturação, devido à exposição do mercado interno ao externo, para obterem competitividade frente aos produtos importados.

Além da necessidade de reestruturação, exigiu-se uma atenção maior por parte do governo a fim de impedir que práticas desleais de comércio prejudicassem a indústria doméstica, ou seja, os cuidados do governo recaíram sobre sua defesa comercial.

As medidas de defesa comercial no Brasil, como relatado no item anterior, podem ser as medidas antidumping, as medidas compensatórias ou as de salvaguardas, que também são regidas pelo GATT/OMC ou por regras de blocos econômicos, nas quais o Brasil seja membro.

As práticas do dumping e do subsídio caracterizam-se, de imediato, como desleais, para a aplicação das medidas de defesa comercial, por sua vez, na questão das salvaguardas, as medidas são aplicadas para atenuar os prejuízos existentes no mercado interno causados pelas importações¹⁸.

Necessário ressaltar que a caracterização das medidas indicadas acima diferem-se como “desleais” devido a sua conotação para o tema apresentado, qual seja: “as medidas de defesa comercial”, pois o dumping e os subsídios, *per se*, não possuem o caráter de deslealdade junto ao comércio internacional.

casos excepcionais, ou seja, setores delicados da economia brasileira. Marinho, **Comércio Exterior – Teoria e Prática no Brasil**, p. 43.

¹⁷ O problema encontrava-se na falta de uma preparação brasileira para a abertura de seu mercado à concorrência do mercado internacional. Pois, não foi implantada de forma satisfatória uma política de substituição de importações, ocasionando o déficit dos produtores internos para se amoldarem ao mercado, como a reestruturação industrial brasileira e a revalorização da qualidade com a busca de um melhor preço. Como exemplo, a pauta exportadora brasileira, em 1990, era representada por, principalmente, 300 empresas que representavam 80% das exportações e somente 18 setores correspondiam por mais de 90% do comércio exportador, ou seja, o mercado exportador brasileiro era setorizado e polarizado. Cf. Marinho, **Comércio Exterior – Teoria e Prática no Brasil**, p. 45.

¹⁸ Como se analisará no decorrer deste capítulo.

A qualificação como desleal neste capítulo é devido ao seu estudo como premissa básica para a aplicação dos meios coercitivos de impedir que práticas comerciais ocasionem prejuízos às indústrias domésticas ao possuírem um intuito de dano.

Desta forma, a base legal brasileira de defesa comercial para estes atos desleais corresponde, principalmente, pelo Acordo Antidumping (AARU), Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC) e o Acordo de Salvaguardas (ASG), que fazem parte do conjunto de normativo da OMC, aprovados pelo Decreto Legislativo n.º 30 e promulgados pelo Decreto n.º 1.355 ambos do final de 1994; pela Lei n.º 9.019 que dispõe sobre a aplicação de direitos antidumping e compensatórios¹⁹; pelo seu procedimento administrativo é regulado pela lei n.º 9.784²⁰; pelo Decreto n.º 3.839²¹, que aprovou a estrutura do MDIC definindo as atribuições da SECEX e do DECOM; e pelo Decreto n.º 3.981, que dispõe sobre as atribuições da CAMEX, dentre elas a competência para a aplicação dos direitos antidumping, compensatórios e medidas de salvaguarda²².

3.1.3.1 Departamento de Defesa Comercial (DECOM)

Para a aplicação das regulamentações de defesa comercial, em 1995, foi criado o Departamento de Defesa Comercial (DECOM), ligado ao MDIC, que investiga, elabora pareceres e executa as ações específicas para cada caso, após o recebimento do pedido de

¹⁹ Esta lei de 30 de março de 1995 (DOU 31/03/1995), foi alterada pela Medida Provisória n.º 2.113-27, de 26 de março de 2001.

²⁰ Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (DOU 1/2/1999).

²¹ Decreto n.º 3.839, de 7 de junho de 2001 (DOU 8/6/2001).

²² Decreto n.º 3.981, de 24 de outubro de 2001 (DOU 25/10/2001).

investigação feita pela indústria doméstica, obedece aos princípios do processo administrativo brasileiro, dentre eles o da publicidade, da transparência, do contraditório e da ampla defesa²³.

Os pedidos de abertura de investigação, como dito anteriormente, devem ser feitos pela indústria doméstica e dirigidos ao DECOM, com elementos de prova da existência do dumping ou subsídio, e, se for o caso; do dano ou ameaça de dano e do nexos causal com as importações, através de roteiros específicos elaborados pela SECEX, que conterão basicamente as seguintes informações:

QUADRO 2: INFORMAÇÕES REQUERIDAS PELA SECEX

- ✓ O fato para o aumento, ou surto, das importações com ou sem dumping ou subsídios;
- ✓ O embasamento legal;
- ✓ Qualificação do peticionário, com a indicação do volume e valor da sua produção doméstica;
- ✓ Estimativa do volume e do valor da produção nacional do produto similar;
- ✓ Descrição completa da mercadoria importada e do produto similar nacional;
- ✓ No caso de dumping ou subsídios, a origem das mercadorias com a identificação de cada exportador e mercadoria, além da identificação dos importadores;
- ✓ No caso do dumping, o valor em que a mercadoria é vendida no mercado interno dos países exportadores;
- ✓ No caso dos subsídios, elementos que comprovem a sua existência;
- ✓ Informações sobre o impacto do aumento das importações para o mercado interno;
- ✓ Além de outras informações específicas para cada medida de defesa comercial²⁴.

Fonte: Pesquisa da autora.

²³ Relatório DECOM n.º 5, 2001. p. 11.

²⁴ Relatório DECOM n.º 5, 2001. p. 13.

Quando for necessária a inclusão de informações confidenciais, as indústrias deverão fornecer justificativa e um resumo do que se tratariam, de caráter não-confidencial, para a compreensão pelo DECOM das razões para o pedido.

Ao analisar as características das medidas de defesa comercial, vislumbra-se a intenção de regularizar o funcionamento do comércio internacional, combatendo-se os atos causadores de danos à indústria doméstica que possuam um caráter de “deslealdade” ou de diminuir os danos causados pela competitividade de uma indústria através de medidas temporárias.

3.2. DUMPING E MEDIDAS ANTIDUMPING

3.2.1. Conceito de Dumping

Pode-se definir dumping²⁵ como a prática comercial de inserir um produto no mercado importador por um preço inferior ao preço comercializado no mercado exportador²⁶, ou abaixo do seu preço considerado “normal” no seu curso de comércio. Com os efeitos desta prática, o mercado importador sofreria com a manutenção de um preço artificial para o produto importado e para com os seus similares, caracterizando

²⁵ O termo “*dumping*” é derivado do verbo, na língua inglesa, “*to dump*” que para o Dicionário Webster’s (p. 94) significa: “despejar, descarregar, desembaraçar-se, jogar fora; (com) praticar *dumping*, inundar o mercado com”. Para o dicionário Michaelis, “*to dump*” pode ser traduzido como: “1. esvaziar, descarregar em massa, lançar por terra, descarregar; 2. queimar, liquidar”(p. 113). Ou seja, o sentido da palavra já remonta à ação de despejar uma mercadoria em um mercado específico.

²⁶ Viner, conceitua dumping como: “*price-discrimination between national markets covers not only the more common form of international price-discrimination, where sales are made lower prices for export than in the domestic market*”. Viner, **Dumping: A Problem in International Trade**, p. 5.

danos à indústria doméstica²⁷, ou seja, concretizaria uma concorrência imperfeita por parte do exportador que acarretaria um dano ou ameaça de dano às indústrias domésticas.

Entretanto, deve-se salientar que o conceito de dumping em si não é condenável. Ou seja, o dumping só se torna condenável quando causar ou ameaçar causar dano à indústria doméstica ou quando retardar o estabelecimento da indústria doméstica²⁸.

Nas análises futuras do conceito de dumping, discutir-se-á algumas tipificações aplicadas à prática, além de analisar o conceito econômico e jurídico, através do regulamento sobre o tema da OMC.

3.2.1.1 Dumping Comercial

A conceituação de dumping sofre uma série de tipificações. A primeira, no campo comercial, suscitada por Viner²⁹, divide a prática em:

1) Dumping esporádico, que não afetaria o mercado, pois decorreria de condições especiais como, por exemplo, a venda de excesso de estoque ou a prática não-intencional;

2) Dumping a curto prazo (*short-run*), como na manutenção de conexões no mercado, na qual são importantes para o futuro, para desenvolver conexões comerciais

²⁷ Deve-se interpretar indústria doméstica como “a totalidade dos produtores nacionais do produto similar, ou como aqueles dentre eles cuja produção conjunta do mencionado produto constitua a maior parte da produção nacional total do produto”. AARU, art. 3.1.

²⁸ Barral, **Dumping e Comércio Internacional**, p. 34.

²⁹ O economista Jacob Viner, em sua obra: *Dumping: A Problem in International Trade*, de 1923, foi o primeiro que designou e especificou esta prática comercial, abrindo a discussão internacional sobre o tema, especialmente com a necessidade da criação de regulamentação.

em um novo mercado, para eliminar a competição em um mercado (dumping predatório), na utilização do dumping reverso como retaliação³⁰;

3) Dumping permanente (*long-run*), que seria mantido por um longo período, como para a obtenção de produção de uma economia de larga escala, ou seja, ao reduzir os preços ele obteria um aumento na produção e, conseqüentemente, um aumento nos lucros³¹.

Viner indicava que o dumping permanente, ao longo prazo, traria mais benefícios para os consumidores do mercado importador do que danos à indústria doméstica, pois a obtenção do mercado importador visava à obtenção de ganhos no aumento da escala produtiva, ganhando os consumidores com os preços dos produtos mais acessíveis à grande parte dos consumidores³².

Para Viner, somente o dumping a curto prazo acarretaria danos para os consumidores e para o mercado, pois a indústria paralisaria os investimentos no campo onde estivesse sofrendo os efeitos do dumping, esperando este passar, e não recolocaria os investimentos em outras áreas produtivas³³.

3.2.1.2. Dumping não-comercial

A segunda tipificação de dumping³⁴, que não está regulamentada, decorre das diferenças econômicas e sociais entre os países desenvolvidos e os países em

³⁰ Os exemplos foram trazidos por Viner, **Dumping: A Problem in International Trade**, p.23-27.

³¹ Viner, **Dumping: A Problem in International Trade**, p. 28.

³² Viner, **Dumping: A Problem in International Trade**, p. 122.

³³ Barral, **Dumping e Comércio Internacional**, p. 12.

³⁴ Esta segunda tipificação de dumping não possui uma regulamentação específica, permanecendo a discussão no campo doutrinário.

desenvolvimento, que possibilitariam a obtenção de mercados. Neste sentido, pode-se citar: o dumping ambiental, cambial e social, como análise do dumping em âmbito diverso do comercial.

(a) Dumping ambiental

O dumping ambiental decorreria da transferência de indústrias para países onde as exigências ambientais fossem mais brandas. A falta ou a diminuição de cobranças no âmbito da preservação ambiental possibilitaria a redução do preço de custo do produto, que estaria mais acessível aos mercados em relação àqueles que sofrem com as medidas ambientais, ou seja, seria um aumento ilegítimo de competitividade comercial³⁵.

(b) Dumping cambial

O dumping cambial³⁶ está relacionado com a manutenção de taxas cambiais artificiais dos estados nacionais, que tornaria os produtos mais acessíveis ao mercado externo e impossibilitaria a importação de produtos³⁷.

Haveria, desta forma, uma depreciação cambiária estimulada pelas flutuações da moeda, tornando inaccessível ao importador as mercadorias estrangeiras devido a sua falta de competitividade quando fosse colocada no mercado interno.

³⁵ Barral, **Dumping e Comércio Internacional**, p. 13.

³⁶ Viner, em 1923, também conceituou o dumping cambial, utilizando o seguinte raciocínio: "*to the export of the commodities at prices which are abnormally low terms of foreign currency in consequence of the more rapid depreciation of the currency of the exporting country on the foreign exchange market than in the internal commodity markets*". Viner, **Dumping: A Problem in International Trade**, p. 16.

³⁷ Barral, **Dumping e Comércio Internacional**, p. 14.

(c) Dumping social

A característica fundamental do dumping social encontra-se na competitividade de uma mercadoria devido ao baixíssimo nível de salários pagos à mão-de-obra empregada em sua produção, ou seja, a superexploração da mão-de-obra dos países, principalmente em desenvolvimento, que acarretaria uma vantagem comparativa na produção de um produto em relação a um similar produzido por países desenvolvidos, por exemplo, onde a proteção da classe trabalhadora é maior e, conseqüentemente, o nível salarial também.

A determinação de dumping social, com adoção de medidas impeditivas desta prática, é vista, pelos países em desenvolvimento, como uma forma de criação de barreiras protecionistas aos mercados dos países desenvolvidos³⁸. Tanto que a inclusão de uma “cláusula social”, garantidora de benefícios mínimos para os trabalhadores, dentre eles de salários, no sistema normativo da OMC, vem causando discussões acirradas entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento.

3.2.1.3 Conceituação econômica de dumping

Muitas vezes, no campo econômico, o conceito de dumping é utilizado na validação da aplicação de medidas antidumping. Entretanto, o conceito de dumping não é aprofundado com o intuito de veicular uma obrigação governamental na aplicação de medidas antidumping a todo e qualquer sinal de práticas capazes de prejudicar a

³⁸ Barral, *Dumping e Comércio Internacional*, p. 15.

indústria doméstica, mesmo que a intervenção governamental, muitas vezes, seja com um caráter protecionista, anticompetitiva.

Para Barral, a proteção, neste caso, deriva de quatro fatores, quais sejam:

a) o dumping representa manifestação de preço predatório, i. e., após conquistar o mercado nacional, os preços dos produtos importados serão majorados, para recuperar os lucros dos produtos estrangeiros; b) a própria discriminação entre os preços praticados no mercado de origem e no mercado importador representa um fato econômico negativo; c) além do que, a prática de dumping afasta os investimentos no mercado importador, uma vez que os novos produtores sabem não poder concorrer com o produto importado; d) mais ainda, a aplicação de medidas antidumping se justificaria com base na justiça social, como forma de proteger empresas nacionais e trabalhadores dessas empresas, contra a concorrência estrangeira³⁹.

Entretanto, a simples utilização dos fatores acima como base para a aplicação de medidas antidumping não condiz com a função econômica de analisar os efeitos negativos, que os produtos importados no mercado doméstico, quando estes são importados com margem de dumping.

Deve-se, desta forma, antes de se aplicar as medidas antidumping, verificar, economicamente, seus efeitos e suas origens, impossibilitando que as medidas sejam mais uma probabilidade de proteção desnecessária ao mercado doméstico, ou seja, sirva de prática protecionista⁴⁰.

Além do mais, quando se aplicam medidas de proteção ao mercado, devido à “concorrência injusta” dos produtos importados, olvida-se que os produtos com preços “injustos” podem derivar de vantagens comparativas existentes na sua produção, como por exemplo: acúmulo de matérias-primas; mão-de-obra especializada e barata;

³⁹ Barral, **Dumping e Comércio Internacional**, p. 16.

⁴⁰ Mais detalhes sobre o tema “protecionismo”, veja-se Capítulo 1.

tecnologia de ponta ou qualquer outro fator capaz de capacitar o produto à competitividade⁴¹.

É claro que algumas considerações devem ser analisadas, principalmente, o intuito predatório do dumping e a concorrência “injusta” como justificativas econômicas para a aplicação das medidas antidumping.

(a) Dumping Predatório

Como relatado anteriormente, o dumping predatório busca, com a inserção de produtos abaixo do preço de mercado⁴² por um certo período, a aquisição do mercado importador com a eliminação dos concorrentes domésticos.

A procura pelo monopólio dos preços de uma mercadoria num determinado mercado, através da utilização do dumping predatório, pode acarretar alguns problemas para o produtor estrangeiro, pois, caso este elimine os seus competidores originais, outros poderão se aventurar no mercado monopolizado. Deste modo, o produtor

⁴¹ Deve-se observar a inserção da produção nos fatores capazes de indicar a competitividade do produto de acordo com a teoria das vantagens comparativas de David Ricardo. Leia-se mais sobre o assunto no Capítulo I.

⁴² Cabe distinguir o preço predatório, a venda de um produto abaixo do seu custo (*underselling*) e o dumping. As três práticas podem ocorrer, concomitantemente, no exemplo do produtor estrangeiro que exporta com preço de dumping, e revende no mercado interno abaixo do preço de custo, visando a eliminar os concorrentes nacionais. Mas também podem não ter nenhuma correlação se por exemplo: a) o produtor estrangeiro pratica dumping porque possui domínio de seu mercado nacional, praticando preços maiores ali; b) o produtor revende abaixo do preço de custo em razão de um excesso de estoques, inexistindo intuito, ou possibilidade, de dominação de mercado. Além do que as práticas de *underselling* e preço predatório, para serem investigadas e repreendidas, os estados deverão possuir normas internas de defesa de concorrência. No caso do Brasil, a Lei n.º 8.884/94, a Lei Antitruste, no seu artigo 21, inciso XVIII, dispõe sobre a proibição da prática de *underselling*. Barral, **Dumping e Comércio Internacional**, p. 158-60.

estrangeiro se verá na necessidade de manter o intuito predatório ou até de desistir de tentar manter o monopólio⁴³.

O raciocínio da empresa estrangeira, com intuito predatório, para a obtenção do mercado, poderia ser dividido em passos da seguinte maneira:

1º passo: a empresa estrangeira venderia o produto abaixo do preço de mercado, acumulando prejuízos decorrentes destas transações;

2º passo: os concorrentes do mercado doméstico não teriam condições de acompanhar os mesmos preços praticados por ele, “o concorrente estrangeiro”;

3º passo: o mercado importador ficaria sem produtores para competir com o produto estrangeiro;

4º passo: com a aquisição do mercado (monopólio), a empresa estrangeira praticaria qualquer preço para o produto;

5º passo: a empresa estrangeira reaveria todo o seu prejuízo inicial, além de obter um lucro descomunal até a inserção de outro concorrente no mercado.

A inserção de outro concorrente neste mercado monopolizado pela empresa estrangeira poderá ou não ocorrer, como dito anteriormente. A empresa ao estudar a possibilidade de utilização do dumping predatório trabalha com esta hipótese e delimita o lapso temporal necessário para reaver o seu “investimento”, com a redução de seu lucro, e obter um *plus* que torna esta prática atraente aos seus olhos.

⁴³ Viner, assim dispôs: “[p]redatory dumping, it is true, will often fail to attain its objective of complete or partial monopoly control over prices; even if the original competitors are eliminated or subdued, new competitors may spring up to take their place and it may become necessary to persist in the process of selling at artificially low prices or to abandon the aim of gain monopoly control”. Viner, **Dumping: A Problem in International Trade**, p. 133.

No entanto, a possibilidade de ocorrer a aquisição monopolista de um mercado importador por um exportador estrangeiro é remota, devido a fatores econômicos diversos e complexos tanto no mercado importador quanto no exportador.

No caso do mercado importador, para que uma empresa estrangeira pratique o preço predatório, seria preciso que os custos dos produtores internos sejam altos, para que o produto estrangeiro ainda seja competitivo com o *plus* do custo com o transporte e distribuição; que o mercado seja fechado, para não atrair outros produtores estrangeiros quando o preço monopolista fosse aplicado; que os custos de saída dos produtores locais não fossem altos; e que não existisse legislação antitruste⁴⁴. Ou seja, existem boas razões impeditivas à prática.

Já, no caso do mercado exportador, o mesmo necessitaria possuir outros requisitos como: o controle do seu mercado para sustentar o déficit nas exportações predatórias; o alto custo de entrada para não atrair investimentos naquele setor; o mercado fechado para impedir importações do produto; e a inexistência de uma lei antitruste que punisse o preço monopolista⁴⁵.

Desta forma, a possibilidade de utilizar o preço predatório como argumento para a aplicação de medidas antidumping é grande, mas provar que esteja ocorrendo tal prática é um pouco remota, devido às condições econômicas necessárias para que ela ocorra.

⁴⁴ Barral, **Dumping e Comércio Internacional**, p. 19.

⁴⁵ Barral, **Dumping e Comércio Internacional**, p. 19.

(b) Concorrência “injusta”

Muitas vezes, utiliza-se a justificativa de que a aplicação de medidas antidumping torna-se necessária para combater as importações ditas “injustas”, que afetem, negativamente, aspectos sociais importantes do país importador, como o nível de emprego e a economia interna.

Indevidamente, as importações de mercadorias mais competitivas – que possuem os preços mais baixos - conduzem para a coletividade o sentido de serem o motivo por ocorrerem transformações sociais negativas. Por esta razão, as medidas antidumping deveriam ser aplicadas para combater estas importações.

O problema encontra-se na inconsequência deste raciocínio, visto que se sabe que o dumping não se caracteriza pelo simples fato de a mercadoria importada estar mais acessível no mercado importador. As medidas antidumping tornam-se, novamente, mais um meio de proteção às indústrias domésticas não-competitivas.

3.2.1.4 Conceito de dumping para o GATT/OMC

No GATT 1947, em seu Artigo VI.1, o conceito do dumping é formulado como a introdução de “[...] produtos de um país no comércio de outro país, por valor abaixo do normal”, condenáveis se causarem ou ameçarem causar prejuízo material a uma indústria estabelecida em território de uma parte contratante ou, se retardarem, sensivelmente, o estabelecimento de uma indústria doméstica⁴⁶.

⁴⁶ GATT 1947, Artigo VI.1.

O dumping, desta forma, só se tornaria condenável se causasse ou ameaçasse causar prejuízo à indústria doméstica ou, ainda se retardasse o estabelecimento desta. Assim, o dumping possui a característica de não ser uma prática condenável *per se*, mas somente em situações particulares.

Em decorrência do Acordo Antidumping da Rodada do Uruguai (AARU), o conceito de dumping, para o GATT/OMC foi reformulado, transmudando-se em:

[...] a oferta de um produto no comércio de outro país a preço inferior a seu valor normal, no caso de o preço de exportação do produto ser inferior àquele praticado, no curso normal das atividades comerciais, para o mesmo produto quando destinado ao consumo no país exportador⁴⁷.

Neste caso, o AARU delimitou o conceito de dumping antes de indicar as condições para a aplicação das medidas para combatê-lo, visto que o conceito acima somente especifica quando a prática ocorre, deixando os requisitos para as medidas de defesa em outro artigo que será analisado no decorrer deste tópico.

3.2.2 Características do Dumping

Ao analisar os conceitos, no item anterior, observa-se algumas características para a prática condenável do dumping, quais sejam: o dano ou a ameaça do dano para as indústrias do mercado interno (indústrias domésticas) e a relação causal das importações com o dano.

O dano, disciplinado no artigo 3 do AARU, deve ser compreendido como o dano material causado a uma indústria doméstica, ou ainda como a ameaça de dano ou retardo

⁴⁷ AARU, art. 2.1.

real na implementação dessa indústria. Assim, como dano material deste poderá e deverá, para a aplicação dos direitos antidumping, ser mensurável de alguma forma.

Deve-se considerar como indústria doméstica⁴⁸ todos os produtores nacionais do produto similar ao importado, com suspeita de dumping, ou um conjunto de produtores⁴⁹, cujo número seja suficiente para se analisar a ocorrência ou não da oportunidade margem de dumping, como produção nacional⁵⁰.

Após a definição destes fatos, observa-se a sua relação causal, ou seja, se são as importações, objeto do dumping, que estão ou não causando o dano ou ameaça à indústria doméstica.

3.2.3 Legislação Antidumping no comércio internacional

A legislação antidumping - que não distingue os diversos tipos de práticas de dumping, conceituando-o de uma forma básica como sendo a venda abaixo do valor aplicado em outro mercado de forma discricionária - muitas vezes, é utilizada como política de liberalização ou proteção de mercados, além de representar uma forma ágil de retaliação econômica por parte do Estado, como visto no Capítulo I.

Entretanto, a legislação antidumping tem como interesse principal a criação de medidas capazes de prevenir e combater o dumping no seu caráter desleal para o comércio internacional, pois o dumping possibilita a deterioração de um mercado,

⁴⁸ AARU, art. 4.1

⁴⁹ Na maioria dos casos, analisa-se um conjunto de produtores quando o próprio mercado interno encontra-se dividido.

⁵⁰ Como exceção a esta premissa, encontra-se a possibilidade de um dos produtores nacionais estarem vinculados aos importadores, neste caso, ele não será considerado para a definição de "indústria doméstica".

quando cria uma condição comercial artificial capaz de torná-lo dependente de um produto importado, cujos preços são formulados pelos exportadores, que, após a obtenção do mercado pela falta de competidores, poderão retirar todo o investimento e lucros através da majoração indiscriminada dos preços⁵¹.

Historicamente, as negociações para o desenvolvimento de um sistema multilateral para a regulação do comércio internacional iniciaram-se em 1890 com o Tratado para a Implementação da União Internacional para a Publicação de Tarifas Aduaneiras. Os problemas de cooperação entre os Estados – para que estendessem as negociações por três décadas, até que as mesmas fossem promovidas pela Liga das Nações, após a Primeira Guerra Mundial - derivam-se do intuito, de cada um, de obter o maior número de informações sobre as possibilidades de regras multilaterais. Além, de produzirem estudos específicos sobre os problemas, inclusive do dumping, que prejudicavam o perfeito funcionamento do comércio internacional⁵².

Já, na Crise dos Anos Trinta, a discussão entre os Estados sobre os temas do comércio internacional, dentre os quais o dumping, para a preservação do livre comércio, foi substituído pelo acúmulo de medidas protecionistas, a fim de amparar as indústrias domésticas e aumentar os níveis de emprego⁵³.

Após este período, a regulamentação sobre a aplicação de medidas antidumping foi formalizada quando na criação do GATT, em 1947, cujo documento inaugural, o GATT 1947, em seu Artigo VI, determinou a utilização das medidas antidumping para conter esta prática.

⁵¹ Como é o caso do dumping predatório, que se torna uma estratégia para a obtenção de mercados com a eliminação de qualquer concorrente com seus preços absolutamente inferiores aos praticados no mercado interno.

⁵² Jackson, **The World Trading System**, p. 35.

⁵³ Vide Capítulo I, item 1.2.1, sobre “protecionismo”.

Posteriormente, a reformulação e a implementação do Artigo VI do GATT 1947 sobre as medidas antidumping ocorreu na Rodada Kennedy (1964-1967) com o Acordo de Implementação do Artigo VI (Código Antidumping de 1967), o qual alguns procedimentos e critérios para a aplicação das medidas antidumping, dentre elas: a exigência de que as medidas provisórias fossem aplicadas após uma investigação preliminar; a restrição de medidas retroativas; a declaração da preferência para a aplicação de direitos antidumping menores do que a margem de dumping. Além do que o Código de 1967 conceituou alguns termos, como o da indústria doméstica, produto similar e relação causal⁵⁴.

O problema do Código de 1967 foi o seu confronto direto com a legislação norte-americana sobre o tema, o *Antidumping Act* de 1916, a qual não exigia que o dano causado pelo dumping às indústrias domésticas fosse a causa principal para a utilização das medidas. Além do mais, o Congresso Norte-Americano não possuía nenhum interesse de emendar sua legislação para a tornar compatível com as regras do GATT.

Assim sendo, na Rodada Tóquio (1973-1979), o problema foi discutido exaustivamente até a revisão do texto do Código Antidumping, que, agora então, possibilitava que os danos causados por outros fatores não poderiam ser atribuídos às importações com dumping. Além desta alteração, a Rodada Tóquio definiu regras para a solução de controvérsias sobre o tema a aplicação das medidas antidumping aos países em desenvolvimento.

Mesmo com as alterações, ainda não havia sido possível tornar o Código livre de conflitos entre os Estados, principalmente após o aumento do uso das medidas nos anos 80, como as barreiras não-tarifárias. Desta forma, o tema do dumping e da aplicação das

⁵⁴ Barral, *Dumping e Comércio Internacional*, p. 83.

medidas antidumping tornaram-se um dos principais pontos⁵⁵ de discussão para a Rodada Uruguai (1986-1994), a qual, de fato, ampliou as medidas antidumping e criou regras específicas para sua aplicação, como se verá a seguir.

Assim, o Acordo sobre a Implementação do Artigo VI do GATT 1994, após uma negociação tumultuada entre os Membros, tentou regular as condições para a aplicação das medidas antidumping de maneira satisfatória a todos⁵⁶.

O princípio básico determinado pelo AARU na aplicação de uma medida antidumping consiste em interpretá-la de acordo com o GATT 1994 e de conformidade com as condições determinadas pelo Artigo VI do GATT 1947, que são especificadamente: se o produto importado causa, ameaça causar prejuízo ou retarda a indústria nacional, contanto que a medida não exceda a margem de dumping; e a forma indicada pelo AARU para a sua investigação⁵⁷.

Nestes termos, o AARU indica também, dentre outros, as condições para a determinação de dumping⁵⁸, de dano⁵⁹, do início e término da investigação⁶⁰, da adoção de medidas provisórias⁶¹, dos acordos de preços⁶² e dos valores dos direitos

⁵⁵ Convém ressaltar que o tema somente foi inserido formalmente nas discussões em 1987, por iniciativa da Coréia do Sul, afetada por medidas antidumping dos EUA, Canadá e Comunidade Européia; pois os países desenvolvidos relutavam em discutir o tema devido a sua determinação de que as medidas antidumping eram problemas da indústria privada, além da própria ignorância sobre o tema dos negociadores. Barral, **Dumping e Comércio Internacional**, p. 90.

⁵⁶ Cabe salientar que o texto do AARU somente foi acordado nos últimos dias da Rodada Uruguai. Além do mais, o texto em questão tornou-se bastante confuso devido às diversas emendas propostas, principalmente pelos EUA. Barral, 'Dumping', p. 219.

⁵⁷ AARU, Art. 5. Observa-se que a investigação da prática de dumping será realizada pelas autoridades nacionais, responsáveis em cada Estado, observando as regras delimitadas pelo GATT/OMC, através de petição formulada pela indústria doméstica, demonstrando a existência do dumping, do dano e do nexo causal entre eles.

⁵⁸ AARU, art. 2.

⁵⁹ AARU, art. 3.

⁶⁰ AARU, art. 5.

⁶¹ AARU, art. 7.

⁶² AARU, art. 8.

antidumping⁶³. Além disso, foi criado um Comitê sobre Práticas Antidumping que atua no âmbito da OMC, para acompanhar a aplicação das medidas antidumping pelos Membros e receber e acompanhar a obediência dos Membros às normas do AARU⁶⁴.

Mesmo com toda a atenção despendida pelos Membros em relação ao tema, procurando com que os dissídios na interpretação e aplicação do Acordo fossem resolvidos, os problemas persistiram. As medidas antidumping continuam sendo utilizadas como barreiras não-tarifárias e a sua regulamentação, no âmbito multilateral da OMC, não possibilita a solução de todas as dúvidas persistentes.

Outra revisão do Acordo Antidumping está prevista para a próxima rodada de negociações, instituída em Doha (Catar) no final de 2001 e com previsão de término para final de 2004⁶⁵. A revisão consistiria, principalmente, na negociação dos próprios termos utilizados pelo acordo, esclarecendo melhor o Artigo VI e na utilização de medidas antidumping como prática protecionista de mercado⁶⁶.

Não se deve esquecer que qualquer tema relacionado ao dumping e às medidas antidumping terá suas discussões repletas de opiniões contraditórias a serviço dos grupos de pressão atuantes no comércio internacional⁶⁷. Tanto que as negociações poderão

⁶³ AARU, art. 9.

⁶⁴ Cada Membro da OMC indica um representante para formar o Comitê, que se reúne ordinariamente duas vezes por ano, com a possibilidade de cada um requerer consultas sobre os assuntos relacionados à aplicação das medidas antidumping. O Comitê poderá estabelecer órgãos subsidiados, como é o caso do subcomitê sobre triangulação. AARU, art. 16.

⁶⁵ Esta nova rodada de negociações está sendo chamada de Rodada de Doha.

⁶⁶ WT/MIN(01)/ST/12.

⁶⁷ Tendo em vista a criação de uma força mais atuante – e forte – nas futuras negociações, Brasil, Chile, Cingapura, Colômbia, Coreia do Sul, Costa Rica, Hong-Kong/China, Israel, Japão, Noruega, Suíça Taiwan e Tailândia criaram o Grupo de *Friends of Anti-Dumping* (Amigos do Antidumping). O Grupo apresentou, até a presente data, dois documentos à OMC sobre o tema (Docs. TN/RL/W/6 e TN/RL/W/10) com suas sugestões para as negociações que abrangem tanto questões conceituais (definição do produto ou indústria doméstica) até questões processuais (determinação de valor normal, de dano entre outros temas) que, até o momento, somam 23 tópicos distintos. Para um estudo mais completo sobre as negociações da Rodada de Doha, acesse: <<http://www.wto.org>>.

somente se manter nos requisitos procedimentais do Acordo, esquecendo das lacunas causadas pelo difícil entendimento do AARU.

Os outros temas a serem abordados pela Rodada de Doha sobre Antidumping, foram levantados pelo Comitê sobre Práticas Antidumping da OMC, que observou os problemas apresentados com a aplicação do AARU. Os principais são: o uso indevido de medidas antidumping; a compatibilidade das legislações comerciais nacionais com o AARU; a utilização, pelos países desenvolvidos, dos direitos antidumping em setores que os países em desenvolvimento são competitivos⁶⁸; o melhor detalhamento para a determinação do dano causado pelo dumping; e, a adequação dos termos utilizados no AARU com os demais acordos da OMC⁶⁹.

Espera-se que todos os temas relacionados ao antidumping sejam esmiuçados e deliberados na próxima rodada, a fim de diminuir os conflitos entre os Membros e, principalmente, no que se refere à redução do avanço da aplicação das medidas antidumping como arma protecionista.

3.2.4 Medidas Antidumping

Como analisado anteriormente, o dumping estaria caracterizado quando o preço de venda da mercadoria no mercado produtor é superior ao praticado no mercado importador, ou seja, exporta-se um produto mais barato que outros similares no mercado interno.

⁶⁸ Pode-se observar este caso, principalmente, nos setores do aço e têxteis.

⁶⁹ Thorstensen, **OMC: As regras do comércio internacional e a Rodada do Milênio**, p. 118.

De acordo com o GATT/OMC, principalmente pelo AARU no seu Artigo 9, quando o dumping causar dano, ameaça de dano ou retardar o desenvolvimento da indústria doméstica, os Membros poderão aplicar medidas antidumping, ou seja, para combater e diminuir os prejuízos das importações com dumping. Os Membros podem aplicar medidas antidumping desde que as importações estejam causando dano ou ameaça de dano à indústria doméstica do produto similar⁷⁰.

Com o preenchimento dos requisitos formulados no GATT 1947 e no AARU, as autoridades administrativas do Membro importador detêm a competência de aplicar ou não as medidas antidumping e, conseqüentemente, os direitos antidumping⁷¹.

Os direitos antidumping destinam-se a compensar o dano ou ameaça de dano à indústria doméstica causada pela importação da mercadoria com dumping. Neste caso, as autoridades administrativas verificarão a conveniência econômica para a aplicação dos direitos antidumping, pois não se pode descartar a possibilidade econômica do país obter ganhos com a importação da mercadoria importada.

Se for aplicado um direito, este não poderá ultrapassar a margem de dumping, anteriormente calculada, durante o processo administrativo, é terá como característica principal o papel de regular o mercado atingido.

Destaca-se, outra vez, que a principal função das medidas antidumping como medida de defesa comercial, vem sendo distorcida para uma aplicação de caráter protecionista⁷², com o intuito de proteger os mercados domésticos.

⁷⁰ A similaridade de um produto consiste na apresentação de características suficientemente semelhantes para a não alteração de suas qualidades. Veja-se: AARU, art. 2.8; e os casos do GATT: *New Zealand – Imports of Electrical Transformers form Finland* (L/5814); *Spain – Tariff Treatment of unroasted coffee* (BISD 28S/102), *United States – Taxes and Petroleum and certain imported substances* (BISD 34S/136).

⁷¹ AARU, art. 9.1.

Este fato está tão presente que houve um aumento desenfreado do número de reclamações, junto ao Órgão de Soluções de Controvérsias (OSC) da OMC, das aplicações destas medidas pelos Membros, apontando duas possibilidades: i) o aumento da prática como garantia ao acesso, dos Membros, aos mercados internacionais; ou ii) as medidas antidumping como uma forma mais rápida e eficaz de, por um período, proteger o mercado interno dos produtos importados mais competitivos.

3.3 SUBSÍDIOS E MEDIDAS COMPENSATÓRIAS

3.3.1 Conceito de subsídio e medidas compensatórias

Conceitua-se subsídio como uma vantagem indevida concedida pelo Estado, beneficiando determinadas empresas ou setores, com intuito de estimulá-los, promovendo seu desenvolvimento ou aumentando sua competitividade⁷³.

Destaca-se, em relação ao subsídio, a característica de sua vinculação a um ato governamental (auxílio econômico, fiscal, financeiro ou cambial, por exemplo), direto ou indireto, em favor de uma parcela econômica determinada (indústria, setores, regiões, exportadores, entre outros).

A prática de distribuição de subsídios só é considerada desleal no comércio internacional⁷⁴, como é o caso do dumping⁷⁵, quando induz distorções no mercado,

⁷² Para maiores informações sobre a utilização das medidas antidumping como proteção aos mercados, veja-se: Capítulo 1.

⁷³ Barral, **Dumping e Comércio Internacional**, p. 145.

prejudicando a competição entre os países. Assim, para preservar a indústria doméstica dos produtos subsidiados “desleais” e retomar à normalidade do mercado, permite-se a utilização de medidas compensatórias⁷⁶.

3.3.2 Legislação de medidas compensatórias no comércio internacional

A reprovação aos subsídios, devido à sua incompatibilidade com o livre comércio, foi indicada desde o Artigo VI do GATT 1947, que já previa a utilização das medidas compensatórias.

O Artigo VI.3 do GATT 1947, que trata, especificamente, das medidas compensatórias, assim dispõe: “[a] expressão ‘direito de compensação’ significa um direito especial cobrado com o fim de neutralizar qualquer prêmio ou subvenção concedida direta ou indiretamente à manufatura, produção ou exportação de qualquer mercadoria⁷⁷”.

Na Rodada Tóquio, o tema foi novamente abordado, criando o Código de Subsídios, que não foi firmado devido à não-unanimidade dos participantes. Já, na Rodada Kennedy, o tema foi novamente discutido, redundando em um acordo que especificou as condições para a aplicação do disposto no Artigo VI do GATT 1947.

Durante a Rodada Uruguai, a procura por uma definição do termo subsídio foi motivada pelos constantes e sérios conflitos comerciais entre os Membros, que

⁷⁴ Ressalta-se, novamente, que o subsídio e o dumping são considerados práticas desleais quando impossibilitam a competição perfeita entre os países no comércio internacional, ou seja, quando possuem o intuito anticompetitivo.

⁷⁵ Deve-se frisar que os subsídios são motivados por um ato estatal, enquanto que o dumping é uma prática privada.

⁷⁶ Thorstensen, **OMC: As regras do comércio internacional e a Rodada do Milênio**, p. 124.

⁷⁷ Artigo VI.3, GATT 1947.

indicavam a necessidade de um acordo. As negociações chegaram a um consenso e a Rodada Uruguai definiu o termo, ampliou a lista de subsídios proibidos e indicou os permitidos, além de criar o Comitê de Subsídios e Medidas Compensatórias.

A Rodada Uruguai consolidou as regras para a aplicação de medidas compensatórias, visando anular os efeitos negativos da prática de subsídios por outros países⁷⁸, com o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC). O ASMC procura definir e estabelecer regras para a aplicação de medidas para a proteção do mercado interno contra o subsídio.

De acordo com o ASMC, o subsídio ocorre quando há a contribuição financeira às indústrias domésticas pelo governo de um dos Membros do Acordo, ou de um órgão público no interior do território do Membro. Esta contribuição financeira poderá ser feita através da transferência ou potencial transferência direta de fundos; pelo não-recolhimento de receitas públicas; pelo fornecimento de bens e serviços estatais além daqueles destinados à infra-estrutura, implicando com isso, qualquer forma de sustentação de preços pelo governo. Assim, os subsídios configuram uma vantagem no comércio internacional⁷⁹.

⁷⁸ Thorstensen, **OMC: As regras do comércio internacional e a Rodada do Milênio**, p. 124.

⁷⁹ ASMC, Art. 1. O referido artigo assim dispõe: “[p]ara os fins deste Acordo, considerar-se-á a ocorrência de subsídio quando: a) 1) haja contribuição financeira por um governo ou órgão público no interior do território de um Membro (denominado no presente acordo de governo), isto é: i) quando a prática de um governo implique transferência direta de fundos (por exemplo, doações, empréstimos e aporte de capital), ou possíveis transferências diretas de fundos ou de obrigações (por exemplo, garantias de empréstimos); ii) quando receitas públicas devidas são perdoadas ou deixam de ser recolhidas (por exemplo, incentivos fiscais tais como bonificações fiscais); iii) quando o governo forneça bens ou serviços além dos destinados à infra-estrutura geral ou quando adquira bens; iv) quando o governo faça pagamentos a um sistema de fundo, ou confie ou instrua um órgão privado a realizar uma ou mais funções descritas nos incisos (i) a (iii) acima, as quais seriam normalmente incumbência do governo e cuja prática não difira, de nenhum modo significativo, de prática habitualmente seguida pelos governos; a) 2) haja qualquer forma de sustentação de preços ou receitas no sentido do Artigo XVI do GATT de 1994; b) com ele se outorgue um benefício”.

Para o ASMC, através de seu art. 1, o subsídio existirá se agregar três condições: for fornecido pelo governo, beneficiar uma indústria e for específico.

O primeiro e o segundo requisito orientam-se, pois o subsídio só existe se provier de uma contribuição financeira do governo ou órgão público para uma indústria específica. Pode-se exemplificar subsídios como a prática do governo que implique uma transferência direta de fundos, como doações, empréstimos, aporte de capital ou transferência direta ou potencial de fundos⁸⁰; a receita do governo perdoada ou não recolhida, como no caso de incentivos fiscais ou créditos fiscais; o fornecimento de infra-estrutura, bens e serviços; ou, a utilização de qualquer forma que mantenha o preço de um produto artificialmente⁸¹.

Já, a especificidade decorre da limitação ao acesso do subsídio pela ação pública, direcionada a certas empresas, sem qualquer critério objetivo ou condições para a obtenção⁸².

Pelo ASMC, os subsídios foram classificados em proibidos (vermelhos), acionáveis (amarelos) e não acionáveis (verdes).

Para serem considerados proibidos (vermelhos), os subsídios devem ser vinculados ao desempenho das exportações, por lei ou de fato, sob condições; ou, serem vinculados ao uso de bens domésticos de preferência a bens importados, sob condições. Quer dizer, preconizam a exportação e a substituição dos produtos importados por nacionais⁸³.

⁸⁰ ASMC, Art. 1.1.

⁸¹ Thorstensen, **OMC: As regras do comércio internacional e a Rodada do Milênio**, p. 125

⁸² ASMC, Art. 2.

⁸³ ASMC, Art. 3.

O ASMC exemplifica os subsídios proibidos como: concessões diretas vinculadas ao desempenho das exportações, esquemas de retenção de dívidas que representam bônus às exportações, tarifas de transporte e frete mais favoráveis, fornecimento pelo governo de bens ou serviços, isenções de impostos diretos ou impostos sociais vinculados à produção para a exportação, programas de garantia de crédito, entre outros⁸⁴.

Os subsídios acionáveis (amarelos) são aqueles que causam dano ou grave prejuízo à indústria doméstica. Para o ASMC, o subsídio não pode significar dano à indústria doméstica de outro Membro; anulação ou diminuição de benefícios concedidos diretamente ou indiretamente por outros Membros; ou grave prejuízo⁸⁵ aos interesses de outro Membro⁸⁶. Portanto, os subsídios causam efeitos adversos aos interesses econômicos dos outros Membros, e, conseqüentemente, ao comércio internacional.

O grave prejuízo pode acontecer quando: a) o subsídio causar o efeito de deslocar ou impedir as importações de produto similar de outro membro para o mercado subsidiado; b) deslocar ou impedir exportações de produto similar de outro membro para um terceiro país; c) determinar a queda substancial do preço comparado com um produto similar de um outro membro, ou a perda de mercado; d) aumentar a participação do membro que subsidia no mercado de produtos primários (*commodities*), em comparação com os últimos três anos⁸⁷.

⁸⁴ ASMC, Anexo I.

⁸⁵ O grave prejuízo existe no caso de o subsídio total a um produto calculado *ad valorem* sobre o total de vendas estar acima de 5%, ou quando cobrir prejuízos operacionais incorridos por uma indústria, ou para cobrir prejuízos de uma empresa a fim de evitar problemas sociais agudos, ou, ainda, como perdão direto de dívidas ao governo ou doação para cobrir pagamento de dívidas. Thorstensen, **OMC: As regras do comércio internacional e a Rodada do Milênio**, p. 127.

⁸⁶ ASMC, Art. 5.

⁸⁷ ASMC, Art. 6.

Os subsídios não-acionáveis (verdes) são aqueles que não são específicos e são relacionados aos esforços para o desenvolvimento do Membro⁸⁸.

No ASMC, são subsídios não acionáveis: a) o apoio à pesquisa, desde que não cubra mais de 75% dos custos ou 50% dos custos de atividade pré-competitiva, por empresas ou instituições de educação; b) a assistência para regiões, claramente definidas, desfavorecidas no território de um membro; e c) o apoio para promoção de instalações previstas em leis ambientais.

3.3.3 Aplicação de medidas compensatórias

Quando os subsídios estiverem ocasionando prejuízos à indústria doméstica de outro Membro, este poderá se proteger com a adoção de medidas compensatórias de acordo com o ASMC e o Artigo VI do GATT 1947⁸⁹.

O objetivo destas medidas é eliminar os efeitos dos subsídios danosos e retornar o Membro à situação de origem, quando este for atingido pelas importações subsidiadas, compensando os danos ou ameaças de danos às indústrias domésticas.

O Acordo determina que os métodos de cálculo dos benefícios decorrentes do subsídio para a aplicação das medidas compensatórias derivarão de cada ordenamento nacional, necessitando, somente, que o procedimento seja transparente e coerente⁹⁰.

Com a constatação da concessão de subsídio no início da investigação, a autoridade investigadora, com base em dados objetivos, poderá aplicar direitos

⁸⁸ ASMC, Art. 8.

⁸⁹ ASMC, Art. 10.

⁹⁰ ASMC, art.14.

provisórios, com duração máxima de quatro meses, prorrogáveis pelo mesmo período, no intuito de prevenir maiores danos à indústria doméstica⁹¹.

A aplicação de medidas compensatórias provisórias só será aceita pelo ASMC quando o Membro já tiver iniciado a investigação, conforme o artigo 11 do ASMC. Assim, constatada, preliminarmente, a existência de subsídios e de dano à indústria doméstica por causa das importações, pode a autoridade investigadora, se julgar necessário, aplicar as medidas compensatórias provisórias para que o dano não persista durante o período de investigação⁹².

A suspensão ou o encerramento do procedimento sem a imposição de direitos compensatórios, definitivos ou não, poderá ocorrer caso o país exportador assumira um compromisso (*undertaking*) para a revisão de sua política de subsídios, que poderá versar sobre a sua redução, eliminação ou reestruturação para a não-produção de efeitos negativos a outra economia⁹³.

As medidas compensatórias são aplicadas pelo tempo necessário, mas não podem ultrapassar o limite de cinco anos a partir da sua aplicação⁹⁴, para compensar o dano ou a ameaça derivada dos subsídios. Exceção é feita nos casos em que haja suspeitas de que os subsídios continuarão a ser aplicados, causando o dano ou a ameaça de dano, assim, as medidas poderão ser aplicadas até que se afaste essa possibilidade⁹⁵.

⁹¹ ASMC, art. 17.

⁹² ASMC, art. 17.1.

⁹³ ASMC, art. 18.

⁹⁴ A cláusula do prazo limite para a aplicação das medidas compensatórias é conhecida como *sunset clause*. ASMC, art. 21.3.

⁹⁵ Para maiores informações sobre o tema, inclusive com estudos de casos específicos, veja-se: Böhlke, 'A Regulamentação Internacional dos Subsídios e o Caso Brasil-Aeronaves', p.215-254.

3.3.4 Questões sobre as negociações do tema na OMC

Para a nova rodada de negociações da OMC, algumas discussões ligadas ao ASMC e ao tema subsídios deverão ser revistas. De Seattle a Doha, considerações e reclamações dos Membros vieram à tona para que se retomassem as perspectivas de mudanças na utilização deste meio de defesa e de compensação comercial.

Os temas que causam maiores disputas entre os Membros derivam da necessidade de uma reavaliação do procedimento para o início da aplicação de medidas compensatórias, principalmente, com a implementação de um processo de notificação prévia; da necessidade de exame dos conceitos já existentes no ASMC; da discussão sobre o tratamento especial para os países em desenvolvimento, principalmente, sobre os subsídios à exportação; das dificuldades existentes nos países em desenvolvimento para utilizarem as medidas compensatórias de forma transparente e eficaz; do exame dos efeitos no comércio internacional devido aos subsídios aplicados pelos países desenvolvidos no setor agrícola⁹⁶; e da inclusão dos interesses dos países em desenvolvimento, como a diversificação e desenvolvimento de mercados, através da ampliação dos tipos de subsídios não acionáveis⁹⁷.

A grande discussão entre os países em desenvolvimento e os desenvolvidos decorre da classificação que os subsídios recebem pelo ASMC e que corresponde aos que

⁹⁶ Pode-se utilizar o exemplo da PAC (Política Agrícola Comum) da União Européia que, para evitar o êxodo rural e promover o setor agrícola, subsidia muito fortemente, desde os anos 70, sua produção e, a partir de 1985, também para a exportação, causando distorções no comércio internacional ao impedirem que os produtores agrícolas dos países em desenvolvimento tenham condições de competirem com os preços artificiais europeus. Para analisar o caso da agricultura na OMC e suas futuras negociações, vide: Lupi & Carvalho, 'Agricultura', p. 89-113. Oliveira, **União Européia**, p.201-212.

⁹⁷ Thorstensen, **OMC: As regras do comércio internacional e a Rodada do Milênio**, p. 138.

podem ou não ser acionados para a aplicação de uma medida compensatória. Por quê? Pelo simples fato de os países desenvolvidos deterem condições de auxiliarem seus produtores através do fortalecimento destes, com a ampliação de uma infra-estrutura propícia, ou seja, os países desenvolvidos utilizam-se de políticas abrangentes que condicionam uma maior competitividade⁹⁸.

No caso dos países em desenvolvimento, a possibilidade de tornar seus produtores mais competitivos no mercado internacional é derivada somente do fornecimento de subsídios diretos e específicos, resultante, muitas vezes, de seus poucos recursos. Desta forma, como os países em desenvolvimento não possuem uma condição financeira, capaz de melhorar toda a sua estrutura, mesmo tendo que aumentarem sua balança comercial, a ajuda deve ser fornecida para aquele setor que possui um caráter de exportador.

Como se pode conciliar duas realidades tão antagônicas? A resposta não é simples, mas para se chegar a uma solução as futuras negociações deverão revisar seus parâmetros, afim de que seja permitida a possibilidade de os países em desenvolvimento expandirem sua participação no comércio internacional, através do seu desenvolvimento comercial. Pois, no caso dos dispositivos sobre a matéria na OMC, os países em desenvolvimento dificilmente obterão competitividade em relação aos países desenvolvidos, sem que, de uma forma ou outra, sejam auxiliados na formação de seu parque produtor.

Observando os tópicos acima apresentados, conclui-se que o tema será fortemente discutido entre os países em desenvolvimento - que almejam a ampliação das

⁹⁸ Para maiores informações sobre os problemas concernentes ao tema, inclusive o papel do Brasil nas discussões, veja-se: Cherem, 'Subsídios', p. 233-249.

exceções para os seus setores defasados - e os países desenvolvidos, que procuram reforçar as regras do ASMC, nas próximas rodadas de negociações.

3.4 SALVAGUARDAS

3.4.1 Conceito

A salvaguarda é uma medida que visa proteger, por um período determinado, a indústria doméstica que esteja sofrendo dano ou ameaça de dano, decorrente do aumento quantitativo das importações de produtos similares aos seus⁹⁹. A proteção objetiva que, a indústria em questão, possa se ajustar, durante este lapso temporal, a fim de estar apta para competir com as importações¹⁰⁰.

A característica principal da salvaguarda, desta forma, é tentar neutralizar os efeitos causados à indústria doméstica pelo aumento das importações de uma determinada mercadoria, até o restabelecimento e o preparo da indústria nacional.

⁹⁹ Jackson conceitua “salvaguarda” com o termo: “*generally used to denote government actions responding to imports that are deemed to ‘harm’ the importing country’s economy or domestic competing industries. These mechanisms often take an “import restraining” form, whether they be increased tariffs, quantitative restrictions, ‘voluntary’ restraints by the exporting countries, or other measures*”. Jackson, **The World Trading System**, p.175.

¹⁰⁰ Genericamente, dentro do GATT1994, as salvaguardas estariam inseridas em várias cláusulas e institutos como: a) as medidas de proteção à moralidade pública, à saúde e a preservação da vida (art. XX); b) as medidas necessárias para garantir a segurança nacional (art. XXI); c) os pedidos de suspensão dos cumprimentos de obrigações – os *waivers* (art. XXV); d) as cláusulas de renegociação das concessões de pagamentos (Art. XVIII); e) as medidas para solucionar os problemas com balança de pagamentos (arts. XII e XVIII.b); f) as medidas para a proteção à indústria nascente (art. XVIII.a); g) as medidas de defesa comercial (arts. VI e XIX). Neste caso específico, onde se trata de uma medida de defesa comercial, a salvaguarda refere-se àquela regulamentada pelo Acordo sobre Salvaguarda (ASG). Brogini, ‘Medidas de Salvaguardas’, p. 251.

3.4.2. Acordo de Salvaguardas da OMC

O tema foi introduzido pelo GATT 1947 no artigo XIX, que tratava das medidas de urgência para a importação de produtos determinados, com a seguinte redação:

Se, como conseqüência da evolução imprevista das circunstâncias e por efeito das obrigações, incluídas as concessões tarifárias, contraídas por uma Parte-Contratante em virtude do presente Acordo, as importações de um produto no território desta Parte-Contratante tenha aumentado em tal quantidade que se realizam condições que causam ou ameaçam causar um grave dano aos produtores nacionais de produtos similares ou diretamente competidores neste território, dita Parte-Contratante poderá, na medida e durante o tempo que sejam necessários para prevenir ou reparar este dano, suspender total ou parcialmente a obrigação contraída [diminuição tarifária] com respeito ao dito produto ou retirar ou modificar a concessão¹⁰¹.

O tema foi novamente negociado na Rodada Tóquio, mas sem a definição de um acordo específico, pois nesta rodada os Estados-contratantes decidiram continuar utilizando acordos bilaterais de restrição às exportações¹⁰², que decorriam de um entendimento prévio sobre preços ou cotas entre o país importador e exportador¹⁰³.

¹⁰¹ GATT 1947, Artigo XIX .1(a).

¹⁰² *Voluntary export restraints* (VER) ou *voluntary restraint agreement* (VERA).

¹⁰³ Jackson analisa a Rodada Tóquio sobre o tema: “[i]t is well known that this objective of the Tokyo Round Negotiation [a negociação de um Acordo sobre Salvaguardas] ended largely failure. The contracting parties could not come to a mutual agreement on the subject of safeguards during that negotiation, despite extensive sessions and hard work. The director’s report, at the end of the Tokyo Round in 1979, acknowledge the difficulties of this negotiations, mentioning the controversy about discriminatory application of safeguards measures, as well as difficulties having to do with surveillance and dispute settlement, the definition of “serious injury”, and the broader issues of “structural adjustment”. In addition, the question of how to bring some discipline the burgeoning and chaotic use of export restraints was addressed, again, with little agreement. At the conclusion of Tokyo Round, the negotiating parties did agree that a committee of the GATT contracting parties continue negotiations”. Jackson, **The World Trading System**, p. 210.

Este “entendimento prévio” poderia ser articulado de várias formas: entre a esfera governamental do país exportador e do importador; entre a indústria exportadora e sua concorrente ou entre o governo do país importador com a indústria exportadora, por exemplo¹⁰⁴.

O principal problema destes acordos de restrição à exportação, consistia na sua falta de transparência, pois muitos dos acordos eram secretos ou com o seu teor mantido em segredo.

TABELA 2: ACORDOS DE RESTRIÇÃO À EXPORTAÇÃO

ACORDOS DE RESTRIÇÃO À EXPORTAÇÃO EM 1989*	
NÚMERO TOTAL EM VIGOR	289
MERCADO PROTEGIDO	
ESTADOS UNIDOS	69
COMUNIDADE EUROPEIA**	173
JAPÃO	13
TODOS OS OUTROS PAÍSES	34
EXPORTADOR AFETADO	
JAPÃO	70
OUTROS PAÍSES INDÚSTRIAS	57
PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO	121
EUROPA ORIENTAL	41

Fonte: Kenen, *Economia Internacional*, p. 262.

* Exclui os acordos concernentes aos têxteis e vestuários.

** Computam-se os acordos iniciados pelos países pertencentes a CE individualmente.

¹⁰⁴ Jackson, *The World Trading System*, p.203.

Durante este período de utilização das restrições de exportações, tais práticas não eram proibidas pelas normas do GATT, nem consideradas uma afronta aos princípios da liberalização do comércio¹⁰⁵. Os Estados-contratantes do GATT que mais formularam estes acordos foram os EUA e a Comunidade Européia, que, ao final da Rodada Uruguai, notificaram mais de 150 casos entre diversos setores, como agrícola e automotiva¹⁰⁶.

A regulamentação do artigo veio somente na Rodada Uruguai, com o Acordo sobre Salvaguardas (ASG), que: a) observou o caráter de proteção das medidas de salvaguardas, proibindo o uso de acordos bilaterais de restrição às exportações¹⁰⁷; b) adotou um procedimento para aplicação das medidas com um caráter mais transparente, devido à necessidade, por exemplo, de notificação pública do processo às partes interessadas¹⁰⁸; c) reformulou, também, os termos ambíguos utilizados pelo Artigo XIX do GATT¹⁰⁹; entre outros aspectos importantes.

O ASG, desta forma, teve como objetivo, além de reestruturar as indústrias prejudicadas pelo aumento das importações, estabelecer um controle multilateral sobre o

¹⁰⁵ Estas práticas eram consideradas como medidas cinzentas (*gray measures*), ou seja, não possuíam uma formulação definitiva no GATT.

¹⁰⁶ Thorstensen, **OMC: As regras do comércio internacional e a Rodada do Milênio**, p. 140.

¹⁰⁷ ASG, art. 11. “a) [n]enhum Membro adotará nem tratará de adotar medidas de urgência sobre as importações de determinados produtos ao teor do disposto no artigo XIX do GATT 1994, a menos que tais medidas sejam conformes às disposições deste artigo e aplicadas de conformidade ao presente Acordo. b) Ademais, nenhum Membro tratará de adotar nem manterá limitações voluntárias de exportações, acordos de comercialização ordenados ou outras medidas similares a respeito às exportações ou as importações. [...]. c) o presente Acordo não é aplicável as medidas que um membro tratar de adotar, adote ou mantenha de conformidade com outras disposições do GATT 1994, a parte do artigo XIX, e dos Acordos Comerciais Multilaterais incluídos no Anexo 1A, aparte do presente Acordo, ou de conformidade com protocolos, acordos ou convênios concluídos no âmbito do GATT 1994”.

¹⁰⁸ ASG, art. 3.1.

¹⁰⁹ Como os conceitos de “dano grave”, “ameaça de dano” e “indústria nacional” contido no art. 4.1.

tema¹¹⁰, eliminando as medidas que escapavam do seu controle, ou seja, como as *gray measures*, ou como os acordos bilaterais de restrição de exportação.

Para a aplicação das medidas de salvaguardas pelo ASG, o Membro terá que demonstrar que a mercadoria produzida, pela indústria em questão, está sendo importada em uma escala crescente frente à produção doméstica, em termos absolutos ou relativos, podendo causar ou ameaçar causar dano à indústria doméstica da mercadoria similar à importada¹¹¹.

Desta forma, o Membro deverá demonstrar que o dano ou ameaça do dano é derivado do aumento das importações de uma determinada mercadoria, comprovando o nexo de causalidade.

Para comprovação deste nexo de causalidade, o dano ou a ameaça à indústria doméstica deve ser comprovado através do enfraquecimento significativo da indústria, que deverá ser considerada como um todo, abrangendo os concorrentes e os fabricantes de produtos similares que operam dentro do território do Membro¹¹².

As medidas de salvaguardas não são seletivas, como as medidas antidumping e compensatória, pois são aplicadas independentemente de sua origem¹¹³, assumindo, assim, um caráter não-discriminatório, eis que incidem sobre uma mercadoria e não um Estado de origem. Visa-se, desta forma, o restabelecimento da indústria doméstica, ou seja, o alcance de seu objetivo principal.

¹¹⁰ Em matéria de medidas de salvaguardas, os setores têxtil e de vestuário utilizam salvaguardas transitórias e o setor agrícola as especiais, que são regulamentados pelo Acordo sobre Têxteis e Vestuário e pelo Acordo sobre Agricultura respectivamente, até a sua integralização ao GATT 1994. Brogini, 'Medidas de Salvaguardas', p. 252.

¹¹¹ ASG, art. 2.1.

¹¹² ASG, art.4.1(c).

¹¹³ ASG, art. 2.2.

O ASG permite, também, a aplicação de medidas de salvaguardas provisórias, quando qualquer demora na aplicação causaria um dano dificilmente reparável, mas, esta aplicação necessita da existência de provas claras de que o aumento das importações causou um dano grave ou uma ameaça de dano.

A duração desta medida não poderá exceder 200 dias, não se esquecendo que o procedimento ordinário do ASG deverá continuar durante o período. As medidas provisórias deverão ser aplicadas na forma de aumentos tarifários, que poderão ser compensados se não houver a confirmação da existência do dano ou ameaça¹¹⁴.

A aplicação da medida é restrita ao prazo máximo de oito anos, pois o ASG determina a aplicação da medida para até quatro anos, prorrogáveis pelo mesmo período, caso seja comprovado circunstâncias que recomendem a extensão da aplicação¹¹⁵.

Outra ressalva trazida pelo ASG, encontra-se na determinação da não-aplicação de medidas de salvaguarda contra um produto originário de um país em desenvolvimento, se as importações de suas mercadorias não excedem a três por cento do total importado¹¹⁶. Aos países em desenvolvimento, excetua-se, também, a possibilidade de prorrogação do prazo de aplicação das medidas de salvaguardas por mais dois anos¹¹⁷.

Observa-se que o ASG determina que as medidas de salvaguardas devem procurar vigorar até o limite necessário para prevenir ou diminuir o prejuízo que as importações causaram na indústria doméstica, ou para facilitar o ajuste desta, isto é, quando houver o saneamento da indústria antes do prazo de dez anos para os Membros em desenvolvimento e oito para os demais.

¹¹⁴ ASG, art. 6.

¹¹⁵ ASG, art. 7.3.

¹¹⁶ ASG, art. 9.1.

¹¹⁷ ASG, art. 9.2.

A forma de aplicação das salvaguardas poderá ser diferente a cada caso, variando de restrições quantitativas a aumentos tarifários¹¹⁸.

O ASG instituiu o Comitê de Salvaguardas, que possui como responsabilidades: receber dos Membros as notificações sobre o início de um processo; constatar a ocorrência de dano ou ameaça de dano gerado pelo aumento das importações; além de decidir sobre a prorrogação de uma medida já em vigor¹¹⁹. O Comitê poderá tornar público e, principalmente, possibilitar que os Membros interessados participem de todo o procedimento. Outrossim, o Comitê fiscaliza a aplicação do ASG pelos Membros devido às suas funções administrativas¹²⁰.

O estudo das regras de defesa comercial – medidas antidumping, compensatórias e salvaguardas - vigentes no comércio internacional é imprescindível para o entendimento da triangulação e das suas medidas específicas de defesa, tratada no próximo capítulo.

¹¹⁸ ASG, art. 5.1.

¹¹⁹ ASG, art. 12.

¹²⁰ Para analisar as funções administrativas do Comitê de Salvaguardas, veja-se o art. 13 do ASG.

4 TRIANGULAÇÃO E MEDIDAS ANTITRIANGULAÇÃO

4.1 CONCEITO DE TRIANGULAÇÃO (*CIRCUMVENTION*)

Triangulação (*circumvention*)¹ é a prática de burlar uma barreira comercial² ou uma medida de defesa comercial (medida antidumping ou compensatória, por exemplo) imposta a uma mercadoria específica originária de um determinado país.

A transposição destas barreiras pode ser firmada de várias maneiras, mas as principais formas são:

- i) a entrada da mercadoria no mercado anteriormente protegido pela barreira através de um terceiro país³; ou
- ii) a descaracterização da mercadoria, de alguma maneira, para a não-imposição das barreiras comerciais.

A utilização destes estratagemas poderá ou não ser combinada, contudo, deve-se enfatizar que a prática da triangulação é flexível, podendo esta se consubstanciar em outras formas, além daquelas anteriormente mencionadas. Assim, indicam-se, inicialmente, estas

¹ O termo “triangulação” (*circumvention*) não é uniforme na literatura econômico-jurídica. O mais utilizado, tanto no âmbito da OMC, dos Estados Unidos e da União Européia, é *circumvention*. Para o Dicionário Webster’s (p. 51), o verbo “*to circumvent*” significa “*envolver; lograr; enganar; exceder em astúcia; evitar*”. O dicionário Michaelis também traduz o termo como “*1. lograr, enganar, tirar vantagem de; 2. evitar, frustrar; 3. rodear*”(p. 65). As denominações, na literatura brasileira, para esta prática são várias, sendo as mais usadas: triangulação, circunvenção, evasão ou fraude. Como introduzido anteriormente, a autora traduz o vocábulo “*circumvention*” para “triangulação”, devido aos fatores apresentados durante este trabalho e, principalmente, pela utilização dos outros termos para a denominação de outras práticas jurídicas totalmente distintas para o que seria “*circumvention*”.

² Como barreiras comerciais, pode-se citar as barreiras tarifárias e as barreiras não tarifárias. Para maiores conceituações, veja-se: Capítulo II, item 2.1.1, deste trabalho.

³ Cabe ressaltar que o conceito de triangulação comercial como medida desleal no comércio internacional, não poderá ser confundido com o conceito de triangulação nas operações de comercialização de uma mercadoria, que seria a possibilidade de um país comprar uma determinada mercadoria de outro e mandar entregá-la em um terceiro país. Neste caso, a documentação referente a esta operação acompanhará o trâmite e não haverá necessariamente alteração fraudulenta de origem.

duas variantes que serão utilizadas como base para uma gama de prováveis práticas capazes de prejudicar as indústrias domésticas, de distorcer mercados ou de servir para outros fins.

Desta forma, a ilustração das duas formas básicas é fundamental para uma maior compreensão da triangulação. Assim sendo, vislumbram-se as hipóteses básicas da seguinte maneira:

HIPÓTESE BÁSICA:

- 1) tem-se uma mercadoria “M” específica que é produzida pelo país “B”;
- 2) a mercadoria “M” pretende chegar ao país “A”;
- 3) para entrar no país de “A”, é imposta uma barreira comercial (tarifária e/ou não tarifária) à mercadoria em questão;
- 4) o país “B” não planeja que sobre o valor final da sua mercadoria seja adicionada a carga tributária oriunda das barreiras ou que sobre a mercadoria incidam dificuldades técnicas à sua entrada no mercado “A”;
- 5) portanto, o país “B” poderá:

I) exportar a mercadoria “M” para o país “C”, livre de qualquer obstáculo, e depois reexportar para o país “A”, sem onerar-se com a carga tributária ou com as incidências de outras barreiras, pois a mercadoria seria agora proveniente de “C” e não de “B”, alterando sua origem e pagando, no máximo, o Imposto de Importação aplicado para o país “C”;

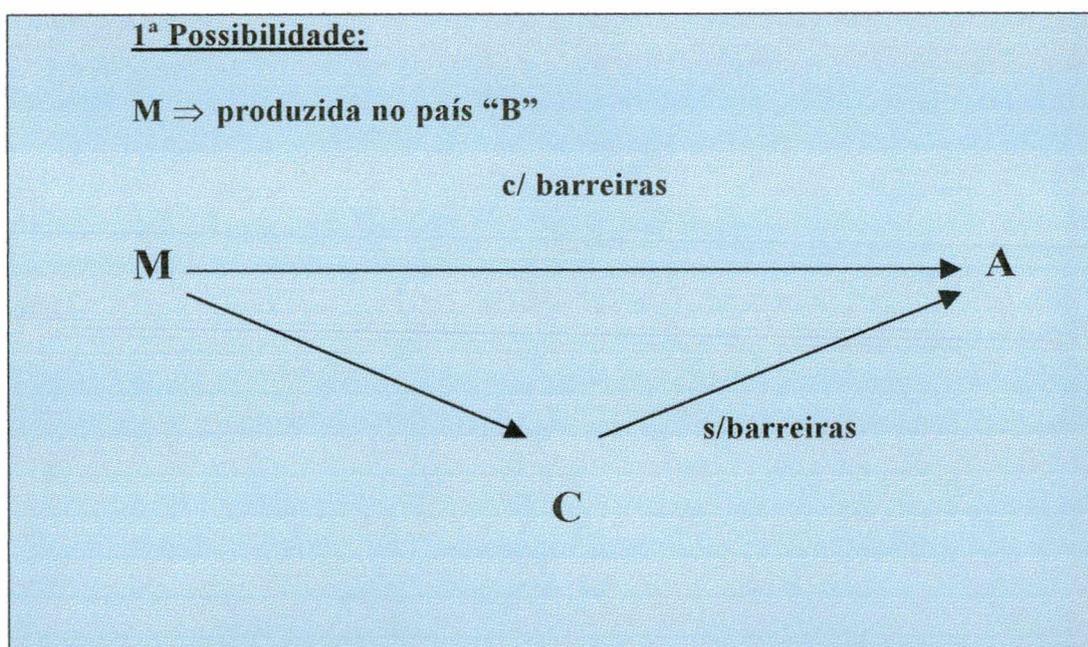
II) descaracterizar a mercadoria, mudando sua classificação tarifária, através, por exemplo:

II.a) da divisão da mercadoria “M” em partes para, depois, exportá-las para o país “A”, de tal maneira que não seja aplicada as sobretaxas alfandegárias e depois remontar a mercadoria “M” dentro do país “A”;

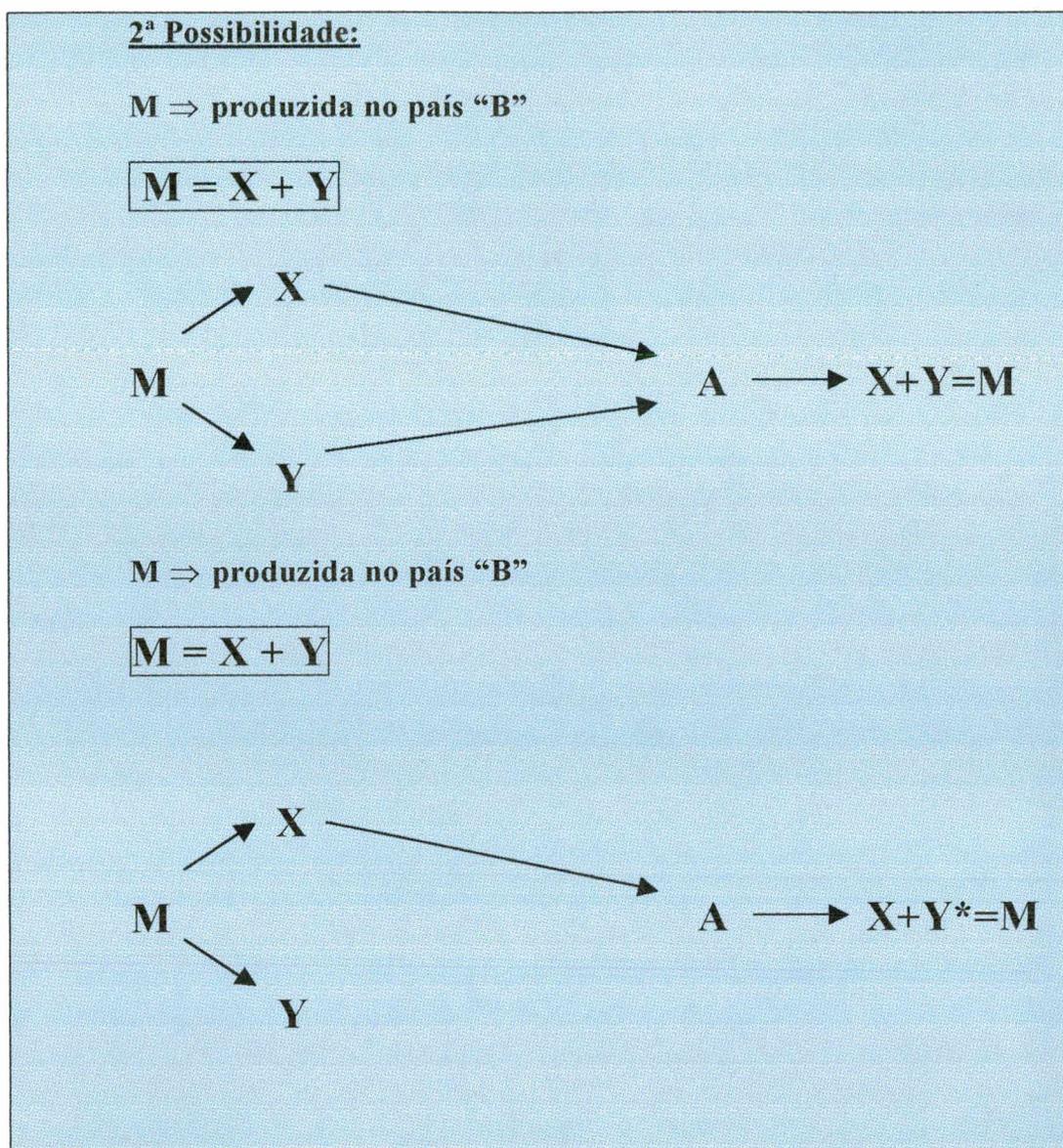
II.b) da exportação da mercadoria antes de completar todas as suas etapas de industrialização;

II.c) ou de qualquer outro meio de alteração da classificação capaz de não incidir as barreiras comerciais impostas anteriormente à mercadoria em questão.

QUADRO 3: POSSIBILIDADE DE TRIANGULAÇÃO



Fonte: pesquisa da autora.

QUADRO 4: POSSIBILIDADE DE TRIANGULAÇÃO

Fonte: pesquisa da autora.

* Na última etapa para finalização da mercadoria "M", utiliza-se de "Y" do país importador ou de um terceiro país.

A partir dos exemplos básicos, citados acima, as situações em que a triangulação se manifesta serão as mais diversas e criativas, dependendo somente do interesse das partes envolvidas na operação de comércio exterior.

Para a caracterização da triangulação com a utilização de um terceiro país, intermediário no processo de exportação/importação, deve-se vislumbrar algumas considerações importantes. Primeiramente, a alteração do trajeto da mercadoria

deverá seguir um lapso temporal com a aplicação da barreira comercial, ou seja, o aumento no volume de importações e exportações das mercadorias – ou partes delas – só poderá ocorrer, para a caracterização da triangulação, após a aplicação da barreira. Se for comprovado que houve um aumento no volume destas operações após a aplicação da barreira, deve-se proceder a uma análise da justificação econômica para tal, ou seja, se o terceiro país em questão precisava importar mercadoria ou se possuía condições tecnológicas de exportá-la, entre outros pontos específicos para cada situação. E, para complementar o estudo, necessita-se verificar todo o custo da operação de triangulação, pois o transporte, o desembaraço e os tributos incidentes, por exemplo, proporcionarão um aumento do seu custo final que poderá tornar desinteressante a prática da triangulação.

No caso das modificações nas operações de comércio exterior entre dois países, algumas considerações também são necessárias. Primeiramente, o lapso temporal com a aplicação da barreira comercial deverá ser analisado antes de qualquer caracterização da prática. Com a possibilidade de alteração devido à triangulação aferida, deve-se proceder à investigação da existência ou não de uma justificação econômica e da competitividade do produto ao final do processo.

Desta forma, as combinações, ações e distorções atribuídas à mercadoria específica triangulada podem ser as mais variáveis possíveis, além da caracterização não ser tão simples como pode se apresentar. O importante é conseguir determinar que as alterações pretendem alcançar um mercado determinado - com um benefício tarifário - ou fugir de alguma restrição imposta à mercadoria com o intuito de possuir maior competitividade em um mercado.

A partir das considerações expostas, pode-se observar que a triangulação favorece uma mudança econômica entre os dois países (ou três, se for o caso) derivada do processo

seguido pelo país exportador ou importador para a não-aplicação das barreiras comerciais, que perdem seus efeitos inicialmente pretendidos.

Deste modo, a triangulação visa tornar um produto mais competitivo em um mercado, utilizando formas de fugir das barreiras comerciais (tarifárias ou não tarifárias) aplicadas sobre ele. Dentre estas barreiras, deve-se ressaltar as medidas de defesa comercial, ou seja, as medidas antidumping⁴ e as medidas compensatórias, e o próprio Imposto de Importação, quando se utiliza a possibilidade de um país ser “ponte”, por possuir uma preferência tarifária.

Ressalta-se, entre as possibilidades do uso da triangulação, a triangulação nos processos de integração para o favorecimento da competitividade de uma determinada mercadoria, através, principalmente, das diferenciações tarifárias aplicadas intra e extrazona. Neste caso, existe uma probabilidade de alteração da trajetória da mercadoria passando por outro país da Área de Livre Comércio ou da União Aduaneira, por exemplo, antes de seu destino final, procurando beneficiar-se pela não-imposição de uma barreira tarifária ou não-tarifária.

Portanto, a conceituação pura e simples de triangulação é difícil sem identificá-la com qualquer uma destas barreiras, mas deve ser feita para reconhecer esta prática em qualquer situação. Assim, pode-se encontrar triangulação quando um produto específico obtiver mais competitividade se atravessar um outro país antes de seu destino final ou se for dividido ou for minimamente alterado na sua classificação tarifária, por exemplo, sem que haja uma justificação econômica para tal.

⁴ A triangulação, na maioria das vezes, é identificada com a fuga de medidas antidumping. Para Leebron: “[c]ircumvention is the practice of companies which are subject for assembly either in the importing country or a third country. The central issue is under what circumstances anti-dumping duties may be applied to imported parts, or to products assembled with such parts in third countries, without meeting the full set of requirements for the imposition of anti-dumping duties” (Leebron, ‘An Overview of the Uruguay Round Results’, p. 21).

4.1.1 Conceito econômico

Economicamente, os efeitos da triangulação serão os mais diversos possíveis e dependerão de qual ênfase foi dada a sua análise no mercado importador, pois a prática pode atingir o governo, o setor produtivo privado doméstico e os consumidores simultaneamente.

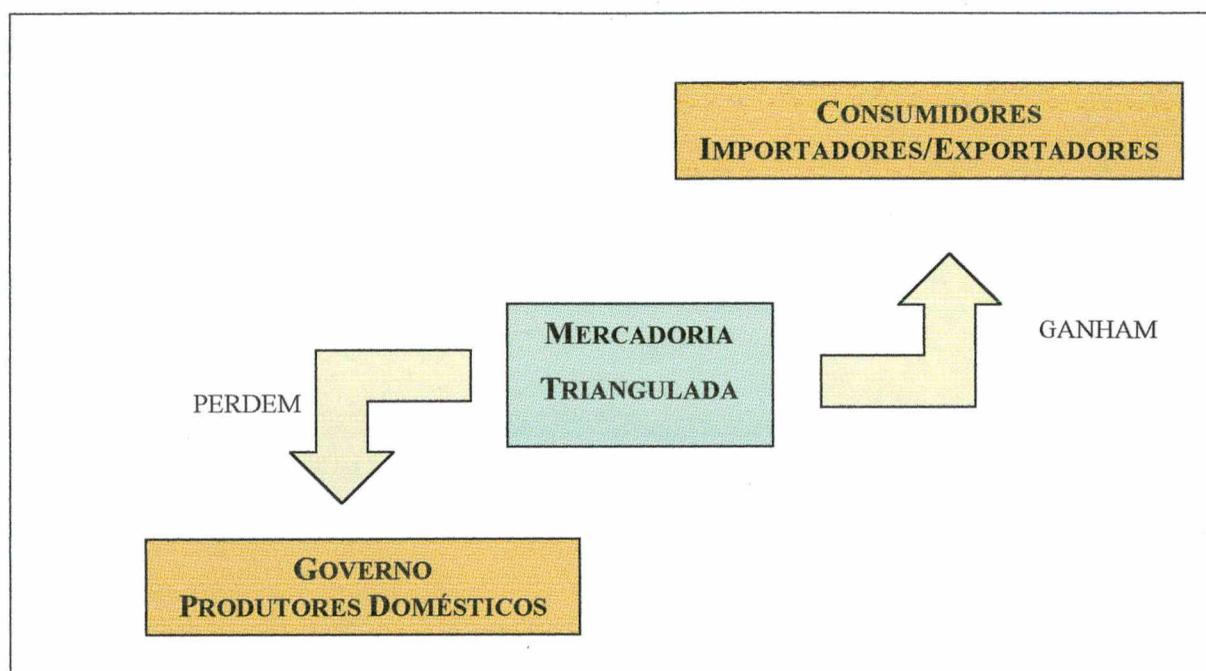
Primeiramente, com a prática em questão, há uma redução nos direitos aduaneiros cobrados para a entrada da mercadoria no mercado interno, ou seja, há elisão fiscal, derivada pelo não-pagamento dos Impostos de Importação ou Exportação originais ou dos direitos antidumping e compensatórios, por exemplo.

Outro aspecto é que a entrada da mercadoria poderá prejudicar a indústria doméstica, quando existe a vigência das barreiras comerciais – cujo objetivo, normalmente, é de proteger o mercado interno ou, assegurar um preço mínimo para o setor em questão – e que com a prática da triangulação tornam-se inócuas.

Os produtores domésticos perdem a proteção contra as práticas desleais de comércio ou vêem as medidas tributário-administrativas tornarem-se sem efeito favorecendo a entrada de mercadorias com o preço mais acessível em relação às produzidas internamente; em consequência, os produtores perdem mercado para as mercadorias importadas.

Contudo, quando se aplica uma medida antitriangulação, os consumidores diminuem seu bem-estar, pois não terão como consumir a mercadoria com o preço mais competitivo que vigorava antes da aplicação da medida. Desta forma, os consumidores perderão com a aplicação da medida antitriangulação, quando se analisa o fator preço.

QUADRO 5: CONSEQUÊNCIAS DA TRIANGULAÇÃO



Fonte: pesquisa da autora.

Os três primeiros tópicos levantados como consequências econômicas (prejuízo ao governo, indústria doméstica da triangulação e a alteração do perfil dos consumidores), já demonstram o caráter de deslealdade da prática e a alteração econômica capaz de ocorrer pelo desvio das medidas tributário-administrativas e de defesa comercial.

Desta forma, a triangulação possui uma face pífida ao tentar ludibriar alguma imposição levantada no comércio internacional, como a defesa comercial ou as barreiras tarifárias ou não-tarifárias.

A utilização da triangulação pelos Estados importadores visa, precipuamente, buscar impostos de importação e outras imposições tarifárias administrativas mais brandas, a chamada prática do “*shopping taxes*”.

Além disso, a prática da triangulação permite aos exportadores a desnecessidade, se for o caso, de adquirirem os certificados - que cada vez são mais imprescindíveis e, ao mesmo tempo, onerosos para o exportador - para a

comprovação de determinados requisitos exigidos pelos países importadores. Os certificados poderão estar ligados a aspectos da produção da mercadoria, como os “*green e fair trade*”⁵, tecnologia aplicada, proteção do meio ambiente, entre outros.

Desta forma, querendo ou não, a competitividade da mercadoria é a busca constante entre os países e o pressuposto primordial para a utilização da prática, que procura a não-imposição de requisitos administrativo-comerciais aplicados a mercadoria em questão.

Prevedo as implicações da prática na estrutura econômica dos países, as medidas antitriangulação funcionariam como um antídoto para as práticas “desleais”, que possibilitaria o retorno à “normalidade anterior”⁶ do comércio afetado.

Saliente-se que a aplicação das medidas antitriangulação, muitas vezes, não possibilita a averiguação de todos os danos pretéritos da prática. A comprovação da triangulação no presente é, por si, complicada devido à necessidade de mobilizar uma investigação administrativa complexa e, no caso dos fatos ocorridos em um período de tempo, necessitaria de dados e comprovações acima das possibilidades administrativas atuantes atualmente no comércio internacional.

Deve-se deixar claro que a triangulação visa burlar medidas administrativas estatais, mas é uma prática totalmente privada, entre importadores e exportadores, sem qualquer intervenção estatal.

⁵ As mercadorias com o certificado de “*green trade*” seriam aquelas produzidas observando a preservação ao meio ambiente. Já, as com o selo “*fair trade*” (comércio justo ou solidário) observariam o pagamento de salários justos aos trabalhadores, trabalho cooperativo, educação ao consumidos, suporte técnico e financeiro, além do respeito à identidade cultural do país produtor, por exemplo.

⁶ Quando se trata do retorno à “normalidade anterior”, analisa-se o perfil desleal da prática que impede que uma medida administrativa surta seus efeitos pretendidos primeiramente. Ou seja, antes das medidas antitriangulação, a triangulação obstava que uma outra medida que interfere no livre comércio fosse aplicada. Desta forma, a ordem dos acontecimentos pode ser demonstrada da seguinte maneira: *livre comércio* ⇒ *medida administrativa* ⇒ *triangulação* ⇒ *medida antitriangulação*.

Quando se encontra esta situação a comprovação do dano ou da existência da prática necessitará de uma investigação mais elaborada, observando os desvios de comércio que por ventura esteja ocorrendo ou as modificações na mercadoria com intuito de mudança na classificação tarifária, por exemplo.

Ou seja, para demonstrar que existe a prática, um lapso temporal será necessário e/ou uma investigação dos exportadores e importadores da mercadoria investigada - analisados um por um -, o que não seria uma atividade rápida e fácil.

4.1.2 Conceito Jurídico

A conceituação jurídica da triangulação requer uma análise detalhada de suas características, suas causas, seus objetivos e seus efeitos no campo do direito. Primeiramente, as características fundamentais da prática da triangulação encontram-se em sua flexibilidade de ações e formas de ser cometida. Pois não há um molde capaz de servir como exemplo único para a verificação e classificação da triangulação.

Sabe-se, entretanto, que o interesse maior da prática é de ganhar competitividade em um mercado específico ou, de fugir de uma barreira administrativa para a entrada ou saída de uma mercadoria em um país, ou seja, as causas são econômico-administrativas.

Por sua vez, os efeitos jurídicos, essencialmente tributários e administrativos, serão a “fraude” e/ou “elisão fiscal”.

A fraude tributária pode ser conceituada como:

toda **ação ou omissão dolosa** tendente a impedir ou retardar, total ou parcialmente, a ocorrência do fato gerador da obrigação tributária principal, ou a excluir ou modificar as suas características essenciais, de modo a reduzir o montante do

imposto devido, ou a evitar ou diferir o seu pagamento⁷ (grifo do autor).

Ao observar o conceito de fraude, identifica-se a prática com um desvio de conduta da parte que age ou deixa de agir para reduzir ou evitar o pagamento de um tributo. Este desvio de conduta encontra-se em partes do procedimento administrativo aduaneiro, como o preenchimento de requisitos de origem ou de análises técnicas da mercadoria.

Assim, em determinadas situações passíveis de triangulação, verifica-se a possibilidade de vincular a prática da triangulação com a fraude tributária, como por exemplo, a prática da triangulação em busca de uma alíquota menor do Imposto de Importação.

No caso da elisão fiscal⁸, esta pode ser encontrada quando a prática visar à não-incidência do fato gerador do tributo, como, por exemplo, a divisão da mercadoria em partes para a não-aplicação da sua alíquota original.

A não-incidência do tributo pode ser em parte, com a diferença das alíquotas de importação, ou no todo, com a mudança da classificação tarifária, mudança parcial das alíquotas e da base de cálculo. Assim, estudar a relação da elisão fiscal com uma das faces da triangulação, torna-se imprescindível para o estudo dos conceitos jurídicos atribuídos à prática de triangulação comercial.

⁷ Carvalho, **Curso de Direito Tributário**, p. 346.

⁸ Para elucidar o tema da elisão fiscal é necessário o estudo da Medida Provisória n.º 66, de 30 de agosto de 2002, que almeja iniciar uma minireforma tributária no Brasil. Nesta MP, o tema elisão fiscal recebe uma atenção especial nos seus artigos 13 ao 19, sendo que os referidos artigos regulamentaram o artigo 116 do CTN (alterado pela Lei Complementar n.º 104, de 10 de janeiro de 2001), permitindo à autoridade administrativa desconsiderar os atos ou negócios jurídicos praticados, devido a falta de propósito comercial da operação ou o abuso da forma, com a finalidade de dissimular a ocorrência do fato gerador do tributo ou a natureza dos elementos constitutivos da obrigação tributária. Além disso, os referidos artigos estabelecem um procedimento administrativo adequado para tal.

Entretanto, o conceito jurídico da triangulação recebe um novo enfoque quando o estudo da prática é inserido no comércio internacional. Esta inserção é necessária, principalmente, porque suas causas estão estritamente ligadas ao comércio internacional, visto que as normas e procedimentos “triangulados” derivam de normas administrativo-tributárias de comércio exterior.

A triangulação das normas administrativas tem como objetivo tornar as mercadorias mais competitivas neste mercado. Com o aumento da competitividade planejado pela fuga das normas administrativo-tributárias de comércio exterior, observa-se como consequências: a) o aumento do fluxo comercial, pois será mais atrativo importar a mercadoria, ao invés de consumir a aquela produzida no mercado doméstico; b) a ocorrência de prejuízos às indústrias domésticas, que perderão mercado para as mercadorias trianguladas importadas; c) a perda de divisas pelos órgãos administrativos, que, devido às fraudes, terão os impostos de importação diminuídos ou as medidas de defesa comercial anuladas.

Os únicos beneficiados externos pela prática da triangulação são os consumidores, devido à aquisição das mercadorias por um preço mais competitivo e, por terem um maior poder de escolha, em razão da inserção das mercadorias importadas. Entretanto, quando da aplicação das medidas antitriangulação, os consumidores da mercadoria importada perderiam estes “benefícios”.

Juridicamente, como a prática da triangulação está intimamente ligada ao comércio internacional, a OMC seria o órgão competente para determiná-la e caracterizá-la, abrindo a possibilidade de regulamentação de acordo entre os Membros, com suas indicações.

4.1.2.1 Conceito da OMC

Durante as negociações na Rodada Uruguai, a triangulação e as medidas antitriangulação foram fortemente debatidas. A discussão foi tão marcante que não se chegou a qualquer acordo a respeito do tema, devido à complexidade e às divergências entre os Membros sobre as condições para a ocorrência e a forma de combater a triangulação.

No caso da triangulação das medidas antidumping, o conceito encontra-se formulado em uma Decisão Ministerial sobre o tema⁹, adotada em Marraqueche, que elucida:

[t]omando nota que o problema da triangulação dos direitos antidumping formara parte das negociações que precederam o Acordo para Implantação do Artigo VI do GATT 1994 [AARU], as partes não conseguiram entrar em acordo quanto a um texto específico, preocupados com a desejabilidade da aplicação das normas uniformes nesta matéria tão prontamente, decidiram encaminhar esta matéria ao Comitê de Práticas Antidumping, estabelecido pela concordância da necessidade de um acordo por uma solução¹⁰.

A Decisão Ministerial não fornece qualquer fundamento para a aplicação de medidas antitriangulação, pois o Artigo 18.1 do AARU dispõe que um Membro “[n]ão poderá adotar nenhuma medida específica contra dumping em exportações praticado por outro Membro que não esteja em conformidade com o disposto no GATT 1994”. Ou seja, o AARU permite somente a imposição de medidas antidumping

⁹ Nota-se que a OMC, neste caso, não diferencia as causas que podem suscitar a prática de triangulação dos direitos antidumping.

¹⁰ A Decisão Ministerial sobre Triangulação, adotada em Marraqueche, assim dispõe: “*Noting that while the problem of circumvention of anti-dumping duty measures formed part of the negotiations which preceded the Agreement on Implementation of Article VI of GATT 1994, negotiators were unable to agree on specific text, mindful of the desirability of the applicability of uniform rules in this area as soon as possible, decide to refer this matter to the Committee on Anti-Dumping Practices established under that Agreement for resolution*”.

quando estiverem de acordo com os seus termos e procedimentos previamente descritos.

Desta forma, a OMC reconheceu o problema da triangulação dos direitos antidumping, mas não conceituou ou formulou qualquer regra uniforme para o combate da prática no comércio internacional. Muito menos criou qualquer possibilidade do AARU expandir seus princípios para o combate desta prática lesiva ao comércio internacional

Entretanto, no Acordo sobre Agricultura e no Acordo sobre Têxteis e Vestuário, o tema da triangulação é tratado em condições específicas de ocorrência.

O art. 10 do Acordo sobre Agricultura trata da prevenção da triangulação dos compromissos assumidos para a redução dos subsídios às exportações. O inciso 1 deste artigo estabelece o princípio da não-utilização da triangulação para que os compromissos não sejam cumpridos.

O referido artigo, assim dispõe:

Os subsídios à exportação não enumerados no parágrafo 1 do artigo 9 não serão aplicados de forma que constitua, ou ameace constituir, uma triangulação dos compromissos em matéria de subsídios à exportação; tão pouco se utilizarão transações não comerciais para iludir esses compromissos¹¹.

Ressalta-se que não há qualquer referência a uma medida antitriangulação aplicável ou até de uma conceituação sobre o que seria a triangulação em questão. O que o artigo discorre é sobre a responsabilidade dos Membros em não deixarem de cumprir os compromissos de exportação aceitos no Acordo sobre Agricultura.

No caso do Acordo sobre Têxteis e Vestuário, o problema da triangulação é observado como prejudicial para o próprio cumprimento do Acordo, levando aos

¹¹ Acordo sobre Agricultura, art. 10.1.

Membros a necessidade de resolverem a questão aplicando regulamentações específicas e/ou procedimentos administrativos para combatê-la¹².

Entretanto, o Acordo avança ao registrar algumas possibilidades para solucionar o problema da triangulação. Primeiramente, se houver indícios da prática, os Membros utilizam as consultas mútuas para se chegar em uma solução satisfatória para ambos no prazo de 30 dias¹³.

Se não houver um acordo sobre o caso e existir provas suficientes da triangulação, o Membro poderá aplicar as medidas necessárias para conter a prática. O próprio artigo 5.4 indica algumas medidas possíveis como: a) proibição da importação da mercadoria investigada; b) limitação da importação; c) suspensão das importações; ou d) reajuste dos níveis de mercadorias importadas computadas nas quotas definidas pelo Acordo. Contudo, os Membros podem apresentar o problema ao Órgão de Soluções de Controvérsias para chegar em uma solução satisfatória dependendo do caso.

Vislumbra-se, no artigo 5 do referido Acordo, a preocupação de ter as quotas de importações de têxteis e derivados respeitados somente, tanto que a triangulação assume somente este sentido: “o de burlar as cotas”; outros aspectos como a conceituação, a forma de aplicação das regulamentações internas ou a própria criação de medidas antitriangulação é esquecida.

Desta forma, em todo sistema normativo da OMC, o tema da triangulação assume somente referenciais como prática nociva à perfeita aplicação das medidas antidumping, ao cumprimento dos compromissos às exportações de produtos agrícolas e ao respeito das quotas de importações firmadas no Acordo sobre Têxteis e Vestuário.

¹² Acordo sobre Têxteis e Vestuário, art. 5.1.

¹³ Acordo sobre Têxteis e Vestuário, art. 5.2.

4.1.2.1.1 Grupo Informal sobre Triangulação

Em outubro de 1995, o presidente do Comitê sobre Práticas Antidumping autorizou o início das consultas informais sobre triangulação, referendadas pela Decisão Ministerial de 1994. A partir das consultas, foi criado em abril de 1996, o Grupo Informal sobre Triangulação - ligado ao Comitê sobre Práticas Antidumping.

O Grupo Informal tem como principais atribuições: a) conceituar a prática da triangulação; b) verificar quais são as reações dos Membros quando confrontados com o problema; e, c) analisar até onde o tema poderia ser tratado dentro da estrutura normativa da OMC e, caso contrário, quais seriam as outras opções para o seu combate¹⁴.

O Grupo Informal sobre Triangulação realiza reuniões esporádicas com todos os Membros - no ano de 2002, realizou-se duas reuniões do Grupo Informal, uma no mês de abril, outra em outubro, onde se discutiu a conceituação da prática, os problemas suscitados e suas conseqüências para o comércio internacional¹⁵. Entretanto as discussões são mais intensas na troca de comunicações entre os mesmos, onde ponto de vistas, dúvidas, conceitos, entre outros aspectos sobre o tema são apontados para futuras regulamentações.

Um bom exemplo das trocas de comunicações entre os Membros participantes do Grupo Informal sobre Triangulação, iniciou com uma comunicação apresentada pela Comunidade Européia¹⁶, na qual apresentava suas atitudes práticas para conter seis situações distintas de triangulação, arroladas durante uma reunião do

¹⁴ Thorstensen, *OMC: As regras do comércio internacional e a Rodada do Milênio*, p. 117.

¹⁵ *World Trade Organization*, G/L/581, 29 October 2002.

¹⁶ *World Trade Organization*, G/ADP/IG/W/30, 12 March 2001.

Grupo Informal¹⁷, e pedia que os outros Membros se manifestassem de acordo com suas regulamentações internas, específicas ou não, sobre as formas de controle da triangulação.

As respostas foram as mais distintas. Os Estados Unidos, por exemplo, antes de informar seus procedimentos internos, contestou as situações hipotéticas, logo de início. Para eles faltavam informações para verificar qual o procedimento a ser empregado, pois: “em termos gerais as situações hipotéticas não proporcionam uma explicação ou fatos suficientes para permitir que se formule uma resposta definitiva sobre se deveria considerar a situação descrita como triangulação, em conformidade com a legislação dos Estados Unidos”¹⁸.

Todavia, das seis situações apresentadas, quatro ficou sem resposta devido à falta de informações; uma situação foi contestada por não se tratar de exemplo de triangulação e somente outra teve uma resposta palpável, nos moldes das comunicações anteriores.

Os outros Membros reagiram de formas diferentes, como foi dito anteriormente. A Nova Zelândia, por exemplo, destacou a possibilidade de solução das questões com regulamentos não-específicos para a triangulação, utilizando as normas antidumping ou as Regras de Origem¹⁹; Hong Kong/China solicitava outras informações fáticas para responder a comunicação²⁰; o Japão indicou a problemática dos países em desenvolvimento como, muitas vezes, responsáveis pelo deslocamento, devido a vantagens concedidas, de indústrias para simples montagem de mercadorias,

¹⁷ A reunião ocorreu, onde os exemplos forma relacionados, em 8 de novembro de 2000 (GL/404). Nota-se que as discussões ultrapassam períodos significativos – mais de um ano, por exemplo-, o que acarreta uma dificuldade na decisão de regulamentação sobre o tema.

¹⁸ **World Trade Organization**, G/ADP/IG/W/32, 10 April 2001.

¹⁹ **World Trade Organization**, G/ADP/IG/W/35, 17 April 2001.

²⁰ **World Trade Organization**, G/ADP/IG/W/38, 13 June 2001.

acarretando a prática de triangulação para beneficiar-se destas vantagens²¹; entre outras comunicações.

Ou seja, as comunicações entre os Membros propiciam com que o tema da triangulação fosse discutido amplamente, levantando questões de ordem prática e visando a solução de problemas reais.

Entretanto, a discussão ampla do tema, principalmente dos aspectos formais, possibilita o entrave nas negociações, pois a conciliação de todos os interesses não é uma tarefa fácil e, principalmente, chegar em um consenso é uma realidade pouco palpável ainda.

Alguns outros temas merecem destaques no rol de discussão do Grupo Informal, entre eles encontra-se o problema da restrição, por parte dos Membros que possuem legislação interna sobre o tema, das aplicações das medidas antitriangulação até a formulação de uma decisão multilateral²². A restrição na aplicação é proveniente do apelo dos países em desenvolvimento para que a incidência das medidas seja padronizada, após a discussão de todos os Membros da OMC.

O receio, por parte dos países em desenvolvimento, é justificável somente quando existir a possibilidade das medidas antitriangulação tornarem-se mais um mecanismo de proteção aos mercados, pois como a triangulação não segue um formato específico para a sua ocorrência, a mesma acarreta uma diversidade de aplicações.

Portanto, conter a aplicação da legislação interna dos Membros constitui uma operação complexa, visto que é difícil distinguir se eles estão sofrendo um prejuízo, devido à entrada do produto via um terceiro país - que não está sendo investigado ou que não tenha aplicação de medidas antidumping ou compensatórias - ou só estão

²¹ World Trade Organization, G/ADP/IG/W/36, 19 April 2001.

²² Thorstensen, OMC: As regras do comércio internacional e a Rodada do Milênio, p. 119.

utilizando uma medida antitriangulação como mecanismo protecionista de seu mercado.

O trabalho do Grupo Informal, desta forma, deve continuar atraindo pontos de vista antagônicos por causa dos diferentes interesses junto ao tema, que por si só já é complexo. Resta esperar e observar os progressos entre os Membros, para que a regulamentação específica surja o mais breve possível.

Desta forma, a conceituação da triangulação encontra-se em discussão para a delimitação de seus efeitos e alcances no comércio internacional, como mostra o quadro abaixo.

Quadro 6 : Conceituação da Triangulação

NATUREZA DO CONCEITO	FUNDAMENTO JURÍDICO	CONCEITO	CARACTERÍSTICAS BÁSICAS
Econômico	Efeitos econômicos relacionados aos consumidores, produtores locais e governo.	Visa tornar as medidas tributário-administrativas e de defesa comercial inócuas.	Prejuízo ao governo e aos produtores domésticos; alteração do perfil dos consumidores.
Jurídico	Efeitos tributário-administrativos.	Vinculação da triangulação com a fraude e/ou a elisão fiscal.	Dificuldade de caracterização devido a sua flexibilidade de ações.
OMC	a) Decisão Ministerial; b) Artigo 10 do Acordo sobre Agricultura; e c) Artigo 5 do Acordo sobre Têxteis e Vestuário.	Sem conceito e alcance definido.	a) fuga das medidas antidumping; b) quebra dos compromissos assumidos para a redução dos subsídios; c) burlar as quotas assumidas no Acordo.
Grupo Informal sobre Triangulação	Visa a discussão dos conceitos, consequências e das medidas antitriangulação.	Sem conceito e alcance definido.	Problemas na caracterização do problema no comércio internacional entre os Membros.

Fonte: Pesquisa da autora.

4.2. MEDIDAS ANTITRIANGULAÇÃO

Como medida antitriangulação básica, as regras de origem são o ponto principal para o combate da triangulação, pois será através delas que se poderá fiscalizar o verdadeiro tratamento alfandegário que uma mercadoria receberia para entrar em um mercado regional ou não.

Com a “nacionalidade” de um produto, identifica-se sua procedência e seu correto tratamento alfandegário²³.

No caso dos mercados regionais, a procura pela diminuição dos custos alfandegários possibilita a escolha da melhor alfândega para o desembaraço de uma mercadoria quando o mercado não adota tarifas externas comuns ou, quando possui listas de exceções às tarifas. Assim, torna-se necessária à adoção de regras de origem mais amplas e eficazes para as mercadorias que circulam dentro do mercado, além de formas de fiscalização - procedimentos administrativos - mais adequadas para o nível de integração do mercado regional.

Para inviabilizar a prática da triangulação – num mercado regional ou não - a legislação pertinente poderá ser multilateral ou unilateral. Unilateralmente, com a possibilidade do aumento das tarifas alfandegárias – tornando a mercadoria não-competitiva – ou até com a interrupção de sua importação ou exportação como ato extremo. Estes diferentes meios de combate são devidos a dificuldade da triangulação ser identificada e de serem aplicados meios opressores à sua prática sem atingir as trocas comerciais já existentes da mercadoria similar. Quando se aplica uma medida

²³ Com as regras de origem atribui-se nacionalidade às mercadorias que circulam no comércio internacional, facilitando os fluxos comerciais. O país de origem de um produto é definido pelo local em que foi totalmente produzido ou o último país que sofreu uma transformação substancial. O Artigo. 1.1 do Acordo sobre Regras de Origem do GATT 1994 conceituou regras de origem como “[...] as leis, regulamentos e determinações administrativas de aplicação geral aplicados por qualquer Membro para determinar o país de origem de mercadorias”. Sobre o tema, veja-se: Capítulo II, 2.4.

antitriangulação, pode-se atingir vários outros exportadores ou importadores que não estavam utilizando esta prática. Assim, a medida antitriangulação deve ser específica - respondendo diretamente às alterações iniciais - se não pretender prejudicar o comércio do produto investigado.

Já no caso de uma legislação multilateral, esta possibilitaria uma maior uniformização da aplicação das medidas antitriangulação, resolvendo ou inibindo a prática com a incidência de medidas restritivas concretas, no pólo da exportação e importação. Infelizmente, não existe qualquer norma multilateral sobre antitriangulação e os exemplos, hoje existentes, são regras nacionais²⁴.

Presentemente, quando o país não possui legislação específica sobre triangulação, a forma de conter a prática é abrindo investigação de dumping ou criando barreiras tarifárias mais pesadas. O problema das barreiras tarifárias é que sua abrangência é muito ampla e, certamente, provocará uma reclamação futura no âmbito da OMC, se as partes forem Membros.

4.2.1. Organização Mundial do Comércio

Definitivamente, as negociações no GATT para a criação da OMC – e posteriormente, nas suas próprias negociações – careceram da inclusão da discussão do tema da triangulação e das medidas antitriangulação sob o âmbito multilateral, ou então de uma extensão aos acordos já firmados, principalmente, o AARU ou o ASMC.

²⁴ Atualmente, por exemplo, os seguintes países possuem legislação antitriangulação: Argentina; Canadá; Chile, Colômbia, Equador; El Salvador; México; Nova Zelândia; Peru; Estados Unidos; União Européia; Venezuela; entre outros.

Originalmente, no projeto de Ata de Arthur Dunkel²⁵, figuravam no AARU dispositivos para combater a prática da triangulação. Mas, como o tema era controverso, os dispositivos não foram aceitos pelos Membros no final das negociações. Os Estados Unidos e a Comunidade Européia²⁶ tinham o objetivo de ver as disposições sobre as medidas antitriangulação regulamentadas no AARU, principalmente, mas a oposição de vários países, como do Japão, tornou a discussão muito mais complexa, do que o imaginado inicialmente, retirando-o do AARU²⁷.

Desta forma, sobre o assunto acordou-se, somente, uma breve consideração, que foi levantada na Ata Final do AARU, com os seguintes dizeres:

[o] problema da triangulação das medidas antidumping formou uma parte das negociações para o presente Acordo. Entretanto, os negociadores não foram capazes definir um texto específico, mas deixam a vontade de que regras uniformes sobre o tema sejam definidas o mais breve possível, entregando ao Comitê Antidumping o problema para uma resolução²⁸.

O motivo principal para a não-aceitação destes dispositivos no AARU, deve-se às controvérsias levantadas sobre o tema pelos Membros, que avistavam nas medidas antitriangulação mais uma tática protecionista, capaz de criar outro obstáculo para a entrada de suas mercadorias nos países que já utilizavam estas medidas, como os Estados Unidos e a Comunidade Européia.

²⁵ Arthur Dunkel era o Diretor Geral do GATT e foi responsável pelo rascunho do AARU, que se tornou a base para a negociação sobre o tema em 1991. Veja-se: Holmes, 'Anti-Circumvention under the European Unions's New Anti-Dumping Rules', p. 164.

²⁶ Deve-se ressaltar que é a Comunidade Européia quem faz parte da OMC e não a União Européia – que consiste na reunião da Comunidade Européia (CE), da Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (CECA) e da Comunidade Econômica da Energia Atômica (CEE). Para um estudo completo sobre o tema, veja-se: Oliveira, **União Européia: processos de integração e mutação**, p. 23 e ss.

²⁷ Holmes, 'Anti-Circumvention under the European Unions's New Anti-Dumping Rules', p. 165.

²⁸ Ata Final, III parte. O texto original assim dispõe: "[...] *the problem of circumvention of anti-dumping measures formed part of the negotiations which preceded this Agreement. Negotiators were, however, unable to agree on specific text, and given the desirability of the applicability of uniform rules in this area as soon as possible, the matter is referred to Committee on Anti-Dumping Practices for resolution*". Apud Waer & Vermulst, 'EC Anti-Dumping Law and Practice after the Uruguay Round: A New Lease of Life?', p. 20.

Desta forma, a regulamentação das medidas antitriangulação passou de necessária, como medida de defesa comercial, para mais uma possível prática protecionista. Assim, os Membros negociadores do AARU diagnosticaram a triangulação como mais um entrave indesejado à formulação das normas multilaterais.

4.2.2 União Européia

A UE implementou uma das primeiras regulamentações para a aplicação de medidas antitriangulação no comércio internacional. Desta forma, sendo uma das primeiras regulamentações ela também é uma das mais utilizadas - devido sua união aduaneira que possibilita uma série de possibilidades para os importadores e exportadores de praticarem a triangulação.

Portanto, pretende-se elucidá-la da melhor forma possível para melhorar o próprio entendimento das características estruturais destas regras tão específicas de defesa comercial.

A regulamentação antitriangulação de medidas antidumping na UE teve como motivo principal para a sua implementação o aumento, na metade da década de 1980, dos casos de dumping, envolvendo mercadorias eletrônicas originárias do Japão, que, mesmo com a aplicação dos direitos antidumping, continuavam a causar prejuízos no mercado interno europeu, devido à industrialização dentro do próprio território da UE, através de filiais, das partes e componentes das mercadorias japonesas que continuavam a ser importadas²⁹.

²⁹ Holmes, 'Anti-Circumvention under the European Unions's New Anti-Dumping Rules', p. 163.

Com o intuito de conter esta prática específica e de impedir que outros casos aparecessem, em 22 de junho de 1987, a Regulamentação do Conselho da CE³⁰ n.º 1.761 estabeleceu um texto específico sobre o tema, sendo que este foi incluído na regulamentação antidumping no Artigo 13(10), em 1988, da Regulamentação do Conselho da CE n.º 2.423.

O Artigo 13(10) previa a aplicação de medidas antitriangulação às mercadorias montadas na CE, em três condições específicas, quais sejam: a) quando a mercadoria montada fosse objeto de dumping; b) quando a montagem tivesse se iniciado depois da investigação antidumping; e, c) quando pelo menos 60% das partes, componentes e qualquer outro material usado na operação de montagem fosse originário do país investigado pela prática de dumping.

A aplicação das medidas antitriangulação efetivava-se através da extensão das medidas antidumping, anteriormente aplicada à mercadoria investigada, às partes, componentes e aos materiais importados. Ressalta-se que a Regulamentação da CE era dirigida somente aos casos de montagem das mercadorias com dumping e não se analisava a possibilidade da utilização de um terceiro país como ponte para a entrada da mercadoria.

A incorporação desta previsão originou o Artigo 13(10) da Regulamentação do Conselho n.º 2.423, que, agora, além das medidas antidumping, previa o combate da triangulação.

O referido artigo, assim dispunha:

[m]edidas antidumping definitivas podem ser impostas sobre mercadorias que são introduzidas no comércio da Comunidade

³⁰ Cumpre ressaltar que a União Européia assumiu seu caráter de supranacionalidade, em observância às Comunidades Econômica, Econômica do Carvão e do Aço e Econômica da Energia Atômica, somente em 1992, com a assinatura do Tratado de Maastrich (Oliveira, **União Européia: processos de integração e mutação**, p. 118). Desta forma, no decorrer desta dissertação, utilizar-se-á o termo Comunidade Européia e em outras o de União Européia.

depois de terem sido montados ou produzidos dentro da Comunidade, desde que:

- a) a montagem ou produção seja realizada por um grupo que esteja relacionado ou associado com qualquer um dos fabricantes cujas exportações de mercadorias similares esteja sujeita a uma tarifa antidumping definitiva;
- b) a operação de produção ou montagem tenha sido iniciada ou substancialmente incrementada após a abertura do processo de investigação antidumping;
- c) valor das partes ou materiais utilizados nas operações de produção e montagem e com origem no país de exportação do produto sujeito à tarifa antidumping, exceda o valor de todas as outras partes ou materiais utilizados em pelo menos 50%³¹.

O Artigo 13(10) (d) da mesma Regulamentação declarava que suas cláusulas, referentes à investigação, procedimentos e encargos aplicar-se-iam a todas as questões dispostas pelo Artigo 13(10). Nestas cláusulas, a CE condicionava a suspensão dos procedimentos do Artigo 13(10) quanto aos encargos de produtores e montadoras da CE, para limitar o uso de partes e materiais importados.

Entretanto, a primeira regulamentação antitriangulação da CE teve que ser alterada, devido a uma decisão do GATT, no caso *EEC – Regulation on Imports of Parts and Components*³², em 1990. Neste painel, sobre partes e componentes importados do Japão, analisou-se a validade das normas sobre antitriangulação da CE, sob o âmbito do GATT.

Para o painel, a regulamentação do CE era inconsistente com várias normas do GATT, principalmente com o Art. II, III, VI e XX.

³¹ O artigo 13(10) da Regulamentação do Conselho n.º 2.423, assim dispunha: “*Definitive anti-dumping duties may be imposed on products are introduced into the commerce of the Community after having been assembled or produced in the Community, provided that: a) assembly or production is carried out by a party which is related or associated to any of the manufactures whose exports of the lie product are subject to a definitive anti-dumping duties; b) the assembly or production operation was started or substantially increased after the opening of the anti-dumping investigation; c) the value of parts or materials used in the assembly or production operation and originating in the country of the product subject to the anti-dumping duty exceeds the value of all other parts of materials used by at least 50%*”.

³² *EEC – Regulation on Imports of Parts and Components*, BISD 37S/132, 20 de Março de 1990.

Desta forma, a CE teve que emendar sua legislação antidumping - o Regulamento do Conselho n.º 2.176/84 - através do Regulamento n.º 1.761, para a inclusão da cláusula específica, que prevenia a triangulação de medidas antidumping sobre mercadorias acabadas, através da importação de partes, componentes ou materiais para uso na montagem ou produção dentro da CE de mercadorias similares àquelas que já possuíam aplicação de medidas antidumping.

O Japão considerou inconsistente: a aplicação das medidas antidumping pelo Artigo 13(10); a aceitação de encargos sobre partes e componentes do Artigo 13(10) e a disparidade do mesmo artigo com as obrigações assumidas pela CE, junto ao GATT, nos Artigos I, II e III. Além de não serem justificadas pelos Artigos VI ou XX (d) ³³.

Como defesa às acusações proferidas pelo Japão, a CE alegou ter agido em conformidade com as normas do GATT, ou seja, negou qualquer interesse de sua regulamentação em violar as normas vigentes pelo Acordo.

Sob esta discussão, o relatório do painel adotado pelo conselho do GATT, em maio de 1990, observou que os Artigos II e III regulamentavam, distintamente, as medidas alfandegárias comuns, outros encargos de importação e os tributos internos, de forma a garantir que a discriminação contra mercadorias de outras Partes Contratantes fosse feita apenas através das tarifas alfandegárias normais impostas sobre ou, juntamente com a importação, e não através de tarifas administrativas internas. Por isso, o painel verificou primeiro se as tarifas eram alfandegárias ou

³³ Para maiores esclarecimentos, os artigos do GATT citados tratam dos seguintes tópicos: a) o Artigo I do GATT prontifica a adoção das medidas aduaneiras que favorecem um determinado país, utilizadas para a exportação ou importação, às mercadorias similares dos outros países; b) o Artigo II trata das concessões que poderão ser efetuadas ao disposto pelo artigo anterior; c) o conteúdo do Artigo III impede a sobre taxação interna das mercadorias importadas em relação às similares nacionais; d) a aplicação das medidas antidumping e medidas compensatórias são tratadas no Artigo VI; e d) o Artigo XX refere-se às exceções a aplicação dos dispositivos do GATT.

outras tarifas impostas juntamente com a importação, caindo sob o Artigo II (1) (b)³⁴, ou tarifas administrativas reguladas pelo Artigo III (2)³⁵.

O painel observou, também, que as medidas não eram impostas sobre partes ou materiais importados, mas sobre mercadorias acabadas montadas ou produzidas dentro da CE. Para o painel, o objetivo básico dos Artigos II e III não poderia ser alcançado se um país pudesse justificar tarifas discriminatórias sobre bens produzidos dentro do país por empresas estrangeiras, simplesmente, descrevendo-as como taxas de importação e, designando sua arrecadação à administração alfandegária.

De acordo com os Artigos I, II e III do GATT, o fato relevante não era o propósito político atribuído a uma cobrança, o que é difícil de se determinar objetivamente, mas se a cobrança era imposta sobre a importação, arrecadada na hora ou local da importação e aplicada ao produto importado e ao produto doméstico similar. Como as medidas antitriangulação não eram cobradas sobre mercadorias importadas ou ligados à importação, dentro do que diz o Artigo II(1)(b), o painel decidiu que não se constituíam tarifas alfandegárias dentro do que diz aquela cláusula.

A seguir, o painel examinou as medidas antitriangulação à luz da proibição de taxas internas discriminatórias estabelecidas no Artigo III(2), primeiro parágrafo, e

³⁴ Artigo II (1) (b): “As mercadorias das Partes Contratantes, ao entrarem no território de outra Parte Contratante, ficarão isentos dos direitos aduaneiros ordinários que ultrapassem os direitos fixados na Parte I da lista das concessões feitas por esta Parte Contratante, observados os termos, condições e requisitos constantes da mesma lista. Essas mercadorias também ficarão isentas dos direitos e encargos de qualquer natureza, exigidos por ocasião da importação ou que com a mesma se relacionem, e que ultrapassem os direitos ou encargos em vigor na data do presente Acordo ou os que, como consequência direta e obrigatória da legislação vigente no país importador, na referida data, tenham de ser aplicados ulteriormente”.

³⁵ Artigo III (2): “As mercadorias originárias de qualquer Parte-Contratante importados no território de qualquer outra Parte Contratante gozarão de tratamento não menos favorável que concedido a mercadorias similares de origem nacional no que concerne a todas as leis, regulamentos e exigências que afetem a sua venda, colocação no mercado, compra, transporte, distribuição ou uso no mercado interno. As disposições deste parágrafo não impedirão a aplicação das taxas diferenciais de transportes, baseadas exclusivamente na utilização econômica dos meios de transporte e não na origem do produto”.

entendeu que mercadorias similares com partes e materiais de origem doméstica não estavam sujeitas a nenhuma cobrança correspondente. Já que a quantidade de tarifa antitriangulação arrecadada dependia do valor CIF³⁶ das suas partes importadas e da porcentagem da tarifa antidumping, o painel decidiu que as medidas antitriangulação sobre mercadorias acabadas sujeitavam-se indiretamente às partes e aos materiais importados a uma cobrança interna maior do que a aplicada às mercadorias domésticas similares. Portanto, eram contrárias ao Artigo III(2)³⁷.

A própria CE não defendeu as medidas antitriangulação como medidas antidumping, dentro do que diz o Artigo VI³⁸. Ao invés disto, descreveu as medidas como necessárias dentro do que diz o Artigo XX(d)³⁹.

³⁶ O *Incoterm* CIF é a abreviação de *cost, insurance and freight*. A condição CIF obriga o exportador a contratar o transporte e o seguro da mercadoria. Assim, o preço do produto a ser exportado é acrescido destes novos encargos.

³⁷ *"The Panel proceeded to examine the anti-circumvention duties in the light of Article III:2, first sentence, according to which "the products of the territory of any contracting party imported into the territory of any other contracting party shall not be subject, directly or indirectly, to internal taxes or other internal charges of any kind in excess of those applied, directly or indirectly, to like domestic products." The Panel noted that, in the cases in which anti-circumvention duties had been applied, the EEC followed sub-paragraph (c) of the anti-circumvention provision, according to which "the amount of duty collected shall be proportional to that resulting from the application of the rate of the anti-dumping duty applicable to the exporter of the complete products on the c.i.f. value of the parts or materials imported". The Panel further noted that like parts and materials of domestic origin are not subject to any corresponding charge. The Panel therefore found that the anti-circumvention duties on the finished products subject imported parts and materials indirectly to an internal charge in excess of that applied to like domestic products and that they are consequently contrary to Article III:2, first sentence". EEC – Regulation on Imports of Parts and Components, BISD 37S/132, parágrafo 5.9.*

³⁸ Artigo VI, sobre direitos antidumping e direitos compensatórios, do GATT diz: "1- Não será cobrado, sobre um produto originário de uma Parte Contratante e importado no território de outra Parte Contratante, nenhum direito ou taxa antidumping de importância superior à margem de dumping com a qual esse produto esteja sendo importado[...]. 2- Não será cobrado sobre um produto originário de uma Parte Contratante e importado no território de outra Parte Contratante, nenhum direito de compensação que ultrapasse a importância do prêmio ou da subvenção que se sabe ter sido concedida, direta ou indiretamente, à fabricação, produção ou exportação do referido produto no país de origem ou de exportação, inclusive qualquer subvenção especial concedida para o transporte de um produto determinado [...]. 3- Nenhum produto originário de qualquer Parte Contratante no território de outra Parte Contratante será submetido a direitos antidumping ou de compensação, por gozar de isenção ou de reembolso dos direitos ou impostos que recaiam sobre o produto similar quando destinado ao consumo do país de origem ou no país de exportação [...]. 5- Nenhuma Parte Contratante cobrará direitos antidumping ou de compensação na importação de um produto procedente de outra Parte Contratante, a menos que se verifique que o efeito do dumping ou da subvenção, segundo o caso, seja tal que cause ou ameace causar prejuízo substancial a uma

Desta forma, as medidas antitriangulação seriam necessárias para a observância da regulamentação interna da CE e não como uma medida antidumping que deveria, mas não foi aplicada pela prática de triangulação. Porém, o Artigo VI não fornecia uma base legal para as medidas antitriangulação. Conseqüentemente, o painel decidiu não examinar se as medidas poderiam ser justificadas pelo Artigo VI do GATT.

Já, o caso do Artigo XX(d), preconizava que não se deveria interpretar o GATT para evitar a adoção ou o fortalecimento, pelas Partes Contratantes, de medidas necessárias para garantir a conformidade de leis ou regulamentos que não fossem consistentes com as cláusulas do próprio GATT.

O painel considerou que as medidas antitriangulação eram inconsistentes com o Artigo III(2), neste caso. As leis ou regulamentos a serem examinados sob este subparágrafo (d) eram as regulamentações gerais da UE (Regulamentos nº 2.176/84 e 2.423/88) e as regulamentações individuais que impunham medidas antidumping definitivas sobre mercadorias acabadas importadas do Japão. O painel decidiu considerar, com vistas a este procedimento, que as regulamentações da UE eram inconsistentes com o GATT.

produção nacional estabelecida ou constitua obstáculo à criação de uma produção nacional ou a retarde sensivelmente [...]. 7- Nenhuma Parte Contratante poderá recorrer, para neutralizar os efeitos do dumping ou da concessão de um subsídio, no que concerne a um produto do território de outra Parte Contratante a outras medidas que não sejam os direitos antidumping ou os de compensação”.

³⁹ O Artigo XX (d), dispõe: “Desde que essas medidas não sejam aplicadas de forma a constituir quer um meio de discriminação arbitrária, ou injustificada, entre os países onde existem as mesmas condições, quer uma restrição disfarçada ao comércio internacional, disposição alguma do presente capítulo será interpretada como impedindo adoção ou aplicação, por qualquer Parte Contratante, das medidas: I - [...] (d) necessárias a assegurar a aplicação das leis e regulamentos que não sejam incompatíveis com as disposições do presente Acordo, tais como, por exemplo, as leis e regulamentos que dizem respeito à aplicação de medidas alfandegárias, à manutenção em vigor dos monopólios administrados em conformidade do §4º, do Artigo II e do Artigo, XVII à proteção das patentes, marcas de fábricas e direitos de autoria e de reprodução, e a medidas próprias a impedir as práticas de natureza a induzir em erro”.

Ao examinar se as medidas antitriangulação eram necessárias para garantir a conformidade com as leis ou regulamentos que não são inconsistente com o GATT, o painel concordou com a argumentação do Japão de que o Artigo XX(d) poderia apenas justificar medidas necessárias ao fortalecimento das obrigações fornecidas pelas leis e regulamentos.

Para o painel:

[e]ste não pode ser o propósito do Artigo XX (d), cada exceção no Acordo Geral [GATT 1947], tal como os Artigos VI, XII ou XIX, reconhece a legitimidade de um objetivo político, mas ao mesmo tempo estabelece condições que podem ser impostas para garantir o cumprimento daquele objetivo. **Estas condições deixariam de ser eficientes se fosse possível justificar sob o Artigo XX (d) o fortalecimento das obrigações que não podem ser impostas consistentemente com estas exceções, com base em que o objetivo reconhecido a ser legitimado pela exceção não pode ser obtido dentro da estrutura de condições estabelecida na exceção**⁴⁰ (grifo do autor).

O painel observou que as medidas antitriangulação não serviam para enfatizar a obrigação de pagar as medidas antidumping ou para evitar a evasão do pagamento de medidas antidumping, devido à importação de mercadorias que sofressem dumping. Na realidade, elas foram projetadas para evitar a fuga do que poderia vir a ser uma obrigação da produção legalizada da CE em contrapartida às exportações.

Desta forma, o painel apurou que o Artigo XX(d) não tratava das reações governamentais às ações das empresas que tivessem por objetivo evitar uma obrigação legal de pagar tarifas de importação, tal como a transferência da produção para o país importador. Já que as normas tarifárias nacionais distinguem evasão ilegal de impostos de elisão fiscal, que é a prevenção legal do pagamento de impostos, o Artigo XX (d) poderia justificar as medidas de fortalecimento contra as

⁴⁰ *EEC- Regulation on Imports of Parts and Components*, BISD 37S/132, parágrafo 5.17.

estratégias de evasão de tarifas, mas não poderia justificar taxas internas discriminatórias sobre mercadorias legalmente produzidas dentro da CE, além de não poder impor qualquer obrigação de pagamento de medidas antidumping.

Posteriormente, o painel examinou se, conforme defendia o Japão, a aceitação de encargos para limitar o uso de partes e materiais importados constituía-se em uma exigência, concedendo um tratamento menos favorável às mercadorias importadas do que às domésticas, ao contrário do que diz o Artigo III(2)⁴¹. Neste tópico, o painel considerou que o Artigo III(4), claramente, referia-se a todas as leis, regulamentações ou exigências que afetavam a venda interna, a oferta, a aquisição, o transporte, a distribuição ou o uso de mercadorias importadas.

Isto foi empregado para proteger não apenas as exigências que uma empresa legalmente tem que cumprir, mas também àquelas que uma empresa voluntariamente aceita para obter uma vantagem do governo.

Além do mais, o painel observou que a CE ofereceu uma vantagem que foi a suspensão dos procedimentos, sob a cláusula de antitriangulação, dependente de encargos para limitar o uso de partes ou materiais de origem japonesa, sem impor limites similares no uso de mercadorias similares da CE ou de outra origem.

Por isso, o painel concluiu que a decisão da CE de suspender os procedimentos do Artigo 13(10) era inconsistente com o Artigo III(4), já que eles estavam condicionados à tarefa das empresas da CE de limitar o uso de partes ou materiais originários do Japão nas operações de montagem e produção.

⁴¹ Artigo III (2): “As mercadorias originárias de qualquer Parte-Contratante importadas no território de qualquer outra Parte Contratante gozarão de tratamento não menos favorável que o concedido a mercadorias similares de origem nacional no que concerne a todas as leis, regulamentos e exigências que afetem a venda, colocação no mercado, compra, transporte, distribuição ou uso no mercado interno. As disposições deste parágrafo não impedirão a aplicação das taxas diferenciais de transportes, baseadas exclusivamente na utilização econômica dos meios de transporte e não na origem do produto”.

Entretanto, a CE não invocou o Artigo VI como uma justificativa legal para aceitação destes encargos, o que funcionou como um substitutivo para as medidas antitriangulação. Assim, não se poderia considerar necessária para a conformidade das obrigações pagar medidas antidumping. Neste caso, o painel concluiu que nem o Artigo VI e nem o Artigo XX(d) poderiam justificar a inconsistência com o Artigo III(4).

Quanto à discussão provocada pelo Japão de que o Artigo 13(10), da regulamentação do Conselho da CE, também era inconsistente com as obrigações da CE no GATT, o painel observou que, em um relatório anterior adotado pelas Partes Contratantes, foi reconhecido que a legislação que discriminava mercadorias importadas seria inconsistente com o Artigo III(2), independente de já ter surgido ou não uma situação para sua aplicação real. Entretanto, a legislação que permitia que as autoridades executivas atuassem de forma inconsistente com o Artigo III(2) não poderia por si própria ser considerada uma violação daquela cláusula. Como o Artigo 13(10) não obrigava a imposição de medidas antitriangulação, o painel decidiu que a simples existência de uma cláusula antitriangulação no Artigo 13(10) não era inconsistente com as obrigações da CE com o GATT, porque a CE cumpriria suas obrigações com o Acordo Geral se tivesse que parar de aplicar a cláusula por respeito às Partes Contratantes⁴².

Desta forma, a conclusão foi que as medidas antitriangulação impostas pela CE eram inconsistentes com Artigo III(2) e não se justificavam pelo Artigo XX(d) do GATT, e que as decisões da CE de suspenderem procedimentos sob o Artigo 13(10) – os quais eram condicionados por encargos às empresas da CE para limitar o uso de

⁴² Cf. BISD 37S/132, parágrafo 5.26.

partes ou materiais originários do Japão nas operações de montagem ou produção - inconsistentes com o Artigo III (4) e não eram justificadas pelo Artigo XX(d).

Após estas conclusões, o relatório recomendou que as Partes Contratantes pedissem à CE para adequar seu Artigo 13(10) às obrigações regidas pelo GATT.

Seguindo esta recomendação, a Regulamentação n.º 522 da CE de 1994⁴³ reformulou o seu texto, resultando no Regulamento do Conselho n.º 3.283, que possibilitou a utilização da medida antidumping nos casos de triangulação⁴⁴, sem choque com os dispositivos do GATT/OMC.

O novo Artigo 13 ampliou o alcance das medidas antitriangulação ao possibilitar que fossem aplicados aos casos, quando houvesse a importação de partes e componentes da mercadoria investigada à CE ou estas fossem advindas de um terceiro país, além de previsões para outras possibilidades de triangulação que não estivessem definidas. Além do mais, o Artigo 13 convencionou um novo processo para a obtenção de certificados de origem, que comprovaria que as mercadorias não estavam sendo trianguladas.

Primeiramente, a definição de triangulação encontra-se no Artigo 13.1, da Regulamentação atual da CE, que a define como:

[...] uma mudança no padrão de comércio entre países terceiros e a Comunidade, que se origina de uma prática, processo ou trabalho pelo qual existem justificativas ou objetivos econômicos insuficientes além do de impor medidas, e onde há evidências de que os efeitos corretivos da tarifa estão sendo subestimados em relação aos preços e/ou quantidades das

⁴³ O Regulamento 2.423/88 foi modificado pelo Regulamento n.º 522/94 (*OJ*, L66 de 10/03/1994, p. 10).

⁴⁴ A primeira investigação, após a Rodada Uruguai, tratava da triangulação das medidas antidumping sobre disquetes japoneses, tailandeses e chineses que eram montados no Canadá, Hong Kong, Índia, Indonésia, Macau, Filipinas e Singapura. A investigação terminou em 1996, sem a imposição de medidas devido às fatias mínimas atingidas do mercado e pelo não preenchimento de alguns critérios estabelecidos no Artigo 13. Outra investigação referiu-se à triangulação de medidas antidumping de bicicletas chinesas montadas na CE, que levou à aplicação de medidas antitriangulação (Vermulst & Driessen, 'New Battle Lines in Anti-Dumping War', p. 146).

mercadorias similares e há provas de dumping em relação aos valores normais previamente estabelecidos para as mercadorias ou suas similares⁴⁵.

Do conceito acima descrito, pode-se inferir quatro condições para a sua identificação: a) mudança no padrão de comércio; b) objetivo ou justificativa econômica insuficiente; c) efeitos da tarifa enfraquecida; e d) evidência de dumping.

O Artigo 13.2 elaborou condições especiais para dois tipos específicos de triangulação: a triangulação de um terceiro país e a triangulação de um país importador de partes ou componentes de um produto, sujeito às medidas antidumping.

Estes tipos existiriam quando:

(a) a operação começasse ou aumentasse substancialmente, desde o início – ou pouco antes - da investigação antidumping e as partes em questão fossem de país sujeito às medidas⁴⁶;

(b) as partes constituíssem 60% ou mais do valor total das partes do produto montado, exceto quando o valor adicionado às partes trazidas, durante a montagem ou acabamento, fosse maior do que 25% do valor do custo de manufatura⁴⁷; e,

(c) os efeitos corretivos da tarifa estiverem sendo subestimados quanto aos preços e/ou quantidades das mercadorias similares montadas, e existissem evidências de dumping em relação aos valores normais previamente estabelecidos para mercadorias iguais ou similares⁴⁸.

⁴⁵ O Artigo 13(1) do Regulamento Básico da CE, assim dispõe: “[...] a change in the pattern of trade between third countries and the Community which stems from a practice, process or work for which there is a insufficient due cause or economic justification other than the imposition of the duty, and where there evidence that the remedial effects of the duty are being undermined in terms of the prices and/or quantities of the like products and there is evidence of dumping in relation to the normal values previously established for the like or similar products”.

⁴⁶ Regulação do Conselho (EC) n.º 3283/95, Artigo 13.2(i).

⁴⁷ Regulação do Conselho (EC) n.º 3283/95, Artigo 13.2(ii).

⁴⁸ Regulação do Conselho (EC) n.º 3283/95, Artigo 13.2(iii).

Já no caso do novo processo de certificação, disposto no Artigo 13.4, procurou-se extinguir a possibilidade da prática da triangulação com a necessidade de expedição de certificados especiais para a importação de mercadorias ou partes de componentes de mercadorias, que tivessem sido investigadas pela prática de dumping, através de uma requisição formulada pelos importadores aos órgãos administrativos responsáveis pelas investigações.

No caso da fuga das medidas compensatórias, a CE dispõe no Regulamento n.º 2.026 - de 6 de outubro de 1997⁴⁹. Neste Regulamento, aplica-se uma série de medidas para compensar as importações subsidiadas de terceiros países, considerando o ASMC da OMC.

Dentre os seus artigos, encontra-se uma cláusula que enfoca a triangulação para a fuga de medidas compensatórias. O Artigo 23, parágrafo 1, do Regulamento prevê a aplicação de medidas antitriangulação e conceitua triangulação do seguinte modo:

[a] aplicação dos direitos de compensação instituídos nos termos do presente regulamento pode ser tornado extensivamente a importações de produto similares ou das respectivas partes provenientes de países terceiros, sempre que se verifique uma evasão⁵⁰ às medidas em vigor. Entende-se por evasão uma alteração nos fluxos comerciais entre os países terceiros e a Comunidade resultante de uma prática, processo ou atividade insuficientemente fundamentada ou sem justificação econômica que não seja a instituição do direito, e quando houver elementos de prova que demonstrem que estão a ser neutralizados os efeitos corretores do direito no que se refere aos preços e/ou as quantidades do produto similar e que o produto similar importados e/ou as respectivas partes continuam a beneficiar da subvenção [...] ⁵¹.

⁴⁹ *Jornal Oficial*, n.º L288 de 21 de outubro de 1997, p. 1-33 (Doc. 397R2026).

⁵⁰ O Regulamento, versão em português, traduz a palavra *circumvention* como evasão.

⁵¹ Regulamento n.º 2.026/97, Art. 23.1.

O processo de investigação⁵² inicia-se sempre que se observar elementos que provem o contido no Artigo 23.1, onde se instruirá as autoridades alfandegárias para que assegurem a efetuação dos registros de importações das mercadorias investigadas, para a aplicação posterior das medidas antitriangulação, desde a data do registro inicial⁵³.

A investigação terá o período de nove meses, contados da data dos registros de importação, podendo ser prorrogado, desde que devidamente justificado e deliberado pelo Conselho da CE⁵⁴.

Ao observar o procedimento aplicado para a investigação e aplicação das medidas antitriangulação, para combater a prática da triangulação de medidas compensatórias na CE, entende-se que os procedimentos e a caracterização da triangulação assemelham-se ao regulamentado para o combate a triangulação das medidas antidumping (Regulamento n.º 3283), com a extensão das medidas trianguladas às mercadorias investigadas.

Com a regulamentação da CE abrangendo as duas medidas mais utilizadas de defesa comercial, a segurança na eficácia dos procedimentos de defesa é maior do que em outros mercados, principalmente em mercados regionais, onde a ocorrência da prática é mais corriqueira devido às políticas comerciais intra e extrazona.

4.2.3 Estados Unidos

De acordo com Clinton e Porter, a legislação norte-americana sobre triangulação (*circumvention*), estabelecida com a *Omnibus Trade and*

⁵² Regulamento n.º 2.026/97, Art. 23.2.

⁵³ Regulamento n.º 2.026/97, Art. 24.5.

⁵⁴ Regulamento n.º 2.026/97, Art. 23.2.

Competitiveness Act de 1988, originou-se a partir de alguns eventos, sendo que três, particularmente, tiveram uma participação fundamental na implementação de uma legislação específica sobre o tema, quais foram: a) o *Colour Television Receivers Case*; b) a determinação do Departamento de Comércio para o *Portable Electric Typewriter Case*; e, c) a legislação sobre medidas antitriangulação da Comunidade Européia⁵⁵.

O caso dos *receivers* foi importante para a formulação da legislação antitriangulação norte-americana, devido ao reconhecimento de outra possibilidade de triangulação, que era a importação das peças para posterior montagem da mercadoria, livre da imposição das medidas de defesa comercial.

Um breve resumo do caso faz-se necessário: os Estados Unidos aplicaram uma medida antidumping sobre a importação de televisões coloridas originárias da Coreia, em 1984. No entanto, em 1985, verificou-se um aumento significativo das importações dos dois principais componentes das televisões, que entravam nos Estados Unidos através de diferentes portos e depois eram montados pelas subsidiárias dos exportadores no país. Para conter a prática, o Departamento de Comércio suspendeu a importação das peças, alegando que os importadores, no caso, subsidiárias da empresa exportadora coreana; estavam infringindo a determinação original, qual seja, a medida antidumping. A prática descrita beneficiava os importadores com a economia de 40 pontos percentuais no imposto de importação, ou seja, a medida antidumping aplicada não estava surtindo o efeito pretendido originalmente⁵⁶.

⁵⁵ Clinton & Porter, 'The United States' New Anti-Circumvention Provision', p. 102.

⁵⁶ Para maiores informações sobre o caso, veja-se: *Color Television Receivers From Korea*, 51 Fed. Reg. 26919 (28 July 1986).

O segundo aspecto fundamental para a regulamentação da medida antitriangulação foi a determinação do Departamento de Comércio para o caso das máquinas elétricas de escrever portáteis. Neste caso específico, os Estados Unidos aplicaram uma medida antidumping sobre a importação máquinas japonesas no início dos anos 1980, mas com o avanço tecnológico, as máquinas incorporaram às suas funções a memória, ou seja, houve uma diferenciação na mercadoria que levou a uma outra classificação tarifária e, conseqüentemente, a não-aplicação dos direitos antidumping.

Entretanto, o Departamento de Comércio norte-americano determinou, em 1987, que esta pequena diferenciação não era suficiente para descaracterizá-la na aplicação das medidas de defesa comercial, ou seja, poderia haver uma mudança na classificação da mercadoria, que, neste caso, era de elétrica para eletrônica, mas se esta mudança fosse ínfima para os fins da mesma, a medida antitriangulação também a abrangeria.

Conjuntamente com estes fatos que molduraram a legislação antitriangulação norte-americana, encontra-se a contemporaneidade com a legislação da Comunidade Européia sobre o tema, que inclui a possibilidade de estender-se à regulamentação antidumping para as mercadorias que contivessem mais de 60% de seu valor de peças ou partes originárias do país sob investigação⁵⁷. Esta inovação do regulamento da CE foi outra determinante para a constatação da necessidade de serem implementadas normas sobre triangulação no ordenamento norte-americano para impossibilitar que esta prática continuasse a ocorrer, aproveitando-se de pequenas brechas formais.

Com o acúmulo de acontecimentos utilizando a triangulação e, principalmente, pelos casos acima descritos, as medidas antitriangulação, então,

⁵⁷ Clinton & Porter, 'The United States' New Anti-Circumvention Provision', p. 103.

foram incluídas no ordenamento norte-americano, pela Seção 1321 do *Omnibus Trade and Competitiveness Act*⁵⁸ de 1988, que possuía o intuito de prevenir que a triangulação distorcesse os efeitos das medidas de defesa comercial, mais precisamente das medidas antidumping e das medidas compensatórias.

A regulamentação antitriangulação norte-americana encontra-se disposta em quatro formas distintas de prevenção à triangulação, através da possibilidade de o Departamento de Comércio estender os direitos antidumping e compensatórios às mercadorias investigadas sob condições específicas, quais sejam:

- i) às partes e componentes, ou artigos incompletos importados, para serem montados ou terminados nos Estados Unidos, dentre a classe ou tipo de mercadoria em investigação, quando não satisfizerem um valor mínimo determinado⁵⁹;
- ii) as mercadorias do mesmo tipo ou classe, montadas ou completadas em um terceiro país, por partes e componentes oriundos do país sob investigação, quando o valor destas não ficar entre o valor mínimo estipulado; ou quando a mercadoria investigada somente tiver alterado sua origem, sendo proveniente de um terceiro país⁶⁰;
- iii) mercadorias que possuem uma pequena alteração daquela investigada originalmente⁶¹;
- iv) mercadorias que sejam oriundas de um desenvolvimento (tecnológico ou industrial, por exemplo) e consideradas

⁵⁸ A seção 1321 do *Omnibus Trade and Competitiveness Act*, de 1988, encontra-se regulamentada no capítulo 19 do *USCODE*, seção 1677j.

⁵⁹ *USCODE*, Title 19, Chapter 4, Subtitle IV, Part IV, Sec. 1677j (a).

⁶⁰ *USCODE*, Title 19, Chapter 4, Subtitle IV, Part IV, Sec. 1677j (b).

⁶¹ *USCODE*, Title 19, Chapter 4, Subtitle IV, Part IV, Sec. 1677j (c). Para uma melhor análise desta disposição, veja-se os seguintes casos: *Electrical conductor redraw rod from Venezuela*. Final rulling, 56 Fed.Reg. 42310, 27 august 1991; *Brass Sheet and Strip from Germany*, 56 Fed. Reg. 65884.

suficientemente similares às mercadorias originalmente investigadas⁶².

Ao observar a legislação norte-americana, algumas considerações podem ser feitas. Primeiramente, existe uma diferenciação da prática de triangulação de acordo com a forma que a mercadoria triangulada entra na economia, seja pela importação direta ou através da montagem de suas partes e componentes; segundo, as partes e componentes podem ser originados do país investigado originalmente ou, de um terceiro país alheio a todo o processo.

Desta maneira, a regulamentação apresenta uma flexibilidade na sua aplicação por conseguir se encaixar em várias situações possíveis para a ocorrência da triangulação. E ao Departamento de Comércio, o órgão administrativo norte-americano, fica o dever de decidir quando uma transformação (física, tecnológica ou de origem) na mercadoria propiciará ou não a aplicabilidade da medida de defesa comercial.

Assim sendo, o procedimento determinado confere ao órgão administrativo um poder na aplicação das medidas antitriangulação capaz de funcionar como mais uma forma de proteção ao mercado doméstico.

3.2.4 Argentina

A Argentina, seguindo o disposto em seu Decreto n.º 1.326 de 10 de novembro de 1998⁶³, que regulamentou o processo para a aplicação da Lei 24.425, lei

⁶² USCODE, Title 19, Chapter 4, Subtitle IV, Part IV, Sec. 1677j (d). Os seguintes casos são interessantes para elucidar esta disposição: *Portable electric typewriters from Japan*. Final scope rulling, 56 Fed. Reg. 47358, 13 November 1990; *Electrolytic manganese dioxide from Japan*, Final Determination, 56 Fed. Reg. 56977.

esta que aprovou a Ata Final da Rodada Uruguai, previu medidas antitriangulação ao normatizar o processo administrativo para investigação desta prática.

O legislador argentino não classificou a triangulação separadamente das medidas antidumping ou compensatórias, somente destacou um procedimento para quando fossem detectadas situações especiais, decorrentes da importação do produto investigado ou de partes dele. E, a partir destas situações, ampliou as medidas já aplicadas como barreira para o dumping ou subsídio.

De acordo com o Artigo 67, a triangulação aconteceria quando:

a) partes ou componentes de uma mercadoria investigada fossem exportados para a Argentina, cuja montagem resultasse em uma mercadoria similar à investigada, ou;

b) fosse exportada para a Argentina uma mercadoria similar à investigada, o qual fosse obtido pelo encaixe, ou outra operação de montagem, das suas partes ou peças, realizado em um terceiro país, ou;

c) fosse realizada qualquer outra prática que procurasse burlar os efeitos corretores da medida aplicada, revertendo em todos os casos uma mudança nas características do comércio entre terceiros países e a Argentina, derivado de uma prática, processo ou trabalho para os quais não existam uma causa ou justificativa econômica adequada, diferente da imposição do direito antidumping⁶⁴.

⁶³ Boletín Oficial, 13 de Novembro de 1998.

⁶⁴ O Artigo 67, assim dispõe: “[s]e entenderá que se está eludiendo una medida en vigor cuando: a) se exporten partes y/o piezas del producto investigado hacia la Argentina, de lo cuyo montaje derive un producto similar al investigado, o b) se exporte hacia la Argentina un producto similar al investigado, el cual resulte del ensamble u otra operación efectuada en un tercero país, de partes y/o piezas del producto investigado, o c) se despliegue cualquier otra práctica que tienda a burlar los efectos correctores de la medida aplicada, revistiendo en todos los casos un cambio de características del comercio entre países terceros y la Argentina, derivado de una práctica, proceso o trabajo para los cuales no existan una causa o una justificación económica adecuada distintas de la imposición del derecho”.

Observando os princípios acima elencados, o processo para a adoção de medidas antitriangulação levará em consideração as investigações originárias das medidas antidumping ou compensatórias do produto triangulado, consubstanciando um único processo⁶⁵. O início das investigações poderá ser realizado de ofício ou a pedido da parte interessada, contendo elementos suficientes que possibilitem o processo para a adoção de medidas antitriangulação⁶⁶.

O pedido deverá ser interposto na Subsecretaria de Política e Comércio Exterior – (SSCE), da Secretaria de Indústria e Comércio, ligada ao Ministério da Economia, Obras e Serviços Públicos. A SSCE enviará o processo para a Comissão Nacional de Comércio Exterior, que, no prazo de sessenta dias, pronunciar-se-á com um parecer⁶⁷.

Tendo em vista o parecer, a SSCE terá quarenta dias para elaborar uma recomendação sobre o caso para a Secretaria de Indústria e Comércio, que enviará o processo para o Ministro da Economia, Obras e Serviços Públicos⁶⁸.

Concluído este procedimento, o Ministro resolverá se amplia ou não as medidas antidumping ou compensatórias, para as mercadorias similares importadas de terceiros países ou das partes provenientes do país originariamente investigado⁶⁹. Todos os prazos relacionados ao processo descrito poderão ser prorrogados, pela Secretaria de Indústria e Comércio, considerando a complexidade do caso⁷⁰.

Desta forma, as conceituações da triangulação e das medidas antitriangulação nas regulamentações analisadas podem ser esquematizadas no seguinte quadro:

⁶⁵ Decreto n.º 1.326/98, art. 68.

⁶⁶ Decreto n.º 1.326/98, art. 69.

⁶⁷ Decreto n.º 1.326/98, art. 70.

⁶⁸ Decreto n.º 1.326/98, art. 71.

⁶⁹ Decreto n.º 1.326/98, art. 72.

⁷⁰ Decreto n.º 1.326/98, art. 73.

Quadro 7 : Conceituação de Triangulação e das Medidas Antitriangulação

ORGANISMO /PAÍS	CONCEITO	FUNDAMENTOS JURÍDICOS	CARACTERÍSTICAS BÁSICAS
OMC	Sem definição.	Sem definição.	Sem definição.
União Européia	Mudança de padrão de comércio entre terceiros países e a CE, originário de uma prática sem justificação ou objetivo econômico, e onde os efeitos corretivos das tarifas e/ou das medidas de defesa comercial estejam sendo subestimados em relação aos preços e/ou quantidades das mercadorias similares.	Regulamentação n.º 522 de 1994 (medidas antidumping) e Regulamento n.º 2.026 de 1997 (medidas compensatórias).	a) mudança de padrão de comércio; objetivo ou justificativa econômica insuficiente; c) efeito de tarifas insuficiente; e d) evidência de dumping ou subsídios.
EUA	Prevenção das distorções causadas pela triangulação nas medidas de defesa comercial	Seção 1321 do <i>Omnibus Trade and Competitiveness Act</i> de 1988.	Aplicação quando: a) partes e componentes para serem montados nos EUA oriundos do país com aplicação de medidas de defesa comercial ou um terceiro país; b) mercadorias com pequena alteração da investigada; c) mercadorias similares. Aplicação de medidas antitriangulação flexíveis pelo Departamento de Comércio.
Argentina	Aplicação administrativa para a fuga de medidas antidumping e compensatórias.	Decreto n.º 1.326 de 1998.	Aplicação quando: a) importação de partes e componentes da mercadoria do país investigado ou de terceiro país; b) importação de mercadoria similar; c) qualquer outra prática que visasse burlar as medidas de defesa comercial.

Fonte: Pesquisa da autora.

Ao analisar o conceito de triangulação, a necessidade de aplicação de medidas antitriangulação e algumas das regulamentações nacionais existentes, reconhece-se que o tema é de grande importância para o comércio internacional devidos aos seus efeitos econômicos, muitas vezes nocivos, capazes de distorcê-lo

com a ineficácia das barreiras comerciais, principalmente das medidas de defesa comercial.

Um olhar mais aprofundado agrega à triangulação um caráter de aprimoramento das práticas desleais de comércio, pois seu objeto já é uma barreira para defesa do mercado doméstico contra uma prática desleal ou uma barreira administrativa de regulamentação das importações.

Ou seja, quanto mais se procura regulamentar o comércio internacional, tornando-o igualitário entre os seus participantes – sem esquecer, é claro, de outros objetivos -, maiores serão as chances de ter suas regras burladas e seus efeitos anulados.

Em busca da competitividade de mercado, os participantes do comércio internacional adaptam-se às condições impostas sobre suas mercadorias a fim de garantirem sua inserção em um determinado mercado. Desta forma, a aplicação de medidas de defesa comercial contra desvirtuações é novamente inócua, o que acarreta a não-recuperação do equilíbrio entre os participantes do comércio internacional.

Os casos de triangulação poderão ocorrer nos mais diversos setores econômicos com a utilização dos mais diversos meios, o importante para os participantes do comércio internacional é a obtenção de competitividade.

Para a visualização da prática da triangulação e da forma de aplicação das medidas antitriangulação, o estudo de caso torna-se essencial. A caracterização da prática, mesmo sem a possibilidade de aplicação de medidas específicas para combatê-la devido à falta de regulamentação, transforma-se em ponto de partida para os debates sobre as possibilidades de futuras regulamentações.

5 ESTUDOS DE CASOS

5.1 COMUNIDADE EUROPÉIA: O CASO DAS BICICLETAS CHINESAS

Para compreender mais facilmente as disposições antitriangulação da UE, deve-se analisar o caso das bicicletas chinesas¹, que, além de ser um dos primeiros casos a utilizar destas disposições, apresenta uma série de minúcias que o tornaram um caso típico de estudo sobre a triangulação.

Em 1993, o Conselho Europeu criou um direito antidumping definitivo de 30,6% sobre as importações de bicicletas originárias da República Popular da China². Com a implicação deste direito, importadores europeus começaram a montar as bicicletas, utilizando as partes vindas da China, ao invés de importá-las montadas, pois, com a aplicação da medida antidumping as bicicletas perderiam competitividade no mercado da UE.

Mas o caso não era tão simples assim, pois para poder importar as partes das bicicletas, os importadores tinham que dividí-las em lotes, que eram endereçadas a um mesmo importador, mas transportados em diversos contêineres e desembarçados em diferentes portos comunitários, devido à classificação da UE dos *kits* para bicicleta como bicicletas completas para fins alfandegários.

Além da importação das partes, outra prática que visava triangular a medida antidumping era a da utilização do Vietnã como terceiro país, somente para a aquisição de

¹ Deve-se frisar que a República Popular da China não fazia parte da OMC na época. Desta forma, a China não poderia levar o caso, da aplicação de medidas antitriangulação pela UE, para o Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC, pedindo abertura de um painel para análise desta barreira alfandegária.

² O processo antidumping iniciou-se em 1991 (JO. C 266 de 12/10/1991, p. 6) e a aplicação do direito antidumping foi firmado pelo Regulamento (CE) n.º 2474/93 (JO. L. 228 de 9/09/1993, p. 1).

um certificado de origem para as bicicletas³. Neste caso, as partes –já divididas em *kits* - eram importadas, sem as cobranças do direito antidumping, para serem montadas na UE, o que caracterizava a prática da triangulação.

Desta forma, em abril de 1996, a Comissão iniciou uma investigação para a aplicação de medidas antitriangulação⁴, que ocasionou a ampliação dos direitos antidumping - em janeiro de 1997 - para a importação de determinadas partes de bicicletas originárias da China⁵.

TABELA 3: ETAPAS DO PROCESSO

<u>ETAPAS DO PROCESSO</u>	
Outubro 1991	Abertura do processo antidumping
Setembro 1993	Aplicação do direito antidumping
Abril 1996	Abertura do processo antitriangulação
Janeiro 1997	Aplicação da norma antitriangulação, com a extensão do direito antidumping às partes de bicicletas importadas

Fonte: JO. L. 16, 18/01/1997.

Para a imposição de medidas antitriangulação, a Comissão analisou o caso identificando-o com as quatro características indicadas no art. 13.1 do Regulamento do Conselho n.º 2423 - que versa sobre as medidas antitriangulação - necessárias para a identificação da prática

³ No caso da utilização de um terceiro país como ponte, os importadores utilizaram o Vietnã no período de 1992 e 1995, totalizando a importação de 523.000 bicicletas. Para maiores informações, veja-se: Comissão da Comunidade Européia, COM(2000) 405 final, p. 12.

⁴ Regulamento (CE) n.º 703/96. JO. L. 98, 19/04/1996, p. 3.

⁵ Regulamento (CE) n.º 71/97. JO. L. 16, 18/01/97, p.55.

1) Mudança no padrão de comércio: primeiramente, a importação de bicicletas completas durante o período da imposição de medidas antidumping até a data da investigação de triangulação diminuiu 98%. Só que, durante o mesmo período, a importação de quadros de bicicletas aumentou 134%, e, no caso dos quadros oriundos da China, o aumento foi mais de 80% no período.

TABELA 4: VOLUME DE IMPORTAÇÕES DE PEÇAS DE BICICLETAS

Importações comunitárias de peças de bicicletas originárias da China (unidades)	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Quadros	122.579	359.396	1.049.657	1.169.226	1.456.691	1.893.237	1.956.896

Fonte: Eurostat Apud Comissão Europeia, COM (2000) 405 final.

2) Objetivos ou justificativas econômicas insuficientes: as importadoras da UE não possuíam qualquer outra justificativa para o aumento das importações das partes componentes das bicicletas, o que indicava a fuga dos direitos antidumping, visto, também, que as empresas exportadoras possuíam a possibilidade de exportarem bicicletas montadas completas, pois já exportavam para outros países.

3) Os efeitos das medidas enfraquecidas: os preços médios das bicicletas chinesas foram comparados entre grupos idênticos ou comparáveis de bicicletas, com o mesmo nível de comércio, a mesma base de preço líquido e os mesmos fatores de entregas. Com esta

comparação chegou-se à conclusão de que houve o enfraquecimento de 14,5% das importações sem dumping das bicicletas.

4) Evidência de dumping: a evidência de dumping foi verificada através do cálculo do preço da bicicleta com base nos modelos mais populares montados na UE. Estes valores foram comparados com o preço de revenda das bicicletas chinesas que estabeleceu uma margem de dumping entre 16 % e 53%.

Com a conclusão da existência da prática, foi aplicada uma medida antitriangulação, estendendo o direito antidumping (30,6%) para a importação de partes de bicicletas com origem chinesa⁶.

Em 2000, a medida antidumping e, conseqüentemente, a medida antitriangulação foi estendida por mais um período, continuando com a aplicação do direito de 30,6% sobre as importações de bicicletas originárias da República Popular da China⁷.

5.2 BRASIL

Como casos ocorridos no Brasil, a serem discutidos neste trabalho, encontram-se o do leite em pó e do couro tipo “*wet blue*”. A escolha dos dois exemplos é devido aos movimentos que acarretaram junto os produtores nacionais, exportadores ou não, para a implementação de medidas mais rápidas e enérgicas, no momento da verificação da triangulação. A pressão aos órgãos competentes pelo comércio exterior brasileiro, como MDIC, SECEX e CAMEX, surtiram respostas, das mais diversas, para impedir que a prática da triangulação continuasse.

⁶ Regulamento do Conselho (CE) n.º 71/97 (JO. L. n.º 16, de 18/01/1997, p.55).

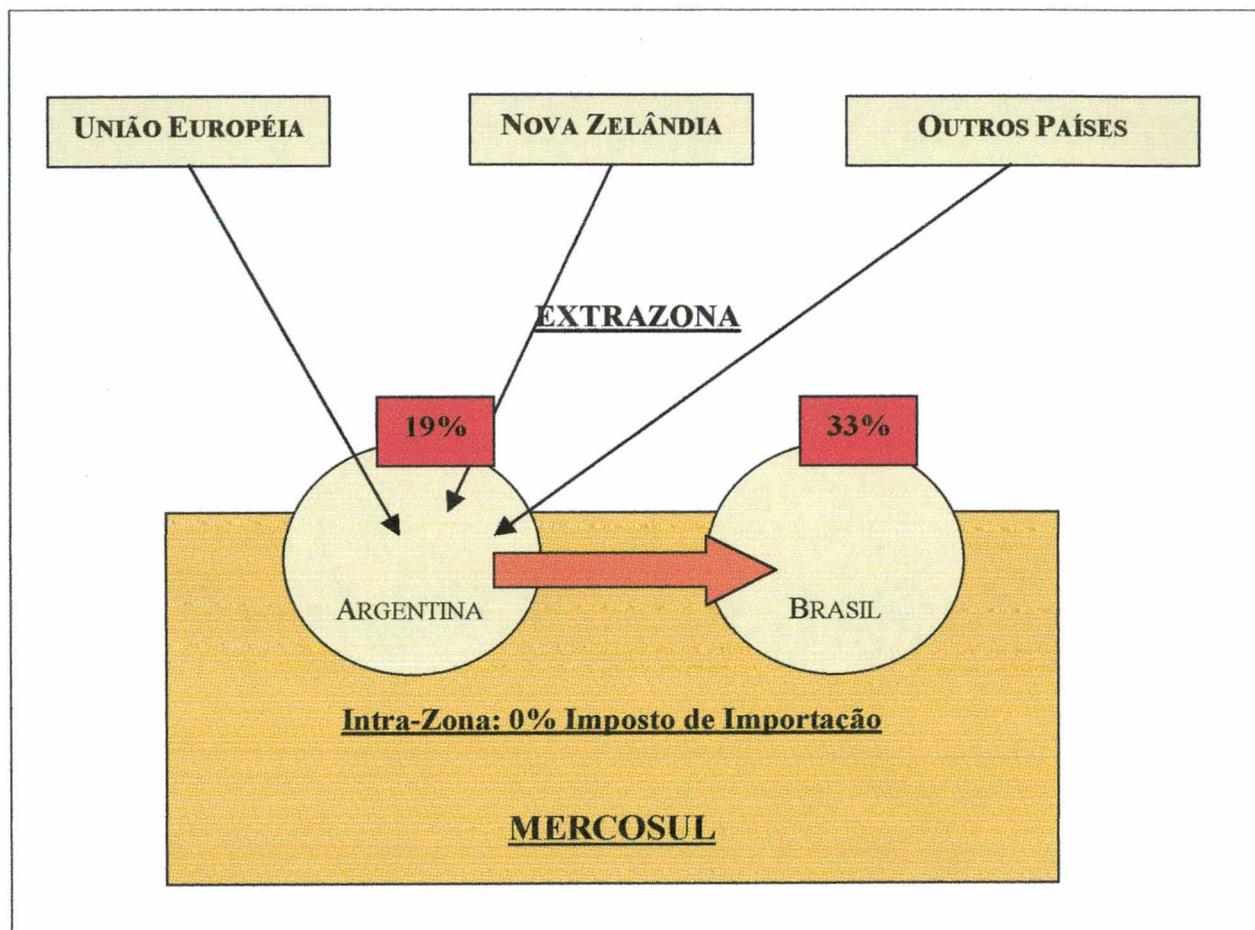
⁷ Comissão das Comunidades Europeias, COM(2000)405 final, de 30/06/2000.

5.2.1. O Caso do Leite em Pó

O problema da triangulação no Brasil foi amplamente discutido quando da importação de leite em pó subsidiado. Este caso tornou-se polêmico devido à presença da Argentina como ponte para entrada do produto, país que, juntamente, com o Brasil pertence ao Mercosul.

No período entre 1997 e 1999, o leite em pó era importado, principalmente, da Nova Zelândia e União Européia para a Argentina com o imposto de importação de 19%; e depois era exportado para o Brasil isento de tributos em razão da união aduaneira.

Entretanto, se fosse exportado diretamente para o Brasil, o leite em pó teria que pagar o imposto de importação de 33%, que era o valor cobrado aos países extrazona, ou seja, fora do Mercosul. Além do mais, a Tarifa Externa Comum (TEC) entre os países do Mercosul, não se aplicava ao leite em pó, pois este produto pertencia à lista de exceções - TEC.

QUADRO 8: CASO DO LEITE EM PÓ

Fonte: pesquisa da autora.

Além da possibilidade de escolha do imposto de importação, o leite em pó importado para o Brasil, proveniente da União Européia e da Nova Zelândia, era fortemente subsidiado em seus países, isto é, estavam atreladas à mercadoria duas facilidades que possibilitavam uma competitividade “irreal” em relação aos produtores domésticos.

No caso da União Européia, devido a Política Agrícola Comum que estimula e subsidia sua produção agrícola, a tonelada de leite em pó produzida pelos europeus tinha um custo médio de US\$ 3 mil, mas era exportado por US\$ 1,5 mil a tonelada. Entretanto,

esse leite em pó era exportado para a Argentina e depois reexportado para o Brasil, aproveitando os diferenciais dos impostos de importação.

No caso da Nova Zelândia, a indústria láctea é sua principal exportadora, onde 95% da sua produção, correspondente a US\$ 3,8 bilhões, visa o mercado internacional. A especialidade e eficiência do país no setor são devidas, principalmente, a subsídios que facilitam a indústria láctea e possibilitam um preço mais competitivo internacionalmente.

TABELA 5: IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO

<u>IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO PARA O LEITE EM PÓ (1997-1999)</u>	
País	Imposto de Importação
ARGENTINA	19%
BRASIL	33%

Fonte: Secretaria de Comércio Exterior-SECEX

Nesta triangulação, o importador brasileiro ganhava 14% do valor do transacionado, que correspondia à diferença entre os impostos de importação aplicados pelos dois países extrazona.

Mas, qual era o problema? Ganhar os 14%? Certamente, pois o ganho dos importadores significava uma perda de divisas para o país, devido a não-arrecadação do imposto de importação. Entretanto, o principal problema consistia no certificado de origem argentino, que o leite em pó recebia com o simples fracionamento dos lotes importados. Esta forma de obtenção de origem é, absolutamente, proibida perante acordos internacionais

no âmbito do Mercosul, ALADI e OMC. Além do mais, de todos estes acordos o Brasil e a Argentina eram e ainda são Membros.

No Anexo II do Tratado de Assunção do Mercosul, que trata do Regime Geral de Origem, o seu Artigo Primeiro, alínea “c” assim dispõe:

[...] não serão considerados originários os produtos resultantes de operações ou processos efetuados no território de um Estado Parte pelos quais adquiram a forma final em que serão comercializados, quando nessas operações ou processos forem utilizados exclusivamente materiais ou insumos não originários de seus respectivos países e consistam apenas em montagem ou ensamblagens, fracionando em lotes ou volumes, seleção, classificação, marcação, composição de sortimentos de mercadorias ou outras operações semelhantes” (grifo da autora).

Neste mesmo sentido, a ALADI, com o Acordo de Complementação Econômica⁸ n.º18, Anexo I, art.1(c), quanto na OMC, no Acordo sobre Regras de Origem⁹, Artigo 3 (b), também abordam em seus dispositivos as considerações descritas acima sobre o tema.

O Anexo I do Acordo de Complementação Econômica n.º18, no art. 1(c), assim dispõe:

Não serão considerados originários os produtos resultantes de operações ou processos efetuados no território de um país signatário pelos quais adquiram a forma final que serão comercializados, **quando nessas operações ou processos forem utilizados exclusivamente materiais ou insumos não originários de seus respectivos países e consistam apenas em montagem ou ensamblagens, fracionamento em lotes ou volumes, seleção, classificação, marcação, composição de sortimentos de mercadorias ou outras operações ou processos semelhantes.** (grifo do autor)

⁸ Ratificado pelo Brasil com o Decreto n.º 1.568 de 21 de julho de 1998.

⁹ Para maiores informações do Acordo sobre Regras de Origem da OMC, veja-se Capítulo II, item 2.4.3.

Nesta mesma linha o Acordo sobre Regras de Origem da OMC, art. 3 (b), dispõe a matéria da seguinte maneira:

[o]bservando suas regras de origem [dos Membros], o país que se determine país de origem de uma determinada mercadoria será aquele em que ela tenha sido totalmente obtida ou, quando em sua produção estão implicados vários países, aquele em que se tenha efetuada a última transformação substancial.

Desta forma, fica evidente que não seria o simples fracionamento do leite em pó ou uma mudança de embalagem capaz de modificar a origem da mercadoria.

Assim, como o leite em pó não poderia ser considerado argentino, evidentemente, não poderia receber qualquer certificado que comprovasse esta origem dos órgãos públicos responsáveis daquele país para beneficiar-se da isenção tarifária proveniente do Mercosul.

A prática da triangulação tornou-se visível com o grande aumento das importações do leite em pó da Argentina, enquanto decresciam as importações do leite em pó da UE e Nova Zelândia para o Brasil, no período entre 1997 e 1999. Neste período, o valor médio da tonelada de leite em pó argentino ingressava no país oscilando entre US\$ 2 mil a US\$ 2,5 mil¹⁰.

Em 1998, o volume de importações do leite em pó argentino significava 47% do total importado pelo Brasil, o equivalente a US\$ 169 milhões. Enquanto que o volume da Nova Zelândia chegava a 14,6% e o da União Européia a 12%.

¹⁰ Os valores descritos foram retirados de relatórios específicos da Secretaria do Comércio Exterior (SECEX).

TABELA 6: VOLUME DE IMPORTAÇÕES

VOLUME DAS IMPORTAÇÕES DE LEITE EM PÓ PELO BRASIL EM 1998	
País	Volume
ARGENTINA	47%
NOVA ZELÂNDIA	14,6%
URUGUAI	13,6%
UNIÃO EUROPÉIA	12%
AUSTRÁLIA	8,8%

Fonte: Confederação Nacional da Agricultura / CNA

TABELA 7: IMPORTAÇÕES DE LEITE EM PÓ/1998

IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS DE LEITE EM PÓ EM 1998	
Origem	Valor em US\$/FOB
MERCOSUL	209 Milhões
ARGENTINA	169 Milhões

Fonte: Sindileite.

Com a falta de uma regulamentação específica, os órgãos administrativos brasileiros tiveram que encontrar formas alternativas para barrar a entrada deste leite em pó no mercado brasileiro. Neste caso, a única medida possível, visto que as informações não eram oficiais e que não houve qualquer investigação formal, de acordo com as regras

multilaterais do GATT/OMC, era a aplicação de procedimentos administrativos aduaneiros no Brasil.

Desta forma, para tentar solucionar o problema, o Brasil implementou, no final de 1998, a anuência prévia para a importação de produtos lácteos e impôs, aos importadores de leite, a necessidade de informar para as Delegacias Federais de Agricultura de cada Estado o destino da mercadoria importada e os critérios para o seu processamento.

Com estas medidas, tornou-se mais difícil importar o leite somente com o intuito de ganhar financeiramente com a operação. Entretanto, para os importadores beneficiadores do leite em pó, não houve qualquer alteração que impedisse a triangulação, isto é, os produtores domésticos continuavam perdendo mercado no país.

Prova disto foi que, no primeiro semestre de 1999, as importações brasileiras praticamente não caíram (0,47% de queda), em relação ao mesmo período anterior, com as medidas adotadas pelo governo. Todavia, os valores importados foram 11% menores que o período anterior.

TABELA 8: IMPORTAÇÕES POR PERÍODO

<u>IMPORTAÇÕES DE LEITE EM PÓ PELO BRASIL</u>		
Período	Volume (Tonelada)	US\$ Milhões
Jan/Out 98	148.600	276
Jan/Out 99	147.900	245

Fonte: Secretaria do Comércio Exterior / SECEX

Entretanto, no mesmo período, o real desvalorizou quase 60%, tornando o produto estrangeiro menos competitivo ao similar brasileiro¹¹. Então como explicar o nível de importação constante, mesmo com tantas dificuldades aduaneiras?

Para os produtores de leite domésticos, havia indícios da prática de dumping por aqueles países. Desta forma, uma outra medida foi tomada para conter as importações de leite em pó: a investigação da prática de dumping pelos países exportadores.

Em janeiro de 1999, a Confederação Nacional da Agricultura (CNA) encaminhou petição, à Secretaria do Comércio Exterior (SECEX), solicitando abertura de investigação da prática de dumping nas exportações de leite para o Brasil, originárias da Argentina, Austrália, Nova Zelândia, União Européia e Uruguai.

As investigações iniciaram-se¹² em agosto do mesmo ano, com a primeira análise da SECEX, que concluiu a existência de evidências da prática de dumping destes, através da venda de leite em pó com preço menor do que o praticado em seus mercados internos.

A Circular n.º 9, de 21 de fevereiro de 2001, da SECEX, comprovou a existência de dumping nas exportações da Nova Zelândia, Austrália¹³, União Européia e Uruguai e suspendeu a investigação dos produtos originários da Argentina devido ao compromisso de preços firmado com o país.

A Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), através da Resolução n.º 1, de 2 fevereiro de 2001, fixou os direitos antidumping definitivos sobre as importações de leite em pó e homologou o Compromisso de preço das importações oriundas da Argentina.

¹¹ Gazeta Mercantil, 25 de agosto de 1999, b-20.

¹² O início das investigações concretizou-se com a publicação da Circular SECEX n.º 17 de 23 de agosto de 1999.

¹³ A margem de dumping australiana era tão insignificante que foi suspensa a aplicação das medidas antidumping sobre os produtos oriundos daquele país.

TABELA 9: DIREITO ANTIDUMPING APLICADO POR PAÍS

PAÍS	DIREITO ANTIDUMPING APLICADO
NOVA ZELÂNDIA	3,9%
UNIÃO EUROPÉIA	14,8%
URUGUAI	16,9%

Fonte: CAMEX

O compromisso de preços efetuado pelas empresas argentinas determinou o preço mínimo de US\$ 1.900, na condição FOB (*Free on Board*), por tonelada, levando-se em consideração os preços internacionais na época. O compromisso previu, ainda, a margem de flutuação de 11%. Neste caso, significa que, se o preço internacional da tonelada caísse até US\$ 1.700, a Argentina venderia seu leite em pó a US\$ 1.900.

Após o início da aplicação dos direitos antidumping, o Uruguai negociou um compromisso de preço para o leite em pó, nos mesmos termos do aplicado à Argentina, suspendendo a sua aplicação. Sendo que, o Compromisso de preços foi homologado pela CAMEX, através da Resolução n.º10, de 3 de abril de 2001.

A aplicação dos direitos antidumping definitivos para Nova Zelândia e União Européia vigorará até abril de 2006, se não for consolidado nenhum compromisso de preços até a data. Enquanto que, para a Argentina e Uruguai, os compromissos de preços vigorarão até abril de 2004.

Além dos direitos antidumping aplicados sob a importação de leite em pó proveniente destes países, acertou-se a retirada do produto da lista de exceção à Tarifa

Externa Comum e, concomitantemente, o aumento de 27% para 35% do imposto de importação ao máximo permitido pela OMC para impedir a triangulação.

5.2.2 Caso do Couro tipo *wet blue*

Outro caso interessante sobre como a triangulação pode afetar a economia brasileira é o caso do couro tipo *wet blue*. O couro tipo *wet blue* teve seu imposto de exportação aumentado para a alíquota de 9%, no final de 2000, para as vendas aos países fora do Mercosul (vendas extrazona).

O aumento do imposto foi devido ao interesse do governo de aumentar a exportação de produtos derivados do couro com maior valor agregado, visto que o couro *wet blue* é uma das primeiras etapas do processo de curtimento do couro, o chamado couro pré-curtido.

Entretanto, empresários do setor coureiro e calçadistas observaram que, neste mercado específico, houve um aumento das exportações para os países do Mercosul da mercadoria, que levantou a suspeita que as exportações do *wet blue* estavam sendo efetuadas como se o couro fosse do tipo *crust*, uma etapa superior do seu beneficiamento.

A suspeita da triangulação para os países do Mercosul derivou-se do aumento das exportações em comparação a um mesmo período, ou seja, comparando o primeiro bimestre de 2000 ao primeiro de 2001, o aumento das exportações de couros e peles foi de 750% para o Uruguai e 210% para o Paraguai, de acordo com os dados da SECEX.

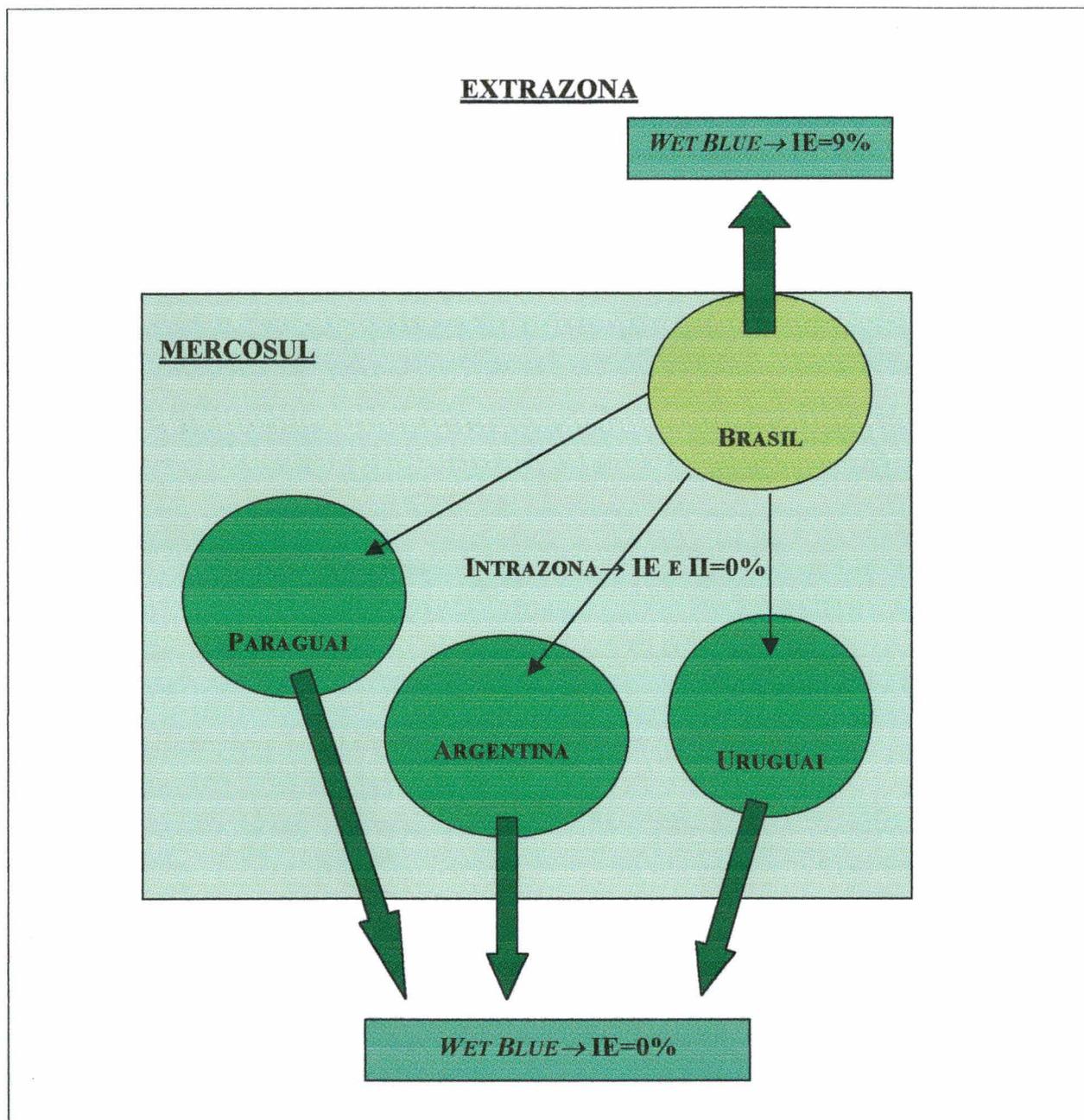
Isto é, em somente dois meses, compradores uruguaios importaram 83% (US\$ 7,965 milhões) dos valores importados em todo ano de 2000 e compradores paraguaios importaram mais 10% (US\$ 1,596 milhão) do valor total de todo o ano de 2000¹⁴.

No caso da exportação do couro tipo *crust*, a suspeita recaiu sobre o aumento do volume em um curto período (116%), analisando-se os dois primeiros meses de 2001 em relação ao primeiro bimestre de 2000. O aumento apresentou-se no embarque de 1,05 milhão de unidades em dois meses, ou seja, quase 550 mil peças a mais do que o mesmo período de 2000.

Para solucionar o problema, a CAMEX incluiu os países do Mercosul na aplicação da alíquota de 9% para o imposto de exportação do couro *wet blue*, em maio de 2001¹⁵.

¹⁴ Valor Econômico, n.º 238. 11/03/2001.

¹⁵ O aumento na alíquota foi determinado pela Resolução n.º 15 da CAMEX, de 10 de maio de 2001.

QUADRO 9: CASO DO COURO WET BLUE

Fonte: pesquisa da autora.

A alíquota do imposto de exportação de 9% vigorará até 30 de novembro de 2003, visto que a Resolução da CAMEX n.º 28, de 18 de novembro de 2002, prorrogou sua aplicação por mais um período.

A análise dos dois casos, leite em pó e *wet blue*, possibilita entender porque a triangulação é uma prática que precisa ser regulamentada para que seja possível a obtenção de um comércio internacional leal, sem alterações nos fluxos comerciais entre os países, pois, tanto no caso do leite em pó quanto do couro, houve uma alteração significativa dos padrões de comércio brasileiro com os países envolvidos, além de demonstrar a fragilidade dos procedimentos aduaneiros, que perderam sua eficácia através de artimanhas comerciais, muitas vezes simples.

O Brasil não possui uma regulamentação específica capaz de prevenir e combater a prática da triangulação. A falta desta, muitas vezes, prejudica o perfeito funcionamento do comércio exterior brasileiro, devido à inserção de mercadorias que, inicialmente, sofreriam medidas de defesa comercial ou qualquer outra barreira comercial.

Como exemplos, encontrou-se o caso do leite em pó e do couro *wet blue*. Estes casos comprovam a necessidade de regulamentar o tema, para que as diversas possibilidades da triangulação sejam passíveis de prevenção, ou que capacitem os órgãos administrativos responsáveis, que no caso da estrutura brasileira atual seria o DECOM e a CAMEX, para averiguarem qualquer ato ou prática que absorva a aplicação prévia de direitos antidumping, direitos compensatórios, impostos de importação, restrições quantitativas (quando permitidas), barreiras técnicas, entre outras exigências existentes no procedimento aduaneiro brasileiro.

A manifestação governamental para a regulamentação é, praticamente, inexistente, fato que se deve à falta de estudos específicos sobre o tema. Um bom exemplo de estudos específicos, encontra-se a análise preliminar dos prejuízos causados pela inoperatividade dos órgãos aplicadores das medidas de defesa comercial no Brasil e, principalmente, quando a prática é mais elaborada, como é o caso da triangulação.

Entretanto, um fato é inegável, o setor privado - como os concorrentes diretos das mercadorias trianguladas - sente o impacto pela falta de cumprimento das medidas de defesa comercial, que mantêm um pouco da sua competitividade no mercado internacional. Ou seja, sofrem os prejuízos pela não-aplicação de procedimentos específicos, necessitando aplicar outras formas para combater a triangulação.

Para isso, muitas vezes, a única possibilidade de combater a triangulação é intentar uma investigação administrativa com base da legislação antidumping ou de subsídios, por exemplo. Contudo, a utilização dos outros meios regulamentados de defesa comercial não garante a extinção da prática, ou a aplicação de direitos específicos para retornar a normalidade.

Um aspecto que preocupa na aplicação de outros meios de defesa que não sejam as medidas antitriangulação, é a comprovação do dano à indústria doméstica, pois a simples alteração visual da mercadoria ou de sua origem necessitará de um período maior para a análise das provas do prejuízo ou de sua ameaça, isto é, para a verificação de todas as questões administrativas em conformidade com as normas do GATT/OMC.

Desta forma, o prejuízo acumulado pela triangulação e o tempo para a sua comprovação poderão deteriorar a indústria doméstica, rapidamente. Além do que, existe a possibilidade de que antes do início da triangulação, o mercado doméstico já estava sendo prejudicado por outras práticas desleais de comércio, como dumping ou subsídios.

Além destas considerações, outro ponto a ser discutido refere-se à inexistência, nas áreas de livre comércio que o Brasil faz parte ou que esteja em negociação, de previsão para a implementação de regras antitriangulação em seus acordos constitutivos. Este fato preocupa, pois as áreas de livre comércio e suas diversificações, como indicado anteriormente, são espaços propícios para a prática da triangulação devido às diferenciações entre tarifas intra e extrazona.

Assim, como o Brasil não possui uma regulamentação específica sobre triangulação - contrariando o movimento internacional atual de inserir nos ordenamentos nacionais formas para neutralizar tal prática - os casos de triangulação que ocorrem no país¹⁶ não são solucionados com celeridade, pois, muitas vezes, tem-se que aplicar uma outra medida de defesa comercial ou um procedimento administrativo para impedi-la.

¹⁶ Um outro bom exemplo é o caso do fosfato monoamônico (MAP), onde o Brasil aplicou uma medida antidumping de 23,6% contra as importações de MAP provenientes da Rússia. Após esta decisão, o único produtor brasileiro, a Fosfértil Fertilizantes Fosfatados S/A, pediu a abertura de uma nova investigação sobre as importações do mesmo produto, mas desta vez da Ucrânia, Uzbequistão, Belarus e Geórgia. O fato era que se suspeitava que estes países estariam sendo as pontes para a entrada do MAP russo, fugindo da sobretaxa de 23,6%. A nova investigação não caracterizou a triangulação, concluindo somente que os preços praticados por aqueles países estavam de acordo com a variação internacional do preço do produto para a exportação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A prática da triangulação no comércio internacional poderá atingir os mais diversos setores econômicos e através dos mais variados meios, sempre procurando obter competitividade e, conseqüentemente, mercados. Ou seja, o interesse principal da triangulação é a obtenção de vantagens econômicas derivadas de meios fraudulentos para garantir mercados internacionais para determinadas mercadorias.

Neste sentido, as relações econômicas entre os países participantes do comércio internacional tornam-se distorcidas, pois os procedimentos possíveis de serem aplicados no mercado interno, para a sua garantia, podem ser triangulados e, conseqüentemente, serem inócuos. Como exemplos básicos, encontram-se as medidas de defesa comercial - que teoricamente possuem um papel de manutenção do livre comércio - e os procedimentos administrativos aduaneiros - que controlam o fluxo de mercadorias-, mas com a possibilidade da triangulação perdem seu efeito.

Desta forma, o estudo aprofundado da triangulação possibilita um aperfeiçoamento das relações entre os participantes do comércio internacional quando se discute a sua conceituação, sua ocorrência e suas conseqüências entre eles e seus mercados internos, ou seja, no comércio internacional e no comércio exterior de cada participante.

Conjuntamente, a análise das medidas antitriangulação já existentes e a demonstração da necessidade de regulamentações específicas nacionais e multilaterais comprovam que a prática precisa ser mais bem estudada no meio acadêmico para a

formulação de regras específicas que consigam ter flexibilidade para controlar a triangulação em qualquer situação, observando sempre suas consequências jurídicas, administrativas e econômicas.

Assim, o estudo da triangulação e das medidas antitriangulação no comércio internacional é necessário como base para a evolução das medidas de defesa comercial e dos procedimentos aduaneiros, buscando uma maior flexibilidade nas suas aplicações; pois somente com a análise dos conceitos e características básicas da prática em questão, será possível regulamentar o comércio internacional em busca de uma competitividade mais justa entre os países.

Entretanto, como o tema é complexo e abrange uma série de procedimentos de comércio internacional e de comércio exterior, os avanços para a implementação de uma regulamentação específica multilateral no âmbito da OMC são cadenciados por serem fortemente discutidos entre os Membros.

Ressalta-se que não existe contestação sobre a necessidade de uma regulamentação multilateral, o foco das discussões encontra-se na delimitação do que seria a triangulação. Ou seja, o problema permanecerá ainda em debate na OMC até que haja um consenso entre os Membros sobre quando existe e como combater a triangulação.

Porém, como a aplicação de medidas antitriangulação é essencial para prevenir e conter a prática, a União Européia, Estados Unidos e Argentina – entre outros países - aplicam suas regulamentações específicas para determinados casos, principalmente, na triangulação de medidas antidumping e medidas compensatórias.

No Brasil, a falta de uma regulamentação antitriangulação prejudica o funcionamento de seu comércio exterior devido às distorções causadas pelo não-

cumprimento das medidas de defesa comercial ou dos procedimentos administrativos aduaneiros, como foi demonstrado nos casos do leite em pó e do couro *wet blue*. Fato primordial para a inclusão no ordenamento brasileiro de uma regulamentação antitriangulação capaz de combater a prática de maneira célere e eficaz.

Portanto, não se pode desconhecer os aspectos negativos que a triangulação pode causar em um mercado, o que cabe agora é retomar os debates com ênfase em uma regulamentação capaz de combatê-la, saneando as aberturas proporcionadas pelo comércio internacional e pelos procedimentos aduaneiros nacionais para a utilização de artifícios fraudulentos, sejam jurídicos ou administrativos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIBLIOGRAFIA PRIMÁRIA:

ARGENTINA. **Decreto n.º 1326**, de 10 de novembro de 1998. Boletín Oficial, 13 de nov. de 1998.

BRASIL. **Lei n.º 313**, de 30 de julho de 1948. Ratifica o Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT 1947). Lex-Legislação Federal, 1948, p. 251-315.

_____. **Decreto n.º 91.030**, de 05 de março de 1985. Regulamento Aduaneiro. DOU de 11 de março 1985.

_____. **Decreto n.º 97.409**, de 23 de dezembro de 1998. Promulga a Convenção Internacional sobre o Sistema Harmonizado de Designação e de Codificação de Mercadorias.

_____. **Decreto n.º 660**, de 25 de setembro de 1992. Institui o Sistema Integrado de Comércio Exterior (SISCOMEX).

_____. MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Instrução Normativa SRF n.º 149**, de 27 de março de 2002. DOU de 07 de junho de 2002.

_____. MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Instrução Normativa SRF n.º 52**, de 08 de maio de 2001. DOU de 14 de maio de 2001.

_____. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. Secretaria do Comércio Exterior. Departamento de Defesa Comercial. **Relatório DECOM n.º 05**, Brasília, 2001.

_____. MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Instrução Normativa SRF n.º 111**, de 17 de setembro de 1998. DOU de 21 de setembro de 1998.

_____. MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Instrução Normativa SRF n.º69**, de 10 de dezembro de 1996. DOU 11 de dezembro de 1997.

_____. MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Instrução Normativa SRF n.º 05**, de 16 de janeiro de 1997. DOU de 20 de janeiro de 1997.

_____. MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Instrução Normativa SRF n.º 109**, de 03 de setembro de 1999. DOU de 09 de setembro de 1999.

_____. MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Instrução Normativa SRF n.º 007**, de 20 de janeiro de 2000. DOU de 21 de janeiro de 2000.

CONVENTION ESTABLISHING A CUSTOMS CO-OPERATION COUNCIL. Disponível em: <www.wcoomd.org/ie/Em/Aboutus/convccc.pdf>. Acessado em: 26 de agosto de 2002.

UNIÃO EUROPÉIA. Comissão das Comunidades Europeias. **Regulamento do conselho que institui um direito anti-dumping definitivo sobre as importações de bicicletas originárias da República Popular da China**. COM(2000) 405 final. Bruxelas, 30/06/2000.

_____. Comisión de las Comunidades Europeas. **Informe anual de la Comisión. Decimonoveno informe anual de la Comisión al Parlamento Europeo sobre las actividades antidumping e antisubvenciones da la comunidad**. COM(2001) 571 final. Bruselas. 12/10/2001.

GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE (GATT). EEC – **Regulation on Imports of Parts and Components**. BISD 37s/132, 16 may 1990.

UNITED STATES OF AMERICA. USCODE, **title 19, section 1677j**.

WORLD TRADE ORGANIZATION. The Uruguay Agreements. **The Agreement on Rules of Origin**. p. 225-236.

_____. Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization. **Decision on Anti-Circumvention**.

_____. **Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994.** Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, GATT doc. MTN/FA (final act), 15 april 1994.

_____. **Negotiating Group on Rules Anti-Dumping Illustrative Major Issues.** Paper from Brazil; Chile; Colombia; Costa Rica; Hong Kong – China; Israel; Japan; Korea; Mexico; Norway; Singapore; Switzerland; Thailand and Turkey. Doc. TN/RL/W/6 (02-2421), 26 April de 2002.

_____. **Negotiating Group on Rules. Second Contribution to discuss of the Negotiating Group on Rules on Anti-Dumping Measures.** Paper from Brazil; Chile; Colombia; Costa Rica; Hong Kong – China; Israel; Japan; Korea; Mexico; Norway; Singapore; Switzerland and Thailand. Doc. TN/RL/W/10 (02-3614), 28 June de 2002

_____. **Committee on Anti-Dumping Practices. Informal Group on Anti-Circumvention. Replies to Circumvent scenarios presented in the meeting of the Informal Group on Circumvention of November 2000.** Questions posed by the European Communities. Doc. G/ADP/IG/W/30 (01-1189), 12 March 2001.

_____. **Committee on Anti-Dumping Practices. Informal Group on Anti-Circumvention. Replies to Circumvent scenarios presented in the meeting of the Informal Group on Circumvention of November 2000.** Questions posed by the United States. Regarding the paper by the European Communities. Doc. G/ADP/IG/W/32 (01-1822), 10 April 2001.

_____. **Committee on Anti-Dumping Practices. Informal Group on Anti-Circumvention. Anti-Circumvention and Tariff Escalation.** Paper from Japan. Doc. G/ADP/IG/W/36 (01-1964), 19 April 2001.

_____. **Committee on Anti-Dumping Practices. Informal Group on Anti-Circumvention. Topic 2 – What is being done by Members confronted by what they consider to be circumvention?** Replies to Circumvent scenarios presented in the meeting of the Informal Group on Circumvention of November 2000. Questions posed by Hong Kong, China. Regarding the paper by the European Communities. Doc. G/ADP/IG/W/38 (01-2927), 13 June 2001.

_____. **Committee on Anti-Dumping Practices. Informal Group on Anti-Circumvention. Topic 2 – What is being done by Members confronted by what they consider to be circumvention?** Replies to Circumvent scenarios presented in the meeting of the Informal Group on Circumvention of November 2000. Questions posed by European Communities. Regarding the paper by Hong Kong, China. Doc. G/ADP/IG/W/42 (01-5414), 5 November 2001.

_____. Committee on Anti-Dumping Practices. Informal Group on Anti-Circumvention. **Topic 3 – To what extent can Circumvention be dealt with under the relevant WTO rules? To what extent can it not? What other options may be deemed necessary?** Paper by the United States. Doc. G/ADP/IG/W/44 (02-2266), 22 April 2001.

BIBLIOGRAFIA SECUNDÁRIA:

BAPTISTA, Luiz Olavo; RODAS, João Grandino; SOARES, Guido Fernando Silva (orgs.). **Normas de Direito Internacional**. Tomo III. Vol.1 e Vol.2. São Paulo: LTR, 2001.

BARRAL, Welber. **Dumping e comércio internacional: a regulamentação antidumping após a Rodada Uruguai**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BARRAL, Welber (org.). **O Brasil e a OMC: os interesses brasileiros e as futuras negociações multilaterais**. Florianópolis: Diploma Legal, 2000.

_____. **O Brasil e a OMC**. 2. ed. atual. rev. Curitiba: Juruá, 2002.

_____. **O Brasil e o protecionismo**. São Paulo: Aduaneiras, 2002.

BHAGWATI, Jagdish (org.). **International Trade**. Middlesex (England): Penguin Books, 1972.

BHAGWATI, Jagdish. Uma saída a construir. **Valor Econômico**, ano 3, n.º536. Disponível em: <<http://www.valoronline.com.br/valoreconomico/materia.asp?id=1279715>>. Acesso em: 25/06/2002.

BHAGWATI, Jagdish, PANAGARIYA, Arvind. 'Preferential Trading Areas and Multilateralism – strangers, Friends, or Foes?'. In: BHAGWATI, Jagdish, KRISHNA, Pravin, PANAGARIYA, Arvind. **Trading Blocs: alternative approaches to analyzing preferential trade agreements**. London (England): The MIT Press. Part. I, Cap. 2.

BIERWAGEN, Rainer M., HAILBRINNER, Kay. 'Input, Downstream, Upstream, Secondary, Diversionary and Components or Subassembly Dumping'. **Journal of World Trade**, Genebra, vol. 22, n.º 3, p. 27-59. June 1988.

BITTAR, Rodrigo. Taxa sobre “wet blue” é ampliada no Mercosul. **Valor Econômico**, n.º 268, 25/05/2001.

BÖHLKE, Marcelo. A regulamentação internacional dos subsídios e o caso Brasil-Aeronaves. In: BARRAL, Welber (org.). **O Brasil e o protecionismo**. São Paulo: Aduaneiras, 2002. p. 215-254.

BORKAKOTI, Jitendralal. **International Trade: causes and consequences**. London: Macmillan Business, 1998.

BROGINI, Gilvan. Medidas de Salvaguardas. In: BARRAL, Welber (org.). **O Brasil e a OMC**. 2 ed. atual. rev. Curitiba: Juruá, 2002. p. 251-272.

_____. Defesa Comercial e Protecionismo. In: BARRAL, Welber (org.). **O Brasil e o protecionismo**. São Paulo: Aduaneiras, 2002. p.139-169.

BRONCKERS, Marco, McNELLIS, Natalie. Rethinking the “Like Product” Definition in WTO Antidumping Law. **Journal of World Trade**, Genebra, vol. 33, nº 3, p. 73-91. June 1999.

BUENO, Francisco da Silveira. **Mini dicionário da língua portuguesa**. Rev. e atual. São Paulo: FTD, 2000.

BUENO, Sérgio, NEUMANN, Denise. Empresários suspeitam de fraudes na exportação. **Valor Econômico**, n.º 238, 11/03/2001.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 1993.

CHEREM, Giselda da Silveira. Subsídios. In: BARRAL, Welber (org.). **O Brasil e a OMC**. 2ª ed. atual. rev. Curitiba: Juruá, 2002. p. 233-249.

CLINTON, William J., PORTER, Daniel L. ‘The United States’ New Anti-Circumvention Provision and Its Application by the Commerce Department’. **Journal of World Trade**, Genebra, vol. 24, nº 3, p.101-122. June 1990.

CUNHA, Ricardo Thomazinho. A aplicação do Acordo Antidumping no Brasil. **Revista de Direito Mercantil, Econômico e Financeiro**. São Paulo, nº 96, ano XXXIII, p. 27-39. Outubro/ 1994

DANET, Michael. A Harmonização Alfandegária e a Facilitação do Comércio Internacional. **Economic Perspectives**. Out 2000. Disponível em: <<http://usinfo.state.gov/journals/ites/1000/ijep/ijep1010.htm>>. Acesso em: 02 de julho de 2002.

DIALLO, Alfa Oumar. **Tributação do comércio: brasileiro e internacional**. São Paulo: Método, 2001

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico**. São Paulo: Saraiva, 1998. 2 v.

DUTTAGUPTA, Rupa, PANAGARIYA, Arvind. **Free Trade Areas and Rules of Origin: Economics and Politics**. International Monetary Fund, jan, 2001.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio; ROSA, José Del Chiaro Ferreira da; GRINBERG, Mauro. Direitos Anti-“Dumping” e Compensatórios: sua natureza jurídica e consequências de tal caracterização. **Revista do Instituto Brasileiro das Relações de Concorrência e de Consumo – IBRAC**, São Paulo, vol. 7, n.º 5, p.87-94. 2000.

FIESC – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Centro Internacional de Negócios. **Acordos Internacionais de Comércio**. Florianópolis, 21 de junho de 2001.

FLAM, Harry. Product Markets and 1992: Full Integration, Large Gain? **The Journal of Economic Perspectives**. Vol. 6, n.º4, p. 7-30. Fall 1992.

FOSCHETE, Mozart. **Relações Econômicas Internacionais**. São Paulo: Aduaneiras, 2001.

EVENETT, Simon J. The World Trade System. **Finance & Development**, vol. 36, nº 04, Dec. 1999. Disponível em <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1999/12/evenett.htm>>. Acesso em 26/09/2001.

GARCIA, Sílvia. Orientações sobre Regras de Origem. **Sem Fronteiras**, n.º 200. Disponível em: <<http://www.aduaneiras.com.br/colunas/semfronteiras/default.asp?m=1&id=1223&lock=false>>. Acesso em 24/09/2002.

HOLMES, Simon. Anti-Circumvention under the European Union's New Anti-Dumping Rules. **Journal of World Trade**, Genebra, vol. 29, v. 3, p.161-180. June 1995.

HOUAISS, Antônio, VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

JACKSON, John Howard. **The World Trade System**. 2nd. London: MIT Press, 1997.

JIMENEZ, Martha Lucia Olivar, CALEFFI, Vanessa, BENJAMIN, Daniela. **O Regime Comum de Origem no Mercosul**. Estudos da Integração, 3 vol., Brasília: Associação Brasileira de Estudos da Integração, 1993.

KINDLEBERGER, Charles P. **Comércio Exterior e a Economia Nacional**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1967.

_____. **Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1976.

_____. **Economia Internacional**. 3 ed. São Paulo: Mestre Jou; Brasília: Instituto Nacional do Livro, 1974.

KOMURO, Norio. 'U.S. Anti-Circumvention Measures and GATT Rules'. **Journal of World Trade**, Genebra, vol. 28, nº 3, p. 5-49, June 1994.

KRISHNA, Raj. **Antidumping in Law and Practice**. Disponível em: <<http://econ.worldbank.org/docs/507.pdf>>. Acessado em: 24/11/2002.

LABATUT, Ênio Neves. **Política de Comércio Exterior**. São Paulo: Aduaneiras, 1994.

LAFER, Celso. **Exportação brasileira e 'nacionalidade' do produto**. Disponível em: <<http://www.estado.estadao.com.br/edicao/pano/98/04/22/eco544.html>> . Acessado em: 05/02/2002.

LAFER, Celso. **Comércio, Desarmamento, Direitos Humanos: reflexões sobre uma experiência diplomática**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

LANCASTER, K. 'The Heckscher-Ohlin trade Model: A Geometric Treatment'. In: BHAGWATI, Jagdish (org.). **International Trade**. Middlesex (England): Penguin Books, 1972.

PALMATER, N. David. The Impact of the U.S. Antidumping Law on China-US Trade. **Journal of World Trade**, Genebra, vol. 23, n.º4, p. 5-14. August 1989.

LEEBRON, David. An Overview of the Uruguay Round Results. **Columbia Journal of Transnational Law**, v. 34, n.º 01, p. 11-35, 1995.

LEIDY, Michael. Antidumping: comércio desleal ou medida desleal? **Finanças & Desenvolvimento**, p. 25-27. Março, 1995.

LOPEZ, José Manoel; GAMA, Marilza. **Comércio Exterior Competitivo**. São Paulo: Aduaneiras, 2002.

LÓPEZ-AYLLON, Sergio; CANOVAS, Gustavo Veja (ed.). **Las prácticas desleales de comercio en el proceso de integración comercial en el continente americano: la experiencia de América del Norte y Chile**. México: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.

LUPI, André Lipp Pinto Basto; CARVALHO, Leonardo Arquimimo de. Agricultura. In: BARRAL, Welber (org.). **O Brasil e a OMC**. 2. ed. atual. rev. Curitiba: Juruá, 2002. p. 89-113.

MACHADO, Hugo de Machado. **Curso de Direito Tributário**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MACIEL, George Álvares. **A Dimensão Multilateral. O Papel do GATT na Expansão da Economia. A Rodada Uruguai e a Criação da OMC em 1994**. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br/getec/WEBGETEC/BDE/19/artigo7.htm>>. Acessado em: 08/02/2000.

MARINHO, Mônica Romero Monteiro; PIRES, Jovelino de Gomes. **Comércio Exterior: Teoria X Prática no Brasil**. São Paulo: Aduaneiras, 2002.

MEADE, James E. **Geometria del Comercio Internacional**. Madri: Aguilar, 1957.

_____. **Problemas de uma União Econômica**. Madri: Aguilar, 1957.

MICHAELIS, Dicionário Prático. Inglês/Português. São Paulo: Melhoramentos, 1987.

MILL, John Stuart. **Princípios de Economia Política: com algumas de suas aplicações à filosofia social**. Vol. II. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1986. (série Os Economistas)

MURÓ, Julio A. Lacarte. **Ronda Uruguay del GATT**. Fundación de Cultura Universitaria, 1994.

NELL, Philippe G. WTO Negotiations on the Harmonization of Rules of Origin. **Journal of World Trade**. Genebra, vol. 33, n.º 3, p. 45-71. June 1999.

OHLIN, Bertil. **Comercio Interregional e Internacional**. Barcelona: Oikos-tau, 1971.

OLIVEIRA, Hilario. **Direito e Negócios Internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

OLIVEIRA, Odette Maria. **União Européia: processos de integração e mutação**. Curitiba: Juruá, 2000.

PALMATER, N. David. Exchange rates and antidumping determinations. **Journal of World Trade**, Genebra, vol. 22, n.º 2, p.73-80. April 1988.

_____. The impact of the U.S. Antidumping Law on China-U. S. Trade. **Journal of World Trade**, Genebra, vol. 23, n.º4, p.5-14. August 1989.

PIRES, Adilson Rodríguez. **Práticas Abusivas no Comércio Internacional**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

RICARDO, David. **Princípios de economia política e de tributação**. 3.ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1983.

SCHUMPETER, Joseph A. **História da Análise Econômica**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964. 2 v.

SCHWARTZ, Warren F.; SYKES, Alan O. Toward a positive theory of the most favored nation obligation and its exceptions in the WTO/GATT system. **International Review of Law and Economics**. n.º16, p. 27-51, 1996.

SMITH, Adam. **Uma investigação sobre a natureza e causas da riqueza das nações**. São Paulo: Hemus, 1981.

_____. **Inquérito sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações**. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1980. 2 v.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Common Law: Introdução ao Direito dos EUA**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

SOSA, Roosevelt Baldomir. **A aduana e o comércio exterior**. São Paulo: Aduaneiras, 2000.

_____. **Temas Aduaneiros**. São Paulo: Aduaneiras, 1999.

SYKES, Alan O. Regulatory Protectionism and the Law of International Trade. **The University of Chicago Law Review**. n.º 1, vol. 66, p.1-46, winter 1999.

THORSTENSEN, Vera. **OMC: As Regras do Comércio Internacional e a Rodada do Milênio**. São Paulo: Aduaneiras, 1999.

VERMULST, Edwin, WAER, Paul. 'EC Anti-Subsidy law and practice after the Uruguay Round: a wolf in sheep's clothing?'. **Journal of World Trade**, Genebra., vol. 33, n.º3, p.19-43. June 1999.

_____. 'The calculation of injury margins in EC anti-dumping proceedings'. **World Trade Materials**. Genebra, Vol. 3, n.º6, p.5-42. Nov. 1991.

VERMULST, Edwin, DRIESSEN, Bart. New battle lines in anti-dumping war. **Journal of World Trade**, Genebra, v. 31, n.º 3, p. 135-157. June 1997.

VINER, Jacob. **Dumping: a problem in internacional trade**. Chicago: University of Chicago Press, 1923.

_____. **Comercio internacional y desarrollo económico**. Madri: Editorial Tecnos, 1961.

WAER, Paul, VERMULST, Edwin. EC anti-dumping law and practice after the Uruguay Round: a new lease of life?'. **Journal of World Trade**, Genebra, v. 28, n.º 2, p. 5-21. April 1994.

WEBSTER'S. **Dicionário inglês/português português/inglês**. São Paulo: Folha da Manhã, 1996.

WERNECK, Paulo. **Comércio exterior e despacho aduaneiro**. 3. ed. atual. Curitiba: Juruá, 2001.

YANO, Katsuyuki. Thirty Years of Being A Respondent in Antidumping Proceedings: abuse economic relief can have a negative impact on competition policy. **Journal of World Trade**, Genebra, vol. 33, n.º 5, p.-31-47. October 1999.

ÍNDICE

RESUMO	6
ABSTRACT	7
LISTA DE ABREVIATURAS	8
SUMÁRIO	10
INTRODUÇÃO	12
1 Bases Econômicas do Livre Comércio	15
1.1 TEORIAS DO COMÉRCIO INTERNACIONAL	15
1.1.1 Mercantilismo	15
1.1.2 Teoria das Vantagens Absolutas	19
1.1.3 Teoria das Vantagens Comparativas	21
1.1.4 Teoria da Dotação de Fatores	23
1.1.5 A nova economia internacional	25
1.2 POLÍTICAS ECONÔMICAS COMERCIAIS	26
1.2.1 Protecionismo	27
1.2.1.1 Barreiras comerciais específicas	31
(a) Barreiras tarifárias	33
i) Tarifa nominal, específica e efetiva	35
ii) Exemplos de aplicação de tarifas como proteção	35
(b) Barreiras não-tarifárias	38
i) Cotas de importação	40
ii) Barreiras técnicas	41

iii) Medidas Antidumping e Medidas Compensatórias	42
1.2.2 Livre comércio	48
2 O Procedimento Aduaneiro	54
2.1 CONCEITO, OBJETIVO E ELEMENTOS DO SISTEMA ADUANEIRO	54
2.2 CONTROLE ADUANEIRO	60
2.2.1 Linha aduaneira	62
2.2.2 Sistema Integrado de Comércio Exterior	64
2.2.3 Despacho de exportação	66
2.2.4 Despacho de importação	67
2.3 HARMONIZAÇÃO DAS REGULAMENTAÇÕES ADUANEIRAS	71
2.4 REGRAS DE ORIGEM	73
2.4.1 Conceito e objetivo	73
(a) Critérios de origem	75
(b) Operações que não conferem origem	76
(c) Distinção entre regras de origem e regime de origem	77
2.4.2 Certificação de Origem	77
2.4.3 Acordo sobre Regras de Origem da OMC	78
2.4.3.1 Histórico	78
2.4.3.2 Acordo sobre Regras de Origem do GATT 1994	81
2.4.3.3 Regras Preferenciais e Não-Preferenciais	83
(a) Regras Não-Preferenciais	83
(b) Regras Preferenciais	84
2.4.3.2 Aplicação de Regras de Origem	85

2.4.3.3 Harmonização das Regras de Origem	86
3 REGRAS DE DEFESA COMERCIAL	91
3.1 DEFESA COMERCIAL	91
3.1.1 Conceito de Defesa Comercial	91
3.1.2 Histórico	92
3.1.3 Defesa Comercial no Brasil	96
3.1.3.1 Departamento de Defesa Comercial (DECOM)	98
3.2 DUMPING E MEDIDAS ANTIDUMPING	100
3.2.1 Conceito de Dumping	100
3.2.1.1 Dumping Comercial	101
3.2.1.2 Dumping não-comercial	102
(a) Dumping ambiental	103
(b) Dumping cambial	103
(c) Dumping social	104
3.2.1.3 Conceituação econômica de dumping	104
(a) Dumping Predatório	106
(b) Concorrência “injusta”	109
3.2.1.4 Conceito de dumping para o GATT/OMC	109
3.2.2 Características do Dumping	110
3.2.3 Legislação Antidumping no comércio internacional	111
3.2.4 Medidas Antidumping	116
3.3 SUBSÍDIOS E MEDIDAS COMPENSATÓRIAS	118
3.3.1 Conceito de subsídio e medidas compensatórias	118

3.3.2 Legislação de medidas compensatórias no comércio internacional	119
3.3.3 Aplicação de medidas compensatórias	123
3.3.4 Questões sobre as negociações do tema na OMC	125
3.4 SALVAGUARDAS	127
3.4.1 Conceito	127
3.4.2 Acordo de Salvaguardas da OMC	128
4 TRIANGULAÇÃO E MEDIDAS ANTITRIANGULAÇÃO	134
4.1 CONCEITO DE TRIANGULAÇÃO	134
4.1.1 Conceito econômico	140
4.1.2 Conceito Jurídico	143
4.1.2.1 Conceito da OMC	146
4.1.2.1.1 Grupo Informa sobre Triangulação	149
4.2 MEDIDAS ANTITRIANGULAÇÃO	153
4.2.1 Organização Mundial do Comércio	154
4.2.2 União Européia	156
4.2.3 Estados Unidos	169
4.2.4 Argentina	173
5 ESTUDOS DE CASOS	178
5.1 UNIÃO EUROPÉIA	178
5.2 BRASIL	181
5.2.1 Caso do Leite em pó	182
5.2.2 Caso do Couro tipo <i>wet blue</i>	191

CONSIDERAÇÕES FINAIS	197
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	200