

Comércio e Competição¹

Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt²
Isabel Ramos de Souza³
Marcos André de Lima⁴

Abril / 2002

¹Este documento expressa as opiniões pessoais dos autores e não reflete as posições oficiais da Secretaria de Acompanhamento Econômico - SEAE.

² Coordenadora Geral de Defesa da Concorrência – DF, da Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) do Ministério da Fazenda. E-mail: cschmidt@fazenda.gov.br. Av. Presidente Antônio Carlos, 375, sala 1029, 70048-900, Rio de Janeiro - RJ. Tel: (21) 3805-3075. Fax: (21) 3805 – 2096.

³ Coordenadora de Defesa da Concorrência – DF, da Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) do Ministério da Fazenda. E-mail: isabelr@fazenda.gov.br. Av. Presidente Antônio Carlos, 375, sala 1029, 70048-900, Rio de Janeiro - RJ. Tel: (21) 3805-2085 Fax: (21) 3805 – 2096.

⁴Técnico da Coordenação Geral de Defesa da Concorrência – DF (COGDC-DF), da Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) do Ministério da Fazenda. E-mail: mlima@fazenda.gov.br. Av. Presidente Antônio Carlos, 375, sala 1029, 70048-900, Rio de Janeiro - RJ. Tel: (21) 3805-2085. Fax: (21) 3805 – 2096.

RESUMO

Este texto apresenta o debate que há hoje no Mercosul sobre a supressão de medidas compensatórias por medidas de defesa da concorrência e a criação de um órgão supranacional de defesa da concorrência. Aproveitando a oportunidade do tema, o texto teve uma motivação secundária, qual seja, o debate interno no Brasil sobre se é pertinente a adoção de conceitos *antitruste* no âmbito de análises de defesa comercial. Assim, o texto explora ambos os problemas e está estruturado da seguinte maneira: a seção 1 faz uma pequena introdução sobre defesa comercial e da concorrência, a seção 2 expõe as convergências e divergências entre as políticas de defesa comercial e as de defesa da concorrência, a seção 3 resume os principais problemas que podem ocorrer se não houver harmonia entre essas duas políticas, a seção 4 apresenta os casos de *dumping* no Brasil, a seção 5 descreve, de maneira resumida, o procedimento de análise no Brasil e a metodologia da SEAE e, por fim, a última seção mostra a conclusão do presente texto.

1. Introdução

A motivação deste texto deve-se às reuniões que hoje ocorrem no Mercosul entre os países membros. Discute-se o uso cada vez mais restrito de medidas compensatórias (eliminando-as no limite), principalmente com relação ao *antidumping*, com o propósito de substituí-las por medidas de defesa da concorrência. E, concomitantemente, discute-se, quando forem eliminadas aquelas medidas, a possibilidade de se ter um único órgão supranacional da concorrência, para cuidar de todos os aspectos de concorrência e competitividade no bloco (que abarcaria, inclusive, os antigos problemas de defesa comercial). Assim sendo, a pergunta que se faz é: será que esta discussão faz sentido e é possível colocá-la em prática? Será que não teriam que ser criadas outras medidas para compensar alguns pontos em que a defesa da concorrência não abarca a defesa comercial? A resposta ainda não foi dada e tampouco é óbvia. Desta forma, este texto reflete sobre algumas possíveis respostas para estas perguntas, sem a pretensão de ser conclusivo.

De forma geral, pode haver divergências e antagonismos de objetivos entre as políticas de defesa comercial e as de defesa da concorrência. Este fato faz com que a implementação de políticas para promover o comércio e a concorrência, simultaneamente, seja complexa ou até mesmo inviável. Alguns países têm buscado solucionar este problema através de aplicações de conceitos de defesa da concorrência na análise de questões relacionadas ao comércio, mas não é uma regra e tampouco há consenso. Assim, este texto aproveita a oportunidade para realizar uma digressão sobre a pertinência de se incluir conceitos *antitruste* em análises de defesa comercial.

Para clarificar cada um dos conceitos (*trade and competition*) e tentar restringir o espaço de problemas com que um país pode se deparar ao tentar implementar políticas promovendo os dois temas, julga-se pertinente definir os possíveis objetivos de cada um destes tópicos.

No que diz respeito ao objetivo da política de defesa comercial é plausível esperar que o problema seja maximizar o fluxo de {Exportação + Importação} ou então de maximizar o fluxo de {Exportação - Importação}. Observa-se neste último objetivo, que este equivale a atingir metas de saldos positivos na balança comercial. Já os meios para a realização destes objetivos envolvem, entre outras, políticas de promoção às exportações e políticas para promover ou desestimular as importações, dependendo de qual o objetivo se espera alcançar. Um dos órgãos responsáveis pela promoção e defesa de comércio (*trade*) é a Secretaria de Comércio Exterior do Ministério da Indústria e Comércio Exterior (SECEX/MDIC).

Já no âmbito da defesa da concorrência, o problema central é maximizar a função bem-estar social do país, visando à eficiência econômica com ênfase no bem-estar do consumidor. Isto é realizado através de políticas de promoção e defesa da concorrência (*competition*) no país e os órgãos responsáveis pela implementação destas políticas são a Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (SEAE/MF), a Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça (SDE/MJ) e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica do MJ (CADE/MJ).

Destarte, neste artigo são apresentados, na seção dois, os casos em que as políticas de defesa comercial e da concorrência podem ser harmonizadas e o caso em que estas são conflitantes. Além disso são apresentados alguns problemas relacionados à definição de

dumping, normalmente utilizada e à possibilidade de suprimir o órgão de defesa comercial por um outro supranacional de defesa da concorrência. Na seção três será abordado o estímulo a algumas condutas anticompetitivas provenientes de políticas *antidumping*. Na seção quatro são expostos alguns dados sobre os casos de *dumping* analisados pela SEAE/MF nos últimos dois anos no setor industrial e, por fim, na seção cinco serão apresentados, de forma breve, os procedimentos no Brasil sobre uma análise de *dumping* e a metodologia de análise SEAE/MF para este caso.

2. Convergências e Divergências entre as Políticas de Defesa Comercial e as de Defesa da Concorrência

Nesta seção será exposta a *rationale* econômica da legislação de defesa comercial e da de defesa da concorrência. Além disso, serão abordados os casos em que medidas de defesa da concorrência poderiam suplantar as de defesa comercial e a viabilidade da criação de um órgão supranacional de defesa da concorrência.

Genericamente, o objetivo central da legislação de defesa comercial é promover um comércio "justo" entre os países, com foco no Brasil. Em outras palavras, se estiver ocorrendo um comércio desleal com relação ao Brasil, em que as empresas brasileiras poderiam, no limite, ser levadas à falência, a SECEX pode ser acionada para estancar o problema e punir aqueles países que cometeram a prática desleal, de acordo com as regras estabelecidas pela OMC. Do ponto de vista da concorrência, se estiver ocorrendo um comércio desleal com relação ao Brasil, não é desejável que firmas venham a falir, principalmente as brasileiras, pois haverá menos ofertantes no mercado brasileiro, no longo prazo, concentrando-o mais, o que se traduz em uma perda do ponto de vista dos consumidores em geral, e em particular dos brasileiros. Assim, no caso de haver comércio desleal, se devidamente comprovado, o Governo brasileiro pode recorrer aos instrumentos de defesa comercial, internacionalmente conhecidos e utilizados, quais sejam: 1) subsídios, 2) salvaguardas, e 3) *antidumping*.

Já a defesa da concorrência, tentando fazer um paralelo com defesa comercial, possui como objetivo promover uma concorrência "justa" entre as empresas nacionais ou em relação a empresas estrangeiras que atuam no Brasil. Isto é, o foco, tal como defesa comercial, é o Brasil, só que a preocupação é quase sempre dirigida ao consumidor. Isto porque são as firmas que podem cometer condutas anticompetitivas ou condutas legítimas, mas que tenham como interesse elevar seu poder de mercado (fusões e aquisições), afetando o consumidor (na maioria das vezes) daquele produto ofertado pela empresa em questão. Desta forma, para coibir tais práticas, o Governo brasileiro, através do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), pode atuar de forma preventiva ou pró-ativa. O primeiro caso se aplica a fusões ou aquisições, em que a intenção do SBDC é impedir que as estruturas de mercado se tornem concentradas em demasia. A atuação pró-ativa, por outro lado, está relacionada às condutas anticompetitivas, principalmente no tocante aos cartéis intrinsecamente nocivos, listadas na Lei 8.884, em seus artigos 20 e 21.

Retornando ao tema defesa comercial, o primeiro instrumento mencionado, subsídios, é utilizado, em geral, no caso em que um determinado país concede um subsídio a uma empresa deste país e que este fato afeta a competitividade com relação às empresas nacionais, quando estas se rivalizam no Brasil. Do ponto de vista da concorrência, imaginando um caso limite, se uma empresa estrangeira for tão eficiente quanto a brasileira e o país daquela lhe conceder

subsídios, aquela terá, de forma artificial, uma melhor produtividade ou maior competitividade no mercado brasileiro em relação à empresa nacional. Esta prática pode gerar, inclusive, uma situação de preço predatório, o que não é desejável nem para as empresas nem para os consumidores nacionais no longo prazo. Assim, medidas compensatórias ao subsídio são adotadas pelo Brasil para nivelar novamente a competitividade entre ambas as firmas. Sendo utilizada desta forma, parece plausível para o órgão *antitruste* que esta medida seja tomada, não havendo, portanto, conflitos de conceitos entre os dois temas. No entanto, vale ressaltar que como nenhuma firma cometeu uma infração à ordem econômica ou uma conduta desleal, de acordo com a Lei 8.884/94, estas não poderiam sofrer qualquer punição pelo SBDC. Desta forma, observam-se dois pontos: o primeiro é que conceitualmente a medida compensatória não cria conflitos entre os dois temas. O segundo, no caso de uma supressão do órgão de defesa comercial por um supranacional de defesa da concorrência, haveria que ser criada uma medida tal como o subsídio, o que, a princípio, seria legítimo, do ponto de vista *antitruste*, e possível.

Quanto ao segundo instrumento, salvaguardas, entende-se que esta medida é imposta quando a indústria nacional necessita de uma proteção temporária para se ajustar a uma nova regra internacional, por exemplo, ou por se tratar de uma indústria nascente. Assim, muito embora, no curto prazo, haja um incentivo para que a indústria protegida coloque preços internos maiores do que os externos, o que é ruim para o consumidor, no longo prazo, esta medida será eliminada, fazendo com que esta indústria compita em melhores condições com a indústria externa. Desta forma, para que, conceitualmente, os temas se harmonizem, seria pertinente que se fizesse uma listagem de casos relevantes, para que não restem situações em que indústrias maduras se utilizem deste instrumento livremente, sem uma razão consistente. Conseqüentemente, sendo explicitados os casos pertinentes para a aplicação da medida, os temas não são conflitantes. Portanto, no caso de suprimir o órgão de defesa comercial por um supranacional de defesa da concorrência teria igual eficácia, seria legítimo e também possível.

Por último, o terceiro instrumento citado, *antidumping*, e talvez o mais utilizado pelos governos, tem como finalidade sanar o dano causado à indústria nacional quando empresas de outros países vendem no Brasil produtos com preços inferiores aos que elas colocam em seus mercados de origem. Devido a esta definição de *dumping*, este assunto é motivo de ampla discussão entre economistas no que tange aos temas “*trade and competition (policies)*” ou “*antidumping and competition (policies)*”. Se por um lado entende-se que uma medida compensatória *antidumping* é um direito de proteção que a indústria doméstica possui para se defender de uma concorrência desleal externa, por outro se questiona o que é, de fato, ser um comércio ou concorrência desleal.

Antes de prosseguir, vale fazer uma observação: no âmbito da defesa comercial, se uma empresa estrangeira discriminar preço no seu mercado *vis-à-vis* o mercado brasileiro (preço no mercado de origem maior do que no mercado brasileiro), pode-se dizer que ela está cometendo uma ilicitude que não é *per se*. Repare que a conotação aqui adotada não é jurídica. Pretende-se apenas realizar um paralelismo entre alguns conceitos *antitruste* na área de defesa comercial. Isto posto, se comprovada a infração internacional, o Departamento de Defesa Comercial (DECOM da SECEX) analisa o dano causado à indústria doméstica e o nexo causal entre a infração e o dano. Assim, a análise não deve parar na constatação da infração, mas ir adiante em uma análise minuciosa de dano e nexo de causalidade. Isto é, a infração deve ser analisada pela “regra da razão”⁵ e não deve ser entendida como *per se*. Desta forma, se suprimido o

⁵ Não com a conotação de se fazer uma análise custo – benefício, mas com a noção de que não basta apenas comprovar que houve uma conduta de comércio desleal, há que ser analisado se houve dano e se este dano diz respeito à infração.

órgão de defesa comercial por um supranacional da concorrência, a análise continuaria sendo realizada.

O exposto foi apenas uma divagação sobre as formas de análises, que de certo modo vão em uma mesma direção. Assim, este ponto não seria uma divergência. O problema, de fato, se concentra na definição de *dumping* pela OMC, já explicitada neste texto, que engloba, além do conceito de preço predatório, um tema mais abrangente, qual seja: discriminação de preço de terceiro grau⁶.

Devido ao conceito mais amplo de *dumping*, há uma divergência de foco na análise, entre os temas *trade* e *competition*, especificamente sobre se é, de fato, relevante para a sociedade brasileira a aplicação de uma medida *antidumping*. De forma geral, para o órgão *antitruste*, como discriminar preço pode levar a um aumento do bem-estar social, em particular, pode aumentar ou não alterar o do consumidor, se constatada uma discriminação, esta deveria ser analisada do ponto de vista da regra da razão, como já mencionado. Em particular, se a empresa que está discriminando preço for estrangeira, provocando *dumping* no Brasil, dependendo de como for a estrutura deste mercado no âmbito nacional, de qual for a definição de mercado relevante (do produto e geográfico) e como são as barreiras à entrada neste mercado, pode ser benéfico para os consumidores brasileiros que haja esta discriminação (e geralmente é). É claro que, do ponto de vista da indústria nacional, há um descontentamento, pois parte do seu *mark-up* ou parte do seu excedente será transferido para os consumidores brasileiros. Daí a necessidade de se realizar uma análise do tipo regra da razão entre os custos para a indústria nacional e benefícios para os consumidores. Pode-se esperar que, genericamente, se o *dumping* não for do tipo preço predatório, o excedente social (que é a soma do excedente do produtor com o do consumidor) deverá aumentar. Portanto, se houvesse uma substituição de um órgão de defesa comercial por um supranacional de defesa da concorrência, nenhuma medida compensatória seria imposta ao país discriminador.

Assim, resumidamente, do ponto de vista *antitruste*, a definição de *dumping* que seria prejudicial à sociedade nacional seria o caso em que envolveria a prática de preços predatórios. Neste caso, em que uma determinada empresa estrangeira decide vender seus produtos no Brasil a preços inferiores aos custos variáveis médios das empresas nacionais, uma política para estancar esta conduta poderia ser adotada, seja pela defesa da concorrência, seja pela defesa comercial. Este seria o caso de *dumping* em que há uma harmonia entre os conceitos do que é ser prejudicial à sociedade nacional.

Vale fazer uma ressalva sobre o conceito de preço predatório utilizado neste texto. Normalmente, verifica-se como definição de preço predatório quando uma empresa fixa o preço do bem vendido por ela a um valor inferior ao seu custo, que, de praxe, costuma ser o custo variável médio (CVM). Sendo mais específico, e utilizando casos limites, imagine se a empresa nacional tiver um CVM inferior ao da empresa estrangeira, isto é, a empresa nacional é mais competitiva. Neste caso, talvez o preço imposto pela empresa estrangeira no mercado nacional seja superior ao preço que a empresa nacional coloca no mercado interno, porém inferior ao CVM da empresa estrangeira, não prejudicando a indústria nacional, a ponto desta falir. Ou então que fosse menor que o preço da indústria nacional, mas superior ao CVM da indústria. Mesmo que a empresa estrangeira tenha esta estratégia (predatória), ela será ineficaz, pois não provocará a falência da indústria nacional, muito embora diminua o seu *mark-up*.

⁶ Esta discriminação ocorre quando a firma impõe um preço maior em um mercado mais inelástico e vice-versa, um preço menor em um mercado mais elástico.

Assim sendo, a pergunta é: quando, então, que a indústria nacional pode se sentir ameaçada, desejando “fechar suas portas”, devido à acirrada disputa de empresas estrangeiras no mercado interno? Quando o preço que a empresa estrangeira impuser no Brasil for menor que o CVM das empresas nacionais. Em consequência deste raciocínio, surge então uma nova pergunta: e se as empresas no Brasil forem ineficientes, o que explicaria o fato da empresa lá fora estar praticando um preço baixo no Brasil? Este é um caso para se pensar sobre qual é a política que o país deseja adotar no longo prazo. Ou seja, mesmo do ponto de vista *antitruste*, se a empresa brasileira for menos eficiente do que a estrangeira, há que se saber a razão para o fato (é uma indústria nascente?) e se fazer uma análise do tipo regra da razão, em que se pergunta: será que o custo de haver uma falência generalizada interna, diminuindo o número de ofertantes do produto no mercado nacional (mercado mais concentrado), é menor do que o benefício que os consumidores teriam por obterem um produto mais barato no mercado (devido à existência de firmas mais eficientes), resultando em um maior excedente social a longo prazo? Não se tem uma resposta única, mas neste caso é plausível que predomine o interesse nacional, o qual engloba toda a sociedade: produtores e consumidores. De qualquer forma, esta definição de preço predatório, no caso de *dumping*, parece ser mais pertinente que a utilizada normalmente.

Deste modo, dos três instrumentos que a defesa comercial utiliza para defender um comércio justo, somente o último parece gerar um conflito sério entre políticas de *trade* e *competition* a serem adotadas. Conseqüentemente, se o órgão de defesa comercial for suprimido para prevalecer um supranacional da concorrência, medidas adicionais teriam que ser criadas, para que uma medida de *dumping* da forma como é definida (pela OMC) possa continuar a ser aplicada, uma vez que o órgão supranacional só analisaria preço predatório. Do ponto de vista *antitruste*, ressalta-se que não seria uma boa opção, mas do ponto de vista comercial talvez seja.

Isto exposto, como comentado na introdução do presente artigo, há diferenças entre os instrumentos utilizados pelos dois temas, *trade* e *competition*, que podem ser contornadas, que é o caso de subsídios e salvaguardas, mas há uma grande divergência sobre o tópico *dumping*. Isto explica, em parte, o fato de a discussão relevante, entre economistas, ser sobre “*antidumping and competition*” e não necessariamente sobre “*trade and competition*”. Assim, de um ponto de vista conceitual, substituir os instrumentos de defesa comercial pelos da concorrência pode não ser tão fácil, muito embora, do ponto de vista do bem-estar social do Brasil, seja bastante plausível. Se a definição de *dumping* englobasse apenas o caso de preço predatório, as regras de defesa da concorrência poderiam suprir as regras de defesa comercial, com algumas observações sobre salvaguardas, e se poderia ter um órgão supranacional de defesa da concorrência, em que as funções de *trade* seriam por ele tratadas. Caso contrário, há que se pensar em alguma medida adicional, como observado anteriormente, que, do ponto de vista da concorrência, vale repetir, gera distorções relevantes na economia, sendo, portanto, um erro existir.

Além desta distorção verificada, no caso de não haver um único órgão para tratar de assuntos de *trade and competition*, outras distorções podem ser observadas. Este é o tema da próxima seção.

Como comentário final, vale ressaltar que a substituição de leis de defesa comercial por leis de defesa da concorrência ou a criação de um órgão supranacional entre um grupo de países, parece ser uma tendência em vários países. Um exemplo a ser dado é o acordo

comercial entre Austrália e Nova Zelândia. Um outro é a existência de um órgão da concorrência supranacional para a Comunidade Européia. Nestes dois casos as disputas internas provenientes de medidas *antidumping* foram abolidas e passou-se a utilizar medidas de defesa da concorrência. No Mercosul, discute-se esta possibilidade, como expõe este texto. Há o Protocolo de Fortaleza, que estabelece regras sobre defesa da concorrência uniformes entre os países-membro, o qual está sendo regulamentado pelos países do bloco e sendo aprovado pelos congressos destes, e a existência de um grupo de trabalho para discutir a possível substituição de medidas *antidumping* por medidas da concorrência.

3. Problemas que podem ocorrer se não houver harmonia entre as duas políticas

Segundo Tavares (2001), uma medida *antidumping*, além de gerar uma elevação nos preços dos bens importados e reduzir o grau de contestabilidade dos mercados domésticos (que resulta na transferência do excedente do consumidor brasileiro para a indústria doméstica), pode causar distorções no padrão de concorrência destes setores, como já foi mencionado anteriormente, inclusive.

3.1. *Antidumping* e Cartel

Dentre as distorções destaca-se o incentivo ao conluio entre as firmas atingidas pelas medidas *antidumping*, a fim de poderem enfrentar melhor tais retaliações.

Um caso empírico interessante, para ilustrar esse fato, foi o que envolveu o mercado de suco de laranja concentrado, reportado por Braga e Silber (1993 *in* Tavares). Segundo os autores, medidas *antidumping* foram adotadas para proteger os agricultores e os produtores de sucos concentrados norte-americanos que possuíam custos mais elevados que os dos brasileiros. Os processadores (*processors*) e distribuidores de sucos e *soft drinks* (refrigerantes carbonatados) nos Estados Unidos possuíam acordos de fornecimento com as firmas brasileiras exportadoras destes concentrados. Com a imposição de uma medida *antidumping*, as firmas brasileiras continuaram a vender seus produtos para os processadores e distribuidores, o que resultou em uma não elevação do bem-estar dos agricultores e produtores de suco nos EUA e a diminuição do bem-estar dos consumidores norte americanos, que tiveram o preço do bem final mais elevado. Esta constatação mostra que nem sempre a proteção favorece da maneira esperada a indústria nacional, muito embora tenha esta intenção. No entanto, o fato realmente curioso deste caso é que a medida incentivou os produtores brasileiros de suco de laranja a se juntarem e formarem um conluio. O objetivo era encontrar uma solução que favorecesse a indústria brasileira, maximizando o lucro conjunto deles. Este fato, além de ser ilegal internacionalmente, pode trazer sérios danos ao consumidor brasileiro, que possivelmente sentiria os efeitos desta prática concertada. Isto é, por mais que haja uma *rationale* voltada para o mercado externo, podendo ser até incentivada pelo órgão que visa apenas *trade*, mesmo que ilegal do ponto de vista da concorrência, quem garante que a prática também não poderia ser utilizada para o mercado interno?

Um outro estudo, realizado com informações da União Européia (Messerlin – 1990, *in* Tavares), corrobora esta ligação entre cartel e medida *antidumping*. Este conclui que, dos

cartéis investigados entre 1980 e 1987 no setor químico, 27 estavam envolvidos em casos *antidumping*.

Assim, é comprovado empiricamente o fato de que medidas *antidumping* servem de incentivos para formação de cartéis. Conseqüentemente, este é mais um dos motivos para que medidas de defesa comercial, em especial as que envolvem casos de *dumping*, sejam tratados por uma lei supranacional de defesa da concorrência.

Vale mencionar que, como sugerem os autores do presente artigo, se a definição de *dumping* envolvesse somente preço predatório, provavelmente os casos acima não teriam ocorrido.

3.2. Problemas de competitividade

Um dos problemas que pode surgir quando dois países comercializam produtos entre si é com relação à taxa de câmbio. Para facilitar a explanação, imagine um caso hipotético entre Brasil - Argentina antes e depois da desvalorização no Brasil do Real frente ao Dólar. Para facilitar a análise, imagine um câmbio de $E_0 = \frac{R\$1}{US\$1} = 1$ que tenha passado para

$E_1 = \frac{R\$1}{US\$ \frac{1}{2}} = 2$. Se um produtor brasileiro vende o seu produto no mercado brasileiro ao

preço de R\$ 1 antes da desvalorização e no mercado argentino ao preço de US\$ 1, ele não está cometendo *dumping*. Imagine agora que, logo após a desvalorização, este produtor continue vendendo o seu produto no mercado nacional ao preço de R\$ 1, mas esteja vendendo no mercado argentino a US\$ ½. Repare que, muito embora ele continue sem cometer *dumping*, ele está causando um problema de competitividade no mercado argentino.

Este exemplo é denominado por alguns como *dumping* cambial, como descreve Naidin (1998), muito embora, pela definição da OMC, este não seja um caso. O problema que surge e que se deseja traduzir como sendo *dumping*, é, na verdade, um problema de competitividade. Desta forma, um órgão de defesa comercial não deve e não pode tomar qualquer atitude, pois nenhum dos três instrumentos tradicionais de defesa comercial é apropriado. No entanto, se houver um órgão supranacional da concorrência, este poderia tentar equacionar este problema.

Assim, o exposto seria, então, mais um argumento para se ter um órgão supranacional de defesa da concorrência.

3.3. Problema de *moral hazard*

Muito embora um Governo acredite conhecer as suas indústrias nacionais, e talvez até conheçam como elas são (não há seleção adversa neste exemplo), estas desejam sempre maximizar a sua função objetivo, qual seja, maximização de lucro, e não a função do Governo, que poderia ser maximizar o bem-estar social. Portanto, não se pode pensar que os industriais não vão utilizar artifícios para alcançarem seus objetivos (há perigo moral ou *moral hazard*).

Conseqüentemente, um dos problemas que pode surgir é uma empresa nacional, monopolista na indústria nacional, em um mercado onde há fortes barreiras à entrada e em que a única contestação se dá via importação, pedir uma medida *antidumping* contra uma determinada empresa externa. Se comprovado o *dumping*, é de se esperar que haverá uma medida *antidumping*, principalmente se for uma empresa com 100% de capital nacional, e com marca forte no mercado interno. No entanto, o pedido da empresa, muito embora legal, pode estar sendo realizado somente com o intuito de alavancar o seu fluxo de caixa (para depois ser vendida, por exemplo), pois é de se esperar que sendo a única, sem contestação externa, seu lucro aumente. Esta seria uma estratégia, do ponto de vista privado, correta, astuta e coerente com a função objetivo da firma. Isto é, a empresa, ao constatar que há *dumping*, mesmo tendo um elevado *mark-up*, pede ao Governo uma medida compensatória, pois cabe-lhe este direito. O problema consiste no fato de que, o Governo, por considerar que seria pertinente defender o “interesse nacional”, com uma concorrência mais justa, acabe protegendo uma empresa com lucros elevados, que solicitou a medida compensatória porque podia e lhe convinha, e não porque havia a possibilidade de falência.

Destarte, como dito antes, se a definição de *dumping* fosse reduzida para um conjunto menor de casos possíveis, mais especificamente, para o conjunto unitário do caso de preço predatório, este problema certamente não aconteceria. O Governo, que já se encontra em um problema de assimetria de informação, ficaria menos propenso ao erro.

Assim, *dumping* continua sendo o instrumento mais problemático. Desta forma, a continuação do presente texto terá o enfoque somente para este tópico dentre os três instrumentos de defesa comercial. Na seção quatro, apresentam-se alguns casos no Brasil e na seção cinco, os procedimentos e metodologia neste país.

4. Casos de *dumping* no Brasil

O quadro em anexo expõe um resumo dos casos de *dumping* analisados pela SEAE no setor industrial, nos últimos dois anos. Deste quadro, depreendem-se alguns pontos que cabem ser destacados.

- Em sete dos oito casos analisados, a indústria doméstica apresentou um elevado grau de concentração de mercado⁷, sendo que em seis deles, a indústria nacional era monopolista.
- Em todos os casos, exceto o oitavo, a entrada de novas firmas mostrou-se pouco provável de ocorrer, devido às elevadas barreiras a esta entrada. Para cada um dos sete casos, verificou-se que a entrada ocorria, ou seria provável de ocorrer, em um prazo superior a dois anos. Das barreiras, as mais recorrentes eram: tecnologia específica, necessidade de realizar investimentos altos (custo afundado elevado) e insumo de difícil acesso. Além disso, não se verificaram entrantes potenciais. Até porque, a viabilidade (possibilidade) de vendas, isto é, a possibilidade da entrante conseguir obter mercado para vender os seus produtos, demonstrava ser bastante reduzida. Conseqüentemente, o elevado poder de mercado contemplado pelas indústrias domésticas não parece conseguir ser contestado através da entrada de novas firmas no mercado.

⁷ O mercado relevante geográfico de todos os casos é o nacional, exceto o segundo caso, o qual é o regional.

- No que concerne à possibilidade de substituição por outros produtos ofertados pelas empresas não peticionárias, verificou-se a inexistência de substitutos que possibilitassem ao consumidor desviar a sua demanda para outros bens, e, dessa forma, reduzir a probabilidade do exercício do poder de mercado da indústria doméstica.

- Em nenhum dos casos foi encontrado elemento suficiente que comprovasse algum indício de prática predatória por parte das empresas acusadas; assim os *dumpings* constatados diziam respeito à discriminação de preços (talvez devido ao fato da elasticidade preço da demanda do Brasil ser maior do que a do país de origem).

Pelos pontos expostos, dado que: a entrada se mostrou pouco provável, havia ausência de rivalidade e de produtos substitutos no mercado nacional e que, nenhum dos casos o *dumping* se enquadrava numa prática de preços predatórios, pode-se concluir que a contestabilidade do exercício de poder de mercado da indústria doméstica se dava unicamente através das importações, que foi reduzida, com a imposição dos direitos *antidumping*.

Diante do exposto conclui-se que se a definição de *dumping* envolvesse apenas preço predatório, provavelmente a maioria dos casos de *dumping* no Brasil, analisados pela SEAE, não teria sido aprovada pelo órgão supranacional de defesa da concorrência.

A seguir apresentam-se os procedimentos de uma análise de *dumping* no Brasil e um breve resumo sobre a metodologia de análise adotada (que é um caso de defesa comercial) pela SEAE.

5. Procedimento de análise no Brasil e metodologia da SEAE

5.1. O procedimento

Compete ao Ministério de Desenvolvimento da Indústria e Comércio Exterior (MDIC), dentre outros assuntos, formular a política de desenvolvimento da indústria, do comércio e dos serviços, e implementar, regular e executar políticas de comércio exterior, incluindo as aplicações dos mecanismos de defesa comercial. Este Ministério possui três órgãos, dentre eles a SECEX, a quem o DECOM se subordina para cuidar dos assuntos ligados à Defesa Comercial no Brasil.

A SEAE, órgão do Poder Executivo vinculado ao MF, é encarregado, dentre outros temas, de acompanhar alguns preços da economia, subsidiar decisões em matéria de reajustes e revisões de tarifas públicas, apreciar atos de concentração entre empresas e reprimir condutas anticoncorrenciais. Além disso, também é responsável, conjuntamente com a Secretaria de Assuntos Internacionais (SAIN), do MF, pela análise de processos na esfera da defesa comercial.

O procedimento se inicia quando o DECOM recebe uma petição, solicitando uma investigação com vistas à aplicação de uma medida compensatória, normalmente uma medida *antidumping*. Após o recebimento, o DECOM faz uma análise preliminar. No caso de determinação positiva, a investigação é aberta e as partes interessadas (empresas) são notificadas, tendo que responder a um determinado questionário, pré-estabelecido por Lei, em quarenta dias no máximo. Após a análise das respostas, o DECOM pode elaborar um parecer

com a imposição de direito provisório. Independentemente desta decisão, a análise do processo, que pode levar até dois anos e meio, procede até a realização de uma audiência final com as partes interessadas. Após esta audiência, o DECOM elabora o parecer final, que é submetido à aprovação de outros ministérios, dentre eles o da Fazenda. A decisão final é por consenso.

5.2. A metodologia SEAE

A partir dos dados obtidos pelas investigações realizadas pelo DECOM, a SEAE elabora uma análise própria, não prevista em lei, que está estruturada em cinco partes principais, a saber: (i) do dano, (ii) do nexa causal, (iii) da concorrência, (iv) dos preços predatórios, e (v) da medida *antidumping*.

Com relação ao dano à indústria doméstica, o estudo da SEAE baseia-se na legislação de defesa comercial, que analisa algumas variáveis da indústria, tais como: produção (Y_t), vendas internas (VI_t) e externas (VE_t), estoque (E_t), capacidade instalada (CI_t) e capacidade ociosa (CO_t) da indústria brasileira. Estas variáveis a SEAE as relaciona da seguinte forma:

(1) $Y_t = VI_t + VE_t + E_t - E_{t-1}$. Além disso, são feitas análises sobre o consumo aparente (CA_t),
(2) $CO_t = CI_t - Y_t$

as importações totais (M_t), e as vendas internas (VI_t), que se relacionam da seguinte forma:

(3) $CA_t = VI_t + M_t$. Ademais, analisa-se o faturamento da indústria doméstica, em que são consideradas as variáveis faturamento doméstico (F_{domt}), preço praticado pela indústria doméstica (P_{domt}), e vendas internas (VI_t), que se relacionam através da equação:

(4) $F_{domt} = P_{domt} \times VI_t$. Ainda neste item analisa-se a lucratividade da indústria, através das variáveis de lucro médio (LM_t), custo total médio (CTM_t) e o preço doméstico (P_{domt}) que

estão assim relacionadas: (5) $P_{domt} = L_{domt} \times CTM_t$. Finalmente, a SEAE estuda o balanço patrimonial (BP) e o demonstrativo de resultados do exercício (DRE) da indústria doméstica.

Ainda no âmbito do dano é analisado o faturamento dos países investigados. As variáveis contempladas são o faturamento dos países investigados (F_{mt}), preço FOB dos produtos investigados (P_{fob_t}), e as importações (M_t).

Tal como já foi explicado no texto, a SEAE só acredita ser necessária a imposição de uma medida *antidumping* se estiver ocorrendo preço predatório. Isto porque, uma discriminação de preços pode elevar o bem-estar da sociedade, levando a economia a alocar seus recursos de forma mais eficiente, podendo inclusive, atingir um ponto de ótimo de Pareto⁸.

Ressalta-se que, da amostra de casos exibidas no anexo 1, a SEAE teve dificuldades em detectar se houve dano à indústria doméstica, uma vez que a queda do *mark-up* não é considerada, necessariamente uma possível causadora para que haja falência da indústria doméstica.

⁸ Este conceito é muito utilizado na microeconomia, que quer dizer: “se se está em uma alocação ótima de Pareto, não se pode melhorar um indivíduo sem piorar um outro”. Um exemplo é a alocação em um mercado competitivo.

Na parte de nexos causal, assim como o DECOM, a SEAE averigua se há nexos de causalidade entre o *dumping* e o dano. No entanto, diferentemente das conclusões do DECOM, a SEAE, na amostra apresentada, não encontrou com facilidade relações de nexos de causalidade.

Por fim, a SEAE elabora uma análise, não realizada pelo DECOM, sobre a estrutura do mercado em questão, levando em consideração conceitos como rivalidade, substitutibilidade, barreiras à entrada, entre outros itens, para inferir sobre a possibilidade de estar havendo preço predatório no mercado brasileiro. Dentre os casos da amostra, em nenhum deles pareceu estar ocorrendo preço predatório.

Pela experiência brasileira, em uma amostra de dois anos no setor industrial, os casos em que houve uma aplicação do *antidumping* não seriam aqueles selecionados pelo órgão supranacional, pois não dizem respeito a preço predatório, tal como foi definido no texto⁹. Mesmo assim, de acordo com o procedimento de análise de *dumping* no Brasil, a SEAE poderia intervir e não deixar que fosse imposta a medida. Afinal, a decisão é por consenso entre os ministérios. E tal como foi apresentada a metodologia SEAE, em nenhum dos casos deveria ter sido aceito uma medida. Então por que estas foram impostas?

A resposta é simples: primeiro, porque o debate neste país é recente. Por mais que já seja um debate recorrente no âmbito internacional, no Brasil ainda causa estranheza e dúvidas se se poderia agregar nas análises dos processos *antidumping* conceitos *antitruste*, principalmente pelo DECOM, órgão que tem a competência para instruir o parecer. Assim, ainda não há um consenso sobre o tema.

Segundo, porque ainda não se tem uma forma de análise única, formal e solidificada sobre como se deveria incluir os conceitos *antitruste* em uma análise de *dumping*. A SEAE elaborou uma metodologia que, muito embora tem sido bem aceita, é passível de críticas. O mais adequado era que fosse formado um grupo de estudo para se ter uma massa crítica mais ampla sobre o tema, minimizando os possíveis erros.

E terceiro, porque, como é o DECOM que instrui (às vezes durante dois anos e meio) e “julga”, no sentido que é ele mesmo que analisa os danos à indústria doméstica e o nexos causal, é de se esperar que haja uma certa parcialidade nestas análises. Destarte, melhor seria se, pelo menos, as equipes de instrução (investigação) fossem distintas das equipes de análise. Assim, a SEAE compreende que não basta haver um debate teórico sobre o tema e a criação de uma metodologia bem estruturada, mas, também uma reorganização no procedimento de análise.

Desta forma, diante do exposto, somando todos os motivos apresentados, o objetivo da SEAE neste momento, mais do que alcançar resultados imediatos sobre os casos de *dumping*, o que poderia provocar uma disputa interministerial desnecessária, é criar uma discussão intelectual pertinente sobre o assunto, para que se possa ter uma conclusão sobre um tema, de tanta relevância, de forma tranqüila e robusta no longo prazo, em que o interesse nacional prevaleça, sob *racionales* sólidas.

⁹ É verdade que a prática de preço predatório é difícil de ser detectada e os casos representam um percentual baixo dos casos de *dumping* ocorridos. No entanto, aqui se apresentou uma versão nova de preço predatório e não é porque é difícil uma constatação de preço predatório que deve-se enfraquecer a forma conceitual da análise.

6. Conclusão

A motivação principal para a elaboração do presente texto diz respeito ao debate que há hoje no Mercosul sobre a supressão de medidas compensatórias por medidas de defesa da concorrência e a criação de um órgão supranacional de defesa da concorrência. Aproveitando a oportunidade do tema, o texto teve uma motivação secundária, qual seja, o debate interno no Brasil sobre se é pertinente a adoção de conceitos *antitruste* no âmbito de análises de defesa comercial. Assim, o texto explorou ambos os problemas.

No referente à motivação principal, conclui-se que, dentre os instrumentos de defesa comercial, o que apresenta uma divergência conceitual expressiva entre as duas políticas, *trade e competition*, é o *antidumping*. Da forma como é definido, o *dumping* acaba englobando casos que não seriam analisados pelo órgão de defesa da concorrência. Já com relação aos outros dois instrumentos, subsídios e salvaguardas, as divergências inexistem ou são contornáveis. Assim, se fosse o caso, como se discute no Mercosul por exemplo, de se eliminar as medidas compensatórias, principalmente o *antidumping*, sobrepondo-as por medidas de defesa da concorrência, haveria de se ter a consciência que não seriam analisados os casos de discriminação de preço, exceto os de preço predatório. Conseqüentemente, se não houver consenso de que só é relevante analisar os casos de preços predatórios, talvez, toda essa discussão seja desnecessária.

No entanto, vale lembrar que existem outros argumentos para a criação de um único órgão supranacional da concorrência, qual seja, o de evitar que haja a criação de incentivos incorretos entre os agentes econômicos. Como visto no texto, uma medida *antidumping* pode incentivar empresas a se juntarem, formando um conluio, o que é ilegal pela Lei 8.884/94 e por leis similares em outros países. Sem mencionar que um órgão supranacional poderia eliminar problemas de competitividade decorridos de alterações em variáveis macroeconômicas, sem precisar recorrer aos instrumentos clássicos de defesa comercial.

Com relação à motivação secundária, a SEAE, apesar de não concordar com as medidas compensatórias adotadas pelo DECOM referente à amostra do anexo I, compreende que, como não há ainda um consenso no Brasil sobre a introdução de princípios *antitruste* em assuntos de defesa comercial, e nem uma cultura de debate sobre o tema, aceita a sugestão desse Departamento.

7. Bibliografia

Associação Brasileira da Indústria Química e de Produtos Derivados. (1995) Como se proteger do "Dumping". 2ª ed. São Paulo: Abiquim, 34 p.

Braga, C., Silber, S. (1993) "Brazilian Frozen Concentrated Orange Juice: The Folly of Unfair Trade Cases", in M. Finger (ed.), Antidumping: How it Works and Who Gets Hurt, University of Michigan Press.

BRASIL, Lei 8.884, de 11 de junho de 1994. Dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica.

Department of Foreign Affairs and Trade (1988) Protocol to the Australia-New Zealand Closer Economic Relations - Trade Agreement on Acceleration of Free Trade in Goods. Australian Treaty Series 1998 N.º 18. Canberra

General Agreement on Tariffs and Trade (1994) Agreement on Implementation of the General Agreement on Tariffs and Trade, Parte I, Artigo 2.

Mas-Colell, A., Whinston, M., Green, J. (1995) Microeconomic Theory, Oxford University Press, 1995.

Messerlin, P.A. (1990) "Antidumping Regulation and Pro-Cartel Laws? The EC Chemical Cases", World Economy, 13.

Ministério da Indústria do Comércio e do Turismo e Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (1997) Manual de Defesa Comercial, 80 p.

Naidin. L. C. (1998) Dumping e antidumping no Brasil : evolução da regulamentação, aplicação e efeitos sobre o comércio. Tese de Doutorado, UFRJ.

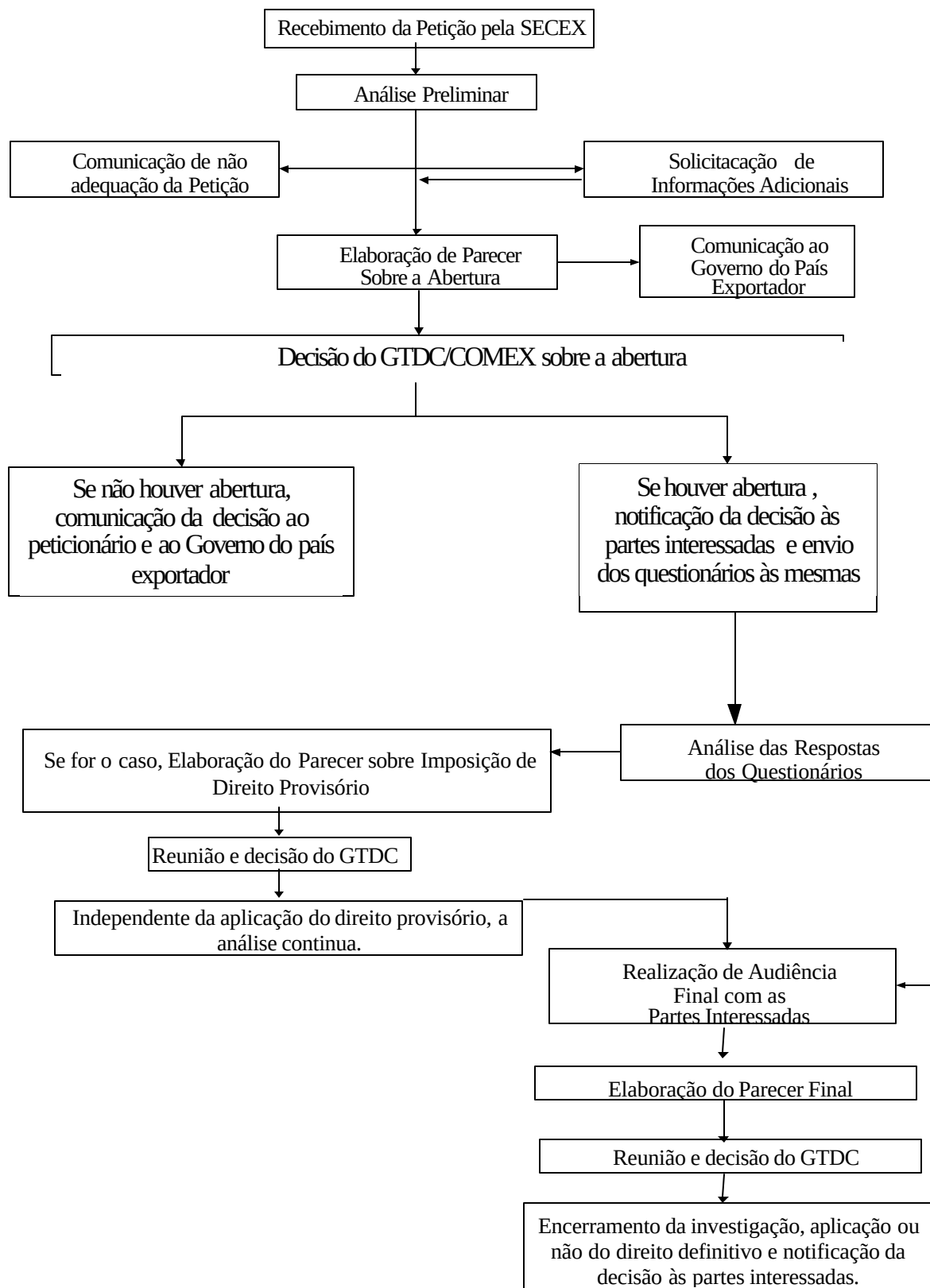
Tavares, J., Macario, C., Steinfatt, K. (2001) " *Antidumping in the Americas*", Journal of World Trade, vol. 35, n. 4.

Tavares, J. (2001) Legal and Economic Interfaces Between Antidumping and Competition Policy, Economic Commission for Latin America and Caribbean.

ANEXO I

#	Data		Produto	Peticonárias	Grau de Concentração no Mercado Nacional	A Entrada é Provável?	Há Produtos Substitutos?	TEC	
	Abertura	Encerramento						Antes	Depois
1	10/09/99	23/03/01	Metacrilato	Cia. Química Mataril	monopolista	não	não	13,5%	Alemanha: 21,66%. Espanha: 25,0%. França: 18,4%.
2	13/07/99	27/07/00	Cimento	Itautinga Agro Industrial S.A.	monopolista*	não	não	5,5%	México: 28,0%. Venezuela: 24,9%.
3	18/12/00	01/12/01	Cadeado	Papaiz Ind. e Comércio Pado S.A.	peticonárias: 85%	não	não	17,5%	China: 77,8%.
4	10/01/00	28/06/01	Fios textéis	Fibra Dupond Sudamérica S.A.	monopolista	não	não	17,5%	Coreia do Sul: 22,7% / 69,7%.
5	19/10/98	17/04/00	Hidroxeticelulose	Union Caribe Química LTDA	monopolista	não	não	15,5%	EUA: 35,3%. Países Baixos: 41,2%
6	10/08/99	06/03/01	Insulina	Biobrás S/A	monopolista	não	não	15,5%	Dinamarca: 91,6 %. EUA: compromisso de preços. França: compromisso de preços.
7	27/11/98	26/05/00	Aço	Acesita	monopolista	não	não	15,5%	África do Sul: 22,1% / 31,9%. Espanha: 93,7%. França: 46,4%. Japão: 64,2%.
8	15/05/00	01/11/01	Papel Cartão	Cia Suzano, Ripasa S.A, Limeira S.A e Madereira Miguel Forte S.A	peticonárias : 55,8 %	sim	não	17,7%	Chile: compromisso de preços.

ANEXO II



ANEXO III

