

# BJIR

## Brazilian Journal of International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 4 | edição nº 3 | 2015

### *Antidumping e a Organização Mundial do Comércio: da emergência à incerteza da regulação internacional*

Marc Antoni Deitos



*A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA), EBSCO Publishing e Latindex*

## **ANTIDUMPING E A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO: DA EMERGÊNCIA À INCERTEZA DA REGULAÇÃO INTERNACIONAL**

Marc Antoni Deitos<sup>1</sup>

**Resumo:** Esse artigo tem como objetivo analisar a mudança de padrão do comportamento dos Estados nas negociações dos sucessivos acordos antidumping do sistema multilateral de comércio desde Bretton Woods. Parte-se do estudo histórico do comportamento dos Estados em relação aos códigos antidumping, após o fechamento das Rodadas Kennedy, Tóquio e Uruguai, e as reformas que se seguiram nas legislações domésticas dos signatários. Demonstra-se que, historicamente, os países aproximaram as práticas internas aos acordos multilaterais. Contudo, o mandato de abertura para negociar um novo acordo antidumping em Doha inseriu um componente desestabilizador na evolução histórica da regulação multilateral das medidas antidumping. Os membros, diante das incertezas de Doha, se anteciparam ao fechamento da rodada, alterando as legislações nacionais para adaptá-las aos novos desafios do comércio internacional, em movimento contrário ao historicamente verificado. Esse comportamento tende a dificultar ainda mais o fechamento da Rodada de Doha, uma vez que os membros limitaram, antecipadamente, em suas legislações nacionais antidumping, grande parte dos temas que poderiam transigir nas negociações internacionais.

**Palavras-chave:** antidumping; Organização Mundial do Comércio; Rodada de Doha.

### **ANTI-DUMPING AND THE WORLD TRADE ORGANIZATION: FROM THE EMERGENCY TO THE UNCERTAINTY OF THE INTERNATIONAL REGULATION**

**Abstract:** This article analyses the change in the pattern of State behavior throughout the successive antidumping agreements at the multilateral trade regime since Bretton Woods. It analyses the historic pattern of State behavior related to the antidumping agreements after each round of negotiation – Kennedy, Tokyo and Uruguay Round. It suggests that, historically, the signatories have brought together national and international regulations. On the other hand, it also suggests that the Doha Round has made a change in this historic pattern of State behavior. Confronted with Doha Round uncertainties, WTO members issued new anti-dumping regulations to face the challenges imposed by the actual international economic context. This behavior difficult even more to reach a final say on the new antidumping agreement negotiated during the Doha Round. The signatories have already written down their international position, when they passed new antidumping regulations at home. This behavior constraints the natural bargain that occurs in international negotiations, since it implicates changes in brand new national legislation.

**Key-words:** antidumping; World Trade Organization; Doha Round.

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito Internacional e Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor do Curso de Relações Internacionais da UniRitter – Rede Laureate International Universities. Conselheiro de Defesa Comercial da Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (FIERGS). E-mail de contato: marc\_deitos@uniritter.edu.br

## Introdução

A regulação internacional a respeito do dumping e das medidas antidumping pode ser compreendida a partir de um divisor de águas muito preciso. O nascimento da Organização Mundial do Comércio (OMC) elevou esse instrumento de defesa comercial de um simples código acertado entre alguns Estados, aos quais outros parceiros eram convidados a se engajar, para um acordo internacional vinculante, submetido a um sistema juridicizado de solução de controvérsias e a um sistema de monitoramento e supervisão de sua implementação por todos os membros da OMC - o Comitê Antidumping.

A evolução multilateral dos temas relacionados ao dumping seguiu um padrão definido. Ao término de cada rodada de negociações (Kennedy, Tóquio e Uruguai), os países passaram por ondas de reformas em suas legislações domésticas para adaptá-las às normas multilaterais, aproximando as práticas internas dos conceitos e técnicas alcançados no âmbito internacional. Concomitantemente a esse processo, assistiu-se a uma alteração no comportamento internacional dos Estados em defesa de sua indústria nacional prejudicada por medidas antidumping. Durante as décadas iniciais do *General Agreement on Trade and Tariffs* (GATT), os Estados enfrentavam constrangimentos consideráveis para questionar a atuação de outro membro em relação às medidas antidumping, uma vez que poucos efetivamente faziam uso desse instrumento, e os que o utilizavam evitavam confrontar os membros mais poderosos, consequência de um sistema *power-oriented* (JACKSON, 2007).

A partir da Rodada Uruguai, a emergência de um sistema *rule-oriented* (JACKSON, 2007) ampliou o número de países que passaram a utilizar as medidas antidumping, assim como motivou os Estados a vencer os antigos constrangimentos e enfrentar os parceiros poderosos no Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC, alterando substancialmente o comportamento dos Estados em relação ao dumping. Apesar dessa mudança, a abertura de uma nova rodada de negociação do Acordo Antidumping (ADA) em Doha inseriu um componente desestabilizador na evolução histórica da regulação multilateral do tema. Os membros, diante das incertezas de Doha, se anteciparam ao fechamento da rodada, alterando suas legislações nacionais para adaptá-las aos desafios contemporâneos do comércio internacional, em movimento contrário ao historicamente verificado.

Com o objetivo de investigar a mudança no padrão de comportamento dos Estados nas negociações dos sucessivos acordos antidumping do sistema multilateral de comércio desde Bretton Woods, estrutura-se este artigo em duas partes principais, além de uma introdução e de uma conclusão. Utilizando-se do método histórico, a primeira parte deste artigo percorre o período entre 1947 e o início da Rodada Uruguai em 1986, com o objetivo específico de demonstrar a convergência entre o plano internacional e o nacional, no que diz respeito à regulação antidumping. A segunda parte deste artigo reflete sobre o período compreendido entre o início do funcionamento da OMC, em 1995, e o contexto atual da Rodada de Doha. A comparação desses períodos indica que as negociações em andamento parecem percorrer um caminho distinto daquele historicamente verificado. Os membros da OMC anteciparam-se ao fechamento da Rodada de Doha e definiram suas posições internacionais em novas legislações internas a respeito das medidas antidumping, restringindo o espaço para a barganha e a negociação internacional.

### **Da emergência da regulação multilateral à Rodada Uruguai**

Tão logo se sentiram os efeitos sobre o comércio internacional da aplicação das medidas antidumping amparadas em normas unilaterais dos Estados, iniciaram-se os esforços para a harmonização, no nível multilateral, das leis então vigentes. O dumping constituiu o primeiro instrumento de defesa comercial apresentado às mesas de negociação internacional, na Conferência de Gênova, em 1922, no âmbito da Liga das Nações. Ao término da Conferência, o Secretário-Geral da Liga das Nações, considerando a estreita relação entre a prática de dumping e o tratamento equitativo do comércio internacional, solicitou uma pesquisa sobre a questão, da qual resultou o trabalho seminal de Jacob Viner, intitulado *A Memorandum on Dumping* (VINER, 1926), além do primeiro estudo comparado entre as legislações antidumping em vigor (TRENDELENBURG, 1927). Conquanto a importância desses primeiros estudos, não se avançou, no âmbito da Liga das Nações, a respeito de uma regulação internacional para as medidas antidumping.

O dumping retornaria à pauta internacional durante a negociação do GATT, que se estendeu entre 1945 e 1948 - ano em que entrou em vigor. A exceção do Reino Unido - que considerava o dumping uma consequência natural da liberalização do comércio internacional - havia amplo suporte para a regulação das medidas antidumping, desde que os seus pressupostos fossem devidamente investigados pelos Estados. Durante os trabalhos preparatórios do GATT, foram enfrentados cinco pontos centrais na

negociação a respeito das medidas antidumping: a própria definição de dumping<sup>2</sup>, o uso de outras formas compensatórias e retaliatórias que não somente as medidas antidumping<sup>3</sup>, a condenação explícita da prática do dumping no texto do GATT<sup>4</sup>, o efeito equalizador e/ou punitivo a ser atribuído à medida antidumping<sup>5</sup> e, por fim, a determinação do dano à indústria em momento precedente à aplicação da medida antidumping<sup>6</sup>. Dentre esses cinco pontos, a delegação brasileira destacou-se por defender a aplicação das medidas antidumping com efeito punitivo, expondo os graves danos que a prática contínua do dumping acarretava às economias nacionais. A proposta brasileira não obteve apoio dos demais negociadores (STEWART, MARKEL, KERWIN, 1993).

Do resultado da negociação sobre esses cinco pontos centrais emergiram as primeiras normas multilaterais a respeito da aplicação das medidas antidumping, consubstanciadas nos sete parágrafos do artigo VI do GATT de 1947. O artigo VI define, em linhas bastante gerais, o conceito de dumping para o qual convergiram os Estados-parte, além de alguns parâmetros que guiam a aplicação das medidas antidumping. Utilizou-se uma linguagem vaga, tendo sido deixado para o Sistema de Solução de Controvérsias (SSC) do GATT a função de delimitar e interpretar os conceitos, conforme o uso das medidas antidumping e das controvérsias entre os Estados-parte possibilitassem evoluir em sua aplicação.

O artigo VI do GATT concedeu aos Estados uma ampla margem de discricionariedade que buscava atender duas funções principais. Em primeiro lugar, para os Estados que ainda não possuíam uma legislação antidumping, tornava-se menos complexo

---

<sup>2</sup> No início das negociações, partiu-se de quatro formas de dumping: de preço, de serviços, de câmbio e social. Considerou-se que o debate sobre o dumping na área de serviços era tema ainda muito incipiente e que estudos mais profundos eram necessários antes de regulá-lo no nível multilateral. No que tange ao dumping de câmbio, decidiu-se que o fórum apropriado para lidar com o tema era o Fundo Monetário Internacional. O dumping social possuía contornos muito imprecisos, envolvendo questões trabalhistas e de saúde pública. Restou, por fim, a definição de dumping, como se encontra no GATT, correspondente ao dumping de preço.

<sup>3</sup> Aventava-se a possibilidade de restrições quantitativas, a qual foi rechaçada por constituir um dos objetivos centrais do próprio GATT a eliminação dessas formas de restrições ao comércio internacional.

<sup>4</sup> Prevaleceu a inserção do dumping, no texto do GATT, como uma prática condenável internacionalmente, contudo não da forma mais incisiva defendida por alguns Estados, como Cuba, Síria e Líbano, em oposição ao Reino Unido, que considerava o dumping uma consequência plenamente aceitável da liberalização do comércio internacional.

<sup>5</sup> O efeito punitivo das medidas antidumping, da mesma forma que as restrições quantitativas, atentavam contra o espírito do GATT, que buscava estimular o comércio entre os Estados e restringir o uso de mecanismos que pudessem criar atritos entre seus signatários, sendo, portanto, descartado.

<sup>6</sup> A necessidade de determinação do dano à indústria tornou-se um dos pressupostos vigentes para a aplicação das medidas antidumping.

adaptar os termos do acordo ao seu sistema jurídico e à respectiva organização burocrática do Estado. Em segundo lugar, para os Estados que possuíam uma legislação antidumping anterior ao artigo VI do GATT, a linguagem maleável deixava-os confortáveis pelo menor risco de contradição entre a norma multilateral e a norma nacional, se comparado com os antagonismos que o uso de conceitos mais restritivos poderia acarretar.

Se, por um lado, o artigo VI possibilitava essas vantagens aos Estados-parte do GATT, por outro lado, a discricionariedade ampliava os riscos de interpretações divergentes no âmbito nacional. Para contornar a divergência da aplicação do texto do GATT, caso um Estado-parte considerasse que a aplicação de medidas antidumping por outro Estado-parte ocorresse em desconformidade com o artigo VI, era possível acionar o SSC.

A incipiência do sistema do GATT, aliada ao uso restrito das medidas antidumping por poucos países, fez com que apenas uma medida antidumping fosse questionada no SSC, em sua primeira década de vigência. Esse cenário está muito distante da conjuntura contemporânea, em que milhares de medidas antidumping estão em vigor em todo o mundo e uma grande parte das controvérsias na OMC refere-se ao assunto (WORLD TRADE ORGANIZATION, 2013). De qualquer modo, em 1954, a Itália inaugurou a primeira controvérsia em que a aplicação de uma medida antidumping foi trazida à esfera multilateral. O objetivo da Itália era defender sua indústria de meias de náilon, questionando o método de cálculo do dumping e de determinação do dano à indústria utilizado pelas autoridades suecas. O painel estabelecido para resolver essa controvérsia recomendou alterações para as duas partes, Itália e Suécia, que as aceitaram e as implementaram, tendo como resultado de destaque a revogação da legislação antidumping pela Suécia e a respectiva adoção de uma normativa doméstica em conformidade com o GATT.

O caso trazido pela Itália contra a Suécia permaneceria por mais de trinta anos como a única controvérsia internacional a respeito das medidas antidumping no sistema GATT. A ociosidade do SSC do GATT, no que tange às medidas antidumping encontra explicação em uma série de fatores: o número relativamente baixo de países que dispunham de uma legislação antidumping e dela efetivamente faziam uso, a descrença dos países no SSC do GATT – considerado como mais uma forma de exercício de poder por alguns Estados – e o grande desconhecimento da maior parte dos países sobre o próprio funcionamento desse instrumento de defesa comercial.

Durante os primeiros quinze anos do GATT, os temas não tarifários tiveram pouco espaço para ingressar na agenda das negociações, tendo em vista que o maior esforço nesse período centrava-se, justamente, na diminuição das barreiras tarifárias entre os Estados signatários (BOOSHE, 2005). Por isso, apesar do tema do dumping e da aplicação das medidas antidumping ter originado, em 1956, o *Group of Experts on Anti-Dumping and Contervalling Dutie*, com o objetivo de unir os interessados na evolução no tema, eles ficaram afastados dos assuntos prioritários. As quatro rodadas de negociações ocorridas desde 1947 (Annecy em 1949, Torquay em 1951, Genebra em 1956 e Dillon entre 1960 e 1961) centraram-se nas reduções tarifárias. Foi somente com a Rodada Kennedy, entre 1964 e 1967, que o dumping encontrou oportunidade para adentrar o espaço privilegiado das negociações, uma vez que as reduções tarifárias começaram a apresentar seus limites para a expansão do comércio internacional (TREBILCOCK, HOWSE, ELIASON, 2013).

Os principais debates durante a Rodada Kennedy a respeito do dumping foram protagonizados entre os Estado Unidos e o Reino Unido. Os dois países possuíam posições antagônicas sobretudo em dois temas. O primeiro envolvia o reconhecimento do dumping como uma prática, por si só, acionável pelo sistema GATT – posição defendida pelos Estados Unidos. E o segundo dizia respeito à possibilidade do Estado ter capacidade para dar início à investigação de dumping, ou se essa capacidade deveria permanecer, exclusivamente, com a indústria nacional afetada pelo dumping – posição defendida pelo Reino Unido. Para além desses temas mais específicos, posições divergentes também foram levantadas quanto à própria necessidade de um acordo exclusivo para regular as medidas antidumping. Nesse sentido, outros Estados apresentavam posições divergentes. Por exemplo, a Austrália considerava suficiente a previsão do artigo VI para a regulação do dumping do comércio internacional, enquanto a Suécia defendia a urgência de um acordo pormenorizado sobre a questão (STEWART, MARKEL, KERWIN, 1993).

As negociações durante a Rodada Kennedy culminaram no primeiro código multilateral para tratar exclusivamente do dumping e dos procedimentos para aplicação das medidas antidumping. O Acordo sobre a Implementação do Artigo VI do GATT, título oficial do Código Antidumping (CAD), como se tornou amplamente conhecido, entrou em vigor em 1º de julho de 1968. Seu principal objetivo foi clarificar, delimitar e estabelecer parâmetros para aplicação dos termos amplos do artigo VI do GATT.

O CAD resultante da Rodada Kennedy aprofundava os compromissos assumidos pelos Estados-parte do GATT. Ele foi concebido para ser aplicado somente aos Estados signatários do CAD, pois ampliava o escopo da cooperação numa área específica do comércio internacional. Isso significa que o Estado parte do GATT não se tornava parte do CAD automaticamente. A geometria variável de participação dos Estados no sistema GATT deu origem ao “GATT *à la carte*” - um sistema em que cada Estado escolhia do cardápio de acordos do GATT aqueles em que desejava cooperar, não se vinculando à totalidade dos acordos.

Apesar da discricionariedade conferida ao Estado para se vincular ao CAD, estava bastante claro em seu texto o comprometimento dos Estados signatários em adaptar as legislações nacionais às normas multilaterais, caso optasse por dele fazer parte. Por essa razão principal, o CAD de 1968 gerou um impacto significativo na harmonização das legislações antidumping domésticas. Nos anos seguintes, os Estados Unidos, apesar da forte resistência interna contrária à alteração da lei antidumping, a Comunidade Europeia, o Canadá e a Austrália, que figuravam na lista dos países que efetivamente faziam uso das medidas antidumping, modificaram significativamente suas legislações nacionais, adaptando-se ao acordo internacional (STEWART, MARKEL, KERWIN, 1993).

Considerando que o CAD da Rodada Kennedy havia gerado efeitos significativos, com a adequação das legislações antidumping dos mais importantes Estados comerciantes da época, e que essa alteração também ocasionou algum desgaste político interno nesses Estados, o tema não foi trazido à negociação no início da Rodada Tóquio. Foi somente na sua fase de fechamento em que uma série de questões consideradas inadiáveis possibilitou que o dumping reingressasse com força. Dentre as questões levantadas, destacava-se o aumento de países participantes da Rodada Tóquio em comparação com a Rodada Kennedy, e o fato de que grande deles não dispunha de qualquer tipo de regulação doméstica a respeito do dumping.

Na Rodada Tóquio, o número de Estados participantes saltou de cinquenta e cinco (55) para noventa e nove (99), com o ingresso dos Estados recém independentes da África, Ásia e Oceania. Apesar do aumento significativo desses novos Estados nas negociações, eles não se encontravam alinhados à regulação antidumping em vigor, como destacam Stewart, Merkel e Kerwin (1993:71): “*In fact, as of 1977, none of the parties to the Agreement [Código Antidumping] could be truly considered developing countries, with the closest possible signatories being Czechoslovakia, Hungary, Malta, Poland, Portugal,*



*and Yugoslavia*”. Apesar disso, os países em desenvolvimento consideravam as medidas antidumping um tema de especial interesse, por constituir um instrumento diretamente conectado à necessidade de desenvolvimento industrial, tendo em vista as respectivas condições econômicas que dificultavam a concorrência internacional na produção de bens industrializados.

Como resultado da negociação da Rodada Tóquio em 1979, emergiu um novo CAD, oficialmente intitulado Acordo Relativo à Implementação do Artigo VI do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio. A participação engajada dos países em desenvolvimento aportou a novidade da previsão do tratamento diferenciado – o que motivou o Brasil a tornar-se um dos Estados signatários do CAD ao término da Rodada Tóquio, juntamente com a Índia, dentre outros países em desenvolvimento. Conforme o texto do acordo, reconheceu -se

(...) que os países desenvolvidos devem levar em especial conta a situação peculiar dos países em desenvolvimento, quando cogitarem da aplicação de medidas antidumping em conformidade com este Código. Antes da aplicação de direitos antidumping, serão exploradas as possibilidades de soluções construtivas previstas neste Código, quando aqueles afetarem os interesses essenciais dos países em desenvolvimento (WORLD TRADE ORGANIZATION, 1979).

O CAD de 1979 revogou expressamente o CAD negociado na Rodada Kennedy e trouxe algumas alterações significativas, dentre as quais se destaca a previsão de um sistema próprio de solução de controvérsias entre os Estados-parte do CAD. Com essa previsão, emergiu da Rodada Tóquio um sistema dual de solução de controvérsias em relação à aplicação das normas antidumping, não obstante a similaridade de seus procedimentos. Essa dualidade permitia que as controvérsias relacionadas à aplicação do artigo VI do GATT fossem apresentadas segundo os procedimentos do SSC comum do GATT, enquanto que as controvérsias em relação à aplicação do próprio CAD se submetiam ao procedimento específico previsto no acordo.

Os dois procedimentos possuíam fases similares. Caso uma das partes contratantes considerasse que uma vantagem resultante do acordo tivesse sido anulada ou reduzida em função do descumprimento das normas multilaterais por outra parte contratante, requeriam-se consultas, com o objetivo de alcançar uma solução mutuamente satisfatória para a controvérsia. No caso de insucesso das consultas, o GATT previa a formação de um painel para avaliar a controvérsia, realizar recomendações e, porventura,

autorizar a suspensão nas normas multilaterais, de forma a pressionar o Estado em desconformidade a adequar sua legislação às normas do GATT, ou denunciá-lo.

O SSC específico do CAD estabelecia uma fase conciliatória adicional entre as consultas e a formação do painel. Se as consultas não alcançassem uma solução mutuamente satisfatória, qualquer uma das partes envolvidas poderia submeter a controvérsia ao Comitê de Práticas Antidumping (Comitê Antidumping), órgão estabelecido pelo CAD para zelar pelo seu cumprimento. Nesse caso, utilizando-se dos bons ofícios, o Comitê Antidumping buscava estimular as partes envolvidas a encontrar uma solução mutuamente aceitável. No caso de insucesso dos bons ofícios, e mediante solicitação de uma das partes envolvidas na controvérsia, o Comitê Antidumping estabelecia um painel para examinar o assunto, no mesmo formato e com as mesmas competências previstas pelo SSC do GATT.

A previsão de um procedimento específico, além do procedimento comum do GATT para a solução de controvérsias, não implicou o seu uso mais frequente pelos Estados. Após o contencioso a respeito das medidas antidumping aplicadas pela Suécia contra as meias de náilon italianas em 1955, relatado acima, passaram-se trinta anos até que o segundo caso fosse apresentado ao SSC do GATT. De modo similar, o procedimento específico do CAD hibernou por uma década, até que a Suécia apresentasse o primeiro caso contra os Estados Unidos pela aplicação de medidas antidumping sobre o aço inoxidável do país nórdico. Em poucos anos, esse cenário letárgico das controvérsias internacionais se transformaria abruptamente com a expectativa do nascimento da OMC.

Um sinal dessa mudança apontou com a adoção do relatório do primeiro painel sob o procedimento específico do CAD, em agosto de 1990. Em outubro do mesmo ano, a segunda controvérsia já havia sido estabelecida e, entre 1991 e 1992, seis novos relatórios a respeito da aplicação de medidas antidumping foram adotados, deixando nítida a escalada do uso dos procedimentos para solução de controvérsias. O aumento exponencial do recurso ao SSC explica-se por uma série de fatores: a percepção que as negociações abertas na Rodada Uruguai, em 1986, estavam próximas ao fim e que dela emergiria um regime internacional do comércio com princípios, normas e procedimentos vinculantes, sendo que os painéis formavam um elemento importante para as negociações do texto dos novos acordos, o uso do SSC pelos Estados justamente para barganhar posições e temas nas negociações da Rodada Uruguai e, por fim, a falta de comprometimento dos Estados

com um CAD do qual faziam parte um número reduzido de países, implicando um fraco engajamento com o texto do acordo (STEWART, MARKEL, KERWIN, 1993).

A Rodada Tóquio do GATT, assim como a sua predecessora Rodada Kennedy, teve um impacto profundo nas legislações antidumping dos mais importantes países comerciantes da época em razão, sobretudo na harmonização de conceitos e procedimentos para aplicação das medidas antidumping. Como resultado direto da Rodada Tóquio, procedeu-se a uma nova onda de reformas nas legislações antidumping domésticas para adequá-las à regulação internacional. Nesse sentido, em 1979, emendou-se a legislação estadunidense e, em 1984, a legislação australiana. Novas leis nacionais foram promulgadas na Finlândia (1980), no Japão (1980) no Canadá (1984) e na Comunidade Europeia (1984), assim como os países em desenvolvimento iniciavam sua caminhada na implementação das medidas antidumping como instrumento de defesa comercial, a exemplo do Brasil e da Índia, que se tornaram signatários do CAD na Rodada Tóquio. Uma década mais tarde, com o fechamento da Rodada Uruguai e o nascimento da OMC, os Estados passariam por uma nova fase de adequação das legislações nacionais às normas multilaterais, cujo padrão se alteraria somente no decorrer da Rodada de Doha.

### **Do nascimento de um regime *rule oriented* às incertezas de Doha**

Às vésperas do lançamento de uma nova rodada de negociação entre os Estados-parte do GATT, que viria a acontecer em Punta del Este em 1986, desanimados pelo número pouco expressivo de Estados signatários do CAD e pela constatação de que, entre esses Estados, havia grande discordância a respeito da implementação uniforme dos preceitos técnicos, o dumping não ingressou na pauta das principais negociações da Rodada Uruguai. O objetivo central da rodada era o funcionamento do sistema internacional de comércio, restando às tecnicidades internas dos acordos apenas uma atenção secundária. Os principais temas preparatórios da Rodada Uruguai diziam respeito à unidade do sistema GATT e, por prolongamento, à adesão dos países em desenvolvimento aos acordos que o compunham, sendo nesse último aspecto em que o CAD ganhava alguma relevância. Ou seja, a Rodada Uruguai focava-se mais nos aspectos sistêmicos de funcionamento do comércio internacional que nos pormenores dos acordos que o compunham.

No lançamento da Rodada Uruguai, o mandato para as negociações do CAD foi concedido, em um âmbito bastante amplo, composto por todos os demais Acordos

Multilaterais de Comércio (AMC), que incluíam, por exemplo, as compras governamentais, as barreiras técnicas, os subsídios e medidas compensatórias, dentre outros, sob a competência do Grupo Negociador de Normas. Contudo, ao longo da Rodada, o CAD foi ganhando espaço e destaque, principalmente por sua adoção por países em desenvolvimento e pelo uso crescente do SSC para resolver disputas envolvendo a aplicação de medidas antidumping. Nesse contexto, o Comitê Antidumping passou a exercer um papel essencial para que debates mais aprofundados e técnicos do CAD tivessem um espaço específico na negociação, ao lado da evolução sistêmica do GATT. Por essa dinâmica, o CAD, na Rodada Uruguai, enfrentou um processo bifurcado de negociação, no qual era submetido às barganhas sistêmicas no Grupo Negociador de Normas, ao mesmo tempo em que seus conceitos jurídicos e termos técnicos eram negociados no Comitê Antidumping.

Com a assinatura dos acordos de Marraquesh, finalizando a Rodada Uruguai (1986 – 1994), o papel do Acordo Antidumping (ADA) na nova organização criada - a OMC - refletia, precisamente, o processo bifurcado em que foi gestado. Do ponto de vista sistêmico, decorrente do Grupo Negociador de Normas, exsurtiu um regime internacional do comércio, guiado por princípios, normas e procedimentos que estabeleceu uma estrutura regulatória ampla e vinculante. Encerrou-se o “*GATT à la carte*”, em que era facultado aos Estados aderir a alguns acordos do sistema multilateral, como o CAD, por exemplo, sem exigir que o Estado se vinculasse aos demais acordos do sistema GATT. Em seu lugar, a Rodada Uruguai deu origem ao “*single undertaking*”, em que o Estado, ao tornar-se membro da OMC, obriga-se ao pacote completo de acordos: propriedade intelectual, investimentos, solução de controvérsias e, inclusive, o Acordo Antidumping originado da Rodada Uruguai (ADA). Portanto, a partir do nascimento da OMC, o ADA deixou de ser facultativo e tornou-se um acordo obrigatório e vinculante para os seus membros. Substituiu-se a nomenclatura Código Antidumping, proveniente das rodadas anteriores, por Acordo Antidumping, reforçando a concepção de que o novo documento é fruto da negociação conjunta dos membros da OMC e que todos estão voluntariamente a ele vinculados (BOURGEOIS, 2008).

O caráter vinculante do ADA na OMC está estritamente relacionado ao SSC. A principal característica do SSC na OMC, em comparação ao modelo que prevalecia no GATT, consiste na sucessão de um mecanismo baseado nas negociações diplomáticas para um sistema regido por princípios, normas e procedimentos jurídicos. Essa guinada rumo a

um sistema jurisdicional na OMC não suprimiu os traços diplomáticos do GATT, mantendo, por exemplo, a realização de consultas e o caráter *perene* do recurso aos bons ofícios, à conciliação e à mediação entre os membros, antes de desencadear o processo jurisdicional da solução das controvérsias, que prevê, em última instância, a suspensão de direitos decorrentes dos acordos da OMC, quando um membro atua em desconformidade com as normas multilaterais e não cumpre com as recomendações para adequação.

Nessa alteração fundamental do sistema GATT para o da OMC, John Jackson (2008) identificou a transição de um sistema assentado na teoria realista do exercício do poder no comércio internacional para um sistema que passava a ser guiado pelo institucionalismo liberal, por meio de normas vinculantes a todos os membros e, portanto, capazes de diluir a variável do poder por meio de um sistema jurídico, inaugurando os conceitos de *power-oriented* e *rule-oriented*. Esses conceitos passaram a ser amplamente utilizados para caracterizar o sistema GATT e o sistema OMC respectivamente, quando comparados.

A transição de um sistema *power-oriented* para um sistema *rule-oriented* contribuiu para compreender o comportamento internacional dos Estados nas primeiras controvérsias a respeito das medidas antidumping no sistema GATT e na OMC. Durante as décadas de funcionamento do sistema GATT, dificilmente usuários tradicionais das medidas antidumping - identificados pela sigla QUAD (Canadá, União Europeia, Japão e Estados Unidos), ou seja, o quadrilátero - eram desafiados no âmbito multilateral. Exemplo disso é que os primeiros casos apresentados ao sistema GATT contrapunham, respectivamente, Suécia e Itália, Finlândia e Nova Zelândia. O primeiro contencioso contrapondo os Estados Unidos só foi apresentado em 1990 pela Suécia. Essa tendência ainda se manteve no início do funcionamento da OMC, em que o primeiro caso envolvendo medidas antidumping foi solicitado pelo México contra a Guatemala.

Em geral, os países em desenvolvimento se encontravam constrangidos pela percepção de que os membros do QUAD pudessem aplicar retaliações unilaterais, sobretudo as previstas na legislação interna dos Estados Unidos, ou perdessem os benefícios de acordos preferenciais que possuíam com esses países, características do sistema *power-oriented*. Com o início do funcionamento da OMC, os países em desenvolvimento passaram a utilizar o SSC para questionar as políticas dos países desenvolvidos, com base nos acordos assinados e desafiar as legislações que não se encontravam em conformidade com a regulação multilateral. A percepção de que a OMC

encontrava-se respaldada por um sistema *rule-oriented* alterou radicalmente o perfil do uso das medidas antidumping, assim como encorajou os países em desenvolvimento a agirem, no SSC, para questionar as medidas antidumping aplicadas pelos países desenvolvidos em descumprimento ao ADA. A atuação dos países em desenvolvimento, em um sistema juridicizado, passou a ser uma característica de destaque da própria OMC.

Além dessa mudança sistêmica no comportamento internacional dos membros da OMC no SSC, o ADA tornou-se um texto com um alto grau de especificidade. A alteração decorreu do trabalho efetuado pelo Comitê Antidumping durante o período de negociação. As regras sobre a condução da investigação, o cálculo da margem de dumping, a forma da cobrança dos direitos antidumping e a definição do conceito de indústria nacional foram pormenorizados pelo ADA. Além disso, a aplicação de medidas antidumping provisórias, a retroatividade dos direitos antidumping, a duração da medida, o compromisso de preços e a possibilidade de aplicação de medidas antidumping em nome de terceiro país constituíam institutos ainda, em grande medida, desconhecidos dos membros da OMC. Nesse sentido, o ADA, ao avançar na regulação das medidas antidumping e nos conceitos técnico-jurídicos, submetia-os à interpretação do SSC da OMC.

O início do funcionamento da OMC impactou profundamente os seus membros, sobretudo aqueles que tinham condições efetivas de utilizar a regulação internacional do comércio em benefício de suas economias. Em termos bastante simples, o novo sistema possibilitava ampliar o comércio internacional e, concomitantemente, ficar atento à defesa comercial. Para tanto, foi necessário adaptar as legislações nacionais às regras mais precisas e aos conceitos técnico-jurídicos do ADA, ou ainda, para aqueles que não possuíam qualquer legislação antidumping, estabeleceu-la, como ocorreu, por exemplo, com as Filipinas e a Tailândia em 1994, a Indonésia em 1995, a Costa Rica em 1996 e a China em 1997 (CHAD, 2012).

A confiança dos Estados em um SSC juridicizado e menos sujeito às pressões de poder implicou o aumento exponencial do seu uso. Enquanto nos quarenta e sete anos do sistema GATT (1947 – 1994), constituíram-se apenas oito painéis em casos referentes à aplicação de medidas antidumping, na era OMC (1995-2014), em menos de vinte anos, já foram contabilizados quarenta e seis painéis concernentes às medidas antidumping. Caso se considere as controvérsias em fase de consultas ou que resultaram em acordo entre os

membros, sem a emissão de um relatório do painel, alcança-se noventa e dois casos versando sobre a aplicação de medidas antidumping (DEITOS, 2014).

As medidas de defesa comercial - que incluem as medidas antidumping, as medidas compensatórias e as medidas de salvaguarda - deram origem à fatia mais expressiva de contenciosos iniciados na OMC. Elas correspondem a mais de cinquenta por cento das controvérsias apresentadas ao SSC. Duzentos e trinta e sete (237) do total de quatrocentos e sessenta e três (463) controvérsias referem-se à defesa comercial, sendo que quarenta por cento (40%) dizem respeito, exclusivamente, às medidas antidumping. A defesa comercial, com destaque para as medidas antidumping, tornou-se o palco das controvérsias entre os membros da OMC (DEITOS, 2014).

Os números expressivos de controvérsias envolvendo as medidas antidumping escondem uma conjuntura internacional contemporânea bastante diversa daquela decorrente das rodadas anteriores de negociação. Pela primeira vez na história do sistema multilateral de comércio, vem-se alterando as legislações nacionais no decorrer da rodada em negociação - Rodada Doha - em movimento oposto ao que se acompanhou nas rodadas anteriores, em que ciclos de uniformização das legislações nacionais seguiam-se ao término de cada rodada de negociação (Kennedy, Tóquio e Uruguai), conforme verificado na primeira parte deste artigo.

Os membros têm se antecipado às incertezas da Rodada Doha, reformando as legislações nacionais antidumping para reagir ou mesmo acompanhar a conjuntura internacional do comércio pós-crise de 2008, enquanto as negociações, no âmbito multilateral, avançam pouco. Esse movimento preventivo impõe constrangimentos para o próprio término da Rodada Doha, uma vez que as legislações nacionais reformadas estabelecem, previamente, a posição internacional do país, impondo limites à barganha natural das negociações internacionais.

O cenário internacional alterou-se profundamente desde o lançamento da Rodada Doha e, sobretudo, após a crise de 2008. Em grande parte dos membros da OMC houve uma escalada do uso das medidas antidumping e o retorno de algumas barreiras protecionistas, com o intuito de proteger as economias nacionais das incertezas da conjuntura internacional. Mas, sobretudo, foi a reação dos membros, diante da ausência de perspectivas quanto ao fechamento da Rodada Doha, que os impulsionou a iniciar reformas em suas legislações antidumping ainda durante o mandato negociador da rodada, o que alterou a lógica de funcionamento histórico da adequação das normas nacionais às

multilaterais. Os acordos antidumping das Rodadas Kennedy, Tóquio e Uruguai antecederam ondas de uniformização das legislações nacionais, enquanto que, nos últimos anos, os membros da OMC têm reformado suas legislações nacionais, antecipando-se às incertezas de Doha.

Toda alteração na legislação antidumping dos membros da OMC deve ser comunicada ao Comitê Antidumping. As alterações são classificadas em dois tipos: substituições de legislações anteriores ou suplementos às legislações já existentes. Considerando-se apenas os membros indicados no Relatório do Comitê Antidumping como usuários efetivos das medidas (WORLD TRADE ORGANIZATION, 2013), percebe-se que um número representativo tem alterado sua legislação antidumping nos últimos anos, após a Rodada Doha completar uma década de negociação e não apontar para um fechamento no curto prazo.

Dentre os membros da OMC que realizaram alterações mais profundas, substituindo as legislações existentes, encontram-se a União Europeia, a Índia e o Brasil, que figuram entre os maiores usuários das medidas antidumping. Outros membros alteraram suas legislações, incluindo novos dispositivos, especificando o uso de alguns termos ou inserindo procedimentos antes inexistentes. Entre esses países estão a Austrália, o Chile, o Japão, a Nova Zelândia e o Peru (WORLD TRADE ORGANIZATION, 2013).

Entre as principais razões para o número crescente de substituições ou alterações que vêm sendo comunicadas ao Comitê Antidumping está o desconforto causado pelo insucesso das sucessivas Conferências Ministeriais e o pessimismo que se seguiu aos encontros de Cancun (2003) e Hong Kong (2005), quando a rodada se encontrava mais próxima a um fechamento se comparada à conjuntura pós-crise de 2008, em que as Conferências Ministeriais em Genebra (2009 e 2011) almejavam, simplesmente, manter a confiança do sistema multilateral de comércio (NICOLICH, 2013).

Uma das implicações desse processo é que os próprios membros da OMC, pela publicação de nova legislação antidumping, delimitam a amplitude da negociação internacional, o que os impede de transigir sobre esses aspectos no curto prazo. Isso ocorre porque, ao se publicar uma lei doméstica que trata de um tema controverso no âmbito internacional, o Estado torna pública sua posição. Além da alteração das legislações constituir processos complexos no âmbito doméstico, a publicidade da posição do Estado torna mais desgastante a transigência da posição já assumida, uma vez que demonstra a



fragilidade de defender seu interesse no âmbito internacional, dando um sinal de recuo, e ainda sob o risco de ser visto como “perdedor” na negociação.

Outra implicação relevante é que, ao se anteciparem às incertezas de Doha, os membros da OMC desviam-se do padrão de comportamento das rodadas anteriores, em que se buscava, em primeiro lugar, a convergência das posições no âmbito multilateral e, na sequência, a acomodação dessa posição na estrutura doméstica do Estado, mantendo uma margem significativa de discricionariedade nesse processo. Com a regulação doméstica a respeito das medidas antidumping cada vez mais pormenorizada, as posições levantadas nas negociações do Acordo Antidumping que não se acomodem na estreita moldura já estabelecida tendem a dificultar o consenso para o fechamento da Rodada de Doha.

## Conclusão

A evolução dos códigos antidumping, após o fechamento das Rodadas Kennedy, Tóquio e Uruguai, e as reformas nas legislações domésticas dos signatários que se seguiram, de modo a adequar a norma doméstica à internacional, representou um avanço contínuo na aproximação multilateral em relação às medidas antidumping. Demonstrou-se que, historicamente, os países aproximaram as práticas internas dos conceitos e técnicas alcançados no âmbito internacional. O processo gradual de convergência, no âmbito internacional, da regulação antidumping possibilitou que novos membros ingressassem nas negociações, principalmente os Estados recém independentes da África, Ásia e Oceania, que consideravam o antidumping essencial às suas economias, por propiciar o início da produção de bens industrializados em seus territórios.

Defendeu-se, também, que esteve presente uma alteração profunda no padrão do comportamento internacional dos Estados nas últimas décadas, fruto da transição de um sistema *power-oriented* para um sistema *rule-oriented*. Durante as décadas iniciais do sistema GATT, os Estados enfrentavam constrangimentos consideráveis para questionar a atuação de outro membro em relação à aplicação de medidas antidumping, uma vez que poucos deles efetivamente faziam uso desse instrumento, e os que o utilizavam evitavam confrontar os membros mais poderosos. A partir da Rodada Uruguai, a ampliação do número de países que passaram a utilizar as medidas antidumping, assim como o novo desenho institucional do SSC, motivou os Estados a vencer os antigos constrangimentos e

enfrentar os parceiros mais poderosos na OMC, alterando substancialmente o padrão dos Estados demandantes e demandados no SSC.

No entanto, a abertura de uma nova rodada de negociação do Acordo Antidumping em Doha inseriu um componente desestabilizador na evolução histórica da regulação multilateral das medidas antidumping. Os membros, diante das incertezas de Doha, se anteciparam ao fechamento da rodada, alterando as legislações nacionais para adaptá-las aos novos desafios do comércio internacional, em movimento contrário ao historicamente verificado. Esse comportamento tende a dificultar ainda mais o fechamento da Rodada de Doha, uma vez que os membros limitaram, antecipadamente, em suas legislações nacionais antidumping, grande parte dos temas que poderiam transigir nas negociações.

Conclui-se, portanto, que as ondas de uniformização internacional das legislações antidumping que se seguiram à Rodada Tóquio e à Rodada Uruguai dá sinais de não se repetir. A consequência do não fechamento de Doha é a promulgação de legislações nacionais que aguardavam uma evolução da disciplina antidumping no âmbito multilateral. E, por sua vez, quando os Estados legislam eles firmam sua posição internacional e estreitam significativamente o espaço para a barganha entre os temas na mesa de negociação, tornando ainda mais difícil o fechamento da Rodada de Doha. Transcorrida uma década de negociação, os membros da OMC adotaram um comportamento que tende a embaraçar ainda mais o sucesso da rodada, uma vez que suas posições internacionais em relação às medidas antidumping já estão inscritas, em preto e branco, em suas legislações nacionais.

**Referências bibliográficas**

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. **A Solução de Controvérsias na OMC**. São Paulo: Atlas, 2008.

BABU, Rajesh. **Remedies under the WTO legal system**. Nijhoff International Trade Law Series. Leiden - Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2012.

BOOSHE, Peter Van den. **The Law and Policy of the World Trade Organization. Text, Cases and Materials**. Nova York: Cambridge University Press, 2005.

BOURGEOIS, Jacques. Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994 (ADA). Article 1. In: WOLFRUM, Rüdiger; STOLL; Peter-Tobias. **WTO – Trade Remedies**. Max Planck Commentaries on World Trade Law. Volume 4. Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law. Leiden – Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2008.

CHAD, Bown. Global Antidumping Database. **World Bank**, 2012. Disponível em: <http://econ.worldbank.org/ttbd/gad/>. Acesso em 15 out. 2014.

DEITOS, Marc Antoni. **A legitimidade do produtor nacional frente às medidas antidumping: entre a ação nacional e a abstenção internacional**. Tese defendida no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: novembro, 2014.

HEES, Felipe; PENHA VALLE, Marília Castañon (Org.). **Dumping, Subsídios e Salvaguardas: revisitando aspectos técnicos dos instrumentos de defesa comercial**. São Paulo: Singular, 2012.

JACKSON, John. The case of the World Trade Organization. **International Affairs**, v. 84, n. 3, 2008.

JACKSON, John. **The Jurisprudence of GATT & the WTO. Insights on Treaty Law and Economic Relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

NICOLICH, Rebecca. Medidas antidumping: Jurisprudência no âmbito da OMC e autonomia decisória de seus membros em tempos de crise econômica. In: BENJAMIN, Daniela Arruda. **O Sistema de Solução de Controvérsias da OMC. Uma perspectiva Brasileira**. Brasília: FUNAG, 2013, p. 483-500.

STEWART, Terence, MARKEL, Susan; KERWIN, Michael. **Antidumping - The GATT Uruguay Round: A Negotiation History (1986 – 1992)**. The Neatherlands: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1993.

TREBILCOCK, Michael; HOWSE, Robert; ELIASON, Antonia. **The Regulation of International Trade**. Fourth Edition. London and New York: Routledge, 2013.

TRENDELENBURG, Ernst. **Memorandum on the Legislation of Different States for the Prevention of Dumping, with Special Reference to Exchange Dumping**. Geneva: League of Nations, International Economic Conference, 1927.

VINER, Jacob. **A Memorandum on Dumping**. Geneva: League of Nations, Economic and Financial Section, 1926.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Acordo Relativo à Implementação do Artigo VI do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio**, 1979.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Report (2013) of the Committee on Anti-Dumping Practices**. G/L/1053 29 October 2013. Disponível em: [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/adp\\_e/adp\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/adp_e.htm) . Acesso em 18 out. 2014.

Recebido em: Outubro de 2014;

Aprovado em: Maio de 2015.