

**24.º SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA**

Data: 24 a 26 de outubro de 2018.

Local: Grande Hotel Campos do Jordão – Campos do Jordão | São Paulo | Brasil

**POLÍTICA DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA E MEDIDAS DE DEFESA COMERCIAL NO  
BRASIL:  
UM DIÁLOGO POSSÍVEL?<sup>1</sup>**

*Lorena Leite Nisiyama<sup>2</sup>*

Estudo divulgado em meados de 2017<sup>3</sup>, como resultado de trabalho do Departamento de Estudos Econômicos (DEE) do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), concluiu que a adoção de medidas antidumping no Brasil resultou em fortalecimento de poder de mercado das empresas pleiteantes e queda de produtividade industrial – duas consequências indesejadas tendo em vista os objetivos tutelados pelo Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência.

A questão não é nova. Em 2002, José Tavares de Araújo já destacava<sup>4</sup> a polêmica interação entre a política de defesa da concorrência e os instrumentos de defesa comercial, tanto nos aspectos legais quanto sob a perspectiva econômica. Nessa última, marcava os diferentes objetivos buscados por cada política – de um lado, a proteção a indústrias prejudicadas pela concorrência de importações, tutelada pelas medidas de defesa comercial; de outro, a promoção do bem-estar do

---

<sup>1</sup> Estes breves comentários contaram com o apoio de Lígia Melo, a quem a autora agradece a valiosa contribuição. Todos os erros remanescentes são de responsabilidade exclusiva da autora.

<sup>2</sup> Associada Sênior em Trench Rossi Watanabe. Graduação em Direito pela Universidade de Brasília - UnB (2010). LL.M. pela Columbia University in the City of New York (2015). Pós-graduação em EU Competition Law pela King's College of London (2016).

<sup>3</sup> *Antidumping e Concorrência no Brasil: uma avaliação empírica*. Estudo resultado de projeto de cooperação técnica internacional entre o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) que contratou o Professor Sérgio Kannebley Júnior e Rodrigo Ribeiro Remédio como consultores – parceria entre o PNUD e DEE/CADE. Disponível em: <http://www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/publicacoes-institucionais/dee-publicacoes-anexos/documento-de-trabalho-antidumping-e-concorrenca-no-brasil.pdf>

<sup>4</sup> TAVARES DE ARAÚJO, José (2002). "Legal and Economic Interfaces Between Antidumping and Competition Policy". World Competition. Vol. 25, no. 2.

consumidor e da eficiência produtiva, muitas vezes dependentes da contestação proporcionada por essas mesmas importações<sup>5</sup>.

Não obstante a aparente incompatibilidade fundamental entre esses sistemas, deve-se abrir espaço para a rediscussão dos limites e possibilidades de diálogo entre tais políticas – especialmente em um contexto de cadeias produtivas e de distribuição crescentemente mais globais e interconectadas.

Importante, nesse sentido, mencionar recentes iniciativas de aproximação entre a Câmara de Comércio Exterior da Presidência da República (CAMEX) e o CADE, diante de convite da Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República para que o CADE exercesse papel colaborativo na CAMEX – e a sugestão feita pelo primeiro para sua inclusão na condição de membro consultivo da CAMEX. Nas palavras do Presidente do CADE, a inclusão justificar-se-ia *"tendo em vista a intrínseca intersecção entre o direito concorrencial e o direito comercial na esfera antidumping"*<sup>6</sup>.

Ademais, também cumpre relembrar o recente Decreto nº 9.266, de 16 de janeiro de 2018, que extinguiu a Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda e criou a Secretaria de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência – com atribuições dentre as quais para promoção da concorrência no âmbito das esferas decisórias da política comercial brasileira.

Finalmente, a atuação do Grupo Técnico de Avaliação de Interesse Público (GTIP), instituído pela Resolução nº 13, de 29 de fevereiro de 2012 da CAMEX, também dá destaque à interface entre o direito da concorrência e as medidas de defesa comercial. De fato, pleitos de suspensão ou alteração de medidas de defesa comercial podem ser justificados pela demonstração de que o impacto da imposição da medida de defesa comercial sobre os agentes econômicos como um todo se mostrar potencialmente mais danoso, se comparado aos efeitos positivos da aplicação da medida – inclusive pelo impacto na cadeia a jusante e a montante, e tendo em vista a estrutura do mercado e pela concorrência<sup>7</sup>.

De fato, as atividades do CADE e dos órgãos com atribuições relativas a medidas de defesa comercial apontam para uma ampla gama de oportunidades para discussão sobre as possibilidades de diálogo entre os dois sistemas.

---

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>6</sup> Ofício nº 978/2018/CADE; Ofício nº 979/2018/CADE.

<sup>7</sup> Resolução CAMEX nº 29, de 07 de abril de 2017, artigos 2º e 3.

No que tange ao impacto das medidas de defesa comercial sobre a investigação de condutas anticompetitivas, em 23 de maio de 2018, durante o julgamento do chamado *Cartel do Sal*<sup>8</sup>, o Tribunal do CADE demonstrou preocupação com a situação do mercado – que, além de ter sido prejudicado pela conduta anticompetitiva investigada, teria também sofrido os efeitos de uma medida antidumping contra a importação do sal originária do Chile, em vigor desde 2011<sup>9</sup>, e prorrogado por mais cinco anos em 2017<sup>10</sup>. Ressalta-se que tanto a medida antidumping original quanto sua prorrogação resultaram de pleitos encaminhados pela empresa Salinor – Salinas do Nordeste S.A., uma das empresas condenadas pelo CADE. Naquela ocasião, a Conselheira Paula Azevedo, pontuou que "*a indústria nacional de sal teve, por um longo período, dupla 'proteção': uma derivada da medida antidumping e a outra decorrente do cartel ora constatado*". Por esse motivo, entendeu ser desaconselhável a manutenção da medida antidumping em vigor e o Tribunal do CADE decidiu pelo envio de cópia da sua decisão para o Departamento de Defesa Comercial (DECOM), o Grupo Técnico de Defesa Comercial (GTDC), o Grupo Técnico de Interesse Público (GTIP) e o Comitê Executivo de Gestão da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX).

De forma semelhante, barreiras à entrada potencializadas por medidas de defesa comercial ou iniciativas de política tarifária também ocuparam posição de destaque na análise do CADE em atos de concentração.

Em *RHI/Magnesita*<sup>11</sup>, referente ao setor de produtos refratários, a Superintendência-Geral do CADE (SG) identificou que, em 2013, havia sido imposta uma medida antidumping, com prazo de cinco anos, contra importações de refratários básicos magnesianos originárias da China e do México<sup>12</sup>. De acordo com a SG, tal medida antidumping, somada ao alto imposto de importação, prejudicaria a competitividade das importações. Apesar disso, a SG decidiu pela aprovação da operação sem restrições em 12 de julho de 2017<sup>13</sup> – considerando, dentre outros elementos, que as preocupações concorrenciais haviam sido endereçadas por instrumento contratual celebrado entre Magnesita e terceiro interessado, o Sindicato Nacional da Indústria do Cimento – SNIC. Dentre os compromissos assumidos perante o SNIC, incluiu-se previsão de que a Magnesita tomaria medidas para eliminar os direitos antidumping vigentes contra os produtos da China e do México. Além disso, considerando que a Tarifa Externa Comum para importação de tijolos refratários havia sido reduzida de 35% para 10%

---

<sup>8</sup> Processo Administrativo nº 08012.005882/2008-38, Conselheiro Relator: João Paulo de Resende, julgado em 23 de maio de 2018, conforme ata da 124ª Sessão Ordinária de Julgamento, publicada no Diário Oficial da União em 30 de maio de 2018.

<sup>9</sup> Resolução CAMEX nº 61, de 6 de setembro de 2011.

<sup>10</sup> Resolução CAMEX nº 74, de 31 de agosto de 2017.

<sup>11</sup> Ato de Concentração nº 08700.001697/2017-15, aprovado sem restrições nos termos do Despacho SG nº 958/2017, publicado no Diário Oficial da União em 12 de julho de 2017.

<sup>12</sup> Conforme Resolução CAMEX nº 107, de 18 de dezembro de 2013, disponível em: <http://cames.gov.br/uncategorised/62-resolucoes-da-camex/em-vigor/1282-resolucao-n-107-de-18-de-dezembro-de-2013>

<sup>13</sup> Contudo, em sua decisão, a SG ressaltou a importância do efetivo cumprimento dos compromissos estabelecidos com o SNIC e fez considerações confidenciais sobre a violação das cláusulas acordadas.

em 2016<sup>14</sup>, incluiu-se também a previsão de que a Magnesita não adotaria qualquer medida tendente a influenciar na decisão do governo em majorar a alíquota de importação de 10% em vigor, e nem opor-se-ia à redução da alíquota do imposto de importação por período determinado. Como resultado, a Magnesita protocolou, em 18 de setembro de 2017, pedido de avaliação de interesse público, visando à suspensão da medida antidumping.

Mais recentemente, em *Nadir/Owens-Illinois*<sup>15</sup>, relativo à aquisição de negócios de utilidades domésticas de vidro, a existência de uma medida antidumping em mercado doméstico concentrado foi um dos fatores considerados pela SG para recomendar a reprovação da operação. Na análise de rivalidade exercida pelas importações, em um contexto em que a adquirente teria entre 60-70% de participação de mercado, a SG e o DEE destacaram medidas antidumping impostas em 2011<sup>16</sup> e renovadas em 2016<sup>17</sup> contra as importações de utilidades domésticas de vidro originadas da China, da Indonésia e da Argentina. Na visão do DEE, a despeito de tais medidas não terem impedido a entrada dos produtos importados no Brasil, no mesmo período teria havido crescimento da participação de mercado da adquirente – o que indicaria que as importações não estavam aptas a rivalizar a incumbente brasileira<sup>18</sup>.

Em *Oxiten/American Chemical*<sup>19</sup>, a medida comercial em questão, por sua vez, foi a elevação da alíquota do imposto de importação do álcool graxo etoxilado de 14% para 20%, por solicitação da própria requerente Oxiten<sup>20</sup>. Ao analisar o mercado, a SG e o Tribunal do CADE constataram que a Oxiten era a única fabricante desse produto em território nacional, e que as importações, que já eram baixas, haviam se tornado ainda mais caras. O Tribunal verificou que, embora a importação do produto ainda fosse possível, a elevação temporária da TEC teria prejudicado o produtor de sulfatado local, concorrentes *downstream*, dificultando o acesso deles à matéria-prima a preços aptos a competir com a Oxiten sem dilapidação das próprias margens de lucro. Diante do cenário considerado propício ao exercício de poder de mercado pela Oxiten, o CADE sugeriu que a redução das alíquotas de importação dos produtos envolvidos poderia mitigar problemas concorrenciais do mercado. A preocupação concorrencial foi endereçada por meio da celebração de um Termo de Compromisso de Desempenho (TCD), mas o Tribunal do CADE aproveitou para encaminhar cópia de sua decisão à Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento,

---

<sup>14</sup> Conforme Resolução CAMEX nº 42 de 5 de maio de 2016, disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=320154>

<sup>15</sup> Ato de Concentração nº 08700.005137/2017-21, arquivado por perda de objeto, conforme Certidão emitida em 2 de julho de 2018 (SEI 0495100).

<sup>16</sup> Resolução CAMEX nº 8, de 28 de fevereiro de 2011.

<sup>17</sup> Resolução CAMEX nº 126, de 22 de dezembro de 2016.

<sup>18</sup> As requerentes desistiram da operação, de forma que não houve debate no âmbito do CADE (ao menos na esfera pública) a respeito do impacto das medidas antidumping e formas de mitigar tais preocupações.

<sup>19</sup> Ato de Concentração nº 08700.004083/2012-72, aprovado com restrições em 20 de novembro de 2013, conforme ata da 33ª Sessão Ordinária da Julgamento publicada no Diário Oficial da União em 26 de novembro de 2013.

<sup>20</sup> Resolução CAMEX nº 70, de 28 de setembro de 2012.

Indústria e Comércio (SECEX), sugerindo que fosse verificada a possibilidade de redução da alíquota de importação do álcool láurico e do lauril éter sulfato de sódio, considerando que "*o impacto do imposto na importação nesses produtos e uma alíquota mais baixa poderia mitigar problemas concorrenciais existentes nesses mercados*".

De outro lado, a avaliação de suspensão ou alteração de medidas de defesa comercial em razão do interesse público também desnuda a interface entre as políticas de comércio internacional e de defesa da concorrência – especialmente quando as medidas em questão são aplicadas em relação a insumos ou bens intermediários. Exemplo dessa interconexão foi a não prorrogação e a suspensão, em 2006<sup>21</sup> e 2010<sup>22</sup>, dos direitos antidumping para cimentos Portland da Venezuela e do México destinados à Região Norte do Brasil. A existência de um único grupo fabricante, cuja oferta era insuficiente para fazer frente à demanda, somada à média de preços mais elevada que a média nacional e à alta perecibilidade do produto, que dificultava o transporte de outras regiões do País, tornaram as importações ainda mais importantes e pesaram na decisão de suspender ou não prorrogar tais medidas<sup>23</sup>.

Ademais, na decisão resultante do pleito de suspensão apresentado pela requerente em *RHI/Magnesita*<sup>24</sup>, a Nota Técnica que apresentou as conclusões da Secretaria do Grupo Técnico de Avaliação de Interesse Público (GTIP), exercida pela Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda (SAIN)<sup>25</sup>, asseverou que "[a] retirada das barreiras e custos à importação traz mais alternativas ao consumidor e reduz o risco de desabastecimento do mercado brasileiro"<sup>26</sup>. Essa conclusão considerou inclusive o posicionamento do próprio CADE na aprovação do ato de concentração<sup>27</sup>, bem como argumentos trazidos pelo usuários dos produtos objeto da medida, no que tange ao impacto das barreiras sobre o aumento dos preços e redução das alternativas disponíveis ao consumidor.<sup>28</sup> Em 18 de junho de 2018, a CAMEX determinou a suspensão da medida antidumping em razão de interesse público.<sup>29</sup>

A avaliação do interesse público no contexto de medidas de defesa comercial assumiu contornos particularmente mais relevantes desde que a Advocacia Geral da União exarou parecer em que afirma cumprir "*à SECEX/DECOM concluir, em definitivo, sobre os elementos caracterizadores dos direitos antidumping (dano, dumping e nexa de causalidade)*"<sup>30</sup> – tendo sido o juízo político da

---

<sup>21</sup> Resolução CAMEX nº 18, de 25 de julho de 2006.

<sup>22</sup> Resolução CAMEX nº 64, de 01 de setembro de 2010.

<sup>23</sup> MACERA, Andrea Pereira. Interesse público e defesa comercial: considerações gerais. Disponível em [http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/114\\_APM.pdf](http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/114_APM.pdf)

<sup>24</sup> Vide nota de rodapé 9 acima.

<sup>25</sup> Nota Técnica SEI n o 11/2018/COPOL/SUREC/SAIN/MF-DF.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 12-13 e parágrafo 48.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 15 (sobre manifestação da Arcelor Mittal).

<sup>29</sup> Resolução CAMEX nº 41, de 18 de junho de 2018.

<sup>30</sup> Parecer n. 00086/2016/DECOR/CGU/AGU, p. 9.

CAMEX adstrito apenas a "*invocar razões e justificativas de interesse público para deixar de aplicar as recomendações da SECEX/DECOM*"<sup>31</sup>. Tal medida, recebida com reserva em razão da limitação do controle de conveniência e oportunidade sobre as conclusões alcançadas pelo DECOM<sup>32</sup>, realça a importância da avaliação de interesse público quando, da adoção de medidas de defesa comercial, resultam preocupações concorrenciais como explicado nos exemplos acima.

Considerando as amplas oportunidades para debate sobre a interconexão entre a política de defesa da concorrência e as medidas de defesa comercial, conforme exemplificado nos últimos parágrafos, o painel se propõe a fomentar discussões sobre (i) o papel e alcance da advocacia da concorrência no âmbito das políticas de defesa comercial, (ii) a importância da análise de medidas de defesa comercial no controle concorrencial de condutas e estruturas pelo CADE (tanto como passo de análise quanto como instrumento para endereçar preocupações concorrenciais resultantes das transações); e (iii) a interface entre a análise concorrencial e as medidas de defesa comercial no que tange à "cláusula de interesse público".

\* \* \*

---

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>32</sup> Nesse sentido, José Tavares de Araújo afirma que "[i]nverte-se a lógica do sistema, subordinando-se a decisão de um Conselho de Ministros às opiniões de um órgão de instrução. Algo que, além de afrontar princípios constitucionais e normas do Acordo de Antidumping da OMC, confere poderes extraordinários ao DECOM e quebra toda racionalidade e saudável sistemática de controle de decisões tão importantes ao funcionamento da economia quanto as medidas antidumping", em *Antidumping e Poder de Mercado*, 29 de agosto de 2017, disponível em <http://www.administradores.com.br/artigos/economia-e-financas/antidumping-e-poder-de-mercado/106621/>