

# Os efeitos do dumping sobre a competição

José Roberto Pernomian Rodrigues<sup>1</sup>

Sumário: 1. Introdução. 2. Conceito de *dumping*. 3. História da legislação *antidumping*. 4. Tipos de *dumping*. 5. A relação entre *dumping* e competição. 6. O papel do GATT, relativamente às práticas de *dumping*. 7. A legislação *antidumping* protege a competição?

## 1. Introdução

Ao tratar do tema *dumping* muitos problemas do comércio internacional são trazidos à discussão, sendo o mais complexo deles o relacionado à competição desleal. A primeira pergunta que se pode fazer é se o *dumping* é uma das formas de abuso de poder econômico e, conseqüentemente, passível de repressão pelos mecanismos internos e externos criados para essa finalidade. Se a ligação do *dumping* com a prática do comércio parece inquestionável, ou seja, o *dumping* é uma das formas dos comerciantes tomarem para si parcela dos mercados<sup>2</sup>, não se pode dizer que as formas de se coibir sua utilização pelos agentes do comércio internacional busquem, necessariamente, a concorrência. Por vezes a atuação das autoridades tende a criar verdadeiras barreiras protecionistas cujo objetivo está muito distante do estabelecimento da competição perfeita, chegando alguns autores a afirmarem que a legislação *antidumping*, na verdade, serve como um escudo protecionista para empresas ineficientes.<sup>3</sup>

- 1 Doutorando em Direito Econômico pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, José Roberto Pernomian Rodrigues é sócio de Freitas, Rodrigues e Boccuzzi Advogados.
- 2 Ao termo "mercado", neste trabalho, atribuo o sentido de área geográfica na qual os produtores oferecem seus produtos e serviços à venda aos consumidores, sendo o preço de aquisição (comercialização) de cada produto ou serviço fixado de acordo com a sua demanda específica. Mercado relevante é aquele que deve ser considerado para efeito do estabelecimento do grau de competição, seja entre os produtores seja entre os consumidores, relativamente a determinado produto ou serviço.
- 3 Ver a respeito Giorgio Monti, "When Does *Dumping* Cause Injury?, in world Competition, vol. 18, n. 3 March 1995, pp. 97/114.

O escopo do presente trabalho é analisar as conseqüências do *dumping* sobre a competição e, por conseguinte, a utilidade da legislação *antidumping* enquanto protetora das regras do livre comércio.

O texto produzido a seguir trata de temas julgados relevantes pelo seu autor, tendo-se em conta a limitação proposta no título deste; muitas outras questões deixaram de ser abordadas, sem embargo de possuírem tão ou maior relevo para a análise do *dumping*.

## 2. Conceito de *dumping*

A palavra *dumping* é de origem inglesa, tendo sido incorporada por diversas línguas na sua grafia original, dentre elas o português. O Black's Law Dictionary define *dumping* como "*the act of selling in quantity at a very low price or practically regardless of the price; also, selling goods abroad at less than the market price at home*"<sup>4</sup>; esse parece ser o conceito original e primário da palavra.

Ao conceituar o *dumping*, Nicolaides afirma que a palavra é geralmente definida como venda de um bem a preço menor que seu preço normal, esclarecendo que existem duas acepções para a expressão "preço normal": preço de venda no mercado interno ou custo de produção.<sup>5</sup> Jackson ao tratar do conceito de *dumping* segue a mesma linha, afirmando que "o conceito central de *dumping* como descrito no GATT e em outros lugares é geralmente expresso como venda de produtos para exportação a preço menor que o 'valor normal', onde valor normal significa, aproximadamente, o preço pelo qual aqueles mesmos produtos são vendidos no mercado interno ou exportador." E continua, Jackson, esclarecendo que a margem da *dumping* é igual a diferença entre o preço de venda no mercado interno e o preço de exportação; sendo tal margem positiva, está-se diante de um caso de *dumping* conforme definido no comércio internacional.<sup>6</sup>

Esses conceitos não destoam daquele enunciado no Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio 1947 (GATT), que teve sua aplicação, no Brasil, autorizada pela Lei nº 313, de 30.07.48<sup>7</sup>, que prescreve:

4 Black's Law Dictionary, fifth edition, St. Paul, West Publishing Co. 1979, p. 451.

5 NICOLAIDES, Phedon, "The Competition Effects of *Dumping*", in *Journal of World Trade*, 24. 1990, nº 5, p. 116.

6 JACKSON, John H. "Dumping in International Trade: Its Meaning and Context", in *Antidumping law and practice: a comparative study*, Ann Arbor, Michigan University Press, 1989, chapter 1, p. 02.

7 Atualmente o Artigo VI do GATT tem a sua aplicação disciplinada pelo Acordo sobre a Implementação do Artigo VI do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio 1994, entre nós ratificado por meio do Decreto 1.355, de 30.12.1994.

## Artigo VI. Direitos *Antidumping* e de Compensação

1. As partes contratantes reconhecem que o *dumping* que introduz produtos de um país no comércio de outro país, por valor abaixo do normal, é condenado se causa ou ameaça causar dano relevante a uma indústria estabelecida no território de uma parte contratante, ou retarda, sensivelmente, o estabelecimento de uma indústria nacional.

Pelos conceitos acima nota-se que a questão central do *dumping* é vender produtos em outro mercado, que não o do país exportador, a um preço menor que o praticado no mercado interno do exportador. Portanto, "valor normal", como mencionado no conceito acima, é o preço praticado no curso das operações comerciais internas do país exportador. Note-se que, no conceito do GATT 1947, a questão é colocada apenas enquanto discriminação de preços, sem qualquer referência à venda abaixo do preço de custo.

Além disso, cumpre ressaltar do conceito do *dumping* adotado pelo GATT a questão do dano ou sua ameaça para a indústria do país importador. Isso porque, como adiante será esclarecido, nem todas as práticas de *dumping* são passíveis de repressão pelos mecanismos do GATT.

Diante desse conceito, algumas questões podem ser postas: (a) não havendo vendas no mercado do país exportador, qual critério utilizar?; (b) concedendo o governo do país exportador benefícios para os exportadores, como tratar a questão do *dumping*?; (c) se por alguma razão o exportador vender dentro do seu país de origem por um preço menor que o custo de produção, quando esse produto é exportado, está ele praticando *dumping*?; (d) qualquer tipo de preço de exportação que seja inferior ao preço doméstico é caracterizador do *dumping*?

A prática do *dumping* vincula-se normalmente à busca de novos mercados ou à proteção dos mercados já conquistados. Preços diferentes para destinatários diversos, nas mesmas condições é, há muito tempo, objeto da legislação antitruste ao redor do mundo. O objetivo de tal legislação é o estabelecimento e a manutenção da concorrência no nível mais elevado possível, visando proteger não apenas as próprias empresas competidoras, mas especialmente os consumidores. Duas indagações: (I) a legislação *antidumping* pode ser considerada uma das espécies da legislação antitruste?; (II) a proteção visada pela legislação *antidumping* tem como objetivo proteger os sujeitos de direito empresas e os sujeitos de direito consumidores ou apenas os primeiros?

### 3. História da legislação *antidumping*

Desde sua concepção o *dumping* parece representar uma prática perniciosa ao comércio normal. Conforme nos dá notícia Nicolaidis, a primeira lei

sobre *dumping* data de 1904 e foi adotada pelo Canadá, seguindo-se a lei da Nova Zelândia (1905) e a lei da Austrália (1906). A justificativa parecia ser a preocupação desses países com a ação das grandes companhias, especialmente americanas, cuja atuação era ruínosa para as indústrias desses países. Os Estados Unidos e o Reino Unido também criaram suas leis *antidumping* antes da Primeira Guerra Mundial, visando impedir a atuação dos cartéis alemães nos seus territórios.<sup>8</sup>

A grande maioria dos países seguiu o exemplo do Canadá, sendo que atualmente todos os países que possuem alguma expressão no comércio internacional dispõem de leis *antidumping*. Merece destaque não apenas a proliferação desse tipo de legislação, mas também sua constante adaptação às práticas do comércio internacional.

A primeira obra de expressão internacional sobre o tema foi escrita por Jacob Viner (*Dumping: a problem in international trade*, Chicago, Illinois, 1923), seguindo-se outras relevantes como as de G. Haberler (*The Theory of international trade*, London, Edinburgh, Glasgow, 1936) e Th. O. Yntema (*The influence of dumping in monopoly price*, Journal of Political Economy, vol. 36, December 1926, p. 686 ss.). Em todas essas obras o *dumping* era tratado da perspectiva da discriminação de preços, vista declaradamente pela atuação de monopólios ou, quando muito, de oligopólios.

Na década de oitenta o assunto ganha novos contornos, preocupando-se os autores e os governos cada vez mais com formas que *dumping* não relacionadas diretamente à discriminação de preços ou à atuação de monopólios. Nem todas as práticas de *dumping*, constatou-se, tinham como fim último o controle de mercados, mas representavam, por vezes, apenas e tão-somente a necessidade de determinados produtores, em virtude de modificações, seja no seu mercado interno, seja no contexto internacional. Por outro lado, a pressão dos monopólios sobre o comércio internacional experimentou uma gradativa perda de importância, assumindo papéis relevantes no cenário internacional grupos de empresas ou governos propriamente ditos, cuja finalidade não é controlar isoladamente os mercados, mas sim propiciar um nível de retorno o mais elevado possível, ainda que isso possa representar um política de longa maturação, traduzida por atitudes distintas a custo de longos prazos.

Além das legislações dos países, isoladamente, não se pode esquecer das disposições do GATT sobre o tema. Ao negociar-se o GATT em 1947, a preocupação com as práticas de *dumping* ganhou tratamento especial.

8 Idem, *ibidem*.

Embora se tentasse à época dar um tratamento bastante abrangente ao tema, não foi possível prever todas as hipóteses de *dumping* nem suas consequências. Dessa limitação material surgiu a necessidade de celebração de três novos tratados cujo objeto foi exatamente a interpretação e aplicação do artigo VI do GATT, tratados esses resultantes das Rodadas Kennedy, Tóquio e Uruguai. O avanço foi indubitavelmente sensível, mas ainda restam pontos merecedores de modificações ou disciplina.

Em se tratando de legislação brasileira, devemos citar a Lei nº 313, de 30.07.48, que autorizou o Poder Executivo a aplicar o Acordo Geral de Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT); Decreto nº 93.941, de 16.01.87, que promulga o Acordo Relativo à Implementação do Artigo VI do Acordo Geral de Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT); Decreto nº 93.962, de 22.01.87, que promulga o Acordo Relativo à Interpretação e Aplicação dos Artigos VI, XVI e XXIII do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT); Resolução nº 0-1227, de 14.05.87, da Comissão de Política Aduaneira; Ato Declaratório nº 23, de 31.01.92, da Coordenação do Sistema de Tributação, o Decreto nº 1.355, de 30.12.94, que ratifica o Acordo sobre a Implementação do Artigo VI do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio 1994 e o Decreto nº 1.602, de 23.08.95. Algumas dessas normas jurídicas foram revogadas pelas posteriores, especialmente as normas de produção interna, substituídas pelo último decreto citado.

#### 4. Tipos de *dumping*

A primeira distinção que deve ser feita em se tratando de tipos de *dumping* é a estabelecida pelo próprio Acordo Geral de Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT). Pela leitura do texto do artigo VI pode-se notar a existência de um tipo de *dumping* condenável e outro que não o seria. **Condenável** é o *dumping* que causa ou ameaça causar dano relevante a uma indústria doméstica, ou seja, a uma indústria do país importador. Dessa forma, **não-condenável** é o *dumping* que não tem essa consequência.

Em determinadas circunstâncias, a venda de produtos em um país por preço inferior ao preço do país exportador ou ao seu custo não causa ou ameaça causar dano às indústrias do país importador. Isso porque o volume ou a periodicidade, por exemplo, das exportações com prática de *dumping* não são significativas o bastante. Nem sempre, pois, o *dumping* é passível de punição nos termos do GATT, apenas quando for condenável.<sup>9</sup>

9 Ver a respeito AQUILES VARANDA, A disciplina do "dumping" do Acordo Geral de Tarifas Aduaneiras e Comércio: tipificação de um delito num tratado internacional?, tese de doutoramento apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, não publicada, 1987, pp. 12/13.

Nicolaides faz distinção entre o *dumping* permanente e o intermitente. Segundo ele, quando uma empresa monopolista exporta de um país cujo mercado é protegido — especialmente pela segmentação do mercado — ela pode maximizar seus resultados cobrando diferentes preços no mercado interno e no mercado para o qual exporta. Caso referida empresa consiga manter o nível de preço em ambos os mercados estável, em razão da permanência do *statu quo* de ambos, não tem ela motivo para modificar os preços praticados em cada um dos mercados, pelo que a prática de *dumping* continuará; esse o **dumping permanente** a que o autor faz referência.<sup>10</sup>

**Intermitente** é o *dumping* que ocorre esporadicamente em virtude de flutuações dos mercados; tal prática é na verdade uma resposta a essas flutuações. Um exemplo de flutuação pode decorrer da modificação da demanda dos países importadores. Se por alguma razão houver uma redução brusca no nível de consumo do país importador, pode ser necessário que a empresa exportadora pratique preços com certa margem de *dumping*, sob pena de perder o mercado; mas essa situação não seria permanente. Tão logo cessem as causas da modificação da demanda, os países estariam aptos a comprar no mesmo nível, o que faria com que os preços retornassem ao seu nível normal. Por essa razão, Nicolaides afirma que os direitos *antidumping*, nesse caso, seriam inúteis ou de pouca utilidade para influir na fonte das flutuações.<sup>11</sup>

Outra distinção feita pela doutrina é a venda abaixo do preço interno e a venda abaixo do custo, distinção esta que ganha relevância a partir da década de oitenta. A **venda abaixo do preço interno** (do país exportador) representa o que convencionou-se chamar de discriminação de preços; a discriminação ocorreria entre o mercado interno e o externo, sendo o externo atendido por um preço inferior ao preço do interno. A discriminação pode ter vários objetivos, mas o mais destacado é a busca de monopolização do mercado externo. Nesse ponto Nicolaides faz uma distinção importante entre discriminação de preço realizada com ou sem um comportamento predatório.<sup>12</sup>

Em um mercado monopolizado, a prática do *dumping* pode ser interessante para a empresa monopolizadora na medida em que ela é capaz de, mesmo praticando *dumping*, obter lucros com suas atividades. A repressão do *dumping*, nessa hipótese, certamente teria como objetivo a proteção da competição, na medida em que o único objetivo do monopolista é o incremento ou manutenção dos seus lucros. Essa seria uma forma de discriminação de preço não predatória.

---

10 op. cit., p. 118.

11 op. cit., p. 119.

12 op. cit., pp. 122/123.

O *dumping* predatório, por sua vez, exterioriza-se pela prática de comércio em situação na qual inexistente lucro por parte do praticante do *dumping*. Duas razões justificariam essa postura: (I) afastamento dos competidores do mercado; (II) impedir que novos competidores atuem no mesmo mercado. Essa prática, contudo, só pode ser justificada no curto prazo, pois a longo prazo ela pode conduzir o seu próprio praticante à ruína.

A venda abaixo do custo é uma preocupação relativamente recente da doutrina e dos governos. Pergunta-se: o que poderia levar uma empresa a comercializar seus produtos com prejuízo?

O comportamento predatório poderia, por certo, aplicar-se também a essa situação. Nicolaidis, todavia, apresenta três justificativas para essa prática: (I) mudanças inesperadas nas condições de mercado; (II) inflexibilidade no ajuste da produção; (III) superar barreiras para entrar em um novo mercado.<sup>13</sup>

As mudanças inesperadas nas condições de mercado podem referir-se tanto ao mercado importador quanto a todos os mercados. O exemplo utilizado é o de depressão inesperada no mercado importador quando os produtos já estão a caminho daquele mercado; diante desse fato, caso os preços sejam mantidos nos níveis anteriores, o exportador não será capaz de comercializar seus produtos. A melhor solução pode ser comercializar os produtos abaixo do custo de produção, pois o retorno desses produtos ao país exportador ou a terceiro país pode significar uma perda maior.

No caso de inflexibilidade no ajuste da produção, pode-se citar como exemplo a estrutura de custo das empresas. As empresas com elevado custo fixo podem ser obrigadas a exportar por preço abaixo do custo e experimentar um pequeno prejuízo, sob pena de ser obrigada a paralisar suas atividades. Já empresas com baixo custo fixo e elevado custo variável podem não se interessar por praticar *dumping* comercializando produtos abaixo do custo de produção, uma vez que a paralisação pode significar perdas menores, admitindo-se uma paralisação temporária até que as condições de mercado voltem a ser estáveis.

A terceira hipótese para venda abaixo do custo de produção refere-se à necessidade de se superar barreiras para entrar em um novo mercado. Essa forma de atuação, desde que exercida por um período não muito longo, produz efeitos satisfatórios para o exportador, podendo, inclusive, levá-lo à situação de monopólio.

Merece breve comentário, por fim, distinção feita por Huysser a respeito do *dumping* de subvenção e *dumping* de preços. Afirma Huysser que “segundo o autor do *dumping*, distingue-se de uma parte o *dumping* que praticam

13 op. cit., pp. 123/126.

as autoridades de países exportadores e que se chama de *dumping de subvenção*, e de outra aquele que é organizado e praticado pelos produtores-exportadores".<sup>14</sup> Tal distinção é hoje superada, entendendo Jackson que *dumping* e subsídios são conceitos distintos tendo em vista o seu agente e a sua forma de implementação.<sup>15</sup> Ao tratar do tema, afirma Jackson:

"*Dumping* is generally considered to be an activity of a particular firm or enterprise, although it can be sufficiently prevalent in a country to give rise to importing contry duties applied to all goods from the *dumping* country. Subsidies, on the other hand, are generally actions of governments themselves."

Portanto, enquanto o *dumping* representa uma atuação das empresas sobre seus próprios preços, caracterizando-se por uma prática tipicamente privada, o subsídio é um benefício concedido pelo governo do produtor/exportador cujo objetivo é reduzir o preço de exportação do produto, caracterizando-se como uma atividade do poder público.

O *dumping* é sempre uma prática das empresas, sem necessidade de uma atuação das autoridades do país exportador; o subsídio é um benefício concedido pelo governo no qual se localizam as empresas exportadoras, cujo objetivo é diminuir o preço final para exportação.

## 5. A relação entre *dumping* e competição

A utilidade ou não da legislação *antidumping* para coibir as práticas de concorrência desleal tem como pressuposto uma conceituação adequada da competição. Assim, podemos afirmar que há **competição perfeita**<sup>16</sup> em um mercado no qual há uma atuação dos agentes econômicos que tem por finalidade o atendimento dos interesses dos consumidores. Os produtores, em competição entre eles, respondem aos desejos dos consumidores produzindo o que eles pretendem comprar, pelo menor preço possível. Segundo Gellhorn, existem 5 condições que caracterizam a existência de competição perfeita no mercado:

- a existência de um grande número de compradores e vendedores;
- a quantidade de produtos adquirida por cada comprador e vendida por cada vendedor é tão pequena relativamente ao total da quantidade comercializada que mudanças nessas quantidades não provocam mudanças no preço de mercado;

---

14 HUYSSER, Edmond, *Théorie et Pratique du Dumping*, Neuchatel, Éditions Ides et Calendes, 1971, p. 16.

15 op. cit., pp. 3/4.

16 GELLHORN, Ernest, *Antitrust Law and Economics*, St. Paul, West Publishing co., 1986, pp. 55/56.

- o produto é homogêneo, não havendo razão para um comprador preferir um vendedor específico ou vice-versa;
- todos os compradores e vendedores têm perfeita informação sobre os preços de mercado e sobre a natureza das coisas vendidas; e
- existe uma completa liberdade para entrar e sair do mercado.

Evidentemente essas condições não são verificadas em mercado algum, servindo apenas como um parâmetro para analisar as disfunções do mercado e, portanto, as formas de se limitar a atuação dos agentes objetivando atingir a situação mais próxima possível da competição perfeita. Sendo irreal a situação de competição perfeita, Gellhorn examina as três formas usuais de competição imperfeita.

A primeira delas é o **monopólio**. Nessa situação não há forma alguma de competição. A situação de monopólio é expressa pela concentração do poder de mercado por um vendedor que limita sua produção e vendas de maneira a aumentar seus lucros; tal atitude representa uma transferência de riqueza dos consumidores para o vendedor, além de reduzir a produção e desobrigar este de promover inovações ou ser eficiente. Gellhorn identifica três fatores estruturais e funcionais que caracterizam os mercados monopolizados, a saber:<sup>17</sup>

- um único vendedor ocupa todo o mercado;
- no produto vendido é único; e
- barreiras substanciais impedem a entrada de outras empresas no mesmo setor de atividade e a saída é difícil.

Quanto a esses fatores, importante destacar que eles nem sempre ocorrem simultaneamente e nem sempre um mercado monopolizado os apresentará necessariamente. Analisando cada um dos fatores, talvez o mais sensível para o enfoque da competição sejam as barreiras que impedem a entrada de outros produtores/vendedores no mercado. Por mais que um único vendedor ocupe todo o mercado e que seu produto seja único, a inexistência das barreiras poderia levar outros produtores/vendedores a se interessarem pelo mercado e a situação de monopólio seria desfeita, caso o governo não impusesse algum tipo de restrição para essa entrada.

Enquanto efeitos, três são os efeitos básicos do monopólio: (I) redução da produção; (II) aumento de preços; (III) transferência de receita dos consumidores para os produtores.<sup>18</sup>

17 op. cit., p. 63.

18 GELLHORN, op. cit., p. 71.

Do ponto de vista do *dumping*, essa parece ser uma situação de extrema relevância para sua prática. Usualmente, o produtor/exportador é capaz de vender seus produtos no mercado importador com alguma margem de *dumping* em razão de obter elevados lucros no seu mercado interno; aí funcionam as tais barreiras para a entrada de novos produtores (exportadores de outros países), ou mesmo a importação do que fora exportado com *dumping*. Caso o governo local não estabeleça barreiras que protejam o praticante do *dumping*, a competição poderá existir e, assim, esse ficaria impedido de continuar com tal prática. Isso não significa que o *dumping* tem como pressuposto necessário a existência de um monopólio no mercado exportador, pois como vimos acima outras condições que o simples aumento ou manutenção de lucros no curto prazo podem justificar esta forma de atuação, mas a monopolização do mercado interno favorece a prática do *dumping*.

Uma outra teoria tenta lidar com o problema da fixação de preços em situação de competição imperfeita; trata-se da **competição monopolística**. O que diferencia essa forma de atuação do monopólio puro é a existência de mais de um produtor fabricando produtos similares, mas que guardam algumas características que os distinguem uns dos outros — marca diferente, estilo diferenciado, propaganda — sendo, portanto, equivocado falar-se na possibilidade de perfeita substituição de um produto pelo outro.<sup>19</sup> Indubitavelmente essa forma de monopólio é abrandada em relação à forma pura, uma vez que um aumento de preço muito elevado pode conduzir os consumidores a mudarem de produto, ainda que seja de marca diferente e menos conhecido. Entretanto, com um trabalho incessante de controle sobre a atividade dos potenciais concorrentes, o produtor é capaz de manter sua produção e seu preço em patamares razoáveis, o que o faz um produtor especialmente qualificado e, dessa forma, com um mercado consumidor praticamente cativo.

Como terceira forma de competição imperfeita devo mencionar ainda o **oligopólio**. Caracterizado pela existência de poucos produtores no mercado dito *oligopolizado*, todos os produtores reconhecem que são interdependentes na medida em que produzem os mesmos bens, por preços iguais ou similares. Por essa razão, todos os produtores levam em consideração a reação dos outros produtores na fixação de sua produção e preços. Isso significa, por outras palavras, que há uma competição entre os produtores mas em virtude do seu reduzido número eles são capazes de se concertarem a ponto de evitar uma competição acirrada, com perda de mercado ou até mesmo exclusão por alguns produtores.<sup>20</sup>

19 GELLHORN, op. cit., pp. 74/78.

20 Ver a respeito GELLHORN, op. cit., pp. 78 e ss.

Instado a diferenciar o oligopólio da competição monopolística, diria que no primeiro caso há uma observação constante pelos produtores das atitudes dos demais produtores, estando eles sempre alertas para agirem da mesma forma que seu **concorrente**, na hipótese da atuação desse poder representar uma perda de mercado para aqueles. Na situação de competição monopolística, o produtor toma suas decisões independentemente da atuação dos outros produtores, pois afinal eles produzem bens diferentes, o que descaracteriza a situação de concorrência. Todavia, a reação dos consumidores pode fazer um produtor modificar sua política de produção e preço na medida em que há uma mudança de comportamento desse lado da relação de consumo; ou seja, no oligopólio o objetivo da atenção dos produtores são os próprios produtores, enquanto na competição monopolística é a atitude dos consumidores que pode alterar a atuação dos monopolistas.

Por seu turno, diferenciar o oligopólio da competição perfeita não apresenta maiores dificuldades, na medida em que na situação de competição perfeita a atitude de qualquer dos produtores não é capaz de causar modificação alguma no mercado, enquanto no oligopólio todos os produtores atuam observando atentamente o comportamento dos demais produtores, uma vez que a atuação de um deles pode provocar sensíveis modificações no mercado.

Seguindo essa linha de argumentação, pretendo demonstrar que a prática de *dumping* em situação de competição perfeita é simplesmente impossível, na medida em que o mercado a ser considerado seria o mercado mundial, e nele todos os produtores estariam competindo em situação de igualdade. Por certo se tiver que considerar o mercado mundial como não tendo a mesma composição e desenvolvimento homogêneo, forçoso concluir que ainda que em uma determinada região do planeta pudesse existir competição perfeita, isso não significaria que o *dumping* não pudesse ser praticado em outros locais onde ela inexistisse. Mas adotando a postura teórica de mercados em competição perfeita, o *dumping* não ocorreria, uma vez que os preços dos demais produtores seriam ajustados à prática do competidor que tentasse praticar *dumping* automaticamente. Nas situações de competição não-perfeita, contudo, a situação é bastante diferente.

Espero já ter conseguido demonstrar nesse ponto que o *dumping*, seja enquanto discriminação de preços, seja enquanto venda abaixo do custo, é uma prática que ocorre em mercados nos quais não há a competição perfeita. Por essa razão, a única forma de tornar a prática do *dumping* possível é contar com a atuação do Estado na defesa dos interesses dos produtores do país exportador. Essa proteção pode dar-se por barreiras tarifárias ou não-tarifárias.

As barreiras tarifárias são representadas pela imposição de um tributo sobre a importação. Exemplificativamente, se o produtor de um determinado país cobra um preço menor quando exporta, em comparação ao praticado no

seu mercado interno, estará ele sujeito à competição de produtores de outros países, ou à competição por meio da importação dos produtos que exportou com *dumping*, podendo essa segunda exportação ser feita pelos destinatários dos produtos no mercado alvo do *dumping*. Para evitar que isso aconteça, o governo do país exportador, cujo produtor pratica *dumping*, impõe impostos ou taxas de importação que faz com que os mesmos produtos, quando importados por esse país, tenham um preço maior que o cobrado internamente pelo exportador que pratica *dumping*.

As barreiras não-tarifárias têm seu ponto alto nas limitações quantitativas, especialmente na imposição de cotas de importação.<sup>21</sup> Da mesma forma que no caso das barreiras tarifárias, o governo do produtor/exportador impede a livre entrada de produtos de outros países, a fim de que o mercado interno do exportador que pratica *dumping* lhe seja assegurado.

Com essas medidas assegura-se ao exportador que pratica *dumping* a impossibilidade de competição justa no seu mercado interno, permitindo a ele que se compense do preço menor objeto do *dumping* com o preço maior cobrado no mercado interno. Sem esse tipo de proteção o praticante do *dumping* está sujeito à competição justa, o que pode levá-lo à ruína. Daí concluir-se que a **melhor maneira de se evitar o *dumping* é privilegiar todas as formas de competição.**

Todavia, se a competição ataca a prática do *dumping* no seu nascedouro, não se pode afirmar com tanta segurança que os direitos *antidumping* seriam instrumento hábil para essa finalidade, como demonstrado adiante.

## 6. O papel do GATT relativamente às práticas de *dumping*

Já foi apresentado acima o conceito de *dumping* adotado pelo GATT. Mais que seu conteúdo, releva notar sua delimitação. Ao disciplinar as formas de verificação da prática de *dumping*, as formas de *dumping* e sua repressão, os signatários do GATT expressaram sua real intenção de não proibir o *dumping*, mas sim de prover formas de coibi-lo para que não se transformasse em um entrave para o comércio internacional. Essa a razão pela qual Nicolaides afirma que “o GATT condena o *dumping* sem proibi-lo.”<sup>22</sup> Parece ter sido essa a real postura das Partes Contratantes, sendo de se notar que o enfoque não foi modificado na Rodada Uruguai, tendo os atuais Membros da Organização Mundial do Comércio aceitado essa orientação do GATT 1947.

21 Ver a respeito JACKSON, John H., *The World Trade System: law and policy of international economic relations*, Cambridge, The Massachussets Institute of Tecnology Press, 1989, cap. 5, pp. 115/131.

22 op. cit., p. 116.

O fenômeno do *dumping*, praticado com tamanha intensidade no início deste século, passou a sofrer repressão cada vez mais aguda pelos países em geral. Ampliou-se demasiadamente seu conceito para abranger situações que não o caracterizavam, como o houvera conceituado Viner. A resposta dos países à concorrência externa era a imposição de direitos *antidumping* a situações nas quais não havia verdadeira prática de *dumping*. Isso porque a imposição de barreiras, tarifárias ou não, era politicamente desgastante para quem as adotava, sendo a melhor forma de proteção da indústria doméstica a utilização indiscriminada dos direitos *antidumping*.

Ao negociarem os termos do GATT, seus signatários tinham essa situação muito presente, particularmente os representantes dos Estados Unidos. As empresas americanas, dado seu agigantamento, sofriam de maneira mais sensível o protecionismo dos demais países de alguma expressão econômica no cenário internacional. A melhor solução para a utilização indiscriminada dessa política era a definição do que se entendia por *dumping* e a máxima delimitação possível de sua abrangência. Destarte, não foi intenção dos signatários do GATT reprimir as práticas de *dumping* de forma eficiente, mas sim limitar o máximo possível essa repressão. Essa a postura, ao menos, dos grandes exportadores à época, que por certo controlaram as negociações para a celebração do GATT 1947.

Estatisticamente, após a entrada em vigor do GATT, quatro são os países que fizeram uso largamente da aplicação dos direitos *antidumping*, a saber: Austrália, Canadá, Comunidade Econômica Européia e Estados Unidos; os outros países praticamente não se utilizaram desse instrumento até o final da década de setenta.<sup>23</sup> A década de oitenta representa uma sensível modificação de comportamento de alguns países em desenvolvimento e em vias de desenvolvimento. O Japão, por exemplo, que devido ao seu expansionismo e prática constante de *dumping* não fazia uso da repressão ao *dumping* como forma de tentar converter seus parceiros comerciais a não aplicar direitos *antidumping* contra seus produtos, passa a agir no sentido de reprimir com rigor as práticas de *dumping* levadas a cabo contra suas empresas domésticas. Países como o Brasil passam a utilizar-se desse instrumento; a repressão é combatida com repressão!

Corre-se novamente o risco de banalização da repressão à prática de *dumping*. Situações outras de concorrência desleal ou de concorrência no sentido puro de competição começam a ser tratadas como práticas de *dumping*,

23 Ver a respeito VERMULST, Edwin A., "The *Antidumping* Systems of Austrália, Canadá, the EEC and the USA: Have *Antidumping* Laws Become a Problem in International Trade?", in *Antidumping law and practice: a comparative study*, Ann Arbor, Michigan University Press, 1989, chapter 8; JACKSON, John H., "*Dumping* in International Trade: Its Meaning and Context", in *Antidumping law and practice: a comparative study*, Ann Arbor, Michigan University Press, 1989, chapter 1; NICOLAIDES, op. cit., pp. 116/117.

com a correspondente aplicação dos direitos *antidumping*. Daí a necessidade sentida por alguns autores de nova delimitação do conceito e de sua aplicações a operações do comércio internacional.

Vermulst é um dos críticos do estado atual das coisas, afirmando que “é claro que o Código *Antidumping* do GATT é muito vago”.<sup>24</sup> A Rodada Uruguai, indubitavelmente, trouxe avanços nessa área, expressos no Acordo sobre a Implementação do Artigo VI do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio 1994; todavia, esses avanços não foram plenamente satisfatórios, especialmente quanto à abrangência do conceito de *dumping*.

## 7. A legislação *antidumping* protege a competição?

Se estou convencido de que a repressão à prática do *dumping* tem por objetivo a proteção da concorrência — no que em geral obtém sucesso —, a aplicação dos direitos *antidumping* propriamente parece não ter, isoladamente, o mesmo efeito. Nesse sentido, o processo de apuração do *dumping* e a sua perfeita caracterização demonstram ter uma utilidade maior que a aplicação dos direitos *antidumping*.

Nicolaides, exterioriza sua concepção sobre a questão afirmando:

“Em resumo, o *dumping* ocorre por várias razões. Em geral essas razões indicam que o *dumping* é uma consequência natural das atuais condições do mercado que estão fora do controle de qualquer empresa específica. Sob essas circunstâncias, o *dumping* não apresenta ameaça alguma, ou pouca, à competição. Mesmo quando exista um eventual problema de competição, direitos *antidumping* não são necessariamente a melhor resposta política. Ao contrário é mais provável que aumentem a segmentação do mercado, o que piora a competição. Em quase todos os casos examinados até agora a proteção do seu mercado interno possibilita que o praticante do *dumping* tolere movimentos adversos do mercado por mais tempo. Em termos de equidade isso pode ser injusto (desleal), mas não necessariamente subverte a competição.”<sup>25</sup>

“Geralmente, o *dumping* reflete as imperfeições e segmentações do mercado nacional.”<sup>26</sup>

24 op. cit., p. 461.

25 op. cit., p. 124.

26 op. cit., p. 126.

E conclui:

“Porque é muito difícil saber os motivos pelos quais as empresas praticam *dumping*, o papel das regulamentações *antidumping* deveria ser de evitar a deterioração da competição.

O comércio internacional funcionará muito melhor não estendendo o domínio de medidas *antidumping*, mas limitando-o.”<sup>27</sup>

Desde meu ponto de vista, não coloco em dúvida a utilidade da legislação *antidumping* para a proteção da competição. Ao afirmar isso quero lembrar que a imposição dos direitos *antidumping* são apenas um dos dispositivos previstos nas legislações *antidumping* para reprimir a prática dessa forma de abuso do poder econômico; devemos considerar que o processo de apuração do *dumping* e as conseqüências daí advindas, muitas vezes, são bem mais eficazes que os próprios direitos *antidumping*.

Conseqüentemente, respondendo a indagação formulada no início deste trabalho, propugno ser a legislação *antidumping* uma espécie do gênero legislação de repressão ao abuso do poder econômico, cujo objeto é exatamente a disciplina da concorrência. Apenas gostaria de esclarecer qual dos lados da competição a legislação *antidumping* está protegendo: **acredito que a legislação *antidumping* defende a competição visando proteger as empresas nacionais contra a concorrência predatória externa, não os consumidores nacionais.**

Uma redução de preço dos produtos é extremamente interessante para os consumidores, e não se pode garantir que a empresa estrangeira exportadora aumentará necessariamente seus preços na hipótese de eliminar a concorrência das empresas nacionais. As regras de mercado atuam de forma diversa das manipulações passíveis de serem feitas com as normas jurídicas.<sup>28</sup>

27 op. cit., p. 127.

28 Um dos argumentos sempre lembrados por aqueles que defendem a aplicação dos direitos *antidumping* para a proteção dos consumidores é o de que a concorrência desleal externa baseada no *dumping*, ao eliminar a concorrência da indústria nacional, acabará por elevar os preços dos produtos importados, fazendo com que os consumidores paguem mais a longo prazo. Contra essa alegação, argumento com a possibilidade de surgirem novos concorrentes, sejam internos, sejam externos, caso o preço suba a ponto de representar um negócio interessante para outros empresários.

Os acontecimentos dos últimos anos relacionados ao comércio e à indústria de computadores no Brasil são esclarecedores. A tão cara “reserva de mercado”, que tinha por objetivo desenvolver uma indústria de informática nacional, e nos “libertar” da dependência externa custou ao nosso país milhões, talvez bilhões de dólares. Ao abrir o mercado, se em um primeiro momento isso representou a destruição da indústria nacional ineficiente, hoje vemos as grandes marcas mundiais de computadores se instalarem em nosso país, passando a produzir localmente, com todos os benefícios daí advindos.