



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
Faculdade de Direito  
Programa de Pós-Graduação em Direito

VICTOR DE OLIVEIRA LEITE

**SALVAGUARDAS COMERCIAIS EM DEFESA COMERCIAL: UMA MUDANÇA  
NO PERFIL DE APLICAÇÃO?**

Brasília  
2022

VICTOR DE OLIVEIRA LEITE

**SALVAGUARDAS COMERCIAIS EM DEFESA COMERCIAL: UMA MUDANÇA  
NO PERFIL DE APLICAÇÃO?**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito, elaborada sob a orientação da Profa. Dra. Amanda Athayde.

Orientadora  
Profa. Dra. Amanda Athayde

BRASÍLIA

2022

Ficha catalográfica elaborada automaticamente com os dados fornecidos pelo autor

LEITE, Victor de Oliveira.

**Salvaguardas comerciais em defesa comercial: uma mudança no perfil de aplicação?** Orientadora Profa. Dra. Amanda Athayde – Brasília, 2022.

Dissertação (Mestrado – Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, 2022

1.Salvaguardas; 2. Organização Mundial do Comércio; 3. Defesa Comercial; 4. Antidumping.

VICTOR DE OLIVEIRA LEITE

**SALVAGUARDAS COMERCIAIS EM DEFESA COMERCIAL: UMA MUDANÇA  
NO PERFIL DE APLICAÇÃO?**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito, elaborada sob a orientação da Profa. Dra. Amanda Athayde.

**Banca Examinadora**

---

Profa. Dra. Amanda Athayde (Orientadora)  
Universidade de Brasília

---

Profa. Dra. Vera Thorstensen (Membro)  
Fundação Getúlio Vargas

---

Profa. Dra. Leonor Cordovil (Membro)  
Fundação Getúlio Vargas

---

Dr. Renê Medrado (Suplente)  
Pinheiro Neto Advogados

**Brasília 10 de fevereiro de 2022**

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à Amanda Athayde, que me incentivou a iniciar minha trajetória acadêmica e a participar do processo seletivo para o Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito. Naquele momento, ainda um projeto distante, conversamos algumas vezes sobre como esse projeto acadêmico contribuiria para minha formação intelectual e profissional e como minha pesquisa poderia contribuir para a geração de conhecimento sobre defesa comercial, uma área intrigante, mas pouco estudada no país. A Amanda me incentivou a buscar algo que sempre foi um projeto pessoal, e só por isso já mereceria meus sinceros agradecimentos. Depois de aprovado no processo seletivo, ela se tornou não só minha orientadora, mas uma mentora, cujo envolvimento na minha pesquisa me permitiu alcançar o resultado que apresento aqui. Às demais facetas que a Amanda já tinha na minha vida (colega, chefe, amiga, conselheira profissional), hoje se soma a de uma parceria intelectual que marcará minha trajetória.

Escrever sobre defesa comercial no Brasil, e em especial sobre salvaguardas, não é tarefa fácil. Há pouca produção acadêmica, as universidades e as bibliotecas nacionais não possuem acervo sobre o tema. À indisponibilidade de literatura se somou a dificuldade de acesso físico aos espaços de saber. Realizei a pesquisa sem poder entrar em uma biblioteca porque as medidas sanitárias e de distanciamento social o impediram. Não faltaram, porém, pessoas que viessem ao meu auxílio, sem as quais essa pesquisa não teria sido possível. Agradeço à Marília Castañon, que gentilmente me enviou seus livros do Rio de Janeiro a Brasília; ao Gilvan Brogini que me presenteou com seu livro sobre salvaguardas; ao Felipe Augusto Machado, que me emprestou outro livro importante para a pesquisa; ao Marco César e à Ana Carolina Meneghetti, que construíram uma biblioteca virtual com artigos seminais sobre defesa comercial na Subsecretaria de Defesa Comercial e Interesse Público (SDCOM).

Agradeço ao Fabio Pucci, que me confiou a responsabilidade de ajudá-lo a coordenar a equipe de Apoio ao Exportar na Coordenação-Geral de Antidumping, Salvaguardas e Apoio ao Exportador (CGSA). Tempo de crescimento, de aprendizado e estreitamento de uma amizade com profundo respeito e admiração. À Zahra Gadelha e à Mirian Campos, meus agradecimentos pela companhia e pelo compartilhamento da tarefa de defender os exportadores brasileiros afetados por investigações de defesa comercial por autoridades estrangeiras. Aos demais colegas da CGSA e do Ministério das Relações Exteriores pelas discussões e pela construção de conhecimento. À Amanda Fonseca pelo

convite para discutir as estratégias de defesa das posições do Brasil nos contenciosos da OMC relacionados às medidas de salvaguarda. A todos eles e outros tantos na SDCOM pela amizade e pelo carinho.

Aos meus familiares, aos meus pais, que sempre me apoiaram e cujo olhar de orgulho faz todo esforço valer a pena. À Day, com quem compartilhei as angústias e as alegrias de um mestrado. À Luisa, que leu o primeiro projeto de pesquisa e sempre me acompanhou na trajetória acadêmica. Ao meu esposo, Denny, que esteve comigo em todo o processo, meu primeiro leitor. Lembro das tardes de sol antes da aprovação no programa, em que ele estava ao meu lado enquanto eu preparava os materiais para aplicar para a vaga do mestrado. Lembro dos últimos dias em Brasília, durante a escrita da dissertação, em que buscávamos parar e olhar os ipês. Lembro da revisão do texto, na Pensilvânia, vendo a neve cair. Sem o suporte emocional, o carinho, a compreensão e o incentivo, eu não teria chegado até aqui. Obrigado.

## RESUMO

As salvaguardas são medidas de restrição temporária ao comércio internacional que podem ser aplicadas quando, ante uma evolução não prevista das circunstâncias, um aumento significativo das importações causa ou ameaça causar prejuízo grave à indústria doméstica do país. Das medidas de defesa comercial, as salvaguardas são os instrumentos menos frequentemente utilizados, enquanto as medidas antidumping ocupam o principal lugar como instrumentos de defesa comercial utilizados pelos países-membros da Organização Mundial do Comércio (OMC).

A partir de 2018, no entanto, observou-se um aumento na utilização das salvaguardas. Esta pesquisa buscou avaliar as possíveis razões para esse aumento, e analisar se as salvaguardas estariam ganhando maior relevância relativa entre as medidas de defesa comercial a ponto de substituir, ainda que parcialmente, as medidas antidumping.

As hipóteses que motivaram este trabalho foram que (1) o aumento da utilização dos mecanismos de salvaguarda decorreria do maior alcance das medidas de salvaguarda; e que (2) o aumento da utilização dos mecanismos de salvaguarda decorreria da maior discricionariedade das autoridades na definição do produto investigado nas investigações de salvaguarda, quando comparadas às medidas antidumping. Foi realizado o levantamento estatístico das salvaguardas e das medidas antidumping desde o estabelecimento da OMC, em 1995, até 2020 para avaliar o comportamento dessas medidas no tempo, o perfil de aplicação dos países-membros da OMC e os setores econômicos mais frequentemente afetados pelas medidas.

Observou-se um comportamento em ondas na utilização das medidas de salvaguarda. Para investigar as razões que explicariam o aumento das salvaguardas na terceira onda das salvaguardas, iniciada em 2018, foi analisado o conteúdo das notificações apresentadas ao Comitê sobre Salvaguardas da OMC de 2018 a 2020.

No decorrer da pesquisa as hipóteses iniciais foram infirmadas, e outras questões se consolidaram como hipóteses razoáveis para a explicar o aumento das salvaguardas nos últimos anos. O efeito de reação em cadeia no mercado afetado ocasionado por um desvio de comércio efetivo ou potencial, a utilização das salvaguardas como sucedâneo das medidas antidumping em razão da insuficiência da medida antidumping e a constituição de novas autoridades de defesa comercial pelos países-membros da OMC se destacam como razões para explicar o aumento das salvaguardas a partir de 2018.

## **ABSTRACT**

Safeguards measures are temporary restrictions to international trade. A country can apply a safeguard measure when, as a result of unforeseen developments of circumstances, a product is being imported into the country's territory in such increased quantities, absolute or relative to domestic production, and under such conditions as to cause or threaten to cause serious injury to the domestic industry that produces like or directly competitive products.

The safeguards are the least frequently used of the World Trade Organization trade remedies measures. However, since 2018, there has been an increased use of safeguards. This research sought to assess the possible reasons for this increase and to analyze whether the safeguards are gaining relative importance among trade remedy measures to the point of replacing anti-dumping measures.

This research adopted as hypotheses to the increased use in safeguards: (1) the higher level of protection to the domestic because of the application of the safeguard measure to all products being imported irrespective of its source; and (2) the greater discretion in the definition of the scope of the safeguard measures when compared with anti-dumping. We conducted a statistical survey of safeguards and anti-dumping measures from 1995 to 2020 to assess the behavior of these measures over time, the application profile of the WTO member countries, and the economic sectors most frequently affected by the measures.

We observed the safeguard measures behave in waves from 1995 to the present. This research focused on the third wave of safeguards that started in 2018. We analyzed the content of all the notifications submitted to the Committee on Safeguards from 2018 to 2020 to investigate the reasons that explain the increased number of safeguards investigations.

As we conducted the research, we discarded the initial hypotheses to explain the increase in the use of safeguards. We found other reasonable explanations for the rise in the use of safeguards in recent years: (1) actual or potential trade diversion caused by a chain reaction effect; (2) the use of safeguards as a substitute for anti-dumping measures due to the inadequacy of the anti-dumping measure; and (3) the constitution of new trade remedies authorities by the member countries of the WTO.

## SUMÁRIO

<b><u>INTRODUÇÃO.....</u></b>	<b>12</b>
<b><u>1. AS MEDIDAS DE SALVAGUARDA DO ARTIGO XIX DO GATT 1994 .....</u></b>	<b>19</b>
1.1. DO CONCEITO E DA EVOLUÇÃO DAS MEDIDAS DE SALVAGUARDA DO ARTIGO XIX: DO GATT 1947 AO GATT 1994 E AO ACORDO SOBRE SALVAGUARDAS.....	20
1.2. DAS SALVAGUARDAS TRANSITÓRIAS DO SETOR TÊXTIL E DAS SALVAGUARDAS ESPECIAIS AGRÍCOLAS E DAS DIFERENÇAS COM AS SALVAGUARDAS DO ARTIGO XIX DO GATT 1994 .....	26
1.3. DAS CONDIÇÕES DE APLICAÇÃO DAS MEDIDAS DE SALVAGUARDA .....	31
1.4. DO PRODUTO INVESTIGADO E DO PRODUTO SIMILAR OU DIRETAMENTE CONCORRENTE	41
1.5. DAS IMPORTAÇÕES DO PRODUTO INVESTIGADO .....	45
1.6. DO PREJUÍZO GRAVE OU DE SUA AMEAÇA .....	52
1.7. DA ANÁLISE DE CAUSALIDADE .....	57
1.8. DA NATUREZA DA MEDIDA E DAS FORMAS DE APLICAÇÃO .....	61
1.9. DA APLICAÇÃO NÃO SELETIVA E DE SUAS EXCEÇÕES .....	66
1.10. DA DURAÇÃO DA APLICAÇÃO DA MEDIDA .....	77
1.11. DO NÍVEL EQUIVALENTE DAS CONCESSÕES: COMPENSAÇÕES E RETALIAÇÕES.....	82
1.12. CONCLUSÕES INTERMEDIÁRIAS DO CAPÍTULO 1 .....	84
<b><u>2. ANÁLISE DOS DADOS RELATIVOS AO INÍCIO DE INVESTIGAÇÕES E À APLICAÇÃO DE MEDIDAS DE SALVAGUARDAS .....</u></b>	<b>88</b>
2.1. DA METODOLOGIA DA PESQUISA QUANTITATIVA.....	91
2.2. DAS INVESTIGAÇÕES DE SALVAGUARDAS INICIADAS .....	95
2.2.1. LEVANTAMENTO ESTATÍSTICO DOS DADOS REFERENTES ÀS INVESTIGAÇÕES DE SALVAGUARDAS INICIADAS PELOS PAÍSES-MEMBRO .....	96
2.2.2. LEVANTAMENTO ESTATÍSTICO DOS DADOS REFERENTES ÀS INVESTIGAÇÕES DE SALVAGUARDAS INICIADAS, POR SETOR ECONÔMICO AFETADO .....	102
2.3. AS SALVAGUARDAS NO TEMPO, POR SETOR ECONÔMICO AFETADO .....	109
2.3.1. LEVANTAMENTO ESTATÍSTICO DOS DADOS REFERENTES ÀS MEDIDAS DE SALVAGUARDAS APLICADAS PELOS PAÍSES-MEMBRO.....	110
2.3.2. LEVANTAMENTO ESTATÍSTICO DOS DADOS REFERENTES ÀS MEDIDAS DE SALVAGUARDAS APLICADAS, POR SETOR ECONÔMICO AFETADO.....	113
2.4. COMPARAÇÃO ENTRE SALVAGUARDAS E MEDIDAS ANTIDUMPING.....	117

2.4.1. COMPARAÇÃO ENTRE SALVAGUARDAS E MEDIDAS ANTIDUMPING: INVESTIGAÇÕES INICIADAS .....	118
2.4.2. COMPARAÇÃO ENTRE SALVAGUARDAS E ANTIDUMPING: MEDIDAS APLICADAS .....	123
2.5. CONCLUSÕES INTERMEDIÁRIAS DO CAPÍTULO 2 .....	127
<b><u>3. DAS POSSÍVEIS RAZÕES PARA O AUMENTO NA UTILIZAÇÃO DO INSTRUMENTO DE SALVAGUARDAS NO ÂMBITO DA OMC .....</u></b>	<b><u>131</u></b>
3.1. DA METODOLOGIA DA PESQUISA QUALITATIVA .....	132
3.2. DA APLICAÇÃO NÃO SELETIVA DAS MEDIDAS DE SALVAGUARDA COM O POTENCIAL DE ALCANÇAR MAIOR COBERTURA DE PROTEÇÃO PARA A INDÚSTRIA AFETADA .....	134
3.3. DA MAIOR DISCRICIONARIEDADE NA DEFINIÇÃO DO PRODUTO AFETADO E DA FORMA DE APLICAÇÃO MEDIDA DE SALVAGUARDA EM COMPARAÇÃO COM A MEDIDA ANTIDUMPING....	143
3.4. DAS MEDIDAS DE SALVAGUARDA COMO SUCEDÂNEO DAS MEDIDAS ANTIDUMPING EM RAZÃO DA INSUFICIÊNCIA DA MEDIDA ANTIDUMPING .....	145
3.5. DO EFEITO DE REAÇÃO EM CADEIA NO MERCADO AFETADO OCACIONADO POR UM DESVIO DE COMÉRCIO EFETIVO OU POTENCIAL .....	149
3.6. DA PARALIZAÇÃO DO ÓRGÃO DE APELAÇÃO COMO INCENTIVO PARA A APLICAÇÃO DAS MEDIDAS DE SALVAGUARDA .....	158
3.7. DA POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS NO INÍCIO DA INVESTIGAÇÃO COM EFEITOS IMEDIATOS COMO INCENTIVO PARA O USO DE SALVAGUARDAS	164
3.8. DO PADRÃO ARGUMENTATIVO E DE PROVAS NECESSÁRIO PARA APLICAÇÃO DE UMA MEDIDA DE DEFESA COMERCIAL .....	165
3.9. DO MENOR ÔNUS ADMINISTRATIVO PARA OPERACIONALIZAR AS MEDIDAS DE SALVAGUARDA EM COMPARAÇÃO COM AS MEDIDAS ANTIDUMPING.....	169
3.10. DA CONSTITUIÇÃO DE NOVAS AUTORIDADES DE DEFESA COMERCIAL COMO INCENTIVO PARA O USO DE SALVAGUARDAS.....	171
3.11. CONCLUSÕES INTERMEDIÁRIAS DO CAPÍTULO 3 .....	173
<b><u>CONCLUSÕES.....</u></b>	<b><u>179</u></b>
<b><u>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</u></b>	<b><u>198</u></b>
<b><u>DOCUMENTOS .....</u></b>	<b><u>200</u></b>
ACORDOS INTERNACIONAIS E LEGISLAÇÃO .....	200
RELATÓRIOS DO ÓRGÃO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS .....	200
OUTROS DOCUMENTOS.....	201

NOTIFICAÇÕES AO COMITÊ SOBRE SALVAGUARDAS.....	202
<u>LISTA DE FIGURAS E TABELAS.....</u>	<u>219</u>
<u>APÊNDICES .....</u>	<u>221</u>
<u>APÊNDICE I – ARTIGO XIX DO GATT 1994 .....</u>	<u>221</u>
<u>APÊNDICE II – ACORDO SOBRE SALVAGUARDAS.....</u>	<u>223</u>
ARTICLE 1: GENERAL PROVISION .....	223
ARTICLE 2: CONDITIONS .....	223
ARTICLE 3: INVESTIGATION .....	223
ARTICLE 4: DETERMINATION OF SERIOUS INJURY OR THREAT THEREOF .....	224
ARTICLE 5: APPLICATION OF SAFEGUARD MEASURES.....	225
ARTICLE 6: PROVISIONAL SAFEGUARD MEASURES .....	226
ARTICLE 7: DURATION AND REVIEW OF SAFEGUARD MEASURES .....	226
ARTICLE 8: LEVEL OF CONCESSIONS AND OTHER OBLIGATIONS.....	227
ARTICLE 9: DEVELOPING COUNTRY MEMBERS .....	227
ARTICLE 10: PRE-EXISTING ARTICLE XIX MEASURES.....	228
ARTICLE 11: PROHIBITION AND ELIMINATION OF CERTAIN MEASURES .....	228
ARTICLE 12: NOTIFICATION AND CONSULTATION .....	229
ARTICLE 13: SURVEILLANCE.....	230
ARTICLE 14: DISPUTE SETTLEMENT.....	231
<u>APÊNDICE III – ESCOPO DAS SALVAGUARDAS ESPECIAIS DO ACORDO SOBRE AGRICULTURA .....</u>	<u>232</u>
<u>APÊNDICE IV – SALVAGUARDAS POR MEMBRO NOTIFICANTE .....</u>	<u>233</u>
<u>APÊNDICE V – SALVAGUARDAS POR SETOR ECONÔMICO .....</u>	<u>235</u>
<u>APÊNDICE VI – MEDIDAS ANTIDUMPING POR MEMBRO NOTIFICANTE .....</u>	<u>239</u>
<u>APÊNDICE VII – MEDIDAS ANTIDUMPING POR SETOR ECONÔMICO .....</u>	<u>241</u>
<u>APÊNDICE VIII – DISPUTAS COMERCIAIS NO ÓRGÃO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS ENVOLVENDO O ACORDO SOBRE SALVAGUARDAS .....</u>	<u>245</u>

## INTRODUÇÃO

Os acordos da Organização Mundial do Comércio (OMC) foram celebrados com o objetivo de diminuir as barreiras comerciais e, assim, promover o comércio internacional.<sup>1 2</sup> As regras constitutivas do sistema multilateral de comércio se baseiam nos princípios de não discriminação e de transparência, com a imposição de limites sobre a gestão do comércio exterior dos países-membros. Os acordos preveem, no entanto, diversos mecanismos por meio dos quais os membros podem, temporária ou permanentemente, desviar dos compromissos assumidos.

Diversas das disposições que permitem desviar-se dos compromissos assumidos e impor barreiras comerciais temporárias podem ser consideradas, de modo amplo, como cláusulas de salvaguarda. Autores como Brogini, Sykes, Bossche e Zduoc, no entanto, divergem sobre quais mecanismos poderiam ser classificados como salvaguarda em sentido estrito. Para esses autores, o termo salvaguarda passa a ter um duplo significado: é compreendido, de forma ampla, como sinônimo de “válvulas de escape” para restrição às regras multilaterais comércio,<sup>3 4</sup> e, em sentido estrito, como as medidas de emergência previstas no Acordo sobre Salvaguardas e outros acordos constitutivos da OMC.<sup>5</sup> Este trabalho adotará como definição de medidas de salvaguarda os instrumentos previstos no Artigo XIX do GATT 1994 e no Acordo sobre

---

<sup>1</sup> MATSUSHITA, Mitsuo; MAVROIDIS, Petros C.; SCHOENBAUM, Thomas J. *The World Trade Organization: Law, Practice, and Policy*. 2ª Edição. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2008, p. 9.

<sup>2</sup> IRWIN, Douglas; MAVROIDIS, Petros C.; SYKES, Alan O. *The Genesis of the GATT*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2006, p. 176. As conclusões a que os autores chegam para explicar as razões de teoria econômica para a celebração do GATT 1947 podem ser aplicadas à OMC uma vez que esse acordo serviu de base para a definição do atual sistema multilateral de comércio.

<sup>3</sup> Brogini identifica como salvaguardas quaisquer mecanismos de suspensão/modificação das regras multilaterais. Nesse sentido, o autor considera como salvaguarda a concessão de *waivers*, medidas para proteção de indústria nascente, medidas antidumping e medidas compensatórias, salvaguardas por razão de balanço de pagamentos, além das salvaguardas em sentido estrito. O autor diferencia salvaguardas numa acepção genérica de salvaguardas em sentido estrito, sendo que classifica nesse segundo conceito as salvaguardas previstas no Acordo sobre Têxteis e Confecções, no Acordo sobre Agricultura e no Acordo sobre Salvaguardas (que estabelece regras para a aplicação das medidas previstas no Artigo XIX do GATT 1994). BROGINI, Gilvan Damiani. *OMC e indústria nacional: as salvaguardas para o desenvolvimento*. São Paulo: Aduaneiras, 2004, p. 96.

<sup>4</sup> Bossche e Zduoc adotam outra classificação, identificando como salvaguardas as medidas emergenciais de natureza econômica, incluindo como salvaguardas as medidas previstas Acordo sobre Agricultura e no Acordo sobre Salvaguardas, medidas em razão do balanço de pagamentos, as medidas de salvaguardas previstas no Protocolo de Acesso da China. BOSSCHE, Peter van den; ZDOUC, Werner. *World Trade Organization: Text, Cases and Materials*. 4ª Ed. ed. Nova York: Cambridge University Press, 2017, p. 630.

<sup>5</sup> Sykes, apesar de dedicar seu trabalho às medidas de salvaguarda previstas no Acordo sobre Salvaguardas, comenta a decisão do Órgão de Solução de Controvérsias em um caso envolvendo uma salvaguarda transitória prevista no Acordo Sobre Têxteis e Confecções por entender que as regras seriam muito próximas, e a análise daquele precedente poderia contribuir para a compreensão geral das medidas de salvaguarda. SYKES, Alan O. *The WTO Agreement on Safeguards: A Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 141.

Salvaguardas, cujo propósito é proteger a indústria doméstica em razão do aumento significativo das importações.

Nos termos do Acordo sobre Salvaguardas da OMC, uma medida de salvaguarda só poderá ser aplicada a um produto quando um membro houver determinado que as importações daquele produto em seu território tenham aumentado em quantidades tais, seja em termos absolutos, seja em proporção à produção nacional, e ocorram em condições tais que causam ou ameaçam causar prejuízo grave ao setor nacional que produz bens similares ou diretamente concorrentes.

As salvaguardas são medidas de restrição temporária ao comércio internacional que podem ser aplicadas quando, ante uma evolução não prevista das circunstâncias, um aumento significativo das importações causa ou ameaça causar prejuízo grave à indústria doméstica do país. Essas medidas são previstas como uma forma de “válvula de escape”, para permitir que cada membro da OMC possa responder a situações de grave desestabilização econômica em setores produtivos, por meio da aplicação de uma medida restritiva ao comércio de determinados produtos. Essa medida é destinada a produtos específicos para que a ação governamental não comprometa, em termos mais amplos, a agenda e os esforços de liberalização comercial. Previstas para situações de emergência, as salvaguardas são os instrumentos de defesa comercial menos frequentemente acionados pelos países da OMC.<sup>6</sup> Nos últimos anos, porém, um número maior de investigações dessa natureza foi iniciado e mais medidas foram implementadas,<sup>7</sup> o que tem chamado a atenção das autoridades de defesa comercial.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Usualmente são classificadas como medidas de defesa comercial as medidas antidumping, as medidas compensatórias e as salvaguardas. Este trabalho buscará comparar as salvaguardas com as medidas antidumping, que são os instrumentos de medida comercial mais frequentemente utilizados pelos membros da OMC. Não serão analisadas as medidas compensatórias em detalhe, elas serão referenciadas quando for necessário ressaltar alguma característica própria desse instrumento para que se compreenda melhor a distinção com as salvaguardas. De acordo com as estatísticas da OMC, desde 1995 até 2020 foram iniciadas 6.300 investigações antidumping ([https://www.wto.org/english/tratop\\_e/adp\\_e/adp\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/adp_e.htm)), 632 investigações de subsídios e medidas compensatórias ([https://www.wto.org/english/tratop\\_e/scm\\_e/scm\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/scm_e.htm)) e 400 investigações de salvaguarda ([https://www.wto.org/english/tratop\\_e/safeg\\_e/safeg\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/safeg_e/safeg_e.htm)).

<sup>7</sup> O capítulo 2 deste trabalho apresentará os dados estatísticos para indicar o aumento na utilização desse instrumento, assim como a fonte, a metodologia de extração e a forma de tratamento dos dados.

<sup>8</sup> Este pesquisador compõe o quadro permanente da autoridade de defesa comercial brasileira, a Subsecretaria de Defesa Comercial e Interesse Público (SDCOM), da Secretaria de Comércio Exterior do Ministério da Economia, e encontra-se atualmente em licença para estudos no exterior. A SDCOM monitora a utilização do instrumento de salvaguarda pelos demais parceiros comerciais brasileiros, e atua, em conjunto com o Ministério das Relações Exteriores, na elaboração de manifestações em nome do governo brasileiro. A percepção do aumento da frequência de utilização do instrumento da salvaguarda não é exclusiva do Brasil, tendo outros países se manifestado a esse respeito nos foros multilaterais.

De acordo com as regras da OMC,<sup>9</sup> um membro pode restringir as importações de um produto temporariamente (adotar medidas de “salvaguarda”) por meio de tarifas mais altas ou outras medidas se chegar à conclusão, por meio de uma investigação, que o aumento das importações de um produto causa ou ameaça causar prejuízo grave ao seu mercado interno. As medidas de salvaguardas, em linha geral, são adotadas de forma horizontal pelos países aplicadores, atingindo de forma não discriminada todos os parceiros comerciais do país que decide impor a medida. Essa aplicação *erga omnes* é diferente de uma medida antidumping ou de uma medida compensatória, na medida em que essas medidas afetam as importações de parceiros comerciais específicos.

O interesse em pesquisar o suposto aumento na utilização das medidas de salvaguarda no comércio internacional deriva da maior exposição do Brasil aos possíveis alcances da aplicação desses institutos pelos demais países que compõem a OMC. A identificação de risco potencial para o comércio internacional brasileiro se apoia na trajetória profissional deste pesquisador, que atua como um dos responsáveis, na autoridade de defesa comercial e interesse público no Brasil, pelo monitoramento, acompanhamento e defesa dos interesses de exportação brasileiros em situações em que o Brasil seja alvo de investigação de medidas de defesa comercial por autoridade investigadora estrangeira. A hipótese de aumento de utilização desse instituto das salvaguardas comerciais, porém, não necessariamente deriva de um aumento no número de vezes em que as salvaguardas foram acionadas pela comunidade internacional, mas de um aumento no número de casos em que interesses comerciais brasileiros poderiam ser afetados por investigações de salvaguardas iniciadas por outros países. Nos últimos anos foram iniciados procedimentos referentes a produtos em que o Brasil é um exportador competitivo, como açúcar, produtos de aço e de alumínio, confecções e outros produtos.<sup>10</sup>

Essa hipótese de um aumento recente na utilização do instrumento de salvaguardas poderia decorrer apenas da maior exposição deste pesquisador ao tema. Esse diagnóstico, porém, é compartilhado pela comunidade internacional. Em notícia veiculada no sítio eletrônico da OMC, apresentam-se os resultados da reunião do Comitê sobre Salvaguardas realizada em 26 de abril de 2021, convocadas para revisar as notificações recebidas pelo grupo relacionadas

---

<sup>9</sup> Artigo XIX do GATT 1994.

<sup>10</sup> A Subsecretaria de Defesa Comercial e Interesse Público (SDCOM), autoridade brasileira de defesa comercial, mantém em seu sítio eletrônico informações a respeito do serviço de apoio ao exportador brasileiro investigado em defesa comercial por autoridades estrangeiras. No sítio eletrônico, a SDCOM lista as medidas de defesa comercial que impactam as exportações brasileiras. Essas informações podem ser acessadas em: <https://www.gov.br/produktividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/defesa-comercial-e-interesse-publico/apoio-ao-exportador-brasileiro-investigado-por-defesa-comercial-em-outras-jurisdicoes>. Acessado em 4 de janeiro de 2022.

às ações de salvaguardas recebidas no último semestre de 2020. As delegações do Japão, da Coreia do Sul, da China, da Austrália e do Canadá expressaram preocupação sobre a frequência crescente na utilização do mecanismo de salvaguarda, e seus potenciais efeitos sobre o comércio internacional de bens. Outras questões gerais levantadas diziam respeito ao impacto das salvaguardas no comércio global e nas cadeias de abastecimento, e a importância de aderir às disciplinas da OMC sobre o uso de salvaguardas.<sup>11</sup>

A sinalização de que interesses comerciais brasileiros poderiam ser afetados por medidas de salvaguardas que restringissem o comércio internacional direcionou nossa atenção para o comportamento da comunidade internacional. A pergunta inicial que motivou a pesquisa, portanto, foi a seguinte: há um aumento na utilização do instrumento das salvaguardas comerciais em termos gerais ou este aumento deriva tão somente do fato de, coincidentemente, as medidas de salvaguardas em destaque atingirem de forma mais imediata os interesses comerciais do Brasil?

A pesquisa teve como primeiro objetivo identificar se a hipótese de aumento das medidas de salvaguardas consistiria, portanto, em um falso positivo, decorrente da percepção individual do pesquisador em sua atuação profissional; ou se, de fato, consistiria em uma tendência generalizada de aumento na utilização do recurso das salvaguardas comerciais de forma atomizada por diversos países.

As medidas de salvaguardas não são os únicos instrumentos de defesa comercial previstos no arcabouço jurídico da OMC, tampouco o mais usual. As medidas antidumping são os principais instrumentos de defesa comercial utilizados pelos países membro da organização. O suposto aumento na utilização das medidas de salvaguarda poderia ser um reflexo de um aumento generalizado na utilização dos mecanismos de defesa comercial ou poderia corresponder a um comportamento de valorização das medidas de salvaguarda em substituição às medidas antidumping, por exemplo.

As hipóteses que motivaram este trabalho foram que (1) o aumento da utilização dos mecanismos de salvaguarda decorreria do maior alcance das medidas de salvaguarda; e que (2) o aumento da utilização dos mecanismos de salvaguarda decorreria da maior discricionariedade das autoridades na definição do produto investigado nas investigações de salvaguarda, quando comparadas às medidas antidumping. No decorrer da pesquisa outras questões se consolidaram como hipóteses razoáveis para a explicação sobre o suposto aumento do uso das salvaguardas

---

<sup>11</sup> [https://www.wto.org/english/news\\_e/news21\\_e/safe\\_26apr21\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/safe_26apr21_e.htm). Acessado em 16/06/2021.

nos últimos anos. Essas questões foram tratadas como hipóteses da pesquisa e estão discriminadas abaixo.

Para testar as hipóteses da pesquisa, buscou-se responder às seguintes perguntas: as medidas de salvaguardas estão em vias de substituir as medidas antidumping? Houve aumento das medidas em termos absolutos ou em termos relativos às medidas antidumping, com a conseqüente mudança de padrão nos instrumentos de defesa comercial? Há comportamento distinto entre países ou grupo de países diferentes? Há concentração na utilização do mecanismo em algum setor econômico?

Para avaliar essas questões, comparar-se-ão as estatísticas referentes à utilização dos mecanismos de defesa comercial (medidas de salvaguarda e medidas antidumping), para identificar se houve uma mudança no padrão de utilização dos instrumentos de defesa comercial com tendência a uma valorização das medidas de salvaguarda em detrimento das medidas antidumping, e quais seriam as possíveis explicações para esse fenômeno. Para tanto, será necessário investigar os conceitos e as definições das medidas de salvaguardas, diferenciando-as de outras medidas restritivas ao comércio de natureza semelhante.

Para tanto, no capítulo 1, serão apresentados os conceitos e as definições das medidas de salvaguardas e dos elementos normativos que devem estar presentes para a invocação desse instrumento, além de diferenciar este instrumento de outras medidas congêneres. O objetivo desse capítulo é delinear as características que possam explicar as limitações desse instrumento e as razões para a preferência de utilização desse ou de outro instrumento de defesa comercial. Serão apresentados o conceito das medidas de salvaguarda e sua evolução histórica, para poder-se compreender as justificativas de sua aplicação, assim como o subtexto presente em diversas decisões de controvérsias relacionadas ao Acordo sobre Salvaguardas da OMC. Em seguida, serão discutidas as condições para a aplicação das medidas de salvaguarda, a natureza da medida e as formas de aplicação e a duração de sua aplicação. Por fim, serão apresentados comentários sobre o nível equivalente das concessões e as retaliações previstas no acordo.

No capítulo 2, será realizada uma pesquisa quantitativa com o levantamento dos dados relativos ao início de investigações e à aplicação de medidas de salvaguardas e de medidas antidumping constantes da base estatística da OMC. Nesse capítulo serão analisados os dados de investigações iniciadas e de medidas aplicadas de 1995 a 2020<sup>12</sup> para identificar o perfil das medidas de defesa comercial utilizadas no comércio internacional, identificando comportamentos e tendências gerais. Serão analisados comportamentos por membro, para

---

<sup>12</sup> O marco inicial do período de análise corresponde ao estabelecimento da OMC, em 1995. O termo final do período de análise corresponde ao último ano com dados publicados pela organização.

identificar características comuns entre os principais usuários dos mecanismos, e serão analisados os setores econômicos afetados. Serão identificados os grupos de países e o grau de desenvolvimento das economias que utilizam determinado instrumento, e serão identificados como a entrada de novos membros à organização pode ter afetado a utilização dos instrumentos. Dessa forma, buscar-se-á avaliar se houve mudança no perfil dos países aplicadores, se houve mudança nas áreas afetadas ou concentração em setores econômicos específicos.

A partir das informações apresentadas nesse capítulo, será possível responder às perguntas realizadas acima a respeito do comportamento das salvaguardas. A partir da análise dos dados estatísticos será possível caracterizar certas tendências na utilização das salvaguardas, que levarão à formulação de hipóteses para explicar o aumento da utilização das salvaguardas.

Além da identificação quantitativa, realizada pelo levantamento dos dados referentes aos números de notificações por membro da OMC, será realizada uma pesquisa qualitativa, por meio da análise do conteúdo de cada uma das notificações recebidas pelo Comitê sobre Salvaguardas da OMC. A análise do conteúdo das notificações se limitou às notificações transmitidas ao Comitê nos anos de 2018 a 2020.<sup>13</sup>

No capítulo 3, após a caracterização do comportamento das salvaguardas no tempo e após a comparação com as medidas antidumping (capítulo 2), serão apresentadas as conclusões sobre as razões para o suposto aumento da utilização das salvaguardas no âmbito da OMC.

Às hipóteses iniciais foram somadas sete hipóteses adicionais para explicar o aumento na utilização das salvaguardas a partir de 2018. Serão testadas as principais hipóteses a respeito do aparente aumento na utilização do recurso à salvaguarda: (1) se o aumento da utilização dos mecanismos de salvaguarda decorre do maior alcance das medidas de salvaguarda; (2) se o aumento da utilização dos mecanismos de salvaguarda decorre da maior discricionariedade das autoridades na definição do produto investigado nas investigações de salvaguarda, quando comparadas às medidas antidumping; (3) se o aumento das medidas de salvaguarda pode ser explicado pelo fato de as salvaguardas serem utilizadas como sucedâneo das medidas antidumping quando essas medidas são inadequadas ou insuficientes para proteger a indústria doméstica; (4) se o comportamento pode ser explicado como uma reação em cadeia em decorrência de um desvio de comércio relacionado à utilização de outras medidas pelos demais membros; (5) se o aumento do número de investigações decorre da paralização do Órgão de

---

<sup>13</sup> Esta pesquisa se limitou ao período de análise após 2018 por ser o período recente mais representativo, e corresponder ao momento de inflexão na utilização do mecanismo de salvaguarda, como se demonstrará no Capítulo 2.

Apelação do Sistema de Solução de Controvérsias; (6) se o aumento do número de investigações decorre da possibilidade de se dar efetividade imediata à aplicação de uma medida de salvaguardas; (7) se o aumento do número de investigações decorre da diferença no padrão argumentativo e de provas necessário para aplicação de uma medida de salvaguarda quando comparada com a medida antidumping; (8) se o aumento do número de investigações decorre da diferença no ônus administrativo decorrente da aplicação de uma medida de salvaguarda quando comparada com a medida antidumping; ou (9) se o aumento do número de investigações decorre da constituição de novas autoridades de defesa comercial.

Na conclusão, serão apresentados os resultados da pesquisa, em que se busca identificar quais os principais fatores que explicam o comportamento da utilização do mecanismo de salvaguarda. A partir da identificação dos principais fatores, tentar-se-á indicar em que medidas os eventos recentes de utilização das medidas de salvaguarda podem ser um indicativo sobre o comportamento futuro do instrumento. Nesse sentido, buscar-se-á traçar conclusões preliminares sobre se o recente aumento se trata de uma tendência que pode perdurar no futuro próximo ou se a utilização das salvaguardas pelos membros da OMC seria um comportamento transitório e efêmero.

## **1. AS MEDIDAS DE SALVAGUARDA DO ARTIGO XIX DO GATT 1994**

O primeiro capítulo busca apresentar os conceitos e as definições das medidas de salvaguardas do Artigo XIX do GATT 1994 e dos elementos normativos que devem estar presentes para a invocação desse instrumento, além de diferenciar este instrumento de outras medidas congêneres. Inicialmente, na **seção 1.1**, será analisado o conceito e a evolução das medidas de salvaguarda do Artigo XIX do GATT 1994. Em seguida, na **seção 1.2**, serão apresentados outros mecanismos de salvaguarda presentes nos acordos da OMC que não endereçam as situações emergenciais previstas no Artigo XIX do GATT 1994.

As salvaguardas do Artigo XIX do GATT 1994 são medidas de restrição temporária ao comércio internacional que podem ser utilizadas quando, ante uma evolução não prevista das circunstâncias, um aumento significativo das importações causa ou ameaça causar prejuízo grave à indústria doméstica do país. As condições de aplicação das medidas de salvaguarda são apresentadas na **seção 1.3**.

As medidas de salvaguardas foram incluídas no sistema multilateral de comércio para fazer frente a situações emergenciais em determinado setor econômico do país aplicador da medida em decorrência do processo de liberalização comercial. Nesse sentido, as salvaguardas devem ser aplicadas sobre produtos determinados. O instrumento foi idealizado para representar uma restrição temporária e pontual na agenda de liberalização. Os conceitos relacionados ao produto investigado e ao produto a ser protegido definem o escopo da investigação e os demais elementos para a eventual aplicação de uma medida. A **seção 1.4** abordará a definição de produto na investigação de salvaguarda pelos critérios de similaridade e de concorrência direta. A **seção 1.5** analisará a determinação do fluxo de importação analisado no procedimento de salvaguardas.

Na **seção 1.6**, será discutido o conceito de prejuízo grave ou a ameaça de sua ocorrência. Essa é uma análise da situação econômica do setor afetado que pode justificar a aplicação da medida de salvaguarda. Na **seção 1.7**, discute-se a análise de causalidade necessária entre o aumento significativo das importações e prejuízo grave ou a ameaça de sua ocorrência. Na **seção 1.8**, serão analisadas a natureza das medidas e as formas de sua aplicação, sendo endereçadas as diversas possibilidades de se implementar uma medida de salvaguarda, como a imposição de restrições quantitativas, a elevação de tarifas ou a implementação de quotas tarifárias. Em seguida, na **seção 1.9**, serão discutidos o princípio de aplicação não seletiva das salvaguardas e suas exceções. Na **seção 1.10**, será analisada a duração da aplicação das medidas

de salvaguarda, a possibilidade de sua prorrogação, as condições necessárias para a prorrogação e o tratamento diferenciado para países em desenvolvimento. Em seguida, na **seção 1.11**, serão apresentados comentários sobre o nível equivalente das concessões, como parte do esforço de manter de liberalização comercial. Também serão apresentadas as retaliações previstas no acordo, que funcionam como mecanismo de controle frente a eventuais abusos na utilização do instrumento. Por fim, na **seção 1.12**, serão apresentadas as conclusões do capítulo.

### **1.1. Do conceito e da evolução das medidas de salvaguarda do Artigo XIX: do GATT 1947 ao GATT 1994 e ao Acordo sobre Salvaguardas**

Como parte dos esforços de reconstrução econômica após a Segunda Guerra, foram iniciadas negociações para o estabelecimento de um organismo multilateral que regulasse o comércio internacional com a proposta para o estabelecimento de uma organização internacional, a Organização Internacional do Comércio. No ano de 1947, foi assinado o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT 1947, por sua sigla em inglês), um instrumento contratual, cujo propósito era regular o comércio de bens até o estabelecimento da Organização Internacional do Comércio. A organização não chegou a ser estabelecida, ante a ausência do apoio necessário para sua formação, quando os Estados Unidos da América (EUA) deixaram de apoiar seu estabelecimento e se recusaram a ratificar o tratado de sua formação.<sup>14</sup> O GATT 1947, cujo propósito era regular o comércio de bens de maneira provisória, passou a ser o principal instrumento jurídico em torno do qual o sistema multilateral de comércio se organizou. Apesar de ser um instrumento de natureza contratual, o GATT 1947 estruturou-se como uma espécie de organização *suis generis*. Por meio desse instrumento, as partes contratantes promoviam rodadas de negociação sobre diversos temas de comércio e mantinha um sistema de solução de controvérsias que era responsável por promover a observância das regras definidas no instrumento.

No âmbito do GATT 1947, cada parte contratante apresentava uma lista de concessões tarifárias, por meio da qual era estabelecido um teto para as tarifas de diversos produtos, bem como era firmado o compromisso de aplicação das regras de comércio de maneira transparente e não discriminatória, e de não utilização de restrições quantitativas. Esses compromissos impunham certas restrições a políticas de comércio exterior, porque impediam a definição

---

<sup>14</sup> PIÉROLA, Fernando. The Challenge of Safeguards in the WTO. In The Challenge of Safeguards in the WTO. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, p. 23.

irrestrita de tarifas aduaneiras ou a imposição de limites quantitativos à importação de bens estrangeiros. Para balancear esses limites, o texto do acordo buscava adotar mecanismos que permitissem compatibilizar os esforços de liberalização comercial com outras preocupações políticas e econômicas das partes contratantes.

Várias são as justificativas que permitiam o desvio das regras de liberalização e de não discriminação comercial dentro do sistema multilateral de comércio de bens. Dentre elas, estão as medidas de defesa comercial que visam a contra-arrestar práticas desleais de comércio (medidas antidumping e medidas compensatórias) – Artigo VI; as exceções gerais (por meio das quais é possível impor restrições que visem a proteger outros bens jurídicos como a moral pública, a vida e a saúde humana, animal e vegetal, dentre outras) – Artigo XX; as restrições para salvaguardar o balanço de pagamento – Artigos XII e XVIII:B; e as exceções em razão de segurança nacional – Artigo XXI.<sup>15</sup>

Para além dessas exceções, foi incluída uma regra no acordo para lidar com as consequências econômicas derivadas do próprio processo de liberalização comercial. Essas medidas emergenciais serviam para defender a indústria doméstica de uma parte contratante que estivesse especialmente suscetível às consequências do aumento de concorrência externa resultado da diminuição das barreiras comerciais.

O sistema multilateral de comércio se fundamenta na compreensão de que o comércio geralmente beneficia ambos os lados da transação, embora não beneficie necessariamente a todos dentro de cada país.<sup>16</sup> Esse mecanismo de salvaguardas foi incluído no Artigo XIX do GATT 1947, para servir como uma “válvula de escape” para proteger uma indústria local que sofresse reveses significativos decorrentes da liberalização comercial, e permitia a adoção de ações emergenciais face à importação de determinado produto. Como afirmam Bossche e Zdouc, enquanto a concorrência com o produto importado beneficiará maior parte da população de forma pulverizada por meio de preços mais baixos, produtos melhores ou pela maior disponibilidade de escolha, a concorrência com o produto importado pode prejudicar um pequeno grupo de forma significativa (com perda de salários ou empregos).<sup>17</sup>

O livre comércio permite que cada partícipe no comércio internacional tenha ganhos de bem-estar por meio do aproveitamento de suas vantagens comparativas. Os benefícios da liberalização comercial não são igualmente distribuídos, sendo natural que haja entusiastas e

---

<sup>15</sup> Todos esses são dispositivos que constam do GATT 1947/GATT 1994.

<sup>16</sup> KRUGMAN, Paul. *Arguing with Zombies: Economics, Politics, and the Fight for a Better Future*. Edição do Kindle. ed. [S.l.]: W. W. Norton & Company, 2020, p. 243.

<sup>17</sup> BOSSCHE; ZDOUC, 2017, p. 25

opositores a qualquer processo de diminuição de restrições ao comércio.<sup>18</sup> Ainda que cada país se encontre em uma posição melhor em um ambiente de livre comércio, e que no longo prazo os fatores econômicos possam responder aos incentivos de mercado, a alocação eficiente de recursos não será automática.

A força de trabalho precisa de tempo para ser treinada para novas atividades e, a depender da etapa de vida profissional em que se encontre, o trabalhador terá menos incentivos para buscar nova inserção ou terá dificuldade para fazê-lo. Mudanças na titularidade da terra respondem muito mais lentamente do que preveem os modelos de equilíbrio da oferta e da demanda.<sup>19</sup> O capital possui limitações em sua adaptabilidade, e pode não ser facilmente convertido para as atividades em que o país possua as vantagens comparativas que permitirão os ganhos com o livre comércio.<sup>20</sup> Ainda que cada cidadão perceba os benefícios das reduções das barreiras em termos de diminuição dos preços de transação para os vários bens e serviços na economia, as vantagens que auferir em sua posição de consumidor podem ser insuficientes para compensar as desvantagens associadas à sua perda financeira, perda de investimentos em terra e capital ou dificuldade de adaptação ao mercado de trabalho.

As salvaguardas, como mecanismo de emergência, buscavam equilibrar os esforços de liberalização e promover os ganhos de bem-estar decorrentes do maior fluxo comercial, ao mesmo tempo permitindo um espaço de atuação governamental para proteger topicamente aqueles que pudessem ser mais severamente atingidos, e buscar seu ajustamento para habilitá-los à concorrência internacional.<sup>21 22</sup>

Ressalte-se que o texto inicial do GATT 1947 foi apresentado pelos EUA, e as salvaguardas do Artigo XIX do GATT foram estruturadas por derivação dos dispositivos de “válvulas de escape” previstas nos acordos comerciais negociados pelos EUA no início do século XX. O primeiro acordo comercial a prever o mecanismo da salvaguarda foi o acordo de comércio celebrado pelos EUA e pelo México em 1942. Em 1947, o presidente americano Harry Truman havia publicado uma *Executive Order*, em que determinava que cláusulas de salvaguardas deveriam constar de todos os acordos comerciais negociados pelos EUA. Incluir a cláusula de escape funcionava como uma salvaguarda para a manutenção de certa autonomia na condução das políticas de comércio exterior, principalmente em face de situações emergenciais vivenciadas por setores econômicos nacionais, e facilitava o processo de

---

<sup>18</sup> SYKES, 2006(b), pp. 35-46.

<sup>19</sup> BANERJEE; DUFLO, 2019.

<sup>20</sup> PIKETTY, Thomas. O Capital no século XXI. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

<sup>21</sup> PIÉROLA, 2014, p. 97.

<sup>22</sup> MATSUSHITA; MAVROIDIS; SCHOENBAUM, 2006, p. 439.

confirmação pelo Congresso dos acordos comerciais negociados pelo Executivo americano. Ademais, a existência das cláusulas e salvaguarda favorecia o engajamento no processo de negociação e liberalização comercial, porque os países poderiam apresentar concessões mais ambiciosas, sabendo ter à disposição um mecanismo para proteger suas indústrias nacionais em casos de impactos econômicos mais severos do que o previsto.

O propósito das negociações de concessão tarifária era aumentar os fluxos comerciais em razão da diminuição das tarifas e da eliminação de outras barreiras comerciais. O livre comércio seria benéfico para todas as partes envolvidas, porque cada país poderia aproveitar suas vantagens comparativas e se especializar na produção e na comercialização de determinados bens. Assim, diminuir as barreiras comerciais resultaria num aumento de bem-estar para todas as economias envolvidas.

As partes contratantes assumiram os compromissos na expectativa de, por um lado, aumentar suas exportações dos produtos em que eram competitivos, e, de outro, permitiriam a entrada de mais produtos estrangeiros ao diminuir as barreiras à importação. Era esperado e desejado, portanto, um aumento das importações. Nesse sentido, as salvaguardas não foram instrumentos desenhados para serem acionados em razão do mero aumento dessas importações ou do aumento da concorrência com o produto estrangeiro. As salvaguardas serviriam para endereçar situações emergenciais, em que houvesse uma evolução das importações de forma inesperada e em tal magnitude que prejudicasse os produtores de determinado produto.

Para avaliar a existência de um aumento das importações era preciso determinar um momento no tempo que serviria de parâmetro para essa análise. No contexto da negociação para o estabelecimento do GATT 1947, havia um marco temporal claro contra o qual avaliar a evolução das importações e buscar determinar os efeitos dos compromissos assumidos na evolução das circunstâncias observadas. Interpretava-se que a “evolução não prevista” das importações se relacionava às expectativas das partes envolvidas no processo de negociação. Por essa razão, o marco temporal que serviria de base de comparação era a entrada em vigor dos compromissos assumidos. Assim era possível identificar como as importações de fato responderam à redução das barreiras comerciais e quais foram os efeitos do aumento das importações no setor econômico afetado no país importador.

O GATT 1947 foi idealizado para ser um instrumento provisório que, em razão do insucesso do estabelecimento da Organização Internacional do Comércio, se perpetuou no tempo. A avaliação das condições para aplicação de uma medida de salvaguarda se fragilizava à medida que se distanciava do momento de negociações e dos compromissos assumidos, porque restava mais difícil determinar um vínculo significativo entre a evolução não prevista

das circunstâncias e os efeitos dos compromissos com o prejuízo à indústria doméstica do país importador decorrente do aumento das importações. Essa identificação do parâmetro de comparação se tornava mais complexa à medida que novas rodadas de negociação foram realizadas no âmbito do GATT 1947. Nesses casos, poder-se-ia questionar qual o momento em relação ao qual se deveria avaliar o aumento das importações e, ainda mais relevante, qual o conjunto de expectativas com relação à evolução futura das importações que deveria ser levado em consideração para a determinação de que as circunstâncias de sua evolução não foram previstas.

Com o tempo, os países participantes do GATT 1947 passaram a intervir diretamente no comércio internacional para restringir as importações em setores que alegavam estar em dificuldades econômicas. Essas restrições não estavam em consonância com as regras multilaterais de comércio, mas ficaram cada vez mais frequentes.<sup>23</sup> As limitações eram adotadas em forma de acordos de restrição voluntária de exportações, cuja legalidade e justificativa econômica eram controversas.<sup>24</sup> <sup>25</sup> Esses acordos adotaram diversas características, mas, em geral, representavam acordos de restrição de exportações negociados entre países, entre países e os setores dos países exportadores ou diretamente entre as indústrias (empresas ou associações) dos países. Essas medidas foram conhecidas como medidas de área cinzenta. Valle as define como medidas que não seriam parte do conjunto articulado de direitos e obrigações do GATT 1947.<sup>26</sup> Apesar de constituírem medidas cuja legalidade era contestável, eram instrumentos largamente usados.

Durante a Rodada Uruguai,<sup>27</sup> foi negociado o Acordo sobre Salvaguardas da OMC (doravante “Acordo sobre Salvaguardas”), por meio do qual se buscou fortalecer o mecanismo de salvaguardas, estabelecendo instrumentos de conformidade e transparência, reafirmando-se o compromisso de utilizar o mecanismo da salvaguarda como único meio para endereçar situações de emergência econômica decorrentes dos compromissos assumidos, e de abandonar

---

<sup>23</sup> BOSSCHE; ZDOUC, 2017, p. 632

<sup>24</sup> A nomenclatura “acordos de restrição voluntária de exportações” é enganadora, porque esses mecanismos não eram exatamente voluntários. O país que buscava restringir o seu comércio poderia firmar um compromisso de impor uma restrição mais branda, caso contasse com a colaboração do país exportador ou das empresas exportadoras. A decisão de restringir o comércio, porém, era unilateral e não possuía fundamento nas regras multilaterais de comércio.

<sup>25</sup> PIÉROLA, 2014, p. 54.

<sup>26</sup> VALLE, Marília Castañón. Penha. Acordo sobre salvaguardas: dificuldades inerentes à aplicação de medidas. Aduaneiras, São Paulo, 21 Setembro 2011, p. 5.

<sup>27</sup> As negociações comerciais no âmbito do GATT 1947 eram nomeadas de acordo com a localização em que elas foram iniciadas. A Rodada Uruguai representa o esforço de negociação que culminou no estabelecimento da Organização Mundial do Comércio e dos vários acordos que regula determinado aspecto do comércio internacional.

o uso de medidas de restrição voluntária das exportações. Esses propósitos foram expressamente evocados no preâmbulo do acordo. Segundo consta do preâmbulo, o Acordo sobre Salvaguardas foi elaborado para esclarecer e reforçar as disciplinas do GATT 1947 e especificamente aquelas estipuladas no Artigo XIX – com o objetivo de restabelecer o controle multilateral sobre as salvaguardas e de eliminar as medidas que escapassem a tal controle (medidas de área cinzenta). As medidas de área cinzenta eram vistas como uma ameaça ao livre comércio, de forma que sua proibição era indispensável para fortalecer as disciplinas das medidas de salvaguarda,<sup>28</sup> e reforçar o sistema multilateral de comércio.

Preocupados com a falta de transparência de medidas dessa natureza e com os efeitos deletérios ao comércio de um mecanismo que não se sujeitava às regras multilaterais, os países decidiram revigorar o mecanismo das salvaguardas, e restringir a utilização de medidas de restrição comercial a situações de emergência típica das cláusulas de salvaguarda. Com o estabelecimento do Acordo sobre Salvaguardas, os países-membros da OMC acordaram em impor restrições comerciais a produtos estrangeiros apenas após a condução de um procedimento administrativo que avaliasse a evolução das importações e seu nexos de causalidade com a determinação de ocorrência de grave prejuízo ou de ameaça de sua ocorrência.

Eventuais restrições às importações deveriam ser, portanto, precedidas de um procedimento administrativo que permitisse o exercício do contraditório. As justificativas para a imposição das medidas de salvaguardas foram estabelecidas no texto do acordo, o que impedia a decisão unilateral do país importador em restringir a entrada do produto estrangeiro. Nesse sentido, foi incorporado ao Artigo 11 do Acordo sobre Salvaguardas um dispositivo que estabelece a proibição de se adotar restrições voluntárias às exportações, acordos de organização de mercado ou quaisquer outras medidas similares no que diz respeito tanto às exportações quanto às importações.

Em nota de rodapé ao Artigo 11 do Acordo sobre Salvaguardas, foram listados os exemplos mais comuns desses mecanismos de restrição que constituíam violação ao Artigo XIX do GATT:

“a moderação das exportações, os sistemas de vigilância dos preços de exportação ou dos preços de importação, a vigilância das exportações ou das importações, os cartéis

---

<sup>28</sup> MUELLER, Felix. Is the General Agreement on Tariffs and Trade Article XIX "Unforeseen Clause" still effective under the Agreements on Safeguards. *Journal of International Trade*, v. 37 (6), p. 1119-1151, 2003, p. 1122.

de importação compulsórios e os regimes discricionários de licenças de exportação ou de importação, sempre que ofereçam proteção”.<sup>29</sup>

Essas medidas estariam proibidas e os membros não poderia adotar individualmente tampouco mediante acordos, arranjos e entendimentos firmados com outros membros. As salvaguardas foram reafirmadas como medidas de restrição temporária ao comércio internacional em virtude de um aumento não previsto das importações que causassem ou ameaçassem causar prejuízo grave à indústria doméstica de determinado país. Esse instrumento é uma medida emergencial que permite a suspensão das concessões ofertadas pelos países membros da OMC, quando das negociações para redução das barreiras ao comércio. Essas medidas são previstas como uma forma de “válvula de escape”, para permitir que cada autoridade nacional possa responder a situações de grave desestabilização econômica em setores específicos, sem comprometer a agenda e os esforços de liberalização comercial em termos gerais.

## **1.2. Das salvaguardas transitórias do setor têxtil e das salvaguardas especiais agrícolas e das diferenças com as salvaguardas do Artigo XIX do GATT 1994**

Os acordos constitutivos da OMC preveem diversos mecanismos por meio dos quais os membros podem, temporariamente ou de forma permanente, desviar-se dos compromissos assumidos em prol da liberalização comercial. Autores como Brogini, Sykes, Bossche e Zduoc, no entanto, divergem sobre quais mecanismos poderiam ser classificados como salvaguarda. Para esses autores, o termo salvaguarda passa a ter um duplo significado: é compreendido, de forma ampla, como sinônimo de “válvulas de escape” para restrição às regras multilaterais comércio<sup>30 31</sup>; e, em sentido estrito, como as medidas de emergência previstas no Acordo sobre Salvaguardas e outros acordos constitutivos da OMC.<sup>32</sup> Este trabalho adotará como definição de medidas de salvaguarda os instrumentos previstos no Artigo XIX do GATT 1994 e no Acordo sobre Salvaguardas, cujo propósito é proteger a indústria doméstica em razão do aumento significativo das importações.

Busca-se, nessa seção, diferenciar quais seriam estes outros mecanismos de salvaguardas que não aquele previsto no Acordo sobre Salvaguardas, objeto da presente

---

<sup>29</sup> Nota de rodapé ao Artigo 11 do Acordo sobre Salvaguardas.

<sup>30</sup> BROGINI, 2004, p. 96.

<sup>31</sup> BOSSCHE; ZDOUC, 2017, p. 630.

<sup>32</sup> SYKES, 2006, p. 141.

pesquisa. Há alguns mecanismos que buscam endereçar questões específicas e permitir a consecução de políticas públicas que podem ser afetadas por meio do comércio internacional como são as exceções gerais (por meio das quais é possível impor restrições que visem a proteger outros bens jurídicos como a moral pública, a vida e a saúde humana, animal e vegetal, dentre outras), as restrições para salvaguardar o balanço de pagamento, e as exceções em razão de segurança nacional.

Para além dessas restrições, há alguns mecanismos que se assemelham às salvaguardas do Artigo XIX do GATT 1994, mas cuja aplicação é limitada em escopo ou no tempo, como são as salvaguardas transitórias prevista no Acordo sobre Têxteis e Confecções e as salvaguardas especiais agrícolas<sup>33 34</sup>. Esses são instrumentos que foram idealizados para serem adotados de forma mitigada nos setores têxteis e agrícolas. Ainda que tenham desenhos jurídicos específicos regulados no âmbito de acordos setoriais, a compreensão de suas funções e suas hipóteses de aplicação desses instrumentos contribuem para o entendimento das salvaguardas previstas no Artigo XIX do GATT 1994 e do Acordo sobre Salvaguardas.

As salvaguardas transitórias do setor têxtil foram mecanismos temporários disponíveis durante o processo de integração desse setor no regime geral do comércio internacional. O Acordo sobre Têxteis e Confecções foi estruturado como um instrumento de transição, construído sobre os seguintes elementos: (a) a cobertura do produto, abrangendo basicamente fios, tecidos, produtos têxteis confeccionados e vestuário; (b) um programa para a integração progressiva dos produtos têxteis e de vestuário às regras do GATT 1994; (c) um processo de liberalização para aumentar progressivamente as quotas existentes (até que fossem eliminadas); (d) um mecanismo de salvaguarda especial para lidar com novos casos de prejuízo grave ou sua ameaça aos produtores nacionais durante o período de transição; (e) estabelecimento de um Órgão de Monitoramento de Têxteis para supervisionar a implementação do Acordo e garantir que as regras fossem fielmente seguidas; e (f) outras disposições, incluindo regras sobre a administração das quotas e outros compromissos.

---

<sup>33</sup> As salvaguardas presentes no Acordo sobre Salvaguardas, no Acordo sobre Têxteis e Confecções e no Acordo sobre Agricultura são todas aplicadas a bens. Outros autores incluem as salvaguardas aplicadas a serviços ou das salvaguardas aplicadas em razão do balanço de pagamentos no rol de salvaguardas analisadas. Veja MATSUSHITA; MAVROIDIS; SCHOENBAUM, 2006, p. 39.

<sup>34</sup> Quando um país adere à OMC, seu protocolo de acesso pode incluir mecanismos transitórios para acomodar os interesses dos diversos membros. Nos protocolos de acesso da China e da Rússia, por exemplo, foram incluídos mecanismos de salvaguardas em face desses países específicos. Esse é um mecanismo que visa a diminuir os riscos que a adesão de um país ao sistema multilateral pode suscitar nos demais membros, porque cria um mecanismo de “seguro”, por meio do qual os demais membros da OMC poderiam utilizar para se defender de situações que impliquem risco às indústrias domésticas de seus países.

Estabeleceu-se um processo de integração progressiva com um prazo de 10 anos para os produtos cobertos pelo Acordo sobre Têxteis e Confecções. Nesse período, produtos têxteis e de confecções tiveram alíquotas progressivamente liberadas e eventuais restrições quantitativas foram eliminadas. Este processo ocorreu em três etapas e com todos os produtos permanecendo integrados ao sistema GATT a partir de 1º de janeiro de 2005, momento em que a vigência do Acordo sobre Têxteis e Confecções foi encerrada.

O Acordo sobre Têxteis e Confecções, em seu Artigo 6, previu um mecanismo de salvaguarda transitória destinado a proteger a indústria doméstica dos membros da OMC, em situações excepcionais,<sup>35</sup> quando as importações de um produto têxtil tivessem aumentado em quantidades tais, que causassem ou ameaçassem causar prejuízo grave ao setor nacional que produzisse bens similares ou diretamente concorrentes. As condições previstas no Acordo sobre Têxteis e Confecções para as salvaguardas transitórias eram similares às condições de aplicação das salvaguardas previstas no Artigo XIX do GATT 1994. Por um lado, as condições de aplicação das salvaguardas transitórias pareciam mais simples, porque não exigiam a determinação de circunstâncias não previstas para sua aplicação (discutido na seção 1.3 a seguir), bastando identificar um aumento significativo das importações. Por outro, as salvaguardas transitórias aplicáveis a produtos têxteis só poderiam ser aplicadas em razão de um aumento absoluto, diferentemente das salvaguardas previstas no Artigo XIX do GATT 1994, que podem ser acionadas em razão de aumentos relativos.

As salvaguardas transitórias do Acordo sobre Têxteis e Confecções poderiam ser aplicadas em razão do aumento de importações relacionado ao processo de liberalização comercial, não podendo ser invocadas em razão de mudanças tecnológicas ou preferência dos consumidores.

Apesar de ser um instrumento disponível aos membros, sua utilização dependeria do exercício de manifestação de vontade sobre manter os direitos sobre o mecanismo de salvaguardas transitórias. Alguns países optaram por não manter os direitos às salvaguardas transitórias, submetendo eventual aumento das importações às regras das salvaguardas previstas no Artigo XIX do GATT 1994.

Outra diferença importante entre os mecanismos é o fato de que as salvaguardas transitórias aplicáveis aos produtos têxteis poderiam ser aplicadas de forma seletiva,<sup>36 37</sup> país a

---

<sup>35</sup> BROGINI, 2004, p. 130.

<sup>36</sup> THORSTENSEN, Vera. OMC - Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais. 2ª Ed. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2001, p. 95.

<sup>37</sup> BROGINI, 2004, p. 132.

país, por acordo mútuo ou por ação unilateral, enquanto as salvaguardas previstas no Artigo XIX do GATT 1994 devem ser aplicadas de forma não discriminatória. A medida poderia ficar vigente por até três anos, e deveria estar sujeita à liberalização progressiva. Na prática, a salvaguarda especial foi invocada em vinte e quatro ocasiões em 1995 pelos EUA; oito vezes em 1996, sendo sete vezes pelo Brasil e uma pelos EUA; duas vezes em 1997 pelos EUA; e dez vezes em 1998, sendo nove pela Colômbia e uma pelos EUA.<sup>38</sup>

A partir de 2005, com a integração total dos produtos têxteis ao sistema GATT 1994, nenhuma medida de salvaguarda transitória poderia permanecer em vigor. O Acordo sobre Têxteis e Confeções previa que as salvaguardas transitórias deveriam ser encerradas com o término da vigência do acordo. Ocorre que parte significativa dos produtos têxteis e de vestuário (49%, segundo o cronograma de liberalização) só seriam incorporados ao sistema GATT 1994 a partir de 1º de janeiro de 2005. Houve iniciativas para que as salvaguardas transitórias pudessem ser acionadas por mais tempo, para contemplar situações de prejuízo grave relacionados aos produtos que só foram integrados na última etapa de liberalização. Apesar das iniciativas de alguns membros, nenhuma ação foi tomada nesse sentido.<sup>39</sup> A partir de 1º de janeiro de 2005, portanto, para defender suas indústrias domésticas dos setores têxteis e de confecções, os membros da OMC deveriam se valer dos demais instrumentos previstos nos acordos constitutivos da organização.

O Acordo sobre Agricultura também prevê salvaguardas especiais agrícolas, que podem ser aplicadas pelos membros sobre uma lista de produtos, com relação aos quais o membro reservou o direito de recorrer a salvaguardas especiais. De partida, observa-se que não são quaisquer produtos que são elegíveis, sob a égide do Acordo sobre Agricultura, para a aplicação de uma salvaguarda especial, nem foram todos os países que se reservaram o direito de recorrer ao mecanismo. Apenas 34 membros da OMC reservaram o direito de utilizar as salvaguardas especiais sobre produtos agrícolas. Membros como Nova Zelândia, Austrália, EUA, a União Europeia e Suíça, reservaram o direito de aplicar as salvaguardas especiais, respectivamente, em 0,4%, 1,3%, 10,3%, 31,1% e 53% dos códigos tarifários referentes a produtos agrícolas. Países em desenvolvimento também figuram na lista de membros que reservaram o direito de utilizar as salvaguardas especiais: Uruguai, Costa Rica, Indonésia e Botswana reservaram o direito de aplicar as salvaguardas especiais, respectivamente, em 0,1%, 0,9%, 11,5% e 39,5% dos códigos tarifários referentes a produtos agrícolas.

---

<sup>38</sup> [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/texti\\_e/texintro\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/texti_e/texintro_e.htm), acessado em 17/06/2021.

<sup>39</sup> BROGINI, 2004, p. 136.

Mesmo os poucos membros que reservaram o direito de aplicar salvaguardas especiais não o fizeram de maneira linear. Há membros cuja lista é bastante reduzida, como os exemplos indicados acima da Nova Zelândia e do Uruguai, outros com possibilidade de aplicar medidas em mais da metade das linhas tarifárias de produtos agrícolas. A lista completa pode ser avaliada no Apêndice III, e demonstra a amplitude de produtos constantes das listas de cada membro.

As salvaguardas especiais do setor agrícola possuem limitações de titularidade e de escopo, mas não se sobrepõem às salvaguardas previstas no Acordo sobre Salvaguarda. Todos os membros podem se valer das salvaguardas previstas no Artigo XIX do GATT 1994 para proteger suas indústrias domésticas produtoras de produtos agrícolas, de forma que estar elegível à salvaguarda especial não retira a possibilidade de se valer de outro mecanismo para garantir a defesa da indústria.

As condições de aplicação de uma salvaguarda especial agrícola são bastante distintas das salvaguardas emergenciais do Artigo XIX do GATT 1994. A salvaguarda especial está prevista no Artigo 5 do Acordo sobre Agricultura, e pode ser utilizada em razão de surtos de importação ou quedas de preços, de forma quase automática, sem a necessidade de avaliar a ocorrência de prejuízo ou de negociar compensação. O Acordo sobre Agricultura prevê certos “gatilhos” em termos de volume e de preço que, uma vez alcançados, geram o direito de o membro recorrer à salvaguarda especial.

Como o mecanismo não está vinculado a uma situação emergencial ou à determinação de prejuízo grave à indústria doméstica do membro importador, esse mecanismo encontra oposição entre membros cuja pauta exportadora inclui produtos agrícolas de maneira relevante. Com foco em acesso a mercado, alguns membros se opõem à continuidade do mecanismo, enquanto outros defendem sua manutenção.<sup>40</sup>

Na Conferência Ministerial de Nairóbi de 2015, os membros da OMC decidiram negociar um Mecanismo Especial de Salvaguarda para países em desenvolvimento.<sup>41</sup> Esse mecanismo, que ainda não está em vigor, visa a permitir proteção aos agricultores de países em desenvolvimento contra a volatilidade dos preços ou surtos de importação.<sup>42</sup> Esse instrumento objetiva um tratamento especial e diferenciado a países em desenvolvimento para endereçar questões relacionadas ao comércio agrícola.

---

<sup>40</sup> WT/MIN(15)/43 — WT/L/978. Decisão Ministerial de 19 de dezembro de 2015.

<sup>41</sup> (WT / MIN (15) / 43).

<sup>42</sup> Disponível em: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/guide\\_agric\\_safeg\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/guide_agric_safeg_e.htm). Acessado em 15 de junho de 2021.

Tradicionalmente houve resistência na inclusão do setor agrícola nas rodadas de negociação, e diversos membros mantinham barreiras comerciais aos produtos agrícolas. As salvaguardas especiais aplicáveis aos produtos agrícolas tiveram o propósito de aumentar a conformidade e a aderência do setor às regras gerais aplicáveis ao comércio de bens. Nesse sentido, as restrições não tarifárias foram convertidas em restrições tarifárias,<sup>43</sup> instrumentos mais transparentes. O mecanismo das salvaguardas especiais foi, então, implementado como forma de concessão para que os produtos agrícolas fossem incorporados ao sistema multilateral de comércio, ao mesmo tempo que permitia uma proteção mais célere de seus mercados. A celeridade na proteção foi implementada por meio das regras de gatilho que objetivam permitir a aplicação das medidas de salvaguarda especial sem a necessidade de se demonstrar prejuízo à indústria doméstica. A salvaguarda especial agrícola só pode ser aplicada em forma de aumento de tarifa<sup>44</sup> e por curto período de tempo.

As salvaguardas transitórias para os produtos têxteis e de confecções e as salvaguardas especiais agrícolas certamente impactam ou impactaram a utilização das salvaguardas previstas no Artigo XIX do GATT 1994. As salvaguardas transitórias do setor têxtil foram descontinuadas com o encerramento da vigência do Acordo sobre Têxteis e Confecções, de forma que é possível avaliar o impacto dessa mudança a partir de 2005, como se apontará na seção 2.3. As salvaguardas especiais agrícolas podem proteger de forma mais eficaz os produtos elegíveis, porque podem ser acionadas sem que haja sequer avaliação sobre prejuízo à indústria. Seu impacto na utilização das salvaguardas previstas no Artigo XIX do GATT 1994 é menos claro, e este trabalho não buscará avaliar esse ponto.

Este trabalho se concentra nas ações emergenciais adotadas para proteger a indústria doméstica em razão de um aumento significativo das importações que causam ou ameaçam causar prejuízo grave à indústria doméstica de um membro da OMC. As próximas seções deste capítulo se concentram, portanto, nas medidas de salvaguardas do Artigo XIX do GATT 1994 e suas características.

### **1.3. Das condições de aplicação das medidas de salvaguarda**

Introduzidas no comércio multilateral por meio do Artigo XIX do GATT 1947, as salvaguardas são mecanismos de proteção temporária, porque servem para reduzir o ritmo do

---

<sup>43</sup> BOSSCHE; ZDOUC, 2017, p. 655.

<sup>44</sup> Ibidem, p. 656.

impacto da liberalização comercial em determinado conjunto de produtores domésticos, diminuindo por certo período a concorrência com o produto importado. As medidas restritivas, além de temporárias, devem seguir um cronograma de desgravação, para permitir a exposição dos produtores domésticos à concorrência estrangeiras à medida em que os setores beneficiados implementam os ajustes necessários para lidar com as dinâmicas do livre comércio. Segundo o preâmbulo do Acordo sobre Salvaguardas, os países afirmam reconhecer a importância do ajustamento estrutural e a necessidade de estimular ao invés de limitar a concorrência nos mercados internacionais. Nessa senda, os mecanismos de salvaguarda são definidos como um elemento para permitir uma restrição temporária sem perder de vista o objetivo maior: buscar ampla integração no comércio internacional.

O texto do GATT 1947 não foi alterado e foi incorporado como um dos textos constitutivos da OMC, sendo referenciado como GATT 1994 para refletir a repactuação dos compromissos multilaterais de comércio.<sup>45</sup> O Acordo sobre Salvaguardas introduziu novas regras para a imposição das salvaguardas, com a introdução de regras procedimentais e substantivas. Os novos compromissos assumidos buscaram trazer mais previsibilidade e diminuir o espaço de discricionariedade na implementação das salvaguardas.

As condições para aplicação da medida de salvaguarda no Acordo sobre Salvaguardas não são idênticas às aquelas previstas no Artigo XIX, que disciplinava as salvaguardas até a criação da OMC. Inicialmente, questionou-se se a introdução do Acordo sobre Salvaguardas representava uma revogação do Artigo XIX, de forma que os países-membros da OMC deveriam se pautar exclusivamente no Acordo sobre Salvaguardas na condução dos procedimentos de investigação e de imposição da medida de salvaguarda. A seguir, explicam-se as condições de aplicação da medida de salvaguarda no GATT e no Acordo sobre Salvaguardas, para, então, explicar o pronunciamento Órgão de Solução de Controvérsias, que decidiu sobre a coexistência de ambos os dispositivos. Reproduz-se abaixo o texto de cada dispositivo que autoriza a aplicação da medida de salvaguarda, para que se possa diferenciar.

---

<sup>45</sup> O Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas foi mantido como um dos acordos constitutivos da OMC. Apesar de não ter sido alterado, o acordo é conhecido como GATT 1994, diferenciando-se do seu antecessor, GATT 1947, em relação à sua institucionalidade e aos mecanismos de solução de controvérsias e de executoriedade.

**Tabela 1: Comparação entre o texto do Artigo XIX:1(a) do GATT 1994 e o Artigo 2.1 do Acordo sobre Salvaguardas**

Artigo XIX:1(a) do GATT 1994

Se, **em consequência da evolução imprevista das circunstâncias e por efeito dos compromissos** que uma Parte Contratante tenha contraído em virtude do presente Acordo, compreendidas as concessões tarifárias, **um produto for importado** no território da referida Parte Contratante em **quantidade por tal forma acrescida** e em tais **condições que cause ou ameace causar um prejuízo grave** aos produtores nacionais de produtos similares ou diretamente concorrentes, será facultado a essa Parte Contratante, na medida e durante o tempo que forem necessários para prevenir ou reparar esse prejuízo, suspender, no todo ou em parte, o compromisso assumido em relação a esse produto, ou retirar ou modificar a concessão.

Fonte: GATT 1994 e Acordo sobre Salvaguardas  
Elaboração: do autor

Artigo 2.1 do Acordo sobre Salvaguardas

Um Membro só poderá aplicar uma medida de salvaguarda a um produto após haver determinado, de conformidade com as disposições enunciadas abaixo, que as **importações** daquele produto em seu território **tenham aumentado em quantidades tais**, seja em termos absolutos, seja em proporção à produção nacional, **e ocorram em condições tais que causam ou ameaçam causar prejuízo grave** ao setor nacional que produz bens similares ou diretamente concorrentes.

O Artigo XIX:1(a) do GATT 1994 estabelece que o membro da organização pode aplicar uma medida de salvaguarda se identificar um aumento de importações que tenha causado ou ameace causar prejuízo grave à sua indústria doméstica em consequência da evolução não prevista das circunstâncias e por efeito dos compromissos assumidos em virtude daquele acordo. O instrumento foi estabelecido para ser usado como uma medida emergencial para situações em que os negociadores não tenham tido condições de antever o efeito disruptivo dos compromissos assumidos no seu mercado doméstico.

O texto do acordo não permitia a aplicação de uma medida de salvaguarda frente a qualquer aumento de importações, até porque a razão das concessões era estimular o crescimento do comércio. Nesse sentido, o aumento das importações deveria ser a causa da emergência vivenciada pela indústria doméstica a ser protegida. Abaixo ilustram-se os requisitos necessários para a aplicação de uma medida de salvaguarda, segundo o Artigo XIX:1(a) do GATT 1994. A seta que une os elementos representa, de um lado, a exigência de causalidade entre a evolução não prevista das importações e dos compromissos assumidos com

o aumento das importações, e, de outro, do aumento das importações com o prejuízo grave ou com sua ameaça de ocorrência:

**Figura 1: Condições de aplicação das salvaguardas – Artigo XIX do GATT 1994**



Elaboração: do autor

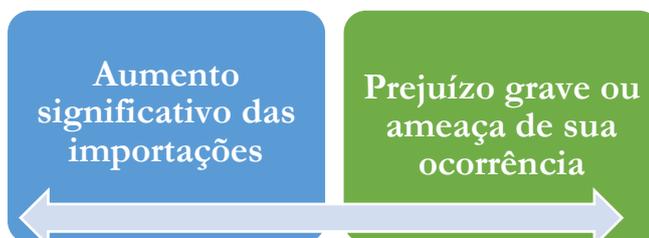
O GATT 1994 põe especial ênfase às concessões tarifárias no rol de compromissos assumidos, sendo os compromissos o marco de comparação para estabelecimento das expectativas dos países relacionadas à evolução futuras das importações.<sup>46</sup> Em termos de cumprimento das condições para a aplicação de uma salvaguarda, o membro deveria demonstrar que os acordos pactuados na negociação (em especial a concessão tarifária), associados a um evento não previsto, levaram a um aumento das importações e este, por sua vez, causou ou ameaça causar prejuízo grave.

Já o Acordo sobre Salvaguardas, em seu Artigo 2.1, apresenta apenas três elementos necessários para a aplicação da medida de salvaguarda: (1) o aumento significativo das importações, (2) o prejuízo grave ou a ameaça de sua ocorrência e o (3) nexos de causalidade entre esses elementos. O Acordo sobre Salvaguardas não condiciona a aplicação da medida à evolução não prevista ou aos compromissos assumidos perante o sistema multilateral de comércio. Segundo o dispositivo, uma medida de salvaguarda só poderá ser aplicada a um produto quando um membro houver determinado que as importações daquele produto em seu território tenham aumentado em quantidades tais, seja em termos absolutos, seja em proporção à produção nacional, e ocorram em condições tais que causam ou ameaçam causar prejuízo grave ao setor nacional que produz bens similares ou diretamente concorrentes.

Abaixo ilustram-se os requisitos necessários para a aplicação de uma medida de salvaguarda, segundo o Artigo 2.1 do Acordo sobre Salvaguardas. A seta que une os elementos representa a exigência de causalidade entre o aumento das importações e o prejuízo grave ou com sua ameaça de ocorrência:

<sup>46</sup> PIÉROLA, 2014, p. 137.

**Figura 2: Condições de aplicação das Salvaguardas: Acordo sobre Salvaguardas**



Elaboração: do autor

Ao não vincular à existência de um evento externo que tenha levado ao aumento das importações, o Acordo sobre Salvaguardas parece desvincular-se de um marco temporal pré-definido que deveria servir de parâmetro para a análise da evolução das importações. Se antes o comportamento das importações era medido com relação ao momento anterior à concessão tarifária e a outros compromissos, com o Acordo sobre Salvaguardas o aumento das importações seria analisado dentro do parâmetro temporal definido pela própria autoridade responsável por conduzir a investigação. Ocorre que o Acordo sobre Salvaguardas não definiu um horizonte temporal sobre o qual as autoridades deveriam concentrar sua análise, ao contrário dos demais acordos de defesa comercial que determinam um período de análise dos dados para análise dos indicadores da indústria doméstica. A única exigência do Acordo sobre Salvaguardas é que a análise seja feita de forma objetiva, e é preciso demonstrar que a escolha dos períodos de análise não representa um viés de seleção.

Não há exigência com relação à duração do período investigado, desde que ele seja longo o suficiente para que se possa retirar conclusões acerca do comportamento da indústria e da evolução das importações. Em *US – Lamb*, o Órgão de Apelação da OMC afirmou a importância da análise dos dados no longo prazo como elemento analítico importante para validação dos dados do passado recente, sem definir uma duração mínima:

“No entanto, entendemos que, embora os dados do passado mais recente tenham especial importância, as autoridades competentes não devem considerá-los isolados dos dados relativos a todo o período de investigação. O real significado das tendências de curto prazo nos dados mais recentes, evidentes no final do período de investigação, só pode emergir quando essas tendências de curto prazo são avaliadas à luz das tendências de longo prazo nos dados para todo o período de investigação. Se os dados

mais recentes forem avaliados isoladamente, o quadro resultante da indústria nacional pode ser bastante desorientador<sup>47</sup>.

Nesse caso, não houve questionamento sobre a duração do período de sessenta meses, que autoridade estadunidense adotava como padrão de suas investigações de salvaguarda. Como o período de análise era definido por norma interna anterior ao procedimento e como essa norma tinha sido adotada de maneira uniforme em outras investigações, não foi identificado viés de análise pela seleção do período considerado. Ademais, o período de sessenta meses constituía prazo suficiente para se avaliar uma evolução temporal dos indicadores da indústria doméstica. Apesar de não ter definido qual o prazo mínimo ou máximo da série histórica a ser avaliada, o pronunciamento do Órgão de Solução de Controvérsias<sup>48</sup> confere respaldo à definição de tempo baseada em prática administrativa da autoridade, porque é indicativo de que o período analisado não foi manipulado para apresentar uma evolução mais favorável da narrativa da evolução das importações e dos indicadores da indústria doméstica.<sup>49</sup>

Se não há mais a vinculação com o marco temporal com a evolução não prevista das circunstâncias e com o efeito dos compromissos assumidos, poder-se-ia entender o aumento significativo das importações por si só poderia justificar a intervenção emergencial por meio da aplicação de uma medida de salvaguarda. Não foi dessa forma, porém, que o Órgão de Solução de Controvérsias interpretou a questão suscitada.

Segundo argumentado em *Korea – Dairy*,<sup>50</sup> os Acordos da OMC devem ser entendidos como um “compromisso único” com o resultado de que todas as obrigações da OMC são geralmente cumulativas e os membros devem cumprir todas elas simultaneamente.<sup>51</sup> Nesse sentido, a cláusula de evolução não prevista das circunstâncias deve ser demonstrada como elemento factual para uma medida de salvaguarda possa ser aplicada de forma consistente com as obrigações decorrentes dos acordos da OMC. Segundo o Órgão de Apelação, qualquer outra

---

<sup>47</sup> Relatório do Órgão de Apelação, United States – Safeguard Measures on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb Meat from New Zealand and Australia, WT/DS177/AB/R, WT/DS178/AB/R, adotado em 16 de maio de 2021, DSR 2001:IX, 4051, parágrafo 138.

<sup>48</sup> O Conselho Geral da OMC atua como Órgão de Solução de Controvérsias, quando um membro busca utilizar o Sistema de Solução de Controvérsia da OMC. Uma de suas funções é formar um painel de especialistas que irá apresentar um relatório em que emite a opinião sobre uma disputa comercial entre países-membros da organização. É possível apelar das recomendações apresentadas no relatório do painel ao Órgão de Apelação. Este é um órgão permanente com membros que detêm mandato, e cujas recomendações são vinculantes entre as partes. Apesar dos pronunciamentos do Órgão de Apelação não vincular os demais membros da organização, eles constituem importante fonte normativa.

<sup>49</sup> SYKES, 2006(b), p. 135.

<sup>50</sup> Relatório do Órgão de Apelação, Korea – Definitive Safeguard Measure on Imports of Certain Dairy Products, WT/DS98/AB/R, adotado em 12 de janeiro de 2000, DSR 2000:I, 3, p parágrafo 74.

<sup>51</sup> MUELLER, 2003, p. 1124.

interpretação do Artigo XIX: 1 (a) GATT 1994 tornaria a cláusula ineficaz, violando assim o princípio fundamental de eficácia na interpretação do tratado.<sup>52</sup>

As salvaguardas são, portanto, disciplinadas por dois instrumentos distintos: (i) o Artigo XIX do GATT 1994 e (ii) o Acordo sobre Salvaguardas. Em que pese o Acordo sobre Salvaguardas tenha sido firmado para estabelecer regras para a aplicação de medidas de salvaguardas previstas no Artigo XIX do GATT 1994, e que o Acordo sobre Salvaguardas reproduza e desenvolva os conceitos presentes no Artigo XIX do GATT 1994, os textos não são coincidentes. O Órgão de Solução de Controvérsias definiu que ambos os instrumentos estão válidos e devem ser aplicados cumulativamente.<sup>53</sup> A decisão de aplicar ambos os instrumentos de forma cumulativa cria, porém, certa dificuldade de compatibilização dos comandos como se observará adiante. De toda forma, em razão do pronunciamento do Órgão de Solução de Controvérsias, para que uma medida de salvaguarda esteja em conformidade com as regras multilaterais de comércio, a medida deve estar em conformidade com ambos os instrumentos.

Para compatibilizar os dois dispositivos, o Órgão de Solução de Controvérsias buscou diferenciar, por um lado, as condições de aplicação da medida e, por outro, as circunstâncias necessárias para seu cumprimento. Se apoiando na redação do título do Artigo 2 do Acordo sobre Salvaguardas, o Órgão de Solução de Controvérsias definiu que as condições de aplicação de uma medida de salvaguarda seriam o aumento significativo das importações que ocorram em condições tais que causam ou ameaçam causar prejuízo grave, além do nexo de causalidade entre eles. O critério de evolução não prevista das circunstâncias e o efeito dos compromissos assumidos passaram a ser tratados como aspectos circunstanciais da aplicação da medida.

Com relação ao conceito de evolução não prevista das circunstâncias, a classificação desses elementos como uma “circunstância” e não mais como uma “condição” de aplicação não é esclarecedora. Ou a “evolução não prevista” das circunstâncias dá causa ao aumento das importações como era entendido antes, e, portanto, não há diferença entre “circunstância” e “condição”, ou a circunstância não prevista deixa de ser relevante para determinar a evolução das importações para ser mero elemento de contextualização do aumento das importações. Nessa situação, o aumento das importações seria uma condição autorrealizada, porque para

---

<sup>52</sup> MUELLER, 2003, p. 1159.

<sup>53</sup> “Article XIX of GATT and the Safeguards Agreement must *a fortiori* be read as representing an inseparable package of rights and disciplines which have to be considered in conjunction”. Relatório do Painel, Argentina – Safeguard Measures on Imports of Footwear, WT/DS121/R, adotado em 12 janeiro de 2000, conforme alterado pelo Relatório do Órgão de Apelação WT/DS121/AB/R, DSR 2000:II, 575, parágrafo 8.58.

estabelecer a condição de aplicação importaria tão somente que o aumento das importações acontecesse de maneira súbita, aguda e significativa.

Segundo argumentou o painel em *Korea – Dairy*, o comando sobre evolução não prevista e efeitos dos compromissos não adiciona condições para qualquer medida a ser aplicada de acordo com Artigo XIX do GATT 1994, mas serve como uma explicação do motivo pelo qual uma medida de salvaguarda pode ser necessária.<sup>54</sup> Essa interpretação foi alterada pelo Órgão de Apelação da OMC, por entender que era necessário conferir interpretação ao Artigo XIX do GATT 1994 que estabelecesse um sentido normativo para o dispositivo, não de mera justificativa para a existência do mecanismo.

Consolidou-se, então, que as medidas de salvaguarda deveriam seguir as disposições tanto do Artigo XIX do GATT 1994 quanto do Acordo sobre Salvaguardas. O Órgão de Apelação da OMC, ao manter a exigência de se demonstrar que o aumento das importações decorre da evolução não prevista das circunstâncias, buscou dar sentido ao alcance da expressão. Segundo o Órgão de Apelação da OMC, a imprevisibilidade relacionada ao aumento das importações decorre da evolução das circunstâncias de maneira diferente do que poderia ter sido antecipada no processo de negociação das concessões comerciais. Essa posição foi manifestada em *Argentina - Footwear* e *Korea – Dairy*, em que o Órgão de Apelação da OMC reproduz, como parte de sua fundamentação o dispositivo do Grupo de Trabalho que decidiu o caso *Hatter's Fur*.<sup>55</sup> Nesse caso, afirmou-se que as circunstâncias imprevistas devem ser interpretadas como sinônimo de desenvolvimentos ocorridos após a negociação da concessão tarifária relevante e que não seria razoável esperar que os negociadores do país que fez a concessão pudessem e devessem ter previsto quando a concessão foi negociada<sup>56</sup>.

Devido às conclusões do Órgão de Apelação referentes à necessidade de demonstrar a ocorrência das “circunstâncias não previstas”, pode-se concluir que não há diferença prática em classificar a evolução não prevista das circunstâncias como uma condição ou uma circunstância

---

<sup>54</sup>, Relatório Painel, *Korea – Definitive Safeguard Measure on Imports of Certain Dairy Products*, WT/DS98/AB/R, adotado em 12 de janeiro de 2000, DSR 2000:I, 3, parágrafo 7.42.

<sup>55</sup> O caso *Hatter's Fur* foi o primeiro caso de salvaguardas a ser analisado em controvérsia, tendo sido analisado sob a égide única do Artigo XIX do GATT, já que esse caso é anterior ao estabelecimento da OMC. A proximidade da análise desse caso com as rodadas de negociação que resultaram em concessões significativas tornam esse caso um paradigma difícil de ser replicado. Todas as condições de proximidade temporal com o marco negociador e, portanto, com a base de comparação sobre a evolução das circunstâncias não se repetirão.

<sup>56</sup> Relatório do Órgão de Apelação, *Korea – Definitive Safeguard Measure on Imports of Certain Dairy Products*, WT/DS98/AB/R, adotado em 12 de janeiro de 2000, DSR 2000:I, 3, parágrafo 89. Relatório do Órgão de Apelação, *Argentina – Safeguard Measures on Imports of Footwear*, WT/DS121/AB/R, adotado em janeiro de 2000, DSR 2000:I, 575, parágrafo 96.

da aplicação da medida de salvaguarda. Os efeitos jurídicos da não determinação de “condições”, bem como de “circunstâncias” que devem ser demonstradas de fato, são iguais.<sup>57</sup>

Em *Argentina - Footwear e Korea - Dairy*, o Órgão de Apelação da OMC assevera ainda que as medidas de salvaguarda foram idealizadas pelos redatores do GATT 1947 como assuntos fora do comum, como ações de emergência. As salvaguardas, portanto, poderiam ser invocadas apenas em situações em que, como resultado das obrigações contraídas sob o GATT 1994, um membro importador se deparasse com desenvolvimentos que não havia “previsto” ou “esperado” ao assumir o compromisso.<sup>58</sup>

É natural esperar que quanto maior o lapso temporal entre o aumento das importações e o momento das negociações, mais fácil será determinar que a evolução das importações ocorreu em circunstâncias não previstas, ainda mais quando a imprevisibilidade deixa de estar vinculada aos compromissos assumidos de maneira mais imediata. Em *India - Iron and Steel Products*,<sup>59</sup> o painel declarou a inconsistências das medidas aplicadas pela Índia, dentre outros aspectos, porque (i) a autoridade falhou em determinar como os eventos genéricos relacionados a toda uma indústria se conectavam com a evolução de produtos específicos e (ii) a autoridade falhou em demonstrar a conexão temporal entre as circunstâncias e o aumento das importações.

É nesse sentido que o painel em *Ukraine - Passenger Cars* concluiu que “um crescimento relativo nas importações não pode, por si só, ser caracterizado como um desenvolvimento não previsto; desenvolvimentos não previstos das circunstâncias são o que causam o crescimento relativo das importações”.<sup>60</sup> Para o Órgão de Solução de Controvérsias, então, a evolução não prevista das circunstâncias deve ser demonstrada como elemento de fato, ou seja, a autoridade deve indicar qual elemento inesperado ou fora do comum aconteceu, e como esse elemento se liga ao aumento das importações de maneira concreta. Para avaliar essa ligação, a circunstância deve ser contemporânea ao início da evolução das importações, de modo a conferir um sentido de urgência necessária às medidas de salvaguarda.

Em situação similar, o Painel em *Argentina - Preserved Peaches* já havia pronunciado que meras afirmações conclusivas, sem apoio em análise da existência de desenvolvimentos imprevistos, não substituem uma demonstração de fato.<sup>61</sup>

---

<sup>57</sup> SYKES, 2006(b), p. 109.

<sup>58</sup> Relatório do Órgão de Apelação, *Korea - Definitive Safeguard Measure on Imports of Certain Dairy Products*, WT/DS98/AB/R, adotado em 12 de janeiro de 2000, DSR 2000:I, 3, parágrafo 86.

<sup>59</sup> Relatório do Painel, *India - Certain Measures on Imports of Iron and Steel Products*, WT/DS518/R, adotado em 6 de novembro de 2018, parágrafos 7.112 a 7.114.

<sup>60</sup> Relatório do Painel, *India - Certain Measures on Imports of Iron and Steel Products*, WT/DS518/R, adotado em 6 de novembro de 2018, parágrafo 7.84.

<sup>61</sup> Relatório do Painel, *India - Certain Measures on Imports of Iron and Steel Products*, WT/DS518/R, adotado em 6 de novembro de 2018, parágrafo 7.33.

Já o requisito dos “efeitos dos compromissos assumidos” passa a ser cumprido com a simples manifestação de que o país não pode responder ao aumento das importações aplicando uma restrição quantitativa, limitação imposta aos membros pela regra do GATT 1994, ou indicando que a tarifa aplicada está no nível da tarifa consolidada, na medida em que o membro tampouco poderia elevar sua tarifa aduaneira de forma unilateral para além do teto consolidado junto à OMC. O efeito dos compromissos assumidos, que antes estava vinculado à evolução das importações, passa a ser uma justificativa *ex post*, na medida em que o membro aplicador precisa tão somente apresentar a explicação de como os compromissos assumidos impedem a implementação de uma medida para enfrentar a situação de emergência.<sup>62</sup>

O conceito relacionado ao “efeito dos compromissos assumidos”, portanto, não mais opera como a determinação da base de comparação para avaliar o comportamento das importações, mas como uma limitação negativa: se o aumento tarifário dentro do limite imposto pelo teto tarifário não for suficiente para endereçar o aumento imprevisto das importações decorrentes de uma situação excepcional, os membros poderiam aplicar a medida, desde que satisfeitas as condições de sua aplicação. Para continuar a dar significado a essa exigência, a evolução não prevista passa a ser interpretada como uma situação de excepcionalidade que tenha levado a um aumento das importações.

Nesse sentido, abaixo ilustram-se os requisitos necessários (condições/circunstâncias<sup>63</sup>) para a aplicação de uma medida de salvaguarda, segundo a aplicação conjunta do Artigo XIX do GATT 1994 e do Artigo 2.1 do Acordo sobre Salvaguardas. A seta que une os elementos representa a exigência de causalidade entre o aumento das importações e o prejuízo grave ou com a ameaça de sua ocorrência. Já os efeitos dos compromissos assumidos permanecem como outros requisitos de “circunstância” que devem constar de uma determinação das autoridades para que a medida de salvaguarda esteja em conformidade com sistema multilateral de comércio, mas com conteúdo esvaziado:

---

<sup>62</sup> PIÉROLA, 2014, p. 158.

<sup>63</sup> Note que não há distinção prática entre condições e circunstâncias, de forma que se tratam os conceitos como “requisitos” da aplicação das salvaguardas.

**Figura 3: Elementos de aplicação das salvaguardas: Interpretação do Órgão de Solução de Controvérsias de cumulatividade dos requisitos do art. XIX:1(a) do GATT 1994 e do art. 2.1 Acordo sobre Salvaguardas**



Elaboração: do autor

A seguir são apresentadas as principais características das salvaguardas e como elas contribuem para a sua maior ou menor utilização. Na **seção 1.4**, será apresentada a definição de produto investigado e do produto similar ou diretamente concorrente nas investigações de salvaguarda. Na **seção 1.5**, se apresentam os desdobramentos da definição do produto para a avaliação das importações do produto investigado. Na **seção 1.6** será discutido o conceito de prejuízo grave ou a ameaça de sua ocorrência. Na **seção 1.7**, discute-se a análise de causalidade necessária entre o aumento significativo das importações e prejuízo grave ou a ameaça de sua ocorrência. Na **seção 1.8**, será apresentada natureza da medida e suas formas de aplicação. Na **seção 1.9**, serão indicadas a forma de aplicação não seletiva da salvaguarda e suas exceções. Na **seção 1.10**, será discutida a duração da aplicação das medidas salvaguardas. Na **seção 1.11**, serão apresentados os desdobramentos das salvaguardas em termos da necessidade de se manter o nível equivalente das concessões. Por fim, na **seção 1.12**, apresentam-se as conclusões do capítulo.

#### **1.4. Do produto investigado e do produto similar ou diretamente concorrente**

As medidas de salvaguarda são instrumentos destinados para intervir de forma pontual no comércio e são destinadas para a proteção da indústria doméstica de um produto determinado. O título do Artigo XIX do GATT 1994 é elucidativo, porque indica que o instrumento está desenhado para servir de “Ação Emergencial na Importação de Produtos Específicos”. Ademais, a salvaguarda é direcionada a restringir a importação de um produto, que seja similar ou que concorra com o produto doméstico.

A definição do alcance da medida e a definição da indústria doméstica pressupõem a definição, respectivamente, do produto investigado (sujeito à restrição comercial) e do produto

similar doméstico ou o produto diretamente concorrente ao produto investigado (produto a ser protegido). Todos os elementos que operam como condições ou circunstâncias para a aplicação da medida de salvaguarda pressupõem a definição desses dois produtos: o comportamento das importações será analisado após a definição do produto investigado, o estado da indústria doméstica depende da definição do produto similar ou do produto diretamente concorrente e, por fim, o nexo de causalidade avaliará a relação de concorrência entre esses dois produtos.

Nem o Artigo XIX do GATT 1994, nem o Acordo sobre Salvaguardas apresentam critérios para a definição do “produto investigado”. Nesse quesito, as autoridades investigadoras possuem ampla discricionariedade, podendo definir o produto investigado de maneira sintética como “parafusos hexagonais”, como definiu a África do Sul em investigação iniciada em 2018,<sup>64</sup> ou de maneira ampla, como “produtos de aço”, como definiu a União Europeia em investigação iniciada em 2018.<sup>65</sup> Ambas as investigações afetam produtos do setor de metais, o setor que mais frequentemente é afetado pelas medidas de salvaguarda, como se demonstrará na seção 2.3 deste trabalho.

Em termos estatísticos, a análise dos dados mantidos pela OMC não demonstra diferenciação acerca da abrangência da medida em termos de definição de produto, tampouco por sua participação relativa em termos de restrição do comércio do país aplicador, de forma que uma investigação de salvaguarda referente a um produto bastante específico, como são os parafusos hexagonais, é representada com o mesmo peso de uma investigação referente a produtos de aço, que possui potencial superior de restrição ao comércio internacional. Qualificar os dados estatísticos com base na abrangência da definição do produto e do seu respectivo impacto econômico seria relevante para entender o impacto de uma medida de salvaguarda no comércio internacional ou na pauta de importação de um membro determinado, mas está fora do escopo da presente pesquisa. Essa questão, portanto, não será endereçada neste estudo. Este trabalho está preocupado com a frequência da utilização do instrumento, de forma que cada investigação específica tem o mesmo peso, ainda que seja necessário ressaltar a diferença de abrangência de determinadas medidas, e se reconheça que a restrição ao comércio é potencialmente maior quanto mais ampla for a definição do produto.

Apesar de discricionária, a definição do produto investigado impõe a necessidade de se avaliar as dinâmicas de concorrência para a definição do produto que se almeja proteger. Nesse sentido, uma definição ampla do produto investigado pode implicar uma definição correspondentemente ampla para a indústria doméstica afetada e, conseqüentemente, a

---

<sup>64</sup> G/SG/N/6/ZAF/6, de 23 de abril de 2018.

<sup>65</sup> G/SG/N/6/EU/1, de 27 de março de 2018.

necessidade de se avaliar um conjunto mais abrangente de dados econômico-financeiros para determinar a existência de prejuízo grave da referida indústria. Uma definição ampla do produto também pode tornar mais complexa a análise de causalidade, caso se determine que há diferentes dinâmicas de concorrência entre categorias do produto analisado.

Reunir em um único procedimento investigativo uma ampla gama de produtos tem a vantagem de economizar recursos financeiros e administrativos na condução da análise para a aplicação da salvaguarda. No entanto, possui o ônus de tornar mais complexa a análise das condições para a aplicação das medidas,<sup>66</sup> e torna a tomada de decisão mais suscetível a uma revisão pelo Órgão de Solução de Controvérsias e a declaração de desconformidade da medida com o Artigo XIX do GATT 1994 e com o Acordo sobre Salvaguardas. Quando uma indústria doméstica é definida com base em um produto com definição ampla, fica mais complexo definir as relações de concorrência entre os produtos importados e os produtos nacionais, e maior é a dificuldade de se determinar a relação de causalidade entre o aumento das importações e a situação da indústria doméstica.<sup>67</sup>

O produto investigado e o produto para o qual se busca proteção não são necessariamente coincidentes. Primeiro, porque o produto para o qual se busca proteção pode ser similar ao produto investigado ou ser um produto diretamente concorrente ao produto investigado. Segundo, mesmo quando se definem os produtos em termos de similaridade, não se requer que os produtos sejam exatamente idênticos.

Em ambos os casos, o principal elemento de definição para a análise são as relações de concorrência entre os produtos. Quando o produto doméstico for definido em termos de similaridade, as dinâmicas de concorrência entre o produto importado e o produto doméstico são pressupostas, porque a similaridade envolve uma análise de características intrínsecas do produto, como seu processo produtivo, as matérias-primas utilizadas em sua fabricação, sua composição física e química e sua aparência, mas também as dinâmicas de comercialização com a análise de canais de distribuição, percepção dos consumidores, os usos e as aplicações dados ao produto e o grau de substitutibilidade. Caso o produto doméstico seja definido em razão de sua concorrência, as características físicas têm importância reduzida, e o foco é apresentado em termos dos usos e aplicações, do grau de substitutibilidade e da percepção dos consumidores.<sup>68 69</sup>

---

<sup>66</sup> SYKES, 2006(b), p. 147.

<sup>67</sup> Ibidem, p.147.

<sup>68</sup> PIÉROLA, 2014, p. 133.

<sup>69</sup> SYKES, 2006(b), p. 141.

Quando o produto doméstico é definido em razão de sua concorrência direta com o produto investigado a despeito da ausência de similaridade, aumenta-se o ônus argumentativo da autoridade investigadora para determinar a causalidade entre o aumento das importações e o prejuízo grave da indústria doméstica. O exemplo clássico apresentado na literatura para indicar uma investigação envolvendo produtos concorrentes é o par de produtos manteiga e margarina,<sup>70</sup> frequentemente utilizados como exemplos na explicação de elasticidade cruzada da demanda em economia. Raros parecem, no entanto, os exemplos concretos de investigações envolvendo produtos diferentes, quando contrastados o produto importado e o nacional. Um exemplo recente de situação que ilustra uma investigação com produtos diferentes foi a investigação iniciada pela Colômbia, em 2019, em razão da importação de laminados de papelão revestidos de alumínio utilizados para o envase de produtos alimentícios (utilizados para montagem de caixas de leite e sucos, por exemplo), os quais afetariam a produção de sacos plásticos assépticos, alegadamente utilizados para o mesmo propósito.<sup>71</sup>

A possibilidade de definir o produto afetado como produto diretamente concorrente é utilizada mais frequentemente para alargar a definição dos produtos analisados, como as investigações de confecções da Indonésia<sup>72</sup> e do Peru,<sup>73</sup> ambas iniciadas em 2020, e que incluíam produtos dos mais diversos possíveis destinados para vestuário, cama, mesa e banho, ou as investigações de produtos de aço da União Europeia<sup>74</sup> e do Canadá,<sup>75</sup> ambas iniciadas em 2018, e que incluíam produtos de diversas categorias em uma mesma investigação. A possibilidade de se aplicarem medidas de salvaguarda para produtos concorrentes tem sido utilizada, mais frequentemente, portanto, para definir de forma mais ampla o escopo da investigação.

De um lado, uma definição mais ampla do escopo da investigação possibilita a defesa da um setor industrial com maior facilidade, na medida em que diversos produtos são incluídos numa mesma análise da situação econômico-financeira do setor. Não só a proteção do setor se torna mais eficaz, como também facilita o tratamento das informações, porque o setor pode apresentar dados agregados de seus indicadores. De outro, a inclusão de mais produtos torna

---

<sup>70</sup> PERES, Ana Carolina Meneghetti. Salvaguardas no sistema multilateral de comércio. In: Hess, Felipe; Valle, Marília Castañón Penha; (Org.) Dumping, Subsídios e Salvaguardas: revisitando aspectos técnicos dos instrumentos de defesa comercial. São Paulo: Singular, 2012, p.192.

<sup>71</sup> G/SG/N/6/COL/8, de 16 de abril de 2019.

<sup>72</sup> G/SG/N/6/IDN/36, de 1º de outubro de 2020.

<sup>73</sup> G/SG/N/6/PER/3, de 17 de novembro de 2020.

<sup>74</sup> G/SG/N/6/EU/1, de 27 de março de 2018.

<sup>75</sup> G/SG/N/6/CAN/4, de 12 de outubro de 2018.

mais complexa a investigação, porque ficam menos claras as relações de aumento das importações e seus efeitos sobre a indústria doméstica.

A estratégia de aumentar o escopo da investigação parece ir contra o propósito das medidas de salvaguarda do Artigo XIX do GATT 1994 que surgem como medida emergencial contra a importação de produtos específicos, e não como estratégia de proteção setorial. A identificação da indústria doméstica deveria ser resultado da definição em nível do produto específico para os bens que têm causado grave prejuízo ou ameaçam sua ocorrência. No entanto, em alguns casos, o escopo do produto investigado parece ter sido resultado dos contornos do setor industrial a ser protegido, numa definição pelo lado da oferta<sup>76</sup>. Essa definição pelo setor econômico implica uma identificação de indústria multiproduto que pode ser problemática porque torna menos transparente a ocorrência das condições necessárias para a aplicação de uma medida de salvaguarda.

A definição pelo lado da oferta parece ser considerada equivocada pelo Órgão de Solução de Controvérsias, que entende que a identificação da indústria deve espelhar a delimitação do produto em termos de similaridade ou das relações de concorrência. Para ilustrar esse entendimento, Sykes resalta a definição da indústria doméstica no caso *US – Lamb*, em que o Órgão de Solução de Controvérsias entendeu que os EUA haviam falhado ao definir o conceito da indústria doméstica pelo lado da oferta, incluindo os produtores de carneiros na mesma indústria de carnes de carneiro. O carneiro vivo, de um lado, e as carnes frescas, resfriadas ou congeladas, de outro, não competiam entre si, não formando, portanto, um mesmo mercado. Sykes conclui que essa regra dificultaria a aplicação de medidas em indústria multiproduto. No mesmo sentido, ele afirma que os vários produtos de aço analisado em *US – Steel* não competiam entre si, mantendo relações de concorrência distintas.<sup>77</sup> Investigações referentes à indústria de aço tomada genericamente e com uma definição única de indústria doméstica são, no entanto, frequentes.

### **1.5. Das importações do produto investigado**

Definido o produto investigado, inicia-se a análise do comportamento das importações. Como ressaltado acima, um membro pode aplicar uma medida de salvaguarda a um produto após haver determinado que as importações daquele produto em seu território tenham

---

<sup>76</sup> SYKES, 2006(b), p. 148.

<sup>77</sup> *Ibidem*, p. 148.

aumentado em quantidades tais, seja em termos absolutos, seja em proporção à produção nacional, e ocorram em condições tais que causam ou ameaçam causar prejuízo grave ao setor nacional que produz bens similares ou diretamente concorrentes.

Apesar de, por vezes, utilizarem a expressão “surto de importações” para definir uma das condições para a aplicação da medida de salvaguarda, este trabalho prefere a expressão “aumento significativo das importações”. Acredita-se que a expressão “surto de importações” pode ser enganosa porque indica um crescimento súbito dos volumes importados. A ideia de aumento no volume importado deriva do propósito natural das concessões comerciais que era favorecer o aumento dos fluxos comerciais. Nesse contexto, as salvaguardas surgiram para fazer frente a uma situação em que compromissos assumidos em um acordo foram mal calculados e as concessões oferecidas aos parceiros comerciais levaram a um aumento inesperado das importações, conforme descritos na seção 1.1, *supra*. A evolução não prevista corresponderia a um aumento das importações mais acelerado do que o antevisto, num ambiente de crescimento de fluxos comerciais, por isso “surto de importações”.

O mecanismo não estava desenhado para ser um fator de proteção em situação de crise do setor no país importador, em que a indústria doméstica se via mais fragilizada que as próprias importações. Nessas situações, um aumento relativo das importações, em termos da produção nacional, dificilmente seria caracterizado como “surto de importações”.

Ocorre que as salvaguardas podem ser legítimas não apenas em casos de aumento absoluto das importações, mas também em termos relativos à produção nacional. Essas duas possibilidades de se determinar o aumento das importações só veio a ser explícita no Acordo sobre Salvaguardas, não estando presente no texto original do Artigo XIX do GATT 1947.<sup>78</sup>

A possibilidade de se aplicar uma salvaguarda em razão de aumento relativo foi construída pela prática das autoridades investigadoras, que se baseavam numa referência a termos relativos que constava da Carta de Havana, cujo objetivo era a criação da Organização Internacional do Comércio (seção 1.1).<sup>79</sup> Não é possível saber se a exclusão da referência a aumento relativo da Carta de Havana para o Artigo XIX do GATT 1947 foi proposital, mas para encerrar a controvérsia, decidiram incluir o dispositivo no Acordo sobre Salvaguardas.<sup>80</sup> É possível identificar uma situação em que haja um aumento relativo à produção nacional com estagnação dos volumes importados ou até mesmo com sua retração. Certamente esse não é o cenário mais propício para a aplicação de uma medida de salvaguarda, porque retrações do

---

<sup>78</sup> Ibidem, p. 120.

<sup>79</sup> PIÉROLA, 2014, p. 171.

<sup>80</sup> Ibidem, p. 179.

mercado e da produção doméstica operam como outros fatores de dano, e são candidatos para enfraquecer a determinação de causalidade entre as importações e a situação da indústria doméstica (vide seção 1.7 para a discussão acerca da causalidade).

As autoridades de defesa comercial devem analisar a existência de um aumento significativo das importações seja em termos absolutos ao longo da série histórica analisada, seja em termos relativos à produção nacional. Geralmente, as autoridades realizam ambas as análises, além de comparar o comportamento das importações com as vendas da indústria doméstica. Esta última análise não é exigência direta do Acordo sobre Salvaguardas, mas é um dos elementos da análise de causalidade (discutida na seção 1.7).

**Figura 4 : Aumento Significativo das Importações**

Aumento Absoluto das Importações	Aumento Relativo à Produção Nacional	Aumento Relativo às Vendas
<ul style="list-style-type: none"><li>• Comparação temporal dos volumes e dos valores totais das importações</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Comparação temporal dos volumes importados com a produção nacional</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Comparação temporal dos volumes importados com as vendas da indústria doméstica</li></ul>

Fonte: Elaboração do autor.

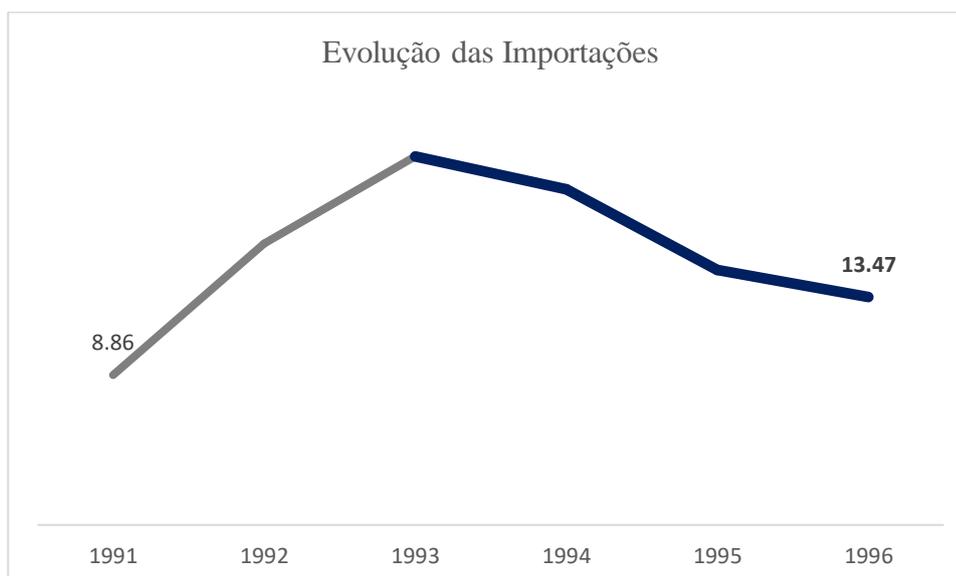
Prefere-se o termo “aumento significativo das importações”, porque essa expressão possui menor carga cognitiva relacionada a um aumento em termos absolutos, podendo ser facilmente definida em razão de um crescimento relativo das importações. Ademais, o Artigo 2.1 indica que o aumento deve ocorrer em condições tais que causem ou ameacem causar prejuízo grave. O Órgão de Solução de Controvérsias interpreta essa expressão como sendo uma qualificadora do aumento das importações, afirmando que esse aumento deve acontecer de maneira súbita, aguda e significativa, para justificar a aplicação de uma medida de salvaguarda.<sup>81</sup> A evolução das importações deve ser consistente e poder gerar uma conclusão clara. Uma evolução vacilante das importações dificilmente cumpriria com o requisito de aumento de maneira súbita, aguda e significativa. Interessante notar que o Órgão de Solução de Controvérsias determinou que a análise deva ser feita de maneira global, e que a mera constatação de um aumento entre os pontos iniciais e finais da série histórica analisada não seria

<sup>81</sup> Relatório do Órgão de Apelação, Argentina – Safeguard Measures on Imports of Footwear, WT/DS121/AB/R, adotado em janeiro de 2000, DSR 2000:I, 575, parágrafo 131.

suficiente. Alguns exemplos reais e hipotéticos podem contribuir para a compreensão de haver ou não aumento significativo das importações.

Por exemplo, no caso *Argentina – Footwear*,<sup>82</sup> as importações de calçados na Argentina aumentaram de forma absoluta de 1991 a 1996, saltando de 8,86 milhões de pares para 13,47 milhões de pares de calçados, quando se comparava o início e o final da série histórica. Apesar da constatação de haver tido um aumento absoluto das importações entre pontos iniciais e finais da série histórica analisada, o relatório do painel ressaltou o aumento das importações de 1991 a 1993 e o consecutivo declínio das importações de 1993 a 1996. O painel apontou que o comportamento das importações durante toda a série temporal deve ser analisado para se chegar à conclusão sobre o aumento significativo das importações.

**Figura 5: Crescimento absoluto das importações sem aumento significativo**



Fonte: Argentina –Footwear, parágrafo 8.144  
Elaboração: do autor

Apesar do aumento das importações quando se comparam os anos de 1991 e 1996, o relatório do painel *Argentina – Footwear*<sup>83</sup> chegou à conclusão de que não houve um aumento significativo das importações. Isso ocorreu porque o painel entendeu que após um crescimento importante nos primeiros anos da série temporal, houve reduções constantes do volume

<sup>82</sup> Relatório do Painel, Argentina – Safeguard Measures on Imports of Footwear, WT/DS121/R, adotado em 12 janeiro de 2000, conforme alterado pelo Relatório do Órgão de Apelação WT/DS121/AB/R, DSR 2000:II, 575, parágrafo 8.144.

<sup>83</sup> Relatório do Painel, Argentina – Safeguard Measures on Imports of Footwear, WT/DS121/R, adotado em 12 janeiro de 2000, conforme alterado pelo Relatório do Órgão de Apelação WT/DS121/AB/R, DSR 2000:II, 575, parágrafo 8.144.

importado nos períodos mais recentes. Ainda que o volume importado no final do período fosse mais alto do que o volume inicial, os dados mais recentes indicavam um comportamento de diminuição no volume importado.

Nesse sentido, o painel argumentou que a análise de ponta a ponta seria insuficiente para a determinação sobre o aumento significativo das importações. Ademais, ainda que seja importante analisar o período como um todo para se chegar à conclusão sobre aumento das importações, o período mais recente possui maior relevância<sup>84</sup>. O exemplo acima, referente ao caso *Argentina –Footwear* é especialmente emblemático, porque, apesar (i) do aumento das importações quando se compararam os dados de ponta a ponta e (ii) do aumento significativo nos dois primeiros anos, as quedas sucessivas nos períodos seguintes desqualificavam o aumento das importações para legitimar a aplicação de uma medida de salvaguarda.<sup>85</sup>

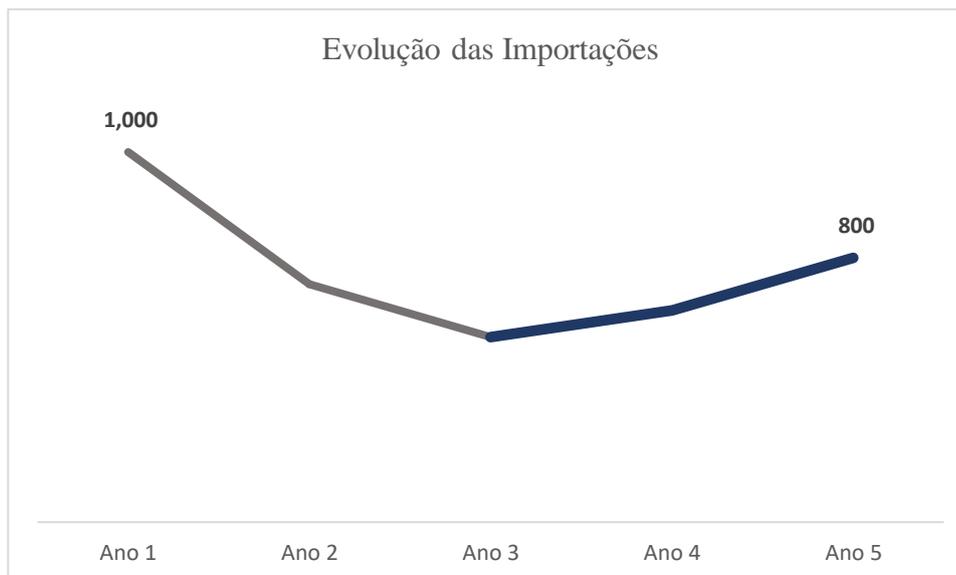
O fato de o período mais recente ser o mais importante não significa que a autoridade pode chegar a uma determinação conclusiva avaliando apenas o comportamento dessas importações. No exemplo hipotético abaixo, observa-se um aumento no volume importado no período mais recente, mas que não foi suficiente para reverter a queda do início do período. Apenas esses dados são inclusivos para determinar o aumento significativo das importações, mas certamente o ônus argumentativo será mais elevado para que se explique que prejuízo grave decorrente de um aumento das importações, mesmo com o nível de importações abaixo do que já foi registrado anteriormente.

**Figura 6: Evolução das importações em um cenário possivelmente convergente com o Órgão de Solução de Controvérsias – Aumento das importações em período recente**

---

<sup>84</sup> PIÉROLA, 2014, p. 176.

<sup>85</sup> SYKES, 2006, p.125.



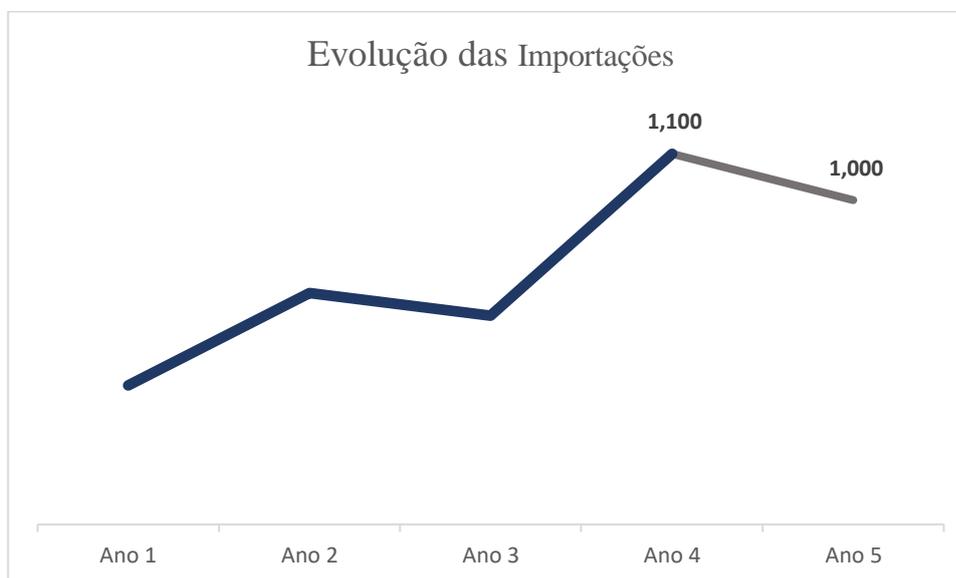
Elaboração: do autor

No exemplo anterior, uma autoridade de defesa comercial certamente teria dificuldade em defender a aplicação da medida de salvaguarda, porque o aumento das importações no período mais recente não foi suficiente para alcançar o mesmo patamar do volume importado no início da série histórica analisada. Porém, como a evolução das importações no período mais recente são mais relevantes para a determinação das condições de aplicação da medida de salvaguarda, seria possível a conclusão de que há aumento significativo das importações. A análise do comportamento das importações relativo à produção nacional e às vendas seria relevante para a conclusão sobre a existência ou não de um aumento significativo das importações.

Em outra perspectiva, ainda que os dados mais recentes sejam mais relevantes para a análise da investigação, a autoridade deve avaliar todo o período. Como se observa no próximo exemplo, ainda que haja uma diminuição do volume importado no final do período, esse fato isolado não é suficiente para determinar que não houve um aumento significativo das importações, porque a retração ao final da série pode ser um evento passageiro ou incidental.<sup>86</sup> Caso a autoridade demonstre que, apesar da retração no final do período, os dados gerais apontam para um aumento relevante das importações (em termos absolutos ou mesmo em termos relativos), a aplicação da medida de salvaguarda estará em conformidade com o Artigo XIX do GATT 1994 e com o Acordo sobre Salvaguardas. No exemplo hipotético abaixo, observa-se um declínio recente no volume importado, mas situado numa trajetória ascendente das importações.

<sup>86</sup> PIÉROLA, 2014, p. 177.

**Figura 7: Evolução das importações em um cenário possivelmente convergente com o Órgão de Solução de Controvérsias – Queda das importações em período recente**



Elaboração: do autor

No exemplo anterior, uma autoridade de defesa comercial possivelmente não teria dificuldade em defender a aplicação da medida de salvaguarda, caso os demais elementos para aplicação tenham sido satisfeitos, ainda que tenha havido uma retração no período mais recente. Nesse cenário, a autoridade poderia demonstrar que o aumento significativo das importações não se desqualifica, apesar do comportamento mais recente. Certamente, as razões para esse declínio recente podem suscitar dúvidas relevantes sobre o comportamento futuro das importações, que devem ser respondidas pela autoridade investigadora. A autoridade poderia chegar à conclusão de que a mudança recente corresponde a um comportamento que deve se estabilizar, e não recomendar a aplicação da medida.

Os exemplos apresentados servem para indicar que a conclusão sobre a evolução das importações pode não ser simples, e certamente demandará uma análise conjugada da evolução do período mais recente com os dados de todo o período considerado. Recorde-se da lição do Órgão de Apelação, no caso *US – Lamb*, em que afirmou que o período recente não deve ser considerado de forma isolada, porque “o real significado das tendências de curto prazo nos

dados mais recentes (...) só pode emergir quando essas tendências de curto prazo são avaliadas à luz das tendências de longo prazo nos dados para todo o período de investigação”.<sup>87</sup>

A definição do produto investigado servirá para realizar a análise do comportamento das importações e para definir os volumes e as características do produto que pressiona a indústria doméstica. Nesse ponto, a autoridade deve passar a avaliar qual o produto está sendo alegadamente afetado pelas importações. Diferentemente das medidas antidumping, o Acordo sobre Salvaguardas permite que a definição do produto doméstico inclua não apenas o produto similar, mas também o produto diretamente concorrente. A definição do produto afetado balizará a definição da indústria doméstica e a análise de prejuízo grave ou de sua ameaça e a análise da causalidade, pontos a que se volta a seção 1.6.

## **1.6. Do prejuízo grave ou de sua ameaça**

Definido o produto afetado pelas importações e avaliada a evolução das importações, a autoridade investigadora deve reunir as informações para avaliar o estado econômico-financeiro da indústria doméstica. De acordo com o Artigo 4.1 do Acordo sobre Salvaguardas, para fins de determinação da existência de prejuízo ou de ameaça de prejuízo entender-se-á por “indústria doméstica” o conjunto dos produtores dos bens similares ou diretamente concorrentes que operam dentro do território de um membro ou aqueles cuja produção conjunta de bens similares ou diretamente concorrentes constitua uma proporção substancial da produção nacional de tais bens.

O Acordo sobre Salvaguardas define “prejuízo grave” com a deterioração geral significativa da situação de uma indústria doméstica, e a “ameaça de prejuízo grave” como o prejuízo grave que seja claramente iminente.<sup>88</sup> Para a determinação da existência de prejuízo grave ou de ameaça de prejuízo grave, a autoridade deve se basear em fatos e não simplesmente em alegações, conjecturas ou possibilidades remotas, e conduzir uma análise objetiva.

Antes de avaliar o que seria uma deterioração geral significativa da situação da indústria doméstica, importa destacar a diferença entre o grau de dano à indústria doméstica que pode justificar a aplicação de uma medida de salvaguarda em comparação com as medidas demais medidas de defesa comercial. Enquanto o Acordo sobre Salvaguardas exige a

---

<sup>87</sup> Relatório do Órgão de Apelação, United States – Safeguard Measures on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb Meat from New Zealand and Australia, WT/DS177/AB/R, WT/DS178/AB/R, adotado em 16 de maio de 2021, DSR 2001:IX, 4051, parágrafo 138.

<sup>88</sup> Artigo 4.1 (a) e 4.1 (b) do Acordo sobre Salvaguardas.

determinação de “prejuízo grave” ou a ameaça de sua ocorrência, o Acordo Antidumping e o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias referem-se a “dano material” ou a ameaça de sua ocorrência. Em que pese não haja uma definição clara sobre qual o grau de retração dos indicadores da indústria para se determinar a existência de prejuízo grave ou de dano material, o Órgão de Solução de Controvérsias se pronunciou no sentido de que o grau de severidade exigido pelo Acordo sobre Salvaguardas seria superior àquele exigido pelos outros dois acordos.

A comparação foi realizada pelo Órgão de Solução de Controvérsias em *Argentina – Footwear*. O pronunciamento se baseia na ideia de que as medidas antidumping e as medidas compensatórias são instrumentos existentes para se opor a uma prática desleal de comércio, enquanto as medidas de salvaguarda são implementadas em face de uma situação de emergência surgida do curso natural das trocas comerciais:

A aplicação de uma medida de salvaguardas não está relacionada a uma prática “desleal” de comércio, como no caso das medidas antidumping e das medidas compensatórias. Então, as restrições às importações que são impostas a produtos estrangeiros quando uma medida de salvaguarda é aplicada devem ser vistas, como já dissemos, de forma extraordinária. E quando se interpreta os pré-requisitos para a tomada dessas medidas, a natureza extraordinária deve ser levada em consideração.<sup>89</sup>

Nesse sentido, seria necessário exigir um grau de exigência maior para a situação de retração da indústria doméstica que pudesse justificar uma restrição comercial tal qual uma salvaguarda, como observado em *US – Lamb*.

Nós estamos seguros de nossa posição de que o grau de “prejuízo grave” no Acordo sobre Salvaguardas é de um padrão superior. quando contrastamos este padrão com o nível de “dano material” previsto no Acordo Antidumping, no Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (o “Acordo SCM”) e o GATT 1994.

Nós acreditamos que a palavra “sério” denota um nível mais elevado de dano que a palavra “material”.

Ademais, sustentamos que essa interpretação está de acordo com o objeto e propósito do Acordo sobre Salvaguardas que o padrão de dano para a aplicação de uma medida de salvaguarda deve ser superior ao padrão de dano para medidas antidumping ou para medidas compensatórias, uma vez que, como observamos anteriormente: [a] aplicação de uma medida de salvaguarda não depende de ações comerciais “desleais”, como é o caso das medidas antidumping ou compensatórias. Portanto, as restrições de

---

<sup>89</sup> Relatório do Órgão de Apelação, *Argentina – Safeguard Measures on Imports of Footwear*, WT/DS121/AB/R, adotado em janeiro de 2000, DSR 2000:I, 575, parágrafo 94. Original: *The application of a safeguard measure does not depend upon "unfair" trade actions, as is the case with anti-dumping or countervailing measures. Thus, the import restrictions that are imposed on products of exporting Members when a safeguard action is taken must be seen, as we have said, as extraordinary. And, when construing the prerequisites for taking such actions, their extraordinary nature must be taken into account.*

importação que são impostas aos produtos dos Membros exportadores quando uma ação de salvaguarda é adotada devem ser vistas, como já dissemos, como extraordinárias.<sup>90</sup>

Na avaliação do estado da indústria doméstica, o Artigo 4.2(a) determina quais são os critérios que devem ser avaliados para determinar se o aumento das importações tem causado ou ameaçam causar prejuízo grave. De acordo com o Acordo sobre Salvaguardas, a autoridade possui uma lista mínima de fatores que precisam ser analisados pela autoridade investigadora quando da determinação sobre a existência de prejuízo grave ou de sua ameaça. O Acordo sobre Salvaguardas determina que as autoridades competentes avaliem todos os fatores relevantes de caráter objetivo e quantificável que tenham relação com a situação daquela indústria, especialmente (i) o ritmo de crescimento das importações do produto considerado, (ii) bem como seu crescimento em volume, em termos absolutos e relativos, (iii) a parcela do mercado interno absorvida pelas importações em acréscimo, (iv) as alterações no nível de vendas, (v) a produção, (vi) a produtividade, (vii) a utilização da capacidade, (viii) os lucros e perdas e (ix) o emprego.<sup>91</sup>

O Artigo 4.2(a) do Acordo sobre Salvaguardas apresenta, de forma imbricada, critérios para avaliar a existência de prejuízo grave e para determinar a causalidade imputada às importações. O item (i) se refere à evolução das importações propriamente dita, ainda que o ritmo de sua evolução tenha relação com o impacto atual e futuro das importações do produto investigado nos indicadores da indústria doméstica. Os itens (ii) e (iii) acima correspondem a uma síntese de causalidade e da situação da indústria, na medida em que exige a comparação das importações com indicadores indústria e do mercado. Os demais itens correspondem eminentemente a uma análise centrada na indústria e no seu comportamento no tempo. Ressalte-se que, apesar de o grau de severidade exigido pelo Acordo sobre Salvaguardas para determinar a deterioração da situação da indústria doméstica ser superior àquele exigido pelo Acordo Antidumping, uma vez que as salvaguardas são aplicadas em situação de comércio leal,

---

<sup>90</sup> Relatório do Órgão de Apelação, Argentina – Safeguard Measures on Imports of Footwear, WT/DS121/AB/R, adotado em janeiro de 2000, DSR 2000:I, 575, parágrafos 75 e ss. Original: *We are fortified in our view that the standard of “serious injury” in the Agreement on Safeguards is a very high one when we contrast this standard with the standard of “material injury” envisaged under the Anti-Dumping Agreement, the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (the “SCM Agreement”) and the GATT 1994. We believe that the word “serious” connotes a much higher standard of injury than the word “material”. Moreover, we submit that it accords with the object and purpose of the Agreement on Safeguards that the injury standard for the application of a safeguard measure should be higher than the injury standard for anti-dumping or countervailing measures, since, as we have observed previously: [t]he application of a safeguard measure does not depend upon “unfair” trade actions, as is the case with anti-dumping or countervailing measures. Thus, the import restrictions that are imposed on products of exporting Members when a safeguard action is taken must be seen, as we have said, as extraordinary.*

<sup>91</sup> Artigo 4.2 (a) do Acordo sobre Salvaguardas.

paradoxalmente, o Acordo sobre Salvaguardas exige uma avaliação menos detalhada do estado da indústria.

A fim de facilitar a compreensão dos fatores de dano/prejuízo grave presentes no Acordo sobre Salvaguardas e no Acordo Antidumping, apresenta-se a seguir tabela de comparação com os critérios presentes nos dispositivos referentes à análise da situação da indústria doméstica:

**Tabela 2 : Fatores de dano/prejuízo grave presentes no Acordo sobre Salvaguardas e no Acordo Antidumping**

	Salvaguardas	Antidumping		Salvaguardas	Antidumping
Vendas	☑	☑	<b>Preços domésticos</b>	Ausente	☑
Participação de mercado	☑	☑	<b>Retorno sobre investimentos</b>	Ausente	☑
Produção	☑	☑	<b>Capacidade de captar recursos</b>	Ausente	☑
Produtividade	☑	☑	<b>Fluxo de caixa</b>	Ausente	☑
Grau de ocupação	☑	☑	<b>Crescimento da indústria</b>	Ausente	☑
Lucros e perdas	☑	☑	<b>Salários</b>	Ausente	☑
Emprego	☑	☑	Aumento das importações	☑	Ausente
<b>Estoques</b>	<b>Ausente</b>	☑	Magnitude da margem de dumping	<b>Ausente</b>	☑

Fonte: Acordo sobre Salvaguardas e Acordo Antidumping  
Elaboração: do autor

Para além dos critérios também constantes do Acordo sobre Salvaguardas relacionados à participação de mercado, às vendas, à produção, à produtividade, à utilização da capacidade instalada, à lucratividade e aos empregos, o Artigo 3.4 do Acordo Antidumping exige a análise sobre o retorno sobre preços do produto similar doméstico, investimentos, estoques, fluxo de caixa, salários, capacidade de captar recursos, crescimento da indústria doméstica. O Acordo Antidumping ainda menciona a magnitude da margem de dumping.

Ainda que a lista de critérios cuja análise é obrigatória para se determinar a situação da indústria doméstica nas investigações de salvaguarda seja menos extensa, a conclusão sobre o grau de severidade continua válida. O Órgão de Solução de Controvérsias já se manifestou a respeito da lista de fatores incluída no Acordo sobre Salvaguardas que devem ser analisados pela autoridade, afirmando que a lista não é exaustiva e que a autoridade tem a obrigação de analisar todo fator que se apresente como relevante para a determinação sobre o estado da indústria.<sup>92</sup> Nesse sentido, ainda que não esteja expressamente indicado no Acordo sobre

<sup>92</sup> PIÉROLA, 2014, p. 200.

Salvaguardas, a análise sobre os preços e os custos de produção, por exemplo, são relevantes para se concluir sobre a situação econômico-financeira da indústria doméstica.<sup>93</sup>

O alcance da definição de prejuízo grave como deterioração geral significativa da situação de uma indústria doméstica está sujeito à alta discricionariedade e à interpretação da autoridade investigadora. O acordo exige uma “deterioração geral” dos dados da indústria, porém isso não significa que todos os indicadores da referida indústria precisam estar deprimidos. O Acordo Antidumping contém a ressalva de que nenhum dos fatores ou índices econômicos referidos na análise da situação da indústria doméstica, isoladamente ou em conjunto, será necessariamente capaz de conduzir a conclusão decisiva. Em que pese não haja uma disposição semelhante no Acordo sobre Salvaguardas, o Órgão de Solução de Controvérsias interpreta que a deterioração geral não exige a piora em cada indicador de forma isolada.

Determinados indicadores podem até evoluir de forma positiva, sem que isso prejudique a determinação sobre deterioração geral dos dados da indústria.<sup>94</sup> Por exemplo, a deterioração dos indicadores econômicos pode se concentrar nos indicadores financeiros e de lucratividade, sem que os indicadores de volume tenham sido impactados de forma significativa. Frente à maior competição com o produto importado, a indústria doméstica pode decidir rebaixar seus preços para manter seus níveis de venda e de produção, sua participação de mercado. Nesse cenário, a indústria pode perder lucratividade, enquanto busca manter os níveis de volume de suas operações. A indústria doméstica, porém, pode adotar uma estratégia de competição que privilegie a manutenção da rentabilidade do produto ou a concentração dos esforços de venda a nichos de mercado mais lucrativos, diminuindo o volume de produção e de vendas, e, eventualmente, dispensando funcionários. Nessa situação, a indústria perde participação de mercado, diminui a massa lucro e seus índices de liquidez, ainda que a margem de lucro possa se manter inalterado ou até mesmo evoluir positivamente.

Certamente, porém, quando os indicadores da indústria doméstica não evoluem de forma sistemática, a autoridade investigadora terá um ônus argumentativo mais elevado para demonstrar a ocorrência de grave prejuízo ou a ameaça de sua ocorrência.

---

<sup>93</sup> Ibidem, p. 181-182.

<sup>94</sup> Ibidem, p. 219.

## 1.7. Da análise de causalidade

Avaliado o aumento significativo das importações e a situação da indústria doméstica, é necessário estabelecer uma relação de causalidade entre os dois elementos, para que se possa aplicar a salvaguarda. A determinação de causalidade é um dos elementos mais complexos para estabelecer a conformidade da medida. Sykes é extremamente crítico com relação à escolha da terminologia, porque entende que as importações não podem ser causa da situação da indústria doméstica. Segundo Sykes, são as circunstâncias econômicas que modificam o equilíbrio de oferta e demanda, de forma que o aumento das importações é resultado dessas modificações na curva de oferta e demanda tanto quanto a deterioração da situação da indústria. Para o autor, o aumento das importações não poderia ser causa da deterioração dos indicadores da indústria doméstica, porque ambos os fenômenos são resultados do novo equilíbrio do mercado.<sup>95</sup>

O Artigo XIX do GATT 1994 ou mesmo Acordo sobre Salvaguardas não apresentam definições elaboradas sobre o estabelecimento da relação de causalidade, de forma que é necessário buscar os pronunciamentos do Órgão de Solução de Controvérsias para obter clarificações sobre sua definição. Para Sykes, o Órgão de Solução de Controvérsias avançou o entendimento da causalidade, definindo-a como mera correlação temporal entre as importações e o agravamento da situação da indústria, porém definiu uma série de comandos que torna a tarefa de estabelecer o nexo causal virtualmente impossível.<sup>96</sup>

A crítica será mais bem entendida quando se decotar as duas faces da análise da causalidade.<sup>97</sup> A determinação de causalidade envolve duas análises: (i) uma análise de causalidade propriamente dita, que representa uma análise positiva para avaliar em que medida o aumento das importações contribuíram para a deterioração dos indicadores da indústria doméstica, e (ii) um exame de não atribuição, que representa uma análise negativa para determinar quais outros possíveis fatores podem de contribuído para a situação da indústria:

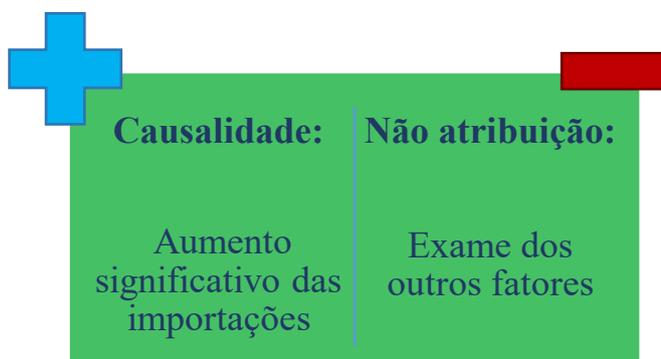
---

<sup>95</sup> SYKES, 2006(b), p. 158.

<sup>96</sup> SYKES, Alan O. The Fundamental Deficiencies of the Agreement on Safeguards: a reply to Professor Lee. *Journal of World Trade*, 2006(a). 979-996, p. 984.

<sup>97</sup> BOSSCHE; ZDOUC, 2017, p. 643.

**Figura 8 : Análise dos elementos de causalidade e de não atribuição**



Elaboração: do autor

O exame de causalidade, propriamente dito, constitui um exame de correlação temporal, por meio do qual se avalia como os indicadores da indústria doméstica respondem ao aumento das importações. É esperado que haja uma correlação entre o aumento das importações e os indicadores da indústria tanto no tempo quanto no ritmo do crescimento das importações.<sup>98</sup> Um aumento significativo do volume importado deveria levar a uma retração mais importante dos indicadores analisados, enquanto uma eventual diminuição do ritmo poderia levar a uma retração mais moderada dos indicadores.

Em que pese seja um exame de correlação temporal, se reconhece que os efeitos negativos para a indústria doméstica decorrentes do aumento da concorrência externa podem acontecer com certa defasagem de tempo. A indústria doméstica, por exemplo, pode estar parcialmente coberta por contratos, de forma que não tenha perdas imediatas tão significativas em suas vendas ou em sua lucratividade. Assim, o descolamento entre o aumento das importações e os efeitos sentidos pela indústria pode ser explicado pela forma com que os negócios daquele setor são operacionalizados. Nesse sentido, ainda que os indicadores da indústria se deterioresem mais significativamente em um período em que houve estabilização do volume importado (ou até menos uma retração não significativa), essa situação não impede a determinação sobre a causalidade do aumento das importações e os indicadores da indústria, caso seja observado o efeito da defasagem de tempo. Um rápido crescimento das importações em determinado ano pode explicar a retração dos indicadores no ano seguinte, em razão das relações contratuais existentes no mercado do país importador.

<sup>98</sup> PIÉROLA, 2014, p. 230.

Já o exame de não atribuição tem o propósito de avaliar uma possível quebra no nexo de causalidade entre o aumento significativo das importações e a situação da indústria doméstica. O exame de não atribuição pode confirmar a causalidade para o aumento das importações, caso não se identifiquem outras razões relevantes para o alegado prejuízo da indústria. O aumento das importações não precisa ser o único fator a causar dano à indústria, de forma que, mesmo sendo identificados outros fatores para a deterioração dos indicadores da indústria, a medida de salvaguarda pode estar em conformidade com o Acordo sobre Salvaguardas.<sup>99</sup>

A autoridade investigadora deve analisar todos os fatores relevantes que possam ter contribuído para a deterioração dos indicadores da indústria. O Acordo sobre Salvaguardas não oferece indicativo sobre outros fatores que possam ser eventualmente importantes nessa avaliação. Em contraste, o Artigo 3.4 do Acordo Antidumping apresenta uma lista exemplificativa de fatores que devem ser avaliados para o exame de não atribuição. Como as medidas antidumping são aplicadas de forma seletiva e em razão de comportamentos considerados desleais, ao contrário das medidas de salvaguarda, que são aplicadas a todas as importações, o Acordo Antidumping o exame de atribuição com relação às importações originárias dos países não investigados pela prática do dumping.

A princípio, as salvaguardas são aplicadas de forma irrestrita às origens das importações, razão pela qual uma avaliação de parte das importações não seria necessária. Como se verá adiante (seção 1.9), no entanto, ao aplicar uma medida de salvaguarda, o membro aplicador pode isentar da medida parceiros comerciais com que mantém acordos de livre comércio. Caso o membro opte por isentar o parceiro comercial, a autoridade investigadora passa a ter a obrigação de realizar o exame de não atribuição com relação ao volume importado de seu parceiro comercial.<sup>100</sup>

O Acordo Antidumping apresenta outros fatores que devem ser avaliados para determinação do exame de não atribuição: a contração da demanda ou a mudança nos padrões de consumo, as práticas restritivas ao comércio de produtores domésticos e estrangeiros, a concorrência entre produtores domésticos e estrangeiros, o progresso tecnológico, o desempenho exportador e a produtividade da indústria doméstica. Apesar e não haver previsão de uma lista similar para o Acordo sobre Salvaguardas, a autoridade está obrigada a analisar outros fatores que possam ser relevantes para a determinação de causalidade. O Órgão de

---

<sup>99</sup> Relatório do Órgão de Apelação, *US – Definitive Safeguard Measures On Imports Of Wheat Gluten From The European Communities*, WT/DS166/AB/R, adotado em dezembro de 2000, parágrafo 79.

<sup>100</sup> *Ibidem*, p. 249.

Solução de Controvérsias afirmou que a obrigação de a autoridade analisar todos os fatores relevantes não se limita a avaliar os fatores que sejam apresentados pelas partes interessadas no curso da investigação, devendo a autoridade exercer uma instrução ativa, buscando identificar e avaliar os possíveis fatores que possam exercer pressão sobre o estado da indústria doméstica.<sup>101</sup>

Identificar os possíveis fatores que possam contribuir para a deterioração dos indicadores da indústria doméstica é um passo relevante para o exame de não atribuição. Em sua realização, a autoridade pode se valer das informações exigidas da indústria que apresenta o pedido de proteção, deve buscar identificar de ofício fatores relevantes para o caso concreto<sup>102</sup> e/ou realizar análises de eventos comumente alegados em casos de defesa comercial, como são a lista exemplificativa constante do Acordo Antidumping. Os fatores potencialmente mais relevantes, porém, serão apresentados pelas demais partes interessadas no procedimento.

A autoridade deve analisar cada um dos fatores identificados para avaliar sua relevância para a determinação da causalidade. Esse é o maior desafio da autoridade para concluir sobre as condições de aplicação da salvaguarda. Isso porque o Acordo sobre Salvaguardas, como interpretado pelo Órgão de Solução de Controvérsias, exige que os demais fatores não sejam apenas identificados, analisados e sopesados, mas exige que a autoridade separe e distinga a eventual contribuição desses outros fatores para a situação da indústria doméstica.<sup>103</sup> O Artigo 4.2(b) determina que quando outros fatores que não o aumento das importações estiverem simultaneamente causando prejuízo à indústria doméstica, tal prejuízo não poderá ser atribuído ao aumento das importações.

Para dar cumprimento à parte final do artigo referente ao comando de não se atribuir o prejuízo causado por outros fatores ao aumento das importações, o Acordo sobre Salvaguardas exige que se faça uma espécie de quantificação do prejuízo causado por cada fator. Ademais, e retornando à crítica apresentada por Sykes,<sup>104</sup> muitas vezes pode ser difícil separar em que medida um determinado evento deve ser tratado como uma evolução não prevista das circunstâncias que levam ao aumento das importações e como causa da deterioração dos indicadores da indústria.

O exemplo clássico citado pela literatura<sup>105</sup> para ilustrar essa dificuldade é a medida de salvaguarda aplicada ainda antes do estabelecimento da OMC, o caso *US – Hatter’s Fur*, em

---

<sup>101</sup> BOSSCHE; ZDOUC, 2017, p. 644.

<sup>102</sup> PIÉROLA, 2014, p. 243.

<sup>103</sup> SYKES, 2006(a), p. 985.

<sup>104</sup> SYKES, 2006(b), p. 209.

<sup>105</sup> PIÉROLA, 2014, p. 253.

que uma mudança nos padrões de consumo em razão de tendências de moda dos chapéus femininos foi identificada como a evolução imprevista das circunstâncias que implicaram um aumento das importações de chapéus da Tchecoslováquia nos EUA. Observe-se que mudança nos padrões de consumo é elencado como um outro fator para a análise no Acordo Antidumping, além de constar como um elemento que não poderia motivar a aplicação de uma salvaguarda transitória do Acordo sobre Têxteis e Confecções (vide seção 1.2). Assim como a mudança nos padrões de consumo, outros fatores podem estar em uma zona opaca, em que funcionem ambivalentemente como um fator de reforço das circunstâncias para o aumento das importações ou como um outro fator de prejuízo à indústria doméstica. Separar e distinguir a contribuição desses fatores para a situação da indústria pode ser ainda mais desafiador, quando não impossível.

As dificuldades na determinação da causalidade, sob seu aspecto positivo de causalidade propriamente dita, mas principalmente sobre o aspecto negativo da não atribuição, são os principais desafios para as autoridades na determinação sobre se o aumento das importações tem causado ou ameaçam causar prejuízo grave a uma indústria doméstica. Para Sykes, essa é uma dificuldade intransponível porque se busca atribuir relação causal entre eventos que são duas manifestações de um mesmo fenômeno. Para o autor, a solução para essa questão está na atualização do Acordo sobre Salvaguardas, para redefinir as condições de aplicação das salvaguardas. Entrementes, o autor defende que o foco das análises deveria ser o de que o aumento das importações seria a manifestação da evolução não prevista das circunstâncias, que, por sua vez, deveria estar no centro da atenção do exame de causalidade.<sup>106</sup>

## **1.8. Da natureza da medida e das formas de aplicação**

Conforme já mencionado, as salvaguardas são medidas de restrição temporária ao comércio internacional que podem ser aplicadas quando, ante uma evolução não prevista das circunstâncias, um aumento significativo das importações causa ou ameaça causar prejuízo grave à indústria doméstica do país. As salvaguardas também possuem o objetivo de limitar o comércio temporariamente para facilitar o ajuste da indústria doméstica afetada. Nesse sentido, o Artigo 5.1 do Acordo sobre Salvaguardas define que as medidas de salvaguarda só serão

---

<sup>106</sup> SYKES, 2006(b), p. 208.

aplicadas na proporção necessária para prevenir ou remediar prejuízo grave e facilitar o ajustamento.

Para atingir os objetivos da salvaguarda (prevenir ou remedir o prejuízo grave e facilitar o ajustamento), o instrumento deve ser aplicado como uma medida menos restritiva, na proporção necessária para atingir seus objetivos, mas sem implicar restrição mais gravosa. Esse entendimento deriva do fato de que as salvaguardas são medidas que visam a endereçar situações emergenciais decorrentes da evolução normal nas trocas comerciais internacionais.<sup>107</sup> O aumento nas trocas comerciais é um dos objetivos da eliminação das barreiras comerciais, de forma que restrições temporárias devem ser adotadas como intervenção mínima no comércio internacional.

Em que pese as salvaguardas estejam definidas, em seu fundamento e no normativo, como uma medida de intervenção mínima, não há no Acordo sobre Salvaguardas um parâmetro de limite para definir a extensão da medida aplicada. Ainda que o Acordo sobre Salvaguardas defina um parâmetro de aplicação da medida quando ela é adotada em forma de restrição quantitativa, esses parâmetros podem ser modulados em razão do caso concreto.

Comparativamente, o Acordo Antidumping define como limite para a definição das medidas antidumping a margem de dumping apurada para os exportadores investigados. Ainda que esse instrumento apresente definição mais detalhada a respeito de como definir as medidas, as autoridades investigadoras possuem amplo espectro de discricionariedade para a apuração da margem de dumping.<sup>108</sup> Esse espectro de discricionariedade não se espelha, porém, com o espaço de discricionariedade na definição das medidas de salvaguarda.

Não há uma definição sobre a forma como a salvaguarda pode ser aplicada, porque ela pode ser consubstanciada como qualquer desvio temporário das concessões assumidas nos acordos multilaterais. A princípio, quaisquer restrições podem ser adotadas, desde que sua forma seja justificável para prevenir ou remedir o prejuízo grave e facilitar o ajustamento, e não seja aplicada de forma discriminatória. Das várias formas que as medidas de salvaguarda podem ser aplicadas, as mais comuns são (1) as medidas de restrição quantitativa e as medidas de restrição tarifária nas modalidades (2) de quota-tarifária e (3) de tarifas adicionais.<sup>109</sup> As três

---

<sup>107</sup> BOSSCHE; ZDOUC, 2017, p. 631.

<sup>108</sup> Recorde-se que o Acordo Antidumping não define o conceito de operação comercial normal que baliza a determinação do valor normal utilizado para a apuração da margem de dumping. Nesse sentido, as autoridades investigadoras possuem discricionariedade para definir aspectos fundamentais da apuração da prática do dumping.

<sup>109</sup> Não se conhece registro de medidas de salvaguarda que não tenham sido aplicadas como restrições tarifárias ou quantitativas, mas o Acordo sobre Salvaguardas não determina que essas sejam as únicas maneiras de se aplicar a medida. É difícil apresentar uma justificativa plausível para uma medida diferente dessas duas acepções, mas o texto do acordo não sugere como a medida deve ser aplicada.

formas de aplicação de medidas de salvaguarda que já foram utilizadas pelos países-membros podem ser resumidas no seguinte quadro:

**Figura 9: Formas de Aplicação de medidas de salvaguarda**



Para as restrições quantitativas, o Acordo sobre Salvaguardas define um parâmetro de aplicação, ainda que permita o desvio da regra quando a situação fática do caso concreto assim o justifique. De acordo com o Artigo 5.1 do Acordo sobre Salvaguardas, em caso de uma restrição quantitativa, a quantidade das importações não pode ser limitada abaixo do nível de um período recente, que corresponderá à média das importações efetuadas nos três últimos anos representativos para os quais se disponha de estatísticas de importação. Debates podem surgir com relação à definição do período que englobaria os “três últimos anos representativos” para definição dos volumes de importação que balizarão a restrição quantitativa.

Certamente, a autoridade investigadora poderia utilizar os últimos três anos referentes ao período de investigação para calcular o volume das quotas de importação. A investigação, quando iniciada, analisa uma série histórica para determinar o aumento das importações, o prejuízo grave e o nexo de causalidade entre eles (período investigado). A duração do período não está definida no Acordo sobre Salvaguardas, mas pela prática reiterada das autoridades (talvez por analogia ou consistência com os demais procedimentos de defesa comercial para os quais há uma definição objetiva do período a ser analisado), os períodos de investigação não são adotados com duração inferior a três anos. Períodos investigados superiores a três anos contêm um lapso temporal suficiente para se definir o recorte de três anos para definição do volume importado que definirá a restrição quantitativa.

A qualificação de período de três últimos anos representativos permite que a autoridade desvie dos últimos três anos cronológicos, quando justificar que determinado lapso temporal não seja representativo, seja porque algum evento não duradouro faça com que ele não seja considerado adequado, seja porque alguma limitação na disponibilidade de estatísticas macule sua representatividade. Dessa forma, a autoridade pode definir os “últimos três anos representativos”, desde que devidamente justificado, como um lapso temporal de trinta e seis meses ainda que o término não seja coincidente com o final do período de análise de aumento das importações.

Para além de análise do período dos três últimos anos limitada ao período investigado, a autoridade pode incluir o período de tempo transcorrido desde o fim do período investigado até o momento da definição da medida de salvaguarda. Entre o período de investigado e a definição da medida proposta, há o período de análise do pleito e de instrução processual. A autoridade investigadora pode entender que o período dos últimos três anos representativos deva incluir o período mais recente das importações, incluindo aquele transcorrido após o período investigado. Não há no Acordo sobre Salvaguardas uma instrução que privilegie uma definição temporal sobre a outra, cabendo à autoridade a discricionariedade e o ônus argumentativo para defender sua posição.

Dada a ausência de regra explícita, há a possibilidade de que o período seja objeto de disputa entre as partes interessadas que possuem posições antagônicas com relação à imposição da medida de salvaguarda. Aqueles que se opõem à medida terão incentivo de buscar o marco temporal que privilegie uma definição mais ampla da quota; aqueles que objetivam a proteção da indústria buscarão definir de forma mais estrita. Essa disputa não será resolvida necessariamente em desfavor daqueles que se opõem à medida de salvaguarda. O mais natural será adotar como período para definição do período dos últimos três anos representativos como os três últimos anos considerados pela autoridade investigadora para a análise da evolução das importações e do prejuízo grave. Haverá desvio desse marco temporal quando houver alguma indisponibilidade de dados de importação.

Caso a autoridade investigadora chegue à conclusão que definir uma quota no nível mais recente das importações não será suficiente para reparar ou prevenir o prejuízo grave, a autoridade provavelmente utilizará o mecanismo do Artigo 5.1 do Acordo sobre Salvaguardas para estabelecer uma restrição quantitativa que esteja em conformidade com suas conclusões. Segundo o Artigo 5.1 do Acordo sobre Salvaguardas, parte final, a autoridade pode desviar da regra objetiva de estabelecimento de uma restrição quantitativa com base no período dos três últimos anos representativos, quando demonstrar a necessidade de se estabelecer um nível

diferente para prevenir ou remediar o prejuízo grave. Para se valer dessa possibilidade, a autoridade deverá apresentar justificativa clara e expressa sobre a necessidade de se desviar do estabelecimento de restrição quantitativa com base em médias históricas, e apresentar objetivamente os critérios utilizados para a definição do limite para o volume importado, sob pena de propor uma medida não consistente com o Acordo sobre Salvaguardas.

As medidas de salvaguardas também são comumente aplicadas como uma restrição tarifária. Como restrição tarifária, as salvaguardas podem ser adotadas como quotas-tarifárias ou como tarifas adicionais sobre a importação. Quando aplicadas em forma de quotas-tarifárias, define-se um volume de importações sobre o qual se aplica a tarifa usual de importação, e define-se uma tarifa adicional que é aplicada sobre o volume importado sobressalente. Nessa modalidade, há duas tarifas de importação, um incidente sobre os produtos intraquota e outra tarifa incidente sobre os produtos extraquota (a tarifa extraquota é definida pela soma da tarifa usual e da tarifa adicional).

A medida de salvaguarda pode ser aplicada como forma de elevação tarifária ou aplicação de tarifa adicional. Em termos de encargos incidentes sobre a operação de importação, a elevação tarifária ou a aplicação de tarifa adicional são correspondentes. A diferença entre essas modalidades corresponde à definição de uma nova tarifa mais elevada, no caso da elevação tarifária, ou na coexistência de uma tarifa de importação e uma tarifa de salvaguarda, que, incidem cumulativamente sobre as importações. Ademais, as tarifas podem ser aplicadas como alíquotas específicas, alíquotas *ad valorem* ou alíquotas mistas.

Não há, no entanto, orientação sobre como definir a alíquota adequada para as medidas aplicadas como restrição tarifária. A única orientação presente no Acordo sobre Salvaguardas é o de que a medida aplicada deve ser adotada na proporção necessária para prevenir ou remediar prejuízo grave e facilitar o ajustamento. O cálculo necessário para determinar a alíquota, no entanto, não está definido no Acordo sobre Salvaguardas, e as autoridade investigadoras possuem ampla discricionariedade para definir o cálculo, mantendo o ônus argumentativo para demonstrar que a alíquota calculada está em conformidade com o acordo. Importa destacar, no entanto, que, de acordo com o Artigo XIX:1 do GATT 1994, uma medida de salvaguarda consiste em uma medida que suspende, retira ou modifica um compromisso assumido pelo membro no âmbito da OMC. Isso significa que se a medida proposta implicar um aumento tarifário que não supere as tarifas consolidadas, essa medida não seria propriamente dita uma salvaguarda. Em *Indonésia - Iron or Steel Products*<sup>110</sup>, o Órgão de

---

<sup>110</sup> Relatório do órgão de Apelação, *Indonésia - Safeguard on Certain Iron or Steel Products*, WT/DS490/AB/R, WT/DS496/AB/R, adotado em 27 de agosto de 2018.

Apelação, mantendo a conclusão do painel, entendeu que a medida aplicada pela Indonésia, em que pese tenha sido adotada em consequência de uma investigação de salvaguarda, não poderia ser considerada como tal, porque a medida foi aplicada como uma elevação de tarifa, sendo que a Indonésia não possuía uma tarifa consolidada para o produto em questão:

“Tendo revisado a forma, a estrutura e a operação esperada da medida em questão, juntamente com todos os fatos relevantes e argumentos constantes dos autos, concluímos que a medida não apresenta as características constituintes de uma medida de salvaguarda para fins de aplicabilidade das regras das salvaguardas da OMC. A imposição do direito específico sobre o aço com revestimento galvalume pode objetivar prevenir ou remediar prejuízo grave à indústria da Indonésia, mas não suspende qualquer obrigação do GATT nem retira ou modifica qualquer concessão do GATT”.<sup>111</sup>

Não havendo desvio de um compromisso assumido, ainda que a medida tenha sido resultado de uma investigação que buscava determinar a medida necessária para prevenir ou remediar um prejuízo grave decorrente do aumento das importações, essa medida não poderia ser considerada uma salvaguarda. Sendo assim, a medida não precisaria estar limitada às exigências do Artigo XIX do GATT 1994 e do Acordo sobre Salvaguardas, mas também não poderia se valer das exceções previstas nesses dispositivos concernentes a tratamentos diferenciados. Dessa forma, as medidas adotadas pela Indonésia deveriam seguir as regras gerais de não discriminação do GATT 1994. Como a aplicação da medida pela Indonésia implicou tratamento discriminatório entre os membros da OMC (que seria permitido pelo Acordo sobre Salvaguardas), a medida foi considerada em desconformidade com as regras multilaterais de comércio.

## **1.9. Da aplicação não seletiva e de suas exceções**

Definida a natureza da medida (restrição quantitativa ou tarifária), ela deve ser aplicada de forma não discriminatória. De acordo com o Artigo 2.2 do Acordo sobre Salvaguardas, as medidas de salvaguarda serão aplicadas ao produto importado independentemente de sua procedência. Isso significa dizer que uma medida de salvaguarda não pode ser direcionada a

---

<sup>111</sup> Relatório do Painel, Indonesia - Safeguard on Certain Iron or Steel Products, WT/DS490/AB/R, WT/DS496/AB/R, adotado em 27 de agosto de 2018, parágrafo 5.70. “*Having reviewed the design, structure, and expected operation of the measure at issue, coupled with all the relevant facts and arguments on record, we conclude that the measure does not present the constituent features of a safeguard measure for purposes of the applicability of the WTO safeguard disciplines. The imposition of the specific duty on galvalume may seek to prevent or remedy serious injury to Indonesia’s industry, but it does not suspend any GATT obligation or withdraw or modify any GATT concession*”.

determinado membro ou conjunto de membros, ainda que esses sejam os únicos responsáveis pelo aumento das importações. As medidas de salvaguarda, portanto, não constituem um desvio do princípio da nação mais favorecida.

O princípio da nação mais favorecida é a fórmula do sistema multilateral de comércio para garantir a não discriminação. Contida no Artigo I:1 do GATT 1994, mas também presente em outros dispositivos dos acordos constitutivos da OMC, proíbe o tratamento discriminatório entre países.<sup>112</sup> Segundo Bossche e Zdouc, o princípio da nação mais favorecida é um dos pilares do sistema multilateral de comércio.<sup>113</sup> A cláusula de nação mais favorecida obriga que um país estenda a todos os membros da OMC o tratamento mais favorável que dispensar a determinada regulamentação do comércio. Fica estabelecido que toda vantagem, favor, privilégio ou imunidade relacionada a direitos aduaneiros que uma parte conferir a outrem, será imediata e incondicionalmente acordados com qualquer outra parte do sistema multilateral de comércio. Isso implica que a todos os parceiros comerciais e a cada um individualmente é dispensado o tratamento mais favorável. Essa característica faz com que Thorstensen entenda que o tratamento de nação mais favorecida seja a mais importante regra do sistema, e é que dá o carácter multilateral ao GATT 1994 e à OMC.<sup>114</sup>

O princípio de nação mais favorecida comporta diversas exceções que buscam dar cumprimento a outros objetivos do sistema multilateral de comércio, como é o estímulo ao processo de avanço na liberalização do comércio por meio de acordos regionais ou o tratamento especial e diferenciado dispensado a países em desenvolvimento ou de menor desenvolvimento relativo.

Segundo Piérola, desde o início do GATT 1947 a possibilidade de se aplicar uma medida de salvaguarda de forma seletiva constituía uma questão não resolvida, e pode ter contribuído para o crescimento do uso de medidas de restrição voluntária de exportação e outras medidas de área cinzenta, geralmente negociadas de forma bilateral.<sup>115</sup> A questão da seletividade foi amplamente discutida quando das negociações e da redação do Acordo sobre Salvaguardas. Se, por um lado, a aplicação de medidas seletivas poderia constituir uma menor intervenção no comércio, criando menos pressões políticas, por outro poderia criar desvios de comércio em favor de terceiros frente a uma situação que não é considerada como prática desleal de comércio. Ademais, poder-se-ia argumentar que a seletividade puniria o exportador

---

<sup>112</sup> BOSSCHE; ZDOUC, 2017, p. 306.

<sup>113</sup> BOSSCHE; ZDOUC, 2017, p. 307.

<sup>114</sup> THORSTENSEN, 2001, p. 33.

<sup>115</sup> PIÉROLA, 2014, p. 54

mais eficiente em favor dos menos eficientes, o que inverteria a lógica dos incentivos econômicos e da alocação ótima dos recursos, com perda de bem-estar.<sup>116</sup>

Opunham-se à aplicação de medidas seletivas muitos países em desenvolvimento, que se percebiam como alvos frequentes das medidas, e com menor capacidade de engajar com igualdade de condições em negociações ou de impor retaliações que fossem dissuasórias. De outro lado, União Europeia e EUA favoreciam a utilização de medidas seletivas, porque seriam medidas com impacto político mais baixo.<sup>117</sup> Segundo Sykes, a questão da seletividade foi resolvida por meio de concessões de ambos os lados. Enquanto o Acordo sobre Salvaguardas incorporou como regra a aplicação não discriminatória (não seletiva) da medida, o acordo abriu espaço para certo grau de seletividade, quando as importações de determinado membro tenham crescido de forma desproporcional ao total importado pelo membro que busca aplicar a medida.<sup>118</sup>

São três as exceções à aplicação não discriminatória das medidas de salvaguarda: (i) alocação de quotas em restrições quantitativas sem aderência a participações históricas, (ii) tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento; e (iii) tratamento especial em valorização de sistemas regionais de comércio.

**Figura 10 : As exceções à aplicação não discriminatória das medidas de salvaguarda**

Alocação de quotas	Países em desenvolvimento	Sistemas regionais de comércio
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alocação de quotas em restrições quantitativas sem aderência a participações históricas</li> <li>• Aplicação discricionária</li> <li>• Artigo 5.2 do Acordo sobre Salvaguardas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento</li> <li>• Aplicação obrigatória</li> <li>• Artigo 9.1 do Acordo sobre Salvaguardas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tratamento especial em valorização de sistemas regionais de comércio</li> <li>• Aplicação discricionária</li> <li>• Nota de Rodapé do Artigo 2.1 do Acordo sobre Salvaguardas e Artigo XXIV:8 do GATT 1994</li> </ul>

Elaboração: do autor.

<sup>116</sup> SYKES, 2006(b), p. 219.

<sup>117</sup> SYKES, 2006(b), p. 219-220.

<sup>118</sup> SYKES, 2006(b), p. 220-221.

A primeira exceção à aplicação não seletiva das medidas de salvaguarda está prevista no Artigo 5.2 do Acordo sobre Salvaguardas - (i) alocação de quotas em restrições quantitativas sem aderência a participações históricas. O Artigo 5.2(a) do Acordo sobre Salvaguardas define os critérios de alocação de quotas para as situações em que a medida de salvaguarda foi imposta por meio de uma restrição quantitativa. De acordo com esse dispositivo, o país que aplica a salvaguarda poderá buscar um acordo quanto à distribuição das parcelas da quota com todos os membros atingidos pela medida que tenham um interesse substancial no suprimento do produto em questão. Caso não seja factível a alocação de quotas por meio de negociações, o membro que aplica a medida deve atribuir aos membros com interesse substancial uma quota para a exportação do produto, baseando-se nas proporções da quantidade ou valor totais das importações do produto efetuadas por tais membros durante um período representativo anterior.

Para dar efetividade à medida e garantir razoabilidade na administração do mecanismo, o Acordo sobre Salvaguardas permite que a atribuição de quotas seja realizada apenas para membros que tenham interesse substancial no suprimento do produto. Não há definição no Acordo sobre Salvaguardas sobre o que poderia ser considerado “interesse substancial”, mas há o entendimento compartilhado de que um determinado membro possui interesse substancial se possuir ao menos dez por cento das importações no período representativo anterior.<sup>119</sup> Além de o “interesse substancial” não estar definido no acordo, há outras questões que podem ser objeto de questionamento pelos parceiros comerciais afetados. Poderão ser questionados: a definição do “período representativo anterior”, com relação ao qual se define o percentual de comércio afetado; se o parâmetro deve ser em termos de valores ou volumes; além de outros fatores como a distribuição das participações no tempo, quando um crescimento desproporcional das importações de determinada origem possa modificar a identificação dos membros com interesse substancial.

No sentido dessa última objeção, a alínea (b) do Artigo 5.2 do Acordo sobre Salvaguardas oferece a possibilidade de que o membro aplicador da salvaguarda se afaste dos critérios de alocação por participações históricas, quando demonstrar que as importações procedentes de certos membros aumentaram em percentuais desproporcionais relativamente ao aumento total das importações do produto investigado, que as razões para o afastamento são justificadas, e que as condições de tal afastamento são equitativas. Essa exceção só é permitida em casos de ocorrência de prejuízo grave, não podendo ser evocada em caso de ameaça de prejuízo grave.

---

<sup>119</sup> Relatório do Painel, United States –Line Pipe from Korea, WT/DS202/R, adotado em 8 de março de 2002, conforme as modificações realizadas pelo relatório do Órgão de Apelação WT/DS202/AB/, DSR 2002:IV, 1473.

Registre-se que o Órgão de Apelação da OMC entendeu em *US – Line Pipe*<sup>120</sup> que quotas-tarifárias não seriam medidas de restrição quantitativa, nos termos do Artigo 5 do Acordo sobre Salvaguardas, de forma que as regras concernentes à distribuição do volume intraquota para fins de aplicação de tarifa menor não precisava obedecer às proporções históricas do período representativo anterior. Ao restringir a atribuição de quotas em razão de proporção histórica às restrições quantitativas, a decisão exclui a modulação das quotas para as quotas-tarifárias, como assinala o Órgão de Apelação da OMC na nota de rodapé 79, que dispõe:

Nota de Rodapé 79

“Estamos perfeitamente cientes de que nossa conclusão significaria que o Artigo 5.2(b) "modulação de quotas" não está disponível para quotas-tarifárias. Não consideramos que este resultado seja contrário ao princípio da interpretação efetiva do tratado, uma vez que o Artigo 5.2(b) permanece totalmente aplicável e, portanto, eficaz, em relação às medidas de salvaguarda que se enquadram no âmbito do Artigo 5.2 (a)”.<sup>121</sup>

Em que pese o pronunciamento do Órgão de Apelação da OMC tenha sido claro a respeito do entendimento de que as regras referentes à atribuição de quotas individuais aos membros com interesse substancial não se apliquem às medidas de salvaguarda aplicadas em forma de quotas-tarifárias, a União Europeia aplicou medidas de salvaguarda sobre produtos de aço com atribuição de quotas individuais aos membros com interesse substancial de acordo com a proporção das importações dessas origens no período relevante. A Turquia apresentou pedido de consultas, o qual resultou em formação de Painel em 28 de agosto de 2020, em que, dentre vários pontos controversos, contém questionamento acerca da consistência da medida em razão da aplicação da medida como quotas-tarifárias com quotas individuais<sup>122</sup>. Novo pronunciamento pode alterar o entendimento do Órgão de Solução de Controvérsias com relação à aplicação do Artigo 5.2 e, eventualmente, das exceções ao tratamento não discriminatório às medidas em forma de quotas-tarifárias.

---

<sup>120</sup> Relatório do Painel, *United States –Line Pipe from Korea*, WT/DS202/R, adotado em 8 de março de 2002, conforme as modificações realizadas pelo relatório do Órgão de Apelação WT/DS202/AB/, DSR 2002:IV, 1473. “*We are fully aware that our finding would mean that Article 5.2(b) "quota modulation" is not available for tariff quotas. We do not consider that this result is contrary to the principle of effective treaty interpretation, as Article 5.2(b) remains fully applicable, and therefore effective, in respect of safeguard measures falling within the scope of Article 5.2(a)*”.

<sup>121</sup> Relatório do Painel, *United States –Line Pipe from Korea*, WT/DS202/R, adotado em 8 de março de 2002, conforme as modificações realizadas pelo relatório do Órgão de Apelação WT/DS202/AB/, DSR 2002:IV, 1473.

<sup>122</sup> Pedido de consultas da Turquia à União Europeia em razão das medidas de salvaguardas aplicadas aos produtos de aço. G/L/1355; G/SG/D64/1; WT/DS595/1, de 13 de março de 2020.

A segunda exceção à aplicação não seletiva das medidas de salvaguarda está prevista no Artigo 9.1 do Acordo sobre Salvaguardas - (ii) tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento, que prevê uma isenção à aplicação das medidas de salvaguardas a países em desenvolvimento. Esse dispositivo é uma forma de que dar efetividade ao princípio de tratamento especial e diferenciado a países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo. Há no GATT 1994 e nos demais acordos constitutivos da OMC diversos dispositivos cujo propósito é conferir um tratamento mais favorável a países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo.

De acordo com o Artigo 9.1 do Acordo sobre Salvaguardas, não se aplicarão medidas de salvaguarda contra produto procedente de país em desenvolvimento quando a parcela que lhe corresponda nas importações efetuadas pelo membro importador do produto considerado não for superior a três por cento, desde que os países em desenvolvimento com participação nas importações inferior a três por cento não representem, em conjunto, mais de nove por cento das importações totais do produto em questão. Essa limitação possui o objetivo de conferir uma isenção aos países em desenvolvimento, desde que eles não sejam causa relevante do aumento das importações.

A definição de ser ou não causa relevante do aumento das importações se determina pela própria subsunção dos volumes/valores referentes aos países em desenvolvimento à regra do Artigo 9.1 do Acordo sobre Salvaguardas, comumente referida como cláusula *de minimis* das salvaguardas. O fato de haver disposição que isenta as fontes dessas importações não significa dizer que essas importações não tenham contribuído para causar o prejuízo grave ou sua ameaça. Em *Argentina – Footwear*, comentando sobre às exceções à cláusula de nação mais favorecida afirmou que o Artigo 9 do Acordo sobre Salvaguardas representa uma exceção à aplicação da medida a todas as origens do produto investigado, ainda que os produtos provenientes de dos países em desenvolvimento isentos da medida tenham contribuído para a situação da indústria.<sup>123</sup>

Interessante notar que a isenção é definida apenas no momento da aplicação da medida, de forma que os volumes referidos (que podem representar até nove por cento das importações totais) são considerados para todos os fins da determinação do aumento das importações, do grave prejuízo à indústria doméstica e do nexo de causalidade. Piérola ressalta esse ponto, aduzindo que, em razão do princípio do paralelismo, as importações isentas da medida de salvaguarda poderiam ser excluídas do volume investigado e, potencialmente, incluídas na

---

<sup>123</sup> Relatório do Órgão de Apelação, Argentina – Safeguard Measures on Imports of Footwear, WT/DS121/AB/R, adotado em janeiro de 2000, DSR 2000:I, 575. Parágrafo 8.85.

análise de não atribuição (segunda parte da análise de causalidade) (vide seção 1.7), para determinar em que medida as importações de países em desenvolvimento poderiam atuar como outros fatores de dano sobre a indústria doméstica do membro importador.<sup>124</sup>

O próprio autor indica que essa questão foi tratada apenas em sede de painel no caso *Dominican Republic – Safeguard Measures*,<sup>125</sup> sem que a questão tivesse sido revista pelo Órgão de Apelação da OMC. De toda forma, o painel indicou uma linha argumentativa que veio a ser confirmada por outros casos perante o Órgão de Solução de Controvérsias. Para o painel, o Artigo 9.1 do Acordo sobre Salvaguardas afeta a aplicação da medida, impondo uma obrigação de conformidade ao membro aplicador da salvaguarda. Quando o membro conduzindo uma investigação de salvaguardas determina que os produtos de certas origens estão cobertos pelas disposições do Artigo 9.1 do Acordo sobre Salvaguardas, ele está obrigado a conceder tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento, excluindo-os da sua aplicação.<sup>126</sup>

Em *Indonesia - Iron or Steel Products*, o painel avança esse entendimento, e aduz que a discriminação exigida pelo Artigo 9.1 do Acordo sobre Salvaguardas não teria por objetivo prevenir ou remediar prejuízo grave, mas garantir o mesmo acesso ao mercado do país importador que existia antes da imposição de uma medida de salvaguarda. Essa é uma regra que determina um limite à restrição ao comércio pelo membro que aplica a salvaguarda, porque ao mesmo tempo que o Acordo sobre Salvaguardas concede a permissão para que o membro restrinja os compromissos assumidos a fim de prevenir ou remediar o prejuízo grave à sua indústria, o acordo também busca resguardar os interesses de países em desenvolvimento que não tenham participação substantiva no volume importado.<sup>127</sup> O Órgão de Apelação da OMC confirmou o entendimento do painel, indicando a desvinculação de um reexame de causalidade, porque a isenção da medida pelo Artigo 9.1 do Acordo sobre Salvaguardas não pressupõe esse volume de importações não tenha contribuído para a situação da indústria. A exceção ao

---

<sup>124</sup> PIÉROLA, 2014, p. 250.

<sup>125</sup> Relatório do Painel, *Dominican Republic – Safeguard Measures on Imports of Polypropylene Bags and Tubular Fabric*, WT/DS415/R, WT/DS416/R, WT/DS417/R, WT/DS418/R, adotado em 23 de fevereiro de 2012.

<sup>126</sup> Relatório do Painel, *Dominican Republic – Safeguard Measures on Imports of Polypropylene Bags and Tubular Fabric*, WT/DS415/R, WT/DS416/R, WT/DS417/R, WT/DS418/R, adotado em 23 de fevereiro de 2012.

<sup>127</sup> Relatório do Painel, *Indonesia - Safeguard on Certain Iron or Steel Products*, WT/DS490/R, WT/DS496/R, conforme modificado pelo Relatório do Órgão de Apelação WT/DS490AB/R, WT/DS496/AB/R “[*The Article 9.1*] has not been shown to be designed to prevent or remedy serious injury to Indonesia's domestic industry. Rather, that exemption appears to constitute an ancillary aspect of the measure, which is aimed at according [special and differential] treatment to developing countries with de minimis shares in imports of galvalume as contemplated under Article 9.1 of the Agreement on Safeguards.

princípio da não discriminação constitui em materialização do princípio do tratamento especial e diferenciado:

“[O Artigo 9.1] não demonstrou ser projetado para prevenir ou remediar prejuízo grave à indústria doméstica da Indonésia. Em vez disso, essa isenção parece constituir um aspecto acessório da medida, que visa conceder tratamento [especial e diferenciado] aos países em desenvolvimento com participações de minimis nas importações de aço com revestimento galvalume e, conforme contemplado no Artigo 9.1 do Acordo sobre Salvaguardas”.<sup>128</sup>

Essa conclusão é confirmada em *India - Iron and Steel Products*, em que o Painel afirma que a suspensão do Artigo I: 1 do GATT 1994 decorrente da isenção de certos países da aplicação das medidas de salvaguarda não foi concebida para prevenir ou remediar prejuízo grave à indústria doméstica da Índia.<sup>129</sup>

A terceira e última exceção à aplicação não seletiva das medidas de salvaguarda não está prevista no Acordo sobre Salvaguardas - (iii) tratamento especial em valorização de sistemas regionais de comércio. O tratamento especial em valorização de sistemas regionais de comércio é uma construção jurisprudencial do Órgão de Solução de Controvérsias.

O primeiro caso a tratar de exclusão de aplicação da medida de salvaguarda a um parceiro regional foi o caso *Argentina – Footwear*,<sup>130</sup> em que a Argentina deixou de aplicar as salvaguardas às importações de seus parceiros comerciais do Mercosul, incluindo o Brasil, que representava importante fonte das importações argentinas. Segundo defendeu o Órgão de Solução de Controvérsias, o Acordo sobre Salvaguardas permite que uniões aduaneiras possam aplicar medidas de salvaguarda em nome de um membro ou coletivamente para a união aduaneira como um todo. Esse entendimento representa a interpretação da nota de rodapé ao Artigo 2.1 do Acordo sobre Salvaguardas, que dispõe que uma união aduaneira poderá aplicar medida de salvaguarda como entidade única ou em nome de um Estado-Membro.

Ocorre que a nota de rodapé apresenta uma exigência de paralelismo entre a cobertura territorial da medida e as condições de sua aplicação, ou seja, quando a união aduaneira aplicar medida de salvaguarda como entidade única, todas as exigências para a determinação de existência ou ameaça de prejuízo grave nos termos do Acordo sobre Salvaguardas se basearão nas condições vigentes na união aduaneira considerada em seu conjunto.

---

<sup>128</sup> Relatório do Órgão de Apelação, *Indonesia - Safeguard on Certain Iron or Steel Products*, WT/DS490/AB/R, WT/DS496/AB/R, adotado em 27 de agosto de 2018, parágrafo 5.70.

<sup>129</sup> Relatório do Painel, *India - Certain Measures on Imports of Iron and Steel Products*, WT/DS518/R, adotado em 6 de novembro de 2018.

<sup>130</sup> Relatório do Órgão de Apelação, *Argentina – Safeguard Measures on Imports of Footwear*, WT/DS121/AB/R, adotado em janeiro de 2000, DSR 2000:I, 575.

Já quando for aplicada medida de salvaguarda em nome de um Estado-Membro, todas as exigências para a determinação de existência ou ameaça de prejuízo grave se basearão nas condições vigentes naquele Estado-Membro e a medida se limitará àquele Estado-Membro. Nesse sentido o Órgão de Apelação da OMC, defendeu que um país pertencente a uma união aduaneira só poderia excluir da aplicação da medida e salvaguarda seus parceiros regionais apenas na hipótese em que a união aduaneira adotasse a medida em nome de todo o conjunto da união aduaneira. A imposição de uma medida de salvaguarda apenas em fontes externas à união aduaneira não pode ser justificada com base em uma investigação conduzida por um Estado-Membro avaliando sua própria indústria nacional. Tampouco poderia justificar a exclusão da aplicação sobre seus parceiros comerciais quando a união aduaneira conduzir uma investigação em nome do Estado-Membro.<sup>131</sup>

Esse primeiro pronunciamento sobre a necessidade de paralelismo corresponde apenas a uma primeira caracterização do que viria a ser conhecido como doutrina do paralelismo. A última frase da nota de rodapé ao Artigo 2.1 do Acordo sobre Salvaguardas dispõe que nenhuma disposição do presente Acordo prejudicará a interpretação da relação que existe entre o Artigo XIX e o parágrafo 8 do artigo XXIV do GATT 1994.

Segundo os defensores da permissibilidade sobre a exclusão de aplicação das medidas sobre as importações de produtos de parceiros regionais, o argumento para a exclusão da aplicação da medida deriva da remissão cruzada entre o Acordo sobre Salvaguardas e as disposições dos Artigos XIX e XXIV:8 do GATT 1994. A ideia de que as medidas emergenciais do Artigo XIX do GATT 1994 não prejudicariam as iniciativas de aproximação comercial regional exigiu um esforço interpretativo, para que se pudesse dar compatibilidade entre as disposições das salvaguardas e aqueles referentes às uniões aduaneiras e áreas de livre comércio. O Artigo XXIV:8 define as uniões aduaneiras e as áreas de livre comércio, como sendo um território aduaneiro ou um conjunto de territórios aduaneiros que, dentre outras regras, eliminaria entre suas partes constituintes os direitos e outras regulações comerciais restritivas para parte substancial de seu comércio. Esses territórios aduaneiros poderiam manter, no entanto, algumas exceções ao livre comércio. As salvaguardas não constam da lista de exceções que poderiam ser mantidas na relação comercial entre os membros de uma união aduaneira ou de uma área de livre comércio, razão pela qual se defendeu que as salvaguardas não poderiam ser invocadas em face de importações dos parceiros comerciais.

---

<sup>131</sup> Appellate Body Report, Argentina – Safeguard Measures on Imports of Footwear, WT/DS121/AB/R, adopted 12 January 2000, DSR 2000:I, 515.

Como um dos objetivos da OMC é promover o comércio, buscou-se dar uma interpretação ao Acordo sobre Salvaguardas que não impusesse limitações ao esforço de liberalização comercial, ainda que limitado ao comércio regional. No caso *US – Wheat Gluten*,<sup>132</sup> os EUA haviam excluído da aplicação da medida as importações provenientes do Canadá, com quem mantinham mecanismo de integração regional, a área de livre comércio NAFTA. Nesse caso, as importações provenientes do Canadá representavam volume significativo do total importado pelos EUA, mas, segundo defenderam os EUA perante o Órgão de Solução de Controvérsias, a autoridade investigadora havia realizado um exame subsequente e separado para determinar se as importações provenientes do Canadá teriam contribuído para o grave prejuízo de sua indústria doméstica.

O Órgão de Apelação da OMC identificou que a mesma expressão “produtos sendo importados” estava presente tanto no Artigo 2, que contém as condições de aplicação da salvaguarda, como no Artigo 4, que elabora sobre a determinação de prejuízo grave ou sua ameaça e sobre o nexo de causalidade. Em razão da identidade da linguagem constante dos dois dispositivos, o Órgão de Apelação da OMC definiu que deveria haver um paralelismo entre (i) as fontes das importações avaliadas para a determinação de que o aumento das importações está causando prejuízo grave e (ii) as fontes das importações que seriam afetadas pela medida de salvaguarda.<sup>133</sup>

Em situações normais, portanto, as importações incluídas nas determinações feitas nos termos dos Artigos 2.1 e 4.2 devem corresponder às importações incluídas na aplicação da medida, nos termos do Artigo 2.2. Caso seja identificada uma divergência entre o escopo das importações analisadas para determinação do aumento das importações que causam ou ameaçam causar prejuízo grave e o escopo da aplicação da medida, fica estabelecida uma violação *prima facie* do princípio do paralelismo.<sup>134</sup> A autoridade investigadora pode, porém, apresentar razões para justificar que, mesmo ante a ausência do paralelismo, as importações sujeitas à medida satisfazem por si só os requisitos dos Artigos 2.1 e 4.2 do Acordo sobre Salvaguardas.<sup>135</sup>

---

<sup>132</sup> Relatório do Órgão de Apelação, United States – Definitive Safeguard Measures on Imports of Wheat Gluten from the European Communities, WT/DS166/AB/R, adotado em 19 de janeiro de 2001, DSR 2001:II, parágrafo 717.

<sup>133</sup> Relatório do Órgão de Apelação, United States – Definitive Safeguard Measures on Imports of Wheat Gluten from the European Communities, WT/DS166/AB/R, adotado em 19 de janeiro de 2001, DSR 2001:II, parágrafo 717.

<sup>134</sup> PIÉROLA, 2014, p. 278.

<sup>135</sup> Relatório do Órgão de Apelação, United States – Definitive Safeguard Measures on Imports of Wheat Gluten from the European Communities, WT/DS166/AB/R, adotado em 19 de janeiro de 2001, DSR 2001:II, parágrafo 98.

Esse entendimento foi afirmado em *US – Line Pipe*, em que o painel avaliou a consistência da medida aplicada pelos EUA que excluiu do escopo de aplicação das importações de México e Canadá. O painel afirmou que para os EUA excluírem as importações de seus parceiros regionais da aplicação da medida, os EUA deveriam estabelecer explicitamente que as importações de outras fontes satisfaziam as condições do Artigo 2.1 para a aplicação de uma medida de salvaguarda. Nesse sentido, o painel concluiu que, embora se reconhecesse haver a necessidade de um paralelismo entre o escopo da investigação e o escopo da medida aplicada, o princípio do paralelismo não determina o escopo da investigação.<sup>136</sup> O problema com essa conclusão é definir qual o momento da exclusão dos volumes provenientes de parceiros regionais e como tratar esse volume.

Caso a exclusão seja determinada desde o início da investigação, restringido o escopo das importações investigadas, a análise da autoridade investigadora poderá, desde o princípio, determinar o conjunto de importações que servirão para a análise de aumento das importações do prejuízo grave e proceder ao exame de causalidade em suas duas partes. O exame de causalidade propriamente dito avaliaria tão somente as importações que eventualmente seriam afetadas pela medida, enquanto as importações provenientes de parceiros regionais seriam tratadas como outro fator no exame de não atribuição. A título exemplificativo, pode ser citada a investigação de produtos de porcelana iniciada pela Colômbia em 2020,<sup>137</sup> que iniciou seu procedimento com escopo reduzido, avaliando desde o princípio o aumento das importações e a causalidade tomando como referência o volume das importações excluídos os produtos provenientes de países com que a Colômbia possuía acordo de integração regional.

Essa, no entanto, não parece uma exigência determinada pela jurisprudência. Exige-se apenas que a autoridade investigadora deva estabelecer, no momento da aplicação, que as importações de outras fontes satisfazem as condições do Artigo 2.1 para a aplicação de uma medida de salvaguarda. Esse foi o caso de todos os procedimentos avaliados pelo Órgão de Solução de Controvérsias envolvendo a aplicação de medida e a exclusão de parceiros regionais.

Caso a exclusão seja efetivada apenas no momento da aplicação, o exame de causalidade terá sido realizado com base em escopo diferente daquele referente à aplicação da

---

<sup>136</sup> Relatório do Painel, United States – Definitive Safeguard Measures on Imports of Circular Welded Carbon Quality Line Pipe from Korea, WT/DS202/R, adotado em 8 de março de 2002, conforme modificado pelo Relatório do Órgão de Apelação WT/DS202/AB/, DSR 2002:IV, 1473, parágrafo 7.162.

<sup>137</sup> Disponível em <https://www.mincit.gov.co/mincomercioexterior/defensa-comercial/salvaguardia/investigaciones-por-salvaguardia-concluidas/baldosas-ceramicas>. Acesso em 25 de junho de 2021. Essa investigação não foi notificada à OMC, e não consta das estatísticas da organização.

medida, e não resta claro se a autoridade deve refazer o exame de causalidade completo em suas duas etapas ou se o ônus é mitigado, e bastaria à autoridade avaliar a relevância do volume ajustado em face do volume total considerado no exame de causalidade. A apresentação, pela autoridade investigadora, dos fundamentos para exclusão dos parceiros comerciais apenas no momento da aplicação da medida prejudica o exercício do contraditório e a defesa dos interesses pelas demais partes interessadas.

Apresentadas as três hipóteses de desvio do princípio da nação mais favorecida, é importante destacar que a única exceção que constitui uma obrigação do membro aplicador da medida é a exclusão com base no Artigo 9.1 do Acordo sobre Salvaguardas, que representa um tratamento especial e diferenciado a países em desenvolvimento. A exclusão que beneficia os países em desenvolvimento que não representavam importante fonte das importações é um dispositivo de aplicação obrigatória em favor dos membros em desenvolvimento que qualifiquem para sua aplicação. As demais hipóteses de exceção podem ser acionadas, caso o membro busque aplicar certo grau de seletividade na medida aplicada, mas não está obrigado a realizar essa concessão.

#### **1.10. Da duração da aplicação da medida**

As salvaguardas são medidas de restrição temporária ao comércio internacional que podem ser aplicadas quando, ante uma evolução não prevista das circunstâncias, um aumento significativo das importações causa ou ameaça causar prejuízo grave à indústria doméstica do país. A medida possui o propósito de proteger a indústria doméstica mediante a redução do ritmo de liberalização comercial e de facilitar o ajuste da indústria. Para refletir o caráter temporário da salvaguarda, vários são dos dispositivos que buscam implementar as limitações de duração da medida e que buscam garantir a reexposição do mercado do país importador ao comércio internacional.

De acordo com o Artigo 7.1 do Acordo sobre Salvaguardas, as medidas de salvaguarda só serão aplicadas durante o período que seja necessário para prevenir ou remediar o prejuízo grave e facilitar o ajustamento. Esse artigo contém diversos elementos para incentivar que as salvaguardas devam ser impostas pelo menor tempo possível, se ajustando ao tempo necessário para atingir os objetivos de sua implementação. Para uma medida que se estenda por mais de três anos, por exemplo, o membro deve examinar a situação o mais tardar na metade do período de aplicação da medida e, se for o caso, suspender a medida ou acelerar o ritmo da liberalização

(Artigo 7.4 do Acordo sobre Salvaguardas). O período de aplicação, no entanto, não deve ser superior a quatro anos, a menos que a medida seja prorrogada.

Caso a autoridade investigadora conclua que a medida continua a ser necessária para prevenir ou remediar o prejuízo grave e facilitar o ajustamento, a medida por ser prorrogada por uma única vez por igual período, totalizando o máximo de oito anos de medida aplicada. Para ocorrer a prorrogação, no entanto, além de se determinar que a medida continua a ser necessária, deve-se fazer prova do ajustamento (Artigo 7.2).

O Artigo 7.3 do Acordo sobre Salvaguardas ainda impõe um reforço na limitação temporal da aplicação da salvaguarda, porque inclui na contagem do período máximo de vigência da medida qualquer medida que tenha sido aplicada provisoriamente. O Acordo sobre Salvaguardas não disciplina o momento de aplicação das medidas provisórias, podendo o membro recorrer, nos termos do Artigo 6 do Acordo sobre Salvaguardas, a uma medida provisória inclusive ao dar início ao procedimento. Para implementar uma medida provisória, deve-se demonstrar que, diante de circunstâncias críticas, qualquer demora na implementação da medida acarretará dano de difícil reparação. A duração da medida provisória não excederá 200 dias, e seu prazo de aplicação será incluído na contagem no cálculo máximo da vigência da salvaguarda (oito anos).

O Artigo 7.5 do Acordo sobre Salvaguardas impõe outra limitação temporal. Para garantir que os membros não tentem contornar a duração máxima de uma medida de salvaguarda aplicando nova medida após o encerramento da primeira, o que tornaria ineficaz uma limitação máxima de vigência da salvaguarda, o Acordo sobre Salvaguardas dispõe que nova medida sobre o mesmo produto só poderá ser aplicada uma vez transcorrido período igual àquele durante o qual a medida esteve vigente.

A figura a seguir ilustra a linha do tempo aplicável a medidas de salvaguardas impostas por países desenvolvidos.

**Figura 11: Linha do tempo aplicável a medidas de salvaguardas impostas por países desenvolvidos**



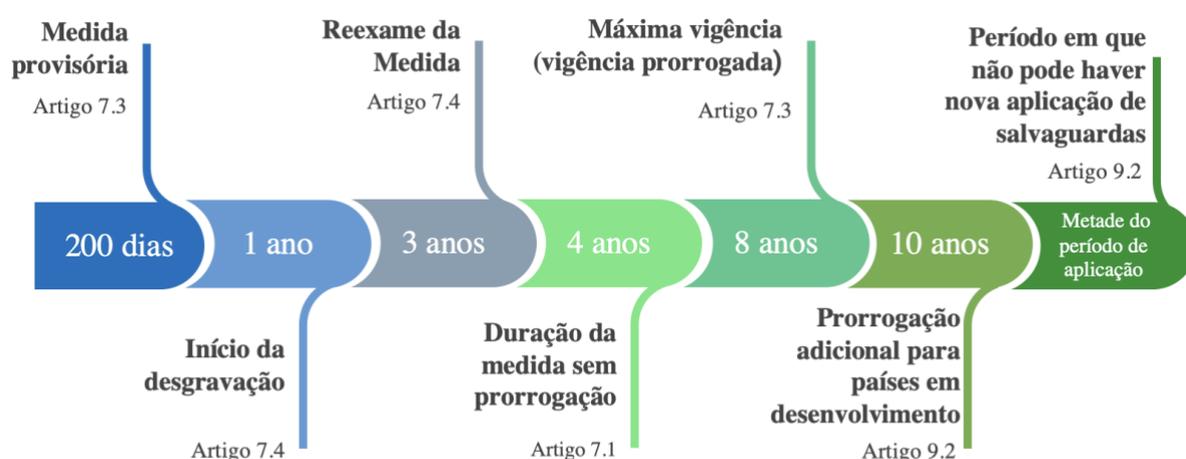
Elaboração: do autor

Essa limitação temporal é diferente para países em desenvolvimento. A norma prevista no Artigo 9.2 do Acordo sobre Salvaguardas constitui outro dispositivo constante do Acordo sobre Salvaguardas para dar efetividade ao princípio do tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento, e estende o período de vigência máxima de uma medida de salvaguarda aplicada por um país em desenvolvimento por dois anos adicionais. O período máximo de vigência de uma medida de salvaguarda será, portanto, de dez anos para países em desenvolvimento.

A parte final desse artigo também flexibiliza para os países em desenvolvimento o período em que o país não pode aplicar nova medida sobre o mesmo produto. Enquanto os demais países só podem aplicar novas medidas sobre o mesmo produto decorrido período igual àquele durante o qual se tenha aplicado anteriormente a medida, aos países em desenvolvimento é garantido o benefício de redução desse prazo à metade, desde que o período de não aplicação seja de ao menos dois anos.

A figura a seguir ilustra a linha do tempo aplicável a medidas de salvaguardas impostas por países em desenvolvimento.

**Figura 12: Linha do tempo aplicável a medidas de salvaguardas impostas por países em desenvolvimento**



Elaboração: do autor

Essas limitações não existem no Acordo Antidumping ou no Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias, cuja prorrogação pode se prolongar por tempo indefinidos, sempre que as condições de sua prorrogação sejam confirmadas por procedimento de revisão da medida. Não é raro observar medidas antidumping ou medidas compensatórias que estejam vigentes há décadas. Tampouco existe um curso forçado de liberalização progressiva para essas medidas. Essa é uma das razões por que o estoque das medidas antidumping e das medidas compensatórias costuma ter trajetória ascendente, enquanto as medidas de salvaguarda não. Ainda, se uma medida antidumping ou uma medida compensatória tiver sua vigência encerrada, não há lapso temporal necessário a ser observado para que outra medida seja aplicada. Estando previstas as condições de sua aplicação e mediante a instauração de investigação conduzida por autoridade competente, a medida pode ser reaplicada a qualquer tempo.

Outra limitação importante com relação ao uso das medidas de salvaguarda é a necessidade de realizar liberalização progressiva da restrição imposta. De acordo com o Artigo 7.4 do Acordo sobre Salvaguardas, toda medida cuja vigência for superior a um ano deverá ser liberalizada progressivamente, em intervalos regulares, durante o período de aplicação. E mais, caso a medida de salvaguarda seja aplicada por um prazo superior a três anos, os membros devem reavaliar a situação da indústria e são incentivados a acelerar o ritmo da liberalização. A liberalização progressiva serve ao propósito de expor a indústria doméstica protegida à concorrência do produto internacional de forma gradual. A liberalização progressiva também

serve para facilitar ajuste da indústria, na medida em que permite sua adaptação sucessiva ao ambiente sem restrição às importações.

Não há disposições que disciplinem como a liberalização progressiva deve acontecer, de forma que o cumprimento dessa obrigação pode ser facilmente atingido, e seu propósito frustrado. Se a medida de salvaguarda representar uma restrição tarifária, basta qualquer redução na alíquota aplicada para que a medida esteja em conformidade com o acordo. A medida aplicada pela Costa Rica ao açúcar possui vigência programada para três anos, com liberalização gradual de um terço a cada ano,<sup>138</sup> de forma que o último terço da medida seja retirado no quarto ano a partir da aplicação da medida. Já a medida aplicada pelo Canadá a chapas grossas, foi estabelecida como uma tarifa adicional de 20%, e a cada ano seria reduzida em 5 pontos percentuais durante os três anos da vigência, de forma que a tarifa adicional no ano final da vigência seria de 10%.<sup>139</sup> Madagascar aplicou medida de salvaguarda em face de óleos lubrificantes com uma tarifa adicional de 19% por quatro anos, com reduções anuais de 1 ponto percentual,<sup>140</sup> de forma que a tarifa adicional no ano final da vigência seria de 16%.

Para dar cumprimento à obrigação de liberalização progressiva e regular, portanto, basta que o membro aplique um redutor da alíquota, seja ele qual for. Esses três exemplos demonstram como a autoridade possui discricionariedade para implementar a obrigação de liberalização progressiva. O ritmo de liberalização pode trazer a sobretarifa próxima a zero no final da vigência ou efetivar reduções mínimas e manter a tarifa próxima ao patamar de sua aplicação.

Caso a restrição imposta tenha natureza quantitativa, o membro pode aumentar a quota destinada à importação, definindo de maneira independente qual critério utilizar para aumentar a quota estabelecida. Para restrições em quota-tarifária, o membro pode optar pela redução da alíquota extraquota, aumentar o volume da quota ou uma combinação de ambos. Sem diretriz no Acordo sobre Salvaguardas, cabe à autoridade determinar o ritmo da liberalização. A discricionariedade da autoridade pode representar, no entanto, uma liberalização apenas proforma, frustrando o propósito do mecanismo. Essa situação poderia gerar questionamentos perante o Órgão de Solução de Controvérsias. Não houve, no entanto, nenhum pronunciamento do órgão sobre a matéria.

---

<sup>138</sup> G/SG/N/8/CRI/2; G/SG/N/10/CRI/2; G/SG/N/11/CRI/2, de 9 de julho de 2020.

<sup>139</sup> G/SG/N/8/CAN/3, de 5 de abril de 2019.

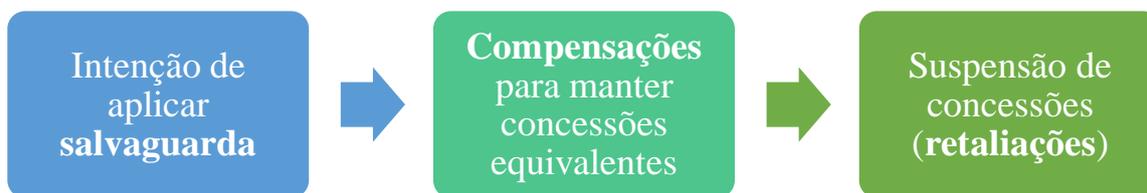
<sup>140</sup> G/SG/N/10/MDG/5; G/SG/N/11/MDG/7/Suppl.2, de 18 de setembro de 2020.

### 1.11. Do nível equivalente das concessões: compensações e retaliações

As medidas de salvaguarda implicam a suspensão ou a modificação de concessões ofertadas pelos membros da OMC quando das negociações para o estabelecimento da organização. Quando se avalia o efeito da aplicação da medida de salvaguarda nos fluxos bilaterais entre o país importador (aplicador da salvaguarda) e o país exportador, observa-se uma diminuição do fluxo comercial em desfavor do país exportador. Os mecanismos do Acordo sobre Salvaguardas buscam restabelecer o equilíbrio por meio seja pela oferta de novas concessões pelo país aplicador da salvaguarda ao país afetado (compensações), seja pela suspensão de concessões pelo país afetado ao país que aplicou a salvaguarda (retaliações).

Segundo o Artigo 8.1 do Acordo sobre Salvaguardas, o membro que proponha aplicar ou prorrogar uma medida de salvaguarda deve procurar manter um nível de concessões e de outras obrigações substancialmente equivalentes ao existente nos termos do GATT 1994 entre ele e os membros afetados pela medida. Caso não seja possível alcançar uma forma mutuamente acordada para determinar as compensações ao país afetado, este poderá exercer o direito de suspender concessões ao membro que aplicou a salvaguarda (retaliações).

**Figura 13 : Desdobramentos da aplicação da salvaguarda**



Elaboração: do autor

Como as retaliações restringem ainda mais o fluxo comercial, o Acordo sobre Salvaguardas busca privilegiar o processo de negociação para se implementarem concessões adicionais. Somente se frustrada a tentativa de negociar compensações, o país afetado passa a ter o direito de implementar suspensão de concessões.

Com o intuito de garantir a aderência dos membros da OMC ao instrumento, fazendo com que eles deixassem de se valer das medidas de área cinzenta, estabeleceu-se o mecanismo de um período de proteção de três anos, durante o qual os membros afetados não poderiam exercer o direito de retaliação. Essa é uma forma não apenas de incentivar a utilização do

mecanismo de salvaguarda como também uma forma de incentivar a duração de aplicação da medida para o período de três anos.

A moratória de três anos, no entanto, só se faz presente quando a medida de salvaguarda é aplicada em decorrência de um aumento absoluto de importações. Uma salvaguarda que seja aplicada em razão de um aumento relativo das importações não poderá se valer do período de proteção contra eventuais retaliações. O Artigo 8.3 do Acordo sobre Salvaguardas, porém, apresenta outra condição para que a retaliação não possa ser invocada pelos membros afetados pela medida: a medida de salvaguarda precisa ter sido adotada em conformidade com as disposições do Acordo sobre Salvaguardas. A última frase do Artigo 8.3 abre uma possibilidade de disputa argumentativa que pode implicar a inutilidade do período de proteção contra eventuais retaliações.

Não há no Acordo sobre Salvaguardas uma definição de como apurar se determinada medida foi aplicada em conformidade com suas disposições. Poder-se-ia defender que a definição da conformidade só poderia ser estabelecida mediante procedimento perante o Órgão de Solução de Controvérsias ou mediante pronunciamento do Comitê sobre Salvaguardas. Essas duas possibilidades, no entanto, podem não endereçar a questão com a agilidade ou a autoridade necessária. A solução de uma controvérsia por meio do Órgão de Solução de Controvérsias não costuma ser concretizada com celeridade, e havendo apelação da decisão do painel, uma decisão do Órgão de Apelação da OMC muito provavelmente ocorreria após o período de três anos da proteção contra eventuais retaliações.

Recorrer ao Comitê sobre Salvaguardas para essa avaliação pode esbarrar em uma questão de competência e de legitimidade. O Comitê sobre Salvaguardas pode ser acionado para averiguar se foram cumpridas as exigências de procedimento do Acordo sobre Salvaguardas com relação a uma medida de salvaguarda, mas não possui autoridade para avaliar a conformidade das medidas de salvaguarda em seus aspectos materiais.

Nesse sentido, alguns membros têm exercido o direito de avaliar unilateralmente se o membro que aplicou a salvaguarda o fez em conformidade com as disposições do Acordo sobre Salvaguardas para suspender concessões nos primeiros três anos de vigência da medida. Em 2021, por exemplo, Canadá e Brasil notificaram o Comitê sobre Salvaguardas sobre a intenção de suspender concessões à Costa Rica em razão da aplicação de medida de salvaguarda sobre o açúcar. Entre 2018 e 2020, por sua vez, Turquia, União Europeia, Japão, Rússia e Índia notificaram o Comitê sobre Salvaguardas sobre a intenção de suspender concessões aos EUA em razão da aplicação de medidas sobre o aço e alumínio. Segundo os argumentos desses países, as medidas sobre o aço e alumínio correspondiam a salvaguardas que não seguiram as

disposições do Acordo sobre Salvaguardas. Já os EUA defendiam que as medidas não constituíam salvaguardas previstas no Artigo XIX do GATT 1994 e no Acordo sobre Salvaguardas. Em 2019, o Brasil notificou o Comitê sobre Salvaguardas sobre a intenção de suspender concessões à União Europeia em razão das medidas de salvaguardas aplicadas ao aço. Em 2021, o Brasil notificou o Comitê sobre Salvaguardas sobre a intenção de suspender concessões ao Reino Unido em razão das medidas de salvaguardas aplicadas ao aço.

## **1.12. Conclusões intermediárias do Capítulo 1**

O objetivo deste primeiro capítulo foi apresentar os conceitos e as definições das medidas de salvaguardas do Artigo XIX do GATT 1994 e do Acordo sobre Salvaguardas. Suas características e as diferenças relacionadas com outros mecanismos de defesa comercial influenciam a predisposição dos governos em utilizar o mecanismo das salvaguardas para proteger suas indústrias domésticas, e influenciam a escolha dos atores privados estes quando decidem apresentar um pleito de investigação à autoridade investigadora.

As salvaguardas são medidas de restrição temporária ao comércio internacional que podem ser aplicadas quando, ante uma evolução não prevista das circunstâncias, um aumento significativo das importações causa ou ameaça causar prejuízo grave à indústria doméstica do país. Este capítulo buscou definir as salvaguardas do Artigo XIX do GATT 1994, traçando uma evolução histórica desde sua implementação com o GATT 1947 até a elaboração do Acordo sobre Salvaguardas o estabelecimento da OMC. Buscou-se também diferenciar a salvaguarda de outros mecanismos congêneres presentes nos acordos constitutivos da OMC.

Apresentaram-se as características das medidas de salvaguarda constantes do Artigo XIX do GATT 1994 e do Acordo sobre Salvaguardas, ressaltando a importância da interpretação de ambos os instrumentos para se estabelecer os contornos jurídicos de aplicação da medida.

De um lado, o Artigo XIX:1(a) do GATT 1994 estabelece que o membro da organização pode aplicar uma medida de salvaguarda se identificar um aumento de importações que tenha causado ou ameace causar prejuízo grave à sua indústria doméstica em consequência da evolução não prevista das circunstâncias e por efeito dos compromissos assumidos em virtude daquele acordo. De outro, o Acordo sobre Salvaguardas, em seu Artigo 2.1, apresenta apenas três elementos necessários para a aplicação da medida de salvaguarda: (1) o aumento significativo das importações, (2) o prejuízo grave ou a ameaça de sua ocorrência e o (3) nexo

de causalidade entre esses elementos. O Acordo sobre Salvaguardas não condiciona a aplicação da medida à evolução não prevista ou aos compromissos assumidos perante o sistema multilateral de comércio.

Essa diferença nas exigências relacionadas às condições de aplicação das salvaguardas foi objeto de disputa no Órgão de Solução de Controvérsias, que defendeu que os Acordos da OMC devem ser entendidos como um “compromisso único”, na medida em que as obrigações da OMC são geralmente cumulativas e os membros devem cumprir todas elas simultaneamente.<sup>141</sup> Nesse sentido, a cláusula de evolução não prevista das circunstâncias deve ser demonstrada como elemento factual para uma medida de salvaguarda possa ser aplicada de forma consistente com as obrigações decorrentes dos acordos da OMC.

Buscou-se, ainda, definir os conceitos de produto investigado e de produto similar ou diretamente concorrente, suas implicações para a determinação dos volumes importados e para a definição da indústria doméstica. Uma vez definida a indústria doméstica, foram apresentados os elementos necessários para avaliar seu desempenho e a determinação de grave prejuízo ou da ameaça de sua ocorrência. O Acordo sobre Salvaguardas define “prejuízo grave” com a deterioração geral significativa da situação de uma indústria doméstica, e a “ameaça de prejuízo grave” como o prejuízo grave que seja claramente iminente.<sup>142</sup> Para a determinação da existência de prejuízo grave ou de ameaça de prejuízo grave, a autoridade deve se basear em fatos e não simplesmente em alegações, conjecturas ou possibilidades remotas, e conduzir uma análise objetiva.

Enquanto o Acordo sobre Salvaguardas exige a determinação de “prejuízo grave” ou a ameaça de sua ocorrência, o Acordo Antidumping e o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias referem-se a “dano material” ou a ameaça de sua ocorrência. Em que pese não haja uma definição clara sobre qual o grau de retração dos indicadores da indústria para se determinar a existência de prejuízo grave ou de dano material, o Órgão de Solução de Controvérsias se pronunciou no sentido de que o grau de severidade exigido pelo Acordo sobre Salvaguardas seria superior àquele exigido pelos outros dois acordos. Paradoxalmente, no entanto, o Acordo sobre Salvaguardas exige que se avaliem menos indicadores econômico-financeiros da indústria doméstica afetada para a aplicação das salvaguardas do que para a aplicação de outra medida de defesa comercial.

---

<sup>141</sup> MUELLER, 2003, p. 1124.

<sup>142</sup> Artigo 4.1 (a) e 4.1 (b) do Acordo sobre Salvaguardas.

Avaliaram-se os componentes da análise de causalidade entre o aumento significativo das importações e o desempenho da indústria doméstica: causalidade propriamente dita e o exame de não atribuição.

Por fim, foram endereçadas as questões da natureza das medidas e das formas de sua aplicação, a aplicação não seletiva e suas exceções, a duração da aplicação da medida e a necessidade de se buscar manter o nível equivalente das concessões por meio das negociações de compensação entre o país aplicador da medida e os países afetados, ou por meio do exercício do direito de suspender concessões pelos países afetados.

A duração da medida provisória não excederá 200 dias, e seu prazo de aplicação será incluído na contagem no cálculo máximo da vigência da salvaguarda, incluídas possíveis prorrogações da medida. O prazo máximo de aplicação da medida é de oito anos para países desenvolvidos e de dez anos para países em desenvolvimento.

Para garantir que os membros não tentem contornar a duração máxima de uma medida de salvaguarda aplicando nova medida após o encerramento da primeira, o que tornaria ineficaz uma limitação máxima de vigência da salvaguarda, o Artigo 7.5 do Acordo sobre Salvaguardas dispõe que nova medida sobre o mesmo produto só poderá ser aplicada uma vez transcorrido período igual àquele durante o qual a medida esteve vigente. Essa regra geral se aplica aos países desenvolvidos. Países em desenvolvimento, de acordo com o princípio do tratamento especial e diferenciado, podem voltar a aplicar nova medida transcorrido tempo igual à metade do período em que a medida ficou em vigor.

Essas limitações não existem no Acordo Antidumping ou no Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias, cuja prorrogação pode se prolongar por tempo indefinidos, sempre que as condições de sua prorrogação sejam confirmadas por procedimento de revisão. Não é raro observar medidas antidumping ou medidas compensatórias que estejam vigentes há décadas. Tampouco existe um curso forçado de liberalização progressiva para essas medidas. Ainda, se uma medida antidumping ou uma medida compensatória tiver sua vigência encerrada, não há lapso temporal necessário a ser observado para que outra medida seja aplicada. Estando previstas as condições de sua aplicação e mediante a instauração de investigação conduzida por autoridade competente, a medida pode ser reaplicada a qualquer tempo.

Outra limitação importante com relação ao uso das medidas de salvaguarda é a necessidade de realizar liberalização progressiva da restrição imposta. De acordo com o Artigo 7.4 do Acordo sobre Salvaguardas, toda medida cuja vigência for superior a um ano deverá ser liberalizada progressivamente, em intervalos regulares, durante o período de aplicação. E mais, caso a medida de salvaguarda seja aplicada por um prazo superior a três anos, os membros

devem reavaliar a situação da indústria e são incentivados a acelerar o ritmo da liberalização. A liberalização progressiva serve ao propósito de expor a indústria doméstica protegida à concorrência do produto internacional de forma gradual. A liberalização progressiva também serve para facilitar ajuste da indústria, na medida em que permite sua adaptação sucessiva ao ambiente sem restrição às importações.

Essas características ajudam a compreender a preferência de um instrumento de defesa comercial sobre outro, suas limitações e suas virtudes, e são essenciais para as discussões que se seguem nos próximos capítulos para se avaliar se houve um aumento recente na utilização do instrumento de salvaguardas e quais seriam as possíveis explicações para esse fenômeno. O próximo capítulo apresenta um estudo de levantamento dos dados estatísticos a respeito das medidas de salvaguarda, identificando seu comportamento no tempo, com relação aos setores afetados e com relação ao perfil dos países aplicadores.

## 2. ANÁLISE DOS DADOS RELATIVOS AO INÍCIO DE INVESTIGAÇÕES E À APLICAÇÃO DE MEDIDAS DE SALVAGUARDAS

A pergunta inicial que motivou a pesquisa foi a seguinte: há um aumento na utilização do instrumento das salvaguardas comerciais em termos gerais ou este aumento deriva tão somente do fato de, coincidentemente, as medidas de salvaguardas em destaque atingirem de forma mais imediata os interesses comerciais do Brasil?

Antes de analisar as razões pelas quais os países-membros da OMC passaram a utilizar mais frequentemente as medidas de salvaguarda, fez-se necessário avaliar o perfil de aplicação das salvaguardas e comparar a evolução de sua utilização com as medidas antidumping.

Neste capítulo, será realizada uma pesquisa quantitativa com o levantamento dos dados relativos ao início de investigações e à aplicação de medidas de salvaguardas e medidas antidumping constantes da base estatística da OMC. Nesse capítulo serão analisados os dados de investigações iniciadas e de medidas aplicadas de 1995 a 2020<sup>143</sup> para identificar o perfil das medidas de defesa comercial utilizadas no comércio internacional, identificando comportamentos e tendências gerais. Serão analisados comportamentos por membro, para identificar características comuns entre os principais usuários dos mecanismos, e serão analisados os setores econômicos afetados. Serão identificados os grupos de países e o grau de desenvolvimento das economias que utilizam determinado instrumento, e será avaliado como a entrada de novos membros à organização pode ter afetado a utilização dos instrumentos. Dessa forma, buscar-se-á avaliar se houve mudança no perfil dos países aplicadores, se houve mudança nas áreas afetadas ou se há concentração em setores econômicos específicos.

A partir das informações apresentadas neste capítulo, será possível responder às perguntas realizadas acima a respeito do comportamento das salvaguardas. A partir da análise dos dados estatísticos será possível caracterizar certas tendências na utilização das salvaguardas, que levarão à formulação de hipóteses para explicar o aumento da utilização das salvaguardas.

As medidas de salvaguardas não são os únicos instrumentos de defesa comercial previstos no arcabouço jurídico da OMC, tampouco o mais usual. As medidas antidumping são os principais instrumentos de defesa comercial utilizados pelos países membro da organização. O suposto aumento na utilização das medidas de salvaguarda poderia ser um reflexo de um

---

<sup>143</sup> O marco inicial do período de análise corresponde ao estabelecimento da OMC, em 1995. O termo final do período de análise corresponde ao último ano com dados publicados pela organização.

aumento generalizado na utilização dos mecanismos de defesa comercial ou poderia corresponder a um comportamento de valorização das medidas de salvaguarda em substituição às medidas antidumping.

A comparação das medidas de salvaguarda com as medidas antidumping serve a um duplo propósito. De um lado, a comparação permitirá avaliar se o aumento das salvaguardas está relacionado a uma maior utilização dos instrumentos de defesa comercial como um todo e, portanto, o aumento das salvaguardas corresponde ao acompanhamento de uma tendência mais ampla de estratégia de defesa comercial. De outro, a comparação servirá para avaliar se as salvaguardas passaram a ter uma maior relevância dentre os mecanismos de defesa comercial e se as medidas antidumping estariam perdendo espaço para as salvaguardas.

Ademais, a OMC é uma organização internacional com vocação universal, ou seja, que não apresenta limitação de qualquer natureza (geográfica ou de nível de renda, por exemplo) para ascender à organização. Além de países, a OMC inclui em seu rol de membros unidades aduaneiras supranacionais, como a União Europeia, e unidades subnacionais com autonomia aduaneira, como Hong Kong e Taipé Chinês. Com 128 membros originais, que eram partes contraentes do GATT 1947, outros membros passaram por processos de adesão à organização ao longo de sua história, e hoje conta com 190 membros.

Interessante observar que o processo de adesão influenciou a dinâmica das salvaguardas, porque (1) esses países passaram a estar sujeitos às disciplinas do Acordo sobre Salvaguardas, de forma que deveriam se valer das salvaguardas em situações emergenciais decorrentes de um aumento significativo das importações; e porque (2) os então membros da OMC, em razão da cláusula de nação mais favorecida, deviam estender aos novos membros todos os benefícios aduaneiros que dispensavam aos demais membros da OMC.

Com o intuito de avaliar se houve alguma mudança no perfil de utilização das medidas de salvaguarda pelos membros, foram analisados os dados estatísticos divulgados pela OMC, com foco na identificação dos países que iniciaram investigações de salvaguarda e dos países que impuseram medidas dessa natureza (ou seja, aplicação), além de se avaliar a distribuição setorial desses instrumentos.

Na **seção 2.1**, será apresentada a metodologia da pesquisa quantitativa, como foi realizado o levantamento dos dados estatísticos, quais dados foram selecionados, e qual foi o tratamento realizado nos dados. De acordo com o Artigo 3.1 do Acordo sobre Salvaguardas, um membro só pode aplicar uma medida de salvaguarda após a condução de uma investigação conduzida por autoridade previamente constituída e imbuída da competência para conduzir o procedimento, adotando os princípios de transparência e do devido processo. Os países-

membros devem notificar ao Comitê sobre Salvaguardas as decisões sobre iniciar o procedimento de investigação e de impor uma medida de salvaguarda. Essas notificações são mantidas pelo Comitê sobre Salvaguardas, que divulga semestralmente os dados compilados a respeito dessas notificações.

Na **seção 2.2**, serão apresentados os dados referentes às investigações de salvaguardas iniciadas desde o estabelecimento da OMC. Essa seção objetiva traçar um perfil dos países que utilizam o mecanismo de salvaguardas, avaliando se houve mudança no perfil de utilização nos últimos 26 anos, desde o estabelecimento da OMC. Ademais, a análise panorâmica dos números relacionadas às investigações de salvaguarda permitirá responder às seguintes perguntas: houve um aumento no número de investigações de salvaguarda iniciadas nos últimos anos? Qual a magnitude desse aumento? Quais são os países-membros que iniciaram investigações de salvaguardas? Há comportamento distinto entre países ou grupo de países diferentes? Houve mudança no perfil dos países investigadores? Há mais países que têm se utilizado do mecanismo das salvaguardas?

Também serão analisados quais os setores econômicos foram afetados pelo início de investigações de salvaguardas. A análise dos dados referentes aos setores econômicos afetados permitirá responder às seguintes perguntas: quais são os principais setores afetados pelo início de investigações de salvaguarda? Há concentração da utilização dos mecanismos de salvaguarda em setores econômicos? Houve mudança no perfil dos setores identificados ao longo do tempo?

Cada investigação iniciada pode resultar na imposição de uma medida de salvaguarda. Na **seção 2.3**, serão apresentados os dados referentes às medidas de salvaguardas aplicadas desde o estabelecimento da OMC. Perguntas similares àquelas identificadas para a seção 2.2 serão postas nessa seção, mas com o foco para as medidas aplicadas. Serão avaliados os perfis dos países aplicadores de medidas de salvaguarda. Além de se analisarem quantas investigações resultaram na aplicação de medidas de salvaguarda, se buscarão respostas a outras perguntas: quais são os países-membros que aplicaram medidas de salvaguardas? Há comportamento distinto entre países ou grupo de países diferentes? Houve mudança no perfil dos países aplicadores? Há mais países que têm se utilizado do mecanismo das salvaguardas?

Também serão analisados quais os setores econômicos foram afetados pela aplicação de medidas de salvaguardas. A análise dos dados referentes aos setores econômicos afetados permitirá responder às seguintes perguntas: quais são os principais setores afetados pela aplicação de medidas de salvaguarda? Há concentração da utilização dos mecanismos de

salvaguarda em setores econômicos? Houve mudança no perfil dos setores identificados ao longo do tempo?

Na **seção 2.4**, serão apresentadas comparações entre os dados referentes às salvaguardas e às medidas antidumping, para avaliar se há alguma correlação entre o comportamento referentes à utilização das salvaguardas e das medidas antidumping. Essa seção objetiva contrastar a utilização das medidas de salvaguarda com as medidas antidumping para responder às questões centrais desta pesquisa. As medidas de salvaguardas estão em vias de substituir as medidas antidumping? Houve aumento das medidas em termos absolutos ou em termos relativos às medidas antidumping, com a consequente mudança de padrão nos instrumentos de defesa comercial? O aumento na utilização das medidas de salvaguarda acontece em um movimento geral de maior utilização de mecanismos de defesa comercial ou corresponde a um movimento próprio? Há diferença no perfil de aplicação entre os países-membros da OMC que utilizam um ou outro mecanismo? Há diferença nos setores econômicos afetados por um tipo de medida ou outro?

Por fim, serão apresentadas as conclusões do capítulo na **seção 2.5**. As conclusões deste capítulo servirão de base para se avaliar as possíveis razões para o aumento na utilização do instrumento de salvaguardas no âmbito da OMC, que serão discutidas no capítulo 3.

## **2.1. Da metodologia da pesquisa quantitativa**

Este trabalho busca avaliar as evoluções recentes sobre o instrumento das salvaguardas, para responder à pergunta sobre se houve um aumento na utilização do instrumento das salvaguardas comerciais em termos gerais ou se este aumento deriva tão somente do fato de, coincidentemente, as medidas de salvaguardas em destaque atingirem de forma mais imediata os interesses comerciais do Brasil. Em que pese o foco da análise seja o passado recente, será necessário analisar os dados relativos ao início das investigações de salvaguarda e à aplicação das medidas de salvaguarda desde o estabelecimento da OMC, em 1995, até 2020, ano mais recente de divulgação dos dados a respeito do instrumento das salvaguardas.

O Conselho Geral da OMC<sup>144</sup> possui três conselhos especializados, cuja função é assistir o Conselho Geral nas áreas de sua competência. Um desses órgãos especializados, o Conselho para o Comércio de Bens, é responsável pelos diversos temas relacionados ao comércio de bens e a diversos acordos específico, e se organiza em Comitês ou grupos para tratar de forma especializada de cada assunto, como é o caso do Comitê sobre Salvaguardas, responsável pelos assuntos relacionados ao Acordo sobre Salvaguardas, e o Comitê Antidumping, responsável pelos assuntos relacionados ao Acordo Antidumping.

De acordo com o Artigo 13 do Acordo sobre Salvaguardas, este Comitê foi criado para desempenhar as funções de acompanhar a aplicação geral do acordo, fazer recomendações para seu aperfeiçoamento, averiguar, por solicitação de um membro afetado, se foram cumpridas as exigências com relação a uma medida de salvaguarda e comunicar suas conclusões ao Conselho para o Comércio de Bens, prestar assistência aos membros, examinar se as concessões ou outras obrigações objeto de propostas de suspensão são “substancialmente equivalentes” e relatar as ações relevantes ao Conselho para o Comércio de Bens, além de receber e examinar todas as notificações previstas no Acordo sobre Salvaguardas.

Para a aplicação de uma medida de salvaguarda o membro deve conduzir um procedimento para avaliar o aumento das importações do produto investigado e seu efeito nos indicadores da indústria doméstica do produto similar ou do produto diretamente concorrente. Segundo o Artigo 13 do Acordo sobre Salvaguardas, o Comitê sobre Salvaguardas deve monitorar a implementação do acordo, e o faz, dentre outras formas, ao receber e circular as notificações apresentadas pelos países-membros.

São diversos documentos circulados pelos países-membros da OMC, dentre eles estão as notificações do Artigo 12 do Acordo sobre Salvaguardas. Esse artigo prevê que os países-membros devem notificar o Comitê sobre Salvaguardas quando decidirem iniciar uma investigação de salvaguarda (Artigo 12.1(a)), quando a autoridade chegar a uma conclusão positiva sobre a ocorrência de prejuízo grave ou de ameaça de sua ocorrência causada pelo aumento significativo das importações (Artigo 12.1(b)) e quando o país-membro decidir aplicar ou prorrogar uma medida de salvaguarda (Artigo 12.1(c)).

---

<sup>144</sup> A OMC está constituída de órgãos com diferentes competências e composições. A Conferência Ministerial é o órgão máximo de tomada de decisão sobre quaisquer assuntos de competência da organização, é composta pelos chefes de Estado dos membros da organização. Abaixo da Conferência Ministerial, está o Conselho Geral, normalmente composto pelos chefes de delegação ou representação diplomática dos membros junto à OMC. Esse órgão é responsável pela administração rotineira da OMC e de suas atividades, exercendo a autoridade e a competência da Conferência Ministerial, quando esta não está em sessão. O Conselho Geral atua como Órgão de Solução de Controvérsias, quando um membro busca utilizar o Sistema de Solução de Controvérsia da OMC, e como Órgão de Revisão de Política Comercial, quando analisa periodicamente a política de comércio exterior de cada um dos membros da organização.

O Comitê sobre Salvaguardas é responsável por receber e examinar todas as notificações previstas no Acordo sobre Salvaguardas, e por acompanhar a aplicação geral do acordo. Como resultado desse acompanhamento, o Comitê divulga semestralmente as estatísticas que reúnem as informações prestadas pelos membros acerca (a) do início das investigações de salvaguardas e (b) da aplicação das medidas.

As estatísticas do Comitê sobre Salvaguardas incluem apenas as decisões acerca de medidas originais, não incluindo, portanto, eventuais decisões para iniciar um processo de revisão das medidas ou a decisão de sua prorrogação. Nesse sentido, os dados apresentados nas seguintes seções deste capítulo incluem apenas as investigações iniciadas para a imposição de medidas originais ou a decisão de sua aplicação.

Para esta pesquisa, realizou-se o acesso à base de dados públicos<sup>145</sup> da OMC. Até a data do acesso à base de dados e da extração das informações, em julho de 2021, as estatísticas disponíveis cobriam o período de 1995 até 2020. Extraíram-se os dados com os dois tipos de informações mantidas pelo Comitê sobre Salvaguardas: (a) do início das investigações de salvaguardas e (b) da aplicação das medidas. Para cada um desses dos tipos de informação, as estatísticas são divulgadas em três formatos: (i) relacionando o membro notificante e o ano da medida aplicada/início da investigação; (ii) relacionando o setor econômico afetado e o ano da medida aplicada/início da investigação; e (iii) relacionando o setor e o membro para o total de medidas aplicadas/início das investigações desde o estabelecimento da organização.

Foram identificadas 400 investigações de salvaguarda iniciadas no período, sendo que 196 resultaram na aplicação de medida definitiva. Além da análise do comportamento geral da utilização da salvaguarda, buscou-se avaliar o impacto das salvaguardas por setor econômico. Essa análise teve como ponto de partida a classificação dos produtos indicada pelos próprios países-membros quando notificam a OMC a respeito de alguma decisão relacionada ao procedimento de investigação. Essa classificação está baseada no Sistema Harmonizado e é reproduzida pelo Comitê sobre Salvaguardas nos dados estatísticos que mantém em sua página eletrônica.

As salvaguardas foram utilizadas para proteção da indústria doméstica de diversos setores econômicos, havendo ao menos um produto classificado em dezoito dos vinte e um setores econômicos do Sistema Harmonizado. O Sistema Harmonizado é uma codificação adotada por tratado internacional sob a égide da Organização Mundial das Alfândegas, cujo propósito é adotar uma classificação aduaneira comum para todos os contraentes de forma a

---

<sup>145</sup> A OMC mantém base de dados públicos disponível e atualizada no endereço eletrônico [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/safeg\\_e/safeg\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/safeg_e/safeg_e.htm).

padronizar a classificação de produtos importados e exportados. A padronização das mercadorias por meio de códigos facilita o comércio internacional, promove a coleta, a comparação e a análise das estatísticas de comércio internacional, diminuindo custos de transação, e contribuindo para harmonia técnica e para negociações comerciais. Esse sistema divide os produtos existentes em 21 diferentes seções, além de uma seção extra, destinada para uso especial por cada país.<sup>146</sup>

As seções correspondem a divisões amplas dos diversos bens existentes. Cada seção é dividida em capítulos. São 99 capítulos, que por sua vez são divididos em posições e subposições, estabelecidas de acordo com a necessidade de classificação das mercadorias de forma mais específica. O Sistema Harmonizado corresponde a uma codificação numérica de seis dígitos que permite a classificação de todo e qualquer bem em determinado código. A codificação e a nomenclatura são padronizadas para todos os países até o sexto dígito, sendo que cada país pode customizar elementos adicionais para atender suas necessidades de classificação de mercadorias.

Seu principal propósito é identificar características que permitam a classificação das mercadorias em um código para facilitar as operações de comércio exterior e a manutenção de bases estatísticas que permitam o controle aduaneiro e as políticas públicas envolvendo o comércio internacional. O Sistema Harmonizado implica uma enorme simplificação da realidade econômica, e as 21 seções, portanto, não correspondem a setores econômicos uniformes. Para fins estatísticos, porém, essa é a única ferramenta disponível para avaliar os fluxos de comércio de maneira uniforme. Quando os membros da OMC notificam tomada de ação relacionada ao comércio de bens (incluindo as notificações sob o Acordo sobre Salvaguardas e sob o Acordo Antidumping), as partes devem indicar o código do produto afetado, em classificação baseada no Sistema Harmonizado.

A análise realizada nas seções abaixo parte dessa classificação para identificar os setores econômicos em que houve a utilização dos instrumentos de salvaguarda ao longo do tempo. Importa destacar que as investigações iniciadas ou as medidas aplicadas para produtos classificados na mesma seção do Sistema Harmonizado podem se referir a uma plethora de produtos e de setores econômicos que não se comunicam. Como exemplo, observem-se as investigações iniciadas pelo Chile para a aplicação de salvaguardas de carnes de porco

---

<sup>146</sup> Disponível em <http://www.wcoomd.org/> Acesso em 05 de junho de 2021.

congeladas<sup>147</sup> e de leite em pó e queijo *Gouda*,<sup>148</sup> cujos produtos afetados estão ambos classificadas em códigos na Seção I do Sistema Harmonizado, referentes a produtos de origem animal. Em que pese estejam classificadas na mesma seção do Sistema Harmonizado, e para este trabalho sejam considerados como sendo referentes ao mesmo setor econômico, é importante destacar que essa classificação implica uma simplificação da realidade. A produção de carne suína e a produção de produtos lácteos não fazem parte de uma mesma indústria, e dinâmicas referentes ao comércio de uma não possuem relação direta com as dinâmicas da outra.

Há outras Seções, no entanto, em que há maior repetição de procedimentos relacionados a produtos próximos ou de uma mesma indústria, como é o setor metais, em que diversos produtos siderúrgicos foram objeto de investigações de salvaguarda.

Mesmo reconhecendo a limitação dos dados segmentados por seção do Sistema Harmonizado, a apresentação dos dados estatísticos, conforme divulgado pelo Comitê sobre Salvaguardas, permitirá uma melhor compreensão de como os instrumentos de defesa comercial são utilizados pelos membros da OMC. Utilizar-se-á o termo “setor econômico”, quando se referir aos procedimentos referentes a produtos classificados em uma mesma seção do Sistema Harmonizado, de forma genérica, para se referir à totalidade dos produtos ali classificados, ainda que se compreenda que os produtos possam não ser relacionados a uma mesma indústria.

## **2.2. Das investigações de salvaguardas iniciadas**

Nesta seção, serão apresentados os dados referentes às investigações de salvaguardas iniciadas desde o estabelecimento da OMC. Essa seção objetiva traçar um perfil dos países que iniciaram investigações de salvaguarda e os setores econômicos afetados por essas investigações, avaliando se houve mudança no perfil das investigações desde o estabelecimento da OMC. Nas subseções subsequentes, serão apresentados os dados estatísticos referentes ao início de investigações de salvaguardas. Na subseção 2.2.1, apresentam-se a distribuição no tempo das investigações de salvaguarda iniciadas e os países-membros responsáveis pela

---

<sup>147</sup> G/SG/N/6/CHL/15 - Notificação de Início a respeito do início de investigação de salvaguardas: carnes de porco congeladas, de 4 de junho de 2013.

<sup>148</sup> G/SG/N/6/CHL/20 – Notificação de Início a respeito do início de investigação de salvaguardas: leite em pó e queijo Gouda, de 8 de março de 2018.

condução das investigações. Na seção 2.2.2, identificam-se os setores econômicos afetados pelas investigações de salvaguarda.

A análise desses dados nos permitirá responder às seguintes questões: houve um aumento no número de investigações de salvaguarda iniciadas nos últimos anos? Qual a magnitude desse aumento? Quais são os países-membros que iniciaram investigações de salvaguardas? Há comportamento distinto entre países ou grupo de países diferentes? Houve mudança no perfil dos países investigadores? Há mais países que têm se utilizado do mecanismo das salvaguardas? Quais são os principais setores afetados pelo início de investigações de salvaguarda? Há concentração da utilização dos mecanismos de salvaguarda em setores econômicos? Houve mudança no perfil dos setores identificados ao longo do tempo?

### **2.2.1. Levantamento estatístico dos dados referentes às investigações de salvaguardas iniciadas pelos países-membro**

Desde a constituição de OMC, em 1995, até 2020, foram iniciadas 400 investigações de salvaguardas. O número de investigações iniciadas variou de um mínimo de duas investigações por ano, em 1995, a um máximo de trinta e quatro investigações por ano, em 2002, com uma média de quinze investigações iniciadas a cada ano.

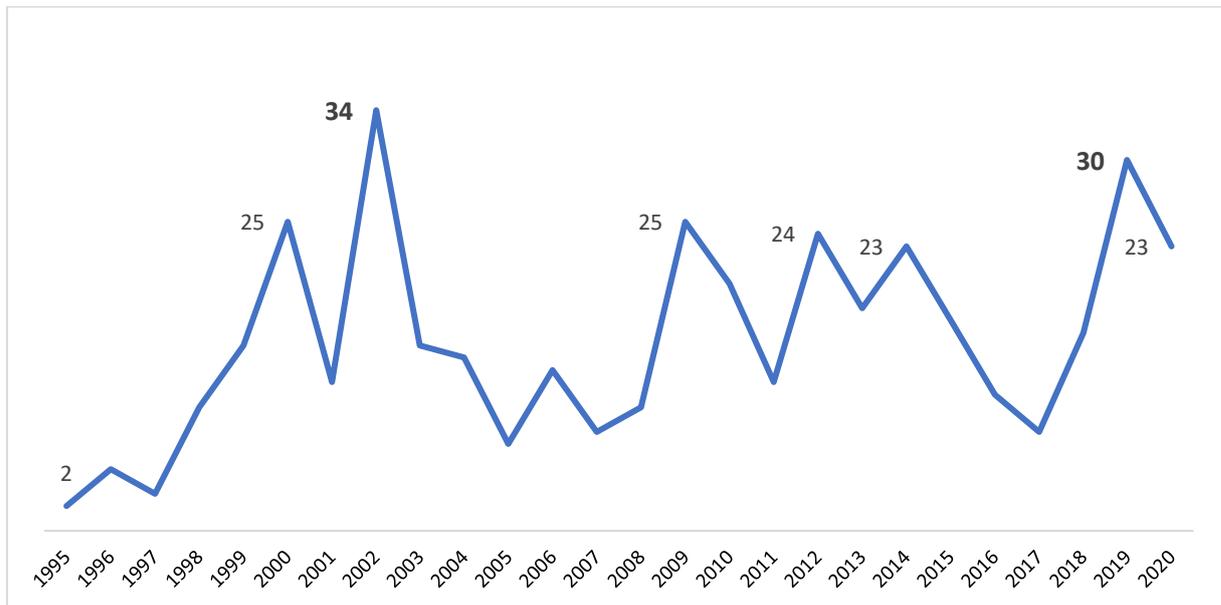
Quando se busca avaliar o comportamento dos países individualmente considerados, observa-se que esse é um instrumento utilizado, majoritariamente, por países em desenvolvimento. Os países em desenvolvimento são responsáveis pela condução de 83% (372 das 400 investigações) das investigações de salvaguarda em todo o período analisado, mas esse é um instrumento que é utilizado de forma esporádica pelos membros, sendo possível identificar apenas três países que conduziram, em média, ao menos uma investigação por ano desde o início desta série histórica: Índia (46), Indonésia (38) e Turquia (27). Apenas outros quatro países, Chile (20), Filipinas (20), Jordânia (20) e Ucrânia (19), utilizaram o instrumento de forma significativa, cada um correspondendo a aproximadamente 5% das investigações iniciadas. Esses sete países, em conjunto, são responsáveis por quase a metade (47,5%) das investigações de salvaguardas iniciadas desde 1995.<sup>149</sup>

O número de procedimentos iniciados em cada ano não foi uniforme, havendo períodos de maior e menor utilização do instrumento. O quadro abaixo apresenta o número de investigações de salvaguardas iniciadas em cada ano de 1995 a 2020.

---

<sup>149</sup> Lista mais detalhadas pode ser analisada no Apêndice IV.

**Figura 14 : O número de investigações de salvaguarda ao longo do tempo**



Fonte: Organização Mundial do Comércio  
Elaboração: do autor.

A análise do quadro anterior permite identificar que durante os primeiros anos do estabelecimento da OMC os membros utilizaram pouco o instrumento. As salvaguardas eram instrumentos que já estavam previstos no GATT 1947, conforme descrito na seção 1.1, mas foram paulatinamente sendo abandonados em favor de medidas restritivas unilaterais ou acordadas entre os países importadores e exportadores. Um dos propósitos do Acordo sobre Salvaguardas foi interromper a utilização desses mecanismos, conhecidos como medidas de área cinzenta, e que constituíam formas pouco transparente de restringir o comércio internacional (vide seção 1.1).

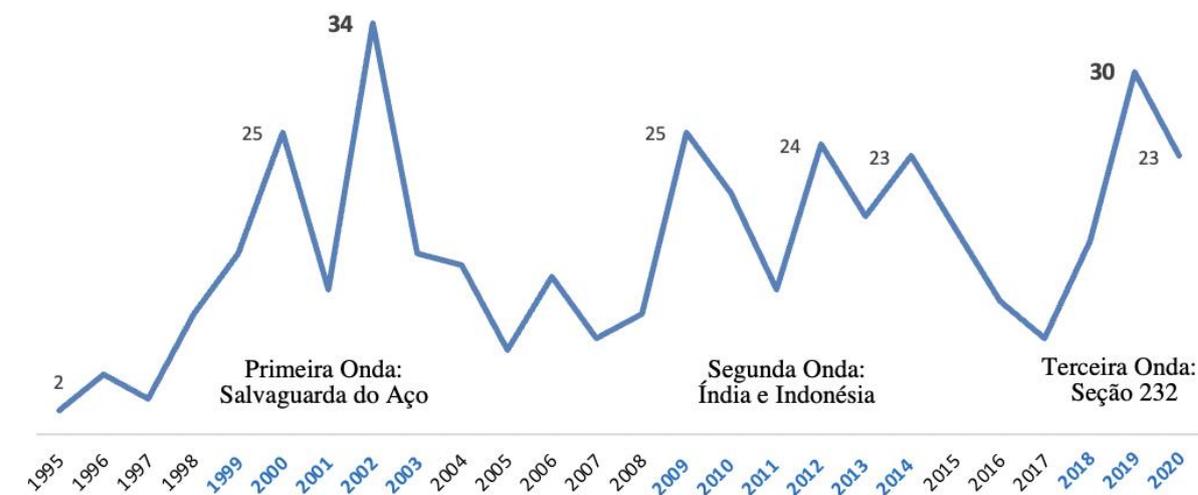
Essas medidas, das quais a restrição voluntária das exportações é o exemplo mais notório, contribuíram para a baixa utilização das salvaguardas a partir do final dos anos 1970.<sup>150</sup> Um dos propósitos das negociações para o estabelecimento do Acordo sobre Salvaguardas foi reforçar o mecanismo das salvaguardas, na tentativa de que as medidas de restrição ao comércio seguissem suas disposições. Esperava-se revitalizar o instituto e, conseqüentemente, antevia-se um crescimento na utilização das salvaguardas com a constituição da OMC. A retomada da utilização das medidas de salvaguarda reflete o compromisso de os membros da OMC não mais utilizarem os mecanismos de área cinzenta.

A partir de 1998, começa um período que indica um crescimento na utilização das salvaguardas. A utilização do instrumento parece ocorrer em ondas com três momentos de

<sup>150</sup> PIÉROLA, 2014, p. 37.

maior relevância, quando se avalia a data de início dos procedimentos. A primeira onda ocorreu de 1999 a 2003, a segunda onda ocorreu entre os anos de 2009 e 2014, e uma terceira onda parece ter se iniciado em 2018, ainda que não se esteja a distanciamento suficiente para avaliar se, de fato, o aumento da utilização do instrumento terá um comportamento semelhante às duas ondas anteriores.

**Figura 15: As três ondas de utilização das investigações de salvaguarda**



Fonte: Organização Mundial do Comércio  
Elaboração: do autor.

A primeira onda ocorreu de 1999 a 2003, e foi marcada pelas investigações de salvaguardas do aço. Em 1999 foram iniciadas 15 investigações de salvaguarda, em 2000 foram iniciadas 25 investigações, em 2001 foram 12 investigações, e em 2002 foi registrado o pico histórico de investigações de salvaguardas iniciadas, com 34 novos procedimentos. Em 2003, foram registradas novamente 15 investigações, dando fim ao ciclo de utilização mais intensa do instrumento de salvaguardas. Esse período da primeira onda, de 1999 a 2003, apresentou uma média de 20 investigações iniciadas por ano. Como se verá seção 2.2.2, esse período foi marcado pela investigação de salvaguardas sobre produtos de aço, conduzida pelos EUA, e que desencadeou diversos procedimentos de salvaguarda no mesmo setor. Diversos países, inclusive países que tradicionalmente não utilizam as medidas de salvaguarda utilizaram o instrumento para proteger suas indústrias de aço.

Chile, República Tcheca, Índia e Jordânia foram os principais países que iniciaram investigações de salvaguarda na primeira onda. Esses quatro países representaram mais de um terço (34,7%) das investigações iniciadas (35 de 101 investigações).

Nos anos seguintes, de 2004 a 2008, foram iniciadas, em média, 10 investigações ao ano.<sup>151</sup> Em 2009, registrou-se um aumento significativo em comparação com o ano anterior, dando início à segunda onda, que compreendeu os anos entre 2009 e 2014. Em 2009 foram registradas 25 novas investigações iniciadas. Os cinco anos seguintes registraram oscilação no número de procedimentos iniciados, mas com a tendência orbitando próximo à média de 20 investigações por ano, como na primeira onda. Essa onda foi marcada pela atuação constante da Índia e da Indonésia.

Esses dois países são os principais utilizadores das medidas de salvaguarda. Ainda que tenham utilizado o instrumento das salvaguardas de forma constante desde o estabelecimento da OMC, foi durante a segunda onda que esses países mais ativamente conduziram investigações de salvaguarda. Das 46 investigações conduzidas pela Índia, 23 foram iniciadas nesse período (50%). Das 38 investigações conduzidas pela Indonésia, 21 foram iniciadas nesse período (55%). Além dos setores de metais, que é o setor mais tradicionalmente afetado pelas medidas de salvaguarda, os setores da indústria química e têxtil foram destaque dessa segunda onda, como se observará seção 2.2.2, o que explica em parte o protagonismo da Índia e da Indonésia nesse período.

Juntamente com a Índia e a Indonésia, Egito e Ucrânia foram os principais países que iniciaram investigações de salvaguarda na segunda onda. Esses quatro países representaram quase metade (48,4%) das investigações iniciadas (59 de 122 investigações) no período.

A partir de 2015, inicia-se novo momento de queda na utilização do instrumento de salvaguardas. Em 2018, a tendência de queda é revertida, e em 2019 é registrado o segundo maior número de procedimentos de salvaguarda iniciados em toda a série histórica, com 30 investigações iniciadas naquele ano. Categorizar esse último momento como uma onda pode parecer prematuro, mas deve-se destacar o súbito aumento na utilização do instrumento, que quase quadruplicou de 2017 a 2019. Em 2020 foram iniciadas 23 investigações, número que parece expressivo, quando comparado à média de investigações iniciadas em todo o período.

De toda forma, é importante destacar que ainda não se pode avaliar o impacto da pandemia na apresentação de pleitos de salvaguarda pelas indústrias domésticas de cada membro, a capacidade técnica operacional das autoridades de avaliar os pedidos e de iniciar as investigações. Como se verá seção 2.2.2, esse período foi marcado novamente pelas investigações de salvaguardas sobre produtos de aço. Dessa vez, porém, o ponto de inflexão parece ter sido a medida aplicada pelos EUA ao aço e ao alumínio por razões de segurança

---

<sup>151</sup> Segundo Piérola, a redução na utilização das salvaguardas após 2004 pode ser explicada pela adesão de países como República Tcheca, Polônia, Eslováquia e Letônia à União Europeia. PIÉROLA, 2014, p. 77.

nacional (medidas da Seção 232), ponto que será abordado em detalhe na seção 3.5. Seguindo movimento semelhante ao da primeira onda, diversos países, inclusive países que tradicionalmente não utilizam as medidas de salvaguarda utilizaram o instrumento para proteger suas indústrias de aço.

Indonésia, Filipinas, Madagascar e Ucrânia os principais países que iniciaram investigações de salvaguarda na terceira onda. Esses quatro países representaram quase metade (49,2%) das investigações iniciadas (29 de 59 investigações).

Ademais, ressalte-se que o processo de adesão à OMC influenciou a dinâmica das salvaguardas. A Jordânia, por exemplo, se tornou membro em 2000, e figurou entre os principais membros que iniciaram investigações de salvaguarda durante a primeira onda de utilização do instrumento, no interstício de 1999 e 2003. A Ucrânia se tornou membro da OMC em 2008, e figurou entre os principais membros que iniciaram investigações de salvaguarda no interstício de 2009 a 2014, identificada acima como a segunda onda de utilização do mecanismo, e novamente na terceira onda, de 2018 a 2020.

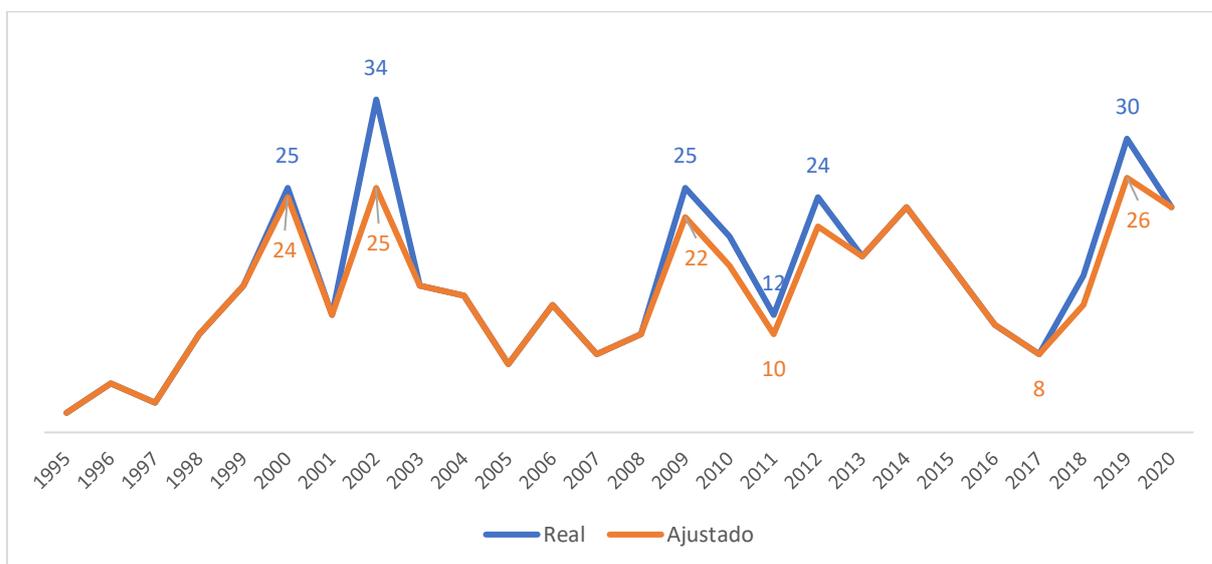
A Rússia se tornou membro da OMC em 2012, e se destaca como um dos principais países que iniciaram investigações de salvaguarda no período imediato de sua acessão à organização. China, membro desde 2001, e Vietnã, membro desde 2007, também utilizaram o instrumento imediatamente após sua entrada na organização. Outro país que não figura como um tradicional usuário do instrumento e que se destaca na terceira onda acima identificada é Madagascar. Embora seja um membro da organização desde novembro de 1995, o país só veio a constituir uma autoridade competente para analisar o instrumento de salvaguardas em 2017. Recorde-se que, nos termos do Artigo 3.1 do Acordo sobre Salvaguardas, um membro só pode aplicar uma medida após a condução de um procedimento por uma autoridade previamente constituída para esses fins. Já em 2018, um ano após a constituição de sua autoridade investigadora, o país se destacou como um dos principais usuários do mecanismo.

Com o intuito de neutralizar o efeito desses eventos na utilização geral das salvaguardas, desconsideraram-se as investigações iniciadas nos três primeiros anos de cada um desses eventos, porquanto a adesão de um membro às regras multilaterais de comércio pode ter tido um impacto disruptivo, com aumento dos fluxos de importação. O aumento repentino no fluxo comercial pode ter levado à utilização dos mecanismos emergenciais para impedir que as importações pudessem causar prejuízo grave às indústrias desses países.

Para avaliar em que medida as concessões ofertadas pelo país na sua acessão como membro da OMC pode impactar na abertura de procedimentos de salvaguarda, apresenta-se o quadro abaixo, em que se identifica o número de investigações de salvaguardas de 1995 a 2020

ajustados para neutralizar o efeito desses eventos particulares identificados acima. O gráfico seguinte apresenta as duas curvas superpostas: a curva azul representa o dado real do número de investigações iniciadas em cada ano, enquanto a curva laranja representa o dado ajustado para neutralizar o efeito imediato da entrada de um novo membro no comportamento de utilização geral do instrumento de salvaguardas.

**Figura 16: O número real de investigações de salvaguarda ao longo do tempo e o número ajustado, exclusive das investigações iniciadas imediatamente após a constituição de autoridades de defesa comercial**



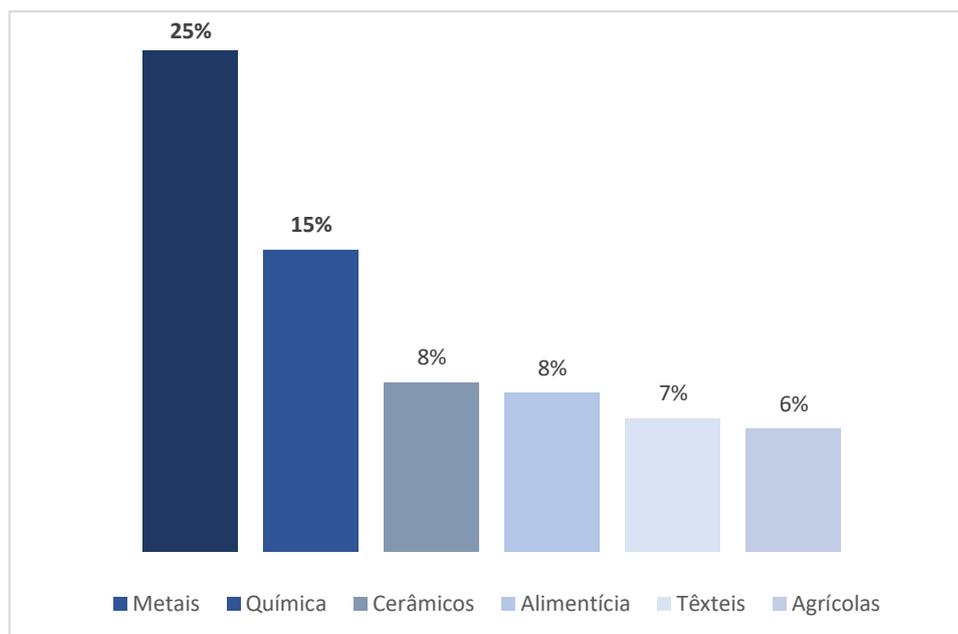
Fonte: Organização Mundial do Comércio  
Elaboração: do autor.

Comparando-se o comportamento das duas curvas, identifica-se que a média de investigações iniciadas cai apenas uma única unidade, de 15 para 14 investigações iniciadas ao ano, enquanto a amplitude diminui 8 pontos. Quando se analisa o gráfico com as duas curvas superpostas, se observa ainda que a entrada de novos membros na OMC teve pouco efeito na utilização geral do instrumento da salvaguarda, seja no médio prazo, porque não foi identificado uma mudança geral na utilização do instrumento no período como um todo, seja no curto prazo, porque poucos procedimentos foram iniciados nos primeiros três anos da acessão do novo membro à organização. Esse fato é reforçado quando se contabilizam os países que se tornaram membro da organização, mas não utilizaram o instrumento nenhuma vez desde sua acessão.

### 2.2.2. Levantamento estatístico dos dados referentes às investigações de salvaguardas iniciadas, por setor econômico afetado

Produtos classificados em praticamente todas as Seções do Sistema Harmonizados já foram objeto de investigações de salvaguarda. Dois setores se destacam como tendo observado o maior número de início de procedimentos de investigação: Setor XV – Metais e suas obras (25%); e Setor VI - Produtos das indústrias químicas ou das indústrias conexas (15%). Em outros dois setores, houve em média, ao menos, uma investigação iniciada a cada ano: Setor IV - Produtos das indústrias alimentares (8%); e Setor XIII - Obras de pedra, gesso, cimento, amianto, mica ou de matérias semelhantes; produtos cerâmicos; vidro e suas obras (8%). Em conjunto, esses quatro setores representam 56% das investigações de salvaguarda iniciadas desde o estabelecimento da OMC<sup>152</sup>.

**Figura 17: Principais setores econômicos afetados por investigações de salvaguarda**



Fonte: Organização Mundial do Comércio  
Elaboração: do autor.

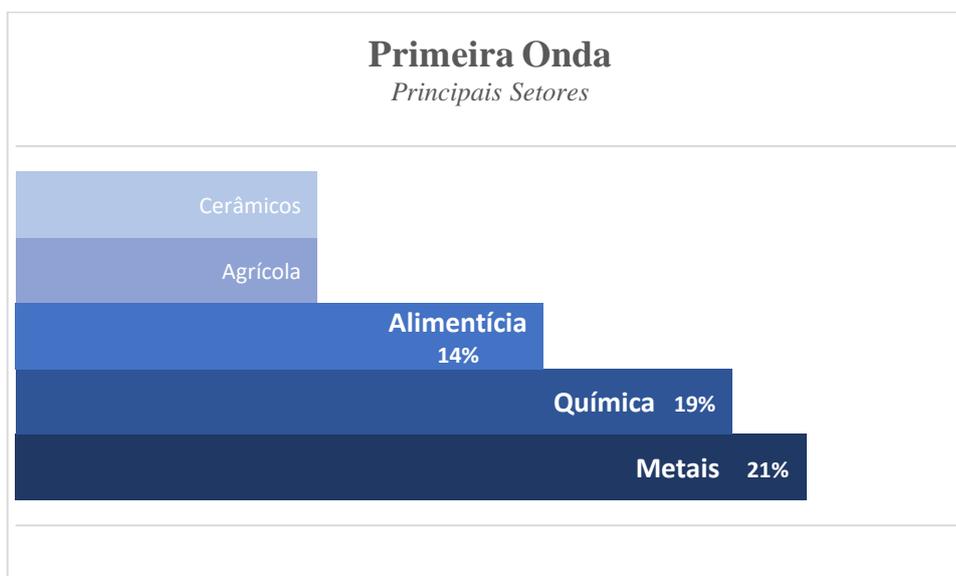
Buscando-se avaliar uma possível correlação entre as três ondas referentes ao início das investigações de salvaguarda apontadas na seção 2.2.1 deste capítulo, contabilizaram-se apenas as investigações iniciadas em cada um daqueles períodos: 1999 a 2003 (primeira onda),

<sup>152</sup> A lista completa de todos os setores afetados e o número de investigações iniciadas pode ser consultada no Apêndice V.

2009 a 2014 (segunda onda) e 2018 a 2020 (terceira onda). A seguir, apresentam-se os gráficos com a distribuição de investigação iniciada em cada um dos períodos indicados.

Durante os anos de 1999 a 2003, momento identificado como a primeira onda de utilização do instrumento das salvaguardas (Onda das Salvaguardas do Aço), e período em que houve o pico de investigações iniciadas, observou-se o destaque de três setores: IV - Produtos das indústrias alimentares; bebidas, líquidos alcoólicos e vinagres; tabaco e seus sucedâneos manufaturados (14%); VI - Produtos das indústrias químicas ou das indústrias conexas (19%); e XV - Metais e suas obras (21%). Essas três categorias representaram 53% das investigações iniciadas no período.

**Figura 18: Principais setores econômicos afetados por investigações de salvaguarda durante a primeira onda de investigações (Onda das Salvaguardas do Aço)**



Fonte: Organização Mundial do Comércio  
Elaboração: do autor.

Durante os anos de 2009 a 2014, momento identificado como a segunda onda de utilização do instrumento das salvaguardas, observou-se o destaque de três setores: VI - Produtos das indústrias químicas ou das indústrias conexas (15%); XI - Matérias têxteis e suas obras (11%); e XV - Metais e suas obras (27%). Essas três categorias representaram 52% das investigações iniciadas no período.

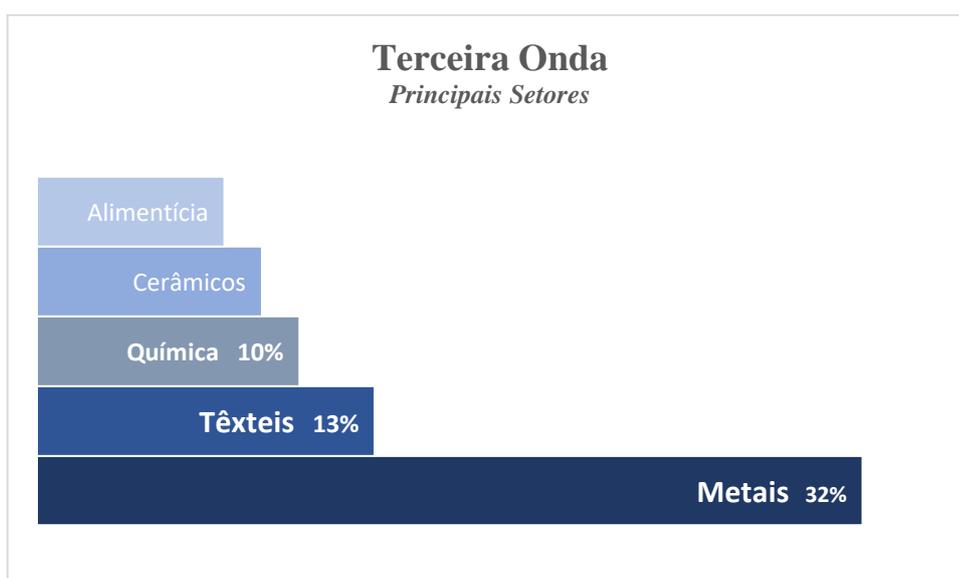
**Figura 19: Principais setores econômicos afetados por investigações de salvaguarda durante a segunda onda de investigações (Onda das Salvaguardas da Índia e da Indonésia)**



Fonte: Organização Mundial do Comércio  
Elaboração: do autor.

Durante os anos de 2018 a 2020, momento identificado como a terceira onda de utilização do instrumento das salvaguardas, observou-se o destaque de três setores: VI - Produtos das indústrias químicas ou das indústrias conexas (10%); XI - Matérias têxteis e suas obras (13%); e XV - Metais e suas obras (32%). Essas três categorias representaram 55% das investigações iniciadas no período.

**Figura 20: Principais setores econômicos afetados por investigações de salvaguarda durante a terceira onda de investigações (Onda da Seção 232)**



Fonte: Organização Mundial do Comércio  
Elaboração: do autor.

Interessante notar que os dois principais setores com produtos afetados, quando considerada toda a série histórica, também estão presentes em todos os três momentos de maior utilização do instrumento com o início de investigações. O setor de produtos da indústria química ou das indústrias conexas e o setor de metais e suas obras estão entre os setores que se destacam tanto em termos médios quanto nos três períodos indicados. Os outros dois setores que se destacam em termos médios (Seção IV - Produtos das indústrias alimentares; e Seção XIII - Obras de pedra, gesso, cimento, amianto, mica ou de matérias semelhantes; produtos cerâmicos; vidro e suas obras) não são identificados com destaque nas ondas de maior aplicação, o que pode ser compreendido pela dispersão no tempo e da maior estabilidade na quantidade de investigações iniciadas. Investigações de produtos desses setores podem ser identificadas em vários anos, de forma constante, mas sem que haja momentos de maior destaque para o setor.

Outro ponto relevante é o surgimento de investigações iniciadas relacionadas aos produtos do setor da indústria têxtil (XI - Matérias têxteis e suas obras). Como apontado na seção 1.2 deste trabalho, o Acordo sobre Têxteis e Confecção constituiu um mecanismo transitório, para integrar o setor têxtil às regras e disciplinas aplicáveis aos demais bens afetados ao comércio internacional. Esse acordo previu um período de transição de dez anos, encerrado em 2005. Durante esse período os países poderiam se valer de salvaguardas com regras especiais para os produtos têxteis e para as confecções. Encerrada a vigência do Acordo sobre Têxteis e Confecção, os produtos classificados na Seção XI do Sistema Harmonizado passaram a estar disciplinados às regras comuns aos demais bens. Os produtos da indústria têxtil passaram a utilizar o mecanismo de salvaguarda apenas após sua completa integração ao sistema geral do GATT 1994. Por essa razão, as investigações envolvendo esses produtos se iniciam após o fim da transição, com a primeira investigação sendo iniciada no final do ano de 2004, às vésperas do encerramento da vigência do Acordo sobre Têxteis e Confecção. De fato, quando considerados os dados após 2005, o setor têxtil e de confecções figura como terceiro setor mais afetado, atrás do setor de metais e suas obras e do setor da indústria química e indústrias conexas.

Ressalte-se que o direito de poder utilizar o mecanismo de salvaguardas transitórias consistia em uma liberalidade, e a intenção de manter esse direito deveria ser exercida por meio de notificação. A maior parte dos países exerceram a opção de manter o direito de utilizar o mecanismo de salvaguardas transitórias. Nove membros optaram por não manter os direitos

sobre o mecanismo de salvaguardas transitórias, dentre os quais o Chile<sup>153</sup>. Por essa razão, é possível identificar o início de uma investigação sobre produtos do setor em 2000, quando o mecanismo de salvaguardas transitórias ainda estava vigente. Tendo decidido não incorporar o mecanismo de salvaguardas transitórias do Acordo sobre Têxteis e Confecção, o Chile poderia utilizar-se apenas das salvaguardas previstas no Artigo XIX do GATT 1994.

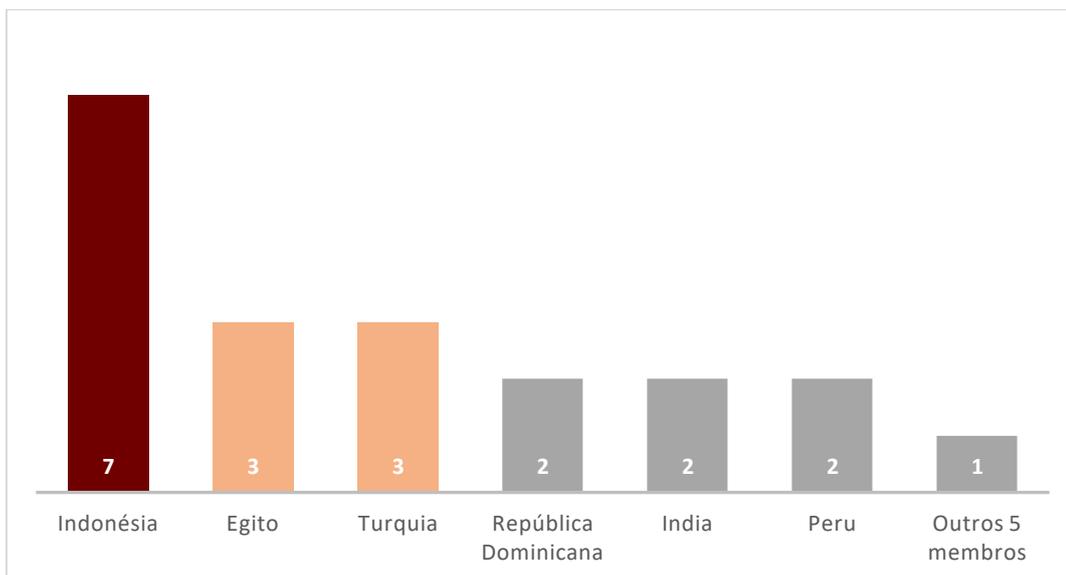
Difícilmente os mecanismos poderiam ser comparáveis para fins estatísticos, principalmente tendo em vista a principal característica das salvaguardas gerais, consistente na aplicação não seletiva de uma eventual medida, enquanto as salvaguardas transitórias aplicável aos produtos têxteis e às confecções eram seletivas e direcionadas a cada parceiro comercial.

A indústria têxtil e de confecções é, dos três setores, o menos relevante em termos de procedimentos iniciados com 24 investigações iniciadas em todo o período. Essa menor relevância decorre, parcialmente, do fato de que o setor passou por um período de transição de dez anos, antes de ser completamente incorporado às regras do GATT 1994. Considerado o período após a transição, o setor têxtil e de confecções responde por quase 9% das investigações iniciadas. A utilização do instrumento é relativamente concentrada, tendo apenas onze países iniciado investigações relacionadas a produtos do setor. A Indonésia se destacada, respondendo por 29% dos procedimentos iniciados (sete investigações). Turquia e Egito seguem com 13% das investigações iniciadas no setor (três investigações cada), de forma que os três países, isoladamente, correspondem a 54% das investigações iniciadas. A seguir apresentam-se gráficos com a distribuição, por país, de procedimento de investigação de salvaguardas têxteis iniciados desde a criação da OMC.

---

<sup>153</sup> Disponível em [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/texti\\_e/textintro\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/texti_e/textintro_e.htm). Acesso em 5 de junho de 2021.

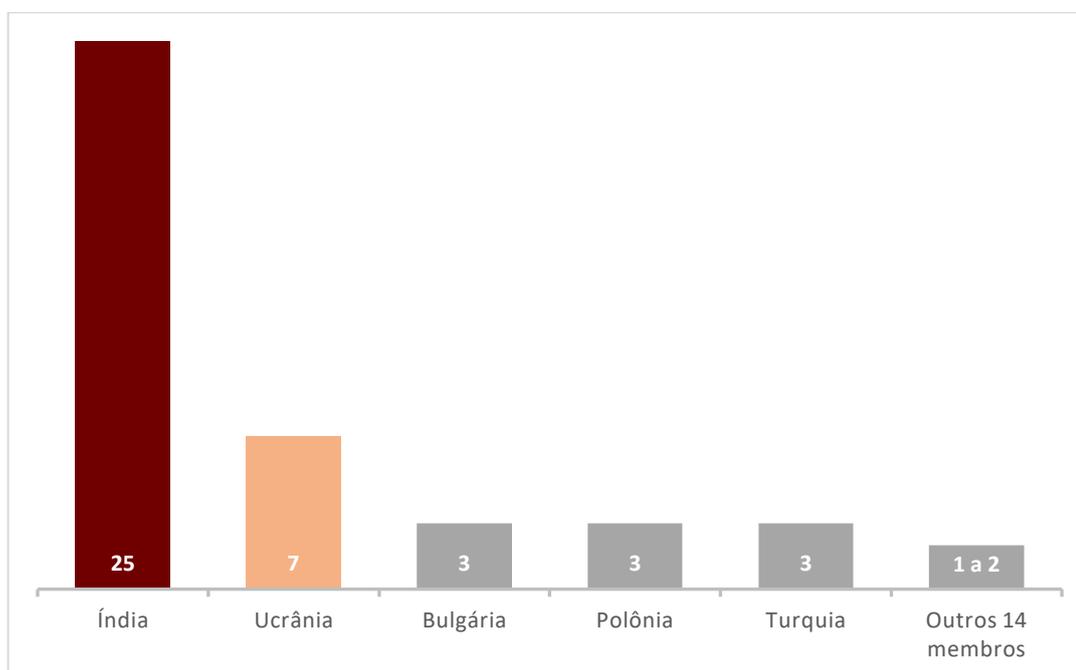
**Figura 21: Indústria têxtil e de confecções é responsável por 6% das investigações iniciadas em todo o período**



Fonte: Organização Mundial do Comércio  
Elaboração: do autor.

A indústria química e indústrias conexas é o segundo setor de maior relevância em termos de procedimentos iniciados com 59 investigações iniciadas em todo o período. A utilização do instrumento é relativamente dispersa, com dezenove países tendo iniciado investigações relacionadas a produtos do setor. Apesar da existência de um maior número de países que iniciaram investigações, a Índia se destacou, respondendo por 42% dos procedimentos iniciados (vinte e cinco investigações). Os demais países representam percentual baixo, à exceção da Ucrânia, que representou 12% das investigações iniciadas no setor (sete investigações). Índia e Ucrânia, isoladamente, correspondem a 54% das investigações iniciadas. Como o objetivo do quadro a seguir é indicar os dois principais países que iniciaram investigações no setor de produtos químicos e indústrias conexas e colocar em perspectiva o número dos demais países, esses últimos não são identificados no gráfico. Dado o alto número de países que iniciaram investigações de salvaguarda para produtos do setor econômico de produtos químicos e indústrias conexas, o gráfico a seguir apresenta o número de investigações iniciadas pelos cinco países que mais utilizaram o mecanismo de salvaguardas. Outros quatorze países iniciaram de uma ou duas investigações de salvaguardas no período de 1995 a 2020.

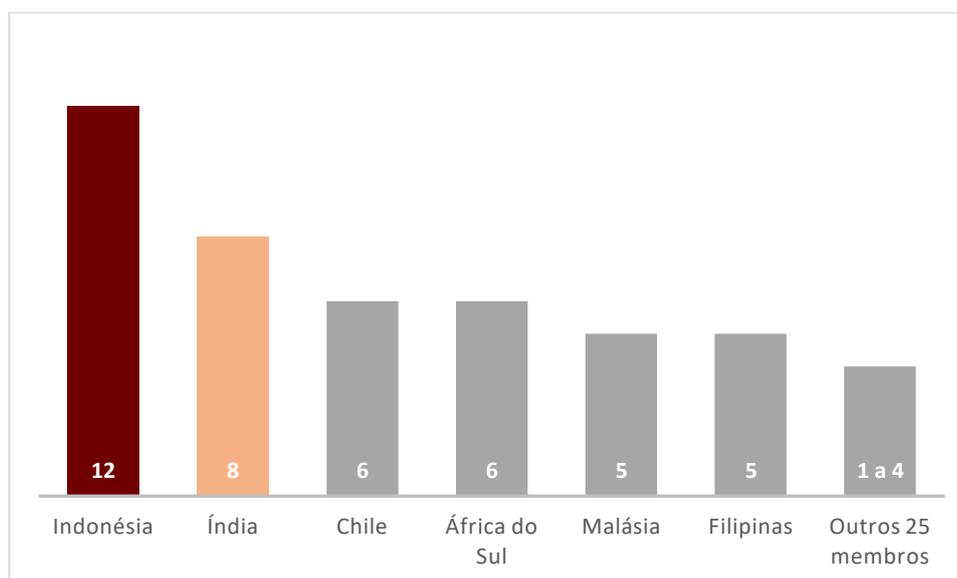
**Figura 22: Indústria química e indústrias conexas e de confecções é responsável por 14,8% das investigações iniciadas em todo o período**



Fonte: Organização Mundial do Comércio  
Elaboração: do autor.

A indústria de metais é o principal setor de maior relevância em termos de procedimentos iniciados com 98 investigações iniciadas em todo o período. A utilização do instrumento é altamente dispersa, com trinta e um países tendo iniciado investigações relacionadas a produtos do setor, o maior número de países para qualquer setor analisado. Não há nenhum país que responda por um volume mais significativo dos procedimentos iniciados, com a grande maioria contando com de um a três procedimentos iniciados no período. A Indonésia se apresenta como o principal país com 13% das investigações iniciadas no período (doze investigações), seguida da Índia com 8% (oito investigações). Considerados em conjunto, os dois países representam 21% das investigações iniciadas. Há outros 29 países que conduziram procedimentos investigativos nesse mesmo setor. Como o objetivo do quadro a seguir é indicar os dois principais países que iniciaram investigações no setor de metais e suas obras e colocar em perspectiva o número dos demais países, esses últimos não são identificados no gráfico. Dado o alto número de países que iniciaram investigações de salvaguarda para produtos do setor econômico de metais e suas obras, o gráfico a seguir apresenta o número de investigações iniciadas pelos seis países que mais utilizaram os mecanismos de salvaguardas. Os demais vinte e cinco países iniciaram de uma a quatro investigações de salvaguardas no período de 1995 a 2020.

**Figura 23: Indústria de metais e suas obras é responsável por 24,5% das investigações iniciadas em todo o período**



Fonte: Organização Mundial do Comércio  
Elaboração: do autor.

Os três gráficos anteriores permitem uma conclusão preliminar com relação aos principais setores com produtos afetados pela utilização dos mecanismos de salvaguarda. Enquanto o setor de têxtil e de confecções e o setor da indústria química apresentam comportamentos que são determinados por comportamentos de países individuais (Indonésia no primeiro caso, e Índia no segundo), o setor de metais é extremamente pulverizado, sem apresentar comportamento aderente a um país específico. Em que pese Indonésia e Índia também se destaquem como países que mais iniciaram investigações de salvaguarda para produtos do setor de metais e suas obras, há outros 29 países que conduziram procedimentos investigativos nesse mesmo setor.

### **2.3. As salvaguardas no tempo, por setor econômico afetado**

Nesta seção, serão apresentados os dados referentes às medidas de salvaguardas aplicadas desde o estabelecimento da OMC. Essa seção objetiva traçar um perfil dos países aplicadores das medidas de salvaguarda e os setores econômicos afetados pela aplicação de medidas de salvaguardas, avaliando se houve mudança no perfil das medidas aplicadas desde o estabelecimento da OMC. Nas subseções subsequentes, serão apresentados os dados estatísticos referentes às medidas de salvaguarda aplicadas. Na subseção 2.3.1, apresentam-se a distribuição

no tempo das medidas de salvaguarda aplicadas e os países-membros responsáveis pela imposição dessas medidas. Na seção 2.3.2, identificam-se os setores econômicos afetados pelas medidas de salvaguarda.

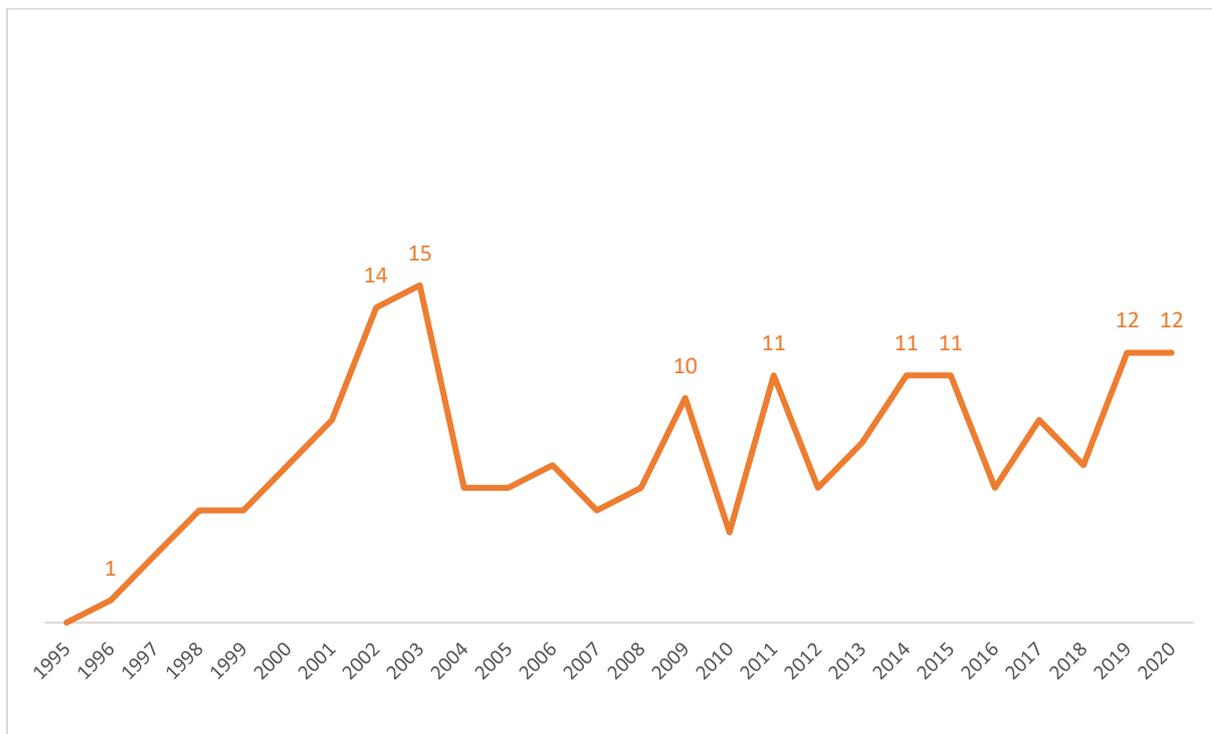
Além de se analisarem quantas investigações resultaram na aplicação de medidas de salvaguarda, se buscarão respostas a outras perguntas: quais são os países-membros que aplicaram medidas de salvaguardas? Há comportamento distinto entre países ou grupo de países diferentes? Houve mudança no perfil dos países aplicadores? Há mais países que têm se utilizado do mecanismo das salvaguardas? Quais são os principais setores afetados pela aplicação de medidas de salvaguarda? Há concentração da utilização dos mecanismos de salvaguarda em setores econômicos? Houve mudança no perfil dos setores identificados ao longo do tempo?

### **2.3.1. Levantamento estatístico dos dados referentes às medidas de salvaguardas aplicadas pelos países-membro**

Desde a constituição de OMC, em 1995, a 2020, foram aplicadas 196 medidas de salvaguardas. Cerca de metade das 400 investigações de salvaguardas iniciadas nesse período resultaram em aplicação de uma medida de salvaguarda. O número de medidas aplicadas variou de no mínimo uma, em 1996, a no máximo quinze novas medidas aplicadas, em 2003, com uma média de 7,7 medidas aplicadas a cada ano. O número de medidas aplicadas em cada ano não foi uniforme, havendo períodos de maior e menor utilização do instrumento, mas com uma tendência de estabilização com variação próximo à média a partir de 2008.

O quadro abaixo apresenta o número de medidas de salvaguardas aplicadas de 1996 a 2020:

**Figura 24: O número de medidas de salvaguarda aplicadas ao longo do tempo**



Fonte: Organização Mundial do Comércio

Elaboração: do autor.

A análise do quadro anterior permite identificar que, durante os primeiros anos do estabelecimento da OMC, os membros utilizaram pouco o instrumento. Comparando-se com o quadro em que se apresentam o momento do início dos procedimentos, pode-se perceber um natural deslocamento de tempo de cerca de um a dois anos, que corresponde ao tempo instrução processual e de tomada de decisão. A partir de 2001, observa-se um aumento no número de medidas aplicadas, seguindo a tendência indicada no aumento de investigações iniciadas em 1999. O pico de medidas aplicadas em 2002 e 2003 é reflexo da primeira onda dos inícios de procedimento observada na seção 2.2.1.

Após uma redução nos anos seguintes (de 2004 a 2008), a partir de 2009, a aplicação de medidas de salvaguarda parece orbitar muito próximo à média de oito medidas aplicadas a cada ano, o que representa uma taxa de aplicação de medida de 50% com relação às investigações iniciadas no período (15 investigações iniciadas em média).

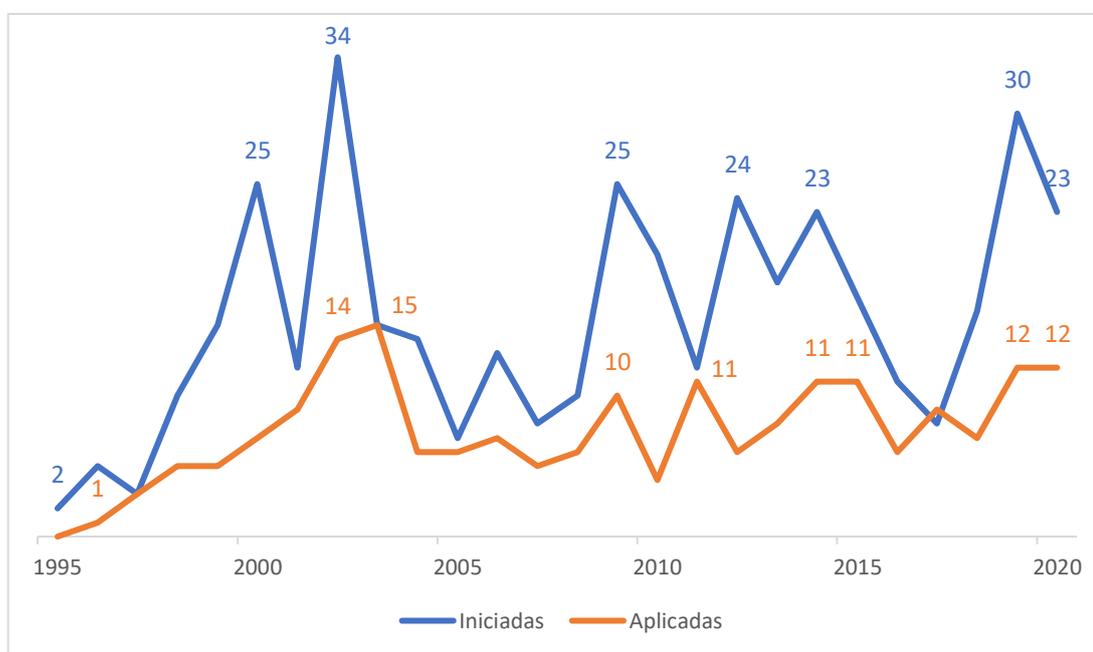
Não existe no Acordo sobre Salvaguardas dispositivos que regulem a duração do procedimento de investigação, como existe no Acordo Antidumping,<sup>154</sup> de forma que cada país-

<sup>154</sup> De acordo com o Artigo 5.10 do Acordo Antidumping, as investigações antidumping devem ser concluídas em doze meses, salvo em circunstâncias excepcionais, quando se permite a conclusão do procedimento em até dezoito meses.

membro pode definir a duração do procedimento de investigação. Dessa forma, em que pese a taxa de aplicação tenha sido uniforme durante todo o período, não se observa um comportamento em ondas da aplicação de medidas como observado nos dados referentes ao início das investigações de salvaguarda.

O quadro abaixo compara o número de investigações de salvaguardas iniciadas e o número de medidas aplicadas de 1995 a 2020. Nesse quadro é possível identificar que não há uma correlação clara entre as ondas de investigações iniciadas e medidas aplicadas.

**Figura 25: Comparação entre o número de investigações de salvaguardas iniciadas e o número de medidas aplicadas**



Fonte: Organização Mundial do Comércio  
Elaboração: do autor.

A análise dos países que mais aplicaram medidas de salvaguardas confirma que esse é um instrumento utilizado, majoritariamente, por países em desenvolvimento. Os países em desenvolvimento são responsáveis pela adoção de 80,6% (158 de 196) das medidas de salvaguarda aplicadas em todo o período analisado. Avaliando os países que aplicaram as medidas, observa-se que esse é um instrumento que é utilizado de forma esporádica pelos membros. A exceção da Indonésia (24 medidas aplicadas), da Índia (22 medidas aplicadas) e da Turquia (18 medidas aplicadas), nenhum outro país aplicou mais do que dez medidas de salvaguarda nos 26 anos analisados. Somados a esses países, o Chile (9 medidas aplicadas), as Filipinas (9 medidas aplicadas) e a Jordânia (9 medidas aplicadas) correspondem a quase

metade das medidas de salvaguarda aplicadas pelos membros da OMC. Esses seis países, em conjunto, são responsáveis por 47% das medidas de salvaguardas aplicadas desde 1995.<sup>155</sup>

Dos 54 membros da organização que iniciaram uma investigação de salvaguarda, apenas 39 (um quinto dos membros da OMC) aplicaram uma medida de salvaguarda após o encerramento do procedimento, tendo a maioria aplicado uma ou duas medidas de salvaguarda durante a série histórica analisada. A análise da aplicação da medida de salvaguarda corrobora a pulverização do instrumento, na medida em que metade dos membros que utilizaram o instrumento, o fizeram de uma a três vezes durante o período analisado.

### **2.3.2. Levantamento estatístico dos dados referentes às medidas de salvaguardas aplicadas, por setor econômico afetado**

Produtos classificados em praticamente todas as Seções do Sistema Harmonizados já foram objeto de aplicação de salvaguarda. A taxa média de investigação iniciada que culmina com a aplicação de uma medida é de 50%, sendo natural que os principais setores identificados na seção 2.2.2 constem desta seção, como se observará a seguir. Dois setores se destacam como tendo observado o maior número de medidas de salvaguarda aplicadas, contando com mais de 10% das investigações de salvaguarda iniciadas: Setor XV – Metais e suas obras (52 medidas aplicadas, correspondente a 27% do total) e Setor VI – Produtos das indústrias químicas ou das indústrias conexas (35 medidas aplicadas, correspondente a 18% do total). Esses dois setores já se destacaram como principais setores em que houve início de investigação de salvaguarda. Em conjunto, esses dois setores representam 45% das medidas de salvaguarda aplicadas desde o estabelecimento da OMC.<sup>156</sup>

Os demais podem ser distribuídos em duas grandes categorias: de baixa aplicação, contando com até 5 medidas (máximo de 3% do total de medidas aplicadas), e de aplicação regular (de 9 a 17 medidas aplicadas, ou menos de 10% do total de medidas aplicadas). Diferentemente das investigações iniciadas, não é possível apresentar um destaque para os setores com aplicação intermediária, porque a diferença numérica é muito baixa. Não parece haver diferença significativa para os setores II – Produtos Do Reino Vegetal (13 medidas aplicadas); IV – Produtos das indústrias alimentares; bebidas, líquidos alcoólicos e vinagres;

---

<sup>155</sup> Lista mais detalhada pode ser analisada no Apêndice IV.

<sup>156</sup> A lista de completa de todos os setores afetados e o número de investigações iniciadas pode ser consultada no Apêndice V.

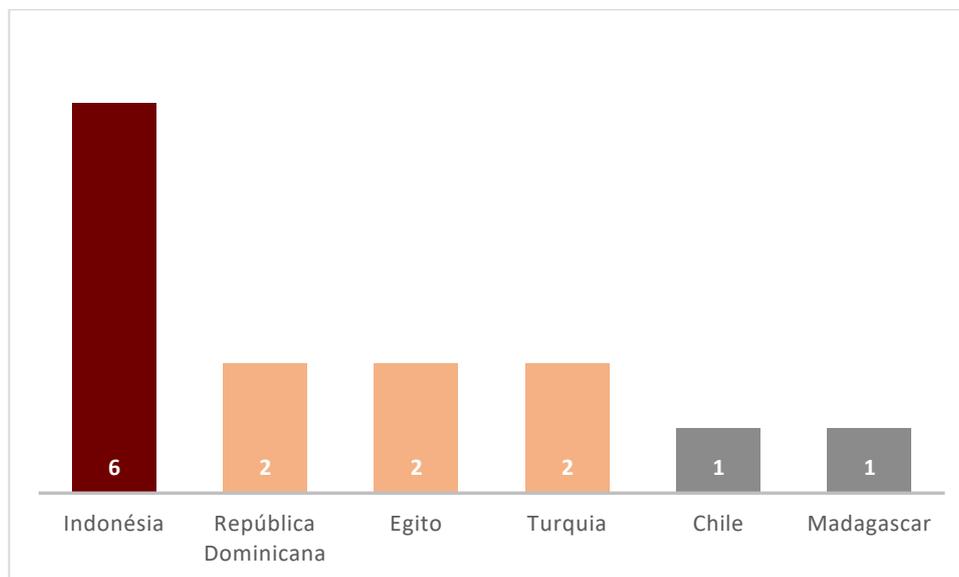
tabaco e seus sucedâneos manufaturados (17 medidas aplicadas); XI – Matérias têxteis e suas obras (14 medidas aplicadas); XIII – Obras de pedra, gesso, cimento, amianto, mica ou de matérias semelhantes; produtos cerâmicos; vidro e suas obras (15 medidas aplicadas); e XVI – Máquinas e aparelhos, material elétrico, e suas partes; aparelhos de gravação ou de reprodução de som, aparelhos de gravação ou de reprodução de imagens e de som em televisão, e suas partes e acessórios (12 medidas aplicadas). Todos esses setores apresentam comportamento semelhante em termos de aplicação de medida de salvaguarda.

De toda forma, assim como apresentado na seção 2.2.2 a indústria têxtil e de confecções parece despontar como um importante setor que atrai a utilização dos mecanismos de salvaguarda no período após 2005. Recorde-se que em 2005, o setor passou a estar completamente incorporado às regras do GATT 1994, depois de transcorrido o período de transição de dez anos em que o setor têxtil esteve regulado pelo Acordo sobre Têxteis e Confecções, o qual dispunha de um mecanismo particular para situações de emergência decorrentes do aumento de importações.

Considerado o período após a transição, o setor têxtil e de confecções responde por 10% das medidas aplicadas, sendo o terceiro setor em relevância para a aplicação das medidas de salvaguarda ao lado do setor de metais (32%) e da indústria química (15%). Esses três setores, isoladamente, responderam por 57% de todas as medidas aplicadas no período após 2005. Nenhum outro setor disputa em relevância a terceira posição, sendo a aplicação de medidas de salvaguarda pulverizada pelos demais setores.

A indústria têxtil e de confecções é, dos três setores, o menos relevante em termos de medidas aplicadas com 14 medidas aplicadas em todo o período. Essa menor relevância decorre, parcialmente, do fato de que o setor passou por um período de transição de dez anos, antes de ser completamente incorporado às regras do GATT 1994. Sua taxa de conversão de investigação iniciada para medida aplicada, no entanto, é a maior dos três setores, como efetividade de 58,3%. A Indonésia se destaca, respondendo por 42% das medidas aplicadas no setor.

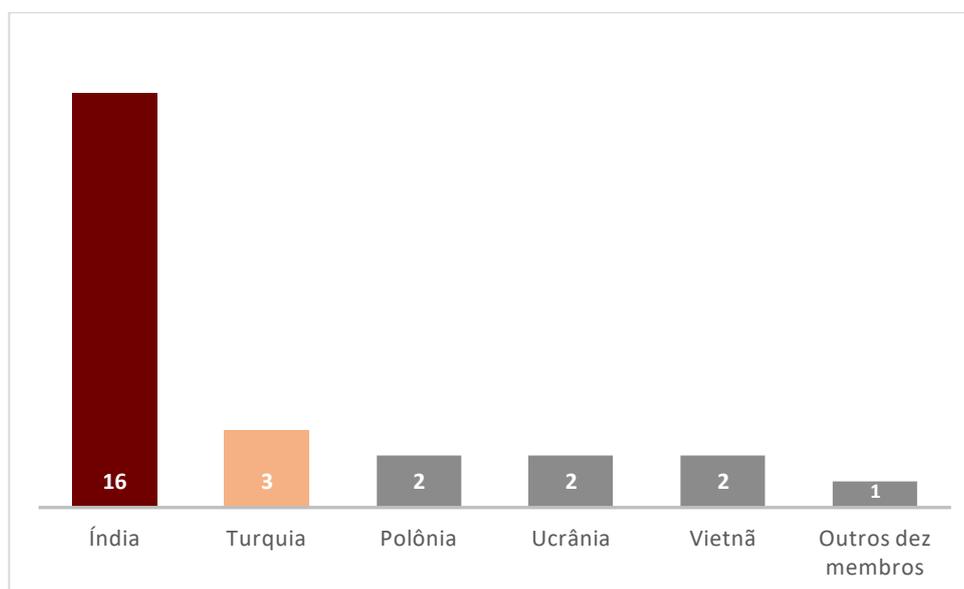
**Figura 26: Indústria têxtil e de confecções é responsável por 7,1% das medidas de salvaguarda aplicadas em todo o período**



Fonte: Organização Mundial do Comércio  
Elaboração: do autor.

A indústria química e indústrias conexas é o segundo setor de maior relevância em termos de medidas aplicadas com 35 medidas aplicadas em todo o período. A utilização do instrumento possui concentração é relativamente dispersa, com quinze países tendo medidas aplicadas relacionadas a produtos do setor. Sua taxa de conversão de investigação iniciada para medida aplicada é próxima à média geral de todos os produtos, como efetividade de 48,3%. Apesar da existência de um maior número de países que aplicaram medidas, a Índia se destacada, respondendo por 46% das medidas aplicadas. Os demais países representam percentual baixo. A Ucrânia, que representa o segundo país que mais iniciou investigações relacionadas a produtos desse setor, não figura como país relevante na aplicação.

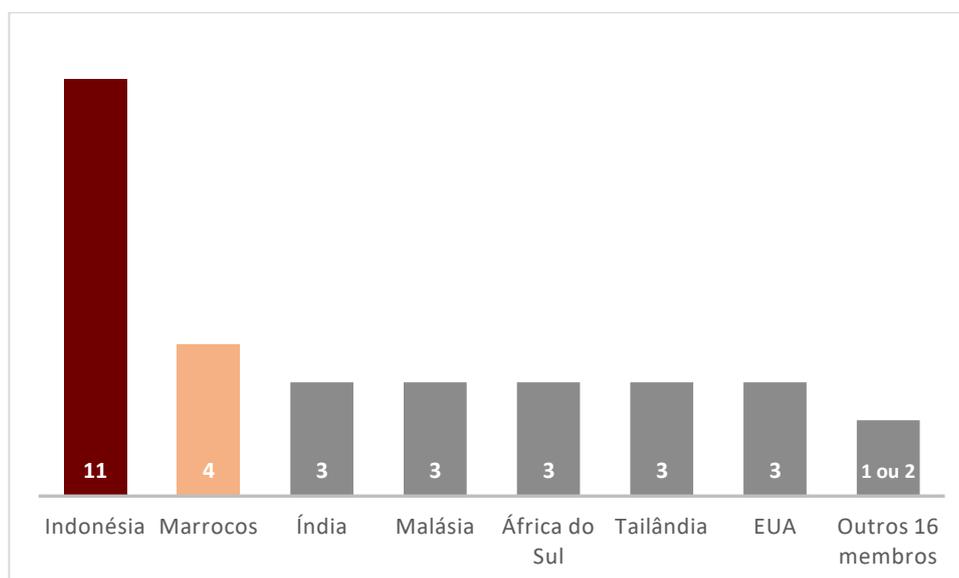
**Figura 27: Indústria química e indústrias conexas é responsável por 17,8% das medidas de salvaguarda aplicadas em todo o período**



Fonte: Organização Mundial do Comércio  
Elaboração: do autor.

A indústria de metais é o principal setor de maior relevância em termos de medidas aplicadas com 52 medidas aplicadas em todo o período. Comparado ao número de investigações iniciadas, 96, sua taxa de conversão de investigação iniciada para medida aplicada é um pouco acima da média geral de todos os produtos, como efetividade de 53,1%. A utilização do instrumento é altamente dispersa, com trinta e um países tendo iniciado investigações relacionadas a produtos do setor, o maior número de países para qualquer setor analisado. Apesar da existência de um maior número de países que aplicaram medidas, a Indonésia se destaca, respondendo por 22% das medidas aplicadas. Não há nenhum outro país que responda por um volume mais significativo das medidas aplicadas, tendo todos, à exceção da Indonésia, aplicado no máximo três medidas no período.

**Figura 28: Indústria de metais e suas obras é responsável por 26,5% medidas de salvaguarda aplicadas em todo o período**



Fonte: Organização Mundial do Comércio  
Elaboração: do autor.

Os setores econômicos mais frequentemente afetados pela aplicação de medidas de salvaguarda são os mesmos setores afetados pelo início de investigação, e as características envolvendo cada um dos setores também são similares. Enquanto o setor têxtil e de confecções e o setor da indústria química apresentam comportamentos que são determinados por comportamentos de países individuais (Indonésia no primeiro caso, e Índia no segundo), o setor de metais é extremamente pulverizado, sem apresentar comportamento aderente a um país específico. A Indonésia se destaca na aplicação de medidas de salvaguarda para o setor de metais e suas obras com onze medidas aplicadas (21,2%), porém outros vinte e dois países-membros aplicaram medidas de salvaguarda nesse setor.

#### **2.4. Comparação entre salvaguardas e medidas antidumping**

As medidas antidumping são o instrumento de defesa comercial mais comumente utilizado pelos membros da OMC. Esta seção possui o propósito de colocar as salvaguardas em perspectiva com as medidas antidumping, para que se possa comparar a utilização desses instrumentos no tempo e nos diversos setores econômicos. A partir dessa comparação, objetiva-se adquirir as ferramentas necessárias responder à pergunta sobre se as medidas de salvaguarda

têm ganhado importância relativa nos últimos anos e se estariam caminhando para rivalizar, ainda que parcialmente, com as medidas antidumping.

Nas subseções subsequentes, serão apresentadas comparações entre os dados estatísticos referentes os instrumentos de salvaguarda e o os instrumentos antidumping. Na subseção 2.4.1, apresenta-se a comparação entre as investigações iniciadas baseadas em ambos os instrumentos. Serão apresentadas as informações referentes ao número de investigações iniciadas, os membros que conduziram os procedimentos e os setores econômicos afetados pelas investigações. Na seção 2.4.2, apresenta-se a comparação entre as medidas aplicadas com base em ambos os instrumentos. Serão apresentadas as informações referentes ao número de medidas aplicadas, os membros que impuseram as medidas e os setores econômicos afetados por essas medidas de defesa comercial

#### **2.4.1. Comparação entre salvaguardas e medidas antidumping: investigações iniciadas**

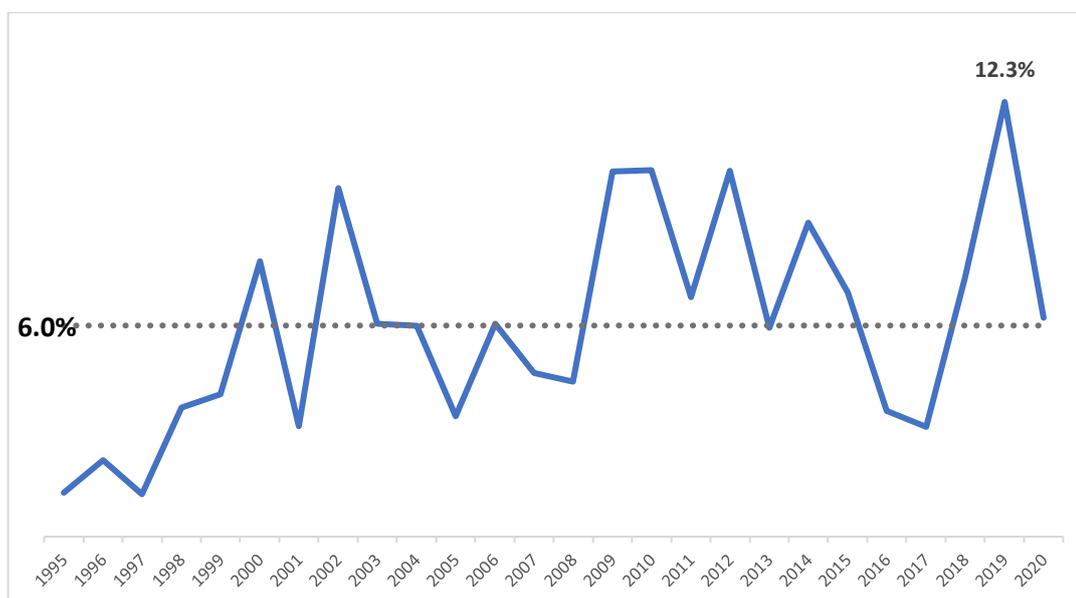
A diferença entre os números absolutos de investigações antidumping e investigações de salvaguardas iniciadas a cada ano é significativa. Para se ter uma ideia da dimensão da diferença, é interessante comparar a quantidade de procedimentos de investigação antidumping no último ano com as investigações congêneres relacionadas às medidas de salvaguardas. Em apenas um ano, 2020, foram iniciadas 349 investigações antidumping, enquanto nos 26 anos desde o estabelecimento da OMC foram iniciadas 400 investigações de salvaguardas. Desde 1995 foram iniciadas 6.300 investigações antidumping, enquanto foram iniciadas 400 investigações de salvaguardas.

A importância relativa das investigações de salvaguarda em relação às investigações antidumping variou no tempo, representando uma média de 6% das investigações de defesa comercial quando considerado os números de investigações iniciadas com base em ambos os instrumentos de 1995 a 2020 (400 investigações de salvaguarda para 6.700 investigações totais).<sup>157</sup> Em 2019, as salvaguardas atingiram seu ponto mais alto em termos de participação no total de medidas de defesa comercial iniciadas pelos membros da OMC, com 12,3%. Essa importância relativa não se manteve para 2020, quando a participação das salvaguardas nas investigações totais volta para a média histórica:

---

<sup>157</sup> São consideradas apenas as salvaguardas e as medidas antidumping neste cálculo. Desde 1995 foram iniciadas 632 investigações de subsídios e medidas compensatórias, instrumento que não será analisado neste trabalho.

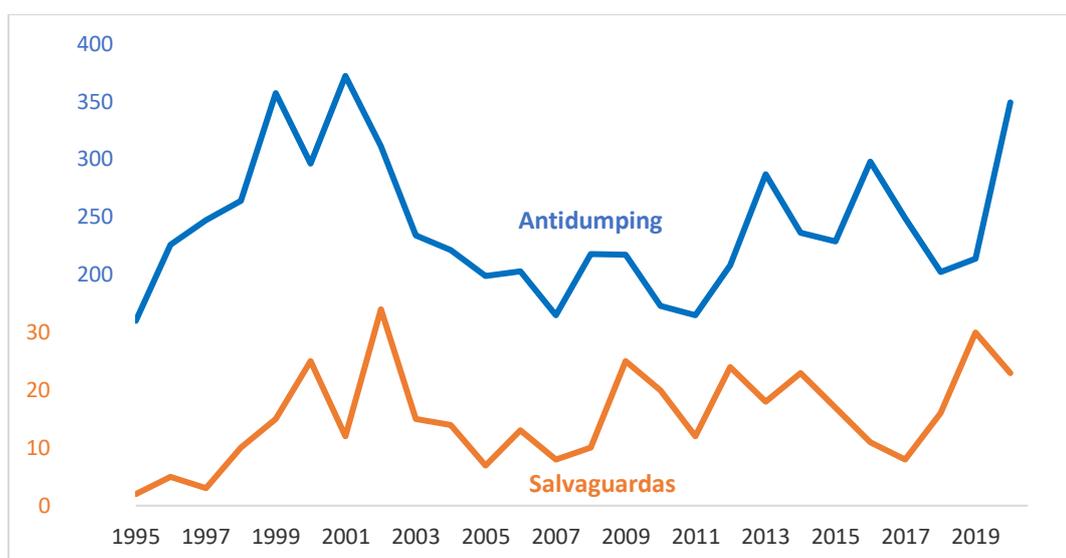
**Figura 29: As investigações de salvaguarda representam, em média, apenas 6% do total das investigações de defesa comercial**



Fonte: Organização Mundial do Comércio  
Elaboração: do autor.

Para comparar o comportamento dessas investigações no tempo, apresentam-se as linhas em um mesmo gráfico com duas escalas de grandeza, para que a diferença relativa não impeça a compreensão dos fluxos temporais. A linha azul representa o comportamento das investigações antidumping no tempo, enquanto a linha laranja representa as investigações de salvaguardas.

**Figura 30: Investigações de salvaguarda e investigações antidumping iniciadas**



Fonte: Organização Mundial do Comércio  
Elaboração: do autor.

A partir dos gráficos anteriores, é possível observar que há certa coincidência entre ambas as medidas de defesa comercial. O primeiro momento de crescimento na utilização dos instrumentos ocorre no final da década de 1990. Esse movimento começou em 1997 para as medidas antidumping, e em 1999 para as medidas de salvaguarda. Esse período corresponde à primeira onda de investigações de salvaguarda, impulsionada pela Salvaguardas do Aço.

Nos anos seguintes houve retração de ambos os instrumentos. De 2007 para 2008, houve novo aumento para a medida antidumping, tendo aumentado em 32% o número de investigações iniciadas de um ano para o outro. As medidas de salvaguarda também evidenciaram um aumento, com marco inicial em 2009, o que identificou-se na seção 2.2.1 como sendo uma segunda onda de utilização do instrumento, cuja participação da Índia e da Indonésia caracteriza o aumento na utilização do instrumento de salvaguardas.

O aumento subsequente no início das investigações antidumping, de 2011 para 2012, foi acompanhando de um aumento do início das investigações de salvaguarda de 2013 para 2014. Por fim, o aumento no início das investigações antidumping, de 2015 para 2016, foi acompanhando de um aumento do início das investigações de salvaguarda a partir de 2018. Esse período corresponde à terceira onda de investigações de salvaguarda, impulsionada pelas medidas de segurança nacional impostas pelos EUA ao aço e ao alumínio com base na Seção 232 de sua legislação nacional.

A análise apresentada acima parece indicar que o aumento no uso dos instrumentos de defesa comercial relacionada à prática do dumping é acompanhado de um aumento subsequente na utilização das investigações de salvaguarda. Esse fato parece indicar que as medidas de salvaguarda podem funcionar como um sucedâneo das investigações antidumping. Retornar-se-á a esse ponto adiante (seção 3.3).

Em termos gerais, o instrumento antidumping é utilizado mais frequentemente pelos países do que as salvaguardas. Quando se busca avaliar o comportamento dos países individualmente considerados no contexto da utilização do instrumento antidumping, é possível identificar um comportamento diferente daquele observado para as investigações de salvaguarda.

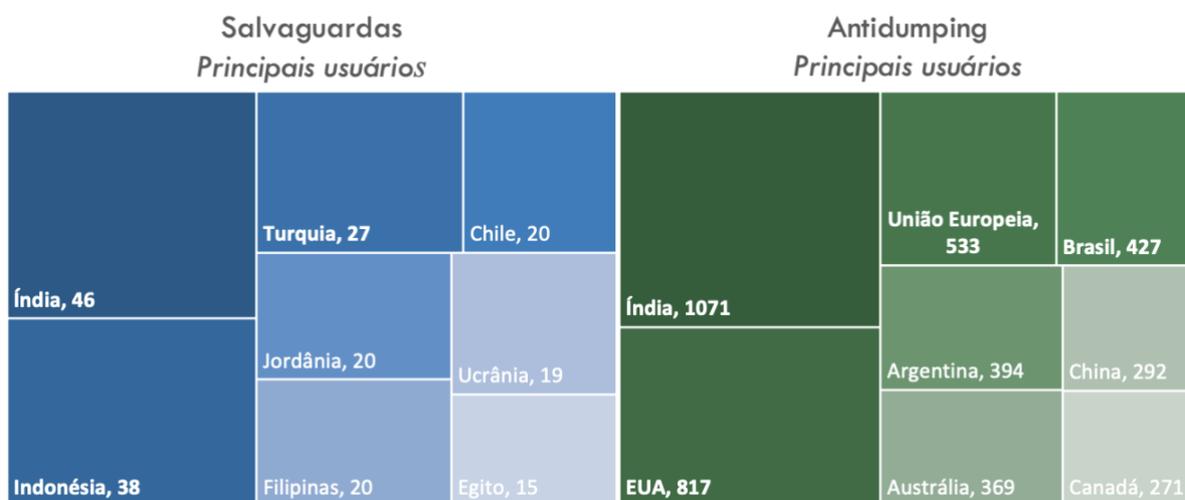
A análise dos países que mais iniciariam os procedimentos antidumping demonstra que esse é um instrumento utilizado tanto por países em desenvolvimento, como por países desenvolvidos. Dentre os oito principais membros da OMC que se utilizam dos instrumentos antidumping, é possível identificar quatro países em desenvolvimento (Índia, Brasil, Argentina e China), responsáveis conjuntamente por 35% das investigações iniciadas durante o período,

e quatro países/membros desenvolvidos (EUA, União Europeia, Austrália e Canadá), responsáveis por 32% das investigações iniciadas no período. Os dez principais usuários do mecanismo antidumping respondem por 67% das investigações iniciadas no período.<sup>158</sup>

Interessa-nos ressaltar, ainda, que ao contrário das medidas de salvaguarda, que são medidas emergenciais para que membros da OMC possam, temporariamente, suspender concessões concedidas no âmbito dos acordos geridos pela organização, as medidas antidumping são instrumentos que possuem congêneres nas legislações nacionais de países que não pertenciam ao quadro da OMC. Nesse sentido, o exercício realizado seção 2.2.1 acima para destacar as investigações de salvaguarda iniciadas quando da acessão do membro à OMC perde o propósito nesta comparação. China, Rússia e Ucrânia, por exemplo, já utilizavam o instrumento antidumping mesmo antes de sua acessão. Já a Jordânia e Madagascar, dois países que se destacam na utilização das medidas de salvaguardas, apresentam apenas um único registro de início de investigação antidumping.

O gráfico abaixo representa os oito principais membros da OMC em termos de início de investigação, por tipo de procedimento.

**Figura 31: Principais usuários das salvaguardas e do antidumping por investigação iniciada**



Fonte: Organização Mundial do Comércio  
Elaboração: do autor.

<sup>158</sup> Os dez membros que mais iniciaram investigações antidumping são Índia, EUA, União Europeia, Brasil, Argentina, Austrália, China, Canadá, Turquia e África do Sul. A lista completa dos países que iniciaram investigações antidumping consta do Apêndice VI.

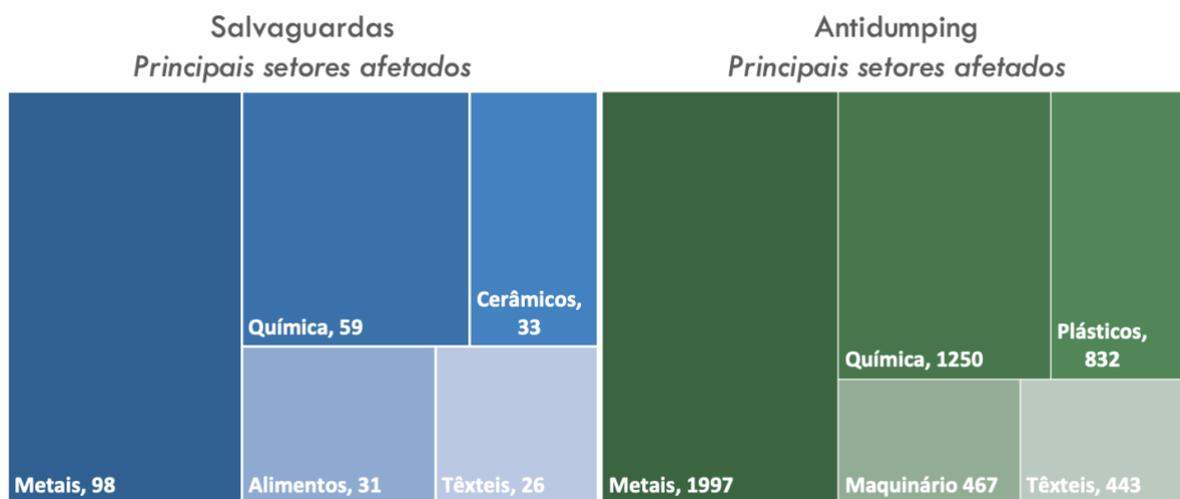
Observa-se que a Índia é o principal usuário de ambos os instrumentos. À exceção desse país, nenhum outro membro aparece como usuário frequente de ambos os instrumentos de defesa comercial.

Três setores se destacam como tendo observado o maior número de início de investigação antidumping aplicadas: Setor VI - Produtos das indústrias químicas ou das indústrias conexas (20%); Setor VII – Plásticos e suas obras; borracha e suas obras (13%); e Setor XV – Metais e suas obras (32%). Outros dois setores possuem importância intermediária: Setor XI – Matérias têxteis e suas obras (7%); e Setor XVI – Maquinário (8%). Em conjunto, esses cinco setores representam 79% das investigações de antidumping desde o estabelecimento da OMC.

Já as salvaguardas se destacam com o Setor VI - Produtos das indústrias químicas ou das indústrias conexas (15%); e com o Setor XV – Metais e suas obras (25%). Outros três setores se destacam: Setor IV - Produtos das indústrias alimentares (8%); Setor XIII - Obras de pedra, gesso, cimento, amianto, mica ou de matérias semelhantes; produtos cerâmicos; vidro e suas obras (8%); e o Setor de Têxteis e suas obras (7%).

As figuras abaixo indicam os principais setores econômicos afetados por cada um dos tipos de medida.

**Figura 32: Principais setores afetados pelas investigações de salvaguarda e investigações antidumping**



Fonte: Organização Mundial do Comércio  
Elaboração: do autor.

Observa-se a prevalência dos setores de metais e da indústria química, como os dois principais setores afetados, independentemente do tipo de medida de defesa comercial

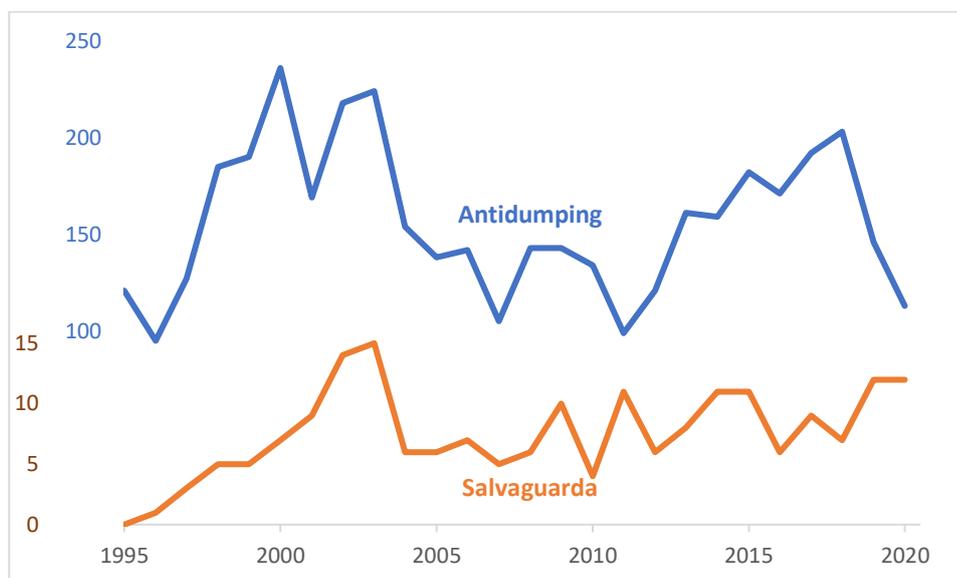
considerado. Outro setor que coincide de termos de cada instrumento é o setor de têxteis. Cada instrumento possui outros dois setores econômicos relevantes: plásticos e borracha e maquinário, para o antidumping; indústria de alimentos e de bebidas; e de cerâmica e vidros, para a salvaguarda.

#### **2.4.2. Comparação entre salvaguardas e antidumping: medidas aplicadas**

Assim como observado na seção 2.4.1, a diferença entre os números absolutos de medidas antidumping e de medidas de salvaguardas aplicadas a cada ano é significativa. Natural que a diferença observada no número de investigações iniciadas seja replicada para o número de medidas aplicadas, porém a taxa de conversão de investigação iniciada para medida aplicada favorece ainda mais a distância entre as medidas antidumping e as medidas de salvaguardas. Uma a cada duas investigações de salvaguarda resulta em aplicação de medida (ou seja, uma taxa de sucesso da investigação de salvaguarda de 50%), enquanto para as medidas antidumping a razão é de duas a cada três investigações iniciadas (ou seja, uma taxa de sucesso da investigação antidumping de 67%). Observando-se o volume total das medidas aplicadas sob a égide de cada um dos instrumentos, desde 1995 foram aplicadas 4.071 medidas antidumping, enquanto foram aplicadas 196 medidas de salvaguardas, ou uma média de 4,6 medidas de salvaguarda para cada 100 medidas aplicadas.

A diferença em absolutos é tão significativa que apresentar os dois gráficos numa mesma escala de grandeza impede a compreensão dos fluxos temporais. Nesse sentido, da mesma maneira que apontado acima, apresentam-se as linhas em um mesmo gráfico com duas escalas de grandeza, para que a diferença relativa não impeça a compreensão dos fluxos temporais. A linha azul representa o comportamento das investigações antidumping no tempo, enquanto a linha laranja representa as investigações de salvaguardas.

**Figura 33: Medidas de salvaguarda e medidas antidumping aplicadas**



Fonte: Organização Mundial do Comércio  
Elaboração: do autor.

A partir do gráfico anterior, é possível observar que houve um aumento na utilização de ambos os instrumentos, e com uma defasagem temporal de dois anos, como apontado na seção 2.4.1. Esse movimento começou em 1999 para as medidas antidumping, e em 2001 para as medidas de salvaguarda. Nos anos seguintes, a correlação é fraca, e não parece haver coincidências significativas.

Um ponto que ajuda a explicar esse fenômeno é o fato de que as investigações antidumping mais frequentemente são encerradas com a aplicação de medida definitiva do que as investigações de salvaguarda. A taxa de sucesso na conversão de investigações antidumping em medida aplicada é de 67%, enquanto a taxa de conversão de investigações salvaguarda em medidas aplicadas é de 50%. Isso parece ter contribuído para a mitigação do comportamento de mesma tendência entre as investigações de salvaguardas e as investigações antidumping apresentado na seção 2.4.1. Outra justificativa é o fato de as investigações de cada natureza não possuem duração uniforme de forma que, ainda que iniciem em um mesmo ano, a conclusão da investigação pode ocorrer em diferentes momentos.

Quando se busca avaliar o comportamento dos países individualmente considerados no contexto da utilização do instrumento antidumping, é possível identificar um comportamento diferente daquele observado para as salvaguardas. Em termos gerais, o instrumento antidumping é significativamente mais utilizado do que as salvaguardas. Esse elemento havia sido apontado quando da análise das investigações iniciadas, e é corroborado

pelos dados de medidas aplicadas. A análise dos países que mais aplicaram medidas antidumping demonstra que esse é um instrumento utilizado tanto por países em desenvolvimento, como por países desenvolvidos, conforme já mencionado. Dentre os oito principais membros da OMC que se utilizam dos instrumentos antidumping, é possível identificar cinco países em desenvolvimento (Índia, Argentina, Brasil, China e Turquia), responsáveis conjuntamente por 42% das medidas aplicadas durante o período, e três países/membros desenvolvidos (EUA, União Europeia e Austrália), responsáveis por 25% das medidas aplicadas no período. Os dez principais usuários do mecanismo antidumping respondem por 67% das medidas aplicadas no período.<sup>159</sup>

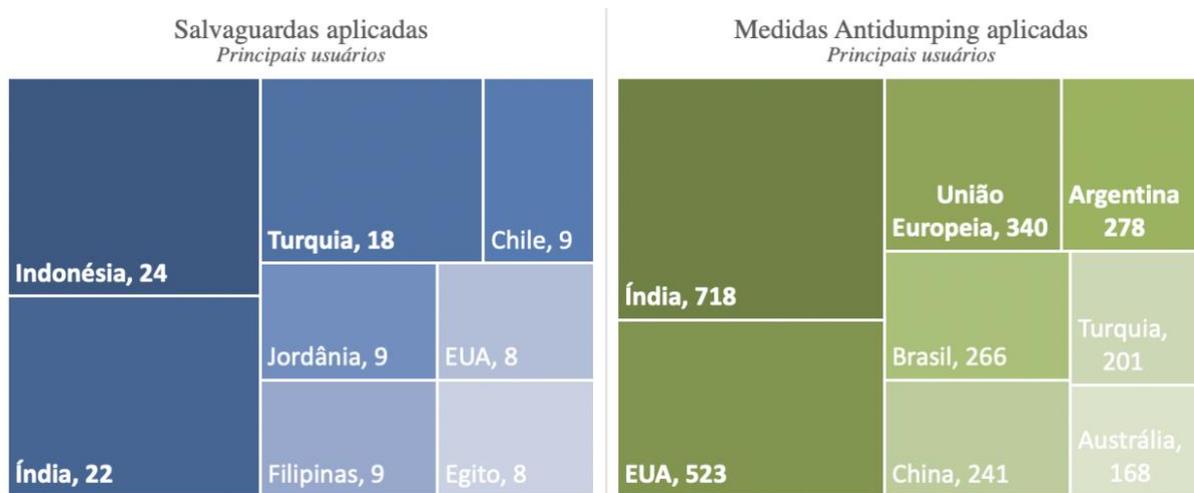
A queda acentuada na aplicação de medidas antidumping em 2020 deve ser relativizada, porque ainda não se pode avaliar o impacto da pandemia na condução das investigações pelas autoridades nacionais. A pandemia certamente impactou as dinâmicas de trabalho das autoridades de defesa comercial, podendo ter implicado maior tempo para análise de pleitos apresentados, maior prazo de instrução processual decorrente das adaptações realizadas para condução dos processos de investigação (como na realização das verificações *in loco*), dentre outras possíveis consequências. Dessa forma, a queda acentuada de 2019 para 2020 pode não corresponder a uma tendência efetiva, até porque em 2020 houve novo pico de investigações sendo iniciadas.

O gráfico abaixo representa os oito principais membro da OMC em termos de medidas aplicadas, por tipo de procedimento.

---

<sup>159</sup> Os dez membros que mais iniciaram investigações antidumping são Índia, EUA, União Europeia, Argentina, Brasil, China, Turquia, Austrália, Canadá e África do Sul. A lista completa dos países que iniciaram investigações antidumping consta do Apêndice VI.

**Figura 34: Principais usuários das salvaguardas e do antidumping por medida aplicada**



Fonte: Organização Mundial do Comércio  
Elaboração: do autor.

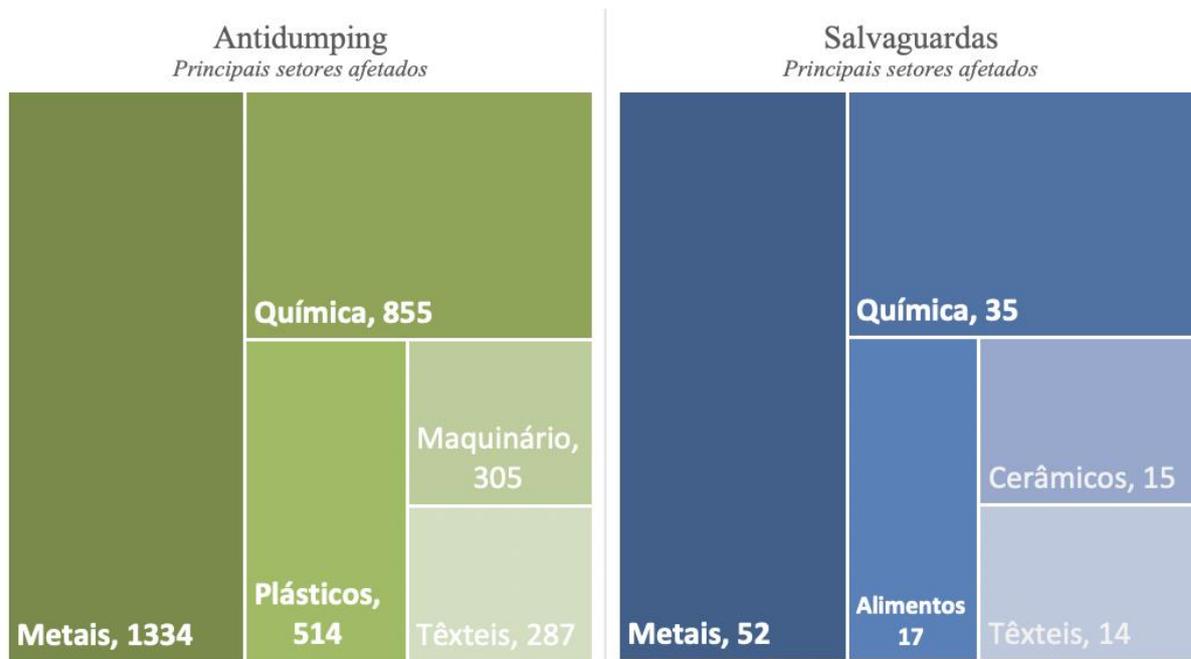
Esse gráfico mimetiza o gráfico anterior dos principais membros que iniciaram investigações com algumas alterações. A Índia aparece novamente entre os principais aplicados de medidas antidumping e de salvaguardas, como já figurava como principal membro em termos de início de investigação em ambos os procedimentos. Observa-se, porém, que os EUA aparecem na lista no lugar da Ucrânia em termos de medidas de salvaguarda aplicadas, figurando, portanto, em ambos os gráficos. Para as medidas antidumping também ocorre uma alteração, com a Turquia superando o número de medidas aplicadas pelo Canadá.

Três setores se destacam como tendo observado o maior número de início de procedimentos de investigação/medidas antidumping aplicadas: Setor VI - Produtos das indústrias químicas ou das indústrias conexas (21%); Setor VII – Plásticos e suas obras; borracha e suas obras (12%); e Setor XV – Metais e suas obras (33%). Outros dois setores possuem importância intermediária: Setor XI – Matérias têxteis e suas obras (7%); e Setor XVI – Maquinário (8%). Em conjunto, esses cinco setores representam 81% das medidas aplicadas desde o estabelecimento da OMC.

Já as salvaguardas se destacam com o Setor VI - Produtos das indústrias químicas ou das indústrias conexas (18%); e com o Setor XV – Metais e suas obras (27%). Em outros dois setores, houve em média, ao menos, uma investigação iniciada a cada ano: Setor IV - Produtos das indústrias alimentares (9%); Setor XIII - Obras de pedra, gesso, cimento, amianto, mica ou de matérias semelhantes; produtos cerâmicos; vidro e suas obras (8%) e o Setor de Têxteis e suas obras (7%).

As figuras abaixo indicam os principais setores econômicos afetados por cada um dos tipos de medida.

**Figura 35: Principais setores afetados pelas medidas de salvaguarda e medidas antidumping aplicadas**



Fonte: Organização Mundial do Comércio  
Elaboração: do autor.

Observa-se a prevalência dos setores de metais e da indústria química, como os dois principais setores afetados, independentemente do tipo de medida de defesa comercial considerada. Outro setor que coincide de termos de cada instrumento é o setor de têxteis. Cada instrumento possui outros dois setores econômicos relevantes: plásticos e borracha e maquinário, para o antidumping; indústria de alimentos e de bebidas; e de cerâmica e vidros, para a salvaguarda.

## 2.5. Conclusões intermediárias do Capítulo 2

O objetivo deste segundo capítulo foi apresentar os dados estatísticos a respeito da condução de procedimento de investigações de salvaguarda e da aplicação das medidas, com o intuito de avaliar se o aumento na utilização das medidas de salvaguarda poderia ser um reflexo de um aumento generalizado na utilização dos mecanismos de defesa comercial ou poderia corresponder a um comportamento de valorização das medidas de salvaguarda em substituição

às medidas antidumping. Para esse fim, apresentou-se o comportamento das salvaguardas no tempo, por país-membro e por setor econômico afetado.

Constatou-se a ocorrência de um aumento no número de investigações de salvaguarda iniciadas a partir de 2018. Em 2019, foram iniciadas 30 investigações de salvaguarda, o que representa o segundo maior volume de investigações iniciadas em um único ano desde o estabelecimento da OMC, em 1995. Para além do aumento recente, identificou-se a ocorrência de outros dois momentos em que houve um aumento das investigações de salvaguarda. Esses três momentos correspondem a três ondas na condução de procedimentos de salvaguarda: a primeira onda tendo ocorrido de 1999 a 2003 (Onda das Salvaguardas do Aço), a segunda onda tendo ocorrido entre os anos de 2009 e 2014 (Onda das Salvaguardas da Índia e da Indonésia), e a terceira onda tendo sido iniciada em 2018 (Onda da Seção 232).

As salvaguardas são instrumentos mais frequentemente utilizados por países em desenvolvimento. Os países em desenvolvimento são responsáveis pela condução de 83% (372 de 400) das investigações de salvaguarda em todo o período analisado, e responsáveis pela imposição de 80,6% (158 de 196) das medidas de salvaguarda aplicadas em todo o período analisado. Ainda que esse perfil não tenha se modificado durante todo o período de 1995 a 2020, a primeira e a terceira onda compartilham como traço comum de contarem com países que tradicionalmente não se valem do instrumento, incluindo membros como Canadá, EUA e União Europeia.<sup>160</sup>

A primeira onda foi marcada por produtos do setor siderúrgico, assim como a terceira onda. Na primeira onda, as salvaguardas impostas pelos EUA a produtos de aço parecem ter desencadeado a instauração de outros procedimentos de investigação. Já na terceira onda, as medidas impostas por razões de segurança nacional pelos EUA ao aço e ao alumínio parecem ter desencadeado o novo aumento no número de investigações de salvaguarda. Essa hipótese será testada no capítulo 3, quando se analisarão os conteúdos das notificações ao Comitê sobre Salvaguardas.

Se o perfil de países que utilizam o mecanismo das salvaguardas não se alterou, na medida em que os países em desenvolvimento continuam sendo os principais utilizadores do instrumento, os dados indicam que, com a adesão de novos membros à OMC, mais países

---

<sup>160</sup> Os EUA não constam das estatísticas oficiais da OMC a respeito das salvaguardas iniciadas durante o período que se identifica como terceira onda. Há, no entanto, medidas aplicadas em 2018 decorrentes de investigações iniciadas em 2017. Ademais, a imposição de medidas ocorreu como resultado de uma investigação por razões de segurança nacional. Alguns membros, no entanto, questionam perante o Órgão de Solução de Controvérsia a legalidade da medida. Esses membros entendem que as medidas impostas pelos EUA seriam salvaguardas que não seguiram o rito e as condições determinados pelos Acordo sobre Salvaguardas.

passaram a se utilizarem dos mecanismos da salvaguarda. Esse é o caso, por exemplo, da Ucrânia, um relevante aplicador de medidas de salvaguarda, que aderiu à OMC em 2008, da Rússia que aderiu à OMC em 2012, e de Madagascar que, apesar de ser um membro da OMC desde 1995, só veio a constituir uma autoridade competente para analisar o instrumento de salvaguardas em 2017.

Os setores econômicos mais comumente afetados pelas salvaguardas são os setores de metais e suas obras, o setor da indústria química e indústrias correlatas e o setor da indústria têxtil e de confecções. Esse último setor econômico passou a ganhar relevância para as salvaguardas a partir de 2005, quando o setor passou a estar completamente incorporado às regras do GATT 1994, depois de transcorrido o período de transição de dez anos em que o setor têxtil esteve regulado pelo Acordo sobre Têxteis e Confecções. Esse acordo dispunha de um mecanismo particular de salvaguardas transitórias para situações de emergência decorrentes do aumento de importações para os produtos têxteis. Com o fim o período de transição, os produtos têxteis estão sujeitos às mesmas regras dos demais produtos para a aplicação de uma medida de salvaguarda. Os setores econômicos de metais e da indústria química também são setores comumente afetados pelas medidas antidumping.

Ao comparar as estatísticas das salvaguardas com as estatísticas do instrumento antidumping foi possível identificar uma certa coincidência entre o comportamento dos dois instrumentos, havendo certa defasagem de tempo entre o início de uma investigação antidumping e uma investigação de salvaguarda. Essa constatação nos trouxe a hipótese de que as medidas de salvaguarda poderiam funcionar como um sucedâneo das medidas antidumping. Esse ponto será explorado no próximo capítulo.

Ainda que as salvaguardas possam, em parte, ser utilizadas após uma tentativa frustrada de utilização da medida antidumping, a comparação numérica entre os dois instrumentos nos permite concluir que as medidas de salvaguarda não ameaçam a primazia do antidumping como instrumento de defesa comercial. Um dos objetivos desse capítulo era responder à pergunta de se as medidas de salvaguarda têm ganhado importância relativa nos últimos anos e se estariam caminhando para rivalizar, ainda que parcialmente, com as medidas antidumping.

A resposta a essa pergunta é negativa. Ainda que as salvaguardas tenham aumentado em número desde 2018, com a ocorrência de uma terceira onda, o perfil dos países aplicadores e o volume de utilização dos instrumentos ainda indicam a primazia das medidas antidumping. Com a exceção da Índia, que é um dos principais países a utilizarem ambos os instrumentos, parece haver certa preferência dos membros da OMC em utilizar um ou outro instrumento. Ademais, apesar do aumento de investigações de salvaguarda a partir de 2018, com especial

destaque para 2019, as investigações antidumping também cresceram. Em 2020, a participação relativa das investigações de salvaguarda no total de investigações de defesa comercial está próximo à média histórica de 6%.

Além das características das salvaguardas discutidas no capítulo 1, a compreensão do perfil dos países que mais frequentemente utilizam o mecanismo das salvaguardas, assim como a identificação dos setores econômicos mais afetados pelas medidas nos permitem avaliar as possíveis razões para esse aumento. O capítulo 3 busca responder quais seriam as possíveis razões para o aumento do número de investigações de salvaguarda. Nesse capítulo, serão testadas algumas hipóteses que possam explicar esse fenômeno.

### **3. DAS POSSÍVEIS RAZÕES PARA O AUMENTO NA UTILIZAÇÃO DO INSTRUMENTO DE SALVAGUARDAS NO ÂMBITO DA OMC**

Conforme discutido nos capítulos anteriores, as medidas de salvaguarda sempre ocuparam o lugar de menor destaque quando comparadas às outras medidas de defesa comercial, como é o caso das medidas antidumping. Ademais, a análise dos países que mais utilizaram as salvaguardas indica que esse é um instrumento usado, majoritariamente, por países em desenvolvimento. Os países em desenvolvimento são responsáveis pela condução de 83% (372 das 400 investigações) das investigações de salvaguarda e pela adoção de 80,6% (158 de 196) das medidas de salvaguarda aplicadas em todo o período desde o estabelecimento da OMC.

Nos últimos anos, as salvaguardas voltaram ao centro do debate das medidas de defesa comercial porque passaram a ser utilizadas com mais frequência e por países que tradicionalmente não utilizam as salvaguardas como medidas de defesa comercial. Apesar do aumento de investigações de salvaguarda a partir de 2018, esse instrumento continua sendo residualmente utilizado. As salvaguardas parecem ter chamado atenção mais por uma questão conjuntural do que por uma mudança estrutural na utilização das medidas de defesa comercial.

Neste capítulo, busca-se analisar quais razões podem explicar a maior utilização das medidas de salvaguardas durante a terceira onda das salvaguardas (Onda da Seção 232), iniciada em 2018. Como este trabalho busca avaliar as evoluções recentes, a análise se concentrará nas notificadas ao Comitê sobre Salvaguardas a partir de 2018.

Para alcançar o objetivo deste terceiro capítulo, realizou-se o levantamento dos dados referentes às notificações ao Comitê sobre Salvaguardas desde 2018, para analisar se esses documentos apresentam justificativa para o início das investigações ou para a imposição das medidas. Na **seção 3.1**, apresentar-se-á a metodologia da pesquisa, como foi realizado o levantamento dos dados referentes às notificações ao Comitê sobre Salvaguardas, qual foi o corte temporal da análise e quais as informações foram analisadas nas notificações selecionadas.

Nas seções seguintes serão endereçadas algumas possíveis explicações para o recente aumento das medidas de salvaguarda. Na **seção 3.2**, analisar-se-á se a aplicação não seletiva da medida com o potencial de alcançar maior cobertura de proteção para a indústria afetada explicaria a maior frequência na utilização do instrumento. Na **seção 3.3**, analisar-se-á se a maior discricionariedade na definição do produto investigado nas investigações de salvaguarda

em detrimento das investigações antidumping explicaria o aumento no uso das salvaguardas. Na **seção 3.4**, analisar-se-á se o aumento das medidas de salvaguarda pode ser explicado pelo fato de as salvaguardas serem utilizadas como sucedâneo das medidas antidumping quando estas medidas são inadequadas ou insuficientes para proteger a indústria doméstica. Na **seção 3.5**, analisar-se-á se o comportamento pode ser explicado como uma reação em cadeia em decorrência de um desvio de comércio relacionado à utilização de outras medidas pelos demais membros.

Na **seção 3.6**, analisar-se-á se o aumento do número de investigações decorre da paralização do Órgão de Apelação do Sistema de Solução de Controvérsias. Na **seção 3.7**, analisar-se-á se a possibilidade de se dar efetividade imediata à aplicação de uma medida de defesa comercial explica o aumento das medidas de salvaguarda. Na **seção 3.8**, analisar-se-á se a diferença no padrão argumentativo e de provas necessário para aplicação de uma medida de salvaguardas quando comparado à medida antidumping explica o aumento das salvaguardas. Na **seção 3.9**, analisar-se-á se a diferença no ônus administrativo decorrente da aplicação de uma medida de salvaguardas quando comparado à medida antidumping explica o comportamento recente das salvaguardas. Na **seção 3.10**, analisar-se-á se a constituição de novas autoridades de defesa comercial contribuiu para o aumento das medidas de salvaguarda.

Por fim, serão apresentadas as conclusões do capítulo na **seção 3.11**, e buscar-se-á traçar conclusões preliminares sobre se o recente aumento se trata de uma tendência que pode se perdurar no futuro próximo ou se a utilização das salvaguardas pelos membros da OMC seria um comportamento transitório e efêmero.

### **3.1. Da metodologia da pesquisa qualitativa**

As hipóteses que motivaram este trabalho foram que (1) o aumento da utilização dos mecanismos de salvaguarda decorreria do maior alcance das medidas de salvaguarda; e que (2) o aumento da utilização dos mecanismos de salvaguarda decorreria da maior discricionariedade das autoridades na definição do produto investigado nas investigações de salvaguarda, quando comparadas às medidas antidumping. Este trabalho buscou, no capítulo 2, avaliar as evoluções recentes do instrumento das salvaguardas para responder à pergunta sobre se houve um aumento na utilização das salvaguardas. Foram identificadas três ondas de maior utilização das salvaguardas desde o estabelecimento da OMC, em 1995, até 2020.

A terceira onda se iniciou em 2018. Este capítulo se volta a esse período para entender as razões que podem ter motivado o aumento na utilização do instrumento das salvaguardas. Essa onda tem preocupado os países-membros da OMC: por ocasião das duas reuniões do Comitê sobre Salvaguardas em 2021, membros expressaram preocupação sobre a frequência crescente na utilização do mecanismo de salvaguarda, e seus efeitos potenciais sobre o comércio internacional de bens.<sup>161</sup>

O Comitê sobre Salvaguardas é responsável por receber e examinar todas as notificações previstas no Acordo sobre Salvaguardas, e por acompanhar a aplicação geral do acordo. Como explicado na seção 2.1, o Comitê divulga semestralmente as estatísticas que reúnem as informações prestadas pelos membros acerca das investigações de salvaguardas iniciadas e das medidas aplicadas. O Comitê sobre Salvaguardas divulga as notificações recebidas, dentre elas estão as notificações do Artigo 12 do Acordo sobre Salvaguardas. Esse artigo prevê que os países-membros devem notificar o Comitê sobre Salvaguardas quando decidir iniciar uma investigação de salvaguarda (Artigo 12.1(a)), quando a autoridade chegar a uma conclusão sobre a ocorrência de prejuízo grave ou de ameaça de sua ocorrência causada pelo aumento significativo das importações (Artigo 12.1(b)) e quando a país-membro decidir aplicar ou prorrogar uma medida de salvaguardas (Artigo 12.1(c)).

Cada notificação apresentada por um país-membro possui informações acerca do conteúdo da decisão que é notificada. Algumas notificações são curtas e contêm elementos que não permitem uma compreensão aprofundada das razões que levaram as autoridades nacionais a adotarem as medidas para dar início às investigações ou para aplicar as salvaguardas. Outras, no entanto, possuem detalhes relevantes para compreender a posição de cada país-membro acerca da existência ou da inexistência das condições de aplicação das medidas: qual a definição do produto investigado e do produto similar ou diretamente concorrente, quais as circunstâncias não previstas que levaram ao aumento das importações, como ocorreu a evolução dessas importações, como se caracterizou o prejuízo grave ou a ameaça de sua ocorrência e como se caracterizou o nexo de causalidade entre o aumento significativo das importações e a situação da indústria doméstica.

Dada a multiplicidade de documentos apresentados anualmente, esta pesquisa limitou-se a analisar o conteúdo das notificações circuladas entre 2018 e 2020. O corte temporal foi adotado porque compreende o período mais recente em que se observou um aumento na utilização das medidas de salvaguarda, desde o ano anterior ao início do aumento na utilização

---

<sup>161</sup> [https://www.wto.org/english/news\\_e/news21\\_e/safe\\_26apr21\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/safe_26apr21_e.htm). Acessado em 16/06/2021.  
[https://www.wto.org/english/news\\_e/news21\\_e/safe\\_25oct21\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/safe_25oct21_e.htm). Acessado em 26/12/2021.

das salvaguardas, e porque as notificações desse período constituíam o volume máximo de documentos que poderia ser analisado nesta pesquisa, dadas as limitações temporais e de recursos existentes. Foram analisadas as 378 notificações transmitidas pelos membros de 2018 a 2020 e mantidas pela OMC.<sup>162</sup>

O Comitê sobre Salvaguardas não registra, porém, o estoque de medidas de salvaguarda em vigor, tampouco os países atingidos pelas salvaguardas. Ressalte-se que, geralmente, as salvaguardas são aplicadas de maneira não seletiva, mas há exceções a essa regra, como apontado na seção 1.9. Além das notificações do Artigo 12.1(c), que exige o detalhamento da medida proposta, a Nota de Rodapé ao Artigo 9.1 determina a notificação ao comitê sobre a não aplicação da medida de salvaguardas a países em desenvolvimento, se satisfeitas as condições do dispositivo. Por fim, o Comitê sobre Salvaguardas tampouco registra a adoção de medidas provisórias, de forma que essas informações constam apenas das notificações individuais.

Essas informações serão relevantes para a análise das possíveis razões que explicam o suposto aumento na utilização do instrumento de salvaguardas no âmbito da OMC, objeto deste capítulo. Como o foco desta pesquisa é entender a evolução no uso das salvaguardas nos últimos anos, a análise apenas das notificações de 2018 a 2020 permite compreender a recente utilização das medidas de salvaguarda.

### **3.2. Da aplicação não seletiva das medidas de salvaguarda com o potencial de alcançar maior cobertura de proteção para a indústria afetada**

Uma das possíveis razões para o aumento das medidas de salvaguardas diz respeito à aplicação não seletiva da medida com o potencial de alcançar maior cobertura de proteção para a indústria afetada, como discutido na seção 1.9.

As medidas de salvaguarda são aplicadas com base no princípio da nação mais favorecida, ou seja, de forma horizontal e não seletiva. Há três exceções à regra de não seletividade, como discutido na seção 1.9, a saber, (i) a alocação de quotas em restrições quantitativas sem aderência a participações históricas, (ii) o tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento; e (iii) o tratamento especial em valorização de sistemas regionais de comércio.

---

<sup>162</sup> [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/safeg\\_e/safeg\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/safeg_e/safeg_e.htm). Acesso em 16/06/2021.

A não seletividade da aplicação da medida tem um lado positivo e um lado negativo do ponto de vista daqueles interessados na aplicação.<sup>163</sup> De um lado, alguns pontos positivos relacionados à aplicação não seletiva das medidas de salvaguardas são: (a1) menor ônus de construção de um pleito de investigação e sua instrução; e (a2) maior proteção da indústria afetada. Por outro lado, alguns pontos negativos relacionados à aplicação não seletiva das medidas de salvaguardas, os quais estão incluídos no cálculo de incentivos para a escolha do instrumento, como: (b1) maior pressão política externa durante a instrução processual e durante o processo de negociação de concessões, com a possibilidade de retaliações; e (b2) maior pressão política interna pelos importadores afetados e outros atores preocupados com políticas públicas restritivas.

O primeiro ponto positivo com relação à aplicação não seletiva é o menor ônus para a instrução da investigação (a1). As salvaguardas podem ser aplicadas quando um aumento significativo das importações causa ou ameaça causar prejuízo grave à indústria doméstica. O aumento das importações pode ser, a princípio, averiguado sem a participação dos exportadores ou dos importadores, desde que a autoridade investigadora disponha das estatísticas de importação fornecidas pela autoridade aduaneira local. É claro que a participação dos exportadores ou dos importadores fornece importantes informações sobre os produtos e suas características, de forma que a autoridade pode rever sua análise de depuração dos dados de importação, o que modificaria os volumes considerados na análise do comportamento das importações. Ademais, as informações apresentadas pelos exportadores e pelos importadores podem contribuir para elucidar questões a respeito da natureza das operações e das dinâmicas de concorrência entre o produto importado e o produto similar nacional ou o produto nacional diretamente concorrente.

As autoridades investigadoras, no entanto, não são obrigadas a enviar questionários às partes interessadas, como o fazem nas investigações antidumping, para avaliar a prática da discriminação de preços. De todo modo, ainda que a autoridade decida enviar questionários aos exportadores, seu conteúdo será menos abrangente do que os questionários que investigam a

---

<sup>163</sup> Por interessados na sua aplicação, entende-se (i) a indústria doméstica potencialmente protegida pela imposição da medida; e (ii) a autoridade investigadora que entende haver as condições necessárias para sua aplicação. Não se defende que a autoridade investigadora possui um viés favorável à aplicação; apenas que, reunidas as condições de imposição de uma medida após uma determinação final positiva, a autoridade poderá enfrentar desafios na implementação da salvaguarda. Essas eventuais dificuldades na aplicação da medida podem, inclusive, ser antecipadas pela indústria doméstica ou pela autoridade investigadora de forma que mudar os incentivos de utilização do instrumento. BOWN, Chad P. Why are safeguards under the WTO so unpopular? *World Trade Review*, Cambridge, v. 1, Março 2002, p. 49.

prática de dumping, porque não se questionará a prática de comércio das empresas individualmente consideradas.

Como não há um exportador ou um membro sendo acusado de uma prática desleal de comércio, a análise da autoridade investigadora é simplificada no sentido de analisar o comportamento das importações em termos de volume, além de analisar a situação da indústria doméstica e o nexo de causalidade. Nas investigações antidumping, as autoridades devem investigar, além do comportamento das importações, a prática desleal específica imputada aos exportadores.

Do ponto de vista da indústria doméstica, há a exigência de menos dados a serem apresentados, o que reduz o ônus probatório para a apresentação de um pleito. Para a autoridade investigadora, há uma redução do ônus administrativo para a análise do pedido apresentado pela indústria (ou para a análise de ofício da viabilidade do caso), o que reflete em menor ônus financeiro para manter uma equipe especializada na apuração do dumping. Esse ponto será retomado adiante (seção 3.9) para indicar uma possível razão para a preferência de determinadas autoridades em favor das salvaguardas.

O segundo ponto positivo com relação à aplicação não seletiva é a maior proteção da indústria afetada (a2). As salvaguardas serão aplicadas, salvo as exceções ao princípio da não seletividade (seção 1.9), em face de todas as origens fornecedoras do produto importado.

O aumento das importações pode estar relacionado a um aumento geral de importações provenientes de várias origens ao mesmo, sem que nenhuma das origens do produto investigado detenha participação mais significativa no total importado. As importações podem estar atomizadas, de forma que buscar a proteção em relação a poucas origens não constitua eficaz restrição em favor da indústria afetada. Pode ocorrer, no entanto, que a evolução das importações totais tenha um comportamento motivado pela evolução das importações de poucas origens. Nesse cenário, o aumento das importações e o prejuízo grave poderiam ser explicados em termos do comportamento das importações dessas origens específicas. Ainda que o aumento das importações reflita o comportamento de uma ou poucas origens, a medida deverá ser aplicada a todas as origens de forma não discriminatória.

A indústria doméstica se beneficia, portanto, de uma aplicação contra a origem ou as origens das importações que aumentaram significativamente e que (mais diretamente) causam ou ameaçam causar prejuízo grave, mas também, eventualmente, contra importações que não tenham contribuído significativamente para a ocorrência do prejuízo grave experimentado pela indústria doméstica.

A autoridade investigadora não se beneficia de uma aplicação mais ou menos restritiva, de forma que não é possível defender que a autoridade possua interesse em uma aplicação mais abrangente, incluindo origens que, aparentemente, pouco contribuem para o prejuízo grave da indústria doméstica. Porém, a autoridade investigadora deve sempre se preocupar com a eficácia das medidas aplicadas. A aplicação de uma medida seletiva pode causar um desvio de comércio e limitar sua eficácia na proteção da indústria afetada. Nesse sentido, a aplicação da medida de salvaguarda impõe uma limitação a possíveis desvios de comércio que possam frustrar a eficácia da medida. As salvaguardas impõem uma restrição às importações atuais e futuras (no curto espaço de tempo previsto para sua vigência), de forma que a aplicação não seletiva constitui um incentivo à autoridade investigadora preocupada com a eficácia da medida.

Da mesma forma, a indústria doméstica se beneficia da limitação ao possível desvio de comércio, de forma que pode buscar um mecanismo que forneça uma proteção contra importações atuais e futuras, principalmente se a indústria doméstica estiver inserida em um setor com potenciais fornecedores internacionais que poderiam suprir de forma imediata o vazio deixado por um exportador gravado por uma medida de defesa comercial.

Há, porém, alguns pontos negativos relacionados à aplicação não seletiva das medidas de salvaguardas, os quais estão incluídos no cálculo de incentivos para a escolha do instrumento, como: (b1) maior pressão política externa durante a instrução processual e durante o processo de negociação de concessões, com a possibilidade de retaliações; e (b2) maior pressão política interna pelos importadores afetados e outros atores preocupados com políticas públicas restritivas.

O primeiro ponto negativo com relação à aplicação não seletiva é a existência de maior pressão política externa durante a instrução processual e durante o processo de negociação de concessões, com a possibilidade de retaliações (b1). As salvaguardas restringem o comércio do membro importador com todos os seus parceiros comerciais (salvo se o país-membro exportador for beneficiado por alguma das exceções ao princípio da não seletividade aplicado às medidas de salvaguarda). Os membros cujo interesse comercial possa ser afetado terão interesse em participar da investigação de salvaguardas para influenciar a tomada de decisão. Enquanto nas investigações antidumping somente o país exportador será considerado como parte interessada,<sup>164</sup> e potencialmente se habilitará no processo, nas investigações de

---

<sup>164</sup> Recorde-se que as empresas exportadoras do país investigado também serão consideradas partes interessadas.

salvaguarda toda a comunidade internacional pode ser potencialmente atingida pela medida, e se interessar pela participação no processo.

Ademais, a aplicação de uma medida antidumping, por ser seletiva, pode colocar dois países investigados em polos contrários. Nesse sentido, ainda que os países tenham certos incentivos para cooperação e troca de informações, seus interesses podem não estar completamente alinhados. Em uma investigação de salvaguarda, em contraste, os interesses da comunidade internacional tendem a estar mais alinhados, de forma que diferentes países podem se valer de estratégias comuns e somar esforços para se opor à aplicação da medida.

As pressões externas não se limitam ao processo investigativo antes da tomada de decisão da autoridade nacional do membro importador. Os membros que aplicam salvaguardas devem procurar, nos termos do Artigo 8.1 do Acordo sobre Salvaguardas, manter um nível de concessões e de outras obrigações substancialmente equivalentes ao existente nos termos do GATT 1994 com os membros afetados pela medida. Nesse sentido, o membro aplicador estará sujeito às pressões externas nas negociações para compensações, além de estar sujeito ao risco de receber retaliações caso as negociações não sejam frutíferas.

Além das pressões externas relativas ao processo de negociação, deve ser considerado o próprio ônus administrativo para a autoridade entrar em negociação. Quando comparado com a medida antidumping, o ônus administrativo após a aplicação é sensivelmente maior para as medidas de salvaguarda.<sup>165</sup> Enquanto a aplicação da medida antidumping não gera desdobramentos para a autoridade investigadora,<sup>166</sup> a aplicação de uma medida de salvaguarda impõe o ônus de negociar com cada membro afetado. Ainda que se limitem às negociações a membros com interesse substancial (seção 1.11), o ônus de negociar concessões equivalentes pode ser um desincentivo à autoridade no desenho de sua estrutura administrativa e na preferência por um tipo de medida.

O segundo ponto negativo com relação à aplicação não seletiva é a existência de maior pressão política interna pelos importadores afetados e outros atores preocupados com políticas públicas restritivas (b2). Esse ponto corresponde a outra perspectiva do mesmo ponto indicado acima. As salvaguardas restringem o comércio do membro importador com todos os seus

---

<sup>165</sup> Há outras características que devem ser levadas em consideração quando se avalia ônus administrativo das medidas de defesa comercial, como a frequência de revisão, os mecanismos de acompanhamento das medidas e da indústria protegida ou a operação do instrumento pelas autoridades aduaneiras. Esses pontos serão retomados na subseção 3.9.

<sup>166</sup> Uma das espécies de medida antidumping são os compromissos de preço, que correspondem a um instrumento em que os exportadores concordam em exportar seus produtos a determinado preço, de forma a neutralizar o dumping. O compromisso de preço gera um ônus à autoridade administrativa que deve monitorar se o compromisso está sendo respeitado, revisá-lo de forma periódica e, eventualmente, punir aqueles que tenham descumprido o compromisso.

parceiros comerciais, de forma que os importadores dos produtos investigados têm seus interesses desafiados em razão da possibilidade de imposição de medida restritiva às importações. Se todas as importações estão potencialmente atingidas, pressões internas de duas naturezas podem emergir. Primeiro, mais importadores podem ser atingidos pela medida, e possuir interesse em participar ativamente no processo. Em uma investigação antidumping, importadores que adquirem produtos de origens não investigadas podem não ter interesse em se opor à medida ou sequer se qualificar como parte legítima no processo de investigação. O Acordo Antidumping exige apenas que o importador do produto investigado deva ser considerado parte interessada (Artigo 6.1(i) do Acordo Antidumping). Ainda que, pela legislação nacional, cada membro possa ampliar a qualificação dos interessados, não há obrigação nesse sentido, e a autoridade pode negar a participação de importadores de origens não investigadas no processo em questão.<sup>167</sup> Nas investigações de salvaguarda, todos os importadores serão afetados por uma eventual medida, de forma que a pressão pela não imposição da medida pode ser mais significativa.

Ademais, a pressão dos importadores em investigações antidumping pode ser aliviada pela existência de alternativas viáveis ao fornecimento do produto potencialmente afetado pela medida. Se o importador de um produto originário em um país investigado puder importar o produto de outro fornecedor não gravado pela medida restritiva, seu interesse em se opor à medida pode arrefecer. Em uma medida de salvaguarda, o importador poderá buscar fornecedores alternativos.

não terá essa opção, porque todos os produtos serão afetados de maneira uniforme.

Para além da pressão interna decorrente do exercício do direito de defesa pelas partes interessadas, a imposição de uma medida altamente restritiva, como é a medida de salvaguarda, pode encontrar oposição interna do governo do país aplicador. A medida de salvaguarda não se opõe a uma prática desleal de comércio, como é o caso da medida antidumping. Nesse sentido, pode ser mais fácil defender, em termos de política pública, a aplicação de uma medida que restringe o comércio para equalizar as condições de comércio e se opor a uma prática desleal, do que defender uma medida mais restritiva e que pode ser identificada como uma forma de

---

<sup>167</sup> Essa é a posição, por exemplo, da autoridade brasileira. Apenas os importadores brasileiros que importaram o produto objeto da investigação durante o período da investigação de dumping serão considerados partes interessadas em uma investigação antidumping, com base no art. 45, §2º, do Decreto nº 8.058, de 2013. Ainda que a autoridade possa exercer a discricionariedade para aceitar a habilitação de quaisquer outras partes nacionais ou estrangeiras afetadas pela prática investigada, a autoridade brasileira não estende essa possibilidade a importadores de outras origens, por entender que não estão afetadas pela prática investigada.

protecionismo a um setor.<sup>168</sup> Peres afirma, por exemplo, que “as salvaguardas são a expressão normatizada mais fiel das correntes protecionistas existentes no âmbito interno de todas as economias nacionais”.<sup>169</sup>

Concorda-se com a crítica em termos teóricos, mas, na prática, as salvaguardas e as medidas antidumping funcionam quase indistintamente (seção 3.3). A diferença fundamental entre os dois institutos está no perfil dos membros que utilizam a medida, e não nos fundamentos de sua imposição. Como as medidas de salvaguarda são temporárias e exigem um período livre de restrição por pelo menos igual à metade do período em que a medida ficou vigente para sua eventual reaplicação<sup>170</sup> (seção 1.10), paradoxalmente elas podem implicar menos restrição ao comércio internacional do que as medidas antidumping, que podem se perpetuar no tempo. Não só a não seletividade pode ser flexibilizada pelas exceções ao princípio da nação mais favorecida (seção 1.9), como o conjunto fático pode representar uma concentração das origens do produto importado. Avaliar em que dimensão as salvaguardas poderiam representar medidas menos restritivas ao comércio escapa aos objetivos deste trabalho, devendo ser aprofundado em futuras pesquisas.

Ademais, o maior alcance das medidas de salvaguardas em detrimento das medidas antidumping, por meio da exigência de não seletividade na aplicação da medida, possui pontos positivos e negativos para aqueles interessados na aplicação da medida. O histórico da aplicação das medidas e o desenvolvimento das ações de restrição ao comércio após o estabelecimento do GATT 1947 indicam, porém, que a ausência de seletividade opera mais como um desincentivo à utilização desse mecanismo.

Recorde-se que um dos objetivos para a assinatura do Acordo sobre Salvaguardas foi buscar fortalecer os mecanismos de salvaguarda, restringindo a prática dos países de se valer de medidas de restrição voluntária de exportações e outras medidas similares. Essas medidas eram percebidas como um risco para o sistema multilateral de comércio<sup>171</sup> porque estavam à margem das regras do GATT 1947, além de serem pouco transparentes, e impedir um reexame das medidas aplicadas. Essas medidas eram seletivas, e poderiam operar por meio de acordos

---

<sup>168</sup> Reconhece-se que essa mesma crítica é feita às medidas antidumping. Ocorre que a ausência de seletividade da medida de salvaguarda pode gerar mais desconforto entre aqueles que entendem que as medidas de defesa comercial correspondem a medidas protecionistas e não têm fundamento econômico.

<sup>169</sup> PERES, 2012, p. 172.

<sup>170</sup> Essa é a regra para países em desenvolvimento (Artigo 9.2 do Acordo sobre Salvaguardas). Para países desenvolvidos, o período livre de restrição deve ser ao menos igual ao período durante o qual a medida esteve originalmente vigente (Artigo 7.5 do Acordo sobre Salvaguardas). Como os países em desenvolvimento são responsáveis por mais de 80% das medidas aplicadas, a mais fiel caracterização do tempo durante o qual a medida não poderá ser aplicada corresponde à metade do tempo em que ela ficou em vigor.

<sup>171</sup> MUELLER, 2003, p. 49.

entre os países importadores e exportadores, entre o país importador e a indústria do país exportador ou entre indústrias desses países.

Bown entende que, apesar da proibição dessas medidas, os mecanismos previstos para a aplicação de medidas antidumping, ou até mesmo eventuais negociações entre países nos processos de solução de controvérsias ocuparam o espaço deixado por elas.<sup>172</sup> Para o autor, apesar de o Acordo sobre Salvaguardas proibir a utilização de medidas de restrição voluntária de exportações e similares, outros acordos da OMC incorporaram disposições que funcionam com o mesmo propósito, como são os compromissos de preço do Acordo Antidumping. Bown sugere que o Acordo sobre Salvaguardas reveja a proibição de certas medidas, adotando mais flexibilidade à não seletividade, para que o mecanismo de salvaguarda se torne mais atraente.<sup>173</sup> A revitalização das salvaguardas poderia, inclusive, ser menos restritiva ao comércio, porque se trata de um mecanismo temporário de restrição ao livre comércio, diferentemente de outras medidas de defesa comercial, que podem se perpetuar no tempo.

Sykes aponta que a seletividade foi um dos principais pontos de debate no processo de negociação para o Acordo sobre Salvaguardas, com os países em desenvolvimento defendendo que a aplicação de uma medida deveria ocorrer de maneira não discriminatória, porque se identificavam como principais alvos das medidas de salvaguarda,<sup>174</sup> e a aplicação não seletiva poderia favorecê-los na posição de negociar compensações equivalentes. De fato, até 1994, os principais utilizadores do mecanismo de salvaguarda eram economias desenvolvidas, EUA, Austrália, Canadá e a Comunidade Econômica Europeia (predecessora da União Europeia).<sup>175</sup> Acrescente-se que a experiência com as medidas de área cinzenta, com sua natureza seletiva, também contribuiu para que a seletividade fosse um dos principais pontos controversos nas negociações para o Acordo sobre Salvaguardas.<sup>176</sup>

Durante o processo de negociação, os países em desenvolvimento conseguiram defender a característica de não seletividade para a medida de salvaguarda, tendo cedido, no entanto, uma flexibilização dessa regra para o caso de aplicação de salvaguarda na forma de restrição quantitativa, quando se determinar a ocorrência de um aumento absoluto das importações<sup>177</sup> (veja seção 1.9 para maiores detalhes sobre essa exceção ao princípio de não seletividade).

---

<sup>172</sup> BOWN, 2002, p. 49.

<sup>173</sup> Ibidem, p. 55.

<sup>174</sup> SYKES, 2006(b), p. 220.

<sup>175</sup> PIÉROLA, 2014, p. 39.

<sup>176</sup> VALLE, 2011, p. 5.

<sup>177</sup> SYKES, 2006(b), p. 220.

Ademais, a possibilidade de se estabelecer uma proteção à indústria doméstica em face de maior número de origens das importações não parece constituir um atrativo para a aplicação da medida, mas tão somente um efeito colateral à proteção pretendida. O maior alcance das medidas de salvaguardas em detrimento das medidas antidumping, portanto, não parece constituir um fator de estímulo à utilização da medida de salvaguarda. A não seletividade e o ônus político decorrente de um processo de investigação que afete potencialmente mais parceiros comerciais operam como um desincentivo às medidas de salvaguarda. O desincentivo, inclusive, parece decorrer de uma intenção declarada para que a proposta de se aplicarem salvaguardas fosse contraposta por um poder compensatório nas negociações para oferta de concessões equivalentes.

Em contraste, há situações em que a não seletividade pode não representar nenhuma pressão política adicional. Isso pode acontecer em situações em que o mercado do país importador é abastecido por um ou poucos países exportadores do produto em questão. Nesses casos, pode não haver um interesse difuso da comunidade internacional em se opor à medida de salvaguarda, e a única oposição externa à aplicação das medidas seja de um ou poucos países fornecedores. Essa seria uma situação que se assemelharia com a oposição externa de uma investigação antidumping, na medida em que esta comumente envolve um número reduzido de parceiros comerciais.

Nesses casos, a pressão externa será mitigada pela inexistência de países com interesses substanciais. A oposição de um membro afetado em relação à medida de salvaguarda possui um custo político e administrativo, seja no acompanhamento e no monitoramento da investigação, seja na implementação da medida. Um país potencialmente afetado deverá realizar um cálculo de custo-benefício para decidir se deve participar no procedimento iniciado por um parceiro comercial. Mesmo que o membro decida acompanhar a investigação e entenda que a medida aplicada não está em conformidade com o Acordo sobre Salvaguardas, os custos de iniciar um procedimento contencioso pode dissuadir o membro afetado de procurar defender a posição de inconformidade da medida aplicada pelo parceiro comercial. Custos políticos, administrativos e financeiros podem influir na decisão de um membro se opor à salvaguarda.

### **3.3. Da maior discricionariedade na definição do produto afetado e da forma de aplicação medida de salvaguarda em comparação com a medida antidumping**

Outra possível razão para o aumento das medidas de salvaguardas pode dizer respeito à maior discricionariedade na definição do produto afetado (seção 1.4) e da forma de aplicação da medida de salvaguardas (seção 1.8), em comparação com as medidas antidumping.

O título do Artigo XIX do GATT 1994 indica que o instrumento está desenhado para servir de “Ação Emergencial na Importação de Produtos Específicos”. A salvaguarda, portanto, é direcionada para restringir a importação de um produto determinado, que seja similar ou que concorra diretamente com o produto doméstico. Todos os elementos que operam como condições para a aplicação da medida de salvaguarda pressupõem a definição do produto investigado e do produto similar ou do produto diretamente concorrente. As investigações antidumping também apresentam dois conceitos que balizam a investigação e a aplicação da medida, porém as investigações antidumping não abarcam o conceito de produto diretamente concorrente.

Nesse sentido, as autoridades devem avaliar em que medida a prática de dumping nos produtos investigados afeta a indústria doméstica do produto similar. É pacífico, porém, que a similaridade não significa a coincidência exata entre o produto importado e o outro nacional.<sup>178</sup> Para determinar a similaridade, as autoridades devem analisar uma série de fatores como a sua constituição, aparência, composição física ou química, utilização, substitutibilidade, dentre outros. Ademais, na apuração da margem de dumping, a autoridade deve realizar uma justa comparação, a qual, dentre outros fatores, inclui a comparação entre modelos de produto. A comparação em nível de modelo reforça a ideia de que uma justa comparação necessita contrastar produtos de características próximas, indo além de uma concepção genérica do produto.

É preciso avaliar se a permissibilidade de se conduzir uma análise entre produtos diretamente concorrentes, ainda que não similares, contribui para o aumento das medidas de salvaguarda. Com o foco no período mais recente, analisaram-se as notificações apresentadas pelos membros da OMC ao Comitê sobre Salvaguardas referentes ao início das investigações,

---

<sup>178</sup> BERTONI, Ramiro. *Antidumping: Necesidad y vulnerabilidad de los países em desarrollo*. Moreno: UNM Editora, 2015, p. 314

às conclusões e à aplicação das medidas<sup>179</sup> desde 2018. Identificou-se apenas um exemplo recente que ilustra a situação de a autoridade definir o produto doméstico a partir das relações de concorrência direta (ainda que não similares). A Colômbia iniciou investigação em razão da importação de laminados de papelão revestidos de alumínio utilizados para o envase de produtos alimentícios, os quais afetariam a produção de sacos plásticos assépticos, alegadamente utilizados para o mesmo propósito: envase, acondicionamento e comercialização de produtos alimentícios como leite, sucos e sopas.<sup>180</sup> Ao final da instrução, essa investigação foi encerrada sem aplicação de medidas de salvaguarda, porque a autoridade chegou à conclusão de não foi possível estabelecer a relação de concorrência direta entre o produto investigado e o produto produzido nacionalmente.<sup>181</sup>

O termo “produto diretamente concorrente” parece contribuir para relaxar os critérios de definição de produto, buscando determinar relações entre categorias mais amplas de produto. Produtos distintos, que eventualmente poderiam ser analisados de forma individualizada, são incluídos num mesmo procedimento de investigação. Certamente isso aumenta a complexidade do procedimento administrativo e requer um esforço argumentativo mais elevado pelas autoridades investigadoras para determinar as relações causais entre as importações, genericamente consideradas, e o estado de sua indústria doméstica. As investigações iniciadas desde 2018 indicam a existência de dois tipos de produtos analisados: produtos de categorias genéricas e produtos de definição estrita.

A definição de produtos de categorias genéricas alcançou produtos têxteis (Indonésia - tecidos, Indonésia - fios, Indonésia – confecções; e Peru - confecções),<sup>182</sup> produtos químicos (Ucrânia – fertilizantes e Madagascar – óleos lubrificantes),<sup>183</sup> produtos de metais (Canadá – produtos de aço, União Europeia – produtos de aço, Turquia - produtos de ferro e aço, União Econômica da Eurásia – produtos de aço, Egito – alumínio bruto, Conselho de Cooperação do

---

<sup>179</sup> O Artigo 12 do Acordo sobre Salvaguardas determina que os membros devem notificar Comitê sobre Salvaguardas sempre que: a) iniciar um processo de investigação relativo a prejuízo grave ou ameaça de prejuízo grave; b) constatar que existe prejuízo grave ou ameaça de prejuízo grave em decorrência do aumento das importações; e c) adotar a decisão de aplicar ou prorrogar uma medida de salvaguarda. Alguns membros apresentam notificações separadas em cumprimento ao disposto nos Artigos 12(b) e 12(c), outros incluem em um mesmo documento as conclusões da autoridade e a decisão de aplicar as medidas. Outra notificação relevante com relação à aplicação da medida é a obrigação constante da Nota de Rodapé ao artigo 9.1, que determina a necessidade de se notificar a lista de países em desenvolvimento isentos da aplicação da medida. Essa notificação pode ser realizada separadamente ou em conjunto com as notificações a respeito das conclusões da autoridade e da decisão de aplicar as medidas.

<sup>180</sup> Notificação de início G/SG/N/6/COL/8, circulada em 16 de abril de 2019.

<sup>181</sup> Notificação de encerramento G/SG/N/9/COL/6, circulada em 9 de março de 2020.

<sup>182</sup> Indonésia: G/SG/N/6/IDN/31, G/SG/N/6/IDN/32, G/SG/N/6/IDN/36, Peru: G/SG/N/6/PER/3.

<sup>183</sup> Ucrânia: G/SG/N/6/UKR/13, Madagascar G/SG/N/6/MDG/6.

Golfo - produtos de aço, Reino Unido - produtos de aço;<sup>184</sup> e produtos alimentícios (Madagascar – óleos comestíveis e margarinas).<sup>185</sup> Em todas essas investigações, o produto foi definido de forma ampla, de maneira que abarcava produtos com características bastante distintas sob o mesmo prisma de análise.

Em termos numéricos, os produtos com definição estrita superam os produtos de categoria genérica. Das 69 investigações de salvaguarda iniciadas de 2018 a 2020, apenas as treze acima identificadas possuíam definições genéricas. Os produtos de definição estrita não se diferenciam em relação aos produtos eventualmente sujeitos a investigações antidumping, tendo alguns, inclusive, sido objeto de investigações antidumping por outros membros. Em que pese, numericamente, as investigações relacionadas a produtos definidos de forma genérica não representem conjunto significativo, elas constituem importante elemento para explicar a evolução recente das medidas de salvaguarda, como se explicará adiante (seção 3.5).

### **3.4. Das medidas de salvaguarda como sucedâneo das medidas antidumping em razão da insuficiência da medida antidumping**

Outra possível razão para o aumento das medidas de salvaguardas pode dizer respeito à possibilidade de se utilizar as salvaguardas como instrumento sucedâneo de investigações antidumping. Três situações fáticas diferentes foram identificadas como exemplo da insuficiência da medida antidumping: (i) problemas de definição do produto; (ii) a aplicação da medida antidumping gerou desvio de comércio, e a autoridade investigadora busca, por meio da investigação de salvaguarda, proteger a indústria doméstica contra o aumento das importações; e (iii) a medida antidumping neutralizou a prática desleal de comércio, mas não impediu o aumento das importações ainda que gravadas pelo direito antidumping.

Como exemplo da primeira situação fática identificada, a Colômbia iniciou a investigação de salvaguarda em razão do aumento das importações de laminados de papelão revestidos de alumínio utilizados para o envase de produtos alimentícios. Essa investigação não culminou na aplicação de medida de salvaguarda, porque a autoridade investigadora determinou que não havia elementos para estabelecer a concorrência direta com o produto nacional, os sacos plásticos assépticos. Interessante notar que, antes de iniciar a investigação de

---

<sup>184</sup> Canadá: G/SG/N/6/CAN/4, União Europeia: G/SG/N/6/EU/1, Turquia: G/SG/N/6/TUR/24, União Econômica da Eurásia: G/SG/N/6/ARM/3, G/SG/N/6/KAZ/1, G/SG/N/6/KGZ/7 e G/SG/N/6/RUS/5, , Egito: G/SG/N/6/EGY/15, Conselho de Cooperação do Golfo: G/SG/N/6/SAU/3.

<sup>185</sup> Madagascar: G/SG/N/6/MDG/7.

salvaguarda, a indústria doméstica colombiana havia peticionado solicitando a abertura de uma investigação antidumping. A investigação antidumping foi iniciada, mas foi encerrada sem aplicação de direitos em razão da ausência de similaridade entre o produto investigado e o produzido domesticamente.

À exceção do caso da Colômbia, em que a ausência de similaridade entre o produto investigado e o produto nacional resultou no encerramento da investigação antidumping sem aplicação de direito, em todos os casos comentados acima, a investigação de salvaguardas foi iniciada porque a medida antidumping (alegadamente) não foi suficiente para neutralizar o dano material experimentado pela indústria doméstica.

A medida antidumping não possui o propósito de restringir o comércio, mas tão somente equalizar as condições de comércio, neutralizando a prática do dumping. O Acordo Antidumping impõe um limite objetivo para a aplicação do direito antidumping, na medida em que o direito não poderá superar a margem de dumping calculada. Eventualmente, mesmo com a aplicação do direito antidumping, o produto importado continua competitivo no mercado importador, seja porque o direito antidumping não representou um aumento no preço que desestimula sua importação, seja porque o exportador absorveu o direito antidumping, diminuindo seus preços de exportação.

Os EUA aplicaram medidas antidumping em face das importações de lavadoras de roupa residenciais originárias do México, da China e de Taipé Chinês. Ainda na vigência das medidas antidumping, foi iniciada investigação de salvaguarda. Os EUA também iniciaram investigação de salvaguarda em face do aumento de importações de células fotovoltaicas, produtos que, quando originários da China, já possuíam direitos antidumping aplicados. As duas medidas de salvaguarda aplicadas pelos EUA em 2018, em face das importações de lavadoras de roupa residenciais e de células fotovoltaicas se encaixam na segunda situação de desvio de comércio.

Segundo consta da notificação ao Comitê sobre Salvaguardas, relacionada ao início da investigação em face das importações de lavadoras de roupa residenciais, a evolução não prevista que levou ao aumento das importações seria uma estratégia dos exportadores gravados pela medida antidumping de deslocar sua produção para terceiros países e, assim, acessar o mercado estadunidense. Segundo informa a autoridade, essa prática de deslocar a produção para terceiros países seria uma espécie de dumping em série, movimento não previsto pela indústria doméstica, quando solicitara a abertura da investigação antidumping.<sup>186</sup> Nesse sentido, a

---

<sup>186</sup> G/SG/N/6/USA/12, de 12 de junho de 2017.

medida de salvaguarda seria o instrumento adequado para dar eficácia a proteção à indústria doméstica, porque o desvio de comércio constituía em estratégia do grupo econômico dos exportadores investigados pela prática do dumping.

A investigação que resultou na salvaguarda aplicada às células fotovoltaicas foi iniciada com uma justificativa semelhante. Os produtores estrangeiros, em resposta à aplicação de medidas antidumping e de medidas compensatórias, teriam instalado unidades de produção em terceiros países.<sup>187</sup> Essa estratégia dos exportadores investigados pela prática de dumping seria uma evolução não prevista das circunstâncias, que gerou desvio de comércio por uma estratégia dos grupos econômicos dos países investigados no contexto de outras medidas de defesa comercial.<sup>188</sup>

A Ucrânia, em 2019 e 2020, iniciou investigações de salvaguarda em face das importações de fertilizantes a base de nitrogênio e em face das importações de soda cáustica, respectivamente. Ambos os produtos estavam gravados por medidas antidumping quando originários de determinadas origens. As investigações de salvaguarda, conduzidas pela Ucrânia em momento posterior às investigações antidumping, foram encerradas sem a aplicação de medidas. A notificação de encerramento da investigação de soda cáustica não contém detalhamento das razões para o encerramento da investigação.<sup>189</sup> Já a notificação de encerramento da investigação de fertilizantes a base de nitrogênio indica que não foram aplicadas as medidas em razão de interesse público.<sup>190</sup>

A salvaguarda aplicada pela Costa Rica em face das importações de açúcar constitui um exemplo da situação em que a medida antidumping neutralizou a prática desleal de comércio, mas não impediu o aumento das importações ainda que gravadas pelo direito antidumping.<sup>191</sup> A Costa Rica aplicou medida antidumping em face das importações de açúcar originárias do Brasil. Sob a alegação de que, mesmo com a aplicação do direito antidumping, as importações originárias do Brasil continuaram a crescer, foi iniciada investigação de salvaguardas, a qual culminou com a aplicação de medidas de salvaguarda em 2020.

---

<sup>187</sup> G/SG/N/6/USA/11, de 29 de maio de 2017.

<sup>188</sup> Interessante notar que em ambos os procedimentos, a autoridade investigadora indica que a estratégia de realocação das unidades fabris dos exportadores gravados por medidas antidumping e medidas compensatórias seria uma evolução não prevista das circunstâncias pela indústria doméstica afetada. Conforme discutido acima (seção0), o Órgão de Apelação entende que a evolução não prevista das circunstâncias representa eventos que não foram previstos pelos negociadores, quando eles assumiram compromissos durante as negociações. Houve um deslocamento da perspectiva sobre a evolução das circunstâncias, que dificilmente seria respaldado pelo Órgão de Solução de Controvérsias.

<sup>189</sup> G/SG/N/9/UKR/8.

<sup>190</sup> G/SG/N/8/UKR/7/Suppl.1, G/SG/N/10/UKR/7/Suppl.1, G/SG/N/11/UKR/5/Suppl.1.

<sup>191</sup> G/SG/N/8/CRI/2, G/SG/N/10/CRI/2, G/SG/N/11/CRI/2, de 8 de julho de 2020.

A medida antidumping aplicada em face das importações de açúcar do Brasil, em 2017,<sup>192</sup> não diminuiu o ritmo das importações dos produtos brasileiros pela Costa Rica. As importações de açúcar da Costa Rica eram provenientes, virtualmente, apenas do Brasil e do Canadá, sendo que as importações provenientes deste último país foram estáveis durante o período analisado, dentro da quota de tarifa preferencial acordada entre o Canadá e a Costa Rica em acordo bilateral. O aumento das importações, portanto, era atribuído tão somente às importações provenientes do Brasil,<sup>193</sup> as quais já estavam gravadas pelo direito antidumping.

Não há vedação nos acordos da OMC a uma possível aplicação concomitante de medidas antidumping e de medidas de salvaguarda. O Artigo 5.1 do Acordo sobre Salvaguardas dispõe, no entanto, que as medidas de salvaguarda só serão aplicadas na proporção necessária para prevenir ou remediar prejuízo grave e facilitar o ajustamento. Nesse sentido, havendo medida de defesa comercial vigente, a autoridade deve levar em consideração a medida aplicada quando definir a medida de salvaguarda. Se a medida de salvaguarda for definida como uma restrição tarifária, deve-se observar a magnitude dos direitos já vigentes para que a medida de salvaguarda não seja aplicada além da medida necessária para remediar ou prevenir o prejuízo grave.

Se a medida de salvaguarda for aplicada como uma restrição quantitativa, entende-se que a manutenção das duas medidas pode dificultar sua conformidade com o Acordo sobre Salvaguardas. Se a restrição quantitativa for estabelecida em volumes que previnam ou remediam o prejuízo grave, a medida antidumping será supérflua. Como o prejuízo grave constitui estado mais severo do que o dano material, este último está contido no primeiro. Neutralizado o prejuízo grave por meio da medida de salvaguarda, deixa de haver dano material neutralizável pela medida antidumping.

Para demonstrar a conformidade da medida de salvaguarda como restrição quantitativa, havendo outra medida de defesa comercial vigente, a autoridade deverá demonstrar que a restrição quantitativa endereça apenas a porção do “prejuízo grave” atribuível ao aumento das importações.<sup>194</sup> Essa pode ser uma tarefa mais fácil, caso a outra medida de defesa comercial esteja vigente em todo o período analisado, e constitui um fator constante no período. Assim, a evolução das importações não estaria influenciada pela outra medida de defesa comercial aplicada.

---

<sup>192</sup> La Gaceta n. 49, de 9 de março de 2017.

<sup>193</sup> RESOLUCION N° DM-058-2020-MEIC - EXPEDIENTE N° 001-2019, disponível em: <http://reventazon.meic.go.cr/informacion/pcd/058-20.pdf>. Acesso em 21 de junho de 2021.

<sup>194</sup> SYKES, 2006(b), p. 214.

Nas três investigações de salvaguarda comentadas, no entanto, as medidas de defesa comercial foram aplicadas em algum momento no meio período de análise. Nessas situações, definir qual volume de restrição quantitativa estaria em conformidade com o Artigo 5.1 do Acordo sobre Salvaguardas parece uma tarefa mais complexa, porquanto não foram estabilizados os impactos da aplicação da medida anterior sobre os volumes importados.

As salvaguardas têm sido utilizadas como um sucedâneo das medidas antidumping, quando sua aplicação não resultou eficaz para proteger a indústria doméstica, seja em razão de um desvio de comércio, seja em razão da limitação de definição do direito antidumping com base na margem de dumping apurada.

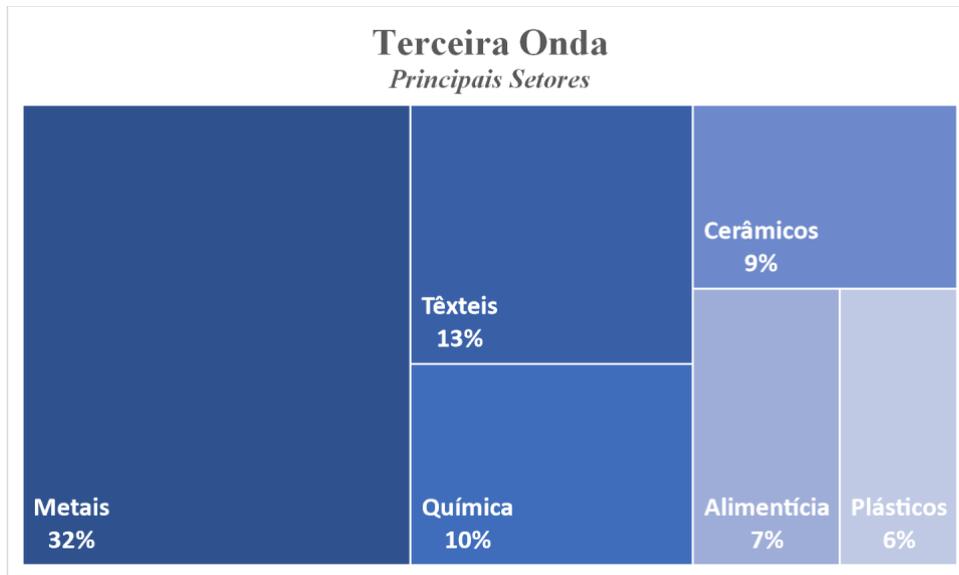
### **3.5. Do efeito de reação em cadeia no mercado afetado ocasionado por um desvio de comércio efetivo ou potencial**

Outra possível razão para o aumento das medidas de salvaguardas pode ser um efeito de reação em cadeia em determinados setores ocasionado por um desvio de comércio efetivo ou potencial. A aplicação de uma medida de salvaguarda pode impulsionar a adoção de medidas semelhantes por outros membros quando a aplicação de uma medida por determinado país leve ao aumento das importações em terceiro país e esse aumento cause prejuízo grave à indústria doméstica desse país.

Como apontado acima (seção 2.3), as estatísticas mantidas e divulgadas pelo Comitê sobre Salvaguardas são construídas com base na classificação do Sistema Harmonizado, em que produtos por vezes bastante distintos são incluídos numa mesma seção. Para todos os efeitos do Capítulo 2, apresentam-se as Seções do Sistema Harmonizados como aproximação de setores econômicos. A concentração das medidas aplicadas em alguns setores econômicos demonstrou a necessidade de se avaliar em mais detalhe os produtos envolvidos. Como indicado na introdução deste capítulo, como este trabalho busca avaliar as evoluções recentes, concentrar-se-á a análise das investigações e medidas notificadas ao Comitê sobre Salvaguardas desde 2018.

Os principais setores que utilizam as medidas durante os anos de 2018 a 2020, momento identificado como a terceira onda de utilização do instrumento das salvaguardas, foram: XV – Metais e suas obras (32%); XI – Matérias têxteis e suas obras (13%); e VI – Produtos das indústrias químicas ou das indústrias conexas (10%). Essas três categorias representaram 55% das investigações iniciadas no período.

**Figura 36: Principais setores econômicos afetados pela terceira onda das salvaguardas (Onda da Seção 232)**



Fonte: Organização Mundial do Comércio  
Elaboração: do autor.

Como ressaltado na seção 3.1, foram analisadas as notificações de início apresentadas pelos membros da OMC ao Comitê sobre Salvaguardas, obrigação constante do Artigo 12.1(a) do Acordo sobre Salvaguardas. As investigações iniciadas para os produtos das indústrias químicas ou das indústrias conexas não possuem conexão entre si, tampouco sugere alguma concentração em determinados produtos. Classificam-se nessa Seção do Sistema Harmonizado os seguintes produtos afetados por investigações de salvaguarda: sabão e detergente em pó (Madagascar), fenol e álcool isopropílico (Índia), fertilizantes, fertilizantes de nitrogênio e soda cáustica (Ucrânia). As investigações iniciadas para os produtos da indústria têxtil e de confecções tampouco possuem conexão entre si. Classificam-se nessa Seção do Sistema Harmonizado os seguintes produtos afetados por investigações de salvaguarda: tecidos, fios, cortinas, tapetes e carpetes, e peças de vestuário (todas da Indonésia), cobertores (Madagascar), confecções (Peru) e fios de náilon e fibras de poliéster (Turquia).

Já as investigações iniciadas para os produtos do setor de metais e suas obras, apresentam conexão expressa. Parte relevante das investigações foi iniciada em reação ao estabelecimento de medidas protetivas pelos EUA, com base na Seção 232 de seu Regulamento de Comércio<sup>195</sup> para produtos de aço e de alumínio. A Seção 232 do Regulamento de Comércio

<sup>195</sup> Trade Extension Act of 1962.

dos EUA disciplina a aplicação de medidas restritivas ao comércio por razões de segurança nacional. Esse instrumento foi bastante utilizado da década de 1980 até 2001, não tendo sido invocado desde então até o governo do presidente Donald Trump. Em seu governo, foram iniciadas diversas investigações de segurança nacional, envolvendo os produtos de aço, produtos de alumínio, automóveis e autopeças, urânio e vanádio.

O propósito deste trabalho não é discutir a natureza das medidas da Seção 232, matéria controversa, que coloca em polos distintos os que entendem legítima a medida e seus fundamentos,<sup>196</sup> e aqueles que defendem sua ilegalidade no sistema multilateral de comércio.<sup>197</sup> Voltar-se-á a esse ponto adiante (seção 3.6), quando se discutir se a paralização do Órgão de Apelação pode contribuir para a explicação sobre o aumento das medidas de salvaguarda. Neste momento, basta reconhecer que a aplicação dessas medidas pelos EUA gerou receios com relação ao setor de aço e de alumínio e com relação à própria estabilidade do sistema multilateral. Krugman, por exemplo, comenta que haveria um “consenso quase universal entre economistas e líderes empresariais de que as tarifas de Donald Trump sobre aço e alumínio são uma má ideia, e que a guerra comercial mais ampla que essas tarifas poderiam desencadear seria muito destrutiva”.<sup>198</sup>

Das investigações iniciadas pelos EUA, somente os produtos de aço e de alumínio foram taxados. Em 8 de março de 2018, aplicou-se uma tarifa adicional de 25% sobre a importação dos produtos de aço.<sup>199</sup> Outras proclamações se seguiram para excepcionar determinado países da aplicação da medida ou para conceder algum tratamento especial. Em 22 de março de 2018,<sup>200</sup> foi anunciada a decisão de impor tarifas adicionais de 10% sobre a importação de alumínio. Essa decisão também foi objeto de ajustes posteriores.

Na esteira da aplicação das medidas pelos EUA, ocorrida em março de 2018, a União Europeia iniciou investigação de salvaguarda relacionada aos produtos de aço. Em sua notificação, a União Europeia indicou que o número crescente de medidas de defesa comercial tomadas por terceiros países sobre produtos siderúrgicos e as recentes medidas da Seção 232 adotadas pelos EUA deixava a indústria europeia em “uma situação frágil e vulnerável a um novo aumento nas importações”.<sup>201</sup> Segundo o documento, a investigação examinaria a situação

---

<sup>196</sup> CHARNOVITZ, Steve. EU Can Retaliate Immediately Against Trump's Metal Tariffs, *International Economic Law and Policy Blog*, 2019.

<sup>197</sup> LEE, Yong-Shik. *Are Retaliatory Trade Measures Justified under the WTO Agreement on Safeguards?* *Journal of International Economic Law*, 2019.

<sup>198</sup> KRUGMAN, 2020, p. 246.

<sup>199</sup> Proclamação Presidencial 9705 de 8 de março de 2018.

<sup>200</sup> Proclamação Presidencial 9710 de 22 de março de 2018.

<sup>201</sup> G/SG/N/6/EU/1, de 27 de março de 2018.

dos produtos siderúrgicos, incluindo a situação de cada uma das categorias de produtos individualmente, também à luz dos desenvolvimentos recentes e do possível desvio de comércio resultante das medidas dos EUA sobre produtos siderúrgicos.

Em maio de 2018, a Turquia iniciou investigação de salvaguarda em face de produtos de aço em razão da elevação das tarifas pelos EUA decorrentes da investigação da Seção 232, em razão da investigação de salvaguardas iniciada pela União Europeia e a crescente tendência mundial de medidas protecionistas contra produtos siderúrgicos.<sup>202</sup>

A União Econômica da Eurásia,<sup>203</sup> em notificação de 10 de setembro de 2018,<sup>204</sup> também menciona as medidas da Seção 232 impostas pelos EUA como motivação para abertura de sua investigação de salvaguardas. Em sua notificação, a União Econômica da Eurásia afirma que sua indústria doméstica estaria vulnerável a um novo aumento das importações, que seria provável que o aumento fosse iminente, em razão de um desvio de comércio relacionado ao excesso de capacidade geral de aço, o número crescente de medidas de defesa comercial tomadas por terceiros países sobre produtos siderúrgicos, investigações de salvaguarda em andamento e as medidas recentes nos termos da Seção 232 adotadas pelos EUA. Em 2019, investigação complementar foi iniciada, sendo apresentados fundamentos semelhantes para justificar o início do procedimento.<sup>205</sup>

Em 12 de outubro de 2018, o Canadá encaminhou notificação ao Comitê sobre Salvaguardas, em que ressalta o comércio global de aço e as importações de aço para o Canadá foram afetados pelo excesso de capacidade na produção de aço em todo o mundo, bem como pela evolução não prevista das circunstâncias, como medidas que vários países tomaram ou estão considerando tomar para restringir as importações de aço em seus mercados, em especial as medidas da Seção 232 impostas pelos EUA. Ademais, outros mercados, como a União Europeia, impuseram salvaguardas restringindo as importações de aço para proteger sua indústria siderúrgica e evitar o desvio de produtos siderúrgicos para o seu mercado. Essa situação aumentaria o risco de desvio substancial do comércio de produtos siderúrgicos estrangeiros para o Canadá, causando grave prejuízo à indústria siderúrgica canadense.<sup>206</sup>

A África do Sul, em sua notificação de 24 de abril de 2018<sup>207</sup> a respeito da investigação iniciada em nome da União Aduaneira da África Austral,<sup>208</sup> não menciona diretamente a Seção

---

<sup>202</sup> G/SG/N/6/TUR/24, 3 de maio de 2018.

<sup>203</sup> Compõem a União Econômica da Eurásia: a Rússia, a Armênia, o Cazaquistão e o Quirguistão.

<sup>204</sup> G/SG/N/6/ARM/3, G/SG/N/6/KAZ/1, G/SG/N/6/KGZ/7, G/SG/N/6/RUS/5, de 10 de setembro de 2018.

<sup>205</sup> G/SG/N/6/ARM/5, G/SG/N/6/KAZ/3, G/SG/N/6/KGZ/9, G/SG/N/6/RUS/7, de 19 de março de 2019.

<sup>206</sup> G/SG/N/6/CAN/4, G/SG/N/7/CAN/1, G/SG/N/11/CAN/1, de 12 de outubro de 2018.

<sup>207</sup> G/SG/N/6/ZAF/6, de 24 de abril de 2018.

<sup>208</sup> Compõem a União Aduaneira da África Austral: a África do Sul, Botswana, Lesoto, Essuatíni e a Namíbia.

232 como fator para iniciar a investigação de salvaguardas parafusos, mas indica as medidas implementadas pela União Europeia e pelo Canadá. Segundo sua notificação, União Europeia e Canadá seriam importantes consumidores dos produtos, e a aplicação de medidas de defesa comercial por esses dois mercados teria causado desvio de comércio para a África do Sul e demais países da união aduaneira de que faz parte.

O Marrocos,<sup>209</sup> em 4 de outubro de 2018, e o Conselho de Cooperação do Golfo,<sup>210</sup> 24 de outubro de 2019, apresentam justificativas semelhantes para um eventual desvio de comércio sem indicar, nominalmente, os países que teriam adotado medidas protetivas ou outras medidas de restrição ao comércio. A “evolução não prevista” das circunstâncias decorreria do desequilíbrio entre o excesso de capacidade instalada para a produção de produtos siderúrgicos, em conjunção com a aplicação recente de diferentes medidas de defesa comercial e outras medidas protetivas.

O Egito deu início em 2 de abril de 2019, a uma investigação de produtos semiacabados de aço e outros produtos, sem mencionar na notificação à OMC, porém, as razões por que entendia haver aumento das importações.<sup>211</sup>

Em 4 de setembro de 2019, a Guatemala informou sobre o início da investigação de salvaguardas sobre produtos laminados de aço.<sup>212</sup> Como elemento complementar à notificação a Guatemala indicou o informe técnico a “guerra comercial” e a aplicação de medidas de restrição ao comércio pelos EUA e pela União Europeia, dentre outros, como fundamento para início do procedimento.<sup>213</sup>

O Reino Unido, em 8 de outubro de 2020, circulou notificação de início de investigação de salvaguardas para produtos de aço. O Reino Unido estava abarcado pela medida de salvaguarda aplicada pela União Europeia em 2018, e o procedimento iniciado em 2020 corresponde um desdobramento da saída do Reino Unido da União Europeia. A investigação foi iniciada para avaliar se a medida de salvaguarda aplicada pela União Europeia, qual também beneficiava o Reino Unido, deveria ser mantida.

---

<sup>209</sup> G/SG/N/6/MAR/12, G/SG/N/7/MAR/5, G/SG/N/11/MAR/8, de 4 de outubro de 2018.

<sup>210</sup> Compõem o Conselho de Cooperação do Golfo: o Kuwait, os Emirados Árabes Unidos, a Arábia Saudita, o Qatar, o Omã e o Barein.

<sup>211</sup> G/SG/N/6/EGY/14, de 2 de abril de 2019.

<sup>212</sup> G/SG/N/6/GTM/1, de 4 de setembro de 2019.

<sup>213</sup> Disponível em: [dictamen\\_tecnico\\_version\\_publica\\_inicio\\_investigacion\\_salvanguardia.pdf](#) (mineco.gob.gt). Acesso em 22 de junho de 2021.

Outras investigações para o setor foram abertas sem mencionar expressamente as razões de seu início. Indonésia,<sup>214</sup> Egito,<sup>215</sup> Filipinas<sup>216</sup> e Tailândia,<sup>217</sup> por exemplo, apresentaram notificação ao Comitê sobre Salvaguardas contendo informações protocolares, em 2018 e 2020, e não é possível avaliar em que medida essas investigações possuem conexão direta com os eventos narrados nesta seção. Parte das investigações de salvaguarda sobre produtos de aço apontam expressamente as medidas da Seção 232 como tendo contribuído para a ocorrência de circunstâncias não previstas, enquanto outras indicam a aplicação recente de medidas restritivas por vários países para a situação que colocaria suas indústrias domésticas sob iminente risco de aumento das importações.

As medidas da Seção 232 parecem ter contribuído para a evolução recente no número de investigações de salvaguarda, como indicado expressamente nas notificações de início de investigação de salvaguardas. A indústria siderúrgica, porém, é uma das indústrias tradicionalmente protegidas por meio de medidas de defesa comercial, como apontado nas seções 2.4.1 e 2.4.2. Medidas antidumping e medidas de salvaguarda sempre foram utilizadas para proteger indústrias nacionais no setor de metais. As questões envolvendo o setor siderúrgico, porém, não se limitam às medidas de defesa comercial.

O excesso de capacidade instalada global, a presença de empresas estatais, as políticas de direcionamento do Estado e concessão de subsídios são questões relevantes para entender as dinâmicas de comércio e os desafios para o setor. Certamente não é possível vilificar a imposição das medidas restritivas baseadas na Seção 232 do Regulamento de Comércio como causa da utilização das medidas de defesa comercial no setor de aço. Porém, a extensão da definição do escopo do produto afetado por essa medida, a importância dos EUA como mercado consumidor e a resposta igualmente amplificada de diversos países por meio da instauração de investigações de salvaguarda para produtores com definição estendida trouxeram um elemento de maior desequilíbrio para o setor.

Ademais, como indicado nas seções 2.2.2 e 2.3.2, quando se analisam os usuários das medidas de salvaguarda, observa-se que o setor de metais é extremamente pulverizado. Quase dois terços dos países que utilizam o mecanismo de salvaguarda já o fizeram para proteger um produto classificado na Seção XV do Sistema Harmonizado, e nenhum país individualmente se destaca como principal utilizador do mecanismo. Quando se compara com a utilização das

---

<sup>214</sup> G/SG/N/6/IDN/29, de 11 de outubro de 2018.

<sup>215</sup> G/SG/N/6/EGY/14, de 2 de abril de 2019.

<sup>216</sup> G/SG/N/6/PHL/16, de 22 de junho de 2020, G/SG/N/6/PHL/17, de 22 de junho de 2020, G/SG/N/6/PHL/18, de 22 de junho de 2020.

<sup>217</sup> G/SG/N/6/THA/6, de 24 de setembro de 2020.

medidas antidumping, em que o setor de metais também é dominante, representando 32% dos procedimentos iniciados, também se observa certa pulverização em termos da cobertura dos membros que utilizam o mecanismo: 75% dos membros das OMC já conduziram alguma investigação antidumping em face de produtos do setor de metais. Em termos de concentração, os dados referentes às investigações antidumping diferenciam das medidas de salvaguarda. Enquanto as investigações de salvaguarda não são concentradas em membro aplicado, EUA e União Europeia representam um terço de todas as medidas antidumping aplicadas a produtos do setor de metais.

Nesse ponto, porém, é preciso qualificar a informação apresentada por meio das estatísticas divulgadas pela OMC. Já se indicou acima (Capítulo 2) que as estatísticas divulgadas pela OMC representam o número de investigações iniciadas ou de medidas aplicadas, levando-se em conta a definição do escopo da investigação como definido pela autoridade nacional. Ocorre que as salvaguardas permitem com maior fluidez a análise de produtos com definição mais ampla (seção 3.2), ao considerar a possibilidade de se analisarem produtos similares ou diretamente concorrente. Uma única investigação de salvaguardas, por exemplo, pode reunir produtos que, muito provavelmente, seriam endereçados em procedimentos independentes caso submetidos a investigações antidumping.

As salvaguardas dos produtos siderúrgicos comentadas nesta seção exemplificam bem esse ponto. A investigação da União Europeia considerou 28 categorias de produtos, a Turquia analisou produtos em cinco grupos de produtos, subdivididos em 21 categorias de produto. A União Econômica da Eurásia realizou análise referente a produtos de 3 categorias, tendo iniciado outro procedimento para outros produtos. O Canadá incluiu 7 categorias de produto em sua investigação. O Conselho de Cooperação do Golfo iniciou procedimento para avaliar a necessidade de impor medida de salvaguardas relacionadas a 9 categorias de produtos. O Reino Unido iniciou o procedimento para avaliar as 21 categorias para as quais havia medida de salvaguarda aplicada. Ou seja, essas seis investigações de salvaguarda poderiam ter se desdobrado em aproximadas 90 investigações antidumping, se consider-se cada categoria de produto como um potencial produto normalmente definido segundo as regras das medidas antidumping.<sup>218</sup>

---

<sup>218</sup> Essa comparação possui importantes limitações, porque a definição de similaridade para fins de uma investigação antidumping não segue, necessariamente, as definições das categorias propostas por esses procedimentos. Uma investigação antidumping pode definir o produto de forma a analisar um segmento dentro de cada categoria ou definir o produto em termos de características compartilhadas entre produtos de categorias distintas. Partindo do pressuposto, porém, que essas categorias foram assim definidas, porque seus produtos compartilham de características comuns que os fazem competir num mesmo mercado, poder-se-ia adotar as categorias como definição aproximada para um produto sujeito a uma investigação antidumping.

O desvio de comércio é um resultado corriqueiro na aplicação de medidas comerciais. Quando um país aplica uma medida de defesa comercial contra determinado exportador, este pode passar a direcionar suas exportações a outros países, iniciando uma sequência de medidas aplicadas por diversos países.<sup>219</sup> Este trabalho não possui o propósito de avaliar o desvio de comércio e sua relevância nas medidas de defesa comercial, de forma que outros estudos precisariam avaliar a exata dimensão dessa questão.

Porém, a utilização das salvaguardas desde 2018 exemplificam duas dimensões do desvio de comércio. A aplicação de medidas antidumping pelos EUA em face de células fotovoltaicas originárias da China levou, segundo concluíram os EUA, a uma estratégia dos exportadores gravados pela medida antidumping a deslocar sua produção para terceiros países e, assim, acessar o mercado estadunidense. O desvio de comércio entre exportadores para acessar o mesmo mercado importador constituiu a situação fática que motivou os EUA a aplicar medidas de salvaguarda em face das importações do produto de todas as origens. Em outra dimensão do desvio de comércio, a Índia iniciou investigação de salvaguarda em relação aos mesmos produtos, células fotovoltaicas, porque as medidas de defesa comercial aplicadas pelos EUA pela União Europeia teriam causado um desvio de comércio dos exportadores para diferentes mercados importadores.

O desvio de comércio é um efeito possível em decorrência de qualquer medida de restrição comercial. Porém, quanto mais ampla a definição do escopo da investigação, maior é o potencial para afetar o comércio global do produto e gerar reações em cadeia. A aplicação das medidas de restrição da Seção 232, por sua abrangência e pela relevância dos EUA como mercado consumidor do produto, desencadeou o início de uma reação em cadeia. A União Europeia e a Turquia, em primeiro momento, logo seguidas pela União Econômica da Eurásia, pelo Canadá, pela África do Sul, pelo Marrocos, pelo Conselho de Cooperação do Golfo, pela Guatemala, pelo Reino Unido e, muito possivelmente, pela Indonésia, pelas Filipinas, pelo Egito e pela Tailândia.

Ainda que o setor de metais seja um tradicional setor em que são aplicadas medidas de defesa comercial, a recente evolução o número de aplicação das medidas está intimamente ligado às tarifas aplicadas pelos EUA, como expressamente indicado nas diversas notificações de início recebidas pelo Comitê sobre Salvaguardas.

É difícil avaliar se as reações em cadeia continuarão no futuro próximo, e se cada nova medida reforçará o movimento de proteção dos setores de metais em cada membro da OMC ou

---

<sup>219</sup> BERTONI, 2015, p. 78.

se esse movimento perde intensidade. Entende-se, porém, que as características das salvaguardas direcionam para aliviar a pressão sobre novos procedimentos, o que poderia levar a uma nova diminuição no número de medidas de salvaguarda, e confirmar o comportamento de ondas indicados na seção 2.2.

Alguns fatores podem contribuir para que haja um arrefecimento das circunstâncias que levaram ao aumento das investigações de salvaguarda no setor de metais. Primeiro, parte das investigações de salvaguarda não resultaram na aplicação de medida definitiva ou resultaram na aplicação limitada a alguns produtos. A Turquia, que aplicou a medida provisória em outubro de 2018<sup>220</sup> e a Guatemala decidiram não aplicar medida definitiva de salvaguarda.<sup>221 222</sup> A União Econômica da Eurásia aplicou medidas definitivas apenas com relação a uma das categorias investigadas,<sup>223</sup> e encerrou a segunda investigação sem aplicação de medida.<sup>224</sup>

Segundo, as medidas de salvaguarda possuem uma duração limitada, não podendo ultrapassar o período de oito anos de vigência, ou dez anos, quando se tratar de países em desenvolvimento. Recorde-se que esse período deve ser contado desde a aplicação de uma eventual medida provisória (vide seção 1.10). As salvaguardas da União Europeia foram aplicadas, inicialmente em julho de 2018,<sup>225</sup> tendo sido recentemente prorrogadas. As salvaguardas aplicadas pelo Reino Unido, derivadas das medidas da União Europeia, seguem o mesmo marco inicial da contagem do prazo máximo de vigência da medida europeia. O Canadá aplicou medida provisória no início da investigação, também em outubro de 2018.<sup>226</sup>

Terceiro, como parte do esforço de facilitar o ajustamento, o Artigo 7.4 do Acordo sobre Salvaguardas dispõe que toda medida cuja vigência for superior a um ano deverá ser liberalizada progressivamente, em intervalos regulares, durante o período de aplicação. E mais, caso a medida seja aplicada por um prazo superior a três anos, os membros devem reavaliar a situação da indústria e são incentivados a acelerar o ritmo da liberalização.

Não há, no entanto, nenhuma disposição sobre como a liberalização deva ocorrer, e essa liberalização pode se conformar apenas como um elemento proforma. Como apresentado na seção 1.10, alguns membros adotam uma liberalização mínima para dar cumprimento ao

---

<sup>220</sup> G/SG/N/7/TUR/13, G/SG/N/11/TUR/23, de 5 de outubro.

<sup>221</sup> G/SG/N/9/GTM/1, de 9 de janeiro de 2020.

<sup>222</sup> G/SG/N/7/TUR/13/Suppl.1, de 13 de maio de 2019.

<sup>223</sup> G/SG/N/10/ARM/3/Suppl.1, G/SG/N/10/KAZ/1/Suppl.1, G/SG/N/10/KGZ/5/Suppl.1, G/SG/N/10/RUS/4/Suppl.1, de 1º de dezembro de 2019.

<sup>224</sup> G/SG/N/9/ARM/2, G/SG/N/9/KAZ/2, G/SG/N/9/KGZ/2, G/SG/N/9/RUS/2, de 27 de dezembro de 2019.

<sup>225</sup> G/SG/N/7/EU/1; G/SG/N/11/EU/1, de 18 de julho de 2018.

<sup>226</sup> G/SG/N/6/CAN/4, G/SG/N/7/CAN/1, G/SG/N/11/CAN/1, de 12 de outubro de 2018.

Acordo sobre Salvaguardas, como é o caso das medidas aplicadas pelo Conselho de Cooperação do Golfo sobre os produtos siderúrgicos, cujo cronograma de desgravação prevê uma redução aproximada de 0,8 pontos percentuais a cada ano (com alíquotas de 16%, 15,2% e 14,44% a cada ano de vigência da medida).<sup>227</sup>

Por fim, como indicado na seção 1.11, o Artigo 8.3 do Acordo sobre Salvaguardas estabelece um período de três anos de moratória, durante o qual os membros afetados não poderiam exercer o direito de retaliação, caso a medida de salvaguarda tenha sido aplicada em decorrência de um aumento absoluto de importações. Os membros possuem um incentivo para limitar a aplicação da medida pelo prazo da moratória, o que poderia implicar o encurtamento da vigência da medida.

Nesse sentido, entende-se que as circunstâncias que levaram ao aumento das salvaguardas para o setor de aço a partir de 2018, como espécie de reação em cadeia, não permanecerão presentes no futuro próximo na mesma intensidade, o que reduzirá a pressão para o início novos procedimentos.

### **3.6. Da paralização do Órgão de Apelação como incentivo para a aplicação das medidas de salvaguarda**

Outra possível razão para o aumento das medidas de salvaguardas é a paralização do Órgão de Apelação da OMC. Todas as medidas de salvaguardas submetidas ao Sistema de Solução de Controvérsias foram declaradas em desconformidade com o Acordo sobre Salvaguardas. Ante a ausência de uma medida de salvaguarda que tenha sido declarada em conformidade com as regras multilaterais de comércio para que possam balizar suas conclusões, os membros da OMC podem preferir utilizar outras medidas para proteger suas indústrias domésticas. Com a paralização do Órgão de Apelação da OMC, os países-membros podem ter incentivado o uso das salvaguardas, porque não temeriam um revés no Sistema de Solução de Controvérsias.

O Conselho Geral da Organização Mundial do Comércio, é o órgão responsável pela administração rotineira da OMC e de suas atividades, atuando como Órgão de Solução de

---

<sup>227</sup> G/SG/N/8/ARE/3/Suppl.1; G/SG/N/8/BHR/3/Suppl.1; G/SG/N/8/KWT/3/Suppl.1; G/SG/N/8/OMN/3/Suppl.1; G/SG/N/8/QAT/3/Suppl.1; G/SG/N/8/SAU/3/Suppl.1; G/SG/N/10/ARE/3; G/SG/N/10/BHR/3; G/SG/N/10/KWT/3; G/SG/N/10/OMN/3; G/SG/N/10/QAT/3; G/SG/N/10/SAU/3; G/SG/N/11/ARE/4; G/SG/N/11/BHR/4; G/SG/N/11/KWT/4; G/SG/N/11/OMN/4; G/SG/N/11/QAT/4; G/SG/N/11/SAU/4, de 12 de maio de 2021.

Controvérsias. Assumindo as funções relacionadas à solução de controvérsias, o Conselho Geral da OMC se reúne com regularidade para exercer as atividades de sua competência,<sup>228</sup> como receber pedidos de consulta, definir o estabelecimento de painel, adotar os relatórios dos painéis e do Órgão de Apelação da OMC.

Os “pedidos de consulta” representam o início do processo de solução de controvérsias, e constitui etapa obrigatória do procedimento, cujo objetivo é promover a autocomposição entre as partes em litígio. Por meio desse instrumento, um país dá início a uma fase não contenciosa do procedimento de solução de controvérsias, em que os membros se reúnem para tentar chegar a uma solução negociada. Não havendo composição de interesses, a parte que apresentou o pedido de consultas pode requerer o estabelecimento de um painel de especialistas que irá analisar a questão e avaliar se as medidas adotadas por determinado membro estão em conformidade com as regras da OMC.

O painel é formado por especialistas, escolhidos para a análise do caso específico. A decisão do painel é de implementação obrigatória entre as partes envolvidas. As partes podem desafiar a decisão do painel, apresentando um recurso ao Órgão de Apelação da OMC. Este órgão funciona como um tribunal recursal, que examinará os fundamentos legais do relatório do painel e suas conclusões<sup>229</sup>, tendo limitado poder de reexaminar os elementos fáticos.

Diferentemente dos painéis, que são formados por três a cinco membros, escolhidos pelas partes envolvidas na controvérsia ou por designação do Diretor ou da Diretora Geral da OMC, o Órgão de Apelação é um órgão permanente, composto por sete pessoas “de reconhecida competência, com domínio nas áreas de direito, comércio internacional e do tema do em acordo em questão” (Artigo 17.3 do Entendimento sobre Solução de Controvérsias),<sup>230</sup> para um mandato de quatro anos, podendo ser reconduzido uma única vez.<sup>231</sup> Para a análise das controvérsias, o Órgão de Apelação da OMC forma um grupo de três pessoas (*division*, de acordo com seu Regimento Interno<sup>232</sup>).

Após longa oposição para a indicação de novos membros, o Órgão de Apelação da OMC ficou inoperante em 9 de dezembro de 2019, porque não podia constituir novo grupo para analisar os recursos das partes. Nessa data encerrou o mandato de mais um membro do tribunal, restando apenas dois membros com mandato ativo,<sup>233</sup> número insuficiente para constituir o

---

<sup>228</sup> BOSSCHE; ZDOUC, 2017, p. 134.

<sup>229</sup> THORSTENSEN, 2001, p. 371.

<sup>230</sup> THORSTENSEN, 2001, p. 374.

<sup>231</sup> BOSSCHE; ZDOUC, 2017, p. 235.

<sup>232</sup> Working Procedures for Appellate Review.

<sup>233</sup> [https://www.wto.org/english/news\\_e/news19\\_e/gc\\_09dec19\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/gc_09dec19_e.htm).

grupo (*division*), responsável por analisar a apelação. Desde 30 de novembro de 2020, o Órgão de Apelação da OMC não possui um único membro.<sup>234</sup>

A ausência de quórum para manter o regular funcionamento do Órgão de Apelação pode ser atribuída ao bloqueio dos EUA na recondução dos então membros ou na nomeação de novos membros para o órgão desde 2016.<sup>235</sup> Os EUA entendem que o Órgão de Apelação falhou em aplicar as regras dos acordos da OMC de uma maneira que respeite os acordos, conforme negociados e acordados pelos membros da OMC. Segundo os EUA, o Órgão de Apelação teria criado regras não existentes nos acordos da OMC, em extrapolação às suas competências de interpretar o arcabouço legal.<sup>236</sup>

A posição dos EUA está relacionada com a atuação do Órgão de Apelação de forma geral. Em relatório produzido pelo governo americano em fevereiro de 2020, são mencionadas diversas situações em que os EUA entendem que o Órgão de Apelação extrapolou suas competências de intérprete dos acordos da OMC, e formulando regras comerciais não existentes nos acordos negociados pelos membros.<sup>237</sup> O documento menciona a criação de condições não existentes no Artigo XIX do GATT 1994 ou no Acordo sobre Salvaguardas como exemplos da extrapolação pelo Órgão de Apelação de sua competência.

Para os EUA, o Órgão de Apelação criou uma condição não existente no Acordo sobre Salvaguardas, quando elevou as “circunstâncias não previstas” a uma condição para a aplicação de uma medida de salvaguarda (vide seção 1.3).<sup>238</sup> Outra violação de sua competência seria a exigência de um padrão mais elevado para determinar a existência de “grave prejuízo”, cujo grau de severidade (vide seção 1.6).<sup>239</sup>

Por meio da imposição de novas obrigações, o Órgão de Apelação teria tornado mais difícil a aplicação das medidas de salvaguarda.<sup>240</sup> De fato, todas as disputas relacionadas à aplicação de uma medida de salvaguardas resultaram em decisões que declararam a inconformidade da medida com o Acordo sobre Salvaguardas e/ou com o Artigo XIX do GATT 1994. Sykes avalia que a jurisprudência formada pelos casos analisados pelo Órgão de Solução de Controvérsias (tanto no nível de painel como do Órgão de Apelação) tornou extremamente

---

<sup>234</sup> [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/appellate\\_body\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/appellate_body_e.htm).

<sup>235</sup> Declaração dos Estados Unidos na Reunião do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, de 23 de maio de 2016, disponível em [https://www.wto.org/english/news\\_e/news16\\_e/us\\_statment\\_dsbmay16\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/news_e/news16_e/us_statment_dsbmay16_e.pdf) [<https://perma.cc/ML7M-8T9X>]. Acesso em 27 de dezembro de 2021.

<sup>236</sup> Report on the Appellate Body of the World Trade Organization. Office of the United States Trade Representative Ambassador Robert E. Lighthizer. February 2020, pp. 1-2.

<sup>237</sup> Ibidem, pp. 1-2.

<sup>238</sup> Ibidem, p. 112.

<sup>239</sup> Ibidem, p. 113.

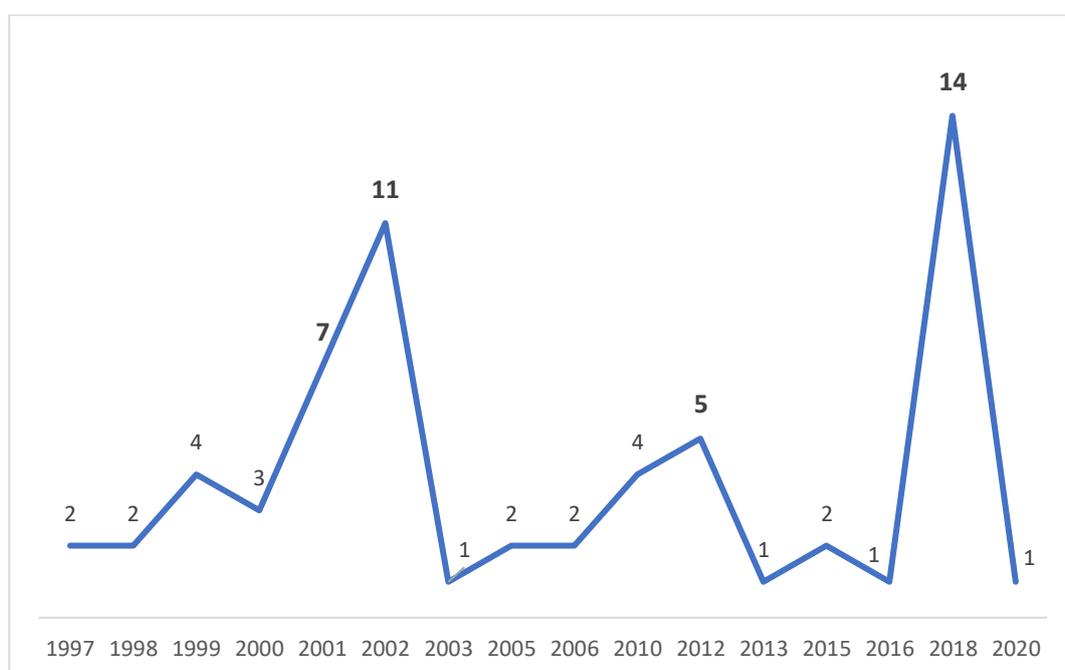
<sup>240</sup> Ibidem, p. 114.

difícil que uma medida de salvaguarda resistisse a uma disputa na OMC.<sup>241</sup> O autor defende que a dificuldade de se impor uma medida que esteja em conformidade com os pronunciamentos do Órgão de Solução de Controvérsias explica o fato de os EUA deixarem de usar medidas de salvaguardas<sup>242</sup>, após terem suas medidas aplicadas em face das importações de carnes de cordeiro, tubos, glúten de trigo e aço, todas declaradas inconsistentes com os acordos da OMC.

Se o risco de que a salvaguarda seja declarada inconsistente com os acordos da OMC é alto, poder-se-ia esperar que a paralização do Órgão de Apelação da OMC contribuísse para o aumento na aplicação da medida, porque não haveria autoridade competente para declarar sua desconformidade com as regras multilaterais de comércio.

A paralização do Órgão de Apelação da OMC só veio a ocorrer no final de 2019, mas a situação já era antevista em razão da oposição sistemática para a indicação de novos membros para o tribunal. Isso não obstante, as disputas poderiam seguir seu curso natural com o pedido de consultas ou até mesmo o estabelecimento de um painel. Desde o estabelecimento da OMC, foram apresentados 62 pedidos de consulta envolvendo o Acordo sobre Salvaguardas, das quais 14 (23% de toda a série histórica) foram apresentadas em 2018.

**Figura 37: Número de consultas apresentadas ao Órgão de Solução de Controvérsias da OMC que envolvem o Acordo sobre Salvaguardas**



Fonte: Organização Mundial do Comércio

<sup>241</sup> SYKES, 2006(b), p. 33.

<sup>242</sup> Ibidem, p. 33.

Elaboração: do autor.

Nove pedidos de consulta foram apresentados contra os EUA com relação às medidas aplicadas ao aço e ao alumínio em razão de segurança nacional. As tarifas impostas com base na Seção 232 do Regulamento de Comércio dos EUA foram identificadas na seção 3.5 como o marco inicial da reação em cadeia que suscitou o aumento das medidas de salvaguarda. Em que pese os EUA defendam que essas medidas foram adotadas em razão de segurança nacional e, portanto, não precisariam seguir as regras estabelecidas no Acordo sobre Salvaguardas, a China, a Índia, a União Europeia, o Canadá, o México, a Noruega, a Rússia, a Suíça e a Turquia solicitaram consultas aos EUA, alegando a violação do Artigo XIX do GATT 1994 e de diversos dispositivos do Acordo sobre Salvaguardas. A medida imposta pela União Europeia sobre produtos siderúrgicos também foi questionada, tendo a Turquia ao apresentar pedido de consultas.

O atual momento só é comparável ao ano de 2002, em que os EUA haviam implementado medidas de salvaguarda em face das importações de produtos siderúrgicos definidos de forma ampla, fato que desencadeou outro momento de reação em cadeia. A União Europeia, dentre outros membros, também iniciou um procedimento sobre produtos siderúrgicos. Naquela ocasião foram apresentados nove pedidos de consulta contra os EUA e um pedido de consulta à União Europeia, questionando as medidas por eles aplicadas aos produtos de aço.

A paralização do Órgão de Apelação da OMC, portanto, não parece ser causa do aumento das investigações de salvaguarda. Até porque, como se discutiu na seção 1.10, a moratória de três anos, durante a qual um membro estaria protegido contra as retaliações, não impede que os membros as imponham quando entendem que a salvaguarda foi aplicada em violação aos acordos da OMC. Alguns membros têm exercido o direito de avaliar unilateralmente se o membro que aplicou a salvaguarda o fez com conformidade com as disposições do Acordo sobre Salvaguardas para suspender concessões nos primeiros três anos de vigência da medida.

Canadá<sup>243</sup> e Brasil<sup>244</sup> notificaram o Comitê sobre Salvaguardas sobre a intenção de suspender concessões à Costa Rica em razão da aplicação de medida de salvaguarda sobre o

---

<sup>243</sup> G/L/1237, G/SG/N/12/CAN/1, de 13 de novembro de 2020.

<sup>244</sup> G/L/1264, G/SG/N/12/BRA/1, de 16 de outubro de 2020.

açúcar. Turquia,<sup>245</sup> União Europeia,<sup>246</sup> Japão<sup>247</sup> e outros membros notificaram o Comitê sobre Salvaguardas sobre a intenção de suspender concessões aos EUA em razão da aplicação de medidas sobre o aço e alumínio. Brasil,<sup>248</sup> Coreia do Sul,<sup>249</sup> Turquia<sup>250</sup> e Rússia<sup>251</sup> notificaram a União Europeia a intenção de suspender concessões em razão das medidas aplicadas ao aço. A Turquia<sup>252</sup> e Ucrânia<sup>253</sup> notificaram a intenção de suspender concessões ao Egito em razão de medidas de salvaguardas impostas sobre produtos de aço. A China notificou a intenção de suspender concessões aos EUA em razão da aplicação das salvaguardas sobre células fotovoltaicas<sup>254</sup> e sobre lavadoras de roupas.<sup>255</sup>

Assim, ainda que a eventual paralização do Órgão de Apelação da OMC pudesse gerar uma predisposição para que um membro iniciasse uma investigação de salvaguarda por não temer a declaração de sua inconformidade, os membros afetados têm iniciado o procedimento de contencioso por meio do pedido de consultas, requerendo o estabelecimento de painéis ou até mesmo impondo retaliações de forma unilateral. Nesse sentido, a impossibilidade de constituição de um grupo do Órgão de Apelação da OMC para rever um relatório do painel não parece justificar o aumento do número de investigações de salvaguarda.

Ademais, foi criado um mecanismo multilateral interino de apelação arbitral,<sup>256</sup> por meio qual os membros participantes desse mecanismo decidiram submeter suas disputas comerciais relacionadas aos acordos da OMC à arbitragem pelo tempo em que o Órgão de Apelação se mantiver inoperante. Ainda que esse mecanismo não conte com a participação integral dos membros da OMC, sua própria criação e a adesão ao mecanismo com voluntária submissão ao procedimento arbitral parecem confirmar que a paralização do Órgão de Apelação da OMC não é responsável pelo aumento do número de salvaguardas. As disputas envolvendo o Acordo sobre Salvaguardas aumentaram desde 2018, e ainda não foi identificada nenhuma disputa envolvendo o Acordo sobre Salvaguardas sendo analisada por mecanismo, porque as disputas envolvendo as medidas de salvaguardas não alcançaram decisão de painel.

---

<sup>245</sup> G/L/1359; G/SG/N/12/TUR/9, de 7 de abril de 2020.

<sup>246</sup> G/L/1237, G/SG/N/12/EU/1, de 18 de maio de 2018 e G/L/1356; G/SG/N/12/EU/2, de 7 de abril de 2020.

<sup>247</sup> G/L/1240/Suppl.2, G/SG/N/12/JPN/4/Suppl.2, de 7 de abril de 2020.

<sup>248</sup> G/L/1296; G/SG/N/12/BRA/3, de 19 de fevereiro de 2019.

<sup>249</sup> G/L/1306; G/SG/N/12/KOR/4, de 2 de abril de 2019.

<sup>250</sup> G/L/1359; G/SG/N/12/TUR/9, de 22 de maio de 2020.

<sup>251</sup> G/L/1304; G/SG/N/12/RUS/3, de 2 de abril de 2019. G/SG/N/12/RUS/3/Suppl.2, G/L/1304/Suppl.2, G/SG/N/12/RUS/4, G/L/1387, de 29 de abril de 2021.

<sup>252</sup> G/L/1350; G/SG/N/12/TUR/7, de 11 de dezembro de 2019.

<sup>253</sup> G/L/1353, G/SG/N/12/UKR/1, de 2 de janeiro de 2020.

<sup>254</sup> G/L/1220; G/SG/N/12/CHN/2, de 5 de abril de 2018.

<sup>255</sup> G/L/1221; G/SG/N/12/CHN/3, de 5 de abril de 2018.

<sup>256</sup> Mecanismo conhecido por seu acrônimo em inglês: *Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement (MPIA)*.

### **3.7. Da possibilidade de aplicação de medidas provisórias no início da investigação com efeitos imediatos como incentivo para o uso de salvaguardas**

Outra razão alternativa para o aumento das medidas de salvaguardas é a possibilidade de se aplicarem medidas de salvaguarda provisórias no início da investigação com efeitos imediatos de proteção para a indústria doméstica afetada.

Tanto o Acordo sobre Salvaguardas quanto o Acordo Antidumping preveem a possibilidade de se instituírem medidas provisórias, ou seja, medidas implementadas após um exame preliminar dos fatos. De acordo com o Artigo 7 do Acordo Antidumping, medidas provisórias servem para impedir o dano causado durante o período de investigação, e só podem ser aplicadas após a transcurso de sessenta dias do início da investigação. Nesse prazo, os exportadores poderão apresentar elementos e dados primários que permitam a autoridade avaliar se o exportador incorre na prática do dumping.

As medidas provisórias do Acordo sobre Salvaguardas só podem ser aplicadas em circunstâncias críticas, em que qualquer demora acarretaria dano difícil de reparar, quando se determinar a existência de provas claras de que o aumento das importações tem causado ou ameaça causar prejuízo grave à indústria doméstica. As medidas de salvaguarda provisórias podem, porém, ser implementadas a qualquer tempo, inclusive por ocasião do início da investigação. As salvaguardas podem ser, portanto, instrumentos de eficácia imediata. A possibilidade de se implementar a medida logo do início da investigação poderia constituir um elemento atrativo, diferente do padrão das investigações antidumping, mas a análise dos dados recentes não parece corroborar essa hipótese.

Para que haja a aplicação de uma medida provisória, a autoridade investigadora deve chegar a uma conclusão preliminar sobre os fatos sob apreciação. Uma autoridade pode iniciar um procedimento de investigação após uma análise formal do pedido apresentado pela indústria doméstica ou em seu nome, sem realizar sequer um exame indiciário sobre o mérito do pedido. Nesses casos, a autoridade decide dar celeridade ao procedimento, possibilitando o exercício do contraditório pelas partes interessadas, e tomar uma decisão apenas após o cotejamento das evidências apresentadas. Caso uma autoridade investigadora adote esse procedimento, ela não poderá aplicar uma medida provisória ao iniciar o procedimento, porque não há conclusão preliminar sobre as circunstâncias e as condições de aplicação da medida: a evolução não

prevista das circunstâncias, o aumento significativo das importações, a ocorrência de prejuízo grave à indústria doméstica ou a ameaça de sua ocorrência e o nexo de causalidade.

Nos casos em que a autoridade investigadora realiza um exame indiciário sobre o mérito do pedido apresentado (ou do caso iniciado de ofício), ela pode chegar à conclusão de que estão presentes as condições de aplicação da medida de salvaguarda provisória, e recomendar sua aplicação para impedir a ocorrência do dano de difícil reparação.

A partir da análise do conteúdo das notificações ao Comitê sobre Salvaguardas desde 2018, identificou-se que em apenas 7 das 69 investigações iniciadas de 2018 a 2020 houve aplicação de medidas de salvaguarda provisórias no momento de abertura da investigação. Dessas 7 medidas, 4 foram investigações conduzidas por um único membro, Madagascar. Foram aplicadas medidas provisórias por ocasião do início da investigação nas seguintes 7 investigações: Canadá (produtos de aço),<sup>257</sup> Egito (produtos semiacabados de aço),<sup>258</sup> Madagascar (macarrão, óleo comestível, óleo lubrificante e sabão)<sup>259</sup> e Marrocos (laminados a quente).<sup>260</sup>

Analisando-se os dados referentes às salvaguardas iniciadas nos últimos três anos, não parece haver correlação entre a permissibilidade de se adotarem medidas provisórias imediatas no início do procedimento com o aumento de investigações. Registre-se que quatro das sete medidas aplicadas por ocasião do início da investigação foram adotadas por Madagascar, país que só veio a constituir uma autoridade competente para analisar o instrumento de salvaguardas em 2017. Nesse sentido, a própria constituição da autoridade parece ser mais relevante do que a possibilidade de se instituir medida provisória com efetividade imediata.

### **3.8. Do padrão argumentativo e de provas necessário para aplicação de uma medida de defesa comercial**

Outra razão para o aumento das medidas de salvaguardas poderia ser o padrão argumentativo e de provas necessário para a aplicação de uma medida de defesa comercial.

Para aplicar uma medida de salvaguarda a autoridade investigadora deve determinar que, ante uma evolução não prevista das circunstâncias, um aumento significativo das

---

<sup>257</sup> G/SG/N/6/CAN/4 e G/SG/N/7/CAN/1.

<sup>258</sup> G/SG/N/6/EGY/14 e G/SG/N/7/EGY/11.

<sup>259</sup> G/SG/N/6/MDG/4 e G/SG/N/7/MDG/4, G/SG/N/6/MDG/7 e G/SG/N/7/MDG/7, G/SG/N/6/MDG/6 e G/SG/N/7/MDG/6, G/SG/N/6/MDG/5 e G/SG/N/7/MDG/5.

<sup>260</sup> G/SG/N/6/MAR/11 e G/SG/N/7/MAR/4.

importações causa ou ameaça causar prejuízo grave à indústria doméstica do país. Assim como as medidas antidumping, a autoridade investigadora deve chegar a uma conclusão sobre o estado da indústria doméstica, sobre a evolução das importações e sobre o nexo de causalidade. Porém, enquanto nas salvaguardas as importações são analisadas por seu volume (absoluto ou relativo), nas medidas antidumping deve-se analisar a prática de discriminação de preços. Nesse sentido, há um elemento a menos na análise das salvaguardas.

Ademais, como ressaltado na seção 1.6, o Acordo sobre Salvaguardas inclui uma lista menor de fatores econômico-financeiros a serem analisados para a determinação do prejuízo grave quando se compara com a lista de fatores de dano material presente no Acordo Antidumping.

Assim, poder-se-ia considerar que o padrão de provas necessário para a aplicação de uma medida de salvaguarda seria menor que o padrão necessário para a aplicação de uma medida antidumping.

Em sentido oposto, porém, o padrão argumentativo para aplicação de uma medida de salvaguarda parece ser mais elevado. Como ressaltado na seção 1.6, para aplicar uma salvaguarda, a autoridade deve concluir pela existência de “grave prejuízo”, cujo grau de severidade é mais elevado do que o parâmetro de “dano material” presente nas investigações antidumping. Ainda que a categorização de “prejuízo grave”, para as investigações de salvaguardas, represente um agravamento mais significativo nos dados da indústria doméstica quando comparado à determinação de “dano material”, para as investigações antidumping, a análise dos indicadores da indústria doméstica é essencialmente a mesma.

Como já ressaltado acima, as medidas antidumping são instrumentos existentes para se opor a uma prática desleal de comércio, enquanto as medidas de salvaguarda são implementadas em face de uma situação de emergência surgida do curso natural das trocas comerciais. Por essa razão, o grau de retração dos indicadores da indústria para se determinar a existência de prejuízo grave (salvaguardas) é mais severo que aquele exigido para a determinação de dano material (medidas antidumping).

A avaliação do nexo de causalidade também representa um ônus argumentativo para a autoridade investigadora mais elevado nas investigações de salvaguardas. Como ressaltado na seção 1.7, o Artigo 4.2(b) determina que quando outros fatores que não o aumento das importações estiverem simultaneamente causando prejuízo à indústria doméstica, tal prejuízo não poderá ser atribuído ao aumento das importações. Segundo interpretado pelo Órgão de Apelação, o Acordo sobre Salvaguardas exige que se faça a quantificação do prejuízo causado por cada fator, sendo necessário separar e distinguir o dano causado pelos demais fatores.

A determinação da causalidade sob aspecto negativo da não atribuição é o principal desafio para as autoridades na determinação sobre se o aumento das importações tem causado ou ameaça causar prejuízo grave a uma indústria doméstica. Ainda que se reconheça que o aumento significativo das importações não precisa constituir única causa do prejuízo grave da indústria doméstica, quantificar a contribuição dos demais fatores pode dificultar a aplicação da medida de salvaguarda. Não há no Acordo sobre Salvaguardas ou na jurisprudência do Órgão de Apelação uma metodologia reconhecida para realizar essa avaliação.

Ainda que o exame de não atribuição também esteja presente no Acordo Antidumping, não se exige que se determine a quantificação do dano causado pelos outros fatores. O Acordo Antidumping exige que se analisem outros fatores que possam contribuir para o dano experimentado pela indústria doméstica, mas a medida antidumping pode ser aplicada se as importações a preço de dumping contribuírem significativamente para o dano da indústria doméstica.

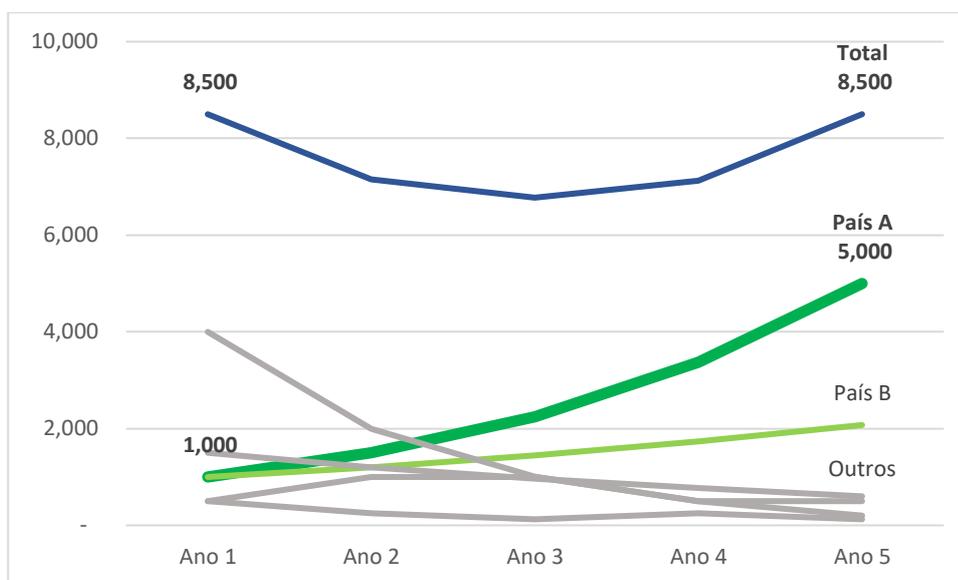
Outrossim, para avaliar onexo de causalidade das importações com o estado da indústria doméstica, a autoridade deve analisar, em ambos os casos, o comportamento das importações investigadas. Para aplicar uma medida de salvaguarda, deve-se comprovar o aumento das importações totais em termos absolutos ou relativos à produção nacional. Para aplicar uma medida antidumping, deve-se comprovar aumento apenas das importações objeto de dumping, em termos absolutos ou relativos à produção ou ao consumo nacional no país importador. Essa diferença na análise do conjunto de importações pode contribuir para o fortalecimento ou o enfraquecimento da narrativa para determinar onexo de causalidade.

Recorde-se que importações podem aumentar em seu conjunto sem que determinado país ou países se destaquem no volume total das importações. Pode-se, no entanto, identificar que o fluxo geral das importações segue o comportamento de uma ou mais origens específicas, podendo inclusive deslocar parte das importações das outras origens. Nesse sentido, em um cenário em que as importações originárias de determinado país tenham crescido significativamente a ponto de deslocar parte das importações de outras origens, o ritmo do aumento das importações dessas origens determinadas será mais acentuado do que o ritmo das importações totais. Pode-se cogitar, inclusive, a situação em que há um deslocamento de importações com mudança de fornecedores internacionais em razão das dinâmicas de competitividade sem que haja alteração nos volumes totais importados.

Considerando um país ou países específicos, pode-se concluir pelo aumento significativo dessas importações (em termos absolutos e relativos), ainda que o volume total tenha crescido menos expressivamente (em termos absolutos pode até ter crescido de maneira

similar, mas em termos relativos será menos expressivo). Considere o exemplo hipotético abaixo, em que as importações provenientes do País A aumentam cinco vezes no período analisado, deslocando as demais origens, sem modificar, no entanto, o volume total das importações, quando se avalia os extremos do período considerado (ano 1 a ano 5).

**Figura 38: Cenário hipotético de evolução das importações em que uma origem fornecedora do produto ganha participação no total importado em detrimento das demais origens**



Elaboração: do autor.

Nesse cenário, as importações de diferentes origens de comportam em ritmos e direções distintos (ascendente ou descendente), sem alterar o volume total das importações. A autoridade investigadora pode chegar à conclusão de que não houve aumento significativo das importações, seja porque os volumes iniciais e finais são constantes, seja porque considera a queda das importações no meio do período um comportamento atípico para o produto. Nesse sentido, o recente aumento, verificado do meio do período em diante, corresponderia a uma volta à normalidade dos fluxos comerciais. Nessa hipótese, sem aumento significativo das importações, as salvaguardas não seriam medidas adequadas.<sup>261</sup>

Por outro lado, as importações do País A cresceram cinco vezes no período, deslocando as demais origens, e se consolidando como principal exportadora do produto analisado. Havendo indícios de prática de dumping, uma investigação poderia ser iniciada em

<sup>261</sup> Neste exemplo, simplifica-se a análise, e avalia-se apenas o comportamento em termos absolutos. Eventualmente, as importações poderiam ter crescido em termos relativos à produção nacional, e a autoridade poderia chegar à conclusão de que estariam presentes as condições para a aplicação de uma salvaguarda.

face dos exportadores do País A. Uma objeção seria facilmente levantada contra o argumento aqui exposto: para que uma medida antidumping seja aplicada, é preciso demonstrar que o País A incorre em uma prática desleal de comércio. Recorde-se que a prática de dumping em si não é condenável, sendo considerada desleal apenas quando as importações a preço de dumping causam dano ou ameaçam causar dano material à indústria doméstica do país importador. Bossche e Zdouc ainda ressaltam que certos membros se opõem à definição a prática de discriminação de preços como desleal, ainda que cause efeitos negativos à indústria doméstica do país importador.<sup>262</sup>

A taxa de conversão das investigações antidumping em medidas antidumping parece ser indicativo do quão corriqueira é a prática de discriminação de preços entre mercado internacionais.<sup>263</sup> Não nos parece haver empecilhos relevantes para determinar a prática do dumping, ainda que a apuração da margem de dumping requeira um rigor técnico e a especialização da autoridade investigadora.

Quando o comportamento das importações é analisado de forma destacada, sua evolução pode ser mais acentuada do que a evolução conjunta dos dados de importação, como no exemplo hipotético anterior. Ademais, para a aplicação da medida antidumping, as autoridades precisam determinar um grau mais baixo de deterioração dos indicadores da indústria doméstica. Nesse sentido, não só o comportamento das importações, mas também o grau de severidade da deterioração dos indicadores da indústria doméstica e a análise de causalidade, parecem favorecer a utilização das medidas antidumping sobre as medidas de salvaguarda, o que pode explicar a dominância daquele instrumento no total das medidas de defesa comercial.

### **3.9. Do menor ônus administrativo para operacionalizar as medidas de salvaguarda em comparação com as medidas antidumping**

Outra razão para o aumento das medidas de salvaguardas pode ser o menor ônus administrativo na operacionalização das medidas de salvaguarda em comparação com as medidas antidumping.

---

<sup>262</sup> BOSSCHE; ZDOUC, 2017, p. 697.

<sup>263</sup> Uma investigação antidumping poderia resultar em determinação negativa ainda que se apurasse a prática de dumping. A ausência de dano material, denexo de causalidade ou qualquer outro elemento processual pode ser causa do encerramento das investigações sem aplicação das medidas.

Como a salvaguarda, geralmente, é aplicada de forma não seletiva, o tratamento aduaneiro da medida de salvaguarda pode ser mais simples que aquele dispensado para as medidas antidumping. Como indicado na seção 1.8, não há uma definição sobre a forma como a salvaguarda pode ser aplicada, porque ela pode ser consubstanciada como qualquer desvio temporário das concessões assumidas nos acordos multilaterais. Das várias formas que as medidas de salvaguarda podem ser aplicadas, as mais comuns são (1) a elevação tarifária, (2) a imposição de restrição quantitativa e (3) a aplicação de quota-tarifária.

Quando as medidas de salvaguarda são aplicadas como elevação tarifária, a tarifa adicional será aplicada a todo produto independentemente de sua origem. Uma vez importado o produto, será aplicada a medida de salvaguarda durante o processo de internacionalização do produto. Já as medidas antidumping são aplicadas por exportador, de forma que a autoridade aduaneira incorrerá em ônus mais elevado na aplicação da medida, porque deverá identificar a sobretaxa para cada exportador individualmente considerado. Esse ônus pode ser bastante elevado quando a medida antidumping é aplicada sobre um produto exportado por diversos produtores estrangeiros.

Quando as medidas de salvaguarda são aplicadas como imposição de restrição quantitativa ou como quota-tarifária, o membro aplicador deverá monitorar o fluxo de importação para dar efetividade à medida. A administração das quotas implica um ônus na operacionalização da medida; é difícil determinar, porém, se a administração das quotas implica ônus mais elevado do que a imposição de medidas antidumping.

A forma de aplicação da medida não será o único elemento na análise do ônus administrativo para a determinação de qual instrumento de medida de defesa comercial favorecer. Na seção 3.2, apontou-se que a exigência de se buscar manter o mesmo nível das concessões após a aplicação de uma medida de salvaguarda implica um ônus administrativo.

Segundo o Artigo 8.1 do Acordo sobre Salvaguardas, o membro que proponha aplicar ou prorrogar uma medida de salvaguarda deve procurar manter um nível de concessões e de outras obrigações substancialmente equivalentes entre ele e os membros afetados pela medida. O Acordo sobre Salvaguardas busca privilegiar o processo de negociação para se implementarem concessões adicionais. Somente se frustrada a tentativa de negociar compensações, o país afetado passa a ter o direito de implementar suspensão de concessões.

O processo de negociação certamente implica elevado ônus administrativo para o membro aplicador. Além de envolver a autoridade investigadora, essas negociações geralmente serão realizadas por meio de suas representações diplomáticas. Como as negociações podem resultar em compensações em setores econômicos distintos daquele afetado, pode ser necessária

a participação membros do governo responsáveis pela condução de políticas de comércio exterior de diversas áreas.

A mobilização administrativa para as negociações pode ser um fator levado em consideração pelo país em desfavor da utilização das medidas de salvaguarda. Nesse aspecto, o ônus administrativo após a aplicação é sensivelmente maior para as medidas de salvaguarda quando comparado com a medida antidumping.

Pode-se concluir que as medidas de salvaguarda e as medidas antidumping possuem ônus administrativos diferentes, e não nos parece conclusivo indicar que as autoridades nacionais favoreçam um instrumento ou outro em razão do ônus administrativo na operacionalização das medidas de defesa comercial.

### **3.10. Da constituição de novas autoridades de defesa comercial como incentivo para o uso de salvaguardas**

Outra razão para o aumento das medidas de salvaguardas pode ser a constituição de novas autoridades de defesa comercial como incentivo para o uso de salvaguardas. Recorde-se que, de acordo com o Artigo 3.1 do Acordo sobre Salvaguardas, um membro só pode aplicar uma medida de salvaguarda após a condução de uma investigação conduzida por autoridade previamente constituída e imbuída da competência para conduzir o procedimento. Nesse sentido, a instituição de uma autoridade com competência para conduzir uma investigação de salvaguarda é condição necessária para a aplicação da medida.

O Conselho de Cooperação do Golfo, membro da OMC desde 2005, já havia estabelecido a autoridade de defesa comercial em 2014, mas não possuía legislação que regulasse a apresentação de petição pela indústria doméstica e a instrução processual.<sup>264</sup> Em 13 de janeiro de 2016, o Conselho de Cooperação do Golfo notificou ao Comitê sobre Salvaguardas a adoção de legislação para regulamentar os procedimentos de defesa comercial.<sup>265</sup> Desde a notificação da nova legislação com o regulamento da instrução processual das investigações de salvaguarda, foram iniciadas 4 investigações: 2 em 2016, 1 em 2017 e 1 em 2019, durante a terceira onda das salvaguardas. A investigação iniciada pelo Conselho de Cooperação do Golfo em 2019 foi comentada acima quando se avaliou os efeitos das medidas de salvaguarda aplicadas no setor siderúrgico. Em 2019, o Conselho de Cooperação do Golfo

---

<sup>264</sup> G/SG/N/1/SAU/2, de 12 de novembro de 2014.

<sup>265</sup> G/SG/N/1/MDG/2, de 13 de janeiro de 2016.

iniciou procedimento para avaliar a necessidade de impor medida de salvaguardas ao aço relacionadas a 9 categorias de produtos de aço.

Em 8 de outubro de 2018, a Madagascar notificou ao Comitê sobre Salvaguardas a publicação do Decreto n. 2017-695, de 16 de agosto de 2017, que estabeleceu os procedimentos de defesa comercial.<sup>266</sup> Apesar de seu membro de OMC desde 1995, o país não possuía autoridade de defesa comercial constituída. Madagascar foi responsável pelo início de 7 investigações no período (10% do total de investigações iniciadas). De perfil variado, as salvaguardas foram iniciadas em face do aumento das importações de óleos comestíveis e margarinas, de óleos lubrificantes, cobertores, detergentes, sabões e macarrão.

Em 5 de fevereiro de 2020, o Reino Unido notificou ao Comitê sobre Salvaguardas a publicação da legislação de defesa comercial, por meio da qual estabeleceu a autoridade competente para instruir os procedimentos de salvaguarda e recomendar a adoção de medidas.<sup>267</sup> A constituição da autoridade de defesa comercial britânica ocorre após a saída do Reino Unido da União Europeia, entidade que era responsável pela condução de procedimentos de defesa comercial em nome de todo o bloco econômico. A investigação iniciada pelo Reino Unido não é exatamente uma investigação nova, tão somente corresponde ao recepcionamento da medida aplicada pela União Europeia ao aço. A OMC, no entanto, passou a considerar essa medida em suas estatísticas oficiais como uma investigação iniciada em 2020.

Esses três membros foram responsáveis pela condução de 9 investigações de salvaguardas entre 2018 e 2020 (13% do total de investigações iniciadas). Ainda que a constituição das autoridades de salvaguarda tenha contribuído para a evolução recente dessas medidas, nos parece prematuro indicar que o Reino Unido ou Conselho de Cooperação do Golfo adotem um perfil de utilização das medidas de defesa comercial que privilegie a adoção das salvaguardas. O Reino Unido pode aproveitar o aprendizado institucional da União Europeia em termos de utilização dos mecanismos de defesa comercial, e manter um perfil de aplicação próximo ao bloco europeu. O Conselho de Cooperação do Golfo tem histórico de aplicação de medidas antidumping mesmo antes de 2016. No período em que adotou o novo regulamento para as medidas de defesa comercial, as medidas antidumping também foram fortalecidas. Um terço das investigações antidumping iniciadas pelo Conselho de Cooperação do Golfo foram iniciadas entre os anos de 2016 e 2020.

As investigações do Reino Unido e do Conselho de Cooperação do Golfo podem estar relacionadas mais às dinâmicas do setor siderúrgico do que com a preferência desses membros

---

<sup>266</sup> G/SG/N/1/MDG/2, de 8 de outubro de 2018.

<sup>267</sup> G/SG/N/1/GBR/1, de 5 de fevereiro de 2020.

pelo instrumento das salvaguardas. Nesse sentido, ainda que a constituição dessas autoridades e a adoção de novo regulamento possam ter contribuído para o aumento do número das investigações durante a terceira onda das salvaguardas, esses fatores podem ser insuficientes para a manutenção de uma tendência de maior utilização das salvaguardas.

Madagascar, por outro lado, não conduziu nenhuma investigação antidumping desde o estabelecimento da OMC. Mesmo com a instituição da autoridade de defesa comercial, em 2017, com competência para conduzir investigações relacionadas a todas as medidas de defesa comercial, somente investigações de salvaguarda foram iniciadas pelo país. Nesse sentido, a constituição dessas autoridade e a adoção de novo regulamento podem contribuir para a contínua identificação desse país como um membro aplicador de salvaguardas, quando estiverem presentes as condições de aplicação de uma medida. Isso não nos permite concluir, porém, que Madagascar venha a se consolidar como um importante membro aplicador de medidas de salvaguarda.

### **3.11. Conclusões intermediárias do Capítulo 3**

As salvaguardas não são instrumentos de defesa comercial largamente usados como as medidas antidumping.<sup>268</sup> Em 2017, ano anterior ao último período de aumento no uso das medidas de salvaguarda, foram iniciadas apenas 8 investigações. Situações circunstanciais ou de países individualmente considerados podem explicar parte relevante do aumento das medidas de salvaguarda. Não obstante, busca-se neste capítulo identificar traços comuns que pudessem explicar o comportamento das medidas de salvaguarda no passado recente.

O objetivo deste terceiro capítulo foi apresentar quais razões poderiam explicar a maior utilização das medidas de salvaguardas durante a terceira onda das salvaguardas, iniciada em 2018. Para além das características das salvaguardas analisadas no capítulo 1 e da análise estatística realizada no capítulo 2, realizou-se o levantamento dos dados referentes às notificações ao Comitê sobre Salvaguardas desde 2018, para buscar analisar se esses documentos apresentavam justificativa para o início das investigações ou para a imposição das medidas.

---

<sup>268</sup> No capítulo 2 comparam-se as duas medidas, e ressalta-se que a importância relativa das investigações de salvaguarda em relação às investigações antidumping variou no tempo, representando uma média de 6% das investigações de defesa comercial quando considerado os números de investigações iniciadas com base em ambos os instrumentos de 1995 a 2020 (400 investigações de salvaguarda para 6.700 investigações totais).

As características das salvaguardas, suas condições de sua aplicação, a forma e a duração das medidas, além dos desdobramentos após sua aplicação podem explicar a preferência pela utilização das salvaguardas em relação às medidas antidumping. Essas características poderiam explicar o aumento das salvaguardas desde 2018. Nesse sentido, buscou-se avaliar, na seção 3.2, se o aumento poderia ser aplicado em razão da aplicação não seletiva da medida com o potencial de alcançar maior cobertura de proteção para a indústria afetada. Entende-se que a aplicação não seletiva da medida de salvaguardas possui vantagens e desvantagens. De um lado, a menor ônus de construção de um pleito de investigação e sua instrução e maior proteção da indústria afetada podem ser um atrativo das medidas de salvaguarda. Por outro lado, operam como desvantagens a maior pressão política externa durante a instrução processual e durante o processo de negociação de concessões, com a possibilidade de retaliações, e a maior pressão política interna pelos importadores afetados e outros atores preocupados com políticas públicas restritivas.

As salvaguardas eram aplicadas durante o GATT 1947 majoritariamente por países desenvolvidos, e foram paulatinamente sendo substituídas por mecanismos de restrições voluntárias de importações. Quando o Acordo sobre Salvaguardas reforçou o compromisso de aplicação não seletiva das medidas, esse princípio funcionou como um desincentivo para os tradicionais usuários do mecanismo.<sup>269</sup> A partir de 1995, com a instituição da OMC e com a entrada em vigor do Acordo sobre Salvaguardas, consolidou-se o perfil de países em desenvolvimento como usuários das salvaguardas. Nesse sentido, entende-se que a não seletividade não explica o fenômeno recente de aumento na utilização das salvaguardas, mas influencia a decisão de cada país em favorecer um ou outro instrumento de defesa comercial.

Ainda, o padrão argumentativo e de provas necessário para aplicação de uma medida de defesa comercial, discutido na seção 3.8, e o ônus administrativo para operacionalizar as medidas de salvaguarda em comparação com as medidas antidumping, discutido na seção 3.9, não contribuem para a explicação do aumento recente das medidas de salvaguarda. Essas são características que influenciam a escolha de um instrumento por outro e o próprio desenho das autoridades investigadoras. De um lado, as salvaguardas requerem menor especialização das autoridades investigadoras, na medida em que não precisam destinar recursos públicos para a formação de uma área técnica que analise a prática do dumping; a depender da forma de aplicação das medidas, as salvaguardas implicam menor ônus na administração aduaneira das medidas.

---

<sup>269</sup> BOWN, 2002, p. 49.

Por outro lado, as salvaguardas podem implicar maior ônus administrativo para o processo de negociação com os países cujo interesse substancial tenha sido afetado pela medida. Como os países afetados também incorrem em ônus no processo de negociação, esses países podem não ter incentivos para engajar em um processo negociador com países cujo fluxo comercial seja baixo. Some-se a isso o fato de que o Artigo 8.3 do Acordo sobre Salvaguardas estabeleceu um mecanismo de um período de proteção de três anos, durante o qual os membros afetados não poderiam exercer o direito de retaliação. Caso a medida de salvaguarda seja aplicada pelo período de três anos, reduzem-se os incentivos para que os países exportadores engajem no processo de negociação quando envolve países de economias menores.

Na seção 3.3, discutiu-se se a maior discricionariedade na definição do produto investigado e da medida de salvaguarda em detrimento da medida antidumping explicaria o aumento no uso das salvaguardas. O Acordo Antidumping permite a aplicação de uma medida restrita quando um produto investigado esteja sendo importado a preço de dumping e esteja causando dano material à indústria doméstica do produto similar. O escopo da investigação é determinado pela similaridade do produto. Já o Acordo sobre Salvaguardas permite a aplicação de medida de salvaguarda em face de produtos similares e de produtos diretamente concorrentes.

Ainda que o Acordo sobre Salvaguardas permita a aplicação de medida em face de produtos diretamente concorrentes, só foi identificada uma investigação em que o produto investigado não foi definido em termos de similaridade. O termo “produto diretamente concorrente” parece contribuir para relaxar os critérios de definição de produto, buscando determinar relações entre categorias mais amplas de produto. Produtos distintos, que eventualmente poderiam ser analisados de forma individualizada, são incluídos num mesmo procedimento de investigação. Analisou-se o conteúdo das notificações de início de investigação de salvaguarda no período de 2018 a 2020, e concluiu-se que das 69 investigações de salvaguarda iniciadas de 2018 a 2020, apenas treze possuíam definições de produto mais amplas. A maior parte das investigações de salvaguarda têm definição de produto semelhante à definição de produto em investigações antidumping.

Apesar de não parecerem representativas em termos numéricos, essas nove investigações com definição genérica são importantes para a compreensão do comportamento recente das salvaguardas. Porém, a possibilidade de definição ampla não parece ter sido o motivo da escolha das salvaguardas como instrumento adequado para a defesa das indústrias domésticas do país importador. A definição mais ampla está ligada a um efeito de reação em cadeia no mercado afetado ocasionado por um desvio de comércio efetivo ou potencial. Em

2018, os EUA aplicaram uma sobretarifa a produtos de aço e de alumínio em decorrência de uma investigação por razões de segurança nacional (investigações da Seção 232).

As medidas da Seção 232 parecem ter contribuído para a evolução recente no número de investigações de salvaguarda. União Europeia, Canadá, Turquia, União Econômica da Eurásia, União Aduaneira da África Austral, Marrocos, o Conselho de Cooperação do Golfo, Reino Unido, dentre outros, iniciaram investigações similares. Esses países e blocos econômicos mencionaram expressamente nas notificações de início de investigação de salvaguardas as medidas da Seção 232 impostas pelos EUA ou as demais medidas aplicadas em sua decorrência.

Outra razão para o aumento das medidas de salvaguardas diz respeito à possibilidade de se utilizar as salvaguardas como instrumento sucedâneo de investigações antidumping. Essa razão explica parte do aumento das salvaguardas desde 2018, mas elas não parecem colocar em risco as medidas antidumping, porque operam de maneira auxiliar. Três situações fáticas diferentes foram identificadas como a suscitar a insuficiência da medida antidumping: (i) problemas de definição do produto; (ii) a aplicação da medida antidumping gerou desvio de comércio, e a autoridade investigadora busca, por meio da investigação de salvaguarda, proteger a indústria doméstica contra o aumento das importações; e (iii) a medida antidumping neutralizou a prática desleal de comércio, mas não impediu o aumento das importações ainda que gravadas pelo direito antidumping.

De 2018 a 2020 foram identificadas seis investigações de salvaguardas iniciadas em razão da a insuficiência da medida antidumping. A Colômbia iniciou investigação de salvaguarda em razão do aumento das importações de laminados de papelão revestidos de alumínio utilizados para o envase de produtos alimentícios após a investigação antidumping ter sido encerrada por ausência de similaridade entre os produtos analisados. Os EUA iniciaram investigação de salvaguarda lavadoras de roupa residenciais e de células fotovoltaicas após constatarem que os grupos empresariais responsáveis pela exportação do produto gravado pela medida antidumping passou a exportar por terceiros países. A Ucrânia iniciou investigações de salvaguarda em face das importações de fertilizantes a base de nitrogênio e em face das importações de soda cáustica. Por fim, a Costa Rica iniciou investigação de salvaguarda em face das importações de açúcar quando determinou que a medida antidumping neutralizou a prática desleal de comércio, mas não impediu o aumento das importações ainda que gravadas pelo direito antidumping.

Avaliou-se se o aumento das medidas de salvaguardas poderia ser explicado pela paralização do Órgão de Apelação da OMC. Ante a ausência de uma medida de salvaguarda

que tenha sido declarada em conformidade com as regras multilaterais de comércio para que possam balizar suas conclusões, os membros da OMC poderiam preferir utilizar outras medidas para proteger suas indústrias domésticas. Com a paralização do Órgão de Apelação da OMC, os países-membros poderiam ter incentivado o uso das salvaguardas, porque não temeriam um revés no Sistema de Solução de Controvérsias. Desde 2018, no entanto, observou-se um recorde no pedido de consultas perante o Órgão de Solução de Controvérsias. Foram quatorze pedidos de consulta em 2018, dos quais nove estavam relacionados às investigações de aço e de alumínio dos EUA e uma à investigação de aço da União Europeia. Dessa forma, a paralização do Órgão de Apelação da OMC não parece ter funcionado como um incentivo à utilização das salvaguardas, porque os membros não só continuam utilizando o sistema, como elaboraram um mecanismo multilateral interino de apelação arbitral, por meio qual os membros participantes desse mecanismo decidiram submeter suas disputas comerciais relacionadas aos acordos da OMC à arbitragem pelo tempo em que o Órgão de Apelação se mantiver inoperante.

Na seção 3.7, discutiu-se se a possibilidade de se dar efetividade imediata à aplicação de uma medida como razão para o aumento das medidas de salvaguarda. Analisando-se os dados referentes às salvaguardas iniciadas nos últimos três anos, não parece haver correlação entre a permissibilidade de se adotarem medidas provisórias imediatas no início do procedimento com o aumento de investigações. Apenas 7 das 69 investigações de salvaguardas foram iniciadas com a aplicação imediata de medidas provisórias, das quais 4 foram adotadas por Madagascar, país que só veio a constituir uma autoridade competente para analisar o instrumento de salvaguardas em 2017. Nesse sentido, a própria constituição da autoridade parece ser mais relevante do que a possibilidade de se instituir medida provisória com efetividade imediata.

Na seção 3.10, discutiu-se se a constituição de novas autoridades de defesa comercial e a adoção de novos regulamentos de salvaguarda poderiam explicar o aumento das medidas de salvaguarda. O Conselho de Cooperação do Golfo, o Reino Unido e Madagascar notificaram recentemente a constituição de novas autoridades de defesa comercial e a adoção de novos regulamentos de salvaguarda. Certamente, esses fatores contribuíram para a identificação de novas investigações, na medida em que, de acordo com o Artigo 3.1 do Acordo sobre Salvaguardas, um membro só pode aplicar uma medida de salvaguarda após a condução de uma investigação conduzida por autoridade previamente constituída e imbuída da competência para conduzir o procedimento.

No caso do Conselho de Cooperação do Golfo e do Reino Unido, porém, não parece haver indicativo de que as medidas de salvaguarda venham a ser utilizadas como instrumento

preferencial das autoridades de defesa comercial desses membros. Madagascar, por outro lado, não tem experiência com investigações antidumping, e podem continuar contribuindo para a utilização das salvaguardas, caso estejam presentes as condições de sua aplicação.

Por fim, das hipóteses levantadas neste capítulo, aquelas que parecem explicar o aumento recente das investigações de salvaguarda estão relacionadas a razões conjunturais. O setor de metais e suas obras é tradicionalmente um dos setores mais afetados por medidas de defesa comercial, sejam as medidas de salvaguarda, sejam as medidas antidumping. O aumento das medidas de salvaguarda no setor de metais, especialmente àqueles relacionadas à indústria siderúrgica, parece estar relacionado a um efeito de reação em cadeia por um desvio de comércio efetivo ou potencial. A aplicação de uma medida de salvaguarda pode impulsionar a adoção de medidas semelhantes por outros membros quando a aplicação de uma medida por determinado país leve ao aumento das importações em terceiro país e esse aumento cause prejuízo grave à indústria doméstica desse país.

Esse efeito, porém, não deve perdurar por muito tempo, e tampouco deve transbordar para outros setores econômicos. À medida que as salvaguardas foram aplicadas, diversas investigações foram iniciadas. O efeito em cadeia, porém, tende a diminuir com o passar do tempo. Se determinado país importador não iniciou investigação de salvaguarda no período imediato após a imposição das medidas, a autoridade de defesa comercial poderá ter dificuldade em comprovar uma evolução não prevista das circunstâncias. Se as medidas de salvaguarda implementadas ficarem em vigor por mais de um ano, haverá uma gradual liberalização das medidas, que deverá ser acelerada na hipótese de prorrogação da medida. Caso essas medidas fiquem em vigor por mais de três anos, o risco de retaliações pode funcionar como elemento dissuasório para a manutenção da medida. Após o término de vigência das medidas impostas, o membro aplicador deverá abster-se de aplicar nova medida por período igual àquele durante o qual a medida ficou aplicada, quando se tratar de um país desenvolvido, ou por período igual à metade do período durante o qual a medida ficou aplicada, quando se tratar de um país em desenvolvimento.

## CONCLUSÕES

As salvaguardas são medidas de restrição temporária ao comércio internacional que podem ser aplicadas quando, ante uma evolução não prevista das circunstâncias, um aumento significativo das importações causa ou ameaça causar prejuízo grave à indústria doméstica do país importador. As salvaguardas constituem “válvulas de escape” desenhadas para servir como um indutor do processo de liberalização comercial. Com esse instrumento, os países podem assumir compromissos de liberalização mais ambiciosos, porque poderão utilizar a previsão das salvaguardas para proteger setores econômicos que passem por situações emergenciais em decorrência das concessões comerciais.

As salvaguardas buscam minimizar os impactos da liberalização comercial em determinados setores econômicos, concedendo uma rede de proteção temporária aos setores criticamente afetados. Implementa-se uma oportunidade para que o setor se adapte ao ambiente de maior concorrência com os produtos estrangeiros, ou até mesmo permite uma sobrevivência à atividade econômica para que possa responder às mudanças de incentivos econômicos com menor impacto.

As salvaguardas possuem vigência máxima de oito anos, ou de dez anos para países em desenvolvimento. Diversos mecanismos, no entanto, buscam incentivar uma menor duração das medidas aplicadas. As salvaguardas que forem aplicadas por mais de um ano precisam incorporar mecanismos de liberalização constante e progressiva. Por meio dessas liberalizações, busca-se expor a indústria protegida ao ambiente concorrencial de forma gradual com o objetivo de estimular o ajuste e prepará-la para o encerramento das medidas protetivas.

Caso se projete que a medida deva ficar em vigor por mais de três anos, o Acordo sobre Salvaguardas determina que a autoridade investigadora deva realizar uma revisão da situação da indústria para avaliar se a salvaguarda continua necessária para prevenir ou remediar o prejuízo grave. O dispositivo que regula a prorrogação da medida ainda incentiva que se acelere o processo de liberalização, e exige que se faça prova do ajustamento da indústria afetada, para que a salvaguarda possa ser estendida.

Após o término da vigência da salvaguarda, o membro aplicador deve abster-se de aplicar nova medida sobre os mesmos produtos por período igual ao que ela ficou em vigor. Para países em desenvolvimento, o Acordo sobre Salvaguardas, como forma de conceder um tratamento especial e diferenciado, prevê um período de abstenção pelo menos igual à metade período em que a medida ficou vigente. Em ambos os casos, esse limite à tomada de decisão

pelas autoridades nacionais visa a garantir que não sejam tomadas ações para frustrar o caráter temporário desse remédio comercial, por meio de novas medidas sucessivas, que renovem a contagem do prazo de vigência. O período de abstenção constitui também um incentivo para que as salvaguardas sejam aplicadas pelo menor tempo possível. Manter uma salvaguarda que seja liberalizada progressivamente pode ser menos vantajoso do que limitar sua vigência, e reduzir o tempo de espera em que nova medida possa ser acionada, caso a indústria venha a sofrer nova situação emergencial.

Como as medidas de salvaguarda são temporárias e exigem um período livre de restrição por pelo menos igual à metade período em que a medida ficou vigente para sua eventual reaplicação, paradoxalmente elas podem implicar menos restrição a comércio internacional do que as medidas antidumping, que podem se perpetuar no tempo. As medidas antidumping pode ser renovadas continuamente sempre que se determine que a sua extinção levaria muito provavelmente à continuação ou à retomada do dumping e do dano dele decorrente.

Não é raro observar medidas antidumping ou medidas compensatórias que estejam vigentes há décadas. Tampouco existe um curso forçado de liberalização progressiva para essas medidas. Ainda, se uma medida antidumping ou uma medida compensatória tiver sua vigência encerrada, não há lapso temporal necessário a ser observado para que outra medida seja aplicada. Estando previstas as condições de sua aplicação e mediante a instauração de investigação conduzida por autoridade competente, a medida pode ser reaplicada a qualquer tempo.

Outra limitação importante com relação ao uso das medidas de salvaguarda é a necessidade de realizar liberalização progressiva da restrição imposta. De acordo com o Artigo 7.4 do Acordo sobre Salvaguardas, toda medida cuja vigência for superior a um ano deverá ser liberalizada progressivamente, em intervalos regulares, durante o período de aplicação. E mais, caso a medida de salvaguarda seja aplicada por um prazo superior a três anos, os membros devem reavaliar a situação da indústria e são incentivados a acelerar o ritmo da liberalização. A liberalização progressiva serve ao propósito de expor a indústria doméstica protegida à concorrência do produto internacional de forma gradual. A liberalização progressiva também serve para facilitar ajuste da indústria, na medida em que permite sua adaptação sucessiva ao ambiente sem restrição às importações.

As salvaguardas são medidas de restrição desenhadas para serem invocadas em situações emergenciais, quando, ante uma evolução não prevista das circunstâncias, um aumento significativo das importações causa ou ameaça causar prejuízo grave à indústria

doméstica do país. O elemento da evolução não prevista está presente no Artigo XIX do GATT 1994, mas não há elemento correspondente no Acordo sobre Salvaguardas.

De um lado, o Artigo XIX:1(a) do GATT 1994 estabelece que o membro da organização pode aplicar uma medida de salvaguarda se identificar (1) um aumento de importações que (2) tenha causado ou ameace causar (3) prejuízo grave à sua indústria doméstica em consequência da (4) evolução não prevista das circunstâncias e por efeito dos (5) compromissos assumidos em virtude daquele acordo. De outro, o Acordo sobre Salvaguardas, em seu Artigo 2.1, apresenta apenas três elementos necessários para a aplicação da medida de salvaguarda: (1) o aumento significativo das importações, (2) o prejuízo grave ou a ameaça de sua ocorrência e o (3) nexo de causalidade entre esses elementos. O Acordo sobre Salvaguardas não condiciona a aplicação da medida à evolução não prevista ou aos compromissos assumidos perante o sistema multilateral de comércio.

Essa diferença nas exigências relacionadas às condições de aplicação das salvaguardas foi objeto de disputa no Órgão de Solução de Controvérsias, que decidiu que os Acordos da OMC devem ser entendidos como um “compromisso único” com o resultado de que todas as obrigações da OMC são geralmente cumulativas e os membros devem cumprir todas elas simultaneamente.<sup>270</sup> Nesse sentido, a cláusula de evolução imprevista das circunstâncias deve ser demonstrada como elemento factual para uma medida de salvaguarda possa ser aplicada de forma consistente com as obrigações decorrentes dos acordos da OMC.

Por não se tratar de uma medida aplicada em face de um comportamento desleal de comércio, os membros da OMC decidiram incluir um mecanismo de compensações. A restrição comercial imposta sobre determinado produto deveria ser compensada com concessões equivalentes em outros produtos ou setores. Dessa forma, ainda que a medida implique uma restrição pontual ao comércio e afete negativamente determinados exportadores e importadores, o impacto geral para os países envolvidos poderia ser um resultado de soma zero, na medida em que outros setores seriam beneficiados. Do ponto de vista dos atores privados afetados pela medida, essa compensação poderia não significar ganho algum, mas o esforço de liberalização comercial seria garantido.

Em todos esses sentidos, as salvaguardas foram desenhadas para que a restrição ao comércio fosse a menor possível e pelo menor tempo necessário para endereçar a situação de emergência. Outra característica das salvaguardas, no entanto, constitui uma força em sentido contrário, reforçando a restrição ao comércio. As salvaguardas são medidas que devem ser

---

<sup>270</sup> MUELLER, 2003, p. 1124.

aplicadas de forma não seletiva, ou seja, devem ser aplicadas seguindo o princípio de nação mais favorecida. Apesar das exceções previstas no Acordo sobre Salvaguardas, que flexibilizam a não seletividade, as medidas propostas devem ser direcionadas para todas as importações, independentemente de sua procedência.

A não seletividade constitui um elemento que reforça a restrição comercial, por um lado, porque atinge produtos originários de países que não contribuíram para o aumento das importações. Por outro, ela também contribui como uma força em sentido oposto, porque favorece a constituição de um poder compensatório, que pode representar um desincentivo à adoção de medidas de salvaguarda. Os países potencialmente afetados não só podem ter interesse em participar da investigação, influenciando a tomada de decisão, como podem representar um ônus no processo negociador. O membro que aplica a salvaguarda deverá negociar concessões com cada membro substancialmente afetado pela medida, ou estar sujeito a eventuais suspensões de concessões (retaliações) por parte dos países afetados.

O Acordo sobre Salvaguardas prevê um período de moratória de três anos para as situações de aumento absoluto de importações. Dentro desse período, o país aplicador da medida estaria protegido contra o exercício do direito dos demais países de suspender concessões (retaliações). Essa é uma forma não apenas de incentivar a utilização do mecanismo de salvaguarda como também uma forma de incentivar a duração de aplicação da medida para o período de três anos. O direito de exercer a suspensão das concessões não fica restrito a nenhuma limitação temporal, se a medida imposta estiver em desconformidade com as regras de aplicação das salvaguardas. Como não há regra para definir um procedimento de análise de conformidade ou desconformidade para fins do exercício das retaliações, essa avaliação é realizada unilateralmente pelo país afetado. Na prática, portanto, o período de moratória perde parte de sua atratividade e de sua eficácia.

As salvaguardas, como ações emergenciais, só podem ser acionadas em situações em que uma indústria esteja diante de uma deterioração geral significativa de seus indicadores econômico-financeiros ou na iminência de que essa situação ocorra. A autoridade também deve determinar o nexo de causalidade do aumento das importações e os indicadores da indústria. As medidas antidumping possuem um padrão probatório mais baixo em termos de retração dos indicadores da indústria doméstica, porque basta provar a ocorrência de dano material.

O Acordo sobre Salvaguardas define “prejuízo grave” como a deterioração geral significativa da situação de uma indústria doméstica, e a “ameaça de prejuízo grave” como o prejuízo grave que seja claramente iminente. Para a determinação da existência de prejuízo

grave ou de ameaça de prejuízo grave, a autoridade deve se basear em fatos e não simplesmente em alegações, conjecturas ou possibilidades remotas, e conduzir uma análise objetiva.

Enquanto o Acordo sobre Salvaguardas exige a determinação de “prejuízo grave” ou a ameaça de sua ocorrência, o Acordo Antidumping e o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias referem-se a “dano material” ou a ameaça de sua ocorrência. Em que pese não haja uma definição clara sobre qual o grau de retração dos indicadores da indústria para se determinar a existência de prejuízo grave ou de dano material, o Órgão de Solução de Controvérsias se pronunciou no sentido de que o grau de severidade exigido pelo Acordo sobre Salvaguardas seria superior àquele exigido pelos outros dois acordos. Paradoxalmente, no entanto, o Acordo sobre Salvaguardas exige uma avaliação menos detalhada do estado da indústria com a exigência de se avaliarem menos indicadores econômico-financeiros para a aplicação das salvaguardas do que para a aplicação de outra medida de defesa comercial.

Ainda que não haja uma linha definidora entre dano material e prejuízo grave, pode-se argumentar que, em um espectro de dano, o prejuízo grave constitui situação de maior grau de severidade do que o dano material.

Essa diferença no grau de severidade decorre do fato de as medidas antidumping serem aplicadas em razão de uma prática desleal de comércio, enquanto as salvaguardas servem para proteger a indústria de uma situação emergencial decorrente de fluxos comerciais leais. Apesar de essa justificativa ter sentido no nível do discurso, entende-se que a preferência das autoridades de defesa comercial pela medida antidumping não parece estar ligada a uma tentativa de coibir com maior severidade e maior frequência uma prática desleal. Recorde-se que a prática de dumping em si não é condenável, sendo considerada desleal apenas quando as importações a preço de dumping causarem dano ou ameaçarem causar dano material à indústria doméstica do país importador.

Previstas como medidas emergenciais, as salvaguardas são os instrumentos de defesa comercial menos frequentemente acionados pelos países da OMC. Nos últimos anos, porém, um número maior de investigações de salvaguarda foi iniciadas e mais medidas foram implementadas. Esta pesquisa buscou, então, entender quais as razões justificariam o recente aumento na utilização das salvaguardas. Para tanto, foi realizado o mapeamento das medidas de salvaguarda, com o levantamento dos dados estatísticos divulgados pela OMC referentes ao início das investigações de salvaguarda e à aplicação das medidas desde o estabelecimento da OMC, em 1995, até 2020, ano mais recente de divulgação dos dados a respeito do instrumento das salvaguardas. O aumento da utilização das medidas de salvaguarda poderia rivalizar com as medidas antidumping, principal instrumento de defesa comercial.

O Comitê sobre Salvaguardas monitora a implementação do Acordo sobre Salvaguardas e mantém registro das notificações e outros documentos recebidos pelos países-membro. Dentre esses documentos, estão as notificações de início do procedimento de investigação e as notificações para aplicação da medida de salvaguarda. Essas notificações são mantidas pelo Comitê sobre Salvaguardas, que divulga semestralmente os dados compilados a respeito dessas notificações. Levantamento similar foi realizado com as medidas antidumping a partir dos dados estatísticos mantidos pelo Comitê Antidumping.

A partir da análise dos dados estatísticos, observou-se a ocorrência de três ondas na condução de procedimentos de salvaguarda: a primeira onda tendo ocorrido de 1999 a 2003 (Onda das Salvaguardas do Aço), a segunda onda tendo ocorrido entre os anos de 2009 e 2014 (Onda das Salvaguardas da Índia e da Indonésia), e a terceira onda se iniciou em 2018 (Onda da Seção 232). Em 2019, por exemplo, foram iniciadas 30 investigações de salvaguarda, o que representa o segundo maior volume de investigações iniciadas em um único ano desde o estabelecimento da OMC, em 1995.

A primeira onda foi marcada por produtos salvaguardas do aço, assim como a terceira onda. Na primeira onda, as salvaguardas impostas pelos EUA a produtos de aço parecem ter desencadeado a instauração de outros procedimentos de investigação. A segunda onda está marcada pela condução de procedimentos concentrada em dois países: Índia e Indonésia. Esses dois países foram responsáveis pela condução de 36,1% (44 de 122) investigações no período de 2009 e 2014. Já na terceira onda, as medidas por razões de segurança nacional impostas pelos EUA ao aço e ao alumínio desencadearam o novo aumento no número de investigações de salvaguarda.

Buscou-se avaliar o perfil de utilização das medidas de salvaguarda. Constatou-se que as salvaguardas são instrumentos mais frequentemente utilizados por países em desenvolvimento. Os países em desenvolvimento são responsáveis pela condução de 83% (372 de 400) das investigações de salvaguarda em todo o período analisado, e responsáveis pela imposição de 80,6% (158 de 196) das medidas de salvaguarda aplicadas em todo o período analisado. Esse é um instrumento que é utilizado de forma esporádica pelos membros, sendo possível identificar apenas três países que conduziram, em média, ao menos uma investigação por ano desde o início da série histórica: Índia (46), Indonésia (38) e Turquia (27). Apenas outros quatro países, Chile (20), Filipinas (20), Jordânia (20) e Ucrânia (19), utilizaram o instrumento de forma significativa, cada um correspondendo a aproximadamente 5% das investigações iniciadas. Esses sete países, em conjunto, são responsáveis por quase a metade (47,5%) das investigações de salvaguardas iniciadas desde 1995.

Ainda que esse perfil não tenha se modificado durante todo o período de 1995 a 2020, a primeira e a terceira onda compartilham como traço comum de contarem com países que tradicionalmente não se valem do instrumento, incluindo membros como Canadá, EUA e União Europeia.

Se o perfil de países que utilizam o mecanismo das salvaguardas não se alterou, na medida em que os países em desenvolvimento continuam sendo os principais utilizadores do instrumento, os dados indicam que, com a adesão de novos membros à OMC, mais países passaram a utilizar os mecanismos da salvaguarda. Esse é o caso, por exemplo, da Ucrânia, um relevante aplicador de medidas de salvaguarda, que aderiu à OMC em 2008, da Rússia que aderiu à OMC em 2012, e de Madagascar que, apesar de ser um membro da OMC desde 1995, só veio a constituir uma autoridade competente para analisar o instrumento de salvaguardas em 2017.

Os setores econômicos mais comumente afetados pelas salvaguardas são os setores de metais e suas obras e o setor da indústria química e indústrias químicas. Esses dois setores se destacam como tendo observado o maior número de início de procedimentos de investigação: Setor XV – Metais e suas obras (25%); e Setor VI - Produtos das indústrias químicas ou das indústrias conexas (15%). Em outros dois setores, houve em média, ao menos, uma investigação iniciada a cada ano: Setor IV - Produtos das indústrias alimentares (8%); e Setor XIII - Obras de pedra, gesso, cimento, amianto, mica ou de matérias semelhantes; produtos cerâmicos; vidro e suas obras (8%). Em conjunto, esses quatro setores representam 56% das investigações de salvaguarda iniciadas desde o estabelecimento da OMC.

O setor da indústria têxtil e de confecções passou a ganhar relevância para as salvaguardas a partir de 2005, quando o setor passou a estar completamente incorporado às regras do GATT 1994, depois de transcorrido o período de transição de dez anos em que o setor têxtil esteve regulado pelo Acordo sobre Têxteis e Confecções. Esse acordo dispunha de um mecanismo particular de salvaguardas transitórias para situações de emergência decorrentes do aumento de importações para os produtos têxteis. Com o fim o período de transição, os produtos têxteis estão sujeitos às mesmas regras dos demais produtos para a aplicação de uma medida de salvaguarda. Quando analisados os dados das salvaguardas após 2005, o setor da indústria têxtil e de confecções corresponde ao terceiro setor mais afetado pelas medidas de salvaguarda.

Ainda que as medidas de salvaguarda tenham ganhado importância relativa nos últimos anos, elas não rivalizam, ainda que parcialmente, com as medidas antidumping. O perfil dos países aplicadores e o volume de utilização dos instrumentos ainda indicam a primazia das medidas antidumping. Com a exceção da Índia, que é um dos principais países a utilizarem

ambos os instrumentos, há certa preferência dos países-membros em utilizar um ou outro instrumento.

Ademais, apesar do aumento de investigações de salvaguarda a partir de 2018, com especial destaque para 2019, as investigações antidumping também cresceram, e, em 2020, a participação relativa das investigações de salvaguarda no total de investigações de defesa comercial está próximo à média histórica de 6%. As medidas antidumping são o instrumento de defesa comercial mais comumente utilizado. Desde o estabelecimento da OMC, em 1995, foram iniciadas 6.300 investigações antidumping, enquanto foram iniciadas apenas 400 investigações de salvaguarda. Quando se comparam os números de medidas aplicadas, a diferença entre os instrumentos é ainda mais significativa. Desde 1995, foram aplicadas 4.071 medidas antidumping, e apenas 196 medidas de salvaguarda. As medidas de salvaguarda representam apenas 4,6% do total.

O perfil de países que utilizam as medidas antidumping é diferente dos países que se utilizam das salvaguardas. Os principais países que utilizam as medidas antidumping não costumam ser usuários frequentes das salvaguardas, e o contrário também é verdadeiro. Entre os principais usuários das medidas antidumping estão países desenvolvidos como os EUA, a União Europeia, o Canadá e a Austrália, e países em desenvolvimento como a Índia, a Argentina, o Brasil e a China. Entre os principais usuários das salvaguardas, encontram-se apenas países em desenvolvimento, como a Índia, a Indonésia, a Turquia, o Chile, a Jordânia e as Filipinas. A Índia é o único país que se faz presente em ambas as listas. Porém, enquanto o país aplicou 718 medidas antidumping desde o estabelecimento da OMC, ele aplicou apenas 22 salvaguardas, ou menos de 3% do total de medidas antidumping e de salvaguardas somadas.

Quando avaliado o perfil de utilização das medidas de defesa comercial por setor econômico, observa-se certa coincidência. O principal setor afetado pelas duas medidas é o setor de metais, seguido pelo setor da indústria química. Enquanto as medidas antidumping são relevantes em setores de resinas plásticas e de borracha, as salvaguardas afetam de maneira mais relevante o setor de produtos cerâmicos. Os produtos da indústria têxtil também se destacam em ambos os instrumentos, ainda que a relevância para as salvaguardas seja mais recente, após a integração do setor às regras GATT 1994, com o fim do mecanismo de transição previsto no Acordo sobre Têxteis e Confecções.

Outra importante métrica de comparação é a taxa de conversão de investigação em medida aplicada. A taxa de sucesso na conversão de uma investigação em medida aplicada é menor nas salvaguardas que nas medidas antidumping. Uma a cada duas investigações de salvaguarda resulta em aplicação de medida (ou seja, uma taxa de sucesso da investigação de

salvaguarda de 50%), enquanto para as medidas antidumping a razão é de duas a cada três investigações iniciadas (ou seja, uma taxa de sucesso da investigação antidumping de 67%).

Isso pode ser explicado por que as condições de aplicação das salvaguardas, em termos de apuração do efeito das importações investigadas sobre a indústria doméstica, sejam mais elevadas do que as condições para aplicação das medidas antidumping. Recorde-se que para aplicar uma salvaguarda, a autoridade deve concluir pela existência de “grave prejuízo”, cujo grau de severidade é mais elevado do que o parâmetro de “dano material” presente nas investigações antidumping.

A decisão de utilizar um mecanismo ou outro não parece estar ligada às situações fáticas por que passam as indústrias domésticas do país importador. Mais do que dois institutos à disposição das indústrias domésticas para resolver duas situações distintas, as salvaguardas e o antidumping parecem mecanismos em grande medida intercambiáveis. Ainda que as condições de aplicação sejam distintas, há certa superposição das condições de aplicação. Nesse sentido, parece haver uma preferência por um ou outro instrumento de defesa comercial pelos países-membro. Certos membros da OMC utilizam as salvaguardas, enquanto outros utilizam as medidas antidumping, para endereçar situações virtualmente semelhantes.

A escolha entre a utilização de um ou outro instrumento não foi analisada em profundidade neste trabalho, mas certamente é resultado de uma análise das vantagens e desvantagens de cada instrumento. As investigações antidumping requerem menor grau de dano à indústria doméstica e de causalidade, são aplicadas de forma seletiva e permitem a proteção da indústria de forma permanente, mas impõem um ônus administrativo na avaliação da prática do dumping. Já as salvaguardas exigem uma análise de menos variáveis e constituem uma proteção contra desvios de comércio que podem frustrar a aplicação da medida. Porém, a proteção será necessariamente temporária e pode gerar pressões internas e externas, além de implicar um ônus administrativo para a negociar a manutenção do nível equivalente das concessões.

Apesar de as medidas de salvaguarda continuarem a ocupar lugar de menor destaque quando comparadas às medidas antidumping, houve um aumento na utilização das salvaguardas nos últimos desde 2018. Este trabalho buscou identificar as razões que justificavam esse aumento. As hipóteses que motivaram este trabalho foram que (1) o aumento da utilização dos mecanismos de salvaguarda decorreria do maior alcance das medidas de salvaguarda; e que (2) o aumento da utilização dos mecanismos de salvaguarda decorreria da maior discricionariedade das autoridades na definição do produto investigado nas investigações de salvaguarda, quando comparadas às medidas antidumping.

Para compreender melhor a evolução na utilização das medidas de salvaguarda, além de analisar os dados referentes ao número das investigações de salvaguarda e das medidas aplicadas, foi necessário analisar o conteúdo das notificações apresentadas ao Comitê sobre Salvaguardas. O Artigo 12 do Acordo sobre Salvaguardas prevê que os países-membros devem notificar o Comitê sobre Salvaguardas quando decidir iniciar uma investigação de salvaguarda, quando a autoridade chegar a uma conclusão sobre a ocorrência de prejuízo grave ou de ameaça de sua ocorrência causada pelo aumento significativo das importações e quando o país-membro decidir aplicar ou prorrogar uma medida de salvaguardas.

Analisou-se o conteúdo de todas as 378 notificações recebidas pelo Comitê sobre Salvaguardas entre 2018 e 2020. Essas notificações incluem informações relevantes sobre os fundamentos que levaram as autoridades nacionais a dar início às investigações ou a aplicar as salvaguardas. Dentre as informações, encontram-se a definição do produto investigado e do produto similar ou diretamente concorrente, as circunstâncias não previstas que levaram ao aumento das importações, a evolução dessas importações, o prejuízo grave ou a ameaça de sua ocorrência e o nexo de causalidade entre o aumento significativo das importações e a situação da indústria doméstica.

Em 2017, as investigações de salvaguarda representavam apenas 3,1% do total das investigações somadas, esse número aumentou nos anos seguintes com o aumento no número de procedimentos iniciados, tendo representado 12,3% em 2019, mas logo descendo para 6,2%. Enquanto a participação das salvaguardas nas investigações totais em 2019 foi a mais representativa de toda a série histórica, em 2020 a proporção voltou para a média dos últimos 26 anos (6%). Apesar do ponto de destaque em 2019, o retorno à média histórica e as demais razões expostas adiante permitem a conclusão sobre a ausência de uma mudança no padrão dos instrumentos de defesa comercial e sobre a ausência de um aumento duradouro das salvaguardas em termos relativos às medidas antidumping.

As características das salvaguardas, as condições de sua aplicação, a forma e a duração das medidas e os desdobramentos após sua aplicação podem explicar a preferência pela utilização das salvaguardas em relação às medidas antidumping. Essas características poderiam explicar o aumento das salvaguardas a partir de 2018. Realizou-se a análise dos dados estatísticos relacionados às investigações de salvaguardas e sobre as medidas aplicadas desde o estabelecimento da OMC por membro da OMC e por setor econômico. Ademais, analisaram-se as notificações apresentadas pelos membros da OMC ao Comitê sobre Salvaguardas entre 2018 e 2020.

A partir dessas análises, as hipóteses testadas nesta pesquisa foram: (1) se o aumento da utilização dos mecanismos de salvaguarda decorre do maior alcance das medidas de salvaguarda; (2) se o aumento da utilização dos mecanismos de salvaguarda decorre da maior discricionariedade das autoridades na definição do produto investigado nas investigações de salvaguarda, quando comparadas às medidas antidumping; (3) se o aumento das medidas de salvaguarda pode ser explicado pelo fato de as salvaguardas serem utilizadas como sucedâneo das medidas antidumping quando estas medidas são inadequadas ou insuficientes para proteger a indústria doméstica; (4) se o comportamento pode ser explicado como uma reação em cadeia em decorrência de um desvio de comércio relacionado à utilização de outras medidas pelos demais membros; (5) se o aumento do número de investigações decorre da paralização do Órgão de Apelação do Sistema de Solução de Controvérsias; (6) se o aumento do número de investigações decorre da possibilidade de se dar efetividade imediata à aplicação de uma medida de salvaguardas; (7) se o aumento do número de investigações decorre da diferença no padrão argumentativo e de provas necessário para aplicação de uma medida de salvaguarda quando comparada com a medida antidumping; (8) se o aumento do número de investigações decorre da diferença no ônus administrativo decorrente da aplicação de uma medida de salvaguarda quando comparada com a medida antidumping; ou (9) se o aumento do número de investigações decorre da constituição de novas autoridade de defesa comercial.

Com relação à hipótese (1) – se o aumento da utilização dos mecanismos de salvaguarda decorre do maior alcance das medidas de salvaguarda, concluiu-se que o aumento da utilização dos mecanismos de salvaguarda não decorre do maior alcance das medidas de salvaguarda. As medidas de salvaguarda são aplicadas com base no princípio da nação mais favorecida, ou seja, de forma horizontal e não seletiva. A seletividade foi um dos principais pontos de debate no processo de negociação para o Acordo sobre Salvaguardas, colocando em lados opostos países em desenvolvimento e países desenvolvidos. Os países em desenvolvimento entendiam que a aplicação de uma medida não seletiva poderia favorecer suas posições ao negociar compensações equivalentes. Países desenvolvidos queriam garantir maior discricionariedade na definição da medida aplicada, para poder acomodar a defesa de suas indústrias com eventuais outros interesses.

A seletividade possui pontos positivos sob a perspectiva dos que defendem a aplicação da medida, como o menor ônus de construção de um pleito de investigação e sua instrução e a maior proteção da indústria afetada, já que a medida impediria a frustração da medida em razão de desvio de comércio. Foram apontados alguns pontos negativos no cálculo de incentivos para

a escolha do instrumento, como uma maior pressão política externa e uma maior pressão política interna.

Dado o histórico de negociação do Acordo sobre Salvaguardas e as razões para a inclusão da seletividade no documento, concluiu-se que a aplicação horizontal da medida contribui para sua baixa utilização. A não seletividade constitui um desincentivo para a utilização do mecanismo, seja em razão do ônus político durante a instrução da investigação, seja pelo custo político e administrativo que a implementação da medida representa na avaliação do nível equivalente das concessões ou pelo risco de sofrer retaliações.

Os instrumentos de defesa comercial avaliam os impactos da importação de determinados produtos sobre seus similares domésticos. O Acordo sobre Salvaguardas estende a análise sobre os efeitos importação de um produto para os produtos que sejam diretamente concorrentes, ainda que distintos do produto importado.

Com relação à hipótese (2) – se o aumento da utilização dos mecanismos de salvaguarda decorre da maior discricionariedade das autoridades na definição do produto investigado, quando comparadas às medidas antidumping, concluiu-se que o aumento da utilização dos mecanismos de salvaguarda não decorre da maior discricionariedade das autoridades na definição do produto investigado nas investigações de salvaguarda.

O termo “produto diretamente concorrente” parece contribuir para relaxar os critérios de definição de produto, buscando determinar relações entre categorias mais amplas de produto. Exemplos recentes de investigações relacionadas aos produtos siderúrgicos chamam a atenção para os impactos da definição do produto em termos genéricos. A maior discricionariedade na definição do produto sujeito à medida de salvaguarda, quando comparada à medida antidumping, parece um fator de atração para a utilização da medida de salvaguarda. Essa maior atração, no entanto, não parece estar relacionada a uma preferência de um instrumento sobre o outro, mas como um fator complementar. A maior parte das investigações de salvaguarda são direcionadas a produtos específicos e em termos de similaridade, não em termos de concorrência direta entre produtos distintos.

Ainda que o Acordo sobre Salvaguardas permita a aplicação de medida em face de produtos diretamente concorrentes, só foi identificada uma investigação em que o produto investigado não foi definido em termos de similaridade. O termo “produto diretamente concorrente” parece contribuir para relaxar os critérios de definição de produto, buscando determinar relações entre categorias mais amplas de produto. Produtos distintos, que eventualmente poderiam ser analisados de forma individualizada, são incluídos num mesmo procedimento de investigação. A partir do conteúdo das notificações de início de investigação

de salvaguarda no período de 2018 a 2020, concluiu-se que das 69 investigações de salvaguarda iniciadas de 2018 a 2020, apenas treze possuíam definições de produto mais amplas. A maior parte das investigações de salvaguarda têm definição de produto semelhante à definição de produto em investigações antidumping.

Com relação à hipótese (3) – se o aumento das medidas de salvaguarda pode ser explicado pelo fato de as salvaguardas serem utilizadas como sucedâneo das medidas antidumping quando estas medidas são inadequadas ou insuficientes para proteger a indústria doméstica, concluiu-se que o aumento das medidas de salvaguardas pode ser parcialmente explicado pela possibilidade de se utilizar as salvaguardas como instrumento sucedâneo de investigações antidumping. As salvaguardas têm sido utilizadas quando sua aplicação da medida antidumping não foi eficaz para proteger a indústria doméstica, seja em razão de um desvio de comércio, seja em razão da limitação de definição do direito antidumping com base na margem de dumping apurada.

De 2018 a 2020 foram identificadas seis investigações de salvaguardas iniciadas em razão da insuficiência da medida antidumping. A Colômbia iniciou investigação de salvaguarda em razão do aumento das importações de laminados de papelão revestidos de alumínio utilizados para o envase de produtos alimentícios após a investigação antidumping ter sido encerrada por ausência de similaridade entre os produtos analisados. Os EUA iniciaram investigação de salvaguarda lavadoras de roupa residenciais e de células fotovoltaicas após constatarem que os grupos empresariais responsáveis pela exportação do produto gravado pela medida antidumping passou a exportar por terceiros países. A Ucrânia iniciou investigações de salvaguarda em face das importações de fertilizantes a base de nitrogênio e em face das importações de soda cáustica. Por fim, a Costa Rica iniciou investigação de salvaguarda em face das importações de açúcar quando determinou que a indústria doméstica continua a sofrer o impacto das importações, ainda que gravadas pelo direito antidumping.

medida antidumping neutralizou a prática desleal de comércio, mas não impediu o aumento das importações ainda que gravadas pelo direito antidumping.

Com relação à hipótese (4) – se o comportamento pode ser explicado como uma reação em cadeia em decorrência de um desvio de comércio relacionado à utilização de outras medidas pelos demais membros, concluiu-se que o aumento das medidas de salvaguardas pode ser parcialmente explicado como uma reação em cadeia em decorrência de um desvio de comércio relacionado à utilização de outras medidas pelos demais membros. O aumento no número de investigações de salvaguarda está relacionado às medidas em razão de segurança nacional imposta pelos EUA sobre produtos de aço e de alumínio com base na Seção 232 de seu

regulamento de comércio. Essas duas medidas e outras que se seguiram influenciaram o comportamento evidenciado pelas estatísticas das salvaguardas. A cada nova investigação iniciada, aumentava-se o risco de desvio de comércio, o que levava ao início de novas investigações. A medida da Seção 232 impactou o comércio internacional em razão da amplitude de sua abrangência, porque atingia quase a totalidade dos produtos siderúrgicos e da cadeia do alumínio, e porque os EUA são importante mercado consumidor desses produtos. União Europeia e Canadá também são importantes mercados consumidores desses produtos, e a tomada de ação desses dois atores potencializou o possível efeito de desvio de comércio.

Recorde-se que União Europeia, Canadá, Turquia, União Econômica da Eurásia, União Aduaneira da África Austral, Marrocos, o Conselho de Cooperação do Golfo, Reino Unido, dentre outros, iniciaram investigações similares. Esses países e blocos econômicos mencionaram expressamente nas notificações de início de investigação de salvaguardas as medidas da Seção 232 impostas pelos EUA ou as demais medidas aplicadas em sua decorrência.

Com relação à hipótese (5) – se o aumento do número de investigações decorre da paralização do Órgão de Apelação do Sistema de Solução de Controvérsias, concluiu-se que o aumento do número de investigações não decorre da paralização do Órgão de Apelação do Sistema de Solução de Controvérsias.

Ante a ausência de uma medida de salvaguarda que tenha sido declarada em conformidade com as regras multilaterais de comércio para que possam balizar suas conclusões, os membros da OMC poderiam preferir utilizar outras medidas para proteger suas indústrias domésticas. Com a paralização do Órgão de Apelação da OMC, os países-membros poderiam ter incentivado o uso das salvaguardas, porque não temeriam um revés no Sistema de Solução de Controvérsias. Desde 2018, no entanto, observou-se um recorde no pedido de consultas perante o Órgão de Solução de Controvérsias. Foram quatorze pedidos de consulta em 2018, dos quais nove estavam relacionados às investigações de aço e de alumínio dos EUA e uma à investigação de aço da União Europeia. Dessa forma, a paralização do Órgão de Apelação da OMC não parece ter funcionado como um incentivo à utilização das salvaguardas, porque os membros não só continuam utilizando o sistema, como elaboraram um mecanismo multilateral interino de apelação arbitral, por meio qual os membros participantes desse mecanismo decidiram submeter suas disputas comerciais relacionadas aos acordos da OMC à arbitragem pelo tempo em que o Órgão de Apelação se mantiver inoperante.

Com relação à hipótese (6) – se o aumento do número de investigações decorre da possibilidade de se dar efetividade imediata à aplicação de uma medida de salvaguardas,

concluiu-se que o aumento do número de investigações não decorre da possibilidade de se dar efetividade imediata à aplicação de uma medida de salvaguardas.

A partir da análise dos dados referentes às salvaguardas iniciadas nos últimos três anos, constatou-se não haver correlação entre a possibilidade de se adotarem medidas provisórias imediatas no início do procedimento com o aumento de investigações. Apenas 7 das 69 investigações de salvaguardas foram iniciadas com a aplicação imediata de medidas provisórias, das quais 4 foram adotadas por Madagascar, país que só veio a constituir uma autoridade competente para analisar o instrumento de salvaguardas em 2017. Nesse sentido, a própria constituição da autoridade parece ser mais relevante do que a possibilidade de se instituir medida provisória com efetividade imediata.

Com relação às hipóteses (7) – se o aumento do número de investigações decorre da diferença no padrão argumentativo e de provas necessário para aplicação de uma medida de salvaguarda quando comparada com a medida antidumping – e com relação à hipótese (8) – se o aumento do número de investigações decorre da diferença no ônus administrativo decorrente da aplicação de uma medida de salvaguarda quando comparada com a medida antidumping, concluiu-se que o aumento do número de investigações não decorre da diferença no padrão argumentativo e de provas necessário ou da diferença no ônus administrativo decorrente da aplicação de uma medida de salvaguarda quando comparada com a medida antidumping.

O padrão argumentativo e de provas necessário para aplicação de uma medida de defesa comercial e o ônus administrativo para operacionalizar as medidas de salvaguarda em comparação com as medidas antidumping não contribuem para a explicação do aumento recente das medidas de salvaguarda. Essas são características que influenciam a escolha de um instrumento por outro e o próprio desenho das autoridades investigadoras. Por um lado, as salvaguardas requerem menor especialização das autoridades investigadoras, na medida em que não precisam destinar recursos públicos para a formação de uma área técnica que analise a prática do dumping. Ainda, a depender da forma de aplicação das medidas, as salvaguardas implicam menor ônus na administração aduaneira das medidas.

Por outro lado, as salvaguardas podem implicar maior ônus administrativo para o processo de negociação com os países cujo interesse substancial tenha sido afetado pela medida. Como os países afetados também incorrem em ônus no processo de negociação, esses países podem não ter incentivos para engajar em um processo negociador com países cujo fluxo comercial seja baixo. Some-se a isso o fato de que o Artigo 8.3 do Acordo sobre Salvaguardas estabeleceu um mecanismo de um período de proteção de três anos, durante o qual os membros afetados não poderiam exercer o direito de retaliação. Caso a medida de salvaguarda seja

aplicada pelo período de três anos, reduzem-se os incentivos para que os países exportadores engajem no processo de negociação quando envolve países de economias menores.

Por fim, com relação às hipóteses (9) – se o aumento do número de investigações decorre da constituição de novas autoridade de defesa comercial, concluiu-se que o aumento do número de investigações decorre parcialmente da constituição de novas autoridade de defesa comercial. De acordo com o Artigo 3.1 do Acordo sobre Salvaguardas, um membro só pode aplicar uma medida de salvaguarda após a condução de uma investigação conduzida por autoridade previamente constituída e imbuída da competência para conduzir o procedimento. Nesse sentido, a instituição de uma autoridade com competência para conduzir uma investigação de salvaguarda é condição necessária para a aplicação da medida.

O Conselho de Cooperação do Golfo, o Reino Unido e Madagascar notificaram recentemente a constituição de novas autoridades de defesa comercial e a adoção de novos regulamentos de salvaguarda. Esses três membros foram responsáveis pela condução de 9 investigações entre 2018 e 2020 (13% do total de investigações iniciadas).

Conselho de Cooperação do Golfo, membro da OMC desde 2005, já havia estabelecido a autoridade de defesa comercial em 2014, mas não possuía legislação que regulasse a apresentação de petição pela indústria doméstica e a instrução processual.<sup>271</sup> Em 13 de janeiro de 2016, o Conselho de Cooperação do Golfo notificou ao Comitê sobre Salvaguardas a adoção de legislação para regulamentar os procedimentos de defesa comercial.<sup>272</sup> Desde a notificação da nova legislação com o regulamento da instrução processual das investigações de salvaguarda, foram iniciadas 4 investigações: 2 em 2016, 1 em 2017 e 1 em 2019, durante a terceira onda das salvaguardas.

Em 8 de outubro de 2018, a Madagascar notificou ao Comitê sobre Salvaguardas a publicação do Decreto n. 2017-695, de 16 de agosto de 2017, que estabeleceu os procedimentos de defesa comercial.<sup>273</sup> Apesar de seu membro de OMC desde 1995, o país não possuía autoridade de defesa comercial constituída. Madagascar foi responsável pelo início de 7 investigações no período (10% do total de investigações iniciadas). De perfil variado, as salvaguardas foram iniciadas em face do aumento das importações de óleos comestíveis e margarinas, de óleos lubrificantes, cobertores, detergentes, sabões e macarrão.

Em 5 de fevereiro de 2020, o Reino Unido notificou ao Comitê sobre Salvaguardas a publicação da legislação de defesa comercial, por meio da qual estabeleceu a autoridade

---

<sup>271</sup> G/SG/N/1/SAU/2, de 12 de novembro de 2014.

<sup>272</sup> G/SG/N/1/MDG/2, de 13 de janeiro de 2016.

<sup>273</sup> G/SG/N/1/MDG/2, de 8 de outubro de 2018.

competente para instruir os procedimentos de salvaguarda e recomendar a adoção de medidas.<sup>274</sup> A constituição da autoridade de defesa comercial britânica ocorre após a saída do Reino Unido da União Europeia, entidade que era responsável pela condução de procedimentos de defesa comercial em nome de todo o bloco econômico. A investigação iniciada pelo Reino Unido não é exatamente uma investigação nova, tão somente corresponde ao recepcionamento da medida aplicada pela União Europeia ao aço. A OMC, no entanto, passou a considerar essa medida em suas estatísticas oficiais como uma investigação iniciada em 2020.

Esses três membros foram responsáveis pela condução de 9 investigações entre 2018 e 2020 (13% do total de investigações iniciadas). Ainda que a constituição das autoridades de salvaguarda tenha contribuído para a evolução recente dessas medidas, nos parece prematuro indicar que o Reino Unido ou Conselho de Cooperação do Golfo adotem um perfil de utilização das medidas de defesa comercial que privilegie a adoção das salvaguardas. O Reino Unido pode aproveitar o aprendizado institucional da União Europeia em termos de utilização dos mecanismos de defesa comercial, e manter um perfil de aplicação próximo ao bloco europeu. O Conselho de Cooperação do Golfo tem histórico de aplicação de medidas antidumping desde antes de 2016. No período em que adotou o novo regulamento para as medidas de defesa comercial, as medidas antidumping também foram fortalecidas. Um terço das investigações antidumping iniciadas pelo Conselho de Cooperação do Golfo foram iniciadas entre os anos de 2016 e 2020.

As investigações do Reino Unido e do Conselho de Cooperação do Golfo estão relacionadas mais às dinâmicas do setor siderúrgico do que com a preferência desses membros pelo instrumento das salvaguardas. A investigação do Reino Unido constitui um desdobramento das medidas de salvaguarda aplicada pela União Europeia, as quais beneficiavam o Reino Unido, membro da União Europeia à época da aplicação da medida. A investigação do Conselho de Cooperação do Golfo sobre produtos de aço também foi motivada pela aplicação de medidas restritivas anteriores e pelo risco de desvio de comércio decorrente da aplicação dessas medidas.

Madagascar, por outro lado, corresponde mais genuinamente a um país que pode vir a influenciar a aplicação futura das medidas de salvaguarda. Mesmo com a instituição da autoridade de defesa comercial, em 2017, com competência para conduzir investigações relacionadas a todas as medidas de defesa comercial, não foram iniciadas investigações antidumping, somente investigações de salvaguarda. A constituição da autoridade de

---

<sup>274</sup> G/SG/N/1/GBR/1, de 5 de fevereiro de 2020.

Madagascar contribuiu para o aumento no número de investigações nos últimos anos, mas isso não nos permite concluir que o país venha a se consolidar como um importante membro aplicador de medidas de salvaguarda.

Das hipóteses levantadas, concluiu-se que o aumento no número de investigações de salvaguarda nos últimos anos não pode ser explicado pelos seguintes fatores: (a) pelo maior alcance das medidas de salvaguarda em termos de países afetados; (b) pela maior discricionariedade das autoridades na definição do produto investigado nas investigações de salvaguarda, quando comparadas às medidas antidumping; (c) pela paralização do Órgão de Apelação do Sistema de Solução de Controvérsias; (d) pela possibilidade de se dar efetividade imediata à aplicação de uma medida de salvaguardas; (e) pela diferença no padrão argumentativo e de provas necessário para aplicação de uma medida de salvaguarda quando comparada com a medida antidumping; e (f) pela diferença no ônus administrativo decorrente da aplicação de uma medida de salvaguarda quando comparada com a medida antidumping.

De todas as hipóteses levantadas, concluiu-se que o aumento no número de investigações de salvaguarda nos últimos anos pode ser explicado por três fatores: (a) pela possibilidade de se utilizar as salvaguardas como instrumento sucedâneo de investigações antidumping; (b) por uma reação em cadeia em decorrência de um desvio de comércio relacionado à utilização de outras medidas pelos demais membros; e (c) pela constituição de novas autoridade de defesa comercial.

Essas razões, no entanto, não parecem constituir uma força permanente que venha a modificar o perfil de utilização dos instrumentos de defesa comercial. A análise dos dados estatísticos divulgados pela OMC permite concluir que o aumento na utilização das salvaguardas acompanhou o comportamento geral das medidas de defesa comercial. A proporção volta para a média histórica em 2020, em razão do arrefecimento das circunstâncias que levaram ao aumento das medidas de salvaguarda, notadamente relacionadas a produtos do setor de metais e com a participação de usuários infrequentes do instituto. Ausentes essas circunstâncias, é esperado que a utilização das medidas de salvaguarda volte ao comportamento tradicional e aderente ao comportamento geral das medidas antidumping, uma vez que a essas são medidas virtualmente substituíveis. Apesar de cada uma delas ter sido desenhada para uma situação específica (prática de dumping e aumento das importações, respectivamente), suas condições de aplicação são semelhantes e a escolha por um instrumento ou por outro parece ser uma escolha feita de partida.

Ademais, as características das salvaguardas direcionam para aliviar a pressão sobre novos procedimentos para setores de metais, especialmente tomadas por países que não sejam

tradicionais usuários do mecanismo de salvaguardas. Como o comportamento da curva de investigações espelha o aumento das medidas neste setor, entende-se que o arrefecimento da pressão sobre o setor siderúrgico pode levar a uma nova diminuição no número de medidas de salvaguarda. Além do mais, como parte do esforço de facilitar o ajustamento, o Artigo 7.4 do Acordo sobre Salvaguardas dispõe que toda medida cuja vigência for superior a um ano deverá ser liberalizada progressivamente, em intervalos regulares, durante o período de aplicação. E mais, caso a medida seja aplicada por um prazo superior a três anos, os membros devem reavaliar a situação da indústria e são incentivados a acelerar o ritmo da liberalização. Nesse sentido, entende-se que as circunstâncias que levaram ao aumento das salvaguardas para o setor de aço a partir de 2018, como espécie de reação em cadeia, não permanecerão presentes no futuro próximo na mesma intensidade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANERJEE, Abhijit; DUFLO, Esther. Good Economics for Hard Times. [S.l.] Public Affairs, 2019.
- BERTONI, Ramiro. Salvaguardas no sistema multilateral de comércio. In: Hess, Felipe; Valle, Marília Castañón Penha; (Org.) Dumping, Subsídios e Salvaguardas: revisitando aspectos técnicos dos instrumentos de defesa comercial. São Paulo: Singular, 2012.
- BERTONI, Ramiro. Antidumping: Necesidad y vulnerabilidade de los países em desarrollo. Moreno: UNM Editora, 2015.
- BOSSCHE, Peter van den; ZDOUC, Werner. World Trade Organization: Text, Cases and Materials. 4ª Ed. ed. Nova York: Cambridge University Press, 2017.
- BOWN, Chad P. Why are safeguards under the WTO so unpopular? World Trade Review, Cambridge, v. 1, Março 2002.
- BROGINI, Gilvan Damiani. OMC e indústria nacional: as salvaguardas para o desenvolvimento. São Paulo: Aduaneiras, 2004.
- CHARNOVITZ, Steve. EU Can Retaliate Immediately Against Trump's Metal Tariffs, International Economic Law and Policy Blog, 2019.
- IRWIN, Douglas; MAVROIDIS, Petros C.; SYKES, Alan O. The Genesis of the GATT. Nova Iorque: Oxford University Press, 2006.
- KRUGMAN, Paul. Arguing with Zombies: Economics, Politics, and the Fight for a Better Future. Edição do Kindle. ed. [S.l.]: W. W. Norton & Company, 2020.
- LEE, Yong-Shik. Comments on the Recent debate on Safeguards - Difference in Perspectives, not a failure of Appreciation. Journal of World Trade, 2006. 1145-1147.
- LEE, Yong-Shik. Not without a clue: commentary on "the Present Puzzles of Safeguards". Journal of World Trade, 2006. 385-404.
- LEE, Yong-Shik. Are Retaliatory Trade Measures Justified under the WTO Agreement on Safeguards? Journal of International Economic Law, 2019.
- LEITE, Victor de Oliveira; GADELHA, Zahra Faheina. Safeguards and Competition: Public Interest in Trade Remedies and in Antitrust. IN: ATHAYDE, Amanda; GUIMARÃES, Marcelo; SILVEIRA, Paulo Burnier da (Org.). Foreign Trade and Competition: Challenges and Perspectives. Vol. I. Brasília: 2018.

MATSUSHITA, Mitsuo; MAVROIDIS, Petros C.; SCHOENBAUM, Thomas J. *The World Trade Organization: Law, Practice, and Policy*. 2ª Edição. Nova Iorque: Oxford University Press, 2006.

MIRANDA, Jorge. Casual Link and Non-attribution as Interpreted in WTO Trade Remedy Disputes. *Journal of World Trade* 44, v. 44, p. 729-762, 2010.

MUELLER, Felix. Is the General Agreement on Tariffs and Trade Article XIX "Unforeseen Clause" still effective under the Agreements on Safeguards. *Journal of International Trade*, v. 37 (6), p. 1119-1151, 2003.

PERES, Ana Carolina Meneghetti. Salvaguardas no sistema multilateral de comércio. In: Hess, Felipe; Valle, Marília Castañón Penha; (Org.) *Dumping, Subsídios e Salvaguardas: revisitando aspectos técnicos dos instrumentos de defesa comercial*. São Paulo: Singular, 2012.

PIÉROLA, Fernando. *The Challenge of Safeguards in the WTO*. In *The Challenge of Safeguards in the WTO*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

PIKETTY, Thomas. *O Capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

SYKES, Alan O. *The Safeguards Mess: A Critique of the WTO Jurisprudence*. John M. Olin Program in Law and Economics Working Paper n. 187, Chicago, 2003.

SYKES, Alan O. *The Persistent Puzzles of Safeguards: Lessons from the Steel Dispute*. John M. Olin Program in Law and Economics Working Paper n. 212, Chicago, 2004.

SYKES, Alan O. *The Fundamental Deficiencies of the Agreement on Safeguards: a reply to Professor Lee*. *Journal of World Trade*, 2006. 979-996.

SYKES, Alan O. *The WTO Agreement on Safeguards: A Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

THORSTENSEN, Vera. *OMC - Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais*. 2ª Ed. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2001.

VALLE, Marília Castañón. Penha. *Acordo sobre salvaguardas: dificuldades inerentes à aplicação de medidas*. Aduaneiras, São Paulo, 21 Setembro 2011.

## **DOCUMENTOS**

### **ACORDOS INTERNACIONAIS E LEGISLAÇÃO**

Acordo sobre Salvaguardas (Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994)

Acordo Antidumping (Agreement on Safeguards)

Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures)

Acordo sobre Agricultura (Agreement on Agriculture)

Acordo sobre Têxteis e Confeções (Agreement on Textiles and Clothing)

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

Entendimento sobre Solução de Controvérsias (Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes)

Decreto nº 8.058, de 26 de julho de 2013

Regimento interno do Órgão de Apelação (Working Procedures for Appellate Review)

### **RELATÓRIOS DO ÓRGÃO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS**

Relatório do Órgão de Apelação, Argentina – Safeguard Measures on Imports of Footwear, WT/DS121/AB/R, adotado em 12 de janeiro de 2000

Relatório do Órgão de Apelação, Korea – Definitive Safeguard Measure on Imports of Certain Dairy Products, WT/DS98/AB/R, adotado em 12 de janeiro de 2000

Relatório do Órgão de Apelação, United States – Definitive Safeguard Measures on Imports of Wheat Gluten from the European Communities, WT/DS166/AB/R, adotado em 19 de janeiro de 2001

Relatório do Órgão de Apelação, United States – Safeguard Measures on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb Meat from New Zealand and Australia, WT/DS177/AB/R, WT/DS178/AB/R, adotado em 16 de maio de 2001

Relatório do Painel, United States –Line Pipe from Korea, WT/DS202/R, adotado em 8 de março de 2002

Relatório do Painel, Dominican Republic – Safeguard Measures on Imports of Polypropylene Bags and Tubular Fabric, WT/DS415/R, WT/DS416/R, WT/DS417/R, WT/DS418/R, adotado em 23 de fevereiro de 2012

Relatório do Painel, Indonesia - Safeguard on Certain Iron or Steel Products, WT/DS490/AB/R, WT/DS496/AB/R, adotado em 27 de agosto de 2018

Relatório do órgão de Apelação, Indonesia - Safeguard on Certain Iron or Steel Products, WT/DS490/AB/R, WT/DS496/AB/R, adotado em 27 de agosto de 2018

Relatório do Painel, India - Certain Measures on Imports of Iron and Steel Products, WT/DS518/R, adotado em 6 de novembro de 2018

## **OUTROS DOCUMENTOS**

G/L/1355; G/SG/D64/1 ; WT/DS595/1, de 13 de março de 2020 – Pedido de consultas da Turquia à União Europeia em razão das medidas de salvaguardas aplicadas aos produtos de aço.

TN/AG/S/29/Rev.1 – Relatório de Produtos agrícolas marcados com “SGG”

WT/MIN (15)/43 — WT/L/978 – Decisão Ministerial de 19 de dezembro de 2015

Declaração dos Estados Unidos na Reunião do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, de 23 de maio de 2016. disponível em

[https://www.wto.org/english/news\\_e/news16\\_e/us\\_statment\\_dsbmay16\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/news_e/news16_e/us_statment_dsbmay16_e.pdf)

[<https://perma.cc/ML7M-8T9X>]. Acesso em 27 de dezembro de 2021.

Report on the Appellate Body of the World Trade Organization. Office of the United States Trade Representative Ambassador Robert E. Lighthizer. February 2020. Disponível em [https://ustr.gov/sites/default/files/Report\\_on\\_the\\_Appellate\\_Body\\_of\\_the\\_World\\_Trade\\_Organization.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/Report_on_the_Appellate_Body_of_the_World_Trade_Organization.pdf)

The World Trade Organization’s (WTO’s) Appellate Body: Key Disputes and Controversies. Congressional Research Service R46852. Disponível em: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46852>

## NOTIFICAÇÕES AO COMITÊ SOBRE SALVAGUARDAS

### Notificações de Salvaguardas 2018

<b>Membr o</b>	<b>Produto</b>	<b>Salvaguardas iniciadas</b>	<b>Medidas Provisórias</b>	<b>Medidas definitivas</b>	<b>Salvaguardas encerradas sem aplicação de medida</b>
Canadá	Certain steel products	<i>G/SG/N/6/CAN/4</i>	<i>G/SG/N/7/CAN/1</i>		
Chile	Powdered milk and Gouda cheese	<i>08/03/2018 G/SG/N/6/CHL/20</i>			
China	Sugar			<i>G/SG/N/10/CHN/2/S uppl.15</i>	
Costa Rica	Bars and Rods of Steel for Concrete Reinforcement	<i>G/SG/N/6/CRI/4</i>			
União Econômic a da Eurásia	Certain flat-rolled steel products	<i>G/SG/N/6/**/**</i>			
União Econômic a da Eurásia	Certain steel products	<i>G/SG/N/6/EU/1 G/SG/N/6/EU/1/Su ppl.18</i>	<i>G/SG/N/7/EU/1</i>		
Conselh o de Cooper ação do Golfo	Flat-rolled products of iron or non-alloy steel			<i>G/SG/N/10/SAU/1/Su ppl.2</i>	
Conselh o de Cooper ação do Golfo	Prepared additives for cements, mortars or concretes (chemical plasticizers)			<i>G/SG/N/8/SAU/2</i>	

Índia	Solar Cells whether or not assembled in modules or panels	<i>G/SG/N/6/IND/44</i>	<i>G/SG/N/7/IND/11</i>	<i>G/SG/N/8/IND/31 G/SG/N/10/IND/22 G/SG/N/10/IND/22/S uppl.1.</i>	
Indonésia	I and H Sections of Other Alloy Steel			<i>G/SG/N/10/IDN/17/S uppl.2 G/SG/N/10/IDN/17/S uppl.3</i>	
Indonésia	Ceramic flags and paving, hearth or wall tiles; ceramic mosaic cubes and the like	<i>G/SG/N/6/IDN/28</i>		<i>G/SG/N/10/IDN/20 G/SG/N/10/IDN/20/S uppl.1</i>	
Indonésia	Aluminiu m Foil	<i>G/SG/N/6/IDN/29</i>			
Jordâni a	Aluminiu m Bars, Rods and Profiles			<i>G/SG/N/11/JOR/6/Su ppl.514 G/SG/N/11/JOR/6/Su ppl.615</i>	
Madaga scar	Pasta	<i>G/SG/N/6/MDG/1</i>			
Madaga scar	Blankets and Travelling Rugs	<i>G/SG/N/6/MDG/2</i>			
Marroc os	Coated wood and board	<i>G/SG/N/6/MAR/10</i>			
Marroc os	Cold-rolled sheets and plated or coated sheets	<i>G/SG/N/6/MAR/8/S uppl.1</i>			
Marroc os	Wire rods and reinforcing bars	<i>G/SG/N/6/MAR/7/S uppl.1</i>			

Filipinas	Cement	<i>G/SG/N/6/PHL/11</i>			
África do sul	Other screws fully threaded with hexagon heads made of steel	<i>G/SG/N/6/ZAF/6</i>	<i>G/SG/N/7/ZAF/3 G/SG/N/7/ZAF/3/ Suppl.1</i>		
Tailândia	Hot-rolled steel products with certain amounts of alloying elements	<i>G/SG/N/6/THA/2/S uppl.2</i>		<i>G/SG/N/10/THA/2/Su uppl.4</i>	
Tailândia	Non Alloy Hot Rolled Steel Flat Products in Coils and Not in Coils			<i>G/SG/N/10/THA/3/Su uppl.3</i>	
Turquia	Pneumatic Tyres		<i>G/SG/N/7/TUR/12</i>		<i>G/SG/N/7/TUR/12/S uppl.1</i>
Turquia	Polyethylene terephthalate			<i>G/SG/N/10/TUR/13/S uppl.3</i>	
Turquia	Wallpaper and similar wallcoverings	<i>G/SG/N/6/TUR/20/ Suppl.1</i>		<i>06/08/2018 G/SG/N/10/TUR/15/ Suppl.1</i>	
Turquia	Iron and Steel Products	<i>G/SG/N/6/TUR/24</i>	<i>G/SG/N/7/TUR/13</i>		
Ucrânia	Sulfuric acid and oleum			<i>G/SG/N/10/UKR/6</i>	

Estados Unidos	Large Residential Washers			<i>G/SG/N/8/USA/10/Su ppl.1</i> <i>G/SG/N/8/USA/10/Su ppl.2</i> <i>G/SG/N/10/USA/8</i>	
Estados Unidos	Crystalline Silicon Photovoltaic Cells			<i>G/SG/N/8/USA/9/Suppl.1</i> <i>G/SG/N/8/USA/9/Suppl.2</i> <i>G/SG/N/8/USA/9/Suppl.3</i> <i>G/SG/N/10/USA/7</i> <i>G/SG/N/10/USA/7/Su ppl.1</i>	
Vietnã	Mineral or chemical fertilizers			<i>G/SG/N/10/VNM/5</i>	

### Notificações de Salvaguardas 2019

Membr o	Produto	Salvaguardas iniciadas	Medidas Provisórias	Medidas definitivas	Salvaguardas encerradas sem aplicação de medida
Canadá	Certain steel products		<i>G/SG/N/7/CAN/1/ Suppl.15</i>	<i>G/SG/N/8/CAN/3</i> <i>G/SG/N/10/CAN/1</i> <i>G/SG/N/10/CAN/1/Su ppl.16</i>	
Chile	Powdered milk and Gouda cheese				<i>G/SG/N/9/CHL/12</i>
Colômbia	Sheets of paperboard and polyethylene	<i>G/SG/N/6/COL/8</i>			
Costa Rica	Sugar in solid form, granulated, known	<i>G/SG/N/6/CRI/5</i>			

	as white sugar				
Egito	Semi-finished products of iron or non-alloy steel and steel rebars (bars, rods and coils) for construction purposes.	<i>G/SG/N/6/EGY/14</i>	<i>G/SG/N/7/EGY/11</i>	<i>G/SG/N/10/EGY/9</i>	
União Econômic da Eurásia	Certain flat rolled steel products			<i>G/SG/N/10/**/**/Suppl.19</i>	
União Econômic da Eurásia	Microwave Ovens	<i>G/SG/N/6/**/**</i>			<i>G/SG/N/9/**/**</i>
União Econômic da Eurásia	Welded tubes of stainless steel	<i>G/SG/N/6/**/**</i>			
União Europeia	Certain steel products		<i>G/SG/N/7/EU/1</i>	<i>G/SG/N/10/EU/1 G/SG/N/10/EU/1/Suppl.1 G/SG/N/10/EU/1/Suppl.2 G/SG/N/10/EU/1/Suppl.3 G/SG/N/10/EU/1/Suppl.4</i>	
Conselho de Cooperação do Golfo	Prepared additives for cements, mortars or concretes (chemical				<i>G/SG/N/10/BHR/219 G/SG/N/10/BHR/2/Suppl.120</i>

	plasticizer s)				
Conselho de Cooperação do Golfo	Certain Steel Products	<i>G/SG/N/6/SAU/321</i>			
Guatemala	Flat- rolled products of other alloy steels of width of 600mm or more	<i>G/SG/N/6/GTM/1</i>			
Índia	Phenol	<i>G/SG/N/6/IND/45</i>			
Índia	Single Mode Optical Fibre	<i>G/SG/N/6/IND/46</i>			
Indonésia	Flat- rolled product of iron or non-alloy steel				
Indonésia	Aluminiu m Foil			<i>G/SG/N/10/IDN/21 G/SG/N/10/IDN/21/S uppl.1</i>	
Indonésia	Evaporato rs	<i>G/SG/N/6/IDN/30</i>		<i>G/SG/N/10/IDN/22</i>	
Indonésia	Fabrics	<i>G/SG/N/6/IDN/31</i>	<i>G/SG/N/7/IDN/2 G/SG/N/7/IDN/2/ Suppl.1</i>		
Indonésia	Yarn (other than sewing thread) of synthetic and	<i>G/SG/N/6/IDN/32</i>	<i>G/SG/N/7/IDN/3 G/SG/N/7/IDN/3/ Suppl.1</i>		

	artificial staple fibres				
Indonésia	Curtains (Including Drapes), Interior Blinds, Bed Valances, and Other Furnishing Articles	<i>G/SG/N/6/IDN/33</i>	<i>G/SG/N/7/IDN/4 G/SG/N/7/IDN/4/ Suppl.1</i>		
Jordânia	Aluminium Bars, Rods and Profiles	<i>G/SG/N/6/JOR/18/S uppl.1</i>		<i>G/SG/N/10/JOR/10/S uppl.2</i>	
Jordânia	Potato Chips and Potato prepared or preserved otherwise than by vinegar or acetic acid, not frozen	<i>G/SG/N/6/JOR/19</i>			
Madagascar	Detergent Powder	<i>G/SG/N/6/MDG/32 3</i>	<i>G/SG/N/7/MDG/3 G/SG/N/7/MDG/3/ Suppl.1</i>	<i>G/SG/N/10/MDG/3</i>	
Madagascar	Pasta	<i>G/SG/N/6/MDG/1/S uppl.1</i>	<i>G/SG/N/7/MDG/1 G/SG/N/7/MDG/1/ Suppl. 1</i>	<i>G/SG/N/10/MDG/1</i>	
Madagascar	Pasta (2)	<i>18/07/2019 G/SG/N/6/MDG/42 7 [n:22/07/2019]</i>	<i>01/08/2019 G/SG/N/7/MDG/4 [n: 22/07/2019]</i>		

Madagascar	Blankets and Travelling Rugs		<i>G/SG/N/7/MDG/2 G/SG/N/7/MDG/2/ Suppl.1</i>	<i>G/SG/N/10/MDG/2</i>	
Madagascar	Edible vegetable oils and margarines	<i>G/SG/N/6/MDG/73 0</i>	<i>G/SG/N/7/MDG/7 G/SG/N/7/MDG/7/ Suppl.1</i>		
Madagascar	Lubricating oils	<i>G/SG/N/6/MDG/6</i>	<i>G/SG/N/7/MDG/6 G/SG/N/7/MDG/6/ Suppl.1</i>		
Madagascar	Soaps	<i>14/08/2019 G/SG/N/6/MDG/53 4</i>	<i>01/09/2019 G/SG/N/7/MDG/5  G/SG/N/7/MDG/5/ Suppl.135</i>		
Marrocos	Coated wood board			<i>G/SG/N/10/MAR/6</i>	
Marrocos	Cold-rolled sheets in coils or cut, and plated or coated sheets			<i>G/SG/N/10/MAR/4/S uppl.3</i>	
Marrocos	Hot-rolled sheets	<i>G/SG/N/6/MAR/11</i>	<i>G/SG/N/7/MAR/4</i>		
Marrocos	Wire rods and reinforcing bars			<i>31/12/2018 G/SG/N/10/MAR/3/S uppl.4</i>	
Marrocos	Paper in rolls and paper in reams			<i>G/SG/N/13/MAR/137</i>	

Panamá	Pork	<b>03/05/2019</b> <b>G/SG/N/6/PAN/2</b>			<b>04/07/2019</b> <b>G/SG/PAN/1</b>
Filipinas	Cement		<b>G/SG/N/7/PHL/9</b>	<b>G/SG/N/10/PHL/9</b>	
Filipinas	Ceramic floor and wall tiles	<b>G/SG/N/6/PHL/1239</b> <b>G/SG/N/6/PHL/12/Suppl.140</b>	<b>G/SG/N/7/PHL/10</b>		
Filipinas	Float Glass	<b>G/SG/N/6/PHL/13</b>	<b>G/SG/N/7/PHL/11</b>		
Filipinas	Rice	<b>G/SG/N/6/PHL/14</b>			<b>G/SG/N/9/PHL/3</b>
África do sul	Other screws fully threaded with hexagon heads made of steel			<b>G/SG/N/10/ZAF/4</b> <b>G/SG/N/10/ZAF/4/Su ppl.1</b> <b>G/SG/N/10/ZAF/4/Su ppl.2</b> <b>G/SG/N/11/ZAF/3/Su ppl.2</b>	
África do sul	Threaded fasteners of iron or steel	<b>G/SG/N/6/ZAF/7</b>	<b>G/SG/N/7/ZAF/4</b>		
Tailândia	Hot rolled steel flat products with certain amounts of alloying elements				
Turquia	Toothbrushes			<b>G/SG/N/10/TUR/16/S</b> <b>uppl.1</b>	
Turquia	Iron and Steel Products				
Turquia	Yarn of nylon or other polyamides	<b>G/SG/N/6/TUR/25</b>		<b>G/SG/N/10/TUR/17</b>	

Ucrânia	Flexible porous plates, blocks and sheets of polyurethane foams	<i>G/SG/N/6/UKR/11/Suppl.1</i>		<i>G/SG/N/10/UKR/5/Su ppl.1</i> <i>08/07/2019</i> <i>G/SG/N/10/UKR/5/Su ppl.2</i>	
Ucrânia	Complex fertilizers	<i>G/SG/N/6/UKR/13</i>			
Ucrânia	Certain nitrogen fertilizers	<i>G/SG/N/6/UKR/14</i>			
Estados Unidos	Large Residential Washers			<i>G/SG/N/10/USA/8/Su ppl.1</i> <i>G/SG/N/10/USA/8/Su ppl.2</i> <i>G/SG/N/10/USA/8/Su ppl.3</i> <i>G/SG/N/10/USA/8/Su ppl.4</i>	
Estados Unidos	Crystalline Silicon Photovoltaic Cells			<i>G/SG/N/10/USA/7/Su ppl.2</i> <i>G/SG/N/10/USA/7/Su ppl.3</i> <i>G/SG/N/10/USA/7/Su ppl.4</i> <i>G/SG/N/10/USA/7/Su ppl.5</i> <i>G/SG/N/10/USA/7/Su ppl.6</i>	

### Notificações de Salvaguardas 2020

Membr o	Produto	Salvaguardas iniciadas	Medidas Provisórias	Medidas definitivas	Salvaguardas encerradas sem aplicação de medida
---------	---------	------------------------	---------------------	---------------------	---

Colômbia	Sheets of paperboard and polyethylene				<i>G/SG/N/9/COL/6</i>
Costa Rica	Sugar in solid form, granulated, known as white sugar			<i>G/SG/N/10/CRI/2 G/SG/N/10/CRI/2/Rev.1</i>	
Costa Rica	Bars and Rods of Steel for Concrete Reinforcement				<i>G/SG/N/9/CRI/2</i>
Equador	Smooth ceramics	<i>G/SG/N/6/ECU/10</i>			<i>31/07/2020 G/SG/N/9/ECU/3</i>
Egito	Raw Aluminium (Ingots, Billets & Wire Rod)	<i>G/SG/N/6/EGY/15</i>			
União Económica da Eurásia	Welded tubes of stainless steel				<i>G/SG/N/9/**/**</i>
União Europeia	Certain steel products			<i>G/SG/N/10/EU/1/Suppl.5 G/SG/N/10/EU/1/Suppl.6 G/SG/N/10/EU/1/Suppl.7 G/SG/N/10/EU/1/Suppl.8/Rev.1</i>	
Conselho de Cooperação do Golfo	Certain Steel Products			<i>G/SG/N/8/SAU/318</i>	

Guatemala	Flat-rolled products of other alloy steels of width of 600mm or more				<i>G/SG/N/9/GTM/1</i>
Índia	Phenol				<i>G/SG/N/9/IND/17</i>
Índia	Single Mode Optical Fibre		<i>G/SG/N/10/IND/23</i>	<i>G/SG/N/10/IND/23/S appl.1</i>	
Índia	Solar Cells whether or not assembled in modules or panels			<i>G/SG/N/10/IND/22/S appl.2 G/SG/N/10/IND/22/S appl.3</i>	
Índia	Isopropyl Alcohol	<i>G/SG/N/6/IND/47</i>			
Indonésia	Evaporators			<i>G/SG/N/10/IDN/22/S appl.1</i>	
Indonésia	Fabrics			<i>G/SG/N/10/IDN/23/S appl.1</i>	
Indonésia	Yarn (other than sewing thread) of synthetic and artificial staple fibres			<i>G/SG/N/10/IDN/25/S appl.1</i>	
Indonésia	Curtains (Including Drapes), Interior Blinds, Bed Valances, and Other Furnishing Articles			<i>G/SG/N/10/IDN/24/S appl.1</i>	

Indonés ia	Fructose Syrop	<i>G/SG/N/6/IDN/34</i>		<i>G/SG/N/10/IDN/26 G/SG/N/10/IDN/26/S uppl.1</i>	
Indonés ia	Carpets and other textile floor coverings	<i>G/SG/N/6/IDN/35</i>		<i>G/SG/N/10/IDN/2721</i>	
Indonés ia	Ceramic flags and paving, hearth or wall tiles			<i>G/SG/N/11/IDN/17/S uppl.1</i>	
Indonés ia	Articles of Apparel and Clothing Accessori es	<i>G/SG/N/6/IDN/36</i>			
Jordâni a	Potato Chips and Potato prepared or preserved otherwise than by vinegar or acetic acid, not frozen				<i>G/SG/N/9/JOR/10</i>
Madaga scar	Pasta (2)			<i>G/SG/N/10/MDG/4</i>	
Madaga scar	Edible vegetable oils and margarine s			<i>G/SG/N/8/MDG/5 G/SG/N/10/MDG/5</i>	
Madaga scar	Lubricati ng oils			<i>G/SG/N/8/MDG/7 G/SG/N/10/MDG/6</i>	
Madaga scar	Soaps			<i>G/SG/N/8/MDG/6 G/SG/N/10/MDG/7</i>	

Malásia	Ceramic floor and wall tiles	<i>G/SG/N/6/MYS/6</i>			
Marrocos	Cold-rolled sheets in coils or cut, and plated or coated sheets			<i>G/SG/N/11/MAR/4/S uppl.4</i>	
Marrocos	Hot-rolled sheets			<i>G/SG/N/10/MAR/7</i>	
Marrocos	Welded Tubes and Pipes, of Iron or Steel			<i>G/SG/N/10/MAR/8</i>	
Filipinas	Ceramic floor and wall tiles				<i>G/SG/N/9/PHL/4</i>
Filipinas	Float Glass				
Filipinas	Motor vehicles	<i>G/SG/N/6/PHL/15</i>			
Filipinas	Galvanized Iron Sheets, Coils and Strips	<i>G/SG/N/6/PHL/18</i>			
Filipinas	Prepainted Galvanized Iron and Prepainted Aluminum Zinc	<i>G/SG/N/6/PHL/17</i>			
Filipinas	Aluminum Zinc (GL) Sheets, Coils and Strips	<i>G/SG/N/6/PHL/16</i>			
Filipinas	High-Density Polyethylene and Linear Low Density Polyethylene pellets	<i>G/SG/N/6/PHL/19</i>			

	and granules				
África do sul	Threaded fasteners of iron or steel			<b>G/SG/N/10/ZAF/5 G/SG/N/10/ZAF/5/Su ppl.1</b>	
África do sul	Bolts with hexagon heads of iron or steel	<b>G/SG/N/6/ZAF/8</b>	<b>G/SG/N/7/ZAF/5</b>		
África do sul	Certain flat rolled products of iron, non alloy steel or other alloy steel (not including stainless steel)	<b>G/SG/N/6/ZAF/4/S uppl.1</b>			
África do sul	U, I, H, L and T sections of iron or non-alloy steel	<b>G/SG/N/6/ZAF/9</b>			
Tailândia	Aluminiun Foil	<b>G/SG/N/6/THA/6</b>			
Tailândia	Non-Alloy Hot Rolled Steel Flat Products in Coils and Not in Coils	<b>G/SG/N/6/THA/4/S uppl. 2</b>			
Turquia	Polyethylene Terephthalate Chips	<b>G/SG/N/6/TUR/27</b>			
Turquia	Toothbrushes	<b>G/SG/N/6/TUR/23/ Suppl. 1</b>			

Turquia	Staple fibres of polyesters	<i>G/SG/N/6/TUR/26</i>			
Ucrânia	Complex fertilizers				
Ucrânia	Certain nitrogen fertilizers				
Ucrânia	Syringes	<i>G/SG/N/6/UKR/15</i>			<i>G/SG/N/9/UKR/7</i>
Ucrânia	Caustic Soda	<i>G/SG/N/6/UKR/16</i>			<i>G/SG/N/9/UKR/8</i>
Ucrânia	Polymeric materials	<i>G/SG/N/6/UKR/17</i>	<i>G/SG/N/7/UKR/2</i>		
Ucrânia	Fresh cut roses	<i>G/SG/N/6/UKR/18</i>			
Ucrânia	Wires	<i>G/SG/N/6/UKR/19</i>			
Ucrânia	Sulfuric Acid and Oleum			<i>G/SG/N/10/UKR/6/Su ppl.1</i>	
Reino Unido	Certain steel products	<i>G/SG/N/6/GBR/1</i>			
Estados Unidos	Large Residential Washers			<i>G/SG/N/10/USA/8/Su ppl.5</i>	
Estados Unidos	Crystalline Silicon Photovoltaic Cells			<i>G/SG/N/10/USA/7/Su ppl.7 G/SG/N/10/USA/7/Su ppl.8 G/SG/N/10/USA/7/Su ppl.9 G/SG/N/10/USA/7/Su ppl.10 G/SG/N/10/USA/7/Su ppl.11 G/SG/N/10/USA/7/Su ppl.12</i>	

Estados Unidos	Fresh, Chilled, or Frozen Blueberries	<i>G/SG/N/6/USA/13</i>			
Vietnã	Mineral or chemical fertilizers	<i>G/SG/N/6/VNM/6/S appl. 1</i>		<i>G/SG/N/8/VNM/6/Su ppl.1</i> <i>G/SG/N/10/VNM/5/S appl.1</i>	

## LISTA DE FIGURAS E TABELAS

### Tabelas

Tabela 1: Comparação entre o texto do Artigo XIX:1(a) do GATT 1994 e o Artigo 2.1 do Acordo sobre Salvaguardas .....	33
Tabela 2 : Fatores de dano/prejuízo grave presentes no Acordo sobre Salvaguardas e no Acordo Antidumping .....	55

### Figuras

Figura 1: Condições de aplicação das salvaguardas – Artigo XIX do GATT 1994.....	34
Figura 2: Condições de aplicação das Salvaguardas: Acordo sobre Salvaguardas .....	35
Figura 3: Elementos de aplicação das salvaguardas: Interpretação do Órgão de Solução de Controvérsias de cumulatividade dos requisitos do art. XIX:1(a) do GATT 1994 e do art. 2.1 Acordo sobre Salvaguardas .....	41
Figura 4 : Aumento Significativo das Importações .....	47
Figura 5: Crescimento absoluto das importações sem aumento significativo .....	48
Figura 6: Evolução das importações em um cenário possivelmente convergente com o Órgão de Solução de Controvérsias – Aumento das importações em período recente .....	49
Figura 7: Evolução das importações em um cenário possivelmente convergente com o Órgão de Solução de Controvérsias – Queda das importações em período recente.....	51
Figura 8 : Análise dos elementos de causalidade e de não atribuição .....	58
Figura 9: Formas de Aplicação de medidas de salvaguarda.....	63
Figura 10 : As exceções à aplicação não discriminatória das medidas de salvaguarda .....	68
Figura 11: Linha do tempo aplicável a medidas de salvaguardas impostas por países desenvolvidos .....	79
Figura 12: Linha do tempo aplicável a medidas de salvaguardas impostas por países em desenvolvimento .....	80
Figura 13 : Desdobramentos da aplicação da salvaguarda .....	82
Figura 14 : O número de investigações de salvaguarda ao longo do tempo .....	97
Figura 15: As três ondas de utilização das investigações de salvaguarda .....	98
Figura 16: O número real de investigações de salvaguarda ao longo do tempo e o número ajustado, exclusive das investigações iniciadas imediatamente após a constituição de autoridades de defesa comercial .....	101
Figura 17: Principais setores econômicos afetados por investigações de salvaguarda .....	102
Figura 18: Principais setores econômicos afetados por investigações de salvaguarda durante a primeira onda de investigações (Onda das Salvaguardas do Aço).....	103
Figura 19: Principais setores econômicos afetados por investigações de salvaguarda durante a segunda onda de investigações (Onda das Salvaguardas da Índia e da Indonésia) .....	103
Figura 20: Principais setores econômicos afetados por investigações de salvaguarda durante a terceira onda de investigações (Onda da Seção 232) .....	104
Figura 21: Indústria têxtil e de confecções é responsável por 6% das investigações iniciadas em todo o período .....	107
Figura 22: Indústria química e indústrias conexas e de confecções é responsável por 14,8% das investigações iniciadas em todo o período .....	108
Figura 23: Indústria de metais e suas obras é responsável por 24,5% das investigações iniciadas em todo o período .....	109
Figura 24: O número de medidas de salvaguarda aplicadas ao longo do tempo.....	111

Figura 25: Comparação entre o número de investigações de salvaguardas iniciadas e o número de medidas aplicadas .....	112
Figura 26: Indústria têxtil e de confecções é responsável por 7,1% das medidas de salvaguarda aplicadas em todo o período .....	115
Figura 27: Indústria química e indústrias conexas é responsável por 17,8% das medidas de salvaguarda aplicadas em todo o período .....	116
Figura 28: Indústria de metais e suas obras é responsável por 26,5% medidas de salvaguarda aplicadas em todo o período .....	117
Figura 29: As investigações de salvaguarda representam, em média, apenas 6% do total das investigações de defesa comercial .....	119
Figura 30: Investigações de salvaguarda e investigações antidumping iniciadas .....	119
Figura 31: Principais usuários das salvaguardas e do antidumping por investigação iniciada .....	121
Figura 32: Principais setores afetados pelas investigações de salvaguarda e investigações antidumping .....	122
Figura 33: Medidas de salvaguarda e medidas antidumping aplicadas .....	124
Figura 34: Principais usuários das salvaguardas e do antidumping por medida aplicada .....	126
Figura 35: Principais setores afetados pelas medidas de salvaguarda e medidas antidumping aplicadas .....	127
Figura 36: Principais setores econômicos afetados pela terceira onda das salvaguardas (Onda da Seção 232) .....	150
Figura 37: Número de consultas apresentadas ao Órgão de Solução de Controvérsias da OMC que envolvem o Acordo sobre Salvaguardas .....	161
Figura 38: Cenário hipotético de evolução das importações em que uma origem fornecedora do produto ganha participação no total importado em detrimento das demais origens .....	168

## APÊNDICES

### APÊNDICE I – Artigo XIX do GATT 1994

#### **Emergency Action on Imports of Particular Products**

1. (a) If, as a result of unforeseen developments and of the effect of the obligations incurred by a contracting party under this Agreement, including tariff concessions, any product is being imported into the territory of that contracting party in such increased quantities and under such conditions as to cause or threaten serious injury to domestic producers in that territory of like or directly competitive products, the contracting party shall be free, in respect of such product, and to the extent and for such time as may be necessary to prevent or remedy such injury, to suspend the obligation in whole or in part or to withdraw or modify the concession.  
(b) If any product, which is the subject of a concession with respect to a preference, is being imported into the territory of a contracting party in the circumstances set forth in subparagraph (a) of this paragraph, so as to cause or threaten serious injury to domestic producers of like or directly competitive products in the territory of a contracting party which receives or received such preference, the importing contracting party shall be free, if that other contracting party so requests, to suspend the relevant obligation in whole or in part or to withdraw or modify the concession in respect of the product, to the extent and for such time as may be necessary to prevent or remedy such injury.
2. Before any contracting party shall take action pursuant to the provisions of paragraph 1 of this Article, it shall give notice in writing to the CONTRACTING PARTIES as far in advance as may be practicable and shall afford the CONTRACTING PARTIES and those contracting parties having a substantial interest as exporters of the product concerned an opportunity to consult with it in respect of the proposed action. When such notice is given in relation to a concession with respect to a preference, the notice shall name the contracting party which has requested the action. In critical circumstances, where delay would cause damage which it would be difficult to repair, action under paragraph 1 of this Article may be taken provisionally without prior consultation, on the condition that consultation shall be effected immediately after taking such action.
3. (a) If agreement among the interested contracting parties with respect to the action is not reached, the contracting party which proposes to take or continue the action shall, nevertheless, be free to do so, and if such action is taken or continued, the affected contracting parties shall then be free, not later than ninety days after such action is taken, to suspend, upon the expiration of thirty days from the day on which written notice of such suspension is received by the

CONTRACTING PARTIES, the application to the trade of the contracting party taking such action, or, in the case envisaged in paragraph 1 (b) of this Article, to the trade of the contracting party requesting such action, of such substantially equivalent concessions or other obligations under this Agreement the suspension of which the CONTRACTING PARTIES do not disapprove.

(b) Notwithstanding the provisions of subparagraph (a) of this paragraph, where action is taken under paragraph 2 of this Article without prior consultation and causes or threatens serious injury in the territory of a contracting party to the domestic producers of products affected by the action, that contracting party shall, where delay would cause damage difficult to repair, be free to suspend, upon the taking of the action and throughout the period of consultation, such concessions or other obligations as may be necessary to prevent or remedy the injury.

## APÊNDICE II – Acordo sobre Salvaguardas

Members,

Having in mind the overall objective of the Members to improve and strengthen the international trading system based on GATT 1994;

Recognizing the need to clarify and reinforce the disciplines of GATT 1994, and specifically those of its Article XIX (Emergency Action on Imports of Particular Products), to re-establish multilateral control over safeguards and eliminate measures that escape such control;

Recognizing the importance of structural adjustment and the need to enhance rather than limit competition in international markets; and

Recognizing further that, for these purposes, a comprehensive agreement, applicable to all Members and based on the basic principles of GATT 1994, is called for;

Hereby agree as follows:

### *Article 1: General Provision*

This Agreement establishes rules for the application of safeguard measures which shall be understood to mean those measures provided for in Article XIX of GATT 1994.

### *Article 2: Conditions*

1. A Member<sup>275</sup>(1) may apply a safeguard measure to a product only if that Member has determined, pursuant to the provisions set out below, that such product is being imported into its territory in such increased quantities, absolute or relative to domestic production, and under such conditions as to cause or threaten to cause serious injury to the domestic industry that produces like or directly competitive products.
2. Safeguard measures shall be applied to a product being imported irrespective of its source.

### *Article 3: Investigation*

1. A Member may apply a safeguard measure only following an investigation by the competent authorities of that Member pursuant to procedures previously established and made public in consonance with Article X of GATT 1994. This investigation shall include reasonable public notice to all interested parties and public hearings or other appropriate means in which

---

<sup>275</sup> A customs union may apply a safeguard measure as a single unit or on behalf of a member State. When a customs union applies a safeguard measure as a single unit, all the requirements for the determination of serious injury or threat thereof under this Agreement shall be based on the conditions existing in the customs union as a whole. When a safeguard measure is applied on behalf of a member State, all the requirements for the determination of serious injury or threat thereof shall be based on the conditions existing in that member State and the measure shall be limited to that member State. Nothing in this Agreement prejudices the interpretation of the relationship between Article XIX and paragraph 8 of Article XXIV of GATT 1994.

importers, exporters and other interested parties could present evidence and their views, including the opportunity to respond to the presentations of other parties and to submit their views, inter alia, as to whether or not the application of a safeguard measure would be in the public interest. The competent authorities shall publish a report setting forth their findings and reasoned conclusions reached on all pertinent issues of fact and law.

2. Any information which is by nature confidential or which is provided on a confidential basis shall, upon cause being shown, be treated as such by the competent authorities. Such information shall not be disclosed without permission of the party submitting it. Parties providing confidential information may be requested to furnish non-confidential summaries thereof or, if such parties indicate that such information cannot be summarized, the reasons why a summary cannot be provided. However, if the competent authorities find that a request for confidentiality is not warranted and if the party concerned is either unwilling to make the information public or to authorize its disclosure in generalized or summary form, the authorities may disregard such information unless it can be demonstrated to their satisfaction from appropriate sources that the information is correct.

*Article 4: Determination of Serious Injury or Threat Thereof*

1. For the purposes of this Agreement:

(a) “serious injury” shall be understood to mean a significant overall impairment in the position of a domestic industry;

(b) “threat of serious injury” shall be understood to mean serious injury that is clearly imminent, in accordance with the provisions of paragraph 2. A determination of the existence of a threat of serious injury shall be based on facts and not merely on allegation, conjecture or remote possibility; and

(c) in determining injury or threat thereof, a “domestic industry” shall be understood to mean the producers as a whole of the like or directly competitive products operating within the territory of a Member, or those whose collective output of the like or directly competitive products constitutes a major proportion of the total domestic production of those products.

2. (a) In the investigation to determine whether increased imports have caused or are threatening to cause serious injury to a domestic industry under the terms of this Agreement, the competent authorities shall evaluate all relevant factors of an objective and quantifiable nature having a bearing on the situation of that industry, in particular, the rate and amount of the increase in imports of the product concerned in absolute and relative terms, the share of the domestic market taken by increased imports, changes in the level of sales, production, productivity, capacity utilization, profits and losses, and employment.

(b) The determination referred to in subparagraph (a) shall not be made unless this investigation demonstrates, on the basis of objective evidence, the existence of the causal link between increased imports of the product concerned and serious injury or threat thereof. When factors other than increased imports are causing injury to the domestic industry at the same time, such injury shall not be attributed to increased imports.

(c) The competent authorities shall publish promptly, in accordance with the provisions of Article 3, a detailed analysis of the case under investigation as well as a demonstration of the relevance of the factors examined.

*Article 5: Application of Safeguard Measures*

1. A Member shall apply safeguard measures only to the extent necessary to prevent or remedy serious injury and to facilitate adjustment. If a quantitative restriction is used, such a measure shall not reduce the quantity of imports below the level of a recent period which shall be the average of imports in the last three representative years for which statistics are available, unless clear justification is given that a different level is necessary to prevent or remedy serious injury. Members should choose measures most suitable for the achievement of these objectives.

2. (a) In cases in which a quota is allocated among supplying countries, the Member applying the restrictions may seek agreement with respect to the allocation of shares in the quota with all other Members having a substantial interest in supplying the product concerned. In cases in which this method is not reasonably practicable, the Member concerned shall allot to Members having a substantial interest in supplying the product shares based upon the proportions, supplied by such Members during a previous representative period, of the total quantity or value of imports of the product, due account being taken of any special factors which may have affected or may be affecting the trade in the product.

(b) A Member may depart from the provisions in subparagraph (a) provided that consultations under paragraph 3 of Article 12 are conducted under the auspices of the Committee on Safeguards provided for in paragraph 1 of Article 13 and that clear demonstration is provided to the Committee that (i) imports from certain Members have increased in disproportionate percentage in relation to the total increase of imports of the product concerned in the representative period, (ii) the reasons for the departure from the provisions in subparagraph (a) are justified, and (iii) the conditions of such departure are equitable to all suppliers of the product concerned. The duration of any such measure shall not be extended beyond the initial period under paragraph 1 of Article 7. The departure referred to above shall not be permitted in the case of threat of serious injury.

*Article 6: Provisional Safeguard Measures*

In critical circumstances where delay would cause damage which it would be difficult to repair, a Member may take a provisional safeguard measure pursuant to a preliminary determination that there is clear evidence that increased imports have caused or are threatening to cause serious injury. The duration of the provisional measure shall not exceed 200 days, during which period the pertinent requirements of Articles 2 through 7 and 12 shall be met. Such measures should take the form of tariff increases to be promptly refunded if the subsequent investigation referred to in paragraph 2 of Article 4 does not determine that increased imports have caused or threatened to cause serious injury to a domestic industry. The duration of any such provisional measure shall be counted as a part of the initial period and any extension referred to in paragraphs 1, 2 and 3 of Article 7.

*Article 7: Duration and Review of Safeguard Measures*

1. A Member shall apply safeguard measures only for such period of time as may be necessary to prevent or remedy serious injury and to facilitate adjustment. The period shall not exceed four years, unless it is extended under paragraph 2.
2. The period mentioned in paragraph 1 may be extended provided that the competent authorities of the importing Member have determined, in conformity with the procedures set out in Articles 2, 3, 4 and 5, that the safeguard measure continues to be necessary to prevent or remedy serious injury and that there is evidence that the industry is adjusting, and provided that the pertinent provisions of Articles 8 and 12 are observed.
3. The total period of application of a safeguard measure including the period of application of any provisional measure, the period of initial application and any extension thereof, shall not exceed eight years.
4. In order to facilitate adjustment in a situation where the expected duration of a safeguard measure as notified under the provisions of paragraph 1 of Article 12 is over one year, the Member applying the measure shall progressively liberalize it at regular intervals during the period of application. If the duration of the measure exceeds three years, the Member applying such a measure shall review the situation not later than the mid-term of the measure and, if appropriate, withdraw it or increase the pace of liberalization. A measure extended under paragraph 2 shall not be more restrictive than it was at the end of the initial period, and should continue to be liberalized.
5. No safeguard measure shall be applied again to the import of a product which has been subject to such a measure, taken after the date of entry into force of the WTO Agreement, for a

period of time equal to that during which such measure had been previously applied, provided that the period of non-application is at least two years.

6. Notwithstanding the provisions of paragraph 5, a safeguard measure with a duration of 180 days or less may be applied again to the import of a product if:

(a) at least one year has elapsed since the date of introduction of a safeguard measure on the import of that product; and

(b) such a safeguard measure has not been applied on the same product more than twice in the five-year period immediately preceding the date of introduction of the measure.

*Article 8: Level of Concessions and Other Obligations*

1. A Member proposing to apply a safeguard measure or seeking an extension of a safeguard measure shall endeavour to maintain a substantially equivalent level of concessions and other obligations to that existing under GATT 1994 between it and the exporting Members which would be affected by such a measure, in accordance with the provisions of paragraph 3 of Article 12. To achieve this objective, the Members concerned may agree on any adequate means of trade compensation for the adverse effects of the measure on their trade.

2. If no agreement is reached within 30 days in the consultations under paragraph 3 of Article 12, then the affected exporting Members shall be free, not later than 90 days after the measure is applied, to suspend, upon the expiration of 30 days from the day on which written notice of such suspension is received by the Council for Trade in Goods, the application of substantially equivalent concessions or other obligations under GATT 1994, to the trade of the Member applying the safeguard measure, the suspension of which the Council for Trade in Goods does not disapprove.

3. The right of suspension referred to in paragraph 2 shall not be exercised for the first three years that a safeguard measure is in effect, provided that the safeguard measure has been taken as a result of an absolute increase in imports and that such a measure conforms to the provisions of this Agreement.

*Article 9: Developing Country Members*

1. Safeguard measures shall not be applied against a product originating in a developing country Member as long as its share of imports of the product concerned in the importing Member does not exceed 3 per cent, provided that developing country Members with less than 3 per cent import share collectively account for not more than 9 per cent of total imports of the product concerned.<sup>276</sup>(2)

---

<sup>276</sup> A Member shall immediately notify an action taken under paragraph 1 of Article 9 to the Committee on Safeguards.

2. A developing country Member shall have the right to extend the period of application of a safeguard measure for a period of up to two years beyond the maximum period provided for in paragraph 3 of Article 7. Notwithstanding the provisions of paragraph 5 of Article 7, a developing country Member shall have the right to apply a safeguard measure again to the import of a product which has been subject to such a measure, taken after the date of entry into force of the WTO Agreement, after a period of time equal to half that during which such a measure has been previously applied, provided that the period of non-application is at least two years.

*Article 10: Pre-existing Article XIX Measures*

Members shall terminate all safeguard measures taken pursuant to Article XIX of GATT 1947 that were in existence on the date of entry into force of the WTO Agreement not later than eight years after the date on which they were first applied or five years after the date of entry into force of the WTO Agreement, whichever comes later.

*Article 11: Prohibition and Elimination of Certain Measures*

1. (a) A Member shall not take or seek any emergency action on imports of particular products as set forth in Article XIX of GATT 1994 unless such action conforms with the provisions of that Article applied in accordance with this Agreement.

(b) Furthermore, a Member shall not seek, take or maintain any voluntary export restraints, orderly marketing arrangements or any other similar measures on the export or the import side.<sup>277</sup>(3),(4) These include actions taken by a single Member as well as actions under agreements, arrangements and understandings entered into by two or more Members. Any such measure in effect on the date of entry into force of the WTO Agreement shall be brought into conformity with this Agreement or phased out in accordance with paragraph 2.

(c) This Agreement does not apply to measures sought, taken or maintained by a Member pursuant to provisions of GATT 1994 other than Article XIX, and Multilateral Trade Agreements in Annex 1A other than this Agreement, or pursuant to protocols and agreements or arrangements concluded within the framework of GATT 1994.

2. The phasing out of measures referred to in paragraph 1(b) shall be carried out according to timetables to be presented to the Committee on Safeguards by the Members concerned not later than 180 days after the date of entry into force of the WTO Agreement. These timetables shall

---

<sup>277</sup> An import quota applied as a safeguard measure in conformity with the relevant provisions of GATT 1994 and this Agreement may, by mutual agreement, be administered by the exporting Member.

<sup>278</sup> Examples of similar measures include export moderation, export-price or import-price monitoring systems, export or import surveillance, compulsory import cartels and discretionary export or import licensing schemes, any of which afford protection.

provide for all measures referred to in paragraph 1 to be phased out or brought into conformity with this Agreement within a period not exceeding four years after the date of entry into force of the WTO Agreement, subject to not more than one specific measure per importing Member,<sup>279</sup>(5) the duration of which shall not extend beyond 31 December 1999. Any such exception must be mutually agreed between the Members directly concerned and notified to the Committee on Safeguards for its review and acceptance within 90 days of the entry into force of the WTO Agreement. The Annex to this Agreement indicates a measure which has been agreed as falling under this exception.

3. Members shall not encourage or support the adoption or maintenance by public and private enterprises of non-governmental measures equivalent to those referred to in paragraph 1.

*Article 12: Notification and Consultation*

1. A Member shall immediately notify the Committee on Safeguards upon:

- (a) initiating an investigatory process relating to serious injury or threat thereof and the reasons for it;
- (b) making a finding of serious injury or threat thereof caused by increased imports; and
- (c) taking a decision to apply or extend a safeguard measure.

2. In making the notifications referred to in paragraphs 1(b) and 1(c), the Member proposing to apply or extend a safeguard measure shall provide the Committee on Safeguards with all pertinent information, which shall include evidence of serious injury or threat thereof caused by increased imports, precise description of the product involved and the proposed measure, proposed date of introduction, expected duration and timetable for progressive liberalization. In the case of an extension of a measure, evidence that the industry concerned is adjusting shall also be provided. The Council for Trade in Goods or the Committee on Safeguards may request such additional information as they may consider necessary from the Member proposing to apply or extend the measure.

3. A Member proposing to apply or extend a safeguard measure shall provide adequate opportunity for prior consultations with those Members having a substantial interest as exporters of the product concerned, with a view to, inter alia, reviewing the information provided under paragraph 2, exchanging views on the measure and reaching an understanding on ways to achieve the objective set out in paragraph 1 of Article 8.

---

<sup>279</sup> The only such exception to which the European Communities is entitled is indicated in the Annex to this Agreement

4. A Member shall make a notification to the Committee on Safeguards before taking a provisional safeguard measure referred to in Article 6. Consultations shall be initiated immediately after the measure is taken.
5. The results of the consultations referred to in this Article, as well as the results of mid-term reviews referred to in paragraph 4 of Article 7, any form of compensation referred to in paragraph 1 of Article 8, and proposed suspensions of concessions and other obligations referred to in paragraph 2 of Article 8, shall be notified immediately to the Council for Trade in Goods by the Members concerned.
6. Members shall notify promptly the Committee on Safeguards of their laws, regulations and administrative procedures relating to safeguard measures as well as any modifications made to them.
7. Members maintaining measures described in Article 10 and paragraph 1 of Article 11 which exist on the date of entry into force of the WTO Agreement shall notify such measures to the Committee on Safeguards not later than 60 days after the date of entry into force of the WTO Agreement.
8. Any Member may notify the Committee on Safeguards of all laws, regulations, administrative procedures and any measures or actions dealt with in this Agreement that have not been notified by other Members that are required by this Agreement to make such notifications.
9. Any Member may notify the Committee on Safeguards of any non-governmental measures referred to in paragraph 3 of Article 11.
10. All notifications to the Council for Trade in Goods referred to in this Agreement shall normally be made through the Committee on Safeguards.
11. The provisions on notification in this Agreement shall not require any Member to disclose confidential information the disclosure of which would impede law enforcement or otherwise be contrary to the public interest or would prejudice the legitimate commercial interests of particular enterprises, public or private.

*Article 13: Surveillance*

1. A Committee on Safeguards is hereby established, under the authority of the Council for Trade in Goods, which shall be open to the participation of any Member indicating its wish to serve on it. The Committee will have the following functions:
  - (a) to monitor, and report annually to the Council for Trade in Goods on, the general implementation of this Agreement and make recommendations towards its improvement;

- (b) to find, upon request of an affected Member, whether or not the procedural requirements of this Agreement have been complied with in connection with a safeguard measure, and report its findings to the Council for Trade in Goods;
- (c) to assist Members, if they so request, in their consultations under the provisions of this Agreement;
- (d) to examine measures covered by Article 10 and paragraph 1 of Article 11, monitor the phase-out of such measures and report as appropriate to the Council for Trade in Goods;
- (e) to review, at the request of the Member taking a safeguard measure, whether proposals to suspend concessions or other obligations are “substantially equivalent”, and report as appropriate to the Council for Trade in Goods;
- (f) to receive and review all notifications provided for in this Agreement and report as appropriate to the Council for Trade in Goods; and
- (g) to perform any other function connected with this Agreement that the Council for Trade in Goods may determine.

2. To assist the Committee in carrying out its surveillance function, the Secretariat shall prepare annually a factual report on the operation of this Agreement based on notifications and other reliable information available to it.

*Article 14: Dispute Settlement*

The provisions of Articles XXII and XXIII of GATT 1994 as elaborated and applied by the Dispute Settlement Understanding shall apply to consultations and the settlement of disputes arising under this Agreement.

### APÊNDICE III – Escopo das Salvaguardas Especiais do Acordo sobre Agricultura

Member	HS version	Number of tariff lines		Percentage of agricultural tariff lines covered by SSG (%)	Number of broad categories covered
		in agriculture	with SSGs		
1	2	3	4	5	6
Australia	HS 2007	752	10	1.3	2
Barbados	HS 2007	704	128	18.2	10
Botswana	HS 2007	889	351	39.5	17
Canada	HS 2007	1,438	187	13.0	11
Colombia	HS 2007	744	202	27.2	12
Costa Rica	HS 2007	755	87	11.5	9
Ecuador	HS 2002	952	10	1.1	1
El Salvador	HS 2007	931	106	11.4	6
European Union	HS 1996	2,200	685	31.1	14
Guatemala	HS 2007	690	99	14.3	10
Iceland	HS 2002	1,774	651	36.7	16
Indonesia	HS 1996	1,006	9	0.9	2
Israel	HS 2002	1,032	46	4.5	6
Japan	HS 2002	1,410	147	10.4	11
Korea, Republic of	HS 2007	1,576	123	7.8	10
Malaysia	HS 2002	1,132	48	4.2	9
Mexico	HS 2002	905	287	31.7	14
Morocco	HS 2002	2,589	595	23.0	8
Namibia	HS 2007	888	350	39.4	17
New Zealand	HS 2002	1,034	4	0.4	2
Nicaragua	HS 2007	688	44	6.4	6
Norway	HS 2007	1,092	532	48.7	17
Panama	HS 2007	946	6	0.6	1
Philippines	HS 1996	855	136	15.9	9
South Africa	HS 2007	888	350	39.4	17
Swaziland	HS 2007	888	350	39.4	17
Switzerland	HS 2002	2,250	1,193	53.0	18
Chinese Taipei	HS 2007	1,422	107	7.5	10
Thailand	HS 2002	802	55	6.9	11
Tunisia	HS 2002	2,280	145	6.4	6
United States	HS 2007	1,824	188	10.3	10
Uruguay	HS 2007	1,353	2	0.1	1
Venezuela, Bolivarian Republic of	HS 1996	882	278	31.5	11

Fonte: Organização Mundial do Comércio

## APÊNDICE IV – Salvaguardas por membro notificante

### Investigações iniciadas

Membro notificante	Número de investigações iniciadas	Porcentagem
<b>Índia</b>	<b>46</b>	<b>12%</b>
<b>Indonésia</b>	<b>38</b>	<b>10%</b>
<b>Turquia</b>	<b>27</b>	<b>7%</b>
<b>Chile</b>	<b>20</b>	<b>5%</b>
<b>Jordânia</b>	<b>20</b>	<b>5%</b>
<b>Filipinas</b>	<b>20</b>	<b>5%</b>
<b>Ucrânia</b>	<b>19</b>	<b>5%</b>
Egito	15	4%
Estados Unidos da América	13	3%
Marrocos	11	3%
Equador	10	3%
República Tcheca <sup>1</sup>	9	2%
África do Sul	9	2%
Colômbia	8	2%
Madagascar	7	2%
Rússia	7	2%
Outros	121	30%
<b>Total Geral</b>	<b>400</b>	

<sup>1</sup> A informação referente à República Tcheca representa as ações instrumentalizadas pelo país antes de se tornar membro da União Europeia. Atualmente, a República Tcheca, assim como os demais membros da União Europeia, não possui autonomia aduaneira, de forma que as ações de defesa comercial são adotadas pela União Europeia em nome do conjunto do bloco.

Fonte: Organização Mundial do Comércio

Elaboração: do autor.

### Medidas aplicadas

<b>Membro notificante</b>	<b>Número de medidas aplicadas</b>	<b>Porcentagem</b>
<b>Indonésia</b>	<b>24</b>	<b>12%</b>
<b>Índia</b>	<b>22</b>	<b>11%</b>
<b>Turquia</b>	<b>18</b>	<b>9%</b>
<b>Chile</b>	<b>9</b>	<b>5%</b>
<b>Jordânia</b>	<b>9</b>	<b>5%</b>
<b>Filipinas</b>	<b>9</b>	<b>5%</b>
Estados Unidos da América	8	4%
Egito	8	4%
Marrocos	7	4%
Ucrânia	7	4%
República Tcheca <sup>1</sup>	5	3%
Equador	5	3%
África do Sul	5	3%
Vietnã	5	3%
Outros	55	28%
<b>Total Geral</b>	<b>196</b>	

<sup>1</sup> A informação referente à República Tcheca representa as ações instrumentalizadas pelo país antes de se tornar membro da União Europeia. Atualmente, a República Tcheca, assim como os demais membros da União Europeia, não possui autonomia aduaneira, de forma que as ações de defesa comercial são adotadas pela União Europeia em nome do conjunto do bloco.

Fonte: Organização Mundial do Comércio

Elaboração: do autor.

## APÊNDICE V – Salvaguardas por Setor Econômico

### Investigações iniciadas

Setor <sup>280</sup>	Descrição do Setor	Total	Porcentagem
<b>I</b>	<b>Animais vivos e produtos do reino animal</b>	<b>21</b>	<b>5%</b>
<b>II</b>	<b>Produtos Do Reino Vegetal</b>	<b>24</b>	<b>6%</b>
<b>III</b>	<b>Gorduras e óleos animais ou vegetais; produtos da sua dissociação; gorduras alimentícias elaboradas; ceras de origem animal ou vegetal</b>	<b>5</b>	<b>1%</b>
<b>IV</b>	<b>Produtos das indústrias alimentares; bebidas, líquidos alcoólicos e vinagres; tabaco e seus sucedâneos manufaturados</b>	<b>31</b>	<b>8%</b>
<b>V</b>	<b>Produtos Minerais</b>	<b>7</b>	<b>2%</b>
<b>VI</b>	<b>Produtos das indústrias químicas ou das indústrias conexas</b>	<b>59</b>	<b>15%</b>
<b>VII</b>	<b>Plástico e suas obras; borracha e suas obras</b>	<b>23</b>	<b>6%</b>
<b>VIII</b>	<b>Peles, couros, peles com pelo e obras destas matérias; artigos de correeiro ou de seleiro; artigos de viagem, bolsas e artigos semelhantes; obras de tripa</b>	<b>1</b>	<b>0%</b>
<b>IX</b>	<b>Madeira, carvão vegetal e obras de madeira; cortiça e suas obras; obras de espartaria ou de cestaria</b>	<b>7</b>	<b>2%</b>
<b>X</b>	<b>Pastas de madeira ou de outras matérias fibrosas celulósicas; papel ou cartão para reciclar (desperdícios e aparas); papel ou cartão e suas obras</b>	<b>15</b>	<b>4%</b>
<b>XI</b>	<b>Matérias têxteis e suas obras</b>	<b>26</b>	<b>7%</b>
<b>XII</b>	<b>Calçado, chapéus e artigos de uso semelhante, guarda-chuvas, guarda-sóis, bengalas, chicotes,</b>	<b>7</b>	<b>2%</b>

<sup>280</sup> Note-se que não houve, desde o estabelecimento da OMC, início de investigação que afetasse produtos classificados nos setores XIV (Pérolas naturais ou cultivadas, pedras preciosas ou semipreciosas e semelhantes, metais preciosos, metais folheados ou chapeados de metais preciosos (plaquê), e suas obras; bijuterias; moedas), XIX (Armas e munições; suas partes e acessórios) e XXI (Objetos de arte, de coleção e antiguidades).

	e suas partes; penas preparadas e suas obras; flores artificiais; obras de cabelo		
<b>XIII</b>	Obras de pedra, gesso, cimento, amianto, mica ou de matérias semelhantes; produtos cerâmicos; vidro e suas obras	<b>33</b>	<b>8%</b>
<b>XV</b>	Metais comuns e suas obras	<b>98</b>	<b>25%</b>
<b>XVI</b>	Máquinas e aparelhos, material elétrico, e suas partes; aparelhos de gravação ou de reprodução de som, aparelhos de gravação ou de reprodução de imagens e de som em televisão, e suas partes e acessórios	<b>23</b>	<b>6%</b>
<b>XVII</b>	Material de transporte	<b>8</b>	<b>2%</b>
<b>XVIII</b>	Instrumentos e aparelhos de óptica, de fotografia, de cinematografia, de medida, de controle ou de precisão; instrumentos e aparelhos médico-cirúrgicos; artigos de relojoaria; instrumentos musicais; suas partes e acessórios	<b>6</b>	<b>2%</b>
<b>XX</b>	Mercadorias e produtos diversos	<b>6</b>	<b>2%</b>
	<b>Total</b>	<b>400</b>	

Fonte: Organização Mundial do Comércio

Elaboração: do autor.

### Medidas Aplicadas

Setor <sup>281</sup>	Descrição do Setor	Total	Porcentagem
I	Animais vivos e produtos do reino animal	9	5%
II	Produtos Do Reino Vegetal	13	7%
III	Gorduras e óleos animais ou vegetais; produtos da sua dissociação; gorduras alimentícias elaboradas; ceras de origem animal ou vegetal	1	1%
IV	Produtos das indústrias alimentares; bebidas, líquidos alcoólicos e vinagres; tabaco e seus sucedâneos manufacturados	17	9%
V	Produtos Minerais	2	1%
VI	Produtos das indústrias químicas ou das indústrias conexas	35	18%
VII	Plástico e suas obras; borracha e suas obras	6	3%
VIII	Peles, couros, peles com pelo e obras destas matérias; artigos de correeiro ou de seleiro; artigos de viagem, bolsas e artigos semelhantes; obras de tripa	1	1%
IX	Madeira, carvão vegetal e obras de madeira; cortiça e suas obras; obras de espartaria ou de cestaria	3	2%
X	Pastas de madeira ou de outras matérias fibrosas celulósicas; papel ou cartão para reciclar (desperdícios e aparas); papel ou cartão e suas obras	5	3%
XI	Matérias têxteis e suas obras	14	7%
XII	Calçado, chapéus e artigos de uso semelhante, guarda-chuvas, guarda-sóis, bengalas,	3	2%

<sup>281</sup> Note-se que não houve, desde o estabelecimento da OMC, início de investigação que afetasse produtos classificados nos setores XIV (Pérolas naturais ou cultivadas, pedras preciosas ou semipreciosas e semelhantes, metais preciosos, metais folheados ou chapeados de metais preciosos (plaquê), e suas obras; bijuterias; moedas), XIX (Armas e munições; suas partes e acessórios) e XXI (Objetos de arte, de coleção e antiguidades).

	chicotes, e suas partes; penas preparadas e suas obras; flores artificiais; obras de cabelo		
<b>XIII</b>	Obras de pedra, gesso, cimento, amianto, mica ou de matérias semelhantes; produtos cerâmicos; vidro e suas obras	<b>15</b>	<b>8%</b>
<b>XV</b>	Metais comuns e suas obras	<b>52</b>	<b>27%</b>
<b>XVI</b>	Máquinas e aparelhos, material elétrico, e suas partes; aparelhos de gravação ou de reprodução de som, aparelhos de gravação ou de reprodução de imagens e de som em televisão, e suas partes e acessórios	<b>12</b>	<b>6%</b>
<b>XVII</b>	Material de transporte	<b>3</b>	<b>2%</b>
<b>XVIII</b>	Instrumentos e aparelhos de óptica, de fotografia, de cinematografia, de medida, de controle ou de precisão; instrumentos e aparelhos médico-cirúrgicos; artigos de relojoaria; instrumentos musicais; suas partes e acessórios	<b>2</b>	<b>1%</b>
<b>XX</b>	Mercadorias e produtos diversos	<b>3</b>	<b>2%</b>
	<b>Total</b>	<b>196</b>	

Fonte: Organização Mundial do Comércio

Elaboração: do autor.

## APÊNDICE VI – Medidas antidumping por membro notificante

### Investigações iniciadas

Membro notificante	Número de investigações iniciadas	Porcentagem
<b>Índia</b>	<b>1.036</b>	<b>17%</b>
<b>EUA</b>	<b>786</b>	<b>13%</b>
<b>União Europeia</b>	<b>523</b>	<b>9%</b>
<b>Brasil</b>	<b>421</b>	<b>7%</b>
<b>Argentina</b>	<b>392</b>	<b>6%</b>
<b>Austrália</b>	<b>366</b>	<b>6%</b>
<b>China</b>	<b>288</b>	<b>5%</b>
<b>Canadá</b>	<b>253</b>	<b>4%</b>
África do Sul	234	4%
Turquia	231	4%
México	165	3%
Coreia do Sul	152	2%
Indonésia	144	2%
Paquistão	138	2%
Egito	111	2%
Malásia	100	2%
Outros	799	13%
<b>Total Geral</b>	<b>6.139</b>	

Fonte: Organização Mundial do Comércio

Elaboração: do autor.

### Medidas aplicadas

<b>Membro notificante</b>	<b>Número de medidas aplicadas</b>	<b>Porcentagem</b>
<b>Índia</b>	<b>712</b>	<b>18%</b>
<b>EUA</b>	<b>514</b>	<b>13%</b>
<b>União Europeia</b>	<b>335</b>	<b>8%</b>
<b>Argentina</b>	<b>271</b>	<b>7%</b>
<b>Brasil</b>	<b>266</b>	<b>7%</b>
<b>China</b>	<b>233</b>	<b>6%</b>
<b>Turquia</b>	<b>199</b>	<b>5%</b>
<b>Austrália</b>	<b>168</b>	<b>4%</b>
Canadá	163	4%
África do Sul	144	4%
México	137	3%
Coreia do Sul	101	3%
Paquistão	90	2%
Egito	68	2%
Indonésia	65	2%
Ucrânia	62	2%
Outros	484	12%
<b>Total Geral</b>	<b>4012</b>	

Fonte: Organização Mundial do Comércio

Elaboração: do autor.

## APÊNDICE VII – Medidas antidumping por Setor Econômico

### Investigações iniciadas

Setor <sup>282</sup>	Descrição do Setor	Total	Porcentagem
<b>I</b>	<b>Animais vivos e produtos do reino animal</b>	<b>62</b>	<b>1%</b>
<b>II</b>	<b>Produtos Do Reino Vegetal</b>	<b>65</b>	<b>1%</b>
<b>III</b>	<b>Gorduras e óleos animais ou vegetais; produtos da sua dissociação; gorduras alimentícias elaboradas; ceras de origem animal ou vegetal</b>	<b>15</b>	<b>0%</b>
<b>IV</b>	<b>Produtos das indústrias alimentares; bebidas, líquidos alcoólicos e vinagres; tabaco e seus sucedâneos manufaturados</b>	<b>95</b>	<b>2%</b>
<b>V</b>	<b>Produtos Minerais</b>	<b>99</b>	<b>2%</b>
<b>VI</b>	<b>Produtos das indústrias químicas ou das indústrias conexas</b>	<b>1250</b>	<b>20%</b>
<b>VII</b>	<b>Plástico e suas obras; borracha e suas obras</b>	<b>832</b>	<b>13%</b>
<b>VIII</b>	<b>Peles, couros, peles com pelo e obras destas matérias; artigos de correeiro ou de seleiro; artigos de viagem, bolsas e artigos semelhantes; obras de tripa</b>	<b>5</b>	<b>0%</b>
<b>IX</b>	<b>Madeira, carvão vegetal e obras de madeira; cortiça e suas obras; obras de espartaria ou de cestaria</b>	<b>121</b>	<b>2%</b>
<b>X</b>	<b>Pastas de madeira ou de outras matérias fibrosas celulósicas; papel ou cartão para reciclar (desperdícios e aparas); papel ou cartão e suas obras</b>	<b>297</b>	<b>5%</b>
<b>XI</b>	<b>Matérias têxteis e suas obras</b>	<b>443</b>	<b>7%</b>
<b>XII</b>	<b>Calçado, chapéus e artigos de uso semelhante, guarda-chuvas, guarda-sóis, bengalas, chicotes,</b>	<b>35</b>	<b>1%</b>

<sup>282</sup> Note-se que não houve, desde o estabelecimento da OMC, início de investigação que afetasse produtos classificados nos setores XIV (Pérolas naturais ou cultivadas, pedras preciosas ou semipreciosas e semelhantes, metais preciosos, metais folheados ou chapeados de metais preciosos (plaquê), e suas obras; bijuterias; moedas), XIX (Armas e munições; suas partes e acessórios) e XXI (Objetos de arte, de coleção e antiguidades).

	e suas partes; penas preparadas e suas obras; flores artificiais; obras de cabelo		
<b>XIII</b>	Obras de pedra, gesso, cimento, amianto, mica ou de matérias semelhantes; produtos cerâmicos; vidro e suas obras	<b>257</b>	<b>4%</b>
<b>XIV</b>	Pérolas naturais ou cultivadas, pedras preciosas ou semipreciosas e semelhantes, metais preciosos, metais folheados ou chapeados de metais preciosos (plaquê), e suas obras; bijuterias; moedas	<b>1</b>	<b>0%</b>
<b>XV</b>	Metais comuns e suas obras	<b>1997</b>	<b>32%</b>
<b>XVI</b>	Máquinas e aparelhos, material elétrico, e suas partes; aparelhos de gravação ou de reprodução de som, aparelhos de gravação ou de reprodução de imagens e de som em televisão, e suas partes e acessórios	<b>467</b>	<b>7%</b>
<b>XVII</b>	Material de transporte	<b>70</b>	<b>1%</b>
<b>XVIII</b>	Instrumentos e aparelhos de óptica, de fotografia, de cinematografia, de medida, de controle ou de precisão; instrumentos e aparelhos médico-cirúrgicos; artigos de relojoaria; instrumentos musicais; suas partes e acessórios	<b>70</b>	<b>1%</b>
<b>XX</b>	Mercadorias e produtos diversos	<b>119</b>	<b>2%</b>
	<b>Total</b>	<b>6300</b>	

Fonte: Organização Mundial do Comércio

Elaboração: do autor.

### Medidas Aplicadas

Setor <sup>283</sup>	Descrição do Setor	Total	Porcentagem
I	Animais vivos e produtos do reino animal	32	1%
II	Produtos Do Reino Vegetal	39	1%
III	Gorduras e óleos animais ou vegetais; produtos da sua dissociação; gorduras alimentícias elaboradas; ceras de origem animal ou vegetal	3	0%
IV	Produtos das indústrias alimentares; bebidas, líquidos alcoólicos e vinagres; tabaco e seus sucedâneos manufacturados	51	1%
V	Produtos Minerais	61	1%
VI	Produtos das indústrias químicas ou das indústrias conexas	855	21%
VII	Plástico e suas obras; borracha e suas obras	514	13%
VIII	Peles, couros, peles com pelo e obras destas matérias; artigos de correeiro ou de seleiro; artigos de viagem, bolsas e artigos semelhantes; obras de tripa	2	0%
IX	Madeira, carvão vegetal e obras de madeira; cortiça e suas obras; obras de espartaria ou de cestaria	63	2%
X	Pastas de madeira ou de outras matérias fibrosas celulósicas; papel ou cartão para reciclar (desperdícios e aparas); papel ou cartão e suas obras	169	4%
XI	Matérias têxteis e suas obras	287	7%
XII	Calçado, chapéus e artigos de uso semelhante, guarda-chuvas, guarda-sóis, bengalas,	23	1%

<sup>283</sup> Note-se que não houve, desde o estabelecimento da OMC, início de investigação que afetasse produtos classificados nos setores XIV (Pérolas naturais ou cultivadas, pedras preciosas ou semipreciosas e semelhantes, metais preciosos, metais folheados ou chapeados de metais preciosos (plaquê), e suas obras; bijuterias; moedas), XIX (Armas e munições; suas partes e acessórios) e XXI (Objetos de arte, de coleção e antiguidades).

	chicotes, e suas partes; penas preparadas e suas obras; flores artificiais; obras de cabelo		
<b>XIII</b>	Obras de pedra, gesso, cimento, amianto, mica ou de matérias semelhantes; produtos cerâmicos; vidro e suas obras	<b>167</b>	<b>4%</b>
<b>XV</b>	Metais comuns e suas obras	<b>1334</b>	<b>33%</b>
<b>XVI</b>	Máquinas e aparelhos, material elétrico, e suas partes; aparelhos de gravação ou de reprodução de som, aparelhos de gravação ou de reprodução de imagens e de som em televisão, e suas partes e acessórios	<b>305</b>	<b>7%</b>
<b>XVII</b>	Material de transporte	<b>50</b>	<b>1%</b>
<b>XVIII</b>	Instrumentos e aparelhos de óptica, de fotografia, de cinematografia, de medida, de controle ou de precisão; instrumentos e aparelhos médico-cirúrgicos; artigos de relojoaria; instrumentos musicais; suas partes e acessórios	<b>40</b>	<b>1%</b>
<b>XX</b>	Mercadorias e produtos diversos	<b>76</b>	<b>2%</b>
	<b>Total</b>	<b>4071</b>	

Fonte: Organização Mundial do Comércio

Elaboração: do autor.

**APÊNDICE VIII – Disputas Comerciais no Órgão de Solução de Controvérsias  
envolvendo o Acordo sobre Salvaguardas**

<b>Caso</b>	<b>Ano em que as consultas foram solicitadas</b>	<b>Situação Presente</b>
DS595 European Union (formerly EC) — Safeguard Measures on Certain Steel Products	2020	Painel composto
DS573 Turkey — Additional duties on imports of air conditioning machines from Thailand	2018	Painel composto
DS568 China — Certain Measures Concerning Imports of Sugar	2018	Em consultas
DS564 United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products	2018	Painel composto
DS562 United States — Safeguard Measure on Imports of Crystalline Silicon Photovoltaic Products	2018	Painel composto
DS556 United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products	2018	Painel composto
DS554 United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products	2018	Painel composto
DS552 United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products	2018	Painel composto
DS551 United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products	2018	Disputa retirada ou terminada em acordo
DS550 United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products	2018	Disputa retirada ou terminada em acordo
DS548 United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products	2018	Painel composto
DS547 United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products	2018	Painel composto
DS546 United States — Safeguard measure on imports of large residential washers	2018	Painel composto
DS545 United States — Safeguard measure on imports of crystalline silicon photovoltaic products	2018	Painel estabelecido, mas não composto
DS544 United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products	2018	Painel composto
DS518 India — Certain Measures on Imports of Iron and Steel Products	2016	Relatório do painel em apelação
DS496 Indonesia — Safeguard on Certain Iron or Steel Products	2015	Relatório do painel adotado com recomendação para trazer medidas em conformidade

DS490 Indonesia — Safeguard on Certain Iron or Steel Products	2015	Relatório do painel adotado com recomendação para trazer medidas em conformidade
DS468 Ukraine — Definitive Safeguard Measures on Certain Passenger Cars	2013	Relatório do painel adotado com recomendação para trazer medidas em conformidade
DS446 Argentina — Measures Affecting the Importation of Goods	2012	Em consultas
DS445 Argentina — Measures Affecting the Importation of Goods	2012	Relatório do painel adotado com recomendação para trazer medidas em conformidade
DS444 Argentina — Measures Affecting the Importation of Goods	2012	Relatório do painel adotado com recomendação para trazer medidas em conformidade
DS438 Argentina — Measures Affecting the Importation of Goods	2012	Relatório do painel adotado com recomendação para trazer medidas em conformidade
DS428 Turkey — Safeguard measures on imports of cotton yarn (other than sewing thread)	2012	Em consultas
DS418 Dominican Republic — Safeguard Measures on Imports of Polypropylene Bags and Tubular Fabric	2010	Implementação notificada pelo respondente
DS417 Dominican Republic — Safeguard Measures on Imports of Polypropylene Bags and Tubular Fabric	2010	Implementação notificada pelo respondente
DS416 Dominican Republic — Safeguard Measures on Imports of Polypropylene Bags and Tubular Fabric	2010	Implementação notificada pelo respondente
DS415 Dominican Republic — Safeguard Measures on Imports of Polypropylene Bags and Tubular Fabric	2010	Implementação notificada pelo respondente
DS356 Chile — Definitive Safeguard Measures on Certain Milk Products	2006	Autoridade do painel expirada
DS351 Chile — Provisional Safeguard Measure on Certain Milk Products	2006	Autoridade do painel expirada
DS328 European Union (formerly EC) — Definitive Safeguard Measure on Salmon	2005	Em consultas
DS326 European Union (formerly EC) — Definitive Safeguard Measure on Salmon	2005	Disputa retirada ou terminada em acordo
DS303 Ecuador — Definitive Safeguard Measure on Imports of Medium Density Fibreboard	2003	Em consultas
DS278 Chile — Definitive Safeguard Measure on Imports of Fructose	2002	Em consultas
DS274 United States — Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products	2002	Em consultas
DS260 European Union (formerly EC) — Provisional Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products	2002	Painel estabelecido, mas não composto
DS259 United States — Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products	2002	Relatório do painel adotado

DS258 United States — Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products	2002	Relatório do painel adotado
DS254 United States — Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products	2002	Relatório do painel adotado
DS253 United States — Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products	2002	Relatório do painel adotado
DS252 United States — Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products	2002	Relatório do painel adotado
DS251 United States — Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products	2002	Relatório do painel adotado
DS249 United States — Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products	2002	Relatório do painel adotado
DS248 United States — Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products	2002	Relatório do painel adotado
DS238 Argentina — Definitive Safeguard Measure on Imports of Preserved Peaches	2001	Implementação notificada pelo respondente
DS235 Slovak Republic — Safeguard Measure on Imports of Sugar	2001	Disputa retirada ou terminada em acordo
DS230 Chile — Safeguard Measures and Modification of Schedules Regarding Sugar	2001	Em consultas
DS228 Chile — Safeguard Measures on Sugar	2001	Disputa retirada ou terminada em acordo
DS226 Chile — Provisional Safeguard Measure on Mixtures of Edible Oils	2001	Em consultas
DS223 European Union (formerly EC) — Tariff-Rate Quota on Corn Gluten Feed from the United States	2001	Em consultas
DS220 Chile — Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products	2001	Em consultas
DS214 United States — Definitive Safeguard Measures on Imports of Steel Wire Rod and Circular Welded Quality Line Pipe	2000	Painel estabelecido, mas não composto
DS207 Chile — Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products	2000	Procedimento de cumprimento finalizado com conclusão de não cumprimento
DS202 United States — Definitive Safeguard Measures on Imports of Circular Welded Carbon Quality Line Pipe from Korea	2000	Implementação notificada pelo respondente
DS178 United States — Safeguard Measure on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb from Australia	1999	Implementação notificada pelo respondente
DS177 United States — Safeguard Measure on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb from New Zealand	1999	Implementação notificada pelo respondente
DS166 United States — Definitive Safeguard Measures on Imports of Wheat Gluten from the European Communities	1999	Relatório do painel adotado com recomendação para trazer medidas em conformidade

DS164 Argentina — Measures Affecting Imports of Footwear	1999	Painel estabelecido, mas não composto
DS123 Argentina — Safeguard Measures on Imports of Footwear	1998	Em consultas
DS121 Argentina — Safeguard Measures on Imports of Footwear	1998	Implementação notificada pelo respondente
DS98 Korea, Republic of — Definitive Safeguard Measure on Imports of Certain Dairy Products	1997	Implementação notificada pelo respondente
DS78 United States — Safeguard Measure Against Imports of Broom Corn Brooms	1997	Em consultas