COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 10.4.2013
SWD(2013) 106 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha o documento

REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

que altera o Regulamento (CE) n.º 1225/2009 do Conselho relativo à defesa contra as importações objeto de *dumping* dos países não membros da Comunidade Europeia, e o Regulamento (CE) n.º 597/2009 do Conselho relativo à defesa contra as importações que são objeto de subvenções de países não membros da Comunidade Europeia

{COM(2013) 192 final}
{SWD(2013) 105 final}

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha o documento

REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

que altera o Regulamento (CE) n.º 1225/2009 do Conselho relativo à defesa contra as importações objeto de *dumping* dos países não membros da Comunidade Europeia, e o Regulamento (CE) n.º 597/2009 do Conselho relativo à defesa contra as importações que são objeto de subvenções de países não membros da Comunidade Europeia

1. INTRODUÇÃO

A presente avaliação de impacto apresenta o modo como a Comissão deverá fazer face aos diversos desafios em termos de política de defesa comercial, domínio que não foi objeto de qualquer reforma significativa desde 1995. O principal objetivo da Comissão consiste em encontrar soluções para racionalizar o sistema, a fim de garantir a eficiência e eficácia máximas dos instrumentos, sem que seja alterado o atual equilíbrio entre os diferentes interesses das partes envolvidas. Nesta base, a avaliação de impacto considera três opções políticas.

A defesa comercial faz parte da ordem jurídica criada pela Organização Mundial do Comércio (OMC) e dela podem usufruir os seus membros ao abrigo do artigo VI do GATT de 1994, bem como dos acordos *anti-dumping* e antissubvenções da OMC. A defesa comercial só pode ser utilizada se estiverem reunidas as condições necessárias e se um inquérito concluir que as mercadorias importadas são objeto de *dumping* ou beneficiam de uma subvenção e causam ou podem causar um prejuízo importante para a indústria nacional. As medidas que forem instituídas não podem ultrapassar o nível do *dumping* ou da subvenção constatada.

Para além das exigências mínimas da OMC, o quadro da UE contém elementos complementares, denominados «OMC +», ou seja, a regra do direito inferior, que permite impor direitos inferiores à margem de *dumping* ou de subvenção efetivos, bem como o «teste do interesse da União». Este teste consiste num exame dos interesses de todos os operadores económicos da UE antes da instituição de medidas.

Em 2006/2007 foi lançado um exercício de reforma através de um Livro Verde, operação que não teve sucesso devido à falta de convergência entre as partes interessadas. Os principais pontos de controvérsia diziam respeito ao âmbito do teste do interesse da União Europeia e à definição de indústria da União. Contudo, tendo em atenção os novos desafios que emergiram no ambiente comercial nos últimos anos, em outubro de 2011, foi lançada esta nova iniciativa.

Os elementos que fundamentam a presente iniciativa decorrem da própria experiência dos serviços da Comissão, de um estudo elaborado por um consultor externo e ainda da consulta pública das partes interessadas realizada através de um questionário em linha. Foram recebidas 310 respostas de partes interessadas, nomeadamente, associações profissionais a nível europeu e nacional, a indústria da UE, importadores, etc.

2. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

Foram apontadas várias áreas em que o sistema poderia ser melhorado, de modo a poder ser mais adaptado à instabilidade do contexto comercial.

(a) Transparência e previsibilidade insuficientes

As questões da transparência e da previsibilidade podem ter um impacto sobre a qualidade das medidas tomadas e sobre o tratamento das partes interessadas. Em alguns casos, parecem causar dificuldades a falta de divulgação antes da decisão provisória da Comissão e a opacidade do trabalho dos comités *anti-dumping* e antissubvenções. Foram igualmente constatadas desigualdades na divulgação das informações relativas a esses comités. Outras preocupações manifestadas dizem respeito a questões de caráter mais técnico, como a escolha do país análogo, o cálculo da margem de prejuízo, a análise do interesse da União, o método utilizado nos reexames da caducidade, as versões não confidenciais das denúncias e observações, ou os procedimentos de reembolso.

(b) Represálias contra utilizadores dos instrumentos de defesa comercial

Os produtores da UE que utilizam ou pretendem utilizar instrumentos de defesa comercial enfrentam com cada vez maior frequência ameaças de retaliação, quer diretas, quer indiretas. Atualmente, os produtores da UE receiam cada vez mais as estratégias de retaliação a que alguns deles respondem decidindo não apresentar ou não apoiar uma denúncia, não colaborar, ou mesmo abandonar um inquérito. Uma vez que os regulamentos de base atualmente em vigor não preveem a obrigação de colaborar, a Comissão pode não dispor de informações suficientes para prosseguir o inquérito. As medidas de retaliação por parte de países terceiros podem ir de contramedidas sobre os mesmos produtos ou produtos diferentes até chantagens de caráter pessoal.

(c) Evasão às medidas

Cada vez mais, a evasão pode comprometer a eficácia das medidas *anti-dumping* e antissubvenções. As práticas de evasão incluem, designadamente, uma ligeira modificação dos produtos ou a sua classificação incorreta, com vista a elidir o pagamento dos direitos. A deteção destas práticas é muito difícil para a indústria da UE, dado a informação pertinente ser confidencial e não estar disponível nas estatísticas oficiais.

(d) Subvenções que afetam o comércio e distorções ao nível das matérias-primas em países terceiros

Quando os poderes públicos concedem contribuições financeiras às suas empresas, fala-se em subvenção, que é considerada uma forma de prática comercial desleal mais grave do que o *dumping*. No entanto, os processos antissubvenções são menos frequentes do que os processos *anti-dumping* devido à dificuldade de produzir provas da existência de subvenções no país terceiro e devido ao efeito da regra do direito inferior aplicável paralelamente aos processos antissubvenções e *anti-dumping*. Por conseguinte, na prática, os países terceiros concedem frequentemente subvenções num contexto de grande impunidade.

Foram igualmente expressas preocupações no que diz respeito às distorções estruturais ao nível das matérias-primas. Estas distorções podem assumir a forma de uma subvenção (por exemplo, fornecimento de energia a preços baixos pelos poderes públicos). Contudo, muitas vezes não são passíveis de medidas de compensação e devem ser consideradas num contexto *anti-dumping*, por exemplo, quando se trata de várias formas de restrições à exportação ou do comércio de matérias-primas no âmbito de trocas comerciais sob influência estatal e às quais o acesso das empresas é limitado.

(e) Qualidade dos dados disponíveis para o processo de tomada de decisão

Os inquéritos em matéria de defesa comercial têm por base as informações facultadas pelas partes interessadas, que devem preencher um questionário e autorizar a verificação dos seus dados pelos serviços da Comissão responsáveis pelo inquérito. A informação recolhida é

muitas vezes incompleta devido à pesada e morosa tarefa que reapresenta a resposta a questionários num prazo relativamente curto. As PME têm ainda mais dificuldades em cumprir os prazos estabelecidos e não apresentam as informações pertinentes, pelo que a imagem da situação dada a conhecer aos serviços da Comissão pode ser incompleta.

(f) Acesso das PME aos instrumentos de defesa comercial

Não é fácil as PME utilizarem os instrumentos de defesa comercial, pois a recolha dos elementos de prova necessários é cara e implica recursos consideráveis.

(g) Deficiências na prática de reexame

Atualmente, os reexames da caducidade só permitem a revogação do direito ou a sua manutenção ao mesmo nível. Todavia, no caso de um segundo ou terceiro reexame da caducidade, quando as medidas em causa estiverem em vigor há mais de dez anos, pode ter havido alteração das condições de mercado, o que é suscetível de justificar uma variação do nível de direitos.

Outra questão a ter em conta é o reembolso dos direitos cobrados durante o período de reexame, se o inquérito indicar que o direito deveria ser revogado.

(h) Revisão de determinadas disposições dos regulamentos de base

Desde as últimas alterações de fundo aos regulamentos de base em 1995, foram proferidas, pela OMC e pelo Tribunal de Justiça, várias decisões em matéria de resolução de litígios que devem ser integradas nos regulamentos de base. Além disso, é necessário clarificar algumas questões sobre a aplicação dos instrumentos de defesa comercial.

(i) Consideração insuficiente das cadeias de valor

Alega-se que os instrumentos de defesa comercial não tomam em consideração as cadeias de valor globais. Segundo a legislação atualmente em vigor (consentânea com a legislação da OMC), a indústria da União é constituída apenas pelas empresas cuja produção se situa fisicamente na UE, o que priva os importadores finais do seu título de «produtor nacional» (da União).

(j) Prazo entre o início do prejuízo e a instituição de medidas

O período que decorre entre o início de um processo e a instituição de direitos provisórios é maior na UE do que em alguns outros países que utilizam os instrumentos de defesa comercial. Esta situação, associada à complexidade da recolha de informações necessárias, diminui fortemente o efeito dissuasor dos instrumentos de defesa comercial.

(k) Duração das medidas de defesa comercial

Regra geral, o período de vigência das medidas de defesa comercial é de cinco anos. As medidas podem ser prorrogadas por um período adicional de cinco anos na sequência de um reexame da caducidade. Não há limite para o número de reexames da caducidade e, por conseguinte, também não há limite para a duração total das medidas de defesa comercial. Os produtores da UE são a favor da prática atual. Os importadores, contudo, queixam-se, argumentando não haver justificação para as medidas permanecerem em vigor durante um período igual ou superior a dez anos.

3. OBJETIVOS

(1) Objetivos gerais:

(a) Contribuir para um comércio livre e justo a nível mundial.

(b) Favorecer o crescimento económico, as vantagens para os consumidores e os efeitos positivos no mercado de trabalho.

(c) Restabelecer condições de concorrência equitativas.

(2) Objetivos específicos:

(a) Criar um ambiente comercial em que as empresas da UE (e, consequentemente os seus trabalhadores) sejam capazes de assumir relações de concorrência com base nas suas verdadeiras vantagens competitivas e assegurar que possam utilizar plenamente os instrumentos jurídicos à sua disposição para restabelecer condições de equidade.

(b) Permitir que os utilizadores e consumidores beneficiem de importações que se baseiem nas reais vantagens competitivas dos fornecedores estrangeiros

(c) Reforçar a confiança no sistema de defesa comercial da UE e o seu conhecimento por todas as partes interessadas, incluindo as pequenas e médias empresas.

(d) Melhorar o nível de colaboração de todas as partes interessadas nos processos de defesa comercial.

(e) Respeitar o atual equilíbrio de interesses entre os produtores e os importadores.

(3) Objetivos operacionais:

(a) Aumentar a transparência e a previsibilidade.

(b) Prevenir os atos de retaliação.

(c) Garantir a eficácia e o controlo da aplicação da legislação.

(d) Facilitar a colaboração.

(e) Otimizar práticas de reexame.

(f) Aumentar a segurança jurídica (codificação).

4. OPÇÕES POLÍTICAS

Opção Política 1: Nenhuma alteração: A primeira opção seria manter a situação atual, sem alterar a legislação e a prática vigentes.

Opção Política 2: Consiste numa intervenção específica proposta para cada problema identificado (e assumido), com soluções alternativas num número limitado de casos.

Opção Política 3: A terceira opção é composta por um pacote das intervenções específicas examinadas no âmbito da opção 2, cujo impacto global fosse positivo, e que não alterariam o equilíbrio de interesses entre os produtores e os importadores.

5. ANÁLISE DO IMPACTO

Opção 1 – Manutenção do *status quo*:

Embora não alterar nada seja a opção preferida por algumas partes interessadas, a inação deixaria por resolver todos os problemas identificados. Esta opção teria um impacto económico negativo limitado. Implicaria um aumento dos encargos administrativos e, por conseguinte, um aumento da carga de trabalho de todas as partes interessadas. A ausência de orientações complementares sobre certos aspetos técnicos de um inquérito e a necessidade de clarificação no que respeita a determinadas questões jurídicas podem conduzir a um aumento

do número de ações judiciais. A retaliação, um fenómeno novo, não seria tido em conta. A longo prazo, a inação também pode ter algumas consequências sociais e ambientais negativas.

Opção 2 — intervenções específicas para determinados problemas identificados:

Esta opção analisa o impacto de cada intervenção específica proposta para a resolução dos problemas concretos identificados. Num número limitado de casos, são propostas soluções alternativas, sendo o seu impacto analisado numa base individual. Se, por um lado, o efeito dessas intervenções pode ser importante no que se refere aos problemas específicos considerados individualmente, por outro, prevê-se que seja marginal o impacto global da opção 2 sobre os fluxos comerciais, não se perspetivando nenhuma consequência social ou ambiental de relevo.

Opção 3 — opção «pacote»:

O pacote proposto na opção 3 contém, nomeadamente, a designada **«cláusula de expedição de três semanas»**, ou seja, um período de tolerância, em que os direitos não são instituídos. Os importadores passariam a dispor de três semanas para se adaptar, antes da instituição dos direitos provisórios. Além disso, os direitos cobrados durante um inquérito de reexame da caducidade seriam reembolsados em caso de revogação do direito. Ambas as propostas teriam uma incidência positiva limitada ao nível dos importadores.

O impacto negativo sobre os produtores da União seria limitado, uma vez que as três semanas constituem um período que não é suficiente para fazer um grande número de encomendas adicionais ou proceder a uma armazenagem massiva. Não se prevê que o reembolso dos direitos ocasione qualquer impacto negativo sobre os produtores da União, uma vez que as medidas permanecem em vigor durante todo o período de reexame.

A **não-aplicação da regra do direito inferior** em caso de subvenções ou de distorções estruturais ao nível das matérias-primas implicaria um aumento dos direitos, podendo, por conseguinte, ter um impacto em termos de custos suportados pelos importadores e pelos consumidores finais. Ao mesmo tempo, o aumento desses direitos permitiria alguma margem de manobra aos produtores da União que são afetados por práticas desleais e afastaria os poderes públicos e os exportadores de países terceiros de práticas de distorção do comércio.

A opção 3 considera a possibilidade de **se iniciar um processo *ex officio*** e de os produtores da União serem obrigados a colaborar em caso de atos de retaliação. Isto permitirá melhorar a capacidade de os produtores da União obterem proteção, reduzindo simultaneamente a sua exposição às consequências económicas de tais práticas de retaliação. No que diz respeito às PME, um serviço de assistência (Helpdesk) modernizado permitir-lhes-ia compreender e lidar melhor com os processos de defesa comercial.

Em termos globais, o **efeito previsto sobre as trocas comerciais** deverá ser mínimo. Os eventuais **impactos sociais e ambientais** serão igualmente limitados, mas positivos, ou seja, a opção 3 poderia contribuir para limitar a perda de postos de trabalho na UE.

6. COMPARAÇÃO DAS OPÇÕES

Opção 2:

Na medida em que aborda os problemas específicos identificados, a opção 2 permitiria satisfazer alguns dos objetivos operacionais e concretizar parcialmente alguns dos objetivos específicos. No entanto, a sua falta de coerência não permitiria que contribuísse significativamente para a consecução dos objetivos gerais. Esta abordagem individual também pode criar um desequilíbrio entre os interesses dos produtores e dos importadores.

Opção 3:

Esta opção contribui total ou parcialmente para a realização de cada um dos objetivos gerais. Para além de dissuadir os operadores de se envolverem em práticas de distorção comercial e em comportamentos de retaliação, concorre igualmente para restabelecer condições equitativas de concorrência. Por último, mantém o equilíbrio de interesses entre as partes interessadas. Em resumo, a opção 3 dá resposta a todos os objetivos específicos e contribui de forma significativa para a realização de todos os objetivos gerais.

7. ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

A fim de avaliar o impacto e a eficácia da presente iniciativa, foram elaborados indicadores que permitem acompanhar o desenvolvimento do sistema de defesa comercial da UE. Sugere-se a utilização de 2013 como ano de referência e de um período de avaliação que abranja, pelo menos, os três anos a seguir à entrada em vigor das alterações propostas.