

Relatório Especial

Instrumentos de defesa comercial: o sistema que protege as empresas da UE contra importações objeto de dumping e de subvenções funciona bem



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Índice

	Pontos
Síntese	I-X
Introdução	01-13
Instrumentos de defesa comercial	01-07
Quadro institucional	08-10
Quadro jurídico	11-13
Âmbito e método da auditoria	14-17
Observações	18-89
O método seguido pela Comissão para impor medidas de defesa comercial é sólido, mas o seu alcance é limitado	18-37
A Comissão segue devidamente os procedimentos dos inquéritos relativos aos IDC	21-23
O conselheiro auditor assegura o respeito dos direitos processuais das partes	24-26
Embora todas as partes sejam tratadas de forma equitativa, as avaliações da confidencialidade não são suficientemente documentadas	27-32
Os pesados encargos administrativos são justificados pelos requisitos jurídicos, mas a Comissão envida poucos esforços para promover os IDC	33-37
As medidas são devidamente justificadas, mas há margem para melhorar alguns aspetos do teste do interesse da União	38-50
A justificação das conclusões da Comissão foi adequada nos inquéritos propriamente ditos	40-45
As análises subjacentes às medidas de defesa comercial são sólidas, mas podem ser melhoradas no respeitante a alguns aspetos do teste do interesse da União	46-50
A Comissão não explora plenamente o potencial dos instrumentos de acompanhamento e seguimento	51-74
A Comissão envidou esforços para fazer face aos desafios na cobrança dos direitos associados aos IDC	54-57
A forma de controlo das medidas é exaustiva mas limita-se em grande parte às obrigações jurídicas, não sendo dada prioridade às ações	58-68

A comunicação de informações da Comissão centra-se nas atividades e não no impacto 69-74

A Comissão é um interveniente ativo no comércio mundial, mas não define sistematicamente a prioridade das atividades 75-89

A boa gestão do volume de trabalho fez com que as limitações dos recursos humanos não tivessem impacto nos inquéritos 77-78

A Comissão defende os interesses da indústria da UE, mas não define sistematicamente as prioridades das suas ações 79-83

A UE procura de facto dar resposta aos desafios do futuro 84-89

Conclusões e recomendações 90-102

Anexos

Anexo I – Distorções comerciais e instrumentos de defesa comercial correspondentes

Anexo II – Processo de aplicação dos IDC

Siglas e acrónimos

Glossário

Respostas da Comissão

Equipa de auditoria

Cronologia

Síntese

I Enquanto membro da Organização Mundial do Comércio e tendo em conta os seus próprios valores, a União Europeia está empenhada no comércio livre. No entanto, se a indústria europeia for prejudicada pelas práticas comerciais desleais (como o *dumping* ou as subvenções) de países terceiros, a UE deve protegê-la de forma eficaz. Estas práticas resultam na venda na União de produtos provenientes do estrangeiro a preços artificialmente baixos, criando assim uma concorrência desleal para os setores em causa.

II A União Europeia responde a práticas comerciais desleais com os instrumentos de defesa comercial (IDC). A Comissão Europeia é responsável pela realização de inquéritos para verificar a existência de subvenções ou práticas de *dumping*, o prejuízo resultante para a indústria da UE e as potenciais consequências dessas medidas para a economia da União no seu conjunto. Se estiverem reunidos todos os critérios jurídicos, a Comissão impõe direitos (ou outras medidas) através de regulamentos de execução. A Comissão apoia igualmente as indústrias da UE em inquéritos anti-*dumping* ou antissubvenções iniciados por países terceiros.

III O Tribunal examinou se a Comissão foi bem-sucedida enquanto responsável pela aplicação da política de defesa comercial. Em especial, procurou constatar se esta seguiu devidamente os procedimentos e realizou análises sólidas para justificar as suas decisões. As verificações realizadas visaram também determinar se a Comissão acompanhou exaustivamente as medidas em vigor e comunicou informações rigorosas sobre as suas atividades neste domínio. A análise do Tribunal abrangeu igualmente a participação da Comissão no fórum da Organização Mundial do Comércio e nos inquéritos de países terceiros. O TCE analisa agora este domínio pela primeira vez, dada a importância cada vez maior dos IDC num contexto de tensões crescentes na política comercial internacional.

IV A auditoria abrangeu as ações da Comissão entre 2016 e 2019. As provas de auditoria resultaram de uma análise documental (incluindo uma amostra de 10 inquéritos), bem como de entrevistas com pessoal pertinente da Comissão, as autoridades dos Estados-Membros e partes interessadas.

V Globalmente, o Tribunal conclui que a Comissão foi bem-sucedida enquanto responsável pela aplicação da política de defesa comercial. Seguiu devidamente os procedimentos durante os inquéritos e assegurou a igualdade de tratamento das partes interessadas. No entanto, a avaliação do estatuto de confidencialidade dos

documentos apresentados não foi documentada sistematicamente. Embora os inquéritos impliquem um pesado encargo administrativo para as partes, este foi justificado pelos requisitos jurídicos. No entanto, a Comissão envidou poucos esforços no sentido de sensibilizar para os IDC, sendo estes atualmente apenas utilizados por alguns setores.

VI O Tribunal constatou que a Comissão justificou devidamente as decisões que tomou durante os inquéritos relativos aos IDC, mas que o aconselhamento que deu aos setores antes de apresentarem oficialmente as denúncias foi informal. As análises da Comissão subjacentes às suas decisões foram sólidas e completas. Porém, o Tribunal constatou que havia margem para melhorar o teste do interesse da União no que respeita à avaliação dos aspetos de concorrência pertinentes.

VII Embora os regulamentos de execução tenham definido claramente os produtos em causa, as autoridades aduaneiras nacionais sentiram algumas dificuldades na sua aplicação, uma questão crucial para a cobrança eficaz dos direitos associados aos IDC. A Comissão acompanhou exaustivamente as medidas, mas limitou o seu trabalho principalmente aos controlos exigidos por lei. Contudo, os instrumentos de acompanhamento em que a Comissão dispõe de maior margem discricionária foram pouco utilizados e as prioridades dessa utilização não foram definidas com base em critérios claros.

VIII Embora a Comissão tenha feito uma boa utilização de alguns instrumentos de seguimento (por exemplo, através da emissão de alertas às autoridades aduaneiras), pouco utilizou os seus poderes para dar início a inquéritos por iniciativa própria. Os relatórios da Comissão sobre os IDC eram exatos, mas centraram-se nas atividades e não na eficácia das medidas.

IX As limitações dos recursos não impediram a Comissão de fazer face aos desafios crescentes da política de defesa comercial. Não obstante, embora tenha utilizado os seus poderes para defender a indústria da UE no fórum da Organização Mundial do Comércio e nos inquéritos de países terceiros, poderia definir melhor as prioridades das suas ações. A Comissão preparou-se para as consequências do Brexit a nível operacional. Teve igualmente em conta, em certa medida, as ambições sociais e ambientais da UE.

X Para tornar as suas ações de defesa comercial mais eficientes e mais eficazes, o Tribunal recomenda que a Comissão Europeia deve:

- a) documentar as avaliações que realiza ao estatuto de confidencialidade dos documentos apresentados pelas partes;
- b) sensibilizar os setores para os instrumentos de defesa comercial;
- c) melhorar as orientações sobre os aspetos da concorrência;
- d) melhorar a incidência das atividades de acompanhamento e o âmbito das informações comunicadas;
- e) definir as condições para o início de inquéritos por sua própria iniciativa;
- f) utilizar critérios claros para dar prioridade à resposta da UE às medidas de países terceiros.

Introdução

Instrumentos de defesa comercial

01 O comércio internacional é um fator de crescimento fundamental para a economia da UE, que é o principal comerciante de bens a nível mundial. Além da criação de emprego, o comércio internacional promove a competitividade e a inovação e oferece uma maior variedade de bens aos consumidores a preços mais baixos. Embora o comércio internacional tenha crescido de forma dinâmica ao longo das últimas décadas, surgiram ou intensificaram-se recentemente muitas questões relacionadas com o comércio (ver [figura 1](#)).

Figura 1 – Questões comerciais a nível mundial



Fonte: TCE.

02 Enquanto membro da Organização Mundial do Comércio (OMC), a UE está empenhada num sistema comercial aberto e baseado em regras. No entanto, quando os países terceiros aplicam práticas comerciais desleais como subvenções ou *dumping*, infringindo as regras da OMC, a UE protege a sua indústria através do recurso a instrumentos de defesa comercial (IDC).

03 As medidas são impostas sob a forma de direitos, sujeitos a condições jurídicas rigorosas definidas pela OMC e pela própria UE (ver [caixa 1](#) e [anexo I](#)). A política comercial é da competência exclusiva da UE, o que significa que a Comissão Europeia é responsável pela realização de inquéritos e pela imposição de direitos em nome dos Estados-Membros.

Caixa 1

Definições de distorções comerciais no contexto dos IDC

Dumping – uma empresa de um país terceiro vende mercadorias na UE abaixo do preço de venda no seu mercado interno ou, se não for possível usar preços, abaixo do custo de produção acrescido de um lucro razoável.

Subvenção – um governo ou organismo público de um país terceiro concede assistência financeira a um setor ou grupo de setores específico, o que poderá refletir-se nos preços de exportação para a UE.

04 Entre os membros da OMC, a UE é um utilizador ativo de IDC, representando 6,5% de todas as medidas¹. Entre 2014 e 2018, a Comissão deu início, em média, a 13 novos inquéritos anti-*dumping* ou antissubvenções por ano. No final de 2018, estavam em vigor 133 medidas anti-*dumping* ou antissubvenções, a maior parte das quais relativas a produtos provenientes da China (ver [figura 2](#)).

Figura 2 – Medidas anti-*dumping* e antissubvenções da UE em vigor no final de 2018, por país



Fonte: TCE e dados da Comissão Europeia.

¹ https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/itip_e.htm

05 O processo de aplicação dos IDC (ver [anexo II](#)) começa geralmente com uma denúncia por parte de um setor ou empresa da UE (o "autor da denúncia"). No inquérito subsequente, a Comissão recolhe dados de todas as partes (normalmente, produtores europeus, exportadores de países terceiros, utilizadores, distribuidores e consumidores) e verifica os dados no local. Neste processo, o pessoal da Comissão procura determinar se estão cumpridos os critérios essenciais para a imposição de direitos associados aos IDC, em concreto:

- a existência de *dumping* ou de subvenções;
- um prejuízo importante (perdas económicas) para a indústria da UE, ou a ameaça de um prejuízo importante;
- um nexo de causalidade entre o prejuízo e o *dumping*/as subvenções;
- o interesse da UE: não podem ser impostas medidas se as desvantagens económicas para outras partes da União forem claramente superiores à necessidade de eliminar o efeito prejudicial do *dumping* ou das subvenções (ver [anexo I](#)).

06 O inquérito termina com a adoção pela Comissão de um regulamento de execução que estipula o tipo e nível das medidas (ver [caixa 2](#)) ou com o encerramento do inquérito sem a adoção de medidas. Para proteger os interesses da indústria da UE antes da adoção das medidas definitivas, a Comissão pode impor medidas provisórias.

Caixa 2

Tipos de medidas que podem ser impostas na sequência de inquéritos de defesa comercial

Direito *ad valorem* – uma percentagem do preço das mercadorias (por exemplo, 20% do preço de importação).

Direito específico – um montante fixo por unidade de mercadoria (por exemplo, 15 euros por tonelada).

Direito variável/preço mínimo de importação – diferença entre um preço mínimo de importação predefinido e o preço de exportação do exportador estrangeiro.

Compromisso de preços – um exportador estrangeiro específico compromete-se voluntariamente a vender os seus produtos a um preço igual ou superior a um preço mínimo de importação, que não é tornado público.

07 Após a aplicação de medidas definitivas, a Comissão acompanha-as e, em circunstâncias específicas, pode decidir dar início a um reexame, que pode acontecer a pedido de uma parte ou por iniciativa da Comissão:

- um reexame dos preços de um novo exportador;
- um reexame intercalar, caso se considere que a medida já não é necessária ou é insuficiente;
- um reexame antievasão, em situações em que os exportadores possam contornar a medida, por exemplo através do transporte por intermédio de outro país;
- um reexame da caducidade no final da medida (as medidas são normalmente impostas por um período de cinco anos);
- a reabertura do inquérito, em situações em que os exportadores reduzem os preços de exportação para absorver parte ou a totalidade dos direitos.

Quadro institucional

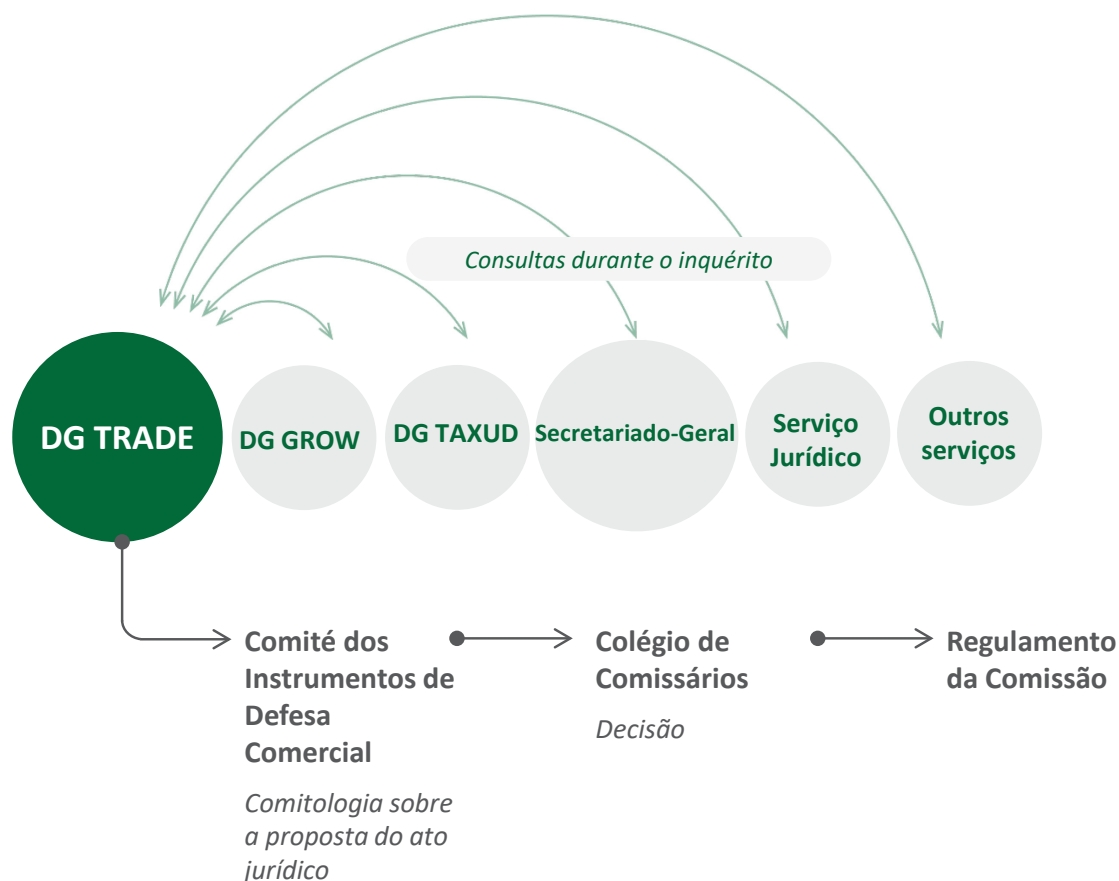
08 Uma vez que o comércio é da competência exclusiva da UE, a Comissão Europeia é o principal interveniente nos inquéritos de defesa comercial (ver [figura 3](#)). O serviço responsável da Comissão é a Direção-Geral do Comércio (DG TRADE). Durante os inquéritos, a DG TRADE coopera com outros serviços da Comissão, consultando-os formalmente nas principais fases do processo através de consultas interserviços. Com base nas propostas da DG TRADE, o Colégio de Comissários decide iniciar inquéritos e adota os regulamentos da Comissão que impõem medidas definitivas ou provisórias².

09 Os Estados-Membros participam no processo de tomada de decisão através do Comité dos Instrumentos de Defesa Comercial, durante o processo de comitologia. A Comissão tem de consultar ou informar este comité sobre várias decisões específicas durante o processo de aplicação dos IDC. Em função da fase do procedimento, o parecer do comité pode ser consultivo ou vinculativo (esta última categoria diz respeito à imposição de direitos definitivos). A Comissão não pode adotar a sua proposta de medidas de defesa comercial se houver uma maioria qualificada de 55% de votos contra. Neste caso, mas também no caso de uma maioria simples contra uma

² As medidas consistem em atos de execução dos regulamentos anti-*dumping*/antissubvenções de base.

proposta da Comissão, a proposta será submetida a um comité de recurso. Um parecer negativo deste último exige uma maioria qualificada.

Figura 3 – Quadro institucional da UE



Fonte: TCE.

10 Durante e após um inquérito, as partes podem contactar o conselheiro auditor da Comissão em processos comerciais, o Provedor de Justiça Europeu, bem como o Tribunal de Justiça da União Europeia e a OMC em caso de denúncias ou questões.

Quadro jurídico

11 Sendo a defesa comercial uma questão mundial, é regulamentada a nível mundial, o que significa que os acordos da OMC definem o quadro jurídico e institucional dos IDC, designadamente os requisitos pormenorizados sobre quando podem ser aplicados e as regras que os inquéritos devem seguir. A legislação da UE tem de refletir integralmente as regras da OMC mas, em algumas situações, podem ser introduzidos requisitos adicionais antes de adotar medidas, como foi o caso do teste do interesse da União. A principal legislação da UE em matéria de IDC é constituída

pelos denominados "Regulamento anti-*dumping* de base"³ e "Regulamento antissubvenções de base"⁴, de 2016, com importantes alterações recentes em 2017⁵ e em 2018⁶ (a seguir designados por "regulamentos de base").

12 A "alteração da metodologia" de 2017 modificou a forma de cálculo das margens de *dumping* para ter em conta a "intervenção estatal substancial", que cria distorções no mercado do país de exportação.

13 O "pacote de modernização" de 2018 abrangeu vários temas. Encurtou o calendário dos inquéritos anti-*dumping*, garantiu que são disponibilizadas às partes de um inquérito informações sobre as medidas numa fase mais precoce em comparação com as regras anteriores à modernização e estipulou em que situações os níveis de direitos poderiam ser mais elevados devido a distorções relacionadas com matérias-primas no país de exportação. O pacote também introduziu normas ambientais e sociais em aspetos específicos dos inquéritos.

³ Regulamento (UE) 2016/1036 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2016, relativo à defesa contra as importações objeto de *dumping* dos países não membros da União Europeia (JO L 176 de 30.6.2016, p. 21).

⁴ Regulamento (UE) 2016/1037 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2016, relativo à defesa contra as importações que são objeto de subvenções de países não membros da União Europeia (JO L 176 de 30.6.2016, p. 55).

⁵ Regulamento (UE) 2017/2321 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2017 (JO L 338 de 19.12.2017, p. 1).

⁶ Regulamento (UE) 2018/825 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018 (JO L 143 de 7.6.2018, p. 1).

Âmbito e método da auditoria

14 Dada a importância crescente dos IDC para a indústria europeia num contexto de mudança constante nas políticas comerciais a nível mundial, o Tribunal decidiu auditar pela primeira vez este domínio de intervenção. A auditoria examinou se a Comissão Europeia conseguiu garantir a aplicação da política de defesa comercial, visando melhorar a sua eficácia e eficiência. O Tribunal analisou não só as medidas de defesa comercial impostas pela UE a produtos importados de países terceiros, mas também a forma como a Comissão reagiu às políticas de defesa comercial de outros países. O Tribunal procurou especificamente responder à questão de saber se a Comissão:

- a) cumpriu os procedimentos e os prazos dos inquéritos de defesa comercial;
- b) realizou análises adequadas nesses inquéritos e justificou suficientemente as suas conclusões;
- c) acompanhou devidamente as medidas de defesa comercial e comunicou os resultados da política de defesa comercial;
- d) respondeu ativamente aos desafios do comércio mundial.

15 Embora incidindo nos aspetos da responsabilidade da DG TRADE, o Tribunal analisou também a cooperação desta DG com outros serviços da Comissão (como a DG TAXUD e a DG BUDG), bem como com os Estados-Membros. A auditoria abrangeu as atividades da Comissão entre 2016 e 2019.

16 A auditoria não abrangeu a eficácia do trabalho das autoridades aduaneiras nacionais, que são as responsáveis exclusivas pela cobrança dos direitos impostos na sequência de inquéritos relativos a IDC. Também não abrangeu o trabalho realizado por outros serviços da Comissão para acompanhar o processo de cobrança ou investigar casos de fraude conexos. Essas atividades não são específicas dos direitos associados aos IDC, e os procedimentos de cobrança e acompanhamento nesse âmbito são os mesmos que para outros tipos de direitos. O Tribunal incidiu nestas questões noutros relatórios recentes⁷.

⁷ Ver Relatório Especial 19/2017, "Procedimentos de importação: as insuficiências do quadro jurídico e uma aplicação ineficaz têm impacto sobre os interesses financeiros da UE" e Relatório Especial 2/2014, "Os regimes comerciais preferenciais são geridos de forma adequada?" (www.eca.europa.eu).

17 O trabalho de auditoria envolveu principalmente a análise de documentação e entrevistas com pessoal da DG TRADE e de outros serviços competentes da Comissão. A avaliação dos inquéritos relativos a IDC baseou-se numa amostra de 10 processos concluídos, ou seja, em que a Comissão tinha imposto medidas definitivas. Os processos foram selecionados de forma a refletir a diversidade do trabalho da DG TRADE em termos de setores, países em causa e tipos de inquérito (*anti-dumping* ou antissubvenções, novos inquéritos ou reexames). Foram igualmente obtidos elementos de prova através de reuniões de recolha de informações com autoridades dos Estados-Membros, peritos e partes interessadas (associações empresariais e empresas em representação de todas as partes envolvidas nos inquéritos).

Observações

O método seguido pela Comissão para impor medidas de defesa comercial é sólido, mas o seu alcance é limitado

18 Os inquéritos de defesa comercial seguem um processo altamente formalizado, com base em quadros jurídicos pormenorizados a nível da UE e da OMC. Uma vez que as medidas de defesa comercial têm um grande impacto económico sobre os produtores da UE e de países terceiros, bem como sobre os importadores e os utilizadores da UE na cadeia de abastecimento⁸, esse processo traduz-se num controlo rigoroso dos inquéritos da Comissão pelas partes interessadas. A Comissão tem de respeitar estes requisitos, de modo a garantir que as medidas possam ser defendidas em caso de recurso perante os tribunais. No entanto, a Comissão tem também de ter em consideração os encargos dos inquéritos para as partes em causa, a fim de assegurar que as empresas sujeitas a práticas comerciais desleais não sejam desencorajadas de apresentar denúncias.

19 Para que a defesa comercial funcione eficazmente, as indústrias da UE devem ter conhecimento dos instrumentos à sua disposição e dispor de orientações suficientes para poderem apresentar denúncias de qualidade suficiente para que a Comissão as considere.

20 Por conseguinte, o Tribunal avaliou se:

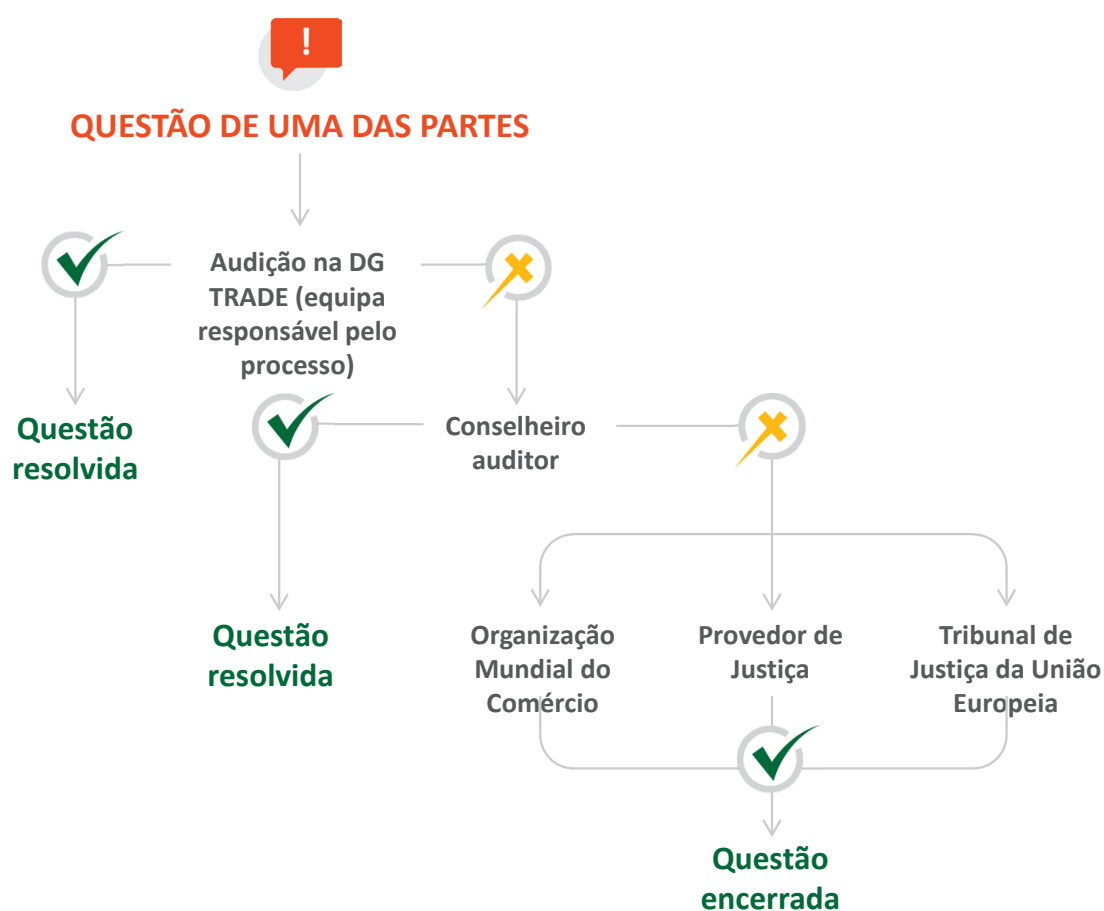
- a) a Comissão respeitou os procedimentos e os prazos;
- b) o conselheiro auditor assegurou os direitos das partes em causa;
- c) a Comissão garantiu a igualdade de tratamento e o acesso das diversas partes à informação;
- d) a Comissão lidou com os encargos administrativos de forma adequada e participou em ações de sensibilização suficientes.

⁸ As importações provenientes dos países visados podem baixar drasticamente, em paralelo com um aumento das vendas dos produtores da UE.

A Comissão segue devidamente os procedimentos dos inquéritos relativos aos IDC

21 O controlo dos inquéritos da Comissão pelas partes em causa ocorre a dois níveis. O primeiro nível diz respeito às intervenções das partes durante os inquéritos: são possíveis observações escritas e audições com a DG TRADE a qualquer momento e as partes podem solicitar a intervenção do conselheiro auditor e do Provedor de Justiça Europeu. No segundo nível, após os inquéritos, as partes podem dar início a ações judiciais perante o Tribunal de Justiça da União Europeia ou a OMC (ver [figura 4](#)).

Figura 4 – Resolução de questões relativas aos IDC



Fonte: TCE.

22 Para assegurar o cumprimento das regras, a DG TRADE utiliza um sistema de planeamento, composto por todas as etapas e prazos processuais, enviando lembretes aos responsáveis pelo processo se for caso disso. Porém, o sistema não é utilizado sistematicamente como instrumento de gestão no acompanhamento da evolução dos processos. A DG TRADE incumbe o seu pessoal de realizar os controlos (incluindo quanto aos prazos), mas o Tribunal constatou que o risco de incumprimento é baixo.

23 Além disso, a DG TRADE disponibiliza ao pessoal um vasto conjunto de ferramentas e documentos de orientação, que estão disponíveis em vários locais. Devido às alterações regulamentares de 2017 e 2018 (ver pontos **12** e **13**), mas também por ser necessário ao pessoal aceder às orientações sobre as regras e os procedimentos anteriores (por exemplo, para dar execução a processos judiciais aos quais se aplicam essas regras), os antigos documentos de orientação são conservados juntamente com os atualizados. O Tribunal constatou que algumas atualizações foram realizadas vários anos após as alterações regulamentares (a DG TRADE atualizou vários documentos em 2019). Embora esta situação não facilite a utilização das orientações por parte do pessoal, o Tribunal não constatou qualquer impacto em processos individuais. Os processos analisados demonstram que a Comissão cumpriu devidamente os procedimentos e prazos.

O conselheiro auditor assegura o respeito dos direitos processuais das partes

24 Existe um conselheiro auditor independente que dá garantias adicionais quanto aos direitos processuais das partes. Quando este é contactado por uma parte interessada, organiza normalmente uma audição com a parte e a DG TRADE.

25 O conselheiro auditor é nomeado pelo Presidente da Comissão e, para efeitos administrativos, está sob a alçada do Comissário responsável pelo Comércio. Os dois outros membros do pessoal escolhidos pelo conselheiro auditor estão ligados administrativamente à DG TRADE, mas não especificamente à Direção que trata dos IDC. Os trabalhos de auditoria do Tribunal confirmaram que esta ligação não influencia a independência funcional do conselheiro auditor. Este decide sobre as audições e emite notas sobre processos individuais de forma independente, sem qualquer análise ou aprovação da DG TRADE ou do Comissário responsável pelo Comércio.

26 O trabalho realizado pelo Tribunal mostrou que, em quatro dos 10 processos incluídos na amostra, as partes conseguiram a intervenção do conselheiro sem qualquer dificuldade. Constatou-se que o conselheiro auditor analisou adequadamente as questões das partes e justificou as suas conclusões em conformidade, assegurando assim que os direitos das partes fossem garantidos nos inquéritos relativos aos IDC.

Embora todas as partes sejam tratadas de forma equitativa, as avaliações da confidencialidade não são suficientemente documentadas

27 Todas as partes num inquérito têm os mesmos direitos processuais e a DG TRADE garante a sua igualdade de tratamento. Quando uma parte apresenta informações à DG TRADE, tem de assinalar aquelas que considera confidenciais. Estas não devem ser disponibilizadas a outras partes no inquérito, por exemplo por razões de concorrência. No entanto, uma parte deve facultar às restantes uma versão não confidencial de qualidade suficiente (em que as informações sensíveis são resumidas, suprimidas, etc.).

28 Os trabalhos de auditoria do Tribunal confirmaram que, de facto, a DG TRADE dá às partes o mesmo acesso a informações não confidenciais e os mesmos direitos de serem ouvidas. A auditoria não revelou questões relativas à igualdade de tratamento, e as denúncias apresentadas ao conselheiro auditor, ao Provedor de Justiça ou ao Tribunal de Justiça da União Europeia também não produziram provas nesse sentido.

29 Um exemplo de boas práticas a este respeito é a partilha de documentos pela DG TRADE com as partes interessadas através da plataforma eletrónica TRON. Esta solução significa que as partes têm acesso direto a documentos não confidenciais e recebem notificações automáticas quando estão disponíveis novos documentos. Outro exemplo de boas práticas é o facto de a DG TRADE facultar às partes as informações subjacentes às suas decisões de forma automática e não a pedido.

30 O requisito de confidencialidade significa que, em muitos casos, as informações divulgadas às partes não podem incluir um nível de pormenor dos dados das outras partes que permita verificar todos os passos dos cálculos relativos ao *dumping*, à subvenção ou ao prejuízo. A título de exemplo, um autor de denúncia consegue geralmente verificar o cálculo de um prejuízo (uma vez que se baseia nos dados do seu próprio setor), mas não todos os pormenores de um cálculo de *dumping* (que se baseia nos dados de um exportador).

31 A DG TRADE decide se deve ou não conceder o estatuto de confidencialidade. Em conformidade com as orientações internas⁹, só o deve fazer se as partes que o solicitam o justificarem devidamente para as informações que apresentarem. Do mesmo modo, deve avaliar se a versão não confidencial é de qualidade suficiente. Esta

⁹ As orientações atualizadas decorrem de um relatório emitido em fevereiro de 2016 pelo Órgão de Recurso da OMC (DS397).

avaliação permite à DG TRADE alcançar um equilíbrio entre os requisitos jurídicos de confidencialidade e de transparência.

32 Embora a DG TRADE tenha informado que realiza avaliações de confidencialidade, o Tribunal constatou que estas não são sistematicamente documentadas (foi encontrado um exemplo positivo de uma avaliação exaustiva na amostra). Por conseguinte, não foi possível confirmar esta declaração ou a profundidade dos controlos. Acresce que a DG TRADE depende em grande medida da apresentação de reclamações pelas partes se uma versão não confidencial for insuficiente. Embora as partes possam acabar por obter acesso a informações adicionais após uma reclamação, este modo de funcionamento pode causar atrasos (ver [caixa 3](#)).

Caixa 3

Exemplos de atrasos no seguimento dado a resumos não confidenciais

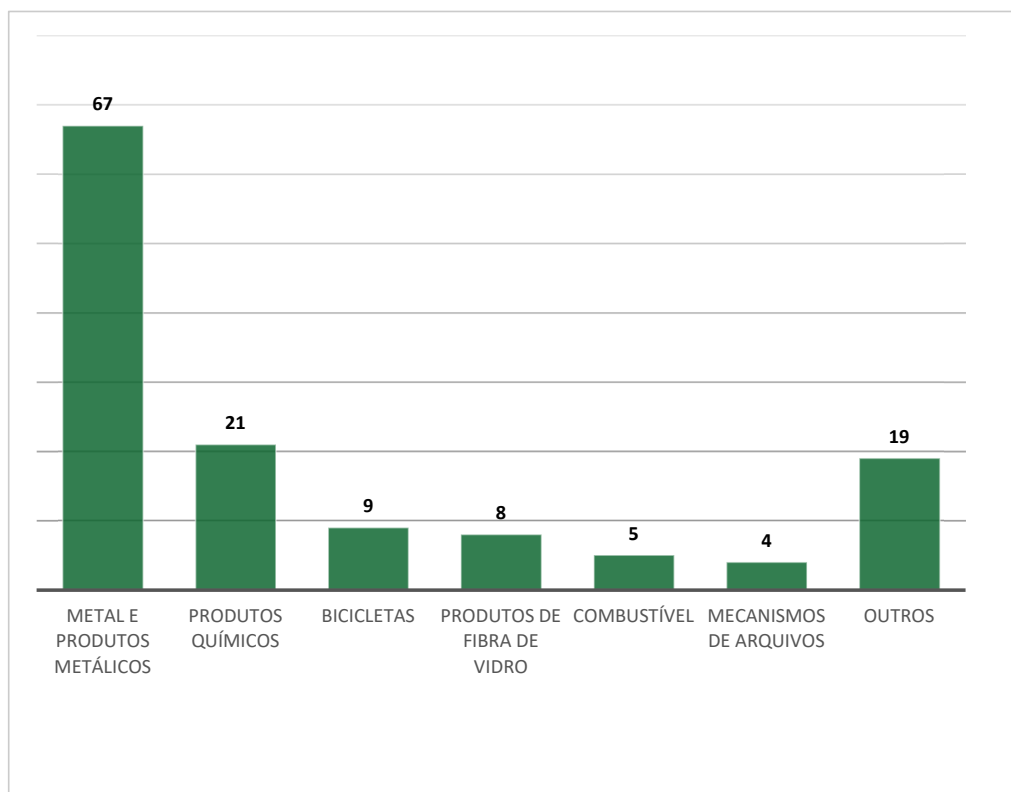
Caso A: Uma parte interessada reclamou sobre a qualidade de dois conjuntos de documentos não confidenciais. Em relação ao primeiro, passaram oito semanas e, em relação ao segundo, três semanas e meia entre a disponibilização inicial do documento e a reclamação da parte. Em dois dias úteis, a DG TRADE solicitou documentos de melhor qualidade (novas versões) à parte que os apresentou. Esta facultou novos documentos em 11 dias.

Caso B: Uma parte interessada reclamou sobre a qualidade de um documento não confidencial pouco depois da sua disponibilização inicial. Reiterou três vezes o seu pedido ao longo de um período de mais de três meses antes de a DG TRADE reagir. Quando foi solicitado à parte que apresentou o documento que disponibilizasse um documento não confidencial de melhor qualidade, fê-lo no dia seguinte.

Os pesados encargos administrativos são justificados pelos requisitos jurídicos, mas a Comissão envida poucos esforços para promover os IDC

33 Alguns grandes setores são os utilizadores mais frequentes de TDI: 50% das medidas em vigor no final de 2018 diziam respeito a metais e produtos metálicos e 16% a produtos químicos (ver [figura 5](#)). Os produtos visados são geralmente industriais (e não de consumo), sendo as bicicletas uma exceção assinalável. Para que os IDC funcionem para toda a economia da UE, é muito importante facilitar a sua utilização e promoção.

Figura 5 – Medidas anti-*dumping* e antissubvenções da UE em vigor no final de 2018, por grupo de produtos



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão Europeia. O quadro inclui tanto as medidas como todas as decisões de alargamento das medidas iniciais.

34 Os autores de denúncias têm a obrigação de facultar todos os elementos de prova necessários na fase de denúncia, designadamente os preços de exportação a partir do país em causa, o que faz com que as denúncias possam incluir mais de 100 anexos. Tendo em conta a extensão das informações necessárias e a necessidade de a maioria das partes contratar advogados, o custo da apresentação de uma denúncia pode ser muito elevado. Embora as empresas e associações (em especial, as utilizadoras que não têm experiência em IDC e os setores fragmentados) tenham problemas na recolha de algumas das informações solicitadas, os trabalhos de auditoria do Tribunal confirmaram que a DG TRADE necessita dessas informações.

35 Apesar desta avaliação, e reconhecendo os requisitos jurídicos das denúncias no âmbito de IDC, o Tribunal salienta que a DG TRADE ainda não considerou a possibilidade de reduzir os encargos administrativos, mesmo que apenas marginalmente. Por exemplo, a Comissão não comparou pormenorizadamente as informações solicitadas na UE com os requisitos de informação de outros países.

36 Para ajudar as empresas e as associações industriais a apresentar denúncias, a DG TRADE publicou vários documentos informativos no seu sítio Internet, incluindo modelos de questionários (que indicam as informações que as partes devem facultar à DG TRADE) e um guia de denúncias. De um modo geral, as orientações disponíveis são sólidas e claras. Embora as pequenas e médias empresas (PME) utilizem os IDC de forma bastante esporádica, o Tribunal constatou que a DG TRADE fez um esforço específico para as ajudar, nomeadamente oferecendo orientações gerais e apoio adicionais durante cada inquérito. Contudo, o apoio às PME tem um âmbito muito limitado e não corresponde às ambições enunciadas pela Comissão em 2018, quando da modernização dos regulamentos de base (ver [quadro 1](#)).

Quadro 1 – Ambição e medidas para facilitar os procedimentos para as PME

Ambições ¹⁰		Medidas
Uma página Internet específica para as PME	Sim	Criação de uma página Internet ¹¹ .
Acesso mais fácil aos instrumentos	Sim	A DG TRADE presta mais assistência às PME durante as fases anterior ao início do processo e de inquérito, existindo questionários específicos para as PME.
Procedimentos simplificados	n.a.	Os procedimentos foram simplificados devido a prazos mais curtos e a alargamentos de prazos mais uniformes. Não existe um impacto positivo específico sobre as PME que se aplique a todas as empresas.
Novo serviço de assistência dedicado aos IDC	n.a.	O serviço de assistência já existia.
Informações em todas as línguas oficiais da UE	Em parte	Os principais documentos, incluindo o guia para as PME e o guia <i>How to make a complaint</i> , existem em todas as línguas oficiais da UE. Outros documentos disponíveis na página Internet existem apenas em inglês.
Contacto com associações empresariais nos Estados-Membros	Limitado	Apenas dois Estados-Membros foram visitados pelo pessoal da DG TRADE.

Fonte: TCE.

37 Embora a DG TRADE facilite os procedimentos para as partes participantes, realiza muito poucas ações de contacto para aumentar a sensibilização e utilização dos IDC entre os setores económicos da UE. Setores como o aço e os produtos químicos conhecem bem estes instrumentos (ver ponto 33), mas outros estão muito menos familiarizados com eles. Esta situação significa que os setores prejudicados por práticas comerciais desleais poderão não solicitar medidas de proteção e beneficiar das mesmas. Embora existam fóruns em que as empresas e as associações industriais se podem reunir com a DG TRADE, em especial para obter informações sobre as possibilidades de financiamento da UE, a Comissão não os utiliza para aumentar a

¹⁰ *Europe's Trade Defence Instruments now stronger and more effective*, disponível em <https://trade.ec.europa.eu/doclib/html/156921.htm>.

¹¹ <https://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/trade-defence/actions-against-imports-into-the-eu/help-for-smes/>

sensibilização para os IDC. Podem citar-se como exemplos o sítio Internet da DG GROW sobre atividades internacionais para o empreendedorismo e as PME e o sítio Internet da Enterprise Europe Network¹².

As medidas são devidamente justificadas, mas há margem para melhorar alguns aspetos do teste do interesse da União

38 O atual processo de tomada de decisões sobre os IDC (ver ponto **09**) significa que a Comissão tem uma voz decisiva no que respeita à imposição de direitos. Entre 2014 e 2018, apenas dois casos foram apresentados perante o comité de recurso; em ambos os casos, o comité não chegou a uma maioria qualificada para um parecer negativo, pelo que prevaleceu a proposta da Comissão.

39 Dado o impacto económico e os seus poderes, em que se inclui a avaliação que faz ao teste do interesse da União (ver ponto **05**), a Comissão deve garantir com especial atenção a responsabilização das suas conclusões nos processos relativos a IDC. Este é um requisito do quadro jurídico. Em particular, as partes interessadas devem estar em condições de verificar as decisões da Comissão. Por conseguinte, o Tribunal utilizou a sua amostra para avaliar se a Comissão:

- a) justificou devidamente as suas decisões e cálculos;
- b) realizou análises sólidas antes de tomar as decisões.

A justificação das conclusões da Comissão foi adequada nos inquéritos propriamente ditos

40 O Tribunal verificou as justificações da Comissão relativas a uma decisão de impor uma medida de defesa comercial e a uma decisão de iniciar um inquérito após receber uma denúncia. A apreciação do Tribunal não prejudica eventuais acórdãos do Tribunal de Justiça da União Europeia ou de outros órgãos judiciais.

41 O Tribunal constatou que as conclusões das decisões de execução incluídas na amostra foram devidamente justificadas, respondendo às observações das partes e referindo-se a decisões importantes em processos anteriores e à jurisprudência. Além disso, os regulamentos apresentaram análises pormenorizadas e a metodologia dos

¹² https://ec.europa.eu/growth/industry/international-aspects_en e <https://een.ec.europa.eu/>

cálculos. Embora as questões de confidencialidade impossibilitem, por vezes, a apresentação de um cálculo em pormenor suficiente para que uma parte externa o possa verificar (ver ponto 30), a lógica da Comissão foi sempre clara. Na sua amostra, o Tribunal encontrou alguns exemplos particularmente bons de justificação, mas também algumas insuficiências (ver [caixa 4](#)) que, contudo, não alteram a avaliação global de que as justificações da Comissão foram adequadas.

Caixa 4

Exemplos de justificações das decisões

Boas práticas: Um inquérito implicou mais de um país exportador e decorreu em paralelo com outro inquérito relativo ao mesmo produto proveniente de outro país. Em cada inquérito, a DG TRADE ponderou cuidadosamente os seus argumentos e apresentou uma análise cuidadosa para justificar que o comportamento comercial de cada país visado causou prejuízo à indústria da UE em causa. O facto de estas justificações terem sido devidamente fundamentadas significou que a Comissão pôde impor medidas em ambos os inquéritos.

Margem para melhorias: Ao avaliar o prejuízo para o setor da UE em causa, a DG TRADE baseou a margem de lucro desse setor no lucro real referente a um ano durante o período considerado para o prejuízo. O nível era mais elevado do que o sugerido na denúncia, sendo também significativamente superior ao de um processo semelhante anterior. Além da referência ao lucro do exercício anterior, a Comissão poderia ter apresentado uma justificação mais pormenorizada para a opção que tomou.

42 Relativamente a todos os casos da amostra, o Tribunal constatou que a Comissão justificou devidamente a sua decisão de dar início a um inquérito. As denúncias satisfaziam igualmente todos os critérios enunciados nos regulamentos de base.

43 Os regulamentos de base exigem que a Comissão examine "a exatidão e a pertinência dos elementos de prova apresentados na denúncia para determinar se existem ou não elementos de prova suficientes que justifiquem o início de um inquérito"¹³. Nos casos analisados, o Tribunal constatou que a DG TRADE examinou de facto estes aspetos e documentou as suas conclusões em notas internas. Estas, porém, não explicam de que modo foram avaliados os elementos de prova de cada processo,

¹³ Artigo 5º, nº 3, do Regulamento (UE) 2016/1036, com a redação que lhe foi dada pelo Regulamento (UE) 2017/2321 e pelo Regulamento (UE) 2018/825.

por exemplo, se as informações do autor da denúncia foram comparadas com outras fontes (por exemplo, bases de dados da Comissão).

44 Entre 2016 e 2018, a Comissão rejeitou apenas uma denúncia apresentada oficialmente. No mesmo período, quatro autores retiraram as suas denúncias antes de a Comissão tomar uma decisão final. O reduzido número de denúncias retiradas e rejeitadas deve-se a um processo de assistência e análise aprofundado – embora informal – que implica a realização de consultas antes da apresentação oficial de uma denúncia. Esta prática permite às partes construir um processo mais sólido, aumentando assim a probabilidade de a DG TRADE iniciar um inquérito. No entanto, o aconselhamento prestado por esta pode desencorajar uma parte de apresentar oficialmente uma denúncia.

45 A solução descrita tem implicações positivas e negativas (ver [figura 6](#)). Embora o aconselhamento informal se baseie nos critérios dos regulamentos em matéria de *dumping*, subvenções, prejuízo e nexo de causalidade, bem como nas notas de política internas, não é transparente e não existem registos do aconselhamento prestado pela DG TRADE às partes nem orientações específicas a este respeito. Em contrapartida, permite ganhos de eficiência significativos, tanto para a DG TRADE como para os autores das denúncias.

Figura 6 – Vantagens e desvantagens de um processo informal anterior ao início do inquérito

Vantagem para o autor da denúncia	• Confidencialidade: o processo, incluindo a identidade da empresa, é confidencial até ao seu início. Se nunca tiver início, considera-se como não existente. • Economia de custos: o custo de uma denúncia incompleta que não é apresentada é geralmente inferior ao de uma denúncia completa, apresentada e posteriormente rejeitada.
Desvantagem para o autor da denúncia	• Desencorajamento: as empresas podem sentir-se desencorajadas de apresentar denúncias que poderiam ter sido bem-sucedidas e conduzido à instituição de medidas. • Falta de documentação: o aconselhamento não é formal nem documentado.
Vantagem para a DG TRADE	• Âmbito flexível do apoio: uma abordagem informal significa que a DG TRADE pode adaptar o seu apoio a cada denúncia e autor de denúncia. • Margem discricionária: possibilidade de desencorajar a apresentação como denúncias de processos com menos fundamento. • Poupança de recursos: se o tempo investido na fase anterior ao início do inquérito não levar à apresentação de uma denúncia, não será necessário tempo para a realização do inquérito.

Fonte: TCE.

As análises subjacentes às medidas de defesa comercial são sólidas, mas podem ser melhoradas no respeitante a alguns aspetos do teste do interesse da União

46 O exame realizado pelo Tribunal aos processos incluídos na amostra revelou que os cálculos e as análises da Comissão subjacentes às medidas são sólidos. Em alguns casos, a Comissão foi mais longe nas suas análises para garantir que os cálculos refletiam verdadeiramente as realidades do mercado (ver [caixa 5](#)). As análises seguiram a metodologia pormenorizada estabelecida pela DG TRADE; o Tribunal não encontrou exemplos de conclusões contrárias à jurisprudência da UE ou da OMC. A Comissão tem em vigor mecanismos organizativos para assegurar que as suas práticas têm plenamente em conta a jurisprudência da UE e internacional, aplicando-os de forma coerente em todos os processos.

Caixa 5

Exemplo de uma análise adequada pela DG TRADE

O produto objeto de inquérito foi importado para a UE de duas formas:

1) empresas da UE associadas ao produtor-exportador compraram o produto para revenda ou transformação posterior; 2) empresas da UE não associadas compraram o produto. O produto transformado não estava abrangido pela definição do produto.

A DG TRADE concluiu que as importações diretas do produto destinadas a produtores não associados eram demasiado baixas para calcular a margem de *dumping*. Assim, foram incluídas as vendas a empresas associadas, mas o custo foi recalculado com base no preço do produto transformado. Trata-se de uma boa prática, uma vez que a DG TRADE examinou diferentes métodos e analisou exaustivamente a melhor forma de refletir as realidades comerciais em cada situação.

47 Embora os inquéritos sejam realizados em conformidade com os requisitos jurídicos e a metodologia da Comissão, há margem para melhorar o teste do interesse da União no que respeita à consideração dos aspetos de concorrência pertinentes. Este é um elemento especialmente importante, dado o potencial impacto económico das eventuais medidas.

48 Uma vez que o teste do interesse da União avalia o impacto potencial das medidas de defesa comercial sobre os importadores, utilizadores e consumidores da UE, a DG TRADE deve avaliar, entre outros elementos, se as eventuais medidas poderão ter consequências desproporcionais. As medidas podem levar ao aumento dos riscos para a concorrência, tais como interrupções das cadeias de abastecimento. Esta situação poderá ser aplicável, por exemplo, quando o produto sujeito a medidas tem dois tipos de utilizadores:

- utilizadores verticalmente integrados num grupo que produz o artigo sujeito a medidas;
- utilizadores independentes não integrados, que não têm acesso à componente essencial da produção (o produto sujeito a medidas) no seu próprio grupo empresarial e que dependem, portanto, de fornecimentos da indústria produtora.

Os utilizadores independentes podem, então, encontrar-se numa situação em que têm dificuldade em obter recursos ou têm de encontrar novos fornecedores noutros países terceiros.

49 No que diz respeito aos aspetos da concorrência, o Tribunal constatou que a DG TRADE baseou as suas análises nas informações fornecidas pelas partes. Em determinados casos auditados, o Tribunal constatou que alguns dos argumentos das partes (por exemplo, o receio de problemas com a oferta) foram rejeitados sem justificação pormenorizada. A Comissão centrou a sua análise na situação no momento do inquérito e no passado. As análises dos aspetos prospetivos do teste do interesse da União, embora mencionadas na maioria dos processos auditados pelo Tribunal, não incluíam um exame pormenorizado: i) do impacto das medidas nas importações visadas; ii) do potencial impacto sobre as cadeias de abastecimento, por exemplo sobre a disponibilidade de importações de outros países terceiros.

50 O Tribunal constatou que o teste do interesse da União foi sempre realizado e mencionado nas decisões de execução. Desde o início de 2012, nenhum inquérito foi encerrado sem a adoção de medidas devido unicamente ao teste do interesse da União. No entanto, em dois casos, teve de facto impacto na forma ou duração das medidas.

A Comissão não explora plenamente o potencial dos instrumentos de acompanhamento e seguimento

51 Quaisquer medidas impostas só são eficazes se resultarem na cobrança de direitos enquanto persistir o comportamento comercial desleal e se forem respeitadas as condições específicas impostas (por exemplo, um preço mínimo ou uma quota). Caso contrário, não será dada resposta ao comportamento comercial desleal e a indústria da UE permanecerá desprotegida.

52 A cobrança dos direitos é da responsabilidade das autoridades aduaneiras nacionais. Para que seja eficaz, é fundamental uma descrição precisa do produto sujeito às medidas. Outros serviços da Comissão participam também no controlo da cobrança eficaz dos direitos (DG TAXUD e DG BUDG). No entanto, a DG TRADE dispõe igualmente de várias ferramentas para apoiar a aplicação efetiva das medidas.

53 Assim, o Tribunal avaliou se a Comissão:

- a) concebeu apropriadamente as medidas, em especial as descrições dos produtos, de modo a facilitar a cobrança;
- b) utilizou com eficácia as suas ferramentas de acompanhamento e seguimento;

- c) comunicou de forma adequada informações relativas às suas atividades no domínio dos IDC, designadamente o seu impacto.

A Comissão envidou esforços para fazer face aos desafios na cobrança dos direitos associados aos IDC

54 A cobrança de direitos associados aos IDC pode constituir um desafio para as autoridades aduaneiras, dado que implica dois quadros jurídicos: um que rege a política comercial (em especial, os regulamentos da Comissão que instituem direitos aduaneiros sobre produtos específicos) e outro que rege a política aduaneira (em especial, o Código Aduaneiro da União e, designadamente, os códigos da Nomenclatura Combinada [NC]).

55 Os regulamentos da Comissão que instituem direitos associados a IDC incluem descrições pormenorizadas dos produtos em causa, o que ajuda as autoridades aduaneiras nacionais (que normalmente recorrem aos códigos NC) a determinar, na fase de importação, os produtos sujeitos a direitos. A DG TRADE trabalha com a DG TAXUD para garantir que estas descrições sejam claras e inequívocas para as autoridades aduaneiras. Esta afirmação é aplicável a todos os processos analisados pelo Tribunal, com exceção de um, em que o título do regulamento de execução da Comissão e a descrição do produto causaram confusão às autoridades aduaneiras (ver [caixa 6](#)), tendo-as levado a solicitar esclarecimentos à Comissão.

Caixa 6

Biodiesel

O termo "biodiesel", conforme mencionado no título e na descrição do produto em regulamentos de execução anti-*dumping*/subvenções, é diferente da terminologia utilizada na legislação aduaneira. Naqueles regulamentos, o biodiesel abrange uma gama mais vasta de produtos. Por exemplo, a classificação segundo o código NC 271019 da legislação aduaneira não inclui um determinado tipo de produtos que contêm biodiesel, enquanto a legislação anti-*dumping*/subvenções considera esses produtos como biodiesel.

56 Os códigos NC podem também abranger uma categoria mais vasta de produtos do que as próprias medidas de defesa comercial. Nestes casos, a Comissão cria códigos específicos mais longos para os produtos sujeitos a essas medidas (os denominados códigos "TARIC").

57 Devido ao impacto dos direitos associados aos IDC sobre o seu volume de negócios e lucros, as empresas em causa são tentadas a evadi-los, podendo, por exemplo, declarar falsamente que as mercadorias são originárias de outro país não sujeito a esses direitos. Se a Comissão tomar conhecimento e puder demonstrar esta prática, pode alargar os direitos aos produtos dos países em causa para garantir que a indústria da UE é adequadamente protegida. Nessas circunstâncias, a Comissão utilizou o termo "expedido de". Em alguns casos, as autoridades aduaneiras dos Estados-Membros sentiram dificuldades em aplicar a legislação que utiliza este termo, uma vez que não existe uma definição única e a legislação aduaneira não o abrange. Apesar dos vários esclarecimentos prestados pela Comissão, a questão ainda não é clara para todas as autoridades aduaneiras nacionais.

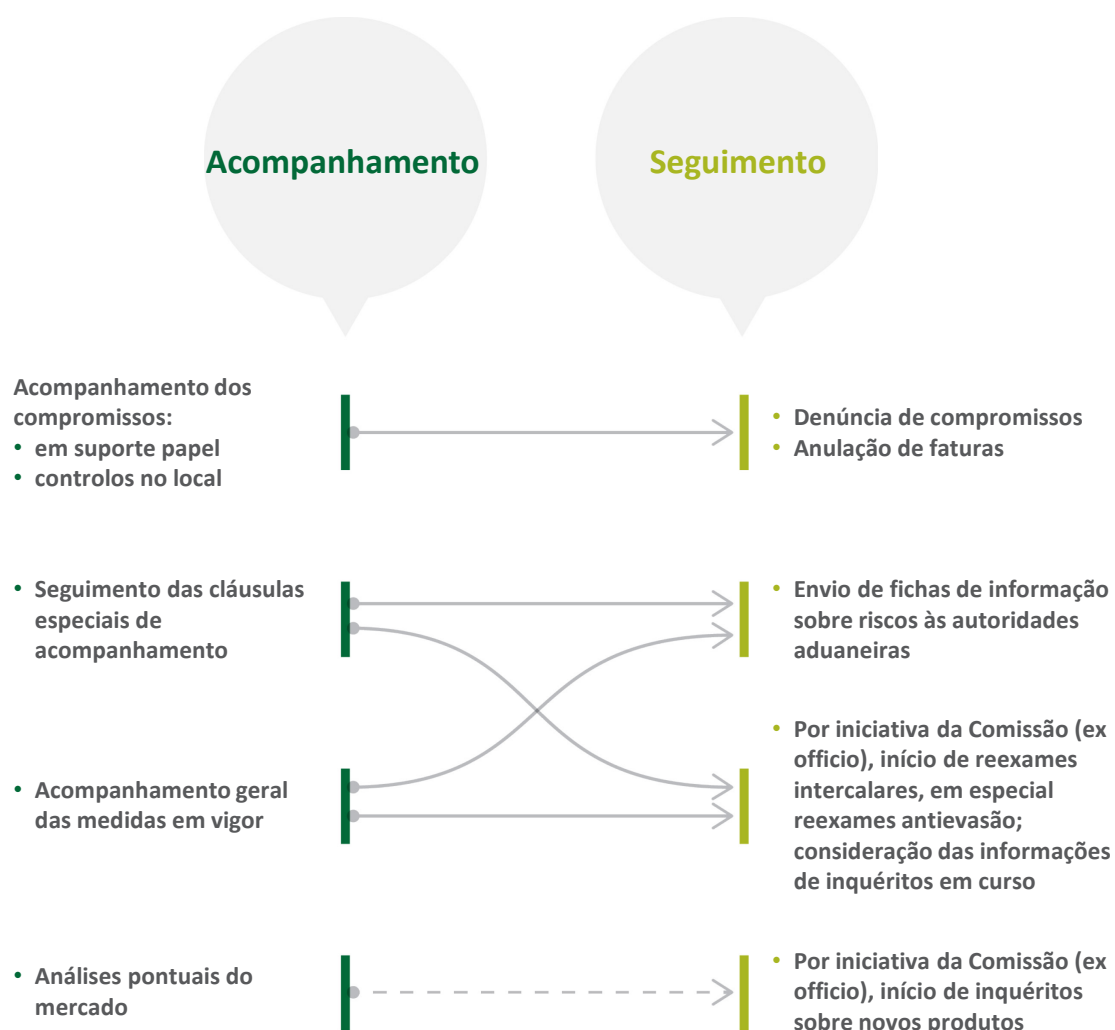
A forma de controlo das medidas é exaustiva mas limita-se em grande parte às obrigações jurídicas, não sendo dada prioridade às ações

58 A fim de garantir que as medidas de defesa comercial são devidamente aplicadas e eficazes, a Comissão pode utilizar uma série de instrumentos de acompanhamento e seguimento (ver [figura 7](#)). Por lei, a Comissão deve:

- fazer o acompanhamento dos compromissos, assumidos voluntariamente pelas empresas que exportam para a UE produtos sujeitos a direitos associados a IDC, e que são aceites pela Comissão. Os compromissos substituem os direitos anti-*dumping* e antissubvenções por um preço mínimo de importação, ou seja, o importador compromete-se a vender a um preço não inferior ao mínimo acordado;
- fazer o seguimento das cláusulas especiais de acompanhamento, caso sejam incluídas nos regulamentos que impõem medidas de defesa comercial para produtos específicos. Estas cláusulas destinam-se a minimizar o risco de evasão nas situações em que as taxas dos direitos de diferentes exportadores variem significativamente.

O âmbito de outras atividades de acompanhamento fica à discrição da Comissão.

Figura 7 – Ferramentas de acompanhamento e seguimento das medidas de defesa comercial



Fonte: TCE.

59 A Comissão aplica a grande maioria dos seus limitados recursos de acompanhamento (2,5 equivalentes a tempo completo) nos compromissos. O Tribunal constatou que a Comissão verifica devidamente o cumprimento dos compromissos, utilizando: i) métodos baseados em documentos para verificar o cumprimento no papel; ii) verificação do cumprimento físico nas instalações das empresas exportadoras, pois é difícil verificar de outra forma o incumprimento do preço mínimo de importação.

60 A Comissão realiza os controlos documentais recorrendo principalmente aos registos trimestrais facultados pelos exportadores. Na amostra do Tribunal, estes registos estavam completos. Em alguns casos, a Comissão examina outros elementos de prova (por exemplo, recibos de associações industriais), se o compromisso incluir também um nível anual para as importações de produtos. As visitas de verificação

foram pormenorizadas e as análises subjacentes foram exaustivas e bem documentadas. Embora a Comissão se esforce por visitar todas as empresas vinculadas a compromissos enquanto as medidas estão ativas, não conseguiu fazê-lo nos dois processos mais recentes. A frequência real das visitas depende dos recursos, e a Comissão não aplicou quaisquer critérios específicos nem procedeu a uma análise estruturada dos riscos para decidir que empresas visitar.

61 Na sequência do seu acompanhamento, a Comissão pode retirar compromissos, tendo-o feito em relação a mais de 20 empresas em dois recentes processos em que estes tinham sido estabelecidos. A análise realizada pelo Tribunal a uma amostra de processos deste tipo mostrou que as decisões foram devidamente justificadas. A retirada de um compromisso não tem efeitos retroativos, pelo que, em teoria, as vendas anteriores de bens em violação do mesmo não são penalizadas. Tendo em conta o número crescente de casos de incumprimento e a necessidade de os penalizar eficazmente, em 2016 a Comissão deu início à prática de anular as faturas especificamente relacionadas com a violação dos termos de um compromisso. As faturas relativas ao respetivo período podem ser anuladas mesmo após o termo das medidas.

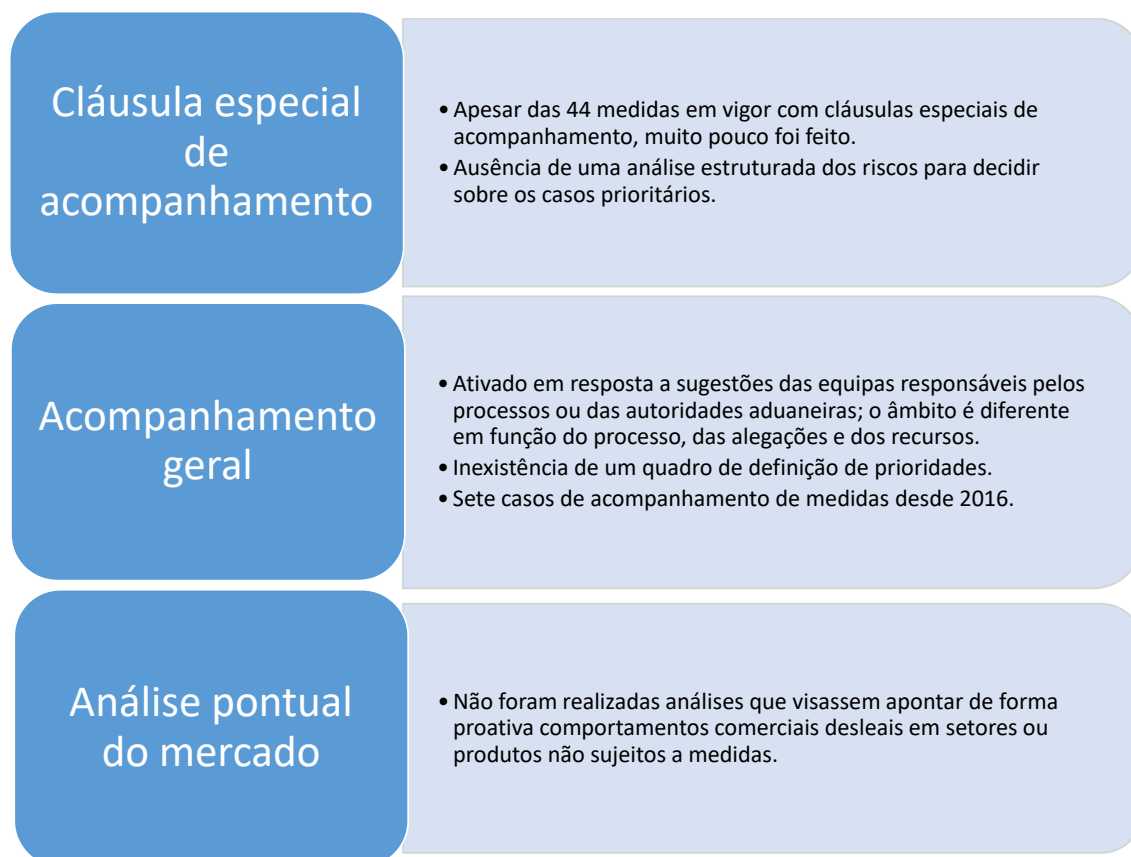
62 A situação descrita demonstra que a Comissão tem sido proativa para garantir a eficácia das medidas. Contudo, as autoridades aduaneiras continuam a ter dificuldades em cobrar retroativamente os direitos resultantes da anulação, uma vez que os compromissos não estão sujeitos a garantias¹⁴ e as dívidas aduaneiras podem prescrever. Dos 12 casos em que a Comissão aplicou esta "anulação", quatro foram contestados no Tribunal de Justiça da União Europeia.

63 Dado o volume de trabalho muito elevado envolvido no acompanhamento dos compromissos, o trabalho da Comissão noutros tipos de acompanhamento tem sido reduzido nos últimos anos (ver [figura 8](#)). Estas atividades careceram de uma análise sistemática para identificar os casos de maior risco, o que é particularmente importante quando os recursos são limitados. No que diz respeito às cláusulas especiais de acompanhamento (ver ponto [58](#)), a Comissão estabeleceu regras pormenorizadas sobre em que situações as aplicar ou incluir num regulamento. As suas orientações internas sublinharam que o pessoal deve aplicar de forma rigorosa e coerente as condições de utilização da cláusula especial de acompanhamento. O Tribunal observa que as limitações de recursos humanos implicam o risco de as

¹⁴ As garantias são um mecanismo para garantir o pagamento dos direitos aduaneiros num determinado prazo.

atividades de acompanhamento serem reduzidas devido a estes condicionalismos, e não porque exista de facto um baixo risco de incumprimento.

Figura 8 – Âmbito das atividades de acompanhamento



Fonte: TCE.

64 No seguimento das suas atividades de acompanhamento ou em resposta a alertas recebidos de autoridades aduaneiras ou de outras fontes, a Comissão emite fichas de informação sobre riscos, que são enviadas às autoridades aduaneiras para as sensibilizar para riscos específicos (por exemplo, vendas de uma determinada empresa abaixo de um preço mínimo de importação ou transbordos). Essas autoridades devem incluir estas informações nas suas próprias avaliações dos riscos e ser mais vigilantes quanto a questões específicas durante os controlos aduaneiros. O Tribunal constatou que a Comissão faz uma utilização devida e frequente deste instrumento.

65 Em conformidade com os regulamentos de base relativos aos inquéritos antissubvenções e anti-*dumping*, a Comissão está autorizada a iniciar os seus próprios inquéritos ("*ex officio*"). Normalmente, este procedimento aplica-se quando se constata que as medidas não são eficazes (por exemplo, devido a evasão) ou a Comissão toma conhecimento de novos aspetos durante um inquérito inicial (por exemplo, novos regimes de subvenção), mas não os pode considerar (por exemplo,

porque ocorreram após o período de inquérito). Nessas situações, a Comissão poderá estar mais bem colocada do que um setor para obter elementos de prova, ou um setor poderá não estar disposto a fazer uma denúncia por receio de retaliação.

66 Os requisitos jurídicos para a abertura de um processo *ex officio* são os mesmos que os de outros processos iniciados a pedido de um setor. A análise do Tribunal a três processos *ex officio* revelou que cumpriam os requisitos gerais dos regulamentos de base.

67 A Comissão nunca deu início a inquéritos *ex officio* (anti-dumping ou antissubvenções) respeitantes a produtos que não tivessem sido anteriormente sujeitos a medidas, embora os regulamentos de base o permitam em circunstâncias especiais. Além disso, o exercício de modernização de 2018 reforçou a possibilidade de inquéritos *ex officio* nos casos em que as empresas receiam retaliações. Não obstante, a Comissão não definiu quais são as circunstâncias especiais que devem desencadear uma intervenção *ex officio*.

68 Uma vez que a Comissão não tem instituído um acompanhamento sistemático do mercado (ver [figura 7](#)), mesmo que teoricamente, não estaria em condições de identificar proativamente um eventual comportamento comercial desleal em novos setores. Na prática, esta situação significa que os inquéritos *ex officio* se limitam a reexames intercalares ou antievasão (ver ponto [07](#)).

A comunicação de informações da Comissão centra-se nas atividades e não no impacto

69 A Comissão comunica informações sobre o seu desempenho na aplicação de instrumentos de defesa comercial de diferentes formas. Nestas incluem-se a publicação de informações relacionadas com os processos e fichas informativas setoriais e estatísticas no sítio Internet da Comissão, no Relatório Anual de Atividades da DG TRADE, bem como um relatório anual específico que, nos termos dos regulamentos de base, a Comissão tem de enviar ao Parlamento e ao Conselho. Nos últimos anos, a Comissão introduziu melhorias quanto à publicação oportuna do relatório anual (publicou o relatório de 2018 em março de 2019) e abrangeu todos os elementos exigidos pelo regulamento de base.

70 O relatório anual apresenta uma panorâmica fiel e adequada da ação da Comissão no domínio dos IDC e do seu grau de sucesso na defesa das medidas em tribunal. Desta forma, o relatório cumpre os requisitos dos regulamentos, mas apenas

disponibiliza uma análise qualitativa limitada sobre as causas profundas das tendências observadas (por exemplo, quanto à utilização de medidas de defesa comercial por países terceiros ou à acessibilidade dos instrumentos para as PME). Do mesmo modo, o relatório apresenta poucas informações sobre a eficácia e o impacto das atividades, em especial no que se refere ao crescimento e ao emprego.

71 A DG TRADE, como todas as DG da Comissão, teve de harmonizar os seus objetivos estratégicos para o período de 2016-2020 com os objetivos políticos globais da Comissão. No seu plano estratégico para 2016-2020, concluiu que a política de defesa comercial no seu conjunto deve contribuir para o objetivo geral da Comissão de estimular o crescimento e o emprego.

72 No entanto, a DG TRADE não oferece uma visão clara e abrangente do impacto dos IDC sobre o crescimento e o emprego, uma vez que realizou apenas avaliações limitadas a este respeito. As avaliações de medidas específicas estão, em certa medida, "incorporadas" nos inquéritos através dos processos de reexame (designadamente os reexames intercalares), que podem ser solicitados em qualquer altura se as circunstâncias se alterarem. Antes da modernização das regras (ver ponto **13**), a Comissão também realizou uma avaliação dos potenciais impactos no emprego, em função da opção legislativa escolhida. Tratou-se, contudo, de um exercício pontual. A Comissão produziu igualmente estimativas parciais do impacto na criação de emprego em determinados setores (por exemplo, aço ou bicicletas elétricas) e incluiu algumas das conclusões nos seus relatórios anuais (por exemplo, em 2018). Porém, estes exercícios parciais ou pontuais não podem substituir totalmente uma avaliação regular do impacto económico global da política.

73 Com base nas informações disponíveis ao público e em entrevistas com partes interessadas, o Tribunal constatou que os IDC tiveram um impacto variável na situação económica da indústria da UE ao longo das cadeias de abastecimento (ver *figura 9*):

- um impacto claramente positivo no setor das bicicletas elétricas. Sem as medidas, a produção na Europa teria provavelmente cessado. Além disso, as medidas de defesa comercial relativas às bicicletas convencionais e às peças para bicicletas foram vitais para permitir que os produtores de bicicletas da UE investissem na produção de bicicletas elétricas e as desenvolvessem¹⁵;

¹⁵ *European bicycle market employment and investment figures in 2018, European Bicycle Manufacturers Association e Confederation of the European Bicycle Industry, disponível em <http://ebma-brussels.eu/wp-content/uploads/2019/03/OPEN-EU-Bicycle-Industry-Employment-and-Investment-Study-2019-with-2018-data.pdf>.*

- uma importante fonte de apoio à indústria do aço. Os IDC relativos a vários produtos salvaram uma parte significativa da indústria siderúrgica da UE e as importações dos países visados diminuíram significativamente¹⁶. Contudo, as importações provenientes de outros países terceiros compensaram a maior parte da diminuição. O Tribunal constatou igualmente consequências negativas para determinados segmentos do mercado, em que ocorreram situações de escassez da oferta. Acresce que as medidas de defesa comercial relativas a um produto do aço conduziram ao aumento das exportações chinesas de outro produto do aço;
- um impacto muito reduzido na indústria de painéis solares. Apesar de vários anos de medidas relativas aos painéis e módulos solares, este setor registou falências na UE nos últimos anos e enfrenta uma redução significativa. Em contrapartida, o setor da instalação de energia solar na UE apresenta uma tendência muito positiva e beneficia das importações provenientes da China (atualmente não sujeitas a medidas)¹⁷. Além dos IDC, também as decisões políticas sobre o ambiente e as alterações climáticas têm um forte impacto sobre o setor da energia solar no seu conjunto.

¹⁶ *Making sense of steel's turbulent trade climate*, BCG, disponível em <https://www.bcg.com/publications/2019/steel-turbulent-trade-climate.aspx>.

¹⁷ *European Market Outlook*, Pietro Radoia, março de 2019, disponível em <https://www.solarpowersummit.org/wp-content/uploads/2019/03/Day-1-European-Market-Outlook.pdf>.

Figura 9 – Impacto das decisões relativas aos IDC em setores selecionados



Fonte: TCE.

74 Por último, o Tribunal observa que um exame analítico realizado pela DG TRADE a dados sobre a taxa de cobrança dos direitos (ou seja, o impacto financeiro) poderia não só evidenciar ineficiências no processo, mas também ajudar a melhorar a tomada de decisões no futuro (em especial, a forma como as medidas são concebidas). Esta oportunidade não é presentemente utilizada, pois a DG TRADE não analisa os dados que indicam:

- em que medida os direitos são cobrados e se detetam problemas;
- os montantes recuperados na sequência de faturas anuladas (ver parágrafos [61](#) e [62](#)).

A Comissão é um interveniente ativo no comércio mundial, mas não define sistematicamente a prioridade das atividades

75 Num domínio dinâmico como o comércio, a Comissão tem de estar bem equipada e ser flexível para responder eficazmente aos desafios globais. Estes incluem a atual crise na OMC (em especial no que se refere ao Órgão de Recurso), o Brexit e a importância crescente das normas laborais e ambientais na promoção do desenvolvimento sustentável. Além disso, a Comissão não só responde às denúncias

dos setores económicos da UE como pode também desempenhar um papel na defesa dos mesmos quando estão sujeitos a inquéritos por países terceiros.

76 Por conseguinte, o Tribunal avaliou se a DG TRADE:

- a) dispunha de recursos humanos suficientes;
- b) reagiu adequadamente às medidas de países terceiros contra a indústria da UE;
- c) deu uma boa resposta aos desafios globais pertinentes para os IDC.

A boa gestão do volume de trabalho fez com que as limitações dos recursos humanos não tivessem impacto nos inquéritos

77 Nos últimos anos, a Comissão enfrentou vários desafios novos ou maiores no domínio dos IDC como, por exemplo, o desenvolvimento técnico geral (produtos mais complexos) e a modernização do comércio (ver ponto **13**). Ao mesmo tempo, o número de membros do pessoal que se ocupam dos IDC reduziu-se mais de 14% nos últimos 10 anos. Esta situação colocou limitações consideráveis aos recursos, mencionadas pela DG TRADE nos seus pedidos de pessoal mais recentes. Tendo em conta as prioridades da Comissão, o aumento de pessoal na direção da DG TRADE diretamente responsável pelos IDC foi apenas marginal entre 2016 e 2018 (um ou dois lugares por ano).

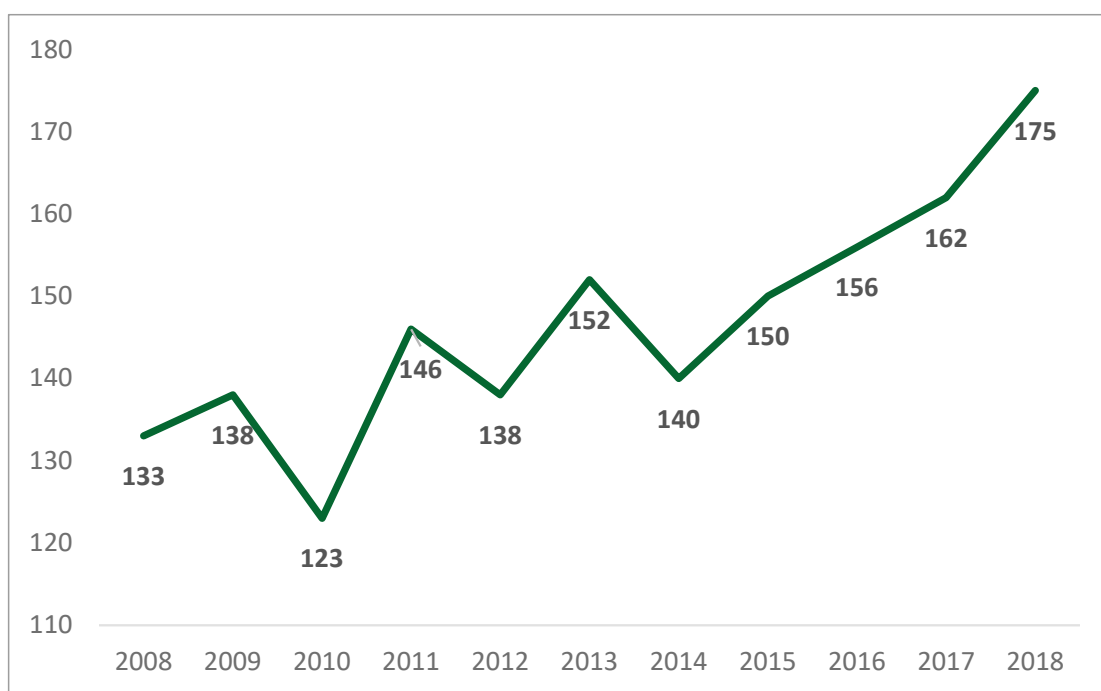
78 As limitações dos recursos foram parcialmente compensadas pelo bom sistema de gestão do volume de trabalho da DG TRADE e não tiveram impacto na qualidade ou oportunidade dos inquéritos. No entanto, levaram a que a DG TRADE tivesse de reduzir algumas atividades, como a sensibilização e o acompanhamento (ver pontos **37** e **63**), o que pode ter um impacto significativo na eficácia global da política de defesa comercial. O Tribunal nota igualmente que a Comissão não pode recorrer a recursos adicionais de "reserva" se o número de denúncias aumentar inesperadamente (por exemplo, se houver uma alteração das práticas comerciais num país terceiro importante).

A Comissão defende os interesses da indústria da UE, mas não define sistematicamente as prioridades das suas ações

79 Nos últimos anos, o comércio internacional tem tido muito pouca estabilidade. Em consequência, os países têm recorrido mais frequentemente aos IDC, também contra a UE (ver **figura 10**). Os EUA são responsáveis pela maioria destes processos

(34 em 2018, em comparação com 18 em 2015), mas a sua distribuição geográfica tem vindo a aumentar recentemente, com mais países a utilizá-los (por exemplo, a Colômbia, Madagáscar e alguns Estados do Golfo).

Figura 10 – Número de medidas de defesa comercial de países terceiros contra a UE



Fonte: Comissão Europeia.

80 A UE utiliza vários instrumentos para acompanhar e dar resposta a estes desenvolvimentos. De um modo geral, a Comissão regista-se como parte interessada e fica então diretamente envolvida em inquéritos específicos iniciados por países terceiros. Pode também optar por uma resposta diplomática e/ou decidir apresentar uma questão perante um comité da OMC (ver [figura 11](#)).

Figura 11 – Instrumentos de intervenção da Comissão nos inquéritos de países terceiros



Fonte: TCE.

81 O Tribunal constatou que a Comissão utiliza ativamente os instrumentos de que dispõe, além de informar devidamente os parceiros da UE pertinentes quando são iniciados inquéritos e registar os processos numa base de dados pública, para que seja possível acompanhar o seu estado. Segue-se, no relatório anual sobre os IDC, uma imagem estatística mais ampla das medidas dos países terceiros que, porém, não explica as causas profundas das tendências observadas (ver ponto [70](#)).

82 Nas suas intervenções, tanto nos inquéritos de países terceiros como nos comités da OMC, a Comissão apresentou análises técnicas pormenorizadas e levantou preocupações sob vários pontos de vista. Estas incluem aspetos formais (por exemplo, o direito à informação e a utilização correta de índices) e de substância (por exemplo, a natureza das alegadas subvenções, o cálculo dos prejuízos e o nexo de causalidade entre estes e o *dumping*/as subvenções). Em vários casos, as intervenções da Comissão conduziram a resultados mais favoráveis para a indústria da UE (ver [quadro 2](#)).

Quadro 2 – Impacto do envolvimento da Comissão nos inquéritos de países terceiros: processos de 2018 selecionados

Produto	País responsável pelas medidas	Tipo de medidas	Resultados	Impacto económico
Pneus	Turquia	Salvaguardas	Encerramento sem imposição de direitos	Valor das exportações da UE – 450 milhões de euros
Fibra acrílica	Índia	<i>Anti-dumping</i>	Encerramento sem imposição de direitos	Valor das exportações da UE – 7 milhões de euros
Papel não revestido (Portugal)	Estados Unidos	<i>Anti-dumping</i>	Redução do direito de 37% (determinação final) para 1,75% (direito final)	Valor das exportações da UE – 160 milhões de dólares dos Estados Unidos

Fonte: Comissão Europeia.

83 Embora as ações defensivas da UE estejam bem concebidas, diferem significativamente em termos de intensidade (por exemplo, o número de intervenções) e âmbito (por exemplo, as fases das intervenções e os tipos de argumentos apresentados) em função do processo e das questões subjacentes. O tipo e âmbito específicos de uma reação (ou a sua falta) são decididos caso a caso, e a Comissão não dispõe de orientações que especifiquem regras ou critérios para a definição de prioridades. Porém, trata-se de um aspeto pertinente, em especial quando se tem em conta os limitados recursos disponíveis (apenas quatro a cinco equivalentes a tempo completo se dedicam ao trabalho relacionado com países terceiros) e o número crescente de processos. A Comissão informou o Tribunal que os critérios principais – embora informais – que importam ao decidir o âmbito de uma intervenção são a relevância económica do processo e a sua dimensão sistémica.

A UE procura de facto dar resposta aos desafios do futuro

84 Além do seu trabalho habitual nos comités da OMC, em que representa ativamente os Estados-Membros da UE, a Comissão tomou recentemente medidas para melhorar o funcionamento geral do sistema da OMC, que foram necessárias no contexto de uma crise profunda no sistema baseado em regras desta organização. Muitos dos principais desafios que hoje se colocam à política comercial – por exemplo, como lidar com o modelo económico de base estatal da China – não são abrangidos

eficazmente pelas regras da OMC. Para o efeito, a Comissão publicou um documento de reflexão em 2018, destinado a servir de base para o debate com outras instituições e partes interessadas. O documento incluía propostas para o funcionamento geral da OMC, a resolução de litígios e procedimentos específicos dos IDC (ver [caixa 7](#)).

Caixa 7

Questões relativas aos IDC no documento de reflexão da Comissão sobre a reforma da OMC

- Melhorar a transparência e a qualidade das notificações (os membros têm cada vez mais relutância em cumprir os requisitos de comunicação de informações, o que dificulta a análise mútua das suas ações e, assim, prejudica a garantia de aplicação das regras).
- Aumentar a cobertura das atividades das empresas detidas pelo Estado (tendo em conta a sua influência nos mercados), clarificando de que forma as atuais regras da OMC lhes são aplicáveis e, assim, garantindo que não podem continuar a evitar as regras da OMC em matéria de acordos de subvenção.
- Abranger mais eficazmente os tipos de subvenções que mais distorcem o comércio, em especial os que criam excesso de capacidade em vários setores da economia.

85 Embora as propostas da UE tenham sido concebidas de forma realista em função da realidade política (por exemplo, não as tornando demasiado ambiciosas em termos de uma maior consideração dos aspetos ambientais nos inquéritos de defesa comercial), ainda não conduziram às alterações desejadas:

- as considerações sobre o funcionamento geral da OMC levaram a UE e outros países a apresentar várias propostas específicas no fórum da OMC (por exemplo, no que diz respeito ao Órgão de Recurso);
- foram apresentadas propostas legislativas sobre a qualidade das notificações no âmbito dos IDC, mas não sobre outras questões relativas aos instrumentos (ver [caixa 7](#)). No entanto, as propostas ainda serão sujeitas a negociações a nível político no quadro da OMC.

86 O impacto da atividade da UE neste contexto é, no entanto, limitado pela natureza altamente formalizada da cooperação internacional e pelos interesses muito diversos dos Estados membros da OMC, o que significa que encontrar compromissos é extremamente difícil.

87 O Brexit também causou incertezas consideráveis no comércio internacional. A DG TRADE analisou devidamente as consequências práticas do Brexit para a política no domínio dos IDC e informou várias vezes o seu pessoal através de comunicações. Em termos de preparativos práticos, a Comissão já comunica determinados tipos de análises separadamente para o Reino Unido (por exemplo, no respeitante à importância do mercado britânico para o processo em causa, ao volume e valor do comércio com o Reino Unido e à existência de partes interessadas). A finalidade de recolher em separado estes dados é garantir a boa continuidade das atividades de defesa comercial da Comissão após terminado o período de transição, no final de 2020.

88 O compromisso da UE em prol de normas sociais e ambientais elevadas significa que estas devem estar espelhadas, sempre que possível, em todos os domínios de intervenção. A nova metodologia de cálculo do *dumping* e a modernização dos IDC incorporaram alguns elementos que dão uma resposta no domínio da defesa comercial. No entanto, o âmbito destas considerações nos inquéritos relativos aos IDC é limitado pelo quadro da OMC. Esta organização considera o *dumping* um fenómeno estritamente económico, não permitindo refletir diretamente aquelas normas nos cálculos do *dumping*. Por conseguinte, a legislação da UE apenas prevê que se considerem os aspetos sociais e ambientais em circunstâncias específicas (ver [caixa 8](#)).

Caixa 8

Normas sociais e ambientais nos inquéritos relativos aos IDC

- Cálculo do valor normal do produto importado: quando, devido a interferência estatal, se comprove uma distorção dos preços, é necessário selecionar outro país, designado por representativo, para determinar o valor normal de um produto. Nos termos da legislação da UE, as distorções significativas podem estar relacionadas com as normas laborais, mas não podem ter em conta as normas ambientais. Porém, quando da seleção de um país representativo, devem ser tidos em conta os aspetos tanto de proteção social como ambiental.
- Preço indicativo utilizado para determinar a margem de prejuízo (ou seja, o preço teórico no pressuposto de ausência de *dumping*/subvenções): as regras modernizadas aplicáveis aos IDC permitem que os custos de produção das empresas da UE reflitam os custos de aplicação das normas sociais e ambientais.
- Compromissos: a Comissão pode ter em conta as normas sociais e ambientais quando aceita compromissos e rejeitá-los quando as normas não são cumpridas.

89 A análise realizada pelo Tribunal a um processo sujeito à nova metodologia de cálculo do *dumping* (o único concluído à data da auditoria) revelou que a Comissão realizou uma avaliação quantitativa das normas sociais e ambientais para selecionar o país representativo utilizado para calcular o valor normal de um produto. Concretamente, a Comissão comparou o grau de adesão às convenções laborais e ambientais por parte de dois países e escolheu aquele que tinha assinado ou ratificado o maior número de convenções. Trata-se de uma abordagem bastante formalista, pois a ratificação de uma convenção não reflete necessariamente a sua aplicação na prática e o nível real de proteção do ambiente.

Conclusões e recomendações

90 Globalmente, o Tribunal conclui que a Comissão foi bem-sucedida enquanto responsável pela aplicação da política de defesa comercial. Os inquéritos levaram à instituição de medidas oportunas para proteger vários setores económicos europeus do comportamento comercial desleal de países terceiros, designadamente *dumping* ou subvenções.

91 No que se refere aos procedimentos exigidos pelos regulamentos de base em matéria de IDC, a amostra de processos definida pelo Tribunal demonstrou que a Comissão lhes deu um seguimento adequado e em tempo útil. Os controlos internos da DG TRADE asseguraram a conformidade, apesar de algumas insuficiências nas orientações internas dadas ao pessoal. Durante os inquéritos, a Comissão garantiu a igualdade de direitos entre as partes e o conselheiro auditor deu garantias adicionais eficazes a este respeito (ver pontos [21](#) a [26](#)).

92 A Comissão introduziu recentemente uma nova aplicação baseada na Internet para facilitar o acesso das várias partes a documentos não confidenciais. As partes que apresentam documentos decidem autonomamente as informações que consideram confidenciais. A Comissão não documenta sistematicamente os controlos que faz ao fundamento do estatuto de confidencialidade. Por conseguinte, o Tribunal não estava em condições de verificar o âmbito desses controlos (ver pontos [27](#) a [32](#)).

Recomendação 1 – Documentar a avaliação da confidencialidade

De modo a reduzir a margem para desacordo entre as partes quanto à confidencialidade, a Comissão deve documentar suficientemente os exames que realiza aos documentos confidenciais e não confidenciais apresentados pelas partes.

Prazo: 2021

93 Embora os inquéritos relativos aos IDC envolvam encargos administrativos substanciais para as partes em causa, os documentos exigidos pela Comissão não eram excessivos em relação às informações de que necessitava de facto para verificar o cumprimento dos requisitos jurídicos (ver ponto [34](#)).

94 A Comissão deu orientações satisfatórias às partes, embora o apoio prestado às PME apenas tenha correspondido de forma limitada às ambições que expressou quando da modernização dos IDC. Embora os IDC se concentrem atualmente num reduzido número de setores, a Comissão envidou poucos esforços no sentido de sensibilizar as empresas de outros setores sobre a potencial eficácia destes instrumentos para proteger os seus interesses nos mercados mundiais (ver pontos [33](#) e [35 a 37](#)).

Recomendação 2 – Sensibilizar para os instrumentos de defesa comercial

De modo a maximizar o número de partes interessadas que têm conhecimento dos IDC enquanto ferramenta, a Comissão deve procurar novos canais de comunicação para sensibilizar as partes interessadas. Esses canais podem assumir a forma, por exemplo, de eventos periódicos para as partes interessadas a organizar pela Comissão, prestando especial atenção às necessidades específicas das PME.

Prazo: 2021

95 Tendo em conta o impacto dos direitos e o facto de as decisões estarem sujeitas a recurso, a Comissão tem de prestar especial atenção à forma como justifica as medidas. A amostra do Tribunal revelou que o trabalho da Comissão satisfaz essas expectativas. Não obstante, constatou-se que os contactos da Comissão com os eventuais autores de denúncias antes de apresentarem as denúncias correspondentes são, na sua maioria, informais. Na prática, o aconselhamento informal da Comissão tem um efeito seletivo, uma vez que muitos potenciais autores de denúncias não dão seguimento à denúncia. No entanto, independentemente do aconselhamento prestado pela Comissão, estes continuam a ter a liberdade de apresentar os seus processos para que sejam apreciados formalmente (ver pontos [40 a 45](#)).

96 As conclusões da Comissão nos inquéritos relativos aos IDC foram bem fundamentadas, na medida em que seguiram a metodologia da DG TRADE e refletiram as realidades do mercado. Contudo, o Tribunal constatou que a avaliação do potencial impacto das medidas sobre a concorrência na UE, como parte do teste do interesse da União, nem sempre foi suficientemente pormenorizada. Além disso, os argumentos das partes foram, por vezes, rejeitados apenas com justificações parciais (ver pontos [46 a 50](#)).

Recomendação 3 – Melhorar as orientações sobre os aspetos da concorrência

De modo a assegurar que sejam devidamente analisadas as questões de concorrência pertinentes levantadas no contexto do teste do interesse da União, a Comissão deve: i) proporcionar mais orientações nos questionários que usa para obter informações junto dos utilizadores e importadores, designadamente sobre questões de concorrência; ii) dar orientações internas adicionais ao pessoal sobre a forma de analisar as questões das partes sobre a concorrência e de documentar essa análise.

Prazo: 2021

97 A Comissão é obrigada por lei a fazer o acompanhamento dos compromissos e das cláusulas especiais incluídas nas medidas de defesa comercial. Embora esse acompanhamento seja eficaz, as limitações dos recursos implicaram que a Comissão raramente foi além do legalmente exigido, ou seja, o acompanhamento geral das medidas e o acompanhamento pontual do mercado. Acresce que a Comissão não documentou de que modo selecionou as medidas sujeitas a acompanhamento opcional, pelo que o Tribunal não estava em posição de aferir se essa seleção obedeceu a critérios claros. O mesmo se aplica à seleção de empresas para visitas no local com a finalidade de verificar o cumprimento dos compromissos de preços (ver pontos [58](#) a [60](#) e [63](#)).

98 O relatório anual sobre os IDC apresenta uma imagem completa e exata das atividades da Comissão neste domínio; no entanto, até à data, não apresentou uma visão geral da eficácia global destes instrumentos. Além disso, a DG TRADE não analisa os dados que recebe dos Estados-Membros sobre a cobrança de direitos (ou as receitas geradas por instrumentos de seguimento, por exemplo a anulação de faturas; ver pontos [69](#) a [74](#)).

Recomendação 4 – Melhorar o acompanhamento

A fim de melhorar a forma de acompanhamento das medidas de defesa comercial e da sua eficácia, a Comissão deve:

- 1) estabelecer critérios para a identificação de medidas com maior risco de evasão ou outros problemas prejudiciais à eficácia. Por conseguinte, deve não só selecionar medidas para acompanhamento aprofundado com base nesses critérios, mas também documentar essa seleção. Seguindo a mesma lógica, sempre que a conformidade com os compromissos não possa ser verificada no

local em relação a todas as empresas em causa, a Comissão deve aplicar critérios claros à seleção das empresas a inspecionar;

- 2) realizar avaliações regularmente (pelo menos de cinco em cinco anos) para estimar a eficácia global das medidas de defesa comercial, fazendo-o também, se pertinente, em relação a setores específicos.

Prazo: 1): 2021; 2): 2023.

99 A Comissão tem utilizado eficazmente as suas ferramentas para dar seguimento às conclusões do processo de acompanhamento (por exemplo, retiradas de compromissos e alertas de risco enviados às autoridades aduaneiras). Contudo, a Comissão pouco utilizou a possibilidade de dar início a inquéritos *ex officio* e não definiu as circunstâncias específicas que devem desencadear a sua intervenção a respeito de produtos que não tenham sido sujeitos a medidas no passado (ver pontos [61](#) a [62](#) e [64](#) a [68](#)).

Recomendação 5 – Utilizar plenamente os procedimentos *ex officio*

De modo a reforçar a proteção da indústria da UE, a Comissão deve utilizar plenamente os seus poderes de dar início a inquéritos *ex officio*. Para o efeito, deve especificar os critérios para o fazer em relação a novos produtos. Deve agir rapidamente quando estiverem reunidas as condições e especificar em cada caso as circunstâncias precisas que desencadearam o inquérito *ex officio*.

Prazo: 2021

100 Embora as atividades relativas aos IDC tenham aumentado ao longo da última década, a Comissão dedicou-lhes menos recursos humanos. Um bom sistema de gestão do volume de trabalho fez com que as limitações dos recursos não tivessem prejudicado os inquéritos; porém, algumas outras atividades foram afetadas, em especial o acompanhamento (ver pontos [77](#) a [78](#)).

101 A Comissão não só realiza os seus próprios inquéritos de defesa comercial, como também responde às medidas propostas por países terceiros. Para o efeito, participa diretamente em alguns inquéritos selecionados e defende os interesses da indústria da UE no fórum da OMC. No entanto, não define a prioridade das suas ações com base em critérios claros. No fórum da OMC, a Comissão esteve também ativa na resolução de vários problemas fundamentais relacionados com a cooperação

comercial internacional e o modo de funcionamento da própria OMC (ver pontos 79 a 86).

102 No que se refere a outros desafios atuais, a Comissão preparou-se para as consequências do Brexit e incluiu as considerações sociais e ambientais nos inquéritos relativos aos IDC, embora recorrendo neste caso sobretudo a uma abordagem formalista. Uma vez que o quadro da OMC não permite que os cálculos de *dumping* incluam considerações sociais e ambientais, a legislação da UE exige que a Comissão as tenha em conta em elementos marginais, por exemplo na seleção do país utilizado para calcular o preço normal de um produto. No entanto, a Comissão limitou as suas verificações à ratificação por um país das convenções internacionais pertinentes (ver pontos 87 a 89).

Recomendação 6 – Dar prioridade à resposta da UE às medidas de países terceiros

A Comissão deve ser mais eficaz a dar prioridade à sua resposta às medidas de países terceiros, tanto durante os inquéritos como no fórum da OMC. Deve definir critérios específicos e utilizá-los como base para avaliar as medidas, para que os motivos e o âmbito da sua resposta sejam claros.

Prazo: 2021

O presente relatório foi adotado pela Câmara IV, presidida por Alex Brenninkmeijer, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 30 de junho de 2020.

Pelo Tribunal de Contas

Klaus-Heiner Lehne
Presidente

Anexos

Anexo I – Distorções comerciais e instrumentos de defesa comercial correspondentes

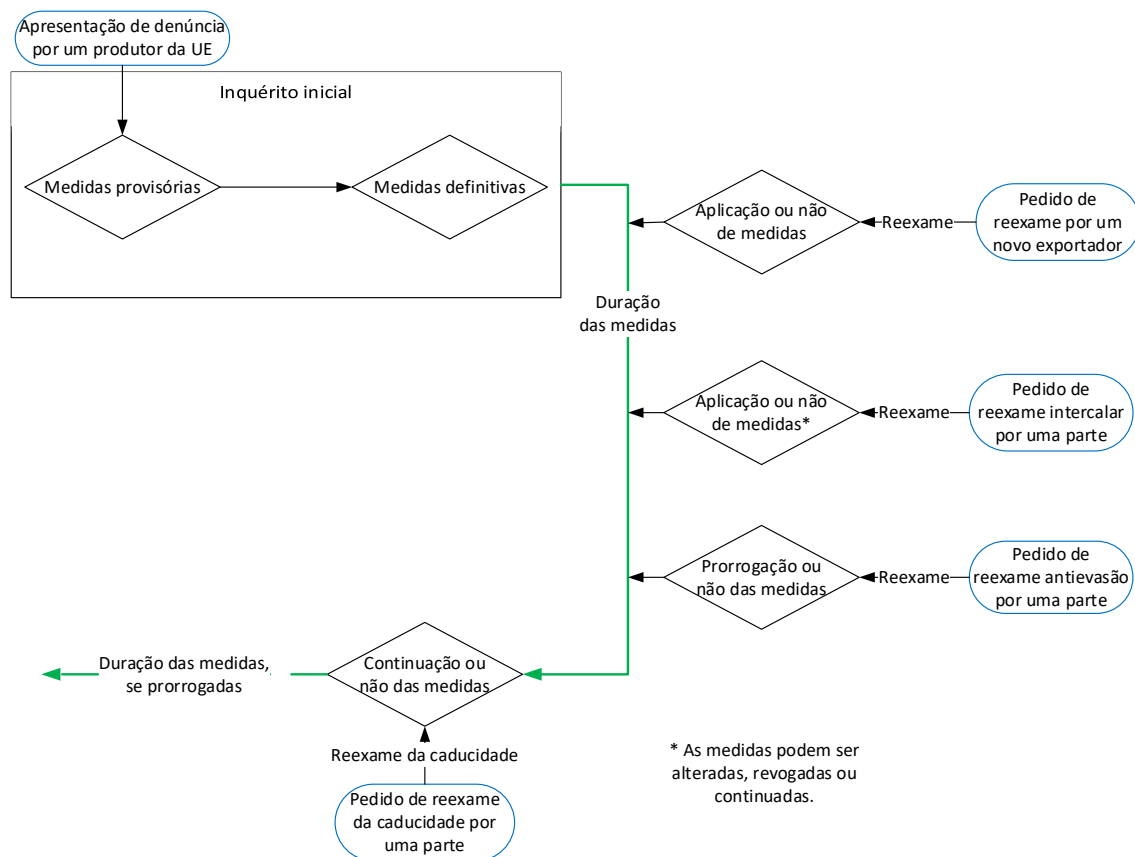
	<i>Dumping</i>	Subvenções	Aumento súbito das importações
Que IDC?	Medidas anti-<i>dumping</i>	Medidas antissubvenções	Medidas de salvaguarda
Qual a natureza da distorção?	Uma empresa de um país terceiro vende mercadorias na UE abaixo do preço de venda no seu mercado interno ou, se não for possível usar preços, abaixo do custo de produção acrescido de um lucro razoável.	Um governo ou organismo público de um país terceiro concede assistência financeira a um setor ou grupo de setores específico, o que poderá refletir-se nos preços de exportação para a UE.	Um aumento acentuado e imprevisto do volume absoluto ou relativo das importações de um produto específico para a UE.
Condições de aplicação de medidas	1) É necessário que exista <i>dumping</i> /subvenções. 2) A indústria da UE que produz o artigo deve estar a sofrer um prejuízo importante devido aos baixos preços das importações, ou deve existir uma ameaça de prejuízo importante. 3) O <i>dumping</i> /a subvenção é uma causa deste prejuízo importante.		O aumento das importações é acentuado, deve-se a acontecimentos imprevistos e causa ou ameaça causar um prejuízo grave à indústria da UE.
Forma das medidas	1) Direito <i>ad valorem</i> – uma percentagem do preço. 2) Direito específico – um montante fixo por unidade. 3) Direito variável/preço mínimo de importação – o direito é a diferença entre um preço mínimo definido e o preço de venda do exportador. 4) Compromisso de preços – o exportador compromete-se a vender a um preço igual ou superior a um preço mínimo de importação.		Restrições quantitativas às importações de um produto a partir de todos os países. 1) Contingentes de importação com um limite para as importações autorizadas. 2) Contingentes pautais com um direito de importação superior ao limite.

Condições adicionais dos regulamentos da UE	A medida não pode ser contrária ao interesse da União. Os benefícios da medida para a indústria da UE que produz o artigo devem ser superiores aos custos para outras partes da União, como os importadores ou os utilizadores do produto.
---	--

Fonte: TCE.

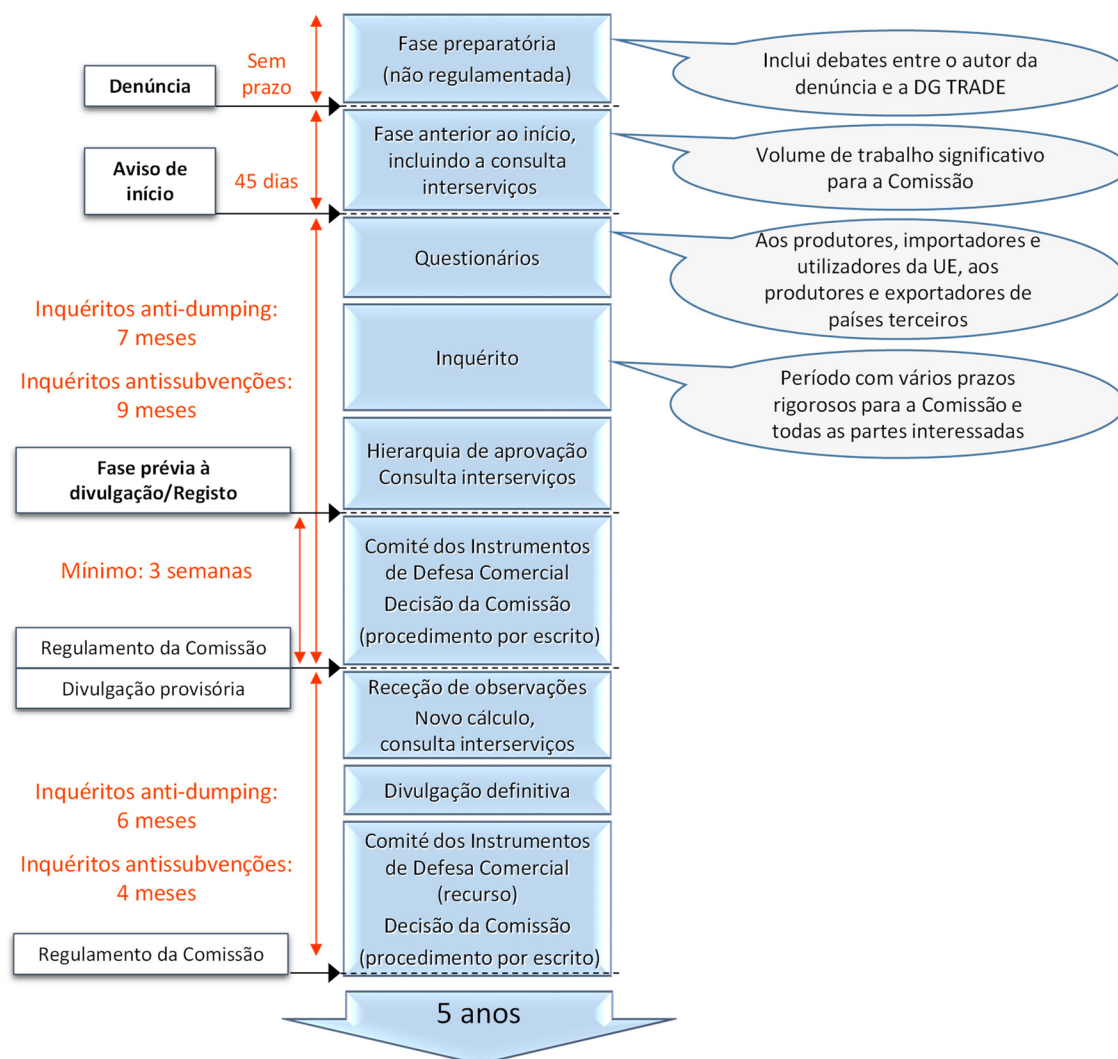
Anexo II – Processo de aplicação dos IDC

Desde a apresentação de uma denúncia até ao encerramento das medidas – visão geral



Fonte: TCE.

Visão geral e pormenores do inquérito inicial: tarefas da Comissão



Fonte: Comissão Europeia, adaptado pelo TCE.

Siglas e acrónimos

DG: Direção-Geral

DG BUDG: Direção-Geral do Orçamento

DG TAXUD: Direção-Geral da Fiscalidade e da União Aduaneira

DG TRADE: Direção-Geral do Comércio

IDC: instrumento de defesa comercial

OLAF: Organismo Europeu de Luta Antifraude

OMC: Organização Mundial do Comércio

PME: Pequenas e Médias Empresas

Glossário

Código Aduaneiro da União: principal diploma da legislação aduaneira da UE.

Comitologia: procedimento pelo qual a Comissão consulta formalmente um comité de representantes dos Estados-Membros sobre as medidas propostas.

Conselheiro auditor em processos comerciais: mediador da Comissão Europeia, independente, disponível para consulta pelas partes em processos comerciais.

Consulta interserviços: procedimento formal através do qual um serviço da Comissão solicita o parecer ou a opinião de outros serviços acerca de uma proposta.

Dumping: uma empresa de um país terceiro vende mercadorias na UE abaixo do preço de venda no seu mercado interno ou, se não for possível usar preços, abaixo do custo de produção acrescido de um lucro razoável (valor "normal").

Ex officio: inquérito iniciado pela Comissão por sua iniciativa, sem ter recebido uma denúncia formal.

Instrumento de defesa comercial: medida utilizada por países ou por um bloco comercial (incluindo a UE) para proteger os produtores contra importações efetuadas em condições desleais ou subsidiadas e um aumento súbito e considerável dos volumes importados.

Margem de dumping: diferença entre o preço de importação de uma mercadoria e o seu valor normal (ver *Dumping*).

Medida anti-dumping: direito cobrado sobre as mercadorias importadas ou preço mínimo de venda imposto a uma empresa, em situações de importação para a UE de mercadorias para revenda a preços inferiores aos de mercado.

Medida antissubvenções: direito ou outra forma de sanção imposta a uma mercadoria produzida num país terceiro com o apoio de subvenções desleais.

Nomenclatura Combinada (NC): classificação das mercadorias no âmbito da Pauta Aduaneira Comum, utilizada como base para as declarações aduaneiras e para as estatísticas do comércio da UE.

Organização Mundial do Comércio: organização mundial que trata das regras do comércio entre nações e atua como um fórum para a negociação de acordos comerciais e a resolução de litígios comerciais.

Órgão de Recurso da Organização Mundial do Comércio: órgão independente composto por sete pessoas que analisa os recursos no âmbito de litígios apresentados à Organização Mundial do Comércio.

Parte interessada: parte que pode provar uma ligação objetiva entre as suas atividades e um produto sujeito a um inquérito de defesa comercial. Trata-se geralmente de produtores da UE e as suas associações comerciais, sindicatos, importadores e exportadores e as suas associações representativas, utilizadores e organizações de consumidores, bem como do governo do país de exportação.

Processos comerciais: inquérito da Comissão para determinar se deve ou não aplicar um instrumento de defesa comercial. Também designados por "inquéritos de defesa comercial".

Recursos próprios: fundos utilizados para financiar o orçamento da UE, a grande maioria dos quais provenientes de contribuições dos Estados-Membros.

Teste do interesse da União: avaliação realizada durante um inquérito de defesa comercial para determinar se uma medida de defesa comercial seria ou não do interesse da UE.

RESPOSTAS FINAIS DA COMISSÃO EUROPEIA AO RELATÓRIO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

«INSTRUMENTOS DE DEFESA COMERCIAL: O SISTEMA PARA PROTEGER AS EMPRESAS DA UE DE IMPORTAÇÕES OBJETO DE DUMPING E DE SUBVENÇÕES FUNCIONA BEM»

RESUMO

Resposta comum da Comissão aos pontos I-IX.

A defesa comercial constitui um elemento decisivo da política comercial da UE, apoiando o compromisso com um comércio internacional aberto e baseado em regras. Os instrumentos de defesa comercial da UE combatem as práticas comerciais danosas e desleais, assim como os aumentos bruscos das importações, e baseiam-se em regras internacionais acordadas dentro da Organização Mundial do Comércio (OMC). Nos últimos anos, a UE, seguindo as propostas da Comissão Europeia, reforçou e fortaleceu o seu sistema de defesa comercial, com duas grandes alterações legislativas em dezembro de 2017 e junho de 2018.

A Comissão Europeia, encarregada da aplicação dos instrumentos de defesa comercial, fá-lo a um nível muito elevado e é bem-sucedida no seu papel, tal como confirmado pelo Tribunal de Contas Europeu (TCE). Embora o TCE tenha feito várias recomendações, confirmou que a Comissão aplica corretamente a legislação da UE, bem como cumpre a jurisprudência relevante dos tribunais da UE e da OMC, toma decisões apropriadas na aplicação dos instrumentos de defesa comercial (IDC), seguindo um procedimento transparente e estruturado sem criar encargos indevidos para as partes interessadas no processo. Estes elementos são essenciais para garantir que as medidas de defesa comercial impostas pela UE abordam corretamente as importações prejudiciais, fazendo-o de uma maneira equilibrada e firme.

A importância dos instrumentos de defesa comercial aumentou significativamente nos últimos anos, motivada pela crise do aço, bem como pelas alterações legislativas implementadas em 2017 e 2018. Tal chamou a atenção dos operadores económicos de todos os setores para o papel destes instrumentos no combate, em especial, aos danos causados pelas importações efetuadas em condições comerciais desleais. A Comissão assegura que todos os setores, sejam caracterizados por grandes empresas ou por PME, têm acesso aos instrumentos, desde os contactos iniciais até ao final do processo, com ênfase na proteção dos direitos de todas as partes interessadas e com total transparência de todas as etapas e decisões. Com base em iniciativas como a assistência específica às PME, bem como o acesso em linha a dossiês não confidenciais, a Comissão está plenamente empenhada em **reforçar** as práticas existentes.

A total conformidade com a legislação de defesa comercial da UE aplicável, é a pedra angular da administração da Comissão dos instrumentos de defesa comercial da UE. Os instrumentos de defesa comercial da UE exigem um teste de interesse público superior aos requisitos da OMC. O teste, que garante uma aplicação equilibrada dos instrumentos, permite

à Comissão examinar se a imposição de medidas é do interesse económico geral da União. Nesse contexto, é dada ênfase a eliminar a concorrência desleal resultante de importações objeto de dumping ou subvenções.

A Comissão Europeia está totalmente empenhada num comércio justo e aberto, que deve basear-se em regras globais eficazes, exequíveis, e que criem condições equitativas para todos. Esta abordagem caracteriza-se por implementar corretamente a legislação de defesa comercial, fazendo-o de uma maneira firme. Simultaneamente, a Comissão envia todos os esforços para garantir que os nossos parceiros comerciais aplicam os instrumentos corretamente.

X. A Comissão aceita todas as recomendações do TCE, exceto a recomendação 5, que a Comissão aceita parcialmente, uma vez que pretende continuar a lançar inquéritos *ex officio*, de acordo com a sua prática atual.

OBSERVAÇÕES

32. A Comissão está plenamente empenhada em respeitar os direitos de defesa de todas as partes interessadas nos seus inquéritos IDC. A TRON – plataforma eletrónica que serve de ponto de contacto único para a comunicação eletrónica entre as partes interessadas em processos de Defesa Comercial e a DG Comércio – desempenha um papel importante neste contexto. Garante o acesso das partes interessadas aos dossiês não confidenciais, o que constitui um avanço significativo em relação à prática anterior, em que as partes tinham de se deslocar às instalações da Comissão para obter acesso. Além disso, as partes recebem automaticamente divulgações integrais dos resultados dos casos. Um dossiê não confidencial significativo de todas as submissões recebidas é outro elemento importante quando se trata de garantir os direitos de defesa nos inquéritos de defesa comercial. A Comissão analisa os pedidos de tratamento confidencial para garantir que os direitos das partes não são prejudicados por pedidos injustificados de tal tratamento. Sem aumentar o ónus para as partes interessadas, a Comissão documentará estas análises, reforçando, assim, o seu compromisso de fornecer acesso integral às informações subjacentes às suas conclusões e decisões.

Resposta comum da Comissão aos pontos 35-37.

Todas as indústrias da UE, todos os setores, independentemente do tamanho da empresa, que sofram dano decorrente de importações objeto de dumping ou subvenções, têm acesso aos instrumentos de defesa comercial. A Comissão interage regularmente com associações empresariais como a Business Europe, associações setoriais específicas, bem como com a sociedade civil, em sessões dedicadas a explicar a finalidade, a aplicação e a evolução dos instrumentos de defesa comercial. Estes grupos incluem representantes de produtores, importadores, utilizadores, etc. de vários setores e de empresas de diferentes dimensões. A Comissão envidou esforços específicos para orientar as PME, o que inclui a criação de uma página Web com informações, tais como um guia específico para as PME publicado em todas as línguas oficiais, bem como projetos de questionários. A Comissão também administra um serviço de assistência dedicado às PME, fornecendo um apoio abrangente às PME que desejem fazer uso dos IDC. Em conformidade com o seu compromisso de proteger as indústrias da UE de práticas comerciais desleais, a Comissão está empenhada em continuar a melhorar os seus canais de comunicação, a fim de aumentar a compreensão dos instrumentos

pelas partes interessadas, concentrando-se principalmente nas PME, dentro das suas limitações de recursos.

Resposta comum da Comissão ao ponto 41 e à Caixa 4 «Exemplos de justificações das decisões».

No contexto da determinação da margem de prejuízo nos casos anti-dumping, a Comissão normalmente seleciona um lucro-alvo. Várias considerações guiarão essa seleção, sendo uma a taxa de lucro que deve corresponder à que a indústria poderia obter em condições normais de concorrência, ou seja, na ausência de importações objeto de dumping. O resultado dependerá das circunstâncias específicas do processo, em particular dos elementos de prova recolhidos. Deste modo, o lucro-alvo varia, normalmente, de um inquérito para outro, inclusive no mesmo setor. Embora os autores da denúncia possam sugerir uma margem de lucro, tal não é obrigatório. As razões para a escolha da margem de lucro relevante são sempre explicadas nos regulamentos de execução, como foi o caso do exemplo específico fornecido na Caixa 4. No seguimento das alterações legislativas adotadas em 2018, foi introduzida uma margem de lucro mínima de 6 %.

43. A precisão das informações e os elementos de prova de apoio fornecidos pelos autores da denúncia são verificados e controlados, sempre que possível, com base em fontes, como as bases de dados estatísticos da Comissão (em especial as bases de dados COMEXT¹ e Surveillance², no que diz respeito aos volumes e preços das importações), as informações da empresa e do mercado disponíveis ao público, conclusões dos inquéritos anteriores, etc. Os pormenores desses controlos e análises estão sempre totalmente documentados nas pastas processuais da Comissão.

Resposta comum da Comissão aos pontos 49 e 50.

Embora a utilização de instrumentos de defesa comercial da UE se baseie em regras da Organização Mundial do Comércio, esta aplica uma série de regras adicionais, que são apenas opcionais na OMC. Tal inclui um teste de interesse da União, em que a Comissão examina se a imposição de medidas não é contrária aos interesses da União.

A fim de realizar o teste relativo ao interesse da União, a Comissão convida todas as partes interessadas europeias, incluindo produtores, sindicatos, importadores e suas associações representativas, utilizadores representativos e organizações representativas de consumidores da União a fornecer informações sobre o impacto das medidas, se estas forem instituídas. Ao realizar este exame, os artigos 21.º, n.º 1, e 31.º, n.º 1, dos regulamentos anti-dumping³ e anti-subsvenções⁴

¹ Base de dados de referência do Eurostat para estatísticas pormenorizadas sobre o comércio internacional de mercadorias.

² Conforme disposto no artigo 56.º do Regulamento (UE) 2015/2447 da Comissão, que estabelece regras de execução pormenorizadas do Código Aduaneiro da União (JO L 343 de 29.12.2015, p. 558.)

³ Regulamento (UE) 2016/1036 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2016, relativo à defesa contra as importações objeto de dumping dos países não membros da União Europeia (1) («Regulamento de base AD»).

⁴ Regulamento (UE) 2016/1037 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2016, relativo à defesa contra as importações que são objeto de subsvenções de países não membros da União Europeia (1) (o «Regulamento de base AS»).

de base (respetivamente) referem que *«é concedida especial atenção à necessidade de eliminar os efeitos de distorção do comércio provocados por dumping que cause prejuízo [subvencionamento] bem como à necessidade de restabelecer uma concorrência efetiva»*. Isto refere-se ao objetivo de eliminar a concorrência desleal resultante de importações objeto de dumping/subvenções.

O objetivo de «proteger o funcionamento eficiente dos mercados contra distorções da concorrência» é da competência da política de concorrência da UE, onde se aplicam regras específicas a essa análise.

Em inquéritos de defesa comercial, a Comissão utiliza sobretudo informações obtidas das partes interessadas, fornecidas de forma voluntária, e não tem o poder para obrigar as partes a fornecer dados para realizar uma análise completa da concorrência.

A Comissão gostaria de lembrar que existe atualmente um canal de contacto interno entre os departamentos competentes, o que facilita o intercâmbio de informações sobre questões relacionadas com a concorrência que podem surgir nos respetivos inquéritos.

Resposta comum da Comissão ao ponto 55 e à Caixa 6 «Biodiesel».

A Comissão considera que não foi causada nenhuma confusão nas autoridades aduaneiras pelo caso mencionado pelo TCE.

Dado que a descrição dos produtos na legislação de defesa comercial e a descrição do produto na nomenclatura aduaneira respondem a dois objetivos diferentes, a descrição do produto na legislação de defesa comercial não pode e não precisa ser idêntica às descrições na nomenclatura aduaneira. A descrição do produto da defesa comercial, que define o âmbito das medidas de defesa comercial, deve ser suficientemente precisa e abrangente para permitir às autoridades aduaneiras classificar o produto na nomenclatura aduaneira de acordo com as regras de classificação aduaneira.

Os títulos dos regulamentos de execução da Comissão fornecem uma breve descrição do produto em causa, servindo principalmente para fins de comunicação do processo.

Resposta comum da Comissão aos pontos 60-63.

No que respeita às atividades de acompanhamento, a natureza do trabalho de acompanhamento e sua intensidade de recursos oscila, normalmente, tendo em vista o número de compromissos de preços em vigor. Os recursos da Comissão dedicados ao acompanhamento refletem esta natureza específica do acompanhamento. A Comissão continuará a utilizar todos os instrumentos de que dispõe para o acompanhamento e continuará a utilizar as informações trazidas à sua atenção pela indústria da UE, do OLAF, pelas autoridades aduaneiras nacionais, etc. Articular critérios de forma mais precisa para identificar casos para acompanhamento geral, ou aqueles com maior risco de evasão, pode reforçar ainda mais a atividade de acompanhamento da Comissão.

A este respeito, a Comissão esforça-se por visitar todas as empresas vinculadas a compromissos. Conseguiu fazê-lo em todos os casos menos um, onde o número de compromissos era excessivamente alto. No que diz respeito ao segundo caso, quando existem compromissos para empresas que pertencem a um mesmo grupo, a verificação pode ser efetuada ao nível do grupo.

Resposta comum da Comissão aos pontos 67 e 68.

A Comissão observa que a legislação da UE aplicável, bem como o acordo da OMC relevante, preveem que os inquéritos de defesa comercial sejam abertos mediante reclamações, a menos que existam «circunstâncias especiais». Por conseguinte, a abertura de inquéritos *ex officio* permanece uma exceção. Na prática, a Comissão normalmente não possui as informações de mercado necessárias para iniciar inquéritos por sua própria iniciativa. Por outro lado, sempre que a Comissão esteve na posse de informações suficientes, iniciou efetivamente os inquéritos, como no caso dos inquéritos anti-evasão, em que os dados relevantes já se encontravam nos dossiês da Comissão.

Para todos os efeitos, tal significa que a Comissão estará ocasionalmente em posição de iniciar inquéritos *ex officio* anti-evasão. As informações necessárias para o fazer são limitadas e o acompanhamento das importações (em oposição ao acompanhamento do mercado) às vezes revela essas informações. Em contrapartida, o acompanhamento das importações não produzirá o tipo de informações de que a Comissão necessita para a abertura de um novo inquérito anti-dumping ou anti-subsídios de pleno direito.

Por conseguinte, a Comissão está ciente de ter cumprido plenamente as suas obrigações legais e compromissos políticos a respeito da abertura de inquéritos *ex officio*.

Resposta comum da Comissão aos pontos 72-74.

No que diz respeito ao impacto da política de defesa comercial no crescimento e no emprego, a Comissão salienta que o indicador concreto e tangível dos empregos protegidos por medidas de defesa comercial está incorporado em todos os inquéritos de defesa comercial, uma vez que o critério do emprego faz parte integrante da análise do prejuízo causado à indústria da UE por importações objeto de dumping ou subsídios. Além disso, o número de empregos abrangidos pelas medidas de defesa comercial é um elemento habitual dos comentários recebidos da indústria da UE pela Comissão. O impacto da defesa comercial dependerá inevitavelmente da ocorrência de dumping ou subsídios e da indústria da União decidir tomar medidas. No que diz respeito ao exemplo dos painéis solares, a Comissão observa que a procura interna da UE diminuiu acentuadamente, o que pode ter sido a principal causa das falências relatadas.

73. Qualquer análise do impacto dos IDC no crescimento e no emprego exigiria grande dispêndio de recursos, não apenas para a Comissão, mas também para os operadores económicos.

Resposta comum da Comissão aos pontos 84-86.

No que respeita ao funcionamento da OMC, a Comissão destaca a pressão exercida nos últimos anos sobre o sistema internacional baseado em regras por certos intervenientes mundiais importantes. A Comissão também enfatiza as limitações inerentes a quaisquer negociações multilaterais decorrentes do princípio consensual da OMC.

Resposta comum da Comissão aos pontos 88 e 89.

A Comissão reconhece a importância das normas laborais e ambientais no contexto do comércio internacional. Por conseguinte, a Comissão está empenhada em prosseguir uma ambiciosa agenda de desenvolvimento sustentável, em particular incluindo capítulos dedicados nos novos acordos de comércio livre, garantindo as mais elevadas normas em matéria de proteção climática, ambiental e laboral. No entanto, no domínio dos IDC, estas normas podem desempenhar um papel apenas dentro do já existente quadro jurídico da OMC. A inclusão das normas laborais e ambientais na recentemente alterada legislação de defesa comercial reflete e tem em consideração estas limitações. Os legisladores incorporaram estas normas, em parte, em vários conceitos fundamentais da defesa comercial, tais como o cálculo de dumping, mas de uma forma muito circunscrita: 1) A Comissão pode analisar as distorções salariais como parte da sua análise, no caso de um país apresentar distorções induzidas pelo governo. 2) Ao selecionar um país representativo, a Comissão examina o histórico laboral e ambiental de cada país. Embora alguns aspetos dessa análise se concentrem na ratificação formal, dada a falta de dados disponíveis sobre a aplicação real, os prazos legais extremamente apertados, bem como os recursos limitados, outros parâmetros, como as distorções salariais, são analisados em mais pormenor, dependendo dos requisitos específicos no inquérito individual.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

91. Existe uma forte ênfase colocada em garantir que o pessoal da defesa comercial tem fácil acesso a informações e diretrizes abrangentes e atualizadas sobre a aplicação dos instrumentos de defesa comercial. Isto é apoiado por formações extensas e regulares, que se intensificaram ainda mais para garantir que os desenvolvimentos, em particular os provocados pelas alterações legislativas de dezembro de 2017 e junho de 2018, são implementados de forma consistente e com os mais altos padrões.

92. Ver a resposta da Comissão ao ponto 32.

Recomendação 1 – Documentar a avaliação de confidencialidade

A Comissão aceita esta recomendação.

A Comissão está plenamente empenhada em garantir que os direitos das partes não são prejudicados por pedidos injustificados de tratamento confidencial. A Comissão continuará a analisar esses pedidos e procurará documentar melhor essas análises, a fim de garantir que as informações completas subjacentes às suas conclusões e decisões se encontram disponíveis para as partes interessadas.

94. A Comissão continua a disseminar informação sobre os IDC por meio de sessões dedicadas regulares com organizações representativas de empresas que abrangem todos os

operadores económicos, vários setores e tamanhos e empresas, incluindo PME. Além disso, a Comissão criou um guia para as PME, bem como uma página Web e um serviço de assistência para ajudar essas empresas a enfrentar os desafios com que se deparam ao lidar com os IDC. A Comissão pode explorar possibilidades para aprofundar/aumentar o envolvimento com as partes interessadas, prestando mais atenção às necessidades específicas das PME. No entanto, a Comissão continuará a concentrar-se em explicar o papel dos IDC a todas as partes interessadas.

Recomendação 2 – Sensibilizar para os instrumentos de defesa comercial

A Comissão aceita esta recomendação.

A Comissão está plenamente empenhada em chamar a atenção para o papel e a aplicação dos instrumentos de defesa comercial por parte de todos os operadores económicos em todos os setores. Neste contexto, continuará a ajudar as PME no acesso e no entendimento dos instrumentos, prosseguindo as iniciativas específicas relacionadas com as PME implementadas após as alterações legislativas em junho de 2018.

96. Ver a resposta da Comissão aos pontos 49 e 50.

Recomendação 3 – Os inquéritos devem analisar a concorrência de forma mais rigorosa

A Comissão aceita esta recomendação.

Resposta comum da Comissão aos pontos 97-99.

A Comissão salienta que, no que diz respeito às suas atividades de acompanhamento, existe um sistema de priorização em vigor, embora pudesse ser melhorado no que respeita à sua documentação.

No entanto, a Comissão não considera apropriada uma pesquisa de mercado *ad hoc* com o objetivo de iniciar novos inquéritos por iniciativa própria. Isto deve-se ao único papel residual que a legislação atribui aos inquéritos *ex officio*, mas também ao facto de as informações normalmente necessárias para os inquéritos de defesa comercial não poderem ser obtidas através de pesquisas de mercado. A Comissão lembra que já havia iniciado inquéritos *ex officio* anteriormente sempre que teve conhecimento de informações suficientes que justificassem a abertura e continua empenhada em manter essas boas práticas no futuro. Dada a natureza das informações que podem ser obtidas por meio de acompanhamento, tal aplicar-se-á principalmente à abertura de inquéritos anti-evasão.

No que diz respeito à avaliação da eficácia da política de defesa comercial, a Comissão enfatiza que o impacto das medidas de defesa comercial no emprego faz parte dos inquéritos individuais como parte integrante da análise. Neste contexto, a Comissão recorda que o relatório anual sobre os IDC contém informações sobre os empregos industriais protegidos pelas medidas em vigor, bem como uma visão geral e uma análise das tendências gerais, observadas para as ações de defesa comercial tomadas por países terceiros e as intervenções conexas da Comissão em nome da indústria europeia.

Recomendação 4 – Melhorar o acompanhamento

A Comissão aceita a recomendação 4, alínea 1). Embora a priorização das atividades de acompanhamento com base em critérios pré-definidos esteja efetivamente estabelecida, documentar como essa priorização é realizada pode aumentar ainda mais a transparência da ação da Comissão, contribuindo assim para o objetivo de aumentar a transparência nos inquéritos de defesa comercial, conforme estabelecido no plano estratégico para 2016-2020 da Direção-Geral do Comércio.

A Comissão aceita a recomendação 4, alínea 2). A Comissão recorda que o atual plano de avaliação plurianual da Direção-Geral do Comércio já reflete esta recomendação e, por conseguinte, está prevista para 2022 uma avaliação dos instrumentos de defesa comercial da UE.

Recomendação 5 – Utilizar plenamente os procedimentos *ex officio*

A Comissão aceita parcialmente esta recomendação.

A Comissão observa que, na sua prática corrente, sempre que dispôs de informações que justificassem a abertura de um processo de defesa comercial, foi aberto um inquérito. No entanto, dada a natureza das informações necessárias, este ponto está relacionado com inquéritos anti-evasão. Além disso, a Comissão lançará inquéritos *ex officio* no contexto de retaliação sempre que a indústria da União (ou partes desta) forneçam em sigilo as informações necessárias à Comissão.

Além destes dois cenários, a Comissão não prevê, normalmente, iniciar inquéritos *ex officio*. A Comissão salienta que a legislação aplicável estipula claramente que os inquéritos de defesa comercial devem ser realizados com base em denúncias apresentadas pela indústria europeia e que os inquéritos por iniciativa própria da Comissão só podem ser abertos em circunstâncias especiais.

No entanto, tendo em mente o exposto, a Comissão reconhece que a articulação mais precisa dos critérios para a abertura *ex officio* trará maior clareza, abordará certos equívocos existentes e fornecerá orientações adicionais à indústria europeia.

Resposta comum da Comissão aos pontos 101 e 102.

Dadas as atuais crises do sistema de resolução de litígios da OMC, a Comissão considera essencial que a UE continue o seu trabalho no sentido da preservação e reforma do sistema de comércio internacional baseado em regras. Para esse fim, a Comissão continua empenhada no seu trabalho regular na OMC, bem como no seu papel de liderança nos esforços de reforma da OMC. A Comissão reconhece ainda a importância de normas laborais e ambientais. Por conseguinte, a Comissão continua empenhada a tê-las em consideração nos seus inquéritos de defesa comercial. No entanto, o quadro jurídico aplicável da OMC, bem como a viabilidade prática, estabelecem limites claros à atividade da Comissão a esse respeito.

Recomendação 6 – Dar prioridade à resposta da UE às medidas de países terceiros

A Comissão aceita esta recomendação.

Em consonância com o seu esforço contínuo para prestar a assistência mais eficaz e orientada à indústria europeia exposta a ações de defesa comercial de países terceiros, a Comissão aprecia os benefícios potencialmente trazidos por uma maior clareza sobre o tipo de ação que pode ser adotada pela Comissão e os critérios para tal ação. Por um lado, critérios mais claros ajudarão a indústria europeia a entender melhor o âmbito e os limites das possibilidades de intervenção da Comissão. Além disso, tais critérios podem otimizar ainda mais as prioridades internas de ação da Comissão no contexto da OMC.

Equipa de auditoria

Os relatórios especiais do TCE apresentam os resultados das suas auditorias às políticas e programas da UE ou a temas de gestão relacionados com domínios orçamentais específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos ao desempenho ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, a evolução futura e o interesse político e público.

O presente relatório foi elaborado pela Câmara de Auditoria IV, presidida pelo Membro do TCE Alex Brenninkmeijer, competente nos domínios da regulamentação dos mercados e economia competitiva. A auditoria foi realizada sob a responsabilidade do Membro do TCE Ildikó Gáll-Pelcz, com a colaboração de Claudia Kinga Bara, chefe de gabinete; Zsolt Varga, assessor de gabinete; Marion Colonerus, responsável principal; Kamila Łepkowska, responsável de tarefa. A equipa de auditoria foi composta por Benny Fransen, Anna Ludwikowska e Maria Sundqvist. Mark Smith prestou assistência linguística.

Devido à pandemia de COVID-19 e às condições de confinamento estrito, não se pode apresentar uma fotografia da equipa de auditoria.

Cronologia

Acontecimento	Data
Adoção do Plano Global de Auditoria (PGA) / Início da auditoria	19.3.2019
Envio oficial do projeto de relatório à Comissão (ou outra entidade auditada)	20.3.2020
Adoção do relatório final após o procedimento contraditório	30.6.2020
Receção das respostas oficiais da Comissão (ou de outras entidades auditadas) em todas as línguas	17.7.2020

DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2020.

A política de reutilização do Tribunal de Contas Europeu (TCE) é aplicada pela [Decisão nº 6-2019 do Tribunal de Contas Europeu](#) relativa à política de dados abertos e à reutilização de documentos.

Salvo indicação em contrário (por exemplo, em declarações de direitos de autor individuais), o conteúdo do TCE propriedade da UE está coberto pela licença [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\) licence](#). Nos termos da mesma, é permitida a reutilização desde que sejam indicados os créditos adequados e as alterações. Esta reutilização não pode distorcer o significado original ou a mensagem dos documentos. O TCE não é responsável por quaisquer consequências da reutilização.

É necessário clarificar os direitos adicionais se um conteúdo específico representar pessoas singulares identificáveis, por exemplo, imagens do pessoal do TCE, ou incluir obras de terceiros. Se for obtida uma autorização, esta deve anular a autorização geral acima referida e indicar claramente quaisquer restrições aplicáveis à sua utilização.

Para utilizar ou reproduzir conteúdos que não sejam propriedade da UE, pode ser necessário pedir autorização diretamente aos titulares dos direitos de autor.

O *software* ou os documentos abrangidos por direitos de propriedade industrial, nomeadamente patentes, marcas, desenhos e modelos registados, logótipos e nomes, estão excluídos da política de reutilização do TCE, não sendo permitido reutilizá-los.

O conjunto de sítios Internet institucionais da União Europeia, no domínio europa.eu, disponibiliza ligações a sítios de terceiros. Uma vez que o TCE não controla esses sítios, recomenda que se consultem as respetivas políticas em matéria de proteção da privacidade e direitos de autor.

Utilização do logótipo do Tribunal de Contas Europeu

O logótipo do Tribunal de Contas Europeu não pode ser utilizado sem o consentimento prévio do Tribunal de Contas Europeu.

PDF	ISBN 978-92-847-4984-3	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/185240	QJ-AB-20-015-PT-N
HTML	ISBN 978-92-847-5011-5	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/484150	QJ-AB-20-015-PT-Q

A política de defesa comercial da UE protege as empresas da União que enfrentam práticas desleais no comércio internacional. Nestas situações, a Comissão Europeia pode impor direitos anti-dumping ou antissubvenções para repor uma concorrência leal. O Tribunal examinou se a Comissão foi bem-sucedida na aplicação desta política, tendo concluído que o sistema que impõe instrumentos de defesa comercial funciona bem. A Comissão seguiu devidamente os procedimentos exigidos durante os inquéritos e as justificações das decisões que tomou foram satisfatórias. No entanto, poderia fazer mais para sensibilizar para os instrumentos de defesa comercial, documentar melhor alguns controlos e melhorar a forma de acompanhamento das medidas e da eficácia global da política.

Relatório Especial do TCE apresentado nos termos do artigo 287º, nº 4, segundo parágrafo, do TFUE.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações
da União Europeia

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Informações: eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx
Sítio Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors