

Defesa Comercial e Comércio Internacional

[Leonor Augusta Giovine Cordovil](#) | [Bernardo Rodrigues Veloso Leite](#)

O setor siderúrgico e a defesa comercial em um contexto de sobrecapacidade

RESUMO

A crise de sobrecapacidade internacional do setor siderúrgico assumiu uma posição de destaque nas agendas política e econômica nos últimos anos, especialmente com a escalada no uso de medidas de defesa comercial por Estados Unidos e União Europeia. Este estudo busca entender o posicionamento adotado pelo governo do Brasil com suas medidas de defesa comercial frente ao posicionamento de outros países parceiros e suas medidas contra os produtos de aço brasileiros. Foram levantados os contenciosos iniciados na OMC e medidas bilaterais adotadas contra os produtos de aço brasileiros, bem como as medidas aprovadas pelo governo brasileiro para se entender melhor o contexto internacional. Os dados mostram que os próximos anos serão cruciais para a política nacional, dada a evolução do contexto do setor internacional, inclusive o volume de medidas a que as exportações brasileiras estão sujeitas, além do encerramento de grande parte das medidas de defesa comercial em vigor no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE

Setor Siderúrgico; Aço; Defesa Comercial; Organização Mundial do Comércio; OMC; Seção 232; Antidumping; Medidas Compensatórias; Salvaguardas.

INTRODUÇÃO

O setor siderúrgico tem, nos últimos anos, ocupado progressivamente mais espaço no noticiário e nos estudos relacionados ao comércio internacional. A preocupação original e crescente dos produtores em relação ao aumento da capacidade no mercado mundial adquiriu aspectos políticos cada vez mais entremeados nos debates, levando à adoção de múltiplas ações de defesa comercial.

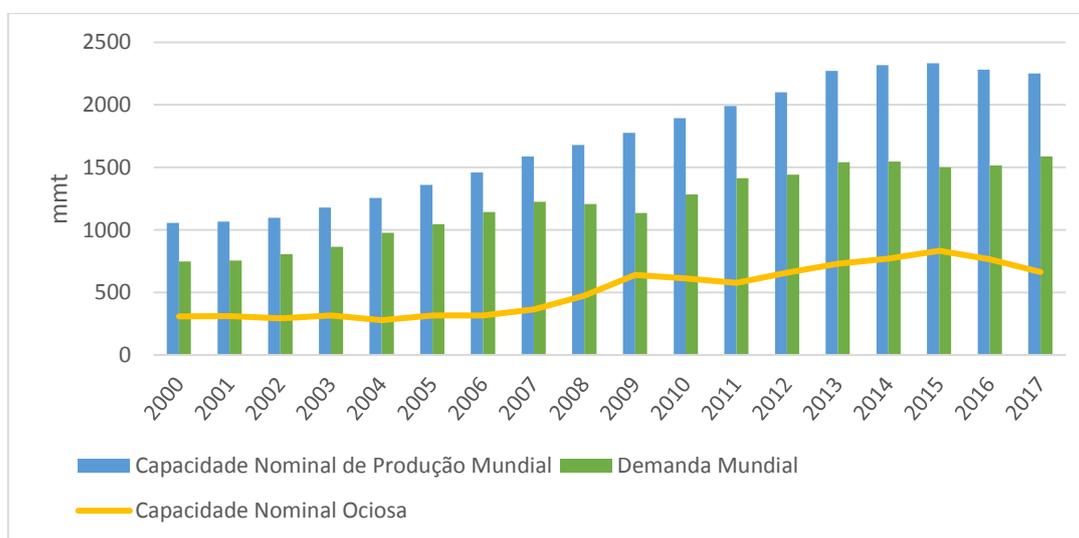
A atual denominada crise começou a apresentar seus contornos ainda no início desta década. Conforme o estudo *Excess Capacity in the Global Steel Industry and the Implications of New Investment Projects* publicado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

(OCDE) em 2015¹, a sobre capacidade produtiva mundial de aço foi moldada por alterações tanto na oferta quanto na demanda desse mercado.

Do lado da oferta, houve rápido aumento da capacidade produtiva mundial a partir no início dos anos 2000, após décadas de crescimento reduzido. De acordo com dados estatísticos levantados pela OCDE, a capacidade produtiva mundial de aço permaneceu abaixo de 1.000 milhões de toneladas métricas (mmt) entre 1980 e o final dos anos 1990². Após alcançar o volume de 1.056 mmt em 2000, a capacidade mundial cresceu a uma taxa média anual de quase 6%, rapidamente alcançando a alta histórica de 2.334 mmt em 2015³ – um crescimento de 121%. O dado mais recente disponível aponta a capacidade mundial de 2017 em 2.251 mmt.

Pelo lado da demanda, a também crescente tendência foi interrompida pela crise econômica e financeira mundial de 2008. De acordo com dados da World Steel Association, a demanda mundial por aço cresceu em uma média de 7,3%, com quedas sucessivas em 2008 e 2009. Apesar da rápida retomada do crescimento já em 2010, a taxa de expansão média entre 2010 e 2017 reduziu para 4,4%.

A análise dos dados de capacidade nominal e demanda mundial mostra o estranho descompasso que se agravou nos últimos anos – ainda que a demanda não estivesse alcançando a capacidade disponível, mais capacidade foi adicionada. Não se trata, portanto, da dinâmica esperada em um modelo. Acerca de tal dissonância, a OCDE (2015) identificou certos aspectos estruturais e comportamentais do setor mundial de aço que podem explicar o excesso de capacidade disponível.



Fonte: OCDE para Capacidade Nominal de Produção Mundial, e WSA para Demanda Mundial.

¹ OECD (2015), "Excess Capacity in the Global Steel Industry and the Implications of New Investment Projects", OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 18, OECD Publishing, Paris. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/5js65x46nxhj-en>

² OECD (2010), "Developments in world steelmaking capacity", DSTI/SU/SC(2010)14 69th Steel Committee Meeting, Paris. Disponível em: <http://www.oecd.org/industry/ind/46580898.pdf>

³ Conforme dados disponíveis em: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=STI_STEEL_MAKINGCAPACITY#. Acesso em 20 de fevereiro de 2019.

As usinas siderúrgicas estão acostumadas a variações de mercados e a períodos de baixa utilização de capacidade. Em momentos de redução prolongada da utilização, elas tentam a reduzir seus custos fixos, tipicamente diminuindo sua capacidade produtiva. Esse período de ajuste, ao longo dos anos, contudo, mostrou-se longo e árduo para a indústria do aço.

Em relação aos aspectos estruturais, a OCDE (2015) aponta que os altos custos de saída do setor siderúrgico podem desencorajar ajustes rápidos do lado da oferta. Os custos associados à desmontagem de uma planta, relacionados tanto à própria despesa direta dessa operação, quanto aos custos trabalhistas e ambientais, podem levar os players a prolongar sua espera por uma retomada da demanda. Ou seja, a indústria é resiliente.

Considerando o atual contexto mundial do setor siderúrgico, discussões do Comitê para Aço da OCDE⁴ apontam um problema comportamental que pode estar afetando a dinâmica do mercado: intervenções governamentais. As práticas dos governos, de forma já conhecida por todo o setor, se estendem desde subsídios para a produção e expansão de capacidade, medidas tarifárias contra as importações de aço até a restrições dos mercados a montante a fim de reduzir os custos domésticos de matérias-primas.

O CONTEXTO HISTÓRICO DA DEFESA COMERCIAL COM O SETOR SIDERÚRGICO

As intervenções governamentais sobre o setor de aço, especialmente por meio de barreiras comerciais, datam, pelo menos, do meio do século XX, como lembra CANTO (1983)⁵ que pouco depois da conclusão da Rodada Kennedy, diante da reconstrução de setor siderúrgico japonês que passou a ganhar maior espaço no mercado americano, os Estados Unidos da América (EUA), em 1968, negociaram uma restrição voluntária de três anos de importações com produtores japoneses e europeus.

As exportações para os EUA foram limitadas em 1969 a um volume 22% inferior ao registrado para o ano anterior, com o teto aumentando progressivamente ao longo dos anos seguintes. Em 1971, o acordo foi estendido por mais três anos.

O episódio mais marcante das intervenções governamentais sobre o setor de aço nos anos recentes foi a decisão do governo americano de aplicar tarifas e quotas sobre as importações de diversos produtos de aço, sob a alegação de proteção à segurança nacional, baseada na Seção 232 do Trade Expansion Act of 1962:

⁴ OECD (2015), "Excess Capacity in the Global Steel Industry and the Implications of New Investment Projects", OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 18, OECD Publishing, Paris. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/5js65x46nxhj-en>

⁵ CANTO, Victor A. "U.S. Trade Policy: History and Evidence". CATO Journal, Vol 3, Nº 3 (Winter 1983/1984). Disponível em: <https://object.cato.org/sites/cato.org/files/serials/files/cato-journal/2011/10/cj3n3-4.pdf>

Safeguarding national security

No action shall be taken pursuant to section 201 (a) or pursuant to section 350 of the Tariff Act of 1930 to decrease or eliminate the duty or other import restriction on any article if the President determines that such reduction or elimination would threaten to impair the national security.

A movimentação do governo americano, contudo, foi vista com maus olhos pela comunidade internacional, levando a conflitos diplomáticos, discussões e retaliações comerciais e ao início de uma guerra comercial. Em sequência, e sob a alegação de que a medida americana ameaça causar desvios comerciais relevantes sobre a cadeia global, outros países iniciaram investigações contra as importações de aço, escalando as medidas restritivas em vigor e gerando insegurança. Menos o Brasil, que seguiu movimento inverso.

O governo brasileiro acionou seus canais diplomáticos e negociou para que as importações de produtos de aço oriundos do Brasil estivessem sujeitas apenas à quota absoluta – sem a aplicação de sobretaxa.

E, dentro desse contexto internacional com disputas acirradas e envolvimento direto dos governos, considerando a proeminente indústria siderúrgica brasileira com sua relevante presença no mercado internacional, busca-se aqui entender a orientação adotada nos últimos anos pelo governo brasileiro em relação ao comércio internacional de aço em comparação com aquelas seguidas pelos governos de outros países.

O SETOR SIDERÚRGICO E O SISTEMA MULTILATRAL

De acordo com os arquivos da Organização Mundial do Comércio (OMC), desde a fundação da Organização e até o momento da elaboração deste artigo, haviam sido registrados 578 casos no sistema de solução de controvérsias que datam desde 10 de janeiro de 1995 (pedido de consultas no caso DS1 *Malaysia — Prohibition of Imports of Polyethylene and Polypropylene*) até 21 de fevereiro de 2019 (pedido de consultas no caso DS578 *Morocco — Definitive Anti-Dumping Measures on School Exercise Books from Tunisia*).

Dentre esses 578 casos, 57 foram catalogados como disputas relacionadas ao setor siderúrgico, incluindo-se reclamações relacionadas a medidas antidumping, medidas compensatórias, salvaguardas e outras diversas.

Nos últimos 24 anos, portanto, dentre os mais diversos assuntos e setores objeto de disputas dentro da OMC e que se estendem desde equipamentos de satélite a laticínios, além de propriedade intelectual e serviços, o setor siderúrgico esteve no cerne de quase 10% dos casos – uma representatividade impressionante e que indica a relevância do setor nas principais economias mundiais.

Quando colocado esse universo de 57 casos relacionados ao setor siderúrgico como objeto de análise, algumas observações e correlações bastante interessantes acabam despontando.

A análise do polo ativo dos casos revela que a União Europeia (UE) foi responsável por apresentar 17,5% dos casos relacionados ao setor siderúrgico ao Sistema de Solução de Controvérsias (SSC) da OMC, com o total de 10 reclamações. Logo após a UE aparece o Japão como reclamante em 6 casos, e o Brasil e a Coreia do Sul, com 4 casos cada um.

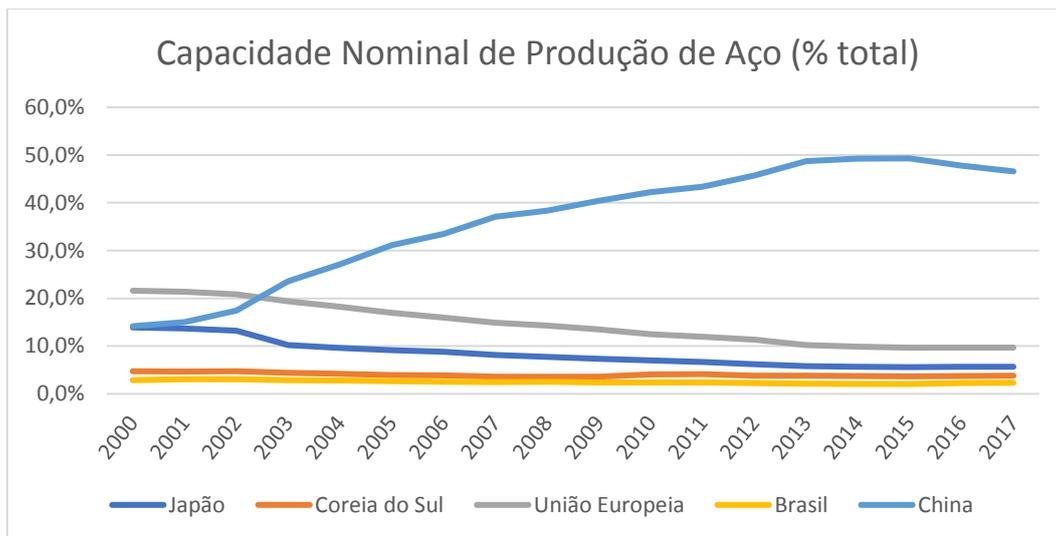
Como era de se esperar, alguns dos principais e tradicionais produtores de aço foram responsáveis por apresentar 42% de todas as disputadas relacionadas ao aço.

Reclamante	Quantidade de Disputas	%
União Europeia	10	17,5%
Japão	6	10,5%
Brasil	4	7,0%
Coreia do Sul	4	7,0%
China	3	5,3%
Taipé Chinês	3	5,3%
Índia	3	5,3%
México	3	5,3%
Turquia	3	5,3%
Ucrânia	3	5,3%
Outros	15	26,3%
Total	57	100%

Fonte: OMC. Elaboração própria.

A distribuição de casos por reclamante, quando considerada a data de início da disputa, revela uma relação ainda mais clara com a posição de cada país dentro do cenário mundial.

Os produtores tradicionais de aço, como União Europeia, Japão e EUA tiveram suas posições e fatia do mercado mundial (quando considerada a capacidade nominal) reduzidas devido à intensiva expansão dos produtores chineses – que no ano 2000 detinham 14,2% da capacidade mundial total, e terminaram o ano de 2017 com 46,5% da capacidade.



Essa transição na representatividade dos países sobre a capacidade mundial também é refletida na sua representatividade sobre os casos apresentados.

Até o ano de 2002, quando Brasil, Japão, Coreia do Sul e UE detinham mais de 40% da capacidade produtiva mundial de aço, esses países foram responsáveis pela apresentação de 16 casos para o DSB (61% do total). A partir de 2003 (até 2018), quando a China e outros países passaram a ter maior destaque no mercado mundial, os quatro tradicionais produtores tiveram sua representatividade no mercado reduzida para pouco mais de 20%, e apresentaram apenas 8 casos ao DSB de um total de 31 (aproximadamente 26%).

Ainda que não se busque mensurar aqui a relação entre a representatividade da capacidade produtiva de um país sobre o total mundial e o número de disputas iniciadas por aquele país, é realmente notável a próxima relação entre essas duas variáveis. A explicação está possivelmente relacionada ao fato de que o aumento da capacidade produtiva em um mercado saturado como o de aço acaba levando ao aumento das exportações por aquele país, e assim gerando maiores preocupações por parceiros comerciais e aumentando a possibilidade de aplicação de medidas de defesa comercial.

Curiosamente, os EUA, um dos membros mais ativos no SSC da OMC e tradicional produtor de aço, apresentou apenas 2 casos relacionados ao setor. O primeiro (DS260), de 2002, contra a União Europeia (em uma reação à perda de um caso apresentado pela UE contra as salvaguardas impostas pelo Governo Bush em 2002), e o segundo (DS414), de 2010, contra a China devido a direito antidumping e medidas compensatórias impostas contra as importações de laminados planos de grãos orientados.

Contudo, a visão do outro lado das estatísticas revela que os EUA figuraram no polo passivo de 38 casos (66,7%), seguidos por China e UE com apenas 3 casos cada.

País Reclamado	Quantidade Disputas	%
EUA	38	66,7%
China	3	5,3%
União Europeia	3	5,3%
Indonésia	2	3,5%
Armênia	1	1,8%
Canadá	1	1,8%
Egito	1	1,8%
Hungria	1	1,8%
Índia	1	1,8%
Cazaquistão	1	1,8%
Coreia do Sul	1	1,8%
Quirguistão	1	1,8%
Marrocos	1	1,8%
Tailândia	1	1,8%
Turquia	1	1,8%
Total	57	100%

Fonte: OMC. Elaboração própria.

A impressionante presença dos EUA como reclamado em mais de 66% dos casos parece indicar muito além da relevância do mercado consumidor americano para os produtores mundiais de aço. Os EUA foram acionados por medidas relacionadas ao setor siderúrgico ao menos doze vezes mais que qualquer outro membro da OMC, o que possivelmente indica os contornos da política norte-americana e sua consonância com os interesses dos produtores domésticos e possíveis aspectos protecionistas.

As disputas apresentadas contra os EUA tiveram como reclamantes países diversos, e não apenas os tradicionais usuários do SSC.

Disputas Apresentadas contra os EUA (setor de aço)	
Reclamante	Nº Disputas
União Europeia	9
Coreia do Sul	4
Brasil	3
China	3
Japão	3
México	3
Índia	2
Noruega	2
Suíça	2
Canadá	1
Taipé Chinês	1

Disputas Apresentadas contra os EUA (setor de aço)	
Reclamante	Nº Disputas
Nova Zelândia	1
Rússia	1
Turquia	1

Fonte: OMC. Elaboração própria.

Por outro lado, a despeito do posicionamento do Brasil como um país em desenvolvimento com grandes investimentos em infraestrutura e no setor de óleo e gás nos últimos anos, o país não teve suas políticas para o setor de aço contestadas na OMC, até o momento.

MEDIDAS DE DEFESA COMERCIAL CONTRA O SETOR SIDERÚRGICO BRASILEIRO

Conforme apontado acima, o setor siderúrgico figura no centro de quase 10% das disputas iniciadas no SSC da OMC com a contestação de medidas de diversas naturezas. O Brasil, por sua vez, como um produtor de médio porte, aparece em posições de destaque em poucos casos: em três como reclamante, e em nenhum caso como reclamado – a despeito de pedidos de intervenção como terceiro interessado.

A partir de então, cumpre analisar a quantidade de medidas restritivas aplicadas a importações de produtos de aço originários do Brasil.

De acordo com informações disponibilizadas pelo Governo Federal, e documentos publicados pela OMC de notificação de países-membros sobre investigações ou medidas definitivas impostas, há, atualmente, 19 medidas restritivas aplicadas a importações de aço oriundo do Brasil – 13 direitos antidumping, 3 medidas compensatórias, 2 medidas de salvaguarda, além das quotas impostas pelos EUA conforme a Seção 232 mencionada acima. Há, ainda, 2 investigações de prática de dumping e 3 investigações de salvaguarda.

Em relação às medidas em vigor, dez delas (53%) foram aplicadas pelos EUA – o grande volume de medidas aplicadas parece reforçar a discussão apresentada acima sobre o fato de os EUA serem o país-membro que mais aparece como reclamado no SSC para medidas relacionadas ao setor siderúrgico.

Após, aparecem Canadá, Tailândia e União Europeia, que aplicaram, cada um, duas medidas contra o Brasil– Canadá tem duas medidas antidumping, e Tailândia e União Europeia têm uma medida antidumping e uma medida de salvaguardas cada.

As medidas mais antigas aplicadas são também americanas: o direito antidumping aplicado às importações de acessórios para tubos de solda de extremidade de aço estão em vigor desde 24/03/1986 com validade prevista até julho de 2021, e o direito antidumping aplicado a tubos ou conexões sem liga, de solda circular estão em vigor desde 21/10/1991 com validade prevista até outubro de 2022 – são direitos que estão em vigor há 33 e 28 anos, respectivamente.

Ao todo, foram identificadas medidas de defesa comercial atualmente em vigor aplicadas por sete países, incluindo-se mercados relevantes como a União Europeia e os três membros do NAFTA.

Em relação às investigações ainda em curso, um perfil bastante diferente de países aparece. Índia e Peru estão conduzindo investigações originais de dumping, enquanto o Canadá, Turquia e a União Eurasiática, em resposta às recentes movimentações dos EUA com a Seção 232, e as salvaguardas da União Europeia, estão conduzindo suas próprias investigações de salvaguardas sobre produtos de aço.

Diante desses dados, é possível notar que há um perfil bastante pesado de medidas de defesa comercial atualmente contrárias aos produtos de aço originários do Brasil. Se considerarmos os mercados consumidores tradicionais, os EUA têm 6 medidas antidumping, 3 medidas compensatórias e quotas restritivas da Seção 232 em vigor, o Canadá tem 2 direitos antidumping, e a União Europeia tem 1 direito antidumping e 1 salvaguarda.

Há ainda 3 medidas de salvaguarda sob análise das autoridades nacionais de outros destinos que podem ser ativadas a qualquer momento como forma de se proteger de eventuais desvios de comércio originados pelas medidas americana (Seção 232) e europeia (salvaguardas).

AS MEDIDAS DE DEFESA COMERCIAL ADOTADAS PELO BRASIL

○ Brasil tem hoje em vigor 170 medidas tarifárias de defesa comercial em vigor, sendo 168 direitos antidumping e 2 medidas compensatórias. Uma análise mais detalhada revela que 29 dessas medidas (28 direitos antidumping e 1 medida compensatória) são relacionadas a produtos de aço – aproximadamente 17% do total.

País de Origem	Medidas de Defesa Comercial em Vigor	Medidas Suspensas
China	12	2
Coreia do Sul	3	0
Taipe Chinês	3	0
Ucrânia	2	0
Vietnã	2	0
África do Sul	1	0
Alemanha	1	0
Finlândia	1	0
Malásia	1	0
Romênia	1	0
Rússia	1	1
Tailândia	1	0
Total	29	3

Fonte: Decom. Elaboração própria.

Primeiramente, ressalta-se que as medidas aplicadas pelo Brasil são exclusivamente direitos antidumping e medidas compensatórias, barreiras consideradas menos arbitrárias e ofensivas dentro do sistema multilateral de comércio, especialmente pelo fato de serem bilaterais.

Isso porque, de acordo com as regras previstas pela OMC para a aplicação de cada um desses remédios comerciais, eles devem ter somente a medida necessária para compensar a prática desleal do parceiro comercial ou suficiente para fazer cessar o dano de sua indústria doméstica. Ainda que excessos possam ser vistos, devem ser tomados como exceções à regra, especialmente ao se comparar a diversidade de medidas aplicadas com aqueles pontuais que são levadas para disputa na OMC.

Em relação às origens investigadas, é notável que os países que registraram maiores avanços e expansão em sua capacidade produtiva de aço, como China, Taipé Chinês e Coreia do Sul são justamente os principais alvos das medidas em vigor. A China, país que deixou de ser um médio produtor nos anos 2000 para, em 2017, ter quase metade de toda a capacidade nominal de produção mundial está no polo passivo de 11 direitos antidumping e 1 medida compensatória.

O atual momento, entretanto, é de extrema relevância para a validação e definição da orientação política e comercial brasileira em relação ao setor siderúrgico. Durante os anos de 2018 e 2019, 18 das medidas em vigor perderão sua validade e poderão ser revisadas a pedido da indústria doméstica. Uma vez ultrapassados os requisitos técnicos, a decisão de estender a aplicação das medidas recairá em uma decisão político-diplomática do Governo Federal.

Ainda nesse sentido, além das 18 medidas que deverão ser revistas durante o presente ano, há ainda 3 medidas que tiveram sua aplicação suspensa em 2018 por razões de interesse público. Trata-se de instrumento ainda recente no cenário nacional e que permite a suspensão da aplicação de direito antidumping caso se entenda que a medida, vista de uma forma ampla na economia nacional, gere mais prejuízos do que benefícios.

Entretanto, de acordo com a legislação nacional aplicável, um direito antidumping pode ter sua aplicação suspensa por até um ano, prorrogável por até mais um ano. Ao final desse prazo, caso o direito não tenha sua eficácia restituída imediatamente, o direito será encerrado definitivamente. Assim, ao longo do próximo ano, outras 3 medidas em vigor terão sua validade discutida de forma terminal dentro do Governo Federal.

Há ainda duas investigações originais de dumping, atualmente em trâmite perante o Departamento de Defesa Comercial e Interesse Público do Ministério da Economia, relacionadas a produtos siderúrgicos (uma para tubos de ferro fundido oriundo da China, Emirados Árabes Unidos e Índia, e outra para laminados planos de aço ao silício oriundos da Alemanha).

Dessa forma, os próximos anos serão de extrema sensibilidade para a definição da política comercial brasileira em relação aos seus produtores e consumidores de aço, uma vez que das 29 medidas de defesa comercial em vigor para o setor, 18 serão revisadas por encerramento de vigência, e outras 3 estarão sob análise final do interesse público sobre sua continuidade.

COMENTÁRIOS FINAIS

A excessiva capacidade produtiva mundial de aço vem se mostrando resistente aos ajustes naturais de mercado, com indícios relevantes de que vêm sendo suportadas por intervenções governamentais. Diante da sobre capacidade, os principais produtores vêm adotando estratégia notadamente conhecida no comércio internacional: preservar seu mercado doméstico para a realização de vendas lucrativas, e exportar todo o excesso a preços mínimos para manter a operação com menos ociosidade e gerando ao menos margem de contribuição.

Essa situação, contudo, não é sustentável a longo prazo para a economia mundial e ajustes severos devem ocorrer ao longo dos próximos anos.

Ainda assim, as principais economias mundiais e produtoras de aço vêm blindando seus mercados internos das importações a preços artificialmente baixos para preservar a saúde financeira de seu setor siderúrgico. Ultrapassando as tradicionais medidas antidumping, os Estados Unidos mostraram suas armas ao aplicar quotas e tarifas por meio da Seção 232 (à qual não precedeu qualquer investigação), e em resposta a União Europeia e a Tailândia aplicaram salvaguardas – enquanto Canadá, Turquia e União Eurasiática têm investigações de salvaguarda em andamento.

Dessa forma, o novo governo brasileiro, eleito sob uma perspectiva de liberalismo econômico, será colocado à prova pelas mais diversas forças políticas no próximo ano, tendo em vista as fortes alterações esperadas na dinâmica do setor siderúrgico internacional e seus efeitos diretos e indiretos sobre a economia brasileira.

Por um lado, os produtores brasileiros enfrentam ao menos 19 medidas restritivas em suas exportações (a maioria aplicada pelos principais parceiros comerciais brasileiros), sendo que algumas delas possuem efeitos plurilaterais ao atingir diversos países, como as salvaguardas. Nesse caso, além do efeito direto que essas medidas causam sobre as exportações brasileiras, também são capazes de afetar o mercado interno nacional já que todos os países afetados pela medida deverão redirecionar o volume que tenha se tornado disponível para venda.

Por outro lado, o país tem em vigor 29 medidas de defesa comercial aplicadas sobre importações de produtos siderúrgicos, e das quais 21 deverão ser revistas no curto prazo. Enquanto 18 medidas antidumping deverão ter a extensão de sua aplicação revista ainda em 2019, outras 3 medidas que se encontram suspensas deverão ser reaplicadas ou encerradas definitivamente.