

Nº 40

**Os anos 80 nos
EUA: a crise
na indústria
siderúrgica
e a reação
protecionista**

Guida Piani

Novembro de 1990

TEXTO PARA DISCUSSÃO

OS ANOS 80 NOS ESTADOS UNIDOS: A CRISE NA
INDÚSTRIA SIDERÚRGICA E A REAÇÃO PROTECIONISTA

GUIDA PIANI

Novembro, 1990

R E S U M O

O trabalho analisa a utilização de práticas administrativas de proteção - investigações sobre direitos compensatórios e investigações anti-dumping - pela indústria siderúrgica norte-americana. É realizado um exercício para estimar as perdas das exportações brasileiras de chapas e bobinas grossas sobre as quais incidiu uma taxa anti-dumping.

Este relatório é uma continuação da pesquisa sobre o Acordo de Restrição Voluntária às Exportações. Algumas referências no texto, portanto, podem ser encontradas no relatório anterior de título: "Panorama da Indústria Siderúrgica Mundial e Brasileira."

ÍNDICE

	Pág.
1. O Agravamento da Crise na Siderurgia Americana	01
2. Processo de Dumping, Direitos Compensatórios e Ações de Salvaguarda - A proteção administrativa	05
2.1 - Processos de Dumping	09
2.2 - Processos de Direitos Compensatórios	15
2.3 - Impacto da aplicação de uma taxa anti-dumping: uma ilustração	36

OS ANOS 80 NOS ESTADOS UNIDOS: A CRISE NA
INDÚSTRIA SIDERÚRGICA E A REAÇÃO PROTECIONISTA

1. O Agravamento da Crise na Siderurgia Americana

Em janeiro de 1982, o Departamento de Comércio dos EUA reconhece a falência do "Trigger Price Mechanism" e o suspende. A indústria siderúrgica americana, imerge em profunda crise - em meados de 1982, a produção cai a 48% da capacidade instalada e o governo americano retoma a estratégia já perseguida em episódios anteriores: os fabricantes preenchem pedidos formais de investigação de dumping e subsídio, a maior parte dirigida contra produtores da CEE, e o governo tenta novamente convencer os países da Comunidade a voltarem a negociar de forma cooperativa, em torno de acordos de divisão de mercado e fixação de quotas.

Dominava a indústria a visão de que seus problemas só seriam razoavelmente enfrentados sob uma perspectiva de concessão ampla de proteção a todos os produtos de aço-carbono contra importações. A proteção possível pelos mecanismos legais - processos de dumping, subsídio, seção 201 (cláusula de escape) - sempre admitiria brechas; além disso, não se podia contar como certa a garantia de proteção. Ao contrário, em fevereiro de 1982, segundo determinação preliminar da International Trade Commission, em apenas 38 dentre 92 casos apresentados, foi encontrada indicação de dano à indústria local.

Ao mesmo tempo, embora a comprovação de dano ou ameaça de dano fosse condição necessária para a imposição de direitos

compensatórios, por exemplo, a forte intervenção governamental na siderurgia da CEE tornava a questão dos subsídios o aspecto mais sensível na controvérsia comercial com os EUA. Assim, em 1982, foram iniciados vários processos de direitos compensatórios, dos quais um dos mais significativos incluía sete países da Comunidade - Bélgica, Luxemburgo, França, Itália, Holanda, Alemanha e Inglaterra -, além do Brasil e Romênia. Em junho do mesmo ano, o Departamento de Comércio emitiu um parecer preliminar afirmativo de subsídio nas importações dos países da Comunidade, do Brasil e da África do Sul, requerendo o pagamento de taxas no valor do subsídio estimado. Muitos importadores declararam, em seguida, que repassariam custos a seus fornecedores o que, na prática, significa que uma determinação preliminar positiva tem um efeito equivalente ao de uma elevação unilateral de tarifas.

Em uma reação inicial, a CEE ameaçou com retaliações mas, diante das dificuldades de comprovar o contrário e temendo uma eventual disseminação de processos, se dispôs a negociar, já em julho de 1982. As negociações se prolongaram até a data-limite de 21 de outubro - a partir da qual valeriam as margens finais de subsídio - e foram dificultadas principalmente pela resistência da Alemanha em aceitar restrições às exportações de tubos, dos quais era a maior fornecedora. Adicionalmente, as decisões finais de subsídios, feitas pelo Departamento de Comércio no final de agosto, atribuíam margens muito pequenas ou "de minimis" para os produtos alemães, em contraste com valores bem mais elevados encontrados para a França, Inglaterra,

Itália e Bélgica. (tabela I).

TABELA I
DETERMINAÇÕES FINAIS POSITIVAS DE SUBSÍDIO
PELO DEPARTAMENTO DE COMÉRCIO DOS EUA

PAÍS	PRODUTOS	Margem de Subsídio (%)	DATA
África do Sul	14	27,1	17 de maio de 1982
	18, 10, 12, 5	6,7 - 15,1	23 de agosto de 1982
	20	7,8/de minimis	21 de setembro de 1982
	17	10,05/de minimis	25 de outubro de 1982
	15	21,64	20 de maio de 1983
Alemanha	18	1,131	7 de setembro de 1982
	10, 13, 3, 5	de minimis de minimis	7 de setembro de 1982
Argentina	2	2,34 - 6,42	18 de abril de 1984
Bélgica	18, 10, 13	0,38 - 13,411	7 de setembro de 1982
Brasil	6	12,53	24 de agosto de 1982
	14	13,90	15 de outubro de 1982
	11, 12, 3	17,49 - 62,18	18 de abril de 1984
Coréia	10, 12, 6, 19	0-1,88	20 de dezembro de 1982
Espanha	14	1,77	28 de junho de 1982
	18, 10, 3, 6		
	9,1	0-38,25	8 de novembro de 1982
	20	16, 03-29,94	8 de maio de 1984
França	14	4,792	15 de outubro de 1982
	13, 3, 5, 18	3,702-24,416	7 de setembro de 1982
Inglaterra	18, 10, 8	1,88-20,33	7 de setembro de 1982
Itália	3, 5, 13	6,32-14,56	7 de setembro de 1982
Luxemburgo	18	0,539-1,523	7 de setembro de 1982
Trinidad Tobago	20	6,738	27 de dezembro de 1983

(1) barras de aço-carbono laminadas a frio; (2) produtos planos laminados a frio; (3) chapas laminadas a frio; (5) tiras laminadas a frio; (6) chapas galvanizadas; (7) arame galvanizado; (8) barras laminadas a quente; (9) barras de aço-carbono laminadas a quente; (10) chapas grossas laminadas a quente; (11) bobinas laminadas a quente; (12) chapas laminadas a quente; (13) tiras e chapas laminadas a quente; (14) fios PC; (15) tubos; (16) chapas grossas; (17) barras para relaminação; (18) perfis; (19) tubos soldados; (20) fio-máquina.

Fonte: Departamento de Comércio, 1984; Federal Register; in Jones (1986).

Entretanto, a política de reestruturação desenvolvida pelo cartel do aço europeu pressupunha a divisão do ônus entre todos os membros e, no último instante, EUA e CEE alcançaram um novo acordo de restrição voluntária, abrangendo dez categorias de produtos, e que entrou em vigor em 1º de novembro de 1982, com duração até 31 de dezembro de 1985. O final desse período deveria coincidir com o término dos subsídios governamentais à indústria siderúrgica nos países da CEE; supunha-se, também, que dentro desse prazo seria efetuado um corte de capacidade de cerca de 30 milhões de toneladas de aço, com o qual os membros da Comunidade haviam concordado, em junho de 1983.

Como resultado do acordo, houve um endurecimento na condução da política interna da CEE, com maior rigor quanto ao cumprimento de quotas e preços mínimos, refletindo as contradições inerentes ao plano de ajustamento da indústria em sua execução e, em última instância, ao nível de seus objetivos, uma vez que não estava sendo assegurado um ambiente competitivo de mercado.

Externamente, o pacto implicou em uma decisão da Comunidade de aumentar os controles sobre suas importações, através da renovação de VERS já existentes com alguns países em bases mais apertadas, e da inclusão de outros países até então livres de quotas, como o Brasil, no processo de negociação de VERS. Mais tarde, o fechamento do mercado europeu iria provocar um desvio do fluxo de comércio para outros mercados, entre os quais o dos EUA. A antecipação desse fato contribuiu, também, para que os produtores americanos pressionassem, após a conclusão do pacto com a CEE, por acordos semelhantes com os demais grandes exporta

dores. No entanto, o processo de constrangimento desses países em direção à solução final de restrição "voluntária" de suas exportações para o mercado americano foi fortemente condicionado pelos processos de dumping, subsídios, e pelas ações de salvaguarda movidos contra os produtos importados, a partir de 1982.

2. Processos de Dumping (AD), Direitos Compensatórios (CVD) e Ações de Salvaguarda - A proteção administrada.

Existe evidência suficiente sobre o funcionamento do que se convencionou chamar de "proteção administrada"⁽¹⁾ nos Estados Unidos, na forma dos procedimentos relacionados às leis comerciais em vigor, especialmente a partir de 1974. Desde então, foi construído um complicado sistema de barreiras não-tarifárias e assistiu-se à proliferação de ações de direitos compensatórios, anti-dumping e de salvaguarda e de acordos de restrição voluntária às exportações, além de outras soluções implementadas como "trade remedies".

Com o Trade Act de 1974, foram introduzidas duas mudanças importantes: primeiro, indivíduos ou empresas passaram a ter direito a recorrer de decisões tomadas pelo Departamento do Tesouro e, em segundo lugar, foram impostos limites de tempo para

(1) Ver Rugman e Anderson, 1987. Segundo esses autores, são usualmente empregadas outras expressões com o mesmo sentido, como "contigent protection", "measures of stand - by protection" ou "techniques of Administered trade".

as várias etapas das investigações. Essas alterações provocaram, por exemplo, um aumento do número de ações de direito compensatório, de tal forma que, no final de 1979 havia 37 investigações em andamento contra 3, em 1973.

Por outro lado, a natureza descentralizada da administração das leis comerciais americanas contribui para a "institucionalização" da proteção e minimização dos custos de ajustamento das indústrias atingidas pela competição das importações, permitindo a intensificação de um "company-led protectionism".

Atualmente, a política comercial americana é determinada por uma aliança desconfortável entre a Administração e o Congresso, sendo que ambas as partes devem responder a poderosos interesses de grupos, lobbies e outras facções. A fim de assegurar que aquela parceria se reflita na execução da política, foi criada uma estrutura burocrática encarregada de, supostamente, fornecer uma análise técnica e imparcial da violação comercial cometida. (Rugman e Anderson, 1987)

As duas principais organizações responsáveis pelas investigações são o Departamento de Comércio e a International Trade Commission (antiga US Tariff Commission), criada em 1975. O "status" de neutralidade dessas instituições pode ser questionado: em 1985, por exemplo, quase 5% das importações americanas estavam sendo acusadas de "comércio desleal" perante a ITC.

Provavelmente, uma explicação razoável para a recente escalada do "comércio administrado" é que as indústrias americanas tenham rapidamente aprendido a tirar vantagem dos mecanismos legais que lhes permitam obter proteção contra a concorrência interna

cional, injusta ou não.

No caso do Brasil, considerando apenas os processos iniciados entre 1982 e 1984 (o que exclui as conexões de ferro fundido, as conexões para tubos de aço carbono e produtos de fundição), o espectro de produtos siderúrgicos (exclui, sob este aspecto, produtos elaborados, como arame e estruturas metálicas) abrangidos pelas investigações naquele período era tão grande que, comparado à pauta de exportações de produtos siderúrgicos brasileiros para os EUA, em 1983, cobria 90,7% (1.078.349 toneladas) do total exportado (1.188.939 toneladas).

Frequentemente, uma determinada classe de produto ficou sujeita a mais de um tipo de investigação, como exemplifica bastante bem o caso do Brasil (tabela 2).

Portanto, é pertinente analisar no que consistem as acusações em que se baseiam os processos de dumping, direitos compensatórios e ações de salvaguarda e os procedimentos envolvidos, de acordo com as legislações comerciais americanas.

TABELA 2

PROCESSOS DE DUMPING, DIREITOS COMPENSATÓRIOS E AÇÕES DE SALVAGUARDA
MOVIDOS NOS EUA CONTRA PRODUTOS SIDERÚRGICOS BRASILEIROS E QUANTIDADE
DE EXPORTADA POR TIPO DE PRODUTO EM 1983 PARA OS EUA.

PRODUTO	NBM	Tipo de Processo	Ano de Cobertura	Volume exportado para os EUA, em 1983 - Toneladas
Arame farpado	73.26.01.00	AD	1984	4.639
Barras de aço-liga ferramenta	73.15.06.03 73.15.06.99 73.15.08.03 73.15.08.99	CVD Salvaguarda	1982 1983	
Barras e fio-máquina de aço inoxidável	73.15.06.02 73.15.08.02	CVD Salvaguarda	1983 1983	30.047
Chapas e bobinas lamina das a quente e a frio	73.08.00.00 73.13.01.00 73.13.02.00 73.13.06.99 73.13.07.99	CVD AD Salvaguarda	1983 1983 1984	
Chapas grossas de aço carbono	73.13.05.01	CVD AD	1982 1983	
Conexões de ferro fundido	73.20.01.01	CVD AD	1984 1985	5.569
Conexões para tubos de aço-carbono	73.20.03.00	AD	1986	
Fio-máquina de aço-carbono	73.10.01.01	CVD AD Salvaguarda	1982 1983 1984	18.208
Produtos de fundição	73.21.00.00	CVD AD Salvaguarda	1985 1985 1985	229
Tubos de aço comum com costura	73.18.02.01	CVD	1983	110.614
Tubos de aço galvani zados com costura	73.18.02.02	AD Salvaguarda	1984 1984	12.437
Tubos de aço de grande diâmetro com costura	73.18.00.00	AD Salvaguarda	1984 1984	
Tubos OCTG, amação de aço, "estruturas" espe ciais, tubos e canos para poços de gás e petróleo	73.21.00.00	CVD AD Salvaguarda	1984 1984 1984	

Fonte: Saavedra S., "Comércio Brasil-EUA: Processos contra exportações brasileiras",
1982 e dados da CACEX.

2.1 Processos de Dumping

Genericamente, um exportador incorre em dumping quando vende seu produto no mercado externo a um preço abaixo do que seria o valor justo (less than fair value - LTFV). Pela Lei Anti-dumping dos EUA de 1921, isto se caracterizaria pela fixação do preço de exportação abaixo daquele que prevalecesse nas vendas no mercado doméstico. Sendo estas inexistentes ou muito pouco significativas, era previsto, então, que o dumping fosse determinado pelo critério dos custos de produção.

Na verdade, o que passou a orientar as investigações de dumping foi o julgamento de se havia vendas expressivas no mercado do país exportador sendo feitas a um preço igual ou superior ao custo de produção. Quando não, é usado um "valor construído" (constructed value), que inclui os custos dos insumos, mão-de-obra, despesas gerais (mínimo estatutário de 10% da soma dos custos com material e fabricação) e mais lucros (mínimo estatutário de 8% da soma das despesas gerais e custos).

Uma investigação de dumping (a de direitos compensatórios igualmente) é realizada em duas instâncias: o Departamento de Comércio avalia, numa fase preliminar, se há indicação suficiente de dumping e em que margem e, posteriormente, faz uma determinação final. Simultaneamente, a ITC averigua se há indicação suficiente de dano ou ameaça de dano à indústria local; em caso positivo, fará uma determinação final. O caso é encerrado se a constatação preliminar da ITC é negativa; se não, a partir da constatação positiva, passa a vigorar a sobretaxa estipulada pelo Departamento de Comércio.

O teste de dano tem, portanto, uma grande importância no encaminhamento da disputa. Os critérios em que se baseia este julgamento incluem o desempenho da indústria doméstica supostamente afetada - produção, utilização de capacidade, vendas, nível de emprego, lucros ou prejuízos operacionais -, além da evolução do consumo do produto em questão. Quanto às empresas acusadas, leva-se em conta sua penetração no mercado americano, a taxa de crescimento de suas exportações, se há evidência suficiente de perda de mercado por parte de empresas locais devido a ofertas de empresa estrangeira.

A avaliação feita por cinco pessoas procura objetivar ao máximo os aspectos relevantes envolvidos na possibilidade de dano material à indústria doméstica, em virtude das importações da empresa em julgamento. Evidentemente, porém, existe uma dose não desprezível de juízo de valor subjacente a essa análise, a começar pela natureza mesma da tarefa de tentar estabelecer uma relação causal: ainda que a situação da indústria acusada fosse inegavelmente péssima e o sucesso das vendas da empresa estrangeira estrondoso, a comprovação inequívoca de uma ligação entre essas duas circunstâncias não é trivial.

O grau de possibilidade de divergência na ponderação dos fatores que afetam a decisão da ITC é sugerido pelas alegações das partes envolvidas e pela reação dos comissários encarregados. Por exemplo, durante o processo aberto pela United States Steel Corporation em 10 de novembro de 1983 contra importações de certos produtos de aço carbono do Brasil, que estariam sendo vendidos abaixo do "valor justo", os produtores americanos argumentaram que investigação recente de direitos compensatórios havia

apontado que as exportações da CSN e da Cosipa eram subsidiadas. Reclamavam, portanto, a acumulação dessas vendas àquelas provenientes da Usiminas acusadas de dumping. A visão de uma das comissárias era de que a agregação de importações subsidiadas com aquelas feitas abaixo do valor justo nunca é apropriada. De acordo com outro juiz, a atividade coordenada entre as firmas ou nações em questão seria uma condição necessária à acumulação, o que fez negá-la naquele caso.

Nesse processo (investigation nº 731-TA-154, final ITC), a International Trade Administration (ITA) do Departamento de Comércio havia feito uma determinação preliminar negativa de LTFV (26/abril/1984). Entretanto, sua determinação final (11/julho / 1984) foi positiva em relação a chapas laminadas a frio, exceto as fabricadas pela Cosipa e CSN, para as quais foram encontradas margens "de minimis". Nesse momento, o Departamento de Comércio também declarou ter encontrado circunstâncias críticas, justificadas em dois pontos: (i) história de dumping do produto sob investigação; (ii) ocorrência de importações maciças do produto, em um período relativamente curto. Este último foi identificado pela comparação da média mensal das exportações da Usiminas para os EUA de maio a outubro de 1983, com a mesma média, no período de novembro de 1983 - março de 1984. Entretanto, a própria ITC, em seu relatório final, reconhecia que os produtores brasileiros de chapas de aço-carbono laminadas a frio eram, então, "new entrants" no mercado americano. Logo, as importações provenientes da Usiminas haviam, de fato, aumentado significativamente desde 1982/83, mas caíram no 1º semestre de 1984, comparativamente

ao 1º semestre de 1983. A alegação para fundamentar a história de dumping era, no mínimo, peculiar: em maio de 1983, a Comissão da Comunidade Européia havia imposto sobretaxas anti-dumping nas importações de chapas laminadas e chapas grossas, de ferro e aço, de espessura superior a 3mm, originárias do Brasil. O Departamento de Comércio considerou que o produto sob sua investigação estava dentro do escopo da ação desenvolvida pela CEE, embora não houvesse história de dumping de chapas laminadas a frio nos EUA.

O efeito de uma determinação afirmativa da existência das circunstâncias críticas é que a sobretaxa anti-dumping imposta em consequência da investigação seria retroativa a 12/abril/1984, e não a 11/julho/1984 (ou seja, retroage 90 dias). Para sorte da Usiminas, a determinação negativa do dano material tem um efeito negativo também com relação à existência de circunstâncias críticas.

Quanto ao conceito de "valor construído" que orienta a definição e a magnitude da margem de dumping, duas observações, pelo menos, devem ser feitas. A primeira refere-se à suposição de que as firmas estrangeiras incorrem necessariamente em "deslealdade comercial" se não praticarem preços tais que cubram seus custos totais de produção por um tempo "suficientemente" longo. Como observa Crandall, dessa forma a lei comercial americana (a partir do "Trade Act" de 1974) exige que, durante uma recessão em um mercado competitivo, os fornecedores estrangeiros elevem seus preços, na medida em que os custos unitários sobem com o declínio do volume produzido. Na indústria siderúrgica este movimento fica particularmente dramático, dado que os custos fixos têm

um peso considerável, e também a concorrência no mercado internacional. Crandall questiona ainda sobre a metodologia de mensuração dos custos unitários. "The Trade Act is Silent on this question. Indeed, for any reasonably complex production process, unit costs probably could not be measured with any precision even if a definition of these costs were provided". (Crandall, 1981).

Dois argumentos podem ser considerados no âmbito de uma discussão abrangendo conceitos econômicos e legais. A prática de dumping esteve tradicionalmente associada a uma discriminação de preços no mercado internacional; isto é, venda de produtos homogêneos a preços diferentes em dois ou mais mercados nacionais. Neste sentido, uma firma que esteja exportando e vendendo em seu próprio mercado interno a preços iguais ao custo marginal não estaria engajada em uma tal discriminação, não ficando caracterizada, portanto, a existência de dumping. A lei comercial americana, por sua vez, discrimina contra produtores estrangeiros, uma vez que para as empresas domésticas, não há exigência legal da preservação de uma margem mínima de lucro em suas vendas, como os 8% fixados no "valor construído".

Outra observação sobre o cálculo do "valor construído" é quanto à ausência de regras que compensem as flutuações das taxas cambiais. Já foi mencionada a simultaneidade dos surtos de importação de aço, nos EUA, e os períodos recentes de valorização do dólar, bem como da situação oposta.

No caso específico do Brasil, o problema introduzido pela variação da moeda local em relação ao dólar já esteve presente dos dois lados, em processos de dumping. Na ação contra a Usimi

nas, acima referida, a empresa americana Bethlehem contestou o uso da taxa oficial de câmbio em vigor na data da exportação, considerando-a inadequada, dado que o governo brasileiro vinha desvalorizando o cruzeiro a uma taxa superior à inflação, com o propósito de estimular as exportações. Sugeriu o uso da taxa de 1982, ajustada pela inflação de 1983, ou a taxa cambial do trimestre anterior. A posição defendida pelo Departamento de Comércio justificou a conversão feita com base na taxa do dia, já que todas as vendas nos EUA eram calculadas usando o preço da venda, embora admitindo que as normas permitiam certa flexibilidade para a seleção da taxa de câmbio apropriada, quando os preços em questão eram afetados por flutuações cambiais temporárias. Entretanto, uma vez que o cruzeiro havia sido submetido a uma significativa desvalorização por mais de três anos, julgou-se que não se tratavam de flutuações temporárias e que a conversão tinha sido feita adequadamente.

Por outro lado, a U.S. Steel argumentou que, no cálculo do "valor construído", os prejuízos advindos da desvalorização do cruzeiro haviam sido incorretamente omitidos dos custos de produção. Sob este ponto de vista, estes prejuízos deveriam ser tratados da mesma forma que outras despesas financeiras. O Departamento de Comércio retrucou que a inclusão total do impacto da máxima desvalorização na performance operacional financeira em 1983 seria equivocada, bem como sua completa exclusão. Dessa forma, o Departamento incluiu uma parte, 20%, já que, pelo Decreto-Lei 2029/83 era permitida a amortização da desvalorização em um período máximo de cinco anos dos prejuízos cambiais capitalizados nos custos de produção.

Por fim, em uma outra investigação de dumping contra fio-máquina exportado por uma empresa brasileira, em 1982, a utilização do mesmo critério da taxa de câmbio do dia provocou uma subestimação dos custos de produção, facilitando, assim, a determinação de dumping. Não foi levado em conta o argumento de que, já que o governo promovia as desvalorizações em intervalos de tempo relativamente grandes, a escolha da taxa de câmbio de um determinado dia distante do dia da última mudança no valor da moeda resultava em um valor artificialmente baixo no cálculo do "valor construído".

2.2 Processos de Direitos Compensatórios

Investigações sobre subsídios são ainda menos transparentes, e as complicações surgem a partir da própria definição de subsídios: em uma visão muito abrangente, qualquer tipo de ajuda governamental a uma indústria caberia dentro desta classificação. Praticamente nenhuma decisão de política pública resistiria a esse rigor.

Há algum consenso de torno de princípios internacionalmente aceitos que regulamentam o uso de subsídios e "Direitos Compensatórios", acordado durante a Rodada Tóquio (1974-79) promovida pelo GATT, e do qual são signatários trinta países, dentre os quais o Brasil. Por ele, os países se comprometem (artigo 9) a não conceder subsídios à exportação de seus produtos — à exceção de certos produtos primários. Uma lista de práticas exemplificando o que seriam tais subsídios é incluída em anexo, e basicamente se

refere a concessões feitas pelo governo discriminando entre o produto a ser exportado e as vendas no mercado interno, seja através de isenções fiscais, taxas preferenciais em créditos à exportação, ou outras formas.

Outros subsídios que não à exportações (Artigo 11) são conhecidos como amplamente disseminados enquanto instrumentos importantes de política econômica e social, embora possam afetar as condições normais de comércio, causando dano material (ou trazendo ameaça) à indústria de um outro país signatário. Neste caso, "signatories shall therefore: seek to avoid causing such effects through the use of subsidies". No artigo 11, destacam-se aqueles subsídios conferidos a certas empresas, de modo a conferir-lhes algumas vantagens: financiamento governamental, assistência governamental no fornecimento de equipamentos e serviços de infra-estrutura, incentivos fiscais e subscrição pública ou simples provisão de capital acionário.

Os países em desenvolvimento receberam tratamento à parte (Parte III, Artigo 14), ficando dispensados de compromisso com o Artigo 9, na medida em que os subsídios à exportação de seus produtos industrializados não venham a causar dano sério — comprovado através de evidências positiva — ao comércio ou produção de outro país signatário. Nesses mesmos termos, a dispensa também se estende aos outros tipos de subsídios, incluindo a intervenção governamental na economia, através das práticas exemplificadas no Artigo 11, as quais não devem, portanto, ser consideradas como subsídios, per si.

Em sua substância, o "Código de Subsídios" é uma solução de compromisso entre duas visões distintas sobre os impactos comerciais e a regulamentação de subsídios (ver Hufbauer, G. e Erb, J., 1984). A primeira delas (the "injury-only" school) enfatiza a retificação dos danos provenientes de um comércio subsidiado — essa compensação é que é relevante, devendo a sobretaxa ser imposta no valor suficiente para atingí-la e não necessariamente equivalente à margem de subsídio encontrada. A outra visão (the "antidistortion" school) é centrada nas ineficiências resultantes da intervenção governamental; a magnitude do impacto sobre o comércio é praticamente irrelevante para a imposição e o cálculo das sobretaxas de direitos compensatórios.

Segundo Hufbauer e Erb, o Congresso americano era fortemente influenciado pela "antidistortion school", mas, consciente do uso de subsídios nos EUA, fez com que a busca de disciplina sobre os subsídios no mundo fosse uma peça central nas negociações da Rodada Tóquio. Logo, uma questão que para os EUA era privilegiada em função de suas importações, e por longo tempo só havia interessado marginalmente à CEE devido à sua posição de grande exportadora, envolveu uma barganha, na Rodada Tóquio, em que os EUA cederam ao aceitarem o "teste de dano" e a CEE ao se submeter a uma definição mais rígida dos subsídios de exportação proibidos e ao princípio de que subsídios domésticos que provocassem danos estariam sujeitos à ação compensatória.

Na verdade, os mecanismos de obtenção de alívio contra importações subsidiadas já tinham sido reforçados pelo "Trade Act" de 1974, com a introdução do direito de recurso em juízo contra

decisões do Departamento do Tesouro (então encarregado da aplicação da Lei anti-subsídios) e, talvez mais importante, de limites de tempo para os vários estágios do processo decisório relativo a direitos compensatórios. Assim, enquanto entre 1930 e 1969 registraram-se apenas 34 casos de imposição de taxas, em 1979 havia 37 ações do CVD em andamento. Posteriormente, o uso desse procedimento intensificou-se ainda mais; em contraste com a experiência de outros países como Japão, Austrália, Canadá e, até um passado recente, a CEE o estatuto americano para direitos compensatórios, que difere, em alguns aspectos, do "Código de subsídios" do Gatt, tem sido um remédio importante e frequentemente usado para o tratamento de problemas comerciais, tendo os EUA iniciado 123 ações, desde 1980.

Quase todos os produtos siderúrgicos brasileiros sujeitos a processos, alegando práticas desleais de comércio, sofreram investigação de subsídios. Muitos casos foram terminados com um acordo suspensivo, pelo qual o governo brasileiro se comprometia a compensar o valor líquido do subsídio com a aplicação de um imposto de exportação. (2)

Um caso ilustrativo, por abranger um grupo significativo de produtos — chapas grossas e chapas laminadas a quente e a frio, importadas da CSN, Cosipa e Usiminas — foi concluído com a imposi

(2) A relativa facilidade de uma solução mais satisfatória viabilizada pela atuação do governo, já que este era parte envolvida desde o início do processo, foi sistematicamente contrabalançada pela abertura de uma ação anti-dumping ou uma ação baseada na seção 201 (cláusula de salvaguarda).

ção efetiva de sobretaxas ⁽³⁾ estabelecidas em decisão final do Departamento de Comércio: 36,48% ad valorem para Cosipa, 62,18% ad valorem para CSN e 17,49% ad valorem para Usiminas.

As exportações desses produtos eram as mais elevadas da pauta de siderúrgicos do Brasil para os EUA à época ⁽⁴⁾ e haviam crescido muito ao longo de 1983, totalizando cerca de 880 mil toneladas naquele ano, contra 280 mil toneladas em 1981 e 275 mil toneladas em 1982. Os efeitos inibidores acarretados pela imposição das taxas de direitos compensatórios que, inicialmente passaram a vigorar a partir de 10/fev/1984, são sugeridos pelo declínio abrupto das exportações dos três produtos nos dois primeiros trimestres de 1984 (tabela 3).

As sobretaxas passaram a retroagir a 12/nov/1983, depois da determinação final do Departamento de Comércio (publicada em 26/abril/1984), afirmativa quanto à existência de circunstâncias críticas. A retroatividade prevaleceu, neste caso, porque a ITC fez uma determinação final de dano positiva, apesar de seu julgamento quanto à existência ou não de circunstâncias críticas ter sido negativo. Considerou a ITC que o dano material não era resultante de um volume tão maciço de importações subsidiadas, em um período relativamente curto de tempo, que tornasse necessã

(3) O governo do Brasil requereu a compensação da margem de subsídio, neste processo, pelo mesmo valor do imposto de exportação fixado por um acordo de suspensão relativo a chapas grossas, já existentes. Entretanto, o pedido foi negado pelo Departamento de Comércio, que havia verificado que o imposto de exportação sobre chapas grossas não estava sendo pago, no período da investigação.

(4) Em 1983, as exportações desses produtos, em volume, representavam cerca de 74% das exportações totais de produtos siderúrgicos brasileiros (não incluindo trefilados, pregos, telas e estruturas metálicas).

TABELA 3

EXPORTAÇÃO DE CHAPAS GROSSAS, CHAPAS LAMINADAS A QUENTE E A FRIO PARA OS EUA

BASE TRIMESTRAL, 1983 e 1984

	1983				1984				(Ton.)
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	
	Chapas grossas	60.231	140.057	23.247	64.247	29.151	2.445	-	
Chapas laminadas a quente	15.162	60.025	61.117	89.018	59.219	-	-	-	
Chapas laminadas a frio	64.572	85.598	132.720	79.235	94.553	19.032	22.897	51.369	
TOTAL	139.965	287.680	217.084	232.896	182.923	21.477	22.897	51.957	

Fonte: Elaborado com dados da Cacex

ria a retroatividade de 90 dias, de modo a retificar o dano causado. Esta conclusão foi fundamentada no exame do período novembro/83-janeiro/84, e o volume das exportações brasileiras de cada um dos produtos não foi considerado suficientemente elevado, a ponto de justificar uma retroatividade. Foi deliberadamente descartada a comparação com o período novembro/82-janeiro/83 — a qual poderia ter induzido à avaliação contrária,⁽⁵⁾ ainda que seu efeito fosse redundante — com base na suposição de que o Brasil era um "new entrant" no mercado americano, para aqueles produtos.

Uma leitura do relatório final da ITC revela a importância decisiva da interpretação dada pela Comissão aos fatores considerados relevantes e seu peso relativo no julgamento. A avaliação de dano, por exemplo, pressupõe uma definição da indústria doméstica atingida, o que gera certo grau de imprecisão, na medida em que se pode caracterizá-la pelos produtores domésticos de um produto similar como um todo ou por aquele conjunto de produtores cuja produção constitua a maior parte do total daquele produto. Não são claros os limites de definição "da maior parte" e nem do que seja um "produto similar". Nesta investigação, a propósito, ficou determinado que chapa de aço-carbono produzida domesticamente incluía tanto chapas de aço-carbono em boninas, como chapas cortadas ao comprimento (cut-to-length) importadas

(5) O Departamento de Comércio julgou a favor de circunstâncias críticas, comparando as médias mensais de importações provenientes do Brasil de julho a outubro de 1983, com as mesmas médias de nov/83 a jan/84.

do Brasil, de acordo com critério estabelecido em investigação anterior de dumping contra certos produtos laminados planos brasileiros.

Se, de um lado, o Departamento de Comércio ampliava o escopo da investigação, de outro, um produtor americano de chapas galvanizadas, importador de chapas duras laminadas a frio do Brasil, atuou no processo pedindo sua exclusão da categoria de produtos em julgamento. Seu argumento se baseava no fato de que esse tipo de chapa laminada a frio era exportada apenas para a Costa Oeste, onde ele era o único comprador, e que a fonte doméstica alternativa — a usina da U.S. Steel em Pittsburg, na Califórnia — não estava sendo prejudicada materialmente pelas importações provenientes do Brasil. Sustentava, ainda, que o produto não era disponível livremente no mercado. O Departamento de Comércio, porém, afirmou o contrário: havia disponibilidade do produto fabricado internamente, apenas a preços mais elevados. E mais: a usina norte-americana estava sendo prejudicada, pois as importações com origem no Brasil limitavam sua capacidade de vender o produto.

Neste momento, poderia ser questionada a concepção implícita de que o mercado da firma americana é, por princípio, o mercado local, e não o mundial. A alegação seria pertinente, já que na investigação um dos itens examinados a respeito do Brasil é a capacidade de sua indústria siderúrgica gerar exportações, destacando-se a habilidade de conquista de outros mercados, além do americano. Na parte voltada a uma avaliação da situação da indústria americana afetada também estão incluídas suas exportações, cuja proporção em relação às vendas domésticas

cas de cada tipo de produto é assustadoramente baixa e declinante no período de investigação (tabela 4) o que, no entanto, não parece ser interpretado como um sintoma negativo do seu status de competitividade, mas, sobretudo como uma consequência do impacto provocado por uma concorrência desleal.

Em relação a outros indicadores, transparece um diagnóstico igualmente de natureza conjuntural. Os três segmentos da indústria — produtores de chapas grossas, chapas laminadas a quente e a frio — experimentaram dificuldades durante o período coberto pela investigação. Sua produção caiu bastante em 1982, recuperando-se no ano seguinte. Apesar da demanda ter aumentado em 1983, a participação das importações no consumo aparente ou se manteve em crescimento ou em níveis bem elevados (tabela 5).

Nessas condições, os três segmentos da indústria incorreram em prejuízos operacionais equivalentes a 13% e 20% das vendas líquidas de chapas grossas, 17,4% e 10,1% das vendas líquidas de chapas laminadas a quente, e 17,6% e 6,8% das vendas líquidas de chapas laminadas a frio, respectivamente em 1982 e 1983.

Os indicadores de utilização de capacidade e penetração das importações, combinados com os dados financeiros, apontam a indústria produtora de chapas grossas como aquela em pior situação. Curiosamente, na avaliação da evolução das importações brasileiras no mercado americano (fundamental para o julgamento de dano) a ITC separou os dois tipos de chapas grossas (em bobinas e cortadas) que havia colocado em uma mesma classificação na

TABELA 4

VENDAS DOMÉSTICAS E EXPORTAÇÕES DE CHAPAS GROSSAS E CHAPAS LAMINADAS A QUENTE
E A FRIO — EUA — 1981/1983

(10³ Ton. curtas e %)

DISCRIMINAÇÃO	Vendas Domésticas (1)			Exportações (2)			Exportações / Vendas Domésticas (2) / (1)		
	1981	1982	1983	1981	1982	1983	1981	1982	1983
Chapas grossas (a)	6.253	3.356	3.514	109	37	14	1,7	1,1	0,4
Chapas laminadas a quente (a)	8.868	6.021	8.024	122	29	4	1,4	0,5	0,05
Chapas laminadas a frio (b)	13.748	10.565	12.995	44	22	9	0,3	0,2	0,07
TOTAL	28.869	19.942	24.533	275	88	27	1,0	0,4	0,1

(a) Compilados de respostas a questionários submetidos pela ITC a produtores; (b) Os dados de vendas domésticas são do AISI; as exportações são estatísticas do Departamento de Comércio.

Fonte: ISITC Publication 1538, junho de 1984.

TABELA 5

CHAPAS GROSSAS, CHAPAS LAMINADAS A QUENTE E A FRIO — EUA — PRODUÇÃO, UTILIZAÇÃO DE CAPACIDADE
E CONSUMO APARENTE - 1981/1983

(10³ ton. curtas)

Discriminação	Produção			Utilização de Capacidade (%)			Consumo Aparente			Importações / Consumo Aparente		
	1981	1982	1983	1981	1982	1983	1981	1982	1983	1981	1982	1983
	Chapas grossas	6.880	3.555	3.864	59,4	30,8	33,1	9.984	5.591	5.596	23,7	27,5
Chapas laminadas a quente	9.696	6.475	9.290	55,4	36,8	52,7	11.672	8.387	11.089	14,1	16,3	18,6
Chapas laminadas a frio	11.197	7.989	10.723	69,2	50,1	69,2	15.250	12.142	15.317	10,1	13,2	15,2
TOTAL	27.773	18.019	23.877	61,3	40,0	53,3	36.816	26.120	32.002	15,1	17,2	17,8

Fonte: USITC Publication 1538, junho de 1984

definição de produtos subsidiados acusados de estarem prejudicando a indústria americana. Juntas, as importações de chapas e bobinas grossas do Brasil, em relação ao consumo aparente nos EUA, passaram de 3,1% em 1981, para 3,0% em 1982, a 3,9% em 1983; essa participação declinou de 5,5%, em jan/mar de 1983, para 0,5% no período correspondente em 1984, depois de uma determinação positiva do Departamento de Comércio de vendas abaixo do valor justo e da existência de circunstâncias críticas.

Com base nesses números, ficaria extremamente difícil construir o argumento de dano à indústria local devido a importações maciças e com tendência à elevação de sua penetração no mercado. Assim, a ITC fez sua determinação com respeito ao total de chapas grossas, fundamentada nas taxas de participação das importações de bobinas no consumo aparente americano, que foram de menos de 0,05% em 1981, 1,2% em 1982, e 1,7% em 1983. Embora reconhecendo o fato de que o Brasil era um exportador menor, em 1981 a Comissão enfatizou o acelerado crescimento da parcela de mercado. Reconhecia, ainda, como importante fator em sua decisão, uma afirmação positiva, feita em 1983 pela ITC, em uma investigação de direitos compensatórios sobre chapas grossas cortadas transversalmente, importadas do Brasil. Em resumo: para fazer uma acusação de dano em virtude das importações de chapas grossas brasileiras, a ITC utilizou uma prova de dano anterior com relação a chapas cortadas simultaneamente às taxas de crescimento aceleradas das importações de bobinas grossas, apesar de por deliberada definição, ter considerado ambas como "like products".

Embora operando com níveis de ociosidade bem mais reduzidos, os produtores de chapas laminadas a quente e a frio também apresentavam uma situação desconfortável em 1983, quando, para valores de consumo aparente semelhantes aos de 1981, a proporção coberta por importações havia subido 32% (laminados a quente) e 50% (laminados a frio). A parcela brasileira do mercado americano cresceu a ritmo acelerado: no segmento de laminados a quente, passou de menos de 0,05%, em 1981, para 0,5% em 1982 e 2,3% em 1983; em laminados a frio, subiu de 0,1% em 1981, para 0,4% em 1982 e 2,2% em 1983.

Quanto à determinação da existência e margem de subsídio, a peça fundamental condicionando o resultado do processo está no entendimento do Departamento de Comércio de que benefícios constituem subsídios, de acordo com a implementação do Código de Subsídios pela legislação comercial americana. No caso em discussão, julgou-se que os seguintes programas conferiam subsídios, nas proporções assinaladas. (tabela 6)

O crédito-prêmio do IPI para exportação tinha começado a ser progressivamente reduzido desde 1º/abril/81, de acordo com compromisso assumido pelo Brasil, após ter assinado o Código de Subsídios do Gatt.

Os programas de financiamento enquadravam-se como geradores de subsídios, por concederem tratamento diferenciado a atividades exportadoras, em relação àquelas voltadas para o mercado doméstico.

Os demais programas estão classificados no "Código de Subsídios" do Gatt em "Subsidies other than export subsidies", re

conhecidos como instrumentos de política econômica e social bastante difundidos. Os signatários têm, portanto, direito legítimo ao seu uso, devendo somente evitar o surgimento de efeitos adversos sobre as condições normais de concorrência. Logo, parece inapropriado que o Departamento de Comércio inclua essas medidas em sua determinação da margem de subsídio. Elas deveriam constar apenas do conjunto de informações de que a ITC lança mão em seu julgamento de dano. (6)

No que concerne às garantias governamentais para empréstimos de longo prazo, as empresas são julgadas quanto à sua "credibilidade", o que engloba seu fluxo de caixa e outros indicadores da capacidade da companhia de honrar suas obrigações de longo-prazo. Neste item de garantias, as margens encontradas foram mínimas.

Resultado bem diferente foi obtido com o conceito de "lucratividade" (equityworthiness), sobre o qual foi julgado se um aporte de capital do governo consistia em um subsídio ou não. Per se, a assistência financeira governamental não confere subsídio, o Departamento considera, porém, que compras de ações pelo governo ou suporte financeiro devem ser compensados por sobretaxas (CVD) quando feitos "em termos inconsistentes com considerações comerciais".

(6) A gestão aparentemente equivocada das atribuições sugere uma predominância ainda da visão subjacente à "antidistortion school". Referindo-se ao programa CDI, o relatório do Departamento de Comércio afirma: "Based on the record of these and earlier Brazilian countervailing duty investigations, we have no evidence that this requirement does not allow the government to target benefits to particular companies. Accordingly, we determine the CDI program confers a subsidy on the products under investigations".

Indiretamente, esta concepção fundamentou o cálculo de subsídio gerado pelo Fundo de Expansão através dos descontos de IPI. Desde 1977, era permitida às empresas siderúrgicas com planos de expansão aprovados pelo governo a retenção de 95% do IPI in

TABELA 6
PROGRAMAS QUE CONFEREM SUBSÍDIOS

(Em %)

Programas	Subsídios ad valorem, por empresa		
	Cosipa	CSN	Usiminas
Provisão governamental de capital acionário	20,36	24,50	3,73
Garantias governamentais a empréstimos de longo-prazo	0,20	0,37	0,06
Financiamento de curto-prazo à exportação (Resolução 674)	4,61	22,36	1,82
Financiamento à exportação sob a Circular CIG-GREGE 14-11	0,33	0,79	0,00
Crédito prêmio de IPI	7,50	10,78	8,71
Fundo para expansão através do reembolso do IPI	3,21	3,06	2,96
Programas CDI (isenção do IPI e impostos de importação para equipamentos importados)	0,45	0,37	0,22
Total do Subsídio líquido (1)	36,48	62,18	17,49

(1) Total sujeito a arredondamentos.

Fonte: ISITC Publication 1538, junho de 1984

cidente sobre suas vendas. A empresa depositava a quantia em uma conta especial no Banco do Brasil, e era posteriormente reembolsada na forma de reservas de capital isentas de taxa \tilde{c} o. A Cosipa, CSN e Usiminas haviam recebido benef \tilde{c} ios desse programa, entre 1977 e 1981. Por uma mudan \tilde{c} a da legisla \tilde{c} o (Decreto-Lei 1843), em dezembro de 1980, as companhias passaram a ter que pagar o imposto integral ao governo, o qual, por sua vez, reembolsava a Siderbr \tilde{a} s em 95% do total recolhido, na forma de aportes de capital. A simples inclus \tilde{a} o da Siderbr \tilde{a} s como intermediadora nesse esquema fez com que os fundos para expans \tilde{a} o fossem considerados como subs \tilde{d} ios, uma vez que as empresas filiadas \tilde{a} holding estatal tinham sido julgadas "n \tilde{a} o-lucrativas", e os recursos eram a elas repassados na forma de aporte de capital.

Diretamente, o conceito de "lucratividade" consistente com considera \tilde{c} oes comerciais foi o respons \tilde{a} vel pelas maiores margens de subs \tilde{d} ios (tabela 6). Durante a maior parte do per \tilde{d} odo de investiga \tilde{c} o (1977-1982), CSN, Cosipa e Usiminas foram definidas como "n \tilde{a} o-lucrativas" — e, conseq \tilde{u} entemente, toda provis \tilde{a} o de capital feita pelo governo, incluindo empr \tilde{e} stimos do BNDES, \tilde{a} s tr \tilde{e} s empresas atrav \tilde{e} s da Siderbr \tilde{a} s, enquadrada como subs \tilde{d} io —, com base na taxa de retorno sobre o capital e outros indicadores financeiros e perspectivas de longo prazo (proje \tilde{c} oes de demanda do mercado, resultados operacionais correntes, entre outros).

As empresas brasileiras argumentaram, sem sucesso, em sua defesa, que o Departamento errara ao focalizar sua aten \tilde{c} o em um n \tilde{u} mero restrito de indicadores financeiros, ignorando o contexto

industrial e financeiro mais amplo em que aquelas companhias operam.

De fato, em pelo menos dois aspectos a atuação do Departamento de Comércio pode ser questionada. O primeiro deles é a exigência do preenchimento de requisitos em termos comerciais, quando nem todas as condições de mercado necessárias estão em funcionamento. A defesa brasileira, por exemplo, alegou que as garantias a empréstimos concedidos pelo governo não redundavam em taxas preferenciais de juros sobre empréstimos de longo-prazo contraídos pelas empresas. O Departamento de Comércio discordou porque, durante o período em que as empresas foram julgadas sem credibilidade, as garantias do governo lhes teriam permitido contrair empréstimos de longo-prazo, em moeda estrangeira, em termos inconsistentes com considerações comerciais. Em posicionamento anterior, porém, o Departamento havia justificado o emprego de taxas de juros de curto prazo na construção de um determinado custo de capital, com base na inexistência de um mercado comercial para financiamento de longo-prazo no Brasil.

Mais importante, contudo, é que os cálculos dos subsídios não levam em conta medidas que afetam negativamente a operação, em termos comerciais, das empresas, como o controle de preços exercidos pelo governo sobre os preços de seus produtos e que implica em uma elevação de seus custos unitários. O efeito líquido da intervenção governamental sobre os custos das empresas é que deveria surgir do cálculo das margens líquidas de subsídios feito pelo Departamento de Comércio. Olhando pelo lado dos custos dos in

sumos, Jones observa: "Yet whatever role governments play in determining the level of steel capacity, output, employment and pricing, the question of trade-distorting government subsidies requires a careful economic determination of the effect of such programs on the cost of inputs. Economic theory predicts, in other words, that a distortion in the unit economic costs of steel production or restrictions placed on domestic deliveries will distort steel trade patterns. Government equity in the steel industry, in and of itself, may not necessarily alter steel mill operating costs; government exhortations and policies may or may not have an impact on the market. A reliable subsidy investigation must therefore not only identify government involvement, but also quantify its net effect in altering market-driven outcomes". (Jones, 1986).

Vários são os subsídios negativos possíveis de serem criados por políticas governamentais, que aumentam os custos de produção das firmas: restrições à dispensa de trabalhadores, obrigatoriedade de uso de matérias-primas domésticas (como o carvão local mais caro, na indústria siderúrgica alemã) e contenção de preços,⁽⁷⁾ que é o oposto das medidas protecionistas destinadas a manter mais elevados os preços para os produtores domésticos, como a política de preços mínimos da CEE ou o "Trigger Price Mechanism", nos EUA.

Da mesma maneira em que não é feita uma compensação para subsídios negativos, a investigação, embora mencione a valorização

(7) De acordo com Moacélio Mendes, presidente da Siderbrás, entre 1977 e 1987, a eficiência do setor siderúrgico no Brasil foi afetada com a perda de US\$ 12,5 bilhões, em virtude da política de contenção dos preços.

real do dólar em relação ao cruzeiro de cerca de 42%, entre janeiro de 1981 e março de 1984, não internaliza esta variação com o objetivo de medir preços relativos. Para bobinas grossas, os dados sobre preços de importações do produto brasileiro indicam uma virtual estabilidade, em 1983; de seis comparações com os preços do produto fabricado nos EUA, entre abril e dezembro de 1983, quatro apresentam preços de importação entre 1,2% e 6,9% abaixo dos preços locais. Nas outras duas circunstâncias, o preço da bobina brasileira era de 0,6% a 1,5% mais alto. Dentre vinte comparações para chapas laminadas a quente, entre janeiro de 1983 e março de 1984, constataram-se dezenove vendas do produto brasileiro a preços entre 2,4% e 29,4% abaixo dos similares americanos; houve um caso de sobrepreço na venda do produto brasileiro por uma margem de 7%, apesar dos preços de importação do Brasil terem revelado uma tendência ascendente, embora menos acentuada do que os preços do produto americano. Esse padrão se repetiu para os preços relativos de chapas laminadas a frio, e, em seis comparações envolvendo vendas a distribuidores e a usuários finais, entre julho de 1983 e março de 1984, as margens de "underselling" do Brasil variaram entre 3,9% e 14,9%.

Em nenhum caso exposto, a diferença entre o preço brasileiro e americano aproximava-se da correção cambial verificada entre os primeiros trimestres de 1983 e 1984.

A apreciação do dólar em relação ao cruzeiro é um dado indispensável à compreensão do comportamento dos preços de importação dos produtos brasileiros, no período entre 1981 e 1984 (19 trimestre). Pode-se observar que, em 1981, o valor unitário do produto

brasileiro estava bem acima da média dos principais fornecedores estrangeiros dos Estados Unidos, revertendo-se essa posição nos dois anos seguintes (tabela 7).

A queda no valor unitário em dólares, entre 1981 e 1983, dos três tipos de produtos exportados por, literalmente, todos os fornecedores, embora possa refletir, parcialmente, uma adaptação às forças competitivas de mercado, foi viabilizada graças ao fortalecimento da moeda americana. Depois da Espanha, cujas vendas registraram as mais pronunciadas quedas de preços, o Brasil foi o país que efetuou os maiores cortes de preços, indicando, provavelmente, a simultaneidade de dois elementos: a apropriação de uma parcela da desvalorização real do cruzeiro com relação ao dólar e a tentativa de ampliação de sua participação no mercado americano, através do deslocamento de outros concorrentes.

TABELA 7

IMPORTAÇÕES AMERICANAS DE CHAPAS GROSSAS E CHAPAS LAMINADAS A QUENTE E A FRIO

Valor médio - principais fornecedores

(US\$ tonelada)

P A I S E S	Chapas grossas					Chapas laminadas a quente					Chapas laminadas a frio				
	1981	1982	1983	Jan/83	Mar/84	1981	1982	1983	Jan/83	Mar/84	1981	1982	1983	Jan/83	Mar/84
	Brasil	365	314	227	254	231	371	265	214	227	205	410	338	293	299
Japão	-	-	-	-	-	265	331	307	305	315	404	418	364	372	373
Finlândia	352	315	249	241	261	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
França	-	-	-	-	-	300	303	262	269	280	357	365	335	330	368
Espanha	371	319	206	220	223	-	-	-	-	-	411	388	283	-	324
Alemanha	-	-	-	-	-	309	295	269	284	266	393	368	366	348	378
África do Sul	344	315	242	257	237	289	279	236	233	239	348	364	291	284	207
Argentina	-	-	-	-	285	-	-	-	-	-	417	321	304	286	300
Canadá	370	380	259	311	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bélgica/Luxemburgo	364	340	256	254	239	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Coreia do Sul	351	327	220	233	265	306	292	247	240	270	382	369	319	327	341
Todos os outros	342	314	256	216	213	317	289	263	277	270	387	369	326	319	345
Média	353	326	244	261	254	316	302	263	272	264	390	374	332	334	341

Fonte: USITC Publication 1538, junho de 1984

2.3 - Impacto da aplicação de uma taxa anti-dumping: uma ilustração

Em resposta a uma petição da Bethlehem Steel Corporation, de 31 de janeiro de 1983, o Departamento de Comércio dos EUA iniciou, em 28 de fevereiro de 1983, uma investigação com o objetivo de verificar se chapas e bobinas grossas exportadas por empresas brasileiras estavam sendo vendidas abaixo do valor justo (LTFV). Como resultado, foi publicada uma determinação preliminar positiva em 7 de setembro de 1983 ⁽⁸⁾. As decisões finais do Departamento de Comércio e da ITC, quanto à ocorrência de dano à indústria local, foram igualmente positivas. Às duas importantes exportadoras, responsáveis por praticamente 100% das exportações de chapas grossas naquele ano - Cosipa e Usiminas - foram aplicadas as sobretaxas de 100,04% e 65,58%, respectivamente, para aquele produto.

O impacto dessas sobretaxas sobre as exportações brasileiras de chapas grossas para o mercado americano será estimado a partir do quadro analítico empregado por Baldwin e Murray (1977), na estimação dos benefícios de comércio para os países em desenvolvimento de reduções de tarifas com base no princípio da nação mais favorecida versus um tratamento preferencial.

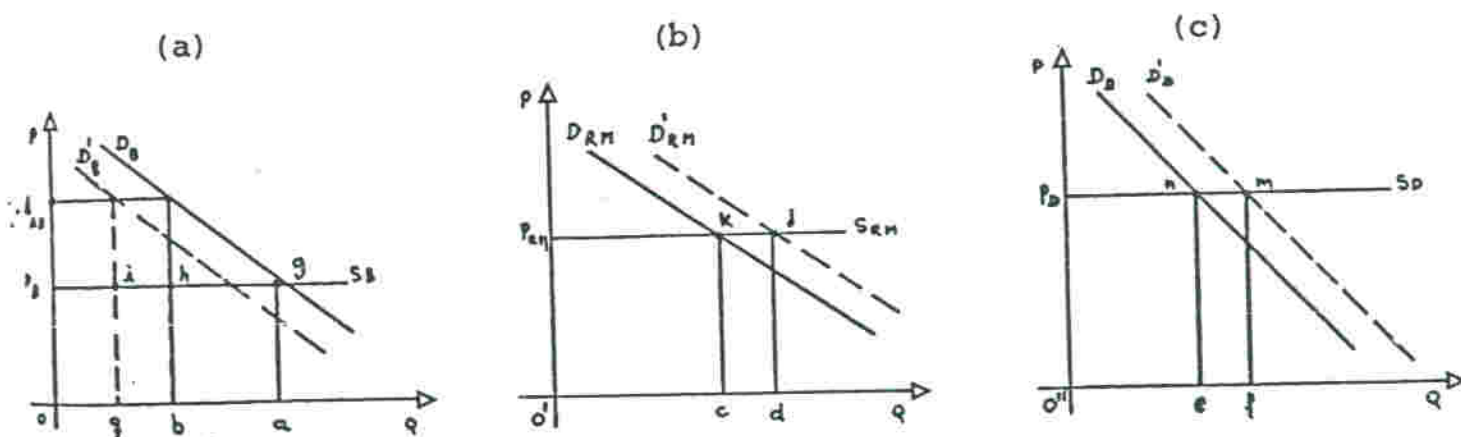
Supõe-se, no modelo, que as importações e o produto doméstico

(8) Em virtude de o Departamento de Comércio ter também determinado a existência de circunstâncias críticas, as taxas anti-dumping impostas retroagiram a 9 de junho de 1983.

co não são substitutos perfeitos e que as curvas de oferta doméstica e de importações são infinitamente elásticas. No gráfico III.1, estão representadas as curvas de demanda e oferta do produto brasileiro (a), do produto importado dos demais países (b) e do produto doméstico americano (c).

Gráfico I

Impacto da aplicação de uma taxa anti-dumping



Após a aplicação de uma taxa anti-dumping (T_{AD}), as importações provenientes do Brasil ficam reduzidas de Oa para Ob (efeito contração de comércio). Com isso, aumenta a demanda por produto doméstico, e a quantidade ofertada passa de $O'e$ para $O'f$. Parte da demanda desloca-se, porém, para as importações provenientes

de outros países exceto o Brasil, que passam de $O'c$ para $O'd$ (efeito deslocamento de comércio), o que se reflete em um deslocamento da curva de demanda por importações do Brasil para baixo (D'_B).

Os efeitos de retração do comércio se dão, portanto, em dois níveis: o da contração de comércio (área $aghb$) e de deslocamento de comércio (área $qbhi$). O primeiro efeito (TC_i) é estimado, segundo Baldwin e Murray, usando as elasticidades da demanda de importações:

$$TC_i = M_i \epsilon_i \left[\frac{t_i}{1+t_i} \right], \text{ onde}$$

M_i - nível inicial das importações americanas do produto i proveniente do Brasil.

ϵ_i - elasticidade da demanda de importações.

Δt_i - variação entre a tarifa inicial t_i e a sobretaxa

$$T_{AD}.$$

Para o cálculo do deslocamento de comércio (TD_i) supõe-se que os importadores americanos simplesmente substituam seus gastos com as compras anteriormente feitas no Brasil ($qbhi$) por gastos idênticos com importações de outros países ($cdjk$). Logo, TD_i é equivalente à área $cdjk$. Como proporção das importações totais dos outros países exceto Brasil, o deslocamento é:

$$TD_i = w_i M_{RM_i}, \text{ onde}$$

w - coeficiente $cdjk / O'ck P_{RM}$

M_{RM_i} - importações totais dos demais países exceto Brasil ($O'ck P_{RM}$)

Baldwin e Murray consideram em sua análise sobre tratamento preferencial que a substituição entre importações de países não-beneficiários (aqui "resto do mundo") e as de países beneficiários (aqui o Brasil) é similar à substituição entre as importações de países beneficiários e o produto do país importador. Assim,

$$TC_i = aghb = efmn = w_i \cdot Vi, \text{ onde}$$

$w_i = efmn/O$ e $n P_D$

$Vi =$ produção doméstica (O e $n P_D$)

Portanto,

$$\begin{aligned} TD_i &= w_i \cdot M_{RMi} = (TC_i/Vi) \cdot M_{RMi} \\ &= TC_i \cdot \left(\frac{M_{RMi}}{Vi} \right) \end{aligned}$$

ou seja, TD_i é igual a TC_i ponderado pelo coeficiente das importações provenientes dos demais países exceto Brasil sobre a produção doméstica do produto i .

Replicando esta análise para o caso das exportações de chapas grossas das estatais brasileiras Cosipa e Usiminas, para as quais foi encontrada uma margem ponderada de dumping de 86,81% e usando o valor mínimo da elasticidade de importações de chapas grossas estimado por Crandall (1981) - isto é, -1,09 - e o valor das exportações das duas empresas no período janeiro/setembro de 1983 - US\$ 36,587 milhões -, chega-se a:

$$\begin{aligned} TC_i &= -US\$ 32.202,9 \text{ milhões} \\ \text{e } TD_i &= -US\$ 10.626,9 \text{ milhões} \quad (9) \end{aligned}$$

ou seja, uma perda total, para um período de nove meses, a partir da imposição das taxas anti-dumping de US\$ 42.829,8 milhões

Utilizando-se o maior valor estimado por Crandall para a elasticidade da demanda de importações de chapas grossas (-2,82), obtém-se os seguintes valores:

$$\begin{aligned} \text{TCi} &= -\text{US\$ } 83.314,0 \text{ milhões} \\ \text{e} \quad \text{TDi} &= -\text{US\$ } 27.493,6 \text{ milhões} \end{aligned}$$

o que significaria uma redução, em um período de nove meses, de pouco mais de US\$ 110 milhões.

Considerando o valor das exportações brasileiras de chapas grossas, entre janeiro e setembro de 1983, conclui-se que, sob as hipóteses adotadas, a imposição das taxas anti-dumping teria inviabilizado a permanência do Brasil neste mercado.

De fato, as exportações de chapas grossas da Usiminas, que haviam sido de US\$ 16,681 milhões em janeiro/setembro de 1983, so maram US\$ 2,74 milhões nos últimos três meses daquele ano. No ano seguinte, caíram a US\$ 382 mil. A Cosipa, que havia exporta do US\$ 19,906 milhões no período janeiro/setembro de 1983, expor tou US\$ 676 mil, de outubro a dezembro de 1983. Em 1984, não conseguiu realizar exportações do produto para o mercado ameri cano, as quais só foram retomadas com o acordo de restrição vo- luntária, no início de 1985.

(9) O coeficiente M_{PMi}/Vi foi calculado usando quantidades, e não valores em dólares, os quais não eram disponíveis.