

Nº 41

**Os acordos
de restrições
voluntárias:
teoria e prática**

Guida Piani

Novembro de 1990

TEXTO PARA DISCUSSÃO

OS ACORDOS DE RESTRIÇÕES VOLUNTÁRIAS
TEORIA E PRÁTICA

GUIDA PIANI

Novembro, 1990

Este relatório é uma continuação da pesquisa sobre Acordos 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.

Resumo

O trabalho analisa a utilização de Acordos de Restrição Voluntária (VERs) como mecanismo de proteção à entrada de importações. Inicialmente é realizado um estudo teórico sobre o uso deste instrumento. Em seguida, avalia-se o impacto do VER de produtos siderúrgicos assinado pelo Brasil com os Estados Unidos em 1985.

I N D Í C E

	Pág.
1. Introdução	01
2. A Economia Política VER do Brasil	10
3. O Acordo VER do Brasil	26
3.1 Introdução	26
3.2 Os Efeitos do Acordo para o Brasil	28
4. Conclusões	53

1. INTRODUÇÃO

A despeito do acordo de limitação celebrado com a CEE em outubro de 1982 e de uma diminuição nos volumes importados em relação a 1981, as importações de aço como proporção do consumo aparente foram maiores em 1982 e 1983, atingindo, respectivamente, 21,8% e 20,5%. Em 1984, os dados dos primeiros meses apontam para um novo recorde, que de fato se consolidou ao final daquele ano: 26,4%. A maior parte desse novo surto provinha de fornecedores não tradicionais, dentre os quais a Coréia, Brasil e outros países industrializados fora da CEE e Japão (tabela 1).

Tabela 1

Importações Americanas de Aço, por Região de Origem
(Em 10³ ton. métricas)

Ano	Japão	CEE ^a	Canadá	Outros países industrializados	Brasil	Coréia	Outros países em desenv.
1975	5.844	4.123	1.009	474	43	397	122
1976	7.984	3.188	1.304	623	67	790	329
1977	7.820	6.833	1.892	1.416	65	790	491
1978	6.487	7.436	2.364	2.624	292	1.052	880
1979	6.336	5.405	2.354	1.632	432	986	373
1980	6.007	3.887	2.370	1.430	458	1.040	303
1981	6.220	6.482	2.898	2.095	548	1.218	437
1982	5.183	5.646	1.844	1.838	605	1.062	485
1983	4.236	4.113	2.379	1.958	1.257	1.728	1.397
1984/1º quadrim.	1.630	1.387	826	1.006	444	532	642

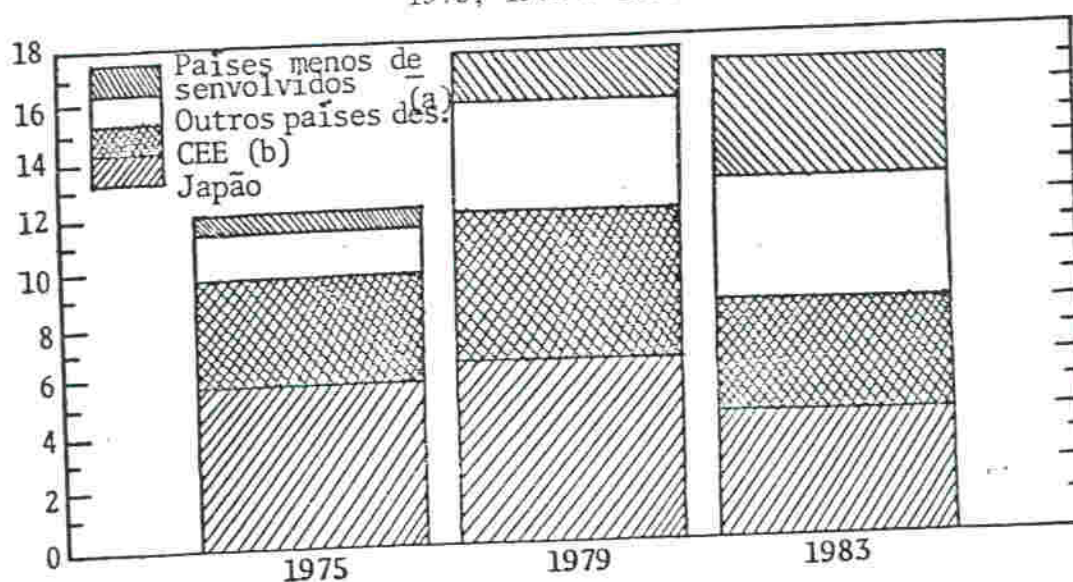
a) Até 1980, CEE (9). A partir de 1981, inclui Grécia; b) Europa excluindo CEE, Austrália, Nova Zelândia e África do Sul.

Fonte: Anuários Estatísticos do AISI, 1979 e 1984.

Comparando-se os volumes importados pelos Estados Unidos nos anos de 1975, 1979 e 1983 (gráfico 1), as alterações mais recentes na configuração regional das fontes de importações revelam um aumento significativo da participação do bloco de países em desenvolvimento e dos demais países industrializados (exceto Japão e CEE), acompanhado por uma redução da parcela de mercado apropriada pelos países da CEE e de uma queda considerável na participação das exportações japonesas de aço no total das importações americanas.

Gráfico 1

Importações Americanas de Aço, por Região de Origem
1975, 1979 e 1983



(a) Outros países desenvolvidos: Canadá, Austrália, Nova Zelândia, países europeus fora da CEE, Israel e África do Sul;
(b) CEE (9).

Fonte: The Effects of Import Quotas on the Steel Industry, Congressional Budget Office, 1984.

No primeiro quadrimestre de 1984, as parcelas do mercado americano dominadas por supridores estrangeiros estavam assim distribuídas: Japão, 6,5%; CEE, 5,5%; outros países desenvolvidos, 7,1%; e países em desenvolvimento, 6,2%.

No grupo de "outros países desenvolvidos" predominava o Canadá, contribuindo com quase a metade das importações dessa categoria nos primeiros quatro meses de 1984. Destacavam-se, ainda, outros países europeus fora da CEE (dos quais o mais importante era a Espanha), Austrália e Nova Zelândia e África do Sul.

Os maiores exportadores dentre os países em desenvolvimento incluíam Coréia e Brasil, cujas vendas aos Estados Unidos cresceram 63% e 108%, respectivamente, comparativamente a 1982. Recentemente, o México tornou-se uma fonte importante de importações. A emergência desses novos grandes exportadores pode ser avaliada pelo *ranking* dos sete maiores fornecedores estrangeiros de aço para o mercado americano, no primeiro quadrimestre de 1984: Japão, Canadá, Alemanha, Coréia, Brasil, Espanha e México.

Os esforços da indústria americana em busca de proteção estavam novamente divididos entre o legislativo e a legislação comercial. Em novembro de 1983, em resposta a uma demanda dos produtores americanos pela imposição de limites globais às importações, o Congresso introduziu o *Fair Trade in Steel Act*, propondo quotas de importação cobrindo 15% do consumo doméstico aparente, por cinco anos.

Em janeiro de 1984, a empresa Bethlehem Steel e o sindicato — *United Steelworkers of America* — iniciaram um processo com base na Seção 201,⁽¹⁾ sobre o qual a ITC decidiu,⁽²⁾ em junho, que, em cinco das nove categorias de produtos incluídos, a indústria local havia sido prejudicada e recomendou ao presidente uma combinação de quotas e tarifas para aqueles produtos.

Embora tais produtos representassem 70% das vendas dos fabricantes americanos de aço carbono, a indústria doméstica ficou desapontada, pois esperava uma medida mais abrangente, com receio de que os fornecedores estrangeiros deslocassem suas vendas para itens não-protegidos. Por outro lado, a aplicação da Seção 201 colocaria a solução dentro do contexto do GATT, requerendo uma adoção de controles não-discriminatória e expondo os EUA a possíveis pedidos de compensação e retaliação por parte de países exportadores insatisfeitos, além de uma renegociação do pacto com a CEE.

O Presidente Reagan rejeitou a sugestão da ITC e anunciou, em setembro de 1984, que iniciaria negociações para estabelecer um sistema de VRS com os maiores parceiros no comércio de aço, com o objetivo de limitar a penetração das importações de

(1) A Seção 201 do Trade Act de 1974 autoriza o Presidente a restringir importações, mesmo que consideradas como parte de um comércio "justo"; uma vez que a ITC julgue que as importações tenham sido causa substancial de dano à indústria local. A petição que originou este caso procurava, como o *Fair Trade in Steel Act*, limitar as importações a 15% do mercado americano.

(2) A determinação positiva de dano, bem como as recomendações feitas pela ITC com o propósito de conceder alívio à indústria local contra importações foram aprovadas por uma votação de 3 a 2.

produtos acabados a 18,5% do mercado americano e a de semi-acabados a um total de 1,7 milhões de toneladas anuais, por um período de 5 anos.⁽³⁾

A opção por acordos através dos quais os grandes fornecedores de produtos siderúrgicos ao mercado americano restringiam voluntariamente suas exportações implicava no reconhecimento de que o objetivo era proteger a indústria local contra a concorrência das importações,⁽⁴⁾ desleais ou não. Todos os maiores exportadores para os EUA deveriam ser trazidos para dentro do programa, ainda que não tivessem sido acusados de práticas de comércio injustas. Analogamente, os acordos deveriam abranger todos os produtos siderúrgicos exportados pelos países em questão, embora apenas algumas categorias estivessem envolvidas em processos de investigação de **dumping** ou subsídio.

As cláusulas dos acordos incluíam o compromisso de suspensão dos processos de comércio desleal iniciados contra os países que aceitassem negociar restrições às suas exportações e a

(3) Posteriormente à divulgação pelo Presidente de seu programa, o Congresso expressou, no *Trade and Tariff Act of 1984*, sua intenção de que as importações fossem reduzidas a algo entre 17% e 20,2% do consumo doméstico aparente e, para tanto, autorizava o Presidente a negociar acordos. A meta de 20% refletia o objetivo do Presidente quanto ao volume total das importações, incluindo semi-acabados.

(4) A legislação apresentada ao Congresso em 1984 explicitava seu objetivo de fornecer alívio temporário à indústria contra a competição externa, de modo que ela pudesse modernizar-se e tornar-se mais competitiva. Nesse sentido, continha uma cláusula exigindo que as empresas aplicassem toda a receita líquida adicional proveniente da operação de suas usinas siderúrgicas em reinvestimento e modernização, durante o período de tempo em que as quotas fossem efetivas.

promessa de não abrir novos processos. O cumprimento dos limites estabelecidos pelas VERS ficou assegurado por um sistema de licenças de exportação. A cobertura dos acordos era total, com os limites para cada produto fixados por padrões históricos. A tabela 2 sumariza os resultados dos acordos realizados em 1984, comparando as taxas de penetração das importações no mercado americano no triênio até 1984, com os novos limites negociados, por país.

Tabela 2
Os Acordos do Aço em 1984

(a) Partic. no mercado americano e quota fixada pela VER

País	Parcelas de Mercado			Parcela Fixada pela VER
	1982	1983	1984	
Japão	6,3	5,1	6,7	5,8
Coréia	1,4	2,1	2,3	1,9
Brasil	0,8	1,5	1,5	0,8
Espanha	0,7	0,7	1,4	0,67
África do Sul	0,7	0,7	0,6	0,42
México	0,1	0,8	0,8	0,36
Austrália	0,2	0,2	0,2	0,18
Argentina	0,2	0,3	0,3	na
Finlândia	0,2	0,2	0,3	na
Canadá	2,4	2,9	3,2	na
CEE	7,3	4,9	5,9	5,9
Total	21,8	20,5	26,4	-

Fonte: Anuário do AISI, 1986 e Jones (1986)

(b) Semi-Acabados: Limites de Importação em Volume

Países	Limites de importação fixados pelos acordos (em toneladas curtas)
Brasil	700.000
Japão	100.000
Coréia	50.000
Espanha	50.000
África do Sul	100.000
Austrália	40.000
México	100.000

Fonte: U.S. Trade Representative, in Jones (1986)

Aparentemente, as quotas negociadas com a maioria dos parceiros comerciais dos EUA ficaram bem próximas da média aritmética das participações de cada país na oferta aparente de aço no mercado americano, no período entre 1982 e 1984. A adoção desse critério já seria, em si, prejudicial aos *new-entrants*, grupo em que se destacavam os países em desenvolvimento, cujas exportações para os EUA representaram um crescimento modesto, entre 1979 e 1982 (ver os dados das colunas correspondentes ao Brasil e a outros países em desenvolvimento, na tabela 1). Especificamente no caso do Brasil, observa-se a maior diferença entre a média da participação das exportações de aço do país no consumo aparente americano entre 1982 e 1984 (1,26%) e a quota alocada pela VER (0,8%). A explicação desse fato está provavelmente ligada à quota de semi-acabados atribuída ao Brasil que, dessa forma, passaria a fornecer sozinho pouco mais de 40% das necessidades totais das importações norte-americanas. A iniciativa da conquista de uma parcela tão grande das importações de semi-acabados dos EUA (ver tabela 2 para comparação com as quotas de outros países) partiu, segundo informações obtidas, do Brasil, em particular da Siderbrás, à época bastante preocupada em garantir compradores estáveis para as placas produzidas por Tubarão. Não se conhece, entretanto, o processo utilizado para chegar à quota variável de 0,8% do consumo aparente americano para produtos acabados. Em 1982, esta foi exatamente a participação do Brasil naquele mercado (a proporção de semi-acabados no total exportado era mínima). Supondo que este valor se repetisse nos dois anos seguintes, ao

invés dos 1,5% observados (há que ser ressaltado que em 1984, ao contrário dos dois anos anteriores, as exportações de semi-acabados já eram representativas — 16% — no total da pauta), o Brasil poderia ter exportado, em média, em 1983 e 1984 mil toneladas de semi-acabados, volume próximo à quota fixada pela VER. Processos de cálculo não muito diferentes podem ter levado à determinação da composição das quotas alocadas ao Brasil. Se de fato ocorreu algum *trade-off* entre os limites alocados à venda de acabados e semi-acabados, como os números parecem sugerir, os resultados foram os piores para o Brasil, do ponto de vista da balança comercial do país e dos exportadores de produtos acabados, especialmente os produtores de aços não-planos, desprovidos de representação nas negociações da VER.

De outro lado, o Brasil poderia ter negociado, por exemplo, uma quota de semi-acabados 50% maior do que países como Japão, México e África do Sul, i.e, 150 mil toneladas (pouco superior à média registrada pelas exportações brasileiras de 1983 e 1984, de 127,5 mil toneladas de semi-acabados). Neste caso, fazendo o exercício oposto, teriam cabido ao país quotas de produtos acabados de 0,6%, 1,33% e 1,33 do consumo aparente americano, respectivamente, em 1982, 1983 e 1984, equivalendo a uma média de 1,087%, ao invés dos 0,8% que prevaleceram.

Ainda que os resultados obtidos no acordo pelo Brasil, em termos de composição das quotas, devessem ser atribuídos prioritariamente aos negociadores brasileiros, a fraca posição de bar-

ganha do Brasil foi um elemento fundamental tanto na aceitação do acordo como de sua estrutura. A assimetria de poder entre os parceiros envolvidos em uma VER é, de fato, um dos aspectos importantes que compõem a **rationale** da aceitação e disseminação da imposição desse instrumento de restrição ao comércio internacional.

2. A ECONOMIA POLÍTICA DAS VERS

Uma VER é o resultado de uma negociação entre dois países, com a finalidade de restringir as exportações de um determinado produto do país exportador para o país importador. O acordo não é exatamente voluntário mas, sim, preferido pelo país exportador como uma alternativa à possível imposição de outros tipos de barreiras comerciais que o país importador explícita ou implicitamente ameaça usar. A restrição é expressa em quantidade, de forma idêntica a uma quota, destinada a cobrir um período pré-determinado, e é administrada pelo país exportador.

As VERS têm sido utilizadas com uma frequência crescente nos últimos anos, como um recurso ao qual os países desenvolvidos⁽⁵⁾ apelam para controlar suas importações de determinados produtos, sem entrar em confronto direto com as regras do GATT que, de forma geral, proíbem a imposição de quotas de importação e o aumento de tarifas. Do lado do país exportador, as VERS também apresentam vantagens em relação àquelas duas medidas, como veremos mais adiante.

Em relação aos instrumentos tradicionais de controle de comércio — tarifas e quotas de importação —, as VERS diferem em três pontos essenciais:⁽⁶⁾

(5) De acordo com estudo recente do Fundo Monetário Internacional sobre Políticas Comerciais, o uso crescente de VERS é particularmente evidente na CEE, responsável pela metade de todas as VERS conhecidas, até maio de 1988. Os Estados Unidos respondem por um quinto de todas as VERS.

(6) Ver Jones (1984).

- a) a restrição é feita pelo lado da oferta, e não da demanda, como no caso das tarifas;
- b) sua aplicação é discriminatória, dado que as restrições às exportações são seletivas quanto aos fornecedores, e não incidem globalmente, como podem fazê-lo quotas e tarifas; e
- c) sua negociação é bilateral, não envolvendo apenas o governo do país impositor das medidas de controle.

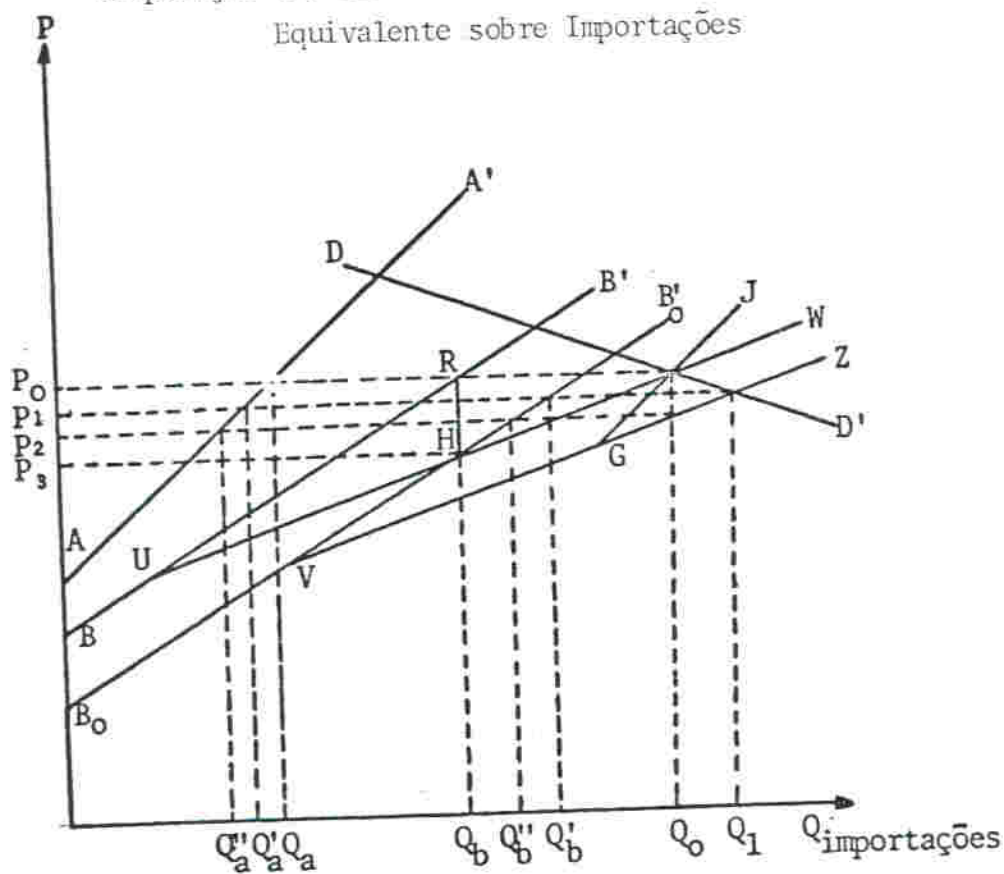
Os efeitos da imposição de uma VER podem ser comparados com aqueles surgidos da elevação de tarifa, sob os aspectos de alterações nas parcelas de mercado dos exportadores e nos termos de troca. Outra diferença aparece na apropriação da receita proveniente das tarifas pelo governo do país importador e do *rent* resultante da imposição de VERs pelos exportadores.

O gráfico 2 permite identificar esses diferentes impactos. O país importador tem uma curva de demanda DD' e dois países exportadores (A e B) apresentam, inicialmente, curvas de oferta AA' e BB' , respectivamente, as quais, somadas horizontalmente, produzem uma curva de oferta total BUW . O equilíbrio inicial se dá, portanto, em (Q_0, P_0) , com A e B fornecendo, respectivamente, Q_a e Q_b unidades. O país B, por uma redução em seus custos de produção, desloca sua curva de oferta para $B_0B'_0$. A nova curva de oferta total passa a ser B_0VZ , fazendo com que as ex

portações se expandam a Q_1 e os preços caíam a P_1 . Os produtores de **B** têm sua parcela de mercado aumentada para Q'_b e os de **A** vêem sua participação ser reduzida a Q'_a .

Gráfico 2

Comparação dos Efeitos de uma VER e de uma Tarifa Equivalente sobre Importações



O aumento das importações provoca uma reação protecionista, que pode decidir entre duas alternativas para recolocar a quantidade importada em Q_0 : a introdução de uma tarifa sobre todas as importações ou a negociação de um acordo VER com o país **B**.

Com uma tarifa de $(P_0 - P_2)/P_2$, é restabelecido um \bar{n}

vel de importações Q_0 , com preços no mercado doméstico do país importador mais elevados (P_0) e preços mais baixos para os exportadores (P_2), o que significa uma melhoria dos termos de troca para o país importador. O país A tem suas exportações reduzidas a Q_a'' e o país B passa a exportar Q_b'' . A receita $(P_0 - P_2) \cdot Q_0$, resultante da aplicação da tarifa, é recolhida pelo governo do país importador.

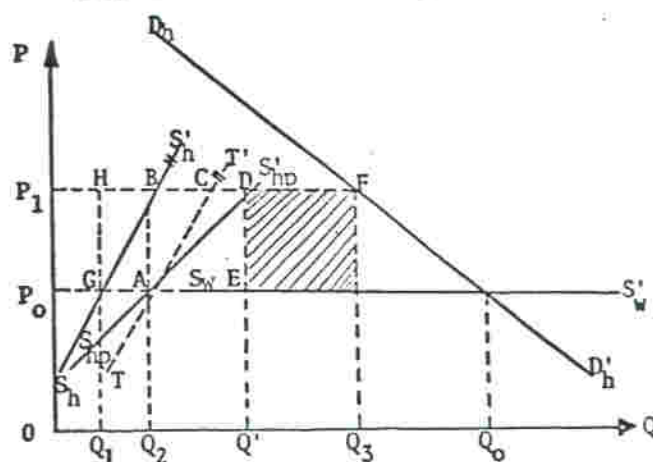
Supondo, por outro lado, que o país B restrinja "voluntariamente" suas exportações a Q_b , sua curva de oferta passa a B_0HR , transformando a curva de oferta total de A e B em B_0VGJ . O mesmo volume total de importações Q_0 é atingido, a um preço doméstico no país importador P_0 . Entretanto, esse resultado é acompanhado por preços de importação também mais elevados e de uma alteração nas parcelas de mercado, uma vez que o produtor A não restrito, pode mover-se ao longo de sua curva de oferta, até que o "prêmio" colocado sobre as importações, devido à sua restrição artificial, faça com que o preço das importações suba até igualar-se ao custo marginal em (Q_a, P_0) . O país B, impedido de aumentar suas exportações além de Q_b , vende seu produto a um preço mais elevado do que seu custo marginal, recolhendo uma renda de escassez (rent) associada à VER igual a $(P_0 - P_3) Q_b$.

Comparando-se com a hipótese de introdução de uma tarifa, a opção por uma VER implica em uma deterioração nos termos de troca para o país importador, que leva ao surgimento de uma renda de escassez transferida para o país exportador cujas exportações foram restritas. Contudo, frente ao país A não sujeito à

VER, o país B sofre uma perda de parcela de mercado, uma vez que $\frac{Q_b}{Q_0} < \frac{Q_b''}{Q_0}$ e $\frac{Q_a}{Q_0} > \frac{Q_a''}{Q_0}$. Em função disso, em um modelo análogo que supõe a existência de três países, Hamilton⁽⁷⁾ os designa de: país importador, país-parceiro (*partner country*), membro da mesma área de livre comércio do país importador, e país não-parceiro (*outside country*).

No país importador, são oferecidos, através da VER, os benefícios tradicionais de proteção à indústria local que compete com as importações: a possibilidade de aumentar sua produção e elevar preços.⁽⁸⁾ O gráfico 3 permite visualizar estes efeitos, bem como as variações de renda incorridas pelos três agentes econômicos envolvidos.

Gráfico 3
VER: O Lado do País Importador



(7) Hamilton, C. (1985).

(8) Para Jones, um dos aspectos mais atraentes da VER, para este grupo, é a fixação de limites quantitativos sobre as importações, especialmente para indústrias cujos produtores se encontram defasados diante de padrões internacionais de eficiência, ficando o mercado doméstico mais aberto a perturbações provocadas por importações. "Whereas a tariff cannot maintain a stable domestic price under given demand conditions when the world price is falling, quantitative restrictions can". (Jones, 1984).

$D_h D'_h$ é a curva de demanda do país importador, $S_h S'_h$, $S_{hp} S'_{hp}$ e $S_w S'_w$, respectivamente, as curvas de oferta do país importador, do país-parceiro e do país não-parceiro.⁽⁹⁾

Em liberdade de comércio, a um preço P_0 no mercado internacional, OQ_1 são produzidos internamente e Q_1Q_0 importados, dos quais Q_1Q_2 do país-parceiro. A introdução da VER, limitando as importações Q_2Q_3 , reduz as importações provenientes do país não-parceiro a $Q'Q_3$. Já o país-parceiro obtém um crescimento de suas vendas, tanto em termos absolutos como relativos, o que pode ser visualizado no gráfico acima, traçando-se TT' , paralela à reta Q_1Q_2 . Dado que $\overline{Q_1Q_2} = \overline{BC}$, as importações provenientes do país parceiro crescem de CD , em termos absolutos. Comparando-se com uma situação de restrição global às importações (como, p.ex. através de uma quota de importação) e supondo-se uma redução proporcional nas importações entre as várias fontes supridoras, (ou seja, o país parceiro e o resto do mundo manteriam suas participações constantes) as do país-parceiro cairiam para um ponto à esquerda de C .

Esse fenômeno é conhecido como "*trade diversion*", i.e., substituem-se as importações de uma fonte de custos baixos pelas

(9) Supõe-se, aqui, que a decisão de restringir as exportações do país não-parceiro não afete o preço do produto no mercado internacional.

de outro supridor com custos mais elevados.⁽¹⁰⁾

Com relação às variações nas rendas de escassez, o país importador, cuja produção deverá ter subido de OQ_1 para OQ_2 , tem um aumento de P_0P_1GB (que seria, aliás, obtido independente do tipo de barreira comercial). O ganho de renda do país-parceiro com as novas exportações é CDA , e sobre as já existentes é $GHBA$, que é igual a $GBCA$, totalizando um aumento de ganho de renda de $GBDA$. O país não-parceiro ganha uma renda adicional correspondente à área hachurada no gráfico. Há uma perda total de alocação de recursos devida à VER de ADE.

Um dos efeitos frequentemente observados das VERs é uma tendência ao preenchimento das quotas com produtos de maior qualidade e mais sofisticados, conhecido como **upgrading** (ou **trading up**). Tipicamente, a VER é definida em unidades físicas de um determinado produto (nº de carros, toneladas de carne). Dentro de uma mesma categoria de produto, podem existir diferentes graduações quanto à qualidade (p.ex., carros de melhor qualidade). Os exportadores desses produtos que apresentam diferenças de qualidade possuem um incentivo para mudar o "mix" de suas exportações em favor de itens de maior valor agregado, porque is-

(10) É o que ocorre com a maior parte dos países da CEE e da EFTA, que têm acordos tipo VER com alguns países (não-parceiros) sobre, p.ex., têxteis, estimulando, dessa forma, as exportações de têxteis da Itália e da Finlândia para outros membros da CEE e da EFTA. No caso das VERs limitando as exportações de aço para os EUA, com início em 1985, nem todos os países em desenvolvimento estão incluídos. Para Hamilton, "the situation of these countries can be regarded as that of a temporary partner and a trade club with established developing country exporters being the outside country. However, if successful in exporting, a late-coming exporter is also likely to become subject to VERs".

so reduziria o "equivalente tarifário"⁽¹¹⁾ da VER. Isto porque, dado que a VER é definida em termos de quantidade, o aumento de preço induzido pela redução da oferta externa do produto seria igual para toda a categoria do produto, independente das diferenças de qualidade. Assim, um produto cujo preço internacional fosse o dobro de outro de sua categoria, teria um "equivalente tarifário" ($[P_0 - P_2]/P_2$ no gráfico 2) igual à metade do incidente sobre o produto mais barato.

Na verdade, o argumento assim exposto é difícil de ser visualizado através do gráfico 2, já que a curva $sws'w$ é definida para uma determinada composição de produto. Entretanto, supondo que o exportador possa alternativamente oferecer um "mix" de produto (i e k), ele teria incentivo de substituir um pelo outro (i por k) enquanto $(P_0 - P_{i2})/P_{i2} > (P_0 - P_{k2})/P_{k2}$. Empiricamente, isto se refletiria na constatação de que haveria um aumento de preço atribuível à melhor qualidade do produto vendido e outro devido à introdução da VER.

Um caso de "upgrading" é apontado por V. Canto,⁽¹²⁾ como resultado dos três primeiros anos de duração das VERs que limitaram as exportações de aço do Japão e da Europa para os Estados Unidos, entre 1969 e 1974, e que não definiam limites sobre tipos específicos de produtos siderúrgicos cobertos pelas quotas.

(11) O "equivalente tarifário" da VER seria dado por $(P_0 - P_2)/P_2$, no gráfico 2.

(12) Canto, V. (1984).

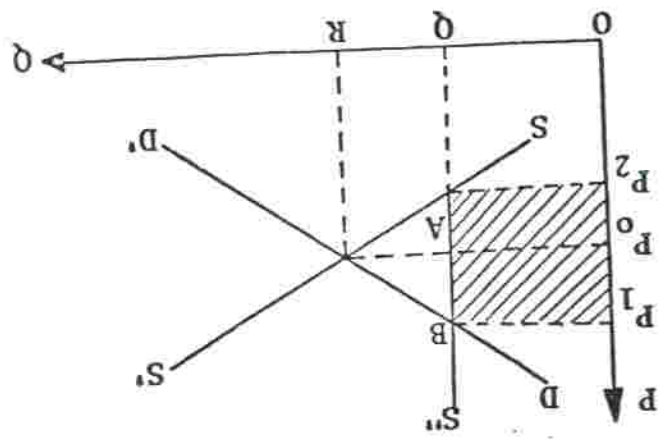
Este, porém, não é o caso das atuais VEKS sobre exportações de aço para o mercado americano, uma vez que as quotas, como veremos adiante, são especificadas para diferentes tipos de produto.

Os benefícios para o país não-parceiro estão concern-

trados no ganho da renda adicional representada, no gráfico 4, pela área do retângulo P_1P_2AB . O gráfico 4, onde DD' é a curva de demanda do país importador e SS' a curva de oferta do país exportador não-parceiro, ilustra a situação do país exportador submetido às restrições de uma VER.

Em livre comércio, a quantidade OR é exportada ao preço P_0 . A imposição da VER limita o volume de exportação a OQ : a curva de oferta de exportações passa a ser SAS'' . O preço do mercado internacional cai para P_2 , gerando uma diferença P_1P_2 por unidade de produto, e uma renda representada pela área hachurada, no gráfico 4.

Gráfico 4
VER: O Lado do País Exportador Restringido



A diferença $P_1 P_2$ pode ser vista como um prêmio ou o preço de uma *entrance ticket* naquele mercado (suponha que a VER fosse administrada pelo país importador, e que este o fizesse através do leilão de licenças de importação, num mercado competitivo. A competição estabeleceria o preço de uma licença igual a $(P_1 P_2)$. Esse prêmio, dado que a VER é administrada pelo país exportador, normalmente é recebido por ele.

O país exportador deve possuir algum mecanismo de alocação das licenças de exportação entre os potenciais exportadores. Existem, basicamente, duas possibilidades: o leilão das licenças ou um processo de decisão administrativo. Em ambos os casos, as licenças poderiam, num segundo momento, ser negociadas em um mercado secundário. Entretanto, o procedimento mais comum é a inexistência tanto do leilão como de um mercado secundário legalmente autorizado.

As restrições à transferência de licenças entre as empresas levam a uma ineficiência na utilização de recursos. Caso houvesse o leilão de licenças e várias empresas com diferentes preços de oferta, aquelas com os mais baixos preços de oferta estariam dispostas a pagar mais por uma licença. Dessa forma, as firmas com custos mais elevados, ie, as mais ineficientes, poderiam voltar-se para o mercado interno ou realocar os fatores de produção mais produtivamente. No caso de não haver leilão, as quotas de exportação podem ser alocadas segundo o critério de "desempenho passado". Mesmo aqui, a possibilidade de transferên

cia de quotas, num segundo momento, seria desejável, já que algumas empresas, com a redução das vendas no mercado externo, poderiam preferir outra alternativa a operar em uma escala de custos mais elevados. Mais ainda: o uso do critério de "desempenho anterior", sem possibilidade de transferência posterior dos direitos às quotas, resulta numa discriminação contra produtores mais novos e eficientes, que não tinham um "desempenho passado" de exportações para exibir no momento da divisão das quotas. Entretanto, se o comércio exterior das licenças fosse viável, essas firmas estariam dispostas a pagar um preço mais alto por elas do que outras empresas mais antigas e ineficientes. De acordo com Hamilton, *"restricting trade in licences provides a breeding ground for inefficiency and high-cost production just like other forms of protection — in this case protection against the entrance of more efficient domestic firms"*.

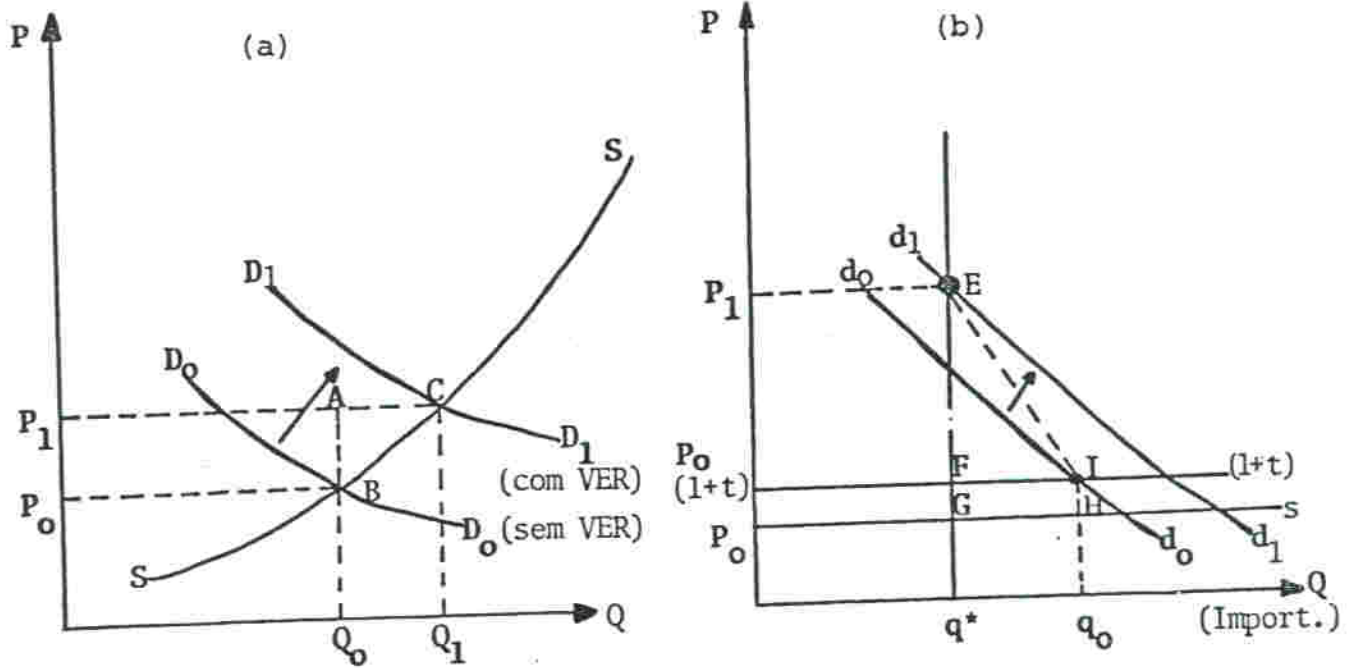
Por fim, se as licenças não são leiloadas pelo governo do país exportador, mas por ele alocadas aos exportadores gratuitamente (como no caso do "desempenho passado"), esses primeiros receptores de licenças tendem a construir um grupo específico de interesse, com um grande incentivo a se opor a qualquer mudança nas regras existentes de alocação.

Até aqui os efeitos alocativos e distributivos resultantes da implementação de uma VER foram examinados usando, implicitamente, a hipótese de que o produto importado e o produzido domesticamente são substitutos perfeitos. O modelo apresenta

do a seguir, utilizado por David Tarr⁽¹³⁾ em suas estimativas dos custos e benefícios para os Estados Unidos da VER de 1985 para produtos siderúrgicos, supõe que aço importado e o produzido domesticamente devem ser tratados como produtos diferenciados.⁽¹⁴⁾

No gráfico 5, estão representados os mercados doméstico (a) e de importação (b) de produtos siderúrgicos através de suas curvas de oferta e demanda, respectivamente, S e D_0, D_1 (antes da VER) e $S(1+t)$ e d_0, d_1 (antes da VER).

Gráfico 5
VER: Ajustamento da Demanda pelo Produto Domestico e por Importações



(13) Ver Tarr, D. (1987).

(14) Alguns autores (Jondrow et alli, 1976) observam que, aparentemente, o aço importado tem que ser vendido com desconto nos EUA. A diferenciação de produtos siderúrgicos seria explicada por várias razões. Por exemplo, as entregas de aço estrangeiro são mais demoradas, exigindo a formação de maiores estoques, com conseqüente elevação de custos. Adicionalmente, fornecedores locais tenderiam a oferecer maior garantia de fornecimento.

Uma vez que os produtos são relacionados, ambas as curvas de demanda dependem do preço do bem importado, além de seu próprio preço de dependência.

A dinâmica de ajustamento para um novo equilíbrio, após a imposição da quota, é explicada intuitivamente por Tarr como a seguir.

Os pontos de equilíbrio iniciais são (Q_0, P_0) para o produto doméstico e (q_0, P_0) para as importações. Com a fixação da quota $q = q^*$, o preço das importações sobe até que oferta (agora representada pela nova relação $f(p) \geq q^*$) e demanda se reequilibrem. Com o aumento dos preços do produto importado, cresce a demanda pelo produto doméstico, o que equivale a um deslocamento para a direita de D_0D_0 . Consequentemente, ocorre uma elevação do preço do produto doméstico, induzindo a uma maior demanda por importações e a um aumento de seus preços, e a um deslocamento da curva d_0d_0 para a direita. Sucessivamente, os aumentos de preços são acompanhados por deslocamentos cada vez menores das curvas de demanda por produto doméstico e por importações, sendo o processo convergente a D_1D_1 e d_1d_1 , respectivamente.

Tal análise é descrita por Tarr como "estática comparativa". O modelo assume as seguintes especificações: ⁽¹⁵⁾

(15) Evidentemente, existem outras variáveis que afetam os preços e quantidades de equilíbrio que não estão incluídas no modelo. Serão, portanto, consideradas constantes no conceito desta análise.

- (1) $\ln Q = a + e_1 \ln P + e_2 \ln P$ (demanda por aço doméstico)
 (2) $\ln q = b + e_3 \ln P + e_4 \ln P$ (demanda por aço importado)
 (3) $\ln Q = c + e_5 \ln P$ (oferta de aço doméstico)
 (4) $S(q) = P_0 (1 + t)$ (oferta de aço importado)
 (5) $f(P) = q^* , P \geq (1 + t)$ (relação de oferta com a quota).

Os coeficientes e_1 e e_4 são as elasticidades próprias da demanda por produto doméstico e importações, respectivamente; e_2 e e_3 são elasticidades cruzadas da demanda e e_5 é a elasticidade de oferta do produto doméstico.

As estimativas das elasticidades de demanda e oferta são aquelas calculadas por Crandall.⁽¹⁶⁾ Tarr seleciona como ano-base para seus cálculos de preços e quantidades o período de doze meses que se estende de setembro de 1983 a agosto de 1984. Considerando, por fim, a imposição de uma quota de 18,5% do consumo aparente americano de aço acabado, pela qual a administração Reagan formalizou sua opção em 18 de setembro de 1984, Tarr chega às estimativas de custos e benefícios contidos na tabela 3.

As perdas dos consumidores americanos correspondem às perdas do excedente dos consumidores (*consumers' surplus*),⁽¹⁷⁾ que,

(16) Crandall, R. (1951).

(17) Para definir o "excedente do consumidor", Tarr recorre a Alfred Marshall (1920). "[The consumer] derives from a purchase a surplus of satisfaction. The excess of the price which he would be willing to pay rather than go without the thing, over that which he actually does pay, is the economic measure of this surplus satisfaction. It may be called consumer surplus".

O excedente do produtor é definido de forma análoga, como a diferença entre o preço pelo qual o produtor estaria desejando vender o produto, ao invés de não vendê-lo, e o preço que ele de fato obtém.

no gráfico 5(a) e (b), equivalem à soma das áreas do retângulo $P_0 P_1 AB$ e do triângulo ABC (que, por sua vez, são iguais ao ganho do excedente do produtor americano) e do retângulo $P_0 (1+t) P_1 EF$ (rent dos exportadores) e do triângulo EFI ("dead-weight loss"), ou seja, o valor perdido pelos consumidores que não é capturado por outros setores da economia doméstica.

Tabela 3

Estimativas de Custos e Benefícios Resultantes da Quota de 18,5% sobre Produtos de Aço-Carbono e Aço-Liga - (Exclui Semi-Acabados)

Discriminação	(Milhões de dólares)		
	Custos anuais (Dólares do ano base)	Custos anuais (Dólares de 1983)	Valor presente dos custos durante 4 anos (dol. de 1983)
Perdas dos consumidores	1.131	1.098	3.981
Perdas da economia americana	803	780	2.827
Ganhos dos produtores siderúrgicos americanos	441	428	1.552
"Rents" das quotas apropriadas pelos exportadores	573	557	2.018

Fonte: Costs and Benefits to the United States of the 1985 Steel Import Quota Program, Tarr, D., 1987.

Para a economia americana, as perdas equivalem à soma dos "rents" dos exportadores e do *deadweight loss*, acrescida do valor perdido em termos de arrecadação tarifária pelo governo americano.

O mesmo arcabouço analítico será utilizado com o objetivo de obter uma estimativa do "rent" apropriado pelos exportadores brasileiros, após a imposição da quota de 0,8% do consumo aparente americano de aço estipulada pela VER de 1985.

3. O ACORDO VER DO BRASIL

3.1 - Introdução

Ao Brasil, além da quota de acabados de 0,8% do consumo aparente americano, coube uma quota fixa de 635 mil toneladas anuais de semi-acabados, volume bastante superior ao que o país até então exportava para os Estados Unidos.

Pelo acordo, passariam a ser exigidas licenças de exportação para os produtos abrangidos, a partir de 1º de abril de 1985 (apesar da data inicial da VER retroagir a 1º de outubro de 1984). Tais licenças teriam que ser emitidas aos exportadores brasileiros, para cada uma das seguintes categorias de produto, em quantidades não superiores às percentagens abaixo relacionadas do consumo aparente americano projetado para cada categoria de produto ("tetos de exportação"), durante o período relevante.

Para cada categoria de produto, uma primeira projeção do consumo aparente do ano seguinte nos Estados Unidos é feita em outubro do ano anterior, revisada em dezembro desse mesmo ano e, ao longo do ano seguinte, nos meses de fevereiro, maio, agosto e outubro. A partir de maio de 1986, vêm sendo feitos ajustes, de modo a compensar as diferenças entre o consumo projetado e o realizado no ano anterior.

Na emissão das guias de exportação, é previsto que os embarques sejam feitos em um período de três meses ou menos. O

acordo prevê que não mais do que 60% das exportações autorizadas de cada categoria de produto sejam embarcadas para os Estados Unidos em dois quadrimestres consecutivos, salvo prévia autorização.

Tabela 4

Tetos de Exportação para Produtos Siderúrgicos Estabelecidos
no Acordo VER Brasil-EUA de 1985

Categoria de Produtos	Porcentagem
Chapas e tiras laminadas a quente	1,06
Chapas e tiras laminadas a frio	1,02
Outras chapas e tiras	0,13
Chapas grossas	0,93
Laminados planos inoxidáveis	0,03
Perfilados	0,23
Fio-máquina	1,05
Barras laminadas a quente	0,50
Vergalhões	0,87
Barras laminadas a frio	0,42
Tubos "standard"	2,52
Tubos de estrutura ("structural pipe")	0,89
Tubos de linha ("line pipe")	2,59
OCTG ("oil country tubular goods")	0,89
Tubos mecânicos ("mechanical tubing")	0,80
Tubos de pressão	1,80
Tubos de aço inoxidável	0,40
Arame	0,93
Produtos de arame	1,22
Cabos de aço	0,45

Fonte: Acordo Brasil-EUA, 1985.

É permitido aos exportadores brasileiros antecipar uma pequena parte de suas quotas (máximo de 5%) referentes ao ano subsequente. Outro ajuste possível é a transferência de uma quota não utilizada de uma categoria de produto para outra, respeitado igualmente o limite de 5% para ambas as categorias de produtos.

O acordo tem uma cláusula de "*short supply*" que determina que, caso a indústria siderúrgica americana se mostre incapaz de atender à demanda local de um produto em particular, um volume adicional poderá ser alocado ao exportador brasileiro, até um máximo de 10% da quota original.

Por último, uma cláusula denominada *shifts in product mix within arrangement categories* permite um rigoroso monitoramento quanto a eventuais desvios, dentro de uma categoria de produto, em relação à participação no mercado americano de cada subproduto, em comparação ao período base 1981-1983. Uma vez identificada a tendência ao "*upgrading*", é prevista a adoção de medidas destinadas a impedir seu prosseguimento, o que inclui a criação de categorias específicas para os subprodutos cujo crescimento se tenha demasiadamente acelerado, segundo os padrões históricos.

3.2 - Os Efeitos do Acordo para o Brasil

O acordo de restrição às exportações brasileiras de aço para o mercado americano trouxe, como benefícios, os "rents"

associados às quotas estabelecidas e a segurança, para os exportadores, de estarem resguardados dos prejuízos advindos da abertura de processos de dumping e subsídios.

Uma avaliação quantitativa da renda de escassez apropriada pelos exportadores é feita, a seguir, utilizando a metodologia de Tarr (1987). O modelo, em sua especificação, repete as estimativas de Crandall (1981) para as elasticidades de demanda e oferta. Portanto, assume-se que:

$$(1) \ln Q = a - 1,5 \ln P + 0,6 \ln P$$

$$(2) \ln q = b + 4 \ln P - 4,5 \ln P$$

$$(3) \ln Q = c + 3,5 \ln P$$

$$(4) S(q) = P_0 (1 + t)$$

$$(4^*) F(q) = q^*, p \geq P_0 (1 + t)$$

O ano-base escolhido é também setembro de 1983/agosto de 1984. Os cálculos referem-se à quota de produtos acabados — fio-máquina, vergalhão, barras, perfis, tiras, chapas (grossas, laminadas a quente e a frio), chapas revestidas, fios, aços-ligas, tubos com costura, tubos sem costura, estruturas metálicas, cabos, arames e pregos. Segundo dados da Cacex, foram exportados, no período considerado, 1.259.859 toneladas (q) desses produtos (equivalentes a 1.388.757 toneladas curtas), no valor de US\$ 410,95 milhões. Ao preço médio FCB de US\$ 326,2 por tonelada, foram acrescentados 15% correspondentes às despesas de transporte, seguro e comissões, e 5% como a tarifa média de importa-

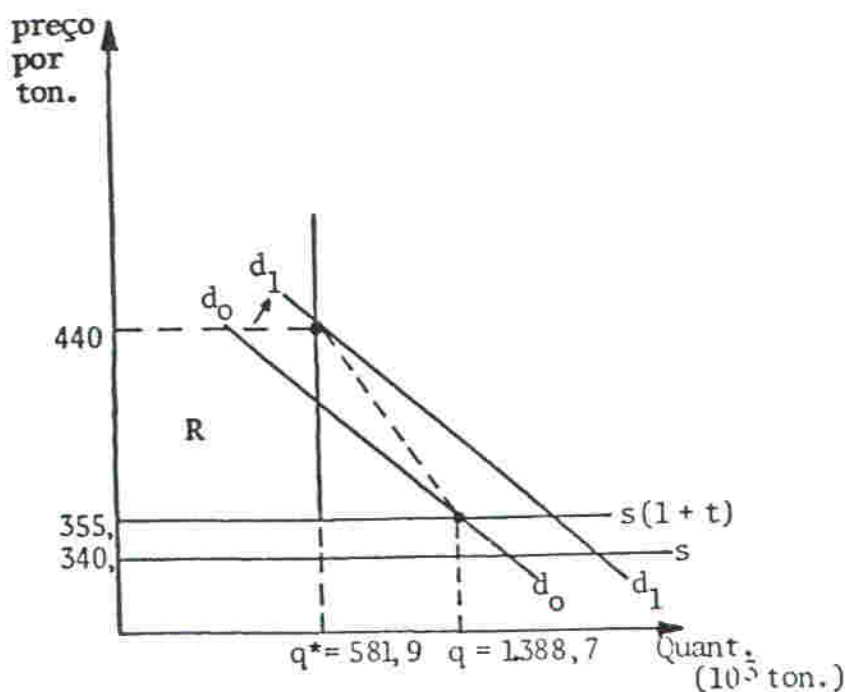
ção nos anos de vigência do acordo. Com isso, chega-se ao preço de US\$ 390,5/tonelada ($P = \text{US\$ } 355$ por tonelada curta). Os valores de Q e P são, respectivamente, 72.164 milhões de toneladas curtas e US\$ 539 por tonelada curta.

Substituindo estes valores de q , p , Q e P nas equações (1) a (3), obtêm-se $a = 24,0057$, $b = 15,4089$ e $c = 3,919$.

Com a introdução da quota de 0,8% do consumo aparente americano para as exportações de produtos acabados do Brasil, $q^* = 589.967$ toneladas curtas. Substituindo os valores a , b , c e q^* em (1), (2) e (3), obtemos $P = \text{US\$ } 440/\text{ton. curta}$, $P = \text{US\$ } 553/\text{ton. curta}$ e $Q = 79,029$ milhões de toneladas, apresentados no gráfico 6 abaixo.

Gráfico 6

Renda de Escassez Resultante da VER do Aço para o Brasil



A renda de escassez resultante da introdução da VER para o Brasil é de US\$ 49,461 milhões (correspondentes à área do retângulo R), anualmente. Se a renda gerada pela quota global de 18,5% do consumo doméstico americano, avaliada por Tarr em US\$ 573 milhões, fosse capturada por todos os países restritos por VERs igualmente, ao Brasil caberiam US\$ 24,77 milhões. Embora considerando que a repetição das elasticidades de demanda estimadas por Crandall implica em uma aproximação, dado que as equações foram estimadas para as importações americanas em geral, e não especificamente para aquelas provenientes do Brasil, a suposição de que a apropriação dos "rents" deveria ser proporcional às quotas individuais leva, certamente, a um resultado mais impreciso, devido às diferenças dos preços médios de exportação entre os países. Por exemplo, Tarr calcula o "rent" total da quota de 18,5% utilizando os preços médios de exportação praticados pela CEE, no período setembro/1983-agosto/1984, ou seja, $p =$ US\$ 399/tonelada. O preço unitário praticado pelo Brasil, neste período, era US\$ 355/tonelada, sendo, portanto, razoável esperar que a renda apropriada pelo Brasil fosse proporcionalmente maior do que a da CEE, dadas as respectivas quotas.

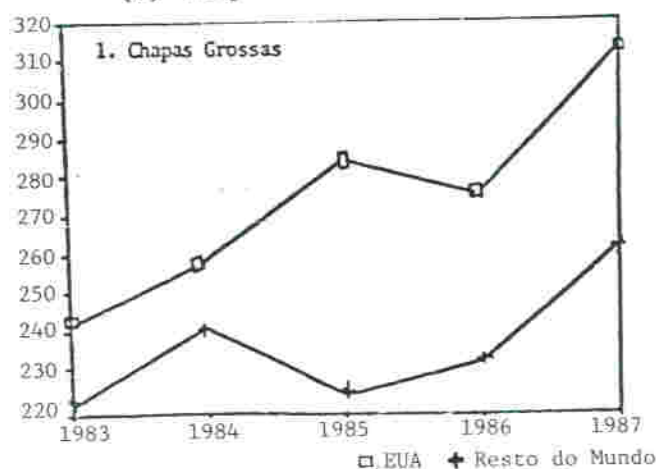
A apropriação total dessa renda pelos exportadores brasileiros só seria efetiva, porém, sob duas condições: caso a limitação imposta pelo acordo não se refletisse em uma redução da utilização de capacidade pela indústria siderúrgica brasileira, e se o redirecionamento das exportações do mercado americano pa-

ra mercados alternativos não se realizasse às custas de um rebaixamento dos preços de exportação.

Embora o nível de utilização da capacidade não tenha sido afetado,⁽¹⁸⁾ os preços médios de exportação do Brasil para outros mercados exceto os EUA ("resto do mundo") estiverem abaixo dos preços de venda para o mercado americano, de 1984 em diante, na maior parte das categorias de produtos siderúrgicos (ver gráfico 7). De fato, somente nos casos de tubos com costura, tiras e trefilados, os preços médios obtidos nas exportações ao "resto do mundo" mantiveram-se firmemente acima daqueles verificados nas vendas aos EUA.⁽¹⁹⁾

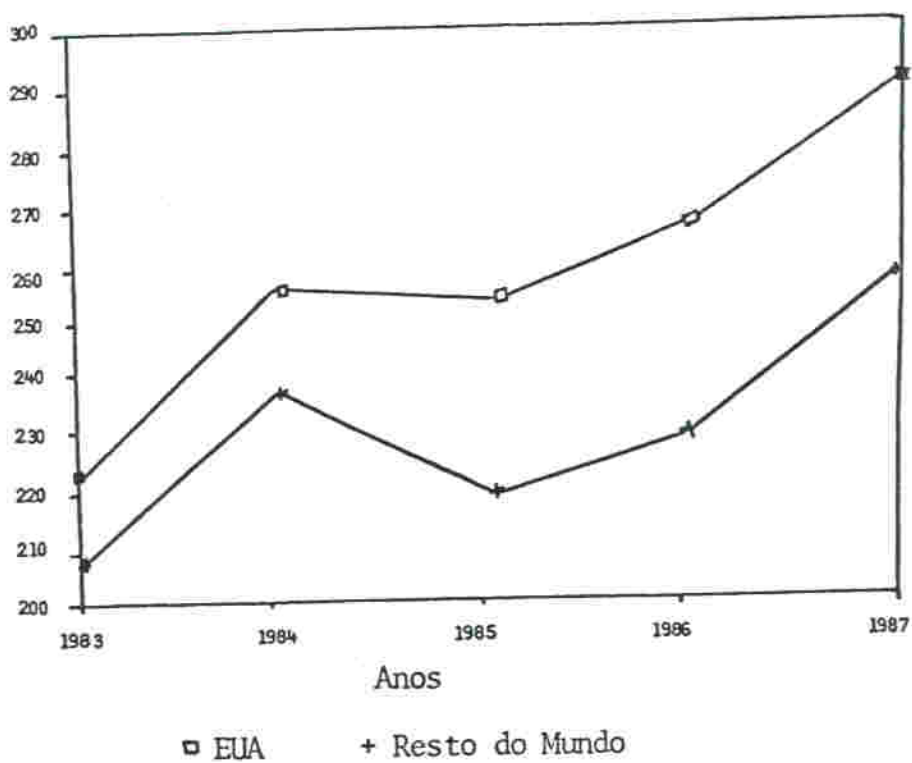
Gráfico 7

Preços Médios de Exportação do Brasil para os EUA e Resto do Mundo - Principais Categorias de Produtos Siderúrgicos - 1983/1987
(a) Chapas Grossas

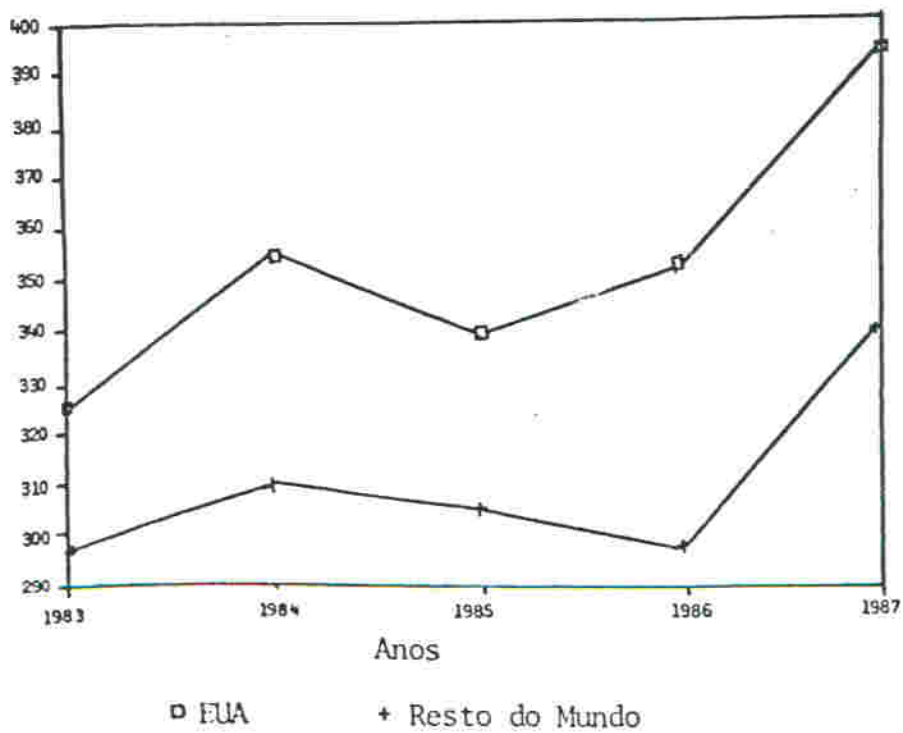


- (18) Pelo contrário, as taxas de utilização de capacidade na indústria siderúrgica brasileira evoluíram de 80% em 1982, para 86%, em 1983, 88% em 1984, 93%, em 1985 e 1986 e 92% em 1987. (Anuário Estat. do IBS, 1988).
- (19) Praticamente todos os tipos de produtos registraram uma elevação de preços no mercado internacional, em 1987, devido a uma recuperação da demanda. Uma explicação para o comportamento da série de preços médios de tubos com costura, tiras e trefilados pode estar em uma composição marcadamente diferente nas exportações desses produtos para os EUA - que tem acompanhado atentamente toda e qualquer tentativa de **upgrade** do mix de cada categoria - e nas exportações para o resto do mundo, que podem estar concentradas em produtos elaborados com aços mais caros (tubos de aço galvanizado, tiras de aço inoxidável, por exemplo).

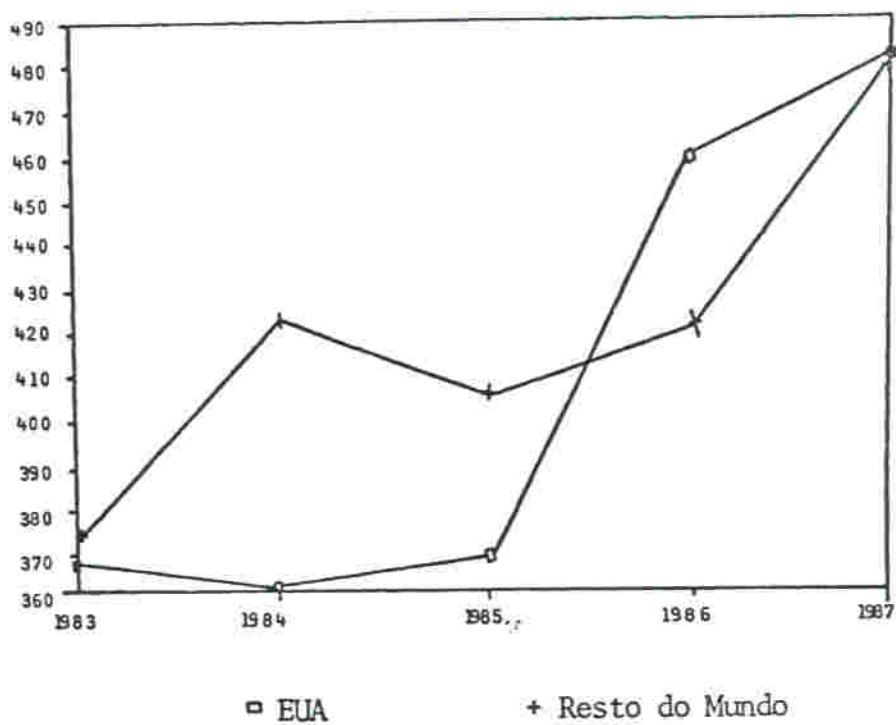
b. Chapas Bobinas Q



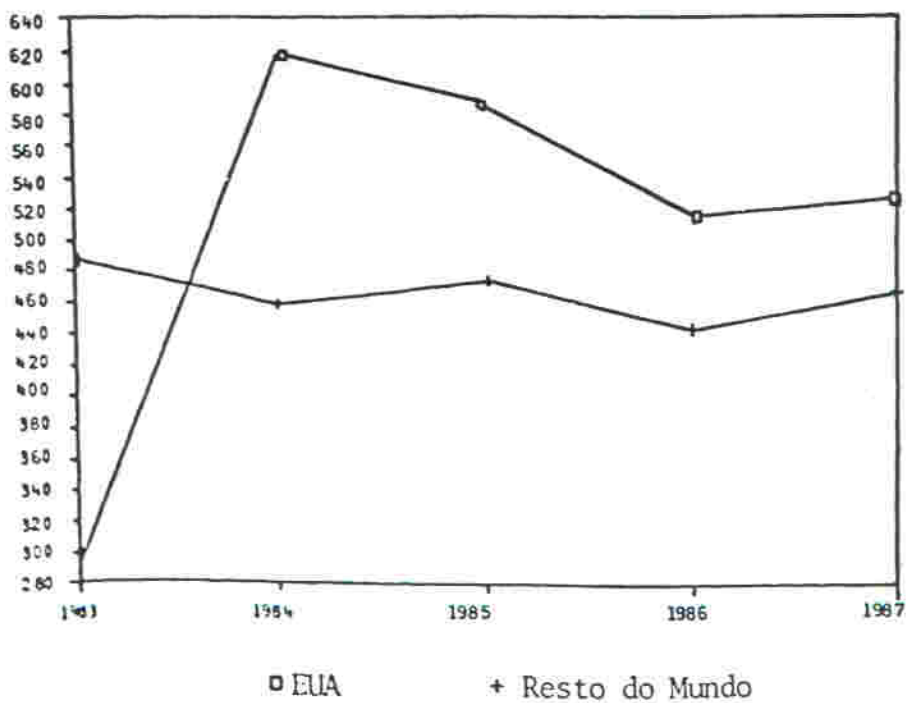
c. Chapas Bobinas F



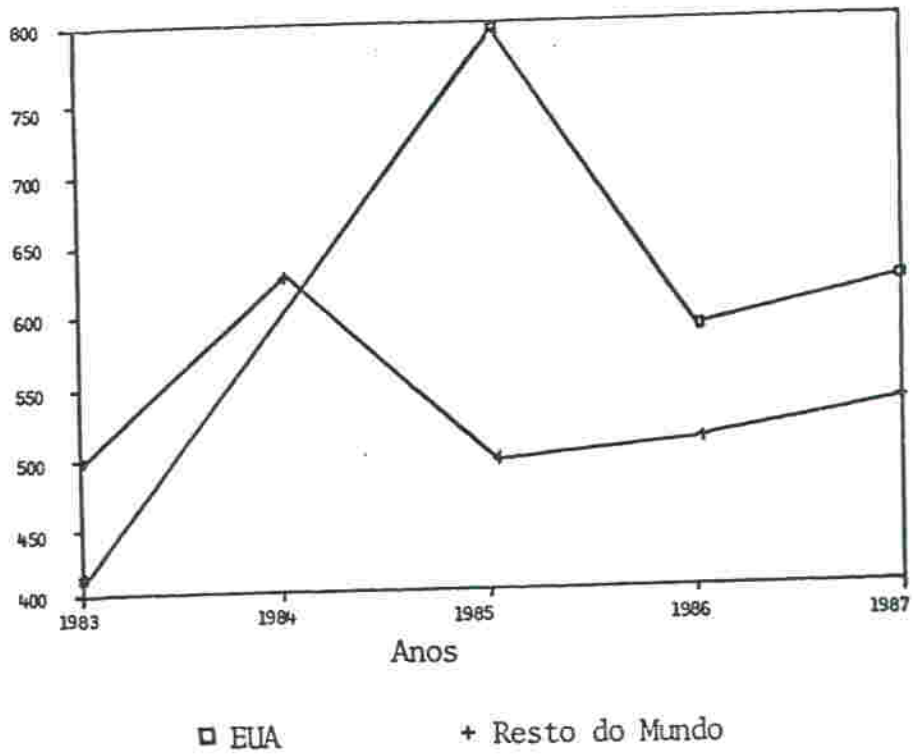
d. Chapas Revestidas



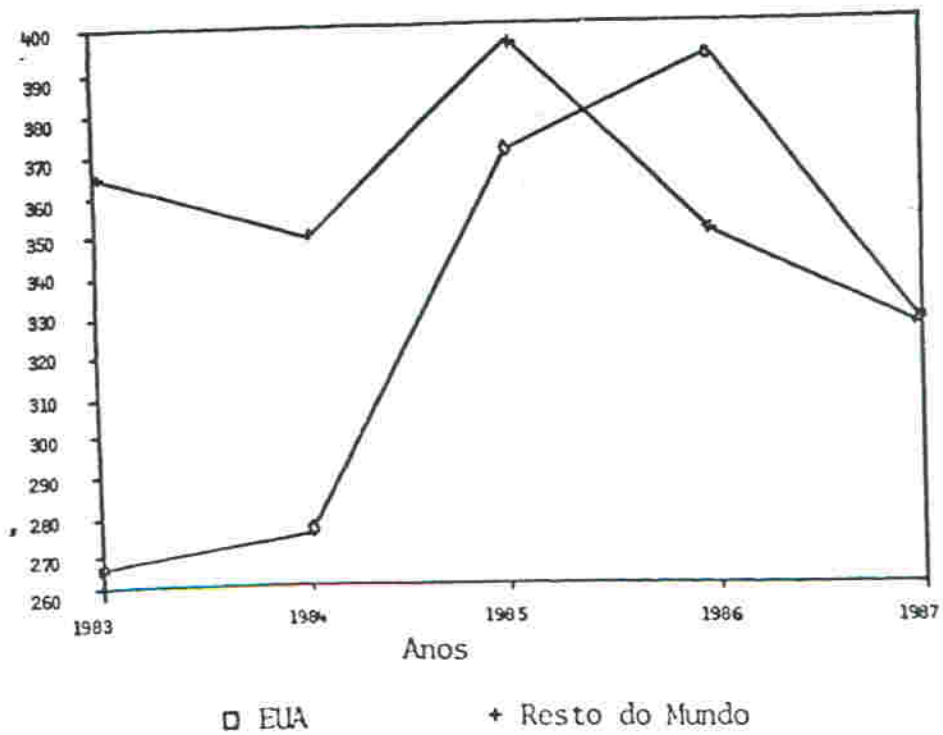
e. Chapas Especiais



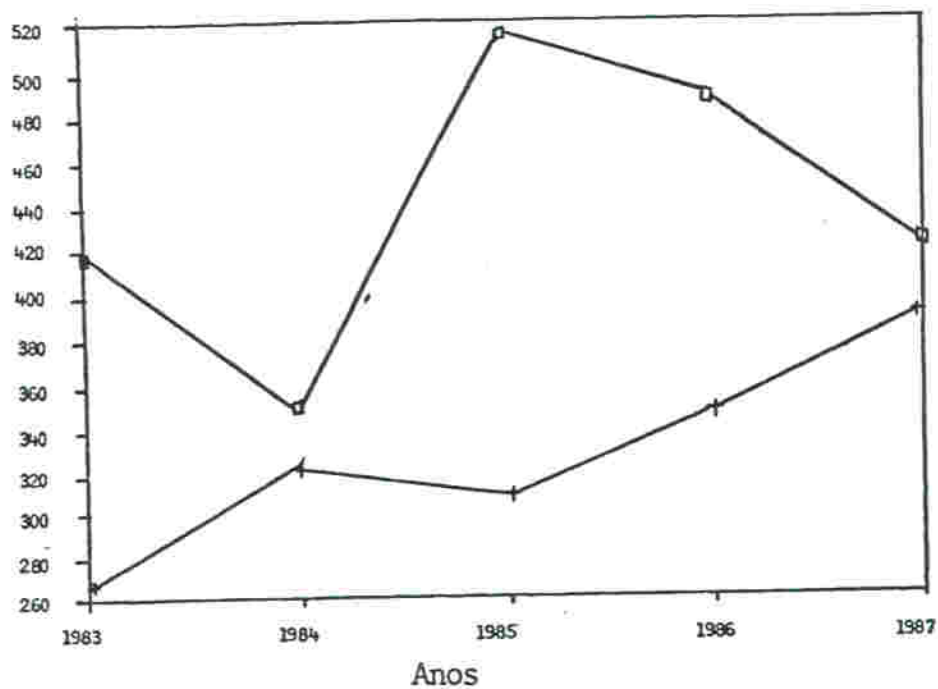
f. Tubos sem Costura



g. Perfis



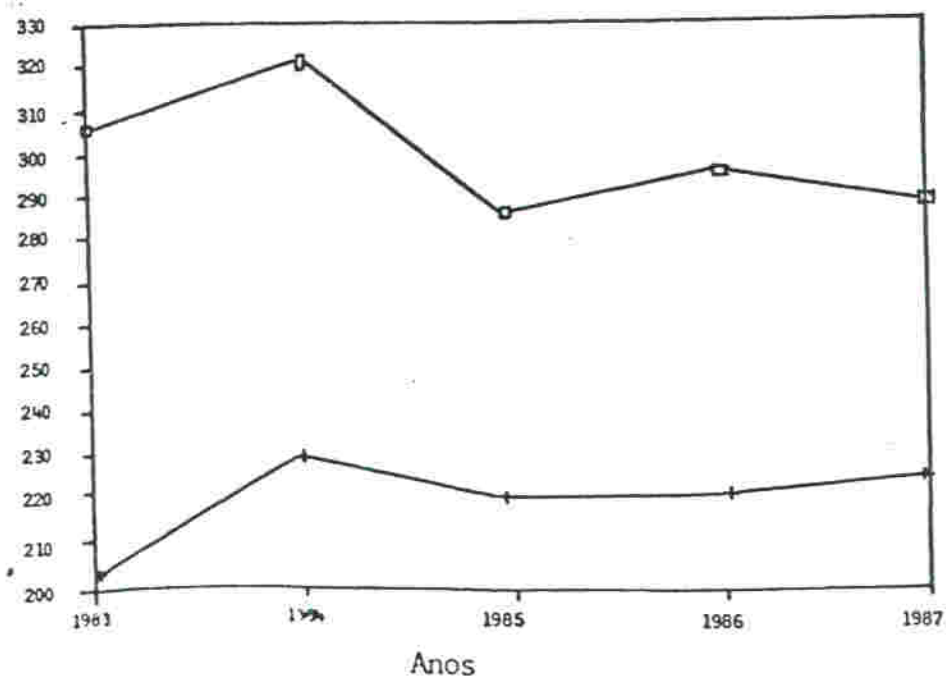
H. Barras



□ EIA

+ Resto do Mundo

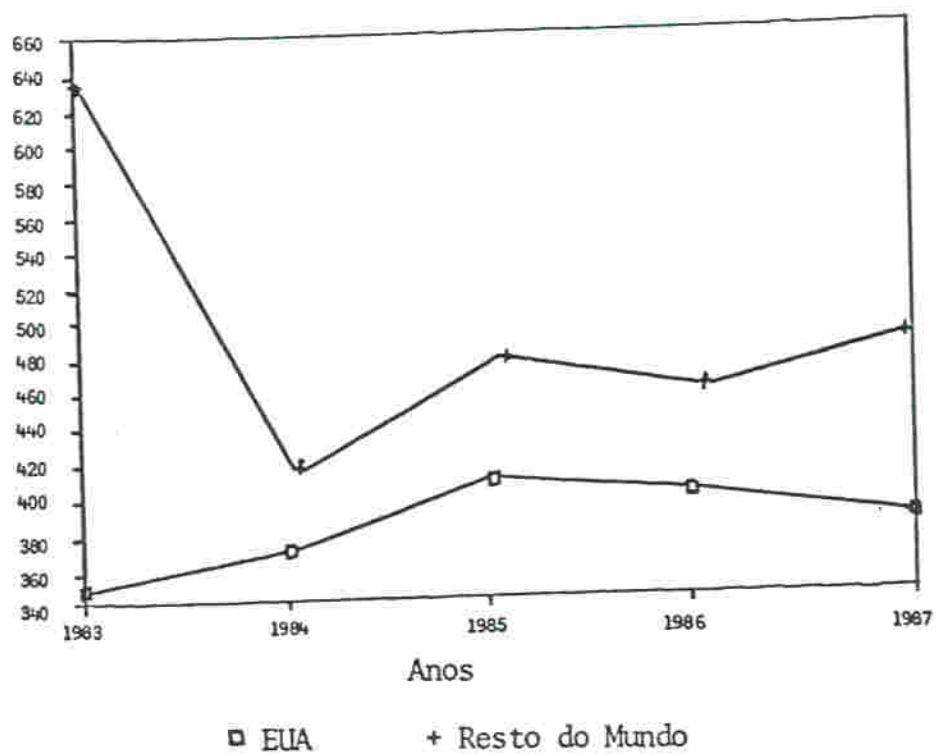
1. Fio-Máquina



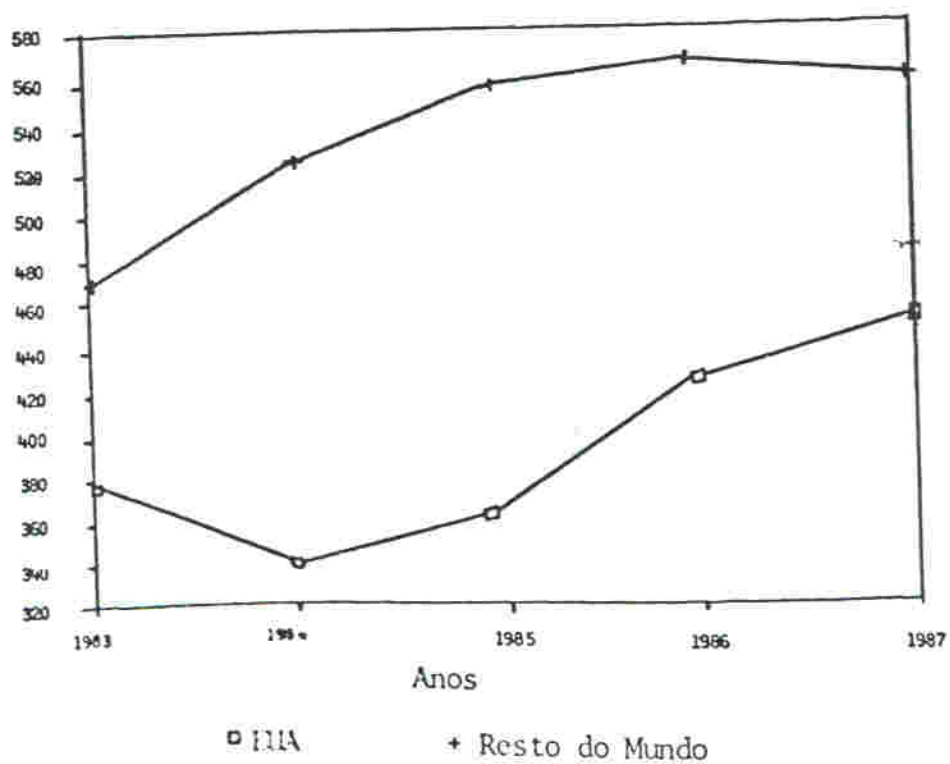
□ EIA

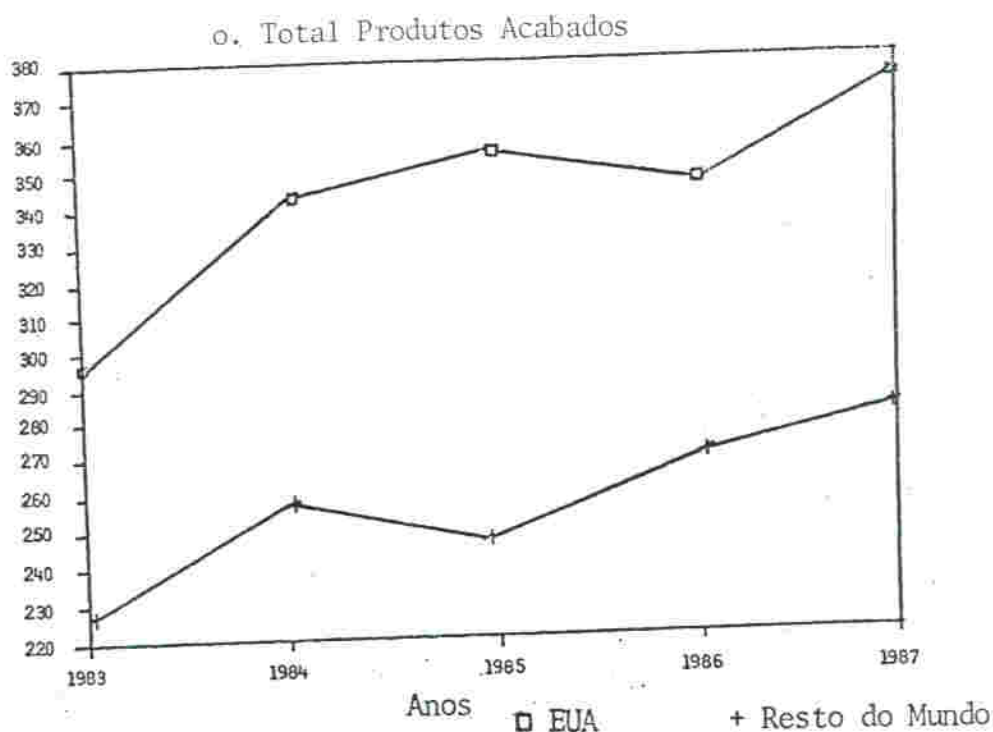
+ Resto do Mundo

j. Tubos com Costura



l. Tiras





Uma estimativa mais precisa dos custos envolvidos no redirecionamento das exportações brasileiras para mercados menos atraentes requereria a especificação de um modelo semelhante àquele utilizado no cálculo dos "rents" dos exportadores brasileiros no mercado americano. Devido à indisponibilidade de estimativas de elasticidades de demanda e oferta para o "resto do mundo", o valor C , apresentado a seguir, pode ser considerado como uma aproximação das perdas incorridas com a "trade diversion":

$$C = \sum_{i=1,11,13} (\bar{Q}_i - \bar{q}_i) (\bar{P}_i - \bar{P}_i)$$

onde $i = 1, 11, 13$ representa as categorias de produtos siderúrgicos cujos gráficos constam do gráfico 7.

\bar{Q}_1 = volume médio de cada categoria de produto exportado para os EUA em 1983 e 1984;

\bar{q}_i = volume médio de cada categoria de produto exportado para os EUA em 1985, 1986 e 1987;

\bar{P}_i = preço médio de cada categoria de produto exportado para o "resto do mundo" em 1985, 1986 e 1987;

\bar{P}_i = preço médio de cada categoria de produto exportado para os EUA em 1985, 1986 e 1987.

Os exportadores brasileiros teriam tido um "custo" de deslocamento de seus produtos para outros mercados, exceto o dos Estados Unidos, de aproximadamente US\$ 16,5 milhões, anualmente.⁽²⁰⁾

Os prejuízos mais evidentes causados pela VER do aço com os Estados Unidos estão associados ao fato de que o Brasil é ra, no início da década de 80, um *new entrant* no mercado americano. Em princípio, o período tomado como referência para a fixação das quotas relativas ao consumo doméstico americano foram os

(20) Este valor superestima os "custos" de deslocamento na medida em que os preços médios no mercado americano, entre 1985 e 1987, já incorporavam os efeitos de restrição à oferta de aço e, portanto, as elevações de preço daí decorrentes. Em defesa das suposições implícitas no processo utilizado para o cálculo dos "custos", pode-se argumentar que, para os exportadores brasileiros, teria sido interessante manter o nível médio das quantidades exportadas para os EUA em 1983 e 1984, se isso lhes tivesse sido permitido, dado que os preços de venda no mercado americano são historicamente mais elevados. Segundo informações veiculadas pelo jornal Financial Times, citando um relatório preparado por um ex-membro da Comissão de Comércio Internacional dos EUA, entre 1969 e 1985, os preços norte-americanos do aço eram 25% mais elevados do que os preços cobrados no Japão e 20% mais elevados do que na Alemanha Ocidental.

anos entre 1981 e 1983.⁽²¹⁾ Através dos dados da tabela 5 observa-se que, em 1981 e 1982, as importações americanas de grande parte dos produtos siderúrgicos brasileiros eram incipientes, à exceção justamente de chapas grossas, cuja participação no consumo aparente americano, a partir de 1984, é bastante reduzida.

Os produtos de maior valor agregado ou não eram exportados, naqueles dois primeiros anos — como folha de flandres, arame galvanizado e aço-ferramenta — ou o eram em quantidades mínimas, como chapas revestidas especiais, aços-ligas e aço de alto-carbono. Ao tomar como referencial a média do triênio 1981 a 1983, o acordo não apenas provocou uma drástica contração nas quantidades dos produtos — uma vez que nos dois primeiros anos do período os volumes de produtos acabados exportados pelo Brasil eram consideravelmente baixos, comparados aos dois anos seguintes — mas também causou um "congelamento" da estrutura da pauta de produtos exportados, na qual predominavam amplamente os produtos de menor valor agregado.

Qualquer tentativa de graduação do "mix" estabelecido pelas quotas do acordo tem sido atentamente acompanhada e logo impedida pelos EUA. A quota brasileira para arames, por exemplo, varia em torno de 9 mil toneladas anuais. Antes da assinatura do acordo, o Brasil tinha exportado para os EUA uma quantidade míni

(21) Para algumas categorias de produtos, certamente este não foi o critério utilizado para a fixação das quotas. No caso de chapas grossas, por exemplo, as taxas de penetração no mercado americano correspondiam a 3,1%, 3,0% e 3,9% do consumo doméstico, respectivamente, em 1981, 1982 e 1983. No entanto, a quota atribuída às exportações de chapas grossas brasileiras, pelo acordo, foi de 0,93% do consumo doméstico americano.

Tabela 5

Importações Americanas de Produtos Siderúrgicos
Brasileiros — 1981-1987

(10³ ton. curtas)

Produtos	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Semi-acabados	14,16	44,86	41,34	105,20	874,30	405,60	474,90
Fio-máquina	34,18	112,25	78,10	35,30	46,20	51,50	51,00
Perfilados	15,90	3,86	15,80	17,30	11,20	4,50	10,40
Chapas grossas	309,30	167,18	190,50	48,45	40,67	60,50	49,30
Eixos de rodas	0,90	3,37	1,80	2,64	2,60	1,87	2,40
Barras lam. a quente	8,00	16,80	34,00	105,90	53,00	19,00	24,60
Barras leves	0,77	0,50	2,77	15,14	5,30	3,65	5,90
Vergalhões	9,17	22,60	47,00	143,10	86,30	29,66	16,80
Barras lam. a frio	4,50	13,70	10,15	27,80	13,88	3,55	4,10
Aço-ferramenta	-	-	1,30	0,79	2,28	1,70	1,00
Tubos standard	126,03*	16,10	45,80	129,40	36,39	21,20	32,00
OCTG	-	53,70	9,40	47,20	14,50	22,84	13,10
Tubos "line"	-	36,20	82,00	54,30	141,14	89,56	0,90
Tubos mecânicos	-	-	0,80	17,10	4,60	1,70	8,40
Tubos de pressão	-	3,16	3,00	4,40	1,07	0,80	0,60
Tubos de estrutura	-	-	-	50,20	19,80	22,57	20,60
Outros tubos	-	16,00	25,50	20,40	-	-	-
Arame liso	1,26	1,70	10,68	27,70	12,10	11,40	11,00
Pregos	0,02	-	0,60	9,60	3,45	1,25	1,50
Arame farpado	0,64	2,50	4,90	7,10	2,97	8,75	5,70
Arame galvanizado	-	-	0,02	-	-	0,09	0,06
Chapas pretas	-	-	-	4,10	8,45	-	1,90
Folha de flandres	-	-	-	-	1,10	5,80	3,70
Chapas lam. a quente	2,90	44,90	280,50	231,62	126,00	157,35	148,60
Chapas lam. a frio	18,90	45,10	343,40	263,90	121,50	148,10	173,80
Chapas galvanizadas e outras revestidas	0,19	0,02	25,95	29,90	19,20	13,55	28,18
Tiras lam. a quente	0,92**	0,06**	1,10	31,50	26,46	2,17	0,50
Tiras lam. a frio	-	-	0,27	30,50	26,93	9,00	11,80
Total***	547,90	604,60	1.257,00	1.460,80	1.701,30	1.098,00	1.103,00
Produtos acabados	533,70	560,00	1.215,60	1.355,60	827,00	692,40	628,10

* Total de tubos com costura (75,9 mil toneladas) e sem costura (50.130 mil toneladas).

** Tiras laminadas a quente e a frio.

***Totais não correspondem exatamente às somas devido a arredondamentos.

Fonte: Anuários do AISI, 1981 a 1987

ma de arame inoxidável (6 toneladas). Apesar de uma base tão reduzida, o aumento das exportações de arame inoxidável para algo em torno de 300 ton/ano foi considerado como um desvio dos padrões históricos. Para algumas categorias - como chapas e tiras laminadas a quente e chapas e tiras laminadas a frio - foram abertas subcategorias específicas para tiras laminadas a quente e a frio, a fim de deter o crescimento de suas exportações, em detrimento das de chapas. Procedimento semelhante foi adotado de modo a evitar mudanças na composição de "outras chapas e tiras", que levariam a uma maior participação de chapas elétricas e chapas revestidas no total dessa categoria.

No caso das exportações de tubos, a preservação dos parâmetros históricos foi garantida antecipadamente, com a fixação de sete categorias diferentes para tubos pela VER de 1985. Em consequência, esse foi um dos produtos para os quais o acesso ao mercado americano foi mais abruptamente reduzido.

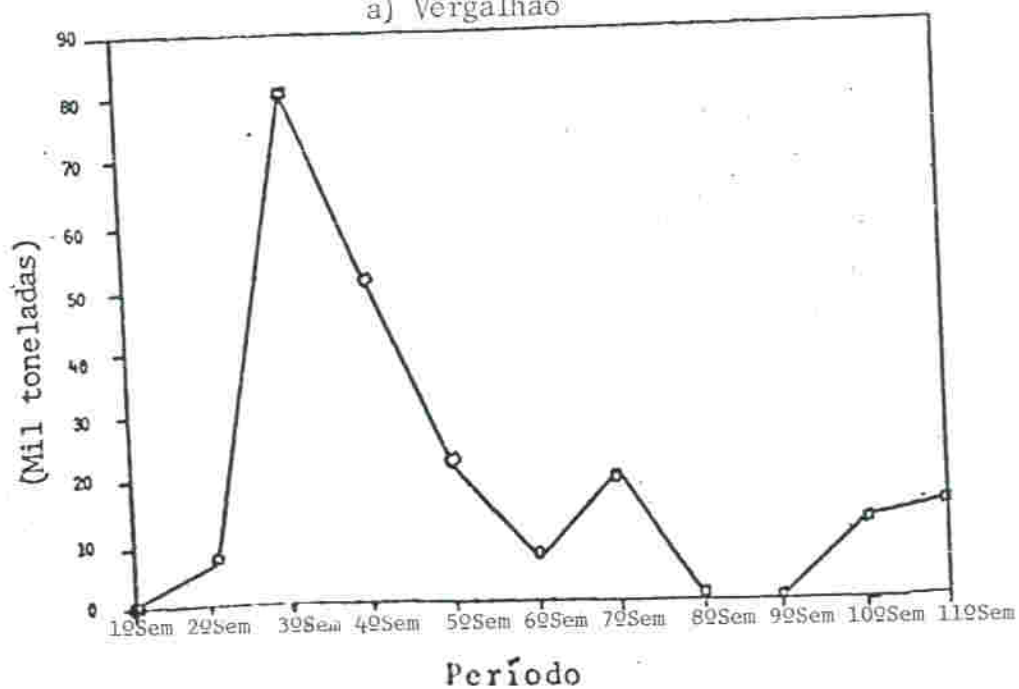
No gráfico a seguir, destacam-se as categorias de produtos mais negativamente afetados pelo acordo, comparando-se as quantidades semestrais exportadas entre 1º de abril de 1983 a 1º de abril de 1985, e as quantidades semestrais exportadas a partir de abril de 1985.⁽²²⁾

(22) O período até 1º/abril/1985 foi reservado às acomodações necessárias a adequar as exportações brasileiras às quotas estabelecidas pelo acordo assinado com os VERs em fevereiro de 1985. Portanto, considerou-se que os números a partir do 2º trimestre de 1985 já refletiam os efeitos de introdução das quotas.

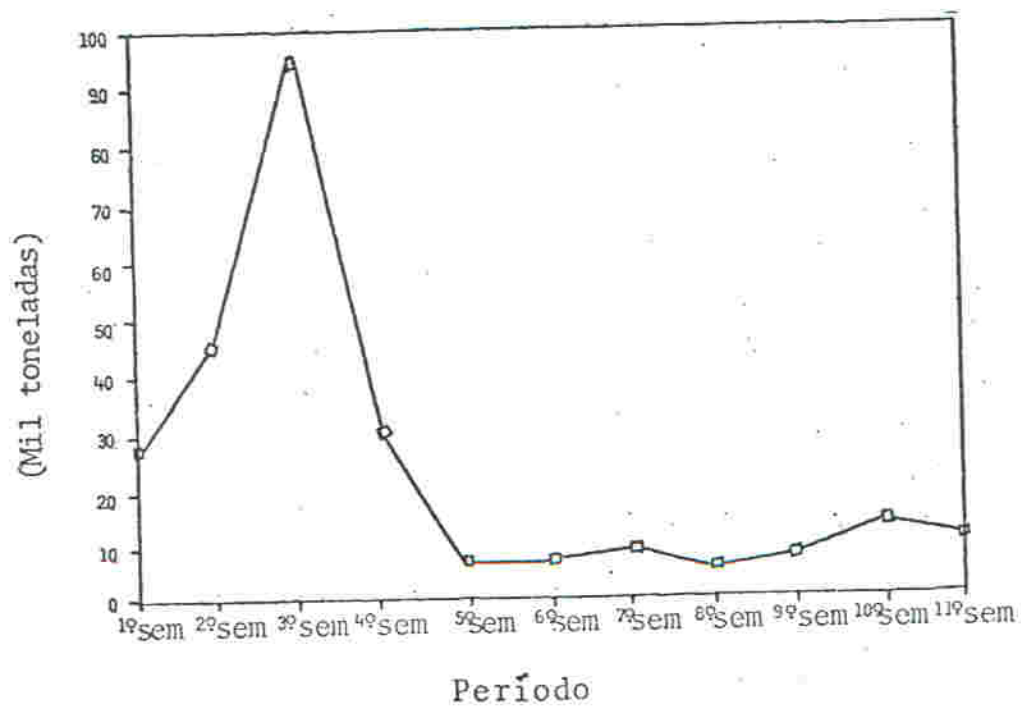
Gráfico 8

Quantidades Exportadas de Produtos Siderúrgicos
para os EUA — Abril/1983 a Setembro/1988*

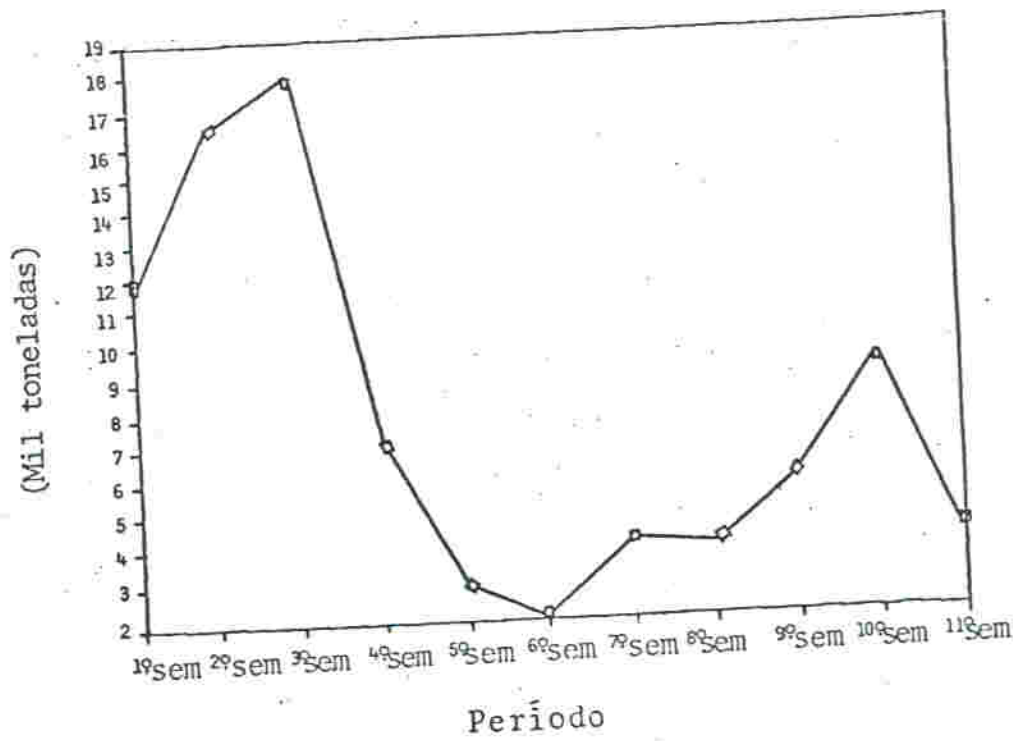
a) Vergalhão



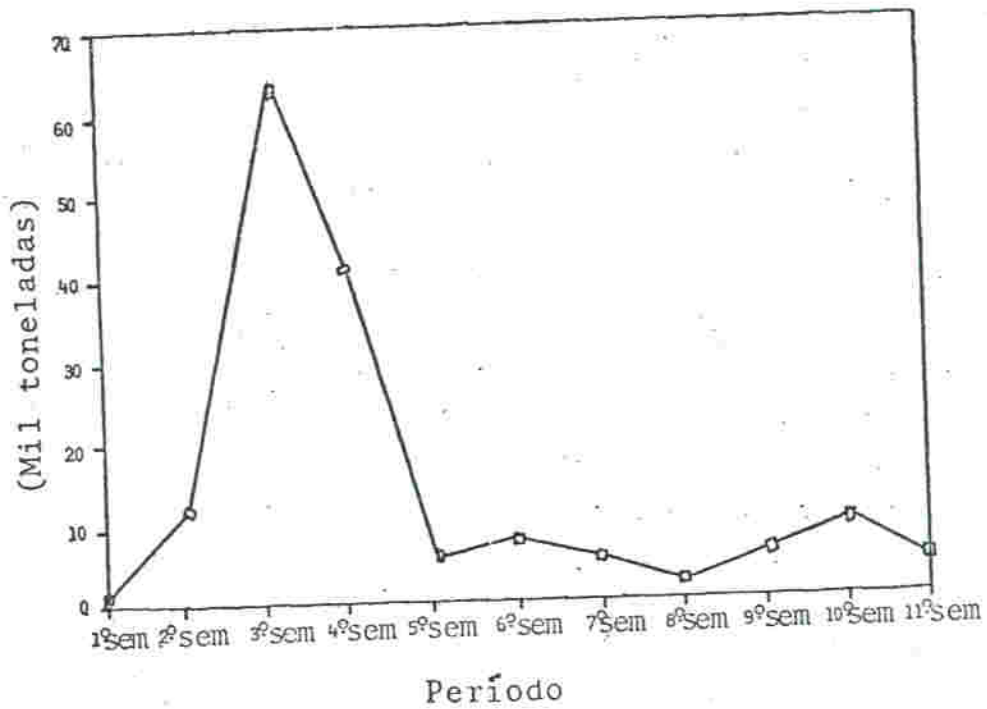
b: Barras



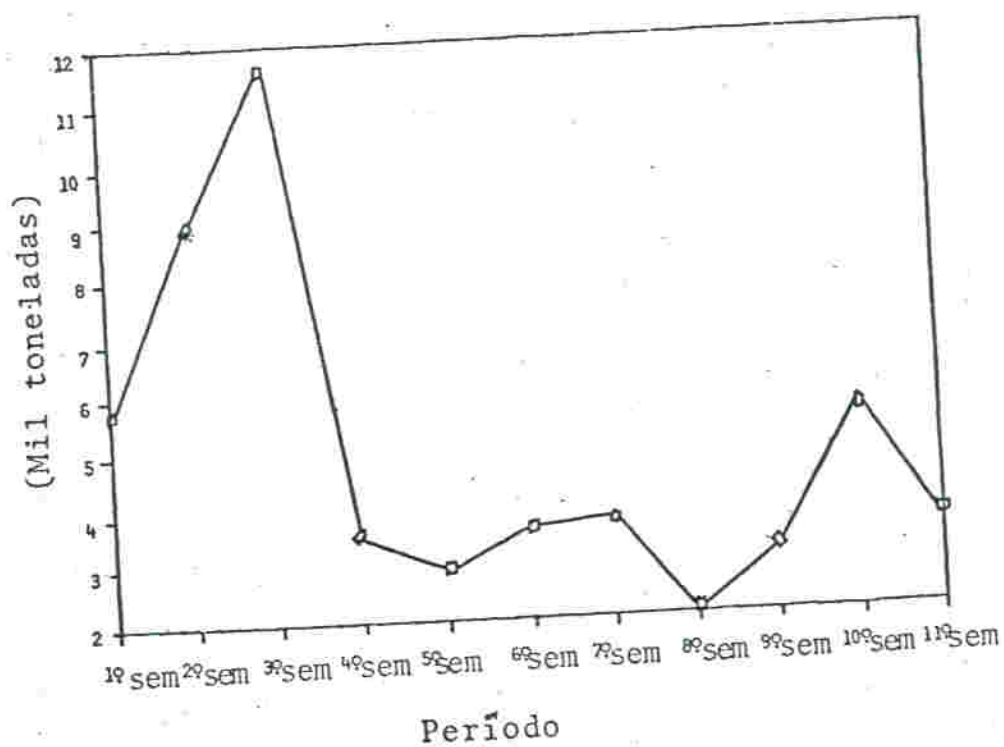
c. Perfis



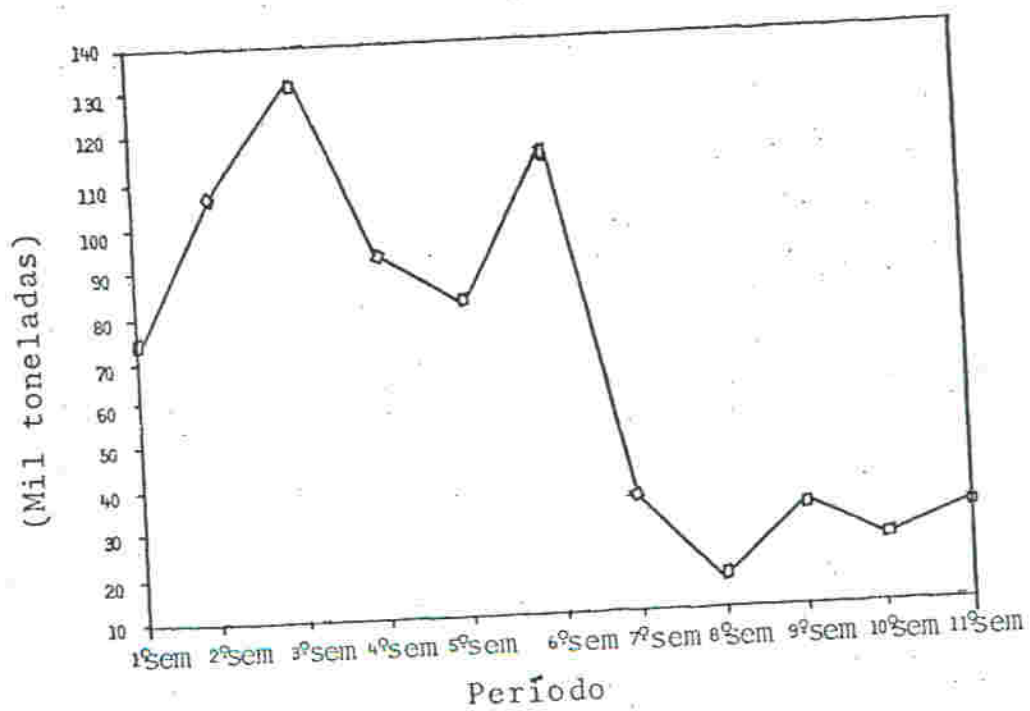
d. Tiras

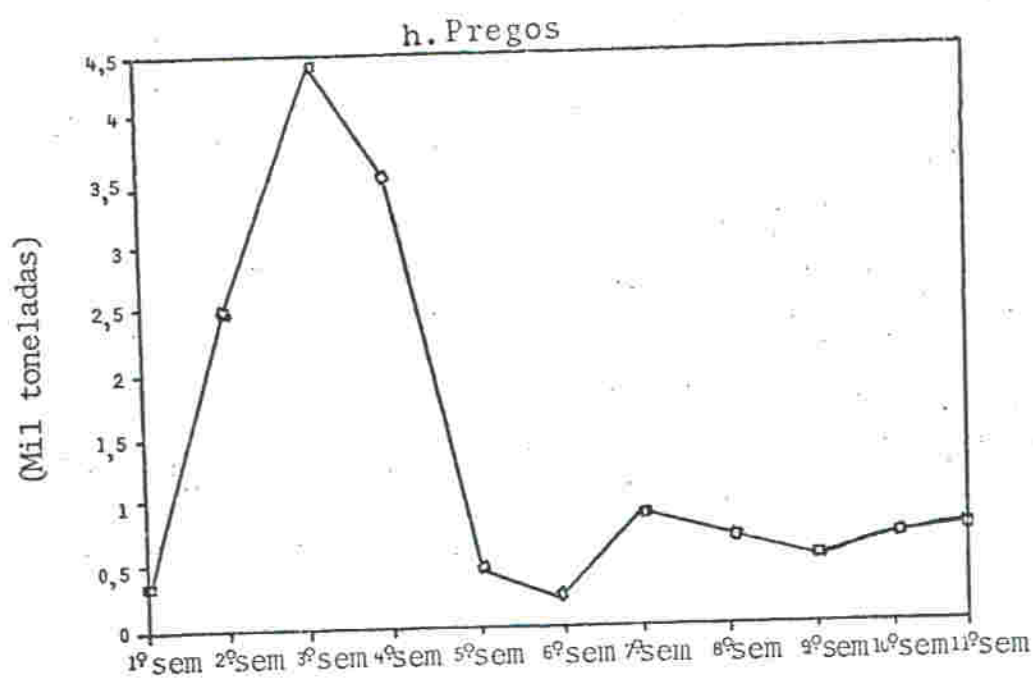
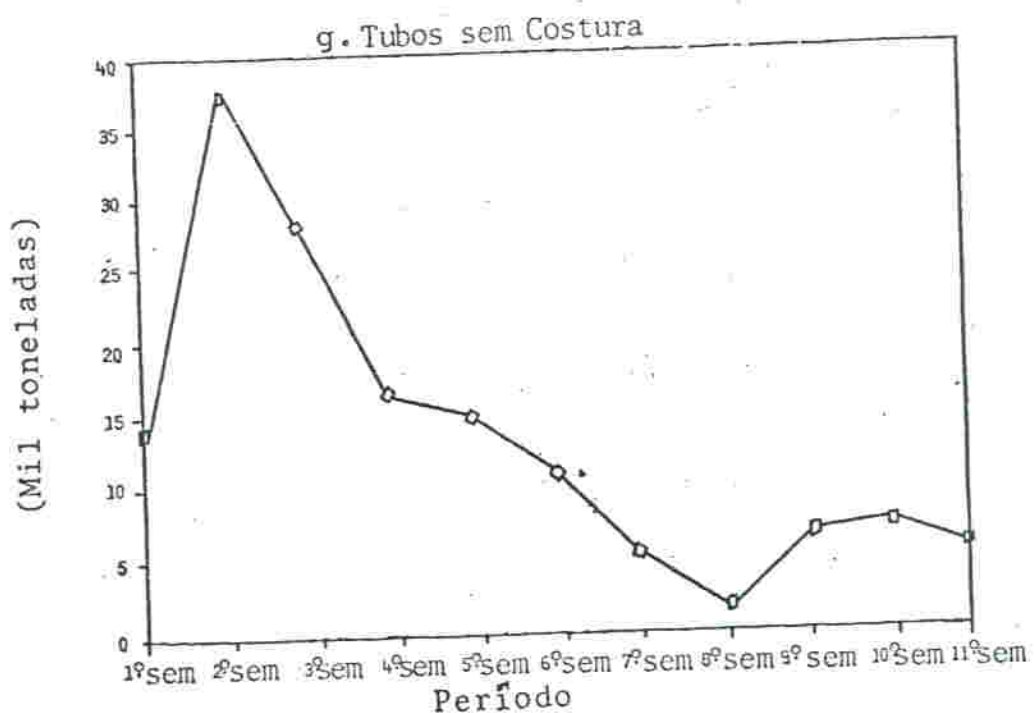


e. Fios



f. Tubos com Costura





- *1º sem: abril/1983 a setembro/1983
- 2º sem: outubro/1983 a março/1984
- 3º sem: abril/1984 a setembro/1984
- 4º sem: outubro/1984 a março/1985
- 5º sem: abril/1985 a setembro/1985
- 6º sem: outubro/1985 a março/1986
- 7º sem: abril/1986 a setembro/1986
- 8º sem: outubro/1986 a março/1987
- 9º sem: abril/1987 a setembro/1987
- 10º sem: outubro/1987 a março/1988
- 11º sem: abril/1988 a setembro/1988

Esses produtos chegaram a ter uma participação progressiva na pauta das exportações de produtos siderúrgicos para os Estados Unidos. Excluindo pregos (que são produtos elaborados), esse conjunto, que constituía 21,2% das exportações de produtos acabados em 1982, no ano seguinte representava pouco mais de dois terços⁽²³⁾ das quantidades exportadas de produtos acabados para o mercado americano. Essa participação cai a 44,5% , 31,6% e 24,2%, respectivamente, em 1985, 1986 e 1987.

Em termos de preço médio, esses produtos (à exceção de vergalhões, que são quase commodities) tendem a apresentar valores significativamente mais altos do que, por exemplo, os da categoria de maior peso na pauta brasileira, constituída pelas chapas (grossas, laminadas a quente e a frio). Essa tendência é mais acentuada nos casos de tiras e fios de aço e de tubos com ou sem costura (ver tabela 6).

(23) Esse aumento se explica não só pelo crescimento das quantidades exportadas de todos esses itens em 1984, mas também pela acentuada queda nas vendas dos produtos que até então lideravam a pauta - chapas e bobinas laminadas a quente e frio e chapas grossas. Essas três categorias de produto, em 1983, representavam 72,4% do volume de produtos acabados exportados para os EUA. Em 1984, devido à imposição de taxas de direitos compensatórios (retroativos a novembro/1983) e anti-dumping (retroativos a janeiro/1984), as exportações desses produtos caíram significativamente, e sua participação na pauta reduziu-se a 24,7% do total de produtos acabados. Nos três anos seguintes, voltaram a crescer, atingindo 43,2%, em 1985, 54,9%, em 1986 e 67,1%, em 1987.

Tabela 6

Preços Médios das Exportações de Produtos
Siderúrgicos Brasileiros — 1983/1987

Produtos	(US\$/ton.)				
	1983	1984	1985	1986	1987
Chapas	268,2	321,8	283,6	307,2	346,2
Barras	339,6	317,7	350,4	283,0	295,0
Perfis	269,0	279,2	315,2	307,0	292,6
Tiras	396,0	327,5	326,3	397,1	425,0
Fios	361,0	327,6	417,6	516,0	490,0
Tubos c/costura	337,6	367,0	410,5	397,0	382,0
Tubos s/costura	426,0	426,0	608,0	588,0	619,0

Fonte: Elaborado com dados da Cacex

Uma vez que nem todos os países estão sujeitos às limitações impostas por VERs, as parcelas de mercado perdidas por países restritos, como o Brasil, são no mínimo parcialmente capturadas pelos exportadores deixados livres. Isto pode ser observado pelos dados da tabela 7 onde se destaca o fato de que apenas Taiwan e Cingapura, entre janeiro e outubro de 1986, aumentaram suas exportações de produtos acabados para os Estados Unidos em 316 mil toneladas curtas, em relação ao mesmo período do ano anterior. Nesse intervalo de tempo, as exportações brasileiras registraram uma queda de 89 mil toneladas curtas.

Em certos casos de produtos em que as exportações brasileiras foram particularmente inibidas em virtude da VER, as vendas de outros países — às vezes de apenas um país — mais do que compensaram a retração das exportações do produto brasileiro. Comparando-se novamente os períodos janeiro/outubro de 1985 e 1986, enquanto as exportações de barras do Brasil diminuíram em

152,8 mil para 43,8 mil toneladas curtas, as exportações do mesmo produto de Taiwan aumentavam de 19,1 mil para 162,0 mil toneladas curtas.

Tabela 7

Importações Americanas de Aço Acabado, por Fontes Especificadas
(10³ ton. curtas)

Discriminação	1984	1985	Janeiro	Outubro
			1985	1986
Países com VER	Quantidade			
. Brasil	1.331,6	855,4	718,0	628,7
. Outros	19.622,3	17.237,3	14.642,5	11.438,1
Total	20.953,9	18.092,7	15.360,5	12.066,8
Países sem VER				
. Taiwan	163,6	223,4	173,5	435,8
. Cingapura	1,1	47,6	32,9	89,7
. Outros	3.954,5	4.080,6	3.425,1	3.439,6
Total	4.119,2	4.351,6	3.631,5	3.965,1

Fonte: Monthly Reports on the Status of the Steel Industry, USITC, Fev. 1987.

Caso as cotas estabelecidas no acordo para o Brasil tivessem sido calculadas pelo critério de manter constantes as "market shares" médias para o período 1982-84, a receita de exportação dos principais produtos siderúrgicos acabados teria sido maior, em cerca de US\$ 83 milhões anuais (tabela 8).

Na estimativa dos "rents" originados da VER de 1985 para os exportadores brasileiros ou no cálculo da receita adicional sob a hipótese de manutenção das "market shares" médias de 1982 a 1984, foram excluídos possíveis "rents" e receitas adicio

Tabela 8

receita adicional de exportação, caso tivessem sido mantidas constantes as "market shares" médias do período 1982-1984, no mercado americano (10³ ton. e US\$ Fob)

Produtos	1985			1986		1987	
	Market Shares	Quant.* não exportada	Receita** perdida	Quant.* não exportada	Receita** perdida	Quant.* não exportada	Receita** perdida
Fio-máquina	6,91	-50,77	-18.404,63	-38,38	-14.968,20	-45,65	-16.539,45
Perfis	0,73	-2,94	-1.195,40	-7,53	-2.691,07	-2,30	-729,65
Chapas grossas	10,24	-91,11	-24.417,48	-47,96	-13.072,46	-57,15	-17.231,30
Vergalhões	33,09	-45,22	-10.261,32	-109,60	-26.986,00	-90,33	-21.065,86
Barras	3,91	26,43	9.259,75	-10,75	-3.042,25	-2,68	-791,11
Tubos	4,72	-5,43	2.526,14	-18,54	7.581,93	-49,97	-22.379,56
Fios	2,30	-2,01	-928,58	2,08	-1.080,83	-1,90	-1.002,02
Arame farpa do	18,81	0,08	33,36	4,16	1.825,82	-2,31	1.148,83
Pregos	0,73	0,33	323,31	-1,54	-824,72	-1,59	-1.019,06
Chapas laminadas a Q	7,68	-79,71	-20.351,56	-24,17	-6.470,31	-40,40	-11.860,63
Chapas laminadas a F	8,06	-87,31	-30.144,65	-62,54	-22.358,05	-6,48	-2.590,70
Chapas revestidas	0,39	7,24	3.010,90	7,04	3.623,55	18,16	8.756,93
Tiras	8,33	23,70	8.178,87	-5,10	-2.150,82	-3,04	-1.328,00
	-	-	-82.371,29	-	-80.613,41	-	-86.631,58

* As "market shares" e as quantidades não-exportadas foram calculadas com base nos dados dos anuários do AISI, 1982 a 1987.

**Os preços médios usados são os de exportação da CACEX.

Fonte: Anuários do AISI, 1982 e 1987 e CACEX.

nais associados à quota fixa de semi-acabados. Essa exclusão não é acidental, uma vez que, como já se argumentou, as dimensões da quota de semi-acabados brasileira só se justificam no contexto de uma compensação em termos de menores quotas para algumas categorias de produtos acabados. Só se aproxima das 700 mil toneladas curtas alocadas ao Brasil a quota imposta unilate

ralmente pelos Estados Unidos à CEE, de 600 mil toneladas curtas. No entanto, o limite imposto pela VER do aço às exportações de produtos acabados da CEE é de 6% do consumo aparente americano, em comparação aos 0,8% fixados para o Brasil.

A rigor, se já existiram razões para a inclusão de uma quota de semi-acabados no acordo com os Estados Unidos, elas virtualmente desapareceram ao longo dos últimos anos. As importações norte-americanas desse produto elevaram-se de 716,5 mil e 822,4 mil toneladas curtas, respectivamente, em 1982 e 1983, para mais de 2 milhões de toneladas curtas anuais, entre 1985 e 1987. Já em 1987, o Brasil ultrapassou sua quota, com base na cláusula de "advanced use". Desde então, tem feito acordos de fornecimento em separado, de acordo com a cláusula de "short supply". É previsível que a demanda por semi-acabados continue aquecida nos Estados Unidos, em função da própria reestruturação da indústria local, cuja tendência a operar com maior margem de lucratividade tem levado muitas empresas a desativarem as instalações produtivas anteriores à laminação. A sobrevivência a longo prazo de algumas plantas americanas depende, atualmente, do acesso ao aço semi-acabado importado.

4. CONCLUSÕES

A proteção ensejada por uma VER justifica-se essencialmente pelos interesses da indústria doméstica, pressionada pela competição externa.

Certamente, os benefícios auferidos pelos produtores siderúrgicos americanos recentemente devem estar parcialmente associados à restrição ao acesso de fornecedores estrangeiros a seu mercado, embora mudanças significativas tenham marcado o cenário internacional, como a reestruturação de grande alcance empreendida pela indústria japonesa e a recuperação da demanda mundial de produtos siderúrgicos, a partir de 1987.

Dentre os ganhos obtidos pela siderurgia americana, destaca-se que, após um prejuízo de US\$ 12 bilhões acumulados entre 1982 e 1986, a indústria obteve um lucro de aproximadamente US\$ 2 bilhões, em 1988.

Atualmente, o preço da tonelada de bobina laminada a frio produzida por uma usina local está em torno de US\$ 484, enquanto o mesmo produto fabricado no Japão chega aos Estados Unidos (incluindo frete e imposto de importação) a US\$ 632 por tonelada. Certamente, uma parcela não desprezível desse diferencial deve ser explicada pela valorização da moeda japonesa ocorrida a partir de 1985.

Desde 1982, a indústria americana conseguiu reduzir

em cerca de 30% seus custos de produção, a maior parte devido à maior produtividade da mão-de-obra. Hoje são necessários apenas, em média, 6,3 homens/hora por tonelada de aço produzida, abaixo do índice do Japão ou Alemanha, ou dos 8,5 homens/hora necessários na Coreia do Sul.

Segundo estudo recente do *American Iron and Steel Institute*, os ganhos obtidos pelos produtores americanos em comparação com outros grandes fabricantes estrangeiros resultaram, na maior parte, de custos de capital menores. Os custos unitários com mão-de-obra permanecem os mais elevados do mundo (US\$ 160/tonelada nos Estados Unidos, contra US\$ 51/tonelada na Coreia do Sul), pois, se a indústria americana empreendeu esforços de racionalização, suas concorrentes estrangeiras também o fizeram, por vezes sob pressão da valorização de suas moedas, como no Japão. Na opinião do Professor Hans Mueller, os baixos custos de capital apresentados pelos produtores americanos atualmente (depreciação e juros de US\$ 33 por tonelada, comparados a US\$ 105 por tonelada no Japão) se explicam pelos investimentos moderados na compra de equipamentos, nos últimos anos. Sua avaliação é de que cerca de três quartos da capacidade siderúrgica dos Estados Unidos terão que ser substituídos ou radicalmente reformados até o final do século, em comparação a 45% na Europa e apenas 15% no Japão.

Além das perdas dos consumidores, das perdas para a economia americana como um todo (custos de ineficiência) e dos "rents" transferidos para os exportadores (ver os números cal-

culados por Tarr, tabela 3), a proteção concedida pela VER não foi capaz de preservar o nível de emprego na indústria. Ao contrário, em 1986 o número médio de trabalhadores era de 175 mil ao ano, consideravelmente abaixo dos 399 mil empregados em 1980.

O maior fabricante local, a USX (antiga U.S. Steel) reduziu sua força de trabalho drasticamente ao longo da presente década, cortando os custos trabalhistas de 42 centavos para cada dólar de venda, em 1981, para 20 centavos, atualmente.

Portanto, a julgar pelo conjunto das partes envolvidas na repartição dos benefícios e custos resultantes da VER nos Estados Unidos, conclui-se que os efeitos positivos foram exclusivamente concentrados nos produtores domésticos, embora com uma significativa contribuição de fatores alheios àquele instrumento. Desde a implantação do programa, um estudo encomendado pela indústria mostrou que os preços subiram entre 30% e 40%. Entretanto, as vantagens dos mais baixos custos de capital apresentadas em relação aos competidores estrangeiros aparentemente não garantem à indústria americana as condições suficientes para dispensar o aparato protecionista.

Diante da proximidade do fim do atual sistema de quotas voluntárias, os produtores americanos já se organizaram em torno de um intenso "lobby" a favor da prorrogação do sistema

de VERs⁽²⁴⁾, o que sugere que o nível da reestruturação empreendida na indústria e, portanto, de recuperação de competitividade, não foi proporcional, por exemplo, ao retorno de lucratividade ou ao aumento de preços.

Seria razoável esperar, da parte dos exportadores brasileiros, uma reação radical contra a extensão da vigência de quotas. Tanto os interesses do país, vistos sob a ótica da necessidade de geração de superávits comerciais, como os da maioria das empresas exportadoras nacionais individualmente foram afetados pela adoção da VER. Os prejuízos incorridos pelo Brasil resultaram sobretudo da superposição de dois fatores:

- i) a inclusão de uma quota excessivamente grande de semi-acabados nos termos do acordo, refletindo, do lado do Brasil, uma preocupação localizada com a absorção, pelo mercado externo, da produção de uma empresa estatal (CST). A predisposição brasileira em assegurar compradores para semi-acabados não levava em conta a tendência de crescimento da demanda por esses produtos pelas indústrias em reestruturação dos países industrializados e tornou viável uma barganha com relação às quotas de pro-

(24) Caso as quotas tivessem sido estabelecidas com base em um processo sob a seção 201 (Escape clause), sua duração máxima seria de cinco anos. A proteção poderia ser prolongada por mais três anos adicionais, se novo processo fosse iniciado e na hipótese de determinações afirmativas da ITC e do presidente.

duto acabado;

ii) o estabelecimento de quotas para produtos acabados com base nos parâmetros históricos observados no período 1981-1983. O argumento que favorece a utilização deste período-base certamente está associado à alegação de um "surto desleal" de importações provenientes do Brasil em 1984. Este argumento em si, porém, não se sustenta sem uma referência específica à base sobre a qual se está julgando. Por exemplo, entre 1981 e 1983, a Argentina mais do que quadruplicou suas exportações de aço para os Estados Unidos, mas partindo de uma quantidade muito pequena - 61 mil toneladas, ou menos de 0,1% do consumo aparente americano - para chegar a 282,2 mil toneladas, ou cerca de 0,3% do consumo nos Estados Unidos. As exportações brasileiras passaram de 547,9 mil toneladas em 1981, para 604,6 mil toneladas em 1982 e 1.257 mil toneladas em 1983, que correspondiam, respectivamente, a 0,6%, 0,8% e 1,5% do consumo aparente americano. Já a Coreia do Sul exportou 1.218 mil toneladas em 1981, 1.062 mil toneladas em 1982 e 1.727,57 mil toneladas em 1983 (1,2%, 1,4% e 2,1% do consumo aparente de aço nos Estados Unidos naqueles anos, respectivamente). Dos três países, a Argentina foi o único a não assinar um acordo de res-

trição com os Estados Unidos. Embora a taxa de crescimento de suas exportações naquele pequeno período tenha sido a mais elevada, trata-se ainda de uma participação pouco significativa no mercado dos Estados Unidos. A Coréia, por sua vez, obteve uma quota muito superior à do Brasil por já ser, naqueles anos, um exportador tradicional para os Estados Unidos.

Ao tomar como referência o período 1981-1983, o acordo provocou uma retração nas quantidades dos diversos produtos acabados exportados pelo Brasil em 1983 e 1984 e enrijeceu a pauta em uma configuração onde predominam os produtos de menor valor agregado. Isto foi possível por dois motivos. De início, o acordo fixava quotas para categorias de produtos a um nível bastante específico. Alguns deles apresentaram grandes oscilações no consumo aparente, provocando uma enorme redução das exportações brasileiras (ocorreu, por exemplo, com tubos do tipo "line-pipe", cujas exportações haviam sido de 54 mil toneladas, em 1984, e caíram a 938 toneladas, em 1987). Outros praticamente não eram exportados antes de 1984, como tubos de aço inoxidável e laminados planos de aço inoxidável e, graças ao acordo, esta situação vem-se reproduzindo até então. Por outro lado, nos casos em que os termos do acordo permitiam alguma margem de modificação do "mix" original, sua concretização tem sido restringida por um cuidadoso monitoramento de sua execução

Apesar das insatisfações individuais quanto à partilha das quotas de produtos, os exportadores brasileiros, em seu conjunto, tendem a identificar a renovação do contingenciamento, como um mal "menor", comparativamente aos custos implícitos nos processos de investigação de dumping e subsídios.⁽²⁵⁾ A simples abertura de um processo destes, que quase nada custa aos petiçãoários, já é potencialmente prejudicial às exportações envolvidas, pela incerteza gerada e pelos custos da defesa em si.⁽²⁶⁾ No caso de determinação positiva de dano à indústria, a imposição de taxas anti-dumping ou de direitos compensatórios pode ter efeitos dissuasórios devastadores sobre as exportações, como ocorreu particularmente com as chapas grossas brasileiras em 1984, após a aplicação de taxas de direitos compensatórios a partir de novembro de 1983 e anti-dumping, desde janeiro de 1984. As exportações de chapas grossas para o mercado americano registraram uma queda de 288 mil toneladas, em 1983, para 32 mil toneladas no ano seguinte.

Se, de um lado, os custos e prejuízos associados a processos e aplicações de taxas anti-dumping e de direitos compensatórios ficam bastante transparentes para os exportadores dos

(25) Neste momento, vários novos casos já foram preparados pela indústria siderúrgica americana, que se prepara, assim, para a eventualidade da não renovação do programa de VERS do aço. Este fato deveria ser percebido como uma indicação clara de que as VERS não fornecem as bases de uma solução de mais longo-prazo, seja em termos do ajustamento da indústria doméstica, seja em termos de conflitos comerciais.

(26) Segundo informações obtidas junto a empresários do setor, estes custos podem variar de US\$ 200 mil a US\$ 400 mil.