

Degração do Pronunciamento do ministro Sergio Amaral no Senado Federal sobre as Medidas Protecionistas do Governo dos EUA no Setor Siderúrgico

16-Abril-2002

SEM REVISÃO

Exmo. Sr Presidente do Senado Federal, Senador Ramez Tebet, Exmo. Srs. Senadores, tenho a honra e a satisfação de comparecer a esta egrégia Casa, em atendimento à convocação do Senado Federal, para prestar esclarecimentos sobre as recentes medidas adotadas pelo governo dos Estados Unidos da América, que restringem as exportações brasileiras de aço para aquele país. Agradeço aos nobres Senadores Romero Jucá e Paulo Hartung pela oportunidade de voltar ao Senado Federal para tratar de tema de alta relevância para o País.

Se me permite, Sr. Presidente, vou apresentar resumidamente o texto que já foi circulado, para poupá-los de uma longa exposição.

Minha apresentação se divide em duas partes: na primeira, discorrerei brevemente sobre os antecedentes desta questão; na segunda, procurarei sumariar os elementos principais da resposta brasileira.

O Ministro Celso Lafer, com o rigor conceitual e a precisão nos fatos que lhe são peculiares, em recente depoimento ao Senado Federal, apresentou circunstanciado relato sobre a reestruturação efetuada pela indústria siderúrgica brasileira e os expressivos ganhos de produtividade que, em consequência, alcançou. Na década passada, foram investidos mais de US\$10 bilhões em projetos de modernização, o número de empresas declinou. Houve uma concentração no setor e as empresas passaram de 34 para 12, ao mesmo tempo em que 60% da mão-de-obra era dispensada. O Brasil é hoje o oitavo produtor mundial de aço, com vinte e oito milhões de toneladas.

O ilustre Ministro das Relações Exteriores apontou também para a progressiva perda de competitividade de parcela substancial da indústria siderúrgica norte-americana. De um lado, quase 50% da produção naquele país provém de miniusinas, modernas e eficientes. De outro, no entanto, cerca de 40% do aço é fabricado nas chamadas indústrias integradas, que não se reestruturaram, e por isso deixaram de ser eficientes e, para sobreviver, levaram o governo de seu país a adotar sucessivas medidas protecionistas: os 'acordos de restrição voluntária', assim chamados nos anos 80; em seguida, os direitos antidumping e as medidas compensatórias, que, na virada do milênio, atingiam 44% dos produtos siderúrgicos importados de fora da zona do Nafta.

Esta escalada protecionista culminou em março do ano em curso com o anúncio de novas salvaguardas pelo prazo de 3 anos para 16 categorias de produtos siderúrgicos. Tais salvaguardas estipulam tarifas iniciais de 8% a 30% para produtos acabados e quotas tarifárias para placas (semi-acabados). Com relação aos produtos semi-acabados, foi estabelecida quota inicial de 5,4 milhões de toneladas curtas (4,9 milhões de toneladas métricas) e acréscimos anuais de 500.000t curtas (453.500 TM) isentas de tarifas. Para as importações extraquota, será aplicada tarifa de 30% em 2002, reduzindo-se a 24%, em

2003, e 18%, em 2004. As quotas foram pré-alocadas, e o Brasil ficou com uma quota de 51,8%. Mas outros também receberam seus percentuais, ainda que menores: Rússia, Austrália, União Européia, Ucrânia e outros. São excluídos de qualquer salvaguarda os membros do Nafta, o Canadá e o México, e os países em desenvolvimento com exportações menores que 3% do total.

Qual é o impacto dessas medidas sobre o Brasil?

As estimativas efetuadas pelo Instituto Brasileiro de Siderurgia (IBS) indicam as seguintes perdas para as exportações brasileiras:

Em relação ao aço semi-acabado: a quota concedida ao Brasil foi de 2,5 milhões de toneladas métricas, suficiente para atender um volume de exportações se ele for igual ao que ocorreu no ano de 2000, de 2,4 milhões, ou no ano de 2001, de 2,1 milhões de toneladas; mas é insuficiente se, como se espera ou como se esperava, as exportações atingissem 3,5 milhões de toneladas, assim refletindo um aumento da capacidade produtiva. Dessa forma, a quota impõe uma restrição de quase um milhão de toneladas em relação à expectativa das exportações brasileiras para o ano, potencial que se explica também pelo fato de que indústrias siderúrgicas brasileiras adquiriram usinas nos Estados Unidos com o objetivo e a expectativa de fornecerem aço semi-acabado para essas usinas adquiridas nos Estados Unidos. Nessas condições, o Brasil deixaria de realizar exportações, por causa da quota fixada pelos Estados Unidos, num valor equivalente a US\$ 200 milhões ao ano.

No caso dos aços planos, as restrições impostas pelos EUA inviabilizariam, segundo o IBS, exportações no valor de US\$ 92 milhões.

Por fim, em relação aos aços galvanizados, a indústria brasileira deixaria de beneficiar-se de um potencial de incremento das exportações da ordem de US\$ 170 milhões por ano.

Nas contas do IBS, as perdas efetivas das exportações brasileiras de aço, em relação ao desempenho de anos anteriores, representariam US\$ 92 milhões. Se comparados com o volume de aço exportado no ano passado, ou seja, US\$ 730 milhões, isso significa uma perda efetiva de 12% sobre o valor exportado. No entanto, a indústria siderúrgica deixa de exportar, conforme a expectativa que alimentava, US\$ 370 milhões; ou seja, deixa de receber US\$1 bilhão, somados os próximos três anos.

É verdade que, em comparação a outros países que também exportam para os Estados Unidos, as perdas sofridas pelos exportadores brasileiros são menores. O que importa no caso, entretanto, é o fato, incontestemente, de que não existe um só fundamento nas regras do comércio internacional para a imposição de barreiras ao acesso do aço brasileiro no mercado norte-americano, pelas seguintes razões:

1º - Somos reconhecidamente competitivos. Em alguns segmentos, o custo do aço brasileiro é praticamente a metade do custo de seu congênere norte-americano;

2º - A indústria siderúrgica brasileira não recebe subsídios;

3º - O aço brasileiro tem participação modesta no consumo norte-americano de aço, e essa participação tem permanecido estável (1% dos aços acabados e 3% dos semi-acabados). Portanto, os dados não mostram um aumento nas exportações que justificasse uma salvaguarda;

4º - Não temos aumentado de maneira expressiva nossas exportações;

5º - Ao longo das últimas décadas, reduzimos paulatinamente a venda de produtos finais e, hoje, exportamos um percentual consideravelmente maior – 70% – de aço semi-acabado. Por conseguinte, a maior parte das exportações brasileiras contribui para a competitividade do produto final norte-americano e, portanto, para a reestruturação da sua indústria. Dessa forma, somos parte da solução e não parte do problema.

Mediante ação conjugada, os Ministros do Governo brasileiro e os representantes do setor privado recorreram a todos os meios ao seu alcance para apresentar às autoridades norte-americanas esses argumentos e para advogar uma justificada exclusão do Brasil das medidas que estavam sendo cogitadas.

Sr^{as} e Srs. Senadores, as barreiras protecionistas ao aço, lamentavelmente, não constituem fato isolado. A nova legislação agrícola – o chamado **Farm Bill** –, que está em exame no Legislativo, prevê expressivo aumento dos subsídios agrícolas. Segundo a versão já aprovada pela Câmara dos Deputados, o valor dos subsídios agrícolas poderá chegar a US\$ 170 bilhões nos próximos dez anos. Esse valor é mais do que três vezes o volume total das exportações brasileiras no ano passado. A lista dos produtos beneficiados inclui a quase totalidade dos nossos principais produtos de exportação para os Estados Unidos.

Segundo fato: a aprovação pela Câmara dos Deputados, mas ainda não pelo Senado – como espero que não o seja –, de condicionalidades para a negociação de acordos comerciais no âmbito da chamada **Trade Promotion Authority**, o antigo **Fast Track**, é mais um exemplo de que, em matéria de comércio, os países nem sempre fazem o que pregam. A falta de sintonia entre o discurso e a prática é ainda mais lamentável no momento em que se iniciam importantes negociações no âmbito da OMC e se aceleram as discussões para a eventual constituição da Alca, ambas com o objetivo de liberalizar e não de restringir as trocas comerciais.

Faço, agora, uma síntese sobre a resposta brasileira às medidas norte-americanas. A reação do Brasil deve ser vista sob dois ângulos distintos: o primeiro diz respeito ao processo negociador externo, assim como à decisão de recorrer ao sistema de solução de controvérsias da OMC. O segundo tem a ver com as necessárias medidas internas, para proteger a indústria nacional de uma possível concorrência desleal de todos aqueles que procurem despejar seus excedentes de produção no mercado brasileiro.

No âmbito externo, o Brasil está realizando consultas com os Estados Unidos ao amparo do acordo de salvaguardas da OMC. Está fazendo gestões para excluir as placas especiais a serem transferidas pela Companhia Siderúrgica Nacional para sua subsidiária nos Estados Unidos, ou para aumentar essa quota.

Nos termos da legislação norte-americana, os Estados Unidos tiveram o prazo de 40 dias, que venceu ontem, para se pronunciar sobre uma eventual modificação das salvaguardas adotadas, mas ainda não temos conhecimento de qualquer resposta; e têm até 120 dias, ou seja, princípio de julho, para excluir produtos.

Caso o resultado das consultas em curso não seja satisfatório, o Governo brasileiro considerará, juntamente com o setor privado, acionar o mecanismo de solução de controvérsias da OMC, que prevê a possibilidade de sanções.

A meu ver, o Brasil deve esgotar todos os meios de negociação e todos os meios para a solução de controvérsias para contestar as restrições impostas à indústria siderúrgica

nacional. Não se trata apenas das perdas econômicas sofridas que, como sabemos, foram menores do que as de muitos dos países que exportam para os Estados Unidos; trata-se da afirmação do princípio de que as regras do comércio devem ser respeitadas.

O Governo brasileiro acompanha com igual atenção as reações às medidas norte-americanas em outros importantes mercados consumidores. A decisão da União Européia, tomada em 29 de março, de estabelecer quotas para 15 produtos, exceto os semi-acabados, entre outros, pode afetar o Brasil em dois segmentos – o de folha de flandres e o de perfis de aço liga –, com impacto eventual de uma perda de exportações da ordem de US\$ 45 milhões, ou seja, cerca de 10% das exportações para a União Européia. As medidas adotadas pela União Européia, contrariamente àquelas adotadas pelos Estados Unidos, que vigem por três anos, valem só por 180 dias.

No plano interno, já adotamos algumas medidas e estamos prontos a considerar outras, para impedir que o excedente de produção de aço se traduza em concorrência desleal para o produtor nacional.

A respeito das medidas cabíveis no plano interno, vale distinguir três tipos:

1 – A primeira medida é a introdução de um rigoroso controle aduaneiro e de um exame prévio pela Secretaria de Comércio Exterior, a Secex, do Ministério do Desenvolvimento de cada operação de importação de aço. Trata-se de medida cautelar para identificar com a antecedência necessária a possibilidade de um aumento significativo de importações e coibir fraudes e práticas desleais de comércio que são comuns em momentos de turbulência no mercado como este. Estima-se que cerca de 16 milhões de toneladas de aço deverão buscar novos destinos em decorrência das restrições impostas pelos EUA e pela União Européia.

Os dados recolhidos pela Secex, como resultado deste monitoramento, indicam que as importações de aço no mês de março, feitas pela indústria brasileira, caíram 31% em relação à média do ano passado.

2 – Um segundo conjunto de medidas diz respeito à defesa comercial, e, nesse campo, falamos de salvaguarda, antidumping e medidas compensatórias.

As salvaguardas podem tomar a forma seja de aumento de tarifas, seja de quotas, seja de uma conjugação de ambas. São aplicáveis em face de um aumento significativo, chamado de “surto” na língua técnica, nas importações que provoque ou possa provocar um dano à indústria local. Portanto, é necessária, para a aplicação de salvaguardas, a comprovação de dano ou ameaça de dano. Salvaguardas podem dar lugar a que os produtores do país prejudicado reclamem uma compensação pelos prejuízos que sofreram. Em anos recentes, o Brasil aplicou salvaguardas a vários produtos, e o caso mais relevante foi a imposição de salvaguardas aos brinquedos.

Outra modalidade de defesa comercial está na imposição de direitos compensatórios contra importações que recebam subsídios em seus países de origem. Diferentemente da salvaguarda, que é uma medida de ordem geral e afeta todas as importações de um determinado produto, os direitos compensatórios aplicam-se somente a produtos que se tenham beneficiado de subsídios.

Por fim, o último instrumento de defesa comercial é o da medida **antidumping**, ou seja, a aplicação de um direito para coibir o **dumping**. As medidas **antidumping** tomam a forma de uma sobretaxa destinada a neutralizar os efeitos do **dumping**.

As medidas de defesa comercial são tomadas pelo Governo, de ofício ou a pedido das empresas prejudicadas pelas práticas desleais de comércio. Daí a necessidade de uma vigilância sobre os pedidos de importação de aço, o que tem sido feito. Além disso, faz-se necessária a divulgação pública, como está fazendo a Secex, dos pedidos de importação, as suas quantidades, os seus valores, a sua procedência; essas informações são o material de que necessita a indústria brasileira para solicitar à Secex as medidas de defesa comercial que julgar cabíveis.

É oportuno registrar, a esse respeito, que dei orientação clara à Secex para que proceda com todo o rigor e presteza na instrução dos processos e na adoção das medidas cabíveis de defesa comercial, pois não é justificável que, além das restrições à exportação, a indústria siderúrgica brasileira venha a sofrer também com uma concorrência desleal em nosso mercado.

A terceira forma de nos precavermos contra os efeitos da decisão norte-americana está numa elevação de tarifas. Ela comporta, em princípio, várias modalidades:

- Uma elevação da tarifa de importação linear até o limite consolidado na Organização Mundial do Comércio, ou seja, até o teto ao qual nós nos comprometemos junto à OMC. No caso do aço, esse limite é 35%. A solicitação inicial do Instituto Brasileiro de Siderurgia - IBS, em carta de 19 de março, foi uma elevação linear das tarifas de importação do aço para 30%.
- Outra hipótese seria um aumento diferenciado de tarifas. Nesse caso, não seria imposto um aumento linear - a mesma tarifa para todos os segmentos -, mas uma tarifa diferenciada por segmento da produção de aço. Se assim for feito, poderemos ter um aumento de percentual igual para as diferentes tarifas hoje existentes, o que manteria a diferença de produção, ou uma tarifa específica por produto. Essa foi a alternativa aventada pelo IBS, após reunião realizada no Ministério do Desenvolvimento, em 25 de março último, tendo em vista a conveniência de ajustar a tarifa à real situação de cada produto.
- A terceira opção seria, unicamente, elevar as tarifas daqueles produtos que estivessem efetivamente ameaçados, deixando os demais no nível em que estão.

Tendo em vista a necessidade de colher informações adicionais sobre o comportamento do mercado, de avaliar mais detidamente a modalidade de um possível aumento de tarifas e o fato de que a vigilância que já está sendo feita sobre as importações permitirá a adoção em tempo dos instrumentos de defesa comercial cabíveis, o Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior, reunido no dia 26 de março último, resolveu, por unanimidade, adiar a decisão sobre uma elevação de tarifas, sem, no entanto, descartá-la, à luz das avaliações em curso, que estão sendo feitas em consulta com o setor privado.

Pesou ainda nessa decisão a necessidade de considerar as inúmeras manifestações de setores produtivos receosos de que uma elevação generalizada de tarifas à importação pudesse contribuir para um aumento dos preços do aço à indústria nacional, provocando um impacto sobre a sua competitividade, particularmente no que se refere às exportações. Entre os que opinaram nesse sentido, destacam-se as seguintes entidades:

- Sindicato Nacional da Indústria de Trefilação e Laminação de Metais Ferrosos – Sictel;
- Sindicato Nacional da Indústria de Componentes para Veículos Automotores – Sindipeças;
- Sindicato Nacional da Indústria de Máquinas – Sindimaq;
- Sindicato da Indústria de Esquadrias e Construções Metálicas do Estado de São Paulo – Siescomet;
- Sindicato Nacional da Indústria de Forjaria – Sindiforja;
- Sindicato da Indústria de Parafusos, Porcas, Rebites e Similares do Estado de São Paulo – Sinpa;
- Associação Nacional de Fabricantes de Veículos Automotores – Anfavea; e
- Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos – Abimaq.

Por fim, é necessário ter presente que uma elevação das tarifas do aço requer consulta aos países do Mercosul, porque implica uma modificação na Tarifa Externa Comum.

É preciso frisar que as três modalidades de medidas para proteção do produtor nacional de aço não se excluem. O monitoramento sobre as importações será mantido; as medidas de defesa comercial serão aplicadas com mais rigor; a elevação de tarifas poderá reforçar as proteções já existentes. O Governo está atento, e os dados colhidos pela Secex durante os últimos trinta dias já permitem fazer uma avaliação preliminar.

Como já foi dito, não houve aumento das importações de aço no mês de março; ao contrário, as importações declinaram em mais de 30%. No entanto, os pedidos de importação se acumularam e não foram autorizados porque estão sob exame da Secretaria de Comércio Exterior. Alguns setores já indicam que pode haver um aumento; em outros, não há qualquer indicação de que possa haver um aumento da demanda de importação. De qualquer forma, a Secretaria de Comércio Exterior não pode continuar a reprimir os pedidos de importação, porque pode prejudicar o abastecimento ou as importações. Por isso, começará, pouco a pouco, a liberar os pedidos de importação que não causam qualquer prejuízo, mas, ao mesmo tempo, o Ministério começará ou estará pronto para tomar todas as medidas que se fizerem necessárias.

Em alguns casos, a salvaguarda pode ser o melhor caminho, porque pode permitir a fixação de uma quota que estabelece um limite claro para a entrada de produtos no Brasil. Em outros casos, o remédio mais adequado pode ser uma sobretaxa. De qualquer forma, estamos em consulta com o IBS. A partir da semana que vem, começa um trabalho conjunto entre a Secretaria do Comércio Exterior e o Instituto Brasileiro de Siderurgia para avaliar cada caso. O Ministério estará pronto para tomar as medidas necessárias e, se isso implicar mudança de tarifa, submeter à Camex os pedidos de mudança para atender à necessidade de proteção da produção nacional. É evidente que, além da consulta ao Instituto Brasileiro de Siderurgia, será feita uma consulta também aos setores industriais que são consumidores do aço, para que seja tomada uma decisão que atenda ao necessário equilíbrio de interesses entre os diferentes setores produtivos.

A apreciação desse tema pelo Senado Federal é oportuna e relevante. Certamente contribuirá para esclarecer a opinião pública sobre a natureza e a amplitude das

salvaguardas adotadas pelo governo norte-americano e, com mais razão, sobre as medidas já adotadas e por adotar pelo Governo brasileiro. Explicitará de modo inequívoco o repúdio da sociedade brasileira ao protecionismo e nosso empenho pela liberalização do comércio internacional, especialmente naquelas áreas em que somos competitivos e que, por isso mesmo, somos objeto do protecionismo em países desenvolvidos.

Sr^{as} e Srs. Senadores, muitos dizem, e eu concordo, que o comércio será o palco da guerra econômica do século XXI. Nesta guerra, o objetivo não são as conquistas territoriais, nem mesmo o estabelecimento de zonas de influência, mas dois bens tão ou mais valiosos: empregos e salários.

O Brasil está-se preparando para esta guerra. Somos competitivos. E podemos ser mais se continuarmos a trabalhar, como estamos fazendo, para preservar a estabilidade, buscar o equilíbrio fiscal e reformar o sistema tributário de modo condizente com o estímulo aos que produzem e exportam. Registro com particular satisfação os avanços já alcançados na Câmara dos Deputados para a progressiva eliminação da cumulatividade do PIS/COFINS. Esse é o primeiro passo de uma caminhada indispensável em direção à reforma tributária. Espero que esse assunto possa, em breve, ser submetido à alta apreciação desta Casa, confiante de que merecerá o apoio das Sr^{as} e dos Srs. Senadores.

Temos ainda muito a fazer para reduzir as taxas de juros, melhorar as condições de financiamento e eliminar a burocracia nas exportações. Mas, sem qualquer dúvida, um dos impedimentos maiores, senão o maior, para a ampliação de nossas vendas externas está nas barreiras protecionistas. Coloquei, anexas a este texto, algumas tabelas simples, mas importantes, que ilustram a magnitude de alguns dos obstáculos que se antepõem ao ingresso de nossos produtos nos mercados dos países de renda mais alta. Desafio qualquer desses países a apresentar em relação ao Brasil uma tabela semelhante.

Por essa razão, estou convencido de que temos de estar presentes, de modo ativo e agressivo, em todas as mesas de negociação, para defender a abertura de mercados para os produtos brasileiros. Assim estamos fazendo, a começar por nossos parceiros latino-americanos. Concluímos acordo de comércio com o Chile. Esperamos finalizar, nas próximas semanas, importante acordo com o México, que abrirá as portas para uma ampliação das exportações brasileiras de automóveis e outros bens para esse importante mercado. E confiamos em que seja possível assinar acordo entre o Mercosul e os países andinos ainda neste semestre.

Acabo de regressar de viagem à Ásia. Observo, com satisfação, que compartilhamos, também com a Índia e a China, percepções semelhantes quanto à prioridade que deva ser atribuída à luta contra o protecionismo das economias mais desenvolvidas. Concordamos em coordenar nossos esforços, juntamente com os de muitos outros países em desenvolvimento, na defesa do direito dos produtores de países mais pobres em vender os seus produtos para os consumidores das nações mais ricas, em benefício de ambos.

Decidimos, ao mesmo tempo, ampliar os fluxos de comércio e, mais que isso, construir parcerias industriais, assim como estimular investimentos recíprocos, de modo a assegurar, no médio prazo, mais amplo intercâmbio entre nossas economias.

Estamos nos preparando, assim, tanto no plano interno, quanto no internacional, para os desafios do século XXI. Queremos assegurar maior competitividade – esse é, sem dúvida, o maior dos desafios – aos nossos produtos e mais amplos mercados para nossas exportações.

O caminho é longo, mas temos capacidade de trilhá-lo com êxito, sobretudo se conseguirmos promover, como estamos fazendo, um esforço concertado entre Legislativo e Executivo, entre trabalhadores e empresários, em torno do objetivo comum de gerar novos empregos para os brasileiros e melhores salários para nossos trabalhadores. É disso que trata hoje o comércio internacional.

Muito obrigado.