



UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA

SUÉLEN KOLLING

RESTRIÇÕES DO MERCADO BRASILEIRO ÀS IMPORTAÇÕES DE AÇO

Florianópolis

2013

SUÉLEN KOLLING

RESTRIÇÕES DO MERCADO BRASILEIRO ÀS IMPORTAÇÕES DE AÇO

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado à obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais e aprovado em sua forma final pelo Curso de Relações Internacionais, da Universidade do Sul de Santa Catarina.

Orientador: Prof. Beatrice Maria Zanellato Fonseca Mayer, Msc.

Florianópolis

2013

SUÉLEN KOLLING

RESTRIÇÕES DO MERCADO BRASILEIRO ÀS IMPORTAÇÕES DE AÇO

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado à obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais e aprovado em sua forma final pelo Curso de Relações Internacionais, da Universidade do Sul de Santa Catarina.

_____, _____ de _____ de 20____.
Local dia mês ano

Prof. e orientador Beatrice Maria Zanellato Fonseca Mayer, Msc.
Universidade do Sul de Santa Catarina

Prof.
Universidade do Sul de Santa Catarina

Prof.
Universidade do Sul de Santa Catarina

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Paulo Nicolau Kolling e Teresa Lisane Scholles Kolling, e ao meu irmão, Bruno Afonso Kolling, pelo apoio incondicional à minha decisão de vir à Florianópolis estudar, pela compreensão a eu estar afastada da família em diversas ocasiões, pelo carinho e força que me transmitiram nos momentos difíceis e pelo orgulho deles ser uma das principais razões pelas quais passei por essa etapa.

Agradeço à minha tia Clara Rejane Scholles, por ser meu modelo de esforço e sucesso, por ter me aberto as portas de Floripa e me acolhido, pelos ensinamentos que me proporcionou nesse tempo de convívio e por toda a experiência trocada, que me foram de grande valia na trajetória até este momento, e à “coda” Nadir, por ter proporcionado o início de minha incursão no comércio exterior e as bases para eu estar hoje concluindo o ensino superior.

Agradeço também à minha orientadora, Prof. Beatrice Mayer, por sua orientação, pelo compartilhamento de seus conhecimentos, pela paciência e compreensão, por me mostrar o caminho quando tive dificuldades de dar prosseguimento a este trabalho, e por todo o auxílio prestado não somente no TCC, mas durante todo o curso.

Por fim, agradeço aos demais professores da Unisul que fizeram parte de minha trajetória na Universidade, aos colegas que me acompanharam ao longo desta caminhada e aos amigos que daqui levo comigo.

RESUMO

Este trabalho objetivou identificar as restrições do mercado brasileiro para as importações de aço, caracterizando o mercado de aço mundial e no Brasil, analisando as imposições brasileiras às importações de aço e identificando os aspectos operacionais restritivos às importações. Através de uma pesquisa descritiva, qualitativa, bibliográfica e documental identificou as estruturas e a concentração do mercado, as medidas de defesa comercial aplicadas pelo governo brasileiro e seus impactos e as características da operação de importação de aço que influenciam na decisão pela importação ou compra nacional. Verificou que as importações de aço são necessárias para um melhor funcionamento do mercado brasileiro, mas que algumas medidas do governo brasileiro aliadas aos aspectos operacionais das importações de aço desencorajam a indústria doméstica a dar preferência às importações.

Palavras chave: Aço. Importação. Mercado. Oligopólio. Restrições.

ABSTRACT

This paper aimed to identify restrictions of Brazilian market to steel imports, describing steel market globally and in Brazil, analyzing Brazilian impositions to steel imports and identifying operational aspects restrictive to imports. By a descriptive, qualitative, bibliographic and documentary research it has identified the market's structure and concentration, trade defense measures applied by Brazilian government and its hit and the particularities of steel import operations that induce the option for imported or national purchase. It has found that steel imports are necessary to enable better market conditions on Brazil but some government measures, linked to imports operational particularities discourage domestic steel industry do choose imported steel.

Key words: Steel. Import. Market. Oligopoly. Restrictions.

Sumário

1 INTRODUÇÃO	10
1.1 EXPOSIÇÃO DO TEMA	10
1.2 OBJETIVOS	11
1.2.1 Objetivo geral.....	11
1.2.2 Objetivos específicos	11
1.3 JUSTIFICATIVA.....	12
1.4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	13
1.5 ESTRUTURA DO TRABALHO.....	14
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	15
2.1 A REGULAMENTAÇÃO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL.....	15
2.1.1 A Organização Mundial do Comércio (OMC).....	16
2.1.1.1 A evolução da OMC através das Rodadas de Negociações	17
2.1.1.2 Regras e princípios da OMC.....	18
2.1.1.3 Estrutura organizacional.....	19
2.1.1.4 Negociações sobre tarifas.....	20
2.1.1.5 Acordos sobre práticas comerciais.....	21
2.1.1.5.1 Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio.....	22
2.1.1.5.1.1 O Comitê sobre Barreiras Técnicas.....	24
2.1.1.5.2 Acordo sobre a Implementação do Artigo VI (Anti-dumping).....	24
2.1.1.5.2.1 Determinação do Dumping	25
2.1.1.5.2.2 Determinação do Dano.....	26
2.1.1.5.2.3 Abertura de Investigação.....	27
2.1.1.5.2.4 Aplicação de Medidas Antidumping.....	28
2.1.1.5.2.5 O Comitê sobre Práticas Antidumping.....	28
2.1.1.5.3 Acordo sobre a Implementação do Artigo VII (Valoração Aduaneira)	29
2.1.1.5.3.1 Comitê sobre Valoração Aduaneira	31
2.1.1.5.4 Acordo sobre Regras de Origem	31
2.1.1.5.4.1 O Comitê sobre Regras de Origem	32
2.1.1.5.5 Acordo sobre Procedimentos para o Licenciamento de Importações	33
2.1.1.5.5.1 O Comitê sobre Licenciamento de Importações	34
2.1.2 Organismos brasileiros de comércio exterior.....	35
2.1.2.1 CAMEX	35
2.1.2.2 MDIC	36
2.1.2.2.1 SECEX.....	37

2.1.2.2.1.1 DECEX	37
2.1.2.2.1.2 DEINT.....	38
2.1.2.2.1.3 DECOM	39
2.1.2.2.1.4 DECOE e DEAEX	39
2.1.2.3 RFB	40
2.1.3 Tratamento administrativo brasileiro nas importações	40
2.1.3.1 Licenciamento de Importações no Brasil	40
2.1.3.2 Regras de Origem no Brasil	41
2.1.3.3 Medidas <i>Antidumping</i> no Brasil.....	42
2.1.3.4 Valoração Aduaneira no Brasil	42
2.1.4 Barreiras técnicas	43
2.2 ASPECTOS ECONÔMICOS	44
2.2.1 Oferta e Demanda	44
2.2.2 Elasticidade-preço da Demanda.....	45
2.2.3 Estruturas de Mercado	46
3 ANÁLISE E APRESENTAÇÃO DOS DADOS	49
3.1 O MERCADO DE AÇO	49
3.1.1 O Mercado Internacional de Aço	50
3.1.1.1 Fabricantes de aço	52
3.1.1.2 Exportadores de aço	53
3.1.1.3 Oferta e Demanda de Aço	54
3.1.1.4 Minério de Ferro e o Aço	54
3.1.2 O Mercado Brasileiro de Aço	55
3.1.2.1 A indústria brasileira de aço.....	55
3.1.2.2 Custo do aço no Brasil	57
3.1.2.3 Oferta e demanda de aço no Brasil.....	58
3.1.2.4 Perspectivas para o mercado	59
3.2 IMPOSIÇÕES BRASILEIRAS APLICADAS ÀS IMPORTAÇÕES DE AÇO	59
3.2.1 Medida de defesa comercial: <i>Antidumping</i>	60
3.2.2 Barreiras Tarifárias: Imposto de Importação	61
3.2.3 Barreiras Não Tarifárias.....	62
3.2.3.1 Normas e Regulamentos Técnicos	62
3.2.3.2 Licenciamento de Importação.	63
3.2.4 Medidas da Indústria Nacional.....	63
3.3 ASPECTOS OPERACIONAIS RESTRITIVOS À IMPORTAÇÃO DE AÇO PELO BRASIL.....	65

3.3.1 Prazo de entrega.....	65
3.3.2 Taxa cambial.....	66
3.3.3 Risco de desabastecimento.....	66
3.3.4 Variação de preço.....	67
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	68
REFERÊNCIAS.....	71

1 INTRODUÇÃO

A descoberta do ferro foi um dos grandes avanços para a humanidade. Através dele o homem pode fabricar ferramentas mais resistentes e objetos cuja moldagem não seria possível caso fossem feitos de pedra. Tais inventos possibilitaram o desenvolvimento da agricultura em escala, a fabricação de armas necessárias para a manutenção e expansão de territórios, o surgimento da indústria rudimentar e num período posterior a base para a revolução industrial. Iniciada no período de 2.000 a.C. nas regiões da atual Europa e do Oriente Médio¹, a exploração e a transformação do ferro passaram por diversas mudanças ao longo dos séculos, culminando no maior avanço no ano de 1856, e que viria a mudar o mundo: o descobrimento da fabricação do aço.

O aço é um material originado por uma liga de ferro com carbono, caracterizado por sua resistência, maleabilidade, arrojo e facilidade no processamento, que possibilitou grandes avanços tecnológicos e industriais. Não há no mundo hoje alguma indústria que não dependa, direta ou indiretamente, da utilização de alguma forma de aço, sendo este uma matéria prima básica e global, presente em inúmeros produtos. É o principal componente de maquinários industriais e importantes bens de consumo, como carros, fogões e geladeiras, atingido um consumo mundial de quase um bilhão e meio de toneladas em 2012, segundo a World Steel Association (WSA)². Por sua amplitude o aço é considerado um insumo de cunho estratégico, tendo as indústrias nacionais grande poder de influência no comércio entre os países.

1.1 EXPOSIÇÃO DO TEMA

Tendo o aço tamanha importância como insumo fundamental das atividades industriais, torna-se necessidade primária do país garantir um correto abastecimento do mercado interno, possibilitando que as indústrias dependentes consigam obter esse insumo a preços justos, contribuindo assim para a competitividade dos produtos dele derivados.

Esse abastecimento da demanda doméstica pode se dar através de compras no mercado interno, supridas pela produção dos grandes grupos siderúrgicos do país, como a Companhia Siderúrgica Nacional - CSN, a Usiminas a Gerdau e a Arcelor Mittal, ou

¹ História da Siderurgia no Mundo pelo Instituto Aço Brasil.

² Associação Internacional do Aço. Organismo criado em Bruxelas que reúne os principais fabricantes mundiais de aço, associações regionais de produtores e institutos de pesquisa sobre o assunto.

aquisição mediante a importação de aço de outros países, cabendo ao governo analisar as condições de mercado e tomar as medidas cabíveis para regular o comércio e os preços do setor.

Atualmente, o mercado brasileiro é abastecido primordialmente por aço fabricado no país, característica comum em outros países, mas que no Brasil gera questionamentos. Apesar de sua grande capacidade de produção e reconhecida qualidade do aço, o mercado brasileiro é conhecido por ter preços acima da média praticada no comércio internacional, resultado da atuação oligopólica de seus principais fabricantes que regulam os preços conforme sua produção.

Em situação como esta é comum os consumidores buscarem alternativas de fornecimento no mercado externo, através de importações. No entanto, mesmo com a manutenção dos preços elevados no Brasil ao longo dos últimos anos, as importações continuam com volumes abaixo da casa dos 20%, tendo fechado o ano de 2012 respondendo por apenas 12% do aço consumido no país. Sob circunstâncias normais de mercado não há justificativa para tal comportamento, devendo existir outros fatores extra-preço que corroborem essa opção do mercado.

Diante dos fatos, este trabalho apresenta o seguinte problema de pesquisa: quais as restrições do mercado brasileiro para as importações de aço?

1.2 OBJETIVOS

Na sequência são expostos o objetivo geral e os objetivos específicos, com intuito de apresentar o motivo do trabalho e seu prosseguimento.

1.2.1 Objetivo geral

Este trabalho tem por objetivo identificar quais são as restrições do mercado brasileiro para a importação de aço.

1.2.2 Objetivos específicos

Buscando alcançar o objetivo geral, os objetivos específicos estão decompostos da seguinte forma:

a) Verificar qual é a configuração da estrutura da indústria do aço no mundo e no Brasil;

b) Identificar as imposições brasileiras aplicadas às importações de aço, de forma a checar se são impeditivas;

c) Levantar quais são os aspectos operacionais na importação do aço que se apresentam como restritivos à importação na visão dos importadores.

1.3 JUSTIFICATIVA

De acordo com os relatórios anuais da World Steel Association, o Brasil figura entre os dez maiores fabricantes e exportadores de aço. Seu preço no mercado externo é competitivo o bastante para ter lugar de destaque nas exportações mundiais, porém no mercado interno os preços praticados pelas mesmas siderúrgicas que exportam estão até 40% mais altos que a média de mercado internacional. (WSA, 2013)

O aço é utilizado no mercado interno para a construção civil e fabricação de automóveis e bens de capitais, segmentos que apresentam grande concorrência e necessitam de competitividade para garantir os resultados. Nesse contexto, o preço elevado do aço no mercado interno gera uma perda de bem estar e comprometem os resultados das indústrias dependentes.

Mesmo com essa perda, as indústrias consumidoras permanecem utilizando majoritariamente o aço nacional, relegando à importação pequenas quantidades, quando pela lógica de mercado deveria haver um aumento no consumo de aço importado. Os motivos para essa preferência ao nacional despertam curiosidade e levaram ao desenvolvimento deste trabalho.

Dado a relevância econômica do tema de pesquisa, a importação de aço no Brasil, a mesma se justifica como importante para a Universidade e para a Sociedade, que no cerne da academia avalia fatores impactantes ao desenvolvimento de sua indústria nacional.

Na perspectiva da autora, a relevância do tema se aplica em questões práticas do dia a dia de sua atuação profissional, que consiste em operar atividades de importação. Sendo assim, torna-se fundamental na visão de mercado compreender o entorno das regras aplicadas ao comércio exterior.

1.4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A realização deste trabalho, em função de sua aplicabilidade, foi caracterizada por uma pesquisa básica, buscando ampliar o conhecimento sobre o assunto sem necessariamente haver uma aplicação imediata.

Quanto ao seu objetivo, este trabalho é classificado como descritivo e explicativo, pois segundo Gil, “as pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população, ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis” e as pesquisas explicativas “têm como preocupação central identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos”. (GIL, 1991)

Por sua abordagem, a pesquisa deste trabalho é classificada como qualitativa, pois analisa fatos e fenômenos de forma não numérica, muito embora apresente valores, não se faz uso de técnicas estatísticas.

Em relação ao procedimento, a pesquisa para este trabalho foi bibliográfica e documental. De acordo com Gil, “a pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos” e “enquanto na pesquisa bibliográfica as fontes são constituídas, sobretudo, por material impresso localizado nas bibliotecas, na pesquisa documental, as fontes são muito mais diversificadas e dispersas.” (GIL, 1991)

Para a pesquisa bibliográfica foram utilizados livros e artigos científicos relacionados à regulamentação comercial, economia internacional, mercado siderúrgico e comércio exterior.

Na pesquisa documental, foram utilizados documentos da Organização Mundial do Comércio, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e seus órgãos subordinados, publicações de entidades de classe da siderurgia nacional, como o Instituto Aço Brasil e o Instituto Nacional dos Distribuidores de Aço, publicações da Associação Mundial do Aço (World Steel Association) e relatórios de divulgação de resultados das fabricantes nacionais, bem como notícias do setor siderúrgico e entrevistas de personalidades a ele ligadas, publicadas em meio virtual.

Também foi realizada observação participativa de processos de importação de aço nos anos de 2011 e 2012.

1.5 ESTRUTURA DO TRABALHO

O trabalho está dividido em quatro partes para melhor compreensão dos aspectos que caracterizam os negócios siderúrgicos e influenciam na decisão de compra dos consumidores nacionais.

Na primeira parte o tema do trabalho é abordado de forma introdutória, com a breve caracterização do problema, a exposição da justificativa para a realização deste trabalho, seu formato de elaboração e a apresentação dos objetivos geral e específicos a ser alcançados no desenvolvimento.

A segunda parte trata da Fundamentação Teórica, que serve como base conceitual para aplicação na análise. Para tal, foram discorridos sobre os aspectos mercadológicos determinantes das condições de comércio, identificando os organismos responsáveis pela regulamentação do comércio internacional e do comércio exterior do país, detalhando os acordos que regem esse comércio e as normas para aplicação de seus termos, caracterizando as estruturas de mercado e explicando as relações entre a demanda e oferta e seus impactos no mercado.

A terceira parte consiste nas respostas dos objetivos específicos, estando estes dispostos sequencialmente, primeiro são caracterizados os mercados internacional e nacional de produtos siderúrgicos, analisando sua estrutura e concentração, divulgando volumes de negócios, preços e identificando os principais atores e sua participação. Segundo são avaliados os entraves encontrados na importação brasileira de aço, e por terceiro são levantadas as restrições operacionais, com enfoque nas questões negociais, encontradas por importadores de aço.

Por fim, a quarta parte contém as considerações finais, aonde são apresentadas as medidas de defesa comercial e os aspectos operacionais influentes nas operações de siderúrgicos e analisados seus impactos no desempenho das importações de aço no Brasil.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Para se compreender as ações dos governos e das indústrias no mercado de aço, é necessário conhecer as normas que regulam as relações comerciais entre os países e os fatores econômicos impactantes no mercado, que são apresentados a seguir.

2.1 A REGULAMENTAÇÃO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL

Por muitos séculos vigorou uma espécie de anarquia no comércio internacional, não havia um órgão que regulasse as práticas comerciais e cada país tratava de suas importações e exportação da maneira que lhe conviesse dentro de suas próprias legislações nacionais. Essa situação perdurou até meados da década de 40, quando a nova conjuntura internacional consequente dos desfechos da segunda guerra mundial faria as nações vencedoras buscarem meios de garantir a estabilidade necessária para a reconstrução da economia mundial e recuperação dos países atingidos pela guerra.

Em 1944, durante a convenção de Bretton Woods, nos EUA, foi elaborado um acordo de cooperação internacional objetivando desenvolver as condições econômicas necessárias para a recuperação dos países atingidos pela guerra e reconstrução da economia mundial através do estabelecimento de três instituições internacionais nos campos financeiro e comercial, dentre elas a Organização Internacional do Comércio (OIC), com a função de supervisionar o estabelecimento de um novo regime para o comércio mundial baseado no liberalismo, mas que acabou não sendo estabelecida devido à não ratificação da Carta de Havana pelos EUA. Três anos após a conferência em Bretton Woods, em 1947, foi negociado um acordo para a regulamentação do comércio internacional, que ficou conhecido como GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) e seria o embrião para a criação da OMC. (THORSTENSEN, 2001)

De simples acordo, o GATT se transformou, na prática, embora não legalmente, em um órgão internacional, com sede em Genebra, passando a fornecer a base institucional para diversas rodadas de negociações sobre comércio, e a funcionar como coordenador e supervisor das regras do comércio até o final da Rodada Uruguai e a criação da atual OMC. (THORSTENSEN, 2001)

Em 1995 entrou em operação a Organização Mundial do Comércio (OMC), adotando as regras de previamente estabelecidas pelo GATT, porém dotando sua aplicação de personalidade legal. Ao contrário do estabelecido em negociações anteriores, onde os países

podiam escolher quais códigos adotariam, na Rodada Uruguai, com a criação da OMC, os países membros se comprometiam a aceitar todos os pontos negociados (THORSTENSEN, 2001). A OMC passou então a autoridade no comércio internacional.

2.1.1 A Organização Mundial do Comércio (OMC)

Durante a década de 80 o acirramento da chamada guerra comercial entre as principais potências mundiais ocasionou a criação de diversos mecanismos não tarifários, às margens das regras do GATT 47, com intuito de proteger as indústrias internas mais tradicionais e menos competitivas dos países. Passaram a ser adotadas sem muito critério medidas de *antidumping*, salvaguardas, cotas e regras de origem.

Os países desenvolvidos e em desenvolvimento apresentavam interesses diferentes nas questões comerciais, os primeiros com foco em propriedade intelectual e comércio de serviços, e os outros com foco em acesso a mercados, agricultura e têxteis. Tal conflito de interesses levou ao estabelecimento da agenda da Rodada Uruguai e, no decorrer desta, à criação da OMC como organização para regulamentação do comércio internacional. (THORSTENSEN, 2001).

A Organização Mundial do Comércio (OMC) lida com as normas globais de comércio entre nações. Sua principal função é garantir que o comércio flua da maneira mais tranquila, previsível e livre possível. (OMC, 2013).³

Passadas quase duas décadas da criação da OMC, o contexto mundial volta a se assemelhar com o de criação da OMC. O cenário de crise econômica que vem sendo vivenciado pelos mercados globais desde 2008 ocasionou o aumento das pressões protecionistas em todos os países, desenvolvidos e em desenvolvimento, e a discussão voltou aos temas de acesso a mercados de bens, setor agrícola, eliminação de subsídios, propriedade intelectual e comércio de serviços, dentro da Rodada Doha, que busca fortalecer a credibilidade da OMC e aperfeiçoar o sistema multilateral de comércio. (ITAMARATY, 2013).

³ “The World Trade Organization deals with the global rules of trade between nations. Its main function is to ensure that trade flows as smoothly, predictably and freely as possible.” (WTO, 2013)

2.1.1.1 A evolução da OMC através das Rodadas de Negociações

-Genebra (Suíça) – 1947: Assinatura do GATT por 23 países contratantes, com o objetivo de impulsionar o comércio mundial. (BBC, 2012)

-Annecy (França) – 1949: Assinatura do GATT por mais 10 países e realização de cerca de 5.000 concessões tarifárias. (BBC, 2012)

-Torquay (Inglaterra) – 1950: Adesão de novos 5 membros, novas 8.700 concessões tarifárias e corte das tarifas em 25% em relação ao ano de 1948.(BBC, 2012)

-Genebras (Suíça) – 1956: atingida a marca de USD 2,5 bilhões em reduções tarifárias. (BBC, 2012)

-Rodada Dillon, em Genebra (Suíça) – 1960-1961: Primeira rodada a receber um nome, nela foi atingida a marca de USD 4,9 bilhões em reduções tarifárias. (BBC, 2012)

-Rodada Kennedy, em Genebra (Suíça) – 1964-1967: Marcou o avanço do interesse internacional pela regulamentação do comércio. Nela o número de participantes chegou a 66 países e, além dos já tradicionais cortes de tarifas (que alcançaram a marca de USD 40 bilhões), nessa rodada iniciaram as discussões sobre novas normas de comércio, dentre elas a primeira negociação sobre o uso de medidas anti-dumping. (WTO, 1998)

-Rodada Tóquio, em Tóquio (Japão) – 1973-1979: Primeira rodada de negociações fora da Europa, contou com a participação de 102 países. Levou a cortes substanciais nas tarifas aduaneiras, que atingiram a marca de USD 300 bilhões, e gerou uma série de acordos para a redução de barreiras não tarifárias, como subsídios e licenciamento de importações, que, no entanto, foram assinados por apenas parte dos participantes. Nela foram iniciadas também discussões sobre agricultura e salvaguardas, sem chegar a um consenso, deixando esses assuntos para a rodada seguinte. (WTO, 1998)

-Rodada Uruguai, em Punta Del Este (Uruguai) – 1986-1994: Foi a mais importante rodada de negociações do GATT, contou com a participação de 123 países e foi a responsável pela criação da OMC. Foi marcada pela divergência de interesses entre os países (os desenvolvidos desejavam a discussão de temas de propriedade intelectual e comércio de serviços, enquanto os em desenvolvimento reivindicavam a redução dos subsídios, regulamentação do comércio agrícola e de têxteis e redução do protecionismo, co facilitação do acesso a mercados) porém obteve resultados de inestimável importância para o comércio

mundial. Nela, mais do que reduções tarifárias (com a assinatura do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio – GATT 1994), foram discutidos e finalmente assinados acordos para regulamentação dos grandes temas de discussão sobre protecionismo, como Agricultura, Têxteis, Barreiras Técnicas, *Antidumping* e Salvaguardas. (WTO, 1998)

-Rodada Doha, em Doha (Qatar) – 2001- ? : atual rodada de negociação da OMC, em andamento desde novembro de 2001 sem previsão de encerramento. Tem como objetivos a redução das barreiras tarifárias e não tarifárias para os bens não-agrícolas, a discussão sobre a redução de de subsídios, incentivos e tarifas para produtos agrícolas, liberalização progressiva do comércio de serviços, ampliação dos TRIMs e discussão da política de concorrência e barreiras não tarifárias. Inicialmente prevista para durar três anos, as negociações pouco evoluíram, e estão até hoje truncadas devido aos interesses divergentes, os países em desenvolvimento não recuam na determinação de que nesta rodada sejam negociados acordos sobre a agricultura e acesso a mercados, enquanto que os desenvolvidos não abrem mão da negociação do comércio de serviços e propriedade intelectual. (ITAMARATY, 2013)

2.1.1.2 Regras e princípios da OMC

As práticas de comércio internacional são regulamentadas por cinco tópicos básicos estabelecidos no GATT em 1947 que foram mantidos pela OMC:

I) Tratamento Geral de Nação Mais Favorecida – princípio básico da OMC que prega o tratamento igualitário nas negociações com todos os signatários do Acordo Geral. Determina que “toda vantagem, favor, privilégio ou imunidade afetando direitos aduaneiros ou outras taxas que são concedidos a uma parte contratante devem ser acordados imediatamente e incondicionalmente a produtos similares comercializados com qualquer outra parte contratante” (THORSTENSEN, 2001);

II) Lista de Concessões – cada contratante do GATT deve elaborar uma lista relacionando produtos e tarifas máximas praticadas no comércio internacional que é anexada ao Acordo Geral e compromete o país a aplicar tratamento dentro desses limites nas suas transações com outros contratantes do GATT; (THORSTENSEN, 2001)

III) Tratamento Nacional – é proibida aos contratantes do GATT/OMC qualquer diferenciação no tratamento entre produtos nacionais e importados, como aplicação de taxas e impostos internos ou legislação que afete a comercialização, “quando o objetivo for

discriminar o produto importado desfavorecendo a competição com o produto nacional.” (MDIC, 2013);

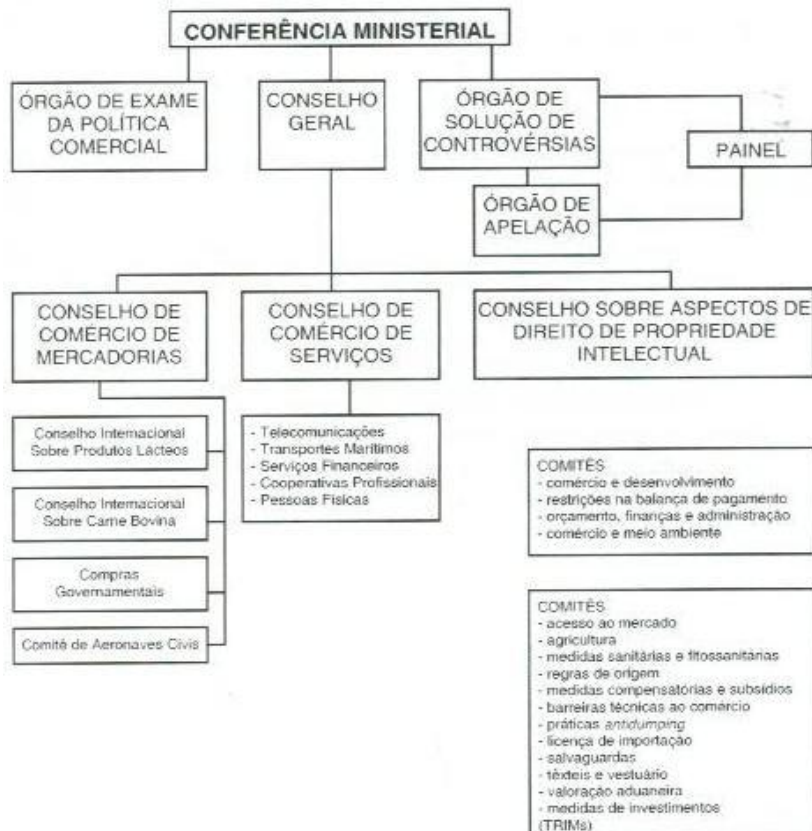
IV) Transparência – os contratantes do Acordo ficam obrigados a publicar todos os regulamentos e/ou alterações realizadas de modo que as outras partes possam tomar ciência deles; (THORSTENSEN, 2001)

V) Eliminação das Restrições Quantitativas – proíbe a aplicação de barreiras não tarifárias que visem restringir o comércio, como quotas e licenciamentos, nas importações e exportações (salvo para produtos têxteis e agrícolas sob regras especiais). (MDIC, 2013)

2.1.1.3 Estrutura organizacional

A Organização Mundial do Comércio se assemelha a outras organizações internacionais no formato de atuação, sendo estruturada em departamentos específicos para cada assunto voltado ao comércio, para melhor desempenhar seu papel de regulador.

ESTRUTURA DA OMC



Fonte: BARRAL, 2002.

2.1.1.4 Negociações sobre tarifas

O principal tema de discussão de todas as rodadas de negociação que levaram ao GATT e posteriormente à OMC sempre foi a redução de tarifas para maior liberalização do comércio, quanto maiores as reduções, maior o sucesso de cada rodada. Apesar da gradativa inclusão de novos temas e do aumento da importância dada a eles, mesmo nas últimas rodadas a redução tarifária manteve papel de destaque e foram conquistados grandes avanços.

As reduções tarifárias no período atingiram não apenas as tarifas *ad valorem*⁴ mas também as tarifas específicas⁵, baseadas em fórmulas preestabelecidas de cortes, que resultaram em reduções tarifárias de 35% na Rodada Kennedy e 34% na Rodada Tóquio. No entanto, as reduções nessas rodadas não contemplaram os setores sensíveis, como os produtos agrícolas, que continuaram permitindo tarifas elevadas.

Para a Rodada Uruguai, no entanto, os termos acordados para a redução de tarifas foram modificados e resultaram na mais significativa alteração tarifária realizada até hoje: a consolidação das tarifas, isto é, os países se comprometeram a consolidar limites para suas tarifas e só alterá-las mediante negociação de compensações com os parceiros afetados.

Os objetivos pretendidos na Rodada Uruguai foram de: eliminação das tarifas em setores selecionados, harmonização das tarifas em baixos níveis para determinados setores, expansão da consolidação tarifária e a redução dos picos tarifários. A base da negociação foi a reciprocidade dos principais parceiros internacionais. O acordo alcançado no encontro de Montreal de 1988 determinou que os cortes deveriam ser pelo menos tão ambiciosos quanto os conseguidos na Rodada Tóquio, isto é, de 30%, e que os cortes na área agrícola deveriam ser de pelo menos 15%. Outra base de liberalização foi a chamada negociação zero por zero (zero-for-zero negotiation), que procurou eliminar todas as tarifas de setores específicos.(THORSTENSEN, 2001)

A Rodada Uruguai adotou o princípio do GATT de tratamento diferenciado para os países em desenvolvimento e apresentou diferentes resultados para cada classe de países, conforme a tabela abaixo:

⁴ Tarifa baseada em um percentual sobre o preço do produto.

⁵ Tarifa baseada em um valor fixo por determinada quantidade de produto.

Tabela 01 – Reduções tarifárias da Rodada Uruguai

Reduções das tarifas por classes de países⁶	Tarifas nulas consolidadas	Tarifas reduzidas e consolidadas	Tarifas consolidadas sem redução	Tarifas sem oferta	Redução média	Média tarifária após a Rodada Uruguai
Países desenvolvidos	18%	64%	3%	16%	40%	4%
Países em desenvolvimento	1%	32%	26%	42%	38%	26%
Economias em transição	12%	76%	1%	10%	30%	6%

Fonte: THORSTENSEN, 2001

De forma geral, os setores com maiores reduções foram de: metais, produtos minerais, metais e pedras preciosas, máquinas elétricas e não elétricas, madeira, celulose e papel, móveis, químicos, material fotográfico e outros produtos que correspondiam a 71% das importações; e os setores com as menores reduções foram de têxtil, couro e calçados, borracha, material de viagem, material de transporte e produtos do mar. (THORSTENSEN, 2001).

As listas de concessões dos países, com os tetos consolidados por cada país para as tarifas de importação, foram anexadas ao Acordo do GATT e absorvidas pela OMC, e ficou definido que as reduções tarifárias acordadas deveriam ser implementadas em cinco etapas anuais, a primeira a ser efetivada na data de entrada em vigor do Acordo Geral e as demais no primeiro dia de cada ano subsequente, sendo de 5 anos o prazo limite para alcance das tarifas acordadas.

As alterações tarifárias da Rodada Uruguai garantiram maior segurança para as operações de comércio internacional, permitindo que os importadores pudessem prever as tarifas máximas que pagariam pelos produtos, e impedindo que os governos alterassem tarifas de forma arbitrária, obrigando-os a negociá-las com seus parceiros e realizar concessões equivalentes em outros produtos para efetivarem aumentos nas tarifas.

2.1.1.5 Acordos sobre práticas comerciais

Durante a Rodada Uruguai, do GATT, além da criação da OMC foram discutidos e firmados diversos acordos para a regulamentação das práticas comerciais entre os países

⁶ No caso dos países desenvolvidos há uma grande amplitude nas tarifas utilizadas e nas reduções, que torna a média calculada superficial. A média das tarifas aplicadas antes da Rodada Uruguai variava de 18% na Coreia do Sul até 71,4% na Índia, passando a ser de 8,3% na Coreia do Sul até 33,7% no México, com reduções que foram de 19% na Argentina até 55% na Índia. (THORSTENSEN, 2001)

membros e a redução das práticas protecionistas, a fim de se atingir a maior liberalização possível no comércio internacional.

Os Acordos firmados naquela ocasião foram treze:

- Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (o GATT 1994, principal acordo);
- Acordo sobre Agricultura
- Acordo sobre Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias
- Acordo sobre Têxteis e Confecções
- Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio
- Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio
- Acordo sobre a Implementação de Artigo VI do GATT 1994 (*Antidumping*)
- Acordo sobre a Implementação do Artigo VII do GATT 1994 (Valoração

Aduaneira)

- Acordo sobre Inspeção Pré-Embarque
- Acordo sobre Regras de Origem
- Acordo sobre Procedimentos de Licenças de Importação
- Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias
- Acordo sobre Salvaguardas

Nem todos os acordos versam sobre assuntos ligados às importações de aço, tema deste trabalho. Aqueles que de alguma forma podem impactar no tema foram detalhados a seguir.

2.1.1.5.1 Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio

As barreiras técnicas entraram na pauta de discussão do GATT na Rodada Tóquio, em meados da década de 70, e se consolidaram na Rodada Uruguai. Com a crescente redução das barreiras tarifárias ao longo das negociações do GATT, surgiram novas formas de proteção aos mercados internos questionáveis, que atraíram a atenção dos membros do Acordo para essas medidas e a necessidade de regulamentação do tema. (THORSTENSEN, 2001)

A adoção de normas e regulamentos técnicos sobre produtos tornou-se uma atitude comum de governos de todo o mundo para proteção dos consumidores, utilizando-as para garantir que os produtos cumpram com os padrões de qualidade e segurança exigidos. As

medidas devem se aplicar para qualquer produtos comercializado no país, independente de sua origem, e apresentar respaldo em regras internacionais.

São assim exigidos dos produtos importados, que estejam em conformidade com tais regulamentos e normas técnicas. No entanto, essas regras podem se transformar em barreiras ao comércio internacional, na medida em que as tarifas estão sendo reduzidas através de rodadas de negociações internacionais, e as pressões políticas para a proteção de setores menos competitivos estão aumentando (THORSTENSEN, 2001).

Regulamentos técnicos são documentos que determinam todas as características, sejam elas especificações físicas, método de produção ou informação em rótulos ou embalagens, que um produto deve obrigatoriamente seguir para poder ser comercializado, já normas são diretrizes elaboradas por instituições reconhecidas versando também sobre características desejadas para um produto, mas cujo cumprimento é facultativo. Procedimentos de avaliação de conformidade são aqueles utilizados “direta ou indiretamente para determinar que as prescrições pertinentes de regulamentos técnicos ou normas são cumpridos” (GATT, 1994).

São consideradas barreiras técnicas toda utilização de normas ou regulamentos técnicos não transparentes ou sem embasamento em normas ou regulamentos internacionais ou cujos processos de avaliação de conformidade sejam confusos ou muito dispendiosos ou ainda que demandem inspeções rigorosas demais. (INMETRO, 2013).

O Acordo visa impedir a adoção dessa modalidade de barreiras com fins de obstrução comercial, porém reconhece o papel que os regulamentos e normas desempenham na produção mundial, e busca que seus membros apliquem normas e regulamentos com fim único de garantir os padrões de qualidade e segurança dos produtos.

Os membros devem assegurar que os regulamentos técnicos não sejam preparados, adotados ou aplicados com vistas ou com efeitos de criar obstáculos desnecessários ao comércio internacional. Desse modo, não devem ser mais restritivos que o necessário para satisfazer um objetivo legítimo, levando em consideração o risco que o não cumprimento possa criar. Dentre os objetivos: segurança nacional, prevenção de práticas enganosas, proteção da vida e saúde de humanos, animais e vegetais e do ambiente (THORSTENSEN, 2001).

Nos casos em que regulamentos técnicos de outros membros se diferenciem dos seus, mas que atendam os objetivos finais, os membros se comprometem a aceitá-los como equivalentes. Quando não existir ainda nenhuma normal internacional para respaldar o regulamento de algum membro, ou a proposta deste não se enquadrar nas normas

internacionais, o membro se obriga a notificar todos os demais membros, prestar esclarecimentos sobre o objeto do regulamento e a necessidade de implantação e abrir oportunidade para considerações destes.

Todos os membros se comprometem a aplicar aos produtos importados normas e regulamentos não menos favoráveis que os aplicados aos produtos nacionais, salvo o tratamento diferenciado aos países em desenvolvimento previsto na elaboração das normas e regulamentos, e a aplicar os mesmos métodos de avaliação de conformidade aos produtos, independente de sua origem. Os membros também se comprometem a tomar medidas para assegurar o cumprimento do disposto no Acordo nos regulamentos e normas elaborados por governos locais ou órgãos não governamentais. (GATT, 1994)

Todos os membros são obrigados a notificar os órgãos responsáveis pela normalização de cada país e se disponibilizar a prestar todos os esclarecimentos solicitados sobre a aplicação das normas e regulamentos técnicos ou avaliações de conformidade. O acompanhamento dessas aplicações cabe aos exportadores, que devem notificar seus governos sobre aplicações incoerentes, para que estes possam tomar as medidas necessárias junto à OMC.

2.1.1.5.1.1 O Comitê sobre Barreiras Técnicas

Estabelecido junto com a assinatura do Acordo, o Comitê é composto por representantes de cada membro do acordo e atua como foro para discussão e esclarecimentos de dúvidas sobre o Acordo.

É de responsabilidade do comitê observar a aplicação dos termos do acordo pelos membros e investigar e debater denúncias de incoerências na aplicação de normas e regulamentos por determinado membro que tenham sido trazidas a ele pelos demais membros. Cabe também ao Comitê examinar as notificações dos membros sobre a legislação e os regulamentos estabelecidos para garantir o cumprimento do Acordo dentro de seu território, bem como as alterações das normas, regulamentos e procedimentos de avaliação de conformidade já em vigor e a negociação entre membros de acordos relacionados aos temas regulamentados pelo Acordo sobre Barreiras Técnicas.

2.1.1.5.2 Acordo sobre a Implementação do Artigo VI (Anti-dumping)

Com a crescente concorrência internacional, muitas empresas passaram a buscar formas de conseguir vantagens competitivas para ganhar os mercados. Com esse objetivo, uma prática desleal que se tornou comum foi a venda de produtos “dumpeados”, que acabavam distorcendo a concorrência e em muitos casos causando dano para a indústria doméstica do país importador. Essa situação levou os países importadores a adotar medidas *antidumping*, mas a falta de uma regulamentação sobre o assunto permitia que cada país calculasse o *dumping* por fórmulas próprias, gerando controvérsias, que foram solucionadas com o desenvolvimento do Acordo do GATT sobre o assunto. (THORSTENSEN, 2001)

Para que seja regular a implementação de medidas *antidumping* o país importador deverá comprovar a existência de dumping, a existência de dano à indústria doméstica e a existência denexo causal entre o *dumping* e o dano.

2.1.1.5.2.1 Determinação do Dumping

O Acordo determina como prática de dumping a venda para exportação de determinado produto com preço inferior ao preço de venda normalmente praticado no mercado interno do exportador. Inexistindo venda em situação normal no mercado interno, ou caso as condições de venda não permitam comparação adequada (como em caso de baixo nível de vendas), a existência de dumping é verificada através de comparação com um produto similar⁷, exportado por um terceiro país, “desde que esse preço seja representativo ou com custo de produção no país de origem acrescido de razoável montante por conta de custos administrativos, comercialização e outros além do lucro” (GATT, 1994).

Vendas do produto similar no mercado Interno do país exportador ou vendas a terceiro país a preços inferiores aos custos unitários de produção (fixos e variáveis) mais os gastos de venda gerais e administrativos poderão ser consideradas como não incorporadas nas relações normais de comércio por motivo de preço e desprezadas na determinação do valor normal somente no caso de as autoridades determinarem que tais vendas são realizadas dentro de um lapso de tempo dilatado em quantidades substanciais e a preços que não permitem cobrir os custos dentro de lapso razoável de tempo. Preços abaixo do custo no momento da venda mas acima do custo médio ponderado obtido no período da investigação deverão ser considerados como destinados a permitir recuperação de custos durante lapso de tempo razoável [...] os custos deverão ser normalmente calculados com base em registros mantidos pelo exportador ou pelo produtor objeto de investigação, desde que tais registros estejam de acordo com os princípios contábeis geralmente aceitos no país exportador e reflitam razoavelmente os custos relacionados com a produção e a venda do produto em causa. As autoridades deverão levar em consideração todas as informações disponíveis sobre a correta distribuição de custos, inclusive aquelas fornecidas pelo

⁷ Produto similar é aqui considerado o que seja idêntico ao produto exportado, ou, sem sua ausência, outro produto que tenha características que se assemelhem ao produto exportado.

exportador ou produtor durante os procedimentos da investigação, desde que tal distribuição tenha sido regularmente utilizada pelo exportador ou produtor, particularmente no que tange à determinação dos prazos adequados de amortização e depreciação e deduções por conta de despesas de capital e outros custos de desenvolvimento. A menos que já refletidos na distribuição de custos contemplada neste subparágrafo, os custos devem ser ajustados adequadamente e em função daqueles itens não-recorrentes que beneficiem produção futura e/ou corrente ou ainda em função de circunstâncias nas quais os custos observados durante o período de investigação sejam afetados por operações de entrada em funcionamento (GATT, 1994)

Quando não existir preço de exportação ou o mesmo for considerado não confiável pelas autoridades devido à associação ou acordo entre o exportador e o importador, o preço pode ser determinado “através do preço com que o produto é revendido pela primeira vez a um comprador independente, ou então, sobre outras bases que as autoridades determinarem” (THORSTENSEN, 2001). Para ser justa, a comparação entre os preços deverá ser feita no mesmo nível de comércio e utilizar vendas realizadas ao mesmo tempo ou em tempos próximos, permitindo ajustes das características que possam afetar a comparação. Caso haja necessidade de conversão de moedas, a taxa utilizada deverá ser da data da venda.

2.1.1.5.2.2 Determinação do Dano

Segundo o Acordo, a determinação de dano à indústria nacional deverá ser através de provas materiais, com exame do volume de importações a preços de dumping em determinado período e do impacto dessas importações sobre os demais produtos no mercado, em especial os de produção nacional. As autoridades deverão analisar se houve aumento significativo das importações em condições de dumping, e se os preços dos produtos sob dumping são significativamente menores que os preços dos produtos similares, e se as importações com dumping ocasionaram uma depressão significativa nos preços ou impediram algum aumento significativo que ocorreria sem elas. (GATT, 1994)

Caso estejam sendo investigadas, simultaneamente, as importações de um determinado produto de mais de um país, seus efeitos podem ser avaliados de forma cumulativa caso a margem de dumping⁸ de cada país seja maior que 2%, o volume de importação de cada país não seja inferior a 3% das importações do produto e “a soma dos volumes originários de cada país individualmente inferiores a 3% das importações totais for superior, no conjunto, a 7% das importações.”(THORSTENSEN, 2001).

⁸ Margem de dumping é a diferença entre o valor normal da mercadoria em seu mercado de origem e o preço praticado nas exportações. (MDIC, 2013)

A análise do impacto gerado pelo *dumping* deve considerar todos os fatores econômicos e estatística industriais, como o declínio de vendas, produção, participação no mercado, produtividade, dentre outros, e deve ficar comprovado que tais danos são causados exclusivamente pela prática de *dumping* nas importações. As autoridades devem examinar todos os outros fatores que possam afetar a indústria doméstica, como redução na demanda, volumes de importação sem *dumping*, mudanças no padrão de consumo e produtividade da indústria doméstica, e apresentar fatos que determinem, de forma clara, que as alterações são resultado do *dumping*.

A mudança das circunstâncias da situação na qual o *dumping* está causando dano precisa ser claramente previsível e iminente. Os fatores a ser considerados devem incluir: aumento significativo de importações com *dumping*, aumento substancial da capacidade do exportador, importações com preços que tenham efeito depressivo ou supressivo sobre preços domésticos causando aumento da demanda por mais importações e tamanho dos estoques dos produtos em investigação. (THORSTENSEN, 2001)

Para fins de investigação de *dumping*, é considerada indústria doméstica o conjunto dos produtores nacionais de produtos similares ao produto sob investigação de *dumping*, excluídos aqueles que sejam relacionados ao importador ou exportador do produto sob investigação.

2.1.1.5.2.3 Abertura de Investigação

O Acordo determina que a abertura de investigação *antidumping* seja efetuada somente através de solicitação fundamentada da indústria nacional. Os representantes da indústria nacional devem apresentar uma petição às autoridades incluindo todas as evidências do *dumping*, e a mesma deve ter a manifestação (favorável ou negativa) dos responsáveis por, pelo menos, 50% da produção nacional, sendo necessário um mínimo de 25% de apoio à petição para abertura da investigação de *dumping*.

Uma vez aberta a investigação de *dumping*, as autoridades tem um prazo máximo de dezoito meses para concluí-la. Todas as investigações devem ser encerradas caso as autoridades concluam que não há evidências suficientes de *dumping* ou dano, caso a margem de *dumping* seja inferior a 2% do preço de exportação e caso o volume total de importações com *dumping* seja inferior a 3% em caso de um único país investigado ou 7% no caso de investigação coletiva.

Ficou também acordado que ao abrir investigação de dumping as autoridades do país do importador devem notificar todas as partes interessadas, dando-lhes oportunidade de prestar informações relevantes à investigação, apresentar evidências e defenderem seus interesses. Caso alguma das partes se recuse a fornecer informações ou não se manifeste num período de tempo razoável, as autoridades podem determinar a aplicação de medidas provisórias, e também a aplicação de medidas definitivas pode ser determinada com base nos fatos disponíveis.

A investigação pode ser suspensa ou encerrada a qualquer momento, sem a aplicação de direitos *antidumping*, caso surja um acordo voluntário entre as partes, em que os exportadores se comprometam a ajustar seus preços e cessar as exportações com *dumping*.

2.1.1.5.2.4 Aplicação de Medidas Antidumping

O Acordo prevê a possibilidade de dois tipos de medidas: provisórias e definitivas⁹. Em relação às Medidas Provisórias, sua aplicação é autorizada somente caso haja alguma determinação preliminar de *dumping* e de dano relacionado tenham sido detectados, e a aplicação da medida seja fundamental para evitar dano durante o período de investigação. No entanto, essas medidas não podem ser aplicadas antes de decorridos 60 dias da abertura da investigação e não podem ter duração superior a seis meses.

No caso de comprovação de *dumping* com nexos causal ao dano é cabível ao país importador a aplicação de direito *antidumping* sobre o produto investigado, que deve ser o necessário à neutralização do dano à indústria doméstica, não ultrapassando a margem de dumping identificada pela investigação. Uma vez comprovado o *dumping* e instituído o direito *antidumping*¹⁰, as autoridades podem estabelecer medidas retroativas correspondentes ao período em que estiveram em vigor medidas provisórias. Os direitos *antidumping* aplicados devem vigorar somente o tempo necessário para compensar o *dumping*, não devendo ultrapassar o prazo de cinco anos.

2.1.1.5.2.5 O Comitê sobre Práticas Antidumping

⁹ Medidas provisórias são aquelas tomadas durante a investigação, quando há uma determinação preliminar de ocorrência de dumping e nexos causal com o dano, utilizadas para impedir dano durante o período de investigação, e medidas definitivas são as tomadas após a conclusão da investigação, após comprovada a existência de dumping, dano e nexos causal entre eles. (THORSTENSEN, 2001)

¹⁰ Medidas e Direitos antidumping são dois nomes referentes à mesma prática.

O Acordo estabeleceu um comitê, formado por representantes de todos os membros, para cuidar do tema das práticas *antidumping*, servindo como foro para discussões entre os membros sobre o funcionamento do Acordo. Além de espaço para debates, o Comitê é responsável pela revisão das legislações dos membros sobre medidas *antidumping* e a análise da coerência das mesmas com as regras da OMC. Também compete a ele a análise dos relatórios semestrais sobre as medidas *antidumping* adotadas pelos seus membros, bem como as medidas preliminares e conclusões de investigações.

2.1.1.5.3 Acordo sobre a Implementação do Artigo VII (Valoração Aduaneira)

A valoração aduaneira é o formato pelo qual é determinado o valor de entrada no país de qualquer bem, sendo o ponto de partida para aplicação de medidas de custo financeiro nas importações, pois é sobre este valor determinado que serão aplicadas as tarifas de importação e eventuais medidas de proteção, como cotas, *antidumping* e medidas compensatórias. Segundo Ratti, a partir de julho de 1986 o valor aduaneiro base da tributação passou a ser determinado pelos termos do Acordo sobre a Implementação do Artigo VII do GATT, e é até hoje regulamentado no Brasil pelo Decreto nº 1.355 de 30/12/1994, “que promulga a ata final dos resultados da Rodada Uruguaí do GATT.” (RATTI, 2008).

Os membros do GATT, “Reconhecendo a necessidade de um sistema equitativo, uniforme e neutro para a valoração de mercadorias para fins aduaneiros, que exclua a utilização de valores aduaneiros arbitrários ou fictícios” (GATT, 1994), elaboraram o Acordo com o intuito de uniformizar a base que os países membros utilizavam para aplicar medidas de defesa comercial, de forma a garantir que a aplicação não fosse abusiva, mas que coibisse a entrada de mercadorias subfaturadas. Segunda Vera Thorstensen,

As regras sobre valoração são importantes tanto para importadores, quanto para os governos. De um lado, dão maior segurança aos importadores de que as alfândegas não usarão valores arbitrários no desembaraço dos bens importados e, por outro, asseguram às autoridades aduaneiras de que o bem não está entrando no país com um valor subestimado para contornar medidas de proteção, como tarifas ou direitos *antidumping*, ou medidas compensatórias. (THORSTENSEN, 2001)

O Acordo prevê que o valor aduaneiro deva ser o valor de transação, ou seja, aquele que foi ou será pago pelo bem, desde que não haja restrições não previstas em lei ao uso do bem pelo importador, que a venda não esteja sujeita à qualquer condição cujo valor

não possa ser determinado, que não seja paga ao exportador nenhuma parcela posterior não incluída no valor da transação e que o importador e exportador não sejam vinculados, ou, no caso de o serem, que o vínculo não interfira no valor do bem e que ele não difira do utilizado em transações entre partes não vinculadas. (GATT, 1994).

Dentro do valor aduaneiro também deverão ser consideradas todas as outras despesas realizadas para a comercialização que não tenham sido incluídas no valor do bem propriamente dito, tais como custo de produção, engenharia, desenvolvimento e arte, royalties, licenças, comissões e corretagem. Somente despesas realizadas antes da importação integram o valor aduaneiro, não devendo ser incluídas despesas de construção, montagem, manutenção e transporte pós-importação nem direitos e impostos do país de destino. (THORSTENSEN, 2001).

Cabe ainda a inclusão no valor aduaneiro dos custos com transporte até o local de registro da importação, taxas de descarga e manuseio da carga inerentes ao transporte e disponibilização do bem no local da importação e custos de seguro internacional da carga. No entanto, essa inclusão é opcional para os membros do Acordo, que tem a liberdade de definir regras para a inclusão ou não destes custos na base de cálculo.

Caso não seja possível a determinação do valor aduaneiro através do valor de transação do bem, o GATT prevê a possibilidade de adoção de outros cinco métodos de valoração aduaneira alternativos, que somente poderá ser aplicados caso haja algum impedimento à aplicação do método imediatamente anterior (RATTI, 2006). São eles:

A) valor de transação de mercadoria importada idêntica à mercadoria objeto do despacho (artigo 2º do Acordo)

B) método: valor de transação de mercadoria importada similar à mercadoria objeto do despacho (artigo 3º do Acordo)

C) valor de revenda de mercadoria importada (artigo 5º do Acordo)

D) valor computado da mercadoria importada (artigo 6º do Acordo)

E) valor baseado em critérios razoáveis, condizentes com os princípios e disposições gerais do Acordo de Valoração Aduaneira e com o artigo VII do Gatt e em dados disponíveis no País (artigo 7º do Acordo).

Caso as informações fornecidas para determinação do valor aduaneiro de determinado produto sejam confidenciais ou tenham sido disponibilizada sob esse caráter a autoridade deverá tratá-las como tal, podendo somente revelá-las mediante autorização de quem as tenha fornecido (THORSTENSEN, 2001).

Respeitadas as normas do Acordo para a valoração, fica reservado ao governo de cada membro elaborar sua própria legislação quanto ao direito de recurso por parte do importador que discordar do valor aduaneiro apurado em seus processos de importação, contudo é vetada pelo Acordo a aplicação de penalidades ao importador recorrente.

2.1.1.5.3.1 Comitê sobre Valoração Aduaneira

No âmbito da OMC, o órgão responsável por conduzir as políticas de valoração aduaneira dos membros do Acordo é o Comitê sobre Valoração Aduaneira. Criado em 1995 e composto por representantes de cada membro do Acordo, o comitê tem por objetivo promover a discussão entre os membros de pontos do Acordo e esclarecer as dúvidas que estes tenham em relação à administração do sistema de valoração aduaneira, além de monitorar a aplicação de seus termos.

Uma das principais atividades do Comitê sobre Valoração é de examinar as legislações dos membros que são obrigados a notificar suas legislações ao Comitê. O processo de exame inclui a notificação da legislação em uma das línguas da OMC, a sua tradução para as demais línguas da OMC e a sua distribuição por todos os membros do Comitê. Os membros então enviam perguntas por escrito que devem ser respondidas também por escrito. Na reunião do Comitê que revê tal legislação, o membro examinado responde oralmente as perguntas formuladas e as demais perguntas levantadas por outros membros. Cada modificação da legislação deve ser notificada, e o processo se repete. (THORSTENSEN, 2001)

É de responsabilidade do comitê também realizar uma revisão anual da implementação e funcionamento do acordo em concordância com seus objetivos, e notificar o Conselho sobre Comércio de Bens a respeito das revisões.

2.1.1.5.4 Acordo sobre Regras de Origem

Até a Rodada Uruguai os países costumavam discutir apenas regras de origem preferenciais, em função dos acordos comerciais preferenciais. No entanto, com as discussões sobre a adoção de regras para aplicação de medidas de defesa comercial, surgiu a necessidade de se discutirem critérios para as regras de origem não preferenciais.

Regras de origem são os critérios adotados para determinar o país de origem de um produto, e assim sendo, influenciam diretamente na aplicação de *antidumping*, salvaguarda, quotas, direitos compensatórios e demais medidas de defesa comercial que adotam o país fabricante como base. Até a Rodada Uruguai cada país instituíam seus próprios

critérios para a determinação da origem de um bem, muitas vezes contraditórios, e que acabavam se configurando numa forma de barreira comercial. Para dar maior segurança e transparência para essa medida, os membros assinaram o Acordo com diretrizes que padronizavam as aplicações. (THORSTENSEN, 2001)

O Acordo determina que as regras de origem

devem incluir todas as regras de origem usadas em instrumentos de política comercial não preferenciais, tais como: tratamento de Nação Mais Favorecida, tratamento nacional, listas de concessão, direitos *antidumping* e direitos compensatórios, medidas de salvaguarda, exigência de marca, ou qualquer restrição quantitativa discriminatória ou quota tarifária. Devem incluir regras de origem usadas nas aquisições públicas e também nas estatísticas comerciais. (THORSTENSEN, 2001).

Pelo acordo, passou a ser considerado o país de origem aquele onde o bem tenha sido totalmente obtido ou onde tenha sofrido sua última transformação substancial. Os países passaram a ter 150 dias para avaliar e determinar a origem dos bens e tal determinação deveria ser considerada válida por três anos. Os membros se comprometeram a utilizar as regras de origem de forma razoável e imparcial, aplicando-as igualmente para todos os instrumentos comerciais, a não aplicar às importações regras de origem mais rigorosas que as aplicadas para determinação de produto nacional e a não discriminar outros membros.

Foi também definido que as regras de origem deveriam ser baseadas exclusivamente em condições relacionadas à fabricação do bem, sendo vetada a utilização de outros fatores não relacionados para a determinação da origem. As regras de origem não deveriam ser utilizadas de forma a distorcer ou restringir o comércio internacional.

Os membros se comprometeram a publicar de imediato sempre que for adotada nova lei ou regulamento para regras de origem, ou que alguma decisão judicial sobre o assunto tenha sido feita, e a nunca aplicar de forma retroativa qualquer modificação que seja realizada em sua legislação sobre o assunto.

Ficou definido ainda pelo acordo que todas as medidas administrativas tomadas pelos membros sobre regras de origem poderiam ser reexaminada por tribunais ou processos judiciais, arbitrais ou administrativos independentes, que poderiam modificar ou reverter a determinação. (THORSTENSEN, 2001).

2.1.1.5.4.1 O Comitê sobre Regras de Origem

Foi estabelecido pelo Acordo a criação de um comitê composto por representantes de cada membro, que ficou responsável por coordenar a harmonização das regras de origem não preferenciais entre os membros e a implementar os termos do acordo. Também serve como órgão para consultas sobre o acordo e foro de discussão entre os membros.

O trabalho do comitê é dividido em duas partes: um Comitê Técnico, sediado em Bruxelas junto à OMA, e o Comitê sobre Regras de Origem em si, em Genebra. Ambos atuam em conjunto na definição das regras de origem,

quando o Comitê Técnico aprova por consenso as definições ou regras de origem para certos produtos, o Comitê apenas referenda tais decisões. Quando não há consenso em nível técnico, as discussões são conduzidas em Genebra, para se tentar um consenso político. A regra de origem de cada produto em questão é então negociada com base em um documento que especifica uma série de opções possíveis para tais regras, e que é elaborado pelo Comitê Técnico. (THORSTENSEN, 2001)

2.1.1.5.5 Acordo sobre Procedimentos para o Licenciamento de Importações

A OMC e seus membros defendem a liberalização do comércio ao máximo, no entanto, reconhecem a validade da exigência pelos países, em especial os em desenvolvimento, de autorizações para a entrada de determinados produtos, configuradas em licenças de importação. Segundo o Acordo,

licenciamento de importação será definido como os procedimentos administrativos utilizados na operação de regimes de licenciamento de importações que envolvem a apresentação de um pedido ou de outra documentação (diferente daquela necessária para fins aduaneiros) ao órgão administrativo competente, como condição prévia para a autorização de importações para o território aduaneiro do Membro importador. (GATT, 1994)

A exigência de licenças de importação tem por finalidade garantir o controle sobre as importações que representam alguma restrição pelo país, como produtos amparados por cotas de importação, controle sobre quantidades e pesos importados ou ainda com fins estatístico, para reunir dados de referência para estudos do governo e análise de medidas cabíveis ou mesmo revisão de medidas existentes. Essa exigência, no entanto, pode se configurar numa barreira ao comércio caso não seja aplicada de maneira clara e coerente.

O Acordo objetiva garantir que as licenças de importação não sejam utilizadas como forma de bloqueio às importações, exigindo transparência nos procedimentos de licenciamento. Os membros se comprometem a adotar regras neutras, administradas de forma justa e equitativa, e divulgar os procedimentos para a solicitação de licenças de forma que os

demais membros e exportadores possam tomar conhecimento das exigências. (THORSTENSEN, 2001).

A concessão das licenças de importação pode ser realizada de maneira automática ou não automática, em função do interesse por trás da aplicada do licenciamento.

No Licenciamento Automático a aprovação dos pedidos deve ser concedida para todos os casos, em até 10 dias da data de apresentação, desde que sejam apresentados por pessoa autorizada a operar em comércio exterior, sejam apresentados de forma adequada e completa e até 1 dia útil antes da liberação aduaneira da mercadoria. Esse procedimento pode ser mantido pelo tempo necessário enquanto não houver outro procedimento adequado. (GATT, 1994)

Já no Licenciamento Não Automático o Acordo prevê que a concessão da licença somente seja realizada mediante a autorização de conclusão por órgão competente, porém determina que tal licenciamento

não deve ter efeito mais restritivo ou mais distorcivo ao comércio do que as restrições impostas sobre as importações. Deve corresponder em extensão e duração às medidas usadas para implementá-las. Os membros devem fornecer todas as informações relevantes com relação à: administração das restrições, licenças concedidas, distribuição das licenças entre exportadores e estatísticas de importações. No caso de quotas devem fornecer a quantia total da quotas e a data de abertura e encerramento das mesmas. (THORSTENSEN, 2001).

Os membros se comprometem ainda a adotar os formulários e procedimentos mais simples possíveis para o requerimento de licenças de importação, e a concluir a tramitação dos processos no prazo máximo de 60 dias. (GATT, 1994).

2.1.1.5.5.1 O Comitê sobre Licenciamento de Importações

O Acordo de criação da OMC estabeleceu a criação de um comitê, composto por representantes de todos os membros, para o tratamento das questões ligadas ao Licenciamento de Importação. Compete ao comitê examinar as legislações dos membros sobre o assunto, acompanhar a situação dos países em desenvolvimento (que apresentam prazo estendido para a implementação dos termos do acordo) e garantir que os procedimentos adotados pelos membros não restrinjam o comércio internacional.

O Comitê também serve como foro de discussões entre os membros de pontos específicos das legislações e procedimentos adotados e atua como órgão de consultas e esclarecimento de dúvidas sobre a operação do Acordo.

2.1.2 Organismos brasileiros de comércio exterior

Assim como há diversos organismos internacionais no âmbito da OMC responsáveis pela gestão do comércio entre seus membros, cada país tem suas próprias entidades responsáveis pelo monitoramento, controle e normatização das suas práticas de comércio exterior.

Esses organismos surgem com o intuito de proporcionar um melhor desempenho do país no comércio internacional, garantindo, porém, condições seguras para indústria nacional e o mercado interno. Suas principais funções, além do fomento às exportações, são o monitoramento das reações da indústria nacional frente à competição com produtos estrangeiros, as condições de entrada dos produtos estrangeiros, as práticas dos exportadores estrangeiros e a gestão das políticas de defesa comercial do país.

No caso brasileiro, esses organismos surgem em dois âmbitos: o diplomático (político), representado pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), responsável pelas negociações de acordo com outros países e a representação do país nos organismos internacionais, defendendo seus direitos, discutindo as políticas, negociando acordos, concessões, preferências e sanções, dentre outros; e o governamental (legislativo e executivo), encabeçado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), responsável pela legislação e controle da política comercial brasileira.

Para desempenhar toda a variedade de atividades necessárias à gestão do comércio exterior brasileiro, em especial da importação, foi criado um conjunto de organismos com atribuições específicas, identificados na sequência.

2.1.2.1 CAMEX

A Câmara de Comércio Exterior (Camex) é o principal órgão gestor do comércio exterior brasileiro, tendo poder decisório sobre as políticas comerciais aplicadas sobre as exportações e importações do país. Foi criada em 1995 como órgão integrante do Conselho de Governo, objetivando “a formulação, adoção, implementação e coordenação de políticas e atividades de relativas ao comércio exterior de bens e serviços”. (RATTI, 2006).

A Camex é composta por um Comitê Executivo de Gestão (Gecex), uma Secretaria Executiva, um Conselho Consultivo do Setor Privado (Conex), um Comitê de Financiamentos e Garantia das Exportações (Cofig) e tem como órgão de decisão um

Conselho de Ministros composto pelos titulares de todas as pastas de alguma forma envolvidas no comércio exterior, sendo presidido pelo Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e integrado também pelos Ministros das pastas de Relações Exteriores, Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão, Agricultura, Pecuária e Abastecimento e pelo Ministro Chefe da Casa Civil.

Como gestora da política comercial externa do país, a principal atividade da Camex é o estabelecimento das normas e procedimentos para a implementação da política de comércio exterior brasileira, coordenando e orientando as ações dos demais órgãos competentes na área. Dentro dessa atribuição, cabe à Camex a

racionalização e simplificação do sistema administrativo; habilitação e credenciamento de empresas para a prática de comércio exterior; nomenclatura de mercadoria, conceituação de exportação e importação; classificação e padronização de produtos, marcação e rotulagem de mercadorias; e regras de origem e procedência de mercadorias”. (RATTI, 2006)

Também compete a ela a definição de diretrizes para a negociação de acordos comerciais, formular as regras da política tarifária do país, gerir a política aduaneira (juntamente com o Bacen), estabelecer as diretrizes para investigações de práticas desleais de comércio exterior, determinar as alíquotas do imposto de importação, dentro dos limites acordados pelo país no GATT/OMC e fixar direitos *antidumping*, compensatórios e salvaguardas e determinar sua aplicação, dentre outras atribuições de menor impacto para a importação, não tratadas neste trabalho.

Apesar de toda a sua importância no comércio exterior do país a Camex não atua sozinha. Sendo o órgão com poder decisório, compete a ela apenas a regulamentação e decisões sobre as políticas de comércio exterior, as avaliações e proposições de medidas, investigações e execução das normas elaboradas são de responsabilidade da Secretaria de Comércio Exterior e seus organismos subordinados, sob o controle do MDIC.

2.1.2.2 MDIC

O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior é a autoridade brasileira para os assuntos ligados ao comércio exterior. Compete a ele a regulamentação e execução das atividades ligadas ao comércio exterior, a elaboração de políticas comerciais, a aplicação de medidas de defesa comercial e a participação em negociações internacionais relativas ao comércio exterior. (MDIC, 2012)

O Ministério atua através de seus organismos específicos para cada assunto, listados a seguir.

2.1.2.2.1 SECEX

A Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) é a divisão do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) responsável pela supervisão das práticas de comércio exterior no país. Criada em 1992 como substituta do Departamento de Comércio Exterior, a Secex é hoje o principal órgão executivo no comércio exterior brasileiro.

A atuação da Secex apresenta três palavras chaves: propor, implementar e investigar. Cabe à Secex propor de políticas de comércio exterior bem como propor alterações nas medidas já existentes; indicar diretrizes para as práticas aduaneiras, sugerir alíquotas de imposto de importação e alteração das existentes; participar das negociações de tratados comerciais do Brasil com outros países; propor regimes de origem e aplicar os mecanismos de defesa comercial quando necessários.

Também é de responsabilidade da Secex todo o processo de verificação de práticas comerciais irregulares nas importações, desde a regulamentação dos procedimentos de investigação, a decisão sobre a abertura de investigação de *dumping*, investigação e revisão de aplicações de medidas compensatórias e de salvaguardas, prorrogação dos prazos das investigações e a conclusão de investigações sem aplicação de medidas. (RATTI, 2006)

Para uma melhor execução de suas funções, a Secex se utiliza de cinco departamentos com competências distintas, específicas para cada uma das áreas de atuação da Secretaria, listados a seguir.

2.1.2.2.1.1 DECEX

O Departamento de Operações de Comércio Exterior (Decex) é responsável pela operacionalização do comércio exterior brasileiro, tendo por principais competências desenvolver normas e procedimentos para as práticas de comércio exterior e executá-las, implementar as normas de acordos comerciais firmados pelo país e acompanhar as operações de importação e exportação.

Cabe ao Decex representar o MDIC participando de reuniões e eventos, nacionais e internacionais, de órgãos colegiados sobre assuntos relativos ao comércio exterior, “coordenar, no âmbito do Ministério, ações sobre o Acordo de Procedimentos de

Licenciamento das Importações junto a blocos econômicos e à Organização Mundial do Comércio” (RATTI, 2006), e coordenar a atuação dos órgãos anuentes para harmonizar os procedimentos de licenciamento.

O Departamento é ainda responsável pela fiscalização das informações declaradas nas operações de importação (e exportação), como origem dos produtos, classificação, preços e pesos, analisar a concessão de licenças de importação, analisar a concessão e utilização dos regimes de drawback nas modalidades isenção e suspensão, analisar e decidir sobre a importação de bens usados, analisar a existência de similares nacionais nas importações que envolvam regimes aduaneiros especiais, investigar fraudes e propor penalidades. (RATTI, 2006)

Compete também ao Decex a elaboração de estudos sobre melhorias para a legislação de comércio exterior brasileira, a padronização da classificação de produtos, avaliações das interdependências entre o comércio internacional e interno e análise da evolução de comercialização de produtos e mercados estratégicos para o comércio exterior brasileiro.

Cabe ainda ao Decex administrar, no âmbito do MDIC, o Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex), o desenvolver e implementar módulos do sistema, e representar o MDIC nas reuniões de coordenação do Siscomex.

2.1.2.2.1.2 DEINT

O Departamento de Negociações Internacionais (Deint) é o responsável pelo respaldo às participações do Brasil (no âmbito do Ministério) em negociações internacionais. Cabe a ele promover internamente os estudos para apoio e orientação das participações brasileiras nas negociações, coordenar (no âmbito da Secex) a preparação dos representantes brasileiros para as negociações de acordos internacionais das quais deverão participar, promover a articulação entre o setor privado e o governo para harmonizar os interesses na negociação de acordos internacionais e a extensão das concessões negociáveis.

Também compete ao Deint a coordenação da participação do Brasil nas negociações referentes à regimes de origem preferenciais, no Comitê de Regras de Origem da OMC, acompanhar as negociações do Comitê Técnico de Regras de Origem da OMA, gerir os regulamentos de origem dos acordos firmados pelo Brasil, administrar o Sistema Global de Preferências no Brasil, coordenar (em âmbito nacional) comitês de Tarifas, Nomenclatura e

Classificação de Mercadorias e de Normas e Disciplinas Comerciais da Comissão de Comércio do Mercosul e propor alterações na TEC e na NCM. (RATTI, 2006).

2.1.2.2.1.3 DECOM

O Departamento de Defesa Comercial (Decom) é o órgão da Secex responsável pela investigação e elaboração de pareceres sobre Defesa Comercial para guiar as ações do governo brasileiro.

Compete ao Decom participar (no âmbito do MDIC) das negociações internacionais sobre defesa comercial, formular propostas para respaldar a posição brasileira, acompanhar e participar de processos de solução de controvérsias sobre tema, propor a regulamentação dos procedimentos de investigação de defesa comercial, elaborar material técnico para orientação e divulgação dos mecanismos de defesa comercial e preparar as notificações sobre a aplicação de medidas de defesa.

Cabe ainda ao Departamento a análise dos compromissos de preços propostos em acordos comerciais e o gerenciamento da aplicação dos mecanismos de defesa comercial previstos pelo GATT/OMC, sendo de responsabilidade do Decom

Examinar a procedência e o mérito de petições de abertura de investigações e revisões de dumping, de subsídios e de salvaguardas, com vistas à defesa da produção doméstica; propor a abertura e conduzir investigações para a aplicação de medidas *antidumping*, compensatórias e de salvaguardas; recomendar a aplicação das medidas de defesa comercial previstas nos correspondentes Acordos da Organização Mundial do Comércio – OMC. (MDIC, 2013).

Desde 1º de outubro de 2013, a atuação do Decom está dividida em três áreas, com coordenações próprias: *antidumping*, salvaguardas e apoio ao exportador; *antidumping* e solução de controvérsias e *antidumping* e medidas compensatórias.

2.1.2.2.1.4 DECOE e DEAEEX

Além dos três Departamentos listado acima, a Secex conta com mais dois departamentos de inteligência comercial, o Departamento de Competitividade no Comércio Exterior (Decoe) e o Departamento de Estatística e Apoio à Exportação (Deaex). Ambos se dedicam à análise e elaboração de estudos sobre comércio exterior para aumentar a

competitiva e melhorar o desempenho das exportações brasileiras, não sendo foco deste trabalho.

2.1.2.3 RFB

A Receita Federal do Brasil atua nas operações de comércio exterior através de sua Secretaria (SRF), que possui, no âmbito de regulamentação e defesa comercial, a função de fiscalizar as importações e exportações do país, arrecadar os direitos aduaneiros incidentes nas importações, monitorar a arrecadação destes tributos e fiscalizar a utilização de benefícios fiscais. (RATTI, 2006).

2.1.3 Tratamento administrativo brasileiro nas importações

Sendo o Brasil membro da Organização Mundial do Comércio os organismos de regulamentação do comércio internacional no país devem desenvolver suas atividades dentro do estabelecido pelo GATT/OMC, conciliando as políticas nacionais às regras internacionais de comércio.

2.1.3.1 Licenciamento de Importações no Brasil

O Brasil adotou em 1997 o sistema de licenciamento de importação previsto pelo Acordo da OMC. Desde janeiro daquele ano, as licenças de importação são todas solicitadas e tramitam por via eletrônica, através do Siscomex. Para obter uma licença, o importador ou seu representante legal devem formular a solicitação no sistema, o qual gerará uma numeração específica para ela e a encaminhará para análise do órgão anuente competente, que deverá emitir um parecer sobre a solicitação. (VIEIRA, 2006).

Todas as importações brasileiras estão sujeitas a licenciamento, no entanto o formato de licenciamento e as exigências variam de acordo com o produto importado. A maior parte das importações está enquadrada no Licenciamento Automático, que é efetuado automaticamente no momento do registro da Declaração de Importação no Siscomex para desembaraço da mercadoria junto à SRF.

Alguns produtos, no entanto, que apresentam características peculiares, material usado, ou que sejam sujeitos a controle especial da Secex ou de outros órgãos anuentes,

demandam licenças de importação não automáticas. Nesses casos, é necessário que o importador ou seu representante legal registre a solicitação de Licenciamento de Importação no Siscomex e aguarde o parecer do órgão responsável para dar andamento à importação. As licenças de importação não automática podem ainda determinar restrição de embarque, ou seja, a data de deferimento da licença deverá iniciar o prazo para embarque da mercadoria. Nesses casos, é necessário que o importador obtenha o Licenciamento para a carga antes do embarque no exterior. (VIEIRA, 2006)

A necessidade de licenciamento não automático para um produto, os órgãos anuentes de tal importação e a documentação necessária para obtenção da licença são informados no Tratamento Administrativo do Siscomex, que indica também a existência de restrição de embarque. Todas as licenças solicitadas contam com um prazo máximo de 60 dias para análise e parecer do órgão anuente, e são válidas por 60 dias para fins de embarque no exterior, a contar da data de deferimento, e outros 90 dias a contar da data de vencimento para fins de vinculação a uma Declaração de Importação. Caso não haja a vinculação dentro do prazo, o Siscomex cancelará automaticamente a licença. (SECEX, 2006)

2.1.3.2 Regras de Origem no Brasil

Em conformidade com as normas da OMC, no Brasil são adotados, além das regras de origem preferenciais, também regras de origem não preferenciais. No caso das regras de origem preferenciais, o país adota regras específicas para cada acordo comercial de preferência¹¹ firmado, e a certificação de origem emitida pelo país fabricante deve seguir as regras informadas no acordo para ser válida no Brasil.

Já as regras de origem não preferenciais, utilizadas para determinação da origem da mercadoria não amparada por regimes de preferenciais, são idênticas para todas as origens, determinam que os produtos tenham um mínimo de 60% de valor agregado no país de origem para serem determinados originários de tal país, e são comumente requeridas para a comprovação de origem de produtos alvos de medidas de defesa comercial, como *antidumping*, salvaguardas, direitos compensatórios. (MDIC, 2013).

O Brasil solicita apenas a comprovação de origem para as importações de produtos sujeitos a medidas de defesa comercial, quando importados de países não sujeitos à medida. Para tal comprovação, a Secex aceita a apresentação de uma declaração de origem

¹¹ Acordos em que os países concordam em reduzir as tarifas de importação de determinados produtos comercializados entre eles.

emitida e assinada pelo fabricante do produto em até cinco dias úteis da solicitação do licenciamento de importação. (SECEX, 2013)

2.1.3.3 Medidas *Antidumping* no Brasil

Nos últimos 4 anos o Brasil foi um dos destaques (negativos) em relação ao *antidumping*, devido ao aumento expressivo no número de investigações abertas e medidas aplicadas. Na revisão da política comercial brasileira de maio deste ano a OMC alertou para o aumento no uso de barreiras comerciais do país nos últimos anos e possivelmente no futuro, com destaque para as medidas *antidumping*.

De acordo com o relatório, o Brasil nos três primeiros semestres de 2012 o Brasil iniciou 47 novas investigações de dumping, contra o recorde de 40 investigações abertas em 2010, e contava, no final do primeiro semestre de 2012, com 83 medidas em aplicação. (WTO, 2013). No início do mês de outubro de 2013, o Brasil contava com 32 investigações em curso e 58 medidas em aplicação. (DECOM, 2013).

O Brasil determina que, para abertura de investigação *antidumping*, deve ser apresentada uma petição apoiada por representantes de ao menos 50% da indústria nacional de similares e que sejam apresentados junto à essa petição indícios materiais de existência de dumping, de dano à indústria nacional e de nexo causal entre o dumping e o dano à indústria nacional. (Decreto 8.058 de 2013).

As petições tem prazo de quinze dias para serem analisadas e de até sessenta dias para abertura da investigação, uma vez aceita a petição. A legislação brasileira exige ainda a existência de uma determinação preliminar sobre a existência de dumping, num prazo médio de 120 dias da abertura da investigação, e prevê a aplicação de medidas *antidumping* provisórias no caso de determinação positiva.

Em relação à determinação do dumping, definições de valor normal, preço de exportação e indústria doméstica, comparação entre valor normal e preço de exportação, margem de dumping e determinação do dano, a legislação brasileira segue as normas indicadas pelo Acordo da OMC.

2.1.3.4 Valoração Aduaneira no Brasil

O Brasil adotou para a valoração aduaneira as regras previstas no Acordo sobre a Implementação do Artigo VII do GATT, concedendo ao Acordo status de lei através do Decreto Legislativo nº 30/94 e Decreto Executivo nº 1.355/94.

De forma geral, o valor aduaneiro é calculado a partir do valor FOB da mercadoria, acrescido do valor de frete e seguro internacional (cuja inclusão é facultativa pelo Acordo, porém obrigatória no Brasil) e convertendo os valores para reais utilizando a taxa de câmbio do dia de registro da Declaração de Importação. Caso a mercadoria tenha despesas de descarga (THC/capatazia) a mesma deve ser incluída no cálculo do valor aduaneiro. (RFB, 2013)

2.1.4 Barreiras técnicas

O Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – Inmetro é órgão responsável, no Brasil, pela gestão das normas e regulamentos técnicos aplicáveis aos produtos comercializados no mercado interno brasileiro, sendo também o representante do Brasil junto à OMC para o assunto de barreiras técnicas internacionais. Através da Resolução nº 5 do CONMETRO, o Instituto foi nomeado o ponto de investigação e notificação do Brasil para o assunto de Barreiras Técnicas, atuando como Ponto Focal do Acordo TBT¹². (INMETRO, 2012).

Os Regulamentos Técnicos no Brasil podem ser elaborados por diversos órgãos, federais, estaduais ou municipais, conforme suas competências legais sobre o assunto, cabendo ao Inmetro a compilação de todos os regulamentos para base de dados para consulta internacional. Já as Normas Técnicas no Brasil são elaboradas por um único órgão, a Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, através de seus Comitês e Organismos de Normalização Setoriais (CNI, 2001). Em ambos os casos, no entanto, o responsável pela publicação das determinações e notificação aos demais membros da OMC é o Inmetro.

Em cumprimento às normas do Acordo da OMC, o Brasil aceita ainda a utilização de normas técnicas internacionais, como as ISO e ASTM¹³, caso elas atendam aos objetivos das normas brasileiras.

¹² Ponto focal é o órgão responsável, em cada país, por receber da OMC as notificações das alterações de normas técnicas de outros países e informar a OMC sobre as normas técnicas de seu país. (INMETRO, 2013)

¹³ International Organization for Standardization (Organização Internacional para Padronização) e American Society for Testing and Materials, organização internacional de origem americana para desenvolvimento de padrões.

2.2 ASPECTOS ECONÔMICOS

Além das medidas de defesa comercial e barreiras tarifárias e não tarifárias adotadas pelos países, as importações são ainda afetadas pelas características de oferta e demanda e estruturação do mercado nacional nos países. A concentração desses mercados é um dos determinantes para o sucesso ou fracasso da concorrência externa.

2.2.1 Oferta e Demanda

Oferta é considerada a quantidade de um produto oferecida ao mercado em um determinado espaço de tempo, condicionada por diversos fatores, como seu próprio preço, os custos de produção, a concorrência e os objetivos dos fabricantes. A oferta está diretamente ligada ao preço do produto, sendo que quanto mais alto o preço, maior a oferta dele no mercado. (VASCONCELOS e GARCIA, 2008).

Já a demanda é definida como a quantidade de um produto desejada pelos consumidores em determinado espaço de tempo, condicionada pelo preço do produto, o preço de outros produtos, a renda do consumidor e a preferência dele. Ao contrário da oferta, a demanda está ligada inversamente ao preço do produto, ou seja, quanto mais alto o preço do produto, menor a demanda por ele. A demanda é ainda afetada pelos efeitos de substituição: quando há bens semelhantes no mercado, no caso de aumento no preço de um produto ou diminuição da renda do consumidor (tudo o mais permanecendo inalterado), há uma redução na demanda pelo bem em questão e um aumento da demanda pelo bem substituído mais acessível. (VASCONCELOS e GARCIA, 2008).

Para o funcionamento equilibrado dos mercados, é necessário que as quantidades ofertadas e demandadas sejam compatíveis, atendendo às aspirações de consumidores e fabricantes. Quando a quantidade ofertada é insuficiente para atender à demanda de um produto surge uma escassez, que cria um ambiente de competição entre os consumidores, formam-se filas e essa situação força a elevação dos preços até que se atinja o ponto de equilíbrio. Nos casos em que a demanda é inferior à oferta de um produto tem-se um excesso de produção, com acúmulo de estoques, que leva ao acirramento da competição entre os fabricantes e força uma redução nos preços até que se chegue ao ponto de equilíbrio entre a oferta e a demanda, sem filas nem estoques não desejados.

[...] se não há obstáculos para a livre movimentação dos preços, ou seja, se o sistema é de concorrência pura ou perfeita, será observada essa tendência natural de o preço e a quantidade atingirem determinado nível desejado tanto pelos consumidores como pelos ofertantes. Para que isso ocorra, é necessário que não haja interferência nem do governo nem de forças oligopólicas, que tem poder de afetar o preço de mercado. (VASCONCELOS e GARCIA, 2008).

Os governos tem o poder de intervir na formação de preço de mercado de um produto através da fixação de impostos, alteração na renda, fixação de preços ou subsídios, que acarretam alteração no custo final de produção dele. Já as empresas integrantes de um oligopólio tem o poder de intervir nos preços através do controle de mercado que exercem.

2.2.2 Elasticidade-preço da Demanda

A Elasticidade-preço da demanda é a medida que indica a sensibilidade da demanda por um produto em função de seu preço. De acordo com a Lei da Demanda, quando maior o preço de um produto menor a sua demanda, no entanto, dependendo da elasticidade-preço, um aumento pode ocasionar perdas percentualmente maiores ou menores que ele. Segundo Besanko,

[...]segundo a lei da demanda, um aumento nos preços irá resultar na perda de algumas vendas. Isso pode ser aceitável se a perda nas vendas não for “grande demais”. Se as vendas não sofrerem muito, a empresa poderá, na verdade, aumentar sua receita proveniente das vendas quando aumenta seu preço. Se as vendas caírem substancialmente, porém, a receita proveniente das vendas poderá diminuir e a empresa poderá ganhar menos. (BESANKO, 2006)

Quanto maior a elasticidade-preço da demanda, maior a sensibilidade dos consumidores ao preço dos produtos. Dentre os fatores que determinam essa elasticidade, estão a existência de produtos substitutos, pois quanto maior a possibilidade de substituição de um produto, maior a sensibilidade da demanda aos preços e, conseqüentemente, maior a elasticidade-preço da demanda; a essencialidade do produto, pois quanto mais necessário ele for, menos a sensibilidade ao preço e menor a elasticidade-preço da demanda; e a representatividade do produto no orçamento do consumidor, pois quanto maior a parcela do orçamento utilizada na aquisição de determinado produto, maior a sensibilidade do consumidor ao seu preço e maior a elasticidade-preço da demanda por esse produto. (VASCONCELLOS; GARCIA, 2008).

2.2.3 Estruturas de Mercado

A estruturação dos mercados no comércio de bens é determinada basicamente por três características: o número de empresas inseridas no mercado, as semelhanças e diferenciações entre os produtos fabricados e a existência de barreiras à entrada de novos concorrentes no mercado. (VASCONCELLOS; GARCIA, 2008).

Num mercado de concorrência perfeita, há uma grande variedade de empresas fabricantes de um bem, de forma que uma empresa sozinha não consiga influenciar os preços ou afetar a oferta de mercado. Na concorrência perfeita, os preços são determinados pelo mercado, os produtos são homogêneos, não há barreiras para a entrada de novas empresas e há uma transparência de informações entre os participantes do mercado. Nesse mercado, segundo Besanko,

existem muitos fornecedores de um bem homogêneo e muitos consumidores bem informados que podem procurar o melhor preço sem custos [...] um único preço de mercado é determinado pela interação entre vendedores e compradores, mas que está fora do controle de qualquer um deles. [...] a empresa enfrenta uma demanda infinitamente elástica. A sua única decisão, portanto, é quanto produzir e quanto vender. (BESANKO, 2006)

Esse tipo de mercado é o melhor para os consumidores, pois gera uma concorrência feroz por preços, tende a criar um excesso de capacidade produtiva que conseqüentemente baixa os preços, e obriga as empresas a trabalhar com lucros normais, uma vez que, sendo o preço fixado pelo mercado, é impossível para elas trabalhar com margens de lucros elevadas sem perda de vendas.

O mercado monopolista, por sua vez, é o extremo oposto da concorrência perfeita. Nele uma única empresa domina o mercado, sem concorrência ou produto substituto. Nesse caso, os consumidores se submetem às condições impostas pelo fabricante, ou deixam de consumir o produto. (VASCONCELLOS; GARCIA, 2008).

Sendo a empresa exclusiva no mercado, todo o preço e oferta são determinados por sua capacidade de produção: se ela reduzir a oferta, o preço do produto subirá, e no caso de um aumento da oferta o preço do produto diminuirá. Devido à ausência de concorrentes, a demanda de mercado no monopólio tende a ser inelástica, visto que não havendo produto substituto, a queda na demanda é relativamente pequena, e o aumento no preço resultará em aumento da receita da empresa.

A existência e manutenção dos monopólios está diretamente ligada à existência de barreiras à entrada de novas empresas no mercado, geralmente advindas de condições de monopólio puro, quando devido às suas características o mercado exige um elevado volume de capital, as empresas operam com elevadas economias de escala e conseguem oferecer preços muito baixos, dificultando a entrada de concorrentes no mercado; da existência de patentes ainda não relegadas ao domínio público, que transformam suas detentoras nas únicas empresas a possuírem a tecnologia para produzir determinado produto; do controle de matérias-primas básicas, que dificulta às possíveis concorrentes o acesso aos insumos para produção; e de condições de monopólio estatal, onde o governo detém o controle exclusivo de setores estratégicos. (VASCONCELLOS; GARCIA, 2008)

O monopólio é o formato de mercado mais prejudicial aos consumidores, pois não lhes dá opção de escolhas e acarreta perda de bem estar. Para as empresas, esse modelo de mercado garante lucros extraordinários persistentes no longo prazo.

Já o mercado no formato de oligopólio se assemelha ao monopólio no quesito de domínio sobre o preço e oferta de determinado produto, porém é composto por um pequeno grupo de empresas que dominam a oferta no mercado, e não por uma única. Segundo Vasconcellos,

no oligopólio, tanto as quantidades ofertadas como os preços são fixados entre as empresas por meio de conluíus ou cartéis. O cartel é uma organização (formal ou informal) de produtores dentro de um setor que determina a política de preços para todas as empresas que a ela pertencem. Elas costumam adotar uma política de preços comum, agindo como monopolistas (a chamada solução de monopólio). Elas podem fazer uma concorrência extra-preço em termos de propaganda, publicidade, promoções, etc. (VASCONCELLOS; GARCIA, 2008).

No geral, os oligopólios apresentam grandes empresas líderes, que fixam os preços dos produtos levando em conta as estruturas de custos dos membros da organização, e as empresas satélites, que seguem as regras impostas pelas líderes. Ao contrário do monopólio, o oligopólio, além de produtos homogêneos, pode existir também com produtos diferenciados.

Em relação ao consumidor, é um formato de mercado nocivo como o monopólio pois, apesar de apresentar opções de fornecedores, não há influência externa e do mercado sobre a determinação dos preços dos produtos.

Por fim, o mercado de concorrência monopolística se apresenta como um híbrido das estruturas de concorrência perfeita e monopólio, porém diferenciando-se do oligopólio. Nele, há um grande número de empresas com poder concorrencial, mas que apresentam

produtos e segmentos de mercado diferenciados, não interferindo tanto nos negócios umas das outras, o que gera um pequeno poder monopolista, porém a margem para fixação de preços é reduzida, visto que há produtos substitutos no mercado. Assim como na concorrência perfeita, não há barreiras para a entrada de novas empresas, mantendo os lucros das empresas em patamares normais e aumentando as opções de escolha dos consumidores. (VASCONCELLOS; GARCIA, 2008).

3 ANÁLISE E APRESENTAÇÃO DOS DADOS

Neste capítulo serão tratados os três objetivos específicos, estando estes dispostos sequencialmente. Primeiro são caracterizados os mercados internacional e nacional de produtos siderúrgicos, analisando sua estrutura e concentração e identificando os principais atores e sua participação. Segundo são avaliados os entraves encontrados na importação brasileira de aço. E por terceiro são levantados as restrições operacionais, com enfoque nas questões negociais, encontradas por importadores de aço.

3.1 O MERCADO DE AÇO

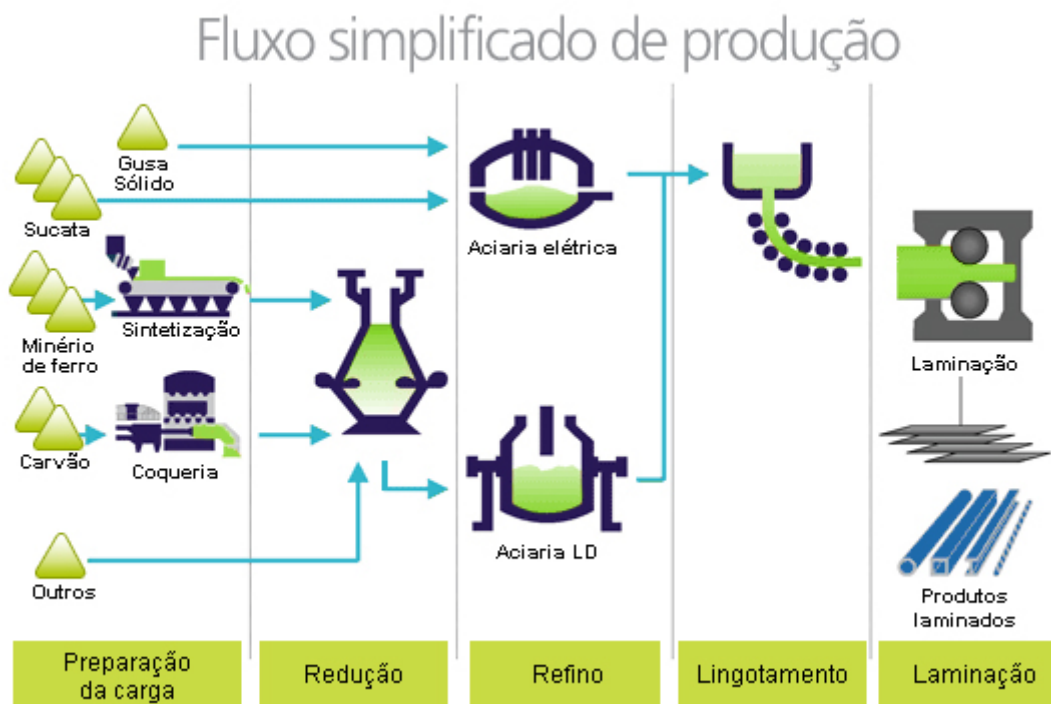
Ao longo das últimas décadas, o aço se tornou a mais importante matéria prima da indústria, não existindo sequer um setor que não dependa dele de alguma forma. Sendo obtido do minério de ferro, um dos minerais mais abundantes da Terra, o aço ganhou espaço devido à sua resistência, maleabilidade e baixo custo aliados à facilidade de obtenção.

Nos dias de hoje, é utilizado principalmente nas indústrias de construção civil, naval, automobilística e de linha branca, no formato de chapas grossas, bobinas laminadas a quente e frio, bobinas galvanizadas, galvalume e pré-pintadas, barras, perfis, tubos e vergalhões. Estima-se que o aço represente, em média, 50% na composição de uma geladeira, 70% na composição de um fogão, 56% de um carro (porcentagem sobre o material total) e 5% do valor de uma obra (IABR¹⁴, 2013). Sendo estes os setores mais impactantes na economia de um país, pode-se avaliar a importância do fornecimento adequado de aço para o bom funcionamento da economia nacional.

Na figura 01 é apresentada de forma gráfica a cadeia produtiva do aço apontando as cinco etapas que ocorrem entre a aquisição do insumo, a transformação e o produto final, decorrente da última etapa que é a laminação.

¹⁴ Instituto Aço Brasil, entidade que congrega as empresas fabricantes de aço do Brasil.

Figura 01 – A cadeia produtiva do aço



Fonte: Instituto Aço Brasil, 2013.

3.1.1 O Mercado Internacional de Aço

O aço surgiu na Inglaterra em 1856 e aos poucos a produção foi se expandindo pelo mundo, aliada aos avanços tecnológicos e à facilitação da obtenção do material e aumento da capacidade de produção. Atualmente, o aço é fabricado na maioria dos países, servindo de indústria de base. (ARCELOR MITTAL, 2013).

A indústria siderúrgica emprega, ao redor do mundo, cerca de dois milhões de pessoas de forma direta, mais dois milhões na forma de intermediários (negociantes, representantes, empresas exportadoras) e outras quatro milhões na indústria de apoio. Incluindo as empresas de setores diretamente dependentes do aço, como construção, transportes e energia, o número de empregos diretos e indiretos gerados pela indústria siderúrgica no mundo atinge aproximadamente 50 milhões de empregos. (WSA, 2013)

Na última década o consumo per capita de aço no mundo aumentou aproximadamente 50%, subindo de 150kg em 2002 para aproximadamente 215kg em 2012. Esse crescimento da demanda foi acompanhado pela indústria, que duplicou sua produção: em 2002 foram produzidas 851 megatoneladas¹⁵ de aço bruto, enquanto em 2012 a produção mundial atingiu a marca de 1.548 megatoneladas do produto (WSA¹⁶, 2013).

Nesse mesmo período, ganhou destaque o desenvolvimento da indústria de países como Índia, Brasil, Coréia do Sul, Turquia e, em especial, China, que até 40 anos atrás não figuravam na lista de maiores produtores de aço, e hoje integram o grupo dos dez maiores produtores juntamente com tradicionais fabricantes de destaque.

De acordo com dados do levantamento anual da WSA referente ao exercício de 2012, a produção mundial de aço está distribuída de forma bastante desigual, sendo a China responsável por aproximadamente 46% de toda a produção, seguida pelo Japão, com apenas 7% da produção e pelos Estados Unidos, com aproximadamente 6% da produção.

Tabela 02 – Principais países fabricantes de aço

Posição	País	Produção ¹⁷	Representatividade
1º	China	716,5	46,32%
2º	Japão	107,2	6,93%
3º	Estados Unidos	88,7	5,73%
4º	Índia	77,6	5,02%
5º	Rússia	70,4	4,55%
6º	Coréia do Sul	69,1	4,47%
7º	Alemanha	42,7	2,76%
8º	Turquia	35,9	2,32%
9º	Brasil	34,5	2,23%
10º	Ucrânia	33	2,13%

Fonte: WSA, 2013.

Quanto ao consumo mundial de aço, a China também ganha destaque, sendo responsável por aproximadamente 45% do consumo, seguida pelos Estados Unidos, com 8% do consumo e pela Índia, com 5% do consumo.

¹⁵ Medida equivalente a mil toneladas ou um milhão de quilos.

¹⁶ World Steel Association, entidade internacional que reúne os principais fabricantes de aço do mundo, associações nacionais da indústria siderúrgica e institutos de pesquisa sobre o aço.

¹⁷ Produção em milhões de toneladas.

Tabela 03 – Principais países consumidores de aço

Posição	País	Consumo ¹⁸	Representatividade
1º	China	646,2	45,75%
2º	Estados Unidos	96,7	6,85%
3º	Índia	71,6	5,07%
4º	Japão	64	4,53%
5º	Coréia do Sul	54,1	3,83%
6º	Rússia	41,8	2,96%
7º	Alemanha	37,7	2,67%
8º	Turquia	28,5	2,02%
9º	Brasil	25,2	1,78%
10º	Itália	21,7	1,54%

Fonte: WSA, 2013.

A China lidera também as exportações de aço, tanto em exportações totais quanto em exportações líquidas (diminuídas das importações). Nas exportações totais, em 2012, a China comercializou 54,8 megatoneladas - MT, seguida pelo Japão, com 41,5MT e pela Coréia do Sul, com 30,2MT. No entanto, com relação às exportações líquidas, a China apresentou 40,6MT em 2012, contra 35,7MT do Japão e 22,3MT da Ucrânia, os seguintes colocados no ranking. (WSA, 2013).

Em relação às importações, o líder mundial em importações totais em 2012 foram os Estados Unidos, com 31,5MT, seguido pela Alemanha, com 22,9MT e pela Coréia do Sul, com 20,4MT. Descontando as exportações no período, os maiores importadores líquidos foram os Estados Unidos, com 17,9MT, seguido pela Tailândia, com 13,6MT e pela Indonésia, com 11,3MT.

Os países presentes no topo do ranking total de exportações e importações não divergem muito, no entanto, quando analisado o ranking líquido, há uma mudança radical. Isso ocorre devido às características das indústrias locais, que em alguns países se especializam na produção de determinados tipos de aço e focam seus negócios nele, optando por importar aqueles cuja produção seja menos competitiva em relação às exportações de outros países.

3.1.1.1 Fabricantes de aço

As grandes siderúrgicas do mundo, em sua maioria, são sociedades anônimas, de capital aberto, e investimento privado, muitas delas ainda sendo partes de grandes

¹⁸ Consumo em milhões de toneladas.

conglomerados industriais. A grande exceção à regra são as empresas chinesas, que contam com investimento estatal e intervenção do governo em suas gestões. Percebe-se também a transferência da produção de aço para a Ásia ocorrida nas últimas décadas: em 2012, dos dez maiores grupos siderúrgicos do mundo, nove eram asiáticos, conforme a relação a seguir

Tabela 04 – Maiores empresas fabricantes de aço

Posição	Empresa	Produção	Representatividade	Capital	País (sede)
1º	Arcelor Mittal	93,6	6,05%	Privado	Luxemburgo
2º	Nippon Steel & Sumitomo Metal Corporation	47,9	3,10%	Privado	Japão
3º	Hebei Group	42,8	2,77%	Estatal	China
4º	Baosteel Group	42,7	2,76%	Estatal	China
5º	POSCO	39,9	2,58%	Privado	Coréia do Sul
6º	Wuhan Group	36,4	2,35%	Estatal	China
7º	Shagang Group	32,3	2,09%	Estatal	China
8º	Shougang Group	31,4	2,03%	Estatal	China
9º	JFE	30,4	1,97%	Privado	Japão
10º	Ansteel Group	30,2	1,95%	Estatal	China

Fonte: WSA, 2013.

A China é o maior destaque da produção mundial de aço, com crescimento contínuo de presença no mercado. Em 2010, das dez maiores fabricantes de aço do mundo, apenas três eram chinesas, já na apuração dos resultados de 2012 chegou a seis o número de empresas chinesas entre os dez maiores fabricantes do mundo. (WSA 2011 e 2013)

3.1.1.2 Exportadores de aço

Ao contrário de muitos mercados, o siderúrgico não tem seus negócios dominados exclusivamente pelos grandes produtores, e em muitos casos o país de aquisição do aço não é seu país de origem. No mercado de aço, tornou-se muito comum a atuação de intermediários, como as *trading companies*, para estabelecer as relações entre produtores e consumidores de aço.

Esses exportadores podem ser *traders* independentes, empresas sem ligação com nenhum fabricante, que compram de várias usinas e revendem no mercado internacional, ou mesmo empresas integrantes dos conglomerados industriais das siderúrgicas.

Dentre os principais exportadores independentes do mundo destacam-se Stemcor (Inglaterra), Coutinho & Ferrostaal (Alemanha), Duferco (Bélgica), entre outras.

3.1.1.3 Oferta e Demanda de Aço

Segundo dados da World Steel Association, nos últimos cinco anos houve um excesso de produção de aço no mundo de aproximadamente 120 milhões de toneladas ao ano, chegando ao recorde de 335 milhões de toneladas excedentes em 2012. (WSA, 2013).

Esse excesso de produção, em especial na China, responsável por 160 milhões de toneladas de excesso (Bloomberg, 2013), levou a uma queda de aproximadamente 15% nos preços do aço no mercado internacional. O excedente do mercado tem sido escoado para países com demanda de aço já reduzida, como os europeus, e ampliado os cortes de produção no setor, mantendo os preços em baixa. (Metal Miner, 2013).

A expectativa para os próximos anos, de acordo com a Morgan Stanley, é de um crescimento médio em torno de 3% ao ano no consumo de aço, pelos próximos 5 anos, abaixo dos 5% que foram vistos nos últimos 10 anos. (Metal Miner, 2013).

3.1.1.4 Minério de Ferro e o Aço

Os diferentes tipos de aço apresentam cada qual uma composição química específica, que lhes confere suas características próprias, no entanto, todos eles apresentam em comum a predominância do minério de ferro em sua composição. O minério de ferro é o principal componente do aço, e sua produção e comercialização estão diretamente ligadas ao setor siderúrgico.

Em função de sua importância na indústria siderúrgica, o minério de ferro é um material estratégico para os países, que necessitam garantir o fornecimento para manter sua indústria siderúrgica. Também é um grande impactante na balança comercial dos países, visto que a maior parte dos grandes produtores de aço depende de importações de minério, o setor se tornou bastante atrativo para empresas e governos nacionais, havendo diversos grupos siderúrgicos investindo na extração de minério para garantir seus fornecimento e também alavancar lucros.

Dos dez maiores fabricantes de aço do mundo (países) em 2011, apenas Brasil, Índia e Rússia tiveram produção de minério de ferro suficiente para cobrir sua demanda interna, os demais dependeram de importações para suprir o setor siderúrgico, chegando a 70% na China e 100% no Japão, Coreia do Sul e Alemanha. (WSA, 2012)

3.1.2 O Mercado Brasileiro de Aço

Após o final da década de 80, com a privatização das siderúrgicas nacionais, o Brasil passou a ter destaque no mercado internacional de aço e hoje é um dos grandes *players* do setor. A indústria nacional se modernizou, os planos de estímulo ao desenvolvimento do país expandiram o consumo de aço no país chegando em 2012 à posição de oitavo maior consumidor de aço do mundo, com 25,2 milhões de toneladas ao ano. (IABr, 2012).

No Brasil, o maior consumidor de aço é o setor de construção civil, seguido pelo setor automobilístico e pelo setor de máquinas, equipamentos e bens de capital. Juntos, esses três setores respondem por aproximadamente 80% de todo o consumo de aço no país. Os principais materiais consumidos por eles são os aços longos, produtos laminados a frio e os revestidos. (IABr, 2012).

O setor siderúrgico nacional é um dos que contam com maior poder de *lobby* junto ao governo federal, utilizando-se abertamente desse poder para conseguir do governo medidas de proteção para a indústria doméstica. Devido ao poder das fabricantes, o mercado de siderúrgicos no país tende a práticas de oligopólio, que serão analisadas a frente.

3.1.2.1 A indústria brasileira de aço

O Brasil atingiu em 2012 a posição de nono maior fabricante de aço do mundo, tendo produzido 34,5 milhões de toneladas de aço neste ano, cerca de 30% deste volume voltado para a exportação.

O setor siderúrgico brasileiro atualmente é composto por 29 usinas, administradas por 11 grupos empresariais, grande parte deles com presença de capital estrangeiro, sendo eles Aperam, ArcelorMittal Brasil, CSN, Gerdau, SINOBRAS, Thyssenkrupp CSA, Usiminas, VSB Tubos, V&M do Brasil, Villares Metals e Votorantim. (IABr, 2012)

O mercado brasileiro de aço é caracterizado por práticas de oligopólio, sendo dominado por quatro empresas, três nacionais com foco em uma classe de produtos e uma estrangeira especializada na fabricação em três classes de produtos, que juntos controlam 78% da produção nacional sem concorrência de preços entre elas, a saber:

-Arcelor-Mittal: empresa privada de origem belga, especializada no Brasil na fabricação de aços longos, laminados a frio e revestidos e aço inoxidável. Em 2012, foi a

maior fabricante de aço do país, com produção de 8 milhões de toneladas, responsáveis por 23% da produção nacional. O grupo Arcelor Mittal da qual a companhia faz parte, no total mundial, ocupa a primeira posição do ranking de maiores fabricantes de aço da WSA, com produção de 93,6 milhões de toneladas em 2012.

-Companhia Siderúrgica Nacional – CSN: empresa brasileira de origem estatal privatizada em 1993, especializada na produção de laminados a frio e revestidos. Em 2012, foi a quarta maior fabricante de aço do país, com produção de 4,8 milhões de toneladas, responsáveis por 14% da produção nacional.

-Gerdau: companhia privada brasileira presente em 15 países, especializada na produção de aços longos. Em 2012, foi a terceira maior fabricante de aço do país, tendo produzido 7 milhões de toneladas no Brasil, responsáveis por 20% da produção nacional. No total mundial, produziu 18,9 milhões de toneladas em 2012, chegando a 14ª posição entre as maiores fabricantes mundiais, tornando-se a empresa brasileira melhor colocada no ranking da WSA.

-Usiminas: empresa brasileira de origem estatal privatizada em 1991, especializada em aços planos laminados a quente (vulgo chapa grossa). Em 2012 foi a segunda maior fabricante de aço do país, tendo produzido 7,2 milhões de toneladas, responsáveis por 21% da produção nacional. Ocupa a 40ª posição no ranking de maiores fabricantes mundiais da WSA.

Em relação ao mercado específico dos diferentes tipos de aço, há atuações monopolistas e oligopólicas destas quatro empresas. O mercado de aços longos no país é um oligopólio dominado pelas empresas Gerdau e Arcelor Mittal, que juntas representam aproximadamente 90% do mercado e trabalham seus preços de forma combinada, já havendo sido condenadas por prática de cartel.

Nos aços planos laminados a quente o mercado é um monopólio da Usiminas, que é a principal fabricante brasileira de bobinas laminadas a quente, e a única fabricante dos laminados planos conhecidos por “chapa grossa”. (INDA, 2013).

No mercado de laminados de aço inoxidável, há um monopólio da Aperam, empresa pertencente à Arcelor Mittal, única fabricante de aços inoxidáveis da América Latina, atualmente alvo de investigação de abuso de monopólio pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) no Brasil. (Agência Brasil, 2013)

O mercado siderúrgico menos concentrado do país é o de laminados planos revestidos que, apesar de ter a produção nacional dominada pela CSN e Arcelor Mittal,

enfrenta grande concorrência dos produtos importados, uma vez que a produção nacional não supre toda a demanda. (INDA, 2011)

Em termos de produção nacional, essa concentração de mercado se deve a barreiras de entrada de monopólio natural. As operações no mercado de aço demandam um elevado volume de capital para instalação, sendo que as indústrias atuais já operam com grandes parques industriais, muitas produzindo também seus insumos para produção, como o minério e o carvão, e contam com ganhos de escala, o que se torna uma barreira para entrada de novos concorrentes.(VASCONCELLOS; GARCIA, 2008).

Em relação à concorrência externa, a indústria nacional é protegida por medidas governamentais de defesa comercial, barreiras tarifárias e não tarifárias e pela a preferência dos consumidores.

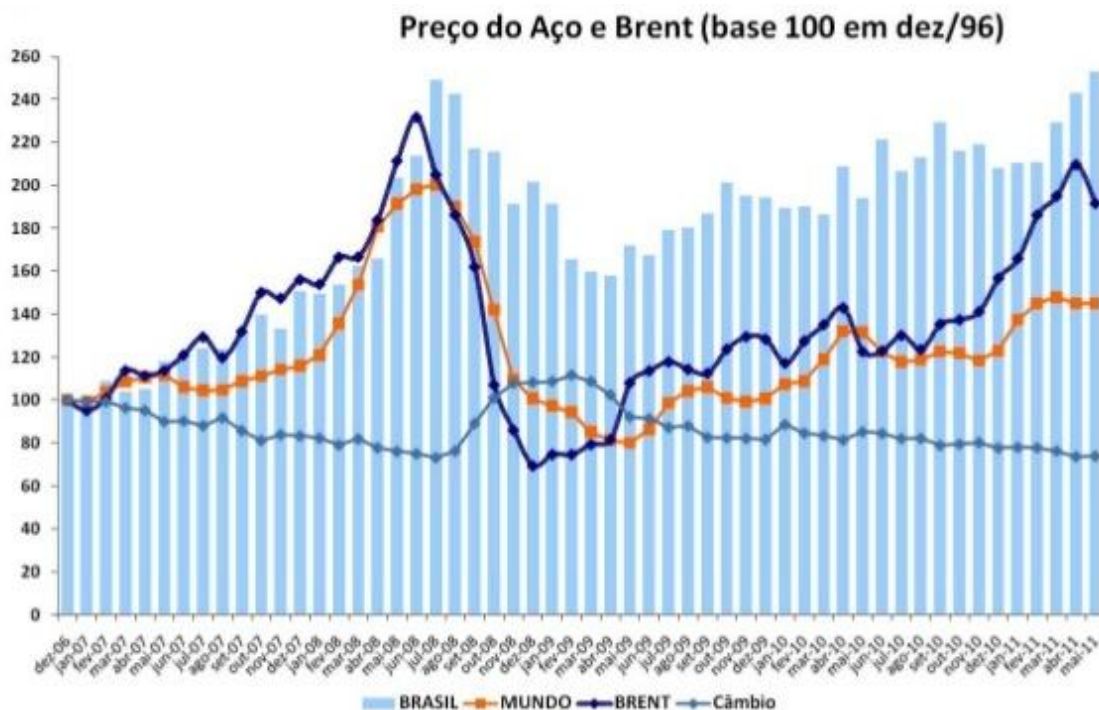
O formato de mercado brasileiro, no entanto, é prejudicial para setores dependentes da siderurgia e impõe perdas à população. A falta de concorrentes reduz a quantidade ofertada, o que provoca um aumento do preço pago pelo produto, absorvido pelo consumidor, que sofre uma perda de bem estar irre recuperável. (VASCONCELLOS; GARCIA, 2008).

3.1.2.2 Custo do aço no Brasil

De acordo com os consumidores, e também com os próprios fabricantes, o grande problema do aço no Brasil é o seu preço, muito superior ao importado. De acordo com estudo encomendado pela Anfavea em 2011, o preço do aço comprado no mercado nacional brasileiro era 40% mais caro que o aço adquirido da China, Argentina e México. (Anfavea, 2011).

Conforme estudo da Bloomberg apresentado por Sérgio Gabrielli no Congresso Brasileiro de Aço de 2011, a última vez que o aço brasileiro esteve dentro dos preços internacionais foi em meados do ano de 2008, nos anos seguintes sempre esteve muito acima do mercado, conforme gráfico abaixo, relativo aos preços dos aços planos laminados a quente.

Figura 02 – Evolução do preço do aço bruto



Fonte: Petrobras, 2011.

André Gerdau Johannpeter, CEO da Gerdau e presidente do conselho diretor do IABr, assume que o aço brasileiro é aproximadamente 15% mais caro que nos demais países grandes produtores de aço, porém responsabiliza os custos de produção no Brasil por essa diferença. Segundo ele, é mais barato produzir aço nos EUA que no Brasil em função dos altos custos de produção, aos preços do gás natural e energia aproximadamente 50% mais caros no país, e à carga tributária brasileira do setor, que representa aproximadamente 50% do custo final dos produtos siderúrgicos. (Gerdau, 2010 e 2013).

Nos últimos meses, as alterações dos preços do aço no Brasil e no mercado internacional foram opostas. Enquanto que no mercado externo os preços caíram significativamente em função do excesso de produção, no mercado brasileiro as siderúrgicas realizaram aumentos entre 4,5% e 8% no início do segundo semestre deste ano. (Brasil Econômico, 2013).

3.1.2.3 Oferta e demanda de aço no Brasil

Segundo levantamentos da World Steel Association e do Instituto Aço Brasil, o Brasil vem enfrentando um excesso oferta de aço. De 2007 a 2012 a produção brasileira tem sido em média de aproximadamente 10 milhões de toneladas acima do consumo aparente no país. As exportações brutas de aço têm atingido esses volumes no período, no entanto, as importações realizadas fazem com que haja uma sobra de aproximadamente 3 milhões de toneladas no mercado. (WSA, 2012, 2011 e 2010 e IABr, 2011)

3.1.2.4 Perspectivas para o mercado

O cenário instável do mercado de aço internacional e seu reflexo no Brasil, somados ao fraco crescimento da demanda interna e ao excesso de produção do país fizeram com que o Instituto Aço Brasil revisasse as perspectivas de mercado para 2013 e 2014.

Para o ano corrente, a expectativa é de que as exportações atinjam 8,5 milhões de toneladas e as importações cheguem a 3,2 milhões de toneladas, fechando o ano com recuos de 13% e 14,4%, respectivamente. Com relação ao mercado interno, a produção deverá manter o resultado de 2012, atingindo 34,5 milhões de toneladas, e o consumo aparente deve crescer 3,2%, chegando a 26 milhões de toneladas.

A queda nas exportações é relacionada ao excesso de produção no mundo, que deve fechar 2013 no patamar de 580 milhões de toneladas. Já a diminuição nas importações se deve à fraca demanda interna, abaixo das expectativas.

O IABr estima que a recuperação do mercado de aço deva ser lenta, e condiciona a melhoria na relação entre a oferta e a demanda ao crescimento do mercado doméstico, com a concretização dos projetos de infraestrutura e do pré-sal.

Para 2014, estima-se que o consumo de aço no Brasil tenha um crescimento semelhante ao de 2013, na casa dos 3,8%, atingindo 27 milhões de toneladas. (IABr, 2013)

3.2 IMPOSIÇÕES BRASILEIRAS APLICADAS ÀS IMPORTAÇÕES DE AÇO

As importações de aço no Brasil são assunto bastante polêmico e controverso, dividindo as opiniões de fabricantes, distribuidores e consumidores de aço. Apesar de sua baixa representatividade quantitativa, com apenas 12% do consumo aparente de aço em 2012, as importações tem causado, nos bastidores do governo, uma guerra entre dois dos mais importantes setores do país, o siderúrgico e o automotivo.

O Brasil atualmente beira a autossuficiência em aço, tendo capacidade de suprir 95% da demanda interna em 2012, segundo dados do IABr, e caminha para atingir os 100%. Os maiores consumidores de aço do país, construtoras, montadoras e indústria de linha branca apresentam parcerias com as siderúrgicas nacionais e compram a maior parte de seus insumos da indústria doméstica, devido à necessidade de manter estoques próximos. Considerando-se ainda que o país é um dos grandes exportadores mundiais de aço, e que as maiores responsáveis pela importação de aço no país são as próprias siderúrgicas, que respondem por 49% das importações (CNM, 2010) é relativo o impacto da importação na indústria nacional, e não justificaria toda a pressão do assunto, salva uma exceção.

A maior importância da importação de aço não está no atendimento da demanda nacional, que poderia ser suprida pela produção interna, mas sim na regulação do mercado. A indústria brasileira de aço é comprovadamente um oligopólio: poucas empresas (quatro, no Brasil) controlam a maior parte da produção, e a segmentação desta (grupos especializados na produção de um determinado tipo de aço e poucas empresas que produzam todos eles) reduz a praticamente nula a concorrência interna, permitindo que elas exerçam poder de mercado e determinem as condições de comércio. (REIS, 2006).

Nesse contexto, as importações servem para atenuar esse poder da indústria nacional sobre o mercado. Com a abundante oferta de aço no mundo, os preços e condições praticados no mercado externo servem de base para a elaboração da política nacional, e o que difere essas políticas, tornando o aço mais ou menos acessível em determinado país, são as políticas adotadas para o tratamento destas importações.

3.2.1 Medida de defesa comercial: *Antidumping*

Dos vinte produtos siderúrgicos mais importados no país de 2007 a 2012, cinco deles tiveram investigação de práticas de dumping abertas no período: chapas grossas laminadas a quente, laminados planos revestidos, laminados de aço inoxidável, laminados planos de aço silício e tubos de aço carbono.

Foram abertas sete investigações pelo governo, solicitadas pelas empresas Vallourec & Mannesmann (duas petições), Usiminas (duas petições), Aperam Inox (duas petições) e CSN (uma petição), tendo como principais alvos de investigação as exportações para o Brasil originadas da China (cinco investigações), da Coreia do Sul (cinco investigações) e de Taiwan (três investigações), além de Rússia, México, África do Sul,

Romênia e Austrália (duas investigações cada) e Espanha, Turquia, Ucrânia, Índia, Alemanha, Estados Unidos e Coréia do Norte (uma investigação cada). (SECEX, 2013)

No período também foram encerradas (parcialmente) cinco investigações, com um único caso de aplicação de direitos *antidumping* definitivos. Em três delas não houve aplicação de medida por serem consideradas insignificantes as quantidades importadas dos países alvo (exceto para a Romênia o caso dos tubos de aço carbono sem costura), e nos outros dois casos não foi comprovado dano à indústria nacional causado pelo dumping. (CAMEX, 2013).

Das investigações abertas no período, de produtos dentro da relação dos vinte siderúrgicos mais importados do país de 2007 a 2012, e que permaneceram em andamento, até o dia 10 de outubro de 2013, quatro delas foram encerradas com aplicação de direitos *antidumping* definitivos e um processo de investigação permanecia em andamento. (DECOM, 2013). Dessa forma, não é possível ainda estimar o impacto das medidas *antidumping* nas importações.

Apesar de em diversos casos ocorrer o encerramento da investigação sem aplicação de medida de *antidumping*, não significa que tal investigação não tenha influência nas importações. Isso porque as aberturas e prorrogações de investigações servem, além da investigação em si, como forma de constranger os importadores e frear as compras desses produtos no mercado interno.

Devido à aplicação de direitos *antidumping* ser retroativa, isto é, os direitos *antidumping* podem ser aplicados sobre todos os volumes importados a partir do momento da abertura da investigação, uma vez que esta é aberta os importadores correm o risco de serem autuados posteriormente e ficam à mercê da finalização dela para terem o real custo de suas mercadorias, o que pode acarretar prejuízos futuros. Para não incorrer em tais riscos, muitos consumidores de aço buscam alternativas no mercado interno para abastecimento.

3.2.2 Barreiras Tarifárias: Imposto de Importação

Nas importações de produtos siderúrgicos para o Brasil, de forma geral, as tarifas de imposto de importação ficam dentro das médias nacionais. Para os 20 produtos mais importados pelo país de 2007 a 2012, o imposto de manteve constante no período, com tarifas médias de 12% para os laminados planos, 14% para os aços longos em geral, e 16% para os tubos sem costura.

O único aumento de imposto de importação no período ocorreu no último trimestre de 2012, atingindo cinco produtos da lista de mais importados, entrou em vigor em 1º de outubro de 2012 e elevou as tarifas para 25%. O aumento no imposto teve impacto imediato nas importações: em comparativo com as importações de outubro a dezembro de 2011, o último semestre de 2012 apresentou uma redução média de 43% nas importações, muito acima da redução apresentada pelos demais produtos da lista que não sofreram alteração de tarifas. (Aliceweb, 2013).

A elevação de tarifas de imposto de importação tem sido um pedido constante da indústria nacional para barrar a entrada de aço estrangeiro, visto que as poucas medidas tomadas pelo governo até o momento surtiram o efeito desejado.

3.2.3 Barreiras Não Tarifárias

Além das tarifas de importação, o governo brasileiro se utiliza de medidas não tarifárias para regular a entrada de aço no país, como licenciamento de importação, dificultando o acesso do produto estrangeiro.

3.2.3.1 Normas e Regulamentos Técnicos

O Brasil não apresenta regulamentos técnicos específicos para os produtos siderúrgicos. Há normas técnicas elaboradas pela ABNT, cujo atendimento não é obrigatório para comercialização no Brasil.

Nas importações de aço o Inmetro cumpre com as normas da OMC de não adotar medidas menos favoráveis do que as aplicadas aos produtos nacionais, e também publicam todas as normas e regulamentos e alterações. Para o caso específico do aço, devido à padronização do mercado, são usualmente utilizadas normas técnicas internacionais, em especial as AISI, SAE e ASTM¹⁹. O Inmetro acata a utilização dessas normas e certifica os materiais que apresentem certificação de qualidade dentro dessas normas (INFOMET, 2013).

Dessa forma, pode-se afirmar que não há restrições de caráter técnico à entrada de aço no país.

¹⁹ American Iron and Steel Institute – AISI, Society of Automotiv Engineers – SAE e American Society for Testing Material – ASTM.

3.2.3.2 Licenciamento de Importação.

Desde janeiro de 2009 o governo brasileiro instituiu a exigência de licença de importação não automática e prévia ao embarque para os principais itens siderúrgicos importados pelo país, em especial laminados planos, laminados planos revestidos e tubos. (MDIC, 2013).

Essas licenças tem objetivo de analisar as importações do material, necessitam de anuência do Decex para autorização do embarque no exterior e posterior nacionalização da mercadoria e podem levar até 60 dias para serem concedidas, em obediência às normas do GATT/OMC com relação ao licenciamento de importação.

A necessidade de licenciamento de importação é um fator retardante do processo de importação, uma vez que impede o embarque da mercadoria no exterior antes de sua concessão, atrasando a entrada da mercadoria no Brasil, e podendo ocasionar perdas ao adquirente, uma vez que as condições do mercado (preços, tratamento administrativo e em especial taxa cambial) podem se alterar durante o período de aguardo da anuência.

3.2.4 Medidas da Indústria Nacional

Não satisfeita com as medidas governamentais, a indústria nacional também toma ações contra as importações de aço para dificultar sua entrada.

Apesar de o aço estrangeiro apresentar certificação de qualidade considerada válida para entrar no mercado brasileiro e com a concordância do Inmetro, a indústria nacional desenvolveu uma forma de barreira para constranger as importações: a impetração de ações judiciais contra as importações através de seu representante, o IABr.

Em 2010, o Instituto Aço Brasil contava com 84 processos abertos contra importações de aço, tendo por fim único o atraso e o encarecimento das importações, inviabilizando as operações de importação.

O IABr ingressava em juízo se dizendo “organismo externo” credenciado pelo Inmetro e distribuía ações cautelares dizendo que vergalhões de aço, certificados pelo Inmetro, não tinham qualidade. Nas ações, chegaram a dizer que o

edifício Palace II caiu em razão da qualidade do aço, deixando transparecer ser importado. Era nacional! (FREITAS, 2012)²⁰

O maior alvo dessas ações eram os aços longos, nacionalmente produzidos pelas empresas Gerdau e Arcelor Mittal. O IABr impetrou ações cautelares alegando que o aço importado não correspondia às normas técnicas e não teria qualidade suficiente para ser utilizado na indústria brasileira de construção civil. Uma vez acatada a ação do IABr, o aço ficava retido no porto para até finalização da análise de organismos competentes, quando então, caso comprovada a qualidade do aço, a carga seria liberada para desembaraço aduaneiro e comercialização no mercado interno. No entanto, devido à demora de tramitação dos processos na justiça brasileira e ao aço permanecer no porto durante esse período, à mercê dos efeitos da maresia e das condições climáticas, quando finalmente era liberado os custos gerados nesse período tornavam inviável a operação, e o desgaste do aço fazia com que ele perdesse o valor de mercado, chegando a ser inutilizado em alguns casos.

De todos os processos do IABr, dois ganharam notoriedade pela vitória dos importadores em 2010. No primeiro caso, a Comercial Brasileira de Aço (Cobraço) foi impedida de distribuir um lote de vergalhões importados da siderúrgica espanhola Celta devido à ação cautelar antecipada de provas do IABr acatada pela justiça do Espírito Santo, que determinou perícia da carga. No segundo caso, a Intermedia Trading teve um lote de 15 mil toneladas de vergalhões importados da siderúrgica turca Kaptan Demir retidos no porto por quase três meses devido a outra ação cautelar do IABr que também determinou perícia da carga. Em ambos os casos, após perícia do Instituto Falcão Bauer, ficou comprovado que o aço importado atendia todas as exigências para ser comercializado no Brasil e que não havia fundamento nas ações do IABr. (ESTADÃO, 2010).

Na ocasião, os casos foram levados ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, e geraram também uma notificação da Turquia ao Itamaraty de que o caso poderia ser levado à OMC caso persistissem as ações do IABr. Em 2005 as três fabricantes de aços longos no país (Gerdau, Arcelor Mittal e a Siderúrgica Barra Mansa) foram multadas em R\$ 345 milhões devido ao seu envolvimento com as ações do IABr, que foram consideradas como formação de cartel da indústria e retaliação aos distribuidores que optaram pela importação de aço. (MF, 2006). A multa, no entanto, não freou a determinação dessas empresas em barrar as importações de aço, como mostram as ações do IABr em 2010.

²⁰ Rinaldo Maciel de Freitas, presidente da Associação Brasileira das Empresas Importadoras de Aço – ABRIFA.

3.3 ASPECTOS OPERACIONAIS RESTRITIVOS À IMPORTAÇÃO DE AÇO PELO BRASIL

Assim como todas as negociações internacionais, o mercado de aço também conta com aspectos inerentes à negociação divergentes entre o mercado interno e o externo, que podem levar o comprador a optar por um deles em detrimento do outro. Tratando-se o aço de uma mercadoria com abundante oferta no mundo, esses detalhes de operação acabam por ganhar grande peso na decisão.

Através de observação participativa em processos de importação de aço durante os anos de 2011 e 2012, a autora deste trabalho pode verificar algumas características do mercado de aço que podem se configurar numa restrição quando comparadas à operação de compra no mercado doméstico.

3.3.1 Prazo de entrega

De forma geral, as usinas trabalham com produção “puxada”, ou seja, a mercadoria é fabricada de acordo com os pedidos colocados, sendo baixos os estoques mantidos. Os pedidos colocados para as usinas levam em média de 60 a 90 dias para ficarem prontos e serem disponibilizados para embarque, e, no caso de usinas do leste asiático, podem levar outros 60 dias para chegar ao Brasil, totalizando um prazo de 150 dias apenas para entrega no porto de destino, onde deverá ainda passar pelo processo de desembaraço aduaneiro, cujo prazo pode variar dependendo do porto de destino e do tratamento dispensado à carga após parametrização do Siscomex²¹, e por último pelo transporte nacional, que varia de acordo com o material importado e tamanho do lote.

²¹ Após registrada, a Declaração de Importação aguarda parametrização para um dos canais de conferência no Siscomex, no caso de Canal Verde, a mercadoria é liberada sem inspeção, quando parametrizada em Canal Amarelo, o despacho é interrompido para que um fiscal da RFB designado analise a documentação e proceda com a liberação da carga ou realize as exigências que julgar necessárias, em caso de Canal Vermelho, o despacho é interrompido para análise documental e física da carga por fiscal da RFB designado, que determinará a liberação ou não da carga, fazendo as exigências cabíveis, e, por último, em caso de Canal Cinza, onde o despacho é interrompido para análise documental e física da carga e aplicação de procedimentos para verificação de indícios de fraude.(RFB, 2013)

3.3.2 Taxa cambial

De forma geral, o aço importado pelo Brasil é negociado em dólares, mesmo quando adquirido de exportadores europeus, e seu custo final no destino é diretamente condicionado pelo preço da moeda americana, que apresentou grandes oscilações nos últimos anos. Sendo a taxa utilizada para nacionalização da mercadoria aquela da data de registro da Declaração de Importação, e considerando o longo prazo de entrega para as compras internacionais de aço, há um grande risco de oscilações do dólar que podem prejudicar o resultado dos importadores e até trazer prejuízos. Tomando por exemplo o ano de 2012, no período de julho a dezembro (150 dias, o período de compra para produtos da Ásia) o dólar oscilou de um mínimo de R\$ 1,98 a picos de R\$ 2,11, no período anterior, de janeiro a junho, a oscilação foi de um mínimo de R\$ 1,70 a picos de R\$ 2,08, oscilações também vistas nos meses anteriores e anos anteriores. (BCB, 2013)

Considerando as grandes variações, a opção por comprar do mercado internacional acaba tornando-se uma espécie de aposta do importador, visto que a irregularidade do dólar impede de estimar o custo que a mercadoria terá ao chegar ao Brasil meses após a compra, pesando contra a importação em muitos casos, apesar do custo mais baixo que o produto no mercado interno.

3.3.3 Risco de desabastecimento

Lidando com cargas importadas há inúmeros riscos que podem afetar o trâmite da importação e a disponibilização da carga para o importador: perda do embarque na origem, atraso do navio durante a viagem, omissão do porto de destino, atraso na liberação aduaneira, dentre outros. Caso o importador dependa apenas de produto estrangeiro é grande o risco de ficar sem material na ocorrência de algum desses problemas, sendo ele obrigado a manter estoque mínimo para garantir o fornecimento na ocorrência de imprevistos.

Comprando do mercado interno, o cliente tem a mercadoria disponível ao alcance de transporte rodoviário, podendo ter uma rápida resposta aos imprevistos, sem necessidade de manter estoques elevados. Sendo o aço uma mercadoria de alto valor, os clientes tendem a optar pela opção em que possam trabalhar com menores estoques, minimizando o capital empenhado.

3.3.4 Variação de preço

Além da variação cambial, os preços do aço são sensíveis a diversos outros fatores, como preço do minério de ferro, meios de produção, e volumes em estoque. A oscilação do mercado em função do excesso de produção e queda na demanda aliada à demora entre a colocação do pedido no exterior e a entrega para o cliente final pode acarretar numa alteração do valor de mercado do produto durante o trâmite da importação, causando perdas para o importador.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A produção de aço está presente hoje na grande maioria dos países, compondo sua indústria de base e servindo aos mais diversos setores das economias. A cada ano tem aumentado os volumes de produção de aço e entrado novas empresas na relação de maiores produtores, aumentando a oferta de aço no mundo.

Analisando-se a produção a produção por região, percebeu-se que a produção mundial está concentrada no leste asiático, em especial na China, que responde por aproximadamente metade da produção mundial, com destaque para Japão e Coreia do Sul. Também há uma concentração de consumo do aço nessa região, e pode-se afirmar que metade do mercado mundial de aço se encontra concentrado no leste da Ásia.

No entanto, apesar dessa concentração de mercado numa região, o mercado global de aço se assemelha ao modelo de concorrência perfeita. Os produtos são de fácil substituição, há centenas de siderúrgicas atuando no mercado porém nenhuma delas tem poder de alterar as condições de preço ou de oferta sozinha. A cotação do aço no mercado internacional é determinada pela relação entre a oferta e a demanda mundial e os custos de produção, com as grandes siderúrgicas praticando preços semelhantes no mercado internacional, possibilitando variedade de escolha para os consumidores, auxiliando na melhora da competitividade dos setores dependentes.

Esse modelo, no entanto, não é compartilhado pelo mercado doméstico brasileiro. Ao analisar a estruturação do mercado siderúrgico no país, é possível perceber um alinhamento de quatro grandes grupo, que atuam no formato de oligopólio e dominam aproximadamente 80% da produção nacional. Essas empresas, por contarem com produtos diferenciados entre si e dominarem seu próprio segmento (aços longos, aços planos, laminados revestidos, aço inoxidável) exercem um poder muito grande sobre o mercado e são capazes de determinar as condições de mercado, ocasionando perdas de bem estar à sociedade e comprometendo a competitividade das indústrias dependentes.

Para contornar essa situação a solução aparentemente mais simples seria a importação de aço, uma vez que há abundância de oferta no mundo e preços condizentes com as condições de mercado. Essa alternativa, porém, esbarra em restrições de entrada no mercado brasileiro e em aspectos do próprio negócio que se tornam entraves.

As importações de aço brasileiras representam pequena quantidade no total do consumo nacional, e não tem finalidade exclusiva de abastecimento, sendo de certa forma exagerado o discurso das siderúrgicas nacionais sobre os danos à indústria doméstica causada pelas importações. Na realidade, o maior papel desempenhado pelas importações de aço no

Brasil é de regular os preços dos mercados. Sem a entrada de aço estrangeiro, as siderúrgicas nacionais manipulam os preços do aço como lhes convier. Com a concorrência do aço importado, o poder de manipulação das siderúrgicas nacionais é menor.

A primeira restrição enfrentada pelo aço importado são as licenças de importação. Com a instituição do licenciamento prévio ao embarque para os principais itens siderúrgicos, em 2009, as empresas são obrigadas a conseguir o licenciamento antes de embarcar a carga na origem. Essa medida não chega ser uma restrição, mas gera responsabilidades extras ao importador e pode ocasionar atrasos nos embarques.

Conseguido o licenciamento, as importações incorrem em barreiras tarifárias. Por vários anos o Brasil manteve suas tarifas de importação estáveis, entre 12 e 14% para os produtos siderúrgicos, sem que fosse um grande empecilho às importações. Em 2012, no entanto, o governo atendeu aos pedidos da indústria doméstica e aumentou o imposto de importação de diversos produtos siderúrgicos para o teto acordado na OMC, gerando um entrave à importação deles. No caso do imposto de importação, foi possível identificar uma redução significativa das importações logo após a entrada em vigor, constituindo uma restrição efetiva à entrada de aço estrangeiro.

Além do aumento nas tarifas de importação realizado em 2012, as importações de aço também se tornaram alvo de investigações de práticas de *dumping*. Cinco produtos siderúrgicos tiveram aplicação de medida definitiva nos últimos meses, o que deverá se configurar em restrição às importações, porém no momento não foi possível mensurar os efeitos dessa medida devido ao pouco tempo em vigor.

Não somente as aplicações de *dumping* se configuram em restrição às importações, mas a própria abertura de investigação. Uma vez que os direitos *antidumping* podem ser aplicados de forma retroativa para as importações realizadas durante a investigação, a própria investigação atua como restrição às importações, uma vez que os riscos de penalidades futuras constroem os importadores durante o andamento do processo.

Outra forma de restrição em enfrentada pelas importações de aço, de origem privada, é a retaliação por parte da indústria doméstica. Apesar do caráter ilegal, o IABr tem atuado em nome das siderúrgicas nacionais e aberto ações cautelares contra carregamentos de aço, em especial aços longos, de distribuidores que optaram pela importação. A morosidade de trâmite dessas ações acarreta altos custos para os importadores, o que diminui a competitividade do produto estrangeiro, levando à prejuízos e perda de utilidade da carga em alguns casos.

Além das restrições impostas pelo governo brasileiro, o aço importado ainda é afetado por alguns aspectos operacionais de seus negócios. A vulnerabilidade do preço do aço aos fatores externos, como taxa cambial, custo do minério de ferro, custos de produção e excesso de oferta, aliados ao longo período entre a colocação do pedido e a entrega no porto de destino, além da distância entre os fabricantes e consumidores favorece a opção do mercado doméstico pelo aço de produção nacional, uma vez que os riscos são menores comprando do mercado interno, apesar dos altos custos.

Através da análise dos fatos apresentados foi possível avaliar que o mercado brasileiro impõe restrições às importações de aço, e que essas restrições tem aumentado no decorrer dos últimos anos. No entanto, devido ao pouco tempo de vigor da maior parte das restrições, não é possível atestar qual o impacto que essas medidas realmente terão nas importações de aço, no longo prazo.

Para futuros trabalho, sugere-se o acompanhamento das medidas *antidumping* e seu impacto nos volumes importados durante o período.

REFERÊNCIAS

- AGENCIA BRASIL. Cade Investiga denúncia de abuso por fabricante de aço inoxidável. Disponível em <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-07-17/cade-investiga-denuncia-de-abuso-por-fabricante-de-aco-inoxidavel>> Acesso em 21 de outubro de 2013.
- ARCELOR MITTAL. História do Aço. Disponível em <http://www.cst.com.br/usina/historia_aco/historia_aco.htm> Acesso em 12 de setembro de 2013.
- ARCELOR MITTAL. Relatório Anual 2012. Disponível em <<http://www.arcelor.com.br/pdf/galeria-midia/relatorios/raarcelor-2012.pdf>> Acesso em 10 de outubro de 2013.
- BBC. World Trade Organization: a chronology of key events. Disponível em <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/country_profiles/2430089.stm> Acesso em 14 de setembro de 2013.
- BCB. Taxas de Câmbio. Disponível em <<http://www4.bcb.gov.br/pec/taxas/port/ptaxnpesq.asp?id=txcotacao>> Acesso em 21 de outubro de 2013.
- BESANKO, David [et al]. A Economia da Estratégia. Porto Alegre: Bookman, 2006.
- BLOOMBERG. To fix overproduction, China wants to supersize industries. Disponível em <<http://www.businessweek.com/articles/2013-01-25/to-fix-overproduction-china-wants-to-supersize-industries>> Acesso em 18 de outubro de 2013.
- CNI. Normalização. Disponível em <http://www.normalizacao.cni.org.br/normas_tecnicas_regulamentos.htm> Acesso em 08 de outubro de 2013.
- CNM. Siderúrgicas nacionais lideram importação de aço. Disponível em <<http://www.metallica.com.br/siderurgicas-nacionais-lideram-importacao-de-aco>> Acesso em 13 de outubro de 2013.
- CSN. Formulário 20-F. Disponível em <http://www.sec.gov/Archives/edgar/data/1049659/000129281413000989/sidform20f_2012.htm#page_67> Acesso em 10 de outubro de 2013.
- DECOM. Medidas Aplicadas em Vigor. Disponível em <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=4027>> Acesso em 10 de outubro de 2013.
- Decreto Presidencial Nº 8.058 de 26 de julho de 2013. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8058.htm#art198> Acesso em 10 de outubro de 2013.
- Diário Oficial da União. Edição de 3 de outubro de 2013. Disponível em <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=03/10/2013>> Acesso em 10 de outubro de 2013.
- FREITAS, Rinaldo Maciel de. IABr Instituto Aço Brasil e o Protecionismo Brasileiro. Disponível em <<http://rmdireito.blogspot.com.br/2012/09/iabr-instituto-aco-brasil-e-o.html>> Acesso em 10 de outubro de 2013.
- GATT. Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio. Disponível em <<http://desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=367&refr=366>> Acesso em 15 de setembro de 2013.

GATT. Acordo sobre Procedimentos para o Licenciamento de Importações. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/conheca-o-ministerio/tecnologicos/cgc/solucao-de-controversias/mais-informacoes/texto-dos-acordos-da-omc-portugues/1.1.10-acordo-sobre-procedimentos-para-o-licenciamento-de-importacoes/view>> Acesso em 07 de outubro de 2013.

GATT. Acordo sobre a Implementação do Artigo VI do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio 1994. Disponível em <http://www.fazenda.gov.br/sain/sobre_sain/copol/acordo_antidumping.pdf> Acesso em 08 de outubro de 2013.

GABRIELLI, José Sérgio. Congresso Brasileiro do Aço e Expoação 2011. Disponível em <<http://www.slideshare.net/petrobrasri/presidente-jos-srgio-gabrielli-de-azevedo-apresentao-para-o-congresso-brasileiro-do-ao-e-expoao-2011#>> Acesso em 24 de outubro de 2013.

GERDAU. Relatório Anual 2012. Disponível em <<http://ri.gerdau.com/ptb/5382/2012RelatorioAnualCompleto.pdf>> Acesso em 10 de outubro de 2013.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 1991.

IABR. Processo Siderúrgico. Disponível em <<http://www.acobrasil.org.br/site/portugues/aco/processo--etapas.asp>> Acesso em 13 de outubro de 2013.

IABR. Aço Brasil revisa previsões de 2013. Disponível em <<http://www.acobrasil.org.br/site/portugues/imprensa/noticias.asp?id=11007>> Acesso em 22 de outubro de 2013.

INDA. Transpetro: Usiminas tem monopólio. Disponível em <<http://inda.com.br/exibeclip.php?perfil=3337>> Acesso em 21 de outubro de 2013.

INDA. ArcelorMittal acirra a disputa nos aços planos. Disponível em <<http://www.inda.org.br/exibeclip.php?perfil=4501>> Acesso em 21 de outubro de 2013.

INFOMET. Sistema de Classificação dos aços. Disponível em <http://www.infomet.com.br/acos-e-ligas-conteudo-ler.php?cod_tema=9&cod_secao=10&cod_assunto=36&cod_conteudo=4> Acesso em 10 de outubro de 2013.

INMETRO. Ponto Focal de Barreiras Técnicas. Disponível em <<http://www.inmetro.gov.br/barreirastecnicas/faq/pontoFocal.asp>> Acesso em 08 de outubro de 2013.

INMETRO. Barreiras Técnicas. Disponível em <<http://www.inmetro.gov.br/barreirastecnicas/barreirasTecnicas.asp>> Acesso em 28 de setembro de 2013.

ITAMARATY. Rodada Doha da OMC. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-multilaterais/copy_of_desenvolvimento-comercio-e-financas/organizacao-mundial-do-comercio/rodada-doha-da-omc> Acesso em 21 de setembro de 2013.

MDIC. O Departamento de Defesa Comercial. Disponível em <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=228>> Acesso em 06 de outubro de 2013.

MDIC. Licenciamento de Importação. Disponível em <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=276>> Acesso em 08 de outubro de 2013.

MDIC. Competências. Disponível em <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=1&menu=1680>> Acesso em 22 de setembro de 2013.

MDIC. Certificado de Origem. Disponível em <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=406>>:Ç Acesso em 22 de setembro de 2013.

MDIC. Circulares da Secretaria de Comércio Exterior. Disponível em <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=1&menu=3364&refr=1715>> Acesso em 10 de outubro de 2010.

MDIC. Bens Sujeitos à Licença ou Proibição na Importação. Disponível em <http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1368455340.pdf> Acesso em 14 de setembro de 2013.

METAL MINER. Overproduction in the steel industry a global problem. Disponível em <<http://agmetalminer.com/2013/05/29/overproduction-in-the-steel-industry-a-global-problem/>> Acesso em 18 de outubro de 2013.

MF. Cade cobra multa por formação de cartel. Disponível em <<https://www1.fazenda.gov.br/resenhaeletronica/?cod=309268>> Acesso em 08 de outubro de 2013.

RATTI, Bruno. Comércio Internacional e Câmbio. São Paulo: Lex Editora, 2006.

REIS, Janderson. A concentração do mercado siderúrgico brasileiro e a perda de bem-estar. Tese para obtenção do título de Doutor em Ciências. Piracicaba: USP, 2010.

RFB. Valor Aduaneiro de Mercadoria. Disponível em <<http://www4.receita.fazenda.gov.br/simulador/glossario.html>> Acesso em 09 de outubro de 2013.

RFB. Manual de Despacho de Importação. Disponível em <http://www.receita.fazenda.gov.br/manuaisweb/importacao/topicos/selecao_parametrizada/> Acesso em 21 de outubro de 2013.

SECEX. Portaria nº 35, de 24 de novembro de 2006. Disponível em <http://www.mdic.gov.br/arquivo/legislacao/portarias/secex/2006/prtsecex35_2006.pdf>. Acesso em 08 de outubro de 2013.

THORSTENSEN, Vera. OMC – Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações internacionais. São Paulo: Aduaneiras, 2003.

VASCONCELLOS, Marco Antonio; GARCIA, Manuel Enriquez. Fundamentos de Economia. São Paulo: Saraiva, 2008.

VIEIRA, Aquiles. Importação: Práticas, Rotinas e Procedimentos. São Paulo: Aduaneiras, 2006.

WSA. World Steel in Figures 2013. Disponível em <<http://www.worldsteel.org/dms/internetDocumentList/bookshop/Word-Steel-in-Figures-2013/document/World%20Steel%20in%20Figures%202013.pdf>> Acesso em 03 de outubro de 2013.

WTO. WTO 50 years. Disponível em

<http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min98_e/slide_e/slide_list.htm> Acesso em 14 de setembro de 2013.

WTO. Trade Policy Review. Disponível em <

http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/s283_e.pdf> Acesso em 22 de setembro de 2013.