



# OBSERVATÓRIO DE DEFESA COMERCIAL



Confederação Nacional da Indústria

CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA

O Observatório de Defesa Comercial da Confederação Nacional da Indústria (CNI) tem como objetivo informar e analisar assuntos de destaque e de interesse da indústria acerca dos instrumentos de defesa comercial (antidumping, salvaguardas e medidas compensatórias), contenciosos comerciais internacionais e temas relacionados.

## A utilização de medidas compensatórias como forma de proteção à indústria

### Introdução

Nesta edição, analisaremos a utilização de medidas compensatórias e sua relação com a atual conjuntura internacional. Na seção 1, apresentaremos dados sobre a abertura de investigações sobre subsídios e a aplicação de medidas compensatórias, incluindo os principais setores afetados, países alvo de investigações e medidas e países aplicadores dessas medidas. Na seção 2, abordaremos com mais detalhes o setor siderúrgico, o mais afetado por investigações e medidas compensatórias aplicadas. A seção 3 trata do perfil dos programas de subsídios da China, principal alvo de medidas compensatórias no mundo. A seção 4 se dedica ao contexto do Brasil, que é alvo de investigações relacionadas ao setor siderúrgico e passa atualmente por um processo de revisão de sua legislação doméstica. Considerações finais são apresentadas na seção 5.

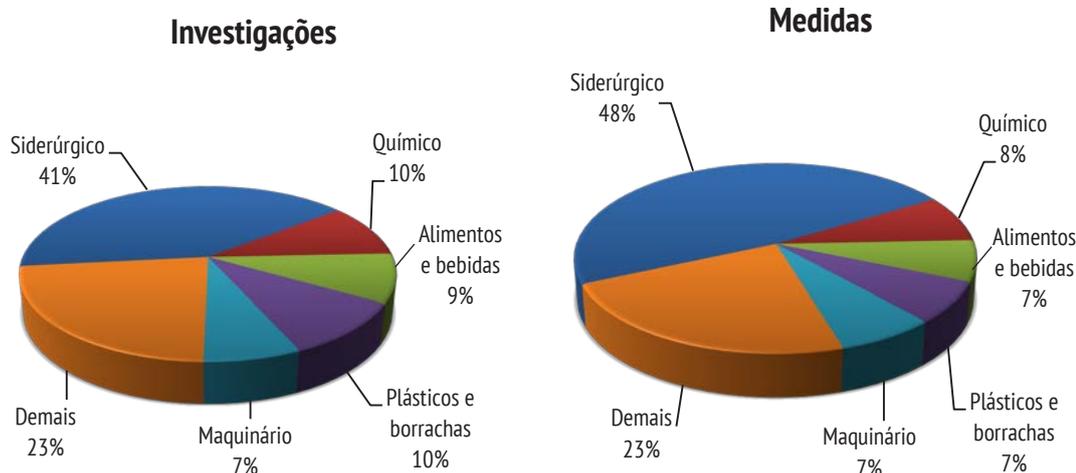
## 1. A UTILIZAÇÃO DE MEDIDAS COMPENSATÓRIAS NO PLANO INTERNACIONAL

As medidas compensatórias são um dos instrumentos de defesa comercial, ao lado das medidas antidumping e das salvaguardas. Tal como as medidas antidumping, as medidas compensatórias visam combater práticas desleais de comércio. Ao passo que as medidas antidumping são utilizadas quando empresas adotam a prática desleal do dumping, as medidas compensatórias são utilizadas contra a prática desleal adotada por governos de conceder subsídios vedados pelas normas da Organização Mundial do Comércio (OMC), por provocarem distorções no comércio.

As dificuldades presentes na identificação da concessão de subsídios e na mensuração da vantagem que eles geram para as empresas de um país, em face da relativa menor complexidade de se comprovar a prática de dumping, contribuem para que as medidas compensatórias, de maneira geral, sejam menos utilizadas do que as medidas antidumping.

Determinados setores são mais suscetíveis a investigações sobre subsídios e à consequente aplicação de medidas compensatórias, na medida em que tradicionalmente recebem mais incentivos estatais. Os gráficos a seguir indicam os principais setores que foram alvo de investigações sobre subsídios e da aplicação de medidas compensatórias nas últimas duas décadas, dentre os quais se destaca claramente o setor siderúrgico.

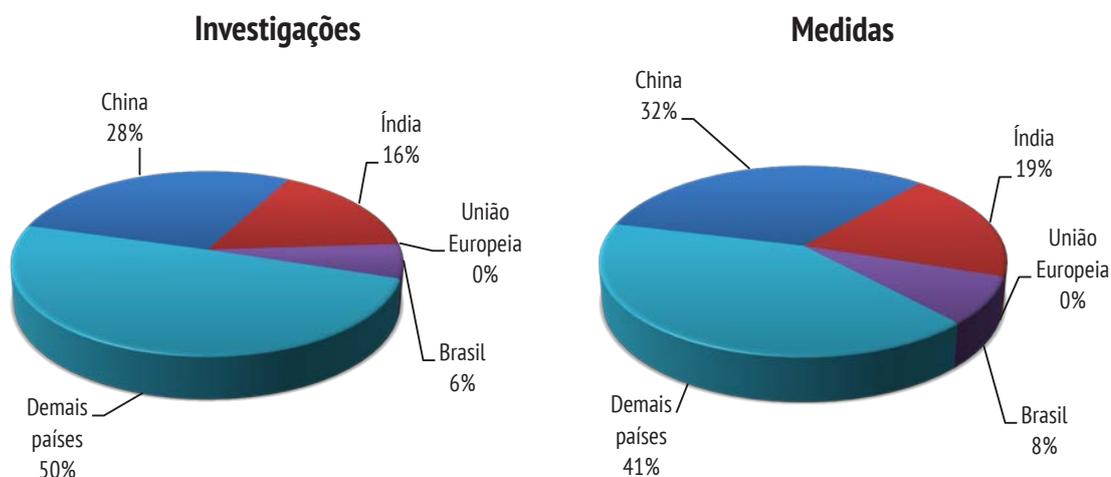
**GRÁFICOS 1 E 2 - PRINCIPAIS SETORES AFETADOS POR INVESTIGAÇÕES SOBRE SUBSÍDIOS E PELA APLICAÇÃO DE MEDIDAS COMPENSATÓRIAS PELOS MEMBROS DA OMC (1995 - 2014)**



Fonte: OMC.

Dada a relevância do setor siderúrgico em termos de abertura de investigações e aplicação de medidas compensatórias, passamos, a seguir, a realizar uma análise particular desse setor. Sob a perspectiva dos países afetados, nota-se que a China é o principal alvo de investigações sobre subsídios e da aplicação de medidas compensatórias no setor siderúrgico, respondendo por aproximadamente um terço do total, conforme ilustram os gráficos abaixo. Em termos percentuais, destaca-se o número de medidas contra o Brasil (mais de 8% do total), significativo em proporção à participação do país nas exportações globais, que gira em torno de apenas 1%.

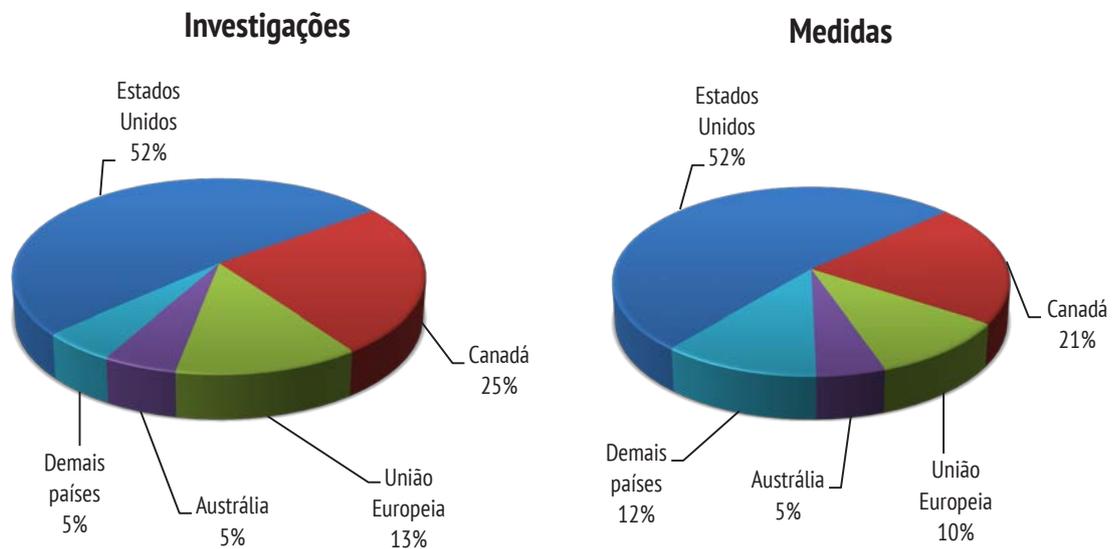
**GRÁFICOS 3 E 4 - PRINCIPAIS PAÍSES AFETADOS POR INVESTIGAÇÕES SOBRE SUBSÍDIOS E PELA APLICAÇÃO DE MEDIDAS COMPENSATÓRIAS NO SETOR SIDERÚRGICO (1995 - 2014)**



Fonte: OMC.

Considerando-se, por outro lado, os países que mais investigam e aplicam medidas compensatórias no setor siderúrgico, destacam-se, nesta ordem, EUA, Canadá e União Europeia, como mostram os gráficos seguintes.

#### GRÁFICOS 5 E 6 - PRINCIPAIS PAÍSES QUE INICIARAM INVESTIGAÇÕES SOBRE SUBSÍDIOS E APLICARAM MEDIDAS COMPENSATÓRIAS NO SETOR SIDERÚRGICO (1995 - 2014)



Fonte: OMC.

Nos EUA (que concentram mais da metade dos casos), em linha com a tendência mundial, o principal setor afetado por investigações e medidas compensatórias é o siderúrgico, sendo a China a principal origem dos produtos afetados.

Dentre as 218 investigações nos EUA contra subsídios desde 1995, nada menos que 124 (ou 56,9%) envolveram o setor siderúrgico. O setor químico, segundo mais afetado, responde por apenas 7,8% das investigações, seguido pelo setor de alimentos e bebidas e o de equipamentos (cada um com 5%), e plásticos e borrachas (3,7%).

Percentuais semelhantes são identificados se consideradas as medidas compensatórias efetivamente aplicadas pelos EUA. De um total de 101 medidas aplicadas, 55 (54,5%) tiveram como alvo o setor siderúrgico, 9,9% o setor químico, 7,9% o setor de alimentos e bebidas e 3% o setor de plásticos e borrachas.

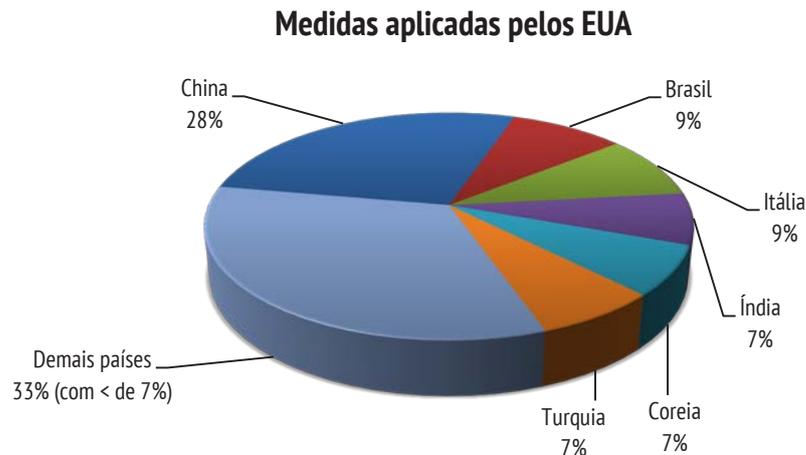
Considerando-se apenas o setor siderúrgico verifica-se, no gráfico abaixo, que os principais alvos das medidas compensatórias por parte dos EUA foram China, Brasil, Itália, Índia, Coreia e Turquia, sendo que não houve medidas contra a União Europeia.

Um ponto importante a destacar é que, embora o Brasil seja apenas o oitavo principal exportador de produtos siderúrgicos,<sup>1</sup> é o segundo principal alvo de medidas compensatórias aplicadas pelos Estados Unidos. Isso se explica, em parte, porque o Brasil é a principal origem das importações norte-americanas de aço. As barreiras criadas às exportações brasileiras para os EUA são preocupantes, já que este é também, com larga margem, o principal destino das nossas exportações no setor.

1 Atrás, nesta ordem, de China, Japão, Coreia do Sul, Rússia, Alemanha, Ucrânia e Bélgica, e com números bastante próximos à França e Turquia. Cf. dados apresentados por J. Schroeder, da Research & Consulting Group AG, no 27º Congresso Brasileiro do Aço, organizado pelo Instituto Aço Brasil em 08 de junho de 2016.

2 Como mostra o gráfico 8, no Canadá, o Brasil é o quarto principal alvo das medidas aplicadas (atrás da China, Índia e Tailândia), ao passo que na União Europeia o setor siderúrgico ainda não sofreu a aplicação de medidas compensatórias, embora recentemente tenha sido iniciada investigação antidumping sobre aços laminados a quente.

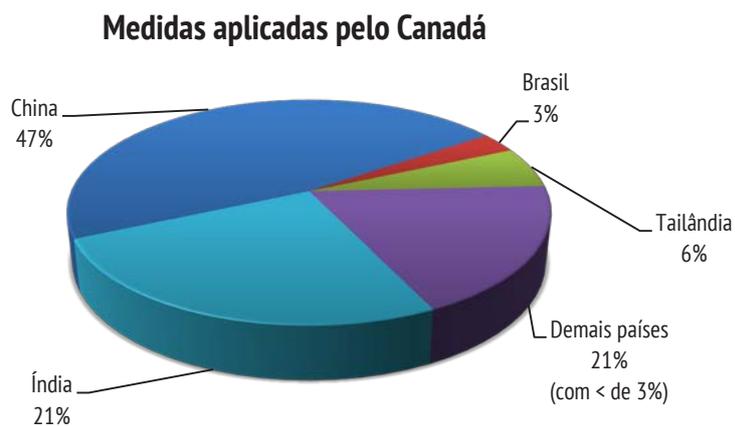
### GRÁFICO 7 - PRINCIPAIS PAÍSES AFETADOS POR MEDIDAS COMPENSATÓRIAS APLICADAS PELOS EUA NO SETOR SIDERÚRGICO



Fonte: Dados da International Trade Commission (ITC), referentes a casos desde 1973.

No Canadá, os subsídios chineses são também o principal alvo dessas medidas no setor siderúrgico, destacando-se ainda a Índia em segundo lugar, como mostra o gráfico abaixo.

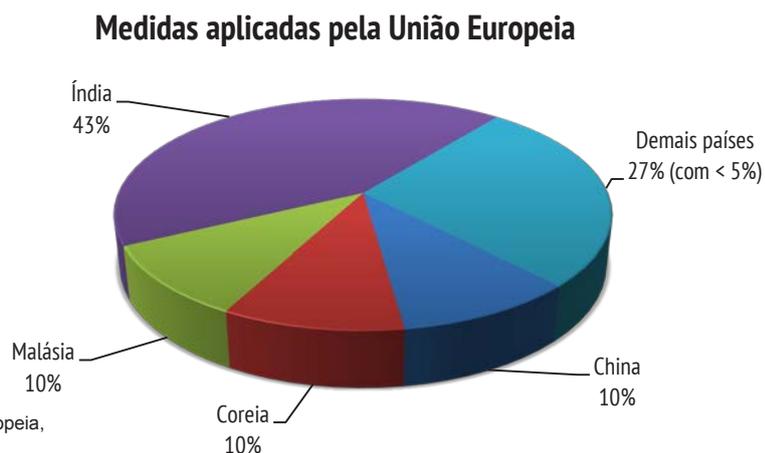
### GRÁFICO 8 - PRINCIPAIS PAÍSES AFETADOS POR MEDIDAS COMPENSATÓRIAS APLICADAS PELO CANADÁ NO SETOR SIDERÚRGICO



Fonte: Dados da Canada Border Services Agency, referentes a casos desde 1984.

Já na União Europeia, curiosamente, a Índia se destaca como principal alvo das medidas compensatórias aplicadas no setor siderúrgico, seguida da China, Coreia e Malásia, como mostra o gráfico a seguir.

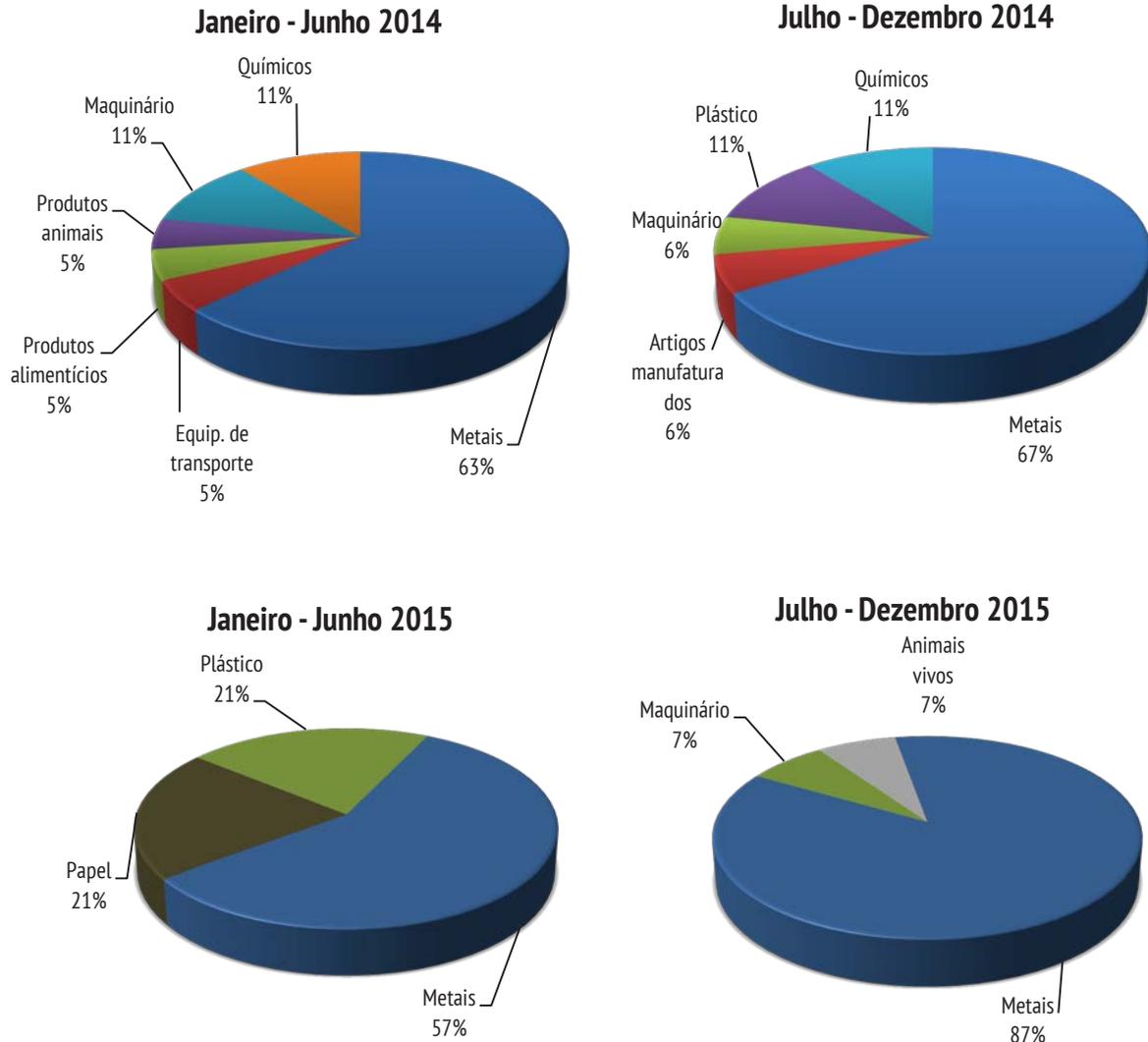
### GRÁFICO 9 - PRINCIPAIS PAÍSES AFETADOS POR MEDIDAS COMPENSATÓRIAS APLICADAS PELA UNIÃO EUROPEIA NO SETOR SIDERÚRGICO



Fonte: Dados da Comissão Europeia, referentes a casos desde 1988.

A preocupação para a indústria siderúrgica brasileira se torna mais significativa na atual conjuntura econômica, em que se observa a tendência de crescimento e concentração das investigações sobre subsídios nesse setor, conforme indicam os gráficos abaixo. Isso pode não apenas afetar diretamente o acesso a mercados das exportações brasileiras (em caso de aplicação das medidas compensatórias contra o Brasil), como também gerar desvios de comércio que levem à perda de participação da indústria siderúrgica brasileira em outros mercados internacionais, bem como no próprio mercado doméstico.

### GRÁFICO 10, 11, 12 E 13 - DISTRIBUIÇÃO SETORIAL DE INVESTIGAÇÕES SOBRE SUBSÍDIOS INICIADAS PELOS PAÍSES DO G-20 EM 2014-2015



Fonte: OMC, Report on G-20 Trade Measures (mid-October 2015 to mid-May 2016).

A soma das porcentagens referentes aos gráficos 11, 12 e 13 representam 99% ou 101% devido aproximações realizadas a partir da desconsideração das casas decimais.

## 2. CONTEXTO ECONÔMICO SETORIAL

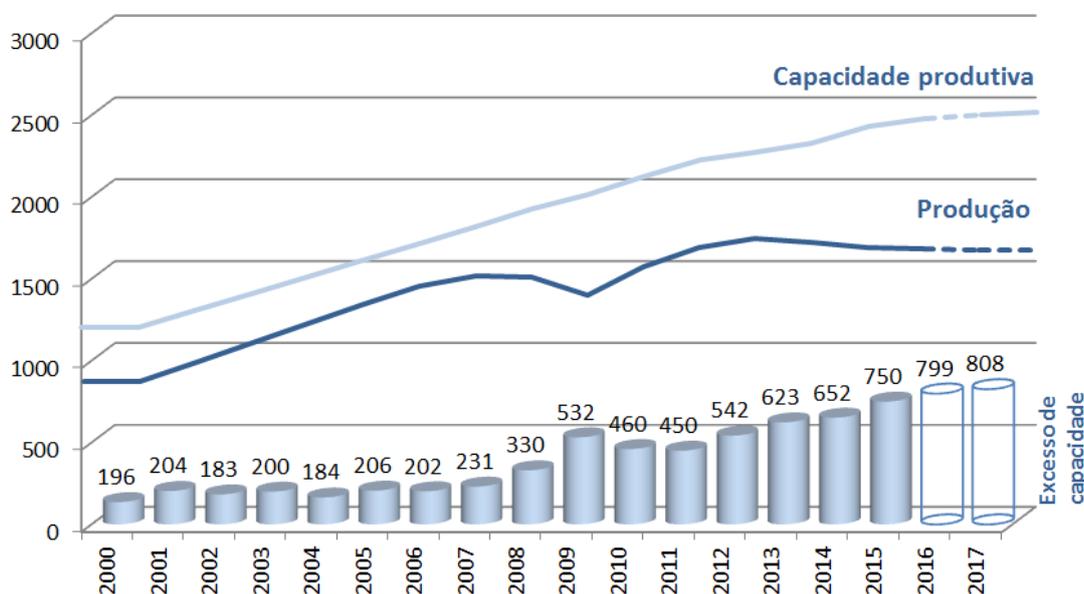
Como visto na seção anterior, o setor siderúrgico é o mais afetado por investigações sobre subsídios e medidas compensatórias, o que reflete a existência de forte intervenção estatal. Para melhor compreender as estatísticas referentes aos casos de defesa comercial, é necessário ter em mente a atual conjuntura internacional do setor.

O setor siderúrgico mundial vem aumentando a sua capacidade produtiva desde o início dos anos 2000. O efetivo aumento de produção daí decorrente não foi acompanhado por um correspondente aumento de demanda, o que gerou importante excesso de oferta. As consequências foram a diminuição de preços e da lucratividade, além do aumento das falências e do desemprego.

Segundo a OCDE, o excedente de capacidade instalada decorre principalmente da significativa intervenção do Estado no setor siderúrgico, por meio de subsídios que encorajam o constante aumento da capacidade produtiva (mediante a aprovação de novos projetos de plantas industriais) e a manutenção de estruturas ineficientes.<sup>3</sup>

O gráfico abaixo ilustra o aumento substancial da capacidade produtiva (mais de 100% desde 2000), bem como o aumento da produção do setor. Nota-se que, dada a demanda insuficiente, o ritmo de produção não acompanha o aumento da capacidade produtiva, resultando em crescente aumento da diferença entre capacidade produtiva e produção efetiva, o que incrementa os problemas a serem enfrentados pelo setor no curto e médio prazos.

**GRÁFICO 14 - CAPACIDADE PRODUTIVA E PRODUÇÃO DO SETOR SIDERÚRGICO (EM MILHÕES DE TONELADAS)**

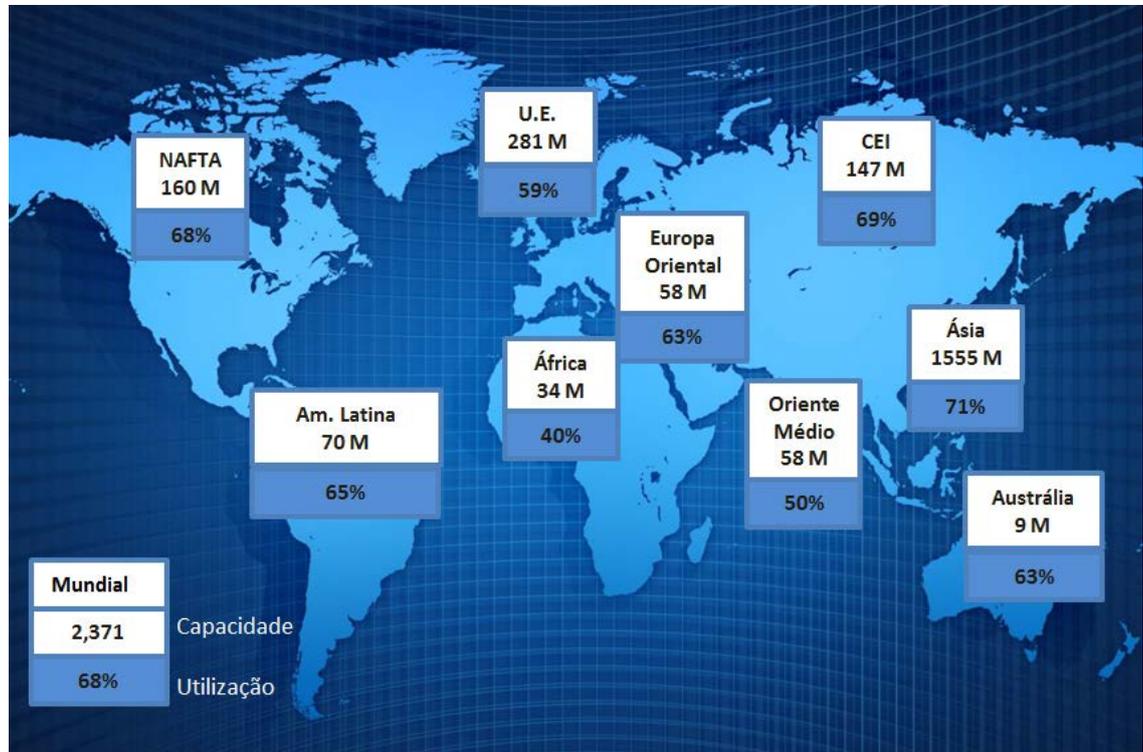


Fonte: Estimativas elaboradas pela RCG Consultoria e apresentadas no 27º Congresso Brasileiro do Aço, World Steel Industry Overview – Impacts for Brazil, em 08 de junho 2016, com base no banco de dados da OCDE disponível em: <http://www.oecd.org/sti/ind/steelpcapacity.htm>

3 OCDE (2015), Excess Capacity in the Global Steel Industry and the Implications of New Investment Projects, OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 18, OECD Publishing.

A figura abaixo, por sua vez, ilustra a distribuição regional de capacidade produtiva e utilização de tal capacidade no setor.

**FIGURA 1 - DISTRIBUIÇÃO DA CAPACIDADE PRODUTIVA E UTILIZAÇÃO DA CAPACIDADE PRODUTIVA DO SETOR SIDERÚRGICO EM 2015 (EM MILHÕES DE TONELADAS)**



Fonte: Estimativas elaboradas pela RCG Consultoria e disponibilizados no 27º Congresso Brasileiro do Aço, World Steel Industry Overview – Impacts for Brazil, em 08/06/2016, com base no banco de dados da OCDE disponível em <http://www.oecd.org/sti/ind/steelpcapacity.htm>. A sigla CEI se refere à Comunidade dos Estados Independentes, formada pelos países que integravam a União Soviética.

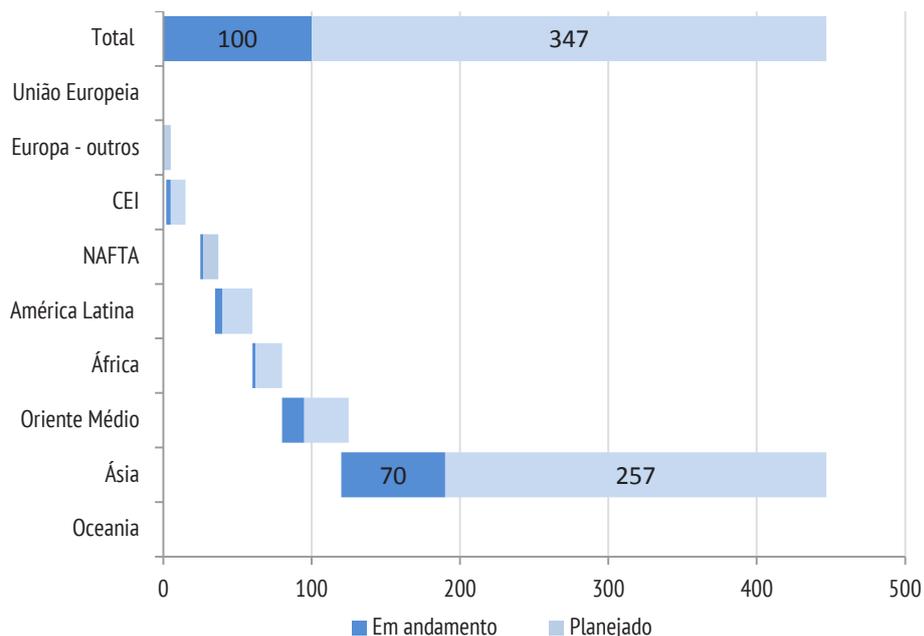
Em circunstâncias “normais”, seria de se esperar que mecanismos de mercado reagissem ao excesso de capacidade produtiva, com o fechamento de plantas ou mesmo a diminuição do ritmo de investimentos no setor, evitando o funcionamento de plantas ineficientes. Contudo, devido à intervenção governamental no setor, observa-se uma tendência contrária, com a previsão de abertura de novas unidades produtivas, principalmente na Ásia.

O próximo gráfico mostra que há obras para aumento da capacidade produtiva do setor siderúrgico de aproximadamente 100 milhões de toneladas, e ainda 257 milhões de toneladas de capacidade produtiva em estágio de planejamento para os próximos anos. A Ásia responde, respectivamente, por 70% e 74% de tais volumes.

O grande impacto da Ásia, naturalmente, provém da China, que é amplamente a principal produtora do setor siderúrgico e também a principal responsável pelo excesso de capacidade produtiva. Conforme ilustra o gráfico abaixo, de um excedente de capacidade produtiva instalada global estimado em aproximadamente 760 milhões de toneladas em 2015,<sup>4</sup> a China responde por nada menos do que 400 milhões.

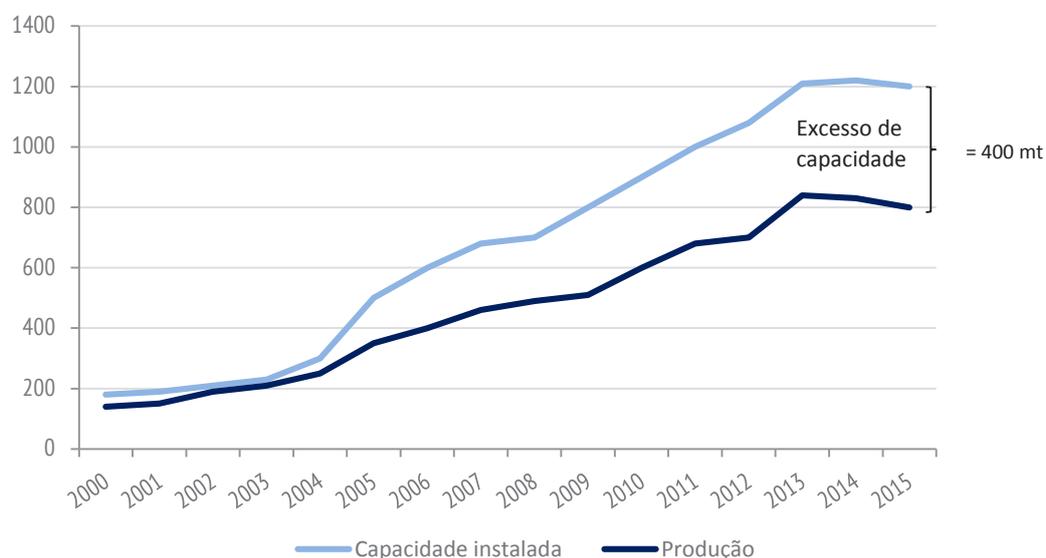
4 Segundo estimativas da World Steel Association e OCDE (ver a Figura 1 acima).

**GRÁFICO 15 - PLANOS DE EXTENSÃO DE CAPACIDADE PRODUTIVA DO SETOR SIDERÚRGICO (EM MILHÕES DE TONELADAS)**



Fonte: Estimativas elaboradas pela RCG Consultoria e disponibilizados no 27º Congresso Brasileiro do Aço, World Steel Industry Overview – Impacts for Brazil, em 08 de junho 2016, com base no banco de dados da OCDE disponível em <http://www.oecd.org/sti/ind/steelcapacity.htm>

**GRÁFICO 16 - PRODUÇÃO E CAPACIDADE INSTALADA DA CHINA (EM MILHÕES DE TONELADAS)**



Fonte: World Steel Association.

Os subsídios concedidos pelo governo chinês ao setor siderúrgico, como se verá na seção seguinte, são o principal fator responsável por esse cenário.

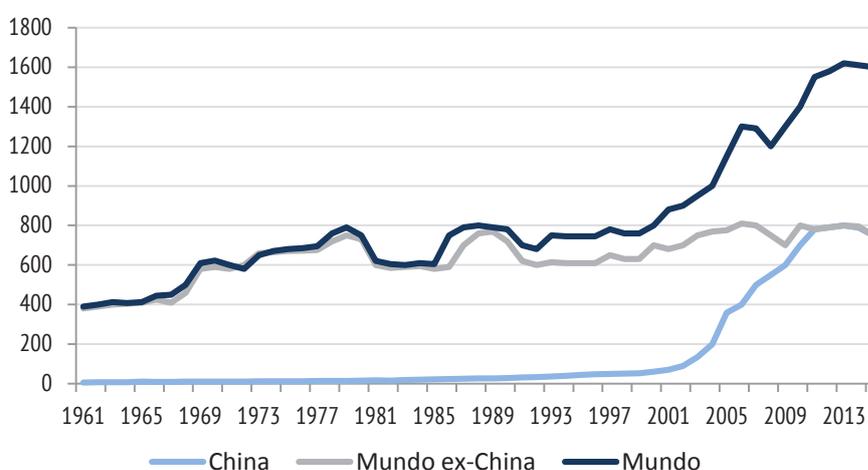
### 3. OS PROGRAMAS DE SUBSÍDIOS CHINESES

A China é, conforme apontado nas seções acima, o principal alvo de medidas compensatórias, tanto de modo geral quanto com relação ao setor siderúrgico especificamente.

Como uma ilustração dos impactos da intervenção do Estado chinês na economia, vale fazer referência a dados do setor siderúrgico, no qual é bastante evidente o resultado de aumento artificial da capacidade produtiva e, conseqüentemente, da produção, com efeitos problemáticos para todo o comércio internacional do setor.

O gráfico abaixo demonstra o peso da China no setor siderúrgico global. Os números deixam claro que o país é o grande responsável pelo aumento da produção de aço no mundo e que, sem a produção chinesa, a produção global teria aumentado em ritmo constante e muito menor.

**GRÁFICO 17 - PRODUÇÃO DE AÇO BRUTO, EM MILHÕES DE TONELADAS (1961 - 2015)**



Fonte: Estimativa baseada nos Relatórios da World Steel Association<sup>5</sup>.

O impacto desse aumento de produção para o comércio internacional se reflete no aumento das exportações chinesas. A tabela abaixo indica a evolução recente das exportações por país no setor. Observa-se que somente a China e, em volume muito menor, a Rússia e o Brasil (possivelmente, neste último caso, por efeito da taxa de câmbio) aumentaram as exportações de 2014 para 2015. Houve queda nas exportações de todos os demais países.

**TABELA 1 - VARIAÇÃO, POR PAÍS, DAS EXPORTAÇÕES DO SETOR SIDERÚRGICO (EM MILHÕES DE TONELADAS)**

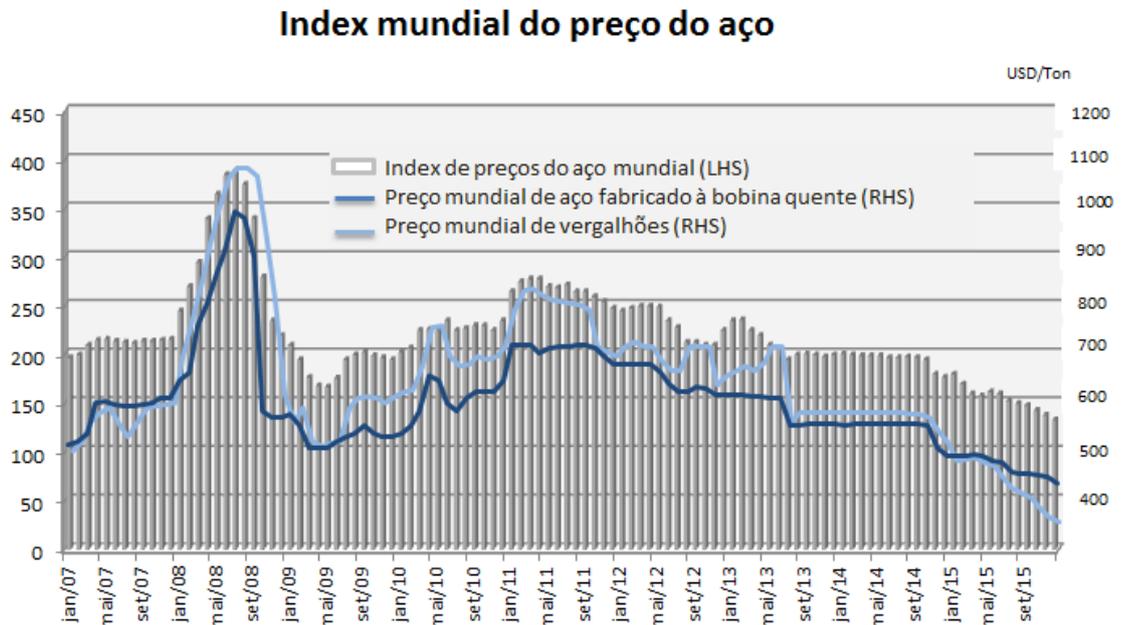
Exportador	2014	2015	Diferença de volume (2014/2015)	Evolução (2014/2015) %
China	90,1	111,6	21,5	23,86%
Japão	41,25	40,8	-0,4	-1,09%
União Europeia (comércio extra-bloco)	36,5	33,8	-2,7	-7,55%
Coreia	31,8	31,2	-0,6	-1,89%
Rússia	26,9	29,7	2,8	10,24%
Ucrânia	21,5	17,7	-3,8	-17,56%
Brasil	9,8	13,7	3,9	39,80%

Fonte: Steel Market Developments, Q4 2015, Anthony de Carvalho (OCDE) e World Steel Association, World Steel in Figures 2016.

5 Os relatórios podem ser acessados em <https://www.worldsteel.org/statistics/statistics-archive/yearbook-archive.html>

Esse aumento das exportações veio acompanhado de uma diminuição global dos preços praticados no setor. O gráfico abaixo indica que importantes produtos acabados da indústria siderúrgica, como vergalhões e laminados, tiveram redução de preço.

**GRÁFICO 18 - EVOLUÇÃO DOS PREÇOS GLOBAIS DO SETOR SIDERÚRGICO (US\$ POR TONELADA)**



Fonte: Gráfico elaborado com base nos dados da Platts Steel Business Briefing e apresentado em palestra no 27º Congresso Brasileiro do Aço, em 08 de junho de 2016, por Usha C. V. Haley.

Nesse contexto de intervenção estatal e existência de diversos programas de subsídios que beneficiam o setor, as diversas investigações para a imposição de medidas compensatórias contra a China são um resultado esperado.

Interessante notar que atual Plano Quinquenal da China (2016 - 2020) abordou a questão do excesso de capacidade no setor siderúrgico, prevendo o fechamento de plantas produtivas e reestruturação societária de empresas para a redução de ineficiências. O resultado prático previsto seria a diminuição de 100 a 150 milhões de toneladas de capacidade de produção de aço. Contudo, o nível de subsídios ao setor siderúrgico coloca em dúvida a eficácia dos objetivos declarados no Plano Quinquenal de solucionar o problema de excesso de capacidade produtiva.

O Anexo I contém uma lista indicando os diversos programas de subsídios que favorecem produtores locais chineses através de diversos mecanismos, tais como empréstimos, investimento de capital, vantagens fiscais, fundos voltados para investimentos em tecnologia, exportações, criação e manutenção de estruturas produtivas, ou ainda direcionados a investimentos em energia, tratamento de resíduos, equipamentos, pesquisa e desenvolvimento, dentre outros.

Além dos subsídios diretamente aplicados ao setor siderúrgico, há ainda aqueles que, embora visando outros setores, terminam por incentivar indiretamente a indústria do aço. É o caso, por exemplo, do setor de energia. Entre 2000 e 2006, os subsídios direcionados ao setor energético aumentaram em 1365% (totalizando US\$ 27 bilhões entre 2000 e 2007).<sup>6</sup>

6 Cf. apresentação de Usha Haley, da West Virginia University, no 27º Congresso Brasileiro do Aço, organizado pelo Instituto Aço Brasil 08 de junho de 2016.

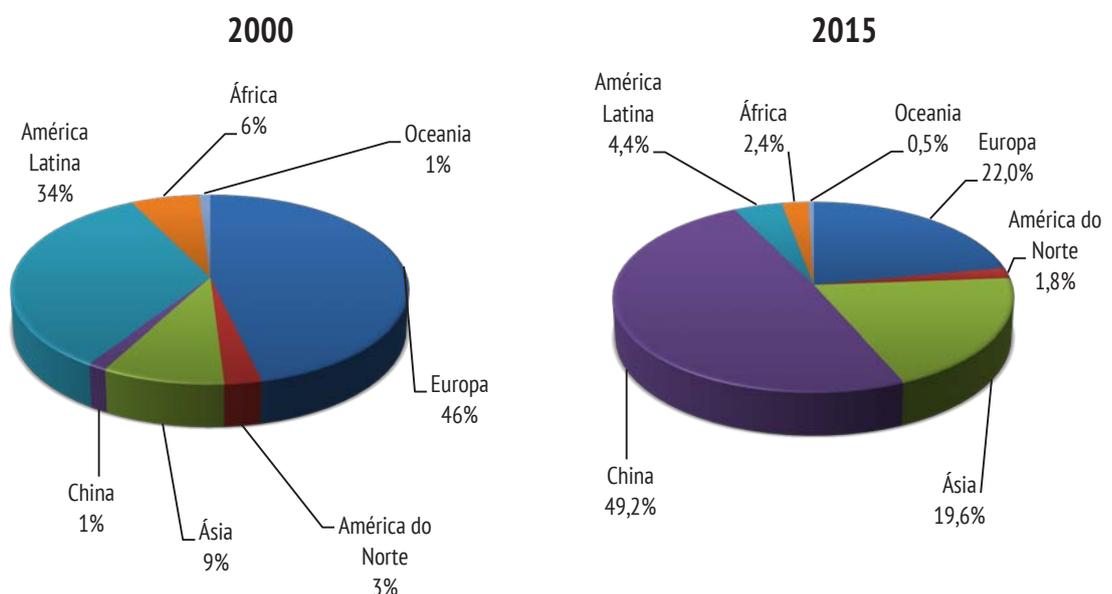
## 4. O CONTEXTO BRASILEIRO

Como importante produtor e exportador de produtos do setor siderúrgico, o Brasil insere-se na crise vivenciada pelo setor. Por um lado, o país sofre com o aumento das exportações chinesas, tanto em mercados externos quanto no próprio mercado doméstico, o que justifica a necessidade de aprimorar o uso de medidas compensatórias. Por outro, empresas brasileiras são alvo de investigações em outros países.

### • O IMPACTO DAS IMPORTAÇÕES CHINESAS

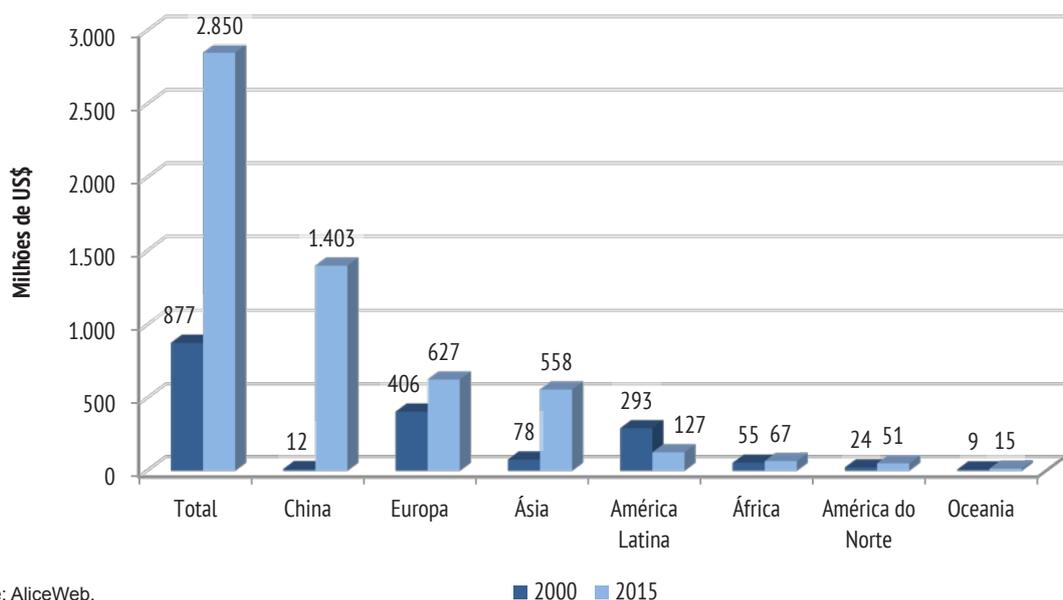
O Brasil sofre impacto significativo da conjuntura internacional do setor siderúrgico e das exportações chinesas. Os gráficos abaixo mostram o enorme crescimento das exportações de produtos siderúrgicos chineses para o Brasil entre 2000 e 2015.

**GRÁFICOS 19 E 20 - EVOLUÇÃO DAS IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS NO SETOR SIDERÚRGICO (PERCENTUAIS POR ORIGEM)**



Fonte: AliceWeb.

**GRÁFICO 21 - EVOLUÇÃO DAS IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS NO SETOR SIDERÚRGICO (VOLUMES IMPORTADOS POR ORIGEM, EM US\$)**



Fonte: AliceWeb.

■ 2000 ■ 2015

Enquanto as importações totais de produtos siderúrgicos pelo Brasil cresceram 224,85% entre 2000 e 2015, aquelas originárias especificamente da China cresceram nada menos que 11.637%, respondendo, em 2015, por aproximadamente 50% do total das importações.

Esse cenário exige atenção do sistema de defesa comercial brasileiro, para evitar que as importações a preços artificialmente baixos, viabilizados por subsídios e outras distorções, prejudiquem a indústria nacional.

Apesar do aumento significativo das exportações chinesas, o Brasil ainda não aplicou medidas compensatórias para neutralizar o dano causado pela concessão de subsídios contra produtos chineses. O combate às distorções tem sido feito por meio das investigações antidumping, que visam combater práticas desleais de empresas, e não do Estado, mas podem ser eficazes em função das metodologias alternativas para o tratamento de economias não de mercado, que permitem desconsiderar preços e custos internos da China para definir o valor normal dos produtos.

É importante que o Brasil esteja preparado para combater práticas de comércio desleais não somente por meio da aplicação de medidas antidumping, como também através da aplicação de medidas compensatórias, especialmente diante do cenário incerto referente ao status da China como economia não de mercado a partir de dezembro de 2016.<sup>7</sup> Para isso, é necessário que a legislação brasileira sobre o tema esteja atualizada e apta a ser utilizada no contexto atual.

#### • A REFORMA DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA SOBRE SUBSÍDIOS E MEDIDAS COMPENSATÓRIAS

O Decreto nº 1.751/1995 regulamenta os procedimentos para a condução de investigações sobre subsídios e aplicação de medidas compensatórias no Brasil. A regulamentação em questão entrou em vigor logo após a criação da OMC, em um contexto de prática incipiente na aplicação de medidas compensatórias.

No final de novembro de 2013, o DECOM abriu consulta pública referente à revisão do Decreto nº 1.751/1995, recebendo sugestões de diversas entidades. A CNI participou ativamente do processo, submetendo propostas em nome de um grupo diversificado de entidades.<sup>8</sup> As principais propostas da CNI abordaram os seguintes pontos, em linha com discussões sobre o tema em outros países:

- **Facilitação da abertura de investigações:** a CNI propôs a flexibilização do rigor na abertura de investigações de subsídios e medidas compensatórias, no que se refere à apresentação de evidências de subsídios e prazos processuais. Além disso, defendeu alguma flexibilização quanto à caracterização da “indústria doméstica” para fins de levantamento de dados, visando facilitar o uso desse instrumento pelas empresas.
- **Facilitação da caracterização de subsídios:** a CNI propôs que a caracterização da existência de subsídios seja facilitada, com a inclusão de manipulação cambial como hipótese de subsídios, existência de regras especiais a serem aplicadas na ausência de condições de mercado, manutenção da possibilidade de utilização de metodologias alternativas para a China e Vietnã, e ampliação das hipóteses em que subsídios devem ser considerados específicos.
- **Aumento da eficácia das medidas:** com o objetivo de aprimorar a eficácia das medidas compensatórias, a CNI propôs tornar obrigatória a determinação preliminar (assim como foi feito para as medidas antidumping), aplicar sempre a margem cheia de subsídios (isto é, afastando-se a regra de aplicação do menor direito), e não aceitar compromissos de preços que não correspondam ao montante de subsídios.

7 Ver a edição nº 3 de 2013 deste Observatório de Defesa Comercial, intitulada “O tratamento da China como economia (não) de mercado após 2016”, a qual resume aprofundado estudo da CNI que demonstra a viabilidade de seguir aplicando as metodologias alternativas a partir de dezembro de 2016, de acordo com as regras da OMC.

8 A manifestação da CNI contou com o apoio e foi feita em nome de várias entidades, listadas em ordem alfabética a seguir: ABRAL, ABIARRB, ABICALÇADOS, ABIMAQ, ABINEE, ABIPLAST, ABIQUIM, ABIT, ABITAM, ABPI, ABRAFAS, ABRINQ, ANIP, ARES, BRACELPA, CICB, ELETROS, Instituto Aço Brasil, SIAMFESP, SINAFER, SINDIBOR, SINDIVEG. A manifestação está disponível em [http://www.mdic.gov.br/images/REPOSITORIO/seceex/decom/Consulta\\_p%C3%BAblica/CNI.pdf](http://www.mdic.gov.br/images/REPOSITORIO/seceex/decom/Consulta_p%C3%BAblica/CNI.pdf).

- Por fim, a CNI fez propostas no sentido de assegurar o contraditório em discussões sobre interesse público em relação à aplicação de medidas compensatórias, bem como no sentido de não suspender as medidas em caso de solicitação de revisão por exportadores não investigados inicialmente.

Desde a consulta pública realizada pelo DECOM, a reforma da legislação sobre subsídios e medidas compensatórias encontra-se em análise pelo governo, sendo importante que esse processo seja concluído com brevidade.

#### • INVESTIGAÇÕES CONTRA O SETOR SIDERÚRGICO BRASILEIRO

Outro desafio do setor brasileiro são as investigações contra pretensos subsídios brasileiros por parte de outros países. As tabelas abaixo indicam as investigações contra o setor siderúrgico atualmente em andamento, bem como as medidas compensatórias em vigor nos EUA.

**TABELA 2 – MEDIDAS COMPENSATÓRIAS EM VIGOR CONTRA O BRASIL NOS EUA**

Produto	Status	Medida definitiva <sup>9</sup>
Fio máquina carbono e de certas ligas de aço	Última revisão finalizada em 03/07/2014, com prorrogação da medida	Belgo Mineira – 6,74%
Peças fundidas para construção	Última revisão finalizada em 05/02/2016, com prorrogação da medida	Todos os exportadores – 1,06%

Fonte: Dados da International Trade Commission (ITC).

**TABELA 3 – INVESTIGAÇÕES SOBRE SUBSÍDIOS ATUALMENTE EM ANDAMENTO CONTRA O BRASIL NOS EUA**

Produto	Status	Medida definitiva <sup>9</sup>
Laminados a frio	Investigação no estágio final, tendo sido estimada a medida definitiva	CSN – 11,31% Usiminas – 11,09% Demais exportadores – 11,20%
Laminados a quente	Investigação no estágio final, tendo sido estimada a medida definitiva	CSN – 11,30% Usiminas – 11,09% Demais exportadores – 11,20%
Chapas de aço carbono de corte longitudinal	Investigação em estágio inicial <sup>10</sup>	

Fonte: Dados da International Trade Commission (ITC).

As medidas compensatórias indicadas na tabela 2 acima são as únicas em vigor contra o Brasil nos Estados Unidos, não havendo medidas dessa espécie contra outros setores.

Os demais países com maior tradição na aplicação de medidas compensatórias (Canadá e União Europeia) não estão conduzindo investigações de medidas compensatórias contra o Brasil no momento. Há, no entanto, uma onda de investigações para a aplicação de outras medidas de defesa comercial (antidumping e salvaguardas) contra o setor siderúrgico em vários outros países, como África do Sul, Chile, Índia, Malásia, Tailândia e Taiwan.<sup>11</sup> Há também casos antidumping nos EUA e na União Europeia. Esta última, no dia 7 de julho de 2016, iniciou investigação contra laminados a quente importados do Brasil e de outros países.

9 Nos EUA, o Department of Commerce realiza a investigação para determinar as margens de subsídios a serem aplicadas, ao passo que a International Trade Commission realiza a determinação de dano à indústria doméstica. Nos casos citados na Tabela 3, o Department of Commerce estimou as margens de subsídios e aguarda definição da International Trade Commission sobre dano à indústria doméstica.

10 De acordo com a legislação dos EUA sobre subsídios e medidas compensatórias, caso as importações objeto de investigação de subsídios de um país sejam inferiores a 4% do total das importações do produto, as importações desse país são consideradas negligenciáveis e a investigação deve ser terminada. A análise das importações brasileiras na investigação sobre chapas de aço carbono de corte longitudinal indicou que o volume das exportações brasileiras é negligenciável (respondendo por 2,4% do total das importações do produto para os EUA). Por isso, a investigação foi recentemente encerrada em relação ao Brasil. Ver: [https://www.usitc.gov/secretary/fed\\_reg\\_notices/701\\_731/701\\_559\\_notice05232016sgl.pdf](https://www.usitc.gov/secretary/fed_reg_notices/701_731/701_559_notice05232016sgl.pdf).

11 Ver as seguintes reportagens do Valor Econômico: “Brasil reage na OMC contra aplicação de novas sobretaxas a produtos de aço” (27/04/2016); “Excesso de oferta e onda protecionista preocupam setor siderúrgico brasileiro” (29/06/2016).

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O contínuo aumento da capacidade produtiva da China e o aumento de sua participação no mercado siderúrgico global são reflexo de uma forte intervenção do Estado na economia. As particularidades do setor siderúrgico e o papel desempenhado pela China no cenário atual põem em cheque a ideia de que a economia chinesa opere sob condições de mercado e também fornecem material de reflexão sobre as graves consequências de se reconhecer o país como economia de mercado.

Nesse contexto, é importante que o mecanismo de medidas compensatórias seja aprimorado como forma de proteção da indústria doméstica contra a concessão de subsídios ilegais. O uso desse instrumento pode se tornar mais importante a depender do resultado das discussões sobre o tratamento da China como economia não de mercado em investigações antidumping a partir de dezembro de 2016. Vale lembrar que, independentemente de tais discussões, o Protocolo de Acesso da China à OMC permite o uso de metodologias alternativas (isto é, o uso de *benchmarks* internacionais e não chineses para apurar subsídios) no contexto de investigações para aplicar medidas compensatórias, não sendo aplicável a tais medidas o prazo de dezembro de 2016.<sup>12</sup>

A forte intervenção estatal no setor siderúrgico e a conjuntura de excesso de capacidade produtiva tem gerado uma série de efeitos indesejáveis, como desvios de comércio, prejuízos à produção em vários mercados e a adoção de medidas protecionistas. Esses efeitos são mais visíveis no setor siderúrgico, mas a existência de programas de subsídios em larga escala com o potencial de atingir diversos setores indica que a experiência do setor pode ser relevante para outros segmentos da indústria e deve ser acompanhada de perto.

A CNI seguirá monitorando as intervenções governamentais que distorcem o comércio e as ações de defesa comercial relevantes para a indústria nacional. Também continuará a participar ativamente do processo de atualização da regulamentação brasileira sobre medidas compensatórias, ao lado dos demais instrumentos importantes para a defesa da indústria.

12 O artigo 15(b) do Protocolo de Acesso da China à OMC permite a utilização de *benchmarks* internacionais e não há previsão de prazo limite para sua aplicação.

## ANEXO – Exemplos de subsídios concedidos pelo governo chinês a empresa do setor siderúrgico

### A. Financiamento e taxas preferenciais

1. Política de financiamento/empréstimo para a indústria de chapas de aço-carbono de corte longitudinal
2. Empréstimos de títulos do tesouro
3. Empréstimos preferenciais para empresas estatais
4. Política de financiamentos para indústrias de componentes de transferência de ferro
5. Empréstimos preferenciais para projetos e tecnologias estratégicos
6. Empréstimos preferenciais para indústrias produtoras e exportadoras de chapas de corte longitudinal classificadas como “empresas respeitáveis”<sup>1</sup>
7. Empréstimos através do Programa de Revitalização do Nordeste

### B. Conversão da dívida em capital, injeção de capitais e financiamento de dívidas

1. Conversão da dívida em capital
2. Injeção de capital
3. Exceções para empresas estatais para distribuição de dividendos
4. Financiamento e/ou perdão de juros devidos por empresas estatais

### C. Subsídios concedidos na tributação

1. Programa de preferências tributárias de imposto de renda de empresas de alta tecnologia e novas tecnologias
2. Deduções preferenciais para custos com pesquisa e desenvolvimento para empresas de alta tecnologia e novas tecnologias
3. Crédito para tributos sobre rendimentos de empresas domésticas que compram equipamentos produzidos nacionalmente
4. Política de tributos preferenciais sobre rendimentos de empresas da região nordeste
5. Perdão de tributos em atraso para empresas nas antigas bases industriais do nordeste da China
6. Redução ou isenção de taxas regulatórias para investimentos em ativos imobilizados
7. Programa de preferências tributárias sobre imposto de renda de empresas estrangeiras investidoras em alta tecnologia e/ou voltadas para exportação
8. Benefícios de tributos sobre rendimentos de empresas domésticas engajadas em pesquisa e desenvolvimento

### D. Subsídios na tributação indireta

1. Selo de isenção fiscal em transferência de determinadas ações não comercializáveis
2. Isenção tarifária e de imposto sobre valor agregado para compras de ativos fixos pelo fundo de desenvolvimento do comércio exterior
3. Isenção de tributos de importação e de imposto sobre valor agregado para empresas com investimento estrangeiro e algumas empresas domésticas que usam equipamentos importados em indústrias encorajadas
4. Isenção de taxa de escritura para empresas estatais envolvidas em processos de fusão e aquisição ou reestruturação

### E. Concessões governamentais de bens e serviços para remuneração menor que a adequada (LTAR)

1. Concessões diversas para situações de “remuneração menor que a adequada”, tais como:
  - a. direito de uso de terras;
  - b. concessão de aço laminado a quente

<sup>1</sup> São aptas a serem consideradas “empresas respeitáveis” empresas de grande porte com volume anual de exportações superior a US\$ 200 milhões.

- c. concessão de minério de ferro
- d. concessão de carvão térmico
- e. concessão de carvão de coque
- f. fornecimento de eletricidade

## F. Programas de subsídios

1. Subsídios para redução de capacidade produtiva
2. Subsídios para realocação de plantas produtivas
3. Subsídios para despesas para a construção do Instituto de Pesquisa de Produção de Aço
4. Subsídios para despesas com pesquisa de apropriação provincial para o Instituto de Pesquisa de Produtores de Aço
5. Projeto de atualização de instituto do setor siderúrgico para ajustes no método de produção de aço
6. Tecnologia para fabricação de aço em três fases usando alumínio e ferro
7. Financiamentos do fundo para o desenvolvimento do comércio internacional
8. Subsídios de assistência à exportação
9. Subsídios para o Departamento Financeiro de eliminação de capacidade ultrapassada
10. Fundo para projetos de tecnologias estratégicas
11. Fundo de alocação “Tecnologias estratégicas para ligas de titânio com alumínio e vanádio produzidos por manufaturas ecológicas”
12. Fundo do plano especial de suporte a tecnologias nacionais
13. Subsídios para o plano nacional de apoio tecnológico
14. Subsídios para despesas para modificação e renovação de equipamentos de centros tecnológicos
15. Fundo para renovação e expansão de titânio e vanádio
16. Subsídio de inovação para tecnologia de produtos de vanádio
17. Projeto governamental de pesquisa para tecnologia de vanádio
18. Fundo de alocação para o centro tecnológico “Projeto tecnológico nacional para limpeza e produção de materiais de vanádio e titânio”
19. Fundo de alocação para centro tecnológico “Produção e desenvolvimento e pesquisa de tecnologia para gasto integrado da água na produção de vanádio”
20. Fundo de bonificação de juros para projeto de renovação integrada de uso de fontes de titânio e vanádio Fundo para inovação de tecnologia de vanádio
21. Fundo de alocação para o Centro Tecnológico de Controle da poluição via vanádio e crômio de alta eficiência a partir da extração de partículas de resíduos
22. Subsídios para o desenvolvimento de marcas famosas e das principais marcas chinesas
23. Programas dos governos sub centrais para promover marcas de exportação famosas ou as principais marcas chinesas
24. Subsídios para conservação energética e redução de emissões
25. Fundo do prêmio de Conservação de Emissões de Energia de 2012
26. Fundo de preservação e diminuição da poluição atmosférica do governo central 2013
27. Fundo especial de proteção ambiental a nível urbano 2014
28. Fundo de alocação do escritório de política para conservação das águas da cidade de Chengde
29. Fundo do escritório da política de conservação das águas
30. Fundo para Gerenciamento de projetos de dessulfurização atmosférica
31. Fundo Especial para gerenciamento de projetos e inspeção de demanda energética
32. Fundo para apoio a projetos de conservação de energia
33. Fundo para a premiação de modificações tecnológicas para conservação da energia
34. Prêmio para economia de energia e redução de emissões
35. Fundo para economia de energia e redução de emissão
36. Prêmio de rendimentos para projeto de economia de energia
37. Prêmio de tecnologias de renovação para economia de energia
38. Fundo especial de projetos ambientais
39. Fundo para desenvolvimento de tecnologias para resíduos tóxicos e processo de tratamento desses resíduos
40. Fundo para tratamento especial de água poluída
41. Suporte para despesas com alocação provincial
42. Fundo Especial para a profunda harmonização dos recebimentos da República Popular da China



43. Subsídios financeiros para projeto de anel de sinterização para a dessulfurização de fumaça
44. Fundo de coleta coordenada de excessos de resíduos ambientais
45. Subsídios para a conservação de energia para prevenção de explosões
46. Fundo para gestão de partículas de fumaça
47. Fundo de subsídios para registro de patentes de invenções de Hebei
48. Prêmios para grandes contribuintes
49. Concessões dos condados costeiros para arrendamento de agências dos condados
50. Subsídios para o fundo para projetos de pesquisa e desenvolvimento para a eficiência da utilização de terras raras
51. Fundo de subsídios para inspeção online
52. Subsídios para empresas estatais deficitárias
53. Subsídios para monitoramento online de equipamentos
54. Fundo de subsídios para pastilhas oxidadas
55. Programas para descontar taxas referentes a serviços jurídicos utilizados em investigações antidumping

### G. Outras formas de suporte estatal

1. Subsídios para **despesas com água**
2. Tecnologia estratégica para produção de alumínio e vanádio
3. Fundo de subsídios acadêmicos do departamento de finanças públicas
4. Contribuições financeiras para o Fórum Financeiro da Academia Chinesa de Ciência e Tecnologia
5. Subsídios para projeto de conservação energética envolvendo turbinas eólicas, máquina de bombeamento e **Projeto** para conservação de energia elétrica produzida de forma ambientalmente limpa
6. Subsídios para projeto de dessulfurização de grão de chumbo oxidado
7. Apoio para processo de dessulfurização com máquina de anel de sintetização de fumaça
8. Subsídios para o rejuvenescimento e modificação tecnológica de indústrias estratégicas
9. Apoio para o desenvolvimento e aplicação de aço de alta resistência, elaborado pelo Instituto de Pesquisa para Produção de Aço
10. Apoio a projeto do Instituto de Pesquisa para Produção de Aço para processador de carvão
11. Subsídios para projeto de tecnologia e aplicação de indústrias sustentáveis de produção de metais não ferrosos
12. Subsídios à pesquisa e desenvolvimento e industrialização de laminados a frio para veículos leves
13. Apoio à utilização de tecnologia de fundição de carvão
14. Apoio ao desenvolvimento e pesquisa de projeto de resistência à corrosão de embarcações para armazenamento de petróleo
15. Apoio à pesquisa e desenvolvimento para soldagem de aço em navios