



NOTA TÉCNICA

SECTION 232: RESTRIÇÕES NORTE-AMERICANAS ÀS IMPORTAÇÕES DE AÇO POR MOTIVOS DE SEGURANÇA NACIONAL

São Paulo, 10 de julho de 2017

RESUMO: Em abril de 2017, o Presidente norte-americano assinou um [Memorando Presidencial](#) instruindo o Secretário de Comércio, Wilbur Ross, a priorizar uma investigação com o objetivo de apurar os efeitos das importações de aço sobre a segurança nacional dos Estados Unidos. Previsto para ser concluído até o final de junho, o procedimento, que pode resultar na adoção de medidas de restrição às importações, ainda segue em curso. A análise tem sido objeto de críticas tanto internas quanto externas, em virtude de seus possíveis impactos sobre a cadeia usuária de insumos siderúrgicos importados, bem como em função de sua legalidade face às regras internacionais de comércio.

1. RESTRIÇÕES ÀS IMPORTAÇÕES DE AÇO: PANORAMA DA ATUAL INVESTIGAÇÃO

- No dia 19 de abril de 2017, o governo norte-americano iniciou investigação enquadrada no âmbito da **Seção 232 do Ato de Expansão do Comércio de 1962 (Section 232 – Trade Expansion Act of 1962)**. Trata-se de procedimento administrativo conduzido pelo Departamento de Comércio dos Estados Unidos (DoC, United States Department of Commerce) com o objetivo geral de determinar o **efeito das importações** de determinados artigos sobre a **segurança nacional** norte-americana – neste caso, o impacto das **importações de aço**¹.
- O início da investigação é justificado pelo Departamento de Comércio em função do alegado **excesso de capacidade e de produção global de aço**, que pode ainda se beneficiar de subsídios públicos e outras práticas desleais de comércio. Dados do governo norte-americano indicam que enquanto em 2014 cerca de 77,5% da capacidade nacional instalada era utilizada, em 2016 esse montante foi reduzido a 71%; simultaneamente, alega-se que a penetração de produtos siderúrgicos em 2016 foi de 25,5%.

¹ No dia 26 de abril, o Secretário de Comércio também iniciou uma investigação ao amparo do procedimento intitulado *Section 232* para avaliar o impacto das importações de alumínio sobre a segurança nacional

- Apesar da existência de 152 direitos antidumping e compensatórios em vigor nos Estados Unidos², relativos às importações de aço de 32 origens, as medidas de defesa comercial não teriam, segundo o Departamento, sido capazes de eliminar as **práticas desleais ao comércio** observadas.
- O governo norte-americano **não definiu o escopo dos produtos contemplados pela investigação** de aço. A [página eletrônica](#) do Departamento de Comércio apenas indicou que, normalmente, produtos de aço recaem em uma das seguintes categorias (não se limitando a elas): produtos planos, produtos longos, produtos de tubos, produtos semiacabados e produtos inoxidáveis.
- [Comentários escritos, dados e outras informações](#) puderam ser apresentados física ou eletronicamente pelas partes interessadas (incluindo o setor privado nacional e estrangeiro) ao Departamento de Comércio dos Estados Unidos até o dia **31 de maio**. Uma [audiência pública](#) foi realizada no dia **24 de maio**, no DoC (Washington, DC)³.
- No âmbito das manifestações apresentadas pelo Departamento de Comércio, o National Foreign Trade Council (NTFC) demonstrou preocupação a respeito da **utilização de uma definição “excessivamente ampla”** de segurança nacional; o U.S. Wheat Associates, por sua vez, sugere que os resultados da investigação amparada pelo *Section 232* podem **estimular outros países** a incluir questões, por exemplo, de segurança alimentar no escopo das ações contra o setor agrícola dos Estados Unidos⁴.

2. SECTION 232: ASPECTOS PROCEDIMENTAIS

- As investigações conduzidas no âmbito da *Section 232* podem ser iniciadas a partir de: i) uma **petição** apresentada por uma **parte interessada**; ii) uma **solicitação** advinda de um **chefe de qualquer departamento ou agência norte-americana**; ou iii) **de ofício** pelo **Secretário de Comércio**.
- O **Departamento de Defesa** deve ser consultado acerca de questões metodológicas e políticas que possam surgir durante a investigação. Outras agências governamentais (tais como o Departamento de Estado e o Departamento de Trabalho) também podem participar dos **grupos de trabalho interagências**, a depender da área de especialização e/ou interesse no tema tratado.
- Dentre os principais **critérios considerados na análise da Section 232**, destacam-se: produção nacional necessária para a demanda de defesa nacional prevista; capacidade atual da indústria nacional para satisfazer as necessidades existentes; perda de investimentos, desemprego substancial e redução da receita do governo; impacto da concorrência estrangeira sobre indústrias nacionais específicas, dentre outros.

² Conforme informações disponíveis na página do Departamento de Comércio, relativas ao dia 19/04/17.

³ No último procedimento conduzido pelo governo norte-americano ao amparo do *Section 232* em 2001, duas audiências públicas foram realizadas.

⁴ Manifestações disponíveis, respectivamente, nas páginas 1061 e 1450 [deste documento](#).

- Não há uma definição do termo “**segurança nacional**” na legislação norte-americana, embora na prática ele possa contemplar a segurança e o bem-estar de determinadas **indústrias consideradas críticas** para o nível mínimo de operação da economia (“indústrias críticas”⁵). Dessa forma, cabe ao Secretário de Comércio empregar uma definição consistente com o estatuto e a intenção dos legisladores, respeitados, naturalmente, os limites impostos pela própria Suprema Corte (segundo a qual a “segurança nacional” deve ser interpretada de forma mais estrita do que o termo “**interesse nacional**”⁶).
- Importações ameaçam prejudicar a **segurança nacional** caso os Estados Unidos sejam excessivamente dependentes das importações de uma origem não segura ou não confiável (*unreliable or unsafe imports*), tornando-se vulneráveis a interrupções de fornecimento, ou caso as importações **ameacem a viabilidade** de indústrias e recursos norte-americanos requeridos para produzir bens e serviços domésticos necessários, por sua vez, para garantir a segurança nacional.
- Segundo a legislação vigente, o **Secretário de Comércio possui até 270 dias para apresentar as conclusões e recomendações** do Departamento de Comércio ao **Presidente** dos Estados Unidos. Caso o Secretário conclua que as importações ocorrem em quantidades ou sob circunstâncias que **ameaçam prejudicar a segurança nacional**, o Presidente possui **90 dias** para determinar sua concordância com as conclusões do Secretário de Comércio e se utilizará sua autoridade legal para “ajustar as importações”⁷.
- As ações adotadas podem assumir a forma de tarifas ou quotas, uma vez que a legislação norte-americana **não delimita a natureza das restrições** ou o montante da restrição quantitativa. Além disso, embora a legislação relacionada à restrição das importações por razões de segurança nacional **não preveja limitações temporais** ao controle das importações, a natureza da ação e sua duração devem ser **indicadas** pelo Presidente, caso este determine a adoção de ações de **ajuste do nível de importações** (Fig. 1).
- O recebimento de comentários e a realização de audiências públicas no âmbito do procedimento **não são obrigatórios**, a menos que o Departamento de Comércio julgue apropriado conceder oportunidade às partes interessadas para apresentar informações e materiais relevantes para a investigação⁸. Todo conteúdo submetido (exceto aquele restrito ou considerado confidencial) deve ser tornado disponível para vistoria pública.

⁵ A indústria siderúrgica norte-americana considera um elemento de segurança nacional, por exemplo, a necessidade de que pontes e outras estruturas nos Estados Unidos tenham condições de comportar a passagem de tropas e material bélico, adotando, desta forma, um conceito amplo e horizontal.

⁶ Para mais informações, ver *FEA v. Algonquin SNG, Inc.*, 426 U.S. 548 (1976).

⁷ Existe a percepção de que o cumprimento destes prazos será abreviado.

⁸ Em situações de emergência ou quando os interesses de segurança nacional exigirem, o Departamento pode modificar ou dispensar qualquer ou todos os procedimentos estabelecidos relacionados à apresentação de informações (Conforme 15 CFR § 705.9 – *Emergency action*).

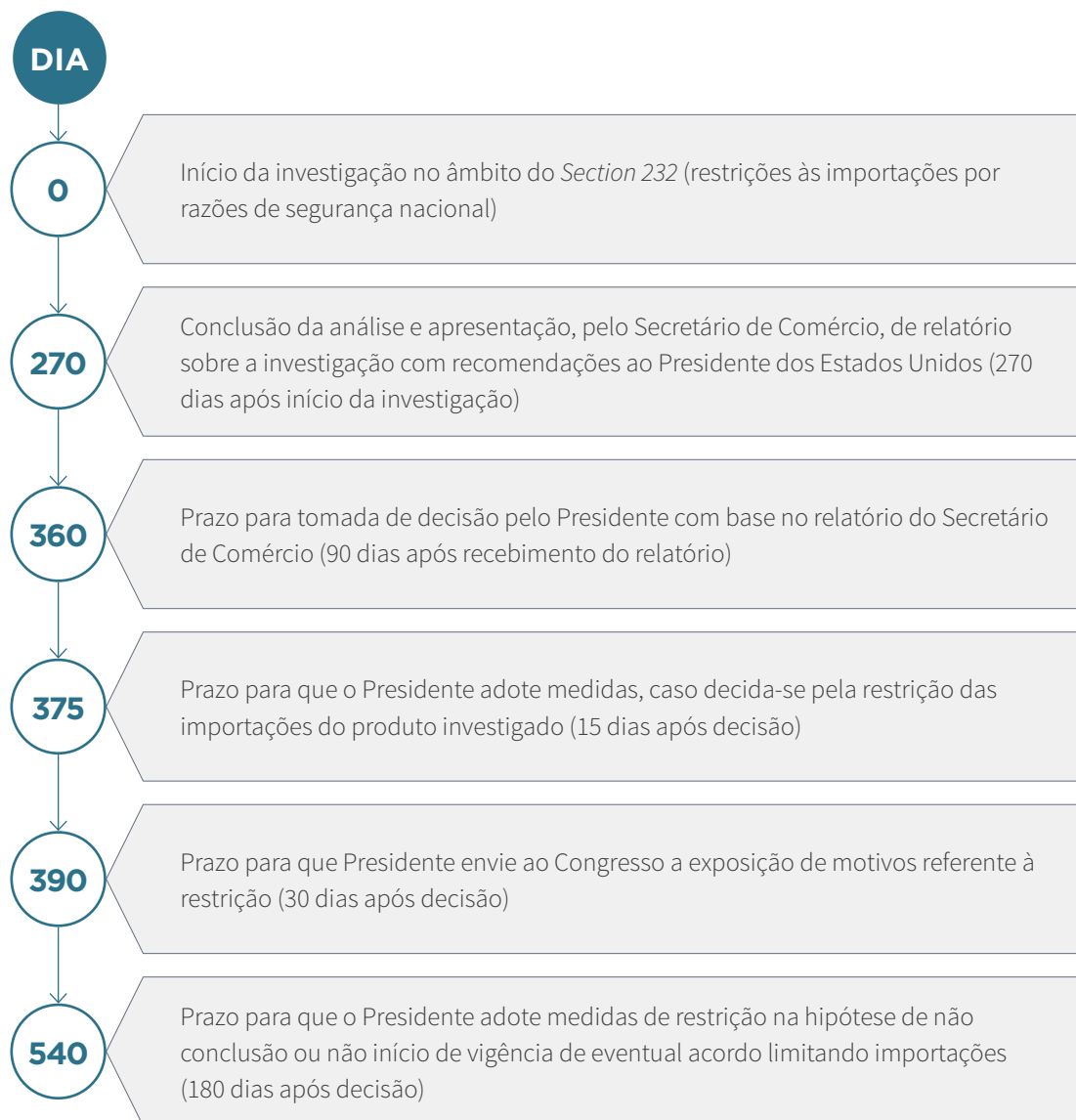


Figura 1. Cronograma de uma investigação realizada ao amparo do *Section 232*.

Fonte: U.S. DoC. Elaboração: Derex/Fiesp.

- A eventual suspensão das importações de petróleo e seus derivados, determinada pelo Presidente no âmbito de uma investigação específica envolvendo tais produtos, deixará de vigorar caso o Congresso norte-americano apresente uma resolução de desaprovação (disapproval resolution).

QUADRO 1: EXCEÇÕES DE SEGURANÇA NOS ACORDOS MULTILATERAIS DE COMÉRCIO

O artigo XXI do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, General Agreements on Tariffs and Trade) prevê exceções relacionadas às seguranças nacional e internacional. Nesse sentido, os membros da Organização Mundial do Comércio (OMC) dispõem da prerrogativa de adotarem medidas de restrição às importações com vistas a proteger a paz e a segurança.

Embora não haja clareza absoluta com relação ao alcance da linguagem empregada pelo texto do Acordo, as exceções de segurança previstas pelas regras multilaterais dizem respeito à prerrogativa dos países membros de adotarem ações consideradas necessárias para a proteção de seus interesses essenciais em matéria de segurança. Essas ações buscam equilibrar, por um lado, os interesses reais relativos a questões de segurança e, por outro lado, prevenir a adoção de medidas de proteção que atendam a propósitos comerciais e visem resguardar as indústrias.

Desde a criação da OMC, o recurso ao artigo XXI do GATT não foi objeto de nenhuma disputa no âmbito da organização. Contudo, em reunião do Conselho de Bens da organização, realizada no dia 30 de junho de 2017, a atual investigação norte-americana envolvendo as importações de aço e alumínio foi objeto de [discussão apresentada pela Rússia](#).

3. HISTÓRICO

- Desde 1980, quando o DoC passou a ser responsável pela condução das investigações amparadas pela *Section 232*⁹, foram conduzidos **14 procedimentos** desta natureza; destes, **apenas uma investigação** (importações de petróleo bruto da Líbia, em 1982) **resultou em efetiva restrição às importações**.

Tabela 1. Sumário das investigações conduzidas ao amparo do *Section 232* (1980-Presente).

INDÚSTRIA	PETICIONÁRIO	ANO DE APRESENTAÇÃO DA PETIÇÃO E STATUS
Minério de ferro e aço semiacabado	Representantes do Congresso (James Oberstar e Bart Stupak)	2001 – Presidente determinou que nenhuma ação seria necessária para ajustar as importações
Petróleo (petróleo bruto e produtos refinados)	Secretaria de Comércio	1999 – Presidente determinou que nenhuma ação seria necessária para ajustar as importações
Petróleo (petróleo bruto e produtos refinados)	Independent Petroleum Association of America (IPAA)	1994 – Presidente determinou que nenhuma ação seria necessária para ajustar as importações

⁹ A partir de 1980, o Representante Comercial dos Estados Unidos (USTR, United States Trade Representative) passou a ser o órgão responsável por assistir o Presidente em questões de segurança nacional (conforme Ordem Executiva nº 12.188). Até então, a autoridade relativa aos procedimentos conduzidos ao amparo do *Section 232* pertencia ao Departamento de Tesouro (Ordem Executiva 11.725).

Pacotes de circuitos cerâmicos integrados	Coors Electronic Package Company Ceramic Process Systems Corporation	1992 – Departamento de Comércio anunciou que importações não representavam uma ameaça à segurança nacional
Engrenagens e produtos de transmissão	American Gear Manufacturers Association (AGMA)	1991 – Departamento de Comércio anunciou que importações não representavam uma ameaça à segurança nacional
Urânio	Secretaria de Energia	1988 – Departamento de Comércio anunciou que importações não representavam uma ameaça à segurança nacional
Máquina injetora de plásticos	The Society of the Plastic Industry, em nome de Domestic Injection Molding Machinery Trade Group	1988 – Presidente aprovou a recomendação do Departamento de Comércio de que as importações não representavam uma ameaça à segurança nacional
Petróleo (petróleo bruto e produtos refinados)	National Energy Security Committee	1987 – Presidente considerou que as importações ameaçavam a segurança nacional. Contudo, em vista de um programa detalhado relacionado ao aprimoramento do regime de segurança energética, nenhuma ação foi tomada para ajustar as importações
Rolamentos antifricção	Anti-friction Bearing Manufacturers Association	1987 – Presidente determinou que nenhuma ação seria necessária para ajustar as importações
Máquinas-ferramentas de corte e formadoras de metais	National Machine Tool Builders' Association	1983 – Presidente determinou que: i) acordos de restrição voluntária fossem celebrados com os principais fornecedores estrangeiros (Japão e Taiwan); e ii) que os Departamentos de Comércio e de Defesa desenvolvessem um Plano de Ação Doméstica para auxiliar na revitalização da indústria norte-americana
Porcas, arruelas e grandes parafusos de ferro ou aço (exceto parafusos de suporte para tetos de minas)	Secretaria de Defesa	1982 – Departamento de Comércio anunciou que importações não representavam uma ameaça à segurança nacional
Petróleo bruto (Líbia)	Pedido presidencial	1982 – Presidente autorizou o embargo do petróleo bruto produzido na Líbia
Ferroligas de cromo, manganês e silício e materiais afins	The Ferroalloys Association	1981 – Presidente reconheceu que importações não ameaçavam a segurança nacional, mas determinou que: i) fosse iniciado um programa destinado a aprimorar o estoque de minério destinado à defesa nacional; e ii) a isenção de impostos aplicável a certas ferroligas no âmbito do SGP fosse removida
Equipamento de processamento químico revestido de vidro	Ceramic Coating Company	1981 – Departamento de Comércio anunciou que importações não representavam uma ameaça à segurança nacional

EQUIPE TÉCNICA

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO – FIESP

Departamento de Relações Internacionais e Comércio Exterior – Derex

Diretor Titular: Thomaz Zanotto

Gerente: Magaly Menezes

Área de Defesa Comercial

Diretor Titular Adjunto: Eduardo de Paula Ribeiro

Consultor: Domingos Mosca

Equipe: Bruno Youssef, Carolina Cover, Jonathan Santos, Marina Isadora Souza e Natália Siqueira

Endereço: Av. Paulista, 1313, 4º andar – São Paulo/SP – 01311-923
Telefone: (11) 3549-4215 | Fax: (11) 3549-4730