

1. RELATÓRIO

Este documento apresenta as conclusões da Subsecretaria de Defesa Comercial e Interesse Público ("SDCOM") advindas do processo de avaliação de interesse público referente ao pleito da indústria doméstica de reaplicação das medidas antidumping definitivas aplicadas sobre as importações brasileiras de laminados planos, de aço ligado ou não ligado, de largura igual ou superior a 600 mm, laminados a quente, em chapas (não enrolados) de espessura inferior a 4,75mm, ou em bobinas (em rolos) de qualquer espessura (doravante denominados "laminados a quente"), comumente classificados nos itens 7208.10.00, 7208.25.00, 7208.26.10, 7208.26.90, 7208.27.10, 7208.27.90, 7208.36.10, 7208.36.90, 7208.37.00, 7208.38.10, 7208.38.90, 7208.39.10, 7208.39.90, 7208.40.00, 7208.53.00, 7208.54.00, 7208.90.00, 7225.30.00 e 7225.40.90 da Nomenclatura Comum do Mercosul ("NCM"), originários da China e da Rússia.

Importante mencionar que os Decretos nº 9.679, de 2 de janeiro de 2019, e nº 9.745/2019, de 8 de abril de 2019, alteraram a estrutura regimental do Ministério da Economia, atribuindo competência a esta SDCOM para exercer as atividades de Secretaria do Grupo de Interesse Público ("GTIP"), até então exercidas pela Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda ("SAIN"). Mais especificamente, o art. 96, XVIII, do Decreto nº 9.745/2019 prevê, como competência da SDCOM, propor a suspensão ou alteração de aplicação de medidas antidumping ou compensatórias em razão de interesse público.

Destaca-se ainda que a avaliação de interesse público efetuada pela SDCOM visou a verificar se houve modificações dos elementos que embasaram a tomada de decisão da Resolução CAMEX nº 2, publicada em 19 de janeiro de 2018, que decidiu suspender por 1 (um) ano as medidas antidumping definitivas aplicadas, bem como da Resolução CAMEX nº 97, publicada em 10 de dezembro de 2018, que decidiu por prorrogar por mais 1 (um) ano a suspensão das medidas antidumping.

Foram consideradas as manifestações e questionários apresentados até o dia 22 de novembro de 2019 no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) do Ministério da Economia, conforme previsto no item 2 da Circular SECEX nº 59, de 21 de outubro de 2019, publicada no Diário Oficial da União ("D.O.U.") de 23 de outubro de 2019.

1.1 Histórico das investigações de defesa comercial

1.1.1 Investigação de dumping

Em decorrência de pleito apresentado pelas empresas ArcelorMittal Brasil S.A. ("ArcelorMittal"), Companhia Siderúrgica Nacional ("CSN") e Gerdau Açominas S.A. ("Gerdau"), foi aberta, por meio da Circular SECEX nº 45, de 19 de julho de 2016, investigação para verificar a existência de dumping nas exportações para o Brasil de laminados a quente originários da China e da Rússia e de dano à indústria doméstica decorrente de tal prática.

O período de investigação estabelecido na investigação original de dumping foi de apenas 36 meses, nos termos do art. 48, § 5º, do Decreto nº 8.058, de 26 de julho de 2013, uma vez que a Gerdau iniciou sua fabricação de produtos laminados a quente somente em 2013:

P1 - janeiro a dezembro de 2013

P2 - janeiro a dezembro de 2014

P3 - janeiro a dezembro de 2015

Em 19 de janeiro de 2018, foi publicada a Resolução CAMEX nº 2, determinando a aplicação, por até 5 (cinco) anos, de direitos antidumping definitivos sobre as importações brasileiras de laminados a quente provenientes da China e da Rússia, nos montantes abaixo especificados:

Origem	Produtor/Exportador	Direito Antidumping (US\$/t)	Direito Antidumping (<i>ad valorem</i> *)	
China	Grupo Bengang	Bengang Steel Plates Co. Ltd.	44,08	10,2%
	Maanshan Iron & Steel Company Ltd.		154,68	38%
	Angang Steel Company Limited.		184,49	43,4%
	Hunan Valin Lian Yuan Iron and Steel Co. Ltd.		184,49	43,4%
	Inner Mongolia Baotou Steel Union Co Ltd		184,49	43,4%
	Jiangyin Xingcheng Special Steel Works Co. Ltd		184,49	43,4%
	Qingdao Sino Steel Co. Ltd.		184,49	43,4%
	Rizhao Steel Holding Group Co., Ltd		184,49	43,4%
	Shenzhen Sm Parts Co Ltd		184,49	43,4%
	Shenzhou City Yuxin Metal Products Co.		184,49	43,4%
	Tangshan Ruiyin International Trade Co., Ltd.		184,49	43,4%
	Tangshan Yanshan Iron & Steel Co., Ltd.		184,49	43,4%
	Grupo Hesteel	Tangshan Iron & Steel Group Co., Ltd.	206,04	47,8%
		Handan Iron & Steel Group Co. Ltd.	206,04	47,8%
		Chengde Iron & Steel Group Co. Ltd.	206,04	47,8%
	Demais empresas		226,58	55,6%
Grupo Baosteel	Baoshan Iron & Steel Co., Ltd.	77,72	17,9%	
	Shanghai Meishan Iron & Steel Co., Ltd.	77,72	17,9%	
	Guangdong Shaoguan Iron & Steel Co.	77,72	17,9%	
	Xinjiang Bayi Iron & Steel Co., Ltd.	77,72	17,9%	
Rússia	JSC Severstal		118,5	26,9%
Demais empresas		207,43	39,5%	

Como será adiante detalhado, tais medidas foram suspensas inicialmente por um prazo de 1 (um) ano por razões de interesse público.

1.1.2 Investigação de subsídios acionáveis

Também em decorrência de pleito apresentado pela ArcelorMittal, CSN e Gerdau, foi aberta, por meio da Circular SECEX nº 69, de 18 de novembro de 2016, investigação para verificar a existência de subsídios acionáveis nas exportações para o Brasil de laminados a quente originários da China e de dano à indústria doméstica decorrente de tal prática.

Em 21 de maio de 2018, foi publicada a Resolução CAMEX nº 34, determinando a aplicação, por até 5 (cinco) anos, de medidas compensatórias definitivas sobre as importações brasileiras de laminados a quente chineses, nos montantes abaixo especificados:

Origem	Produtor/Exportador	Medida Compensatória (US\$/t)	Medida Compensatória (<i>ad valorem</i> *)	
China	Grupo Baosteel	Baoshan Iron & Steel Co., Ltd.	196,49	45,1%
		Shanghai Meishan Iron & Steel Co., Ltd.	196,49	45,1%
		Guangdong Shaoguan Iron & Steel Co., Ltd.	196,49	45,1%
		Xinjiang Bayi Iron & Steel Co., Ltd.	196,49	45,1%
	Angang Steel Company Limited.		222,75	51,3%
	Hunan Valin Lian Yuan Iron and Steel Co. Ltd.		222,75	51,3%
	Inner Mongolia Baotou Steel Union Co Ltd		222,75	51,3%
	Jiangyin Xingcheng Special Steel Works Co. Ltd		222,75	51,3%
	Qingdao Sino Steel Co. Ltd.		222,75	51,3%
	Rizhao Steel Holding Group Co., Ltd		222,75	51,3%
	Shenzhen Sm Parts Co Ltd		222,75	51,3%
	Shenzhou City Yuxin Metal Products Co.		222,75	51,3%
	Tangshan Ruiyin International Trade Co., Ltd.		222,75	51,3%
	Tangshan Yanshan Iron & Steel Co., Ltd.		222,75	51,3%
	Grupo Bengang	Bengang Steel Plates Co. Ltd.	237,17	54,7%
	Demais empresas		425,22	104,3%

Como será adiante detalhado, tais medidas foram suspensas por razões de interesse público.

1.2 Histórico das avaliações de interesse público

1.2.1 Suspensão das medidas antidumping

Por meio da Resolução CAMEX nº 2, de 18 de janeiro de 2018, a qual determinou a aplicação dos direitos antidumping mencionados acima, também se decidiu por suspender, por até 1 (um) ano, prorrogável por uma única vez por igual período, a exigibilidade das medidas de defesa comercial, em razão de interesse público.

Consoante o Anexo II da referida Resolução, foram feitas análises e considerações relacionadas (i) aos contextos internacional e nacional, (ii) aos indicadores da indústria nacional, (iii) à matriz-insumo produto e impacto provável nos índices de preços, (iv) à avaliação dos prováveis impactos sobre os consumidores de laminados e (v) a outras questões relativas à aplicação dos direitos antidumping.

Em relação (i) aos contextos internacional e nacional, teriam sido observados os seguintes argumentos favoráveis à aplicação da medida antidumping:

a) Excesso de oferta mundial de aço e de capacidade de produção (overcapacity) chinesa, com fechamento de mercados em vários casos de antidumping contra a China; b) Novas medidas de defesa comercial contra as exportações brasileiras, como dos Estados Unidos e da União Europeia, que reduziriam o rol de países de destino para as exportações nacionais.

Ainda no que tange (i) aos contextos internacional e nacional, teriam sido constatados os seguintes fundamentos contrários à aplicação da medida:

a) Possível impacto à agenda política de cooperação econômica com China e Rússia, que integram os BRICS; b) Aumento de custos na produção de inúmeros bens a jusante, com potencial impacto negativo sobre eles da cadeia que agregariam mais valor à economia que o elo que se busca proteger com a medida antidumping;

c) Perda de competitividade das exportações de bens tecnológicos, dado o aumento de custo de um insumo importante para a produção desses bens;

d) Perda de empregos, com a opção pelo deslocamento para outros países da produção de certos produtos a jusante;

e) Alcance das operações de drawback, onerando as exportações brasileiras de bens que utilizam o bem em tela como insumo;

f) Primarização da pauta exportadora e enfraquecimento da posição brasileira no mercado internacional, como consequência do aumento de custo de produção de bens de maior valor agregado.

Quanto (ii) aos indicadores da indústria nacional, o Anexo II da mencionada Resolução CAMEX atestou que "no caso concreto, (...) os impactos negativos em termos de aumento de custo para os setores a jusante e em termos de redução do incentivo para aumento de produtividade do setor beneficiado tenderiam a ser superiores aos impactos positivos sobre a rentabilidade do setor beneficiado".

No mesmo sentido, dados apresentados pelas então partes interessadas na avaliação de interesse público mostrariam um desempenho "não tão negativo" da indústria doméstica e/ou apontariam a existência de outros fatores (que não a prática de dumping) que poderiam ter contribuído para um eventual dano na indústria doméstica:

a) Aferição de lucro bruto EBITDA (antes de juros, impostos, depreciação e amortização) pelas peticionárias das medidas de defesa comercial entre 2013 e 2015 (à exceção do prejuízo da Gerdau em 2015);

b) Redução da demanda de laminados a quente em 30,4% no mercado brasileiro, o qual historicamente seria responsável pela absorção da quase totalidade da produção doméstica;

c) O percentual reduzido (de menos de 10%) de participação de importações no mercado brasileiro e o volume "praticamente irrelevante" ofertado pelas origens investigadas, os quais não seriam capazes de deteriorar os indicadores da indústria doméstica, ainda mais considerando a redução da demanda listada acima;

d) A entrada da Gerdau e da Aperam South America no mercado brasileiro de laminados a quente (que já contava com ArcelorMittal, CSN e Usiminas) teria aumentado a competição, o que, por sua vez, poderia refletir numa redução dos preços internos.

Já as análises (iii) da matriz insumo-produto teriam apontado que, na hipótese de aplicação de um direito antidumping médio na margem de 50%, o impacto no preço de laminados a quente reverberaria uma variação no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo ("IPCA"), no curto prazo, de 0,09%.

Nessa linha, a decisão apontou que, considerando que o mercado seria caracterizado como um oligopólio de Cournot do tipo estático (vez que contaria com um número limitado ofertantes de um produto relativamente homogêneo), a aplicação das medidas de defesa comercial não afetaria tão somente os preços dos laminados a quente importados da China e da Rússia, mas também do produto produzido no Brasil.

No que tange à avaliação (iv) dos prováveis impactos sobre os consumidores de laminados, o Anexo II da Resolução CAMEX nº 2/2018 apresentou estudo elaborado pela LCA Consultoria, a pedido da Whirpool S.A. (parte interessada da avaliação de interesse público), segundo o qual a aplicação das medidas antidumping geraria um aumento na produção doméstica de laminados a quente na ordem de R\$ 262,8 milhões, mas uma queda de demanda pelos principais setores demandantes de R\$ 613 milhões, o que resultaria num efeito líquido negativo esperado de R\$ 350,2 milhões.

Por fim, como (v) outras questões relativas à aplicação dos direitos antidumping, o referido Anexo II ressaltou que, para a Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda ("SEAE"), cuja competência se define pela promoção do ambiente concorrencial, a aplicação de um direito antidumping somente se justificaria quando fosse verificada a existência de dumping com a criação de poder de mercado para as firmas incumbentes e isso só se daria nas situações de dumping estratégico ou de dumping de preço predatório.

O dumping estratégico ocorreria quando "o mercado da firma exportadora é fechado ao concorrente estrangeiro e as firmas ali situadas são dotadas de escala suficiente que as possibilite operar com uma vantagem de custo que inibe a concorrência externa", de modo que o país importador deveria aplicar o direito antidumping para equilibrar os mercados relevantes das firmas incumbentes e promover o ambiente concorrencial.

No caso concreto, de acordo com o Anexo II da Resolução nº 2/2016, não teriam sido observadas evidências de que o mercado relevante dos aços laminados a quente chinês e russo seriam fechados para os produtos fabricados no Brasil, uma ótica essencial para se aplicar uma medida de defesa comercial com a finalidade de afastar o dumping estratégico dos produtores estrangeiros.

O dumping de preço predatório, por sua vez, seria caracterizado pela conduta do exportador com a finalidade de inviabilizar a oferta do concorrente doméstico de modo a obter poder de mercado no mercado importador.

Da mesma forma, consoante o Anexo II da Resolução nº 2/2016, não teriam sido verificados indícios de que o produtor estrangeiro, em conduta deliberada, teria visado a restringir a oferta dos produtores domésticos.

Assim, o Anexo II da Resolução concluiu que a aplicação dos direitos antidumping teria o condão de:

- Afetar negativamente o ambiente concorrencial das empresas que se utilizam desses itens em seus processos produtivos;
- Impactar os custos de produção dos adquirentes que apresentam dificuldades em homologar fornecedores com relação a questões afetas à qualidade e quantidade;
- Elevar o IPCA em 0,09% em decorrência da diminuição da rivalidade de players sujeitos à aplicação de DAD; e
- Produzir efeitos líquidos negativos na cadeia produtiva nacional devido ao impacto nas estruturas de custos das cadeias a jusante.

Nessa linha, a Resolução nº 2, de 18 de janeiro de 2018, determinou a suspensão, por 1 (um) ano, da aplicação dos direitos antidumping.

1.2.2 Prorrogação da suspensão das medidas antidumping

Em 21 de novembro de 2018, a Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda ("SAIN") emitiu a Nota Técnica nº 36/2018/COPOL/SUREC/SAIN/MF-DF, observando que, desde a suspensão das medidas antidumping, teria havido queda no valor total das importações brasileiras de laminados a quente originários da China e da Rússia e na participação das importações destas origens em relação ao total de importações do produto, ao passo que teria havido aumento do preço médio das importações das origens investigadas.

Nesse sentido, a referida Nota Técnica, apresentou os seguintes quadros:

	P3 2015 (ton)	Participação no Total (2015)	2018 (ton)	Participação no Total (2018)	Varição 2015-2018
Importações China e Rússia	319.411	72%	24.057	22%	-91%
Importações Demais Origens	123.581	28%	87.359	78%	-15%
Importações Totais	442.992		111.415		-70%

	P3 2015	2018	Varição
Valor FOB US\$/t	514,59	659,04	28,1%

Além disso, consoante a Nota Técnica, não se sustentaria a tese de que o mercado brasileiro seria "inundado" de importações chinesas caso medidas antidumping não fossem aplicadas, na medida em que, em consulta ao site Trade Map de produtos englobados pelo código SH 7208, o Brasil não seria uma prioridade para o comércio chinês, figurando como o 40º importador mais relevante em 2017 e responsável por apenas 0,5% das exportações chinesas.

Reforçou-se, ainda, que laminados a quente seria um importante insumo para inúmeros itens nacionais (incluindo máquinas e equipamentos) que já contaria com tarifa superior à média internacional e que "a imposição da medida antidumping proposta não seria efetiva para a recuperação do dano sofrido pelo setor do aço, uma vez que, certamente, o fator mais relevante para o ocorrido foi a retração do mercado brasileiro".

A Resolução CAMEX nº 97, de 7 de dezembro de 2018, então, seguindo os argumentos apresentados na Nota Técnica nº 36/2018/COPOL/SUREC/SAIN/MF-DF, decidiu pela prorrogação da suspensão da aplicação das medidas antidumping por mais 1 (um) ano.

1.2.3 Suspensão das medidas compensatórias

Por meio da Resolução CAMEX nº 34, de 21 de maio de 2018, a qual determinou a aplicação das medidas compensatórias descritas no item 1.1.2 deste parecer, também se decidiu por suspender a exigibilidade de tal medida de defesa comercial, em razão de interesse público.

Consoante o Anexo II da referida Resolução, foram feitas análises e considerações relacionadas (i) aos contextos internacional e nacional e (ii) à avaliação dos efeitos das medidas.

Em relação (i) aos contextos internacional e nacional, observou-se que haveria excesso de oferta mundial de aço e de capacidade de produção (overcapacity) chinesa, com fechamento de mercados em vários casos de antidumping contra a China, o que seria um argumento favorável à aplicação da medida antidumping.

Contudo, ainda no que tange (i) aos contextos internacional e nacional, teriam sido constatados os seguintes fundamentos contrários à aplicação da medida:

- Possível impacto à agenda política de cooperação econômica e adensamento dos fluxos comerciais com a China;
- Aumento de custos na produção de inúmeros bens a jusante, com potencial impacto negativo sobre elos da cadeia que agregariam mais valor à economia que o elo que se busca proteger com a medida compensatória;
- Perda de competitividade das exportações de bens tecnológicos, dado o aumento de custo de um insumo importante para a produção desses bens;
- Perda de empregos, com a opção pelo deslocamento para outros países da produção de certos produtos a jusante.

Ademais, para (ii) a avaliação dos efeitos decorrentes da aplicação das medidas, teria sido estimado, com base na Matriz Insumo-Produto disponibilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ("IBGE"), um aumento de 45,8% no preço final do produto importado, conforme apresentado no quadro a seguir:

Preço CIF Normalizado para 100	%	Sem Medida Compensatória	Com Medida Compensatória
Preço CIF		100	100
Medida Compensatória Média	63,9%		63,9
Imposto de Importação	12,7%	12,7	12,7
IPI	5%	5	5
ICMS-SP	18%	30,6	35,7
PIS	2,1%	2,1	2,1
COFINS	9,65%	9,7	9,7
Despesas Aduaneiras	10%	10	10
Preço Internado		170	247,9
Varição Percentual			45,8%

Nesse sentido, o Anexo II da referida Resolução apresentou ainda o quadro abaixo, com "o potencial impacto do aumento do preço desse insumo sobre o custo de produtos do setor de máquinas":

Empresa Produtora de	Peso Percentual na Matriz de Custo da Empresa (considerando todos produtos)	Principal Produto Vendido pela Empresa	Peso Percentual na Matriz de Custo do Principal Produto Vendido pela Empresa
Silos para Ração, comedouros, ventiladores, exaustões e sistemas de ventilação para aves e suínos.	45%	Sistema de comedouros para aves e suínos	de 25% a 30%
Desintegradores, Ensiladeiras, Ancinho, Segadeiras, Embutidoras de Grãos, Extratora de Grãos, Enfardadeiras, Semeadeiras, Vagões Forrageiros, Vagões Misturadores, Colhedoras e Plataformas Recolhedoras	Não informado	Colhedoras	60%
Silos fundos cônicos, Elevadores de Canecas, misturadores de ração, moinho de martelo, rosca transportadoras, carretas graneleiras.	60%	Roscas Transportadoras e Silos	60%
Discos de arado e ferramentas agrícolas	de 25% a 75%	Linha de plantio	25%
Tratores, colheitadeiras, implementos agrícolas e colhedores de cana	16%	Tratores	16%
Plantadeiras de grãos, plantadeira de mandioca, carreta de transporte de máquinas, carreta agrícola graneleira	31%	Plantadeiras de grãos	35%
Secador Rotativo e Descascador de grãos	90%	Secador Rotativo e Descascador de grãos	90%
Pulverizadores, plantadoras, distribuidores de fertilizantes, escarificadores de solo, carretas graneleiras, plataformas de milho e demais produtos da empresa	40%	Pulverizadores, plantadoras, distribuidores de fertilizantes, escarificadores de solo, carretas graneleiras, plataformas de milho e demais produtos da empresa	55%
Silos, planos, Silos elevados, tulhas, secadores de grãos, fornalhas, máquinas de limpeza de grãos, transportadores de correntes e correia e estruturas de interligação, Todos os produtos de construção metálica, voltados a armazenagem de grãos e transporte a granel sólidos	7,5%	Silos metálicos para armazenagem de grãos	2%
Carretas graneleiras, linha distribuição fertilizantes, roçadeiras, pás carregadeiras, pulverizadores autopropelidos	37%	Carretas graneleiras	25%
Tratores e implementos agrícolas	60%	Trator Agrícola, secadores multiuso, carretas agrícolas e distribuidores de calcário	60%
Silos armazenadores, secadores de cereais, transportadores mecânicos contínuos	70%	Silos Armazenadores	80%
Sistema irrigação	18%	Sistema de irrigação	20%
Cortadores e aparadores de grama, trituradores de madeira e forrageiros, trituradores de ração animal	16%	Triturador forrageiro	28,5%
Silos, tubulações de alimentação e estruturas metálicas	40%	Silos, tubulações de alimentação e estruturas metálicas	40%
Corpo e tampa de compressores	14%	Compressores	14%

Nessa linha, a Resolução CAMEX nº 34/2018 determinou a suspensão da aplicação da medida compensatória. Vale lembrar que, nos termos do Parecer nº 00077/2019/CONJUR-MD/C/CGU/AGU, emitido pela Consultoria Jurídica de Indústria, Comércio Exterior e Serviços em 29 de março de 2019, em casos como este, em que a Resolução CAMEX permanece silente quanto ao período de suspensão, entende-se que a suspensão será pelo prazo remanescente da medida compensatória.

1.3 Presente pleito de reaplicação das medidas antidumping Em 17 de outubro de 2019, ArcelorMittal, CSN e Gerdau protocolaram pedido de reaplicação das medidas antidumping face às importações da China e da Rússia, com base nos seguintes argumentos:

a) A suspensão do direito antidumping para China e Rússia teria gerado o efeito de inibir consideravelmente as exportações desses países para o Brasil, o que teria possibilitado uma recuperação, ainda que lenta, de alguns indicadores da indústria brasileira produtora de laminados a quente.

b) Caso a medida não seja reaplicada para os dois países, China e Rússia ampliariam de maneira ainda mais forte suas exportações com preços significativamente baixos e fora de padrões de mercado para o mercado brasileiro.

c) O excesso de capacidade de produção da China e da Rússia seria desviado para o Brasil, desvio este estimulado pelo fato de esses dois países serem alvos de diversas medidas de defesa comercial tomadas pelos principais países produtores e consumidores mundiais.

d) Com o cenário de não reaplicação da medida, a recuperação da indústria doméstica seria paralisada e os prejuízos e cenário de dano retornariam de maneira ainda mais forte.

e) Nos últimos anos, a produção brasileira teria sido afetada pela queda de consumo nacional e teria sofrido medidas de defesa comercial de outros países.

f) A concorrência nos países não produtores de laminados a quente (por exemplo, países da América do Sul e África) também seria impactada pelo excesso de capacidade de produção mundial, principalmente da China e Rússia, resultando em redução do nível de utilização de capacidade instalada, queda de margens e prejuízos para as exportações brasileiras de laminados a quente.

g) A extinção das medidas antidumping levaria a um aumento da ociosidade da capacidade instalada da indústria doméstica, o que levaria ao desligamento de um alto forno e eliminaria postos de trabalho.

Juntamente a sua manifestação, as empresas apresentaram estudo intitulado "Análise do interesse público na medida antidumping do aço laminado a quente proveniente da China e Rússia", elaborado pela Tendências Consultoria Integrada, segundo o qual, em linhas gerais, a simulação de reaplicação das medidas antidumping feita com base no Modelo de Equilíbrio Geral indicaria que extinção das referidas medidas de defesa comercial geraria impactos negativos para a economia do Brasil [nota 1] Documento SEI 4570912 presente no Processo SEI nº 19972.102157/2019-28. [nota 1] . A reação total estimada da economia, em um cenário de cancelamento das medidas antidumping, seria de queda de R\$ 1,71 bilhão na produção, diminuição de R\$ 348,74 milhões no consumo das famílias, contração de R\$ 144,49 milhões na capacidade de arrecadação de impostos do governo e extinção de mais de 12 mil empregos, o que resultaria em um efeito negativo sobre a economia de R\$ 2,18 bilhões.

1.4 Instrução realizada pela SDCOM

Por meio da Circular SECEX nº 59, de 21 de outubro de 2019, que publicizou o pleito de reaplicação das medidas antidumping, a SDCOM abriu prazo de 30 (trinta) dias para recebimento de manifestações.

A SDCOM emitiu, ainda, o Ofício Circular SEI nº 1438/2019/ME às partes interessadas da avaliação de interesse público anterior para que, caso entendessem necessário, se manifestassem nos presentes autos.

As manifestações apresentadas serão detalhadas na seção 1.5 adiante.

Além disso, a SDCOM remeteu aos membros do Comitê-Executivo de Gestão ("GECEX") da Câmara de Comércio Exterior ("CAMEX") o Ofício Circular SEI nº 1493/2019/ME, informando acerca da abertura da presente avaliação de interesse público e convidando-os a apresentarem contribuições às investigações.

Nenhuma das entidades respondeu ao Ofício Circular nº 1493.

1.5 Manifestações das partes interessadas

Dentro do prazo de 30 (trinta) dias contados da publicação da Circular SECEX nº 59, publicada em 21 de outubro de 2019, cujo prazo se encerrou dia 22 de novembro de 2019, foram recebidas as seguintes manifestações contrárias à reaplicação da medida (e sua consequente extinção): Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos ("ABIMAQ"), Baoshan Iron & Steel Co., Ltd. ("Baosteel"), JSC Severstal ("Severstal"), Embraco Indústria de Compressores e Soluções em Refrigeração Ltda. ("Embraco"), WEG Equipamentos Elétricos S.A. ("WEG"), Embaixada da Rússia, Embraer S.A. ("Embraer"), Associação Nacional de Fabricantes de Produtos Eletroeletrônicos ("Eletros"), Associação Brasileira de Engenharia Industrial ("ABEMI") e outros e Volkswagen do Brasil Indústria de Veículos Automotores Ltda. ("Volkswagen").

As empresas Ferronorte Industrial Ltda. ("Ferronorte"), Amazon Aço Indústria e Comércio Ltda. ("Amazon Aço") e Indústria de Produtos Metalúrgicos ("IPM") apresentaram suas manifestações em 04, 12 e 20 de dezembro de 2019, respectivamente, após, portanto, o prazo de 30 (trinta) dias concedido, razão pela qual seus argumentos serão relatados, mas não considerados na presente análise.

Por sua vez, além das petições da ArcelorMittal, CSN e Gerdau, não foram acostadas aos autos outras manifestações favoráveis à reaplicação das medidas antidumping.

1.5.1 Manifestações contrárias à reaplicação das medidas antidumping (e sua consequente extinção)

1.5.1.1 ABIMAQ

A ABIMAQ atestou que, em pesquisa realizada com as empresas do setor de máquinas e equipamentos, teria constatado que [CONFIDENCIAL] das empresas possuíam algum contrato de fornecimento em âmbito doméstico e que tais contratos variam em relação à sua periodicidade, indo de [CONFIDENCIAL].

Ainda com base nos dados fornecidos pelas empresas, a ABIMAQ informou que, em máquinas e equipamentos agrícolas, alimentícios e farmacêuticos, de cimento e mineração, movimentação e armazenagem e de transmissão mecânica a utilização de laminados a quente ultrapassa [CONFIDENCIAL] do custo médio de produção.

Ademais, em relação à participação de mercado, a ABIMAQ defendeu que teria havido um aumento na participação de mercado da indústria doméstica, saindo de 90,5% em 2013 para 92,8% em 2018, e que teriam sido detectados, nos anos de 2018 e 2019, reajustes no preço médio dos laminados a quente de [CONFIDENCIAL] respectivamente.

A ABIMAQ também juntou aos autos Parecer da LCA Consultoria, intitulado "Avaliação do impacto econômico decorrente do pedido de reaplicação da medida antidumping no mercado de aço plano laminado a quente", atualizando com dados de outubro de 2018 estudo apresentado em 2017 no âmbito da investigação original de dumping. Segundo tal estudo, feito com base no Modelo Matriz Insumo-Produto ("MIP"), eventual aplicação das medidas antidumping traria resultados negativos à economia: perda anual de R\$ 2,1 bilhões em valor de produção, redução de 19 mil empregos e R\$ 264 milhões em salários.

1.5.1.2 Baosteel

A Baosteel, produtora e exportadora chinesa de laminados a quente, alegou, em resumo, que os direitos antidumping deveriam ser extintos pelas seguintes razões:

a) A suspensão das medidas antidumping teria possibilitado que se verificasse, na prática, como seria o comportamento dessas importações sem a incidência da proteção tarifária à indústria doméstica por um período de quase dois anos.

b) Nesse sentido, as observações empíricas do setor mostrariam que as exportações chinesas para o Brasil teriam caído, ao invés de aumentar, desde a suspensão das medidas antidumping.

c) O dano sofrido pelo setor de aço decorreria, em maior parte, da retração do mercado brasileiro.

d) Os laminados a quente de produção doméstica já seriam protegidos por imposto de importação superior à média internacional e já existiriam outras medidas antidumping aplicadas a outros tipos de laminados.

e) Laminados a quente seriam insumos importante da cadeia produtiva, de modo que uma proteção adicional poderia aumentar o custo Brasil.

f) Durante toda a suspensão da medida, a evolução das importações provenientes da China e da Rússia teria sido negativa, os preços teriam subido e as vendas da indústria doméstica teriam ganhado market share no Brasil.

g) A tese de que haveria interferência estatal chinesa no setor siderúrgico (na produção de produtos outros que não os investigados) não se sustentaria, pois, se de fato houvesse a ingerência estatal, os preços de exportação deveriam ter caído, o que não teria ocorrido na prática.

h) Consoante parecer exarado pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica ("CADE"), na análise do Ato de Concentração nº 08012.009198/2011-21 a indústria nacional brasileira seria price maker no setor de laminados a quente e as importações não exerceriam influência sobre os preços domésticos.

i) A aplicação de uma medida protetiva à indústria do aço, além de despropositada, seria incoerente com as diretrizes de abertura do mercado perseguidas pelo Ministério da Economia.

1.5.1.3 Severstal [nota 2] Manifestação (Documento SEI 5165574 presente no Processo SEI ME nº 19972.102157/2019-28) e Questionário de Interesse Público (Documento SEI 5165576 presente no Processo SEI ME nº 19972.102157/2019-28). [nota 2]

A Severstal, produtora e exportadora russa de laminados a quente, sustentou, inicialmente, que o procedimento que impôs as medidas de defesa comercial contra as origens investigadas teria sido extremamente atípico, na medida em que teria sido apoiado sobre os pilares do Plano Brasil Maior, com políticas expansionistas de crédito, desoneração fiscal e agressiva intensificação no uso de instrumentos de defesa comercial, e tomado como base um período de investigação trienal, com escopo extremamente aberto, envolvendo 19 (dezenove) NCMs, das quais apenas 9 (nove) seriam exportadas da Rússia ao Brasil.

Além disso, argumentou que:

a) O pleito de reaplicação das medidas antidumping teria sido engendrado por coalizão de todas as produtoras domésticas, em explícita coordenação de concorrentes para elevar as barreiras contra os únicos possíveis rivais: os concorrentes estrangeiros.

b) Se os produtores locais operassem no mercado nacional de forma competitiva, os produtos laminados a quente poderiam ser adquiridos a preços FOB cerca de 23,2% mais baixos do que os encontrados, em média, nas importações brasileiras ocorridas entre 2013 e 2018.

c) As siderúrgicas brasileiras operariam em um dos mercados mais protegidos do mundo, com alíquota de importação em torno de 12% no Mercosul.

d) Os volumes das exportações da indústria brasileira teriam sido, em média, 495% maiores do que os volumes importados dos mesmos produtos entre 2013 e 2018.

e) Por outro lado, os preços das exportações brasileiras, de 2013 a 2018, seriam 9% abaixo dos valores das importações da China e da Rússia, havendo apenas um ano (2016) em que os preços das exportações brasileiras teriam sido superiores aos das origens investigadas "em irrelevantes 0,8%".

f) As produtoras brasileiras de laminados a quente teriam apenas dois objetivos ao tentar impor a medida de defesa comercial:

f.1) Ampliar sua margem de conforto para praticar preços discriminatórios do Brasil, eliminando duas das origens mais competitivas da arena concorrencial.

f.2) Sinalizar aos ofertantes das demais origens que, no Brasil, a defesa comercial permanece capturada por oligopolistas bem coordenados a montante nas cadeias industriais.

g) Os problemas percebidos na siderurgia brasileira não decorreriam de importações a preços internacionalmente competitivos, mas do fato de o Brasil precisar de aço em maiores quantidades e em preços mais baixos, havendo oferta doméstica mais do que suficiente para suprir e estimular a demanda de laminados a quente.

1.5.1.4 Embraco

A Embraco, produtora de compressores herméticos que utilizam laminados a quente em sua composição, defendeu que:

a) Mesmo com o direito antidumping suspenso, seria possível observar um contínuo fortalecimento da indústria doméstica, com aumento de participação de mercado.

b) As importações originárias da China e da Rússia teriam caído e seus preços aumentado.

c) Mesmo na hipótese de total fechamento do mercado dos países que aplicaram medidas em 2018 e 2019 às exportações chinesas e russas, o desvio máximo conservadoramente estimado representaria meros 0,18% mercado brasileiro.

d) Não haveria qualquer fato novo que justificasse a reaplicação dos direitos antidumping.

A Embraco juntou aos autos Parecer da LCA Consultoria intitulado "Avaliação do impacto econômico decorrente do pedido de reaplicação da medida antidumping no mercado de aço plano laminado a quente" [nota 3] O Parecer apresentado pela Embraco é igual ao apresentado pela ABIMAQ. [nota 3] , feito com base no Modelo MIP, segundo o qual a reaplicação das medidas acarretaria retração líquida na produção de R\$ 2,1 bilhões anuais, além do encerramento de cerca de 19 mil postos de emprego e diminuição de R\$ 260 milhões de massa salarial.

1.5.1.5 WEG

A WEG, alegando não ser importadora do produto sujeito ao direito suspenso, mas consumidora de laminados a quente confeccionados pela indústria doméstica, sustentou que:

a) Considerando que grande parte das importações de laminados a quente seriam utilizadas na produção de produtos de maior valor agregado destinados ao mercado externo, qualquer medida que dificulte ou onere as exportações brasileiras seria contraditória às iniciativas governamentais de desoneração do comércio exterior e promoção das exportações.

b) Ainda estariam presentes todos os pressupostos contra as medidas antidumping levados em consideração quando da decisão de suspender a exigibilidade das referidas medidas.

c) Mesmo sem a imposição de qualquer sobretaxa, o volume de exportação da China e da Rússia para o Brasil teria diminuído sensivelmente e a participação da indústria doméstica no mercado nacional teria aumentado.

d) A China estaria reduzindo drasticamente sua capacidade de produção em 150 (cento e cinquenta) milhões de toneladas.

e) A existência de medidas antidumping contra as exportações do Brasil, indicaria que as siderúrgicas brasileiras praticam, em suas exportações, preço inferior ao que ofertam o produto no mercado interno, de modo que imposição da medida traria um aumento ainda maior ao preço praticado no mercado nacional, com grandes impactos à cadeia a jusante.

f) As medidas de salvaguarda impostas não deveriam ser analisadas nesse contexto, dado que possuem foro próprio de compensação.

1.5.1.6 Embaixada da Rússia

A Embaixada da Rússia defendeu que seria incorreta a tese de que a não aplicação de direito antidumping conduziria a um aumento significativo das importações russas, pois a medida teria sido suspensa em 2018 e, de acordo com dados do Centro Internacional de Comércio ("ITC"), as quantidades importadas do produto russo teriam caído 58% em comparação a 2017.

Ademais, sustentou que a questão em torno do excesso de capacidade de produção mundial de aço (insumo para a produção de laminados a quente) existiria há muito tempo, sem afetar no crescimento das importações para o Brasil.

1.5.1.7 Embraer

A Embraer, na qualidade de importadora de laminados a quente, defendeu que a aplicação dos direitos antidumping traria impactos significativos para a cadeia a jusante da indústria nacional, de maneira a tornar mais caros os insumos fundamentais para a produção de aeronaves no Brasil. De acordo com a Embraer, tais insumos não seriam encontrados no mercado nacional com as especificações técnicas necessárias para garantir a segurança operacional do produto, conforme exigido por normas técnicas da Agência Nacional de Aviação Civil ("ANAC").

1.5.1.8 Eletros

A Eletros informou que produto sob análise seria adquirido pelas empresas do setor de eletrodomésticos unicamente com o objetivo de uso próprio em seu processo produtivo por meio de ações de usinagem e estampagem e posterior incorporação aos produtos finais fabricados.

Em consulta a suas empresas associadas, a Eletros teria constatado que o produto seria utilizado para a conformação dos gabinetes de refrigeradores, porém seu maior impacto se daria pela sua ampla utilização na produção dos compressores.

A Eletros destacou ainda que, atualmente, estariam em vigor direitos antidumping sobre resinas de polipropileno, vidros para refrigeradores, vidros do tipo float, aço GNO e aços laminados à frio (inox), itens que também seriam utilizados na produção de refrigeradores nacionais. Assim, a restrição de competição ocasionada por "esta miríade de direitos antidumping sobre matérias primas industriais" afetaria negativamente a competitividade da indústria brasileira de eletrodomésticos e demais bens de consumo durável e transferiria custos e ineficiências para o consumidor brasileiro.

Além disso, esclareceu que haveria dois perfis de negociação e de compra de laminados a quente: (i) as grandes empresas do setor firmariam contratos de preços semestralmente e diretamente com as empresas siderúrgicas, ao passo que (ii) as empresas de menor porte não possuiriam contratos de preço, realizando suas compras de modo spot com distribuidores.

1.5.1.9 ABEMI e outros

A ABEMI, em conjunto com a ABIMAQ, com a Eletros, com a Associação Brasileira da Indústria de Ferramentas em Geral, Usinagem e Artefatos de Ferro e Metais ("ABFA"), Associação Brasileira da Indústria Ferroviária ("ABIFER"), Associação Brasileira de Refrigeração, Ar Condicionado, Ventilação e Aquecimento ("ABRAVA"), Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores ("ANFAVEA"), Associação Sul Brasileira de Refrigeração, Ar Condicionado, Aquecimento e Ventilação ("ASBRV"), Sindicato das Empresas de Elevadores de São Paulo ("SECIESP"), Sindicato das Indústrias Metal Mecânicas e Eletro Eletrônicas de Canoas e Nova Santa Rita ("SIMECAN"), Sindicato das Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Caxias do Sul ("SIMECS"), Sindicato das Indústrias de Máquinas e Implementos Agrícolas do Rio Grande do Sul ("SIMERS"), Sindicato da Indústria de Artefatos de Ferro, Metais e Ferramentas em Geral no Estado de São Paulo ("SINAFER"), Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Reparação Naval e Offshore ("SINAVAL"), Sindicato Nacional da Indústria de Componentes para Veículos Automotores ("SINDIPEÇAS"), Sindicato das Indústrias de Refrigeração, Aquecimento e Tratamento de Ar ("SIDRATAR") do Estados de Pernambuco, Bahia, Rio de Janeiro e São Paulo, sustentaram que:

O aço laminado a quente seria um insumo fundamental para economia brasileira, utilizado em diversos subsectores representados pela ABEMI.

b) A não extinção da medida antidumping geraria novos reajustes de preços por parte das siderúrgicas nacionais, o que causaria severos impactos multiplicadores negativos para as cadeias produtivas a jusante do produto.

c) As produtoras domésticas do produto já teriam recuperado seu market share a níveis anteriores à abertura da investigação de dumping, mesmo sem a aplicação efetiva da medida.

d) A não suspensão da medida antidumping afetaria gravemente cadeias produtivas, o que certamente deterioraria a competitividade dos setores produtivos e gerariam maior pressão sobre o fluxo de caixa das empresas, com reflexo aos consumidores finais.

1.5.1.10 Volkswagen

A Volkswagen argumentou que:

a) O principal motivo de eventual dano sofrido pela indústria doméstica seria a retração do mercado local e do incremento da capacidade produtiva nacional, e não as exportações provenientes da China e da Rússia.

b) As importações de chineses e russos permaneceriam baixas em 2019, principalmente quando comparado com os volumes importados em 2015 e 2016 (dados do Comex Stat).

c) Os laminados a quente estariam no início da cadeia produtiva e a aplicação da medida impactaria negativamente todos os elos abaixo dela, de forma que a aplicação das medidas antidumping acarretaria um benefício irrelevante ao mercado primário brasileiro e no enfraquecimento da posição brasileira no mercado internacional de produtos com maior valor agregado.

d) O produto sob análise já seria protegido com imposto de importação superior à média internacional.

e) A imposição das medidas antidumping afetaria a agenda política de cooperação econômica com dois países que integram os BRICS.

1.5.1.11 Ferronorte

A Ferronorte, na qualidade de importadora e consumidora de laminados a quente, atestou que não teriam sido modificados os fatos e critérios técnicos que levaram à suspensão das medidas antidumping e que a reaplicação das referidas medidas acarretaria severo dano às suas atividades e diversos setores da economia nacional.

Essa manifestação, por ter sido protocolada de modo extemporâneo, não será considerada na análise da SDCOM.

1.5.1.12 Amazon Aço

A Amazon Aço, importadora e consumidora de laminados a quente, considerou que a imposição do direito antidumping teria o condão de impactar os custos de produção dos adquirentes que apresentam dificuldades em homologar fornecedores com relação a questões afetas à qualidade e quantidade e de produzir efeitos líquidos negativos na cadeia produtiva nacional devido ao impacto nas estruturas de custos das cadeias a jusante.

Essa manifestação, por ter sido protocolada de modo extemporâneo, não será considerada na análise da SDCOM.

1.5.1.13 IPM

A IPM, importadora e consumidora de laminados a quente, defendeu que não teriam sido modificados os fatos e critérios técnicos que levaram à suspensão original das medidas antidumping e a posterior prorrogação de tal suspensão. Além disso, a empresa registrou sua preocupação em relação aos novos aumentos de preços que seriam implementados pelas produtoras domésticas caso as medidas entrassem em vigor.

Essa manifestação, por ter sido protocolada de modo extemporâneo, não será considerada na análise da SDCOM.

2. CRITÉRIOS PARA AVALIAÇÃO DE INTERESSE PÚBLICO

Antes de adentrar à análise, vale recordar que a presente avaliação de interesse público visa a verificar se houve modificações dos elementos que embasaram a tomada de decisão da Resolução CAMEX nº 2, publicada em 18 de janeiro de 2018, que decidiu suspender por 1 (um) ano as medidas antidumping definitivas aplicadas, bem como da Resolução CAMEX nº 97, 10 de dezembro de 2018, que decidiu por prorrogar por mais 1 (um) ano a suspensão das medidas antidumping.

2.1 Natureza do produto sob análise

2.1.1 Características do produto sob análise como insumo ou produto final

O produto objeto da investigação consiste em laminados planos, de aço ligado ou não ligado, de largura igual ou superior a 600 mm, laminados a quente, em chapas (não enrolados) de espessura inferior a 4,75 mm, ou em bobinas (em rolos) de qualquer espessura, comumente classificados nos códigos 7208.10.00, 7208.25.00, 7208.26.10, 7208.26.90, 7208.27.10, 7208.27.90, 7208.36.10, 7208.36.90, 7208.37.00, 7208.38.10, 7208.38.90, 7208.39.10, 7208.39.90, 7208.40.00, 7208.40.00, 7208.53.00, 7208.54.00, 7208.90.00, 7225.30.00 e 7225.40.90 da Nomenclatura Comum do MERCOSUL ("NCM"), exportados da China e da Rússia para o Brasil.

De acordo com o Parecer DECOM nº 31/2017 (que recomendou a aplicação da medida de defesa comercial ao produto ora em análise), as principais características dos produtos laminados planos a quente são provenientes da composição e do processamento do aço. O aço pode ser definido como uma liga de ferro com até 1,8% de carbono, contendo ainda alguns outros elementos residuais, tais como enxofre, fósforo, silício e manganês, provenientes do processo de produção. Podem ainda ser adicionados outros elementos de liga, tais como níquel, boro, cromo, nióbio, vanádio, titânio, molibdênio e manganês, os quais são comumente utilizados para adequar as propriedades mecânicas do produto às necessidades de determinadas aplicações específicas, como, por exemplo, aplicações estruturais, vasos de pressão, tubos para gasodutos e oleodutos e produtos para prospecção de petróleo, bem como produtos para a indústria automotiva.

Além das medidas dimensionais, são igualmente importantes as propriedades mecânicas do produto objeto da investigação. Estas são definidas pela composição química do aço, modificada através da adição de elementos de liga e por alguns fatores vinculados ao seu processamento no laminador.

As principais características mecânicas dos aços são o limite de elasticidade (ou de escoamento), o limite de resistência (ou de ruptura) e o alongamento, definidos por meio de um ensaio de tração padronizado, no qual um corpo de prova do produto é submetido a um esforço de tração até a sua ruptura.

Acerca do processo produtivo, cabe enfatizar que os produtos laminados planos a quente são resultado do processamento de várias matérias-primas, em especial o minério de ferro e o carvão. Na siderurgia, pode-se utilizar carvão mineral ou vegetal.

O processo de fabricação dos produtos laminados planos a quente pode ser sintetizado conforme a seguinte sequência:

Preparação da carga: grande parte do minério de ferro é aglomerada utilizando-se cal e finos de coque. O produto resultante é denominado sinter. O carvão é processado na coqueria e transforma-se em coque;

b) Redução: as matérias-primas já preparadas são carregadas no alto-forno. O oxigênio aquecido a uma temperatura de 1.000°C é soprado pela parte de baixo do alto-forno. O carvão, em contato com o oxigênio, produz calor que funde a carga metálica e dá início ao processo de redução do minério de ferro em um metal líquido, o ferro-gusa (liga de ferro e carbono com elevado teor de carbono);

c) Refino: aciarias a oxigênio ou elétricas são utilizadas para transformar o ferro-gusa líquido ou sólido e a sucata de ferro e aço em aço líquido. Nesta etapa, parte do carbono contido no ferro-gusa é removido juntamente com impurezas. A maior parte do aço líquido é solidificada em equipamentos de lingotamento contínuo para produzir semiacabados. A partir dos semiacabados (placas) são produzidos os produtos laminados planos a quente; e

Laminação: os semiacabados (placas) são processados em laminadores e transformados em uma grande variedade de produtos siderúrgicos.

Ainda consoante o Parecer DECOM nº 31/2017, os aços laminados a quente são largamente empregados em construção civil e mecânica, relaminação, autopeças, indústrias de móveis, implementos agrícolas, aparelhos eletrodomésticos, peças com leve conformação ou dobramento, pontes, torres de linhas de transmissão, caçambas, estruturas de máquinas, estruturas metálicas de edificações, longarinas, travessas de chassis, rodas automotivas, corpo e tampa de compressores, peças de automóveis, filtros de óleo, botijões/cilindros de gases liquefeitos de petróleo (GLP) e cilindros de ar comprimido de compressores pneumáticos, contêineres, vagões ferroviários, estruturas de barcaças e navios de pequeno e grande porte, eletrodutos, tubos estruturais, tubos, oleodutos, gasodutos e minerodutos, entre outras aplicações.

Diante do acima exposto, é possível concluir que o produto em tela é considerado insumo para a diversas cadeias produtivas da indústria de transformação.

2.1.2 Essencialidade do produto final

Sendo o produto sob análise um insumo, cumpre verificar se o produto final ao qual se destina é considerado essencial para os usuários.

Sobre isso, as pleiteantes da presente avaliação de interesse público argumentaram que o produto é essencial para a produção de diversos bens, tais como móveis, implementos agrícolas, aparelhos eletrodomésticos, peças com leve conformação ou dobramento, pontes, torres de linhas de transmissão, caçambas, estruturas de máquinas, estruturas metálicas de edificações, longarinas, travessas de chassis, rodas automotivas, corpo e tampa de compressores, peças de automóveis, filtros de óleo, botijões/cilindros de gases liquefeitos de petróleo (GLP) e cilindros de ar comprimido de compressores pneumáticos, contêineres, vagões ferroviários, estruturas de barcaças e navios de pequeno e grande porte, eletrodutos, tubos estruturais, tubos, oleodutos, gasodutos e minerodutos, entre outros.

Da mesma forma, as partes interessadas WEG, Baosteel, Severstal e ABIMAQ, em suas respostas ao Questionário de Interesse Público, consideraram o aço laminado a quente um produto essencial para a indústria de transformação.

Particularmente, a Baosteel argumenta que o aço por ela produzida é essencial ao cliente brasileiro em razão da boa qualidade e do atendimento das especificidades demandadas por esse cliente.

A WEG, por sua vez, ressalta que os produtos que ela fabrica a partir do aço laminado a quente atende a diversos perfis de consumidores, desde grandes empresas até pessoas físicas, razão pela qual trata-se de um insumo essencial.

Em sua resposta ao Questionário de Interesse Público, a ABIMAQ conclui que, nos setores de máquinas e equipamentos agrícolas, alimentícios e farmacêuticos, de cimento e mineração, movimentação e armazenagem e de transmissão mecânica, a utilização de laminados a quente ultrapassa 25% do custo médio de produção.

Seguindo na mesma linha, em parecer econômico elaborado pelo Prof. José Tavares e apresentado a CAMEX no âmbito de processo anterior de avaliação de interesse público, observa-se que o valor da produção das indústrias domésticas que utilizam o aço laminado a quente como insumo foi de R\$ 477 bilhões no ano de 2015.

Assim, dada a grande amplitude de produtos onde o aço laminado a quente é aplicado e a relevância econômica dos diversos segmentos da indústria de transformação onde este insumo é utilizado, infere-se que os bens produzidos a partir do aço laminado a quente são essenciais tanto para os elos da cadeia produtiva a jusante quanto para o consumidor final.

2.2 Cenário internacional do mercado do produto

2.2.1 Outras origens com produtos similares

A análise de produtos similares de outras origens busca verificar a disponibilidade de produtos similares ao produto objeto da medida de defesa comercial. Para tanto, verifica-se se existem fornecedores de produto igual ou substituto em outras origens para as quais as medidas antidumping foram aplicadas.

Convém destacar que mesmo origens gravadas podem continuar a ser ofertantes do produto, muito embora, em termos de comércio internacional, é possível indicar, a depender das características de mercado e do produto, que, com a aplicação de medidas de defesa comercial, existam desvios de comércio e outras origens passem a ganhar relevância nas importações ao Brasil.

As peticionárias da reaplicação do direito antidumping suspenso alegam em seu pedido que há pronta disponibilidade de produtos similares em origens não afetadas pela medida, como Coreia do Sul, Estados Unidos da América, Índia e Japão. Elas trouxeram em seu pedido dados mundiais de capacidade produtiva de aço, extraídos de relatório publicado recentemente pela OCDE.

Além disso, a Associação Mundial do Aço (World Steel Association) divulga dados sobre a produção de aço bruto por país, em bases mensais e anuais. Tais informações permitem traçar um panorama da indústria mundial do aço e dos produtores mais relevantes, conforme apresentado no quadro a seguir:

	Países	Capacidade produtiva (1.000 ton.)	Produção (1.000 ton.)	Capacidade ociosa
1	China	1.023.400	923.836	9,7%
2	Índia	128.100	109.272	14,7%
3	Japão	128.100	104.319	18,6%
4	EUA	112.600	86.607	23,1%
5	Coreia do Sul	87.900	72.464	17,6%
6	Rússia	84.500	71.246	15,7%
7	Alemanha	51.900	42.435	18,2%
8	Brasil	50.700	35.407	30,2%
9	Turquia	48.900	37.312	23,7%
10	Ucrânia	42.500	21.110	50,3%
11	Itália	34.300	24.532	28,5%
12	Irã	33.600	24.520	27,0%
13	Taipé Chinês	29.400	23.240	21,0%
14	México	26.200	20.204	22,9%
15	Espanha	21.700	14.320	34,0%
....	Outros	329.900	178.212	46,0%
	Total	2.233.700	1.789.035	19,9%

A China ocupa o topo dentre os principais produtores de aço bruto do mundo, tanto em termos de capacidade quanto de volume de produção - o país representa cerca de 45,8% da capacidade e 51,6% do volume de produção mundial. O segundo e o terceiro produtores mundiais, Índia e Japão, respectivamente, contam individualmente com cerca de 8 (oito) vezes menos o nível de capacidade da China. Em seguida figuram na lista os Estados Unidos da América (com 5% da capacidade produtiva global), a Coreia do Sul (com 3,9%) e a Rússia (com 3,8% da capacidade).

Conforme resulta do presente exercício comparativo, e em consonância com os dados gerais divulgados no relatório da OCDE, a capacidade ociosa de produção de aço bruto em 2018 foi equivalente a 19,9% em 2018. O percentual não utilizado da capacidade produtiva varia muito entre os maiores países produtores, chegando a cerca de metade da capacidade produtiva na Ucrânia 50,3% e a 9,7% para a China. Apesar de relativamente baixa, a capacidade ociosa da China representaria, por si só, mais de 5% do volume de aço produzido mundialmente no último ano (99,6 milhões de toneladas) e 2,8 vezes o volume produzido pelo Brasil.

Os dados demonstram ainda que o Brasil seria um país com capacidade ociosa elevada, equivalente a 30,2% do potencial produtivo em 2018. Por esse motivo o país é o oitavo do mundo em termos de capacidade produtiva, mas apenas o nono produtor, sendo ultrapassado no último ranking pela Turquia, com menor capacidade, mas também menor ociosidade (23,7%). No caso da Rússia, a capacidade de produzir aço bruto não utilizada equivale a 15,7% do potencial nacional e a aproximadamente 13,3 milhões de toneladas de aço bruto.

O excesso de capacidade produtiva de aço é tema importante de preocupação dos principais países produtores. Em 2016 foi estabelecido o Fórum Mundial sobre Capacidade Excedente de Aço, entre membros do G-20 e também com a participação da OCDE. Foram realizadas três reuniões, em setembro de 2017, dezembro de 2018 e outubro de 2019, com o intuito de negociar a redução da capacidade dos maiores produtores e a retirada de subsídios à produção de aço. O mandato de negociação do fórum não foi estendido após a realização do encontro de 2019, haja vista o desacordo entre os países membros, com destaque para a posição da China. O país asiático solicitou a dissolução do organismo pela falta de consenso alcançado em suas recomendações, alegando ter contribuído com a quase totalidade dos esforços de redução de capacidade mundial desde 2016, em cerca de 150 milhões de toneladas.

Nas estatísticas da Associação Mundial do Aço, está disponibilizada também a produção anual de produtos laminados a quente até o ano de 2017. Assim, em complemento, lista-se na tabela a seguir o ranking dos maiores produtores mundiais de laminados a quente, com o volume de produção e participação no total produzido em 2017.

	Países	Produção (1.000 ton.)	Participação na produção mundial
1	China	854.000	51,4%
2	Índia	119.892	7,2%
3	Japão	92.441	5,6%
4	EUA	82.451	5,0%
5	Coreia do Sul	69.557	4,2%
6	Rússia	48.640	2,9%
7	Turquia	39.154	2,4%
8	Alemanha	37.539	2,3%
9	Taipe Chinês	27.664	1,7%
10	Itália	23.227	1,4%
11	Brasil	22.973	1,4%
12	México	18.694	1,1%
13	Irã	15.920	1,0%
14	França	15.103	0,9%
15	Espanha	13.589	0,8%
....	Outros*	181.200	10,9%

No que se refere à produção de laminados a quente, que segundo a Associação Mundial do Aço são produtos de "primeira transformação" do aço, o ranking de maiores produtores em 2017 é idêntico nas seis primeiras posições ao dos produtores de aço bruto (para 2018) apresentado anteriormente. A China ocupa novamente a primeira posição (com 51,4% dos laminados planos a quente produzidos mundialmente) e a Rússia a sexta (com 2,9% da produção mundial). A Turquia também se destaca em tal lista na sétima colocação, produzindo cerca de 39 milhões de toneladas do produto e 2,4% do volume total de 2017.

O Brasil, por sua vez, está na décima-primeira posição entre os países produtores de laminados a quente e em nono lugar como produtor mundial de aço bruto, o que demonstra que sua posição na produção mundial de aço bruto não se converte de forma equivalente na representatividade no total de laminados a quentes (elo seguinte da cadeia produtiva) produzido no mundo.

Além do Brasil, outros 72 países fabricaram produtos laminados a quente em 2019, segundo a retro referida Associação, num total aproximado de 1 bilhão e 640 milhões de toneladas.

Para além da análise dos dados de produção global, faz-se necessário caracterizar a capacidade exportadora dos principais países, a fim de avaliar se a produção é capaz de ser direcionada para exportação. Assim, tem-se, no quadro a seguir, os principais exportadores de laminados a quente, tendo como base os códigos do Sistema Harmonizado (SH) de seis dígitos 7208.10, 7208.25, 7208.26, 7208.27, 7208.36, 7208.37, 7208.38, 7208.39, 7208.40, 7208.53, 7208.54, 7208.90, 7225.30 e 7225.40:

	Exportadores	Valor Exportado (Milhares de US\$)	Participação nas exportações mundiais (%)
1	China	8.382.122	15,9%
2	Japão	8.094.917	15,4%
3	Coreia do Sul	3.836.691	7,3%
4	Alemanha	3.355.719	6,4%
5	Rússia	3.118.769	5,9%
6	França	3.088.389	5,9%
7	Bélgica	2.929.083	5,6%
8	Turquia	2.231.580	4,2%
9	Países Baixos	1.520.770	2,9%
10	Índia	1.458.181	2,8%
11	Canadá	1.374.068	2,6%
12	Suécia	1.351.425	2,6%
13	EUA	1.144.444	2,2%
14	Eslováquia	1.015.392	1,9%
15	Brasil	914.279	1,7%
	Outros*	8.737.977	16,6%

Na lista de países exportadores de laminados a quente em 2018 disponível no Comtrade, encontram-se 81 países e territórios, sendo que a China é o principal exportador do produto classificado nos códigos em questão do SH, responsável por 15,4% do valor das exportações mundiais naquele ano. Em seguida encontram-se Japão, Coreia do Sul e Alemanha, com respectivamente 15,4%, 7,3% e 6,4% das exportações mundiais. A Rússia é o quinto maior fornecedor de laminados a quente no mercado mundial, registrando 5,9% do valor total das exportações de 2018.

Comparando os quadros 8 e o quadro 9, nota-se uma identidade parcial entre os maiores produtores e os maiores exportadores mundiais de laminados a quente, o que pode ser explicado por diferentes níveis de influência da demanda doméstica para os países produtores. A seguir, são reproduzidos os dados dos maiores exportadores de laminados a quente em 2018, comparando-os com as estatísticas de importação dos mesmos países, de forma a obter o saldo líquido de comércio do produto específico.

	Países	A) Exportações (1.000 US\$)	B) Importações (1.000 US\$)	C) Saldo (A-B)	D) Saldo relativo (C/A)
1	China	8.382.122	1.993.577	6.388.545	76,2%
2	Japão	8.094.917	981.824	7.113.093	87,9%
3	Coreia do Sul	3.836.691	2.678.308	1.158.383	30,2%
4	Alemanha	3.355.719	2.332.092	1.023.627	30,5%
5	Rússia	3.118.769	867.013	2.251.756	72,2%
6	França	3.088.389	1.571.943	1.516.446	49,1%
7	Bélgica	2.929.083	2.235.396	693.687	23,7%
8	Turquia	2.231.580	2.627.869	(396.289)	(17,8%)
9	Países Baixos	1.520.770	799.454	721.316	47,4%
10	Índia	1.458.181	1.650.221	(192.041)	(13,2%)
11	Canadá	1.374.068	584.808	789.260	57,4%
12	Suécia	1.351.425	461.216	890.209	65,9%
13	EUA	1.144.444	2.939.665	(1.795.221)	(156,9%)
14	Eslováquia	1.015.392	253.304	762.088	75,1%
15	Brasil	914.279	100.727	813.552	89,0%
...	Outros*	8.737.977	24.362.712	(15.624.735)	(178,8%)

O fluxo de comércio de laminados a quente individualizado por país evidencia que os principais exportadores do produto apresentam saldo líquido positivo nas trocas do produto. A Turquia, oitavo maior exportador de laminados a quente, é a origem mais relevante a apresentar saldo comercial negativo, de cerca de 396 milhões de dólares (17,8% do total exportado). Na lista de maiores exportadores de laminados a quente, Índia e EUA são também importadores líquidos do produto. As origens sujeitas ao direito suspenso, China e Rússia, vendem para outros países muito mais do que compram, ambas com importações que representam menos de 30% do valor exportado. O Brasil é o país da lista com o maior saldo relativo de exportações, que representam mais de 9 vezes o valor importado em 2018.

Em seguida, passa-se à análise das importações brasileiras de laminados planos a quente. Foi realizada consulta à base de dados de importação da Receita Federal do Brasil, no que se refere às declarações de importação de produtos classificados nos códigos 7208.10.00, 7208.25.00, 7208.26.10, 7208.26.90, 7208.27.10, 7208.27.90, 7208.36.10, 7208.36.90, 7208.37.00, 7208.38.10, 7208.38.90, 7208.39.10, 7208.39.90, 7208.40.00, 7208.53.00, 7208.54.00, 7208.90.00, 7225.30.00 e 7225.40.90 da NCM.

Cumprir destacar que as estatísticas de 2016 a 2019 foram depuradas pela SDCOM a partir da descrição do produto importado, de forma a incluir apenas os laminados a quente correspondentes à descrição do produto sujeito ao direito antidumping suspenso. Dessa forma, foram excluídos os produtos laminados planos em chapas (não enrolados) com espessura igual ou superior a 4,75 mm. Apesar de normalmente classificados em códigos distintos, foram também excluídos os produtos importados nas NCM em questão com descrição relativa a aço inoxidável, aço silício (magnético), aços-ferramenta e aços de corte rápido, para os quais o direito antidumping em tela não se aplica.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (jan-set)
China	100,0	278,1	265,9	95,4	14,7	30,6	13,2
Rússia	100,0	46,0	46,9	24,5	21,0	8,8	14,7
Total sob Análise	100,0	114,4	111,5	45,4	19,2	15,2	14,3
Coreia do Sul	100,0	136,6	144,2	46,1	84,6	87,5	19,0
Ucrânia	100,0	-	-	-	5.544,7	20.885,3	18.875,9
Taipe Chinês	-	-	-	100,0	526,6	62,5	0,2
Índia	100,0	-	-	6,9	41.332,1	9.253,1	8.881,9
Suécia	100,0	105,5	39,8	40,1	31,3	28,4	39,0
Venezuela	100,0	22,4	72,0	-	-	1,5	33,3
Austrália	100,0	28,6	-	-	-	0,2	0,2
Demais Países*	100,0	212,1	146,0	55,3	248,3	45,0	168,4
Total Exceto sob Análise	100,0	61,3	61,7	16,8	58,7	47,4	42,7
Total Geral	100,0	96,4	94,6	35,7	32,6	26,2	23,9

O quadro acima mostra que o volume total das importações está em franca queda, passando de cerca de [CONFIDENCIAL] em 2013 para pouco mais de [CONFIDENCIAL] em 2018.

Em relação às importações originárias da China e da Rússia, o quadro revela que, de 2013 a 2018, o volume exportado para o Brasil reduziu-se em 84,8%, sendo a maior redução entre 2015 e 2016, quando a soma das importações de laminados a quente chineses e russos diminuiu 59,3%. Além disso, nota-se que, de 2013 a 2016, os laminados a quente importados da China e da Rússia representaram em média 76,6% do volume importado, enquanto de 2017 a setembro de 2019 tal participação foi de 38,9% em média.

O que se observa no gráfico acima é uma tendência geral de redução das importações de laminados a quente, principalmente a partir de 2015. Vale destacar que, de 2015 para 2016, a redução das importações originárias de outras origens (linha contínua vermelha) é mais acentuada que a redução das importações das origens investigadas (linha contínua azul): nesse período, a participação das outras origens no total das importações brasileiras caiu [CONFIDENCIAL] p.p. ([CONFIDENCIAL]), ao passo que a participação das origens China e Rússia no total das importações brasileiras aumentou [CONFIDENCIAL] p.p. ([CONFIDENCIAL]).

Em 2017, por outro lado, as outras origens (Coreia do Sul, Ucrânia, Índia, Taipé Chinês, Suécia e outros) superaram a participação da China e Rússia, com as participações de mercado dos dois grupos e o volume importado se mantendo relativamente estável nos três últimos períodos analisados.

Analisando-se as importações observadas em 2019, é possível identificar um crescimento de 21,9% nas importações totais e de 24,7% nas importações originárias de China e Rússia em relação a 2018, que elevam ligeiramente sua participação no total em [CONFIDENCIAL]. Não obstante, o volume de laminados a quente importados no mercado brasileiro em 2019 ainda é bastante inferior ao do período de análise de dumping na investigação original (2015), em 66,3% para o total das importações e 83% menor no caso das origens sujeitas ao direito antidumping suspenso.

Analisa-se adicionalmente o preço médio observado por origem, em condição CIF e dólares estadunidenses por tonelada, desde o início do período de análise de dano da investigação original até setembro de 2019. As informações obtidas da base de dados da Receita Federal do Brasil ("RFB") estão expostas no quadro a seguir:

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (jan-set)
China	100,0	94,2	85,3	60,4	86,3	105,2	103,4
Rússia	100,0	96,0	84,1	60,7	85,5	92,6	85,6
Total sob Análise	100,0	96,8	86,8	61,6	85,3	101,8	90,5
Coreia do Sul	100,0	98,7	78,2	80,0	81,2	95,6	101,0
Ucrânia	100,0	-	-	-	5.544,7	20.885,3	18.875,9
Taipe Chinês	-	-	-	100,0	118,3	129,6	124,4
Índia	100,0	-	-	1.305,3	63,1	79,0	75,6
Suécia	100,0	81,9	74,5	73,5	84,1	76,2	72,3
Venezuela	100,0	91,5	86,9	-	-	92,2	84,7
Austrália	100,0	105,0	-	-	-	93,8	84,9
Demais Países*	100,0	212,1	146,0	55,3	248,3	45,0	168,4
Total Exceto sob Análise	100,0	61,3	61,7	16,8	58,7	47,4	42,7
Total Geral	100,0	96,4	94,6	35,7	32,6	26,2	23,9

Fonte: RFB.

1. Em todos os períodos analisados, o preço médio das importações sujeitas ao direito antidumping suspenso é inferior ao das outras origens - em média, [CONFIDENCIAL] %. O preço das importações de laminados a quente de origem russa, por sua vez, é sempre inferior ao do produto chinês. Em dólares estadunidenses, o preço médio das origens analisadas reduziu-se em 9,5% do início ao fim do período observado, sendo que o preço da China apresentou pequeno crescimento de 3,4% e o da Rússia redução de 14,4%. O comportamento das outras origens foi semelhante, com diminuição no preço médio dos laminados a quente de 7,8% entre 2013 e 2019. A Coreia do Sul, origem mais importante no período analisado entre as não afetadas pelo direito suspenso, registrou crescimento em seu preço de venda de 1% ao fim do período, em relação a 2013. Tomando-se 2015 como referência, período de análise de dumping da investigação original, é possível observar ao fim do período crescimento no preço dos laminados a quente originários tanto das origens sob análise (+4,3%) quanto dos outros países (+3,1%).

Assim, com base nos dados apresentados, é possível afirmar que:

a) Desde 2013, a quantidade total de laminados a quente importada pelo Brasil está em queda. As importações originárias dos países sujeitos ao direito antidumping suspenso, por sua vez, estão em declínio nominal desde 2014 e, de forma mais acentuada, a partir de 2015.

b) A decisão pela aplicação do direito antidumping em janeiro de 2018 e pela aplicação de medidas compensatórias em maio do mesmo ano (2018), com imediata suspensão das medidas de defesa comercial, não parece ter alterado a tendência de queda dos volumes importados por origem.

c) O Brasil importa de outras origens, tais como Ucrânia e Coreia do Sul, quantidades similares às importadas da China e da Rússia em 2018 e 2019.

d) O preço das importações de outras origens é superior ao da indústria doméstica na maior parte do período avaliado.

2.2.2 Medidas de defesa comercial aplicadas ao produto

Neste tópico, busca-se verificar se há outras origens do produto em análise gravadas com medidas de defesa comercial pelo Brasil e ainda se há casos de aplicação por outros países de medidas de defesa comercial para o mesmo produto. Com isso, aprofundam-se as considerações sobre a viabilidade de fontes alternativas e obtém-se indícios da frequência da prática de dumping no mercado em questão.

Primeiramente, observa-se que, além das medidas antidumping aplicadas face à China e à Rússia, e compensatórias aplicadas face à China (medidas estas que foram suspensas no momento da sua aplicação), não há aplicação no Brasil de outras medidas de defesa comercial relacionadas às importações dos laminados a quente provenientes de outras origens.

Ademais, em consulta à base de dados da Organização Mundial do Comércio ("OMC"), tendo como referência os códigos do SH de seis dígitos 7208.10, 7208.25, 7208.26, 7208.27, 7208.36, 7208.37, 7208.38, 7208.39, 7208.40, 7208.53, 7208.54, 7208.90, 7225.30 e 7225.40, verifica-se que os produtos laminados a quente são alvos constantes de medidas de defesa comercial. Com exceção das medidas aplicadas pelo Brasil, existiam 121 (cento e vinte e uma) medidas de defesa comercial em vigor relacionadas aos códigos elencados, de acordo com as notificações dos membros da OMC em junho de 2019. No entanto, 10 (dez) dessas medidas estavam relacionadas a produtos laminados a frio, afetando especificamente os códigos da posição 7225.

No quadro a seguir lista-se de forma resumida as medidas afetando especificamente os produtos originários da China e da Rússia, excluindo aquelas relacionadas aos laminados a frio:

Medida	País/Membro Aplicador	Parceiro afetado	Data da primeira aplicação
Antidumping	Canadá	China	17/08/2001
		China	29/11/2001
	EUA	China	03/11/2003
		Rússia	20/03/2017
		Rússia	19/11/1997
	União Europeia	China	24/12/2014
		China	28/02/2017
		Rússia	06/04/2017
	Índia	China	06/10/2017
		Rússia	11/05/2017
	Indonésia	China	27/11/2013
		Rússia	
	Malásia	China	14/02/2015
		China	15/10/2014
	México	China	23/12/2015
Rússia			08/06/1996
Rússia			29/03/2000
Rússia		22/09/2005	

	Taipe Chinês	China	22/08/2016
	Tailândia	China	12/08/2011
			26/12/2012
		Rússia	27/05/2003
	Turquia	China	29/11/2017
	União Europeia	China	28/02/2017
			06/04/2017
		Rússia	06/10/2017
Medida Compensatória	EUA	China	20/03/2017
	União Europeia	China	09/06/2017
Salvaguarda	África do Sul	Todos	27/04/2017
	Índia		14/09/2015
			02/08/2016
	Tailândia		03/09/2014
Seção 232	EUA	Todos ¹	23/03/2018

Conforme exposto, face aos produtos classificados nos códigos do SH dos laminados a quente exportados pela China, em 2019 estão em vigor 16 (dezesseis) direitos antidumping aplicados por 10 (dez) parceiros distintos (Canadá, Estados Unidos da América, União Europeia, Índia, Indonésia, Malásia, México, Taipé Chinês, Tailândia e Turquia) e 2 (duas) medidas compensatórias aplicadas por 2 (dois) membros da OMC (Estados Unidos da América e União Europeia).

Os Estados Unidos da América, especificamente, aplicam 3 (três) direitos antidumping e 1 (uma) medida compensatória em suas importações da China em algum dos códigos indicados, em produtos descritos simplesmente como laminados a quente, mas também em aço-carbono de corte longitudinal.

Já as importações originárias da Rússia são gravadas por 10 (dez) direitos antidumping distintos, aplicados por 7 (sete) de seus parceiros comerciais (Estados Unidos da América, União Europeia, Índia, Indonésia, México e Tailândia), estando o direito antidumping aplicado pelo México em vigência desde junho de 1996 pelo México.

Ressalta-se ainda que se encontram em vigor salvaguardas nas importações de laminados a quente de Índia (duas) [nota 4] A autoridade investigadora da Índia aplicou salvaguarda nas importações de laminados a quente sob a forma de bobinas em setembro de 2015 e nas importações de outros laminados a quente (excluindo os em forma de bobina) em agosto de 2016. [nota 4] , África do Sul e Tailândia. Esse último teve também outra salvaguarda geral aplicada sobre as importações de laminados a quente de fevereiro de 2013 até janeiro de 2019, quando, então, foi retirada em sede de revisão de final de período. Mais recentemente, o Marrocos iniciou, em junho de 2019, procedimento de investigação de salvaguarda nas importações de chapas laminadas a quente, ainda em curso quando da elaboração deste parecer.

Deve ser mencionado também que, em 23 de março de 2018, o presidente dos Estados Unidos da América decretou a elevação das tarifas nas importações do país de aço e alumínio em 25 p.p., tendo em vista alegações de segurança nacional (denominado Seção 232).

Destaca-se ainda que o próprio Brasil é objeto frequente de aplicação de medidas de defesa comercial por outros países, em suas exportações de aços laminados a quente. O quadro a seguir expõe as medidas em vigor em países da OMC que tem o Brasil como membro afetado, considerando os produtos classificados nos códigos tarifários referidos no início do presente subitem deste parecer, com exceção daqueles laminados a frio:

Medida	País/Membro Aplicador	Data da primeira aplicação
Antidumping	Canadá	17/08/2001
	EUA	03/10/2016
		01/02/2017
	Índia	11/05/2017
	Tailândia	16/05/2017
	Taipe Chinês	22/08/2016
	União Europeia	06/10/2017
Medida Compensatória	EUA	03/10/2016
Salvaguarda	África do Sul	27/04/2017
	Índia	14/09/2015
		02/08/2016
	Tailândia	03/09/2014
Seção 232	EUA	23/03/2018

Assim, observa-se atualmente 7 (sete) direitos antidumping e 1 (uma) medida compensatória aplicada às importações de laminados a quente originárias do Brasil. A medida mais antiga em vigor foi aplicada pela primeira vez pelo Canadá, em agosto de 2001. Os Estados Unidos, com 3 (três) medidas diferentes aplicadas contra os laminados brasileiros atualmente, já aplicaram também um direito antidumping sobre o produto brasileiro, entre 1999 e 2011, e uma medida compensatória, entre 2005 e 2011.

Com relação à Seção 232, o Brasil foi inicialmente excluído da medida e em seguida submetido a cota isenta do imposto, com base nas exportações para os EUA registradas de 2015 a 2017. Tal cota foi flexibilizada a partir de agosto de 2018, caso as empresas consumidoras estadunidenses comprovassem falta da matéria-prima no país. Todavia, em 2 de dezembro de 2019, o presidente Donald Trump anunciou em seu perfil oficial da rede social Twitter que reapplicaria a sobretaxa integralmente para Brasil e Argentina, como resposta a uma alegada desvalorização intencional das moedas brasileira e argentina. Não se sabe, porém, se e quando haverá efetivamente a implementação dessa modificação na forma de aplicação.

Em resumo, as evidências demonstram um uso considerável de medidas de defesa comercial e outras medidas restritivas ao comércio no mercado de laminados a quente. A adoção das referidas medidas, acentuada em período recente, afeta uma diversidade de produtores mundiais, entre eles as origens sujeitas ao direito antidumping suspenso e o próprio Brasil.

2.2.3 Tarifa de importação e outras barreiras não tarifárias em comparação com o cenário internacional

Os produtos denominados como laminados a quente sujeitos ao direito antidumping suspenso estão classificados em 19 (dezenove) códigos distintos da NCM. Por esse motivo, os laminados a quente importados estão sujeitos a alíquotas variadas do Imposto de Importação, dependendo das características definidoras de sua classificação tarifária. No quadro abaixo estão expostas as alíquotas aplicáveis da Tarifa Externa Comum ao produto por item tarifário, atualizadas até a Portaria SECINT nº 241, de 20 de março de 2019:

Código da NCM	Imposto de Importação
7208.10.00	12%
7208.25.00	12%
7208.26.10	10%
7208.26.90	12%
7208.27.10	10%
7208.27.90	12%
7208.36.10	10%
7208.36.90	12%
7208.37.00	12%
7208.38.10	10%
7208.38.90	12%
7208.39.10	10%
7208.39.90	12%
7208.40.00	12%
7208.53.00	12%
7208.54.00	12%
7208.90.00	12%
7225.30.00	14%
7225.40.90	14%

Conforme exposto, as alíquotas do Imposto de Importação dos laminados a quente sujeitos ao direito antidumping suspenso variam de 10% a 14%. Ponderando-se pelo valor CIF (em dólares estadunidenses) importado em cada item tarifário em 2018, chega-se a uma alíquota média de 12,1% para o produto sob análise. Tomando como referência o período iniciado a partir de janeiro de 2013, base do período de investigação de dano da investigação original de dumping, identificou-se a inclusão dos códigos 7208.38.90 e 7208.39.10 na Lista de Exceções à Tarifa Externa Comum ("LETEC") de 1º de outubro de 2012 a 1º de outubro de 2013, com alíquota majorada para 25%.

Utilizando a tarifa de Nação Mais Favorecida aplicada aos códigos do SH de seis dígitos 7208.10, 7208.25, 7208.26, 7208.27, 7208.36, 7208.37, 7208.38, 7208.39, 7208.40, 7208.53, 7208.54, 7208.90, 7225.30 e 7225.40, verifica-se que a tarifa brasileira é 7,4 p.p. mais alta do que a alíquota média em vigor em outros países/territórios membros da OMC, de 4,7%. Tal alíquota foi obtida a partir da média simples aplicada aos referidos códigos SH-6 pelos países/territórios que reportaram suas tarifas à OMC, considerando o período de 2014 a 2018.

Conforme gráfico exposto acima, 91% dos países praticam alíquotas médias inferiores à brasileira nos códigos SH de interesse, sendo que 33% dos membros da OMC que reportaram suas alíquotas praticam tarifa zero para os laminados a quente. A alíquota brasileira é superior também à média praticada pelos cinco maiores produtores de laminados a quente, de 3,3%. Coreia do Sul, Estados Unidos da América e Japão praticam alíquota média de 0% em suas importações dos códigos SH-6 pesquisados.

Destaque-se ainda que não foram identificados elementos que apontem a existência de barreiras não tarifárias aplicadas ao produto analisado.

2.2.4 Preferências tarifárias

Conforme informações disponibilizadas pelos petionários da reaplicação do direito e pesquisas das concessões tarifárias nos acordos comerciais que Brasil faz parte, as preferências tarifárias que se aplicam ao produto de interesse são as que seguem:

Acordo	País/Bloco	NCM	Preferência Tarifária
ACE-18: Mercosul	Mercosul	7208.10.00, 7208.25.00, 7208.26.10, 7208.26.90, 7208.27.10, 7208.27.90, 7208.36.10, 7208.36.90, 7208.37.00, 7208.38.10, 7208.38.90,	100%
ACE-35: Chile	Chile		

ACE-36: Bolívia	Bolívia		
ACE-58: Peru	Peru		
ACE-59: Colômbia/-Equador-Venezuela	Colômbia		
ACE-69: Venezuela	Venezuela	7208.39.10, 7208.39.90, 7208.40.00, 7208.53.00, 7208.54.00, 7208.90.00, 7225.40.90, 7225.53.00	
APTR04: Brasil-Cuba	Cuba		28%
APTR04: Brasil-México	México		20%
ACE-59: Colômbia/-Equador-Venezuela	Equador	7208.10.00, 7208.27.10,	90%
		7208.27.90, 7208.36.10, 7208.36.90, 7208.38.10, 7208.38.90, 7208.39.10, 7208.39.90, 7208.40.00, 7208.53.00, 7208.54.00, 7208.90.00	
		7208.25.00, 7208.26.10,	100%
ALC: Mercosul-Israel	Israel	7208.26.90, 7208.37.00	
		7225.53.00	69%
		7208.10.00, 7208.25.00, 7208.26.90,	100%
ALC: Mercosul-Egito	Egito	7208.27.90, 7208.36.10, 7208.36.90, 7208.37.00, 7208.38.10, 7208.38.90, 7208.39.10, 7208.39.90, 7208.40.00, 7208.53.00, 7208.54.00, 7208.90.00, 7225.40.90, 7225.53.00	
		7208.10.00, 7208.25.00, 7208.27.90,	37,5%
		7208.27.10	30%
		7208.26.10,	100%
		7208.26.90, 7208.37.00,	

Quando da decisão de suspensão da medida antidumping, todos os acordos listados já se encontravam em vigor. Todavia, alguns dentre eles, como o acordo Mercosul-Egito e o acordo Mercosul-Israel, previam desgravação tarifária progressiva, com o calendário de redução se estendendo ao período recente de suspensão do direito antidumping. A despeito das preferências crescentes, nem Egito e nem Israel se tornaram até o momento origens relevantes de importações de laminados a quente para o Brasil.

Dentre os países com os quais o Brasil tem acordos assinados, a Venezuela é o fornecedor de laminados a quente mais relevante. No entanto, conforme descrito acima, não foram registradas importações do produto venezuelano em 2016 e 2017. Em 2018, por sua vez, elas representaram apenas [CONFIDENCIAL] do volume total importado. Observa-se, contudo, uma retomada das vendas de laminados a quente da Venezuela para o Brasil em 2019, com o país representando a terceira origem mais importante até setembro desse ano e [CONFIDENCIAL] do volume importado do produto similar ao sujeito ao direito suspenso.

2.2.5 Temporalidade da proteção do produto

Conforme já descrito no item 1.2, a Resolução CAMEX nº 2, de 18 de janeiro de 2018, que aplicou o direito antidumping, também determinou a suspensão imediata da medida. A suspensão foi prorrogada por mais um ano por meio da Resolução CAMEX nº 97, de 7 de dezembro de 2018, a contar a partir de 19 de janeiro de 2019.

Dessa forma, o direito antidumping em questão foi aplicado há aproximadamente 2 (dois) anos, estando desde então suspenso.

2.3 Concentração de mercado do produto

2.3.1 Característica de monopólio/oligopólio do mercado

Nesta seção, analisa-se a estrutura de mercado, de forma a avaliar em que medida a aplicação de uma medida de defesa comercial pode prejudicar a concorrência, reduzir a rivalidade e aumentar eventual poder de mercado da indústria doméstica.

Nesse contexto, o Índice Herfindahl-Hirschman ("HHI") pode ser utilizado para o cálculo do grau de concentração dos mercados. Esse índice é obtido pelo somatório do quadrado da participação de mercado de todas as empresas naquele mercado específico. O HHI pode chegar até 10.000 pontos, valor no qual há um monopólio, ou seja, há uma única empresa com 100% do mercado.

De acordo com o Guia de Análise de Atos de Concentração Horizontal, emitido pelo CADE, os mercados são classificados da seguinte forma:

- Não concentrados: HHI abaixo de 1500 pontos;
- Moderadamente concentrados: HHI entre 1.500 e 2.500 pontos; e
- Altamente concentrados: HHI acima de 2.500.

No caso em análise, o índice HHI foi calculado de forma mais ampla, englobando também a participação dos países exportadores no mercado brasileiro. Para o período compreendido de 2013 a 2015, o índice foi calculado a partir das informações prestadas no contexto do processo de investigação original do direito antidumping em tela, Processo MDIC/SECEX 52272.001392/2016-01. No que tange ao período de 2016 a 2018, as participações de mercado e o volume total de vendas (em toneladas) dos produtores domésticos de laminados a quente foram obtidos a partir das informações prestadas pelos petionários da reaplicação da medida de defesa comercial.

Pela indisponibilidade de dados de vendas das empresas Usiminas e Aperam nos três últimos períodos, a participação de ambas foi estimada a partir da diferença entre os dados reportados de vendas totais dos produtores domésticos e as vendas individuais das empresas ArcelorMittal, CSN e Gerdau. Do saldo verificado, a participação da Usiminas e da Aperam foi ponderada pela proporção relativa do volume produzido de laminados planos pelas duas empresas em 2016 e 2017, com base no Anuário Estatístico do Instituto Aço Brasil de 2018. Considerou-se ainda que as empresas Aperam e ArcelorMittal são partes relacionadas no mercado brasileiro, somando-se a participação das duas empresas para cálculo final do HHI. Dessa forma, detalha-se a seguir as participações no mercado nas vendas de laminados a quente no mercado doméstico de 2013 a 2018, assim como os índices de concentração de mercado associados:

Período	Arcelor Mittal	CSN	Gerdau	Usiminas	Aperam	China	Rússia	Demais	HHI
2013	[20-30%]	[30-40%]	[0-1%]	[30-40%]	[5-10%]	[1-5%]	[1-5%]	[1-5%]	2.936
2014	[20-30%]	[20-30%]	[5-10%]	[20-30%]	[5-10%]	[1-5%]	[1-5%]	[1-5%]	2.534
2015	[20-30%]	[20-30%]	[10-20%]	[20-30%]	[5-10%]	[5-10%]	[1-5%]	[1-5%]	2.207
2016	[20-30%]	[20-30%]	[10-20%]	[20-30%]	[5-10%]	[1-5%]	[1-5%]	[1-5%]	2.386
2017	[20-30%]	[20-30%]	[10-20%]	[20-30%]	[5-10%]	[0-1%]	[0-1%]	[1-5%]	2.485
2018	[20-30%]	[20-30%]	[10-20%]	[20-30%]	[5-10%]	[0-1%]	[0-1%]	[1-5%]	2.547

Conforme exposto, o mercado brasileiro oscilou no período de análise entre níveis de alta e moderada concentração nas vendas de laminados a quente. Em 2013 e 2014, o HHI superior a 2.500 pontos denota um mercado altamente concentrado, com as vendas do produto em questão realizadas majoritariamente pelos 3 (três) maiores produtores domésticos, ArcelorMittal, CSN e Usiminas. Em 2015 registra-se o menor HHI da série, de 2.207 pontos, resultado do crescimento na participação de mercado do outro produtor doméstico, a Gerdau, e também do maior volume de importações. O índice se eleva em 2016 e 2017, com a queda progressiva na participação do produto importado, mas se mantém em níveis moderados de concentração a partir da estabilização da Gerdau como um importante concorrente no mercado. O HHI retoma o nível de alta concentração de mercado em 2018, num período em que a participação das vendas de outros países é a menor da série histórica, mas ainda se mantém bem próximo ao nível moderado com 2.547 pontos.

A propósito de se identificarem mais indícios de concentração econômica, foi realizada uma pesquisa no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) do Conselho Administrativo de Defesa Econômica ("CADE"), a qual apresentou 9 (nove) Atos de Concentração no setor siderúrgico, conforme resumido a seguir:

a) Ato de Concentração nº 08700.006839/2018-11. Requerentes: Tata Steel Limited e ThyssenKrupp AG. Natureza da operação: joint venture concentracionista. Setor econômico envolvido: produção de laminados planos de aço ao carbono, revestidos ou não. Art. 8º, inciso III, Resolução CADE nº 2, de 29 de maio de 2012. Aprovação sem restrições.

b) Ato de Concentração nº 08700.005343/2018-12. Requerentes: Companhia Siderúrgica Nacional, Banco Fibra S.A. e AXIS Indústria de Produtos Siderúrgicos Ltda. Natureza da operação: aquisição de ativos. Setor econômico envolvido: aço plano ao carbono. Art. 8º, incisos IV e V, Resolução CADE nº 2, de 29 de maio de 2012. Aprovação sem restrições.

c) Ato de Concentração nº 08700.010166/2013-81. Requerentes: Ternium Brasil S.A. e LLX Aço Operações Portuárias S.A. Natureza da operação: exercício de direito de venda. Setor econômico envolvido: siderurgia. Art. 8º, inciso VI, Resolução CADE nº 2, de 29 de maio de 2012. Aprovação sem restrições.

d) Ato de Concentração nº 08700.006511/2015-44. Requerentes: ThyssenKrupp Steel Europe AG, Pangang Group Xichang Steel & Vanadium Co., Ltd. e TKAS Auto Steel Company Limited. Natureza da operação: joint venture concentracionista. Setor econômico envolvido: siderurgia. Art. 8º, inciso III, Resolução CADE nº 2, de 29 de maio de 2012. Aprovação sem restrições.

e) Ato de Concentração nº 08700.004472/2016-21. Requerentes: Ternium S.A., Confab Industrial S.A. e Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais S.A. Natureza da operação: incremento de participação societária. Setor econômico envolvido: aços planos, bens de capital, tubos de aço e montagem industrial. Art. 8º, inciso VI, Resolução CADE nº 2, de 29 de maio de 2012. Aprovação sem restrições.

f) Ato de Concentração nº 08700.002997/2017-11. Requerentes: Ternium S.A. e ThyssenKrupp CSA Siderúrgica do Atlântico Ltda. Natureza da operação: aquisição de integralidade do capital social e votante. Setor econômico envolvido: placas de aço carbono e aços planos ao carbono. Art. 8º, inciso IV, Resolução CADE nº 2, de 29 de maio de 2012. Aprovação sem restrições.

g) Ato de Concentração nº 08700.006539/2015-81. Requerentes: Companhia Siderúrgica Nacional e Armco do Brasil S.A. Natureza da operação: subscrição, pela CSN, de 15% do capital social da Armco. Setor econômico envolvido: aços planos ao carbono. Aprovação sem restrições.

h) Ato de Concentração nº 08700.002862/2016-67. Requerentes: ThyssenKrupp Slab International BV e ThyssenKrupp Companhia Siderúrgica do Atlântico. Natureza da operação: aquisição de controle unitário. Setor econômico envolvido: aços planos ao carbono, placas de aço, minério de ferro. Art. 8º, incisos III e IV, Resolução CADE nº 02/12. Aprovação sem restrições.

i) Ato de Concentração nº 08700.002407/2019-12. Requerentes: ArcelorMittal Brasil S.A. e Piacentini do Brasil Construções Ltda. Natureza da operação: joint venture. Setor econômico envolvido: construção civil. Art. 8º, inciso VI, Resolução CADE nº 02/12. Aprovação sem restrições.

Assim, no âmbito deste procedimento simplificado de avaliação de interesse público, observou-se que os índices HHI de concentração de mercado oscilam entre moderadamente (2015, 2016 e 2017) e altamente (2013, 2014 e 2018) concentrados. Isso pode se dar, no presente caso, sobretudo, pela existência de pelo menos 4 (quatro) concorrentes nacionais, que concorrem entre si, além de concorrerem com as importações.

2.3.2 Substitutos ao produto no mercado

Os aços planos laminados a quente são utilizados em diversos setores produtivos, a exemplo da indústria naval, construção civil, fábricas de equipamentos industriais, produção de máquinas agrícolas, fabricação de tubos de aço, tanques de armazenamento, caldeiras, engrenagens mecânicas, produtos da linha branca, entre outros.

Em resposta ao Questionário de Interesse Público, a ArcelorMittal argumentou que o aço laminado a quente poderia ser substituído (total ou parcialmente) por vários materiais, tais como: vidro (em automóveis/autopartes, construção civil, utilidades domésticas); alumínio (em automóveis/motores/ rodas, construção civil, utilidades domésticas); plástico (em automóveis/autopartes, construção civil, utilidades domésticas); e madeira (em autopartes, construção civil, utilidades domésticas).

Da mesma forma, a CSN destacou, em sua resposta ao Questionário de Interesse Público, que o aço laminado a quente poderia ser substituído na maioria das aplicações por chapa grossa, ferro fundido, alumínio, tubo de aço sem costura e plástico. Na construção civil, o aço laminado a quente teria o concreto armado como substituto.

A Gerdau, por seu turno, evidenciou, em suas respostas ao Questionário de Interesse Público, que, para algumas dimensões, haveria possibilidade de substituição do aço laminado a quente por chapas grossas (nas espessuras superiores) e por laminados a frio e revestidos (nas espessuras inferiores). Em termos gerais, segundo ela, todos os setores que utilizariam bobinas a quente com espessura abaixo de 3 mm poderiam utilizar laminados a frio. Já no caso de chapas grossas - com exceção de autopeças e setores que tenham exigência de qualidade de superfície (máquinas agrícolas) -, todos os setores que utilizariam espessuras maiores de bobinas a quente poderiam fazer a substituição.

Por outro lado, a WEG sustentou que não haveria substituto ao produto sob análise devido à especificidade de sua aplicação em componentes estruturais das máquinas e equipamentos por ela fabricadas, uma vez que tais produtos exigiriam relevante grau de resistência e maleabilidade. Ademais, a WEG argumentou que haveria de se considerar a existência de limitações normativas sobre os produtos aplicáveis a atmosferas explosivas, as quais requereriam ensaios e avaliações adicionais quanto à degradação térmica, exposição à radiação solar UV, acúmulo de carga eletrostática e resistência ao impacto. Tal fato inviabilizaria por completo o uso de materiais não metálicos em estruturas de invólucro.

A Severstal também informou não haver substitutos próximos aos aços laminados a quente em suas principais aplicações.

Nos termos da Nota Técnica nº 001/2018-GMF/SPE/SEAE/MF, de 11 de janeiro de 2018, a Whirpool informou que o aço laminado a quente seria insubstituível devido às suas características técnicas, viabilidade econômica e qualidade do material. A Whirpool ressaltou ainda a dificuldade de se homologar um novo fornecedor, na medida em que outros produtores internacionais provavelmente não teriam capacidade de ofertar o insumo devido à produção de aços com maior valor agregado ou ao direcionamento de sua produção para o abastecimento do seu mercado doméstico.

Ainda consoante a referida Nota Técnica, a Embraer informou que, apesar de existir a possibilidade de substituição do aço laminado a quente, tal decisão seria dificultada devido ao custo de recertificação envolvido.

Assim, verificam-se elementos na avaliação de interesse público anterior no sentido de que seria possível substituição de laminados a quente em casos muito específicos, havendo limitações de natureza técnica na escolha de potenciais produtos substitutos.

Ressalva-se, contudo, que a presente avaliação de interesse público constitui uma análise simplificada, não havendo, portanto, elementos sólidos para se afirmar categoricamente que os laminados a quente são ou não são passíveis de substituição.

2.4 Condições de oferta do produto

2.4.1 Consumo nacional aparente

Para dimensionar o mercado brasileiro de laminados a quente, foram consideradas as quantidades vendidas no mercado brasileiro pelas petionárias, informadas na petição de reaplicação do direito antidumping, somadas às importações apuradas com base nos dados de importação fornecidos pela Receita Federal. Não foram fornecidos dados relativos a consumo cativo do produto sob análise para as empresas Usiminas e Aperam, outros produtores domésticos de laminados a quente, razão pela qual não será possível o detalhamento do consumo nacional aparente de laminados a quente dos últimos anos. Para fins de comparação, expõe-se também os dados relativos ao mercado brasileiro para o período de investigação de dano no processo que recomendou a aplicação do direito antidumping.

Período	Vendas Indústria Doméstica ¹		Importações China e Rússia		Importações Outras Origens		Mercado Brasileiro
	kton	%	kton	%	kton	%	
2013	100,0	[90-100%]	100,0	[1-5%]	100,0	[1-5%]	100,0
2014	86,3	[90-100%]	114,4	[5-10%]	61,3	[1-5%]	87,0
2015	67,8	[90-100%]	111,5	[5-10%]	61,7	[1-5%]	69,6
2016	68,8	[90-100%]	45,4	[1-5%]	16,8	[0-1%]	66,5
2017	76,6	[90-100%]	19,2	[1-5%]	58,7	[1-5%]	73,5
2018	85,0	[90-100%]	15,2	[0-1%]	47,4	[1-5%]	80,9

O quadro acima mostra que as importações totais brasileiras caíram, passando de [CONFIDENCIAL] do mercado brasileiro em 2013 para [CONFIDENCIAL] em 2018. As importações provenientes da China e da Rússia passaram de [CONFIDENCIAL] do mercado nacional.

É importante ressaltar que, nesse período, o mercado brasileiro de laminados a quente também sofreu redução. O período com menor volume de vendas foi 2016, quando o total comercializado do produto foi de cerca de [CONFIDENCIAL] toneladas. Todavia, os dados sugerem uma recuperação progressiva do mercado em 2017 e 2018, com crescimentos de 10,5% e 10,1%, respectivamente, em relação ao ano imediatamente anterior.

Os produtores nacionais de laminados a quente tiveram queda progressiva de participação no mercado brasileiro de 2013 a 2015, antes do início da investigação de dumping. A partir de 2016, contudo, a indústria doméstica aumenta sua participação de forma considerável, com [CONFIDENCIAL] p.p. de crescimento de 2015 a 2018. Consequentemente, trajetória inversa é observada do lado das importações, que registram sua maior participação em 2015 ([CONFIDENCIAL]) e a menor em 2018 ([CONFIDENCIAL]). China e Rússia, conforme já observado, deixam de ser mais significativas em relação a outras a partir de 2017 - [CONFIDENCIAL] - e em 2018 representam menos de 1% das vendas de laminados a quente no Brasil.

ArcelorMittal, CSN e Gerdau alegam que não haveria risco de desabastecimento ou de interrupção do fornecimento no mercado brasileiro, na medida em que a capacidade produtiva das empresas nacionais seria muito superior ao consumo aparente interno.

A seguir, expõe-se a capacidade instalada dos produtores domésticos de laminados a quente, o volume de produção e o grau de ocupação total por ano, obtido pela razão entre os dois primeiros. As informações para o período de 2013 a 2015 são idênticas às constantes no Parecer DECOM nº 31/2017.

Para os anos de 2016 a 2018, a capacidade instalada e o volume de produção tiveram como base inicial os dados reportados para as empresas ArcelorMittal, CSN e Gerdau. A capacidade instalada efetiva da Usiminas, outro importante produtor doméstico, foi somada à das referidas empresas com base em estimativa, a partir da média observada de 2013 a 2015. Somou-se também o volume de produção estimado de laminados a quente da empresa, aplicando-se ao volume produzido em 2015 o percentual de crescimento na produção de laminados planos da Usiminas divulgado no Anuário Estatístico de 2018 do Instituto Aço Brasil.

	Capacidade Instalada Efetiva	Produção Laminados a Quente	Grau de ocupação (%)
2013	100,0	100,0	[80-90%]
2014	102,0	93,2	[70-80%]
2015	101,3	89,0	[70-80%]
2016	93,4	80,5	[70-80%]
2017	101,6	89,3	[70-80%]
2018	101,2	92,5	[70-80%]

O grau de ocupação da capacidade efetiva da indústria doméstica alcançou seu maior percentual ao início do período de análise, com [CONFIDENCIAL] em 2013. De 2013 a 2016, houve queda na ocupação de [CONFIDENCIAL] p.p., alcançando o menor nível da série. Há uma recuperação do percentual de ocupação em 2017 e 2018, atingindo neste último ano participação semelhante ao de 2014.

Vale ressaltar que a capacidade efetiva de produção da indústria doméstica é ao menos [CONFIDENCIAL] vezes superior ao volume vendido no mercado brasileiro em qualquer dos períodos analisados. A capacidade ociosa média ([CONFIDENCIAL] mil toneladas), por sua vez, é [CONFIDENCIAL] vezes superior ao volume total de importações em 2013, o maior registrado ao longo do período de análise. Assim, conclui-se que a capacidade efetiva de produção dos produtores nacionais é suficiente para suprir a quantidade demandada pelo mercado brasileiro.

Assim, considera-se que, a partir da capacidade instalada efetiva da indústria doméstica e adequando-se sua produção às vendas, indica-se que a indústria doméstica teria condições, em termos de volume, de atender o mercado brasileiro. Nota-se, também, que, de modo geral, as importações não representam parcela significativa do mercado brasileiro.

2.4.2 Risco de desabastecimento e de interrupção do fornecimento

De acordo com informações prestadas no Questionário de Interesse Público da CSN, o prazo de entrega (lead time) dos produtores nacionais seria entre 45 e 60 dias, bem menor que o do produto importado, estimado em 120 dias.

Por outro lado, a Embraco, consumidora de laminados a quente, alegou que vem passando por diversas situações em 2019 de descumprimento de prazos em relação ao produto adquirido junto à indústria doméstica. Como forma de comprovação, apresentou trocas de mensagens entre a empresa e alguns dos produtores brasileiros de laminados a quente, contendo reclamações de problemas na entrega.

A Severstal, produtora russa de laminados a quente, afirmou não ter acesso a comprovações de risco de desabastecimento, mas que o Brasil enfrentaria uma "escassez de oligopólio coordenado" [nota 5] [nota 5], com preços superiores à média internacional.

Assim, no âmbito da presente avaliação de interesse público simplificada, não foram verificados elementos consolidados acerca da existência de eventual risco de desabastecimento no mercado nacional.

2.5 Condições de demanda do produto

2.5.1 Qualidade do produto

A propósito da qualidade do produto sob investigação, ArcelorMittal, CSN e Gerdau informaram não haver diferença de qualidade entre o aço laminado a quente doméstico e aquele produzido em outros países.

Relataram, ainda, que seus produtos atenderiam a diversas normas de produto e aplicação, nacionais e internacionais, nos requisitos de composição química, propriedades mecânicas, dimensões e tolerâncias, exigidas pelas mais diversas instituições certificadoras de qualidade (ASTM - American Society for Testing and Materials, API - American Petroleum Institute, AS - Australian Standards, BS - British Standard, EM - Euronorm, JIS - Japanese Industrial Standards, ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas, SAE - Society of Automotive Engineers, SEW - Material Specification by Organization of the German Iron and Steel Industry).

A Embraco, por sua vez, argumenta que a qualidade do aço importado seria superior à do produto nacional em virtude de duas questões relevantes: (i) utilizariam linhas de produção significativamente mais modernas que as detidas pelos produtores domésticos; e (ii) utilizariam parâmetros específicos e dotados de diferencial tecnológico nas etapas do processo produtivo. Ainda assim, a contratação de novos fornecedores passaria por rigoroso e custoso procedimento de homologação, dada a importância do cumprimento dos critérios técnicos para se garantir a qualidade do produto final.

As demais partes interessadas informaram não dispor de parâmetros que permitissem avaliar e comparar a qualidade do produto doméstico com a qualidade do produto importado de outras origens.

Além das evidências acima relatadas, não foram obtidos, na presente avaliação de interesse público simplificada, elementos robustos acerca de eventuais diferenças de qualidade entre os laminados a quente confeccionados no Brasil e os importados.

2.5.2 Tecnologia do produto

No que se refere à tecnologia do produto sob investigação, ArcelorMittal, CSN e Gerdau concluíram não haver distinção relevante entre a tecnologia empregada pela indústria doméstica e demais produtores mundiais.

A CSN informou que manteria constante atualização de seu parque fabril para garantir o atendimento aos requisitos de qualidade de seus clientes. Ressaltou, ainda, que os recursos atuais de aciaria, lingotamento contínuo e laminador contínuo atenderiam aos requisitos de resistência mecânica, dimensionais e de tolerâncias estabelecidos pelas entidades normativas.

A ArcelorMittal argumentou que contaria com equipes especializadas em desenvolver soluções em aço que propiciem melhores performances para a aplicação do aço em todos os segmentos de mercado. Destacou também que o desenvolvimento de seus produtos seria realizado em parceria com os clientes em um processo de co-engineering.

A Gerdau relatou que, atualmente, não haveria defasagem tecnológica do produto doméstico frente aos de outras origens. Informou, ainda, que no Brasil haveria laminadores novos com tecnologias mais avançadas do mundo e capacidade para atendimento das demandas de todos os setores, considerando as especificações em normas nacionais e internacionais.

Por outro lado, a Embraco considera que as plantas produtivas no mercado interno estariam obsoletas, o que contribuiria significativamente para os problemas de qualidade do aço laminado a quente produzido no país.

As demais partes interessadas relataram que haveria pouca ou nenhuma diferença entre a tecnologia produtiva do aço laminado a quente empregada pela indústria doméstica e aquela empregada por produtores internacionais.

Além das evidências acima relatadas, não foram obtidos, na presente avaliação de interesse público simplificada, elementos robustos acerca de eventuais diferenças de tecnologia entre os laminados a quente confeccionados no Brasil e os importados. Sendo assim, não foi possível se chegar a uma conclusão definitiva a respeito de eventuais diferenças entre a tecnologia do produto doméstico e a tecnologia do produto importado.

2.5.3 Práticas anticompetitivas no mercado do produto

Nesse tópico, cumpre verificar se há condenações e/ou investigações em curso de práticas anticompetitivas (tanto unilaterais quanto colusivas) no mercado do produto sob análise.

Em suas respostas ao Questionário de Interesse Público, ArcelorMittal, CSN e Gerdau informaram não haver registros no CADE de processos públicos envolvendo a investigação de condutas anticompetitivas no mercado de aços laminados a quente entre 2013 e 2019.

À exceção da empresa WEG, todas as demais partes interessadas relataram que, no Ato de Concentração nº 08700.002165/2017-97, o CADE teria listado os seguintes processos administrativos como relevantes no setor do aço:

a) Processo Administrativo nº 08000.015337/1997-48 ("Cartel do Aço"), envolvendo práticas coordenadas da CSN, Usiminas e Cosipa.

b) Processo Administrativo nº 08012.004086/2000-21 ("Cartel dos Vergalhões"), envolvendo as empresas Gerdau, Belgo-Mineira (ArcelorMittal) e Barra Mansa, pertencente ao grupo Votorantim, por prática de conluio e divisão de mercado.

c) Processo Administrativo nº 08012.001594/2011-18, em que a Superintendência Geral do CADE recomendou a condenação do Instituto Aço Brasil (IABr) por exercício abusivo do direito de ação com finalidade anticompetitiva, em nome de seus associados (dentre os quais, Gerdau).

De fato, em pesquisa feita no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) do CADE compreendendo o período de 2013 a 2019, só foi identificado o Processo Administrativo nº 08012.001594/2011-18, em que a Superintendência Geral do CADE recomendou, em novembro de 2016, a condenação do Instituto Aço Brasil por exercício abusivo do direito de ação (sham litigation) com finalidade anticompetitiva no mercado de vergalhões de aço, em nome de seus associados (ArcelorMittal, Aperam, CSN, Gerdau, Sinobras, Thyssenkrupp, Usiminas, Vallourec & Sumitomo Tubos do Brasil ("VSB"), Vallourec, Villares Metals e Votorantim Siderurgia). Após a recomendação de condenação pela Superintendência-Geral do CADE, o Instituto Aço Brasil celebrou Termo de Compromisso de Cessação de Conduta ("TCC"), por meio do qual o referido Processo Administrativo foi extinto sem julgamento do mérito mediante recolhimento de contribuição pecuniária.

Anteriores a esse período, verifica-se a condenação, em 1999, da CSN, Usiminas e Cosipa pela formação do "cartel do aço" (Processo Administrativo nº 08000.015337/1997-48) e, em 2005, da Gerdau, Belgo-Mineira (ArcelorMittal) e Barra Mansa pela formação do "cartel dos vergalhões" (Processo Administrativo nº 08012.004086/2000-21).

2.6 Condições de custo e preço

2.6.1 Representatividade do custo do produto sob análise

Na avaliação final das condições de custo e preço do produto sob análise e dos impactos a jusante, é necessário analisar se o impacto da medida de defesa comercial pode implicar aumento dos custos na cadeia de produção, com efeitos sobre a competitividade das indústrias nos mercados doméstico e de exportação. Nesse contexto, a representatividade do custo do produto sob análise nos produtos ou serviços a jusante é um aspecto relevante a ser levado em conta.

Em suas respostas ao Questionário de Interesse Público, ArcelorMittal, CSN e Gerdau informaram que os dados a respeito da representatividade do custo do produto sob análise estariam em estudo elaborado pela Consultoria Tendências. Para efeito da presente avaliação de interesse público foi considerada a "Nota Técnica nº 1 sobre o Interesse Público em Medida Antidumping no Mercado de Aço Laminado a Quente", de 03/11/2017.

Vale destacar que, na referida Nota Técnica nº 1, os resultados simulados se ativeram à participação do valor do aço laminado a quente nos preços finais de três itens de consumo dos brasileiros, a saber: fogão de cozinha, refrigerador e automóvel. Os resultados dessa relação de representatividade em termos absolutos e relativos estão descritos no quadro abaixo:

Produto	Quantidade e valor de Aço Plano Laminado a Quente utilizado	Participação do Aço Laminado a Quente no valor do produto
Fogão	[CONFIDENCIAL]	[CONFIDENCIAL]
Refrigerador	[CONFIDENCIAL]	[CONFIDENCIAL]
Automóvel	[CONFIDENCIAL]	[CONFIDENCIAL]

De acordo com estudo elaborado pela Consultoria LCA e apresentado pela empresa Embraco, a participação do custo do aço laminado a quente seria mais relevante nos setores de embalagens ([CONFIDENCIAL]) e autopeças ([CONFIDENCIAL]). Nos demais setores investigados, a representatividade do custo produto sob análise varia de ([CONFIDENCIAL]) a ([CONFIDENCIAL]).

A tabela abaixo apresenta estimativa de variação no custo de setores que utilizam o aço plano laminado a quente como insumo (coluna C). A participação do aço em questão no custo total do setor (coluna A) foi estimada com base nos dados da PIA/IBGE de 2015. O aumento de preço do aço plano laminado a quente (coluna B) foi estimado considerando variação do preço internalizado sem e com aplicação de margem de dumping de US\$ 130,90 por tonelada (Resolução Camex nº 2/2018).

Setores	Participação do laminado plano a quente no custo total do setor (%)	Aumento de preço do laminado plano a quente (%)	Aumento no custo do setor (%)
	(A)	(B)	(A*B=C)
Autopeças	[CONFIDENCIAL]	14,20%	[CONFIDENCIAL]
Construção Civil	[CONFIDENCIAL]	14,20%	[CONFIDENCIAL]
Embalagens	[CONFIDENCIAL]	14,20%	[CONFIDENCIAL]
Agrícola e Rodoviário	[CONFIDENCIAL]	14,20%	[CONFIDENCIAL]
Eletrodomésticos e utensílios domésticos	[CONFIDENCIAL]	14,20%	[CONFIDENCIAL]
Automobilístico	[CONFIDENCIAL]	14,20%	[CONFIDENCIAL]
Máquinas e equipamentos	[CONFIDENCIAL]	14,20%	[CONFIDENCIAL]
Cutelaria	[CONFIDENCIAL]	14,20%	[CONFIDENCIAL]

Verifica-se, assim, que a participação de laminados a quente no custo dos diversos produtos varia de [CONFIDENCIAL].

Além dos dados acima expostos, não foram colhidas, na presente avaliação de interesse público simplificada, mais informações acerca da representatividade de custo do produto sob análise.

2.6.2 Evolução do preço do produto sob análise

Neste item analisa-se a evolução dos preços da indústria doméstica, em comparação ao observado nas importações das origens sujeitas ao direito antidumping suspenso e demais não gravadas. Novamente, os dados referentes ao período que vai de 2013 a 2015 refletem aqueles utilizados quando da investigação original de dumping. Para o período de 2016 a 2018, foram utilizados os preços de venda, líquidos de tributos, reportados pelas empresas petionárias da reaplicação do direito - ArcelorMittal, CSN e Gerdau -, aqui consideradas como indústria doméstica. Os preços das importações, em base CIF, foram obtidos diretamente da base de dados da Receita Federal do Brasil (RFB).

Período	Indústria Doméstica	China	Rússia	Outras Origens
2013	100,0	100,0	100,0	100,0
2014	102,9	95,3	98,6	107,9
2015	90,3	110,9	106,0	108,1
2016	88,3	79,2	82,2	121,9
2017	105,9	102,9	103,0	97,1
2018	112,0	146,4	127,7	114,0
2019 (jan-jun)	108,6	135,0	111,3	108,8

Tendo como base a comparação de preços médios da indústria doméstica com o produto importado ao longo do tempo, verifica-se que, em regra, o preço dos laminados a quente de produção nacional foi maior que o das origens sujeitas ao direito antidumping suspenso. O preço médio do aço chinês é mais alto que o da indústria doméstica apenas em 2015, 2018 e no primeiro semestre de 2019, sendo [CONFIDENCIAL]% superior nesse último período. Já o preço da Rússia é sempre inferior ao dos produtores brasileiros, com uma diferença de [CONFIDENCIAL]% ao final da série analisada (primeiro semestre de 2019). O preço das importações de outras origens, por sua vez, é superior ao da indústria doméstica na maior parte da série, com exceção dos anos de 2013, 2017 e o primeiro semestre de 2019, quando se encontravam muito próximos ([CONFIDENCIAL]% de diferença em relação ao produto nacional).

A evolução dos preços de laminados a quente em reais tem trajetória relativamente semelhante entre as diversas origens. Os preços da indústria doméstica, assim como das outras origens não sujeitas ao direito suspenso, cresceram em valores atualizados pouco mais de 8,5% de 2013 até o primeiro semestre de 2019. O produto fabricado na Rússia teve evolução um pouco maior, mas próxima, de 11,3% em 2019, quando comparado com 2013. As importações originárias da China apresentaram o aumento mais pronunciado, de 35% do início ao fim do período analisado. Destaca-se também que em 2016, ano do início da investigação de dumping, os preços em reais atualizados da indústria doméstica (-11,7%) e das importações originárias da China (-20,8%) e da Rússia (-17,8%) estão em seu menor patamar em comparação a 2013.

Por fim, compara-se a evolução dos preços nominais (não atualizados) da indústria doméstica com alguns índices gerais de preços do mercado, com base em médias semestrais. De 2013 ao fim de 2016, a evolução dos preços dos laminados a quente, comercializado pelas três empresas petionárias da reaplicação do direito, esteve bem próxima ou inferior à observada para o Índice de Preços ao Produtor Amplo - Origem (IPA-OG) Produtos Industriais, da Fundação Getúlio Vargas.

A partir do segundo semestre de 2016, os preços da indústria doméstica iniciam uma trajetória de recuperação, terminando a série com um crescimento nominal 14,6 p.p. acima da inflação geral dos produtos industriais. De toda forma, as alterações de preço dos laminados a quente estão bem próximas ao padrão observado para o índice de preços da siderurgia como um todo (IPA-OG, produtos siderúrgicos). O preço da indústria doméstica no primeiro semestre de 2019, comparada ao início da série (2013), subiu em termos nominais 3,3 p.p. a mais (2,2%) do que os produtos siderúrgicos. A inflação média anual dos laminados a quente vendidos pelas petionárias no período de análise foi de 8,5%, comparado com 7,7% para os produtos siderúrgicos e 6,1% para os produtos industriais no geral.

Dessa forma, conclui-se que a evolução relativa nos preços dos laminados a quente de produção doméstica, de 2013 a 2019, acompanhou a modificação nos preços do produto russo e de outras origens não afetadas pelo direito suspenso, além de ter sido inferior ao crescimento do preço chinês. O preço dos laminados a quente fabricados pela indústria doméstica cresceu mais do que a inflação dos produtos industriais no mesmo período, mas esteve bem próximo (ligeiramente superior) à evolução geral dos preços dos produtos siderúrgicos.

2.6.3 Impactos na cadeia a jusante

Neste tópico, busca-se analisar, de modo mais amplo, a repercussão da imposição de medidas de defesa comercial sobre os elos seguintes da cadeia produtiva, observando possíveis impactos.

Como já abordado anteriormente, os aços laminados a quente são utilizados como matéria-prima nos setores de construção civil e mecânica, relaminação, autopeças, indústrias de móveis, implementos agrícolas, aparelhos eletrodomésticos, peças com leve conformação ou dobramento, pontes, torres de linhas de transmissão, caçambas, estruturas de máquinas, estruturas metálicas de edificações, longarinas, travessas de chassis, rodas automotivas, corpo e tampa de compressores, peças de automóveis, filtros de óleo, botijões/cilindros de gases liquefeitos de petróleo (GLP) e cilindros de ar comprimido de compressores pneumáticos, contêineres, vagões ferroviários, estruturas de barcas e navios de pequeno e grande porte, eletrodutos, tubos estruturais, tubos, oleodutos, gasodutos e minerodutos, entre outros.

Nesse contexto, são apresentados a seguir os estudos apresentados pelas partes interessadas acerca dos efeitos estimados de eventual reaplicação ou extinção das medidas de defesa comercial, bem como aquele elaborado pela SDCOM.

O estudo elaborado pela Consultoria Tendências, apresentado pela ArcelorMittal, CSN e Gerdau, buscou estimar os impactos de eventual extinção das medidas antidumping sobre o mercado brasileiro de aço laminado a quente, bem como sua repercussão sobre o interesse público. Para o cálculo dos efeitos sobre produção, empregos, consumo das famílias e arrecadação de impostos, foram estimados Modelos de Insumo-Produto, com base em uma Matriz de Insumo-Produto ("MIP") calibrada para o ano de 2013. Ademais, com a finalidade de analisar se a aplicação das medidas antidumping (mesmo suspensa) gerou algum efeito nas importações, realizaram-se regressões com dados mensais para buscar evidências de impactos em preço ou em volume de importações.

Iniciando-se pelos exercícios econométricos, o modelo proposto pela consultoria buscou avaliar se a publicação das conclusões do parecer de início da investigação de dumping teria afetado preços e quantidades das importações brasileiras originárias de China ou Rússia. A premissa considerada seria de que os consumidores poderiam incluir o risco de aumento do preço do produto importado em sua decisão de compra, havendo um deslocamento da demanda pelo produto chinês ou russo para o produto de outras origens, inclusive nacional.

Para o exercício de mensuração de impacto, o estudo apresentado pela indústria doméstica de laminados a quente parte da premissa de que, desde julho de 2016, quando foi iniciada a investigação de dumping, por meio da Circular SECEX nº 45/2016, os importadores teriam passado a considerar o risco de elevação do preço do produto sob análise importado de Rússia e China, por conta da possível aplicação da tarifa antidumping, optando por substituir parte do que era importado desses dois países por produção doméstica. A partir disso, a consultoria considerou que, com a eventual extinção das medidas antidumping, a participação de importações de laminados a quente provenientes dos países investigados voltaria para níveis observados em períodos anteriores a 2016.

Segundo tabela apresentada no estudo, as importações oriundas de China e Rússia foram responsáveis, em média, por 4,61% da demanda interna de aço laminado a quente no Brasil de 2013 a 2015, e 1,34% no período posterior, 2016 a 2018. Dessa forma, considerou-se que, com a extinção da medida, haveria uma queda na produção nacional de aço laminado a quente correspondente a 3,3 pontos percentuais da demanda interna que voltariam a ser importados das origens investigadas.

Nesse cenário, assumindo a demanda nacional de laminados a quente em 6,459 milhões de toneladas, a consultoria chegou a um número de 207 mil toneladas que deixariam de ser produzidas pela indústria doméstica. Considerando o preço médio de R\$ 2.360,68 por tonelada, esse volume corresponderia a R\$ 488 milhões.

A partir desse valor e utilizando a MIP calibrada para o ano de 2013, divulgada pela Universidade de São Paulo [nota 6] [nota 6], o estudo concluiu que a reação total estimada da economia, em um cenário de extinção das medidas antidumping, seria de queda de R\$ 1,72 bilhão na produção, diminuição de R\$ 351 milhões no consumo das famílias, contração de R\$ 115 milhões na capacidade de arrecadação de impostos do governo e extinção de mais de 12 mil empregos. Dessa forma, o efeito total estimado sobre a economia seria de R\$ 2,2 bilhões negativos. O resultado é sumarizado no quadro abaixo:

Variável	Impacto (R\$ milhões)
Emprego (ocupações)	-12.595
Produção	-R\$ 1.725,00
Efeito Renda	-R\$ 351,00
Efeito sobre o governo	-R\$ 115,00
Efeito total	-R\$ 2.191,00

Ademais, a Consultoria Tendências incluiu, em seu parecer, um tópico destinado a apresentar, sob a ótica dessa consultoria, algumas falhas técnicas nas quais os estudos apresentados pela LCA Consultoria (juntamente com a manifestação da ABIMAQ e da Embraco) teriam incorrido. Entre essas alegadas falhas estariam:

- Não explicitação de qual MIP foi utilizada;
- Desconsideração de efeitos positivos que uma medida antidumping geraria na economia, considerando que a aplicação dessa medida seria capaz de estimular atividade econômica em um país e a demanda interna passaria a ser suprida por produção nacional;
- Repasso total da medida sobre os preços finais, de forma que não haveria qualquer internalização de um possível aumento de preços, o que, dada a posição em elos produtivos iniciais, não seria uma premissa razoável;
- Desconsideração de qualquer efeito substituição do aço laminado a quente por outro produto ou insumo, mediante alteração de preços; e
- Falta de contextualização dos resultados em cima da ocorrência de fatores conjunturais, tais como a elevação de medidas de defesa comercial contra a importação do aço em diversos países do mundo.

Passa-se, então, a tratar do estudo elaborado pela LCA Consultoria, apresentado pela ABIMAQ e pela Embraco. Conforme informado pela própria consultoria, o referido estudo objetivou atualizar o estudo apresentado em 2018, com base no modelo MIP, e fazer análise crítica sobre o estudo econômico apresentado pela indústria doméstica.

No Parecer da LCA de 2017, atualizado com dados de outubro de 2018, a hipótese adotada para estimação do efeito positivo da aplicação da medida antidumping era a de que a indústria doméstica recuperaria sua participação na composição do mercado brasileiro. No entanto, segundo os dados apresentados por essa consultoria, em 2019, o share da indústria doméstica no mercado brasileiro estaria em patamar superior ao máximo alcançado no período de investigação ([CONFIDENCIAL] em P1). Assim, o estudo apresentado considerou que, no cenário atual, o efeito positivo da medida antidumping continuaria não existindo, tal como apresentado no estudo de 2018 da LCA, de forma que o efeito líquido da aplicação das medidas antidumping seria dado integralmente pelo efeito negativo.

O parecer informa que o impacto da medida foi calculado a partir da mesma MIP [nota 7] [nota 7] e das mesmas premissas utilizadas pela LCA no estudo de 2018, isto é, efeito positivo estimado em zero para a indústria doméstica, em função de seu share estar acima do patamar prévio à investigação (P1 a P3), e efeito negativo nas indústrias a jusante, resultante do aumento esperado de preços de laminados a quente de 14,2% (considerando preço CIF internalizado), com repasse integral refletindo em aumento de custo e redução na demanda dos elos seguintes.

Dessa forma, foi apresentado um impacto total estimado, conforme a seguir: R\$ 2,1 bilhões negativos por ano em valor de produção, perda de 19 mil empregos, e redução de R\$ 264 milhões em massa salarial. O resultado é sumarizado no quadro abaixo:

	Valor da Produção (R\$ milhões)	Emprego (unidades)	Massa salarial (R\$ milhões)
Efeito Positivo	0	0	0
Efeito Negativo	-2.125	-19.173	-264
Total	-2.125	-19.173	-264
Direto	-527	-2.620	-70
Indireto	-588	-5.465	-85
Efeito renda	-1.011	-11.089	-108

Caso se considere que há repasse de metade do aumento de preço do aço, em vez de repasse integral, conforme considerado no resultado anterior, os valores passam a ser os apresentados adiante, segundo a LCA Consultores:

	Valor da Produção (R\$ milhões)	Emprego (unidades)	Massa salarial (R\$ milhões)
Efeito Positivo	0	0	0
Efeito Negativo	-1.063	-9.586	-132
Total	-1.063	-9.586	-132
Direto	-263	-1.310	-35
Indireto	-294	-2.732	-43
Efeito renda	-506	-5.544	-54

Assim, o cenário estimado com repasse de metade do preço aos bens finais geraria efeito negativo de R\$ 1 bilhão em valor de produção, com perda de 10 mil empregos e queda de R\$ 132 milhões em massa salarial.

Ademais, o parecer da LCA Consultores incluiu um tópico destinado a apresentar estimativas de resultados da aplicação de medida antidumping aplicando hipóteses da Consultoria Tendências com correções, sob a ótica daquela consultoria.

Segundo a LCA, o valor de impacto estimado pela Consultoria Tendências estaria superdimensionado, em função do volume de produção estimado de 207 mil toneladas que deixariam de ser fornecidas pela indústria doméstica e seriam supridas pelas importações das origens investigadas, conforme relatado no parágrafo 106 deste parecer. A LCA argumenta que esse valor é muito superior ao total de importações verificadas nos últimos anos e, dessa forma, o impacto proposto por aquela consultoria seria impossível de ser atingido.

Em seguida, a LCA realiza outro exercício para estimar impactos, considerando a existência de efeito positivo nos moldes das premissas utilizadas pela Tendências, mas com ponderações, sob a ótica daquela consultoria. Assim, parte de uma magnitude de mercado estimada em [CONFIDENCIAL] de toneladas e o multiplica por 1,86 p.p., que seria a diferença percentual de participação razoável, segundo a LCA, das importações investigadas no mercado, comparando os cenários de 2018 e 2016 [nota 8] Relembre-se que a Consultoria Tendências comparou o período de 2013-2015 e 2016-2018, encontrando uma diferença percentual das importações investigadas no mercado de 3,3 p.p. conforme apresentado no parágrafo 105 deste parecer. [nota 8]. Com isso, obteve-se a variação de [CONFIDENCIAL] toneladas, as quais, sob o mesmo preço médio de R\$ 2.360,68 por tonelada, resultariam em uma variação positiva de R\$ [CONFIDENCIAL].

Então, inserindo esse valor como choque positivo na MIP, de um lado, e considerando os mesmos parâmetros do estudo de 2018 da LCA para estimação do choque negativo, do outro, essa consultoria obteve o resultado líquido abaixo:

	Valor da Produção (R\$ milhões)	Emprego (unidades)	Massa salarial (R\$ milhões)
Efeito Positivo	687	5.335	73
Efeito Negativo	-2.125	-19.173	-264
Total	-1.438	-13.838	-191

A partir desses resultados, a LCA argumenta que, mesmo nesse novo cenário, a medida antidumping continuaria com resultado líquido negativo na economia. No caso, estimou-se redução de R\$ 1,4 bilhão por ano em valor de produção, 14 mil postos de trabalho a menos e diminuição de R\$ 190 milhões em salários.

Acrescentando ainda o cenário com repasse de metade do aumento de custo aos preços, as estimativas da LCA resultaram, da mesma forma, em um impacto negativo: redução de R\$ 376 milhões em valor de produção, 4,3 mil postos de trabalho a menos e diminuição de R\$ 59 milhões em salários. Esse último resultado é sumarizado no quadro abaixo:

	Valor da Produção (R\$ milhões)	Emprego (unidades)	Massa salarial (R\$ milhões)
Efeito Positivo	687	5.335	73
Efeito Negativo	-1.063	-9.586	-132
Total	-376	-4.251	-59

Por fim, a LCA apresentou uma versão própria de estudos econométricos que buscaram verificar eventuais efeitos da investigação sobre o volume das importações do produto sob análise originárias de China e Rússia, contrapondo os resultados apresentado pela Consultoria Tendências. As principais premissas questionadas no estudo apresentado pela indústria doméstica de laminados a quente foram:

o fato de as importações de Rússia e China terem sido analisadas de forma conjunta;

b) a variável dummy 'Parecer DECOM' consideraria como valor 1 todo o período a partir de agosto de 2016, incorporando efeitos de outros eventos ocorridos durante todo o período; e

a base de dados utilizada seria muito longa e condições de mercado muito antigas poderiam enviesar a análise.

Nesse sentido, a LCA propôs um modelo alternativo, com janelas temporais menores. Rodando esse modelo, os resultados reportados por essa consultoria indicaram que o início da investigação pelo então DECOM (agosto de 2016), o período de publicização da Determinação Final, com aplicação seguida de suspensão da medida antidumping (dezembro de 2017) e a manutenção da suspensão (dezembro de 2018) não influenciaram a redução no volume de importação dos produtos chineses e russos, considerando as especificações dos modelos propostos.

Agregando mais um instrumento de análise, foram realizadas simulações [nota 9] [nota 9] sobre os possíveis impactos da aplicação de medidas antidumping às importações brasileiras do produto sob análise originárias de China e Rússia sobre o bem-estar dos produtores, consumidores e arrecadação do governo, por meio do modelo de equilíbrio parcial.

Vale comentar, diante dos comentários tecidos pela Consultoria Tendências sobre o referido modelo, que a opção por uma ou outra metodologia envolve um trade-off. Conforme o disposto no guia A Practical Guide to Trade Policy Analysis, um modelo de equilíbrio geral considera relações entre mercados não levadas em conta em um de equilíbrio parcial; por outro lado, aquele geralmente trata os setores de forma agregada, enquanto este pode ser tão desagregado quanto necessário. Ademais, um modelo de equilíbrio parcial demanda menor quantidade de informações que um de equilíbrio geral, uma vez que é alimentado apenas por dados do setor em estudo.

Diante das diferentes posições apresentadas pelas partes interessadas, e visando a contribuir na apresentação de cenários de impacto, a SDCOM passa a apresentar o Modelo de Equilíbrio Parcial desenvolvido a partir da estrutura de Armington, em que os produtos das diferentes origens são tratados como substitutos imperfeitos e, dada a estrutura de elasticidade de substituição constante (CES), a substitutibilidade entre os produtos pode ser governada pela elasticidade de substituição (σ), conhecida como elasticidade de Armington. A estrutura é utilizada na literatura de comércio internacional, tanto em modelos de equilíbrio parcial quanto em modelos de equilíbrio geral como o GTAP (Global Trade Analysis Project). A estrutura do modelo apresentado seguiu o trabalho de Francois, com a única diferença de ter considerado a ótica de um único país, enquanto Francois considera um modelo global com N países importando e exportando.

Considerando a ausência de estimativas para o mercado brasileiro em relação à elasticidade-preço da oferta e da demanda, foram utilizados valores com base na situação atual da indústria analisada. Nessa lógica, foi utilizado o documento de investigação do USITC sobre laminados planos a quente para definição de tais parâmetros. A elasticidade de substituição foi obtida na literatura econômica e nos documentos da autoridade americana referenciada para fins de controle do intervalo. De todo modo, foi realizada análise de sensibilidade com intuito de estabelecer limites máximos e mínimos com base no intervalo de parâmetros de elasticidade, conforme já mencionado acima.

Para realização das simulações, foi utilizado como cenário base a configuração do mercado em P6 (2018), cenário mais atual estimado com base em informações não verificadas apresentadas pelas empresas, informações públicas e, ainda, algumas estimativas.

Vale informar que a alíquota consolidada do imposto de importação foi calculada pela ponderação das quantidades importadas de cada NCM em 2018. De forma análoga, a medida antidumping consolidada foi calculada a partir da ponderação das quantidades importadas de cada empresa no ano em análise.

Assim, a simulação realizada diante de um cenário de aplicação de medidas antidumping de [CONFIDENCIAL] frente às importações de laminados planos a quente de China e Rússia, respectivamente, resultaram em elevação de 0,46% no índice de preço do produto analisado e redução da quantidade total demandada de laminados a quente pelo seguinte a jusante em 0,09%.

Além disso, ao se analisar o bem-estar resultante da aplicação das medidas antidumping em questão, conclui-se que haveria perda de bem-estar para os consumidores do elo seguinte a jusante de laminados planos a quente da ordem de US\$ 10,02 milhões, uma vez que parte do seu excedente é perdido em razão de preços maiores, além da redução da quantidade consumida.

2.7 Efeitos esperados da medida de defesa comercial na indústria doméstica e impactos a montante

2.7.1 Impactos na cadeia a montante

Neste tópico, busca-se avaliar eventuais efeitos da suspensão/alteração das medidas de defesa comercial sobre o segmento a montante (de matérias primas, componentes etc.), dado que o desempenho econômico desses agentes depende, em parte, da prosperidade da indústria doméstica petionária da medida antidumping.

Conforme informação da ArcelorMittal, o elo a montante é composto por produtores/fornecedores de: minério de ferro, carvão mineral (importado), fundentes (calcário / dolomito), ligas (manganês, boro, cromo, cobre, nickel, silício, molibidênio, vanádio, etc), sucata e tijolos refratários (importado).

De forma semelhante, a Gerdau apresentou como elos a montante: mineradoras de carvão, mineradoras de minério de ferro, indústria de pelotização, fornecedores de fundentes, fornecedores de ferro-ligas, fornecedores de refratários, fornecedores de equipamentos e fornecedores de utilidades.

Além das manifestações acima relatadas, não foram obtidos, na presente avaliação de interesse público simplificada, elementos que pudessem ajudar a estimar, especificamente, o impacto da medida sobre a cadeia a montante.

2.7.2 Impactos sobre a indústria doméstica

Neste tópico, busca-se avaliar os efeitos da medida de defesa comercial e de sua suspensão sobre a indústria doméstica.

Tendo em vista que as empresas integrantes da indústria doméstica de laminados planos a quente fizeram referência, sobre esse aspecto, ao estudo realizado pela Consultoria Tendências, retoma-se aqui o impacto reportado no subitem 2.6.3. Segundo o estudo apresentado, caso a medida seja extinta, a indústria doméstica deixaria de produzir uma quantia estimada em R\$ 488 milhões, conforme relatado acima.

Além disso, retomando os resultados obtidos nas simulações da SDCOM de impactos da aplicação de medidas antidumping sobre as importações de laminados planos a quente (Anexo 1), com o aumento do preço do produto sob análise em 3,33%, diante da aplicação de medidas antidumping de [CONFIDENCIAL], o excedente do produtor seria de US\$ 5,61 milhões. Acrescentando o impacto no produtor e na arrecadação do governo, chega-se a um resultado líquido negativo de US\$ 3,53 milhões. Esse resultado é apresentado no quadro abaixo.

Componente	Varição em milhões de USD
Excedente do consumidor	-10,02
Excedente do produtor	5,61
Arrecadação	0,89
Bem-estar líquido	-3,53

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a análise dos elementos de fato e de direito apresentados neste processo de avaliação de interesse público referente ao pleito de reaplicação do direito antidumping definitivo aplicada sobre as importações brasileiras de laminados a quente, originárias da China e da Rússia, cujo prazo de análise total foi de aproximadamente 2 (dois) meses - 17 de outubro de 2019 (data do recebimento do pleito), 23 de outubro de 2019 (data da publicação no DOU), 22 de novembro de 2019 (data limite para recebimento das manifestações) e 12 de dezembro (data para expedição do parecer) -, nota-se que:

Laminados a quente são insumos essenciais utilizados em diversas cadeias produtivas, desde autopeças até vagões ferroviários, mas não há dados conclusivos acerca da substitutibilidade dos laminados a quente.

Há registro de produção de laminados a quente em 75 países, entre 2013 e 2017.

c) China e Rússia representam a maior parte (53,4%) da produção mundial de laminados a quente em 2017, sendo que deste total, a China possui o maior destaque (51,4%).

d) China é o principal exportador do produto sob análise, responsável por 15,4% do valor das exportações mundiais naquele ano. Em seguida encontram-se Japão, Coreia do Sul e Alemanha, com respectivamente 15,4%, 7,3% e 6,4% das exportações mundiais.

A participação das importações da China e da Rússia é decrescente no mercado brasileiro desde 2015. Ou seja, mesmo antes do início das investigações antidumping (19 de julho de 2016) e de subsídios (18 de novembro de 2016), verifica-se queda das importações destas duas origens. Essa tendência continua mesmo com as duas medidas suspensas (tanto na suspensão inicial, em 19 de janeiro de 2018, quanto na sua prorrogação, em 10 de dezembro de 2018), saindo de [CONFIDENCIAL] em 2015 para [CONFIDENCIAL] em 2018 (queda de [CONFIDENCIAL]p.p.). Neste mesmo período, a participação de mercado da indústria doméstica no mercado brasileiro passa de [CONFIDENCIAL]

Existem diversas medidas de defesa comercial em vigor aplicadas por outros países face às importações chinesas e russas de laminados a quente. Entre janeiro de 2016 - logo após o encerramento do período de análise da investigação original - e a data de elaboração deste parecer, 15 (quinze) novas medidas restritivas foram detectadas em face das exportações de China e Rússia, incluindo a implantação da seção 232 pelos Estados Unidos da América. Não foi possível notar, porém, impactos dessas medidas nos dados de importações brasileiras advindas dessas duas origens, que mantiveram a tendência de queda das importações que já vinha sendo verificada desde 2015.

g) O Brasil é alvo atualmente de 7 (sete) direitos antidumping, 1 (uma) medida compensatória aplicada a suas exportações de laminados a quente, além de 4 (quatro) salvaguardas e a medida da seção 232. Não foram apresentados dados, pela indústria doméstica, de como tais medidas teriam impactado seus respectivos indicadores de volume ou financeiros.

h) A tarifa brasileira é 7,4 p.p. mais alta do que a alíquota média em vigor em outros países/territórios membros da OMC, de 4,7%. A alíquota brasileira é superior também à média praticada pelos cinco maiores produtores de laminados a quente, de 3,3%. Coreia do Sul, Estados Unidos da América e Japão praticam alíquota média de 0% em suas importações dos códigos SH-6 pesquisados.

i) A despeito das preferências tarifárias concedidas pelo Brasil, nenhuma origem afetada por tais acordos é relevante fonte de importações de laminados a quente.

j) O direito antidumping em questão foi aplicado há aproximadamente 2 (dois) anos, mas está desde então suspenso.

k) Os índices HHI de concentração de mercado oscilam entre moderadamente (2015, 2016 e 2017) e altamente (2013, 2014 e 2018) concentrados. Isso pode se dar, no presente caso, sobretudo, pela existência de pelo menos 4 concorrentes nacionais, que concorrem entre si, além de concorrerem com as importações. Além disso, não foram verificados atos de concentração econômica especificamente no mercado de laminados a quente.

l) Não parece haver risco de desabastecimento no mercado interno de laminados a quente, haja vista que os produtores brasileiros apresentam capacidade instalada suficiente para atender ao mercado brasileiro (nota-se, inclusive, com os dados de ano 2013, que a capacidade ociosa de produção da indústria doméstica foi [CONFIDENCIAL]vezes superior ao volume importado).

m) Não há evidências robustas de diferenças de qualidade e de tecnologia entre o produto nacional e o importado.

n) Não há notícias de práticas anticompetitivas recentes no mercado.

o) De acordo com a evolução de custos da empresa, dos preços internacionais e das variações de preços por setor, não há indicativo de potencial abuso de poder em termos da oferta do produto.

Simulações feitas com base no Modelo de Equilíbrio Parcial mostram que a reaplicação dos direitos antidumping geraria um excedente do produtor brasileiro de US\$ 5,61 milhões e um aumento na arrecadação de US\$ 0,89 milhões. Por outro lado, haveria uma redução no excedente do consumidor na ordem de US\$ 10,02 milhões, de modo que o resultado líquido negativo seria de US\$ 3,53 milhões ao elo seguinte na cadeia.

É possível observar que parte significativa dos elementos apresentados neste parecer já tinham sido observados na ocasião de suspensão das medidas antidumping por razões de interesse público, em 19 de janeiro de 2018, pela Resolução CAMEX nº 2, bem como, em 10 de dezembro de 2018, quando da decisão de prorrogação da referida suspensão, por meio da Resolução CAMEX nº 97. Nesse sentido, nesses 2 (dois) anos de suspensão das medidas antidumping, não foram verificadas modificações relevantes nos elementos de análise que resultassem em alterações substanciais para o mercado brasileiro.

Recorda-se, uma vez mais, que a presente avaliação de interesse público visa a verificar se houve modificações dos elementos que embasaram a tomada de decisão da Resolução CAMEX nº 2, publicada em 19 de janeiro de 2018, que decidiu suspender por 1 (um) ano as medidas antidumping definitivas aplicadas, bem como da Resolução CAMEX nº 97, publicada em 10 de dezembro de 2018, que decidiu por prorrogar por mais 1 (um) ano a suspensão das medidas antidumping. Não se trata, portanto, de uma avaliação completa a ser realizada por esta SDCOM, mas sim incremental, dos elementos que eventualmente poderiam modificar as conclusões anteriormente adotadas pela Administração Pública brasileira.

Frisa-se, novamente, que a participação das importações da China e da Rússia é decrescente no mercado brasileiro desde 2015. Ou seja, mesmo antes do início das investigações antidumping (19 de julho de 2016) e de subsídios (18 de novembro de 2016), verifica-se queda das importações destas duas origens. Essa tendência continua mesmo com as duas medidas suspensas (tanto na suspensão inicial, em 19 de janeiro de 2018, quanto na sua prorrogação, em 10 de dezembro de 2018), saindo de [CONFIDENCIAL] (queda de [CONFIDENCIAL]p.p.). Neste mesmo período, a participação de mercado da indústria doméstica no mercado brasileiro passa de [CONFIDENCIAL].

A participação das importações da China e da Rússia é decrescente no mercado brasileiro desde 2015. Ou seja, mesmo antes do início das investigações antidumping (19 de julho de 2016) e de subsídios (18 de novembro de 2016), verifica-se queda das importações destas duas origens. Essa tendência continua mesmo com as duas medidas suspensas (tanto na suspensão inicial, em 19 de janeiro de 2018, quanto na sua prorrogação, em 10 de dezembro de 2018), saindo de [CONFIDENCIAL] em 2015 para [CONFIDENCIAL] em 2018 (queda de [CONFIDENCIAL] p.p.). Neste mesmo período, a participação de mercado da indústria doméstica no mercado brasileiro passa de [CONFIDENCIAL] Tais dados parecem refutar, de modo empírico, com base em dados de 2 (dois) anos, a alegação da indústria doméstica de que a extinção das medidas antidumping poderiam resultar em aumento expressivo das importações dessas duas origens (China e Rússia).

Por fim, vale também destacar que as medidas compensatórias aplicadas face às importações da China, apesar de suspensas, encontram-se em vigor até 2023 e que, conforme determinação prevista no art. 5º da Resolução CAMEX nº 34/2018, a SDCOM realiza monitoramento trimestral das importações do produto chinês, o qual será objeto de relatório a ser encaminhado à Secretaria-Executiva da CAMEX. Assim, caso, após a extinção dos direitos antidumping, ocorram alterações substanciais nas circunstâncias que fundamentaram a decisão de suspender as medidas compensatórias, a decisão acerca da necessidade de manter tais medidas compensatórias suspensas poderá ser eventualmente revista.

Destaca-se, inclusive, que a medida compensatória aplicada e suspensa está definida no montante de US\$ 196,49/ton a US\$ 425,22/ton (ad valorem de 45,1% a 104,3%, a depender da empresa), ao passo que a medida antidumping em US\$ 44,08/ton a US\$ 226,58/ton (ad valorem de 10,2% a 55,6%, a depender da empresa), o que pode aumentar a segurança da indústria doméstica na efetividade da medida compensatória a ser reaplicada, se necessário.

Dessa forma, ante todo o exposto, considerando (i) que nesses 2 (dois) anos de suspensão das medidas antidumping não foram verificadas modificações relevantes nos elementos de análise das avaliações de interesse público anteriores, que resultassem em alterações substanciais para o mercado brasileiro, (ii) que não se trata de uma avaliação completa a ser realizada por esta SDCOM, mas sim incremental, dos elementos que eventualmente poderiam modificar as conclusões anteriormente adotadas pela Administração Pública brasileira, bem como (iii) a proximidade do fim do segundo período de suspensão da medida (que termina em 19 de janeiro de 2020), a SDCOM recomenda que os direitos antidumping definitivos aplicados sobre as importações brasileiras de laminados a quente, originárias da China e da Rússia, sejam definitivamente extintos, com base no artigo 3º, § 2º, do Decreto nº 8.058/2013.