



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Assuntos Internacionais

Nota Técnica nº 1/2018/COPOL/SUREC/SAIN/MF-DF

Brasília, 11 de janeiro de 2018.

Assunto: Informações sobre interesse público acerca da aplicação de medida antidumping definitiva contra as importações de laminados planos a quente da Federação Russa e da República Popular da China.

Acesso: Público após a tomada da decisão.

I. Introdução

1. A presente Nota Técnica apresenta informações sobre interesse público, analisadas pela Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda (SAIN), relativas à proposta de aplicação de medida antidumping definitiva, por um período de até cinco anos, na forma de alíquotas específicas, contra as importações de laminados planos a quente da Federação Russa (Rússia) e da República Popular da China (China), contida no Parecer DECOM nº 31, de 30 de agosto de 2017.

2. O produto em questão corresponde a 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.

3. O produto é comumente classificado nos seguintes códigos da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM): 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.

4. A alíquota do Imposto de Importação aplicável varia de 10 a 14%.

II. Confusão conceitual entre prática desleal de comércio, preço predatório e prática de dumping (discriminação de preços internacional)

5. No presente processo, por vezes foi alegado que uma das justificativas para aplicação de medidas antidumping seria a existência de prática desleal de comércio. Corriqueiramente, a prática de dumping no comércio internacional é incorretamente caracterizada como prática desleal de comércio ou mesmo confundida com as práticas de preço predatório¹ ou vendas abaixo do custo de produção.

6. A prática de dumping no comércio internacional, segundo definida pela Organização Mundial do Comércio (OMC), refere-se simplesmente a uma discriminação de preços – entre o mercado doméstico e o mercado de exportação –, em que o produtor exporta a preços inferiores aos praticados em seu mercado doméstico, ainda que possam ser superiores a seus custos de produção². A prática de preço predatório é, essa sim, caracterizada comumente pela venda abaixo do custo variável médio em mercados que possuam barreiras a entrada elevadas e nos quais o predador possa arcar com os custos da predação e recuperá-los após a exclusão dos concorrentes.

7. Em verdade, a prática de dumping no comércio internacional (ou de forma mais técnica, discriminação de preços internacional), é elemento estrutural do comércio exterior. Considerando que uma empresa, ao exportar, tenha que ser competitiva no mercado de exportação, é natural que ela reduza sua lucratividade para arcar com despesas inerentes ao comércio (frete, seguros etc). Nesse sentido, ela dificilmente conseguirá exportar sem vender a um preço que, descontando-se os custos de transporte internacional, seja mais baixo do que o praticado em seu mercado doméstico.

¹ Segundo Araujo Jr. Miranda, “Entre as várias formas de discriminação de preços que Viner definiu como dumping, a única

² De acordo com Araujo Jr. e Miranda, Viner, em 1923, traz a definição mais consensual na OMC e nos diversos países “segundo a qual uma firma estaria praticando dumping ao exportar um produto a um preço inferior àquele vigente no mercado doméstico.”. In: ARAUJO JR, José Tavares de; MIRANDA, Pedro. “Antidumping e Antitruste: Peculiaridades do Caso Brasileiro”, CINDES, agosto de 2008. Apud VINER, Jacob. **Dumping: A Problem in International Trade**. Chicago: University of Chicago Press, 1923.

8. Seria muito difícil pensar na viabilização do comércio exterior com exportadores vendendo a seus clientes externos apenas a preços iguais ou superiores àqueles praticados em seus mercados domésticos.

9. Tal afirmação é corroborada pelo próprio comportamento de preços da indústria siderúrgica nacional, que, conforme dados do DECOM, pratica no mercado doméstico brasileiro preços médios até 29% superiores aos praticados por ela em suas exportações³, o que tecnicamente se enquadra no conceito de prática de dumping no comércio internacional.

10. Diversos estudos já demonstraram que a dissociação entre prática desleal de comércio (preço predatório, por exemplo) e dumping no comércio internacional (discriminação de preços) é bastante grande. De fato, em nenhum momento, as investigações antidumping buscam analisar qualquer elemento de existência de preços predatórios ou sequer sua possibilidade de ocorrência. O que se faz é verificar se o exportador vende a um preço inferior ao praticado em seu mercado doméstico.

11. Tal fato foi evidenciado por Bienen et al. (2013)⁴, que estudou as aplicações de medidas da União Europeia e concluiu que em apenas 11% dos casos em que medidas antidumping foram aplicadas existiam elementos que permitiriam ao exportador praticar preços predatórios (ou concorrência de fato desleal).

12. Estudo semelhante⁵, realizado em relação ao perfil de aplicações de medidas de defesa comercial dos Estados Unidos da América, chegou à conclusão de que em apenas 16% dos casos analisados poderia haver chance de prática de preços predatórios.

13. Nesse sentido, afasta-se o argumento moral e falacioso muitas vezes trazido pelas indústrias beneficiadas por medidas de defesa comercial de que medidas antidumping são remédios contra práticas desleais de comércio.

³ Conforme se observa da tabela constante do item 719 do Parecer DECOM nº 31/2017.

⁴ Does antidumping address “unfair” trade? The European Union’s experience. Disponível em https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2195542.

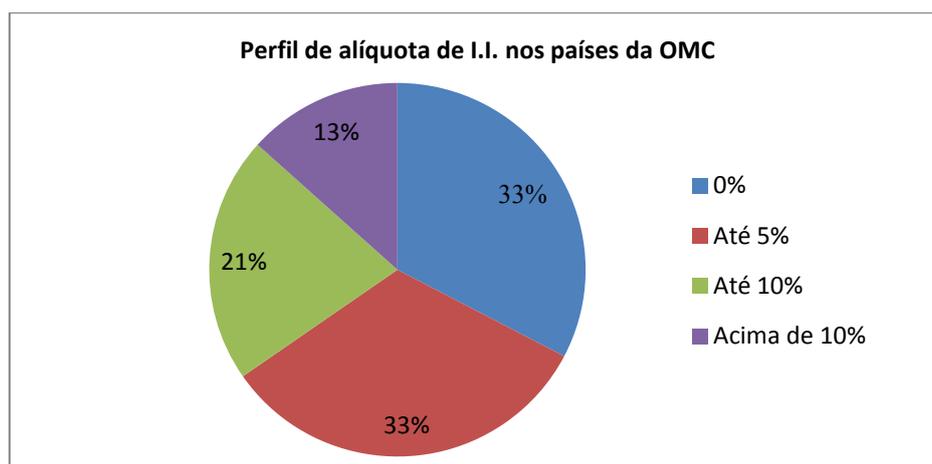
⁵ Possible instances of predatory prices in recent U.S. antidumping cases. Disponível em https://www.jstor.org/stable/25063122?seq=1#page_scan_tab_contents.

III. O setor siderúrgico é altamente protegido contra importações, seja por barreiras convencionais, seja por barreiras excepcionais

14. Os produtos laminados de que trata esse caso contam, no Brasil, com expressiva proteção comercial conferida pela alíquota de imposto de importação, que varia de 10% a 14%, bastante superior à média mundial, que é de 4,7%⁶.

15. Além disso, dos 150 países que reportaram à OMC suas alíquotas de imposto de importação, 49 (33%) não cobram imposto de importação sobre as NCM ora investigadas, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 1 – Perfil de Imposto de Importação



16. Os países que não cobram imposto de importação possuem os mais variados perfis e características como: Estados Unidos, Canadá, União Europeia, Japão, Peru, China, Israel, Ucrânia etc.

17. Os dados mostram ainda que 87% dos membros da OMC aplicam tarifas inferiores a 10%, o que, mais uma vez, mostra o quão comparativamente elevada é a tarifa aplicada pelo Brasil.

⁶ SH 7208 - Flat-rolled products of iron or non-alloy steel, of a width of 600 mm or more, hot-rolled, not clad, plated or coated. Tariff data facility. Organização Mundial do Comércio. <http://tariffdata.wto.org/TariffList.aspx>.

18. Não bastasse a proteção tarifária ordinária significativamente superior à média mundial, o Brasil ainda concede a esse setor diversas outras medidas de proteção excepcionais, de natureza não tarifária.

19. Há 26 medidas antidumping protegendo o setor siderúrgico como um todo, sendo que 12 dessas medidas estão aplicadas contra importações de laminados. Dessas 12, 8 estão aplicadas contra laminados a quente (chapas grossas), laminados a quente com adição de boro, adição de cromo, em formato de bobinas, pintado etc.

20. Além disso, a indústria doméstica solicitou investigação antissubsídios. Pedido esse que vem sendo tratado no MDIC.

IV. Os impactos negativos da medida superam seus improváveis impactos positivos

21. A ABIMAQ apresentou estudo da Consultoria LCA com avaliação dos impactos da aplicação da medida antidumping sobre laminados planos a quente, com base em metodologia construída a partir da Matriz de insumo-produto do IBGE. Dada sua relevância, tal estudo foi anexado a esta Nota Técnica. Não foram apresentados estudos por outras partes interessadas que estimassem efeitos líquidos positivos para a economia decorrentes da aplicação da medida.

22. O referido estudo da Consultoria LCA estima que a aplicação do direito levará a um aumento de 16,5% no preço do produto importado, devendo a indústria nacional elevar também seu preço seguindo o aumento do importado. Trata-se de estimativa relativamente conservadora, uma vez que a LCA utilizou dados ainda preliminares constantes da Nota Técnica DECOM nº18, de 19 de junho de 2017, calculando margem de dumping média de 23%. Não se valeu, portanto, dos dados constantes do Parecer Final DECOM nº 31, de 30 de agosto de 2017, que recomenda direitos antidumping equivalentes à alíquota *ad valorem* média aproximada de 27,6%⁷.

7

Origem	Produtor/Exportador	Valor Normal delivered US\$/t	Direito Antidumping recomendado (US\$/t)	DA recomendado - equivalente <i>ad valorem</i>
--------	---------------------	-------------------------------	--	--

Tabela 1 – Cálculo da variação do preço internalizado sem e com aplicação de margem de dumping de 23,0%

Preço CIF normalizado para 100	(%)	Sem aplicação de direito antidumping	Com aplicação de direito antidumping
Preço CIF		100	100
Margem dumping	23,0%		23,0
Imposto de Importação	12,7%	12,7	12,7
IPI	5%	5	5
ICMS - SP	18%	30,6	35,7
PIS	2,10%	2,1	2,1
COFINS	9,65%	9,7	9,7
Despesas Aduaneiras	10%	10	10
Preço internado		170,0	198,1
Variação percentual			16,5%

Fonte: Estimativas LCA com base em dados da Abimaq, Aliceweb/MDIC, Nota Técnica DECOM nº 18, de 19 de junho de 2017.

23. A medida geraria potencial efeito positivo direto para a indústria nacional do produto, por meio de aumento da demanda, de R\$ 263 milhões. Por outro lado, o impacto negativo direto previsto da medida aos setores demandantes seria de R\$ 613 milhões, conforme se observa da tabela seguinte.

Tabela 2 – Impacto negativo na demanda final dos setores que utilizam aço plano laminado a quente como insumo

China	Grupo Baosteel: Baoshan Iron & Steel Shanghai Meishan Iron & Steel Guangdong Shaoguan Iron & Steel Xinjiang Bayi Iron & Steel	687,78	77,72	11,3%
	Grupo Bengang: Bengang Steel Plates	559,74	44,08	7,9%
	Maanshan Iron & Steel Company	526,74	154,68	29,4%
	Grupo Hesteel: Tangshan Iron & Steel Group Handan Iron & Steel Group Chengde Iron & Steel Group	598,64 Valor Normal FOB US\$/t	206,04	34,4%
	Angang Steel Company Limited. Hunan Valin Lian Yuan Iron and Steel Inner Mongolia Baotou Steel Union Jiangyin Xingcheng Special Steel Qingdao Sino Steel Rizhao Steel Holding Group Shenzhen Sm Parts Shenzhou City Yuxin Metal Products Tangshan Ruiyin International Trade Tangshan Yanshan Iron & Steel	560,65*	184,49	32,9%
	Demais Empresas	526,74	226,58	43,0%
	Rússia	JSC Severstal	519,27 Valor Normal ex fábrica US\$/t	118,50
	Demais Empresas	524,61*	207,43	39,5%

* Preço médio das exportações chinesas e russas (US\$/t CIF, conforme Parecer Final DECOM nº 31, de 30 de agosto de 2017).

Setores	Varição na demanda final (R\$ mi)
Autopeças	-364,8
Construção Civil	-29,1
Embalagens	-40,6
Agrícola e Rodoviário	-68,5
Eletrodomésticos e utensílios domésticos	-65,0
Automobilístico	-30,4
Máquinas e equipamentos	-13,8
Cutelaria	-0,8
Total	-613,0

Nota: O preço e consumo de aço foram extraídos da “Nota Técnica DECOM nº 18, 19 de junho de 2017” e distribuído setorialmente segundo dados Instituto Aço Brasil, “Mercado brasileiro de aço – Análise setorial e regional, 2016”. O custo total por setor veio da Pesquisa Industrial Anual de 2015 (PIA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
Elaboração: LCA Consultores.

24. Considerando a alíquota *ad valorem* média de 27,6% proposta pelo DECOM em seu parecer final, espera-se que a aplicação do direito acarrete um aumento de 19,8% no preço do produto importado e que o impacto negativo direto sobre os setores demandantes seja de R\$ 736 milhões⁸.

25. Para melhor ilustrar o alcance do impacto do aumento do preço deste insumo sobre o custo de produtos do setor de máquinas, por exemplo, foi elaborada a tabela seguinte.

Tabela 3 – Peso do insumo laminados planos a quente na matriz de custos do setor de máquinas

Empresa produtora de:	Qual é o peso percentual deste insumo na matriz de custo da empresa (considerando todos produtos)	Qual é o principal produto vendido pela empresa?	Qual é o peso percentual deste insumo 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 Platadormas 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%

⁸ Cálculo realizado por esta SAIN/MF com base na metodologia apresentada pela LCA Consultores.

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 agrícolas 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.	7,50%	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%	tritador forrageiro	28,50%
Silos, tubulações de alimentação e estruturas metálicas	40%	Silos, tubulações de alimentação e estruturas metálicas	40%
Corpo e tampa de compressores	14%	Compressores	14%

26. Além dos impactos negativos diretos sobre a demanda dos setores afetados, a medida também promove efeitos negativos indiretos profundos. De fato, produziria os seguintes efeitos líquidos negativos a cada ano de vigência da medida:

- Queda na produção em R\$ 1,5 bilhões;
- Perda de 14.700 empregos;
- Diminuição da massa salarial em R\$ 200 milhões.

27. Tais efeitos líquidos constam das tabelas abaixo.

Tabela 4 – Resultado do efeito total – valor da produção (R\$ milhões)

	Efeito positivo	Efeito negativo	Efeito líquido
Total	972,6	-2473,6	-1501,0
Produção Direta	262,8	-613,0	-350,2
Produção Indireta	313,0	-683,9	-370,9
Produção Efeito Renda	396,8	-1176,7	-779,9

Fonte: Resultado da simulação feita pela LCA.

Tabela 5 – Resultado do efeito total – emprego (unidades)

	Efeito positivo	Efeito negativo	Efeito líquido
Total	7.552	-22.314	-14.762
Empregos Diretos	385	-3.049	-2.664
Empregos Indiretos	2.815	-6.360	-3.544
Empregos Efeito Renda	4.352	-12.905	-8.553

Fonte: Resultado da simulação feita pela LCA.

Tabela 6 – Resultado do efeito total – massa salarial (R\$ milhões)

	Efeito positivo	Efeito negativo	Efeito líquido
Total	103,3	-307,1	-203,8
Salário Direto	19,2	-82,0	-62,8
Salários Indiretos	41,7	-99,3	-57,6
Salários Efeito Renda	42,4	-125,8	-83,4

Fonte: Resultado da simulação feita pela LCA.

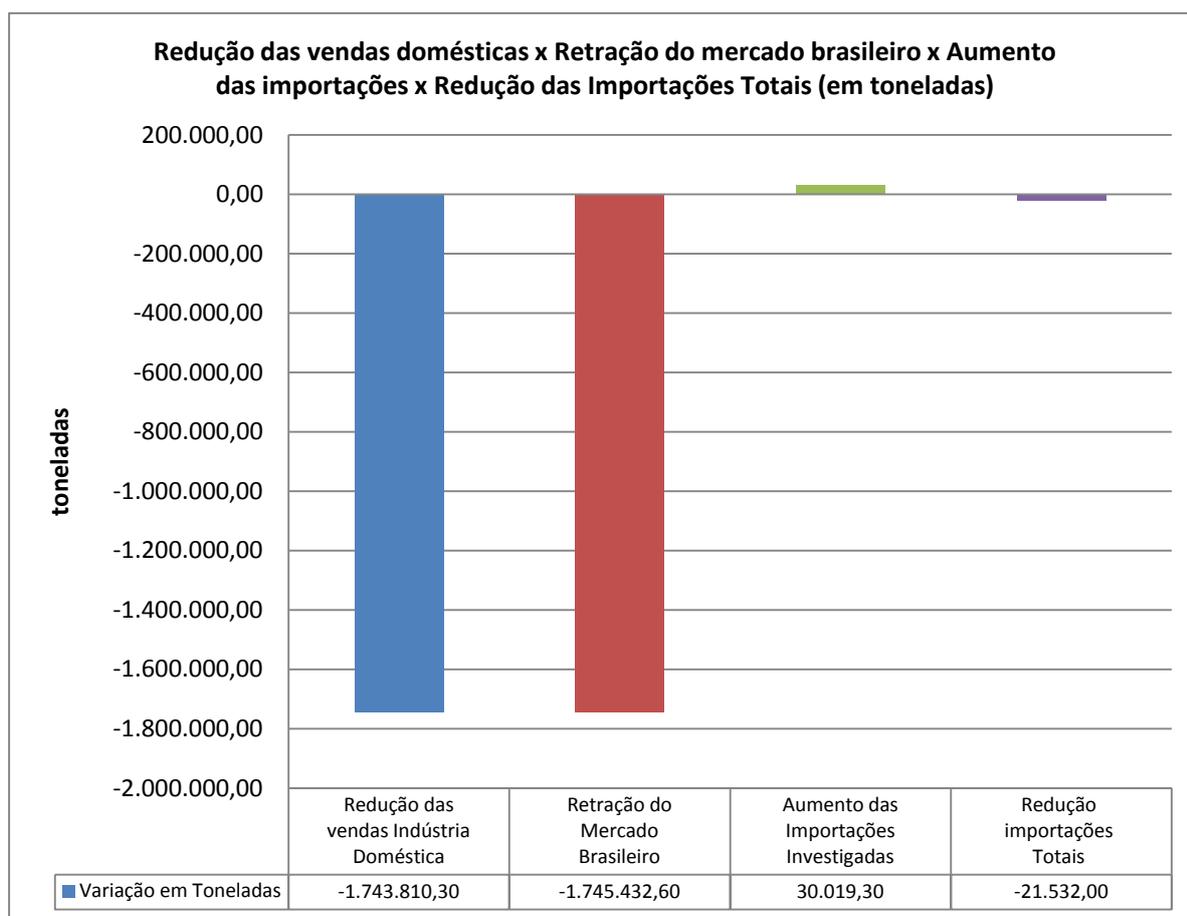
V. A medida antidumping não ajudará a indústria doméstica produtora de aço

28. Por meio de todas as informações recebidas pela SAIN, percebe-se que a aplicação de medida antidumping não contribuirá para a melhoria da situação dos produtores de aço no Brasil, tendo em vista sua insignificância frente aos verdadeiros causadores do dano sofrido por este setor.

29. Dois fatores, que afetaram drasticamente o desempenho das produtoras de aço, não podem ser ignorados. O primeiro é a significativa retração do mercado doméstico causada pela crise econômica sofrida pelo Brasil, que representou um forte choque de demanda. O segundo é o incremento da capacidade produtiva, com a entrada de mais um concorrente nacional no já acirrado mercado de laminados brasileiro, representando aumento de oferta.

30. Ambos os fatos contribuíram para reduzir preços e piorar indicadores da indústria doméstica. Como evidencia o gráfico abaixo, esses dois fatores foram muito mais importantes como determinantes de desempenho da indústria doméstica que a variação das importações, que tiveram ligeiro declínio e apresentaram preços superiores aos praticados no mercado local.

Gráfico 2 – Vendas domésticas, mercado nacional, importações investigadas e importações totais



Fonte: DECOM. Elaboração SAIN.

31. Fica claro que a retração no mercado brasileiro foi a causa da redução das vendas da indústria doméstica. Chega a ser intelectualmente desafiador atribuir às importações investigadas, que aumentaram apenas 30 mil toneladas, qualquer dano à indústria doméstica, quando o mercado experimentou no período uma retração de 1,745 milhão de toneladas.

32. Há que se considerar ainda que houve redução das importações totais, o que enfraquece o argumento de que as importações foram motivo de prejuízo aos produtores locais.

33. A retração do mercado brasileiro é equivalente à redução das vendas da indústria doméstica, que alcançou 1,743 milhão de toneladas, como demonstrado no gráfico.

34. Além disso, houve entrada de mais um concorrente no mercado nacional brasileiro, como já foi mencionado anteriormente. O incremento de 800 mil toneladas em capacidade produtiva, representado pela entrada da GERDAU, significa aumento de 20% do mercado brasileiro (considerando o tamanho do mercado em 2015).

35. Em termos relativos, o incremento de capacidade produtiva foi equivalente a 26 vezes o incremento das importações que alegadamente causam dano à indústria doméstica.

36. Seria ingênuo, portanto, crer que a imposição de medida antidumping será capaz de reverter cenário que claramente não foi causado pela variação das importações em preço ou quantum, sejam elas as importações investigadas, sejam elas as importações totais. Por outro lado, a recuperação em curso da Economia brasileira e a melhoria do ambiente de negócios tendem a melhorar de forma sustentável a situação, não apenas do setor siderúrgico, mas também de outros segmentos da produção nacional.

37. Nesse sentido, a existência de lucros brutos (EBITDAS) e receitas líquidas expressivos, da Gerdau, ArcelorMittal, CSN e Usiminas entre 2014 e 2016 – exceto prejuízo da Gerdau e da Usiminas em 2015 – são indicadores financeiros expressivos e que mostram elevada capacidade de geração de recursos próprios, conforme as tabelas abaixo.

Tabela 7 – EBITDA (2014-2016) – R\$ bilhões

	2014	2015	2016
Gerdau	5,1	-0,6	3,8
ArcelorMittal	3,5	2,6	2,4
CSN	3,8	5,2	
Usiminas	1,8	-2,4	0,6

Fonte: Valor 1000.

Tabela 8 – Receita líquida (2014-2016) – R\$ bilhões

	2014	2015	2016
Gerdau	42,5	85,5	37,7
AcelorMittal	18,0	22,2	17,2
CSN	16,1	15,3	17,1
Usiminas	11,7	10,2	8,5

Fonte: Valor 1000.

VI. Conclusão e recomendações

38. Conforme indica esta Nota, caso aplicada, a medida antidumping proposta tenderia a trazer mais perdas à economia brasileira que ganhos ao setor que pleiteia a medida. Com efeito, mesmo para o setor que pleiteia a medida, a alegada deterioração de seus indicadores parece ter menos relação com as importações que com condições específicas de mercado que levaram à retração da demanda pelo produto em tela.

39. O produto para o qual se pleiteia a proteção, ademais, já é protegido com tarifa muito superior à média internacional.

40. Como o produto está no princípio da cadeia produtiva e é insumo para inúmeros itens importantes para a competitividade das empresas brasileiras, incluindo máquinas e equipamentos, a proteção adicional pleiteada apenas contribuiria para aumentar o custo Brasil, tornando as empresas brasileiras menos capazes de competir com suas congêneres internacionais.

41. Por essas razões, esta SAIN/MF recomenda a não aplicação ou a suspensão da medida antidumping nos termos do Art. 3º do Decreto 8.058/2013.

À consideração superior.

ALEXANDRE CARNEIRO PEREIRA

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental

De acordo. À consideração superior.

FERNANDA SILVA NICOLI

Coordenadora de Políticas Comerciais e Investimentos

De acordo. À consideração superior.

JOSÉ HENRIQUE VIEIRA MARTINS

Coordenador-Geral de Políticas Comerciais e Investimentos

De acordo.

FERNANDO COPPE ALCARAZ

Subsecretário de Integração Regional e Comércio Exterior