

137. A indústria doméstica destacou ainda que haveria subcotação ao longo do período investigado, com destaque para P5, com uma subcotação de R\$ [RESTRITO] /t e subcotação relativa de 29,5%, o que deixaria claro os efeitos das importações da origem investigada sobre preços da indústria doméstica, demonstrando dano às produtoras nacionais.

138. Poder-se-ia observar, ainda segundo a indústria doméstica, depressão e supressão dos preços no período investigado, em especial de P3 para P4 e P4 para P5.

139. Nesse contexto, de acordo com a indústria doméstica, seria possível concluir que haveria dano ao setor, principalmente no período de P4 a P5, em que a queda contínua no volume de vendas e na produção do produto similar nacional estaria associada a uma redução generalizada em seus indicadores financeiros.

140. Sobre o nexo de causalidade, a indústria doméstica observou que no período de análise de dano teria havido aumento - tanto em termos absolutos quanto relativos ao mercado brasileiro e à produção nacional - das importações investigadas, realizadas a preços subcotados em relação aos preços da indústria doméstica. Isso teria ocorrido ao mesmo tempo em que a indústria doméstica teria sofrido deterioração de seus indicadores de produção, vendas e financeiros.

141. Segundo a indústria doméstica, esse aspecto poderia ser corroborado pela análise dos possíveis outros fatores causadores de dano:

Primeiramente, no que tange ao volume e ao preço das importações das demais origens, observa-se que a representatividade das importações não investigadas no total de laminados planos a frio importados pelo Brasil decresceu sucessivamente ao longo do período analisado. Em P5, representaram apenas 18,4% do total.

Além disso, durante todo o período de análise o preço médio das importações chinesas foi mais baixo que o preço médio praticado nas importações das demais origens. Esse aspecto é relevante na medida em que, por exemplo, mesmo com os preços da indústria doméstica pressionados por conta dos preços das importações chinesas, em nenhum período houve subcotação na comparação com as demais origens, como mostra a tabela abaixo.

Assim, confirmando os termos do Parecer de abertura, diante (i) da diminuição das importações originárias das demais origens, (ii) da elevação de seu preço e (iii) do fato de o preço médio dessas importações ser superior ao da indústria doméstica, conclui-se não haver indícios de que as importações das demais origens possam ter causado dano à indústria doméstica.

Já no que diz respeito ao impacto de eventuais processos de liberalização das importações sobre os preços domésticos, as conclusões do Parecer de abertura devem ser mantidas, no sentido de que os indicadores da indústria doméstica não foram influenciados de forma significativa por eventuais processos de liberalização comercial. Isso por conta da linearidade da redução das alíquotas e, sobretudo, do crescimento superior das importações chinesas e da ausência de subcotação das importações das demais origens.

Da mesma forma, não se observa qualquer mudança de padrão de consumo ou adoção de evoluções tecnológicas que pudessem resultar na preferência do produto importado ao nacional. No mesmo sentido, foram insignificantes importações e revendas da indústria doméstica, já que nunca superiores a 0,2% do total de suas vendas. Todos esses fatores não são causa do dano à indústria doméstica.

Além disso, embora se observe queda da produtividade nos extremos da série, essa queda é antes fruto da acentuada redução da produção da indústria doméstica. Ademais, como o DECOM destacou em seu Parecer de abertura, o custo de mão de obra representa parcela pequena do custo de produção do produto similar. Por conta disso, não se pode atribuir o dano à retração no indicador de produtividade da indústria doméstica.

Por fim, no caso do desempenho exportador, observa-se que a parcela correspondente às exportações no conjunto total das vendas da indústria doméstica manteve-se em torno de 7,6% na média ao longo de todo o período de dano, oscilando entre 8,0% em P1 e 5,1% em P5. Essa redução de cerca de 3 p.p. não é, por conseguinte, suficiente a ponto de afastar os efeitos danosos das importações a preços com indícios de dumping sobre a indústria doméstica.

Por tudo isso, é inequívoco que: (i) as importações da origem investigada a preços de dumping contribuíram significativamente para o comprovado dano à indústria doméstica; ao mesmo tempo em que (ii) os demais fatores potencialmente causadores de dano à indústria doméstica não afastam a contribuição significativa das importações a preços de dumping para o dano verificado.

Os severos danos causados pelas importações a preço de dumping, que ingressaram no mercado brasileiro em volumes recordes durante o período de investigação, já seriam, por si só, elementos suficientes para justificar a recomendação para aplicação de direito provisório. Apesar disso, em estrito atendimento ao inciso III do art. 66, apresenta-se a seguir elementos adicionais que corroboram a relevância da aplicação de direito provisório para evitar o agravamento do dano durante a presente investigação.

142. Sobre a necessidade de aplicação do direito provisório, segundo a indústria doméstica, o produto objeto da investigação continuaria ingressando no mercado brasileiro em volumes expressivos e preços baixos mesmo após a abertura do caso.

143. Ao se consultar as estatísticas de importação do Brasil referentes aos subitens presentes nesta investigação, no período de janeiro a dezembro de 2024 (P6), as importações de laminados planos a frio estariam ingressando em volumes mais expressivos do que P5 (aumento de 7%), e com preços ainda mais baixos (queda de 12,6%).

144. A indústria doméstica esclareceu que o aumento das importações em P6 teria ocorrido a despeito da inclusão dos códigos 7209.16.00 e 7209.17.00 da NCM (que concentrariam o maior volume importado do produto objeto) na Lista de Elevações Tarifárias por Razões de Desequilíbrios Comerciais Derivados da Conjuntura Econômica Internacional (DCC) com alíquota de 25%. Essa alíquota é aplicável para os volumes que excedam a cota definida para os referidos códigos tarifários. Segundo a indústria doméstica, as cotas teriam tido pouco efeito em relação aos volumes de importação do produto objeto, conforme poderia ser verificado na tabela abaixo:

Quadro Comparativo Quotas DCC x Importações do Produto Objeto em P6				
Código NCM	Período	Quotas DCC (t)		Imp. BR Produto
7209.16.00	01/06/2024 a 30/09/2024	59.118,7	91.068,3	
	01/10/2024 a 31/01/2025	59.118,7	51.568,5	
7209.17.00	01/06/2024 a 30/09/2024	41.441,0	57.309,7	
	01/10/2024 a 31/01/2025	41.441,0		30.594,0

Fonte: Comex Stat e Resolução GECEX nº 600/2024

145. Segundo a indústria doméstica:

Com efeito, cumpre observar que as importações do produto chinês ultrapassaram sozinhas a cota (aplicável para todas as origens das importações brasileiras) referente ao período de junho a setembro de 2024, assim como, considerando apenas dados até dezembro de 2024, já se aproximam dos volumes definidos para todo o período vigente de outubro de 2024 a janeiro de 2025.

Logo, a julgar pela tendência observada nas importações em P6, os produtores/exportadores chineses parecem ter neutralizado os efeitos da inclusão de determinados produtos na DCC com a redução nos preços do produto objeto e ampliação de margens de dumping. Dessa forma, as importações do produto objeto absorvem os efeitos da majoração da alíquota do Imposto de Importação e continuam ingressando com margens de subcotação expressivas em relação aos preços do produto similar doméstico (que em P5 foi de 1.459,84 R\$/t, equivalentes a 35% do preço CIF interno do produto objeto).

A queda vertiginosa dos preços denota a agressividade dos produtores/exportadores chineses, que se valem do imenso excesso de capacidade instalada naquele país para a rápida tomada do mercado brasileiro. A mera abertura desta investigação não surtiu qualquer impacto para frear o avanço chinês, que, como visto, continua ocorrendo em ritmo ainda mais acelerado, e somente poderá ser remediado por meio da aplicação de direitos provisórios.

Fato é que a China pode, a qualquer momento, aumentar ainda mais suas exportações com dumping para o Brasil, agravando o cenário de dano sofrido pela indústria doméstica. Basta observar que, segundo dados da publicação CRU, disponível no Anexo 01 [CONFIDENCIAL], a China teria capacidade instalada para produção de mais de 157 milhões de toneladas, mas teria produzido "apenas" 91 milhões em 2023 (P5). Uma pequena fração dessa capacidade ociosa já seria suficiente para suprir todo o mercado brasileiro.

A imensa capacidade instalada na China, que é mantida por meio de robustos subsídios concedidos pelo governo chinês, mais de 10 vezes maiores que os de países membros da OCDE, está corroendo os preços no mercado internacional e causando danos severos aos países produtores de aço, incluindo aqueles relacionados ao segmento do produto similar no Brasil. A última reunião do Comitê de Aço da OCDE, realizada em novembro de 2024, sinalizou a gravidade da situação:

Factors that have signaled steel crises in the past are present today: global excess capacity is rising strongly, steel prices have been falling, exports of unfairly traded steel and steel-intensive products, including from sources of excess capacity, are flooding international markets, and trade actions are escalating.

Committee discussions indicated that world steel demand continues to decline for the third year in a row, with many firms continuing to struggle to maintain, or return to, profitability. Global excess capacity has reached crisis levels, leading to trade disturbances and market failures that are affecting most steel-producing countries, regardless of their size or level of development. China's net exports have surged to nearly 100 million metric tonnes in 2024, on an annualised basis, causing significant market distortions. China's steel subsidies are more than five times higher than other non-OECD economies, and more than 10 times higher than OECD countries. Steel subsidies in non-OECD countries are 42% higher in terms of cash grants and 11 times higher with respect to below-market borrowings than in OECD countries. Many delegations noted that steel import surges are impacting their economies, including dumped and subsidised steel across a range of steel and downstream steel products. The impacts of the unfair competition are considerable and tangible: across the OECD, efficient plants have had to scale back their production, reduce their capacity, and some have even shut down permanently as a result of the persistent market distortions. These impacts go far beyond the steel industry itself, affecting upstream and downstream manufacturing and even threatening climate mitigation efforts. Tens of thousands of steel jobs have been lost around the world in the past years across many members, and thousands more are currently on the line. Delegates raised concerns about the risk that unfair competition poses for deindustrialisation and workers, and the need to protect employment levels in the current situation.

146. A indústria doméstica ressaltou, ainda, que o mercado global do produto objeto da investigação seria dominado por traders, que se aproveitariam da elevada disponibilidade de produto na China para ofertar produtos a preços baixos. Tal fato poderia ser comprovado, por exemplo, pela resposta da importadora Ferronorte nos autos:

A aquisição é realizada por intermédio de Traders. Nossos contratos são pontuais, ou seja, limitados a uma compra específica. Não realizamos compras diretamente dos fabricantes. Não há práticas de desconto. A variação de preço depende do fornecedor (Trader) e principalmente do frete, ou seja, quanto maior quantidade, menor é o frete, o que reflete no preço final.

147. Com base nas respostas aos questionários dos produtores/exportadores, a indústria doméstica também teria verificado que as vendas para o Brasil teriam sido realizadas por meio de *tradings* relacionadas e não relacionadas.

148. Segundo a indústria doméstica:

Essa dinâmica potencializa o escoamento da produção chinesa a preços de dumping por todo o mundo. E considerando a imensa capacidade ociosa disponível naquele país, praticamente não há limite para a oferta do produto objeto a preços de "oportunidade", isto é, preços baixos e com dumping. A própria Ferronorte confirma a lógica dessas operações: quanto maior a quantidade, mais vantajoso para os importadores!

149. Por fim, a indústria doméstica frisou que diversos países no mundo estariam implementando medidas de defesa comercial para conter o ingresso do produto chinês a preços desleais:

Para laminados a frio produzidos pela China, identificou-se, conforme informado na petição inicial, 3 medidas compensatórias e 12 medidas antidumping aplicadas por diversos países (mercados consumidores relevantes), como Canadá, EUA, Indonésia, Malásia, México, Paquistão, Reino Unido, Tailândia, Taiwan, União Europeia e Vietnã.

A União Europeia e o Reino Unido também aplicam salvaguardas sobre as importações do produto similar. Já no caso dos EUA, há aplicação de salvaguardas (Section 232), de 25%, e sobretaxa com base na Seção 301 (atualmente também em 25%), enquanto o México elevou suas tarifas de importação para o produto similar ao desta investigação, os quais estão sujeitos a alíquota de 25% desde agosto de 2023.

Mais recentemente, em 6 de janeiro de 2025, a Índia notificou a OMC sobre a abertura de investigação de salvaguarda sobre laminados planos de aço, ligados ou não ligados, que inclui o produto similar ao desta investigação. A China foi a quarta maior origem das importações indianas de laminados a frio em P5, tendo registrado volume equivalente a 105,8 mil toneladas, e a eventual imposição de medidas de salvaguarda pela Índia pode impactar as exportações chinesas para aquele mercado.

O desvio de comércio gerado pelas medidas aplicadas contra exportações chinesas, por parte de países que se constituem em importantes mercados importadores de produtos de aço, foi apontado por estudo da OCDE de setembro de 2022, que apresenta resultados de pesquisas empíricas que evidenciam esse fenômeno. O estudo mostra que uma magnitude de cerca de 18% do valor do comércio desses produtos foi objeto de desvio de comércio para outros mercados no período analisado (2013-2018), e que parte significativa se refere a medidas de defesa comercial aplicadas contra a China.

Deve-se considerar, ainda, no atual contexto internacional, em que se preza cada vez mais pela sustentabilidade das cadeias globais de produção/suprimentos, que a União Europeia e outros países, como os Estados Unidos, vem editando políticas ambientais, sociais e de governança que restringem o comércio com a China e contribuem para o aumento da disponibilidade de excedente exportável que pode ser desviado ao Brasil.

Nesse sentido, pode-se citar a Lei de Prevenção do Trabalho Forçado Uigur (UFLPA), nos EUA, que proíbe a importação de bens, incluindo o produto objeto da investigação, fabricados na ou a partir de insumos da Região Autônoma de Xinjiang. Na União Europeia, por sua vez, destaca-se a implementação do Mecanismo de Ajuste de Carbono na Fronteira (CBAM), que atinge diretamente os produtos do setor siderúrgico, em especial os países mais poluentes, como a China, que terão que arcar com maiores custos para exportar para a União Europeia. Cumpre mencionar que os EUA avaliam implementar medida similar ao CBAM, conhecida como "Pollution Fee Act", impondo tarifas sobre determinados produtos importados, inclusive o produto objeto da investigação, conforme proposta atualmente em análise no Congresso estadunidense.

