

1. RELATÓRIO

O presente parecer apresenta as conclusões da avaliação final de interesse público relativa à investigação de dumping nas exportações ao Brasil de lápis de escrever, desenhar e/ou colorir originários da China, comumente classificados no item 9609.10.00 da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), e de dano à indústria doméstica decorrente de tal prática.

Tal avaliação é feita no âmbito dos processos nº 19972.101421/2019-14 (confidencial) e 19972.101420/2019-61 (público), em curso no Sistema Eletrônico de Informações do Ministério da Economia (SEI/ME), instaurados em 16 de agosto de 2019, por meio de publicação no Diário Oficial da União (D.O.U) da Circular SECEX nº 51, de 15 de agosto de 2019, a qual também determinou o início da referida investigação de dumping. Nos termos da Portaria SECEX nº 13/2020, art. 5º, a avaliação de interesse público é obrigatória nos casos de investigação original de dumping ou de subsídios, sendo iniciada pela Subsecretaria de Defesa Comercial e Interesse Público (SDCOM) por meio do ato da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) que der início à respectiva investigação de defesa comercial.

Especificamente, busca-se com a avaliação de interesse público responder a seguinte pergunta: a imposição da medida de defesa comercial impacta a oferta do produto sob análise no mercado interno (oriunda tanto de produtores nacionais quanto de importações), de modo a prejudicar significativamente a dinâmica do mercado nacional (incluindo os elos a montante, a jusante e a própria indústria), em termos de preço, quantidade, qualidade e variedade, entre outros?

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 Subsecretaria de Defesa Comercial e Interesse Público (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.

1.1 Instauração da avaliação de interesse público

A Circular SECEX nº 51, de 15 de agosto de 2019, nos termos do art. 5º §1º da Portaria SECEX nº 8/2019, previu que, em se tratando de investigação original de dumping, a avaliação preliminar de interesse público seria obrigatória.

Além disso, as partes interessadas no processo de avaliação de interesse público dispõem, para a submissão da resposta ao Questionário de Interesse Público, do mesmo prazo inicial concedido para a restituição dos questionários de importador da investigação original em curso, ou seja, em 2 de outubro de 2019. As partes interessadas, contudo, solicitaram dilação do prazo de submissão de resposta ao Questionário de Interesse Público, o que foi deferido pela SDCOM.

Após a análise das informações apresentadas nas respostas ao Questionário de Interesse Público e dos elementos apresentados no âmbito do processo de investigação original acerca de medida antidumping aplicada sobre as importações de lápis de escrever, desenhar e/ou colorir originários da China, verificou-se a existência de indícios preliminares de que a aplicação das medidas de defesa comercial impactou a oferta do produto sob análise no mercado interno, de modo que se fazia necessário aprofundar a avaliação de interesse público, em especial no que concerne à existência de origens alternativas; restrições à oferta nacional em termos de preço; eventuais diferenças entre o produto nacional e o produto chinês em termos de qualidade ou variedade; e sobre as opções da oferta nacional para o fornecimento, por meio de processos licitatórios, do produto sob análise para instituições públicas.

Assim, nos termos do artigo 5º, § 1º, da Portaria SECEX nº 13/2020, foi publicada a Circular SECEX nº 12, de 3 de março de 2020, a qual, com base nos Pareceres nº 6, de 28 de fevereiro de 2020, e nº 2817/2020/ME, de 2 de março de 2020, tornou pública determinação preliminar positiva de dumping e de dano à indústria doméstica dele decorrente, conforme Anexo 1, e também as conclusões preliminares de interesse público, conforme Anexo 2. Ressalte-se que, diante da necessidade de se aprofundar a análise para se chegar a uma conclusão sobre o presente caso, e alicerçado no princípio da cautela, recomendou-se a não aplicação do direito antidumping provisório nas importações de lápis originários da China.

1.2 Instrução processual

Conforme referido acima, a Circular Secex nº 51, de 15 de agosto de 2019, tornou públicos os fatos que justificaram a decisão de abertura da investigação de dumping de referência e iniciou a presente avaliação de interesse público. Na mesma publicação foram estabelecidos os prazos que serviriam de parâmetro para a fase preliminar em defesa comercial e interesse público.

Em 23 de agosto de 2019, foram enviados à Casa Civil, à Secretaria-Geral das Relações Exteriores, ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, à Subsecretaria de Advocacia da Concorrência, ao Ministério da Educação, à ABFIAE e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), os Ofícios nº 86 a 90, 92 e 94. A partir do envio de tais correspondências, tais instituições foram convidadas a participarem da presente avaliação de interesse público como partes interessadas, fornecendo informações relacionadas a sua esfera de atuação.

Dentre as partes oficiadas, apenas a ABFIAE se manifestou como parte interessada, apresentando procuração com poderes específicos e, posteriormente, respondendo ao Questionário de Interesse Público. A Casa Civil acusou recebimento do Ofício SEI nº 86/2019/CGIP/SDCOM/SECEX/SECINT-ME em 17 de setembro de 2019, mas declinou de sua participação na presente avaliação de interesse público.

Em despacho da Coordenação-Geral de Interesse Público (CGIP) da SDCOM, de 28 de agosto de 2019, foram tornados públicos os prazos que serviriam de parâmetro para efeito do fluxo processual a ser seguido no presente caso.

Em 28 de outubro de 2019, a empresa Ladeira Comércio de Peças para Artesanatos Ltda. requereu sua exclusão do processo investigatório em razão de não haver adquirido lápis de escrever, desenhar e/ou colorir originários da China ao longo do período sob análise. Para tanto, anexou aos autos do processo a retificação da declaração de importação junto à Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Em 1º de novembro de 2019, a empresa A.W. Faber Castell S.A. solicitou o desentranhamento, dos autos do processo público, do documento nº 4810197 (Processo SEI ME nº 19972.101420/2019-61). Na mesma data, por meio do despacho SECEX-SDCOM-CGIP nº 4817834, o referido documento foi movido para os autos confidenciais (Processo SEI 19972.101421/2019-14).

Ainda em 1º de novembro de 2019, a ABFIAE apresentou Questionário de Interesse Público em nome de 5 (cinco) associadas, quais sejam MOLIN do Brasil Comercial e Distribuidora Eireli, MAPED do Brasil Ltda., Comércio e Importação Sertic - CIS, Summit Comércio Importação e Exportação Ltda. e Tilibra Produtos de Papelaria Ltda.

Em despacho da SDCOM, de 17 de dezembro de 2019, a data para apresentação das conclusões preliminares foi redefinida para 17 de fevereiro de 2020. Ainda de acordo com o referido despacho, os demais atos e os respectivos prazos seriam oportunamente divulgados.

Em 17 de janeiro de 2020, foram remetidos ofícios às empresas Leonora Comércio Internacional Ltda., A.W. Faber-Castell S.A. BIC Amazônia S/A e à ABFIAE, requerendo as seguintes informações complementares: volumes (em toneladas) e valores (em R\$) de vendas de lápis de escrever, desenhar e/ou colorir de sua empresa destinadas a licitações públicas realizadas para órgãos/entidades federais, estaduais e municipais nos anos de 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018.

Dentro do prazo estabelecido nos ofícios encaminhados, as referidas solicitações foram respondidas pelas empresas BIC, Faber-Castell e Leonora e pela ABFIAE.

No dia 3 de fevereiro de 2020, a Leonora requereu à SDCOM que solicitasse às partes interessadas novas versões públicas de suas respostas sobre as informações complementares supracitadas, fornecendo seus dados de vendas com resumos restritos em números-índice, tendo em vista a determinação do §5º do Art. 9º da Portaria SECEX nº 13, de 29 de janeiro de 2020.

Em 4 de fevereiro de 2020, foram remetidos ofícios às empresas BIC Amazônia S/A, BRW Suprimentos Escolares e Escritório LTDA, Indústria Gráfica Foroni Eireli e A.W. Faber-Castell S.A. e à ABFIAE solicitando que a versão pública da Resposta ao Ofício SEI nº 12554/2020/ME - Avaliação de Interesse Público - fosse reapresentada, contendo dados e informações confidenciais na forma de números-índice ou outro indicador de maneira a permitir a compreensão sobre a natureza da informação, nos termos do § 5º, do artigo 8º da Portaria Secex nº 13/2020.

Dentro do prazo estabelecido nos ofícios encaminhados, as referidas informações solicitadas foram fornecidas pelas empresas BIC, Faber-Castell, BRW e Foroni e pela ABFIAE.

Em 2 de março de 2020, juntou-se aos autos do processo o Parecer de Conclusões Preliminares de Interesse Público.

Em 5 de março de 2020 foi publicada a Circular Secex nº 12, de 03 de março de 2020, a qual tornou públicas a determinação preliminar positiva de dumping e de dano à indústria doméstica e a avaliação preliminar de interesse público. A referida Circular decidiu, ainda, por prorrogar por até oito meses, a partir de 16 de junho de 2020, o prazo para conclusão da investigação de prática de dumping e de dano à indústria doméstica dele decorrente, nas exportações de lápis da China para o Brasil.

No dia 26 de março de 2020 o Comitê-Executivo de Gestão da Câmara de Comércio Exterior do Ministério da Economia publicou no D.O.U. a Resolução nº 19, de 25 de março de 2020, por meio da qual decidiu por não aplicar, por razões de interesse público, direito antidumping provisório às importações brasileiras de lápis de escrever, desenhar e/ou colorir, originárias da China. A referida Resolução tornou públicos, ainda, os fatos que justificaram tal decisão, os quais são resumidos a seguir:

- a) a imposição do direito provisório tenderia a causar oscilação imediata na dinâmica do mercado e afetar diretamente os consumidores do produto;
- b) haveria indícios preliminares de interesse público de ausência de origens alternativas para importação de lápis;
- c) seria necessário aprofundar a análise para verificar se a própria China poderia continuar a ser uma origem viável para o Brasil, no caso de uma medida antidumping ser aplicada nos montantes sugeridos pela SDCOM. Nessa lógica, a análise careceria ainda de avaliação de impactos de eventual aplicação da medida antidumping, a ser realizada quando da determinação final;
- d) observou-se que o preço da origem chinesa não seria rivalizado nem pela indústria doméstica e nem por origens alternativas, o que suscitaria a necessidade de aprofundar a análise sobre a existência ou não de restrição da oferta nacional em termos de preço e seus possíveis impactos ao mercado;
- e) seria necessário, ainda, averiguar a representatividade do produto nos gastos do setor educacional (sobretudo de licitações públicas) e os impactos finais da medida dinâmica do mercado brasileiro;
- f) os dados de importação mais recentes, posteriores ao período de análise das importações da investigação original de dumping contidas na Circular SECEX nº 12/2020, demonstravam um novo aumento do volume total importado em 2019, de 2,5% em relação a P5 (2018); e
- g) considerando que os elementos supracitados deveriam ser analisados com maior profundidade para se chegar a uma conclusão definitiva sobre os elementos de interesse público atinentes ao presente caso, recomendou-se, alicerçados no princípio da cautela, a não aplicação do direito antidumping provisório nas importações de lápis originários da China.

Por meio do Despacho 7330781 da SDCOM, de 1º de abril de 2020, foram tornados públicos os prazos que serviriam de parâmetro para a fase final da presente avaliação de interesse público. No citado documento, orientou-se às partes que o prazo de encerramento da fase probatória foi estabelecido para o dia 2 de julho de 2020. Além disso, a data de 10 de setembro de 2020 foi estipulada como limite para apresentação de manifestações pelas partes interessadas, após a publicação dos fatos essenciais pela SDCOM.

Em 17 de junho de 2020, foram remetidos ofícios às empresas Leonora, Faber-Castell e BIC e à ABFIAE requerendo dados e informações sobre o grau de substitutibilidade dos tipos de produtos entre si; a respeito do impacto sobre o preço e o volume do lápis importado da China no contexto da aplicação da medida antidumping; sobre preços e volumes do lápis importado da China, sobre a aplicação da medida antidumping nos termos do parecer SDCOM nº 6/2020, em relação às importações (preços e volumes) deste produto de outras origens alternativas; sobre o dispêndio de orçamento público (municipal, estadual e federal) em compras de lápis; sobre eventuais diferenças de qualidade (durabilidade e desempenho), variedade e preço entre os lápis vendidos no mercado (pessoas jurídicas privadas e consumidor final) e aqueles vendidos a organizações públicas; e sobre a suposta priorização da Indústria Doméstica no atendimento a clientes de grande porte em detrimento de clientes de pequeno porte

Em 18 e 19 de junho de 2020, respectivamente, a ABFIAE e a Leonora juntaram aos autos solicitações de suspensão, por 2 meses, do encerramento da fase probatória e dos prazos subsequentes a que fazem referência a Circular SECEX nº 12, de 3 de março de 2020, o que implicaria na consequente extensão do prazo de 2 de julho de 2020 estabelecido para restituição das respostas solicitadas pela Coordenação-Geral de Interesse Público da SDCOM no Ofício SEI Nº 144556/2020/ME.

Em despacho decisório da Coordenação Geral de Interesse Público (CGIP) da SDCOM, de 24 de junho de 2020, os pedidos formulados pela ABFIAE e pela Leonora foram indeferidos, mantendo-se o prazo, que se encerraria em 2 de julho de 2020, para que fossem apresentadas as informações complementares solicitadas nos ofícios supracitados.

Dentro do prazo estabelecido nos ofícios encaminhados pela Coordenação Geral de Interesse Público (CGIP) da SDCOM, as referidas informações solicitadas foram fornecidas pelas empresas BIC, Faber-Castell, Leonora e pela ABFIAE.

1.3 Histórico de investigações de defesa comercial

1.3.1 Dos direitos antidumping aplicados aos lápis de madeira em 1996, 2002 e 2009

Em 24 de novembro de 1995, as empresas Faber-Castell e a Massa Falida da Indústria Brasileira de Lápis S.A.(Labra) apresentaram petição de abertura de investigação de dumping nas exportações da China para o Brasil, de lápis de madeira com mina de cor

e de grafite, classificadas na NCM 9609.10.00, mediante o Processo MICT/SAG/CGSS 52100-000401/1995-33. A investigação foi iniciada por meio da Circular SECEX nº 11, de 16 de fevereiro de 1996, aditada pela Circular SECEX nº 22, de 2 de abril de 1996.

Com a publicação, em 26 de agosto de 1996, da Portaria Interministerial MICT/MF nº 10, de 1º de julho de 1996, foi estabelecida a alíquota ad valorem de 288,5% correspondente ao direito antidumping provisório que passou a incidir nas importações brasileiras de lápis de madeira com mina de cor e de grafite originárias da China pelo período de seis meses.

Por meio da Portaria Interministerial MICT/MF nº 2, de 20 de fevereiro de 1997, impôs-se direito antidumping definitivo sob a forma de alíquota ad valorem de 202,3% nas importações brasileiras de lápis de madeira com mina de cor e alíquota ad valorem de 301,5% nas importações brasileiras de lápis de grafite, quando originárias da China.

Em 6 de novembro de 2001, Faber-Castell e Labra apresentaram petição para abertura de revisão com o fim de prorrogar o prazo de aplicação do direito antidumping nas importações brasileiras de lápis de madeira com mina de cor e de grafite originárias da China. A Circular SECEX nº 8, de 9 de fevereiro de 2002, deu início à revisão, prorrogando a vigência do direito até o término do procedimento.

Por meio da Resolução CAMEX nº 6, de 7 de fevereiro de 2003, decidiu-se, com base no Parecer DECOM nº 23, de 5 de dezembro de 2002, prorrogar o prazo de aplicação dos direitos antidumping nas importações brasileiras de lápis de madeira com mina de cor e de grafite oriundos da China por até 5 (cinco) anos, ajustando o percentual relativo aos lápis com mina de grafite para 201,4% e mantendo o atinente aos lápis com mina de cor em 202,3%.

Em 8 de novembro de 2007, Faber-Castell e Labra protocolaram petição com vistas à prorrogação do direito antidumping aplicado nas importações brasileiras de lápis de madeira com mina de cor e de grafite da China. A Circular SECEX nº 6, de 11 de fevereiro de 2008, deu início à revisão e, assim, a aplicação do direito manteve-se em vigor até o término dessa segunda revisão.

Por meio da Resolução CAMEX nº 2, de 3 de fevereiro de 2009, decidiu-se, com base no Parecer DECOM nº 2, de 13 de janeiro de 2009, prorrogar o prazo de aplicação do direito antidumping sobre lápis de madeira com mina grafite e com mina de cor, com a manutenção dos direitos antidumping em vigor, a serem recolhidos sob a forma das alíquotas ad valorem de 201,4% para o lápis com mina grafite e de 202,3% para os lápis com mina de cor.

Em 2 de setembro de 2013, a Faber-Castell protocolou petição com vistas à prorrogação do direito antidumping aplicado nas importações brasileiras de lápis de madeira com mina de cor e de grafite da China. A Circular SECEX nº 4, de 7 de fevereiro de 2014, deu início à terceira revisão, a qual foi encerrada, sem prorrogação da medida antidumping, por meio da Circular SECEX nº 1, de 2 de fevereiro de 2015, por não terem sido disponibilizadas, no prazo legal, informações imprescindíveis à avaliação da necessidade de prorrogação da medida antidumping aplicada às importações brasileiras de lápis de madeira com mina de grafite e mina de cor originárias da China.

1.3.2 Da presente investigação antidumping original

Em 30 de abril de 2019, a Faber-Castell e a BIC Amazônia (doravante denominadas em conjunto como "peticionárias da medida de defesa comercial" ou "indústria doméstica") protocolaram petição de início de investigação de dumping nas exportações para o Brasil de lápis de escrever, desenhar e/ou colorir, composto por madeira, resinas termoplásticas (resinas plásticas) ou outros materiais, contendo mina de grafite ou de cor, originários da China, e de dano à indústria doméstica dele decorrente.

Por meio da Circular SECEX nº 51, de 15 de agosto de 2019, foi iniciada investigação original para averiguar a existência de dumping nas exportações para o Brasil de lápis de escrever, desenhar e/ou colorir, originários da China e classificados no código 9609.10.00 da NCM.

Em 5 de março de 2020, foi publicada a Circular Secex nº 12, de 03 de março de 2020, a qual tornou públicas as conclusões da determinação preliminar da referida investigação. Em 21 de agosto de 2020, foi emitida Nota Técnica nº 13/2020, a qual apresentou os fatos essenciais que se encontravam em análise e que formariam a base para que a Subsecretaria de Defesa Comercial e Interesse Público estabelecesse a determinação final no âmbito de defesa comercial.

1.4 Dos Questionários de Interesse Público recebidos pela SDCOM

A Circular SECEX nº 51, de 15 de agosto de 2019, em seu artigo 13, estabeleceu que as partes interessadas na avaliação de interesse público contariam com o mesmo prazo inicial concedido para a restituição dos questionários de importador da investigação original de referência para a submissão do questionário de interesse público.

Após terem sido deferidos seus pedidos de extensão de prazo de resposta em 30 dias, submeteram Questionário de Interesse Público as empresas Leonora Comércio Internacional Ltda. (Leonora), BIC Amazônia S.A. (BIC Amazônia) e A.W. Faber-Castell S.A. (Faber Castell), e a Associação Brasileira de Fabricantes e Importadores de Artigos Escolares (ABFIAE), que consolidou em um único documento as considerações de cinco associadas suas, a saber: MOLIN do Brasil Comercial e Distribuidora Eireli, MAPED do Brasil Ltda., Comércio e Importação Sertic - CIS, Summit Comércio Importação e Exportação Ltda. e Tilibra Produtos de Papelaria Ltda.

Passa-se, então, à descrição das informações apresentadas pelas partes interessadas mediante Questionário de Interesse Público.

1.4.1 Do Questionário de Interesse Público da BIC Amazônia

Em 1º de novembro de 2019, a BIC Amazônia juntou aos autos da presente investigação suas respostas ao Questionário de Interesse Público. Vale lembrar que a BIC Amazônia integra o Grupo BIC, o qual atua nos segmentos de papelaria, isqueiros e barbeadores, e também peticionária de defesa comercial componente da indústria doméstica. Com sede na França, a companhia está presente em mais de 160 países. No Brasil, a empresa possui a seguinte estrutura: BIC Brasil, BIC Amazônia e BIC Graphic.

De acordo com o questionário apresentado pela BIC Amazônia:

a) a eventual aplicação de medida antidumping não causaria impactos ao consumidor, na medida em que o mercado continuaria dispor de produtos de origens e preços variados, tanto da indústria nacional quanto de fornecedores internacionais;

b) em que pese haver no Brasil poucos fabricantes do produto objeto de investigação de dumping, não se poderia dizer que há prática de oligopólio no mercado doméstico, por duas razões: (i) a fabricação de lápis seria uma atividade econômica que poderia ser explorada por qualquer empresa que disposta a investir no país, havendo no mercado mundial inúmeros fabricantes que poderiam facilmente ingressar no mercado brasileiro; e (ii) o mercado mundial disporia de uma gama enorme de produtores de lápis, havendo no país liberdade total na importação e oferta desse produto, que possibilitaria uma acirrada concorrência entre produtos;

c) não haveria riscos de desabastecimento ou interrupção de fornecimento em caso de aplicação de medida antidumping, uma vez que a indústria doméstica estaria operando com capacidade ociosa de produção e com estoques altos, possuindo capacidade instalada e produtividade suficiente para atendimento da demanda nacional;

d) não se identificariam distinções relevantes entre os produtos da indústria doméstica e os similares de outras origens em termos de informações técnicas, porquanto todos os produtos estariam sujeitos ao atendimento de normas técnicas aplicadas para artigos escolares, definidas pela Portaria Inmetro nº 481, de 7 de dezembro de 2010, e pela Norma ABNT NBR 15236:2012.

1.4.2 Do Questionário de Interesse Público da Faber-Castell

Em 1º de novembro de 2019, a Faber-Castell submeteu suas respostas ao Questionário de Interesse Público. A referida empresa, peticionária em defesa comercial e também componente da indústria doméstica, informou deter cerca de 3.000 colaboradores e ser formada por uma unidade de produção em São Carlos (São Paulo), uma unidade de produção de mudas e operações florestais com industrialização da madeira em Prata (Minas Gerais), uma unidade de fabricação de produtos plásticos em Manaus (Amazonas) e uma área de preservação permanente em Morretes (Paraná).

De acordo com o questionário apresentado pela Faber-Castell:

a) a utilização de medidas de defesa comercial de maneira justa, equilibrada e de acordo com as regras da Organização Mundial do Comércio (OMC) seria legítima e fundamental para a correção de distorções indevidas decorrentes de eventuais práticas desleais de comércio;

b) a indústria doméstica teria capacidade instalada disponível, capaz de atender imediatamente a qualquer demanda do mercado brasileiro;

c) os produtos fabricados pela indústria doméstica seriam de qualidade certificada (ISO 9.001), fruto de grandes e constantes investimentos realizados no desenvolvimento dos processos produtivos e de materiais, atendendo, em todos os aspectos, as normas e padrões técnicos estabelecidos para o produto similar;

d) a indústria doméstica se manteria - em decorrência de seus constantes e expressivos investimentos - na dianteira dos avanços tecnológicos relativos ao produto objeto da análise;

e) a eventual aplicação de medida antidumping permitiria a reversão de supostos danos à indústria doméstica, garantindo a comercialização de seus produtos de forma competitiva e justa, viabilizando o devido retorno de seus investimentos e, como consequência, a manutenção de seus contínuos investimentos em tecnologia, inovação e competitividade;

f) a aplicação da medida antidumping implicaria em impactos positivos na cadeia a montante, permitindo o desenvolvimento saudável também dos fornecedores nacionais de insumos.

1.4.3 Do Questionário de Interesse Público da Leonora

Em 1º de novembro de 2019, a Leonora apresentou suas respostas ao Questionário de Interesse Público. Esta empresa informou ser importadora e distribuidora de lápis do Brasil, com atuação na revenda do produto sob análise no mercado doméstico a clientes atacadistas e varejistas.

De acordo com o questionário apresentado pela Leonora:

a) as petiçãoárias da investigação da prática de dumping nos lápis de madeira e de resina exportados da China (Faber-Castell e BIC) seriam subsidiárias de grandes grupos internacionais e usufruiriam de posição oligopolista na produção brasileira de lápis, possuindo juntas mais de 95% da produção brasileira de lápis;

b) O mercado brasileiro contaria com quase 20 anos de proteção em decorrência da aplicação de direitos de antidumping contra as importações chinesas com alíquotas proibitivas, direito esse que teria vigorado de 1997 a 2015 e que agora tencionaria retornar, alargando-se a proteção de mercado também para o lápis de resina;

c) não fossem as importações de lápis chinês apresentando-se como uma alternativa, o consumidor final brasileiro teria pouquíssimas opções de consumo, vendo-se refém de estratégias bem-sucedidas de marketing que o fariam desembolsar mais por produtos de qualidade semelhante em decorrência do "preço da marca" que lhes seria imposto pelas oligopolistas nacionais;

d) os lápis importados da China cumpririam também uma função social no Brasil na medida em que os kits escolares constituiriam ferramenta importante de incentivo à manutenção dos alunos nas escolas, do ensino infantil ao ensino médio, atendendo primordialmente aqueles de baixa renda;

e) a maior parte dos produtos da Leonora seria destinada a licitações de órgãos públicos. Esses processos licitatórios seriam decididos pelo fator preço. Com a eventual sobretaxa dos produtos importados, uma vantagem competitiva artificial seria gerada em favor da indústria nacional, o que supostamente deixaria os importadores e seus parceiros em desvantagem perante a concorrência.

Anexo ao Questionário, a Leonora juntou consulta feita à Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE) do Governo do Estado de São Paulo, segundo a qual os lápis de mina de grafite e os lápis de mina colorida representariam, respectivamente, cerca de 5% e 9% do custo total do kit escolar objeto de licitações pelo órgão. Ainda de acordo com as informações contidas no documento da FDE, um eventual "acréscimo significativo" no preço unitário do lápis poderia ensejar a redução de sua quantidade no kit escolar fornecido por essa instituição.

1.4.4 Do Questionário de Interesse Público da ABFIAE

Em 1º de novembro de 2019, a ABFIAE juntou aos autos da presente investigação suas respostas ao Questionário de Interesse Público. De acordo com informações do sítio eletrônico da ABFIAE (Erro! A referência de hiperlink não é válida.), a associação surgiu em 2011, com o objetivo de representar a indústria e os importadores de artigos de papelaria. Conta atualmente, com 11 empresas associadas, dentre os principais fabricantes e importadores de instrumentos de escrita, mochilas, lancheiras e acessórios de informática.

De acordo com o questionário apresentado pela ABFIAE:

a) no mercado internacional, somente a China seria capaz de prover a variedade de produtos demandados pelo consumidor brasileiro;

b) a China também teria se especializado e se tornou o maior fabricante e maior exportador do mundo de lápis de madeira, devido à grande quantidade de florestas que possui em seu território, aliado à grande disponibilidade de mão-de-obra. Os fabricantes chineses atualmente produziram para a maior parte das marcas mundiais;

c) a aplicação de medidas de defesa comercial não inibiria a importação do lápis chinês, mas puniria os consumidores desses mercados que arcaíam com o custo de sobretaxas incidentes sobre o produto importado;

d) existiriam vários indícios de abuso de poder de mercado por parte da indústria doméstica, tais como compra de áreas nos pontos de venda desproporcionais às extensões de suas linhas de produto (itens de estoque), investimento em redes para assegurar liderança, bloqueio de competidores por meio de contratos informais de exclusividade e patrocínio de lista de material;

e) a indústria doméstica privilegiaria o atendimento aos grandes clientes, comprometendo a entrega aos clientes de pequeno e médio portes;

f) a produção doméstica de lápis de madeira estaria limitada a apenas um fabricante. Embora seus produtos possuam uma qualidade aceitável, a relação custo-benefício seria desfavorável ao consumidor.

Ainda que associada da ABFIAE e representada por essa instituição na presente avaliação de interesse público, a empresa Summit Comércio Importação e Exportação Ltda., apresentou em 1º de novembro de 2019, considerações adicionais a respeito de eventuais impactos sociais e ambientais decorrentes de uma eventual imposição de medida antidumping às importações de lápis oriundos da China.

Nas referidas considerações, a Summit argumentou que:

a) manteria relações comerciais apenas com fornecedores que possuíssem uma postura social acima de qualquer suspeita;

b) realizaria trabalho relevante em prol da diminuição do gap educacional no Brasil por meio de sua Escola Criativa TRIS. Dentre as ações executadas, destacar-se-iam eventos para professores, pais e alunos, sem qualquer custo para estes públicos; e

c) desenvolveria ações de sustentabilidade ambiental em parceria com seu fornecedor chinês, por meio das quais comercializaria apenas produtos de madeira reflorestada, utilizaria embalagens de papel e estaria implementando um programa de logística reversa para atender a lei de gestão de resíduos.

2. CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DE INTERESSE PÚBLICO

Na avaliação final de interesse público em defesa comercial, serão considerados os seguintes elementos: 1) características do produto, cadeia produtiva e mercado do produto sob análise; 2) oferta internacional do produto sob análise; 3) oferta nacional do produto sob análise; e 4) impactos da medida de defesa comercial na dinâmica do mercado nacional. A figura abaixo apresenta os elementos que se espera analisar nessa avaliação final:

Figura 1 - Elementos da análise de avaliação preliminar

Como referência para fins de interesse público e para efeito da análise relativa ao início da investigação, considerou-se o período de janeiro de 2014 a dezembro de 2018, análogo ao período de análise de dano da investigação de defesa comercial de referência, dividido da seguinte forma:

P1 - janeiro de 2014 a dezembro de 2014;

P2 - janeiro de 2015 a dezembro de 2015;

P3 - janeiro de 2016 a dezembro de 2016;

P4 - janeiro de 2017 a dezembro de 2017; e

P5 - janeiro de 2018 a dezembro de 2018.

No caso das importações brasileiras, no sentido de compreender a evolução das importações em face aos direitos antidumping aplicados às importações de lápis de madeira foram analisados também os anos de 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013.

2.1 Características do produto, da cadeia produtiva e do mercado do produto sob análise como insumo ou produto final

2.1.1 Características do produto sob análise

O produto objeto da investigação são os lápis de escrever, desenhar e/ou colorir, composto por madeira, resinas termoplásticas (resinas plásticas) ou outros materiais, contendo mina de grafite ou de cor, à base de carbonatos tingidos por pigmentos ou corantes, exportados da China para o Brasil.

Os lápis de mina de grafite apresentam, geralmente, as seguintes características: diâmetro de 7 a 8 mm e aproximadamente 180 mm de comprimento, de seção circular, triangular, sextavada ou qualquer outro formato, apontados ou não, com ou sem borracha envernizados em uma ou mais cores ou impressão fantasia (figuras variadas). A mina de grafite apresenta, usualmente, diâmetro de 2 a 3 mm.

Os lápis de mina de cor, por sua vez, apresentam as seguintes características: diâmetro de 7 a 8 mm e aproximadamente 180 mm de comprimento, de seção circular, triangular, sextavada ou qualquer outro formato, apontados ou não, envernizados em até 48 cores, de acordo com a cor da mina, gravados a quente. A mina pastel (colorida) apresenta, usualmente, diâmetro de 2 a 4 mm.

Cumprir destacar que, segundo informado pelas petiçãoárias da medida de defesa comercial, embora as dimensões acima sejam as mais usuais para a grande maioria dos lápis encontrados no mercado, seria possível encontrar lápis de grafite ou lápis colorido com dimensões diferenciadas, tanto no diâmetro, quanto no comprimento ou na aparência. Tais variações, contudo, não alterariam a característica e a finalidade dos produtos, destinando-se, da mesma forma, ao uso escolar, recreativo, educativo, profissional e escrita em geral.

Os lápis para carpintaria e/ou marcenaria, também incluídos no objeto da investigação, usualmente apresentam aparência distinta específica, com aproximadamente 176 mm de comprimento, de seção normalmente oval ou quadrada com dimensões normalmente de 9,10 x 7,4 mm, contendo mina de grafite especial retangular de 5 x 2 mm, sendo apresentados, em geral, não apontado, sem borracha e envernizado em cores.

A propósito especificamente dos lápis para carpintaria e/ou marcenaria, a importadora OVD requereu, em 2 de julho de 2020, sua exclusão do produto objeto da presente investigação. A importadora alegou que os referidos lápis, que não alcançariam 3% das importações brasileiras, apresentariam aparência absolutamente distinta dos lápis ditos de uso escolar ou artístico. Ademais, os lápis de carpintaria e/ou marcenaria, durante todo o período de vigência da aplicação de medida antidumping sobre lápis de madeira, inclusive nas respectivas revisões, teriam sido excluídos do processo.

Por meio da Nota Técnica SDCOM nº 13, de 21 de agosto de 2020, o requerimento de exclusão supracitado foi refutado, uma vez que não foram apresentados elementos objetivos para afastar a inclusão dos lápis de carpintaria e/ou marcenaria do escopo da investigação. Ressalte-se que a análise de escopo do produto objeto da investigação se insere em matéria de defesa comercial, não cabendo tecer comentários na presente avaliação de interesse público.

Em relação às minas, a colorida é produzida à base de silicatos, estabilizantes e tingidos por pigmentos ou corantes. A preta (de grafite) é composta por argila e grafite, sendo a proporção empregada desses materiais o que caracteriza a gradação (dureza) do lápis e o grau de preto da mina (poder de cobertura). O padrão internacional utilizado para diferenciar os tipos de gradações são 9H até 2H, H, F, HB, B, 2B até 9B, começando do traço mais duro e claro até o mais macio e preto.

Figura 2 - Gradações dos Lápis

Fonte: Questionário de Interesse Público apresentado pela Faber-Castell, pg. 3 (documento SEI 4817622 presente no Processo SEI ME nº 19972.101420/2019-61).

De acordo com a Nota Técnica SDCOM nº 13, de 21 de agosto de 2020, os lápis de escrever, desenhar e/ou colorir não são um produto totalmente homogêneo, apresentando algumas variações em razão do tipo de mina (grafite ou cor), da composição da parte externa (resina, madeira, material reciclado, outros materiais e mescla destes), de diferentes dimensões (diâmetros, comprimentos variados) e da forma de seção (circular, triangular, sextavada ou outro formato).

Além disso, conforme o referido parecer, apesar das diferenças nos insumos e no processo de fabricação, os lápis de resina plástica pouco se diferenciam, em termos de aparência, do lápis de madeira. Na etapa final de sua fabricação, o produto é conformado, resfriado, cortado, acabado e embalado de acordo com a necessidade.

No que se refere aos usos e aplicações, o lápis objeto da investigação é destinado ao uso escolar, educativo, recreativo, artístico e profissional. Depreende-se daí que o referido produto não é empregado como insumo para a fabricação de outros bens, mas utilizado diretamente pelo consumidor final. Portanto, para efeito desta análise de interesse público, os lápis de escrever, desenhar e/ou colorir são considerados um produto final.

2.1.2 Cadeia produtiva do produto sob análise

Consoante informado pela Faber-Castell em seu Questionário de Interesse Público, os equipamentos utilizados na produção de lápis madeira de grafite e de lápis de madeira de cor seriam os mesmos: descascador de toretes, serra de fita, secadores, balanças, batedores, misturadeiras, prensas, secadores, fornos, centrífugas, encoladeiras, máquinas de usinar madeira, envernizadeiras, carimbadeiras, apontadeiras, impressoras, guilhotinas, embaladoras e seladoras.

As etapas de produção também seriam basicamente as mesmas e as diferenciações só diriam respeito às características intrínsecas às minas ou à organização do processo produtivo, visando sua eficiência.

Segundo a Faber-Castell, inicialmente, as toras das árvores de reflorestamento (normalmente, tipo pinheiro) seriam descascadas, transportadas e cortadas no formato de tabuinhas. Após secagem em estufa, as espessuras das tabuinhas seriam definidas em razão do diâmetro dos lápis a serem fabricados.

Seria, então, feita uma ranhura na tabuinha, passada a cola e introduzida a mina (de grafite ou de cor) para, então, se fazer uma espécie de "sanduíche" com outra tabuinha, sendo o lápis, em seguida, usinado. Após, seriam aplicados as tintas e os vernizes para o acabamento, tanto no lápis de grafite quanto no lápis de cor.

O processo de fabricação das minas introduzidas entre as tabuinhas seria distinto para minas de grafite e minas de cor. Para ambas as minas, haveria as seguintes etapas: mistura e homogeneização das matérias-primas, prensagem, extrusão (para dar formato à mina), secagem (para minas de cor) ou sintetização (para minas de grafite). Contudo, no processo de produção da mina de cor, seriam utilizados pigmentos, aglutinantes, cargas inertes e ceras e, na fabricação de minas de grafite, seriam usados argila tratada e grafite moído, obtendo-se uma massa prensada.

Finalmente, os lápis de madeira de grafite e de cor seriam pintados, carimbados, envernizados, apontados e embalados.

Figura 3 - Processo Produtivo do Lápis de Madeira

Fonte: Questionário de Interesse Público apresentado pela Faber-Castell, Anexo II (documento SEI 4817622 presente no Processo SEI ME nº 19972.101420/2019-61).

De acordo com a BIC Amazônia, a fabricação do lápis de resina plástica, por sua vez, consistiria em um processo de extrusão de resinas termoplásticas, que formariam camadas ao redor de uma principal chamada "mina". As matérias-primas então seriam sobrepostas, formando o lápis. O lápis poderia ser fabricado integralmente com resinas plásticas ou com composto misto, de madeira e resina e as minas poderiam ser de grafite preto ou coloridas.

Para isso, o setor de fábrica de lápis conta com três linhas de extrusão equipadas com um sistema de alimentação automática das matérias-primas plásticas poliestirenos cristal e de alto impacto, e um depósito funil para alimentação manual dos dosadores de corante para cada extrusora. O sistema suga todas as matérias-primas plásticas dos boxes e do silo de distribuição.

Depois do processo de extrusão, o lápis de resina plástica standard já conformado (hexagonal ou redondo) é cortado com comprimento um pouco maior que o tamanho final. Esse "lápis bruto" é esticado antes de entrar na máquina CMP (corta, marca e aponta), onde é realizado um segundo corte no lápis, mais preciso que o primeiro. A seguir, é feita a marcação do logotipo da empresa, via hot stamp, sendo o lápis, então, apontado ou não, de acordo com a necessidade.

Após o processo de acabamento, os lápis de resina são embalados em caixas denominadas "vai e vem", de até 2.000 peças. Essas caixas são colocadas em um pallet padrão de 100.000 peças, que, por sua vez, é armazenado na área de "material em processo" até que seja movimentado para uma máquina de embalagem específica.

Ao final, os lápis de resina podem ser embalados de três maneiras: (i) a granel, em caixa com 2.000 lápis, logo após a embalagem em caixa de papelão "vai e vem"; (ii) em caixa com 1.728 lápis, embalados em 12 caixas de 12 cartuchos com 12 lápis cada, por uma máquina automática chamada "encartuchadora"; e (iii) caixa com 1.728 lápis embalados com 24 cartuchos com 72 lápis cada, onde é utilizada uma máquina contadora de marca com alimentação manual de lápis em funil superior

Figura 4 - Processo Produtivo do Lápis de Resina

Fonte: Questionário de Interesse Público apresentado pela Bic Amazônia, pg. 4 (documento SEI 4817975 presente no Processo SEI ME nº 19972.101420/2019-61).

Para a ABFIAE, a diferença entre os processos produtivos do lápis de madeira e do lápis de resina acarretaria diferenças significativas de características do produto, tais como desempenho, resistência e impacto ambiental.

Quanto à configuração da cadeia produtiva do produto sob análise, a ABFIAE informou que os elos principais a montante afetados seriam o setor madeireiro (no caso do lápis de madeira) e o segmento de resinas plásticas (no caso do lápis de resina), enquanto que o elo a jusante afetado envolve todo o setor atacadista/varejista com impacto direto nos consumidores brasileiros de lápis, desde o público infantil até o adulto.

Especificamente em relação à cadeia a jusante, a ABFIAE coletou "cartas de apoio" de diversas associações empresariais e empresas individuais que fariam parte do elo da cadeia produtiva dos lápis de madeira e de resina -, distribuídas em diversas regiões do Brasil. De acordo com a ABFIAE, tais associações e empresas configurariam uma amostra bastante representativa da cadeia a jusante - constituída por atacadistas, distribuidores, varejistas, magazines e lojistas do segmento de produtos escolares e de escritório - e seriam responsáveis pela distribuição de todas as marcas do setor junto aos micro, pequenos e médios comerciantes, atendendo juntos dezenas de milhares de pontos de venda.

A Leonora, por sua vez, relatou que os elos a jusante da cadeia produtiva do lápis compreendem, de um lado, os magazines, as papelarias e as lojas especializadas até chegar ao consumidor final; de outro lado, envolvem as empresas que participam das licitações governamentais, os governos federal, estaduais e municipais e o consumidor final.

A BIC informou que adquire os insumos para fabricação de seus lápis de resina tanto no mercado externo como no mercado interno. Sua cadeia a jusante compreende os centros de distribuição, os clientes atacadistas, os clientes varejistas e o consumidor final. As vendas para partes relacionadas (Pimaco, BIC Graphic e Grêmio) são destinadas à revenda, nos termos da Circular SECEX nº 12 de março de 2020.

A Faber-Castell relatou que sua cadeia produtiva a montante envolve o manejo de florestas e a extração e transporte de madeira até a fábrica. Em relação aos elos a jusante da cadeia produtiva, a Faber-Castell classificou a categoria de seus clientes de acordo com os seguintes critérios: 1- venda direta (funcionários); 2 - distribuidor autorizado; 3 - outros distribuidores; 4 - atacado/varejo; 5- marca própria e 6- licitação.

A este propósito, a Faber-Castell destacou ainda que o produto sob análise seria um produto final fabricado pela indústria doméstica e importado pelos associados da ABFIAE e pela Leonora - além de outros importadores. Assim, essas empresas não participariam da cadeia de produção do produto sob análise, tratando-se, na verdade, de empresas exclusivamente importadoras e distribuidoras, cuja finalidade seria a comercialização deste produto no mercado, para a mesma utilização destinada ao uso escolar, educativo, recreativo, profissional e escrita em geral.

A Faber-Castell apresentou, ainda, cartas de empresas posicionadas no elo a montante da cadeia produtiva, apoiando a aplicação do direito antidumping por estarem, supostamente, sendo afetadas indiretamente em decorrência do dano sofrido pela indústria doméstica.

A Associação de Instrumentos de Escrita da China (CWIA) e a Câmara de Comércio da China para Importação e Exportação de Produtos Industriais Leves e Artesanato (CCCLA) argumentaram que os lápis seriam o produto final de sua cadeia produtiva, ou seja, os lápis não seriam usados como matéria prima para a fabricação de outros produtos. Portanto, após sua produção não haveria que se falar em elo a jusante.

Diante das informações relatadas acima e para fins de avaliação final de interesse público, conclui-se que a cadeia produtiva a montante do lápis de madeira é significativamente diferente daquela do lápis de resina, mas que no elo a jusante, por se tratar de produto final, encontram-se igualmente empresas de distribuição e revenda, sem distinção pelo tipo de lápis.

2.1.3 Substitutibilidade do produto sob análise

De acordo com a Faber-Castell e com a BIC Amazônia, não haveria, pela ótica da compra, substitutos aos lápis de escrever, desenhar e/ou colorir. Consoante a BIC Amazônia:

Ainda que se possa considerar que uma lapiseira possa substituir um lápis de grafite ou de que um giz de cera possa substituir um lápis de cor e que, nesse caso, haveria um dispêndio de valor maior por um produto que pudesse ser um substituto, tal substituição jamais ocorreria na prática, porquanto sempre haverá uma oferta muito grande de lápis de cor ou de grafite, seja pela produção da indústria doméstica, seja pela oferta de produtos importados originários de grandes países produtores, de modo que a aplicação de uma medida de dumping contra a China, jamais ocasionaria a necessidade de substituição do produto no mercado.

Adicionalmente, a BIC Amazônia argumentou que o conceito de substitutibilidade de produto guarda relação direta com a definição de similaridade de produto. Com efeito, nos termos do artigo 9º do Decreto 8.058, a similaridade de um produto é avaliada com base em critérios objetivos diversos e, dentre estes, o seu grau de substitutibilidade. Segundo a empresa, os lápis de resina e de madeira são similares em característica físicas, normas e especificações técnicas, usos e aplicações, grau de substitutibilidade e canais de distribuição, e se diferenciam apenas em relação à matéria-prima, composição química e processo de produção.

Ainda de acordo com a BIC Amazônia, a similaridade de produtos estaria intrinsecamente relacionada com as variáveis que caracterizariam o conceito de substitutibilidade, quais sejam a variedade, o uso, a funcionalidade, a qualidade e o preço. Nesse sentido, a BIC Amazônia concluiu haver elevado grau de substitutibilidade entre os lápis de resina e os de madeira, tanto de fabricação nacional quanto importados do país investigado ou até mesmo de qualquer outro país.

A Faber-Castell relatou haver alto grau de substitutibilidade, de forma geral, entre os lápis de madeira e de resina e entre os lápis fabricados pela indústria doméstica e aqueles importados da origem investigada e de outros países. Destacou ainda que não haveria diferenças relevantes entre esses produtos, especialmente em relação à variedade da oferta e a seus usos e funcionalidades. Contudo, a Faber-Castell argumentou que as diferenças de preço praticado pelos produtores/exportadores chineses em relação ao preço do produto similar nacional decorreriam do fato de que o governo chinês estaria a interferir em aspectos macro e microeconômicos daquela economia, de maneira tal que os custos de produção e os preços não seriam formados em condições de economia de mercado no segmento produtivo em questão.

Adicionalmente, a Faber-Castell informou que não existiria diferença de qualidade intrínseca ao produto importado em relação ao produto fabricado no Brasil. Entretanto, eventuais diferenças de qualidade entre o produto importado e o produto doméstico decorreriam de falhas de controle de qualidade do processo produtivo de determinados fabricantes/exportadores. Em suas manifestações finais, a Faber-Castell reiterou os argumentos de similaridade entre os lápis de madeira e os de resina.

A Leonora informou não haver substituto ao lápis importado da China, em razão do baixo custo e da boa qualidade que esse produto apresenta. Destacou ainda que desconhece haver diferenças substanciais entre o produto importado da China e aqueles produzidos nacionalmente em termos de usos e funcionalidades. Além disso, a empresa concordou com a BIC Amazônia no que se refere à semelhança de qualidade e à substitutibilidade entre o produto nacional e importado. Ratificou entendimento da peticionária de defesa comercial que o preço é um fator significativo na escolha do consumidor, em relação a diferenças nos custos de produção entre lápis de resina e de madeira.

A Leonora argumentou, no entanto, que tais diferenças de custo não afetariam a qualidade dos lápis de resina. Para corroborar seu argumento, a Leonora citou pesquisa (vide detalhes no item 2.3.3 do presente parecer) realizada pela Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE), do Governo do Estado de São Paulo, cujos resultados demonstraram que os alunos investigados atribuíram notas superiores aos lápis de resina em comparação com os lápis de madeira.

A ABFIAE, a exemplo da Leonora, também considerou que não existiria substituto ao lápis importado da China, em razão de problemas de qualidade e de volume de produção que supostamente ocorreriam em outras origens exportadoras. Além disso, a ABFIAE argumentou que a certificação exigida pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO) e o licenciamento prévio de importação seriam fatores que inviabilizariam os substitutos dos lápis importados da China.

Quanto à substitutibilidade entre os lápis fabricados em madeira e aqueles produzidos em resina, a ABFIAE argumentou que ambos são substitutos entre si. As diferenças se observaram especialmente no processo produtivo (os processos de fabricação do lápis de madeira e do lápis de resina seriam completamente diferentes); no material utilizado (madeira x resina); no desempenho (resistência à quebra da ponta, aderência entre as partes, apontabilidade manual, comprimento da escrita, cobertura da escrita, maciez e apagabilidade da escrita); na utilização (profissionais e artistas prefeririam utilizar os lápis de madeira); e no impacto ambiental (os lápis de resina produziram prejuízo ecológico). Segundo a ABFIAE, tais diferenças se refletiriam no diferencial de preço entre os lápis de madeira e os lápis de resina.

Em suas manifestações finais de 10 de setembro de 2020, a ABFIAE defendeu mais uma vez que o produto objeto da investigação - lápis de escrever, seja composto por madeira ou resinas termoplásticas - não contaria com substitutos no mercado nacional. Ademais, no seu entender, apesar de ser possível caracterizar os lápis de madeira e os de resina como similares, eles não seriam necessariamente substitutos. Nesse sentido, argumentou que existiria um descompasso entre a oferta da indústria doméstica, composta majoritariamente por lápis de madeira ([CONFIDENCIAL] 90-100% de P1 a P5), e a oferta do produto importado da China, composta em 61,1% por lápis de resina no período de análise.

Nas manifestações finais da BIC, a empresa afirmou que a questão da substitutibilidade já teria sido exaustivamente discutida e que os lápis de madeira e de resina seriam substitutos em todas as variáveis, como variedade, uso, funcionalidade, qualidade e preço. A norma ABNT NBR 15795 incluiria na definição de lápis aqueles revestidos por madeira, mas também por outros materiais, como polímeros e papel.

Ponderados os argumentos das partes, verifica-se que os lápis de escrever, desenhar e/ou colorir contam com produtos substitutos em determinadas funcionalidades, como lapiseiras ou giz de cera, conforme destacado pela BIC. Tais produtos, no entanto, tendem a ser comercializados em patamares de preços mais elevados e não há evidências nos autos de que exerceriam pressão competitiva em relação ao produto analisado, evidenciando-se uma limitação econômica em termos de substituição para tais itens (lapiseiras e giz de cera).

No que diz respeito às discussões sobre substitutibilidade entre os lápis de madeira e os lápis de resina, conclui-se que os produtos são substitutos entre si. Ainda que esse não fosse o caso, a inclusão de lápis de madeira e de resina no escopo do produto objeto da investigação não diz respeito em princípio à análise de interesse público, uma vez que pertence à matéria de defesa comercial a definição do escopo do produto ora investigado e de sua similaridade ao produto nacional. Observa-se, nesse sentido, que as duas variações do produto são produzidas tanto pelos produtores/exportadores chineses quanto pela indústria doméstica brasileira, substitutos entre si em termos de usos, aplicações e qualidade.

2.1.4 Concentração do mercado do produto sob análise

Nesta seção, busca-se analisar a estrutura de mercado, de forma a avaliar em que medida a aplicação do direito antidumping pode influenciar a relação entre estrutura do mercado e de concorrência, como, por exemplo, em termos de rivalidade e de eventual poder de mercado da indústria doméstica.

De acordo com as informações contidas no Processo SECEX nº 19972.101420/2019-61, o produto similar doméstico conta com quatro produtores nacionais, quais sejam Faber-Castell, BIC Amazônia, Injex Pen Indústria e Comércio de Artigos Plásticos Ltda. e Ecole Indústria e Comércio de Lápis Ltda. As peticionárias Faber-Castell e BIC Amazônia responderam por mais de 95% da produção nacional total do produto similar em P5.

Em suas manifestações finais, a ABFIAE argumentou que a eventual imposição de sobretaxa aos lápis importados da origem investigada certamente levaria a uma alta concentração do mercado brasileiro, uma vez que, para além das peticionárias, outros fabricantes têm presença marginal no mercado. Ademais, a ABFIAE ressaltou que o recurso a fontes alternativas no exterior seria limitado pelo fato de que o desenvolvimento de parcerias comerciais requeria um processo bastante complexo e demorado de certificação de fábrica e homologação de produto.

A ABFIAE registrou ainda em suas manifestações finais que os impactos decorrentes da pandemia da COVID-19 conjugados com a nova política macroeconômica (câmbio elevado e juros baixos) do governo brasileiro contribuirão para a redução das importações e, conseqüentemente, para o aumento da concentração do mercado brasileiro.

Em suas manifestações de 1º de novembro e 16 de dezembro de 2019, a BIC Amazônia alegou desconhecer a existência de oligopólio, duopólio e/ou monopólio no fornecimento de lápis no Brasil. Segundo essa produtora, o mercado brasileiro estaria totalmente aberto à concorrência internacional e a ampla oferta de lápis de diferentes marcas, origens e preços - notadamente pelos grandes importadores - demonstraria a livre concorrência no país.

A Faber-Castell também contestou o argumento da ABFIAE quanto à suposta posição oligopolista das peticionárias, uma vez que essas não seriam as únicas produtoras nacionais do produto sob análise. Ainda de acordo com a Faber-Castell, mesmo se esse fosse o caso, não haveria que se falar na existência de oligopólio, duopólio ou monopólio, uma vez que o mercado brasileiro estaria aberto à concorrência internacional de todas as origens, inclusive para os mais de 50 produtores/exportadores chineses que teriam exportado ao Brasil no período em análise. Em suas manifestações finais de 10 de setembro de 2020, a Faber Castell reiterou os argumentos, alegando inexistência de "poder de mercado" por parte da indústria doméstica, já que essa teria representado apenas [CONFIDENCIAL] 20-30% das vendas no mercado brasileiro em P5.

Nas manifestações finais de 10 de setembro de 2020, a ABFIAE alegou que a expiração do direito antidumping aplicado aos lápis de madeira não teria contribuído para aumento da competitividade do mercado, tendo em vista que o mercado teria se direcionado ao longo do da vigência da medida à aquisição do lápis importado de resina. Em análise das estatísticas das importações de lápis, disponíveis na ferramenta Comex Stat, a ABFIAE argumentou que a China já teria perdido participação no volume total importado de janeiro a agosto de 2020, quando se compara com o mesmo período dos anos anteriores. A Associação fez menção também à elevação do câmbio em período recente, pontuando que o real teria se desvalorizado em 38,7% frente ao dólar da data de protocolo da petição de investigação de dumping (30/04/2019) até o final de agosto de 2020. Tal fator já reduziria consideravelmente a competitividade das importações no mercado brasileiro.

Em relação às manifestações interpostas sobre concentração do mercado brasileiro, reitera-se que se busca na presente análise, no âmbito de interesse público, o entendimento do impacto da imposição da medida antidumping sobre os agentes econômicos como um todo em comparação aos efeitos positivos da aplicação da medida de defesa comercial, podendo ser levados em consideração, entre outros fatores, a estrutura de mercado e concorrência em termos do produto analisado, uma vez que a existência de estruturas concentradas pode conduzir ao poder de mercado das empresas e, conseqüentemente, a diminuição do bem-estar da economia.

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 das participações do mercado de todas as empresas de um dado mercado. 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 Conselho Administrativo de Defesa Econômica (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 ampla, englobando a participação da indústria doméstica, de outros produtores nacionais, e de produtores/exportadores de outros países. Quando identificadas partes relacionadas dos produtores domésticos nas estatísticas de importação, tais operações foram somadas às vendas das empresas brasileiras para adequada apuração do grau de concentração do mercado. Os dados de participação e índices de concentração por período estão descritos na tabela a seguir.

Tabela 1 - Participação (%) no Mercado Brasileiro de Lápis e Cálculo do Índice HHI (continua...)
[CONFIDENCIAL]

Período	Indústria Doméstica		Outros Produtores Nacionais	
	Faber	BIC	Ecole (Brasil)	Injex (Brasil)
P1	[30-40%]	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]
P2	[40-50%]	[10-20%]	[0-10%]	[0-10%]
P3	[30-40%]	[10-20%]	[0-10%]	[0-10%]
P4	[30-40%]	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]
P5	[20-30%]	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]

Tabela 1 - Participação (%) no Mercado Brasileiro de Lápis e Cálculo do Índice HHI (...continuação)
[CONFIDENCIAL]

CONFIDENCIAL (China)	CONFIDENCIAL (China)	Importações			HHI
		CONFIDENCIAL (Vietnã)	Demais (China)	Demais (Outros países)*	
[0-10%]	[20-30%]	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]	2.094
[0-10%]	[10-20%]	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]	2.342
[10-20%]	[0-10%]	[0-10%]	[10-20%]	[0-10%]	1.984
[20-30%]	[0-10%]	[0-10%]	[20-30%]	[0-10%]	1.683
[20-30%]	[0-10%]	[0-10%]	[20-30%]	[0-10%]	1.473

* Incluídas empresas dos seguintes países: Alemanha, Argentina, Austrália, Áustria, Belarus, Bósnia e Herzegovina, Brasil, Canadá, Coreia do Norte, Coreia do Sul, Costa Rica, Espanha, EUA, Filipinas, Hong Kong, Índia, Itália, Japão, Malásia, México, Noruega, Países Baixos, Panamá, Polônia, Portugal, Reino Unido, Romênia, Rússia, Suíça, Tailândia, Taipé Chinês, República Tcheca e Uruguai.

Fonte: Processo SECEX nº 52272.003183/2019-37 e RFB.

Elaboração: SDCOM.

De P1 a P4, o mercado permaneceu moderadamente concentrado (com Índice HHI entre 1.500 e 2.500 pontos), sendo que, em P5, mudou sua classificação para mercado não concentrado (com índice HHI abaixo de 1.500 pontos).

Nota-se que, após a extinção do direito antidumping aplicado aos lápis de madeira (que ocorreu no início de P2), o índice HHI reduziu progressivamente, com o aumento da participação de empresas estrangeiras principalmente da origem em análise ou de outras origens, como Vietnã, e a redução das vendas relativas dos dois maiores produtores domésticos. Em P5, o índice HHI apresentado é de 1.473, alguns pontos abaixo da linha de corte de mercado não concentrado, indicando rivalidade neste mercado.

Apesar das exportações da China para o Brasil terem se concentrado ao longo do tempo nos lápis de resina, a extinção do direito antidumping face às importações de lápis de madeira parece ter contribuído para elevação da rivalidade nesse mercado.

Por fim, verifica-se que, em pesquisa ao sítio eletrônico do CADE, não foram encontrados dados sobre eventuais operações de fusão e aquisição no setor, que pudessem apresentar informações mais detalhadas sobre movimentos concentracionistas e existência de barreiras à entrada no segmento. Adicionalmente, informa-se que o CADE não apresentou considerações sobre a presente avaliação de interesse público.

Diante do exposto, verifica-se que o mercado brasileiro de lápis esteve em patamares de concentração moderada, de P1 a P4, e baixa em P5, com maior penetração de produtores/exportadores chineses nos últimos períodos, revelando, portanto, rivalidade neste mercado entre as empresas listadas da indústria doméstica e estrangeiras.

2.2 Oferta internacional do mercado do produto sob análise

2.2.1 Origens alternativas do produto sob análise

A análise de produtos de outras origens busca verificar a disponibilidade de produtos similares ao produto objeto da investigação de defesa comercial. Para tanto, verifica-se a existência de fornecedores do produto igual ou substituto em outras origens que não estão sob investigação no âmbito do processo de referência. Nesse sentido, é necessário considerar também os custos de internação e a existência de barreiras à importação destas origens, como barreiras técnicas.

Convém destacar que mesmo origens gravadas podem continuar a ser ofertantes do produto. Dependendo das características de mercado e do produto, é possível que existam desvios de comércio com a aplicação de medidas de defesa comercial e que outras origens passem a ganhar relevância nas importações do produto pelo Brasil.

2.2.1.1 Exportações mundiais do produto sob análise

Considerando a indisponibilidade nos autos de dados acerca da produção mundial do produto analisado, buscou-se, inicialmente, avaliar a existência de fontes alternativas com base nos maiores exportadores mundiais do produto classificado no SH 9609.10 (lápis), conforme a tabela a seguir:

Tabela 2 - Principais Origens Exportadoras de Lápis (SH 9609.10) - 2018

Ordem	Exportadores Mundiais	Valor (US\$ 1.000)	Percentual
1	China	529.300,00	45,63%
2	Alemanha	154.878,00	13,35%
3	Indonésia	58.429,00	5,04%
4	República Tcheca	49.425,00	4,26%
5	Vietnã	44.503,00	3,84%
6	França	33.338,00	2,87%
7	México	29.192,00	2,52%
8	Índia	23.964,00	2,07%
9	Filipinas	22.570,00	1,95%
10	Reino Unido	21.242,00	1,83%
11	Tailândia	20.530,00	1,77%
12	Estados Unidos da América	18.771,00	1,62%
13	Países Baixos	15.084,00	1,30%
14	Eslováquia	14.687,00	1,27%
15	Outros	124.077,00	10,70%
	Total	1.159.990,00	100%

Outros: Coreia do Norte, Coreia do Sul, Polônia, Taipé Chinês, Espanha, Itália, Japão, Emirados Árabes Unidos, Hong Kong, Áustria, Turquia, Dinamarca, Canadá, Suécia, Bélgica, Romênia, Federação Russa, Mianmar, África do Sul, Portugal, Malásia, Hungria, Zonas Francas, Peru, Cingapura, El Salvador, Sérvia, Chile, Lituânia, Panamá, Letônia, Nepal, Bulgária, Eslovênia, Irlanda, Paquistão, Grécia, Estônia, Nova Zelândia, Egito, República Dominicana, Guatemala, Colômbia, Ucrânia, Argentina, Bielorrússia, Jordânia, Croácia, Bangladesh, Bósnia e Herzegovina, Cazaquistão, Austrália e Finlândia.

Fonte: TradeMap.

Elaboração: SDCOM.

Observa-se que a origem investigada respondeu, em 2018, por 45,6% das exportações mundiais do produto, enquanto as principais origens não investigadas - Alemanha (país sede da Faber-Castell, com 13,35%), Indonésia (5,04%), República Checa (4,26%), Vietnã (3,84%), França (país sede da BIC, com 2,87%), México (2,52%) e Índia (2,07%) - totalizam 33,94% das exportações globais do produto.

O cenário internacional pode ser analisado também a partir da perspectiva do preço médio praticado. Considerando as principais origens que reportaram suas exportações em volume em 2018, descrevem-se os preços médios por quilogramas de lápis, em dólares estadunidenses, em base FOB, na tabela e no gráfico a seguir, para todos os destinos de exportação:

Tabela 3 - Preço Médio das Exportações de Lápis (SH 9609.10) das Principais Origens Exportadoras - 2018

Exportadores Mundiais	Preço (US\$/kg)
Índia	3,98
Emirados Árabes Unidos	4,55
China	4,99
Tailândia	7,00
Países Baixos	8,13
Coreia do Sul	8,79
Indonésia	9,28
Outros	10,52
Média Total	12,14
Reino Unido	12,95
Eslováquia	13,50
República Tcheca	18,35
Filipinas	18,73
França	20,05
México	20,05
Alemanha	21,26

Fonte: Trademap.

Elaboração: SDCOM.

Gráfico 1 - Preço Médio das Exportações de Lápis (SH 9609.10) das Principais Origens Exportadoras - 2018

Fonte: Trademap.

Elaboração: SDCOM.

O preço médio praticado pela China em 2018 é inferior ao da grande maioria dos principais exportadores mundiais, com exceção da Índia (menor preço médio da tabela) e dos Emirados Árabes Unidos. O preço chinês é 76,5% inferior ao da Alemanha, segundo maior exportador mundial de lápis e país onde se localiza a matriz do principal produtor brasileiro (Faber-Castell) e 46,3% inferior ao da Indonésia, terceiro maior exportador mundial de lápis. Em comparação ao preço médio dos lápis exportados em 2018 por todas as origens, o preço da China é 31% inferior. Já o preço médio de todas as origens, com exceção da China, é de aproximadamente US\$ 12,65 por quilograma, 153,56% superior ao preço médio do lápis chinês.

2.2.1.2 Fluxo de comércio (exportações - importações) do produto sob análise

Adicionalmente, com o intuito de avaliar o perfil dos maiores exportadores listados acima, buscou-se também referenciar as importações de tais origens com base em suas exportações líquidas (saldo de exportações menos importações) de lápis - em dólares estadunidenses, no nível do produto (SH6) -, conforme tabela a seguir:

Tabela 4 - Exportações Líquidas do Produto por País - Lápis de Escrever, Desenhar e/ou Colorir (SH 9609.10) - 2018

País exportador	Valor (US\$ mil)
China	511.835,00
Alemanha	71.224,00
Brasil	43.812,00
Indonésia	41.390,00
Vietnã	38.035,00
República Tcheca	26.509,00
Índia	21.034,00
Filipinas	17.690,00
Taipé Chinês	3.261,00
Eslováquia	1.974,00
Tailândia	1.241,00
França	-3.968,00
México	-3.646,00
Países Baixos	-5.081,00
Reino Unido	-28.967,00

Fonte: Trademap.

Elaboração: SDCOM.

Das origens não investigadas, Alemanha, Indonésia, República Tcheca, Vietnã, Índia e Filipinas têm perfil exportador, uma vez que apresentaram superávits relevantes na comercialização de lápis em 2018. Outras origens não investigadas, como França, México, Países Baixos e Reino Unido apresentaram déficit no saldo entre exportações e importações no mesmo ano.

2.2.1.3 Importações brasileiras do produto sob análise

No exame de possíveis fontes alternativas, há ainda que se observar o perfil das importações brasileiras.

O volume das importações brasileiras de lápis da China diminuiu 42,9% em P2, mas registrou aumentos sucessivos de 25,0% em P3, 67,1% em P4 e 57,6% em P5, sempre em relação ao período anterior. Quando considerado todo o período de investigação (P1-P5), observou-se um crescimento de 88,1%.

Já o volume importado de outras origens recuou em todos os períodos: 5,5% em P2, 22,8% em P3, 30,7% em P4 e 9,0% em P5, também sempre na comparação com o período imediatamente anterior. Durante todo o período de análise (P1-P5), houve decréscimo acumulado de 54,0% nessas importações.

Deve-se observar que, ao longo de todo o período investigado, houve aumento da participação do volume importado da China em relação ao volume total importado, correspondente a [CONFIDENCIAL] 10-20 p.p. As importações da origem investigada representaram [CONFIDENCIAL] 70-80%, 60-70%, 70-80%, 80-90% e 90-100% do volume total importado pelo Brasil, em cada período, de P1 a P5, respectivamente. Ao longo do período, houve importações, ainda que menos expressivas, do Vietnã, do Paquistão, da Indonésia e da França.

Tabela 5 - Importações Brasileiras de Lápis de Escrever, Desenhar e/ou Colorir (Números-índice) - continua...
[CONFIDENCIAL]

		P1		P2		P3	
		2014		2015		2016	
Origens		Nº índice	%	Nº índice	%	Nº índice	%
1	China	100,00	[70-80%]	57,15	[60-70%]	71,42	[70-80%]
Total (origem investigada)		100,00	[70-80%]	57,15	[60-70%]	71,42	[70-80%]
2	Vietnã	100,00	[0-10%]	104,09	[10-20%]	127,41	[10-20%]
3	Paquistão	100,00	[0-10%]	102,76	[0-10%]	17,85	[0-10%]
4	Indonésia	100,00	[0-10%]	191,16	[0-10%]	136,80	[0-10%]
5	França	100,00	[0-10%]	34,24	[0-10%]	66,03	[0-10%]
6	Outras origens*	100,00	[0-10%]	75,29	[0-10%]	41,62	[0-10%]
Total (exceto investigada)		100,00	[20-30%]	94,45	[30-40%]	72,91	[20-30%]
Total Geral		100,00	100,00%	65,94	100,00%	71,77	100,00%

Outros - Alemanha, Argentina, Austrália, Áustria, Belarus, Bósnia e Herzegovina, Brasil, Canadá, Coreia do Norte, Coreia do Sul, Costa Rica, Espanha, EUA, Filipinas, Hong Kong, Índia, Itália, Japão, Malásia, México, Noruega, Países Baixos, Panamá, Polônia, Portugal, Reino Unido, Romênia, Rússia, Suíça, Tailândia, Taipé Chinês, República Tcheca e Uruguai.

Fonte: Processo SECEX nº 52272.003183/2019-37 e RFB.

Elaboração: SDCOM.

Tabela 5 - Importações Brasileiras de Lápis de Escrever, Desenhar e/ou Colorir (Números-índice) - ...continuação
[CONFIDENCIAL]

		P4		P5	
		2017		2018	
Origens		Nº índice	%	Nº índice	%
1	China	119,33	[80-90%]	188,08	[90-100%]
Total (origem investigada)		119,33	[80-90%]	188,08	[90-100%]
2	Vietnã	59,73	[0-10%]	56,52	[0-10%]
3	Paquistão	-	[0-10%]	30,62	[0-10%]
4	Indonésia	180,46	[0-10%]	144,94	[0-10%]
5	França	62,97	[0-10%]	30,05	[0-10%]
6	Outras origens*	46,68	[0-10%]	28,24	[0-10%]
Total (exceto investigada)		50,53	[10-20%]	46,00	[0-10%]
Total Geral		103,12	100,00%	154,60	100,00%

Outros - Alemanha, Argentina, Austrália, Áustria, Belarus, Bósnia e Herzegovina, Brasil, Canadá, Coreia do Norte, Coreia do Sul, Costa Rica, Espanha, EUA, Filipinas, Hong Kong, Índia, Itália, Japão, Malásia, México, Noruega, Países Baixos, Panamá, Polônia, Portugal, Reino Unido, Romênia, Rússia, Suíça, Tailândia, Taipé Chinês, República Tcheca e Uruguai.

Fonte: Processo SECEX nº 52272.003183/2019-37 e RFB.

Elaboração: SDCOM.

A participação das importações das outras origens no volume total importado, por sua vez, passou de [CONFIDENCIAL] 20-30% em P1 para [CONFIDENCIAL] 30-40% em P2, mas decresceu sucessivamente a partir de então, representando [CONFIDENCIAL] 20-30% do volume total importado em P3, [CONFIDENCIAL] 10-20% em P4 e, por fim, [CONFIDENCIAL] 0-10% em P5.

Constatou-se que as importações brasileiras totais de lápis apresentaram recuo de 34,1% de P1 para P2, tendência que se reverte a partir de então, quando se verificou aumento de 8,8% de P2 para P3, de 43,7% de P3 para P4, de 49,9% de P4 para P5. De P1 a P5, o acréscimo foi de 54,6%.

No gráfico a seguir, observa-se que a China se manteve como a principal fonte das importações brasileiras de lápis mesmo com a vigência do direito antidumping anterior (P1 a P2):

Gráfico 2 - Comportamento das Importações Brasileiras de Lápis - P1 a P5 (ton)

[CONFIDENCIAL]

Fonte: Processo SECEX nº 52272.003183/2019-37 e RFB.

Elaboração: SDCOM.

Há elementos que sinalizam, portanto, que uma eventual imposição de direito antidumping sobre as importações de lápis originárias da China não teria o condão de impedir a rivalidade no mercado, diante da continuidade da oferta internacional via importações para o Brasil.

O gráfico abaixo permite examinar em detalhes os volumes de importações de lápis de outras origens não investigadas.

Gráfico 3 - Comportamento das Importações Brasileiras de Lápis das Principais Origens, exceto China (ton)

[CONFIDENCIAL]

* Não há informação sobre as importações brasileiras originárias do Paquistão em P4.

Fonte: Processo SECEX nº 52272.003183/2019-37 e RFB.

Elaboração: SDCOM.

Como se pode observar, todas as origens não investigadas, à exceção da Indonésia (linha verde), registraram decréscimo em suas exportações de lápis para o Brasil entre P1 e P5.

Aqui, também vale detalhar o volume das importações brasileiras de lápis em período anterior ao analisado na investigação de dumping. Com base nas estatísticas de importação relativas à NCM 9609.10.00, de 2009 a 2013, é possível observar as origens mais importantes para a demanda brasileira do produto, num período em que parte da linha tarifária se encontrava afetada pelo direito antidumping nas importações de lápis de madeira originários da China.

A tabela a seguir apresenta o volume de importações de lápis originárias da China e das outras 7 (sete) origens mais importantes no período de referência.

Tabela 6 - Importações Brasileiras de Lápis de Escrever, Desenhar e/ou Colorir - 2009-2013 (continua...)

		2009		2010		2011	
Origens		ton	%	ton	%	ton	%
China		281,58	20,2%	600,08	25,43%	2.506,18	50,19%
Total (origem investigada)		281,58	20,2%	600,08	25,43%	2.506,18	50,19%
Taipé Chinês		278,32	19,9%	787,18	33,35%	873,21	17,49%
Tailândia		234,88	16,8%	288,58	12,23%	300,50	6,02%
Paquistão		165,85	11,9%	234,01	9,92%	332,29	6,65%
Vietnã		88,99	6,4%	123,22	5,22%	286,92	5,75%
Indonésia		59,99	4,3%	109,00	4,62%	340,37	6,82%
Índia		-	-	-	-	173,47	3,47%
França		20,48	1,5%	0,001	0,00%	74,52	1,49%
Demais origens*		265,18	19,0%	218,05	9,24%	105,78	2,12%
Total (exceto investigada)		1.113,72	79,8%	1.760,06	74,57%	2.487,09	49,81%
Total Geral		1.395,31	100,0%	2.360,15	100,00%	4.993,27	100,00%

*Demais origens: Mianmar, Alemanha, Costa Rica, República Tcheca, Peru, Coreia do Sul, Suíça, Hong Kong, EUA, Áustria, Venezuela, Reino Unido, Espanha, Nepal, Japão, Cingapura, Itália, Afeganistão, Argentina, Austrália, Bélgica, Bolívia, Cabo Verde, Canadá, Chile, Colômbia, Coreia do Norte, Filipinas, Israel, Liechtenstein, México, Países Baixos, Panamá, Portugal e Uruguai.

Fonte: Comex Stat. Elaboração: SDCOM

Tabela 6 - Importações Brasileiras de Lápis de Escrever, Desenhar e/ou Colorir - 2009-2013 (...continuação)

		2012		2013	
Origens		ton	%	ton	%
China		4.181,4	74,89%	2.487,15	72,50%
Total (origem investigada)		4.181,4	74,89%	2.487,15	72,50%
Taipé Chinês		20,86	0,37%	2,65	0,08%
Tailândia		271,11	4,86%	137,75	4,02%
Paquistão		326,71	5,85%	162,38	4,73%
Vietnã		235,38	4,22%	118,79	3,46%
Indonésia		40,14	0,72%	65,36	1,91%
Índia		174,60	3,13%	103,96	3,03%
França		147,34	2,64%	153,99	4,49%
Demais origens*		186,09	3,33%	198,44	5,78%
Total (exceto investigada)		1.402,27	25,11%	943,34	27,50%
Total Geral		5.583,67	100,00%	3.430,5	100,00%

*Demais origens: Mianmar, Alemanha, Costa Rica, República Tcheca, Peru, Coreia do Sul, Suíça, Hong Kong, EUA, Áustria, Venezuela, Reino Unido, Espanha, Nepal, Japão, Cingapura, Itália, Afeganistão, Argentina, Austrália, Bélgica, Bolívia, Cabo Verde, Canadá, Chile, Colômbia, Coreia do Norte, Filipinas, Israel, Liechtenstein, México, Países Baixos, Panamá, Portugal e Uruguai.

Fonte: Comex Stat.

Elaboração: SDCOM

Na média do volume importado entre 2009 e 2013 (quando o direito antidumping face às importações chinesas de lápis de madeira ainda se encontrava em vigor), Taipé Chinês era a origem mais importante depois da China, apesar de ter sofrido redução de 99% no volume exportado para o Brasil no período, passando de 278.324 kg exportados para o Brasil (o que representava cerca de 19,9% das importações totais em 2009) para 2.651 kg (o que representava cerca de 0,08% das importações totais em 2013).

Ainda de acordo com a tabela acima, é possível verificar que, mesmo na vigência da medida antidumping imposta sobre os lápis de madeira (em montantes de 201,4% e 202,3%, respectivamente, para lápis de madeira com mina de grafite e com mina de cor), as importações de lápis da China não cessaram e tampouco diminuíram. Ao contrário, desde 2011 a China representou mais de 50% do total das importações brasileiras de lápis, alcançando mais de 70% do total em 2012 e 2013, o que demonstraria a inexistência de desvio de comércio significativo para outras origens. Por outro lado, não se pode descartar o fato de que outras origens continuaram presentes nas importações brasileiras, ainda que em grau bastante reduzido, como Tailândia, Paquistão e Vietnã, de modo a sinalizar a presença de origens alternativas nesse período, em termos de volume.

2.2.1.4 Preço das importações brasileiras do produto sob análise

Para aprofundar ainda mais o exame da existência de possíveis fontes alternativas do produto, também é válido verificar a evolução dos preços cobrados por cada origem exportadora para o Brasil, conforme mostra a tabela abaixo:

Tabela 7 - Preço Médio das Importações Totais Brasileiras de Lápis de Escrever, Desenhar e/ou Colorir - Números-índice
[CONFIDENCIAL]

		P1	P2	P3	P4	P5
Origens		2014	2015	2016	2017	2018
China		100,00	103,33	96,67	99,33	97,00
Paquistão		100,00	105,51	70,52	----	67,67
França		100,00	76,91	51,54	58,47	53,20
Indonésia		100,00	101,51	123,19	105,42	136,75
Vietnã		100,00	107,95	106,23	120,66	121,72
Outras origens*		100,00	117,89	115,74	125,14	171,69
Média (exceto investigada)		100,00	101,16	101,67	112,20	116,17
Média Geral		100,00	114,29	99,27	88,14	80,87

*Outras origens - Alemanha, Argentina, Austrália, Áustria, Belarus, Bósnia e Herzegovina, Brasil, Canadá, Coreia do Norte, Coreia do Sul, Costa Rica, Espanha, EUA, Filipinas, Hong Kong, Índia, Itália, Japão, Malásia, México, Noruega, Países Baixos, Panamá, Polônia, Portugal, Reino Unido, Romênia, Rússia, Suíça, Tailândia, Taipé Chinês, República Tcheca e Uruguai.

Fonte: Processo SECEX nº 52272.003183/2019-37 e RFB.

Elaboração: SDCOM.

Gráfico 4 - Preço Médio das Importações Totais Brasileiras de Lápis em 2018 (US\$ CIF/Kg)[CONFIDENCIAL]

Fonte: Comtrade.

Elaboração: SDCOM

Observa-se que o preço CIF médio por quilograma ponderado das importações brasileiras de lápis da origem investigada registrou alternância entre aumentos e quedas ao longo de todo o período: de P1 para P2, aumentou 3,3% e de P2 para P3, caiu 6,5%. De P3 para P4 voltou a avançar 2,8%, ao passo que, de P4 para P5, apresentou recuo de 2,3%. De P1 para P5, o preço de tais importações acumulou queda de 3%.

Em relação ao preço CIF médio por quilograma ponderado de outras origens, verificaram-se aumentos sucessivos em todos os períodos: 1,2% em P2, 0,5% em P3, 10,4% em P4 e 3,5% em P5, sempre na comparação com o período imediatamente anterior. De P1 para P5, o preço de tais importações apresentou aumento de 16,2%.

Com relação ao preço médio do total das importações brasileiras de lápis, houve aumento de 16,4% de P1 para P2, seguido de quedas sucessivas de 13,6%, 12,3%, 7% em P3, P4 e P5, respectivamente, sempre em relação ao período anterior. Ao longo do período de investigação de interesse público, houve queda de 18% no preço médio das importações totais.

O gráfico a seguir resume a evolução do preço médio das importações brasileiras de lápis, conforme suas origens:

Gráfico 5 - Evolução do Preço Médio das Importações Totais Brasileiras de Lápis (US\$ CIF/Kg)

[CONFIDENCIAL]

* Não há informação sobre as importações brasileiras originárias do Paquistão em P4.

Fonte: Processo SECEX nº 52272.003183/2019-37 e RFB.

Elaboração: SDCOM.

Ao se analisar apenas as importações totais de lápis de origens não investigadas, é possível inferir que a evolução de seu preço médio se dá de forma gradativamente incremental entre P1 e P3. A partir de P3 registram-se incrementos mais expressivos no preço médio dos lápis das outras origens não investigadas. Entre P1 e P5, o preço médio dos lápis de outras origens sofreu um aumento de 16,2%.

Quando se examina mais detalhadamente o comportamento dos preços dos lápis importados das principais origens não investigadas entre P1 e P5, fica evidenciado que França e Paquistão registraram uma queda global em seus preços da ordem de 46,8% e 32,3%, respectivamente. Em sentido contrário, Vietnã (segunda maior origem das importações brasileiras de lápis) e Indonésia incrementaram seus preços médios em 21,7% e 36,7%, respectivamente.

Por outro lado, o preço médio do lápis importado da China apresentou relativa estabilidade, tendo oscilado levemente de P1 a P5, totalizando decréscimo de 3% ao longo desse período. Ademais, quando se examina o preço médio do total das importações brasileiras de lápis, percebe-se um incremento inicial entre P1 e P2 seguido de sucessivos decréscimos a partir de P2 até P5, culminando com uma diminuição global de 18% ao longo de todo o período da investigação de interesse público.

Sobre a disponibilidade de ofertantes internacionais, a ABFIAE argumentou, em suas manifestações de 2 e 22 de julho e 10 de setembro de 2020, que existiriam evidências suficientes de que países alternativos não possuiriam condições de suprir o produto chinês nem em volume nem em diversidade de produtos. De acordo com consulta realizada pela ABFIAE ao portal Trademap, Paquistão, Emirados Árabes Unidos e Tailândia, por exemplo, não se apresentariam como exportadores líquidos de lápis e, ademais, esses países importariam minas de grafite para abastecer sua produção, o que envolveria um problema com as regras de origem não preferenciais adotadas pelo Brasil, apresentada no item 2.2.2.5 deste documento. Indonésia, Índia e Taipé Chinês, por outro lado, seriam países exportadores líquidos de lápis, mas também teriam de importar minas de grafite para suprir sua produção. Por fim, Alemanha e Vietnã - apesar de serem países exportadores líquidos de lápis - seriam alternativas inviáveis em razão do preço impeditivo (no caso da Alemanha) e da escala limitada de produção (no caso do Vietnã).

Adicionalmente, a ABFIAE considerou que, ainda que globalmente possam existir empresas que aparentemente tenham potencial de exportar lápis para o Brasil, muitas não são aprovadas no processo de certificação de fábrica e de homologação de produto, o que torna a importação de lápis uma operação complexa, seja de origem chinesa ou de outras fontes alternativas.

Finalmente, a respeito da continuidade das exportações do lápis chinês para o Brasil entre 2009 e 2013 - mesmo com a aplicação da medida antidumping (em montantes de 201,4% e 202,3%, respectivamente, para lápis de madeira com mina de grafite e com mina de cor) -, a ABFIAE atribui tal fato à inexistência de capacidade produtiva no mercado internacional para substituir a China como produtora de lápis e ao desenvolvimento da indústria chinesa de lápis de resina (já que, segundo a ABFIAE, com a restrição imposta ao lápis de madeira, o Brasil teria oportunizado o desenvolvimento desta indústria na China).

Em suas manifestações finais, a Leonora registrou que nenhuma outra origem exportadora de lápis se apresentaria como fonte alternativa de suprimento deste produto para o volume demandado pelo Brasil. As importações de lápis oriundos da China seriam, assim, incontornáveis e indispensáveis para o suprimento do mercado brasileiro.

A Leonora argumentou, em suas manifestações de 2 de julho de 2020, que os preços de algumas das origens alternativas como Alemanha, Taiwan e Indonésia seriam muito superiores aos demais, indicando que poderiam se tratar de produtos diferenciados e não se constituiriam como alternativa viável ao produto Chinês. Já o Paquistão, a Índia e o Vietnã não dispõem de volume suficiente de produto com a qualidade necessária para atender a demanda dos importadores brasileiros.

Conforme reiterado pela Leonora em suas manifestações finais, alternativas ao fornecimento chinês seriam de difícil viabilização. Os produtores fora do país teriam pouca capacidade de produção e/ou não atenderiam aos rigorosos protocolos de qualidade exigidos pela empresa e pelo governo brasileiro. Além disso, o processo de homologação de novos produtos seria custoso e demorado, demandando meses de negociação e testes.

Em suas manifestações, a BIC Amazônia argumentou que as alegações da ABFIAE em relação às limitações de fontes alternativas em razão das regras de origem do Brasil não teriam fundamento, pois a maior parte das importações de minas de grafite chinesas realizadas por potenciais países exportadores de lápis se daria na condição de matéria-prima bruta (na posição 25.04.10).

A Faber-Castell, por sua vez, destacou em suas manifestações que as estatísticas de exportação mundial disponibilizadas pelo Trademap corroborariam a ampla variedade de fontes alternativas de fornecimento de lápis. Os preços praticados apresentariam variação, possivelmente, decorrente do mix de produto. De qualquer forma, o fato de haver exportações em volume representativo, inclusive ao Brasil, comprovaria que os preços praticados em tais exportações seriam condizentes com a prática de mercado.

Nas manifestações finais de 10 de setembro de 2020, a Faber-Castell ressaltou novamente que diversos outros países se apresentariam como origens alternativas às importações brasileiras de lápis, como Vietnã, Paquistão, Indonésia, França e outros. Segundo sua avaliação, a China continuaria fornecendo lápis para o Brasil, mesmo com a aplicação do direito antidumping, já que a medida objetivaria apenas a eliminação de uma "prática desleal de comércio" e não a restrição das importações. Por fim, a Faber-Castell contestou afirmação da ABFIAE de que os preços praticados pela China ao Brasil estariam alinhados aos praticados para outros mercados, repetindo dados do Trademap já apresentados, que indicariam que o preço médio das exportações dos lápis chineses para o Brasil seria muito inferior aos registrados para a Alemanha e para a França, importantes produtores de produto similar.

Assim, em termos de preço das importações brasileiras do produto sob análise, é possível concluir que a origem não gravada capaz de rivalizar, ainda que de modo relativo, com o produto originário da China seria o Paquistão.

2.2.1.5 Conclusões sobre origens alternativas do produto sob análise

Considerando o quanto exposto, observam-se os seguintes elementos relativos à disponibilidade de origens alternativas na oferta internacional de lápis:

a) a China, origem objeto da investigação de dumping, se caracteriza como maior exportador mundial de lápis, com 46,3% das exportações mundiais em 2018, em dólares estadunidenses. O país pode ser considerado um exportador líquido do produto, importando apenas 3,3% do valor exportado no mesmo período;

b) entre os principais exportadores mundiais de lápis, a China pratica o terceiro menor preço médio (US\$ 4,99/kg) em suas vendas, superior apenas ao praticado pela Índia e pelos Emirados Árabes Unidos. O preço do lápis chinês em 2018 foi 60,6% inferior à média dos outros exportadores;

c) as exportações da China para o Brasil cresceram 88,1% de P1 para P5. Nesse último período, a China representou mais de [CONFIDENCIAL] 90-100% do volume das importações brasileiras de lápis de escrever, desenhar e/ou colorir. Em seguida se destacam Vietnã, Indonésia e Paquistão, com [CONFIDENCIAL] 0-10%, 0-10% e 0-10% das importações brasileiras do produto, respectivamente, percentuais muito inferiores ao registrado pela China;

d) o preço médio das importações brasileiras de lápis originários da China é inferior ao das principais outras origens em qualquer dos períodos analisados (P1 a P5). Em P5 especificamente, o preço do produto chinês vendido ao mercado brasileiro é [CONFIDENCIAL] 20-30% inferior ao do lápis paquistanês, que registra o segundo menor preço no período.

Verifica-se que a China é um fornecedor relevante de lápis para o mercado brasileiro e em nível mundial, respondendo por quase a metade de todas as exportações globais do produto. Conclui-se que, ainda que diversos outros países tenham produzido e exportado o produto nos períodos analisados, é improvável que as importações originárias da China possam ser integralmente substituídas pelas de outras origens alternativas, tanto em termos de preço quanto de volume.

Ademais, tendo em consideração a diferença de preços do lápis chinês em relação ao de outras origens e o potencial exportador do país, não se pode descartar que a China se mantenha como origem relevante para o mercado brasileiro, tendo em vista que mesmo na vigência da medida antidumping imposta sobre os lápis de madeira, as importações de lápis da China não cessaram e tampouco diminuíram, revelando possível relação de absorção da medida antidumping pelos produtores/exportadores chineses, o que será aprofundando na simulação prospectiva de impacto da medida de defesa comercial no item 2.4 deste documento.

Por fim, vale ressaltar que Vietnã - exportador líquido de lápis - e Paquistão - segundo menor preço médio de importação - se apresentam como origens alternativas, em termos de volume e preço respectivamente, às importações brasileiras de lápis originárias da China.

2.2.2 Barreiras tarifárias e não tarifárias ao produto sob análise

2.2.2.1 Medidas de defesa comercial aplicadas ao produto

O produto classificado no código 9609.10 do Sistema Harmonizado (SH) é objeto de aplicação de medidas de defesa comercial por outros países do mundo, conforme descrito na tabela a seguir:

Tabela 8 - Medidas de Defesa Comercial - SH 9609.10

Medida de Defesa Comercial	País/Membro aplicador	Parceiro Afetado	Data da primeira aplicação
	EUA		28/12/1994
Antidumping	México	China	27/05/2014
	Paquistão		10/10/2018

Fonte: WTO, i-TIP.

Elaboração: SDCOM.

Tendo em vista as notificações realizadas à OMC até 30 de junho de 2020, encontram-se em vigor 3 (três) medidas antidumping relacionadas ao código 9609.10 do Sistema Harmonizado aplicadas por países diferentes, todas em relação à China. A medida mais antiga é relativa aos EUA, que aplica direito antidumping nas importações de "certos lápis revestidos" originários da China desde 1994. Os outros aplicadores impõem medidas em produtos descritos somente como "lápis", caso do México, desde 2014, ou "lápis de grafite", caso do Paquistão, desde 2018.

Em relação aos dados divulgados quando das conclusões preliminares de interesse público, identificou-se que 2 (duas) medidas antidumping aplicadas pela Turquia no código SH 9609.10, em relação à China e à Tailândia, foram encerradas no segundo semestre de 2019, sem prorrogação do direito.

Em sua manifestação de 5 de dezembro de 2019, a Faber-Castell argumentou que a existência de medidas antidumping em diversos países comprovaria a prática de dumping por parte dos produtores/exportadores chineses e que as importações originárias da China causariam dano à indústria local, da mesma forma que estaria ocorrendo no mercado brasileiro.

A Faber-Castell refutou, ainda, o argumento da ABFIAE de que a importação de lápis chineses na Alemanha e na França, aliada à inexistência de medidas de defesa comercial em tais países, demonstraria a importância do produto chinês na composição de tais mercados. Para a Faber-Castell, o mercado europeu - assim como o brasileiro - é aberto à concorrência internacional e, neste sentido, a inexistência de medidas de defesa comercial em tais países em relação às importações do produto originário da China estaria relacionada ao fato de que os preços ali praticados pelos produtores/exportadores chineses seriam muito superiores àqueles praticados pelos referidos produtores/exportadores em suas vendas ao mercado brasileiro.

Em 16 de dezembro de 2019, a BIC Amazônia ressaltou que a existência de medidas antidumping em vários países, referentes às exportações de lápis da China corroborariam o fato de que a China se valeria de práticas de dumping.

Em sua manifestação de 23 de janeiro de 2020, a ABFIAE argumentou que a inexistência de medidas de defesa comercial nos próprios países das petionárias seria um indicativo muito forte da não existência de dumping. Adicionalmente, a ABFIAE refutou o argumento da Faber-Castell de que tal fato ocorreria em razão de os produtores chineses exportarem lápis para Alemanha e França a preços superiores aos preços dos lápis exportados para o Brasil. Para a ABFIAE, as diferenças entre os preços médios dos lápis exportados para Alemanha/França e para o Brasil decorreriam da diferença de poder aquisitivo entre os consumidores europeus e os consumidores brasileiros, além de uma maior demanda por produtos de maior valor agregado por Alemanha/França em comparação com a demanda do Brasil.

Em 22 de julho de 2020, a ABFIAE reiterou seus argumentos de que as petionárias competiriam mundialmente em mercados que não possuem medidas protetivas, assim como em mercados em que os produtos chineses ainda possuem o benefício da isenção de imposto de importação, a exemplo do mercado chileno.

Em suas manifestações finais, a Faber-Castell destacou o fato de que o Paquistão - assim como México e Turquia - teriam aplicado medida antidumping às importações de lápis originárias da China. Na mesma manifestação, a Faber-Castell refutou o argumento da ABFIAE de que petionárias competiriam em mercados mundiais que não possuiriam medidas protetivas, incluindo aí os mercados em que os produtos chineses ainda possuiriam o benefício da isenção de imposto de importação, como seria o caso do mercado chileno. De acordo com a empresa, não haveria no Chile nenhum produtor local de lápis, o que justificaria o fato de ser concedida a isenção do imposto de importação ao referido produto. Não obstante, tal situação não significaria que os produtores brasileiros não estivessem sendo prejudicados naquele mercado, haja vista a suposta prática de dumping por parte dos produtores/exportadores chineses em suas vendas ao Chile.

2.2.2.2 Tarifa de importação

Os lápis de madeira ou de resina plástica com mina de cor ou mina de grafite são classificados no item 9609.10.00 da Nomenclatura Comum do MERCOSUL (NCM), denominados simplesmente como "lápis". A alíquota do Imposto de Importação incidente sobre o produto na Tarifa Externa Comum (TEC) manteve-se em 18% durante todo o período de análise de dano no processo de referência.

Ao se considerar o nível agregado do produto objeto (SH 9609.10), para fins de comparação com o cenário internacional, verifica-se que a tarifa brasileira de 18% é mais alta que a cobrada por 66,9% dos países que reportaram suas alíquotas à OMC, conforme mostra o gráfico a seguir:

Gráfico 6 - Perfil de alíquota de II entre os países da OMC

Fonte: WITS-TRAINS.

Elaboração: SDCOM.

Ademais, a tarifa brasileira (18%) é mais alta que a média mundial dos países da OMC, que é de 12%, e ainda mais alta que a média da tarifa de 13,3% cobrada pelos cinco principais exportadores globais, fora o próprio Brasil, de 2014 a 2018.

Em sua manifestação de 5 de dezembro de 2019, a Faber-Castell argumentou que a ABFIAE apresentou - em sua resposta ao Questionário de Interesse Público - informações equivocadas em relação à China e ao México, indicando que tais alíquotas seriam de 15,7% e 12%, respectivamente. Da mesma forma, a Faber-Castell destacou que a Leonora informou - em sua resposta ao Questionário de Interesse Público - que a alíquota vigente na China equivaleria a 12%. A Faber-Castell argumentou, entretanto, que os dados disponibilizados pela Organização Mundial de Comércio (OMC) indicam que as alíquotas de imposto de importação aplicadas pela China e pelo México equivalem a 21% e 15%, respectivamente.

A propósito da diferença de alíquota de imposto de importação da China, a Leonora argumentou, em sua manifestação de 23 de dezembro de 2019, que utilizou informações extraídas da plataforma web Market Access Map, a qual indicou uma alíquota de 12%. Segundo a Leonora, o referido sítio eletrônico indica que suas fontes são oficiais e que podem ser atualizadas mais de uma vez por ano. Adicionalmente, a Leonora ressaltou que outras fontes, como o sítio eletrônico TransCustoms e o portal web ETCN/E-to-China, apresentariam a mesma alíquota de 12%. De acordo com a Leonora, o portal ETCN/E-to-China seria, inclusive, referendado pela aduana chinesa, que o indicaria em sua página oficial.

A ABFIAE, em suas manifestações finais, ressaltou que o imposto de importação de 18% cobrado pelo Brasil seria um dos mais altos a nível global.

2.2.2.3 Preferências tarifárias

Como mostra a tabela abaixo, o Brasil outorga preferência tarifária a parceiros que têm acordos com o Mercosul, e ao México no âmbito das preferências tarifárias da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e a outros países, conforme tabela a seguir:

Tabela 9 - Preferências Tarifárias - NCM 9609.10.00

País/Bloco	Base Legal	Preferência Tarifária
México	PTR-04: ALADI	20%
Mercosul	ACE-18: Mercosul	100%
Chile	ACE-35: Mercosul-Chile	100%
Bolívia	ACE-36: Mercosul-Bolívia	100%
Peru	ACE-58: Mercosul-Peru	100%
Colômbia e Equador	ACE-59: Mercosul-Colômbia/Equador/Venezuela	100%
Cuba	ACE-62: Mercosul-Cuba	100%
Venezuela	ACE-69: Brasil-Venezuela	100%
Egito	ALC: Mercosul-Egito	50%
Israel	ALC: Mercosul-Israel	100%

Fonte: CAPTA e <<http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/132-acordos-dos-quis-o-brasil-e-parte/1834-acordos-mercossul-egito-ainda-sem-vigencia>>.

Elaboração: SDCOM.

Destaque-se que o acordo entre o Mercosul e o Egito ainda está em fase de implementação. Os produtos da NCM em análise foram classificados na categoria "C" do acordo. Tal classificação significa que as alíquotas de preferência tarifária serão aplicadas de modo gradual em oito anos, de 2017 até 2024. Desde 1 de setembro de 2020, a alíquota de preferência tarifária vigente é de 50%. A partir de 2024 vigorará a alíquota de 100% de preferência. A implantação gradual também vale para o acordo Mercosul-Israel, porém a linha tarifária em questão já se encontra completamente desgravada desde abril de 2017.

Dentre os países aos quais foram concedidas preferências tarifárias, não há indícios de origens exportadoras relevantes ao mercado brasileiro.

2.2.2.4 Temporalidade da proteção do produto

Conforme descrito no item 1.3 deste Parecer, os lápis de escrever, desenhar e/ou colorir originários da China, comumente classificados no item 9609.10.00 da NCM, não se encontram gravados por medida antidumping atualmente. Não obstante, houve aplicação de medida antidumping na referida classificação tarifária, para os lápis de madeira com mina de cor e de grafite importados da China, de 1º de julho de 1996, inicialmente em sede de direito provisório, até 3 de fevereiro de 2015.

Sendo assim, a medida antidumping para os lápis de madeira foi aplicada durante 18 (dezoito) anos e meio aproximadamente, mas o produto importado não está mais gravado por medidas de defesa comercial há 5 (cinco) anos e meio.

2.2.2.5 Outras barreiras não tarifárias em comparação com o cenário internacional

Em consulta à base de dados da OMC, não foram encontradas outras barreiras não tarifárias aplicadas pelo Brasil em suas importações de lápis. Não obstante, conforme já exposto neste parecer, a ABFIAE, em seu questionário de interesse público, fez menção sucinta sobre a exigência de certificação do INMETRO para as importações de lápis, o que implica na necessidade de licenciamento prévio de importação.

Efetivamente, a linha tarifária (NCM 9609.10.00) na qual se classifica o produto em análise está sujeita a licenciamento não-automático de importação, no sistema de comércio exterior do governo brasileiro (Portal Único - Siscomex), sujeito a anuência do INMETRO.

Em sentido similar, a base de dados da OMC contabiliza barreiras técnicas adotadas nas importações do código SH 9609.10 por 3 (três) países (Egito, Peru e Ucrânia) e início de adoção por outros 10 (dez).

O código tarifário também está sujeito a restrições quantitativas adotadas por 16 (dezesseis) países/territórios, afetando todos os parceiros comerciais membros da OMC. O Japão, especificamente, adota também uma restrição quantitativa bilateral em relação a todas suas importações originárias da Coreia do Norte, inclusive de lápis.

Em sua manifestação de 5 de dezembro de 2020, a Faber-Castell questionou o argumento registrado pela ABFIAE na resposta ao Questionário de Interesse Público, no qual a referida associação chamava a atenção para o fato de que as exigências de Certificação do Inmetro seriam excessivas e causariam morosidade nos processos de importação. Segundo a ABFIAE, tais processos poderiam demorar mais de 60 dias, devido à necessidade de licenciamento de importação, ao passo que tais regras seriam distintas para os produtores nacionais.

Por oportuno, a Faber-Castell esclareceu que o processo de certificação de produtos pelo Inmetro é válido e obrigatório para todo material escolar vendido em território nacional, independentemente de ser produzido no Brasil ou importado. De acordo com o produtor doméstico, o processo de certificação para todo novo produto teria validade de 3 (três) anos, com revalidações anuais. O processo inicial de certificação poderia durar de 15 a 90 dias, dependendo dos testes aplicáveis ao produto, sendo válido tanto para o produto produzido no país como para aquele importado.

Quanto ao processo de importação de produtos e aplicação de Licença de Importação (LI), a Faber-Castell reconheceu que, de fato, há necessidade de tal licença. A parte argumentou, entretanto, que o prazo médio para sua obtenção giraria em torno de 7 a 10 dias úteis, sendo o processo apenas documental. Adicionalmente, a Faber-Castell ressaltou que o enorme volume importado do produto sob análise originário da China demonstraria que o processo de certificação nunca foi empecilho para a aquisição de produtos estrangeiros.

Em 2 de julho de 2020, a ABFIAE argumentou que a análise de origens alternativas de fornecimento de lápis ao mercado brasileiro deveria considerar a legislação brasileira sobre Regras de Origem Não Preferencial (Artigo 31 da Lei nº 12.546, de dezembro de 2011).

De acordo com a ABFIAE, as minas para lápis são enquadradas na posição tarifária HS 9609.20. Entretanto, o produto investigado é classificado na posição tarifária HS 9609.10, ou seja, não haveria salto tarifário para os primeiros quatro dígitos HS 9609. Ainda segundo a ABFIAE, diferentemente de outros países em que se reconhece produção local ao se permitir mudança para subposição de 06 (seis) dígitos ou mesmo produto final com conteúdo de valor regional de pelo menos 35% - 40%, no caso brasileiro fica-se atado à regra de transformação substancial em subposição de 04 (quatro) dígitos.

Neste contexto, a ABFIAE concluiu que a legislação brasileira sobre Regras de Origem Não Preferencial, aplicada ao caso de lápis, praticamente inviabilizaria a possibilidade de fornecimento alternativo em bases seguras, ainda mais considerando-se que um grande número de fabricantes, especialmente no mercado asiático, se utilizaria de minas para lápis importadas da China, já que esta origem seria o maior produtor mundial de grafite.

Em suas manifestações finais, de 10 de setembro de 2020, a ABFIAE reiterou o argumento de que a aplicação das Regras de Origem do Brasil sobre o produto investigado anularia praticamente qualquer possibilidade de aquisição segura de lápis de outros países, dada a abundante exportação chinesa de minas acabadas para lápis (NCM 9609.20.00/HTS 9609 = produto final lápis). Segundo a ABFIAE, o uso/origem/disponibilidade da mina de grafite seria uma questão fundamental a inibir o fornecimento originário de terceiros mercados.

A BIC respondeu as alegações da ABFIAE a respeito das regras de origem, também em suas manifestações finais. Segundo o produtor doméstico, os países produtores de lápis importariam as minas de grafite da China também em sua forma bruta, classificada em posição tarifária completamente distinta (SH 2504). Segundo dados de importação da Indonésia apresentados de forma exemplificativa, o volume do produto adquirido pelo país relativo à classificação 2504.10 (Natural graphite in powder or in flakes) seria muito superior ao importado sob o código 9609.20. Os preços do grafite na classificação SH 2504.10 já teriam sido inclusive utilizados pela SDCOM para cálculo do valor normal na investigação de dumping de referência.

A esse respeito, deve-se mencionar que, ao longo da vigência do direito antidumping aplicado aos lápis de madeira, foram conduzidas 6 (seis) investigações de regras de origem não preferencial em relação a produtores de lápis de madeira de Taipé Chinês. Todas as referidas investigações chegaram à conclusão que o produtor/exportador não cumpria com as regras de origem adotadas pelo Brasil, ainda que algumas dessas determinações tenham se fundamentado na ausência de resposta de certas empresas. No caso específico das empresas Liberty Stationery Co. e Maslino Trading Co., foi identificado que os produtos que comercializavam não sofriam transformação substancial e não poderiam ser considerados como originários de Taipé Chinês, por utilizarem minas de grafite da China, classificadas na mesma posição tarifária do produto (SH 9609).

Em relação aos argumentos listados pelas partes, reforça-se que, apesar da argumentação da BIC de que fornecedores importantes como Indonésia, Índia e Paquistão importariam também o grafite classificado no item 2504.10 do SH, não se sabe se tal insumo é efetivamente destinado à produção dos lápis em análise e se alguma parte ou o todo dos produtores/exportadores desses países cumpririam com os requisitos de origem da legislação brasileira. Tampouco a ABFIAE apresentou comprovação de que origens alternativas dependeriam das minas de grafite chinesas para exportarem ao mercado brasileiro, além das estatísticas de importações.

No que tange a barreiras não tarifárias, não foram apresentados elementos conclusivos a respeito do processo produtivo de outras origens produtoras de lápis, em termos de quais insumos específicos são importados de outros países, uma vez que sequer foram obtidas informações sobre capacidade produtiva mundial do produto em tela. Dessa maneira, não se pode indicar possíveis barreiras não tarifárias ao produto em tela.

2.3 Oferta nacional do produto sob análise

2.3.1 Consumo nacional aparente do produto sob análise

Com o intuito de avaliar a oferta nacional do produto sob análise, vale compreender a evolução do mercado brasileiro, considerando a participação da indústria doméstica, das importações da origem investigada e das importações de outras origens. Ressalte-se que, como não houve consumo cativo por parte da indústria doméstica, o mercado brasileiro se equivale ao consumo nacional aparente (CNA) do produto no Brasil.

Tabela 10 - Mercado brasileiro de lápis (Número-índice) - Continua...

[CONFIDENCIAL]

Período	Vendas indústria doméstica		Vendas outras empresas		Importações origem investigada	
	Nº índice	%	Nº índice	%	Nº índice	%
P1	100,00	[40-50%]	100,00	[0-10%]	100,00	[40-50%]
P2	110,37	[50-60%]	84,08	[0-10%]	57,15	[20-30%]
P3	102,28	[40-50%]	86,04	[0-10%]	71,42	[30-40%]
P4	89,14	[30-40%]	85,19	[0-10%]	119,33	[50-60%]
P5	77,76	[20-30%]	110,45	[0-10%]	188,08	[60-70%]

Fonte: RFB e Processo SECEX 52272.003183/2019-37.

Elaboração: SDCOM.

Tabela 10 - Mercado brasileiro de lápis (Número-índice) - ...continuação

[CONFIDENCIAL]

Período	Importações outras origens		Mercado brasileiro (Nº índice)	
	Nº índice	%	Nº índice	%
P1	100,00	[10-20%]	100,00	
P2	94,45	[10-20%]	84,82	
P3	72,93	[10-20%]	84,80	
P4	50,35	[0-10%]	96,75	
P5	45,97	[0-10%]	121,52	

Fonte: RFB e Processo SECEX 52272.003183/2019-37.

Elaboração: SDCOM.

De acordo com a tabela acima, observou-se que o mercado brasileiro de lápis apresentou retração de 15,2% de P1 para P2, e de 0,03% de P2 para P3, mas registrou expansão de 14,1% de P3 para P4 e de 25,6% de P4 para P5. Ao analisar os extremos da série, ficou evidenciado um crescimento do mercado brasileiro de 21,5%, em volume comercializado do produto analisado.

Quando analisamos as participações no mercado brasileiro, observa-se que as vendas da indústria doméstica atingiram seu pico em P2 ([CONFIDENCIAL] 50-60% do mercado brasileiro) e, a partir daí, declinaram até o patamar mais baixo, de [CONFIDENCIAL] 20-30% em P5. Entre P1 e P5, a indústria doméstica perdeu [CONFIDENCIAL] 10-20 p.p. de participação no mercado nacional.

Segundo a mesma tendência, as importações de outras origens alcançaram sua máxima participação no mercado brasileiro em P2 ([CONFIDENCIAL] 10-20%). A partir daí, decresceram até o patamar de [CONFIDENCIAL] 0-10% em P5. De P1 a P5, a queda das importações de lápis de outras origens foi de [CONFIDENCIAL] 0-10 p.p.

Na direção oposta, as importações da origem investigada atingiram em P2 o valor mínimo de [CONFIDENCIAL] 20-30% de participação do mercado para, a partir daí, iniciarem uma trajetória sempre ascendente, até alcançarem seu máximo, com [CONFIDENCIAL] 60-70% de participação em P5. Entre P1 e P5, as importações da origem investigada cresceram [CONFIDENCIAL] 20-30 p.p.

Finalmente, a participação no mercado nacional das vendas de outras empresas domésticas apresentou um comportamento relativamente estável, com média de [CONFIDENCIAL] 0-10% de participação no período completo de análise. De fato, tal participação decresceu apenas [CONFIDENCIAL] 0-10 p.p. entre P1 e P5.

Ademais, é possível inferir que em P2 - ano em que foi extinto o direito antidumping aplicado aos lápis de madeira - registrou-se uma inflexão na participação dos diversos fornecedores do mercado nacional de lápis. Se, em P2, as importações da China eram responsáveis por menos de 1/3 do mercado brasileiro de lápis, em P5 essa origem passa a dominar próximo a 2/3 do mercado. Em sentido oposto, as vendas da indústria doméstica - somadas às vendas de outras empresas nacionais e às importações de outras origens -, que dominavam pouco mais de 2/3 do mercado em P2, passam a responder por apenas 1/3 deste mercado em P5.

Em resumo, as evidências acima relatadas indicam que, após a extinção do direito antidumping em P2, a indústria doméstica perdeu participação no mercado brasileiro de lápis, em um mercado brasileiro em expansão. As importações de origem chinesa, por sua vez, substituíram tanto parte das vendas da indústria doméstica como de outras origens das importações.

2.3.2 Risco de desabastecimento e de interrupção do fornecimento em termos quantitativos

As petionárias da medida de defesa comercial argumentaram que não haveria riscos de desabastecimento ou interrupção de fornecimento em caso de aplicação da medida antidumping, uma vez que a indústria doméstica estaria operando com capacidade ociosa e com altos volumes de estoque, possuindo assim capacidade instalada suficiente para atendimento à demanda do mercado. Além disso, destacam que haveria a oferta de produtos oriundos de outras origens não gravadas por uma eventual medida antidumping, e até mesmo de produtos oriundos da China com preços competitivos.

A ABFIAE relatou, em sua resposta ao Questionário de Interesse Público, que empresas a ela associadas teriam informado que a indústria doméstica priorizaria o atendimento a grandes compradores, comprometendo a entrega aos clientes de médio e pequeno portes.

A Leonora, por sua vez, relatou em sua resposta ao Questionário de Interesse Público conhecer apenas um caso de problema no fornecimento do produto no ano de 2015 (P2), quando teria havido uma alta da demanda de lápis decorrente das vendas de livros para colorir para adultos. A intensa procura pelo produto teria deixado alguns pontos de venda sem mercadorias, mas tal situação teria sido contornada. Ademais, a Leonora argumentou que atualmente a produção nacional seria inferior ao consumo nacional aparente e, ainda, que as produtoras nacionais destinariam mais de 70% da sua produção ao mercado externo, sendo a importação, portanto, uma necessidade.

Em suas manifestações de 1º de novembro e 16 de dezembro de 2019, a BIC Amazônia refutou a alegação da ABFIAE de que as importações da China seriam necessárias para atendimento da demanda do mercado brasileiro porque a produção das petionárias seria insuficiente para tal. A BIC Amazônia argumentou que não haveria qualquer risco de desabastecimento porque a capacidade da produção doméstica seria muito superior à demanda de consumo.

Da mesma forma, a Faber-Castell refutou, em sua manifestação de 5 de dezembro de 2019, a alegação da Leonora de que a fabricante brasileira não disporia de capacidade instalada suficiente para atender à totalidade da demanda nacional, destinando cerca de 70% da sua produção para o mercado externo. A Faber-Castell ressaltou que a indústria doméstica tem capacidade instalada superior à demanda nacional e que, ainda que haja exportações, tal indústria seria capaz de atender a totalidade do mercado brasileiro.

A Faber-Castell refutou também a afirmação da ABFIAE de que as produtoras nacionais privilegiariam o atendimento a clientes de grande porte em detrimento da entrega de produtos a clientes de pequeno porte. De acordo com a Faber-Castell, tal afirmação seria inverídica, uma vez que as petionárias prezariam pelo melhor atendimento a todos os seus clientes, independentemente de porte ou região.

Quanto à alegação da Leonora de que teria havido um caso de problema de abastecimento - de caráter provisório - ocorrido em 2015, durante a alta da demanda decorrente das vendas de livros para colorir para adultos, a Faber-Castell argumentou que tal fato teria sido um acontecimento isolado e que a indústria doméstica teria reagido rapidamente, contornando a situação sem prejuízos ao mercado. Ainda de acordo com a Faber-Castell, em casos como esse, a indústria doméstica seria mais rápida que os fornecedores estrangeiros para solucionar o problema.

Em sua manifestação de 23 de dezembro de 2019, a Leonora argumentou que o maior foco da indústria doméstica seria na comercialização de lápis para atendimento ao mercado externo. De acordo com a Leonora, no período de revisão a participação das vendas da indústria doméstica ao mercado externo nas vendas totais nunca esteve abaixo de 67%, com média de 70%. Adicionalmente, a Leonora ressaltou que os dados do Parecer de Abertura evidenciam que, para a indústria doméstica atender toda a demanda brasileira de lápis sem renunciar a suas vendas no mercado externo, teria de produzir utilizando toda a sua capacidade instalada.

A ABFIAE, em sua manifestação de 6 de dezembro de 2019, ressaltou que não haveria como ignorar o fato de que o Brasil é um importador histórico de lápis, tendo em vista que a demanda superaria em larga escala a oferta da produção local.

Em 2 de julho de 2020, a ABFIAE argumentou que a capacidade instalada efetiva da indústria doméstica se encontraria estacionada na faixa de 14.000 toneladas/ano e que, ainda que os fabricantes nacionais produzissem toda a quantidade importada em P5, a aparente folga no grau de ocupação de 38,9% não seria capaz de abarcar o quantitativo de produto importado da China no total de 6.412 toneladas.

Adicionalmente, a ABFIAE chamou a atenção para o fato de que essa capacidade instalada é agregada em lápis de madeira e resina, como se fossem substitutos perfeitos, atuando em mesma faixa de consumo e que tal situação não corresponderia à realidade comercial. Neste contexto, a ABFIAE defende que a percepção inicial de que não haveria risco de desabastecimento e de interrupção do fornecimento do produto sob análise no mercado nacional em termos de volume ficaria prejudicada, pois não haveria como se identificar de forma segregada a ocupação na linha de madeira (FABER) e de resina (BIC) vis a vis o mix de volume de importação que, em P5, teria sido de 917.806 toneladas em madeira e de 5.494.242 toneladas em resina, ou seja, 14,3% e 85,7% do total chinês, respectivamente.

Em sede das manifestações sobre possível dificuldade de entrega ou priorização de fornecimento a determinados clientes, registra-se que não foram coletadas evidências de discriminação neste mercado, ou seja, a parte reclamante tão somente trouxe meras alegações sobre possíveis dificuldades nas relações comerciais sem evidências concretas que ensejassem análise detalhada sobre os dados. Além disso, não foram trazidas metodologias de aferição sobre determinação de grandes ou pequenos clientes e nem critérios para tal tipo de discriminação, em termos de entrega e fornecimento. Em que pese a produção nacional ser inferior ao mercado brasileiro somente em P5, deve-se observar que a indústria doméstica possui ociosidade produtiva, fato a ser analisado a seguir.

Com base nas alegações listadas, busca-se compreender a evolução do fornecimento da indústria doméstica e de sua capacidade de ofertar o produto sob análise e de seu grau de ociosidade. Ressalte-se que, conforme dados confirmados em verificação in loco pela SDCOM, há produção de outros produtos - [CONFIDENCIAL] - nas linhas da Faber-Castell onde é realizada a fabricação do produto similar doméstico. Na BIC Amazônia, a produção é realizada em uma única planta, sem compartilhamento da linha de produção com nenhum outro produto.

A tabela a seguir registra a capacidade instalada dos produtores domésticos de lápis, o volume de produção e o grau de ocupação total por ano, obtido pela razão entre os dois primeiros:

Tabela 11 - Capacidade Instalada, Produção e Grau de Ocupação (Número-índice)
[CONFIDENCIAL]

	Capacidade Instalada Efetiva (Nº índice) (A)	Produção Lápis (Nº índice) (B)	Produção Outros Produtos (Nº índice) (C)	Grau de ocupação (%) (D=B/A)
P1	100,00	100,00	100,00	[70-80%]
P2	100,83	104,81	140,00	[70-80%]
P3	113,64	130,34	134,29	[80-90%]
P4	100,49	100,15	158,57	[70-80%]
P5	97,65	81,53	151,43	[60-70%]

Fonte: RFB e Processo SECEX 52272.003183/2019-37.
Elaboração: SDCOM.

De acordo com a tabela acima, a capacidade instalada efetiva cresceu levemente entre P1 e P2 (0,8%) e avançou 12,7% de P2 para P3. Este último incremento da capacidade instalada foi praticamente anulado pelas quedas de 11,6% entre P3 e P4 e de 2,8% entre P4 e P5. Ao longo de P1 a P5, a capacidade instalada efetiva da indústria doméstica registrou um decréscimo de 2,4%.

O volume de produção de lápis pela indústria doméstica, por sua vez, apresentou tendência de crescimento nos primeiros anos da série analisada. Entre P1 e P2, observou-se um incremento da ordem de 4,8%, seguido de um avanço de 24,4% entre P2 e P3. Após atingir o pico em P3, esta trajetória se inverteu e o volume de produção decresceu 23,2% entre P3 e P4 e 18,6% entre P4 e P5. Considerando-se todo o período de P1 a P5, foi registrado um decréscimo de 18,5% no volume de produção de lápis da indústria doméstica. Com relação aos outros produtos que utilizam a mesma linha de produção, bem menos significativos em termos relativos, observou-se um aumento de 51,4% no volume produzido de P1 a P5.

O grau de ocupação da capacidade instalada aumentou em P2 e em P3, em relação ao período imediatamente anterior, nos valores de [CONFIDENCIAL] 0-10 p.p. e [CONFIDENCIAL] 0-10 p.p., respectivamente, apresentando um pico em P3 de [CONFIDENCIAL] 80-90%. No entanto, observaram-se reduções de [CONFIDENCIAL] 10-20 p.p. em P4 e [CONFIDENCIAL] 10-20 p.p. em P5, sempre em relação ao período imediatamente anterior. Quando considerados os extremos da série, verificou-se um decréscimo de [CONFIDENCIAL] 10-20 p.p. no grau de ocupação da capacidade instalada.

Em relação à capacidade de atendimento do mercado brasileiro pela indústria doméstica, buscou-se comparar a evolução da capacidade instalada efetiva, e de produção frente ao mercado brasileiro, igualmente considerando a penetração das importações chinesas. A tabela e o gráfico a seguir refletem tais dados, considerando cenário limite de uma eventual capacidade da indústria doméstica atender integralmente a demanda do mercado brasileiro na hipótese de cessação das importações de lápis da China.

Tabela 12 - Mercado Brasileiro, Capacidade Instalada, Capacidade Ociosa e Importações da China (Número-índice)
[CONFIDENCIAL]

	Mercado Brasileiro (Nº índice) (A)	Capacidade Instalada Efetiva (Nº índice) (B)	Produção Lápis (Nº índice) (C)	Capacidade Ociosa (Nº índice) (D=B-C)	Importações da China (Nº índice) (E)
P1	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
P2	84,82	100,83	104,81	89,99	57,15
P3	84,80	113,64	130,34	68,21	71,42
P4	96,74	100,49	100,15	101,41	119,33
P5	121,52	97,65	81,53	141,46	188,08

Fonte: RFB e Processo SECEX 52272.003183/2019-37.

Elaboração: SDCOM.

Gráfico 7 - Mercado Brasileiro, Capacidade Instalada e Produção (ton)
[CONFIDENCIAL]

Fonte: RFB e Processo SECEX 52272.003183/2019-37.

Elaboração: SDCOM.

A partir de P3, verifica-se que a capacidade instalada da indústria doméstica começa a declinar, enquanto as importações oriundas da China iniciam um movimento de expansão. Em P5, observa-se, ao mesmo tempo, o nível máximo de expansão da demanda do mercado brasileiro e do volume de importações de lápis da China. Por outro lado, também em P5 a produção de lápis pela indústria doméstica atinge o menor patamar ao longo do período sob análise, ampliando o espaço de capacidade ociosa para suprir uma eventual cessação das importações oriundas da China. Portanto, em que pese o decréscimo da capacidade instalada efetiva a partir de P4, verifica-se que a indústria doméstica - em qualquer intervalo do período sob análise - teria capacidade de atender a demanda do mercado brasileiro (a soma das vendas da indústria doméstica e de outros produtores nacionais, importações chinesas e de outras origens) em uma eventual (e improvável) cessação das importações de lápis da China.

Com base no exposto, não se pode atribuir eventual risco de desabastecimento em termos do atendimento da demanda nacional, uma vez que a indústria doméstica apresenta capacidade instalada e capacidade ociosa para atender o mercado brasileiro. Com efeito, em P5 a capacidade instalada efetiva da indústria doméstica foi 38,1% superior ao mercado brasileiro. Além disso, a capacidade ociosa da indústria doméstica em P5 foi da ordem de 53,8% do mercado brasileiro. Ademais, não foram identificadas dificuldades estruturais de fornecimento do produto sob análise, seja aos distribuidores seja aos consumidores finais, razão pela qual identifica-se não haver elementos de risco de desabastecimento e de interrupção do fornecimento em termos quantitativos.

2.3.3 Risco de restrições à oferta nacional em termos de preço, qualidade e variedade

2.3.3.1 Risco de restrições à oferta em termos de preço

No que diz respeito ao risco de restrições à oferta nacional de lápis, a ABFIAE argumenta que os produtores nacionais não atenderiam a boa parte das licitações públicas de instrumentos de escrita e que este segmento de mercado estaria sendo suprido com o produto importado da China em razão de seu preço mais atrativo, ainda que em detrimento do nível de qualidade do produto.

Nesse sentido, a ABFIAE questiona como as instituições públicas seriam atendidas em suas licitações de aquisição do produto com a provável limitação da oferta pela indústria doméstica ou pela importação de lápis eventualmente sobretaxados com direito antidumping.

A dinâmica das vendas dos produtores domésticos para licitações públicas pode ser observada a partir dos dados fornecidos na petição de investigação de dumping e verificados em sede de verificação in loco, por meio das vendas internas da [CONFIDENCIAL] e, de P1 a P5, a venda de produtos para licitações da empresa reduziu em [CONFIDENCIAL] 90-100%, alcançando apenas [CONFIDENCIAL] kg ao final da série analisada.

Com relação à dinâmica de preços e custos ao longo do período em análise, dados fornecidos no âmbito da investigação de dumping revelam que a evolução de preços praticados pela indústria doméstica seguiu, de forma geral, a tendência de seus custos de produção, conforme demonstrado no gráfico abaixo.

Gráfico 8 - Evolução de Preço e de Custo de Produção (R\$ atualizados/kg)
[CONFIDENCIAL]

Fonte: Processo SECEX 52272.003183/2019-37.

Elaboração: SDCOM.

De fato, entre P1 e P5 a relação custo de produção/preço do produto passou de [CONFIDENCIAL] 30-40% para 40-50%, sinalizando um leve incremento da ordem de [CONFIDENCIAL] 0-10 p.p. nesta relação ao longo do período em análise.

Com objetivo de aprofundar a análise de risco de restrições à oferta nacional em termos de preço, o gráfico a seguir apresenta a evolução do comportamento de preços da indústria doméstica frente ao índice de preços da indústria (IPA-OG-Indústria), expressos em número-índice.

Gráfico 9 - Evolução de Preços da Indústria Doméstica e Preços do Setor Industrial

Fonte: Processo SECEX 52272.003183/2019-37e FGV Data (IPA- OG - indústria).
Elaboração: SDCOM.

Observa-se que, entre P1 e P2, os preços da indústria doméstica e o índice de preços ao produtor amplo - indústria - seguiram uma trajetória uniforme. Entre P2 e P3, entretanto, observa-se um descolamento do índice de preços ao produtor amplo - indústria em relação aos preços da indústria doméstica. Entre P3 e P4, o índice de preços do setor e os preços da indústria doméstica voltam a convergir e praticamente se igualam em P4. Por fim, entre P4 e P5, observa-se novamente um descolamento entre o índice de preços do setor e os preços da indústria doméstica, sendo que em P5 a diferença entre os dois índices é o maior da série histórica. Note-se que, ao longo de todo o período em análise, o índice de preços do setor cresceu mais que o índice de preços da indústria doméstica.

Por fim, passa-se a um cenário de análise do preço da indústria doméstica a partir da comparação deste preço, em reais por quilograma, com as principais origens exportadoras de lápis para o Brasil:

Tabela 13 - Comparação de preços de lápis cobrados pela indústria doméstica e principais origens (Número-índice) - Continua...
[CONFIDENCIAL]

	Indústria Doméstica (Nº índice)	China (Nº índice)	Vietnã (Nº índice)	Paquistão (Nº índice)
P1	100,00	100,00	100,00	100,00
P2	108,54	147,96	156,24	135,92
P3	120,81	137,23	157,03	123,97
P4	135,17	133,42	160,09	-----
P5	143,95	147,15	180,56	94,75

Fonte: RFB e Processo SECEX 52272.003183/2019-37.
Elaboração: SDCOM.

Tabela 13 - Comparação de preços de lápis cobrados pela indústria doméstica e principais origens (Número-índice) - ...continuação
[CONFIDENCIAL]

	Indonésia (Nº índice)	França (Nº índice)	Outras origens* (Nº índice)
P1	100,00	100,00	100,00
P2	152,38	117,49	155,97
P3	165,72	78,21	161,13
P4	138,84	81,07	162,08
P5	187,55	88,61	255,21

*Outras origens: Alemanha, Argentina, Austrália, Áustria, Belarus, Bósnia e Herzegovina, Brasil, Canadá, Coreia do Norte, Coreia do Sul, Costa Rica, Espanha, EUA, Filipinas, Hong Kong, Índia, Itália, Japão, Malásia, México, Noruega, Países Baixos, Panamá, Polónia, Portugal, Reino Unido, Romênia, Rússia, Suíça, Tailândia, Taipé Chinês, República Tcheca e Uruguai.

Fonte: RFB e Processo SECEX 52272.003183/2019-37.

Elaboração: SDCOM.

Na tabela anterior, verifica-se que o preço médio dos lápis vendidos pela indústria doméstica é sempre superior ao das principais origens das importações brasileiras. O preço da China, por sua vez, é inferior ao de todas as outras origens que exportam para o Brasil, conforme já exposto neste parecer. As importações de lápis do Paquistão apresentam os preços mais próximos aos da China, sendo [CONFIDENCIAL] 50-60% superiores à média dos preços chineses no período total analisado e [CONFIDENCIAL] 10-20% superiores aos preços chineses cobrados no último período analisado (P5). Dessa forma, o preço das importações originárias da China, a princípio, não é rivalizado nem pela indústria doméstica e nem por origens alternativas, apesar de estar relativamente próximo ao do Paquistão em P5.

Adicionalmente, com base principalmente na evolução da relação custo/preço do produto doméstico, conclui-se que não foram observadas restrições de oferta em termos de preço. Com efeito, o preço da indústria doméstica de P1 a P5 acompanhou a evolução do seu custo de produção, de maneira tal que não se verificou um possível descolamento entre os dois indicadores ao longo do período em análise. Por outro lado, a evolução dos preços da indústria doméstica e dos preços do setor apresentaram um comportamento errático, ora convergindo - como em P2 e P4 -, ora divergindo - como em P3 e P5. Ressalte-se, entretanto, que os preços da indústria doméstica se mantiveram sempre abaixo do índice de preços do setor, denotando a inexistência de possíveis elementos de abuso de preços por parte da indústria doméstica.

2.3.3.2 Risco de restrições à oferta em termos de qualidade e variedade

Quanto ao atributo qualidade do produto em análise, a ABFIAE equiparou, a princípio, os lápis importados aos lápis produzidos pela indústria doméstica, em razão de ambos os produtos atenderem aos requisitos de certificação do INMETRO. Ao detalhar o atributo qualidade em suas dimensões "durabilidade" e "desempenho", a ABFIAE informou que os lápis importados da China - fabricados com madeira e de boas marcas - seriam similares aos lápis fabricados pela Faber-Castell. Já os lápis de resina originários do referido país apresentariam o mesmo desempenho dos lápis de resina produzidos pela BIC, em razão de serem fabricados com a mesma tecnologia. A ABFIAE fez, entretanto, uma clara distinção entre os lápis de madeira e os lápis de resina, ressaltando que os últimos apresentariam um desempenho muito limitado em relação aos primeiros.

De acordo com a ABFIAE, os lápis pretos de resina teriam pigmentação mais clara e mais difícil de apagar. Da mesma forma, os lápis de cor de resina não transfeririam a cor para o papel com facilidade e sua pintura ficaria muito mais clara que os lápis à base de madeira com minas de boa pigmentação. Para a ABFIAE, os lápis de resina apresentariam, de forma geral, um desempenho muito abaixo dos lápis de madeira em relação a maciez, nível de cobertura (facilidade de colorir), dificuldade para apagar, paleta de cores e diversidade de produtos.

Em sua resposta ao Questionário de Interesse Público, a Leonora argumentou que os lápis importados da China não teriam diferenças significativas em relação àqueles produzidos no Brasil, uma vez que atenderiam às normas e requisitos exigidos pelo INMETRO. A Leonora ressaltou, no entanto, que existiriam disparidades relevantes entre os lápis de madeira e os de resina. Para a Leonora, os lápis de resina teriam melhor apontabilidade (dificuldade ou facilidade de apontamento), mina mais resistente a quebras e nível de qualidade mais regular, dado que seu processo produtivo (por extrusão) o torna um produto mais homogêneo. Os lápis de madeira, por sua vez, apresentariam maior variabilidade no nível de qualidade em razão, principalmente, das diferentes qualidades de madeira. Além disso, as minas internas dos lápis de madeira quebrariam com mais facilidade.

Por fim, a Leonora destacou que o fato de os lápis de resina serem, de maneira geral, mais baratos que aqueles fabricados em madeira, não implicaria em um produto de qualidade inferior. Para corroborar tal alegação, a Leonora citou uma pesquisa realizada pela Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE), do Governo do Estado de São Paulo, cujos resultados indicariam que os lápis de resina são melhor avaliados pelos alunos da rede pública estadual do que os lápis de madeira (dados referentes a 2017). A tabela abaixo resume os resultados (distribuídos por nível de ensino) da referida avaliação da qualidade ("boa" + "ótima") dos lápis (resina e madeira) fornecidos nos kits escolares pelo governo estadual de São Paulo.

Tabela 14 - Avaliação da qualidade dos lápis fornecidos pelo Governo do Estado de São Paulo - 2017

	Ensino Fundamental I (%) *	Ensino Fundamental II (%)	Ensino Médio (%) *	Média dos três níveis de ensino (%)
Lápis de resina	88,4	91,3	92,1	90,6
Lápis de madeira	80,6	88,4	89,7	86,2

Fonte: Pesquisa Kit Material Escolar. Disponível em: <<http://arquivo.fde.sp.gov.br/fde.portal/PermanentFile/File/Pesquisa%20Kit%20Material%20Escolar%202017.pdf>>.

* Porcentagem de alunos que avaliaram a qualidade do produto como BOA ou ÓTIMA.

Elaboração: SDCOM

Da parte das petições de defesa comercial, a Faber-Castell informou, em sua resposta ao Questionário de Interesse Público, que os lápis produzidos no Brasil seriam de qualidade certificada (ISO 9.001) e atenderiam a todas as normas e requisitos exigidos no mercado nacional. A Faber-Castell também alegou que amplia a variedade de sua produção por meio do lançamento de novos produtos a partir de características como conforto e cobertura da escrita, acabamento, sustentabilidade ambiental, segurança, dentre outras. Nesse sentido, a empresa apresentou seu Catálogo de Produtos Volta às Aulas 2019, por meio do qual é divulgado seu portfólio de material escolar, incluindo aí dezenas de tipos de lápis de escrever, desenhar e/ou colorir.

Em 5 de dezembro de 2019, a Faber-Castell refutou o argumento da ABFIAE de que os lápis importados por suas associadas representariam um produto alternativo às marcas nacionais, afirmando que haveria "inexistência de produção local como itens de linha com licenciamento" e de produtos com pingentes e adereços. Segundo a Faber-Castell, tal argumento não procederia, uma vez que, além de fornecer lápis com adereços colados, a petição também atuaria no mercado ofertando produtos licenciados.

A Faber-Castell também refutou o argumento da ABFIAE e de sua associada Summit Comércio Importação e Exportação Ltda. de que a petição teria sido desafiada a seguir as inovações do mercado pela concorrência com o lápis chinês. A Faber-Castell chamou atenção para o fato de que, além de ser a maior produtora de lápis do mundo, seria também pioneira na inovação e lançamento de produtos de alta qualidade e performance, inclusive aqueles citados pela ABFIAE como se fossem desenvolvimentos realizados na China. Sobre a alegação da Leonora de que a Faber-Castell não disporia de capacidade instalada suficiente para atender a totalidade da demanda nacional e que destinaria cerca de 70% da sua produção para o mercado externo, a petição em defesa comercial afirmou que a indústria doméstica teria capacidade instalada superior à demanda nacional, de forma que, ainda que haja exportações, tal indústria poderia atender à totalidade do mercado brasileiro.

Sobre a alegação da ABFIAE de que, em razão das limitações de oferta por parte das petições de defesa, o Brasil seria um país historicamente importador de lápis, a Faber-Castell argumentou que o fato de sempre ter havido importações de lápis confirmaria que o mercado brasileiro seria aberto à concorrência internacional.

A Faber-Castell também refutou a alegação da ABFIAE de que haveria privilégio por parte das produtoras nacionais no atendimento de grandes clientes, comprometendo a entrega de produtos a clientes menores. De acordo com a Faber-Castell, as petições prezariam pelo melhor atendimento a todos os seus clientes, independentemente de porte ou região. Portanto, seria inverídica a alegação de que a indústria doméstica não atenderia o mercado de forma satisfatória. Quanto à alegação da Leonora de que teria havido um caso de problema de abastecimento, de caráter provisório, ocorrido em 2015, durante a alta da demanda decorrente das vendas de livros para colorir para adultos, a Faber-Castell registrou que tal fato teria sido um acontecimento isolado, tendo a indústria doméstica reagido rapidamente e contornado a situação sem prejuízos ao mercado.

Em suas manifestações de 2 de julho de 2020, a Faber-Castell refutou a alegação da Summit Comércio Importação e Exportação Ltda. de que a variedade de produtos ofertados pela indústria doméstica seria limitada. A petição argumentou que teria capacidade de produzir e ofertar sortimento superior a 100 cores e que a quantidade comercializada dependeria da demanda do mercado.

No que se refere à alegação da ABFIAE de que haveria diferenças em termos de variedade de produtos, a Faber-Castell reiterou que a ampla variedade de lápis oferecida pela indústria doméstica já teria sido demonstrada ao longo da investigação. A petição em defesa comercial reiterou também o argumento de que a existência de variedade seria fundamental para o consumidor e que a escolha por este último quanto ao produto a ser adquirido, entretanto, deveria se basear na disponibilidade da variedade de seu interesse.

A BIC, por sua vez, destacou que a produção doméstica de lápis - assim como os lápis importados - atenderia aos padrões e requisitos exigidos pelas normas técnicas do INMETRO e da ABNT. Ressalvou, entretanto, que existiriam algumas diferenças de qualidade tanto entre os lápis de resina e de madeira, quanto entre os lápis fabricados no Brasil e os lápis importados. A BIC não informa, porém, quais seriam tais diferenças de qualidade.

A respeito do elemento variedade, tanto as petições quanto as partes interessadas repisam os esforços de inovação e de melhoria contínua da qualidade a origem da variedade da oferta de seus produtos.

Em sua resposta ao Questionário de Interesse Público, a BIC argumentou que desenvolveria e lançaria anualmente novos lápis no mercado, com características intrínsecas e extrínsecas variadas, quais sejam: novas cores e tons, minas com diâmetros maiores, facilidade de apontamento, novas embalagens etc. De acordo com o Relatório Integrado e o Relatório Financeiro Anual, do ano de 2018, a BIC - em âmbito global - lança em média 20 novos produtos de escrita a cada ano.

Em sua manifestação de 1º de novembro de 2019, a BIC Amazônia registrou que não procederia a alegação das importadoras/distribuidoras de que as importações da China seriam necessárias para atendimento da demanda do mercado brasileiro porque a produção das petições seria insuficiente para tal. Segundo a petição, a capacidade de produção efetiva das petições seria muito superior ao consumo aparente.

Em 16 de dezembro de 2019, a BIC Amazônia refutou o argumento da ABFIAE de que as áreas nos pontos de venda das petições seriam desproporcionais à extensão de suas linhas de produtos. De acordo com a petição, tal situação não corresponderia à realidade, pois representaria uma estratégia custosa de marketing. Ademais, a referida estratégia estaria também disponível para toda e qualquer empresa, inclusive às importadoras, desde que estivessem dispostas a arcar com esses custos.

A BIC Amazônia, em 4 de fevereiro, refutou as alegações das partes interessadas de que as opções de cores da indústria doméstica seriam limitadas. De acordo com a petição, a indústria doméstica, no todo, possuiria uma grande variedade de cores. Ademais, a BIC Amazônia ressaltou que teria em seu portfólio as embalagens de lápis de colorir de maior demanda (12, 24 e 36 cores), o que atenderia todo o sortimento requisitado em todas as listas escolares do Brasil.

A Leonora, em sua resposta ao Questionário de Interesse Público, também apresentou seu catálogo de produtos escolares para o ano de 2019, no qual foi divulgada uma grande diversidade de lápis de escrever, desenhar e/ou colorir, variando conforme o formato e a composição dos lápis, o diâmetro, conforto e resistência das minas de grafite, a quantidade de cores e tons, dentre outras características. Em suas manifestações de 2 de julho e 10 de setembro de 2020, a Leonora ressaltou que a clara distinção entre os preços dos lápis importados da China e aqueles fabricados pela indústria doméstica decorreria, de fato, do poder de mercado das marcas de ambas as petições. Para a Leonora, o valor da marca explicaria inclusive a diferenciação de preços entre as linhas de produto da própria Faber-Castell, sendo a linha de maior valor agregado (por trazer a marca da fabricante na embalagem) mais cara que a linha de produtos comercializados sem o valor diferenciado da marca.

Por fim, a ABFIAE destacou, em sua resposta ao Questionário de Interesse Público, que a China, atualmente, seria o maior polo de produção de lápis no mundo, apoiada fortemente na inovação desse produto. Em sua manifestação de 3 de dezembro de 2019, a ABFIAE argumentou que a aquisição do produto similar junto à indústria doméstica seria inviável comercialmente, já que os importadores/distribuidores comercializam seus produtos com marcas próprias e haveria um suposto desinteresse de fornecimento por parte da indústria doméstica em razão da oferta de preços pouco atrativos.

Em 2 de julho de 2020, a ABFIAE destacou que a capacidade instalada efetiva da indústria doméstica se encontraria estacionada na faixa de 14.000 toneladas/ano. Segundo a ABFIAE, ainda que os fabricantes nacionais produzissem toda a quantidade importada em P5, o índice de 38,9% de capacidade ociosa não seria capaz de absorver o quantitativo de produto importado da China no total de 6.412 toneladas.

Adicionalmente, a ABFIAE ressaltou que o cálculo da capacidade instalada da indústria doméstica agregou estimativas de produção de lápis de madeira e de resina, como se tais produtos fossem substitutos perfeitos, atuando em mesma faixa de consumo, e que esta situação não corresponderia à realidade comercial do setor. No entendimento da ABFIAE, a percepção inicial de que não haveria risco de desabastecimento e de interrupção do fornecimento de lápis no mercado nacional, em termos de volume, ficaria prejudicada, já que não haveria como se identificar de forma segregada o grau de ocupação da capacidade instalada nas linhas de madeira e de resina vis à vis o mix de volume de importação.

A ABFIAE destacou também que o que o mercado brasileiro de lápis seria disputado por marcas diversas e questionou se haveria interesse da parte da indústria doméstica em fabricar produtos com as marcas das concorrentes. Em 22 de julho de 2020, a ABFIAE evidenciou que a indústria doméstica tem alegado que pode produzir quaisquer lápis que estejam sendo importados. Questionou, ainda, se a indústria doméstica seria capaz de atender devidamente as exigências e demandas do consumidor brasileiro. Para efeito de exemplificação, a ABFIAE lembrou que a Faber-Castell entendia não ser economicamente viável para ela a oferta de produtos com uma palheta com sortimento de cores mais extensa. Para a ABFIAE, grande parte do que é ofertado pela indústria doméstica se encontraria concentrada na Faber-Castell, já que a BIC Amazônia - devido às limitações tecnológicas do lápis de resina - só conseguiria ofertar produtos na faixa de mercado em que a Faber-Castell mais concentra seus esforços.

Com relação a restrições à variedade, em que pese as particularidades da caracterização como produto final sujeito a questões comerciais com possível apelo em marca na percepção do consumidor, depreende-se dos elementos de fato e de direito indicados pelas partes interessadas que as importações de lápis originárias da China não representam variedade adicional do produto em relação à variedade ofertada pela indústria doméstica. Da mesma forma, em termos estruturais, não foi possível indicar diferenças de qualidade entre o produto nacional e o importado que pudessem estabelecer possível restrição na oferta nacional.

2.3.4 Conclusões sobre oferta nacional do produto sob análise

Considerando o quanto exposto, com relação à oferta nacional do produto sob análise:

a) Em termos da participação na oferta nacional, após a extinção do direito antidumping em P2, a indústria doméstica perdeu participação no mercado brasileiro de lápis, em um mercado brasileiro em expansão. As importações de origem chinesa, por sua vez, substituíram tanto parte das vendas da indústria doméstica como de outras origens das importações.

b) De que a indústria doméstica possui capacidade instalada para atender a demanda do mercado brasileiro em uma eventual (e improvável) cessação das importações de lápis da China, em que pese o decréscimo da capacidade instalada efetiva a partir de P4, nas análises quanto a restrições à oferta nacional em termos de volume.

c) A indústria doméstica possui níveis de preço significativamente diferentes dos preços das origens em que há, atualmente, importações. Observa-se que o preço da indústria doméstica é sempre superior ao da origem investigada e das demais origens alternativas. Ao se comparar o preço da indústria doméstica com o preço das principais origens exportadoras para o mundo, nota-se que este preço é 26% superior. Note-se que, ao longo de todo o período em análise, o índice de preços do setor cresceu mais que o índice de preços e o custo de produção da indústria doméstica, não revelando a priori algum tipo de abuso de preços.

d) Não há elementos definitivos sobre eventuais diferenças entre o produto nacional e o produto chinês em termos de qualidade ou variedade.

2.4 Impactos da medida de defesa comercial na dinâmica do mercado brasileiro

Na avaliação final de interesse público em medidas de defesa comercial, busca-se avaliar os impactos da medida de defesa comercial na dinâmica do mercado nacional. No presente caso, é necessário analisar os possíveis efeitos decorrentes da imposição do direito antidumping e de previsões dos impactos sobre a dinâmica de mercado do produto face às conclusões alçadas em defesa comercial, conforme Processo SECEX nº 52272.003183/2019-37.

Como uma das formas de estimar o impacto da medida de defesa comercial, utiliza-se uma simulação com base em Modelo de Equilíbrio Parcial, descrito de forma detalhada no Anexo 1 do presente parecer. A referida metodologia está prevista no Guia Consolidado de Interesse Público em Defesa Comercial, que descreve o sistema de equações utilizado e a forma de obtenção da variação de bem-estar de interesse, disponível às partes em acesso público.

Tal modelo de equilíbrio parcial parte da estrutura de Armington, na qual 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 do modelo apresentado seguiu o trabalho de Franois (2009), com a única diferença de ter considerado a ótica de um único país, enquanto Franois 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 para o produto em questão, optou-se pela adoção, em substituição, de estimativas realizadas pela United States International Trade Commission (USITC), medidas em intervalos. Assim, foram utilizadas para a definição dos parâmetros da presente simulação as elasticidades-preço da demanda e da oferta, produto semelhante ao objeto da investigação em tela.

As publicações da autoridade estadunidense no mesmo processo serviram também como referência para a obtenção da elasticidade de substituição no comércio internacional. Os valores observados são coerentes com as estimativas comumente realizadas em estudos da literatura econômica especializada. De todo modo, foi realizada análise de sensibilidade com intuito de estabelecer limites máximos e mínimos com base no intervalo dos parâmetros de elasticidade.

Foi utilizada como cenário base para realização da simulação a configuração do mercado em P5 (2018), período mais recente da atual investigação de dumping. Foram utilizadas as informações fornecidas pela indústria doméstica e verificadas pela SDCOM, bem como as estatísticas de importações da SERFB. O Modelo de Equilíbrio Parcial será exposto tendo em conta uma eventual aplicação do direito antidumping às exportações de lápis da China para o Brasil, dentro das condições de mercado vigentes no cenário base.

O imposto de importação de cada origem foi calculado com base nos valores efetivamente arrecadados em P5, de acordo com as estatísticas de importações da SERFB. Ressalta-se que não se observava a aplicação de qualquer medida de defesa comercial no cenário-base.

A alíquota efetiva média do direito antidumping que poderá ser imposto às importações brasileiras de lápis originárias da China foi apurada em 84%, em base CIF, a partir dos montantes calculados na determinação final do Processo SECEX 52272.003183/2019-37. A alíquota em referência foi calculada a partir da alíquota individual aplicável a cada produtor/exportador, ponderada por sua participação nas exportações totais em termos de volume do país de origem para o Brasil em P5, uma vez que a simulação do Modelo de Equilíbrio Parcial considera a participação no mercado brasileiro por país.

Os resultados apresentados são submetidos a uma análise de sensibilidade ao longo do Anexo I a este parecer, de forma a verificar possíveis diferenças nas conclusões apresentadas com a variação dos parâmetros de elasticidade em faixas.

2.4.1 Impactos na indústria doméstica

Na análise de possíveis impactos da aplicação a medida de defesa comercial na indústria doméstica, são considerados elementos qualitativos e quantitativos que possam elucidar os efeitos esperados no setor responsável pelo produto similar nacional.

Na tabela a seguir são descritos os dados relativos à evolução do número de empregados da indústria doméstica ao longo do período de análise (P1 a P5), separando-se os empregados vinculados à linha de produção e os empregados dos setores de administração e vendas.

Tabela 15 - Número de empregados (Número-índice) [CONFIDENCIAL]

	P1	P2	P3	P4	P5
Linha de produção	100,0	109,4	127,9	89,8	87,1
Administração e vendas	100,0	110,6	130,1	118,1	127,9
Total	100,0	109,5	128,1	93,1	91,9

Fonte: Indústria doméstica

Elaboração: SDCOM

Comparativamente a P1, o número de empregados que atuam em linha de produção apresentou variação negativa de 12,9% em P5. No mesmo intervalo, o número de empregados que atuam em administração e vendas aumentou 27,9%. Em consequência, a quantidade total de empregados foi reduzida em 8,1% de P1 a P5. Nos intervalos individuais, o número total de empregados aumentou 9,5% de P1 para P2 e 17% de P2 para P3. A partir de então esse quantitativo passou a cair, em 27,4% de P3 para P4 e em 1,3% de P4 para P5.

Com relação aos investimentos realizados pela indústria doméstica, a BIC informou, em seu questionário de interesse público, ter feito a aquisição de novas máquinas extrusoras para sua produção ao longo do período de análise, o que teria aumentado sua capacidade produtiva em 83% de P1 a P5. Contudo, alegou que a concorrência com as importações levou a empresa a trabalhar com uma grande capacidade ociosa atualmente.

A Faber-Castell, por sua vez, informou ter realizado investimentos destinados a "melhorias de processos, adequação às normas de segurança, sustentação dos negócios, redução de custos e pesquisas e desenvolvimentos de novos produtos e melhoria genética nos projetos florestais". Tais investimentos manteriam seus custos em patamares competitivos e permitiriam o aprimoramento da qualidade de seus produtos. Os montantes investidos foram apresentados apenas em números índices, dos quais se depreende que P2 foi o período de análise com maior volume de investimentos, 28% superior ao de P1, e P5 o de menor volume, 7% inferior a P1.

A Leonora, em seu questionário de interesse público, pontuou que as empresas que compõem a indústria doméstica seriam "subsidiárias de grandes grupos internacionais, com amplo potencial de investimento e de salvaguarda de suas unidades". Ressaltou ainda que a BIC, estando instalada na Zona Franca de Manaus contaria com um "acentuado grau de vantagem tributária", não disponível às importações.

Ademais, a Leonora defendeu que a análise da evolução dos dados da indústria doméstica de P1 a P5 seria afetada pela ocorrência de um "boom" dos livros de colorir de P1 a P3, que teria aumentado a demanda dos lápis de colorir por um breve intervalo. Ao longo dessa fase, o produtor doméstico Faber-Castell teria inaugurado um novo turno de trabalho para dar conta da demanda. Passado o período de "superaquecimento do mercado", a indústria doméstica teria demitido parte dos funcionários contratados e retomado os patamares de produção anteriores ao "boom" dos livros de colorir.

Já em suas manifestações finais, a Leonora enfatizou que a indústria doméstica, formada por BIC e Faber-Castell, teria seus preços e margens de lucro influenciados pelo poder das marcas que detêm. Isso teria permitido que suas margens melhorassem ao longo do período de análise de dano. A Faber-Castell, especificamente, produziria linhas distintas para comercialização, agregando ou não o valor diferencial de sua marca conforme estratégia de mercado.

A ABFIAE, em suas manifestações finais de 10 de setembro de 2020, argumentou que nada justificaria a imposição de uma medida antidumping para a proteção de empresas com um perfil multinacional, com ativos e patrimônio sólido. A parte fez uma análise dos resultados financeiros apresentados especificamente pela Faber Castell até 2019, com base em suas demonstrações financeiras publicadas no Diário Oficial Empresarial de São Paulo (DOESP), sustentando que a empresa possuiria receita operacional equilibrada e lucro líquido sempre positivo e crescente desde 2014.

Também em suas manifestações finais de mesma data, a BIC citou vários dos indicadores discutidos na análise de dano da investigação de referência, alegando que a prática de dumping estaria provocando efeitos negativos na indústria nacional, que mantém investimentos, empregos e parques industriais no país. A empresa defendeu que a aplicação do direito antidumping seria importante no cenário pós pandemia, permitindo a recuperação da indústria doméstica em um cenário de competição em "igualdade de condições".

Possíveis impactos da medida de defesa comercial na indústria doméstica podem ser apurados a partir da simulação referida. Na tabela a seguir estão expostos os resultados obtidos na simulação para aplicação do direito antidumping no cenário base utilizado no presente caso, considerando o excedente do produtor, do consumidor, a arrecadação do governo e o saldo final em termos de bem-estar econômico.

Componente	Variação
Excedente do consumidor	-5,61
Excedente do produtor	0,12
Arrecadação	2,40
Bem-estar líquido	-3,09

Fonte: Anexo I - Simulação de impactos de direitos antidumping sobre as importações de lápis

Elaboração: SDCOM.

Conforme exposto, a simulação realizada indica uma variação negativa de US\$ 3,09 milhões no bem-estar líquido da economia brasileira a partir da imposição de um eventual direito antidumping. O efeito apurado é resultante de uma diminuição de US\$ 5,61 milhões no excedente do consumidor e de aumentos de US\$ 0,12 milhão no excedente do produto e de US\$ 2,4 milhões na arrecadação do governo. Ressalta-se que o aumento de arrecadação considerado é relativo à variação na cobrança de tributos federais nas importações (imposto de importação e direitos antidumping).

Do ponto de vista dos produtores nacionais, foram estimadas igualmente as possíveis variações de preço e quantidade do lápis comercializado. De acordo com a simulação, observa-se que o preço do produto da indústria doméstica aumentaria entre 0,21% e a quantidade comercializada aumentaria 23,24% - aumento de R\$ [CONFIDENCIAL] centavos no preço praticado pela indústria doméstica e de [CONFIDENCIAL] toneladas vendidas - conforme tabela a seguir:

Variável	Variação (%)
Preço da ID	0,21%
Quantidade ID	23,24%

Elaboração: SDCOM.

Levando-se em conta as faixas de elasticidades consideradas, detalhadas no Anexo I deste documento, é possível estimar as participações finais esperadas para os produtores domésticos e para as importações das diversas origens no mercado brasileiro de lápis, em termos de valores mínimos e máximos. Dessa forma, a simulação do Modelo de Equilíbrio Parcial prevê que a aplicação do direito antidumping proposto elevaria a participação dos produtores domésticos para patamares entre [CONFIDENCIAL] 40-50% e [CONFIDENCIAL] 60-70% do mercado brasileiro, partindo de um valor do cenário base de [CONFIDENCIAL] 20-30%. As importações de origem chinesa, caso afetadas pela aplicação do direito antidumping, reduziriam sua participação de [CONFIDENCIAL] 60-70% para a faixa entre [CONFIDENCIAL] 20-30% e [CONFIDENCIAL] 40-50%, mantidas todas as outras condições de mercado constantes. Por fim, as importações provenientes de outros países aumentariam sua participação de [CONFIDENCIAL] 0-10% do mercado para no mínimo [CONFIDENCIAL] 0-10% e no máximo [CONFIDENCIAL] 10-20%.

Origem	Participação Inicial (%)	Participação mínima (%)	Participação máxima (%)
Brasil	[20-30%]	[40-50%]	[60-70%]
China	[60-70%]	[20-30%]	[40-50%]
Resto do Mundo	[0-10%]	[0-10%]	[10-20%]

Elaboração: SDCOM.

Assim, considerando os resultados obtidos na simulação, o direito antidumping não seria suficiente para afastar o produto de origem chinesa do mercado brasileiro ou tornar sua presença insignificante. No cenário-limite considerado (participação mínima das importações da origem investigada), as importações de lápis originários da China representariam, ainda assim, quase [CONFIDENCIAL] do mercado brasileiro. As importações de outras origens, por sua vez, cresceriam consideravelmente e aumentariam sua participação entre [CONFIDENCIAL] 0-10 e 0-10 vezes em relação ao percentual observado no cenário base, passando a representar até [CONFIDENCIAL] 0-10% do mercado brasileiro.

2.4.2 Impactos na cadeia a montante

Em seu questionário de interesse público, a Faber-Castell estimou que contribuiria com a geração de aproximadamente 6.000 empregos diretos em seus principais fornecedores. Ainda, a parte não apresentou as fontes ou a metodologia de tal estimativa junto à resposta. Informou também sobre investimentos que teriam sido realizados no elo produtivo a montante - qual seja o manejo de florestas e extração de madeira reflorestada - nas formas de melhoramento genético e de produção isenta de quaisquer elementos químicos considerados como potencialmente nocivos à saúde e ao bem-estar dos consumidores e ao meio ambiente (certificação ISO14.001)

Não foram apresentadas outras manifestações relativas a impactos potenciais na cadeia a montante da produção de lápis. Dessa forma, não foram obtidos, na presente avaliação de interesse público, elementos que pudessem ajudar a estimar, especificamente, o impacto da medida sobre a cadeia à montante.

2.4.3 Impactos no consumidor final

Tendo em conta que os lápis objeto da análise se caracterizam como produto final, o conceito de cadeia a jusante não se aplica ao produto. Dessa forma, serão aqui discutidos potenciais impactos da medida no consumidor final do produto.

Em resposta ao ofício de informações encaminhado pela SDCOM em 17 de junho de 2020, a Leonora apresentou manifestação em 2 de julho de 2020 com suas simulações relativas ao impacto da aplicação de eventual direito antidumping no preço e volume do lápis importado da China. No que diz respeito ao preço, a parte estimou que, a partir dos cálculos realizados do direito antidumping no Parecer SDCOM nº 6/2020 e da taxa de câmbio média de P5, a aplicação da medida implicaria num acréscimo de R\$ 0,01 a R\$ 0,18, do menor ao maior direito calculado, no preço CIF de cada lápis importado da China. Comparados aos preços vencedores de uma licitação da Fundação para Desenvolvimento da Educação (FDE) do Estado de São Paulo - de R\$ 0,13 a R\$ 0,20 por unidade de lápis de cor e de R\$ 0,11 a R\$ 0,20 por unidade de lápis de grafite - tais direitos poderiam representar quase 100% de aumento no preço do produto, considerando a aplicação da maior alíquota.

A Leonora apresentou anexa à resposta uma simulação do impacto do direito antidumping nos preços que pratica ao consumidor, utilizando uma metodologia de [CONFIDENCIAL]. Dessa forma, estimou um aumento entre [CONFIDENCIAL] 0-10% e 110-120% no preço dos lápis que comercializa, entendendo que [CONFIDENCIAL]. A parte afirmou considerar todos os cenários de aumento preocupantes, haja vista que o setor - importação e comercialização de lápis - já estaria sofrendo com a desvalorização do real, pressionando seus custos e margens de lucro.

Em seguida, a Leonora simulou o impacto do aumento de custos para o setor público a partir da aplicação da medida de defesa comercial, considerando um repasse integral aos preços do produto. Com base no já referido edital de licitação do FDE e tendo em vista uma suposta estimativa do órgão de consumir 160 milhões de unidades de lápis como resultado da concorrência, foi calculado um custo adicional que varia de 1,9 milhão, no caso do direito antidumping mais baixo, a 28,9 milhões, para o direito mais alto, para o governo paulista na contratação em questão. Tendo como referência os kits distribuídos pelo FDE aos alunos do estado de São Paulo e pressupondo que cada aluno de escola pública brasileiro o receberia uma vez por ano, a parte ampliou suas estimativas para abarcar o setor público do país como um todo, utilizando dados do Censo Escolar de 2018 (P5). As simulações foram realizadas em 4 cenários hipotéticos, cujos resultados em termos de aumento de custos estão descritos a seguir:

Tabela 19 - Simulação do custo adicional do direito antidumping no fornecimento dos kits escolares, em reais. Brasil. 2018

	Cenário 1	Cenário 2	Cenário 3	Cenário 4
Menor direito	9.829.986,79	9.688.920,10	6.566.431,18	6.472.198,62
Direito médio	47.362.663,62	46.682.978,64	31.638.259,30	31.184.229,73
Maior direito	148.641.315,38	146.508.215,99	99.292.398,68	97.867.488,28

Fonte: Leonora.

Elaboração: SDCOM

Assim, de acordo com os cálculos da parte, a imposição do direito antidumping geraria custos adicionais nas licitações públicas que variam de 6,5 milhões a 148,6 milhões de reais anuais. Tais resultados seriam ainda condicionados à continuidade da operação dos importadores, dado que o direito antidumping se colocaria "como um perigo à continuidade dos negócios das empresas que operam com lápis chinês". A Leonora fez referência também ao aumento da cotação média do dólar desde 2018, que se traduziria como incremento significativo dos custos para os importadores. Em seu entendimento, no qual não haveria perspectiva de retorno do câmbio a um patamar mais baixo, a indústria doméstica já contaria com "vantagens extraordinárias" mesmo sem a aplicação do direito antidumping.

Por fim, a Leonora utilizou matérias de jornal e uma dissertação de mestrado para ilustrar o impacto do custo do lápis no bem estar do consumidor. Alegou que os produtos que vende são destinados majoritariamente às classes C e D e que muitas dessas famílias necessitariam comprar seus próprios materiais em decorrência de atrasos na entrega dos kits escolares. Segundo a dissertação de mestrado apresentada, o atraso na entrega de materiais no município de São Paulo geraria prejuízos para a sociedade superiores a 3 milhões de reais, sendo que o custo dos lápis representaria cerca de 20% desse total. Além dos consumidores, milhares de empresas que operam no setor de papelaria, desde grandes atacadistas a empresas de bairros, seriam afetados pela imposição do direito antidumping.

A ABFIAE, também em resposta a ofício enviado pela SDCOM, apresentou estimativas de preço para comercialização do lápis importado no mercado brasileiro com a aplicação do direito antidumping. Nas estimativas, adotou como parâmetro uma alíquota ad valorem de 70% para o direito aplicável ao lápis de madeira e 22,7% ao lápis de resina, que considerou como as menores alíquotas calculadas pela autoridade investigadora. Além disso, considerou uma taxa de câmbio média de 5,30 reais por dólar, mark up para o cliente de 70% e margens variáveis entre 0% e 50%. Com os resultados obtidos, a associação concluiu que a importação dos lápis de madeira ficaria proibitiva em qualquer cenário e que a importação do lápis de resina só seria viável em cenários com margem de 0%.

A Faber-Castell, em suas manifestações finais de 10 de setembro de 2020, contestou os cálculos realizados pela Leonora dos direitos antidumping por unidade de lápis, utilizados na simulação de aumento de custos nas licitações públicas. Segundo alega, a Leonora teria cometido erro ao aplicar o fator de conversão de quilos por grossa e se justificado em tabela publicada pela SDCOM na abertura da investigação, mas que já teria sido corrigida pela autoridade investigadora quando da determinação preliminar. Dessa forma, o menor e o maior direito antidumping por lápis calculados pela Leonora seriam 67% e 61% superiores, respectivamente, aos valores corretos. Consequentemente, os cenários calculados pelo importador teriam sido distorcidos e incorretamente majorados.

A Faber-Castell questionou também a diferença entre os preços médios dos lápis importados da China e os praticados nas licitações públicas. Comparando o preço das importações de lápis da China em P5 e os preços ofertados no já referido registro de preços da FDE, o produtor doméstico concluiu que os preços da concorrência foram de 60% a 196% superiores àqueles pagos na importação. No caso do Registro de Preços Nacional realizado pelo FNDE, essa diferença com relação ao importado seria ainda superior, variando de 250% a 477%. Assim, a Faber-Castell defendeu que os importadores contam com margem suficiente para não repassarem ao consumidor os custos de eventual direito antidumping aplicado.

Em suas manifestações finais, a BIC alegou novamente que a representatividade das vendas para órgãos públicos no consumo nacional aparente seria pequena tanto do ponto de vista das indústrias domésticas como das importações. O produtor doméstico argumentou ainda que a diferença entre o preço médio CIF das importações de lápis de resina, conforme apurado pela autoridade investigadora, e o preço de venda praticado pela Leonora no registro de preços para a FDE seria de 191%. Nesse sentido, argumenta que o lápis importado continuaria com preços competitivos nas licitações públicas mesmo com a aplicação do direito antidumping, desde que os importadores diminuam sua "enorme margem de lucros".

Em relação às manifestações das partes, pondera-se que a aplicação do direito antidumping poderá ter algum impacto nos custos das licitações públicas no Brasil. Decerto, os valores simulados pela Leonora do impacto do direito para todos as licitações do Brasil parte de pressupostos rígidos e tende a estar superestimado. Mas mesmo que se considere o erro de conversão de unidades apontado pela Faber-Castell, reduzindo os efeitos calculados em mais de 60%, ainda se observariam aumentos de custos. Vale ressaltar que o estudo da Leonora parte de valores e quantidade adquiridas para o Estado de São Paulo, e que nem todos os entes federativos adquirem lápis escolares para seus alunos necessariamente. Ademais, os pressupostos de [CONFIDENCIAL] e de que todos os lápis adquiridos em licitações teriam origem chinesa, ainda que possam não estar tão distantes da realidade, inflam ainda mais os impactos esperados nos custos de setor público.

Como forma de mensurar impactos gerais no consumidor, a tabela a seguir expõe os resultados obtidos na simulação executada pela SDCOM em termos de variação de índices de preços e quantidade comercializadas no mercado brasileiro de lápis, a partir das características observadas no cenário base.

Tabela 20 - Variações nos índices de preços e quantidades comercializadas no mercado brasileiro de lápis (%)	
Variável	Variação (%)
Índice de Preço Total	6,81
Índice de Quantidade Total	-4,51

Elaboração: SDCOM.

A simulação indica que a imposição do direito antidumping acarretaria um aumento de 6,81% no índice de preços dos lápis comercializados no mercado brasileiro, representando cerca de [CONFIDENCIAL] R\$ de aumento no preço médio por quilograma de lápis. Em consequência, o aumento de preços provocaria uma queda de 4,51% na quantidade de lápis demandada no Brasil, tendo em vista as elasticidades utilizadas, uma redução de [CONFIDENCIAL] toneladas no volume do mercado brasileiro, tendo P5 como referência.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS ACERCA DA AVALIAÇÃO FINAL DE INTERESSE PÚBLICO

Após a análise dos elementos apresentados ao longo da avaliação de interesse público feita no âmbito do processo de investigação antidumping nas exportações e lápis de madeira com mina de cor e de grafite da China para o Brasil, nota-se que:

a) o lápis de escrever, desenhar e/ou colorir, composto por madeira, resinas termoplásticas (resinas plásticas) ou outros materiais, contendo mina de grafite ou de cor, à base de carbonatos tingidos por pigmentos ou corantes se caracteriza como um produto final;

b) a cadeia produtiva a montante do lápis de madeira é significativamente diferente daquela do lápis de resina. Os elos da cadeia a jusante de ambos os tipos de lápis, entretanto, são essencialmente os mesmos;

c) apesar de o produto em análise contar com certos substitutos em usos e aplicações específicos, não foram apresentadas evidências de outros produtos que substituam sob a ótica da demanda os lápis de escrever, desenhar e/ou colorir em termos de preço;

d) o mercado brasileiro de lápis esteve em patamares de concentração moderada, de P1 a P4, e baixa em P5, com maior penetração de produtores/exportadores chineses nos últimos períodos, revelando, portanto, rivalidade neste mercado em termos de competição entre as empresas listadas.

e) a China se posiciona como maior exportador mundial de lápis, com 46,3% das exportações mundiais em 2018 (em dólares estadunidenses). Em suas vendas para todos os destinos, o país pratica um preço médio de US\$ 4,99/kg, 60,6% inferior à média dos outros exportadores e superior apenas ao praticado pela Índia e pelos Emirados Árabes Unidos;

f) em P5, o produto de origem chinesa respondeu por mais de [CONFIDENCIAL] 90-100% do volume das importações brasileiras de lápis. O preço médio das importações brasileiras de lápis originários da China é inferior ao das principais outras origens em qualquer dos períodos analisados (P1 a P5);

g) Vietnã, Indonésia e França (onde se localiza a matriz da BIC) são grandes exportadores mundiais de lápis e fornecedores relevantes para o mercado brasileiro de P1 a P5. Contudo, o volume importado pelo Brasil de tais origens em P5, correspondente a [CONFIDENCIAL] 0-10%, 0-10% e 0-10% das importações brasileiras de lápis, respectivamente, é muito inferior ao originário da China e com preços médios ao menos [CONFIDENCIAL] 0-10 vezes superior.

h) de P1 a P5, as importações brasileiras de lápis originárias da China cresceram 88,1% em volume. As importações de outras origens, por sua vez, decresceram 54% no mesmo intervalo;

i) a China manteve-se como a principal fonte das importações brasileiras de lápis, mesmo com a vigência do direito antidumping (P1 a P2).

j) a China é alvo das 3 (três) medidas antidumping aplicadas por EUA, México e Paquistão em suas importações de lápis;

k) a tarifa brasileira de 18% é mais alta que a cobrada por 66,9% dos países que reportaram suas alíquotas à OMC, que a média mundial de 12% cobradas pelos países da OMC e que a média da tarifa de 13,3% cobrada pelos cinco principais exportadores globais;

l) os países aos quais foram concedidas preferências tarifárias não representam origens exportadoras relevantes ao mercado brasileiro;

m) a medida antidumping para os lápis de madeira originário da China (sem inclusão do lápis de resina) foi aplicada durante dezoito anos e meio aproximadamente, estando o produto importado não gravado por qualquer medida de defesa comercial há cerca de cinco anos e meio;

n) os lápis importados no mercado brasileiro estão sujeitos ao controle de conformidade do INMETRO. A base de dados da OMC contabiliza barreiras técnicas adotadas nas importações do mesmo código SH6 por 3 (três) países (Egito, Peru e Ucrânia) e início de adoção por outros 10 (dez);

o) não foram apresentados elementos definitivos a respeito do atendimento aos requisitos de origem por origens alternativas, que utilizariam insumos provenientes da China. Em investigações de origem conduzidas ao longo da vigência de direito aplicado aos lápis de madeira, concluiu-se que 6 (seis) produtores/exportadores de Taipé Chinês não cumpriam com as condições necessárias para atestação de origem do país;

p) a partir de P2, a indústria doméstica perdeu participação no mercado brasileiro de lápis, em um mercado brasileiro em expansão, ao mesmo tempo em que diminuiu seu volume de produção e seu grau de ocupação de capacidade instalada efetiva;

q) a indústria doméstica possui capacidade instalada e capacidade ociosa para atender a demanda do mercado brasileiro em uma eventual (e improvável) cessação das importações de lápis da China, em que pese o decréscimo da capacidade instalada efetiva a partir de P4, nas análises quanto a restrições à oferta nacional em termos de volume.

r) o comportamento dos preços praticados pela indústria doméstica em relação aos custos não revelou, a priori, uma restrição à oferta nacional em termos de preços, uma vez que a evolução de preços seguiu a tendência de custos de produção. Ao longo de todo o período em análise, o índice de preços do setor cresceu mais que o índice de preços e o custo de produção da indústria doméstica;

s) de P1 a P5, o preço médio do lápis da indústria doméstica é sempre superior ao da China e das demais origens alternativas;

t) Vietnã e Paquistão se apresentam como origens alternativas - em termos de volume e preço, respectivamente - às importações brasileiras de lápis originárias da China;

u) não há elementos definitivos sobre eventuais diferenças entre o produto nacional e o produto chinês em termos de qualidade ou variedade;

v) as simulações realizadas com base no Modelo de Equilíbrio Parcial estimaram um efeito negativo de US\$ 3,1 milhões no bem-estar da economia brasileira da eventual aplicação da medida de defesa comercial. Estima-se igualmente uma elevação de 6,8% no preço do lápis no mercado brasileiro e uma redução de 4,5% na quantidade consumida do produto.

Diante do exposto, contata-se que a China é uma origem importante para o mercado brasileiro de lápis e que dificilmente será substituída por outras origens. Em termos de preço, o produto mais próximo ao chinês é o lápis originário do Paquistão, país que não figura como grande exportador mundial.

Por outro lado, os dados de preços e volume analisados, bem como as simulações de impacto da medida de defesa comercial, indicam que os direitos antidumping calculados para as empresas chinesas não seriam suficientes para afastá-los do mercado brasileiro, sugerindo eventual absorção de aplicação dos direitos antidumping. Este fato foi reconhecido pela própria ABFIAE em sua resposta ao Questionário de Interesse Público, como também evidenciado durante o período de vigência da medida antidumping sobre lápis de madeira (P1 e P2).

Além disso, a diferença entre o preço médio CIF praticado pela China e os observados para a indústria doméstica e outras origens, de P1 a P5 é, no geral, muito superior às margens de dumping calculadas. Ainda, nesse contexto, registra-se que os produtores/exportadores chineses, na simulação de impacto da medida antidumping em termos de participação de mercado, reduziriam sua participação de [CONFIDENCIAL] 60-70% para intervalo em torno de [CONFIDENCIAL] 20-30 a 40-50% do mercado de lápis no Brasil, enquanto a indústria doméstica elevaria sua participação de [CONFIDENCIAL] 20-30% para intervalo entre [CONFIDENCIAL] 40-50 a 60-70%, o que indica a presença de rivalidade neste mercado em termos de competição entre os produtores nacionais e chineses mesmo em cenário extremo traçado com base nas participações estimadas. Da mesma forma, não se pode afastar o aumento da participação de outras origens com o possível desvio de comércio com aplicação do direito antidumping, traduzidos na simulação de ocupação deste mercado em cerca [CONFIDENCIAL]0-10% para no máximo [CONFIDENCIAL]10-20%, em especial de origens como Vietnã e Paquistão.

Ademais, a participação dos produtores chineses simulada ([CONFIDENCIAL] 20-30%) seria semelhante à registrada pelo país em P2, período no qual o HHI do mercado brasileiro indicava um nível moderado de concentração de mercado, reforçando a manutenção da competição neste mercado.

Reconhece-se que os lápis objeto da investigação de dumping são produtos relacionados à atividade educacional. Em que pese a dificuldade de apuração dos gastos com o produto em licitações públicas pelo Brasil, tendo em vista os quase 6 (seis) mil entes federativos existentes no país, pode-se inferir algum tipo de efeito do direito antidumping aplicado na elevação de custos neste setor, motivado pela possível elevação de preços do produto em caráter geral em cerca de 6,8%, conforme resultados da simulação de impacto.

No entanto, em que pese os esforços da SDCOM de obtenção de dados mais acurados sobre a representatividade do lápis no setor educacional com base nas consultas realizadas ao ente governamental FNDE e também ao Ministério da Educação, não foram apresentados dados sobre a representatividade dos lápis nos custos gerais com material escolar ou no orçamento da educação pública, ainda que esta pareça ser reduzida ou de efeito essencialmente difuso. Diante da ausência da participação dos órgãos precipuamente responsáveis pela política pública de educação no Brasil, é possível presumir impacto não tão evidente no setor educacional como um todo. Deve-se ressaltar que as aquisições de material escolar ocorrem de forma descentralizada no país, a critério dos 5.570 (cinco mil, quinhentos e setenta) entes municipais, 27 (vinte e sete) unidades federativa e da União, ainda que ocasionalmente se aproveitem registros de preços realizados por órgãos como o FNDE.

Por fim, ressalte-se que na presente avaliação final foi aprofundada a investigação sobre os impactos da medida de defesa comercial na dinâmica do mercado nacional, em continuidade e em complemento às conclusões preliminares, que por ocasião recomendou, no princípio da cautela, a não aplicação de direito provisório, justamente por não se ter ainda disponíveis conclusões definitivas sobre, entre outros fatores, as implicações de impacto da medida de defesa comercial no mercado brasileiro.

Nesse contexto, reconhece-se que, em termos de oferta internacional, a aplicação do direito antidumping dificilmente terá o condão de afastar a origem em análise do mercado brasileiro e torná-lo pouco competitivo, com base em sua participação de mercado estimada com a aplicação do direito antidumping. Ou seja, há elementos de que, mesmo com a aplicação da medida, manter-se-á cenário de rivalidade no Brasil, a partir da penetração das importações chinesas e a elevação de participação no mercado dos produtores nacionais. Ainda que exista impacto da aplicação do direito antidumping, algo esperado pela natureza da aplicação da medida de defesa comercial, observa-se que a China continuará a exportar de modo significativo ao país, dado que pela simulação de impactos as importações de lápis originários da China representariam, ainda assim, quase [CONFIDENCIAL] do mercado brasileiro, além da possibilidade de fontes alternativas não gravadas como Vietnã e Paquistão.

Do ponto de vista do atendimento aos consumidores brasileiros, entende-se que a demanda nacional continuará sendo satisfatoriamente atendida, em termos da capacidade produtiva da indústria doméstica, isto é, em termos de quantidade, qualidade e variedade disponível ao consumidor brasileiro. Em relação à dinâmica de preços, mesmo com a aplicação do direito antidumping, o produto importado possui preço bastante inferior na comparação ao preço médio CIF praticado pela indústria doméstica, o que reforça a rivalidade neste mercado.

Por fim, aponta-se que o efeito do impacto nas licitações educacionais é difuso e sem métrica bem estabelecida, em função da ausência de dados e informações disponíveis na presente avaliação de interesse público de entes governamentais como FNDE e Ministério da Educação, presumindo-se impacto não tão evidente no setor educacional como um todo.

Ante o exposto, verifica-se que a aplicação da medida de defesa comercial no presente caso não parece impactar significativamente a dinâmica do mercado brasileiro a ponto de suspender ou de alterar as medidas antidumping propostas às importações brasileiras de lápis originárias da China, sugerindo-se a manutenção integral das medidas antidumping recomendadas em sede de defesa comercial.