

RESUMO

Trata-se de Nota Técnica que recomenda o encerramento da investigação de salvaguarda bilateral em decorrência de dano grave causado à indústria doméstica pelas exportações para o Brasil de nãotecidos para aplicação em produtos de higiene pessoal, normalmente classificados nos subitens 5603.11.30, 5603.12.30, 5603.91.20, e 5603.92.20 da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), originárias de Israel, objeto do processo administrativo SECEX 52272.003700/2019-78, iniciada por meio da Circular Secex nG19, de 30 de março de 2020, publicada no DOU de 31 de março de 2020.

Esta Nota Técnica está organizada em (i) introdução, em que se apresentam os principais fatos do processo; (ii) seção em que se apresentam os argumentos da peticionária; seção (iii) em que são apresentados os comentários desta Subsecretaria e (iv) recomendação sobre o encerramento da investigação.

1. INTRODUÇÃO

Em 15 de agosto de 2019, a Associação Brasileira das Indústrias de Nãotecidos e Tecidos Técnicos (ABINT) protocolou, por meio do Sistema DECOM Digital (SDD), petição para início de investigação de salvaguarda bilateral em decorrência de dano grave causado à indústria doméstica pelas exportações para o Brasil de nãotecidos para aplicação em produtos de higiene pessoal, normalmente classificados nos itens 5603.11.30, 5603.12.30, 5603.91.20, e 5603.92.20 da NCM, originárias de Israel.

A petição de aplicação de salvaguarda bilateral foi solicitada no âmbito do Capítulo V do Acordo de Livre Comércio entre Mercosul e Israel, doravante denominado ALC, o qual prevê a possibilidade de aplicação de tais medidas uma vez cumpridos os requisitos estabelecidos no referido instrumento.

O Capítulo V do ALC disciplina o mecanismo de salvaguardas entre as Partes ou Partes Signatárias, prevendo dois mecanismos distintos, quais sejam, as medidas de salvaguarda bilateral, disciplinadas no Artigo 1º do Capítulo V; e as medidas emergenciais globais, disciplinadas no Artigo 2º do Capítulo V.

As medidas de salvaguarda bilateral referem-se aos direitos e às obrigações decorrentes do ALC Mercosul-Israel, enquanto as medidas emergenciais globais referem-se aos direitos e às obrigações sob o Artigo XIX do GATT 1994, o Acordo sobre Salvaguardas da Organização Mundial do Comércio (OMC).

De acordo com o disposto no Artigo 1.11 do Capítulo V do ALC, a investigação relacionada a salvaguardas bilaterais terá o propósito de avaliar: (i) as quantidades e as condições sob as quais os bens sob investigação estão sendo importados; (ii) a existência de dano grave ou ameaça de dano grave à indústria doméstica; e (iii) o nexo causal entre o aumento das importações dos bens em questão e o dano grave ou ameaça de dano grave à indústria doméstica.

1.1. Dos procedimentos prévios ao início da investigação
Após análise da petição protocolada pela ABINT em 15 de agosto de 2019, foi solicitado à peticionária, em 20 de agosto de 2019, por meio do Ofício nº 3.964/2019/CGSA/SDCOM/SECEX, o fornecimento de informações complementares àquelas constantes da petição. A peticionária apresentou tempestivamente as informações complementares requeridas, no prazo prorrogado para resposta.

Em 11 de outubro de 2019, por meio do Ofício nº 5.299/2019/CGSA/SDCOM/SECEX, solicitou-se à ABINT o fornecimento de novas informações complementares àquelas constantes da petição. A peticionária apresentou tempestivamente as informações complementares requeridas.

Com vistas a subsidiar a tomada de decisão, a Secretaria de Comércio Exterior solicitou a elaboração de estudo à Subsecretaria de Inteligência e Estatística de Comércio Exterior (SITEC) sobre a correlação entre a evolução da desgravação tarifária, que chegou a 0% em 2017, e o crescimento das importações.

O referido estudo resultou na elaboração da Nota Informativa SITEC (SEI 5248090), a qual foi encaminhada à ABINT, em 5 de dezembro de 2019, por meio do Ofício nº 5.973/2019/CGSA/SDCOM/SECEX. A peticionária apresentou tempestivamente resposta ao referido ofício.

Para efeito da análise relativa à determinação de início da investigação, considerou-se o período de janeiro de 2016 a dezembro de 2018, tendo sido dividido da seguinte forma:

- P1 - janeiro a dezembro de 2016;
- P2 - janeiro a dezembro de 2017; e
- P3 - janeiro a dezembro de 2018.

1.2. Do Início da investigação e da solicitação de informações às partes interessadas

Com base no Parecer SDCOM nº4, de 31 de janeiro de 2020, a Secretaria de Comércio Exterior fez publicar a Circular Secex nG19, de 30 de março de 2020, no DOU de 31 de março de 2020, dando início à investigação em tela.

Nos termos do Artigo 1, parágrafo 12 do ALC, foram notificados acerca do início da investigação, além da peticionária, outros produtores nacionais, os produtores/exportadores e Israel, os importadores brasileiros identificados por meio dos dados oficiais de importação fornecidos pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (SERFB), e o governo de Israel.

Encaminhou-se, aos produtores/exportadores israelenses e ao governo de Israel, o endereço eletrônico no qual pôde ser obtido o texto completo não confidencial da petição que deu origem à investigação, bem como suas informações complementares.

Ademais, foram encaminhados aos produtores/exportadores, aos importadores e aos demais produtores nacionais, os endereços eletrônicos nos quais poderiam ser obtidos os respectivos questionários, com prazo de restituição de trinta dias, contado a partir da data de ciência, nos termos do art. 19 da Lei nº 12.995, de 18 de junho de 2014.

Os questionários enviados solicitaram informações para o período mais recente, a saber:

- P1: janeiro a dezembro de 2017;
- P2: janeiro a dezembro de 2018; e
- P3: janeiro a dezembro de 2019.

Ressalte-se que os questionários enviados ao demais produtores nacionais ([RESTRITO]) solicitaram informações completas que pudessem auxiliar na identificação da existência de dano grave à indústria doméstica.

A SDCOM, por meio do Ofício nº 1.295/2020/CGSA/SDCOM/SECEX, de 14 de abril de 2020, solicitou à peticionária atualização dos dados referentes ao impacto sobre a indústria doméstica decorrente das importações do produto objeto da investigação, de modo a refletir o mesmo período para o qual haviam sido solicitadas informações às demais partes interessadas (janeiro de 2017 a dezembro de 2019), o qual constituiria o período para o qual seria analisada a ocorrência de dano grave causado pelas importações preferenciais.

Após solicitar prorrogação do prazo para resposta, a ABINT protocolou no SDD, em 13 de maio de 2020, resposta à solicitação da SDCOM contendo dados atualizados para o período que seria analisado durante a investigação.

1.3. Das informações apresentadas pela peticionária e da divergência encontrada

A análise das informações apresentadas pela ABINT indicou divergências significativas entre os dados previamente apresentados. Apesar de o período ter sido atualizado em apenas um ano, subtraindo-se 2016 e acrescentando 2019, houve mudanças substanciais nos dados e informações apresentados pela peticionária para os anos de 2017 e 2018, os quais, por serem exatamente os mesmos períodos para os quais a peticionária já havia apresentado informações, não deveriam ter sido objeto de alterações.

A tabela a seguir apresenta o volume de vendas reportado:

Vendas no mercado interno [RESTRITO]			
Em toneladas			
Para fins de início		Para o período atualizado	
2017	2018	2017	2018
Vendas	[RESTRITO]	[RESTRITO]	[RESTRITO]

Fonte: Indústria doméstica.
Elaboração: SDCOM

A diferença entre as quantidades reportadas de vendas no mercado interno para fins de início de investigação e aquelas reportadas para período atualizado foram de 14,2%, para 2017, e 24,4%, para 2018.

A tabela a seguir apresenta a capacidade de produção e a produção reportados:

Capacidade efetiva e Produção [RESTRITO]				
Em toneladas				
	Para fins de início		Para o período atualizado	
Período	2017	2018	2017	2018
Capacidade instalada efetiva	[Restrito]	[Restrito]	[Restrito]	[Restrito]
Produção	[Restrito]	[Restrito]	[Restrito]	[Restrito]

Fonte: Indústria doméstica.
Elaboração: SDCOM

Em relação à capacidade instalada, a diferença entre as quantidades reportadas de para fins de início de investigação e aquelas reportadas para o período atualizado foram de 8,4%, para 2017, e 26,0%, para 2018. Em relação à produção as diferenças foram 20,5%, para 2017, e 21,2%, para 2018.

A tabela a seguir apresenta o número de empregados reportado:

Número de Empregados [RESTRITO]			
Para fins de início da investigação		Para o período atualizado	
2017	2018	2017	2018
Linha de Produção	Rest.	Rest.	Rest.
Administração e Vendas	Rest.	Rest.	Rest.
Total	Rest.	Rest.	Rest.

Fonte: Indústria doméstica.
Elaboração: SDCOM.

Em relação ao número de empregados na linha de produção, observou-se divergência de 20,9%, para 2017, e 56,2%, para 2018; em relação aos empregados na administração e vendas, as diferenças foram de 23,5%, para 2017, e 27,6%, para 2018. Em relação ao número total e empregados, a divergência foi de 7,1%, para 2017, e 25,3%, para 2018.

A tabela a seguir apresenta a massa salarial reportada:

Massa Salarial [CONFIDENCIAL]			
Em mil R\$ atualizados			
Para fins de início da investigação		Para o período atualizado	
2017	2018	2017	2018
Linha de Produção	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
Administração e Vendas	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
Total	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]

Fonte: Indústria doméstica.
Elaboração: SDCOM.

Em relação à massa salarial da linha de produção, observou-se divergência de 112,6%, para 2017, e 140,7%, para 2018; em relação à massa vinculada aos empregados na administração e vendas, as diferenças foram de 12,3%, para 2017, e 32,6%, para 2018. Deste modo, a divergência entre a massa salarial total foi de58,2%, para 2017, e 81,0%, para 2018.

A tabela a seguir apresenta as margens de lucro reportadas:

Margens de Lucro [CONFIDENCIAL]			
Em %			
Início da investigação		Período atualizado	
2017	2018	2017	2018
Margem Bruta	Conf	Conf	Conf
Margem Operacional	Conf	Conf	Conf
Margem Operacional s/RF	Conf	Conf	Conf
Margem Operacional s/RF e OD	Conf	Conf	Conf

Fonte: Indústria doméstica.
Elaboração: SDCOM

Em relação à margem bruta reportada para o período atualizado, observou-se divergência de 15,6%, para 2017, e 1,2%, para 2018, em relação aos dados previamente reportados para fins de início da investigação; em relação à margem operacional, as diferenças foram de 211,1%, para 2017, e 43,5%, para 2018. Já a margem operacional exceto resultado financeiro divergiu 38,0]%, para 2017, e 12,4%, para 2018; a margem operacional exceto resultado financeiro e outras despesas divergiu 28,1%, para 2017, e 13,0%, para 2018, sempre em relação aos dados previamente reportados e que foram utilizados para fins de início da investigação.

A tabela a seguir apresenta o custo de produção e o preço de venda reportados:

Custo de produção e Preço de Venda no mercado interno [CONFIDENCIAL/RESTRITO]			
(R\$ correntes/t)			
Para fins de início de investigação		Para o período atualizado	
2017	2018	2017	2018
Custo de produção	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
Preço de venda no mercado interno	[Restrito]	[Restrito]	[Restrito]

Fonte: Indústria doméstica.
Elaboração: SDCOM

Em relação ao custo de produção reportado para o período atualizado, a divergência foi -3,2%, para 2017, e 8,3%, para 2018, sempre em relação aos dados reportados para fins de início da investigação.

Em relação ao preço de venda no mercado interno reportado para o período atualizado, as diferenças foram de 22,8%, para 2017, e 38,6%, para 2018, sempre em relação aos dados previamente reportados.

1.4. Da solicitação de manifestação da peticionária

Considerando que os dados reportados para o período atualizado não puderam ser conciliados com os dados previamente reportados e que foram utilizados para fins de início da investigação, a SDCOM notificou a peticionária e concedeu prazo para que a peticionária apresentasse manifestação.

A notificação foi realizada pela SDCOM por meio do Ofício nº 1.561, de 6 de agosto de 2020. Na ocasião a peticionária foi informada que:

i. A análise das respostas apresentadas pela ABINT em 16 de junho de 2020 apontou divergências significativas no volume de vendas, produção, capacidade de produção, emprego e faturamento para os anos de 2017 e 2018, que, a princípio, não deveriam ter sofrido alteração, dado que eram dados que já haviam sido apresentados pela peticionária nas etapas anteriores do processo em curso.

li. As informações apresentadas não puderam ser reconciliadas com aquelas constantes dos autos, e levantam dúvida sobre a higidez da informação apresentada pela indústria doméstica. A instrução processual não é a oportunidade adequada para se modificarem de maneira vultuosa as informações que motivaram o início do procedimento. Com as mudanças indicadas na resposta da ABINT, de 16 de junho de 2020, a Subsecretaria de Defesa Comercial e Interesse Público está diante de um conjunto de dados que não formou seu julgamento informado sobre o mérito para se iniciar a investigação.

lii. Dessa forma, comunico que o estado atual do processo não reflete os elementos de fato e de direito que motivaram o início do processo, o que significa que a investigação deverá ser encerrada.

lv. Ademais, a análise dos indicadores da indústria doméstica para o período atualizado, a despeito do crescimento das importações investigações no mesmo período, indicou melhora no desempenho da indústria doméstica no que se refere ao volume de vendas, faturamento e margens de lucro. Com efeito, com base nos dados apresentados pela ABINT para o período atualizado não foi identificado prejuízo grave que possa ser atribuído às importações investigadas.

Concedeu-se à ABINT prazo para comentário acerca das decisões constantes do mencionado ofício, tendo a associação protocolado seus comentários, tempestivamente, no dia 13 de agosto de 2020.

2. DA MANIFESTAÇÃO DA PETICIONÁRIA

A peticionária, em manifestação protocolada no dia 13 de agosto de 2020 no SDD, discorreu sobre os procedimentos da presente salvaguarda bilateral e o ônus imposto à indústria doméstica; sobre o mecanismo das salvaguardas bilaterais em geral, as suas diferenças com relação aos remédios previstos nos tradicionais instrumentos de defesa comercial, e sobre a importância das salvaguardas bilaterais no contexto de internacionalização do Brasil via acordos comerciais, bem como a prática internacional relacionada ao tema.

Alegou que, de acordo com o artigo 12(a) do Capítulo V do referido Acordo de Livre Comércio (ALC), cada Parte estabeleceria ou manteria procedimentos transparentes, efetivos e equitativos para a aplicação imparcial e razoável de medidas de salvaguarda bilateral. Acrescentou que as medidas de salvaguarda seriam adotadas quando as quantidades das importações aumentadas em termos absolutos e relativos constituíssem a causa substancial de dano grave ou ameaça de dano grave para a indústria doméstica.

Argumentou que o Brasil não teria estabelecido, até o momento, o seu procedimento para investigação e aplicação das salvaguardas bilaterais decorrentes do ALC, o que não impediu o início do presente processo de investigação de dano grave à indústria doméstica decorrente do aumento preferencial das importações do produto para aplicação em produtos de higiene pessoal.

Acrescentou que, nos termos do Art. 96 do Decreto 9.745, de 2019, transcrito abaixo, competiria à SDCOM a defesa da indústria doméstica:

Art. 96. A Subsecretaria de Defesa Comercial e Interesse Público compete:

I - examinar a procedência e o mérito de petições de abertura de investigações e revisões de dumping, de subsídios e de salvaguardas, inclusive as preferenciais, previstas em acordos multilaterais, plurilaterais, regionais ou bilaterais, com vistas à defesa da produção doméstica;

A condução do processo, contudo, não teria atendido ao propósito do Decreto 9.745, de 2019, tendo sido imposto ônus excessivamente alto à indústria doméstica, o que teria culminado com a decisão de encerramento da investigação prematuramente sem a devida defesa da indústria doméstica.

Pontuou que a ABINT teria passado mais de 2 (dois) anos defendendo a necessidade de se recorrer ao mecanismo da salvaguarda bilateral sob o ALC Mercosul-Israel e que as atualizações não decorreram da ausência de cenário de surto das importações ou de dano grave, mas tão somente prolongado tempo de análise pela Autoridade.

Apontou que a Circular SECEX nº 19, de 30 de março de 2020, teria tratado de tornar públicos os prazos que serviriam de parâmetro para a investigação e que, delimitados os procedimentos que regeriam o processo da salvaguarda bilateral por meio da publicação da Circular de Abertura no DOU em 31 de março de 2020, aquele ato teria passado a gerar efeitos jurídicos para as partes envolvidas, aí incluídas a segurança jurídica e a previsibilidade suficientes para propiciar adequado grau de certeza nos direitos dos administrados, obrigações da Autoridade no processo administrativo.

Argumentou ainda que, conforme teria sido apurado pela SDCOM no Parecer de Abertura que consubstanciou a Circular de Abertura, o "período de surto de importações e dano grave" teria compreendido o período de janeiro de 2016 a dezembro de 2018, no qual se verificaria aumento substancial das importações preferenciais, tanto em termos absolutos quanto em relação à produção nacional e ao mercado brasileiro. Constatado o surto das importações e indícios de dano grave à indústria doméstica, restava à SDCOM conduzir a investigação de forma a validar essas informações assim como os demais elementos definidos no ALC para que uma decisão fosse, ao final, tomada com relação à aplicação da salvaguarda, o que teria ocorrido.

Apontou que nas exigências e obrigações impostas à indústria doméstica não haveria exigência legal ou justificativa para que o período de dano grave fosse atualizado e que a atualização do período não faria nenhum sentido, uma vez que o período atualizado teria excluído da análise justamente o intervalo (2016-2017) onde teria ocorrido o surto das importações e o primeiro e mais agressivo impacto causado aos indicadores da indústria doméstica nesse mesmo intervalo. Defendeu que os fatos demonstrariam o surto das importações preferenciais, tanto em termos absolutos quanto em relação à produção e ao mercado. Defendeu ainda que os dados de dano para os anos de 2017 e 2018 retificados pela indústria doméstica para permitir a conciliação com seus demonstrativos de resultado não teriam alterado a tendência analisada no Parecer de Abertura entre 2017 e 2018 e o comportamento de 2018 (P3) em relação a 2016 (P1).

Argumentou que a SDCOM tinha o dever de oferecer à ABINT a oportunidade para esclarecimentos de modo previsível, proporcional e equânime, seja por meio de informações suplementares ou mesmo da verificação in loco. Ao contrário, a ABINT foi penalizada sem que tivesse conhecimento das novas regras, e sem que pudesse apresentar suas razões e esclarecimentos, em total descompasso com as garantias do contraditório e ampla defesa.

Argumentou que o "remédio" previsto nas salvaguardas seria muito diferente do previsto em outros instrumentos de defesa comercial disponíveis na legislação brasileira. Ademais, o ALC Mercosul-Israel indicaria, no artigo 4 do Capítulo V, um prazo limite para que uma Parte pudesse aplicar salvaguardas bilaterais. Em outras palavras, o mecanismo de salvaguarda bilateral previsto no ALC Mercosul-Israel expiraria automaticamente após um período de transição. Mais especificamente, nenhuma medida de salvaguarda poderia ser aplicada após cinco anos da data de desgravação total, quando, então, todo o Capítulo de Salvaguardas do ALC perderá a sua vigência.

Esse "vencimento automático" tampouco constaria de outros instrumentos de defesa comercial disponíveis na legislação brasileira. Ademais, as medidas de salvaguarda bilateral do ALC Mercosul-Israel não poderiam exceder o período de 2 (dois) anos, conforme prevê o Artigo 12 (f) do Capítulo V. Novamente, tal período máximo seria o menor que se tem conhecimento dentre todos os instrumentos de defesa comercial previstos na legislação brasileira. Tratar-se-ia, portanto, de um "corte" específico, singular e limitado, seja na forma ou na duração.

Pontuou que, na ausência de regras procedimentais, seria legítimo e justificável que se utilizassem regras procedimentais de investigações de defesa comercial de outra natureza, já amplamente conhecidas e utilizadas pela autoridade investigadora brasileira. Mas na aplicação dessas regras procedimentais, dentre as quais se insere ônus imposto à indústria doméstica, não se deveria replicar automaticamente todo e qualquer procedimento ou exigência aplicável em investigações de defesa comercial que apresentassem um remédio completamente diferente em termos de dosagem e duração.

Defendeu que, enquanto o Artigo 5 do Capítulo V do ALC Mercosul-Israel indicaria que a investigação para determinar se importações bilaterais causaram ou estão ameaçando causar dano grave deveria avaliar todos os fatores relevantes de natureza objetiva e quantificável, particularmente aqueles listados no artigo 5 do Capítulo V, o ALC não trata de custo de produção, valor de estoque, DRE na exportação e na revenda do produto importado, importações, vendas transação a transação ou interesse público, conforme solicitado no questionário do produtor doméstico encaminhado à indústria doméstica para atualização do período de investigação intervalo de tempo para seu acionamento.

A peticionária alegou que, caso se pretendesse prosseguir no mesmo ritmo e condicionantes na avaliação das informações de dano e nexos causal de uma investigação de dumping ou de salvaguarda, por exemplo, não restaria tempo hábil para que, de fato, os elementos que dizem respeito à salvaguarda bilateral, suas razões e seus efeitos presentes e futuros fossem cuidadosamente estudados e ponderados pela SDCOM, dado o tempo de duração da presente investigação.

Asseverou que ao contrário das salvaguardas globais, as salvaguardas bilaterais seriam direcionadas a apenas um país, teriam duração muito menor, geralmente obedeceriam a um teto ou grau mínimo e, diante da sua natureza de impacto diminuto no comércio e contexto particular das regras de cada acordo comercial, deveriam seguir parâmetros diferenciados de análise de dano.

Restariam claros a complexidade da análise e o ônus à indústria doméstica para fins de aplicação de medidas de salvaguarda global, o que não poderia ser de forma alguma confundido ou imputado às situações de salvaguarda bilateral, da mesma forma que as salvaguardas bilaterais não podem e não devem ser confundidas com o instrumento de salvaguarda global, tampouco podem ser confundidas com os elementos que ensejam a aplicação de direitos antidumping e medidas compensatórias.

Acrescentou que a União Europeia, que atualmente possuiria mais de 70 (setenta) acordos comerciais, considerou necessário reforçar a importância e efetividade das salvaguardas bilaterais em 2019 mediante criação de legislação específica para que as salvaguardas bilaterais contidas em seus diversos acordos comerciais fossem de fato implementadas.

Por fim, solicitou que a decisão e encerramento da investigação fosse reconsiderada, retomando-se a instrução do processo.

3. DAS MANIFESTAÇÕES DE OUTRAS PARTES INTERESSADAS

A Associação Brasileira de Indústria de higiene, perfumaria e Cosméticos (ABIPHEC), em manifestação de 20 de agosto, argumentou que, como as alterações nos dados teriam sido significativas, não haveria confiabilidade nos dados fornecidos pela peticionária. Ademais, defendeu que não teria existido qualquer dano à indústria doméstica e argumentou que não haveria similaridade em determinados tipos de produtos. Segundo a manifestante, tais razões justificariam o encerramento da investigação.

4. DAS CONSIDERAÇÕES DA SDCOM

Inicialmente, cumpre ressaltar que o motivo que levou à notificação da peticionária acerca da intenção da SDCOM de encerrar a investigação, sem julgamento do mérito, foi a divergência entre os dados apresentados para fins de atualização do período e aqueles que haviam sido previamente submetidos na petição e nas respostas aos pedidos de informações complementares, sobretudo no que se refere aos anos de 2017 e 2018. A despeito de ter sido notificada, a ABINT não apresentou nenhuma justificativa para a incoerência entre os dados reportados em montantes diferentes, mesmo que referentes a períodos idênticos, limitando-se a apresentar comentários gerais sobre o ônus da prova, a instrução processual e as características e os propósitos de uma salvaguarda bilateral.

Como apresentado no item 1.3 deste documento, as divergências encontradas para os anos de 2017 e 2018 foram significativas, lançando dúvidas acerca da higidez dos dados apresentados pela peticionária. Ressalte-se que a instrução processual não é a oportunidade adequada para se modificar de maneira vultosa as informações já anteriormente apresentadas, para os mesmos e exatos períodos, e que motivaram o início do procedimento.

A determinação do dano grave é condição indispensável para aplicação da salvaguarda bilateral, conforme artigo 1.2 do Capítulo V do ALC. Ademais, nos termos do Artigo 1.1 do referido Capítulo, dano grave significa deterioração geral e significativa na situação da indústria doméstica. Tal situação somente pode ser identificada mediante a análise de informações completas e confiáveis submetidas pela indústria doméstica na petição e nas informações complementares que demonstrem as condições necessárias para aplicação da salvaguarda bilateral.

Importa ressaltar que a peticionária teve oportunidade para apresentar esclarecimentos acerca das inconsistências identificadas pela SDCOM, dado que o Ofício nº 1.561, de 6 de agosto de 2020, apresentou claramente a divergência entre os dados protocolados pela ABINT e informou a data limite até a qual manifestação da peticionária deveria ser apresentada. Os esclarecimentos e os argumentos da peticionária foram levados em consideração e apresentados nesta Nota Técnica, em estrita observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, contudo, não abordaram diretamente a questão da divergência nos dados apresentados para períodos idênticos.

Em relação à alegação de que a SDCOM deveria ter solicitado informações complementares ou realizado verificação in loco, cabe esclarecer que a incapacidade da peticionária de apresentar dados confiáveis não poderia ser corrigida por meio das informações complementares ou por meio de verificação in loco.

As informações complementares são utilizadas para se tentar obter informações que não tenham sido apresentadas em momento anterior ou para se obter esclarecimentos pontuais acerca dos dados já submetidos. No caso em tela, não se trata de informações ausentes, ou de dúvidas, mas de inconsistência dos dados reportados. Neste sentido, foi concedida à peticionária oportunidade para que esclarecesse a razão das divergências identificadas.

A peticionária afirma que as regras e as normas que regem os demais instrumentos de defesa comercial não deveriam ser utilizados sem as devidas acomodações para o propósito do instituto da salvaguarda bilateral. Importa dizer que não há previsão de se realizar verificação in loco no ALC. Esse procedimento poderia, eventualmente, ser utilizado como fonte de validação dos dados apresentados, caso a autoridade entendesse que os dados tivessem sido corretamente apresentados.

Destaca-se, contudo, que a verificação in loco não poderia ser utilizada para sanar a inconsistência nos dados reportados. Cabe esclarecer que as verificações in loco são usualmente realizadas nos procedimentos de defesa comercial com o objetivo de examinar os documentos originais que embasaram as informações prestadas na petição e nas informações complementares e os registros contábeis, bem como obter outros esclarecimentos que possam colaborar para a conclusão do referido processo. Deste modo, não se trata de oportunidade para que a indústria doméstica, ou qualquer outra parte interessada, esclareça inconsistências ou altere de maneira substancial os dados e informações previamente submetidos.

Usualmente, antes de se iniciar uma verificação in loco, é dado à empresa oportunidade de fornecer esclarecimentos e justes pontuais com relação às informações previamente apresentadas. Contudo, novas informações que consistam em alterações substanciais do conteúdo apresentado na petição e na resposta ao pedido de informações complementares não seriam aceitas a título de pequenas correções.

Ainda em relação à verificação in loco, ressalte-se que esse não é um procedimento obrigatório, seja na salvaguarda bilateral, seja em qualquer outro procedimento de defesa comercial. Ademais, a situação de emergência de saúde pública de importância internacional devido ao COVID-19 tornou impraticável a realização destes procedimentos enquanto perdurar essa situação excepcional.

A peticionária teve ampla oportunidade para apresentar adequadamente as informações necessárias para atestar o dano grave que estaria sofrendo em decorrência das importações preferenciais. Isso porque apresentou seus dados quando submeteu sua petição e quando apresentou respostas aos dois pedidos de informações complementares. Ainda assim, após o início da investigação a peticionária alterou de maneira significativa e injustificada suas informações. Ressalte-se novamente que a peticionária não se manifestou acerca dos motivos pelos quais seus dados, que formaram o convencimento da autoridade para fins de início da investigação, foram significativamente alterados por ocasião da apresentação das informações de atualização de período. Registre-se que os dados apresentados deveriam permitir, desde a primeira vez que foram apresentados, conciliação com os demonstrativos de resultado da indústria doméstica. Nesse sentido, não se esperava, por parte da autoridade, qualquer alteração em relação aos números já apresentados para os anos de 2017 e de 2018, a menos que devidamente e detalhadamente justificadas pela peticionária.

Em relação à alegação de que a SDCOM não teria cumprido sua obrigação regimental, cumpre esclarecer que, com base no princípio da legalidade, as medidas de defesa comercial, incluídas as salvaguardas bilateral, somente podem ser aplicadas estando presentes todos os requisitos necessários para a aplicação de tais medidas. Ademais, ressalte-se que compete à SDCOM a condução dos processos administrativos com vistas à aplicação das medidas de defesa comercial com observação dos princípios do contraditório e da ampla defesa.

Como etapa inicial do processo administrativo, a petição deve ser analisada quanto aos indícios da existência dos pré-requisitos necessários para eventual aplicação da medida de defesa comercial pretendida, o que inclui análise da correção e da adequação dos dados e dos indícios contidos na petição para determinar se o início da investigação é justificado. No caso concreto, a alteração substancial dos dados e informações apresentados previamente na petição, sem justificativa, colocou em questionamento a higidez dos dados apresentados na petição e que justificaram o início da investigação. Deste modo, não se poderia dar continuidade à instrução processual em curso.

Em relação à alegação de que não haveria razoabilidade ou base legal para que tivesse sido solicitada atualização do período, cumpre esclarecer que, nos termos do Art. 1.5 do Capítulo V do ALC, a autoridade investigadora competente avaliará, na investigação, todos os fatores relevantes de natureza objetiva e quantificável, levando em conta a situação da indústria doméstica em questão. Deste modo, o período utilizado para fins de início da investigação, 2016 a 2018, apontou haver indícios acerca do comportamento das importações e do dano à indústria doméstica. Contudo, para fins de determinação final seriam analisados dados atualizados para o período mais recente, de janeiro de 2017 a dezembro de 2019. Este período foi aplicado tanto para a indústria doméstica, como para os demais produtores nacionais, os importadores e os exportadores israelenses. Não se trata, portanto de exclusão do período no qual, segundo a peticionária, houve o surto de importações. Trata-se de analisar, de maneira objetiva e quantificável, se a medida pretendida cumpriria os requisitos para aplicação, qual sejam, o aumento das importações de maneira absoluta e relativa, o dano grave à indústria doméstica e o nexos de causalidade.

Ressalte-se que os questionários enviados às demais partes interessadas solicitando dados para o período de 2017 a 2019 foram juntados aos autos do processo e não foram objeto de manifestação da peticionária acerca de eventual inconsistência com relação aos períodos analisados. De forma similar, a peticionária, ao tomar conhecimento do pedido para atualização de seus dados, não questionou a necessidade de tais informações. Pelo contrário, após solicitar prorrogação de prazo, apresentou tempestivamente as informações demandadas.

Em relação à alegação de que cada instrumento de defesa comercial seria distinto e que não haveria previsão no ALC para que fossem apresentados apêndices de venda e de custo de produção, cumpre ressaltar que a própria ABINT, em sua petição inicial, já havia apresentado informações acerca do volume de vendas, custo de produção, capacidade instalada, estoques, faturamento e lucratividade. Deste modo, a própria peticionária já havia reconhecido que tais informações eram relevantes para analisar as alegações de prejuízo grave. Ademais, a análise das informações completas e atualizadas acerca da situação da indústria doméstica não constitui ônus excessivo, mas sim condição necessária para aplicação da salvaguarda pretendida. Registre-se que tais informações também foram demandas para os demais produtores nacionais.

Em relação à alegação de que não haveria tempo hábil para condução da investigação caso fossem analisadas detalhadamente as informações de dano e de nexos causal, cabe ressaltar que, o ALC determina que as investigações sejam encerradas em até 12 meses. Para fins de comparação, este é o mesmo prazo para condução das revisões de final de período conduzidas ao amparo do Decreto nº 8.058, de 2013, que devem ser encerradas em até 10 meses, prorrogáveis por 2 meses. Com efeito se nas revisões, são

analisados todos os indicadores da indústria doméstica necessários para uma avaliação de dano, não há razão para se entender que não haveria tempo hábil para que tal análise fosse realizada no âmbito desta investigação de salvaguarda caso fossem analisadas informações detalhadas acerca dos indicadores da indústria doméstica

Nos termos do Art. 1.1(f) do referido ALC, dano grave significa deterioração geral e significativa na situação da indústria doméstica. Tal situação somente pode ser analisada com dados detalhados que permitam avaliar o comportamento dos indicadores da indústria doméstica ao longo do período de dano, incluindo: produção, produtividade, utilização da capacidade, lucros, perdas e emprego. Deste modo, a análise detalhada dos indicadores da indústria doméstica é indispensável.

Ainda que cada instrumento de defesa comercial tenha objetivos distintos e análises específicas, todos têm em comum o fato de que somente podem ser aplicados estando presentes os requisitos necessários estabelecidos no regramento brasileiro aplicável.

A respeito dos procedimentos adotados por outras autoridades investigadoras, cabe ressaltar que a SDCOM atua com base nas normas do direito brasileiro, não cabendo se pautar por legislações estrangeiras.

Em relação às alegações da ABIHPEC acerca da ausência de prejuízo grave ou de similaridade, importa ressaltar que tais questões não foram objeto de posicionamento da SDCOM dado que não tratam do tema objeto deste documento. Considerando que os números apresentados pela peticionária mostraram-se deveras questionáveis, não coube à autoridade proceder formalmente à análise de dano feita com base em dados considerados não confiáveis.

5. DA RECOMENDAÇÃO

Conforme o exposto neste documento, a salvaguarda bilateral somente poderia ser aplicada mediante comprovação de que o aumento das importações israelenses de nãotecidos teria causado dano grave à indústria doméstica. Contudo, a alteração injustificada dos dados e informações acerca dos indicadores de dano da peticionária levantaram insanáveis dúvidas acerca da confiabilidade e higidez de tais informações, colocando em questionamento, inclusive, as condições que justificaram o início da investigação e comprometendo, por fim, a continuidade da instrução processual.

Pelo exposto, recomenda-se o encerramento a investigação de salvaguarda bilateral em decorrência de dano grave causado à indústria doméstica pelas exportações para o Brasil de nãotecidos para aplicação em produtos de higiene pessoal, normalmente classificados nos itens 5603.11.30, 5603.12.30, 5603.91.20, e 5603.92.20 da NCM, originárias de Israel, iniciada por meio da Circular Secex nG19, de 30 de março de 2020, publicada no DOU de 31 de março de 2020, sem análise de mérito.