



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Acompanhamento Econômico

Nota Técnica nº 105/2017-COGCR/SUCON/SEAE/MF

Em 18 de agosto de 2017

Assunto: Avaliação concorrencial do mercado de sal grosso não destinado ao consumo animal, inclusive humano, frente à aplicação de direito antidumping definitivo sobre as importações originárias do Chile.

Acesso: Público

I. Introdução

1. A Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae) elabora a presente nota técnica com objetivo de elencar possíveis impactos concorrenciais decorrentes da aplicação de direito antidumping sobre as importações brasileiras de sal grosso não destinado ao consumo animal, inclusive humano, comumente classificado no item 2501.00.19 da Nomenclatura Comum do MERCOSUL (NCM), originárias da República do Chile.
2. Enfatize-se que as conclusões deste documento possuem caráter opinativo, servindo para orientar a decisão sobre eventual manutenção, suspensão ou alteração da medida de defesa comercial.

II. Competências da Seae

3. A Seae, como parte integrante do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC)¹, tem entre suas competências a promoção da concorrência em órgãos de governo e perante a sociedade.
4. Para tanto, conforme previsto no art. 19, inciso VII, da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, a Seae deve se manifestar, de ofício ou quando solicitada, a respeito do impacto concorrencial de medidas em discussão no âmbito de fóruns negociadores relativos às atividades de alteração tarifária, ao acesso a mercados e à defesa comercial.
5. Ademais, deve também a Seae avaliar e se manifestar, de ofício ou quando solicitada, sobre atos normativos e instrumentos legais que afetem a eficiência na prestação de

¹ O SBDC é composto pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), autarquia do Ministério da Justiça e Segurança Pública, e pela Seae, órgão do Ministério da Fazenda.

serviços, produção e distribuição de bens, articulando-se com órgãos públicos, o setor privado e entidades não governamentais envolvidas em suas atribuições, conforme destacado no art. 42, incisos III e V, do Anexo I ao Decreto nº 9.003, de 13 de março de 2017.

6. Ressalte-se que a atuação da Seae na promoção da concorrência é uma ação proativa (advocacia da concorrência), que envolve i) a análise e proposição de políticas públicas com o objetivo de se identificar barreiras e entraves à concorrência, de forma a estimular incrementos na eficiência alocativa dos recursos econômicos e garantir o bem-estar do consumidor; e ii) o papel educativo na difusão da importância da concorrência para a sociedade.

III. Da medida antidumping

7. Atualmente, as importações brasileiras de sal grosso que não seja destinado a consumo animal, inclusive humano, utilizado na fabricação dos seguintes produtos, intermediários ou finais: cloro líquido, ácido clorídrico, hipoclorito de sódio, dicloroetano, soda cáustica, clorato de sódio ou carbonato de sódio (barrilha sintética), usualmente classificado no item 2501.00.19 da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), originárias da República do Chile, estão sujeitas à aplicação de direito antidumping sob a forma de alíquota *ad valorem* sobre o valor aduaneiro da mercadoria, em base CIF, equivalente a 35,4%², em vigor desde 08/09/2011, por meio da Resolução CAMEX nº 61/2011.

8. Ressalte-se que nessa data também foi homologado compromisso de preços para amparar as importações brasileiras do sal grosso, quando originárias da República do Chile, fabricado e exportado pela empresa K+S Chile S. A³, nos termos constantes do Anexo I da referida Resolução.

9. Em 08 de setembro de 2016, por meio da Circular SECEX nº 56, foi iniciada a revisão de final de período do direito antidumping aplicado às importações de sal grosso. Saliente-se que durante o período da revisão a medida aplicada continua em vigor.

IV. Das Ressalvas Relacionadas ao Interesse público relacionadas à Atribuição de promoção da concorrência da Seae

a) Do produto

10. O sal grosso é utilizado para produção de cloro líquido, ácido clorídrico, hipoclorito de sódio, dicloroetano, soda cáustica, clorato de sódio, carbonato de sódio (barrilha sintética). Destaque-se que a oferta de sal grosso se origina do sal de mina ou do sal marinho, sendo este a produção predominante no Brasil.

² [Resolução CAMEX nº 61, de 06.09.2011.](#)

³ Redação dada pela [Resolução CAMEX nº 104, de 06.12.2013](#), que alterou a Resolução CAMEX nº 61/2011 para modificar a denominação da empresa constante do compromisso de preços, que passou de Sociedad Punta de Lobos S.A. para K+S Chile S.A.

11. Atualmente, a empresa Unipar Carbocloro S/A é a única importadora do sal de mina do Chile. A justificativa para o uso do sal de mina decorre das diferenças fundamentais entre este e o sal marinho brasileiro. Testes realizados pela empresa mostraram divergências entre o sal marinho e o de mina, principalmente relacionados à concentração de cálcio, magnésio, bromo e estrôncio, além das diferenças presentes quanto à concentração de sulfato, ferro e grau de umidade⁴.

12. Em função de tal diferença, a Unipar, para usar o sal marinho, teria que realizar investimentos consideráveis envolvendo, dentre outros, a compra de novos equipamentos por conta da necessidade de remoção da maior quantidade de estrôncio no sal marinho doméstico⁵.

13. Portanto, verifica-se que restrições na oferta dos produtos de maior qualidade (com menor impureza) podem acarretar ineficiências alocativas na cadeia à jusante no setor de sal grosso.

14. Desse modo, conforme recomendação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)⁶, políticas públicas ou normas regulatórias que (i) limitem a capacidade das empresas de definir os preços de seus bens ou serviços, (ii) aumentem significativamente o custo de produção de algumas empresas ou (iii) limitem a capacidade dos consumidores escolherem a empresa à qual adquirir um bem ou serviço devem ser evitadas à luz da promoção da concorrência.

15. No caso concreto ora analisado, verifica-se que a aplicação de medida de defesa comercial sobre o sal grosso de mina, cujo grau de pureza seria superior, implicaria maiores custos à indústria doméstica à jusante, uma vez que os consumidores de sal grosso, sob o aspecto concorrencial, sofreriam limitações no que se refere à escolha mais eficiente para o seu processo produtivo.

b) Setores e consumidores afetados pela medida antidumping

16. O sal grosso representa uma parcela significativa no processo de produção de cloro e seus derivados e da soda cáustica e seus derivados.

17. A renovação da medida de antidumping para o sal chileno prejudicaria a Unipar Carbocloro, única importadora do produto, ou qualquer outra empresa que potencialmente queira utilizar este tipo de sal em seu processo produtivo, pois criaria uma assimetria em relação aos demais produtores nacionais que utilizam o sal marinho, não impactados negativamente pela imposição da medida de defesa comercial.

⁴ Informação obtida em resposta ao Ofício nº 300/2017-COGCR/SUCON/SEAE/MF, de 28 de julho de 2017.

⁵ Idem.

⁶ Conforme disposto no Guia de Avaliação da Concorrência da OCDE, disponível em <https://www.oecd.org/daf/competition/49418818.pdf>.

18. Ademais, a medida prejudicaria os consumidores de cloro e seus derivados e de soda e seus derivados, clientes da Unipar, tal como a Sabesp⁷ (uso do cloro para tratamento de água), sendo esta responsável pelo fornecimento de água, coleta e tratamento de esgotos de 367 municípios do Estado de São Paulo; a Cargill (setor alimentício); a Amparo (sabões e detergentes); a Produquímica (cloretos e coagulantes); o Grupo Votorantim (alumínio, papel celulose, siderurgia e mineração) a Hidromar (tratamento de água), Ajinomotobio (setor alimentício) dentre outros.

c) Assimetria na concorrência entre sal nacional e chileno

19. Quanto às condições de oferta de sal grosso, frise-se a existência do Convênio de Transporte Marítimo, assinado entre o Brasil e o Chile, em 25 de abril de 1974, que dá preferência às cargas do comércio marítimo bilateral, com exceção de petróleo e seus derivados, aos navios de bandeira brasileira e chilena.

20. Tal convênio, ainda vigente, foi analisado por esta Secretaria na Nota Técnica nº 106/2016-COGCR/SEAE/MF, de 31 de agosto de 2016, cuja conclusão foi a identificação de efeitos nocivos à concorrência. Desse modo, verificou-se a existência de restrição nas condições de oferta de transporte nesse trecho marítimo e, conseqüentemente, de potencial manutenção de valores elevados de frete, majorando os custos das transações comerciais entre os dois países. Portanto, verifica-se que esse acordo afeta os custos de importação de sal chileno.

21. Há ainda uma outra assimetria em relação ao sal nacional e o importado decorrente de diferenciação tributária no Estado do Rio Grande do Norte que beneficia apenas o sal potiguar, responsável por cerca de 95% da produção nacional, conforme apontado por esta Secretaria na Nota técnica nº 120/2016-COGCR/SEAE/MF, de 17 de novembro de 2016. Transcrevemos a seguir os parágrafos pertinentes a esse tema:

Por outro lado, registre-se que o sal marinho produzido no Rio Grande do Norte é beneficiário de redução da base de cálculo do ICMS não prevista para o sal originário de outros países ou de outras unidades da federação. Logo, verifica-se que o sal marinho potiguar, responsável por 95% da produção nacional, beneficia-se de maneira assimétrica sob a ótica da tributação estadual.

Ademais, ainda com relação à incidência tributária, o Decreto Estadual nº 25.853, de 9 de janeiro de 2016, deu a seguinte redação para o art. 154-B do Regulamento do ICMS do Estado do Rio Grande do Norte (RICMS-RN):

Art. 154-B. Nas operações realizadas com sal marinho produzido no Rio Grande do Norte, a base de cálculo do imposto fica reduzida, até 31 de dezembro de 2018, da seguinte forma:

I - nas operações internas destinadas a consumidor final, em 40% (quarenta por cento);

II - nas operações interestaduais em:

⁷ A Sabesp é uma sociedade anônima de economia mista fundada em 1973. Informação obtida no site da Sabesp, disponível em: <http://site.sabesp.com.br/site/interna/Default.aspx?secaoId=505>, acesso em 15/08/2017.

a) 50% (cinquenta por cento), quando tratar-se de sal marinho refinado, moído ou grosso ensacado;

b) 20% (vinte por cento), quando tratar-se de sal marinho bruto ou grosso a granel;

III - nas prestações interestaduais de serviço de transporte rodoviário, em 60% (sessenta por cento). (grifo nosso)

Além disso, conforme disposto no art. 25, inciso VI, do RICMS-RN e ratificado pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) por meio do Convênio ICMS nº 44/97, são isentas do ICMS as prestações internas de serviço de transporte de sal marinho das salinas, localizadas no Polo Gás-Sal, destinadas diretamente ao Terminal Salineiro Porto Ilha.

Dessa forma, considerando que a alíquota modal interestadual no Rio Grande do Norte é de 18% nas operações e prestações internas e de 12% nas interestaduais, conforme disposto, respectivamente, no art. 104, incisos I, alínea “a”, e II, alínea “a”, do RICMS-RN, o preço final do sal marinho poderia ser reduzido potencialmente, frente ao produto importado, em 8,8% (venda interna) ou 5,5% (venda interestadual), dado que o ICMS é um imposto calculado “por dentro”. Tal redução da base de cálculo, frise-se, não contempla o sal marinho importado. ”

22. Assim, como observado nos parágrafos da nota supracitada, há uma assimetria decorrente de incidência tributária entre o sal nacional e o importado. Na referida nota a Seae sugeriu a revogação dos benefícios tributários diferenciados em relação ao ICMS para os Estados do Rio Grande do Norte de modo a contemplar condições equânimes de competição entre o sal brasileiro e chileno.

23. Dessa forma, verifica-se que a atual assimetria tributária entre o sal nacional e o chileno decorrente dos benefícios tributários concedidos ao primeiro e a assimetria concorrencial gerada pelo Convênio de Transporte Marítimo podem ser considerados como entraves à livre competição nesse segmento econômico. Tais entraves geram efeitos adversos na alocação de recursos na economia com prejuízos ao bem-estar econômico e social dos consumidores afetados por essas condições de oferta do sal grosso.

d) Do Processo Administrativo junto ao CADE

24. É relevante mencionar a existência de processo administrativo⁸ instaurado em setembro de 2013 junto ao Conselho Administrativo de Direito Econômico (CADE), a partir de denúncias de que os produtores de sal do Rio Grande do Norte adotavam estratégias protecionistas e de limitações da concorrência.

25. Segundo a Superintendência-Geral do CADE, há fortes indícios de prática de cartel no mercado de sal marinho, tanto de sal grosso quanto de sal beneficiado, desde o início dos anos 90 até, pelo menos, setembro de 2012, quando foram deflagradas as operações de busca e apreensão de documentos junto a empresas e entidades do setor. Esses indícios envolveram ao

⁸ Processo Administrativo nº 08012.005882/2008-38

menos 21 empresas do setor salineiro e 42 (quarenta e dois) de seus representantes, além da participação de sindicatos e associações, como o Siesal, o Simorsal e a Abersal.

26. Comprovou-se a existência de reuniões periódicas das empresas e entidades do setor com objetivo de regular o mercado, controlar a produção e adotar conduta uniforme entre os concorrentes, por meio da definição de 1) preços a serem praticados, inclusive com acerto prévio de preços em licitações públicas; 2) condições comerciais de venda; 3) divisão de mercado e clientes; e 4) controle da oferta (não utilização de todo o potencial das salinas para manutenção do preço do sal).

27. Em suas conclusões, a Superintendência-Geral do CADE recomendou a condenação dos representados e remeteu sua decisão para julgamento no Tribunal Administrativo do CADE.

V. Considerações acerca da prática de cartéis

28. Segundo o CADE⁹, cartel é qualquer acordo ou prática concertada entre concorrentes para fixar preços, dividir mercados, estabelecer cotas ou restringir produção, adotar posturas pré-combinadas em licitação pública, ou que tenha por objeto qualquer variável concorrencialmente sensível. Os cartéis, por implicarem aumentos de preços e restrição de oferta e nenhum benefício econômico compensatório, causam graves prejuízos aos consumidores ao tornar bens e serviços desnecessariamente caros para o consumidor.

29. As consequências práticas de ações coordenadas entre concorrentes resultam em redução no ritmo de inovações com relação aos níveis que vigorariam sob condições de concorrência irrestrita com a finalidade de obter lucros extraordinários. Assim, tal coordenação dota seus praticantes de provável exercício de poder de mercado em detrimento ao bem-estar dos consumidores.

30. Com vistas a analisar a probabilidade de exercício de poder de mercado coordenadamente por um grupo de empresas, esta Secretaria considera as seguintes variáveis principais¹⁰:

- i. **Importações:** podem ser um remédio efetivo contra o exercício do poder de mercado, de modo que, ao serem restringidas, pode-se provocar o efeito de aumentar a probabilidade de que a empresa ou grupo de empresas exerça poder de mercado.
- ii. **Entrada:** caso a entrada de uma empresa no mercado seja “provável, tempestiva e suficiente”, a probabilidade do exercício unilateral do poder de mercado seria anulada.

⁹ Cartilha do CADE. Disponível em <http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/cartilha-do-cade.pdf>.

¹⁰ Portaria Conjunta SEAE/SDE nº 50, de 1º de agosto de 2001.

- iii. **Efetividade da rivalidade:** quando a rivalidade entre as empresas existentes no mercado for efetiva, considera-se também que não há probabilidade do exercício de poder de mercado.

31. Nesse sentido, caso nenhuma das condições acima estejam presentes, conclui-se que existe a probabilidade de que o poder de mercado seja exercido unilateralmente e, portanto, abertura às importações se constituiria em um remédio efetivo contra práticas coordenadas entre os ofertantes organizados em cartel. Por outro lado, a imposição de barreiras a essas importações limitaria o Poder Público na coibição dessas ações coordenadas, que são prejudiciais ao bem-estar econômico e social dos consumidores.

32. Portanto, verifica-se que livres barreiras à importação se constituem em um fundamental contraponto às práticas coordenadas de dominação do mercado.

33. No caso concreto, conforme já salientado neste expediente, a Superintendência-Geral do CADE colheu vasto conjunto de indícios de cartel no mercado ora analisado. Dessa forma, verifica-se que a imposição de dificuldades adicionais aos importadores de sal grosso resultaria no aumento de probabilidade de exercício de poder de mercado pelos *players* que têm atuado coordenadamente na oferta desse produto.

34. Vale neste sentido, transcrever um dos trechos da Nota Técnica nº 332/2013, da Superintendência-Geral do CADE:

*"[...] Estamos satisfeitos com o andamento de nossos empreendimentos? Acreditamos que não! O que podemos fazer para modificar esse quadro? Depende somente de nós! O Rio Grande do Norte é responsável por 95% (noventa e cinco por cento) do sal produzido no Brasil. Esta produção está nas mãos de 14 (catorze) produtores, sendo que há uma concentração de quase 70% em poder de 05 (cinco) ou 06 (seis) produtores, em termos de beneficiadores oficiais puros existem cerca de 30 (trinta), existem ainda muitos beneficiadores clandestinos, porém que não temos dados para precisar seu número, mas uma coisa é certa, eles somente existem porque algum produtor lhes vende sal! **O que precisamos fazer para modificar o quadro atual é nos conscientizarmos que o preço que determinamos conseguiremos vender, os compradores não têm outra opção, a não ser importar o sal, mas a importação existe somente num mercado mais restrito, que se tivermos união conseguiremos evitá-la ou reduzi-la.** Não adianta cada um se achar 'o rei da cocada preta', 'o dono do mercado', vamos discutir e encontrar um preço que seja compatível com o mercado, vamos nos unir e fazer cumprir esse preço, vamos deixar de tomar o cliente do nosso concorrente, com prejuízo financeiro, por revanchismo comercial! Precisamos assumir compromissos e cumprir esses compromissos como homens sérios que pretendermos ser! Se sabemos que não vamos cumprir os compromissos, então não devemos assumi-los! A hora é de nos unirmos, e tentarmos sobreviver todos juntos! E possível conseguirmos isso? Depende exclusivamente de nós!"*

35. Assim, a imposição de medida antidumping impacta a cadeia à jusante do mercado de sal, nomeadamente no que concerne à produção de cloro e derivados e de soda cáustica, assim como eleva os custos de provisão de serviços a públicos que utilizam essas substâncias químicas

como nsumo, notadamente a cadeia de abastecimento de água. Tais setores seriam potencialmente prejudicados em decorrência da aplicação de uma medida de defesa comercial em um setor em que se verificou contudentes indícios de ações coordenadas entre seus competidores.

VI. Recomendações

36. Por todo o exposto, verificou-se que o mercado de sal grosso se caracteriza, sob os aspectos concorrenciais, da seguinte maneira:

- a) Os produtores nacionais de sal contam com incentivos fiscais concedidos pelo Estado do Rio Grande do Norte no que concerne à tributação do ICMS, sendo que tais benefícios não são extensíveis ao sal importado, o que demonstra assimetria tributária entre produtos que competem pelos mesmos consumidores;
- b) O sal importado se sujeita ao Convênio de Transporte Marítimo Brasil-Chile que, dadas as condições de oferta de embarcações nesse trecho marítimo, impacta os custos logísticos do sal chileno e, potencialmente, eleva os preços desse produto em nível superior àqueles que poderiam ser praticados em condições logísticas competitivas; e
- c) Nos autos de processo administrativo em trâmite no CADE, verificou-se a existência de indícios de ações coordenadas entre produtores nacionais de sal grosso, o que impacta negativamente o bem-estar dos consumidores à jusante nesse segmento econômico, sendo que as importações seriam fundamentais para contestar o potencial exercício de poder de mercado pelos *players* indiciados nesse processo.

37. Portanto, à luz do art. 19, inciso VII, da Lei nº 12.529, de 2011, a Seae recomenda que não seja prorrogada a medida de defesa comercial contra importações que restrinja as condições de oferta de sal grosso. Tal medida, conforme frisado neste documento, reforçaria as condições anticompetitivas já presentes no que tange à tributação do produto, aos seus custos logísticos e de produção e aos indícios de condutas concertadas entre determinados agentes desse segmento econômico.

À consideração superior.

LETÍCIA ANDREOLI GALVÃO
Chefe de Divisão

REGINA HELENA DANTAS SIMÕES
CHACUR
Coordenadora

DANIEL PALARO CANHETE
Coordenador-Geral de Advocacia da Concorrência em Setores Regulados

De acordo.

ÂNGELO JOSÉ MONT'ALVERNE DUARTE
Subsecretário de Análise Econômica e Advocacia da Concorrência