

resposta apresentada pela parte poderá ser utilizada para fins de conclusões finais da presente avaliação de interesse público, conforme § 4º do art 5º da Portaria SECEX nº13/2020.

8. As partes Capsugel, Conselho Administrativo de Defesa Econômica, doravante denominado CADE, e a Qualicaps apresentaram devidamente o questionário de interesse público antes do vencimento do prazo estabelecido, de forma a serem considerados nas conclusões preliminares, conforme art. 5º, §2º, da Portaria Secex nº 13/2020.

9. No tocante ao CADE, recorde-se que a autoridade concorrencial é membro convidado permanente do GECEX, portanto, com legitimidade para apresentar considerações acerca das avaliações de interesse público em respeito à fase probatória do processo, bem como para subsidiar a tomada de decisão final do GECEX, nos termos dos §§ 2º e 7º do art. 5º da Portaria Secex nº 13/2020.

1.1.1. Qualicaps

10. A Qualicaps, uma das produtoras domésticas de cápsulas de gelatina, forneceu, em resumo, os seguintes argumentos nos autos:

a) as cápsulas duras de gelatina se caracterizariam como um invólucro de gelatina para envase de princípios ativos, comercializado vazio, que precisa passar por um processo de preenchimento antes de ser disponibilizado ao consumidor final;

b) as cápsulas seriam consideradas commodities, de forma que sua descrição e processo produtivo seriam iguais ou semelhantes para todos os agentes produtores do mundo;

c) não existem produtos substitutos para as cápsulas sob a ótica da demanda. Sob a ótica da oferta, o mercado do produto apresentaria elevada substitutibilidade, uma vez que o produto seria uma commodity, sendo o preço o principal fator de concorrência;

d) o mercado de cápsulas duras de gelatina se manteve em níveis altamente concentrados ao longo do período analisado, porém com reduções sucessivas a partir de P3, quando a ACG teria passado a produzir o produto no Brasil;

e) as únicas barreiras à entrada no mercado brasileiro análise seriam os custos irrecuperáveis decorrentes da necessidade de realizar investimentos para o estabelecimento de uma nova planta produtiva;

f) existiria relevante excedente de produção na América Latina, superando o consumo da região, enquanto na América do Norte foi observado déficit de produção em relação ao consumo. Ademais, haveria expressiva sobreoferta nas regiões do Leste e Sudeste Asiático, regiões que já teriam fornecido ao mercado brasileiro. Ainda, haveria um excesso de produção mundial de [CONFIDENCIAL] milheiros, que corresponde a [CONFIDENCIAL] % da produção global e a [CONFIDENCIAL] vezes o mercado brasileiro de cápsulas;

g) o mercado brasileiro do produto poderia ser atendido pelas importações provenientes das origens não investigadas: Colômbia, Bélgica, França, Índia, China, Coreia do Sul, Indonésia e Taipé Chinês;

h) a redução da participação das importações provenientes da Índia teria coincidido com o início da produção de cápsulas duras de gelatina por parte da ACG;

i) a França teria praticado preços compatíveis com as origens investigadas em P4 e P5, assim como a Índia entre P1 e P3;

j) o mercado brasileiro de cápsulas, em geral, estaria registrando crescimentos desde 2009, em contraste com as vendas da empresa, que não teriam acompanhado tal crescimento;

k) em P1, a empresa contava com [CONFIDENCIAL] máquinas instaladas. Desde 2017, [CONFIDENCIAL]. Assim, a empresa [CONFIDENCIAL];

a) o único episódio recente de desabastecimento no país teria ocorrido em maio de 2018 devido à greve dos caminhoneiros, não sendo causado por interrupção na fabricação ou importação de cápsulas duras de gelatina vazias;

b) a empresa teria sofrido uma significativa deterioração da relação custo/preço, sendo que, em P4, seus custos de produção ultrapassaram o preço de venda no mercado interno. No entanto, o aumento de custos não seria resultado de uma perda de eficiência;

c) um balizador importante para a precificação do produto seria o preço da gelatina, principal insumo em sua produção, que apresentou elevação superior ao preço das cápsulas comercializadas no mercado doméstico;

d) a indústria de cápsulas está sujeita a três limitadores a sua capacidade de elevação de preços de forma unilateral: obtenção da gelatina de origem animal, competição com outros produtores de cápsulas e fornecimento das cápsulas aos distribuidores ou às indústrias farmacêutica e nutracêutica;

e) a aplicação do direito antidumping geraria efeitos mínimos para os consumidores finais; e

f) não haveria diferenças de qualidade ou variedade do produto sob análise em relação aos importados.

1.1.2. Capsugel

11. A Capsugel, empresa importadora de cápsulas de gelatina, forneceu, em resumo, os seguintes argumentos nos autos:

a) não haveria substitutibilidade entre as cápsulas duras de gelatina e os comprimidos prensados;

b) a entrada da ACG como produtora nacional teria contribuído para a redução da concentração do mercado brasileiro de cápsulas;

c) o mercado mundial de cápsulas duras de gelatinas vazias sofreria de "falta de produtos";

d) a participação dos produtores nacionais no mercado brasileiro teria aumentado, tanto em termos absolutos quanto relativos;

e) o mercado brasileiro seria dependente de importações, uma vez que a Qualicaps não possuiria capacidade instalada suficiente para seu pleno atendimento. Nesse sentido, existiriam dúvidas quanto à capacidade da Qualicaps de fornecer cápsulas ao mercado brasileiro com previsibilidade e estabilidade;

f) a empresa ACG não priorizaria o mercado brasileiro de cápsulas;

g) o possível desvio de comércio gerado pela implementação de medida de defesa comercial poderia gerar custos adicionais aos consumidores e desabastecimento no mercado brasileiro;

h) seus preços seriam mais altos "por se tratar de um produto que atende a padrões mais elevados";

i) existiriam diferenças de qualidade entre o produto oferecido pela empresa e o da Qualicaps: seu produto apresentaria maior adaptabilidade às máquinas encapsuladoras, o que proporcionaria maior eficiência à linha de produção de seus clientes;

j) a opção do cliente por determinado fornecedor de cápsulas estaria relacionada, em ordem de importância, aos fatores [CONFIDENCIAL];

1.1.3. CADE

12. O CADE, autoridade concorrencial e membro-convidado permanente do Gecex, forneceu, em resumo, os seguintes argumentos nos autos:

a) não haveria substitutos próximos para as cápsulas de gelatina duras;

b) o mercado brasileiro seria altamente concentrado, com apenas três empresas respondendo pela totalidade da oferta do produto: Qualicaps, Capsugel e ACG;

c) a entrada de uma nova empresa produtora de cápsulas no Brasil seria intempestiva;

d) seria possível a entrada de uma nova empresa importando cápsulas de unidades de produção localizadas no exterior;

e) os dados de importação deixariam dúvidas em relação à viabilidade de as origens alternativas constituírem opções efetivas para o fornecimento das cápsulas em caso de aplicação do direito antidumping;

f) a importação direta não seria uma alternativa viável para a maioria dos consumidores finais;

g) à época do Ato de Concentração AC nº 08700.009711/2014-781, a Qualicaps e a Capsugel conseguiam exercer algum poder de mercado, sem serem ameaçadas pelas importações, sendo os preços da Qualicaps "consistentemente inferiores" aos da Capsugel, no mercado doméstico; e

h) os preços do mercado doméstico não reagiriam aos preços internacionais;

ANEXO II

1. RELATÓRIO

1. O presente documento apresenta as conclusões preliminares da Subsecretaria de Defesa Comercial e Interesse Público (SDCOM) advindas do processo de avaliação de interesse público referente à possibilidade de aplicação de medidas antidumping sobre as importações brasileiras de cápsulas duras de gelatina vazias, doravante denominadas cápsulas ou cápsulas de gelatina, comumente classificadas no subitem 9602.00.10 da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), quando originárias dos Estados Unidos da América (EUA) e do México.

2. Tal avaliação é feita no âmbito dos processos nº 19972.102126/2021-91 (público) e nº 19972.102127/2021-36 (confidencial), em curso no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) do Ministério da Economia, iniciados em 4 de novembro de 2021, por meio de publicação no Diário Oficial da União (D.O.U.) da Circular Secex nº 77, de 9 de novembro de 2021, a qual também determinou o início da investigação de dumping em referência. Nos termos da Portaria Secint 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.

3. 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?

4. 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 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. Dos questionários de interesse público

5. Em 10 de novembro de 2021, foi publicada no D.O.U. a Circular Secex nº 77, de 9 de novembro de 2021, dando início à investigação de dumping nas exportações dos EUA e do México para o Brasil de cápsulas duras de gelatina vazias, comumente classificadas no subitem 9602.00.10 da NCM, e de dano à indústria doméstica decorrente de tal prática. Conforme art. 12 da referida Circular, foi iniciada também avaliação de interesse público sobre a possível aplicação da medida antidumping em questão, nos termos do art. 4º, da Portaria Secex nº 13, de 29 de janeiro de 2020. O art. 13 da Circular Secex nº 46/2020 estabeleceu, ainda, que as partes interessadas dispunham, 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, definido inicialmente para 6 de janeiro de 2022.

6. Antes do vencimento do prazo original de apresentação do questionário de interesse público, as seguintes partes interessadas apresentaram pedido de prorrogação do prazo, sendo deferida a extensão para o dia 7 de fevereiro de 2022 a ambas: Capsugel Brasil Importação e Distribuição de Insumos Farmacêuticos e Alimentos Ltda, doravante denominada Capsugel, e Genix - Indústria Farmacêutica Ltda., doravante denominada Qualicaps.

7. Já a empresa Laboratório Globo S.A. protocolou pedido de prorrogação no dia 7 de janeiro, após o vencimento do prazo original para apresentação do questionário de interesse público, nos termos dos §§2º e 3º do art. 5º, da Portaria SECEX nº 13/2020, sendo indeferido. Desse modo, uma eventual resposta ao questionário de interesse público por parte da empresa não seria considerada para fins de conclusões preliminares no âmbito da avaliação de interesse público. Recordar-se, no entanto, que eventual

1.2. Da instrução processual

13. Em 11 de novembro de 2021, foi enviada notificação aos membros do Comitê-Executivo de Gestão da Câmara de Comércio Exterior (Gececx), por meio do Ofício Circular SEI nº 4.419/2021/ME. A partir do envio de tal correspondência, convidaram-se os órgãos a participar da avaliação de interesse público em curso como partes interessadas, fornecendo informações relacionadas a suas esferas de atuação. Até o presente momento, apenas o CADE se manifestou, por meio do Ofício nº 9.648/2021, conforme relatado no item 1.1 deste documento.

14. Em 4 de maio de 2022, foi enviado ofício à parte Capsugel, para que apresentasse documentação que permitisse a regularização da condição dos representantes legais indicados. A Capsugel respondeu ao ofício em 13 de maio de 2022, apresentando o estatuto social da empresa. O documento apresentado foi considerado suficiente para regularização da representação da parte interessada.

15. Ressalta-se que, para fins de conclusões preliminares, foram consideradas as informações fornecidas até 7 de fevereiro de 2022, prazo final para apresentação do questionário de interesse público para as partes que solicitaram prorrogação, conforme disposto no art. 5º, § 2º, da Portaria Secex nº 13/2020.

1.3 Da atual investigação antidumping

16. Em 29 de julho de 2021, a Qualicaps protocolou, por meio do Sistema DECOM Digital (SDD), petição de início de investigação de dumping nas exportações para o Brasil de cápsulas duras de gelatina vazias, comumente classificadas no subitem 9602.00.10 da Nomenclatura Comum do Mercosul - NCM, originárias dos Estados Unidos da América (EUA) e dos Estados Unidos Mexicanos (México), e de dano à indústria doméstica decorrente de tal prática.

17. Foram solicitadas, no dia 13 de setembro de 2021, por meio do Ofício SEI/ME nº 18634784, com base § 2º do art. 41 do Decreto nº 8.058, de 26 de julho de 2013, informações complementares àquelas fornecidas na petição. Diante do prazo de resposta, a petionária solicitou sua prorrogação, a qual foi concedida, observando-se o art. 194 do Decreto nº 8.058, de 2013. Em 24 de setembro de 2021, as informações solicitadas pela Subsecretaria foram apresentadas tempestivamente.

18. Com base no que constava no Parecer SEI nº 17.480/2021/ME, por ter sido verificada a existência de indícios suficientes de dumping nas exportações de cápsulas de gelatina dos EUA e do México para o Brasil, e de indícios de dano à indústria doméstica decorrente de tal prática, foi publicada no DOU de 10 de novembro de 2021 a Circular Secex nº 77/2021, de 9 de novembro de 2021, dando início à investigação de dumping em tela.

19. Ressalte-se que, nos termos do art. 4 da Portaria SECEX nº 13, de 2020, foi iniciada igualmente a avaliação de interesse público referente à possível aplicação de direitos antidumping sobre as importações brasileiras de cápsulas de gelatina, comumente classificadas no subitem 9602.00.10 da Nomenclatura Comum do MERCOSUL - NCM, originárias dos EUA e do México.

2. CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO PRELIMINAR DE INTERESSE PÚBLICO

20. Na avaliação preliminar de interesse público em defesa comercial, são considerados os seguintes elementos: 1) características do produto, cadeia produtiva e mercado do produto sob análise; 2) oferta internacional do produto sob análise; e 3) oferta nacional do produto sob análise.

21. O período de análise de dano na investigação original de subsídios acionáveis, a ser utilizado como referência também na presente avaliação de interesse público, foi assim dividido:

- P1 - abril de 2016 a março de 2017;
- P2 - abril de 2017 a março de 2018;
- P3 - abril de 2018 a março de 2019;
- P4 - abril de 2019 a março de 2020; e
- P5 - abril de 2020 a março de 2021.

22. Destaque-se, por fim, que os dados relativos à indústria doméstica foram validados em procedimento de verificação in loco.

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

23. O produto objeto da investigação é a cápsula dura de gelatina vazia, ou também denominada somente cápsula ou cápsula de gelatina, comumente classificado no subitem 9602.00.10 da Nomenclatura Comum do Mercosul - NCM, originário dos EUA e do México. Trata-se de formas farmacêuticas de apresentação oral sólida, de aplicação farmacêutica, alimentar e nutracêutica, destinada à administração oral de princípios ativos. Seus invólucros são feitos de gelatina de grau farmacêutico de origem animal (principalmente bovina ou suína).

24. As cápsulas duras de gelatina apresentam consistência dura e possuem forma cilíndrica, arredondada nos extremos e são formadas por duas partes (tampa e corpo) abertas numa extremidade, com diâmetros minimamente diferentes, possibilitando que seus extremos abertos se encaixem um ao outro.

25. No que diz respeito à apresentação, as cápsulas são ofertadas em ampla gama de tamanhos (000 a 5).

26. Além disso, as cápsulas podem apresentar diferentes colorações, dependendo das especificações solicitadas pelos clientes; estas cápsulas podem ser: transparentes ou opacas; e incolores ou coloridas. A tampa e o corpo das cápsulas podem ser da mesma cor ou apresentar cores diferentes. Para a coloração/opacificação das cápsulas é necessário adicionar corantes e/ou dióxido de titânio à mistura de gelatina.

27. Ademais, ainda com relação à apresentação, as cápsulas duras de gelatina também podem ser gravadas com palavras selecionadas pelo cliente (referentes, por exemplo, à marca ou ao tipo de medicamento).

28. A Qualicaps informou, em seu questionário de interesse público, que fabrica uma ampla gama de formulações, de pós secos e pellets a semissólidos e líquidos, oferecidas em uma ampla gama de tamanhos (000 a 4), cores e opções de gravação, sob o grupo de produtos denominado "Quali-G". As cápsulas Quali-G podem ser usadas em todas as etapas do processo de desenvolvimento, dos testes toxicológicos pré-clínicos a todas as fases dos testes clínicos e, por fim, no lançamento e comercialização do produto, já que elas não sofrem quaisquer mudanças no desempenho físico e químico quando vazias durante a sua validade de [CONFIDENCIAL] anos, desde que mantidas sob controle de temperatura e umidade.

29. De acordo com a empresa, as cápsulas são consideradas commodities, de forma que sua descrição é igual ou semelhante para todos os agentes produtores do mundo. São consideradas a forma farmacêutica oral mais versátil, uma vez que pode ser dosada com pó, pallets, grânulos, comprimidos, matrizes semissólidas e várias outras combinações. Essa flexibilidade na formulação permite associar produtos com diferentes pHs ou perfis de liberação dos ingredientes ativos (liberação imediata e/ou retardada).

30. Cabe ressaltar que as cápsulas de gelatina moles não fazem parte do escopo da investigação antidumping, não sendo objeto de análise da presente avaliação de interesse público. Ademais, estão excluídas do escopo da investigação as cápsulas para inalação de pó seco (IPS, doravante denominada cápsulas IPS), cápsulas duras de gelatina de peixe e cápsulas duras de gelatina de origem vegetal.

31. Assim, a cápsula dura de gelatina se caracteriza como um invólucro de gelatina para envase de princípios ativos, sendo, portanto, um insumo farmacêutico comercializado vazio, que precisa passar por um processo de preenchimento antes de ser disponibilizado ao consumidor final. Tal processo de preenchimento é realizado pelo produtor do medicamento (ou terceiro por ele contratado para tanto) e não pelo fabricante da cápsula dura de gelatina vazia.

2.1.2. Cadeia produtiva do produto sob análise

32. De acordo com a Qualicaps, as cápsulas são consideradas commodities, de forma que sua descrição é igual ou semelhante para todos os agentes produtores do mundo. Também por essa razão, entende-se que o processo produtivo é igual ou muito semelhante, podendo possuir diferenças mínimas e essencialmente relativas ao nível de automação presente no processo produtivo dos diferentes players.

33. As principais matérias-primas utilizadas na produção das cápsulas abarcadas pelo escopo da investigação são a gelatina de grau farmacêutico, de origem animal (extraída da pele ou osso do animal), água, corantes ou pigmentos, naturais ou sintéticos, quando aplicável, e dióxido de titânio, quando aplicável. Com relação à dimensão, as medidas de comprimento, diâmetro externo e peso das cápsulas podem sofrer variações

em consideração às características da máquina utilizada em sua produção, bem como às características do princípio ativo e do volume envasado.

34. A produção de cápsulas duras de gelatina no Brasil pode ser dividida em três principais etapas: (i) preparação da solução de gelatina; (ii) moldagem e formação da cápsula; e (iii) controle e garantia de qualidade.

35. A primeira fase, consiste na (i) preparação da solução de gelatina. Em suma, a gelatina em pó (a qual é de origem bovina ou suína, apresenta nível de pureza específico e grau farmacêutico) é dissolvida em água à uma temperatura específica. Este processo de dissolução é feito nos chamados "melting tanks" - tanques de aço inox que comportam uma solução.

36. Na segunda etapa, (ii) moldagem e formação da cápsula, prepara-se a máquina para confecção das cápsulas. Esta máquina se divide em dois lados de produção simultânea: (1) tampa; e (2) corpo da cápsula.

37. Primeiramente, a solução de gelatina é disposta em tanques que a mantêm em viscosidade e temperatura específica. No caso de cápsulas que possuem diferentes cores para tampa e corpo, soluções diferentes são dispostas nos respectivos lados da máquina. Nesta etapa, são definidas também as dimensões dos pinos de moldagem de aço inoxidável que dão tamanho às cápsulas. O tamanho e o formato dos pinos de moldagem são específicos para cada tamanho de cápsula e para a tampa e o corpo.

38. Após esta definição, barras de pinos são dispostas em seus respectivos lados da máquina e os pinos são limpos e lubrificados para início da produção. Em seguida, os pinos de moldagem de aço inoxidável são mergulhados em sua respectiva solução de gelatina. Uma vez mergulhados, um filme se forma na superfície dos pinos, que são então erguidos e girados para espalhar o filme uniformemente. As barras de pinos com os moldes são transferidas para uma passagem em que o ar, com temperatura e umidade controladas, é soprado nelas para fixação. Os filmes secos são removidos dos pinos sem danificá-los e cortados no comprimento correto para a junção final de tampas e corpos.

39. Ainda durante esta etapa, são realizados testes no produto em processo, a fim de detectar possíveis desvios e/ou perdas no processo. As cápsulas aprovadas, por sua vez, seguem para a etapa de (iii) controle e garantia de qualidade, na qual as cápsulas são, primeiramente, submetidas às análises de conformidade técnica. Após esta análise, as cápsulas são liberadas para comercialização.

40. Ressalta-se que o produto é comercializado vazio, sendo necessário passar por um processo de preenchimento antes de ser disponibilizado ao consumidor final. Tal processo de preenchimento é realizado pelo produtor do medicamento (ou terceiro por ele contratado para tanto) e não pelo fabricante da cápsula dura de gelatina vazia.

41. A Qualicaps informou que atua nos seguintes setores: farmacêutico, nutracêutico, veterinária, laboratórios no governo e farmácias de manipulação, podendo realizar suas vendas diretamente ou por meio de distribuidores, dependendo do setor. Os canais de distribuição são normalmente por venda direta ou venda por meio de distribuidores, sendo que a venda por meio de distribuidores representa em torno de [CONFIDENCIAL] % da venda total da empresa, realizada, via de regra, [CONFIDENCIAL]. Em relação ao produto analisado, a empresa informou que os distribuidores costumam trabalhar com cápsulas com baixo nível de personalização. Afirmou, ademais, que [CONFIDENCIAL]

42. De acordo com a empresa, o setor de farmácias de manipulação, que seria composto por mais de 7.000 farmácias, seria focado no tratamento de fórmulas farmacêuticas ou de suplementação alimentar, sob prescrição médica ou não, em dosagens individualizadas e personalizadas. As aquisições no setor, segundo a Qualicaps, costumam ser feitas por meio de distribuidores com alto poder de barganha e que possuem expertise na venda de cápsulas fracionadas, conseguindo, assim, permear de forma efetiva o segmento. Tais distribuidores possuiriam portfólios amplos, voltados exclusivamente para as farmácias de manipulação, incluindo os princípios ativos inseridos nas cápsulas gelatinosas, excipientes e embalagens, além de insumos voltados ao setor de químicos e de cosméticos. As cápsulas, nesse segmento, seriam vendidas fechadas, condicionadas em sacos segmentados para facilitar a sua distribuição. Nas farmácias de manipulação, a abertura e preenchimento das cápsulas seriam feitos de forma manual, sendo que o consumidor final representa o elo último da cadeia.

43. Por sua vez, a indústria nutracêutica, também conhecida como de health & nutrition ou de suplementação alimentar, produz itens voltados para a nutrição humana, sendo utilizados para diversos fins e direcionados para todas as idades, conforme cada produto administrado (e.g. alimentos para atletas, reposição de minerais para idosos, suplementos para crianças etc.). Nesse segmento, o encapsulamento é feito de forma semiautomática ou 100% automática, por meio de máquinas de baixa e de média produtividade. A Indústria Nutracêutica adquire as cápsulas gelatinosas diretamente do produtor ou indiretamente, por intermédio de distribuidores. Após o processo industrial das cápsulas, os distribuidores pulverizam o produto final para os pontos de venda ("PDV"), como redes de drogaria, supermercados de bairro e lojas de suprimentos, que alcançam o consumidor final.

44. Já a indústria veterinária seria voltada à produção de medicamentos e de suplementos veterinários. Segundo a Qualicaps, trata-se de setor de baixíssima representatividade quanto ao consumo de cápsulas de gelatina dura, uma vez que cápsulas não são as formas ideais de administração de medicamentos ou suplementos para animais.

45. No tocante à indústria farmacêutica, a Qualicaps informou que o setor é focado na fabricação e no fornecimento de medicamentos referência, genéricos e "over the counter" (OTC). Para tal finalidade, via de regra, o encapsulamento é feito de forma 100% automática e a produção se dá em grande escala, por meio de máquinas de alta produtividade. A empresa alegou que as cápsulas duras de gelatina são fornecidas diretamente à indústria farmacêutica, que deteria alto poder de barganha, ou, de forma menos frequente, por meio de distribuidores que atendem indústrias de pequeno porte. O produto final seria vendido a distribuidores que atendem os pontos de venda (farmácias), alcançando, assim, o consumidor final.

46. Por fim, a Qualicaps informou que existem três formas usuais de venda no mercado de cápsulas duras de gelatina: bids privados, vendas spot e licitações públicas, sendo estas modalidades responsáveis por [CONFIDENCIAL] % do faturamento anual da empresa, respectivamente. As vendas para os clientes dos setores Farmacêutico, Nutracêutico, Veterinário e Farmácias de Manipulação seriam realizadas por meio de bids privados e vendas spot, enquanto as licitações públicas seriam realizadas para atendimento dos laboratórios do governo.

47. Conforme a empresa, no caso de vendas para grandes laboratórios farmacêuticos, a empresa produtora, geralmente, precisa passar por um teste de performance para concorrer em bids privados ou vendas spot. O teste de performance ocorreria por meio da verificação da adaptação da cápsula em dois sentidos:

(i) "quanto à adaptação do componente do produto aos componentes da fábrica, isto é, se os componentes da fórmula da cápsula apresentam qualquer reação com os componentes do produto farmacêutico em si (etapa que não apresenta qualquer dificuldade, uma vez que os produtos farmacêuticos são submetidos a uma gama de testes de adaptação a cápsulas antes de serem disponibilizados para produção); e

(ii) quanto à adaptação às máquinas do cliente, ou seja, se as cápsulas da Qualicaps são compatíveis com as máquinas utilizadas pelo cliente para processo de preenchimento da cápsula com o produto farmacêutico; com relação a este segundo ponto, a Qualicaps entende que, via de regra, as máquinas utilizadas pelo cliente sempre conseguem se adaptar, tanto às cápsulas da Qualicaps quanto às cápsulas das demais produtoras, dependendo, essencialmente, de acertos de regulação na máquina".

48. A empresa informou que os bids privados normalmente resultam em um acordo de fornecimento com prazo de validade curtíssimo, que geralmente varia de seis meses a um ano, embora também possam resultar em um contrato, o que aconteceria de forma pontual. Na visão da parte, não haveria dificuldade na troca de fornecedor na perspectiva do cliente, "uma vez que as cápsulas duras de gelatina são commodities".

49. Assim, conclui-se, em caráter preliminar, que a cadeia a montante das cápsulas duras de gelatina englobaria empresas produtoras de gelatina de grau farmacêutico, de origem animal (extraída da pele ou osso do animal), de dióxido de titânio e de corantes e pigmentos, naturais ou sintéticos.

50. Por sua vez, a cadeia a jusante das cápsulas duras de gelatina é formada por um número elevado de empresas, representantes de diversos segmentos (farmacêutico, nutracêutico, veterinária, laboratórios no governo e farmácias de

manipulação) que o utilizam como envase de princípios ativos.

51. Espera-se, de todo modo, que as partes interessadas apresentem detalhamento, ao longo da instrução processual, sobre o tema, principalmente no que tange à cadeia de distribuição do produto.

2.1.3. Substituíbilidade do produto sob análise

52. Nesta seção, objetiva-se averiguar se há outros produtos substitutos ao produto sob análise tanto pelo lado da demanda quanto pelo lado da oferta.

53. Sobre a substituíbilidade do produto sob a ótica da demanda, a Qualicaps, em seu questionário de interesse público, afirmou que não existem produtos substitutos. Nesse sentido, afirmou que as cápsulas moles de gelatina, cápsulas IPS, cápsulas duras de gelatina de peixe e cápsulas duras de gelatina de origem vegetal não seriam produtos substitutos às cápsulas duras de gelatina.

54. Segundo a empresa, cápsulas duras e cápsulas moles de gelatina são produtos muito distintos. Primeiramente, as cápsulas moles seriam mais espessas e teriam consistência elástica, o que facilitaria a deglutição. Para atingir tal apresentação, as cápsulas moles necessitariam de alguns ingredientes adicionais na sua formulação em comparação com as cápsulas duras, como glicerina e plastificantes. Ademais, tais cápsulas seriam concebidas para acondicionar apenas óleos, suspensões e emulsões.

55. Além disso, a cápsula de gelatina mole seria uma forma farmacêutica terminada, enquanto a cápsula dura de gelatina vazia seria um insumo farmacêutico. Ou seja, ao contrário da cápsula dura de gelatina vazia - que após fabricação ainda precisa passar por um processo de preenchimento antes de ser disponibilizada ao consumidor final - a cápsula mole de gelatina possuiria um processo produtivo contínuo da fabricação do invólucro à inserção do princípio ativo, sendo finalizada pela própria fabricante da cápsula e saindo do processo pronta para consumo. Nesse sentido, o processo de fabricação de cápsulas de gelatina moles seria mais complexo e o custo de instalação, mais elevado, em consideração à tecnologia necessária para o processo contínuo. Dessa forma, não existiria intercambiabilidade entre tais tipos de cápsulas, tanto por questões de uso, quanto por questões técnicas.

56. Já as cápsulas IPS seriam uma variação específica das cápsulas duras de gelatina vazias, concebidas especificamente para a administração de dosagens pulmonares e, para tanto, possuem características particulares.

57. De acordo com a Qualicaps, as cápsulas IPS não são substitutas das cápsulas duras de gelatina duras vazias tradicionais, uma vez que (i) não são concebidas para administração oral de princípios ativos, mas para administração de dosagens pulmonares por meio da inalação; (ii) a administração do princípio ativo depende do uso de dispositivos para inalação específicos, que cortam ou perfuram a cápsula, para que ela libere seu conteúdo, permitindo a inalação do princípio ativo e descarte da cápsula - ou seja, Cápsulas IPS não são ingeridas pelo consumidor final; (iii) são concebidas para encapsular apenas princípios ativos em pó; e (iv) apresentam especificações microbiológicas e de peso otimizadas para dispositivos para inalação.

58. Além disso, as cápsulas IPS, conforme a parte: (i) não são produzidas no Brasil e, portanto, não fazem parte da produção da indústria doméstica; (ii) têm processos produtivos diferentes daquele das cápsulas duras de gelatina convencionais, com controles mais rigorosos, relacionados às suas especificidades técnicas; (iii) em virtude deste processo produtivo diferenciado, bem como de suas características próprias explicadas acima, têm preços superiores aos das cápsulas duras de gelatina convencionais; e (iv) têm mercado restrito no Brasil e, portanto, seu volume de importação é ínfimo.

59. As cápsulas duras de gelatina de peixe, por sua vez, produzidas a partir de gelatina de peixe, são rígidas, comercializadas vazias e são especialmente indicadas para formulações sensíveis à água e ao oxigênio, uma vez que têm como característica a baixa taxa de transmissão de vapor de água e a baixa permeabilidade ao oxigênio. Tal modelo de cápsula está excluída do pleito desta investigação, principalmente porque não são produzidas no Brasil e, portanto, não fazem parte da produção do mercado doméstico. Ademais, sua importação é, segundo a empresa, mínima e esporádica, conforme se depreende dos dados das importações registradas sob o subitem 9602.00.10 da NCM.

60. Por fim, as cápsulas vegetais (cápsulas HPMC) seriam formas farmacêuticas desenvolvidas como uma alternativa às cápsulas de gelatina, principalmente para o desenvolvimento de medicamentos e formulações higroscópicas. As cápsulas HPMC seriam projetadas especificamente para aplicações farmacêuticas orais nas quais as cápsulas de gelatina não são a solução ideal para encapsulamento. De fato, embora as cápsulas de HPMC tenham um perfil de dissolução equivalente ao das tradicionais cápsulas de gelatina, elas possuem propriedades superiores para fármacos higroscópicos, e são mais adequadas para formulações que possam reagir quimicamente com a gelatina, conforme a Qualicaps.

61. No tocante à ótica da oferta, a Qualicaps alegou que o mercado de cápsulas de gelatina duras vazias apresentaria elevada substituíbilidade, uma vez que o produto seria uma commodity, sendo o preço o principal fator de concorrência. No contexto do Guia de Atos de Concentração Horizontais do CADE, a empresa informou que a análise de substituíbilidade pelo lado da oferta deve observar alguns critérios: "a oferta deve ocorrer em menos de um ano" "sem a necessidade de incorrer em custos irrecuperáveis (sunk costs)". Nesse sentido, argumentou que "as cápsulas de gelatina duras vazias sob análise são perfeitamente substituíveis pelas cápsulas produzidas pela Qualicaps e também pela ACG do Brasil", que poderia retomar as importações "que realizava da Índia até P4" em caso de aumento de demanda doméstica.

62. Argumentou, ademais, que o mercado brasileiro do produto poderia ser atendido pelas importações provenientes das origens não investigadas, ressaltando Vietnã, Coreia do Sul, China, Canadá e Colômbia. Vale ressaltar, entretanto, que tal argumento guarda relação com a disponibilidade de outras origens na oferta internacional, razão pela qual será melhor explorado no item 2.2.1 da presente análise.

63. Por fim, alegou que os únicos custos significativos seriam os investimentos para o estabelecimento de uma nova planta produtiva, no caso de uma produtora nacional, algo incorrido no país de origem, no caso de produtos importados.

64. Por sua vez, o CADE informou, no âmbito do Ato de Concentração AC nº 08700.009711/2014-781, que a Superintendência-Geral do CADE (SG) investigou a possibilidade de comprimidos e cápsulas em geral serem substitutos próximos e, também, a possibilidade de substituição entre cápsulas duras (não sendo feita distinção entre as gelatinas de origem bovina, vegetal ou de peixes) e cápsulas moles e, assim, integrarem o mesmo mercado relevante, sob a ótica do produto.

65. Em relação aos comprimidos prensados, o CADE concluiu que o segmento de farmácias de manipulação não utiliza tais tipos de comprimidos, sendo a produção de medicamentos manipulados realizada por meio da inserção do princípio ativo (ou conjunto de princípios ativos) dentro de cápsulas, "já que cada medicamento possui uma fórmula específica para cada paciente". Assim, neste segmento, os comprimidos prensados não podem ser considerados como substitutos às cápsulas de gelatina. Ademais, o CADE observou indícios de que os custos referentes à substituição de um produto pelo outro não são desprezíveis, envolvendo questões à capacidade técnica (maquinário distinto para a produção de cada um dos formatos); marketing, já que a apresentação do produto (embalagem) demandaria alterações; e preferências do consumidor. Desse modo, concluiu que os produtos não seriam substituíveis entre si.

66. Ainda, o CADE argumentou que, em testes realizados, demonstrou-se que o preço das cápsulas moles se situava em patamares quase 500% superiores ao praticado nas cápsulas duras e que tais produtos não são totalmente homogêneos, havendo "diferenças razoáveis entre os produtos". Foi apurado que as margens dos produtos variam significativamente e que "as elasticidades estimadas, em módulo, eram menores que o módulo da elasticidade crítica; ou seja, um aumento de preços seria lucrativo, pois a perda nas vendas não seria em volume suficiente para suplantarmos o acréscimo de receita marginal". Logo, o Conselho concluiu que tais produtos não seriam substitutos próximos.

67. Por fim, a Capsugel, em seu questionário de interesse público, argumentou que não haveria substituíbilidade entre as cápsulas duras de gelatina e os comprimidos prensados, uma vez que "as primeiras são produzidas pelas fabricantes de cápsulas, enquanto as segundas são fabricadas pelo próprio detentor da marca do medicamento comercializado, não havendo uma separação entre o princípio ativo e o invólucro em si". Apresentou, além disso, as vantagens da utilização de cápsulas duras de gelatina, em comparação aos comprimidos prensados, conforme relatório setorial da consultoria especializada Kline Market Research: [CONFIDENCIAL]. Ressaltou, ademais, as conclusões do CADE nesse contexto.

68. Assim, concluiu-se preliminarmente, a partir das manifestações das partes interessadas, que não foram identificados produtos substitutos sob a ótica da demanda. Já sob a ótica da oferta, destaca-se a existência de outro produtor nacional, capaz de fornecer o produto ao mercado brasileiro. Ressalta-se, no entanto, a existência de custos irrecuperáveis decorrentes da necessidade de realizar investimentos para a implantação de novas plantas produtivas, o que desestimularia o estabelecimento de novos produtores domésticos.

69. Espera-se, nesse sentido, aprofundar a análise a respeito da substituíbilidade do produto em questão com participação das demais partes interessadas ao longo da instrução processual.

2.1.4. Concentração do mercado do produto sob análise

2.1.4.1. Concentração do mercado

70. Nesta seção, busca-se analisar a estrutura de mercado, de forma a avaliar com que intensidade a eventual aplicação da medida de defesa comercial pode influenciar a relação entre estrutura do mercado e concorrência.

71. No tocante ao tema, a Qualicaps afirmou, em seu questionário de interesse público, que o mercado de cápsulas duras de gelatina se manteve em níveis altamente concentrados ao longo do período analisado, porém com reduções sucessivas a partir de P3, quando a ACG teria passado a produzir o produto no Brasil. De acordo com a empresa, mesmo com o início da produção por parte da ACG, a participação da Capsugel não teria diminuído o suficiente "para ser contestada", o que demonstraria "que as vantagens da Capsugel associadas ao seu status de player mais reconhecido globalmente, aliadas a preços de dumping impedem que outros players ingressem ou tenham êxito de forma lucrativa no mercado brasileiro", quais sejam Qualicaps, ACG e Capsugel.

72. Ainda, a Qualicaps apresentou cálculo de concentração de mercado sem considerar a ACG como "um novo player, mas sim como uma substituição das importações originárias da Índia provenientes da ACG Índia". Para tanto, a empresa considerou as importações provenientes da Índia como vendas da ACG. Nesse cenário, a parte argumentou que, a partir de P3, ocorreram reduções sucessivas na concentração de mercado de cápsulas. Argumentou, ademais, que a participação da Capsugel não diminuiu o suficiente "para ser contestada", o que demonstraria suas vantagens "associadas ao seu status de player mais reconhecido globalmente (de fato, a Capsugel é de longe a líder mundial, com [CONFIDENCIAL] % de participação do mercado mundial, sendo que os demais 4 grandes players detêm em conjunto menos do que [CONFIDENCIAL] % de participação do mercado mundial), aliadas a preços de dumping impedem que outros players ingressem ou tenham êxito de forma lucrativa no mercado brasileiro". Desse modo, alegou que o market share das empresas produtoras domésticas seria sustentado por prejuízos. Para demonstrar o suposto prejuízo sofrido pela ACG, a Qualicaps apresentou estimativas a partir [CONFIDENCIAL].

73. De maneira análoga, a Capsugel argumentou, em seu questionário de interesse público, que a entrada da ACG como produtora nacional contribui para a redução da concentração do mercado brasileiro de cápsulas. No entanto, citou o argumento do CADE de que, apesar das "movimentações no mercado, permaneceram as mesmas três concorrentes no mercado brasileiro de cápsulas duras".

74. Apresentadas as manifestações das partes, passa-se à análise da estrutura de mercado. A existência de estruturas concentradas pode conduzir ao poder excessivo de mercado das empresas, expresso na capacidade de cobrar preços em excesso aos custos, proporcionando maiores lucros às expensas do consumidor e, conseqüentemente, a diminuição do bem-estar da economia.

75. 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 do market share 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.

76. De acordo com o Guia de Análise de Atos de Concentração Horizontal, emitido pelo CADE, os mercados são classificados da seguinte forma:

- a) Não concentrados: HHI abaixo de 1500 pontos;
- b) Moderadamente concentrados: HHI entre 1.500 e 2.500 pontos; e
- c) Altamente concentrados: HHI acima de 2.500.

77. Para fins de conclusões preliminares, o índice HHI foi calculado de forma ampla, englobando a participação dos produtores domésticos e também de cada produtor estrangeiro nas vendas no mercado brasileiro de cápsulas no período entre P1 e P5, de acordo com os dados fornecidos na investigação de dumping e nas estatísticas de importações da RFB. A análise da composição do mercado brasileiro do produto e o cálculo do HHI estão descritos na tabela a seguir.

Tabela 1 - Participação (%) no mercado brasileiro e índice HHI [CONFIDENCIAL]

Períodos	Indústria Doméstica		Importações						HHI	
	Qualicaps	ACG	Capsugel			ACG	Outras Empresas			
			EUA	México	Bélgica	Demais Origens	Índia	EUA		Demais Origens*
P1	[50-60%]	[90-100%]	[30-40%]	[1-5%]	[0-1%]	[0-1%]	[5-10%]	[1-5%]	[0-1%]	4.352
P2	[40-50%]	[90-100%]	[30-40%]	[5-10%]	[0-1%]	[0-1%]	[10-20%]	[0-1%]	[0-1%]	4.002
P3	[30-40%]	[0-1%]	[40-50%]	[5-10%]	[0-1%]	[90-100%]	[10-20%]	[90-100%]	[0-1%]	3.963
P4	[20-30%]	[10-20%]	[30-40%]	[10-20%]	[1-5%]	[0-1%]	[1-5%]	[90-100%]	[0-1%]	4.027
P5	[20-30%]	[20-30%]	[30-40%]	[1-5%]	[0-1%]	[0-1%]	[0-1%]	[90-100%]	[0-1%]	3.479

78. Na análise dos extremos da série, observa-se que o HHI apresenta trajetória decrescente de P1 a P5. O índice registrou quedas consecutivas entre P1 e P3 (8,0%, de P1 a P2 e 1,0%, de P2 a P3), revertendo a tendência entre P3 e P4, quando registrou elevação de 1,6%. Por fim, entre P4 e P5, foi observada nova contração, de 13,6%. Ao se considerar o período inteiro, o índice de concentração do mercado se reduziu em 20,1%, passando de 4.352 para 3.479 pontos de HHI. Dessa forma, o HHI do mercado brasileiro de cápsulas se manteve em níveis altamente concentrados ao longo do período de análise, de P1 a P5.

79. Nota-se que a redução de concentração do mercado registrada no período parece ser explicada, sobretudo, pelo aumento da participação de mercado da outra produtora nacional, que passou de [CONFIDENCIAL] % em P1 para [CONFIDENCIAL] % em P5. Ainda, o aumento da participação das importações investigadas no mercado brasileiro, que cresceram [CONFIDENCIAL] p.p., aliado à redução da participação da indústria doméstica, que declinou [CONFIDENCIAL] p.p., parecem ter impactado o índice, gerando uma maior desconcentração. Nesse sentido, ratificam-se os argumentos trazidos pelas partes, de modo que o mercado brasileiro é dividido entre três grandes produtores, quais sejam, Qualicaps, ACG e Capsugel, em que pese as variações de origens fornecedoras.

80. Assim, para fins das conclusões preliminares da presente avaliação de interesse público, verificam-se indícios de que o aumento da participação das vendas da outra produtora nacional, aliado à queda de participação da indústria doméstica e ao crescimento da representatividade das importações das origens sob análise, tenham contribuído para o movimento de desconcentração do mercado brasileiro de cápsulas entre P1 e P5, ainda que este tenha sido altamente concentrado em todos os períodos analisados.

2.1.4.2. Barreiras à entrada

81. No tocante às barreiras à entrada, o CADE afirmou que a entrada de uma nova empresa produtora no Brasil seria intempestiva (levaria mais de 2 anos para passar a produzir). De acordo com o Conselho, no âmbito do Ato de Concentração Econômica nº 08700.009711/2014-78, a ACG teria informado que o processo de implantação da sua unidade em Minas Gerais levou mais de 2 anos. Nesse sentido, o CADE considerou que "seria possível a entrada de uma nova empresa importando cápsulas de unidades de produção localizadas no exterior (nos moldes do que a Capsugel faz)".

82. Contudo, destacou que a capacidade ociosa das empresas já estabelecidas no Brasil e a possibilidade de essas empresas aumentarem rapidamente sua capacidade de produção com investimentos relativamente pequenos em maquinários, além da necessidade de investir em marketing e canais de distribuição, poderiam impedir que novos entrantes fossem capazes de competir efetivamente com as "três empresas atuantes no Brasil". Diante disso, concluiu que a possibilidade de entrada de novas empresas no segmento não seria uma alternativa capaz de inibir o poder de mercado das empresas dominantes no mercado brasileiro.

83. De maneira análoga, a Capsugel ressaltou, em seu questionário de interesse público, as conclusões do CADE no âmbito do Ato de Concentração Econômica nº 08700.009711/2014-78, de que a entrada de um novo produtor nacional seria improvável e intempestiva, uma vez que o prazo estimado para a construção da planta até o início da produção seria de 30 meses, conforme informações apresentadas pela ACG no processo. Destacou, ainda, os gastos com a estrutura fabril, custos de entrada relacionados à implementação de uma rede de distribuição e posicionamento do novo produtor perante o consumidor.

84. A empresa também apontou que a entrada do produto por meio de importações foi considerada tempestiva pelo CADE, porém seria necessário um investimento mínimo de R\$ 4.000.000,00 "para garantir a infraestrutura da rede de distribuição, taxa de licença da vigilância sanitária local e da ANVISA, manutenção de equipe de vendedores e televendas, entre outros".

85. A Qualicaps, por sua vez, afirmou, em seu questionário de interesse público, que as únicas barreiras à entrada no mercado brasileiro análise seriam os custos irrecuperáveis decorrentes da necessidade de realizar investimentos para o estabelecimento de uma nova planta produtiva. No tocante à entrada do produto por meio de importações, a parte destacou que a única barreira seria de natureza regulatória, a anuência da ANVISA e de outros órgãos competentes para a autorização de importação e venda no Brasil.

86. Assim, espera-se que, por ocasião da avaliação final de interesse público, as partes acostem aos autos elementos acerca da temática. De todo modo, não se pode afastar a entrada de novo player com produção local (ACG), o que poderia relativizar, em alguma medida, a existência de barreiras à entrada, mesmo que com tempo mais elevado para sua plena produção nacional, como levantado pelo CADE.

2.1.4.3. Atos de concentração

87. No tocante aos atos de concentração no setor afetado, o CADE identificou o Ato de Concentração Econômica nº 08700.009711/2014-78, referente à operação de aquisição do controle da Genix - Indústria Farmacêutica Ltda. pela Capsugel Brasil Importação e Distribuição de Insumos Farmacêuticos e Alimentos Ltda.

88. De acordo com o Conselho, concluiu-se que a operação geraria "uma imensa concentração no mercado discutido (acima dos 90% de participação), bem como acabaria por impor elevadas barreiras à entrada de eventuais novos players". Desse modo, entendeu-se que o mercado nacional de cápsulas rígidas não oferecia "condições de rivalidade suficientes para que fosse afastado o risco de exercício de poder de mercado por parte das requerentes, motivo pelo qual a operação não deveria ser aprovada tal como apresentada, ou seja, haveria a necessidade de se aplicar remédios antitruste visando neutralizar os efeitos negativos gerados pela operação". O CADE informou que, após duas propostas de Acordos em Controle de Concentrações (ACC) que, "no entendimento do Conselho não produziram os efeitos necessários para neutralizar os efeitos concorrenciais negativos", as empresas desistiram da operação, sendo determinado o arquivamento do processo por perda de objeto em 10 de junho de 2015.

89. O CADE informou, ainda, que, após o arquivamento do processo, a Genix foi adquirida, no final de 2015, pela Mitsubishi Chemical e passou a adotar o nome Qualicaps. Já Capsugel foi adquirida pelo Grupo Lonza em 2017, enquanto a ACG passou a produzir cápsulas no Brasil em 2019. Conforme o Conselho, em que pese as movimentações observadas no mercado ao longo do período, "permanecem as mesmas três concorrentes no mercado brasileiro de cápsulas duras".

90. No tocante ao tema, a Qualicaps e a Capsugel citaram, em seus questionários de interesse público, o Ato de Concentração Econômica nº 08700.009711/2014-78. A Capsugel informou que não foram submetidos ao CADE outros Atos de Concentração envolvendo o mercado de cápsulas duras de gelatinas desde então. A empresa destacou, contudo, as operações de aquisição da Genix pela Mitsubishi e da Capsugel pela Lonza, além do início da produção de cápsulas por parte da ACG. Por fim, a parte alegou que a "eventual aplicação de medida antidumping afetará, diretamente, o fornecimento de cápsulas por Lonza no País, afetando sua competitividade enquanto player relevante do mercado". De acordo com a empresa, "este cenário levará a incentivos exacerbados de adoção de preços em patamares mais elevados, pelo tempo e procedimentos necessários para permitir a entrada bem-sucedida de novos entrantes no mercado".

2.2. Oferta internacional do produto sob análise

91. A análise da oferta internacional busca verificar a disponibilidade de produtos similares ao produto objeto da investigação. Para tanto, verifica-se a existência de fornecedores do produto igual ou substituto em outras origens não investigadas pela prática de dumping. Nesse sentido, é necessário considerar também os custos de internação e a existência de barreiras à importação dessas origens, como barreiras técnicas.

2.2.1. Origens alternativas do produto sob análise

2.2.1.1. Capacidade produtiva do produto sob análise

92. Em seu questionário de interesse público, a Qualicaps apresentou dados de produção e consumo mundial de cápsulas de gelatinas tipo A (suína) e B (bovina) referentes a 2021, extraídos do relatório Future Market Insights.

Tabela 2 - Produção e Consumo de Cápsulas Duras de gelatina Tipos A e B - 2021 (milheiros)
[CONFIDENCIAL]

Região	Produção (i)	Consumo (ii)	(i) - (ii)	(%)
América Latina	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
América do Norte	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
Europa	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
Leste Asiático	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
Oriente Médio e África	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
Sudeste Asiático e Oceania	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
Total Global	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]

93. A empresa afirmou que existe relevante excedente de produção na América Latina, superando o consumo da região em [CONFIDENCIAL] %, enquanto na América do Norte foi observado déficit de produção em relação ao consumo. Além disso, argumentou que haveria expressiva sobreoferta nas regiões do Leste e Sudeste Asiático, regiões que já teriam fornecido ao mercado brasileiro. Alegou, ainda, que há um excesso de produção mundial de [CONFIDENCIAL] milheiros, que corresponde a [CONFIDENCIAL] % da produção global e a [CONFIDENCIAL] vezes o mercado brasileiro de cápsulas.

94. Considerando os dados apresentados, a região da América do Norte, que engloba as origens investigadas, foi responsável por [CONFIDENCIAL] % da produção mundial de cápsulas e por [CONFIDENCIAL] % do consumo global. Nesse sentido, observa-se que a região tem necessidade de importar volume relevante para o atendimento de seu consumo.

95. Por outro lado, as regiões do Leste e Sudeste Asiático se consolidaram como as principais produtoras do produto, com participação de [CONFIDENCIAL] % na produção mundial. Diante do volume consumido por tais regiões, observa-se que estas origens se caracterizam como exportadoras líquidas, possuindo excedente exportável de [CONFIDENCIAL] milheiros, equivalente [CONFIDENCIAL] vezes o mercado brasileiro.

96. A Qualicaps, em seu questionário de interesse público, também apresentou estimativas de produção e consumo mundiais de cápsulas para os anos de 2025 e 2031, com base no relatório Future Market Insights:

Tabela 3 - Produção e Consumo de Cápsulas Duras de gelatina Tipos A e B - 2025 e 2031 (milheiros)
[CONFIDENCIAL]

Região	2025				2031			
	Produção (i)	Consumo (ii)	(i) - (ii)	(%)	Produção (i)	Consumo (ii)	(i) - (ii)	(%)
América Latina	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
América do Norte	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
Europa	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
Leste Asiático	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
Oriente Médio e África	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
Sudeste Asiático e Oceania	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
Total Global	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]

97. As estimativas apresentadas demonstram comportamento semelhante ao observado ao longo do ano de 2020, com relevante excedente exportável produzido, sobretudo, nas regiões do Leste e Sudeste Asiático, e, em menor montante, na região da América Latina.

98. Desse modo, de acordo com os dados apresentados pela Qualicaps, em 2020, as origens não investigadas foram responsáveis por [CONFIDENCIAL] % da produção global de cápsulas, enquanto as origens investigadas responderam por [CONFIDENCIAL] %. Por sua vez, as previsões para os anos de 2025 e 2031 demonstraram comportamento semelhante ao observado no ano de 2020, sendo que as origens investigadas seriam responsáveis por [CONFIDENCIAL] % da produção mundial de cápsulas em 2025 e por [CONFIDENCIAL] % em 2031.

99. Por fim, a Qualicaps apresentou as participações das maiores empresas exportadoras de cápsulas vazias no mundo por faturamento, no ano de 2020.

100. Ainda segundo a empresa, os [CONFIDENCIAL] % dos mercados restantes foram divididos entre as empresas: [CONFIDENCIAL].

101. Além disso, alegou, consoante relatório Markets and Markets, que, [CONFIDENCIAL].

102. Nesse sentido, argumentou que os maiores produtores contariam com vantagens como: redes mais robustas de marketing e distribuição, maior volume de investimentos em pesquisa e desenvolvimento e um maior reconhecimento de marca. Dessa forma, argumentou que a Capsugel teria aproveitado tais vantagens, além de praticar "preços baixíssimos, possíveis apenas através da prática de dumping, o que por último resultou na inibição do poder de contestação dos pequeno e médios players que pretendiam se consolidar no mercado brasileiro, e fez com que os players já consolidados se vissem obrigados a aderir a medidas drásticas para permanecer no mercado".

103. Por sua vez, a Capsugel também citou, em seu questionário de interesse público, tais empresas como as principais produtoras mundiais de cápsulas. Informou, ademais, que outros produtores internacionais estariam investindo em expansão de sua capacidade produtiva, como a empresa Procaps. No entanto, de acordo com a parte, esta expansão se refere às cápsulas moles de gelatinas, não abarcadas no escopo da presente avaliação de interesse público.

104. Nesse sentido, a Capsugel alegou que o mercado mundial de cápsulas duras de gelatinas vazias sofreria de "falta de produtos", gerando, assim, estímulos para que determinados produtores escolhessem em que mercados pretendem atuar. Conforme a parte, um exemplo disso seria a empresa ACG, que "opta por exportar uma parcela relevante de sua produção para o mercado norte-americano, em vista da grande demanda do produto naquele país". No entanto, vale destacar que os dados apresentados pela Qualicaps demonstram um excedente produtivo mundial de cápsulas, o que contraria a afirmação da Capsugel. Logo, espera-se que as partes se aprofundem a respeito da temática ao longo da instrução processual.

105. Para a comprovação de sua alegação, a Capsugel apresentou a evolução das exportações brasileiras de cápsulas duras de gelatina. Destaca-se, no entanto, que os dados de exportação em questão podem incluir produtos classificados no mesmo código tarifário, mas distintos das cápsulas duras de gelatinas vazias, objetos da presente avaliação de interesse público.

106. Diante dos dados apresentados, a Capsugel alegou que a empresa ACG não priorizaria o mercado brasileiro, uma vez que, conforme notícia apresentada no Parecer SEI nº 17.480/2021/ME, a ACG exportaria cerca de 50% de sua capacidade instalada. Ressalta-se, contudo, que não foi possível confirmar se o crescimento das exportações foi resultado das operações da ACG, uma vez que os dados coletados no ComexStat não permitem o detalhamento por empresa exportadora.

2.2.1.2. Exportações mundiais do produto sob análise

107. Com o objetivo de analisar a oferta internacional do produto, buscou-se identificar os maiores exportadores mundiais dos produtos classificados no código 9602.00 do Sistema Harmonizado (SH), com base em informações disponíveis no sítio eletrônico Comtrade, da Organização das Nações Unidas (ONU). Ressalta-se que, por não ser possível a depuração das estatísticas internacionais de maneira desagregada, dada a ausência de detalhamento dos produtos abarcados nos volumes identificados, os dados de exportação em questão podem incluir produtos classificados no mesmo código tarifário, mas distintos das cápsulas duras de gelatinas vazias. Cumpre registrar, ademais, que as informações relativas aos EUA e à China não estavam disponíveis no sítio eletrônico, de modo que foi necessário obter tais informações por meio da base de dados espelhada (mirror data), também oferecida pelo Comtrade. As informações disponibilizadas pelo mirror data são fornecidas pelos parceiros comerciais desses países.

Tabela 4 - Lista dos países exportadores de cápsulas em P5

	Origens	Volume Exportado (Kg)	Participação nas exportações mundiais (%)
1	China	7.215.106	23,4%
2	Bélgica	4.576.403	14,8%
3	Índia	4.485.827	14,5%
4	México	3.086.123	10,0%
5	EUA	2.891.482	9,4%
6	Vietnã	1.069.753	3,5%
7	Croácia	988.747	3,2%
8	Alemanha	833.938	2,7%
9	Romênia	814.461	2,6%
10	Colômbia	702.037	2,3%
11	Holanda	655.236	2,1%
12	Espanha	629.299	2,0%
13	Indonésia	591.162	1,9%
	Demais Origens	2.307.608	7,5%
	Total Geral	30.847.182	100,0%

108. Com base nos dados apresentados, observa-se que a China foi o maior exportador mundial do produto classificado no código tarifário de referência em P5, com 23,4% das exportações mundiais, seguido da Bélgica e da Índia, com 14,8% e 14,5% de participações, respectivamente. As origens investigadas, México e EUA, figuram como quarto e quinto maiores produtores mundiais de cápsulas, respondendo por 10,0% e 9,4% das exportações mundiais, respectivamente. Conjuntamente, as origens investigadas foram responsáveis por 19,4% das exportações mundiais do produto. No tocante às demais origens não investigadas, destacam-se Vietnã (3,5%), e Croácia (3,2%), ambos com mais de 3,0% de participação nas exportações do produto. De acordo com os dados do Comtrade, 75 (setenta e quatro) países/territórios exportaram produtos classificados nos códigos de referência em P5.

109. Em resumo, observa-se que as origens investigadas são responsáveis por 19,4% das exportações globais de cápsulas, enquanto as demais origens respondem por 80,6% das exportações do referido produto.

110. Nesse sentido, a Qualicaps, em seu questionário de interesse público, apresentou dados de exportação mundiais, coletados no sítio eletrônico Trade Map, referentes a "subposições tarifárias com detalhamento do produto" para oito origens, o que teria permitido "identificar exatamente as exportações do produto sob análise". Contudo, apesar do maior detalhamento da subposição tarifária, é importante ressaltar que tais dados podem, eventualmente, incluir produtos não abarcados no escopo da presente avaliação de interesse público.

111. Nesse sentido, a empresa destacou, a China, Índia e Colômbia como possíveis origens alternativas para fornecimento de cápsulas ao mercado brasileiro, diante de seu "expressivo potencial exportador".

112. Por fim, a Qualicaps apresentou, também com base em dados obtidos na plataforma TradeMap, os preços praticados pelas origens mais relevantes em suas exportações mundiais.

113. A partir desses dados, a empresa afirmou que, em 2020, Indonésia e China praticaram os preços mais baixos em suas exportações. Argumentou também que Estados Unidos e Colômbia praticaram preços similares. Desse modo, destacou como possíveis origens alternativas Colômbia, Bélgica, França, Índia, China, Coreia do Sul, Indonésia e Taipé Chinês.

114. Nesse contexto, buscou-se avaliar o cenário internacional a partir da perspectiva dos preços médios praticados pelas origens exportadoras. Com base nos dados disponibilizados pelo Comtrade, identificou-se o preço médio praticado pelos principais exportadores do produto classificado nos códigos SH em questão, tendo em vista o período P5. Os valores identificados estão expostos na tabela a seguir:

Tabela 7 - Preço médio das exportações de cápsulas. P5

Origens	US\$/Kg
China	20,10
Bélgica	50,65
Índia	24,98
México	13,42
EUA	30,94
Vietnã	31,80
Croácia	26,88
Alemanha	11,93
Romênia	26,16
Colômbia	27,04
Holanda	14,32
Espanha	16,12
Indonésia	22,30
Demais Origens	35,82
Média Geral	22,72

115. Nota-se que o preço médio praticado pelos EUA (US\$ 30,94/kg) esteve acima da média total de preços em P5 (US\$ 22,72/kg), enquanto o praticado pelo México esteve abaixo (US\$ 13,94/kg), sendo o segundo menor dentre todas as origens. Ademais, dentre as possíveis origens alternativas, apenas a China pratica preço inferior (US\$ 20,10/kg) à média total de preços, sendo superior ao praticado pelo México e inferior ao praticado pelos EUA. A Bélgica, por sua vez, praticou o maior preço (US\$ 50,65/kg) dentre todas as origens, enquanto a Índia praticou preço médio (US\$ 24,98/kg) inferior ao dos EUA e superior ao do México.

2.2.1.3. Saldo da balança comercial do produto sob análise

116. 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 das exportações menos importações) do produto, em toneladas, classificado no código 9602.00 do Sistema Harmonizado (SH), conforme tabela a seguir.

117. Nesse contexto, a Qualicaps, em seu questionário de interesse público, destacou novamente o potencial exportador da Colômbia e de países asiáticos.

Tabela 8 - Saldo da Balança Comercial - P5

Países	Peso Exportado (kg)	Peso Importado (kg)	Saldo Comercial (kg)
China	7.215.106	92.350	7.122.756
Bélgica	4.576.403	286.421	4.289.982
Índia	4.485.827	737.159	3.748.668
México	3.086.123	487.212	2.598.911
EUA	2.891.482	6.719.634	-3.828.152
Vietnã	1.069.753	138.772	930.981
Croácia	988.747	67.765	920.982
Alemanha	833.938	2.207.404	-1.373.466
Romênia	814.461	2.584.639	-1.770.178
Colômbia	702.037	82.904	619.133
Holanda	655.236	883.941	-228.705
Espanha	629.299	4.264.669	-3.635.370
Indonésia	591.162	118.943	472.219

Legenda: Laranja - Origens investigadas

Fonte: UN Comtrade.

Elaboração: SDCOM.

118. A partir da tabela acima, verifica-se que, em P5, o México apresentou superávit comercial nas transações de cápsulas, sendo, assim, uma origem exportadora líquida. Por outro lado, os EUA registraram déficit comercial relevante no mesmo período, sendo, dessa forma, uma origem importadora líquida.

119. Dentre os países com potencial exportador elevado, origens não investigadas como China, Bélgica, Índia, Vietnã e Croácia obtiveram superávits comerciais, podendo, a princípio, serem caracterizadas como origens de perfil exportador com base na composição de exportação e de fluxo de comércio.

2.2.1.4. Importações brasileiras do produto sob análise

120. No exame de possíveis fontes alternativas, há ainda que se observar o perfil recente das importações brasileiras. Assim, a tabela abaixo apresenta o volume de importações brasileiras de cápsulas duras de gelatinas vazias por origem, durante o período de análise de dano da investigação de dumping, conforme depuração realizada no âmbito dos Processos SEI-ME nº 19972.101588/2021-91 (restrito) e nº 19972.101589/2021-36 (confidencial). Para fins de conclusões preliminares, os dados expostos desconsideram as importações de cápsulas de gelatina moles, cápsulas IPS, cápsulas duras de gelatina de peixe e cápsulas duras de gelatina de origem vegetal.

Tabela 9 - Importações totais (milheiros)
[CONFIDENCIAL]

Origem	P1	P2	P3	P4	P5
Estados Unidos	100,0	142,2	173,2	157,6	181,3
México	100,0	423,2	648,0	830,9	358,0
Total sob Análise	100,0	157,4	198,9	194,0	190,9
Índia	100,0	153,5	232,0	55,0	16,5
Bélgica	100,0	35,4	213,0	1.585,5	592,9
França	100,0	-	-	1.325,6	1.066,3
China	-	-	-	100,0	500,0
Demais Países*	100,0	61,3	0,0	22,3	0,0
Total Exceto sob Análise	100,0	149,0	227,3	92,4	31,3
Total Geral	100,0	155,5	205,2	171,7	155,8

121. Os dados demonstram uma trajetória de crescimento das importações brasileiras de cápsulas ao longo do período analisado. De P1 a P5, o volume total das importações brasileiras, em milheiros, cresceu 55,8%. Esse aumento é causado, destacadamente, pelas importações originárias dos EUA, que cresceram 81,3% de P1 a P5 e do México, que registraram elevação de 258,0% no período, origens investigadas na presente investigação antidumping.

122. Por outro lado, as importações provenientes das demais origens declinaram 68,7% entre P1 e P5. Destaque-se, nesse contexto, a redução de 83,5% do volume importado originário da Índia, origem não investigada mais relevante em termos de importações. No caso da Bélgica, foi observado crescimento de 492,9% ao longo do período, fazendo com que a origem se consolidasse como a segunda origem não investigada mais representativa. Portanto, enquanto as importações investigadas apresentaram elevação substancial, as importações não investigadas registraram decréscimo considerável.

123. Adicionalmente, é importante analisar a participação das origens nas importações brasileiras de cápsulas:

Tabela 10 - Participação das Importações (%)
[CONFIDENCIAL]

Origem	P1	P2	P3	P4	P5
Estados Unidos	[70-80%]	[60-70%]	[60-70%]	[60-70%]	[80-90%]
México	[1-5%]	[10-20%]	[10-20%]	[20-30%]	[5-10%]
Total sob Análise	[70-80%]	[70-80%]	[70-80%]	[80-90%]	[90-100%]
Índia	[20-30%]	[20-30%]	[20-30%]	[5-10%]	[1-5%]
Bélgica	[0-1%]	[0-1%]	[0-1%]	[1-5%]	[1-5%]
França	[0-1%]	[0-1%]	[0-1%]	[0-1%]	[0-1%]
China	[0-1%]	[0-1%]	[0-1%]	[0-1%]	[0-1%]
Demais Países*	[0-1%]	[0-1%]	[0-1%]	[0-1%]	[0-1%]
Total Exceto sob Análise	[20-30%]	[20-30%]	[20-30%]	[10-20%]	[1-5%]
Total Geral	[90-100%]	[90-100%]	[90-100%]	[90-100%]	[90-100%]

124. Durante o período analisado, os EUA aumentaram sua participação nas importações brasileiras em [CONFIDENCIAL] p.p., atingindo [CONFIDENCIAL] % de participação no volume total importado pelo Brasil em P5. As importações provenientes do México, por sua vez, também registraram crescimento de participação, passando de [CONFIDENCIAL] % em P1 para [CONFIDENCIAL] % em P5, ou seja, uma elevação de [CONFIDENCIAL] p.p. Conjuntamente, as importações investigadas aumentaram sua participação em [CONFIDENCIAL] p.p., atingindo [CONFIDENCIAL] p.p. em P5.

125. Dentre as origens não investigadas, destaca-se a Índia, que foi responsável por [CONFIDENCIAL] % do volume importado pelo Brasil em P3, período com mais participação nas importações. No entanto, vale ressaltar que a origem perdeu [CONFIDENCIAL] p.p. de participação ao longo do período, alcançando apenas [CONFIDENCIAL] % de participação em P5.

126. Nesse sentido, a Qualicaps argumentou, em seu questionário de interesse público, que a redução da participação das importações provenientes da Índia coincidiu com o início da produção de cápsulas duras de gelatina por parte da ACG. [CONFIDENCIAL]. A empresa também destacou o crescimento das importações originárias da Bélgica.

127. Além disso, o CADE alegou, em seu questionário de interesse público, que os dados de importação deixam dúvidas em relação à viabilidade de as origens alternativas constituírem opções efetivas para "a um desvio de importações em virtude de aplicação de direito antidumping sobre importações do México e dos Estados Unidos". Segundo o Conselho, na análise do Ato de Concentração Econômica nº 08700.009711/2014-78, a definição de mercado relevante sob a ótica geográfica seria nacional, dado que quase a totalidade das importações brasileiras na época era realizada pela Capsugel, que produzia em suas fábricas no exterior e fornecia ao Brasil por meio de sua representação local, que contaria com estrutura logística e de distribuição no país. De maneira análoga, o CADE informou que a ACG realizava importações de sua fábrica na Índia e distribuía o produto no mercado doméstico. Desse modo, argumentou que praticamente não eram realizadas importações diretas no mercado brasileiro e que não haveria outros exportadores fornecendo o produto ao Brasil. Nesse sentido, a importação direta não seria uma alternativa viável para a maioria dos consumidores finais.

128. Isto posto, nota-se relevante aumento das importações de cápsulas (55,8%) ao longo do período analisado, sendo que a maior parte desse aumento se deve ao crescimento das importações originárias dos EUA e do México, ambas origens investigadas, que foram responsáveis por [CONFIDENCIAL] % das importações brasileiras de cápsulas em P5.

129. Dentre as demais origens, apesar de terem sido registrados volumes representativos importados da Índia entre P1 e P3, este volume decresceu substancialmente ao longo do período analisado, atingindo [CONFIDENCIAL] % de participação nas importações brasileiras do produto. No caso da Bélgica, a origem respondeu por volume semelhante ao observado na Índia em P5. No entanto, ao longo do período analisado, a origem foi pouco representativa.

130. Logo, diante da representatividade das origens investigadas, parece não haver origens alternativas viáveis para o fornecimento do produto ao Brasil em termos de importações brasileiras. Recordar-se, contudo, que a Índia, que já foi uma das principais origens fornecedoras de cápsulas para o Brasil, poderia retomar suas exportações, tornando-se, assim, uma origem alternativa factível para o fornecimento do produto ao mercado brasileiro.

131. Não obstante, deve-se avaliar a continuidade de exportações desta origem como fonte alternativa, a partir da entrada de relevante exportador com sua sucursal com produção nacional a partir de P3. Nesse sentido, espera-se aprofundamento sobre a viabilidade dessa origem como alternativa ao mercado interno.

2.2.1.5. Preço das importações brasileiras do produto sob análise

132. Para aprofundar o exame da existência de possíveis fontes alternativas do produto, também é importante verificar a evolução de preços cobrados pelas principais origens das importações brasileiras. Conforme a investigação de defesa comercial, a análise foi realizada em base CIF de forma a tornar a análise do valor das importações mais uniforme, considerando que o frete e o seguro, dependendo da origem considerada, têm impacto relevante sobre o preço de concorrência entre os produtos ingressados no mercado brasileiro.

Tabela 11 - Preço médio das importações (US\$ CIF/milheiro) [CONFIDENCIAL]

Origem	P1	P2	P3	P4	P5
Estados Unidos	100,0	88,6	92,0	93,2	107,4
México	100,0	88,6	79,2	75,7	82,7
Total sob Análise	100,0	89,9	91,0	91,0	105,1
Índia	100,0	104,5	93,6	84,6	85,9
Bélgica	100,0	137,2	136,7	93,0	108,5
França	100,0	-	-	17,3	22,9
China	-	-	-	100,0	151,5
Demais Países*	100,0	104,6	129.547,4	101,2	3.293,9
Total Exceto sob Análise	100,0	102,5	92,5	95,7	108,1
Total Geral	100,0	92,5	91,4	92,5	106,9

133. Observa-se que o preço médio das importações totais de cápsulas foi de [CONFIDENCIAL], tendo registrado elevação de 6,9% entre P1 e P5.

134. O preço médio das importações investigadas foi de [CONFIDENCIAL] em P5, tendo sofrido uma elevação de 5,0% em relação à P1. Por sua vez, o preço médio das importações das demais origens foi de [CONFIDENCIAL] em P5, valor 8,3% superior ao registrado em P1. Desse modo, é possível notar que, apesar da elevação superior ao longo do período, os preços médios praticados pelas origens não investigadas foram inferiores aos praticados pelas origens investigadas.

135. Considerando individualmente os preços das origens analisadas, observa-se que a Índia praticou o menor preço médio dentre todas as origens, registrando queda de 14,0% entre P1 e P5. Já o México, origem investigada, praticou o segundo menor preço médio ao longo do período analisado, tendo sofrido uma redução de 17,5% entre P1 e P5. Por outro lado, as importações provenientes dos EUA apresentaram preço médio superior às importações oriundas das demais origens e à média geral, sendo observada elevação de 7,1% ao longo do período. Por fim, a Bélgica praticou preços superiores aos registrados nas importações investigadas e na média geral.

136. Nesse quesito, a Qualicaps afirmou, em seu questionário de interesse público, que a França praticou preços compatíveis com as origens investigadas em P4 e P5, assim como a Índia entre P1 e P3. Alegou, ademais, que, de acordo com suas informações, apenas a Capsugel possui fábrica na Bélgica, o que seria um indicativo de que o produto proveniente dessa origem seria fabricado pelo grupo Capsugel, porém com um preço superior às origens investigadas. Assim, argumentou que os dados de importação confirmariam a existência de origens exportadoras alternativas no caso da aplicação do direito antidumping pleiteado.

137. Nota-se, diante do apresentado, que o preço médio praticado pelas origens investigadas foi superior ao praticado pelas demais origens em todos os períodos, com exceção de P2. Nesse sentido, a Índia foi capaz de rivalizar de maneira consistente em termos de preços com as importações investigadas, tendo praticado o menor preço dentre todas as origens.

2.2.1.6. Conclusões sobre as origens alternativas

138. Sendo assim, considerando os elementos trazidos aos autos para fins de conclusões preliminares da presente avaliação de interesse público, observa-se o seguinte:

a) No tocante à produção mundial de cápsulas, estima-se que as origens investigadas seriam relativamente representativas em termos de participação, atingindo, conjuntamente, [CONFIDENCIAL] % de representação em 2020. Por outro lado, as regiões do Leste e Sudeste Asiático se consolidaram como as principais produtoras do produto, com participação de [CONFIDENCIAL] % na produção mundial. Nesse sentido, as origens não investigadas responderiam por [CONFIDENCIAL] % em 2020;

b) Sobre as exportações do produto, as origens investigadas, México e EUA, responderam por 19,4% do volume exportado mundial em P5, sendo o quarto e quinto países mais relevante em termos de volume exportado, respectivamente. A China foi o maior exportador mundial do produto em P5, com 23,4% das exportações mundiais, seguido da Bélgica e da Índia, com 14,8% e 14,5% de participações, respectivamente. No tocante às demais origens não investigadas, destacam-se Vietnã (3,5%), e Croácia (3,2%), ambos com mais de 3,0% de participação nas exportações do produto;

c) O preço médio de exportação praticado pelos EUA (US\$ 30,94/kg) esteve acima da média total de preços em P5 (US\$ 22,72/kg), enquanto o praticado pelo México esteve abaixo (US\$ 13,94/kg), sendo o segundo menor dentre todas as origens. Ademais, dentre as possíveis origens alternativas, apenas a China pratica preço inferior (US\$ 20,10/kg) à média total de preços, sendo superior ao praticado pelo México e inferior ao praticado pelos EUA. A Bélgica, por sua vez, praticou o maior preço (US\$ 50,65/kg) dentre todas as origens, enquanto a Índia praticou preço médio (US\$ 24,98/kg) inferior ao dos EUA e superior ao do México;

d) Em termos da balança comercial, em P5, o México apresentou superávit comercial nas transações de cápsulas, sendo, assim, uma origem exportadora líquida. Por outro lado, os EUA registraram déficit comercial relevante no mesmo período, sendo, dessa forma, uma origem importadora líquida. Dentre os países com potencial exportador elevado, origens não investigadas como China, Bélgica, Índia, Vietnã e Croácia obtiveram superávits comerciais, podendo, a princípio, serem caracterizadas como origens de perfil exportador com base na composição de exportação e de fluxo de comércio;

e) Com relação à evolução das importações, nota-se relevante aumento das importações de cápsulas, de 55,8% ao longo do período analisado, sendo que a maior parte desse aumento se deve ao crescimento das importações originárias dos EUA e do México, que registraram elevação de 55,8% e de 258,0%, respectivamente, no período. As origens investigadas são os principais fornecedores do produto ao Brasil, com participação conjunta de [CONFIDENCIAL] % no volume importado pelo Brasil em P5. Dentre as origens não investigadas, destaca-se a Índia, que foi responsável por [CONFIDENCIAL] % do volume importado pelo Brasil em P3, período com maior participação nas importações. No entanto, vale destacar que a origem perdeu [CONFIDENCIAL] p.p. de participação ao longo do período, alcançando apenas [CONFIDENCIAL] % de participação em P5. No caso da Bélgica, a origem respondeu por volume semelhante ao observado na Índia em P5. No entanto, ao longo do período analisado, a origem foi pouco representativa;

f) Em relação aos preços das importações, nota-se que, apesar da elevação superior ao longo do período, os preços médios praticados pelas origens não investigadas foram inferiores aos praticados pelas origens investigadas. A Índia praticou o menor preço médio dentre todas as origens. Já o México, origem investigada, praticou o segundo menor preço médio ao longo do período analisado. Por outro lado, as importações provenientes dos EUA apresentaram preço médio superior às importações oriundas das demais origens e à média geral. Por fim, a Bélgica praticou preços superiores aos registrados nas importações investigadas e na média geral.

139. Assim, foram observadas evidências que caracterizam as origens investigadas como origens de relativo destaque em termos globais, sobretudo quando se considera suas posições em termos de exportações mundiais, sendo o quarto e quinto países mais relevantes. Há evidências de perfil exportador em termos de balança comercial para o México, porém não para os EUA. Ademais, há elementos preliminares que indicam que a China, Índia e Bélgica estão entre as principais origens para fornecimento de cápsulas no mundo.

140. Não obstante a isso, deve-se levar em consideração o perfil de importações brasileiras na análise. Nesse quesito, observou-se, preliminarmente, que quase a totalidade das importações foi proveniente das origens investigadas, atingindo conjuntamente [CONFIDENCIAL] % de participação nas importações totais em P5. Nesse contexto, a eventual aplicação de medida antidumping teria o condão de restringir significativamente as importações brasileiras do produto, principalmente ao se observar os efeitos de P4 e P5.

141. Dentre as origens não investigadas, destaca-se a Índia, que foi responsável por [CONFIDENCIAL] % do volume importado pelo Brasil em P3, período com maior participação nas importações. No entanto, vale ressaltar que a origem perdeu [CONFIDENCIAL] p.p. de participação ao longo do período, alcançando apenas [CONFIDENCIAL] % de participação em P5. Em que pese a baixa participação da origem em P5, a Índia foi capaz de rivalizar de maneira consistente em termos de preços com as importações investigadas, tendo praticado o menor preço dentre todas as origens.

142. No caso da Bélgica, a origem respondeu por volume semelhante ao observado na Índia em P5. No entanto, ao longo do período analisado, a origem foi pouco representativa e seu preço médio foi superior à média geral e às origens investigadas. No tocante à França, apesar de praticar preço compatível com as origens investigadas em P4 e P5, o volume importado proveniente da origem foi ínfimo ao longo do período analisado.

143. Desse modo, diante da representatividade das origens investigadas, parece não haver origens alternativas viáveis para o fornecimento do produto ao Brasil em termos de volume importado. No entanto, a Índia, que já foi uma das principais origens fornecedoras de cápsulas para o Brasil a preços competitivos, poderia retomar suas exportações, tornando-se, assim, uma origem alternativa factível para o fornecimento do produto ao mercado brasileiro. Logo, espera-se que as partes se aprofundem sobre o tema ao longo da instrução processual acerca da viabilidade das importações dessa e outras origens alternativas. Destaca-se, no caso da Índia, a necessidade de aprofundamento sobre a viabilidade de importações dessa origem, em função da existência de relevante produtor/exportador (AGC), a partir de P3, com produção nacional, o que poderia deslocar as importações dessa origem.

144. Por fim, deve-se aprofundar sobre o efeito das transações entre partes relacionadas nas importações observadas em termos de viabilidade de preços e volume disponíveis como fonte alternativa de importações, uma vez que, como observado no item 2.1.4, a configuração das importações reflete em essência a participação de poucos grupos exportadores com efetiva penetração no Brasil.

2.2.2. Barreiras tarifárias e não tarifárias ao produto sob análise

2.2.2.1. Medidas de defesa comercial aplicadas ao produto

145. Neste tópico, busca-se verificar se há outras origens do produto sob análise gravadas com medidas de defesa comercial pelo Brasil e ainda se há casos de aplicação por outros países de medidas de defesa comercial para o mesmo produto. Com isso, aprofundam-se as considerações sobre a viabilidade de fontes alternativas e obtêm-se indícios da frequência da prática de dumping no mercado em questão.

146. Em consulta ao Portal Integrado de Inteligência Comercial (Integrated Trade Intelligence Portal - I-TIP) da Organização Mundial do Comércio (OMC) para o código 9602.00 do Sistema Harmonizado (SH), foi verificado que não há medidas de defesa comercial aplicadas por outros países sobre o produto.

2.2.2.2. Tarifa de importação

147. Para avaliar as condições tarifárias do país no nível do produto frente à concorrência internacional, buscou-se comparar a tarifa de importação brasileira com as tarifas médias de outros países no período em análise.

148. As cápsulas duras de gelatinas vazias são normalmente classificadas no subitem tarifário 9602.00.10 da NCM. A tarifa do imposto de importação deste subitem manteve-se inalterada em 14% durante o período de análise, conforme Resolução Camex nº 94, de 8 de dezembro de 2011, e Resolução Camex nº 125, de 15 de dezembro de 2016.

149. Para comparação da tarifa brasileira com o cenário internacional, faz-se necessário adotar níveis mais agregados dos códigos tarifários, correspondentes à nomenclatura de 6 (seis) dígitos do SH. De forma a comparar a tarifa brasileira de 14% para o produto sob avaliação, calculou-se a média simples das tarifas de Nação Mais Favorecida reportadas pelos países membros da OMC, excluindo o Brasil (totalizando 132 países), entre 2016 e 2021, em relação ao código 9602.00 do Sistema Harmonizado (SH).

150. Observa-se que a tarifa internacional média para o produto é de 12,4%, patamar inferior ao cobrado pelo Brasil. Além disso, a tarifa brasileira de 14% está acima do patamar praticado por 53,8% dos países que reportaram suas alíquotas à OMC. Na comparação com os cinco maiores exportadores do produto em 2020, o II brasileiro é maior que as tarifas de importação médias praticadas pela China (8,5%), Bélgica (2,2%), II referente à União Europeia Índia (10,0%), México (10,0%) e EUA (2,5%).

151. Nesse sentido, a Qualicaps, em seu questionário de interesse público, argumentou que, em novembro de 2021, período não abarcado pela presente avaliação de interesse público, foi deliberada, por meio da Resolução Gecex nº 296/2021, "a diminuição das alíquotas do Imposto de Importação sobre 87% dos códigos tarifários que compõem a NCM com o objetivo de mitigar o aumento de preços na economia nacional decorrentes da pandemia da Covid-19". Dessa forma, passou a vigorar um imposto de importação de 12,6% para o subitem 9602.00.10 da NCM.

2.2.2.3. Preferências tarifárias

152. O subitem referente às cápsulas duras de gelatinas vazias conta com as seguintes preferências tarifárias, concedidas em acordos pelo Brasil/Mercosul:

Tabela 12 - Preferências Tarifárias

País	Acordo	Entrada em Vigor do Acordo	Preferência
Argentina	ACE 18 - Mercosul	21 de novembro de 1991	100%
Paraguai	ACE 18 - Mercosul	21 de novembro de 1991	100%
Uruguai	ACE 18 - Mercosul	21 de novembro de 1991	100%
Chile	ACE 35 - Mercosul-Chile	19 de novembro de 1996	100%
Bolívia	ACE 36 - Mercosul-Bolívia	28 de maio de 1997	100%
Peru	ACE 58 - Mercosul-Peru	30 de dezembro de 2005	100%
Equador	ACE 59 - Mercosul-Ecuador	01 de fevereiro de 2005	100%
Israel	ALC - Mercosul-Israel	28 de abril de 2010	100%
Venezuela	ACE 69 - Brasil-Venezuela	07 de outubro de 2014	100%
Colômbia	ACE 72 - Mercosul-Colômbia	07 de dezembro de 2017	100%
Egito	ALC - Mercosul-Egito	01 de setembro de 2017	62,5%*

153. Dentre os países aos quais foram concedidas preferências tarifárias de P1 a P5, nenhum passou a ser origem relevante das importações brasileiras de cápsulas. Os países que já contavam com preferências tarifárias tampouco se destacam na lista de maiores exportadores do produto ao mercado brasileiro. A Colômbia, país que conta com 100% de preferência tarifária para o produto desde dezembro de 2017, é o parceiro preferencial mais relevante, sendo que só foram registradas operações de importação provenientes da origem em P1, período anterior à implementação da preferência tarifária.

2.2.2.4. Temporalidade da medida de defesa comercial

154. As importações brasileiras de cápsulas duras de gelatinas vazias não se encontram gravadas por medida de defesa comercial atualmente.

2.2.2.5. Outras barreiras não tarifárias

155. Em consulta à base de dados TRAINS da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), não foram encontradas possíveis barreiras não tarifárias impostas pelo Brasil a outros países relacionadas aos códigos 9602.00 do SH. Para fins de comparação internacional, foram encontradas 139 barreiras não tarifárias por outros 21 países com relação a estes códigos do Sistema Harmonizado.

156. Em seu questionário de interesse público, a Capsugel informou que a fabricação e comercialização de cápsulas duras de gelatina vazias não estão sujeitas a registro perante a ANVISA. Contudo, é necessário o cumprimento de normas estabelecidas pela Agência:

+ "Resolução de Diretoria Colegiada nº 204, de 14.11.2006: Determina a todos os estabelecimentos que exercem as atividades de importar, exportar, distribuir, expedir, armazenar, fracionar e embalar insumos farmacêuticos o cumprimento das diretrizes estabelecidas no Regulamento Técnico de Boas Práticas de Distribuição e Fracionamento de Insumos Farmacêuticos";

+ "Resolução de Diretoria Colegiada nº 32, de 10.08.2010: Altera dispositivos do Regulamento Técnico de Boas Práticas de Distribuição e Fracionamento de Insumos Farmacêuticos, aprovado pela RDC nº 204, de 14 de novembro de 2006";

+ "Resolução de Diretoria Colegiada nº 301, de 21.08.2019: Dispõe sobre as Diretrizes Gerais de Boas Práticas de Fabricação de Medicamentos"; e

+ "Instrução Normativa nº 62, de 16.06.2020: Detalha diretrizes de qualificação de fornecedores previstas no item 7.2 do Anexo da Resolução de Diretoria Colegiada - RDC nº 204, de 14 de novembro de 2006".

157. Nesse sentido, a Qualicaps citou, em seu questionário de interesse público, a RDC nº 34/2015 (Boas Práticas de Fabricação de Excipientes Farmacêuticos) e a RDC nº 301/2019 (Diretrizes Gerais de Boas Práticas de Fabricação de Medicamentos). A empresa informou que estas normas tratam de diretrizes e regulamentos técnicos que devem ser observados por estabelecimentos fabricantes de medicamentos e excipientes farmacêuticos para garantir a qualidade e a segurança de seus processos e sistemas, incluindo, "por exemplo, previsões para treinamento do pessoal e limpeza das instalações, bem como orientações sistemáticas do processo produtivo e de controle de qualidade, além das diretrizes do sistema da qualidade em acordo com as normas internacionais vigentes".

158. Assim, para fins de conclusões preliminares, espera-se aprofundar essa análise ao longo da fase probatória desta avaliação de interesse público com a manifestação das partes interessadas a respeito da possível existência de barreiras não-tarifárias impostas sobre cápsulas.

2.3. Oferta nacional do produto sob análise

159. Segundo informações constantes da Circular Secex nº 77/2021, a Qualicaps foi a única produtora de cápsulas duras de gelatina vazias no Brasil desde o início do período de investigação até janeiro de 2019, quando a empresa ACG do Brasil S.A., relacionada a uma produtora/exportadora indiana, iniciou a produção de cápsulas no Brasil.

160. Tendo em vista o disposto no art. 37 do Decreto nº 8.058, de 2013, a Qualicaps consultou a outra produtora nacional, em 14 de julho de 2021, por meio de carta com aviso de recebimento enviada ao endereço disponibilizado no site da ACG do Brasil. De acordo com a empresa, a mencionada carta foi devolvida por motivo de mudança de endereço. Em 19 de julho de 2021, a parte teria enviado nova carta à ACG do Brasil, porém não obteve resposta até o momento do protocolo da petição.

161. Por essa razão, a Qualicaps apresentou metodologia de estimativa para apuração de produção da ACG do Brasil. Foram utilizadas duas metodologias distintas para estimar a produção. Para P3 e P4, foram consideradas as informações [CONFIDENCIAL]. Para P5, foram utilizadas informações obtidas a partir de pronunciamento do Diretor de Operações da ACG do Brasil para portal de notícias em novembro de 2020.

2.3.1. Mercado brasileiro

162. Com o intuito de avaliar o mercado brasileiro de cápsulas, vale compreender o comportamento das vendas da indústria doméstica, das importações da origem investigada e das importações de outras origens. A importância dessa análise é verificar o quanto as vendas da indústria doméstica e as importações representam no mercado brasileiro do produto. Desse modo, descreve-se o mercado brasileiro de cápsulas, a partir dos dados fornecidos pela indústria doméstica e das estatísticas da RFB.

163. Conforme explicitado nos Processos SEI ME nº 19972.101588/2021-91 (restrito) e 19972.101589/2021-36 (confidencial), não houve consumo cativo por parte da indústria doméstica, de forma que o consumo nacional aparente (CNA) e o mercado brasileiro se equivalem. Com o objetivo de dimensionar o mercado brasileiro de cápsulas, foram consideradas as quantidades fabricadas e vendidas líquidas de devoluções da indústria doméstica no mercado interno e o volume total importado apurado com base nos dados oficiais da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB).

164. De acordo com os processos, a indústria doméstica (ID) foi definida como sendo a linha de produção de cápsulas duras de gelatina vazias da empresa Qualicaps, que, considerando a estimativa de produção da outra fabricante nacional apresentada pela empresa, representa 34,6% da produção nacional do produto ao longo do período de análise.

Tabela 13 - Mercado Brasileiro (em milhares)

[CONFIDENCIAL]									
	Vendas Indústria Doméstica		Vendas Outras Empresas		Importações Origens Investigadas		Importações Outras Origens		Mercado Brasileiro
P1	100,0	[50-60%]	-	[0-1%]	100,0	[30-40%]	100,0	[10-20%]	100,0
P2	92,1	[40-50%]	-	[0-1%]	157,4	[40-50%]	149,0	[10-20%]	121,7
P3	82,3	[30-40%]	100,0	[0-1%]	198,9	[50-60%]	227,3	[10-20%]	140,1
P4	66,4	[20-30%]	4.675,8	[10-20%]	194,0	[50-60%]	92,4	[5-10%]	136,6
P5	85,2	[20-30%]	10.404,2	[20-30%]	190,9	[40-50%]	31,3	[1-5%]	165,0

165. Conforme dados expostos, o mercado brasileiro de cápsulas cresceu 65,0% de P1 a P5, saindo de [CONFIDENCIAL] milhares para [CONFIDENCIAL] milhares. Ao longo dos intervalos, foram constatadas elevações consecutivas entre P1 e P3, de 21,7% entre P1 e P2 e de 15,1% entre P2 e P3. Entre P3 e P4, foi registrado declínio de 2,5%, enquanto entre P4 e P5 foi registrado crescimento de 20,8%.

166. As vendas internas da indústria doméstica, por sua vez, apresentaram decréscimo de 14,8% ao longo do período analisado, sendo observadas reduções consecutivas entre P1 e P4 (-7,9% entre P1 e P2, -10,6% entre P2 e P3 e -19,3% entre P3 e P4), seguida de uma elevação de 28,4% entre P4 e P5. Em contrapartida, as vendas domésticas da outra produtora nacional apresentaram considerável crescimento, passando de [CONFIDENCIAL] milhares em P1 para [CONFIDENCIAL] milhares em P5.

167. No mesmo período, houve elevação relevante das importações provenientes das origens investigada: 90,9% considerando o período compreendido entre P1 e P5. As importações provenientes das demais origens, por outro lado, apresentaram retração de 68,7% entre P1 e P5.

168. A indústria doméstica exerceu sua maior participação no mercado brasileiro em P1, com [CONFIDENCIAL] % do volume total comercializado. A partir de então foram registradas reduções contínuas até P4, gerando, assim, uma perda [CONFIDENCIAL] p.p. do mercado, quando atinge sua menor participação no mercado brasileiro, de [CONFIDENCIAL] %. Já entre P4 e P5, a indústria doméstica apresentou crescimento de [CONFIDENCIAL] p.p. em sua participação de mercado. O espaço perdido pelas vendas da indústria doméstica foi ocupado, sobretudo, pelas vendas da outra empresa produtora nacional, que apresentaram elevação de [CONFIDENCIAL] p.p. de participação no mercado brasileiro de P1 a P5, e também pelas importações provenientes das origens investigadas, que cresceram [CONFIDENCIAL] p.p. ao longo do período.

169. A Qualicaps, em seu questionário de interesse público, afirmou que o mercado brasileiro de cápsulas, em geral, vem apresentando crescimentos desde 2009, "acompanhando de perto o crescimento do mercado farmacêutico". Nesse contexto, alegou que suas vendas não teriam acompanhado tal crescimento, enquanto as importações totais teriam aumentado, sobretudo em função da elevação do volume importado oriundo das origens investigadas.

170. No tocante ao tema, a Capsugel afirmou, em seu questionário de interesse público, que a participação dos produtores nacionais no mercado brasileiro teria aumentado, tanto em termos absolutos quanto relativos, "considerando a entrada e desenvolvimento da ACG". Afirmando, ademais, que as importações investigadas aumentaram sua relevância no mercado nacional entre P1 e P3, sendo este suprido pela Qualicaps (produção local), ACG ([CONFIDENCIAL]) e Lonza (via importações oriundas dos EUA e México). Após esse período, as importações investigadas teriam apresentado redução em função do "estabelecimento e ascensão de ACG no País". Segundo a empresa, o mercado brasileiro seria "extremamente dependente de importações", uma vez que a Qualicaps não possuiria capacidade instalada suficiente para seu pleno atendimento.

171. Portanto, nota-se que o mercado brasileiro de cápsulas registrou crescimento expressivo, ao passo que as vendas internas da indústria doméstica declinaram, fazendo com que a indústria doméstica perdesse participação de mercado ao longo do período analisado. O mesmo ocorreu com as importações provenientes das origens não investigadas. As perdas de participação da indústria doméstica no mercado brasileiro foram supridas por meio de vendas da outra produtora nacional e de importações provenientes das origens investigadas.

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

172. Nesta seção, busca-se analisar o risco de desabastecimento e de interrupção do fornecimento pela indústria doméstica, em caso de aplicação da medida de defesa comercial. Analisa-se os dados da produção da indústria doméstica em relação à capacidade instalada e à capacidade ociosa de cápsulas da indústria doméstica para que possam ser comparados com os dados do mercado brasileiro do produto.

Tabela 14 - Capacidade Instalada, Produção e Grau de Ocupação

[CONFIDENCIAL]					
	Capacidade Instalada Efetiva (milhares)	Produção (milhares)	Total (milhares)	Mercado Brasileiro (milhares)	Grau de ocupação (%)
P1	100,0	100,0	100,0	100,0	[CONF]
P2	113,4	93,2	93,2	121,7	[CONF]
P3	88,0	81,2	81,2	140,1	[CONF]
P4	75,8	70,1	70,1	136,6	[CONF]
P5	88,0	85,2	85,2	165,0	[CONF]

173. Entre os extremos da série analisada - de P1 a P5 -, verifica-se redução de 12,0% na capacidade instalada efetiva da indústria doméstica. Apesar de uma elevação inicial de 13,4% entre P1 e P2, observa-se redução de 22,4% entre P2 e P3 e de 13,9% entre P3 e P4. Por fim, a capacidade efetiva aumentou 16,0% entre P4 e P5. A capacidade instalada efetiva de cápsulas da indústria doméstica foi consideravelmente inferior ao mercado brasileiro em todos os períodos. A capacidade efetiva foi, em média, equivalente a [CONFIDENCIAL] % do mercado brasileiro de P1 a P5.

174. De maneira análoga, o volume de produção das cápsulas apresentou decréscimo de 14,8% ao longo do período analisado. Após reduções consecutivas (6,8% entre P1 e P2, 12,9% entre P2 e P3 e de 13,6% entre P3 e P4) entre P1 e P4, foi verificada elevação de 21,4% na produção total entre P4 e P5. A produção de cápsulas foi inferior ao mercado brasileiro em todos os períodos. A produção do produto foi, em média, equivalente a [CONFIDENCIAL] % do mercado brasileiro de P1 a P5.

175. O grau de ocupação da linha de produção de cápsulas, após redução de [CONFIDENCIAL] p.p. entre P1 e P2, apresentou sucessivas elevações até atingir [CONFIDENCIAL] % em P5, segundo período de maior ocupação ao longo do período analisado, o que demonstra uma baixa capacidade disponível para aumento da produção. A ociosidade nominal da indústria doméstica em P5 (cerca de [CONFIDENCIAL] milhares), permitiria à indústria doméstica atender apenas [CONFIDENCIAL] % do mercado brasileiro no mesmo período.

176. Ademais, como a indústria doméstica apresenta vendas no mercado externo, deve-se também observar se existe a possibilidade de priorização de tais operações, o que poderia acarretar risco de desabastecimento ao mercado brasileiro. Para tanto, analisam-se as características da totalidade das operações da indústria doméstica (vendas ao mercado interno e exportações), conforme tabela abaixo:

Tabela 15 - Vendas da Indústria Doméstica (em milhares)

[CONFIDENCIAL]					
	Vendas no Mercado Interno	%	Vendas no Mercado Externo	%	Vendas Totais
P1	100,0	[90-100%]	100,0	[5-10%]	100,0
P2	92,1	[90-100%]	93,0	[5-10%]	92,1
P3	82,3	[90-100%]	85,6	[5-10%]	82,5
P4	66,4	[90-100%]	112,1	[5-10%]	68,9
P5	85,2	[90-100%]	125,2	[5-10%]	87,4

177. Observa-se que, em todos os períodos, as vendas no mercado interno da indústria doméstica foram maiores que as vendas para o mercado externo. As vendas no mercado interno representaram, em média, [CONFIDENCIAL] % das operações totais, variando de [CONFIDENCIAL] % em P1 para [CONFIDENCIAL] % em P5. Já as vendas no mercado externo representaram, em média, [CONFIDENCIAL] % das operações totais, variando de [CONFIDENCIAL] % em P1 para [CONFIDENCIAL] % em P5.

178. Assim, para fins preliminares, nota-se que as vendas da indústria doméstica são destinadas essencialmente ao mercado doméstico. Portanto, não se pode indicar preliminarmente possível priorização de mercados neste produto em relação às operações de exportação.

179. No tocante ao tema, a Qualicaps informou, em seu questionário de interesse público, que, em P1, contava com [CONFIDENCIAL] máquinas instaladas, [CONFIDENCIAL]. Dessa forma, [CONFIDENCIAL]. Conforme a empresa, esse cenário ocorreu logo após a análise do CADE acerca do mercado brasileiro de cápsulas duras de

gelatina, que teria atestado "a eficiência da indústria doméstica, que com a sua capacidade instalada era capaz de atender a demanda nacional por cápsulas duras de gelatina e fazer frente aos preços mais elevados praticados pelas outras empresas deste mercado, que operavam essencialmente por meio de importações".

180. Informou, ainda, que, desde 2017, [CONFIDENCIAL]. Assim, a empresa [CONFIDENCIAL]. Nesse contexto, alegou a ocorrência de apenas um episódio recente de desabastecimento do mercado brasileiro, em maio de 2018, período referente à greve dos caminhoneiros, "não havendo qualquer relação com ruptura na fabricação ou importação de cápsulas duras de gelatina vazias".

181. Por outro lado, a Capsugel afirmou, em seu questionário de interesse público, que o mercado brasileiro de cápsulas seria historicamente dependente de importações, fato que teria sido corroborado pelo presidente da ACG em reportagem publicada no veículo Valor Econômico em 10 de setembro de 2021: "Se não operássemos essa fábrica, o mercado ficaria desabastecido. Hoje, o Brasil não tem capacidade total de produção de cápsulas para medicamentos e suplementos. Parte é importada". Nesse sentido, afirmou que a produção da ACG mantém o mercado brasileiro abastecido, "tendo em vista a limitação da capacidade produtiva nacional e a dependência às importações".

182. Ademais, indicou a existência de dúvidas quanto à capacidade da Qualicaps de fornecer cápsulas ao mercado brasileiro "com previsibilidade e estabilidade", com base em trecho de relatório da consultoria Kline Market Research: [CONFIDENCIAL]. Argumentou, ainda, que o mercado brasileiro de cápsulas duras de gelatinas se encontra em expansão, com perspectiva de crescimento de [CONFIDENCIAL], conforme o referido relatório.

183. Além disso, a parte alegou que o mercado de cápsulas priorizaria a aquisição no mercado doméstico em detrimento das importações, diante dos "altos custos de importação, que envolvem variáveis como escala, câmbio, e custos de internalização do produto", que poderiam representar aumento de custos para o consumidor na ordem de 30% a 40%, conforme avaliação realizada pelo CADE no âmbito do Ato de Concentração AC nº 08700.009711/2014-781. Desse modo, indicou que "o recurso a origens alternativas para a importação de cápsulas pode apresentar custos adicionais aos consumidores, dificultando a substituição das cápsulas internalizadas vendidas por Capsugel, e possivelmente levando a um desabastecimento do mercado".

184. Por fim, a empresa argumentou que a outra produtora nacional não priorizaria o mercado brasileiro ao optar pela "exportação em larga medida", conforme notícia veiculada no portal Diário de Comércio em novembro de 2020 e no portal Valor Econômico em setembro de 2021. Nesse sentido, apresentou trecho do relatório setorial da consultoria Kline Market Research: [CONFIDENCIAL].

185. Assim, alegou que a eventual aplicação de medida antidumping poderia gerar desabastecimento no mercado brasileiro de cápsulas.

186. Tendo em vista o exposto, para fins das conclusões preliminares de interesse público, há evidências de que a capacidade instalada efetiva da indústria doméstica não é suficiente para o pleno atendimento do mercado brasileiro de cápsulas duras de gelatinas. Além disso, a indústria doméstica opera com alto grau de ocupação de sua capacidade instalada, de modo que há pouca margem para expansão da produção do produto.

187. Nesse sentido, buscou-se avaliar, de maneira complementar, [CONFIDENCIAL], uma vez que a Qualicaps afirmou possuir atualmente apenas [CONFIDENCIAL]. Vale ressaltar, no entanto, que [CONFIDENCIAL].

Tabela 16 - Capacidade instalada potencial (em milhares)

[CONFIDENCIAL]

188. Desse modo, ainda que a indústria doméstica [CONFIDENCIAL], sua capacidade instalada seria insuficiente para o atendimento do mercado brasileiro de cápsulas.

189. Há que se considerar, ainda, que a outra produtora nacional parece possuir capacidade instalada relevante, de forma que seria capaz de fornecer o produto ao mercado doméstico, mitigando os riscos de desabastecimento. Ressalta-se, contudo, que tais informações foram coletadas [CONFIDENCIAL] e a partir de pronunciamento do Diretor de Operações da ACG do Brasil para portal de notícias em novembro de 2020, não sendo, portanto, disponíveis em sede de dados primários na SDCOM. Ademais, diante do elevado percentual de destinação de sua produção ao mercado externo (50%), conforme veiculado na notícia, não é possível afastar riscos de uma possível priorização de mercados neste produto em relação às operações de exportação.

190. Assim, não é possível afastar, de maneira preliminar, a possibilidade de restrições à oferta em termos quantitativos, em caso de interrupção do fornecimento doméstico de cápsulas e seu consequente desabastecimento interno. Espera-se, de todo modo, aprofundar a análise ao longo da fase probatória desta avaliação de interesse público com a manifestação das partes interessadas a respeito do risco de desabastecimento do mercado brasileiro.

191. Serão emanados esforços para obtenção de dados da oferta nacional do outro produtor nacional ACG para completude das informações no âmbito de interesse público, principalmente no tocante à capacidade de atendimento do mercado brasileiro pela indústria nacional.

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 nacional em termos de preço

192. Nesta seção, busca-se avaliar eventual risco de restrições à oferta nacional em termos de preço, qualidade e variedade. No que se refere à análise de preço, averigua-se a existência de elementos que possam indicar eventual exercício de poder de mercado por parte da indústria doméstica.

193. Em relação ao risco de restrição à oferta nacional em termos de preço, analisa-se as informações disponíveis sobre o preço das cápsulas vendidos pela indústria doméstica e do seu custo de produção, atualizados com base em P5, de forma a identificar possíveis restrições à oferta do produto, conforme tabela abaixo.

Tabela 17 - Preço e custo médio de produção da indústria doméstica (R\$/t)

Períodos	Custo de Produção (R\$/t)	[CONFIDENCIAL]	
		Preço de Venda no Mercado Interno (A)-(B)- (R\$/t)	Relação (A)/(B) (%)
P1	100,0	100,0	[CONF]
P2	103,0	101,3	[CONF]
P3	100,0	89,2	[CONF]
P4	109,7	80,1	[CONF]
P5	75,0	66,9	[CONF]

194. Nota-se que a relação dos custos de produção sobre os preços praticados pela indústria doméstica foi, em média, de [CONFIDENCIAL] % ao longo do período analisado, aumentando de [CONFIDENCIAL] % em P1 para [CONFIDENCIAL] % em P5. Esse movimento foi resultado da contração dos custos de produção de cápsulas em proporção inferior (-25,0%) à redução observada no preço de venda interno do produto ao longo do período analisado (-33,1%). Ressalta-se o período P4, no qual [CONFIDENCIAL]. Portanto, para fins das conclusões preliminares, nota-se que a relação entre o custo de produção e o preço de venda interno apresentou sucessivas elevações, com deterioração dessa relação ao longo do período de análise, ou seja, com perda de rentabilidade na relação custo-preço. Espera-se aprofundar essa análise ao longo da fase probatória desta avaliação de interesse público com a manifestação das partes interessadas.

195. De forma complementar, comparou-se o comportamento dos preços nominais da indústria doméstica com a evolução de índices associados às ponderações dos grupos e produtos individualizados do Índice de Preços ao Produtor Amplo, segundo os setores de origem (IPA-OG-DI). O objetivo é compreender como o preço do produto da indústria doméstica variou em relação aos outros preços de produtos industriais. Considerou-se a média do índice de preços mensal para produtos industriais de cada período. Ademais, os preços da indústria doméstica e os indicadores foram transformados em números-índice com base em P1 para facilitar a comparação.

196. Nota-se que, considerando todo o período analisado, o preço do produto da indústria doméstica registrou redução nominal de 4,0%, enquanto o índice de produtos industriais cresceu 43,5%. O preço e o índice apresentaram comportamento divergente a partir de P2, quando o preço passou a registrar sucessivas retrações, enquanto o índice apresentou elevações consecutivas. Considerando os extremos da série, conclui-se que os preços da indústria doméstica registraram redução nominal, em contraste com o crescimento observado no índice de preços.

197. Ainda, há que se ter cautela sobre tal conclusão preliminar, dado que se espera que ao longo desta avaliação de interesse público sejam apresentados indicadores setoriais mais próximos ao nível do produto, de forma a entender a evolução de preços mais segmentada e acurada ao setor.

198. Ainda com relação à evolução de preços, cabe comparar a trajetória do preço do produtor doméstico com o preço das importações brasileiras de cápsulas de P1 a P5, ambos atualizados com base em P5. Na tabela a seguir, utiliza-se como base de comparação as importações das origens analisadas (EUA e México) e a média das importações de outras origens, em reais CIF por toneladas com base no câmbio das operações efetivas, de acordo com as estatísticas de importação da RFB.

Tabela 18 - Comparação de preços da indústria doméstica e importações (R\$ CIF/t)

Períodos	[CONFIDENCIAL]		
	Indústria Doméstica	Origem em Análise	Demais Origens
P1	100,0	100,0	100,0
P2	101,3	86,1	98,8
P3	89,2	93,5	96,3
P4	80,1	94,5	98,5
P5	66,9	119,4	122,4

199. Nota-se que o preço de venda da indústria doméstica foi superior ao preço do produto importado (calculado na condição CIF) oriundo das origens investigadas e das demais origens até P4. Já em P5, a indústria doméstica apresentou preço inferior ao das importações investigadas e não investigadas. Nesse sentido, observa-se que o preço da indústria doméstica declinou 33,1% de P1 a P5, enquanto os preços das origens investigadas cresceram 19,3% e 22,4%, respectivamente, no período.

200. Nesse quesito, a Qualicaps argumentou, em seu questionário de interesse público, que sofreu uma significativa deterioração da relação custo/preço, sendo que, em P4, seus custos de produção ultrapassaram o preço de venda no mercado interno. A empresa afirmou que foi forçada a praticar preços "baixíssimos" na tentativa de competir com o preço "imposto pela prática de dumping".

201. Assim, alegou que o aumento de custos não seria resultado de uma perda de eficiência, fato que seria corroborado pelo aumento de rendimento, em termos de gelatina yield (quantidade de cápsulas obtidas a partir de uma quantidade de gelatina) e saleable yield (quantidade de cápsulas vendáveis obtidas a partir de uma quantidade de pinos mergulhados na gelatina), de [CONFIDENCIAL] %, respectivamente. Indicou, além disso, que houve elevação da eficiência da mão de obra, representada pelo crescimento de [CONFIDENCIAL] % da relação entre a quantidade de cápsulas produzidas e o número de empregados envolvidos em sua produção.

202. A parte informou, ademais, que não existem índices "que pautem os preços da indústria doméstica do produto sob análise". Argumentou, contudo, que um balizador importante para a precificação do produto seria o preço da gelatina, responsável por pelo menos [CONFIDENCIAL] % do custo das cápsulas. Apresentou nesse sentido, históricos de preços de exportação da gelatina e dos valores efetivamente pagos pela empresa no produto.

203. De acordo com a empresa, as séries históricas apresentaram comportamentos semelhantes, demonstrando crescimento no preço da gelatina ao longo do período, sobretudo a partir de 2018. Em contraste, a Qualicaps apresentou gráfico comparando o preço efetivamente pago pela gelatina e o preço de venda das cápsulas duras de gelatinas vazias. Ressalta-se, contudo, que os dados referentes aos preços de vendas apresentados diferem dos calculados na presente avaliação de interesse público.

204. Conforme os dados, a Qualicaps alegou que o preço do insumo cresceu [CONFIDENCIAL] % ao longo do período, enquanto o preço de venda das cápsulas aumentou apenas [CONFIDENCIAL] %. Ainda, a Qualicaps argumentou que a indústria de cápsulas está sujeita a três limitadores a sua capacidade de elevação de preços de forma unilateral:

(i) obtenção da gelatina de origem animal, sua principal matéria-prima, produto cujo consumo seria crescente e excede a produção em escala mundial;

(ii) competição com outros produtores de cápsulas, seja a outra produtora nacional ou fornecedores estrangeiros via importação; e

(iii) fornecimento das cápsulas aos distribuidores ou às indústrias farmacêutica e nutracêutica, que contariam com grande poder de barganha.

205. Nesse sentido, alegou que a gelatina de origem animal, subproduto dos resíduos da indústria de proteína, seria fornecida por grandes grupos econômicos com "altíssimo poder de negociação". O produto seria um importante insumo de outras indústrias, como a cosmética, de cuidados pessoais, alimentícia e de bebidas, além de ser utilizada na fabricação de adesivos, abrasivos, fósforos, na produção de gelatina fotográfica, usada em filmes de artes gráficas, papéis fotográficos e filmes radiológicos, entre outros. Desse modo, na visão da parte, a escassez da oferta e a variedade de outras indústrias que utilizam a gelatina como insumo fazem com que as grandes produtoras de gelatina tenham um poder de barganha elevado frente à indústria de cápsulas de gelatina, o que teria resultado em aumentos sucessivos de preço.

206. No tocante à concorrência no mercado de cápsulas de gelatina, a Qualicaps destacou a existência de outras fornecedoras "capazes de rivalizar ou absorver desvio de demanda", citando a outra produtora nacional, os demais produtores da América Latina, sobretudo Colômbia, e da Ásia, que trabalhariam com produção superior

ao consumo local. De acordo com a empresa, a pressão exercida por tais fornecedores impediria um aumento de preços de forma unilateral por parte da Qualicaps.

207. Por fim, segundo a parte, os principais compradores do produto seriam "essencialmente grandes grupos econômicos com altíssimo poder de negociação". Ademais, a empresa informou que grande parte dos produtos finais da cadeia são vendidos em pontos de venda nas quais a concorrência se dá, sobretudo, via preços, uma vez que os produtos finais seriam similares.

208. Diante disso, de acordo com a Qualicaps, a indústria de cápsulas duras de gelatina seria comprimida "tanto pela cadeia a jusante quanto pela cadeia a montante e, mesmo em um cenário de concorrência saudável entre as produtoras, tanto seus clientes quanto seus fornecedores têm poder de barganha superior e não aceitariam, em uma negociação, uma alteração de preços unilateral". Nesse sentido, a empresa alegou que, ainda que seja aplicado o direito antidumping, "as margens dos produtores de cápsulas duras de gelatina permaneceriam comprimidas".

209. Ressaltou, ainda, que a aplicação do direito antidumping geraria efeitos mínimos para os consumidores finais, uma vez que:

(i) o valor das cápsulas sob análise representaria percentual ínfimo do valor final dos medicamentos (cerca de [CONFIDENCIAL] %);

(ii) com relação ao total de medicamentos comercializados no Brasil, o percentual dos produtos que utilizam cápsulas duras de gelatina seria reduzido (cerca de [CONFIDENCIAL] %); e

(iii) tais clientes possuiriam "altíssimo" poder de barganha.

210. Apresentou, assim, tabela demonstrando a representatividade dos custos de cápsulas em relação ao preço dos produtos finais, considerando três medicamentos antigravídicos vendidos em farmácias, conhecidos como Cimegrip, Multigrip e Resfenol, todos com o mesmo tamanho (#0) e cor de cápsula (vermelha/amarela), além da mesma indicação medicamentosa (antigripal), porém produzidos por laboratórios diferentes (Cimed, Multilab e Kley Hertz, respectivamente). A simulação de preços foi realizada no sítio eletrônico da drogaria São Paulo em 8 de dezembro de 2021.

211. Conforme a empresa, estes dados reforçariam o argumento de que aplicação de uma medida antidumping não teria efeitos negativos no curto prazo ou teria "efeitos negativos mínimos ou irrisórios à cadeia produtiva e aos consumidores finais". Ainda segundo a Qualicaps, a não aplicação da medida geraria riscos "gravíssimos à continuidade da indústria nacional, podendo levar até mesmo a uma situação de monopólio por um produtor estrangeiro, vez que a Capsugel é a líder mundial na fabricação de cápsulas duras de gelatina vazias, além de ser líder de imagem e reputação no mercado global, e sua posição de destaque nesse mercado já lhe confere vantagens comparativas em relação aos seus atuais e potenciais concorrentes, o que teria inúmeros efeitos negativos para os consumidores finais brasileiros num cenário contínuo de dumping". Desse modo, a empresa indicou não será capaz de reduzir suas quantidades produzidas ou aumentar seus preços de forma unilateral em caso de imposição da medida antidumping.

212. Por sua vez, a Capsugel afirmou, em seu questionário de interesse público, que seus preços são mais elevados "por se tratar de um produto que atende a padrões mais elevados, da indústria farmacêutica, a despeito da sua destinação, e por apresentar maior adaptabilidade às máquinas encapsuladoras dos clientes em suas linhas de produção". A parte alegou, também, que o produto fabricado no Brasil pela ACG, antes importado pela empresa, "vem apresentando uma tendência crescente em relação à adaptabilidade às máquinas encapsuladoras". Nesse sentido, indicou que a ACG produz suas próprias máquinas, o que não ocorreria no caso da Qualicaps.

213. Ainda, a empresa indicou a existência de um descolamento entre os custos de produção da indústria doméstica e o preço praticado pelas origens investigadas ao longo do período analisado, realidade "distinta daquela vivenciada pelo restante das empresas atuantes no mercado doméstico, pois está em um contexto de custos declinantes". Argumentou, ademais, que a comparação de preços entre a Qualicaps, ACG e Capsugel somente seria capaz de refletir a realidade se forem considerados nos preços da ACG os valores pagos pelos seus clientes a título de arrendamento ou aquisição das máquinas encapsuladoras. Nesse quesito, informou que seus clientes podem optar pelos benefícios do [CONFIDENCIAL].

214. Já o CADE informou, em seu questionário de interesse público, que estudos econométricos realizados pelo Departamento de Estudos Econômicos (DEE) demonstraram que os preços do mercado doméstico não reagiam aos preços internacionais: "testes de cointegração de preços comparando os preços internacionais da Capsugel com os preços internos da própria Capsugel e da Genix indicaram que os preços praticados na Bélgica, França e Japão eram superiores aos preços domésticos". Já os preços praticados pela Capsugel nos EUA e na China "eram inferiores aos preços domésticos, porém as variações dos preços naqueles países não influenciavam o comportamento dos preços internos". De acordo com o Conselho, estes resultados sugerem que, no período, a Qualicaps e a Capsugel conseguiam exercer algum poder de mercado, sem serem ameaçadas pelas importações, sendo os preços da Qualicaps "consistentemente inferiores" aos da Capsugel, no mercado doméstico.

215. Diante do exposto, para fins das conclusões preliminares de interesse público, há evidências de que, em termos reais, o preço da indústria doméstica apresentou contração em proporção superior ao observado nos custos de produção da indústria doméstica entre P1 e P5, gerando, assim, uma deterioração da relação entre as variáveis ao longo do período de análise, ou seja, com perda de rentabilidade na relação custo-preço.

216. Ainda, foram observados indícios de que o preço nominal de venda interno da indústria doméstica registrou redução nominal, em contraste com o crescimento observado no índice de preços. Há, no entanto, que se ter cautela acerca de tal conclusão preliminar, dado que se espera que, ao longo desta avaliação de interesse público, sejam apresentados indicadores setoriais mais próximos ao nível do produto, de forma a entender a evolução de preços mais segmentada e acurada ao setor.

217. Contudo, não é possível afastar, em sede preliminar, a possibilidade de restrições à oferta em termos de preço, visto que o preço da indústria doméstica foi superior ao preço das importações oriundas das origens investigadas e das demais origens entre P1 e P4. Destaca-se, no entanto, que essa tendência se reverteu em P5, quando a indústria doméstica apresentou preço inferior ao das importações investigadas e não investigadas. Desse modo, espera-se que as partes interessadas se aprofundem sobre o tema ao longo da instrução processual.

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

218. No tocante ao risco de restrições à oferta nacional em termos de qualidade e variedade, a Qualicaps argumentou, em seu questionário de interesse público, que não existem diferenças de qualidade ou variedade do produto sob análise em relação aos importados. Segundo a parte, no caso de vendas para grandes laboratórios farmacêuticos, a empresa produtora, geralmente, precisa passar por um teste de performance para concorrer em bids privados ou vendas spot. O teste de performance ocorreria por meio da verificação da adaptação da cápsula em dois sentidos:

(i) "quanto à adaptação do componente do produto aos componentes da fábrica, isto é, se os componentes da fórmula da cápsula apresentam qualquer reação com os componentes do produto farmacêutico em si (etapa que não apresenta qualquer dificuldade, uma vez que os produtos farmacêuticos são submetidos a uma gama de testes de adaptação a cápsulas antes de serem disponibilizados para produção); e

(ii) quanto à adaptação às máquinas do cliente, ou seja, se as cápsulas da Qualicaps são compatíveis com as máquinas utilizadas pelo cliente para processo de preenchimento da cápsula com o produto farmacêutico; com relação a este segundo ponto, a Qualicaps entende que, via de regra, as máquinas utilizadas pelo cliente sempre conseguem se adaptar, tanto às cápsulas da Qualicaps quanto às cápsulas das demais produtoras, dependendo, essencialmente, de acertos de regulação na máquina".

219. A empresa informou que os bids privados normalmente resultam em um acordo de fornecimento com prazo de validade curtíssimo, que geralmente varia de seis meses a um ano, embora também possam resultar em um contrato, o que aconteceria de forma pontual. Na visão da parte, não haveria dificuldade na troca de fornecedor na perspectiva do cliente, "uma vez que as cápsulas duras de gelatina são commodities".

220. Por outro lado, a Capsugel alegou, em seu questionário de interesse público, que seu produto apresenta maior adaptabilidade às máquinas encapsuladoras, o que proporcionaria maior eficiência à linha de produção de seus clientes, que

apresentariam, assim, uma menor perda do insumo no processo de encapsulamento quando comparados com as performances de fabricantes que utilizam outras opções de cápsulas.

221. Argumentou, além disso, que suas cápsulas são fabricadas [CONFIDENCIAL]. A empresa informou que, [CONFIDENCIAL].

222. A parte afirmou, ainda, [CONFIDENCIAL]. Tal procedimento [CONFIDENCIAL].

223. Ademais, a empresa informou que [CONFIDENCIAL]. A Capsugel alegou que, [CONFIDENCIAL]. A empresa também afirmou que [CONFIDENCIAL].

224. Nesse sentido, argumentou que, [CONFIDENCIAL]. De acordo com a parte, [CONFIDENCIAL], promovendo, dessa forma, [CONFIDENCIAL]. A empresa apresentou [CONFIDENCIAL].

225. Desse modo, alegou que [CONFIDENCIAL]. Nesse quesito, argumentou, em que pese a indústria doméstica ter caracterizado as cápsulas como commodities, que [CONFIDENCIAL].

226. Para a comprovação de suas alegações, a Capsugel protocolou relatório [CONFIDENCIAL]. A parte informou que [CONFIDENCIAL].

227. Argumentou, ainda, que [CONFIDENCIAL]. Desse modo, [CONFIDENCIAL]. Nessa seara, alegou que [CONFIDENCIAL].

228. Além disso, a Capsugel indicou, conforme relatório Kline Market Research, que a opção do cliente por determinado fornecedor de cápsulas estaria relacionada, em ordem de importância, aos fatores [CONFIDENCIAL]. Alegou, ainda, que o referido relatório atestaria a maior adaptabilidade das cápsulas da empresa às máquinas encapsuladoras: [CONFIDENCIAL].

229. No entanto, apesar das alegações da parte, observa-se que o referido relatório [CONFIDENCIAL].

230. Por fim, a Capsugel afirmou que suas cápsulas são produzidas utilizando tecnologias que "garantem maior qualidade e eficiência aos produtos, quando comparadas com outros ofertadas no mercado brasileiro", de modo que a não disponibilidade de tais produtos no mercado brasileiro, em caso da imposição de medida antidumping, implicaria em atraso tecnológico para a economia nacional. Alegou, nesse quesito, que [CONFIDENCIAL], conforme Relatório Kline Market Research. Argumentou, assim, que "a obsolescência do maquinário de Qualicaps certamente gerou instabilidade em relação aos níveis de produtividade", fato que teria impactado a possibilidade de a empresa expandir sua participação no mercado brasileiro. De acordo com a Capsugel, a situação seria corroborada pelos dados de produção da Qualicaps, que teriam se mantido estáveis entre P2 e P3. Logo, na visão da parte, a "obsolescência, alinhada aos baixos investimentos na linha de produção, aparentam ser a causa dessa queda brusca de capacidade instalada de P2 para P3": "não por outra razão, o ativo total da companhia retraiu cerca de 46% ao longo do PDI, o que demonstra uma deterioração no patrimônio da indústria doméstica".

231. Tendo em vista os elementos conflitantes apresentados na presente avaliação de interesse público, não foi possível alcançar uma conclusão a respeito das restrições à oferta nacional em termos de variedade ou de qualidade, ainda que preliminar. Por um lado, foram observadas evidências de que o produto se caracteriza como uma commodity, sem diferenciação de qualidade entre o produto doméstico e o importado. Por outro, foram apresentadas evidências de possíveis diferenciações de qualidade no que tange à adaptabilidade do produto às máquinas encapsuladoras, o que pode inclusive repercutir em elementos de preço do produto. Espera-se, desse modo, que tais pontos sejam objeto de maiores esclarecimentos pelas partes interessadas ao longo da instrução processual.

2.3.4. Conclusões sobre oferta nacional do produto sob análise

232. Dessa forma, com relação à oferta nacional do produto sob análise, conclui-se, preliminarmente, que:

a) o mercado brasileiro de cápsulas cresceu 65,0% de P1 a P5, saindo de [CONFIDENCIAL] milheiros para [CONFIDENCIAL] milheiros. No mesmo intervalo, as vendas da indústria doméstica declinaram 14,0% de P1 a P5, fazendo com que a Qualicaps perdesse [CONFIDENCIAL] p.p. de participação de mercado. O espaço perdido pelas vendas da indústria doméstica foi ocupado, sobretudo, pelas vendas da outra empresa produtora nacional, que apresentaram elevação de [CONFIDENCIAL] p.p. de participação no mercado brasileiro de P1 a P5, e também pelas importações provenientes das origens investigadas, que cresceram [CONFIDENCIAL] p.p. ao longo do período;

b) a capacidade efetiva de produção da indústria doméstica é equivalente, em média, a [CONFIDENCIAL] % do mercado brasileiro no período respectivo. De maneira análoga, a produção de cápsulas foi, em média, equivalente a [CONFIDENCIAL] % do mercado brasileiro de P1 a P5;

c) o grau de ocupação da indústria doméstica permaneceu em patamares altos ao longo do período analisado, atingindo [CONFIDENCIAL] % em P5;

d) em termos das operações da indústria doméstica, nota-se que as vendas do produto no mercado interno foram significativamente superiores às vendas ao mercado externo, atingindo, em média, [CONFIDENCIAL] % das operações totais de P1 a P5. Portanto, não se pode indicar preliminarmente possível priorização de mercados neste produto em relação às operações de exportação;

e) Com relação ao risco de restrições em termos de preço, nota-se que a relação do custo com o preço de produção apresentou elevações contínuas ao longo do período analisado, atingindo seu maior patamar em P4, quando alcançou [CONFIDENCIAL] %, [CONFIDENCIAL]. Este movimento foi resultado da contração dos custos de produção de cápsulas em proporção inferior (-25,0%) à redução observada no preço de venda interno do produto ao longo do período analisado (-33,1%);

f) em termos de evolução dos preços, considerando todo o período analisado, o preço do produto da indústria doméstica registrou redução nominal de 4,0%, enquanto o índice de produtos industriais cresceu 43,5%. O preço e o índice apresentaram comportamento divergente a partir de P2, quando o preço passou a registrar sucessivas retrações, enquanto o índice apresentou elevações consecutivas;

g) em termos da comparação do preço da indústria doméstica e das importações, o preço de venda da indústria doméstica foi superior ao preço do produto importado (calculado na condição CIF) oriundo das origens investigadas e das demais origens entre P1 e P4. Já em P5, a indústria doméstica apresentou preço inferior ao das importações investigadas e não investigadas. Observa-se, ainda, que o preço da indústria doméstica declinou 33,1% de P1 a P5, enquanto os preços das origens investigadas cresceram 19,3% e 22,4%, respectivamente, no período;

h) no tocante às restrições à oferta nacional em termos de variedade ou de qualidade, foram apresentados elementos conflitantes pelas partes interessadas, de modo que não foi possível chegar a uma conclusão preliminar;

233. Dessa forma, para fins de conclusões preliminares, identificou-se o mercado brasileiro de cápsulas registrou crescimento expressivo, ao passo que as vendas internas da indústria doméstica declinaram, fazendo com que a indústria doméstica perdesse participação de mercado ao longo do período analisado. As perdas de participação da indústria doméstica no mercado brasileiro foram supridas por meio de vendas da outra produtora nacional e de importações provenientes das origens investigadas.

234. Ainda, há evidências de que a capacidade instalada efetiva da indústria doméstica não é suficiente para o pleno atendimento do mercado brasileiro de cápsulas duras de gelatinas. Além disso, a indústria doméstica opera com alto grau de ocupação de sua capacidade instalada, de modo que há pouca margem para expansão da produção do produto. Vale ressaltar que a Qualicaps opera atualmente com [CONFIDENCIAL]. No entanto, ainda que a indústria doméstica [CONFIDENCIAL], sua capacidade instalada seria insuficiente para o atendimento do mercado brasileiro de cápsulas. Destaca-se, nesse quesito, que [CONFIDENCIAL].

235. Apesar de a outra produtora nacional (ACG) parecer possuir capacidade instalada relevante, de forma que seria capaz de fornecer o produto ao mercado doméstico, não é possível afastar riscos de uma possível priorização de mercados neste produto em relação às operações de exportação da empresa. Espera-se, assim, aprofundar a análise ao longo da fase probatória desta avaliação de interesse público com a manifestação das partes interessadas a respeito do risco de desabastecimento do mercado brasileiro. Em específico, serão emanados esforços via notificação pela SDCOM para obtenção de dados da oferta nacional do outro produtor nacional ACG para

completude das informações no âmbito de interesse público, principalmente no tocante à capacidade de atendimento do mercado brasileiro pela indústria nacional.

236. Além disso, não é possível afastar, em sede preliminar, a possibilidade de restrições à oferta em termos de preço, visto que o preço da indústria doméstica foi superior ao preço das importações oriundas das origens investigadas e das demais origens entre P1 e P4. Destaca-se, no entanto, que essa tendência se reverteu em P5, quando a indústria doméstica apresentou preço inferior ao das importações investigadas e não investigadas.

237. Em contrapartida, para fins de conclusões preliminares, foram observadas piores consecutivas na relação entre custo de produção e preço de venda da indústria doméstica, além de uma retração do preço de venda nominal em contraste ao crescimento registrado no índice de produtos industriais ao longo do período analisado. Espera-se que, ao longo desta avaliação de interesse público, sejam apresentados indicadores setoriais mais próximos ao nível do produto, de forma a entender a evolução de preços mais segmentada e acurada ao setor.

238. No tocante aos riscos de restrição à qualidade do produto em uma eventual aplicação do direito antidumping, ressalta-se que as partes apresentaram alegações conflitantes, de modo que não foi possível alcançar uma conclusão, ainda que preliminar. Por um lado, foram observadas evidências de que o produto se caracteriza como uma commodity, sem diferenciação de qualidade entre o produto doméstico e o importado. Por outro, foram apresentadas evidências de possíveis diferenciações de qualidade no que tange à adaptabilidade do produto às máquinas encapsuladoras, o que pode repercutir nos elementos de preço do produto. Espera-se, desse modo, que tais pontos sejam objeto de maiores esclarecimentos pelas partes interessadas ao longo da instrução processual.

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

239. Na avaliação final de interesse público em medidas de defesa comercial, serão avaliados os impactos da medida de defesa comercial na dinâmica do mercado nacional. No presente caso, será necessário analisar os possíveis efeitos decorrentes da eventual imposição da medida compensatória sobre a dinâmica de mercado do produto.

240. Como uma das formas de estimar os efeitos da medida de defesa comercial, utiliza-se uma simulação com base em Modelo de Equilíbrio Parcial. 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 Francois (2009), com a única diferença de ter considerado a ótica de um único país, enquanto Francois considera um modelo global com "n" países importando e exportando.

241. Nesse contexto, espera-se que as partes apresentem, ao longo da instrução processual, estimativas da elasticidade-preço da oferta, elasticidade-preço da demanda e elasticidade de substituição no mercado internacional. A elasticidade-preço da oferta, em linhas gerais, se refere ao excesso de capacidade ociosa, a facilidade com que os produtores podem alterar a sua capacidade produtiva, a capacidade dos produtores de adaptar sua produção, a existência de estoques e a disponibilidade de mercados alternativos para produtos produzidos no mercado nacional. Por sua vez, a elasticidade-preço da demanda se relaciona à existência, à disponibilidade e viabilidade comercial de produtos substitutos, bem como se refere à participação do produto em cadeias a jusante. Por fim, a elasticidade de substituição depende da extensão da diferenciação do produto entre os produtos nacionais e importados. A diferenciação do produto, entre outros fatores, depende de fatores como qualidade (por exemplo, química, forma, aparência, certificação) e condições de venda (por exemplo, disponibilidade, termos de vendas/descontos/promoções).

242. Recordar-se, ainda, que podem ser apresentados outros tipos de contribuições que possam auxiliar na avaliação de impacto da eventual aplicação de medida antidumping na dinâmica do mercado nacional de cápsulas duras de gelatinas vazias, além de eventuais proxies ou metodologias de alteração de direito antidumping para análise da simulação de impacto de eventual proposição do direito antidumping, por razões de interesse público.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS ACERCA DA AVALIAÇÃO PRELIMINAR DE INTERESSE PÚBLICO

243. Após análise dos elementos apresentados e coletados ao longo da avaliação preliminar de interesse público, feita no âmbito da investigação de dumping nas exportações de cápsulas duras de gelatinas vazias dos EUA e do México para o Brasil, nota-se o seguinte:

a) as cápsulas se caracterizam como um invólucro de gelatina para envase de princípios ativos, sendo, portanto, um insumo farmacêutico comercializado vazio, que precisa passar por um processo de preenchimento antes de ser disponibilizado ao consumidor final;

b) sob a ótica da oferta, destaca-se a existência de outro produtor nacional, capaz de fornecer o produto ao mercado brasileiro. Ressalta-se, no entanto, que o estabelecimento de novos produtores no mercado brasileiro se apresenta como improvável no curto prazo. De outro lado, não foram identificados produtos substitutos sob a ótica da demanda;

c) o mercado brasileiro manteve-se em níveis altamente concentrados ao longo de todo o período analisado (acima de 2.500 pontos do HHI), ainda que o aumento da participação das importações tenha reduzido sua concentração, sendo P5 o período de menor nível;

d) no tocante à produção mundial de cápsulas, estima-se que as origens investigadas seriam relativamente representativas em termos de participação, atingindo, conjuntamente, [CONFIDENCIAL] % de representação em 2020. Por outro lado, as regiões do Leste e Sudeste Asiático se consolidaram como as principais produtoras do produto, com participação de [CONFIDENCIAL] % na produção mundial. Nesse sentido, as origens não investigadas responderiam por [CONFIDENCIAL] % da produção mundial em 2020;

e) sobre as exportações do produto, as origens investigadas, México e EUA, responderam por 19,4% do volume exportado mundial em P5, sendo o quarto e quinto países mais relevante em termos de volume exportado, respectivamente. A China foi o maior exportador mundial do produto em P5, com 23,4% das exportações mundiais, seguido da Bélgica e da Índia, com 14,8% e 14,5% de participações, respectivamente. No tocante às demais origens não investigadas, destacam-se Vietnã (3,5%), e Croácia (3,2%), ambos com mais de 3,0% de participação nas exportações do produto;

f) o preço médio de exportação praticado pelos EUA (US\$ 30,94/kg) esteve acima da média total de preços em P5 (US\$ 22,72/kg), enquanto o praticado pelo México esteve abaixo (US\$ 13,94/kg), sendo o segundo menor dentre todas as origens. Ademais, dentre as possíveis origens alternativas, apenas a China pratica preço inferior (US\$ 20,10/kg) à média total de preços, sendo superior ao praticado pelo México e inferior ao praticado pelos EUA. A Bélgica, por sua vez, praticou o maior preço (US\$ 50,65/kg) dentre todas as origens, enquanto a Índia praticou preço médio (US\$ 24,98/kg) inferior ao dos EUA e superior ao do México;

g) em termos da balança comercial, em P5, o México apresentou superávit comercial nas transações de cápsulas, sendo, assim, uma origem exportadora líquida. Por outro lado, os EUA registraram déficit comercial relevante no mesmo período, sendo, dessa forma, uma origem importadora líquida. Dentre os países com potencial exportador elevado, origens não investigadas como China, Bélgica, Índia, Vietnã e Croácia obtiveram superávits comerciais, podendo, a princípio, serem caracterizadas como origens de perfil exportador com base na composição de exportação e de fluxo de comércio;

h) com relação à evolução das importações, nota-se relevante aumento das importações de cápsulas, de 55,8% ao longo do período analisado, sendo que a maior parte desse aumento se deve ao crescimento das importações originárias dos EUA e do México, que registraram elevação de 55,8% e de 258,0%, respectivamente, no período. As origens investigadas são os principais fornecedores do produto ao Brasil, com participação conjunta de [CONFIDENCIAL] % no volume importado pelo Brasil em P5. Dentre as origens não investigadas, destaca-se a Índia, que foi responsável por [CONFIDENCIAL] % do volume importado pelo Brasil em P3, período com maior participação nas importações. No entanto, vale destacar que a origem perdeu [CONFIDENCIAL] p.p. de participação ao

longo do período, alcançando apenas [CONFIDENCIAL] % de participação em P5. No caso da Bélgica, a origem respondeu por volume semelhante ao observado na Índia em P5. No entanto, ao longo do período analisado, a origem foi pouco representativa;

i) em relação aos preços das importações, nota-se que, apesar da elevação superior ao longo do período, os preços médios praticados pelas origens não investigadas foram inferiores aos praticados pelas origens investigadas. A Índia praticou o menor preço médio dentre todas as origens. Já o México, origem investigada, praticou o segundo menor preço médio ao longo do período analisado. Por outro lado, as importações provenientes dos EUA apresentaram preço médio superior às importações oriundas das demais origens e à média geral. Por fim, a Bélgica praticou preços superiores aos registrados nas importações investigadas e na média geral.

j) a tarifa internacional média para o produto é de 12,4%. A tarifa brasileira de 14% está acima do patamar praticado por 53,8% dos países que reportaram suas alíquotas à OMC. O II brasileiro é maior que as tarifas de importação médias praticadas pela China (8,5%), Bélgica (2,2%, II referente à União Europeia), Índia (10,0%), México (10,0%) e EUA (2,5%);

k) dentre os países aos quais foram concedidas preferências tarifárias de P1 a P5, nenhum passou a ser origem relevante das importações brasileiras de cápsulas. Os países que já contavam com preferências tarifárias tampouco se destacam na lista de maiores exportadores do produto ao mercado brasileiro;

l) de acordo com a base de dados "i-TIP" da OMC, o Brasil não adotaria barreiras não tarifárias na importação do código tarifário correspondente às cápsulas;

m) o mercado brasileiro de cápsulas cresceu 65,0% de P1 a P5, saindo de [CONFIDENCIAL] milhões para [CONFIDENCIAL] milhões. No mesmo intervalo, as vendas da indústria doméstica declinaram 14,0% de P1 a P5, fazendo com que a Qualicaps perdesse [CONFIDENCIAL] p.p. de participação de mercado. O espaço perdido pelas vendas da indústria doméstica foi ocupado, sobretudo, pelas vendas da outra empresa produtora nacional, que apresentaram elevação de [CONFIDENCIAL] p.p de participação no mercado brasileiro de P1 a P5, e também pelas importações provenientes das origens investigadas, que cresceram [CONFIDENCIAL] p.p ao longo do período;

n) a capacidade efetiva de produção da indústria doméstica é equivalente, em média, a [CONFIDENCIAL] % do mercado brasileiro no período respectivo. De maneira análoga, a produção de cápsulas foi, em média, equivalente a [CONFIDENCIAL] % do mercado brasileiro de P1 a P5;

o) o grau de ocupação da capacidade produtiva da indústria doméstica permaneceu em patamares altos ao longo do período analisado, atingindo [CONFIDENCIAL] % em P5;

p) em termos das operações da indústria doméstica, nota-se que as vendas do produto no mercado interno foram significativamente superiores às vendas ao mercado externo, atingindo, em média, [CONFIDENCIAL] % das operações totais de P1 a P5. Portanto, não se pode indicar preliminarmente possível priorização de mercados neste produto em relação às operações de exportação;

q) com relação ao risco de restrições em termos de preço, nota-se que a relação do custo com o preço de produção apresentou elevações contínuas entre P1 e P4, atingindo seu maior patamar em P4, quando alcançou [CONFIDENCIAL] %, [CONFIDENCIAL] . Entre P4 e P5, o indicador apresentou contração de [CONFIDENCIAL] p.p. Este movimento foi resultado da contração dos custos de produção de cápsulas em proporção inferior (-25,0%) à redução observada no preço de venda interno do produto ao longo do período analisado (-33,1%);

r) em termos de evolução dos preços, considerando todo o período analisado, o preço do produto da indústria doméstica registrou redução nominal de 4,0%, enquanto o índice de produtos industriais cresceu 43,5% . O preço e o índice apresentaram comportamento divergente a partir de P2, quando o preço passou a registrar sucessivas retrações, enquanto o índice apresentou elevações consecutivas;

s) em termos da comparação do preço da indústria doméstica e das importações, o preço de venda da indústria doméstica foi superior ao preço do produto importado (calculado na condição CIF) oriundo das origens investigadas e das demais origens entre P1 e P4. Já em P5, a indústria doméstica apresentou preço inferior ao das importações investigadas e não investigadas. Observa-se, ainda, que o preço da indústria doméstica declinou 33,1% de P1 a P5, enquanto os preços das origens investigadas cresceram 19,3% e 22,4%, respectivamente, no período; e

t) no tocante às restrições à oferta nacional em termos de variedade ou de qualidade, foram apresentados elementos conflitantes pelas partes interessadas, de modo que não foi possível chegar a uma conclusão preliminar.

244. Tendo em vista o exposto, entende-se que a análise de alguns critérios deve ser aprofundada, a fim de se obter uma conclusão definitiva sobre os elementos de interesse público atinentes ao presente caso.

245. Nesse sentido, é necessário aprofundar, inicialmente, a análise acerca concentração do mercado brasileiro, uma vez que o aumento da participação das vendas da outra produtora nacional, aliado ao crescimento da representatividade das importações das origens sob análise reduziu a concentração do mercado brasileiro de cápsulas duras de gelatinas vazias, ainda que este tenha sido altamente concentrado em todos os períodos analisados.

246. Não obstante, o produto em tela não contaria com aparente substituição do ponto de vista da demanda. Por sua vez, do ponto de vista da substitutibilidade da oferta, haveria custos decorrentes da necessidade de realizar investimentos para a implantação de novas plantas produtivas no curto prazo, em que pese o outro produtor nacional ACG ter se estabelecido a partir de P3 com efetiva produção nacional.

247. No tocante à análise a respeito do fornecimento mundial de cápsulas, há elementos preliminares que caracterizam as origens investigadas como origens de relativo destaque, sobretudo quando se considera suas posições em termos de exportações mundiais. Há evidências de perfil exportador em termos de balança comercial para o México, em menor proporção para os EUA - em função de seu consumo interno. Ademais, há elementos preliminares que indicam que a China, Índia e Bélgica são as principais origens para fornecimento de cápsulas no mundo, sendo que China e Bélgica não tiveram efetiva penetração relevante no mercado brasileiro ao longo da série.

248. Não obstante a isso, deve-se aprofundar igualmente a análise sobre o perfil de importações brasileiras entre partes relacionadas nas importações observadas em termos de viabilidade de preços e volume disponíveis como fonte alternativa de importações, uma vez que a configuração das importações reflete em essência a participação de poucos grupos exportadores com efetiva penetração no Brasil.

249. Ademais, observou-se, preliminarmente, que quase a totalidade das importações foi proveniente das origens investigadas, atingindo conjuntamente [CONFIDENCIAL] % de participação nas importações totais em P5. Nesse contexto, a eventual aplicação de medida antidumping teria o condão de redução das importações brasileiras do produto, principalmente ao se observar os efeitos de P4 e P5.

250. Dentre as origens não investigadas, destaca-se a Índia, que foi responsável por [CONFIDENCIAL] % do volume importado pelo Brasil em P3, período com mais participação nas importações. No entanto, vale ressaltar que a origem perdeu [CONFIDENCIAL] p.p. de participação ao longo do período, alcançando apenas [CONFIDENCIAL] % de participação em P5. Em que pese a baixa participação da origem em P5, a Índia foi capaz de rivalizar de maneira consistente em termos de preços com as importações investigadas, tendo praticado o menor preço dentre todas as origens. Por outro lado, deve-se avaliar a viabilidade de penetração no Brasil dessa origem, uma vez que o principal produtor/exportador dessa origem possui planta produtiva no Brasil, o que poderia reduzir o movimento de importações da origem alternativa como constatado nos últimos dois períodos da série. Desse modo, diante da representatividade das origens investigadas, para fins preliminares, espera-se aprofundar sobre alternativas viáveis para o fornecimento do produto ao Brasil em termos de volume e preço importado.

251. Em termos da oferta nacional, há evidências de que a capacidade instalada efetiva da indústria doméstica não é suficiente para o pleno atendimento do mercado brasileiro de cápsulas duras de gelatinas. Além disso, a indústria doméstica opera com alto grau de ocupação de sua capacidade instalada, de modo que há pouca margem para expansão da produção do produto. Vale ressaltar que a Qualicaps opera atualmente com [CONFIDENCIAL] . No entanto, ainda que a indústria doméstica [CONFIDENCIAL] , sua capacidade instalada seria insuficiente para o atendimento do mercado brasileiro de cápsulas. Destaca-se, nesse quesito, que [CONFIDENCIAL] .

252. Apesar de a outra produtora nacional (ACG) parecer possuir capacidade instalada relevante, de forma que seria capaz de fornecer o produto ao mercado doméstico, não é possível afastar riscos de uma possível priorização de mercados neste produto em relação às operações de exportação da empresa. Nesse sentido, serão emanados esforços para obtenção de dados da oferta nacional do outro produtor nacional ACG para completude das informações no âmbito de interesse público, principalmente no tocante à capacidade de atendimento do mercado brasileiro pela totalidade da indústria nacional.

253. Ainda, não é possível afastar em alguma medida a possibilidade de restrições à oferta em termos de preço, visto que o preço da indústria doméstica foi superior ao preço das importações oriundas da origem investigada e das demais origens entre P1 e P4. Destaca-se, no entanto, que essa tendência se reverteu em P5, quando a indústria doméstica apresentou preço inferior ao das importações investigadas e não investigadas. Em contrapartida, para fins de conclusões preliminares, foram observadas piores consecutivas na relação entre custo de produção e preço de venda da indústria doméstica, além de uma retração do preço de venda nominal em contraste ao crescimento registrado no índice de produtos industriais ao longo do período analisado, o que dificultaria eventual exercício de poder de mercado. Espera-se, nesse sentido, que, ao longo desta avaliação de interesse público, sejam apresentados indicadores setoriais mais próximos ao nível do produto, de forma a entender a evolução de preços mais segmentada e acurada ao setor.

254. Ademais, foram apresentados argumentos conflitantes no tocante aos riscos de restrição à oferta em termos de variedade e de qualidade, de forma que não foi possível chegar a uma conclusão, ainda que preliminar. Por um lado, foram observadas evidências de que o produto se caracteriza como uma commodity, sem diferenciação de qualidade entre o produto doméstico e o importado. Por outro, foram apresentadas evidências de possíveis diferenciações de qualidade no que tange à adaptabilidade do produto às máquinas encapsuladoras, o que poderia refletir na precificação do produto. Espera-se, desse modo, que tais pontos sejam objeto de maiores esclarecimentos pelas partes interessadas ao longo da instrução processual.

255. Diante do exposto, em se tratando de avaliação preliminar, espera-se que as partes interessadas se manifestem, para fins da avaliação final de interesse público, ao longo da fase probatória, sobre os elementos da análise preliminar em relação aos quais ainda restam necessários aprofundamentos, nos termos deste documento, e sobre os elementos da análise final, relativos a impactos da aplicação de eventual medida de defesa comercial na dinâmica do mercado nacional.