

1. DA INVESTIGAÇÃO

1.1. Da petição

1. Em 23 de abril de 2024, a empresa Usina Siderúrgica de Minas Gerais S.A. ("Usiminas"), doravante também denominada peticionária, protocolou, por meio do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), petição de início de investigação original de dumping nas exportações para o Brasil de laminados planos de aço carbono, ligados ou não ligados, em forma de chapas (não enrolados) ou em bobinas (rolos), de qualquer largura ou espessura, laminados a frio, doravante também simplesmente denominadas "laminados planos a frio", quando originárias da China, e de dano à indústria doméstica decorrente de tal prática.

2. Em 27 de maio de 2024, foram solicitadas à peticionária, com base no § 2º do art. 41 do Decreto nº 8.058, de 26 de julho de 2013, doravante também denominado Regulamento Brasileiro, informações complementares àquelas fornecidas na petição, por meio dos ofícios SEI nºs 3.557/2024/MDIC (versão confidencial) e 3.563/2024/MDIC (versão restrita). Após solicitar prorrogação do prazo para envio de resposta, concedida pelo DECOM nos termos do art. 194 do Decreto nº 8.058, de 2013, a peticionária apresentou, tempestivamente, tais informações em 10 de junho de 2024.

1.2. Da notificação ao governo do país exportador

3. Em 14 de agosto de 2024, em atendimento ao que determina o art. 47 do Decreto nº 8.058, de 2013, o governo da China foi notificado, por meio dos Ofícios SEI nº 4.875 e 4.876/2024/MDIC, da existência de petição devidamente instruída, protocolada no DECOM, com vistas ao início de investigação de dumping de que trata o presente processo.

1.3. Da representatividade da peticionária e do grau de apoio à petição

4. Na petição protocolada, a peticionária apresentou seus dados de produção ([RESTRITO] toneladas) e comercialização ([RESTRITO] toneladas) de laminados planos a frio para o ano de 2023, equivalente ao período de análise de indícios de dumping, bem como apresentou duas cartas de apoio à petição do mesmo tipo de laminados planos a frio fabricados pelas empresas ArcelorMittal Brasil S.A. ("ArcelorMittal") e Companhia Siderúrgica Nacional - CSN ("CSN").

5. A fim de estimar a produção nacional do produto similar doméstico, a Usiminas se valeu de informações disponíveis em publicação do Instituto Aço Brasil ("IABr"). Segundo o documento produzido pelo IABr, o volume total produzido no Brasil de laminados planos a frio, em 2023, seria de 1.687.866,67 mil toneladas, segundo estimativas anualizadas dos dados disponíveis até então (janeiro a setembro de 2023).

6. Buscando confirmar tal informação, o DECOM enviou os Ofícios SEI nºs 3373, 3374 e 3375/2024/MDIC, de 27 de maio de 2024, ao Instituto Aço Brasil (IABr), à ArcelorMittal e à CSN, requerendo informações relativas às quantidades produzidas e vendidas no mercado interno brasileiro de laminados planos a frio.

7. Todas as partes responderam, informando os dados de produção e venda solicitados.

8. Cumpre ressaltar, inicialmente, que na resposta fornecida pelo IABr em 29 de maio de 2024, foi afirmado que os produtores nacionais de laminados planos a frio de aço carbono, ligados ou não ligados, em forma de chapas (não enrolados) ou em bobinas (rolos), objeto da consulta, são ArcelorMittal, Usiminas e CSN, esta última não associada ao Aço Brasil.

9. Ademais, o Instituto pontuou que (i) as estatísticas computam os laminados planos de aço ao silício semiprocessados, mas não todos os laminados a frio de aços ligados e que (ii) parte das bobinas a frio são vendidas para centros de serviços e reprocessadores que as cortam em chapas (classificadas nas NCMs 7209.25.00, 7209.26.00, 7209.27.00 e 7209.28.00) ou em tiras (classificadas nas NCMs 7211.23.00, 7211.29.10 e 7211.29.20).

10. Havendo diferença nos volumes indicados pelo IABr e os volumes indicados diretamente pelas produtoras domésticas, demonstrada no quadro a seguir, considerou-se adequada a utilização dos dados primários reportados.

Produção Nacional de Laminados Planos a Frio (em número-índice de mil ton) [RESTRITO]

Período	Produção IABr	Produção Usiminas + ArcelorMittal + CSN	Diferença
P1	[REST]	[REST]	-0,4%
P2	[REST]	[REST]	-6,9%
P3	[REST]	[REST]	-2,3%
P4	[REST]	[REST]	-4,7%
P5	[REST]	[REST]	-8,2%

Fonte: IABr, Usiminas, ArcelorMittal e CSN.

Elaboração: DECOM.

11. Assim, segundo os dados recebidos das produtoras domésticas, o total produzido no período investigado foi de:

Produção Nacional de Laminados Planos a Frio (em número-índice de mil ton) [RESTRITO]

Período	Produção Usiminas	Produção Usiminas + ArcelorMittal + CSN
P1	[REST]	[REST]
P2	[REST]	[REST]
P3	[REST]	[REST]
P4	[REST]	[REST]
P5	[REST]	[REST]

Fonte: Usiminas, ArcelorMittal e CSN.

Elaboração: DECOM.

12. Ressalte-se, também, que os dados foram protocolados de forma confidencial e que a autoridade investigadora solicitou, em 4 de julho de 2024, que também fossem protocolados nos autos restritos, o que foi feito em 31 de julho de 2024.

13. Dessa forma, considerou-se, para fins de início da investigação, que a Usiminas representou, em P5, 56,5% da produção nacional do produto similar. Logo, considerou-se cumprido o requisito de admissibilidade da petição nos termos definidos no art. 37 do Regulamento Brasileiro.

1.4. Das partes interessadas

14. Em atendimento ao estabelecido no art. 43 do Decreto nº 8.058, de 2013, identificaram-se, por meio dos dados detalhados das importações brasileiras, fornecidos pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), do Ministério da Fazenda, as empresas produtoras/exportadoras chinesas do produto investigado e os importadores brasileiros que adquiriram o referido produto no período de investigação de indícios de dumping (P5).

15. De acordo com o § 2º do art. 45 do Decreto nº 8.058, de 2013, foram identificados como partes interessadas, além da peticionária, os produtores/exportadores estrangeiros da origem investigada, os importadores brasileiros do produto objeto da investigação e o governo da China.

16. [RESTRITO].

2. DO PRODUTO E DA SIMILARIDADE

2.1. Do produto objeto da investigação

17. O produto objeto da investigação consiste em laminados planos de aço carbono, ligados ou não ligados, em forma de chapas (não enrolados) ou em bobinas (rolos), de qualquer largura ou espessura, laminados a frio.

18. Ele é produzido a partir de um laminado plano a quente, conforme etapas descritas em detalhes a seguir.

19. Os produtos laminados planos a quente são resultado do processamento de várias matérias-primas, em especial o minério de ferro e o carvão. Na siderurgia, pode-se utilizar carvão mineral ou vegetal. O carvão exerce duplo papel na fabricação do aço. Como combustível, permite que se alcancem elevadas temperaturas (cerca de 1.500º Celsius), necessárias para a fusão do minério. Como redutor, associa-se ao oxigênio, que se desprende do minério com a alta temperatura, deixando livre o ferro. O processo de redução do oxigênio do ferro para ligação com o carbono ocorre dentro de um alto-forno. No processo de redução, o ferro se liquefaz e passa a se chamar ferro-gusa.

20. A etapa seguinte do processo é o refino, na qual o ferro-gusa é levado para a aciaria, ainda em estado líquido, para ser transformado em aço, mediante queima de impurezas e adições. O refino do aço se faz em fornos a oxigênio ou elétricos.

21. A terceira etapa é a de laminação: o aço, em processo de solidificação, é deformado mecanicamente e transformado em produtos siderúrgicos, no caso, os produtos laminados planos a quente.

22. Após o processo de laminação, as bobinas passam por um processo contínuo de decapagem onde a bobina passa por um banho turbulento de uma solução ácida que retira o óxido superficial. As extremidades das chapas (ponta final da bobina em processo e ponta inicial da bobina a ser processada) são unidas por soldas a laser sendo, em seguida, submetidas ao tratamento de limpeza de superfície. Esta limpeza retira completamente a camada de óxido de ferro que se forma durante o processo de laminação a quente. Na sequência da decapagem ocorre a laminação a frio, processo cujo objetivo é reduzir a espessura das bobinas.

23. O laminador de tiras a frio tem um conjunto de cilindros, nos quais a bobina é submetida a esforços controlados de compressão e, ao mesmo tempo é tracionada, reduzindo sua espessura. Neste processo é utilizada uma emulsão de óleo e água, que tem as funções de resfriamento e lubrificação no contato entre a chapa e o cilindro. No processo de laminação, todos os resíduos são reciclados ou reutilizados.

24. A deformação a frio irá promover um encruamento elevado no material, através da deformação dos grãos no mesmo sentido da direção de laminação, a qual irá conferir ao mesmo uma condição denominada Full Hard (amplamente duro).

25. Após a laminação a frio, o material pode ser, opcionalmente, processado na limpeza eletrolítica para remoção dos resíduos oleosos da emulsão usada na laminação e consequente obtenção de uma melhor limpidez da superfície da bobina.

26. Para restaurar as propriedades mecânicas do material após a deformação a frio, as bobinas são tratadas termicamente no processo de recozimento. Nessa etapa irá ocorrer processos termicamente ativados de recuperação, recristalização e crescimento de grãos da microestrutura do aço conforme as propriedades requeridas no produto.

27. O recozimento pode ocorrer em três condições diferentes: recozimento contínuo (CAPL -Continuous Annealing and Process Line) ou em caixa (BAF - Batch Annealing Furnace), que pode ser com atmosfera de hidrogênio (recozimento de alta convecção) ou com atmosfera de hidrogênio e nitrogênio. Independentemente do tipo de recozimento aplicado, a finalidade do processo é basicamente a mesma (restaurar as propriedades mecânicas do material). Porém, no recozimento contínuo é possível obter produtos com grau de resistência mais elevado e maior homogeneidade de propriedade mecânica.

28. As bobinas recozidas são processadas no laminador de encruamento, que tem a função de imprimir a rugosidade final do produto, promover melhor planicidade e executar o ajuste final das propriedades mecânicas através de utilização de uma baixa deformação controlada, denominada usualmente de "skin-pass".

29. A bobina deformada a frio, após processo no laminador de encruamento, segue para as linhas de inspeção. Nessa etapa os requisitos de dimensão, aspecto e forma do produto são avaliados e, comparados com relação à especificação da ordem de vendas. Além da atividade de inspeção, ocorre também o aparamento de bordas (quando requerido), descartes de pontas e eventuais defeitos identificados pela inspeção, retirada de amostras, pesagem e aplicação de uma película de óleo protetivo à superfície do material.

30. Após a inspeção final, as bobinas são destinadas para a etapa de embalagem, onde serão utilizadas embalagens apropriadas de acordo com o mercado a que se destina, assim como, aplicação do produto, sempre buscando preservar a integridade do produto até a utilização pelo cliente final.

31. Conforme informado pela peticionária, o produto objeto da investigação não está submetido a regulamentos técnicos. No entanto, há normas técnicas cuja observância serve como garantia de que o produto solicitado atenderá à aplicação a que se destina. Tais normas técnicas são especificadas por meio de sistemas de normalização nacional (NBR), internacional (ASTM, DIN, JIS, dentre outras) e/ou especificações de clientes que definem características particulares, tais como, tolerâncias dimensionais, tolerâncias de revestimentos, composição química, propriedades mecânicas, tolerâncias de formas e aspectos, condições de fornecimento e certificação. A seguir, apresenta-se lista com as principais normas, de acordo com os tipos de laminados planos a frio normalmente utilizados no mercado brasileiro:

Aplicação	Normas Técnicas	Descrição
Aço Qualidade Comercial	ASTMA1008 (2013) JISG3141 (2011) SAEJ403 (2014) NBR6658 (2020)	Aços com uso indicado para processos de dobramento em geral, sendo aplicado em peças estruturais com baixa exigência de conformação nos setores de construção civil, tubos, linha branca e uso geral
Aço para Estampagem	ASTMA1008 (2013) EN10130 (2006) JISG3141 (2011) NBR5915 (2013)	Aços fornecidos com garantias de propriedades mecânicas, limitando-se, por exemplo, o limite de escoamento (LE), resistência (LR) e alongamento mínimo (AL). Uso indicado para processos de estampagem na indústria automotiva, linha branca, construção civil e uso geral.
Aço Bake Hardening	ASTMA1008 (2013) EN10268 (2006) SAEJ2340 (1999)	Aços caracterizados pelo aumento da resistência mecânica. São aplicados pela indústria automotiva, principalmente painéis de fechamento, como capô, tampa do porta-malas, portas e para-lamas.
Aço de Média e Alta Resistência	ASTMA 1008 (2013) EN10268 (2006) JISG3135 (2010) SAEJ2340)	Aços com boa conformabilidade e elevada resistência mecânica, obtida especialmente através do mecanismo de endurecimento por solução sólida, pela presença de manganês e/ou fósforo. São normalmente aplicados em painéis não expostos, pequenos componentes, reforços e peças estruturais na indústria automobilística
Aço de Média e Alta Resistência Microligado	ASTMA1008 (2013) EN10268 (2006) JISG3135 (2010) SAEJ (1999)	Aços que apresentam elevada resistência mecânica e ductilidade adequada, obtidas pela adição de elementos de liga, como o titânio e o nióbio. São normalmente aplicados em peças estruturais ou de reforço na indústria automobilística.
Aço para Esmaltação Vítreo	NBR6651 (2013)	Aços resistentes à corrosão atmosférica, choque térmico e abrasão. São indicados ao processo convencional de esmaltagem, normalmente aplicados em utensílios domésticos (como queimadores e fornos de fogões).

Fonte: Petição

Elaboração: DECOM

32. Ademais, a depender de sua aplicação, os produtos encontram-se sujeitos a normas específicas que determinam espessura, revestimento e propriedades mecânicas. O produto objeto inclui todos os laminados planos a frio, independentemente da largura, espessura e tipo de aplicação.

33. Com relação aos possíveis canais de distribuição, o produto objeto pode ser vendido para distribuidores ou usuários finais.

34. De acordo com a peticionária, estão fora do escopo da investigação os seguintes itens:

- os laminados planos de aço ao silício, denominados magnéticos, de grãos não orientados (aço GNO) totalmente processados. Estes aços são caracterizados pela adição de 2% a 3% de silício e outros elementos, fornecidos com recozimento final e com as propriedades magnéticas totalmente desenvolvidas. Possuem ainda elevado valor de permeabilidade, baixas perdas magnéticas, podendo ser fornecidos com revestimento isolante. São normalmente classificados nos subitens 7225.19.00 e 7226.19.00 da NCM;

- os produtos laminados planos de aço inoxidável, normalmente classificados nas subposições 7219.3 e 7220.20 e seus respectivos subitens da NCM; e

- os produtos laminados planos a frio de aços de corte rápido, normalmente classificados no subitem 7225.50.10 da NCM.

2.2. Da classificação e do tratamento tarifário

35. De acordo com a peticionária, os laminados planos a frio são normalmente classificados nos subitens 7209.15.00, 7209.16.00, 7209.17.00, 7209.18.00, 7209.25.00, 7209.26.00, 7209.27.00, 7209.28.00, 7209.90.00, 7211.23.00, 7211.29.10, 7211.29.20, 7225.19.00, 7225.50.90, 7226.92.00 da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) (de acordo com a versão 2022 da Nomenclatura).

36. Insta ressaltar que a classificação tarifária proposta pela peticionária não abarca integralmente o produto objeto, uma vez que este inclui todos os laminados planos a frio, independentemente da largura e que as importações de aço GNO semiprocessado podem ser classificadas no subitem 7225.19.00, indicado pela peticionária, mas também no subitem 7226.19.00, respectivamente, "[o]utros produtos laminados planos, de outras ligas de aço, de largura igual ou superior a 600 mm, de aços ao silício, denominados 'magnéticos'" e "[o]utros produtos laminados planos, de outras ligas de aço, de largura inferior a 600 mm, de aços ao silício, denominados 'magnéticos'".

37. Desta forma, tendo em vista que se observou desalinhamento entre a proposta da peticionária de classificação tarifária e a definição do produto objeto, esta autoridade investigadora incluiu o subitem 7226.19.00 da NCM entre os subitens tarifários nos quais são classificados os laminados planos a frio objeto da investigação.

38. Apresentam-se as descrições dos subitens tarifários mencionados acima, em que são classificados os laminados planos a frio objeto da investigação:

Capítulo 72	Ferro fundido, ferro e aço.
7209	Produtos laminados planos, de ferro ou aço não ligado, de largura igual ou superior a 600mm, não folheados ou chapeados, nem revestidos.
7209.1	- Em rolos simplesmente laminados a frio:
7209.15.00	-- De espessura igual ou superior a 3mm
7209.16.00	-- De espessura superior a 1mm, mas inferior a 3mm
7209.17.00	-- De espessura igual ou superior a 0,5mm, mas não superior a 1mm
7209.18.00	-- De espessura inferior a 0,5mm
7209.2	- Não enrolados, simplesmente laminados a frio:
7209.25.00	-- De espessura igual ou superior a 3mm
7209.26.00	-- De espessura superior a 1mm, mas inferior a 3mm
7209.27.00	-- De espessura igual ou superior a 0,5mm, mas não superior a 1mm
7209.28.00	-- De espessura inferior a 0,5mm
7209.90.00	-- Outros
7211	Produtos laminados planos, de ferro ou aço não ligado, de largura inferior a 600mm, não folheados ou chapeados, nem revestidos
7211.2	- Simplesmente laminados a frio:
7211.23.00	-- Que contenham, em peso, menos de 0,25% de carbono
7211.29	-- Outros
7211.29.10	-- Com um teor de carbono igual ou superior a 0,25%, mas inferior a 0,6%, em peso
7211.29.20	-- Com um teor de carbono igual ou superior a 0,6%, em peso
7225	Produtos laminados planos, de outras ligas de aço, de largura igual ou superior a 600mm

7225.1	- De aço ao silício, denominado "magnético":
7225.19.00	-- Outros
7225.50	- Outros, simplesmente laminados a frio
7225.50.90	-- Outros
7226	Produtos laminados planos, de outras ligas de aço, de largura inferior a 600mm
7226.1	- De aço ao silício, denominado "magnético":
7226.19.00	-- Outros
7226.9	- Outros:
7226.92.00	-- Simplesmente laminados a frio

Fonte: SISCOMEX.

Elaboração: DECOM.

39. No que diz respeito aos subitens mencionados, a petionária esclareceu que a definição do produto está alinhada com a descrição dos códigos da NCM em que se classifica.

40. A alíquota do Imposto de Importação (II) passou pelas alterações elencadas a seguir:
- Resolução GECEX nº 125/2016: estabeleceu a alíquota em 12% para os subitens 7209.15.00, 7209.16.00, 7209.17.00, 7209.18.00, 7209.25.00, 7209.26.00, 7209.27.00, 7209.28.00, 7209.90.00, 7211.23.00, 7211.29.10, 7211.29.20, e em 14% para os subitens 7225.19.00, 7225.50.90, 7226.19.00 e 7226.92.00;
- Resolução GECEX nº 269/2021: reduziu a alíquota em 10% para todos os subitens. A redução deveria valer até 31/12/2022;
- Resolução GECEX nº 272/2021: manteve a redução anterior (alíquota fixada em 10,8% e 12,6%) até 31/12/2022;
- Resolução GECEX nº 318/2022: revogou a Resolução GECEX nº 269/2021, embora as alíquotas de 10,8% e 12,6% tenham permanecido vigentes devido à Resolução 272/2021;

- Resolução GECEX nº 353/2022: alterou a Resolução GECEX nº 272/2021, reduzindo a alíquota para 9,6% para os subitens 7209.15.00, 7209.16.00, 7209.17.00, 7209.18.00, 7209.25.00, 7209.26.00, 7209.27.00, 7209.28.00, 7209.90.00, 7211.23.00, 7211.29.10, 7211.29.20, e para 11,2% para os subitens 7225.19.00, 7225.50.90, 7226.19.00 e 7226.92.00, e estendendo o prazo da redução até 31/12/2023; e
- Resolução GECEX nº 391/2022: incorporou a decisão do Conselho do Mercado Comum (CMC) 08/2022, alterando a Tarifa Externa Comum (TEC), em caráter definitivo, para 10,8% para os subitens 7209.15.00, 7209.16.00, 7209.17.00, 7209.18.00, 7209.25.00, 7209.26.00, 7209.27.00, 7209.28.00, 7209.90.00, 7211.23.00, 7211.29.10, 7211.29.20, e para 12,6% para os subitens 7225.19.00, 7225.50.90, 7226.19.00 e 7226.92.00. Na prática, contudo, até 31/12/2023 seguiu valendo a redução prevista pela Resolução GECEX nº 353/2022.

41. Por fim, a respeito dos subitens 7209.15.00, 7209.16.00, 7209.17.00, 7209.18.00, 7209.25.00, 7209.26.00, 7209.27.00, 7209.28.00, 7209.90.00, 7211.23.00, 7211.29.10, 7211.29.20, 7225.19.00, 7225.50.90, 7226.19.00 e 7226.92.00, da NCM, foram identificadas as seguintes preferências tarifárias:

País Beneficiário	Acordo	Preferência
Uruguai	ACE 02	100%
Argentina, Paraguai e Uruguai	ACE 18	100%
Peru	ACE 58	100%
Equador (NCM 7209.15.00, 7209.16.00, 7209.17.00, 7209.18.00, 7209.25.00, 7209.26.00, 7209.27.00 e 7209.28.00)	ACE 59	90%
Equador (NCM 7209.90.00, 7211.23.00, 7211.29.10, 7211.29.20, 7225.19.00, 7225.50.90, 7226.19.00 e 7226.92.00)	ACE - 59	69%
Venezuela	ACE 69	100%
Colômbia	ACE 72	100%
Egito	ALC Mercosul - Egito	70%
Israel	ALC Mercosul - Israel	100%
Chile	AAP.CE 35	100%
Bolívia	AAP.CE 36	100%

Fonte: Siscomex (<https://www.gov.br/siscomex/pt-br/acordos-comerciais/preferencias-tarifarias/preferencias-tarifarias-na-importacao>) / APTR 04

Elaboração: DECOM

2.3. Do produto fabricado no Brasil
42. Segundo a petionária, o produto fabricado no Brasil apresenta as mesmas características do produto objeto da investigação, tal como descrito no item 2.1 deste documento.

43. Ainda, tanto os laminados planos a frio objeto da investigação, quanto os fabricados no Brasil, teriam processo produtivo e formas de apresentação sem diferenças significativas e apresentariam características semelhantes, não sendo conhecidas quaisquer diferenças que pudessem diferenciar o produto importado do similar nacional. Nesse sentido, os laminados planos a frio objeto da investigação substituiriam os laminados planos a frio produzidos pela indústria doméstica em suas aplicações.

44. Foi também informado que o produto similar tem características similares às do produto objeto, sendo produzido a partir das mesmas matérias-primas e apresentando composição química, modelos, dimensões, usos e aplicações e canais de distribuição semelhantes.

45. Assim, os laminados planos a frio produzidos no Brasil podem ser ligados ou não ligados, em forma de chapas (não enrolados) ou em bobinas (rolos), com largura e espessura definidas pelos clientes.

46. O aço é uma liga de ferro com aproximadamente 1,8% ou mais de carbono, contendo ainda alguns outros elementos residuais, tais como enxofre, fósforo, silício e manganês, provenientes do processo de produção. Podem, ainda, ser adicionados outros elementos de liga, como níquel, boro, cromo, nióbio, vanádio, titânio, molibdênio e manganês, os quais são comumente utilizados para adequar as propriedades mecânicas do produto às necessidades de determinadas aplicações específicas.

47. O aço é resultado do processamento de várias matérias-primas, em especial o minério de ferro e o carvão (na forma de coque). Na siderurgia, pode-se utilizar carvão mineral ou vegetal. O carvão exerce duplo papel na fabricação do aço. Como combustível, permite que se alcancem elevadas temperaturas (cerca de 1.500º Celsius), necessárias para a fusão do minério. Como redutor, associa-se ao oxigênio, que se desprende do minério com a alta temperatura, deixando livre o ferro. O processo de redução do oxigênio do ferro para ligação com o carbono ocorre dentro de um alto-forno. No processo de redução, o ferro se liquefaz e passa a se chamar ferro-gusa.

48. O ferro-gusa é refinado nos altos fornos para se obter o aço líquido, o qual é vazado em moldes metálicos no processo de lingotamento contínuo, para a obtenção das placas. Estas, por sua vez, são reaquecidas e submetidas à conformação mecânica a quente, quando serão transformadas em bobinas e chapas.

49. A laminação a frio é caracterizada pela deformação do material (bobinas ou chapas), a temperatura ambiente, em um laminador de tiras a frio para obtenção da espessura final do produto. Essa deformação dos grãos ocorre no mesmo sentido da direção de laminação, a qual irá conferir ao mesmo uma condição denominada "Full Hard". A restauração das propriedades mecânicas do material depende de tratamento térmico, conhecido como "recozimento".

50. A laminação a frio aumenta a resistência e a dureza do aço. Além disso, em função de seu acabamento liso, os laminados planos a frio encontram aplicação mais abrangente nos setores automotivo, de construção civil, de infraestrutura e de aparelhos eletrônicos.

51. Com relação aos possíveis canais de distribuição, o produto similar doméstico pode ser vendido para distribuidores ou usuários finais.

2.4. Da similaridade
52. O § 1º do art. 9º do Decreto nº 8.058, de 2013, estabelece lista dos critérios objetivos com base nos quais a similaridade deve ser avaliada. O § 2º do mesmo artigo estabelece que tais critérios não constituem lista exaustiva e que nenhum deles, isoladamente ou em conjunto, será necessariamente capaz de fornecer indicação decisiva.

53. Dessa forma, conforme informações obtidas na petição, o produto objeto da investigação e o produto produzido no Brasil:

- (i) são produzidos a partir das mesmas matérias-primas;
- (ii) apresentam as mesmas características físicas e químicas, sendo comercializados na forma de bobinas, rolos ou folhas/chapas e com composição química variando de acordo com a destinação do produto e/ou norma técnica eventualmente adotada, conforme exigência do cliente;
- (iii) não estão submetidos a normas ou regulamentos técnicos, mas seguem as mesmas normas e especificações técnicas que asseguram aos produtos sua adequação aos usos e aplicações a que se destinam;
- (iv) são produzidos segundo processo de fabricação semelhante;
- (v) têm os mesmos usos e aplicações; e
- (vi) podem ser vendidos para distribuidores ou usuários finais.

2.5. Da conclusão a respeito do produto e da similaridade
54. Tendo em conta a descrição detalhada contida no item 2.1 deste documento, concluiu-se que, para fins de início da investigação, o produto objeto da investigação são os laminados planos a frio, quando originários da China, observadas as exclusões expressas no sobredito tópico.

55. Ademais, verifica-se que o produto fabricado no Brasil é semelhante ao produto objeto da investigação, conforme descrição apresentada no item 2.3.

56. Dessa forma, considerando-se que, conforme o art. 9º do Decreto nº 8.058, de 2013, o termo "produto similar" será entendido como o produto idêntico, igual sob todos os aspectos ao produto objeto da petição investigação ou, na sua ausência, outro produto que, embora não exatamente igual sob todos os aspectos, apresente características muito próximas às do produto objeto da petição de investigação, concluiu-se, para fins de início da investigação, que o produto fabricado no Brasil é similar ao produto objeto da investigação.

3. DA INDÚSTRIA DOMÉSTICA

57. O art. 34 do Decreto nº 8.058, de 2013, define indústria doméstica como a totalidade dos produtores do produto similar doméstico. Nos casos em que não for possível reunir a totalidade destes produtores, o termo "indústria doméstica" será definido como o conjunto de produtores cuja produção conjunta constitua proporção significativa da produção nacional total do produto similar doméstico.

58. Conforme mencionado no item 1.3 deste documento, a totalidade dos produtores nacionais do produto similar doméstico engloba outros produtores domésticos, além da petionária. A totalidade dos produtores nacionais do produto similar doméstico engloba, segundo consta da petição inicial, as empresas ArcelorMittal e CSN, informação corroborada pelo Instituto Aço Brasil. Destaca-se que a petionária apresentou carta de apoio das supramencionadas empresas, informando seus volumes de produção e de venda no mercado interno.

59. Não tendo sido possível reunir a totalidade dos produtores nacionais do produto similar doméstico, a indústria doméstica foi definida, para fins de início da investigação, como o conjunto de produtores cuja produção conjunta constitui proporção significativa da produção nacional total do produto similar doméstico, conforme detalhado no item 1.3 do presente documento.

60. Dessa forma, para fins de avaliação da existência de indícios de dano, definiu-se a linha de produção da petionária como representativa da indústria doméstica.

4. DOS INDÍCIOS DE DUMPING

61. De acordo com o art. 7º do Decreto nº 8.058, de 2013, considera-se prática de dumping a introdução de um bem no mercado brasileiro, inclusive sob as modalidades de drawback, a um preço de exportação inferior ao valor normal.

62. Na presente análise, utilizou-se o período de janeiro a dezembro de 2023, a fim de se verificar a existência de indícios de prática de dumping nas exportações para o Brasil de laminados planos a frio originárias da China.

4.1. Da China

4.1.1. Do tratamento da China no âmbito do cálculo do valor normal na determinação de existência de indícios de dumping para fins do início da investigação

4.1.1.1. Do Protocolo de Acesso da China à OMC e das suas repercussões procedimentais nas investigações de defesa comercial no Brasil.

63. Conforme estabelecido no Artigo XII do Acordo de Marraqueche, os termos da acesso de um Estado (ou território aduaneiro separado com autonomia sobre suas relações comerciais externas) aos Acordos da organização devem ser ajustados entre este e a OMC por meio de processo negociador que envolva a totalidade dos Membros. A negociação é realizada no âmbito de um grupo de trabalho, e os termos de acesso devem ser aprovados pela Conferência Ministerial com base em maioria de dois terços dos Membros da OMC. Desde a fundação da OMC, 36 países completaram o processo de acesso, e a China foi o 15º país a finalizá-lo, efetivando-se como o 143º Membro.

64. O processo de acesso da República Popular da China, doravante China ou RPC, iniciou-se em outubro de 1986, quando o país protocolou seu pedido de adesão ainda junto ao Secretariado do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), e durou mais de 15 anos. O Grupo de Trabalho de Acesso da China ao GATT foi instituído em março de 1987, tendo sido posteriormente transformado, em 1995, em Grupo de Trabalho de Acesso à OMC. Como resultado desse processo negociador, vários compromissos e obrigações a serem cumpridos pela China em diversas áreas foram aprovados pelos 142 Membros da OMC. Assim, a China finalizou seu processo de acesso à OMC em 11 de dezembro de 2001, resultando no texto do Protocolo de Acesso da China à OMC, doravante Protocolo de Acesso ou Protocolo.

65. O Brasil participou das negociações relativas ao processo de acesso da China, de modo que o texto do Protocolo de Acesso foi incorporado à normativa brasileira na sua integralidade, com efeitos jurídicos concretos desde a entrada em vigor do Decreto nº 5.544, de 22 de setembro de 2005. Os artigos 1º e 2º desse decreto estabeleceram, in verbis:

Art. 1º O Protocolo de Acesso da República Popular da China à Organização Mundial de Comércio, apenso por cópia ao presente Decreto, será executado e cumprido tão inteiramente como nele se contém.

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação. (grifos nossos)

66. Especificamente para fins da análise da prevalência de condições de economia de mercado no segmento produtivo de laminados planos a frio no âmbito desta investigação, que resulta na tomada de decisão sobre a apuração do valor normal a ser utilizado na determinação de dumping, cumpre analisar as disposições do Artigo 15 do referido Protocolo de Acesso.

67. O Artigo 15 do Protocolo de Acesso da China apresenta prescrições para a determinação do valor normal em investigações de dumping sobre exportações originárias da China, cujo texto integral será reproduzido a seguir:

15. Comparabilidade de preços para a determinação de subsídios e dumping

Nos procedimentos relacionados a importações de origem chinesa por um Membro da OMC, aplicar-se-ão o artigo VI do GATT 1994, o Acordo relativo à Aplicação do Artigo VI do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio de 1994 ("Acordo Antidumping") e o Acordo SMC, em conformidade com o seguinte:

a) Na determinação da comparabilidade de preços, sob o artigo VI do GATT 1994 e o Acordo Antidumping, o Membro importador da OMC utilizará, seja os preços e os custos chineses correspondentes ao segmento produtivo objeto da investigação, ou uma metodologia que não se baseie em uma comparação estrita com os preços ou os custos domésticos chineses, com base nas seguintes normas:

i) se os produtores investigados puderem demonstrar claramente que, no segmento produtivo que produz o produto similar, prevalecem condições de economia de mercado no que diz respeito à manufatura, produção e à venda de tal produto, o Membro da OMC utilizará os preços ou custos prevalentes na China do segmento produtivo objeto da investigação, para determinar a comparabilidade dos preços;

ii) o Membro da OMC importador poderá utilizar uma metodologia que não se baseie em uma comparação estrita com os preços internos ou custos prevalentes na China se os produtores investigados não puderem demonstrar claramente que prevalecem no segmento produtivo que produz o produto similar condições de economia de mercado no que diz respeito à manufatura, a produção e à venda de tal produto.

b) Nos procedimentos regidos pelas disposições das partes II, III e V do Acordo SMC, quando se tratarem de subsídios descritos nos itens a), b), c) e d) do artigo 14 do referido Acordo, aplicar-se-ão as disposições pertinentes do mesmo; não obstante, se houver dificuldades especiais, o Membro da OMC importador poderá utilizar, para identificar e medir o benefício conferido pelo subsídio, metodologias que levem em conta a possibilidade de que os termos e condições prevalentes na China nem sempre podem ser utilizados como bases de comparação adequadas. Para aplicar tais metodologias, sempre que factível, o Membro da OMC importador deverá proceder a ajustes desses termos e condições prevalentes antes de considerar a utilização de termos e condições prevalentes fora da China.

c) O Membro importador da OMC notificará as metodologias utilizadas em conformidade com o item a) ao Comitê de Práticas Antidumping e as utilizadas em conformidade com o item b) ao Comitê de Subsídios e Medidas Compensatórias.

d) Uma vez tendo a China estabelecido, em conformidade com a legislação nacional do Membro importador da OMC, que é uma economia de mercado, ficarão sem efeito as disposições do item a), desde que a legislação nacional do Membro importador preveja critérios para aferir a condição de economia de mercado, na data de acesso. Em quaisquer casos, as disposições do item a) ii) expirarão após transcorridos 15 anos da data de acesso. Ademais, nos casos em que a China estabelecer, em conformidade com a legislação nacional do Membro importador da OMC, que em um segmento produtivo particular ou indústria prevalecem condições de economia de mercado, deixar-se-ão de aplicar a esse segmento produtivo particular ou indústria as disposições do item a) referentes às economias que não são economias de mercado. (grifos nossos)

68. A acesso da China à OMC, portanto, foi condicionada a cláusulas específicas que poderiam ser aplicadas pelo país importador para fins de determinar a comparabilidade de preços em investigações de dumping e de subsídios. Dessa forma, em investigações de dumping contra exportações originárias da China, nos termos do Artigo 15(a), competiria a cada Membro importador da OMC a decisão de utilizar uma das duas seguintes metodologias disponíveis:

- ou os preços e os custos chineses daquele segmento produtivo objeto da investigação (vide Artigo 15(a)(i));

- ou uma metodologia alternativa que não se baseasse em comparação estrita com os preços ou os custos domésticos chineses (vide Artigo 15(a)(ii)).

69. Nota-se que os Artigos 15(a)(i) e 15(a)(ii) do Protocolo contêm duas regras diferentes aplicáveis à questão da comparabilidade de preços. Essas regras estão relacionadas aos efeitos do sucesso ou da falha de os produtores investigados demonstrarem claramente que condições de economia de mercado prevalecem no segmento produtivo investigado. Por um lado, o item 15(a)(i) estabelece a obrigação de a autoridade investigadora utilizar preços e custos chineses para comparação de preços caso os produtores chineses sejam capazes de demonstrar que condições de economia de mercado prevalecem naquele segmento produtivo. Por outro lado, o item 15(a)(ii) regulava a situação em que os produtores investigados não fossem capazes de demonstrar claramente que condições de economia de mercado prevaleciam no segmento produtivo investigado. Nessa situação, a autoridade investigadora podia utilizar metodologia alternativa não baseada em comparação estrita com os preços e os custos domésticos chineses.

70. Essa possibilidade de utilizar uma das duas metodologias dos Artigos 15(a)(i) e 15(a)(ii), por sua vez, foi condicionada pelo Artigo 15(d). A primeira condição do Artigo 15(d) era de que, caso o Membro importador reconhecesse, em conformidade com sua legislação, que a China era uma economia de mercado, ficariam sem efeito as disposições do Artigo 15(a) como um todo, desde que o Membro importador tivesse estabelecido critérios para aferir a condição de economia de mercado quando da data de acesso da China. A segunda condição do Artigo 15(d) corresponde à derrogação do inciso 15(a)(ii) após transcorridos 15 anos da data de acesso, ou seja, a partir do dia 12 de dezembro de 2016. A terceira condição do Artigo 15(d) versa sobre a derrogação das disposições do Artigo 15(a) especificamente para um segmento produtivo particular ou indústria, quando ficar demonstrado que, em um segmento produtivo particular ou indústria, prevalecem condições de economia de mercado, nos termos da legislação nacional aplicável.

71. Nesse contexto, cumpre mencionar que a segunda condição do Artigo 15(d), correspondente à derrogação do inciso 15(a)(ii), esteve sujeita a controvérsia jurídica no Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC (DS516: European Union - Measures Related to Price Comparison Methodologies). Isso porque a China entende que a determinação de valor normal de "economia não de mercado" em casos de dumping seria inconsistente com os Artigos 2.1 e 2.2 do Acordo Antidumping da OMC e com os Artigos I:1 e VI:1 do GATT/1994. O painel foi composto em 10 de julho de 2017. Em 28 de novembro de 2018, o Chair do painel informou ao OSC que, dada a complexidade das questões legais envolvidas na disputa, o relatório final para as partes estaria previsto para o segundo trimestre de 2019. A China também solicitou consultas aos Estados Unidos da América (DS515: United States - Measures Related to Price Comparison Methodologies), para tratar basicamente do mesmo assunto do DS516. Entretanto, o DS515 até o momento não avançou para a fase de painel.

72. No âmbito do DS516, em 7 de maio de 2019, a China apresentou ao painel pedido de suspensão dos procedimentos, de acordo com o Artigo 12.12 do Entendimento sobre Solução de Controvérsias - ESC (Dispute Settlement Understanding - DSU). Após comentários apresentados pela União Europeia e pela própria China acerca do pedido de suspensão, em 14 de junho de 2019, o painel informou ao Órgão de Solução de Controvérsias da OMC sobre a decisão de suspender seus trabalhos, e lembrou que a autorização para o funcionamento do painel expiraria após decorridos 12 meses da data de suspensão. Como o painel não foi requerido a retomar seus trabalhos, de acordo com o Artigo 12.12 do ESC, a autoridade para o estabelecimento do painel expirou em 15 de junho de 2020 (https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds515_e.htm#).

73. Diante da expiração do Artigo 15(a)(ii) após transcorridos 15 anos da data de acesso, ou seja, a partir do dia 12 de dezembro de 2016, a prática relacionada a investigações de dumping no Brasil foi alterada.

74. Anteriormente, nas investigações de dumping sobre produtos originários da China cujo período de investigação se encerrava até dezembro de 2016, os atos de início das investigações apresentavam a menção expressa ao fato de que a China não era considerada país de economia de mercado para fins de defesa comercial. Por exemplo, no Parecer Decom no 33, de 19 de julho de 2016, o parágrafo 78 informou:

78. Considerando que a China, para fins de investigação de defesa comercial, não é considerada país de economia de mercado, aplica-se, no presente caso, a regra disposta no caput do art. 15 do Regulamento Brasileiro. Isto é, em caso de país que não seja considerado economia de mercado, o valor normal será determinado a partir de dados de um produto similar em um país substituto. O país substituto é definido com base em um terceiro país de economia de mercado considerado apropriado. Ainda, segundo o artigo 15, §2º, do Decreto nº 8.058/2013, sempre que adequado, o país substituto deverá estar sujeito à mesma investigação.

75. Assim, até dezembro de 2016 havia presunção juris tantum de que os produtores/exportadores chineses não operavam em condições de economia de mercado. Essa presunção era respaldada pelo Artigo 15(a)(ii) do Protocolo, pois se os produtores chineses investigados não pudessem demonstrar claramente que prevaleciam condições de economia de mercado no segmento produtivo objeto da investigação, o importador Membro da OMC poderia utilizar metodologia alternativa para apurar o valor normal.

76. No âmbito do Regulamento Antidumping Brasileiro vigente - Decreto nº 8.058, de 26 de julho de 2013 -, os produtores/exportadores chineses tinham a possibilidade de comprovar que operavam em condições de economia de mercado se atendessem ao disposto nos artigos 16 e 17. Segundo seus termos, os produtores/exportadores de um país não considerado economia de mercado pelo Brasil podem apresentar elementos de prova com o intuito permitir que o valor normal seja apurado com base na metodologia considerada padrão:

Art. 16. No prazo previsto no § 3º do art. 15, o produtor ou exportador de um país não considerado economia de mercado pelo Brasil poderá apresentar elementos de prova com o intuito de permitir que o valor normal seja apurado com base no disposto nos arts. 8º a 14.

Art. 17. Os elementos de prova a que faz referência o art. 16 incluem informações relativas ao produtor ou exportador e ao setor econômico do qual o produtor ou exportador faz parte.

§ 1º As informações relativas ao produtor ou exportador devem permitir a comprovação de que:

I - as decisões do produtor ou exportador relativas a preços, custos e insumos, incluindo matérias-primas, tecnologia, mão de obra, produção, vendas e investimentos, se baseiam nas condições de oferta e de demanda, sem que haja interferência governamental significativa a esse respeito, e os custos dos principais insumos refletem substancialmente valores de mercado;

II - o produtor ou exportador possui um único sistema contábil interno, transparente e auditado de forma independente, com base em princípios internacionais de contabilidade;

III - os custos de produção e a situação financeira do produtor ou exportador não estão sujeitos a distorções significativas oriundas de vínculos, atuais ou passados, estabelecidos com o governo fora de condições de mercado; e

IV - o produtor ou exportador está sujeito a leis de falência e de propriedade, assegurando segurança jurídica e estabilidade para a sua operação.

§ 2º As informações relativas ao setor econômico do qual o produtor ou exportador faz parte devem permitir a comprovação de que:

I - o envolvimento do governo na determinação das condições de produção ou na formação de preços, inclusive no que se refere à taxa de câmbio e às operações cambiais, é inexistente ou muito limitado;

II - o setor opera de maneira primordialmente baseada em condições de mercado, inclusive no que diz respeito à livre determinação dos salários entre empregadores e empregados; e

III - os preços que os produtores ou exportadores pagam pelos insumos principais e por boa parte dos insumos secundários utilizados na produção são determinados pela interação entre oferta e demanda.

§ 3º Constitui condição para que o valor normal seja apurado com base no disposto nos arts. 8º a 14 a determinação positiva relativa às condições estabelecidas neste artigo.

§ 4º Determinações positivas relacionadas ao § 2º poderão ser válidas para futuras investigações sobre o mesmo produto.

§ 5º As informações elencadas nos § 1º e § 2º não constituem lista exaustiva e nenhuma delas, isoladamente ou em conjunto, será necessariamente capaz de fornecer indicação decisiva.

77. Posteriormente, porém, transcorridos 15 anos da data de acesso, ou seja, a partir do dia 12 de dezembro de 2016, nas investigações de dumping contra a China cujo período de investigação fosse posterior a dezembro de 2016, não foram feitas mais menções expressas ao ato de início das investigações sobre tal condição de a China ser ou não considerada país de economia de mercado para fins de defesa comercial. Deste modo, a utilização de metodologia alternativa para apuração do valor normal da China não era mais "automática".

78. Nesse sentido, considerando que apenas o item 15(a)(ii) do Protocolo de Acesso expirou, e que o restante do Artigo 15, em especial as disposições do 15(a) e do 15(a)(i), permanecem em vigor, procedeu-se a uma "alteração do ônus da prova" sobre a prevalência de condições de economia de mercado em determinado segmento produtivo objeto de investigação. Expira a presunção juris tantum de que os produtores exportadores/chineses operam em condições que não são de economia de mercado no segmento

produtivo investigado, de modo que a determinação do método de apuração do valor normal em cada caso dependerá dos elementos de prova apresentados nos autos do processo pelas partes interessadas, acerca da prevalência ou não de condições de economia de mercado no segmento produtivo específico do produto similar.

79. Esse posicionamento decorre das regras de interpretação da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados - a qual, em seu Artigo 31, estabelece que "1. Um tratado deve ser interpretado de boa-fé segundo o sentido comum atribuível aos termos do tratado em seu contexto e à luz de seu objetivo e finalidade". Ademais, com base no princípio interpretativo da eficácia (effet utile ou efeito útil), as disposições constantes de um acordo devem ter um significado. Tanto é assim que, segundo o Órgão de Apelação da OMC (DS126: Australia - Subsidies Provided to Producers and Exporters of Automotive Leather, Recourse to Article 21.5 of the DSU by the United States - WTO Doc. WT/DS 126/RW):

6.25 The Appellate Body has repeatedly observed that, in interpreting the provisions of the WTO Agreement, including the SCM Agreement, panels are to apply the general rules of treaty interpretation set out in the Vienna Convention on the Law of Treaties. These rules call, in the first place, for the treaty interpreter to attempt to ascertain the ordinary meaning of the terms of the treaty in their context and in the light of the object and purpose of the treaty, in accordance with Article 31(1) of the Vienna Convention. The Appellate Body has also recalled that the task of the treaty interpreter is to ascertain and give effect to a legally operative meaning for the terms of the treaty. The applicable fundamental principle of effect utile is that a treaty interpreter is not free to adopt a meaning that would reduce parts of a treaty to redundancy or inutility. (grifos nossos)

Dessa forma, a expiração específica do item 15(a)(ii), com a manutenção em vigor do restante do Artigo 15(a), deve ter um significado jurídico, produzindo efeitos operacionais concretos. A utilização da metodologia alternativa deixa de ser, portanto, "automática", e passa-se a analisar, no caso concreto, se prevalecem ou não condições de economia de mercado no segmento produtivo investigado. Assim, a decisão acerca da utilização ou não dos preços e custos chineses em decorrência da análise realizada possui efeitos que se restringem a cada processo específico, e não implica de nenhuma forma declaração acerca do status de economia de mercado do país. Por um lado, caso tais provas não tenham sido apresentadas pelas partes interessadas, ou tenham sido consideradas insuficientes, poderão ser utilizados os preços e custos chineses para a apuração do valor normal no país, desde que atendidas as demais condições previstas no Acordo Antidumping. Por outro lado, caso tenham sido apresentadas provas suficientes de que não prevalecem condições de economia de mercado no segmento produtivo, a metodologia de apuração do valor normal a ser utilizado na determinação de dumping poderá não se basear nesses preços e custos do segmento produtivo chinês.

4.1.1.2. Da manifestação da petição sobre o tratamento do setor produtivo de laminados planos a frio na China para fins do cálculo do valor normal

80. A petição elencou elementos que indicariam não prevalecer condições de economia de mercado no segmento produtivo de laminados planos a frio na China.

81. Inicialmente, pontuou que o setor siderúrgico atuaria sob forte interferência estatal na China, não estando sujeito às condições de mercado.

82. A interferência estatal seria configurada pela existência de políticas prioritárias e específicas para o setor siderúrgico na China, pela estrutura e funcionamento do sistema bancário chinês e pela concessão pelo governo chinês de diversos subsídios para empresas que produzem os aços laminados a frio.

83. Os subsídios à indústria chinesa derivariam da predominância do Estado na economia e da compatibilização dos objetivos das empresas, do governo central e dos governos municipais e das províncias. Tais subsídios fluiriam no sistema econômico por meio de todos os setores que o governo central e os governos das províncias julguem econômica ou militarmente estratégicos, como seria o caso do setor siderúrgico. Os subsídios compreenderiam, principalmente, empréstimos a taxas de juros preferenciais, redução do custo da energia, de insumos e do preço da terra, incentivos à aquisição de tecnologia, reduções da tributação sobre a renda e de tributos indiretos e a infusão de capital vinculada, entre outros fatores, à performance exportadora.

84. A interferência estatal seria observada, ainda, na estrutura gerencial das empresas, uma vez que as principais siderúrgicas chinesas são de propriedade estatal ou, apesar de privadas, têm um relacionamento muito próximo com o Estado. O Partido Comunista e, por extensão, o governo chinês, possui um sistema centralizado de nomeação dos administradores das empresas estatais, por meio do qual garante a adesão destas empresas à sua política industrial.

85. Nesse sentido, a petição ressaltou que as principais siderúrgicas da China seriam produtoras dos aços laminados planos a frio objeto da investigação e seriam empresas estatais (seis siderúrgicas chinesas, das quais quatro são estatais, estariam ranqueadas entre as 10 maiores produtoras do mundo: China Baowu Group, HBIS Group, Ansteel Group and Shougang Group), sendo que suas estratégias empresariais seriam definidas pelo Estado não apenas por meio do controle acionário, como também por meio da estrutura de governança, dominada por membros do Partido Comunista Chinês. Entre as empresas, mencionou:

- Angang Steel Company Limited (Ansteel Group);
- Baosteel Group Corporation (Baoshan Iron & Steel, Chongqing Iron & Steel Company Limited e Shandong Iron and Steel Group Co Ltd.);
- Bengang Steel Plates Co. Ltd (Benxi Iron and Steel Group Co.);
- Wisco (ou Wuhan ou Wugang);
- HBIS Group (Dufenco S.A. 8 e Handan Iron & Steel Group);
- Changshu Everbright Material Technology Co., Ltd.; e
- Shougang Group.

86. No tocante às empresas privadas, ressaltou a decisão da União Europeia, na investigação de subsídios nas importações chinesas de aços com revestimento orgânico, que identificou que os preços pagos pelos produtores de aços revestidos para obtenção de laminados planos a frio e laminados planos a quente (insumos para os aços revestidos) fornecidos por siderúrgicas privadas eram muito próximos dos preços das siderúrgicas estatais, o que demonstraria que as siderúrgicas privadas não teriam efetivamente liberdade para praticar preços de mercado. Assim, a autoridade concluiu:

Furthermore, in the contract submitted by one of the sampled exporting producers for the provision of HRS by a privately owned supplier there is even a condition to link the price to the SOE supplier price. The government export restriction, government planning and the predominance of SOEs limits the freedom of private suppliers of HRS and CRS, obliging them to act in a non-commercial manner and to accept economically irrational (below- market) prices which they would not do in a free and open market. This confirms that the government policy to supply HRS and CRS (including to the organic coated steel sector) extends to private suppliers.

87. Além disso, para evitar a perda de seu controle, o governo chinês imporia restrições a investimentos estrangeiros em alguns setores. Segundo a petição, embora nos últimos anos a China tenha liberado acesso ao mercado para investimentos domésticos e estrangeiros, o Estado manteria significativo controle e influência dos investimentos privados, por meio de políticas industriais, legislações, regulamentos e de processos de aprovação dos investimentos.

88. Assim, as autoridades governamentais chinesas utilizariam a avaliação dos investimentos como uma ferramenta importante para apoiar os objetivos das políticas industriais, tais como, manter o controle estatal sobre setores-chave (incluindo a proteção de empresas estatais), reforçar a indústria nacional (fomentando a inovação local, promovendo empresas campeãs nacionais e conduzindo a reestruturação industrial) e atrair, mas manter sob controle, os investimentos estrangeiros, de modo a desenvolver a indústria nacional estrategicamente.

89. Ademais, a interferência do Partido Comunista da China estaria presente em todos os fatores de produção, com destaque para matérias-primas (minério de ferro, carvão/coque, produtos de aço laminados a quente), que seriam objeto de planos e políticas específicas do governo para fornecimento à indústria siderúrgica a preços baixos, principalmente por meio de subsídios; mão-de-obra, que seria altamente controlada pelo governo, sendo que os trabalhadores não possuiriam liberdade para negociar salários e condições de trabalho; regime de propriedade de imóveis, sendo que a terra seria de propriedade do Estado e sua distribuição atende às metas dos planos governamentais; e utilidades, que teriam os preços fixados pela National Development Reform Commission (NDRC).

90. Como consequência da intervenção do Estado chinês no setor siderúrgico, a China teria contribuído severamente para o excesso de capacidade instalada na indústria siderúrgica a nível global, que supera em muito a demanda por aço. Nesse sentido, de 2007 a 2023, a capacidade instalada de aço bruto da China teria aumentado aproximadamente 100%, subindo de 588,5 milhões de toneladas para 1.173,3 milhões de toneladas, ritmo muito superior ao crescimento observado a nível mundial. Com isso, nas últimas décadas, a China teria passado a representar praticamente a metade de toda a capacidade instalada no mundo.

91. O relatório "Latest Developments in Steelmaking Capacity 2023", da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), indicaria que a expansão da capacidade produtiva mundial de aço continuará a um ritmo robusto, liderada por investimentos chineses (na China e terceiros países), frequentemente em busca de mercados de exportação. O resultado desse desequilíbrio entre a oferta e a demanda de aço, que geraria enorme capacidade ociosa, seria a redução do preço do aço no mercado internacional e do produto fabricado na China, que se aproveitaria de sua enorme capacidade instalada para desovar seus produtos no mercado global às custas da produção e rentabilidade das empresas localizadas nos países importadores.

92. A petição destacou que para fins de investigação de dumping, a discussão sobre o reconhecimento da China como economia de mercado está ligada à validade de parte do art. 15 do Protocolo de Acesso da China à Organização Mundial do Comércio (OMC) após dezembro de 2016. Mais especificamente, à disposição que permitiria descartar preços e custos na economia chinesa, para fins de cálculo do valor normal de bens exportados pela China em investigações antidumping.

93. Desde então, segundo a Usiminas, a autoridade brasileira adaptou sua prática para que os petionários e partes interessadas em cada processo pudessem apresentar os elementos de prova necessários para caracterizar as condições de operação dos setores que fabricam os produtos objeto de investigação na China e, uma vez constatada a não prevalência de condições de mercado, prosseguir com a análise de parâmetros de preços e custos em terceiro país para fins de apuração do valor normal.

94. Com relação ao segmento produtivo do produto similar no caso em tela, haveria que se reconhecer que a prática do DECOM e decisões das autoridades investigadoras, como a da União Europeia, dos Estados Unidos, da Índia, do Canadá e do México corroboram o fato de que o setor siderúrgico na China não opera em condições de mercado para fins de investigações de defesa comercial. Na mesma linha, diversos estudos e relatórios especializados, em especial aqueles divulgados pela OCDE, que monitora de perto o mercado internacional de aço, comprovariam as distorções provocadas pela profunda intervenção e direcionamento do Estado chinês para a produção e investimentos realizados pelas empresas na China e em terceiros países.

95. Entre os estudos e relatórios especializados que evidenciariam as distorções provocadas pela interferência do governo chinês na economia e no setor siderúrgico, a petição destacou os seguintes:

- Memorando "Commission Staff Working Document On Significant Distortions In The Economy Of The People's Republic Of China For The Purposes Of Trade Defence Investigations", da Comissão Europeia, publicado em abril de 2024, que examina a existência de distorções significativas na economia chinesa.

- Relatório "Latest Developments in Steelmaking Capacity", publicado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em fevereiro de 2024, que analisa os desenvolvimentos recentes de capacidade na indústria siderúrgica e aponta expectativas para os próximos anos;

- Relatório "2023 Report to Congress on China's WTO Compliance", publicado pela United States Trade Representative (USTR) em fevereiro de 2024, que avalia o status atual de cumprimento e conformidade da economia chinesa aos compromissos assumidos quando da sua adesão à OMC;

- Relatório "Steel Market Developments", publicado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em dezembro de 2023, que analisa a evolução recente do mercado siderúrgico durante o primeiro semestre de 2023, com reflexões sobre as perspectivas futuras para o setor e trata da realocação de usinas siderúrgicas na China e a política "Going Out" da China na América Latina;

- Relatório "Concluding observations on the third periodic report of China, including Hong Kong, China, and Macao" (E/C.12/CHN/CO/3), publicado pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas em março de 2023;

- Trade Policy Review da China, elaborado e publicado pela Organização Mundial do Comércio em novembro de 2021;

- "China's Currency Policy", publicado pelo Congressional Service Search dos Estados Unidos em janeiro de 2019;

- Relatório "State enterprises in the steel sector", publicado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em dezembro de 2018, que analisa a extensão e implicações da presença de empresas estatais no setor siderúrgico;

- Memorando "China's Status as a Non-Market Economy", publicado pelo Departamento de Comércio dos Estados Unidos (DOC) em outubro de 2017, que analisa os fatores pelos quais a China não deve ser considerada uma economia de mercado, especialmente: (i) possibilidade de conversão da moeda; (ii) liberdade de negociação dos salários e condições de trabalho; (iii) abertura do mercado a investimentos estrangeiros; (iii) controle governamental sobre a propriedade e meios de produção; e (iv) extensão do controle governamental sobre o preço e alocação de recursos; e

- Estudo contratado pelo Instituto Aço Brasil "China como Não-Economia de Mercado e a Indústria do Aço", de julho de 2018, elaborado por Welber Oliveira Barral, Gilvan Brogini, Germano Mendes de Paula e Manuel Humberto Netto.

96. A petição ressaltou ter envidado os melhores esforços para apresentar versões atualizadas e dados novos além dos documentos e relatórios já consultados pelo DECOM em investigações anteriores. Sempre que aplicável, a petição destacou ter feito referência aos elementos de prova pertinentes para auxiliar a compreensão da forte presença do Estado chinês, que seria capaz de determinar as condições em que operam os produtores de aço na China.

97. Com vistas a organizar melhor os argumentos apresentados pela petição, os temas mencionados foram divididos nas seções a seguir: (4.1.1.2.1) "Da interferência do governo chinês na economia e nos setores privados do país, inclusive no setor siderúrgico"; (4.1.1.2.2) "Da estrutura de mercado e da participação e do controle estatal na China"; (4.1.1.2.3) "Da prática de subsídios ao setor siderúrgico", (4.1.1.2.4) "Da situação do mercado siderúrgico mundial e da participação das empresas chinesas" e (4.1.1.2.5) "Precedentes brasileiros de não economia de mercado no setor siderúrgico da China". Ao final (4.1.1.2.6), serão apresentadas as conclusões da petição a respeito do tema.

4.1.1.2.1. Da interferência do governo chinês na economia e nos setores privados do país, inclusive no setor siderúrgico

98. De acordo com a petição, a China é governada por um Conselho de Estado (State Council). As decisões deste conselho devem seguir as diretrizes do Partido Comunista Chinês, partido único que é governante na China e que, portanto, possui o monopólio do poder. O partido é responsável pelas decisões mais importantes relacionadas aos aspectos políticos, econômicos, civis e às relações exteriores e um dos responsáveis pela implementação do "Estado socialista de mercado".

99. Na prática, o sistema de "economia de mercado socialista" adotado pela China significaria que, embora tenha havido certa abertura da China para o mercado, o Estado continuaria tendo um papel decisivo, com estreita ligação entre o governo e as empresas. A petição ressaltou que o controle do Estado chinês iria além da ligação com os entes estatais, que seria evidente. A Constituição da China também enfatizaria o papel do Estado perante os "non-public sectors", os indivíduos e empresas privadas, que seria de encorajar, apoiar e guiar o desenvolvimento dessas entidades. Dessa forma, o Estado possuiria um papel gerenciador sobre todos os entes da sociedade, sendo públicos ou privados. Nesse sentido sublinhou:

Article 7

The State-owned economy, namely, the socialist economy under ownership by the whole people, is the leading force in the national economy. The State ensures the consolidation and growth of the State-owned economy.

(...)

Article 11

The non-public sectors of the economy such as the individual and private sectors of the economy, operating within the limits prescribed by law, constitute an important component of the socialist market economy.

The State protects the lawful rights and interests of the non-public sectors of the economy such as the individual and private sectors of the economy. The State encourages, supports and guides the development of the non-public sectors of the economy and, in accordance with law, exercises supervision and control over the nonpublic sectors of the economy. (Grifou-se)

100. Destacou também o artigo 6º da própria Constituição chinesa, instrumento de maior hierarquia normativa no Estado, que estabeleceria que os meios de produção e força de trabalho são propriedade do governo coletivamente:

Article 6 The basis of the socialist economic system of the People's Republic of China is socialist public ownership of the means of production, namely, ownership by the whole people and collective ownership by the working people. The system of socialist public ownership supersedes the system of exploitation of man by man; it applies the principle of "from each according to his ability, to each according to his work".

In the primary stage of socialism, the State upholds the basic economic system in which the public ownership is dominant and diverse forms of ownership develop side by side and keeps to the distribution system in which distribution according to work is dominant and diverse modes of distribution coexist. (Grifou-se)

101. Conforme apontado pelo Memorando "Commission Staff Working Document On Significant Distortions In The Economy Of The People's Republic Of China For The Purposes Of Trade Defence Investigations" ("Memorando"), como ferramenta para alcançar a modernização industrial e seus objetivos econômicos, a China teria consistentemente recorrido a uma política industrial "top-down" intervencionista, implementada por meio de inúmeros mecanismos. Além disso, o Memorando destacaria que esses objetivos foram alterados e redefinidos de acordo com as prioridades do país diante dos desenvolvimentos políticos e econômicos globais, conforme segue:

From the early-2000s onwards, the Government began to focus its efforts on upgrading the economy away from traditional industries reliant on low-skilled labour, setting the targets of science and technology to contribute 60% to the economy in 2020, and the degree of reliance on foreign technology to drop to 30%. By 2015, acquiring key technological competences in strategic sectors defined in the Made in China 2025 initiative became the Government's central priority, shaping the industrial policies accordingly. More recently, in view of the growing political and trade tensions between China and the US, as well as the economic and social impacts of the COVID-19 pandemic, the concept of 'dual and its central idea of technological self-reliance has been ranking high on the Government's industrial policy agenda. Following its introduction by President Xi in the first half of 2020, the dual circulation concept was quickly followed up by lower ranking politicians as well as by government authorities and it also features in the 14th FYP .

102. A petição frisou que existiria um elaborado sistema de planos que cobririam praticamente todos os aspectos da economia e dos níveis de governo. Além disso, mantêm-se importantes participações de propriedade em empresas reconhecidas como "estratégicas" e implementam-se uma série de intervenções industriais diretas para influenciar a alocação de recursos. Os instrumentos típicos utilizados seriam os controles de acesso ao mercado, a análise e aprovações de projetos, fornecimento e controle sobre o uso de terras, concessão de empréstimos subsidiados, diversas formas de apoio financeiro, e a implementação de catálogos de orientação industrial.

103. O Office of the United States Trade Representative (USTR) emitiu, em fevereiro de 2024, relatório acerca do cumprimento das regras da OMC pela China, alegando, em linhas gerais, que, apesar dos compromissos assumidos pelo país no âmbito de tal organização, há mais de 20 anos, a China não migrou para uma economia de mercado nem reduziu a intervenção estatal na economia:

As has been previously documented, China has a long record of violating, disregarding and evading existing WTO rules. China has also sought to frustrate WTO oversight and accountability mechanisms, such as through its poor record of adhering to its WTO transparency obligations. In addition, and more critically, after more than two decades of WTO membership, China still embraces a state-led, non-market approach to the economy and trade, despite other WTO Members' expectations -and China's own representations - that China would transform its economy and pursue the open, market-oriented approach endorsed by the WTO. In fact, China's embrace of a state-led, non-market approach to the economy and trade has increased rather than decreased over the past decade, and the mercantilism that it generates has harmed and disadvantaged U.S. companies and workers, as well as companies and workers of other WTO Members, often severely. (Grifou-se)

104. Segundo a autoridade estadunidense, a China viria aperfeiçoando a gestão da economia pelo governo e pelo Partido, fortalecendo o setor estatal, particularmente as empresas de propriedade e investimento estatal:

It is important to highlight, moreover, that China has not simply continued to pursue what it termed a "socialist market economy" when it joined the WTO. China's so-called "socialist market economy" has turned decidedly predatory. In other words, China no longer relies on central planning simply to direct and guide the business decisions of Chinese industries and enterprises. Rather, China is now using its state-led, non-market approach to the economy and trade in ways designed to secure the dominance of Chinese enterprises, both in the China market and in global markets. As part of this pursuit of international dominance, China is targeting both traditional industries and emerging industries, not only by providing its own industries with unprecedented financial and regulatory support but also by actively pursuing policies and practices that are calculated to disadvantage and ultimately displace foreign competitors. (Grifou-se)

105. Nesse sentido, a petição destacou que o Departamento de Comércio dos EUA já elaborou memorando sobre o status de não economia de mercado da China, e concluiu que o papel do Estado e sua relação com o setor privado resulta em distorções fundamentais na economia chinesa:

China is a non-market economy (NME) country because it does not operate sufficiently on market principles to permit the use of Chinese prices and costs for purposes of the Department's antidumping analysis. The basis for the Department's conclusion is that the state's role in the economy and its relationship with markets and the private sector results in fundamental distortions in China's economy. (Grifou-se)

106. De igual modo, a Comissão Europeia, em seu Memorando, concluiu que o Partido Comunista Chinês e o Estado possuem um papel de liderança na governança econômica do país:

While the Constitution itself recognises that diverse forms of ownership develop side by side, and while the Chinese economy consists to a large extent of non-state actors, the party and the State retain nevertheless a leading role in the economic governance of the country. Furthermore, the involvement of the State and the Party go clearly beyond broad macroeconomic control. For example, the text of Article 11 of the Constitution stipulates that the State not only encourages and supports the development of the nonpublic sectors of the economy but that it also guides that development. (Grifou-se)

107. Assim, a estratégia para promoção do crescimento do país seria definida por meio de uma série de planos quinquenais, que permitiriam ao governo controlar o desenvolvimento de setores prioritários e implementar políticas específicas para apoiar a reestruturação e expansão de determinadas indústrias. Junto aos referidos planos quinquenais, o governo chinês também elaboraria catálogos para sinalizar as indústrias consideradas prioritárias para fins de alocação de recursos, investimentos e políticas de incentivo.

108. A Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma (National Development and Reform Commission - NDRC) seria a agência governamental responsável pela edição de políticas para as indústrias chinesas. A NDRC seria ligada ao Conselho de Estado no governo central, elaborando os planos industriais com sugestões do Comitê Central do Partido Comunista e os governos provinciais e municipais, bem como de outras entidades governamentais. Dentre outras funções, a NDRC também seria responsável pela fixação de preços para energia elétrica e outros insumos relevantes, que afetam todos os demais preços na economia.

109. As políticas industriais seriam divididas, ainda, em três esferas: a nacional, provincial e municipal, bem como em três tipos, o compreensivo, macrorregional e plano especializado.

110. O plano nacional estaria no topo do sistema, juntamente com outras políticas como o "Made in China", "Belt and Road Initiative" e outros planos de médio e longo prazo. Atualmente, as diretrizes políticas na China são definidas no "14º Plano Quinquenal de Desenvolvimento Nacional Econômico e Social", cuja vigência é de 2021 a 2025. Aplicável ao setor siderúrgico, em particular, haveria também o "14º Plano Quinquenal para o Desenvolvimento da Indústria de Matérias-Primas". Em resumo, estas políticas serviriam de base para o setor no que tange aos investimentos, impacto ambiental, energia, crédito, utilidades, construção de novas fábricas, entre outros.

111. Com base no plano nacional, as províncias e municípios editariam uma série de planos e políticas gerais e setoriais para sua região geográfica e ramos estratégicos. Esses governos teriam relativa autonomia para customizar as políticas de acordo com a realidade local, o que poderia fazer com que as formas de intervenção no setor siderúrgico assumam características diferentes e particulares para cada região/município, conforme explica a OCDE:

Broad directives and approaches that provincial and prefectural governments need to undertake have been indicated, but it is up to the provincial and prefectural governments to define the practical steps that the concrete implementation of the central government directives will take. In that sense, local governments hold considerable autonomy to tailor their approach under the specified guidelines and can differ significantly across provinces and municipalities. A diagram illustrating the different layers of the Chinese government is shown below.

[figura suprimida]

112. No que tange à propriedade estatal de empresas, o governo chinês manteria uma quantidade significativa de SOEs (State-owned Enterprises), através das quais exerceria influência substancial e direta sobre a economia, influência que se concentraria em setores como o siderúrgico, mas também energia, serviços públicos e de transporte, serviços financeiros e de telecomunicações. As implicações referentes aos protagonismos das empresas estatais chinesas foram sublinhadas pela OMC da seguinte forma:

The importance of SOEs in China's economy, coupled with high amounts of financial support, may affect the functioning of market-oriented policies and practices. It would appear that SOEs in China often benefit from credits extended by state banks or other forms of financing, implicit guarantees, capital injections, and preferential access to inputs. (Grifou-se)

113. Ainda segundo a OMC, o número de SOEs na China aumentou de 2013 a 2019 e essas empresas já representam 5,5% do total de entidades ligadas ao setor industrial. Se considerada a representatividade das SOEs em relação aos ativos, tem-se que 40% são controlados diretamente pelo Estado chinês, o que demonstraria se tratar de megaempresas estatais. O quadro abaixo resume os indicadores analisados pela OMC:

SOEs in China's economy, 2013-19

Sector	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Industrial sector*							
Number of total enterprises	369,813	377,788	383,148	378,599	372,729	378,440	377,815
Number of SOEs	18,574	18,808	19,273	19,022	19,022	18,670	20,683
% of SOEs	5,0	5,0	5,0	5,0	5,1	4,9	5,5
Total assets (CNY billion)	87,075	95,678	102,304	108,587	112,191	113,438	120,587
Total assets of SOEs (CNY billion)	34,399	37,131	39,740	41,770	43,962	43,991	46,968
% of SOEs	39,5	38,8	38,8	38,5,39,2	39,2	38,8	38,9
Total Profits (CNY billion)	6,815	6,815	6,619	7,192	7,492	6,635	6,580
Total profits of SOEs (CNY billion)	1,592	1,451	1,142	,1232	1,722	1,858	1,607
% of SOEs	23,4	21,3	17,2	17,1	23,0	28,0	24,4
Construction							
Number of enterprises	78,919	81,141	80,911	83,017	88,074	95,400	--
Number of SOEs	3,847	3,753	3,6030	3,593	3,453	3,080	--

% of SOEs	4,9	4,6	4,5	4,3	3,9	3,2	--
Gross output value (CNY billion)	16,037	17,671	18,076	19,357	21,394	23,509	--
Gross output value of SOEs (CNY billion)	2,074	2,207	2,177	2,385	2,641	2,626	--
% of SOEs	12,9	12,5	12,0	12,3	12,3	11,2	--

-- Not available

Fonte: Petição/National Bureau of Statistics, China Statistical Yearbook

114. A partir do quadro, verificar-se-ia que apenas 24% do lucro das empresas chinesas em 2019 originou-se das SOEs. Assim, seria possível inferir que, de modo geral, as empresas estatais seriam menos rentáveis do que as empresas privadas. Segundo Nicholas Lardy, especialista em política chinesa no Peterson Institute for International Economics, essas empresas seguiriam atuando de forma muito menos eficiente em comparação ao setor privado, sendo que cerca de 2/5 das empresas em questão teriam prejuízos mesmo após receberem incentivos do governo. Isso porque, suas atividades seriam orientadas para a implementação das políticas chinesas e não necessariamente à obtenção de lucro, como ocorreria caso se tratasse de uma economia de mercado.

115. Segundo a peticionária, não obstante a clara interferência do governo chinês na siderurgia por meio das empresas estatais, caberia destacar que as fronteiras entre as empresas estatais e as empresas privadas não seriam tão precisas na economia chinesa. Nesse sentido, Estudo contratado pelo Instituto Aço Brasil "China como Não-Economia de Mercado e a Indústria do Aço", elaborado com base em informações da obra "The reform myth: How China is using State power to create the world's dominant steel industry", verificou que a Shagang, maior empresa privada da China e uma das principais produtoras de aços, teria parte relevante de seu controle acionário pelo governo central chinês:

For example, the Shagang Group, the fifth largest steel producer in China, claims to be the country's largest privately owned steel producer. However, Chinese government ownership in the enterprise is significant. The firm was formed in 1975 as a village enterprise, and changed its name to Jiangsu Shagang Group in 1995. The firm's ownership status changed in 2001, during a period of asset-stripping management buyouts in the Chinese steel industry. Approximately 17 percent of the firm was purchased by the plant general manager and 25 percent of the firm was sold to the Jiangsu Province SASAC [Supervision and Administration Commission of the State Council]. An additional 23 percent went to the company's labor union, which is controlled by the Chinese Communist Party, and almost 35 percent went to the 'employees of Shagang.' (...) In short, even China's largest 'privately' owned producer is substantially state-owned, and appears to have received capital inflows from the state in the same year that its capacity doubled.

116. Além disso, o estudo também teria verificado a existência de parcerias e alianças estratégicas entre siderúrgicas estatais e privadas, conduzidas pelo governo central, bem como a elevada participação societária do governo chinês também em empresas privadas. Por exemplo, em 2010, a Hebei Steel teria estabelecido uma aliança com doze empresas privadas localizadas na província de Hebei, por meio da qual adquirira o controle de 10% de participação em cada empresa privada em troca de compartilhar sua gestão, tecnologia e rede de vendas com as empresas-alvo. De acordo com o estudo, ainda, para a Hebei Steel, a aliança serviu como forma de seguir as diretrizes do governo sem nenhuma contrapartida financeira.

117. Em artigo, Jorge Miranda traz outros exemplos de como a China não seguiria as regras de mercado e distorceria o custo do capital para além dos fatores de produção, como por meio do mercado de ações, cuja classificação de risco seria realizada em grande parte por agências estatais, sendo que, entre 2009 e 2015, quase 97% dos títulos teriam sido emitidos como AA ou mais, ou seja, de baixo risco.

118. Miranda afirma que a política microeconômica da China seria baseada em quatro principais pilares: (i) fornecimento de fatores de produção, matérias-primas e utilidades a preços mais baixos; (ii) autorização para que as estatais atuem sem limitações orçamentárias; (iii) regulação das empresas chinesas para que não compitam entre si em excesso e (iv) estímulo das empresas consideradas estratégicas. Segundo a peticionária, o autor conclui que, ainda que o país não seja o primeiro a intervir na economia, a magnitude com a qual o faz não tem precedentes, de forma que a China não poderia ser considerada uma economia de mercado.

4.1.1.2.1.1. Planos quinquenais nacionais e o setor siderúrgico

119. A política industrial chinesa tem sido implementada por meio de "Planos Quinquenais", que permitiriam ao governo controlar o desenvolvimento econômico do país e implementar políticas específicas para apoiar a reestruturação e expansão de determinadas indústrias, entre elas a siderúrgica.

120. Todos os Planos Quinquenais possuíam a previsão do desenvolvimento das indústrias de matérias-primas e de energia, sendo a siderurgia uma das indústrias prioritárias, cuja presença remonta ao 8º e assim permanece no atual 14º Plano Quinquenal. Esses planos selecionariam segmentos específicos e estratégicos que deveriam receber subsídios e outros incentivos, estabelecendo metas de produção e exportação e encorajando o desenvolvimento de tecnologias para a produção de aço com alto valor agregado.

4.1.1.2.1.1.1. Do 8º ao 12º Plano Quinquenal

121. De acordo com a peticionária, o 8º Plano Quinquenal (referente aos anos de 1991 a 1995) tratou do desenvolvimento da indústria siderúrgica chinesa, expressando o desejo do governo chinês por um rápido desenvolvimento econômico em indústrias de matérias-primas centrais e de energia.

122. Com relação ao aço, o plano teria fixado meta de produção de 88 milhões de toneladas para 1995. Especificamente no que se refere à região leste, o plano determinava a concessão de subsídios na forma de fundos de reserva, tecnologia, talentos, etc. Por fim, o plano também indicava especificamente que a região leste da China deveria "desenvolver vigorosamente uma economia orientada à exportação" e desenvolver produtos com alto valor agregado. O plano estabeleceu uma meta para o crescimento anual da exportação de 13%.

123. O 9º Plano Quinquenal (referente aos anos de 1996 a 2000) mereceria destaque pela forma como socorreu a deficitária indústria siderúrgica chinesa. Apesar dos subsídios governamentais, pelo menos um terço das empresas estatais estava sofrendo grandes prejuízos naquele período. Constantemente, o governo chinês teria determinado que os bancos financiassem essas empresas estatais através de empréstimos ou simplesmente cobrissem suas perdas com subsídios diretos.

124. Segundo a peticionária, durante a vigência do 9º Plano Quinquenal, o governo chinês traçou uma grande estratégia de reforma das empresas estatais, que se baseou no princípio de "salve os grandes, perca os pequenos". Nesse sentido, empresas estatais menores e não fundamentais teriam sido privatizadas ou fechadas e empresas estatais grandes e importantes - incluindo as da indústria siderúrgica - foram fundidas e transformadas em empresas estatais ainda maiores e mais avançadas. A reestruturação das empresas siderúrgicas não teria sido concluída e se manteria como um objetivo dos Planos Quinquenais desde então.

125. O 10º Plano Quinquenal (referente aos anos de 2001 a 2005), por sua vez, teria dado continuidade à reestruturação de indústrias tradicionais (entre elas a indústria siderúrgica) e aprofundado o envolvimento de governos locais na concessão de subsídios às empresas da indústria siderúrgica chinesa.

126. Em relatório sobre a implementação do 10º Plano, segundo a peticionária, reforçou-se a intenção de promover o desenvolvimento da indústria siderúrgica chinesa, por meio de interferência no Estado no segmento, inclusive com oferecimento de crédito e concessão de terra. Nesse sentido, destacou:

(...) we will use mainly economic and legal means supplemented by administrative means to guide and promote sound development of the iron and steel, electrolytic aluminum and cement industries. (...) We will put into practice all regulatory measures set forth in the Report on the Work of the Government for providing guidance through state policy and planning and industrial information, tightening market access and strengthening management of land use and credit.

127. Por meio desse plano, o governo teria estabelecido a estratégia para desenvolvimento da região oeste chinesa, com base na promulgação de políticas e implementação de medidas a fim de transferir investimentos diretamente para o local, como se observa no trecho reproduzido abaixo:

The State Council has already promulgated a number of policies and measures to support the development of the western region. The state will invest more in the west and increase transfer payments from the national budget to local budgets there.

128. O 11º Plano Quinquenal (referente aos anos 2006 a 2010) seria notável por seu foco na concessão de subsídios a empresas da indústria siderúrgica, que produziram produtos de alto valor agregado e, portanto, suscetíveis de serem exportados.

129. A parte 1, do capítulo 13, do documento "Outline of the Eleventh Five-Year Plan for Economic and Social Development", que tratava especificamente da indústria metalúrgica, determinaria que o governo chinês e os governos locais deveriam encorajar a formação de um grupo de empresas internacionalmente competitivas. O referido documento também determinaria o aumento da qualidade dos produtos da indústria siderúrgica.

130. Em relatório submetido ao Congresso chinês sobre a implementação das políticas chinesas no ano de 2009, o governo central teria reportado avanços na reestruturação de dez setores prioritários, incluindo a indústria siderúrgica. Em 2011, o governo chinês teria reportado a continuidade desta política, mencionando expressamente a realocação do Grupo Shougang e a reorganização da Angang Steel Company Ltd. e da Pangang Group Company Ltd.

(...) we will use mainly economic and legal means supplemented by administrative means to guide and promote sound development of the iron and steel, electrolytic aluminum and cement industries. (...) We will put into practice all regulatory measures set forth in the Report on the Work of the Government for providing guidance through state policy and planning and industrial information, tightening market access and strengthening management of land use and credit.

131. Nessa esteira, o 12º Plano Quinquenal (referente aos anos 2011 a 2015) teria previsto que a China melhoraria o seu sistema econômico com a propriedade estatal tendo um papel dominante. Seu capítulo 9, dedicado à melhora e à promoção da indústria manufatureira, qualificaria o setor de ferro e aço como prioritário para maior desenvolvimento. O plano determinaria a melhora dos tipos e qualidade dos produtos, a otimização da indústria de matérias-primas e o fortalecimento das indústrias de manufatura, tal como a indústria siderúrgica.

132. O plano também teria determinado a realocação da indústria siderúrgica para criar uma série de centros de manufatura com competitividade internacional baseada em projetos estatais fundamentais. Nesse sentido:

Guide the clustering of production factors and create a number of advanced manufacturing bases with international competitiveness based on key state projects. Develop a number of modern industry clusters with distinctive characteristics, a prominent brand image and a sound service platform using industry chains as a tie and industrial parks as a medium.

133. O plano teria estabelecido a meta do governo da China para aprofundar suas vantagens sobre outros países produtores de aço com base em tecnologia, marca, qualidade e serviço.

134. Além disso, durante o período do 12º Plano Quinquenal (2011-2015), produtores de aço chineses também teriam se beneficiado de subsídios concedidos e incentivos com base na política conhecida como "coordinative development". De acordo com a referida política, autoridades chinesas deveriam (i) reorganizar e incentivar as indústrias de matérias-primas e energia com vistas a melhorar seu poder de competitividade internacional e (ii) levar indústrias das regiões leste, central e oeste a se desenvolverem de forma coordenada.

135. Segundo a peticionária, o governo chinês teria implementado essa política de "coordinative development" utilizando o seu sistema tributário para desencorajar as exportações de certas matérias-primas básicas, enquanto subsidiava as exportações de produtos de maior valor agregado.

136. Essas medidas, tais como restrições de exportações de matérias-primas básicas, concessão de créditos de tributos indiretos sobre as exportações, e fornecimento de eletricidade e carvão por preços artificialmente baixos encorajariam produtores de aço chineses a investir na expansão de suas capacidades instaladas e aumentar suas exportações.

4.1.1.2.1.1.2. O 13º e o 14º Planos Quinquenais

137. O 13º Plano Quinquenal (referente aos anos 2016 a 2020) seria baseado em cinco pilares, quais sejam: inovação, abertura econômica, desenvolvimento sustentável, coordenação entre o espaço urbano e o rural e inclusão social.

138. Especificamente quanto à indústria siderúrgica, em clara interferência do Estado no setor, o plano teria como pretensão endereçar o problema do excesso de capacidade produtiva, conforme mencionado no trecho copiado abaixo:

We will focus on addressing the overcapacity in the steel, coal, and other industries facing difficulties. In this process, the market should serve as a check, enterprises should be the major actors, local governments should play a coordinating role, and the central government should provide support. We will use economic, legal, technological, environmental, quality inspection, and safety-related means to strictly control the expansion of production capacity, shut down outdated production facilities, and eliminate overcapacity in a planned way. We will address the issue of "zombie enterprises" proactively yet prudently by using measures such as mergers, reorganizations, debt restructurings, and bankruptcy liquidations. Fiscal, financial, and other policies will be improved to support this work. One hundred billion yuan in rewards and subsidies will be provided by the central government, which will be mainly used to resettle employees laid off from these enterprises. We will take a full range of measures to reduce the transaction, logistics, financial, and energy consumption costs of enterprises, and work to put a stop to the collection of arbitrary and unwarranted fees from enterprises and be strict about investigating and punishing violations of regulations.

139. O plano também teria previsto metas de redução de poluição, tais como diminuir a emissão dos gases poluentes pelas indústrias em 25%, que também se aplicariam à indústria siderúrgica.

140. Em relatório de 2015 sobre a implementação do plano, teria sido anunciado que o governo iria aumentar o incentivo e apoio governamental para as empresas da indústria siderúrgica através de políticas fiscais, tributárias, financeiras e políticas de concessão de terrenos para auxiliar na sua modernização.

We will increase support through fiscal, tax, financial, and land policies to help turn around and upgrade the steel, coal, and other industries. When addressing the issue of overcapacity, priority will be given to ensuring proper arrangements are made for workers who are laid off, and funds for rewards and subsidies will be set up to ensure they are resettled and provided with employment.

141. Verifica-se, assim, que o 13º Plano Quinquenal consolidaria a estratégia chinesa de guiar o desenvolvimento da indústria siderúrgica por meio de variados programas de subsídios, sustentando investimento e empregos na China, além de adotar políticas para controlar capacidade de produção e volumes a serem produzidos, promover fusões e aquisições de empresas entre outras medidas.

142. O 14º Plano Quinquenal (referente aos anos de 2021 a 2025) não seria diferente quanto a tais diretrizes. Este plano consolidaria as estratégias para as indústrias petroquímica, química, siderurgia e outras indústrias - tratadas de forma conjunta como "raw materials industries" - e estaria fundado nas diretrizes da política "Made in China 2025".

143. De modo geral, o 14º Plano Quinquenal estabeleceria a continuação do processo de reestruturação e concentração do setor siderúrgico, prevendo incentivos para que empresas líderes implementassem fusões e reorganizações de modo a criar grupos empresariais produtores e exportadores de aço de classe mundial. Faria referência específica ao setor siderúrgico: "We will transform and upgrade traditional industries, promote the optimization and structural adjustment of raw material industries such as petrochemicals, steel (...).

144. Além disso, a "dual circulation" seria um dos conceitos-chaves para a compreensão do plano. De acordo com essa estratégia, a China buscaria maior independência para a produção e o fornecimento de matérias-primas, assegurando a competitividade do produto chinês no mercado interno e externo. Para o setor siderúrgico, essa diretriz se traduziria na meta de, até 2025, aumentar substancialmente a taxa de autossuficiência doméstica de metais ferrosos, além de, no mesmo prazo, ter mais de 70% dos processos-chave controlados de forma totalmente digital.

145. Nesse sentido, verificar-se-ia uma série de políticas estabelecidas no 14º Plano Quinquenal que visariam apoiar o desenvolvimento da pesquisa científica e da manufatura avançada, expandir a demanda doméstica e otimizar o mercado de consumo, acelerar o crescimento da indústria de serviços e promover o desenvolvimento da indústria "verde". Tudo isso visando fortalecer os diferentes componentes da cadeia de suprimentos, desde P&D até vendas. Nesse sentido:

To transform and upgrade traditional industries, we will improve the layout and adjust the structure of petrochemical, iron and steel, nonferrous metals, building materials, and other raw material industries, expand the supply of high-quality products in light and textile industries, expedite the transformation and upgrade of enterprises in chemical, papermaking, and other key industries, and improve the green manufacturing system. We will continue to implement special projects to enhance the core competitiveness and technological transformation of the manufacturing industry, encourage enterprises to adopt advanced and readily applicable technologies, and strengthen equipment upgrading and large-scale application of new products.

146. Ainda especificamente no tocante à indústria siderúrgica, o plano promoveria o uso limpo e eficiente de combustíveis e alteraria a logística para o escoamento da produção por formas de transporte menos poluidoras, como trens e navios. Confira-se:

We will promote the clean and efficient use of fossil fuels such as coal, promote the green transformation of steel, petrochemical, building materials, and other industries, and accelerate "transfer from highways to railways" and "transfer from highways to waterways" for bulk cargo and medium- and long-distance cargo transportation.

147. Ademais, o Plano manteria a "Belt and Road Initiative", iniciada no 13º Plano Quinquenal, e a vincularia ao desenvolvimento da região oeste e à revitalização da região nordeste da China:

I. A new stage of development in the western region: We will intensify efforts and implement more targeted and effective policies to promote large-scale development in the western region. We will implement several major ecological projects in key areas, actively integrate the regional development into the pursuit of the Belt and Road Initiative, strengthen the development of the large opening-up corridors, and build multilevel platforms for opening up interior areas. We will increase investment in infrastructure construction in the western region, support the development of competitive industries that take advantage of local strengths, pool efforts to consolidate the achievements of poverty alleviation, and shore up the weaknesses in the fields of education, health care, and people's livelihood. We will promote the development of Chengdu-Chongqing economic circle and make it an economic center, a center for science and technology innovation, a new highland of reform and opening-up, and a livable place for high-quality life of national influence.

II. Revitalization of northeast China: From the strategic perspective of safeguarding national defense, food, ecology, energy, and industrial security, we will strengthen efforts to coordinate policies to achieve breakthroughs in prioritized areas. We will quicken our pace in shifting government functions, deepen reform of state-owned enterprises, step up efforts to improve the business environment, and vigorously develop the private economy. We will build Liaoning Coastal Economic Belt and ChangchunJilin-Tumen Development and Opening-up Pilot Zone and improve Harbin's cooperation with and opening-up to Russia.

148. A petição ressaltou que na província de Chongqing, uma das províncias do oeste da China, estaria localizada a Chongqing Iron & Steel Company Limited e que as províncias da região nordeste da China também seriam sede de importantes siderúrgicas, como as províncias de (i) Liaoning, onde estariam localizadas a Angang Steel Company Limited (Ansteel Group), Bengang Steel Plates Co. Ltd (Benxi Iron and Steel Group Co.), Dongbei Special Steel e Fushun Special Steel; (ii) Pequim, onde está sediada a Shougang Group; e (iii) Hebei, onde estariam localizadas a Hebei Iron & Steel Group e a Handan Iron & Steel Group. A presença dessas empresas apenas reforçaria os resultados obtidos pelas políticas de desenvolvimento regional e intervenções diretas realizadas pelo governo chinês para o atingimento das metas traçadas nos planos.

149. Quanto aos subsídios, o 14º Plano Quinquenal orientaria a concessão de benefícios e incentivos para produção inteligente e ambientalmente mais sustentável. Segundo o plano, deveriam ser implementadas políticas e regulamentos para substituição de capacidade, avaliação de impacto ambiental e avaliação de energia, sendo desincentivados aumentos de capacidade de produção de aço. Contudo, segundo a petição, seria de conhecimento público que os produtores/exportadores chineses se aproveitam dos subsídios governamentais para continuar os investimentos em expansão da capacidade.

150. Além disso, em relatório submetido ao Congresso chinês, sobre a implementação das políticas chinesas no ano de 2021, o governo central teria reportado avanços na estruturação de setores prioritários, incluindo a indústria siderúrgica, bem como destacado a necessidade de centralizar esforços no alcance das metas específicas desta indústria, tais como a implementação de estratégias para economia de energia e redução do consumo de carbono:

Revise the "Industrial Structure Adjustment Guidance Catalog". Implement the development action of Chinese brand new energy vehicles. Start the implementation of energy-saving and carbon-reduction technological transformation projects for enterprises in key fields such as iron and steel, non-ferrous metals, and building materials, and continue to optimize the layout of the petrochemical industry. Promote the green and high-end development of the API industry.

151. Assim, com base nos Planos Quinquenais do governo chinês e nas políticas governamentais elencadas nesses documentos, verificar-se-ia que a indústria siderúrgica seria estratégica e prioritária para a economia chinesa, sendo objeto de variadas políticas estatais, que comprovariam a forte interferência do Estado chinês no segmento.

4.1.1.2.1.2. Políticas do governo chinês para a indústria siderúrgica

152. Segundo a petição, políticas específicas para o setor siderúrgico vêm sendo adotadas historicamente pelo governo chinês, sendo parte da estruturação e desenvolvimento desta indústria no país. O documento base que serve de orientação seriam os Planos Quinquenais que, conforme apontado, estabeleceriam as diretrizes e metas mais gerais para a economia. Entretanto, derivados dos Planos Quinquenais, haveria também os Planos específicos, que detalhariam diretrizes e metas por setor produtivo. No âmbito das Províncias e Municípios, seria esperado que estes níveis de Governo também elaborem os seus Planos, sempre de acordo com as diretrizes e metas estabelecidas pelo Governo central.

153. Historicamente, as políticas e diretrizes definidas pelo Estado chinês para o setor siderúrgico poderiam ser classificadas em 4 grandes grupos: (i) os planos quinquenais, (ii) políticas setoriais específicas, (iii) políticas de apoio científico e tecnológico e (iv) políticas de direcionamento de investimentos. Abaixo sumariza-se os principais planos e políticas de cada categoria, já analisadas tanto pelo DECOM, quanto por outras autoridades investigadoras:

a) planos quinquenais (Five-Year Plan);

b) políticas específicas para o setor siderúrgico – "Iron and Steel Development Policy", "Iron and Steel Industry Adjustment and Revitalization Plan" ("Steel Adjustment Plan"), de 2009, "Iron and Steel Industry 12th Five Year Plan", de 2011, "Iron and Steel Normative Conditions", de 2012, e "Guiding Opinions on Resolving the Problem of Severe Excess Capacity", de 2013;

c) políticas de apoio científico e tecnológico - especialmente a "Guideline for the National Medium and Long Term Science and Technology Development Plan";

d) políticas de direcionamento de investimentos – "Decision of the State Council on Promulgating and Implementing the Temporary Provisions on Promoting Industrial Structure Adjustment", de 2005, e "Provisions on Guiding the Orientation of Foreign Investment", de 2002.

154. Assim como no caso dos Planos Quinquenais, a maioria dos instrumentos legais seriam sistematicamente atualizados pelo Governo chinês, de forma a manter o controle sobre as decisões estratégicas das empresas produtoras de aço na China, preservando a essência intervencionista das normativas anteriores, com controle sobre a produção e investimentos, ainda que haja alterações pontuais para abarcar metas específicas do Plano Quinquenal do período.

155. Como exemplo, a petição afirmou que, para alcançar as metas do 11º Plano Quinquenal, a "National Development and Reform Commission" ("NDRC") da China adotou o "Iron and Steel Development Policy" ("NDRC Order No. 35") em julho de 2005. A referida política previa o controle governamental de praticamente todos os aspectos do desenvolvimento da indústria siderúrgica, incluindo a reorganização do setor mediante a fusão de empresas, a definição da localização das plantas produtivas, medidas para garantir o suprimento de matérias-primas, os níveis de produção regionais, e medidas para inovação tecnológica.

156. A Carta IEDI nº 582, que resume de forma detalhada o livro "Subsidies to Chinese Industry: State Capitalism, Business Strategy, and Trade Policy" (2013), de Uscha Haley e George Haley, descreve as "Policies for the Development of the Iron and Steel Industry" nos seguintes termos:

A evolução recente dos subsídios energéticos à produção de aço reflete os desdobramentos da sua ratificação como setor estratégico pelo governo chinês. Em julho de 2005, a NDRC lançou a Política de Desenvolvimento da Indústria Chinesa de Ferro e Aço, com o objetivo de consolidar e modernizar o setor. Esse mesmo objetivo reapareceu no 11º Plano Quinquenal de Desenvolvimento Econômico e Social. A estratégia para atingir esses objetivos passou, então, pela tentativa de reforçar o controle do governo central sobre o setor, proibindo aquisições estrangeiras de grandes siderúrgicas e incentivando a eliminação de plantas obsoletas, a redução do consumo de matérias-primas, a elevação da qualidade dos produtos e a concentração do mercado. Assim, as maiores empresas estatais do setor, tais como Baosteel, Wugang e Angang, receberam um firme e visível apoio governamental para a expansão de suas operações.

157. Em 2009, o governo chinês teria emitido o "Iron and Steel Industry Adjustment and Revitalization Plan" ("Steel Adjustment Plan"). Os EUA circularam, em 2014, no âmbito do Comitê de Medidas Compensatórias da OMC, documento que relata as políticas chinesas adotadas por meio desse plano. O plano determinava a continuidade da concessão de apoio governamental à indústria siderúrgica chinesa definida como "um pilar industrial da economia nacional". Entre as metas do "Steel Adjustment Plan" estariam a consolidação da capacidade produtiva e do "know-how" em "diversas hiper-empresas", como parte da política governamental de substituição de importações e transferência de tecnologia.

158. O plano também determinaria que o governo central e os governos locais deveriam aplicar seus recursos para manter a estabilidade do mercado doméstico de aço e melhorar as condições de exportação. Além disso, os governos central e locais teriam sido orientados a reforçar o suporte financeiro para as empresas siderúrgicas por meio de empréstimos e descontos. Por fim, teria sido indicado que as associações industriais chinesas deveriam ser utilizadas para coordenar preços e defender a indústria contra medidas antidumping estrangeiras.

159. Em outubro de 2011, o "Iron and Steel Industry 12th Five Year Plan" foi adotado pelo Ministro de Indústria e Tecnologia da Informação chinês. De forma similar ao "Steel Adjustment Plan", o plano pediria que o governo chinês reforçasse "a integração de políticas fiscal, tributária, financeira, comercial, de propriedade, de economia de energia, de proteção ambiental, de segurança na produção, entre outras, com a política siderúrgica" e ajustasse a política comercial de importação e exportação, respondendo ativamente a atritos internacionais.

160. Assim, o "Iron and Steel Industry 12th Five Year Development Plan" não deixaria dúvida de que o governo chinês viria fornecendo subsídios à indústria siderúrgica para alcançar seus objetivos, posto que trataria especificamente de apoio com recursos para garantir o fornecimento de matérias-primas e combustíveis, como minério de ferro e carvão.

161. Além disso, muitos dos subsídios discutidos no "Iron and Steel Industry 12th Five Year Development Plan" teriam por objetivo aumentar as exportações chinesas de produtos siderúrgicos. Por exemplo, o plano discutiria o apoio estatal para criar redes de venda, melhorar a capacidade das empresas siderúrgicas chinesas para competir em nível internacional, e criar grupos empresariais com poder competitivo internacional.

162. A petição registrou, ainda, que no tocante às exportações, estudo publicado em 2011 pelo Institute of East Asian Studies (IN-EAST) teria apontado a prevalência na China de políticas de subsídios às exportações por meio de políticas específicas seletivas para o setor siderúrgico, orientadas para aumentar o desempenho exportador das empresas chinesas:

The Chinese government is promoting export activities on a highly selective basis, targeting high value-added, technology intensive products as the vanguard of China's steel exports. Specific measures include the rebate of a large part of the VAT paid. This is meant to offset competitive disadvantages in international markets and allows for a discretionary steering of export activities. These rebates may be coupled with income tax reductions if exports surpass 50 percent of a company's total sales volume. Further measures comprise preferential export loans and guarantee schemes provided by the Export Import Bank of China (EXIM Bank) as well as other state-owned financial institutions.... VAT rebates and export quotas are employed by Chinese government as highly flexible instruments for discretionarily steering corporate export activities. These measures are commonly used to promote exports of higher value added products If deemed necessary, e.g. due to changing market conditions or escalating trade frictions, rebates and quotas can be adjusted on short notice in order to strengthen or weaken export incentives. This way, Chinese authorities are also capable of influencing the composition of steel exports and pushing companies to shift their export portfolio towards more high value-added, technology intensive products.

163. Em setembro de 2012, o Ministro da Indústria e Tecnologia da Informação chinês emitiu o "Iron and Steel Normative Conditions", que serviria de guia normativo para a produção de aço na China. Este documento ofereceria incentivos específicos pela observância de suas normas. Por exemplo, empresas habilitadas teriam direito a medidas preferenciais, tais como mais empréstimos bancários e subvenções governamentais para investimentos em tecnologia.

164. Em outubro de 2013, o Conselho de Estado da China emitiu o documento "Guiding Opinions on Resolving the Problem of Severe Excess Capacity" para tratar do problema de excesso de capacidade em algumas indústrias, entre elas a indústria siderúrgica. De acordo com o Conselho de Estado, a taxa de utilização da indústria siderúrgica chinesa, de apenas 72% em 2012, significativamente inferior à média internacional, indicaria que a sua capacidade de produção excedia a demanda doméstica por aço. Deste modo, uma das estratégias indicadas para a solução do problema teria sido o aumento das exportações. Outra solução seria a concessão de empréstimos para aumentar o nível tecnológico das empresas.

165. Neste sentido, o governo chinês teria estabelecido listas de empresas, entre elas diversos produtores de aço, para as quais seriam concedidos empréstimos preferenciais com o objetivo de levá-los a adquirir novos equipamentos para melhorar a qualidade dos seus produtos e reduzir o consumo de energia.

166. Adicionalmente, em razão do reconhecimento do problema decorrente do excesso de capacidade no setor do aço, o governo chinês teria adotado, (i) a "Guidance for the Iron and Steel Industry to Reduce Excess Capacity and Resolve Difficulties for Future Development" (2016), o (ii) "Plano de Ajuste e Melhoria da Indústria do Ferro e Aço (2016-2020)" (em inglês, "Steel Industry Adjustment and Upgrading plan for 2016-2020", também conhecido como "13th FYP for Steel" e a (iii) "Implementation Measures for Capacity Replacement in the Iron and Steel Industry Legislation" (2018). Esses planos controlariam a capacidade de produção no setor e incentivariam, entre outros, programas de fusões e aquisições de empresas com vistas ao desenvolvimento de grandes empresas no setor siderúrgico e o direcionamento de novos investimentos no país.

167. No que tange ao primeiro, o relatório da KPMG intitulado "The 13th Five-Year Plan - China's transformation and integration with the world economy", aponta que:

The Opinions of the State Council on Reducing Overcapacity in the Iron and Steel Industry strictly forbids the registration of any new production capacity in any form or under any pretence, and demands that any production that does not meet environmental, energy consumption, quality, safety or technical standards be taken offline in accordance with relevant laws and regulations. This stance applies pressure on industry to reduce capacity through external means such as consolidation and restructuring, refitting and relocation, and international cooperation.

168. Quanto ao segundo, que corresponde aos desdobramentos do 13º Plano Quinquenal para a indústria siderúrgica, a petionária ressaltou ter havido recomendação de cortes na capacidade anual de aço bruto da ordem de 100 a 150 Mt, no prazo de cinco anos. O governo chinês também teria mantido a diretriz para elevar a concentração no mercado siderúrgico em linha com as diretrizes firmadas pelos Planos Quinquenais, conforme observado a seguir:

For the share of China's 10 biggest steel producers to reach 60% of the country's total (compared to 35% in 2015), a series of mergers and acquisitions (M&As) is expected in the steel industry. For a start, Baoshan Iron & Steel has merged with Wuhan Iron & Steel, creating China's largest and the world's second-biggest steel mill in terms of combined crude steel production (61 million tonnes in 2015). (grifou-se).

169. Frisou também que estudo da União Europeia, intitulado "Comission Staff Working Document on Significant Distortions in the Economy of the People's Republic of China for the purposes of trade defence investigations", mostraria que o referido plano conferiria ênfase na solução do problema de capacidade na indústria do aço por meios de fusões, rearranjos produtivos, reestruturação de débitos, aspectos falimentares e injeção de capital para gerar eficiência.

170. Esse plano também teria previsto que subsídios específicos e outros tipos de incentivos seriam usados para estimular regiões com grande produção siderúrgica a buscar reduzir a capacidade instalada, bem como a maior oferta e disponibilização de subsídios a nível local. Políticas similares continuariam sendo adotadas.

171. O "Plano de Ajuste e Melhoria da Indústria do Ferro e Aço (2016-2020)" também orientaria as instituições financeiras e o capital privado a apoiarem as suas metas estratégicas, reduzindo os impostos e taxas incidentes às atividades de mineração do minério de ferro, além de políticas de apoio científico e tecnológico ao setor.

172. Essa orientação já estaria presente no "Guideline for the National Medium and Long Term Science and Technology Development Plan (2006-2020)", emitido pelo Conselho de Estado chinês, que identificaria inovação tecnológica como uma prioridade nacional. De acordo com este documento, a China investiria, até 2020, mais de 2,5% do seu PIB em pesquisa e desenvolvimento, reduzindo a dependência de tecnologias estrangeiras.

173. Além disso, os principais objetivos definidos no "Plano de Ajuste e Melhoria da Indústria do Ferro e Aço (2016-2020)" cobririam praticamente todos os aspectos do desenvolvimento da indústria siderúrgica, evidenciando o elevado grau de intervenção exercido pelo governo sobre o setor. As metas cobertas pelo plano envolveriam: redução da capacidade de produção; atualização e manutenção do fornecimento de diferentes tipos de produtos siderúrgicos; reorganização e reestruturação da indústria; políticas financeiras; alteração da localização geográfica das indústrias; obtenção do fornecimento de minério de ferro e outras matérias-primas em outros países; desenvolvimento de manufatura sustentável e inteligente; além de uma série de metas relacionadas à implementação do Plano em nível provincial.

174. Por fim, a "Implementation Measures for Capacity Replacement in the Iron and Steel Industry Legislation" definiria as regras para a 'substituição de capacidade', estabelecendo que qualquer nova siderúrgica só poderia ser construída se capacidade equivalente a 1,25 vezes a capacidade da nova siderúrgica fosse fechada. Em junho de 2021, esta regra de 'substituição de capacidade' teria sido aumentada para 1,5 vezes a capacidade da nova siderúrgica, para áreas-êhave, incluindo Pequim, Tianjin, Hebei, Delta do Rio Yangtze, o Delta do Rio das Pérolas e as áreas das planícies de Fenwei.

175. No final de 2021, também teria sido anunciado pelo governo chinês o "14º Plano Quinquenal para a Indústria de Matérias-Primas", sendo a atual base de desenvolvimento para as indústrias de matérias-primas, que incluem siderurgia, petroquímica, química, metais não ferrosos, materiais de construção e outras indústrias.

176. Como princípios, o Plano enfatizaria a liderança da inovação, o domínio do mercado, a coordenação da oferta e da procura e a segurança verde. Seus objetivos seriam cumpridos por meio da promoção da colaboração industrial, do desenvolvimento verde, e da transformação industrial e a digitalização.

177. O plano reafirmaria as diretrizes para a reestruturação da indústria siderúrgica com base nos seguintes eixos:

- Guiar a implementação de novas plantas: ajustar e otimizar a distribuição espacial das indústrias de acordo com as estratégias regionais de desenvolvimento.

- Otimizar a estrutura de mercado: apoiar o desenvolvimento de empresas líderes para que se tornem ainda maiores e mais fortes. Combinar a estratégia de liderança de mercado e apoio governamental. Remover obstáculos para fusões e reestruturações inter-regionais. O objetivo do Plano neste aspecto é promover a criação de mega conglomerados de aço. Nesse sentido, o Memorando atualizado da Comissão Europeia concluiu o seguinte:

To reach the goal the authorities are intent on removing obstacles to trans-regional mergers and reorganisation and encouraging financial institutions to provide comprehensive financial services for enterprises that have implemented mergers and reorganisation, as well as transformation and upgrading. In other words, it can be observed from the relevant planning and policy document that the objective of the Chinese authorities is to create more concentrated and stronger steel industry with leading enterprises even better able to compete internationally.

- Fortalecer a conexão com elos a montante e a jusante: fomentar a cooperação e integração entre diferentes elos da cadeia produtiva.

- Inovação tecnológica: promover o desenvolvimento de tecnologias comuns essenciais, como fundição de aço limpo de alta eficiência e baixo custo, conservação de energia e proteção ambiental, fornos elétricos avançados e seus processos de fabricação, fabricação em formato quase final, fundição especial, testes de alta qualidade e outros produtos especiais de uso gera, tecnologias de produção de equipamentos e peças. Promover a aplicação industrial de tecnologias como aterramento de minas (backfill mining), separação de minério refratário de baixo teor, recirculação de gases residuais, pátios mecanizados de matéria-prima, dessulfuração e desnitrificação eficientes, recuperação de calor residual e aumento de valor agregado à utilização de sucata.

- Novos materiais e projetos: desenvolvimento de materiais para aplicação na indústria aeroespacial, circuitos integrados, comunicação, energia e indústrias "verdes".

178. Os objetivos definidos acima já incorporariam as metas do Estado chinês para a redução de emissões de carbono, desenvolvimento ambientalmente sustentável e digitalização da indústria, previstas no 14º Plano Quinquenal. O plano preveria, ainda, medidas que visam fortalecer a proteção de talentos, reforçar a coordenação política, além de aumentar a publicidade das informações e orientações para as empresas alvo.

179. No tocante especificamente à indústria siderúrgica, o plano preveria como principais direcionamentos para inovação tecnológica:

Promover tecnologias chave de uso geral, como a produção de aço limpo de alta eficiência e baixo custo, e tecnologias de conservação de energia e proteção ambiental. Industrializar tecnologias de produção de equipamentos e componentes gerais e especializados, como fornos de arco elétrico avançados e seus processos de fabricação, moldagem quase final, metalurgia especializada, e detecção de alta qualidade. Impulsionar a aplicação industrial de tecnologias como mineração por preenchimento, minérios de baixa qualidade e difícil separação, reciclagem de gases de sinterização, áreas de armazenamento de matéria-prima mecanizadas, dessulfuração eficiente de gás de alto-forno, dessulfuração e desnitrificação eficientes, recuperação de calor residual, utilização de calor residual de média e baixa temperatura, e utilização de alto valor agregado de escória de aço.

180. A petionária destacou, ainda, as diretrizes definidas pelo Ministério da Indústria chinês especificamente para a implementação do 14º plano no setor siderúrgico no documento: "Guiding Opinions on Promoting the High-Quality Development of the Iron and Steel Industry". O foco principal estaria na reestruturação da indústria siderúrgica, incluindo a redistribuição espacial de plantas e a concentração de empresas, amplamente sustentadas por programas de incentivos estatais, e também no controle sobre a oferta e os preços dos insumos, tecnologia e equipamentos.

181. Nesse sentido, verificar-se-ia que o Memorando atualizado da Comissão Europeia teria identificado que, em setembro de 2022, o governo de Shangai e a China Baowu Iron and Steel Group Co., Ltd. assinaram acordo de cooperação estratégica para "otimizar a oferta de políticas, criar um ambiente de negócios de primeira classe, ajudar a China Baowu a se tornar melhor e mais forte em Shangai e se tornar um líder global da indústria".

182. Além disso, o mesmo Memorando teria destacado que o desenvolvimento de fornos elétricos para a indústria siderúrgica seria um importante objetivo das políticas sustentáveis da China, tanto que a "Guiding Opinion on the Steel Industry Development" determinaria passos para alcance da meta:

Encourage well-placed enterprises featuring blast furnace-converter prolonged processes to transform, upgrade and develop into electric furnace short-process steelmaking locally;

Well-placed areas should be encouraged to construct demonstration areas for electric furnace steel development and explore the application of innovative technologies and new equipment;

Eight or so dominant and benchmarking enterprises in electric furnace steelmaking and scrap steel processing and distribution should be selected respectively to form a promotable industrial model.

183. Assim, as decisões dos produtores de aço chineses relativas a preços, custos e insumos, incluindo investimentos, produção e vendas, seriam dirigidas pelo Estado chinês na forma de planos setoriais que refletiriam as estratégias para a implementação das diretrizes e consecução das metas traçadas nos Planos Quinquenais. Ou seja, os produtores de aço na China estariam alinhados aos objetivos da política econômica e comercial da China, o que os distanciariam das condições de oferta e demanda em uma economia de mercado.

4.1.1.2.1.3. Políticas para direcionar investimentos no setor siderúrgico

184. De acordo com a petionária, o governo chinês implementa uma série de políticas para promover o crescimento da sua indústria siderúrgica, por meio do incentivo a investimentos e a transferência de tecnologia de empresas estrangeiras para empresas chinesas.

185. Contudo, os projetos de investimento estrangeiro em indústrias estratégicas seriam restritos e precisariam da aprovação governamental. O investidor interessado deveria inicialmente verificar a possibilidade de acesso ao mercado. Conforme demonstrado no memorando elaborado pelo Department of Justice dos Estados Unidos, "China's Status as a Non-Market Economy", o processo de aprovação dos investimentos estrangeiros seria lento e caro, além de ser altamente regulamentado, o que faria com que se torne uma ferramenta para alcance das metas do governo central:

The Chinese government is able to channel foreign investment into the producers, products, technologies, and industries it seeks to support, while limiting foreign investment in those sectors that it finds strategically important to develop. The Chinese government continues to impose significant barriers to foreign investment, including equity limits and local partner requirements, opaque approval and regulatory procedures, technology transfer and localization requirements, and antimonopoly enforcement and national security reviews. Foreign investors remain skeptical that Chinese government pronouncements about liberalizing the foreign investment regime will lead to significant improvements in the foreign investment environment.

186. Vários países já teriam manifestado preocupação com a falta de previsibilidade e clareza nas condições de investimento e com as restrições aos investimentos estrangeiros em determinados setores. Entre eles estariam Suíça, Japão, Canadá e União Europeia.

187. Um elemento central de orientação aos investimentos estrangeiros na China seria a "Decision of the State Council on Promulgating and Implementing the Temporary Provisions on Promoting Industrial Structure Adjustment", também conhecida como "Decisão nº 40", a qual continuaria em vigor.

188. A "Decisão nº 40" determinaria o financiamento e outras formas de apoio estatal para projetos a serem listados em catálogos a serem emitidos pelo governo chinês.

189. Um desses catálogos seria o "Catalogue for Guiding Industry Restructuring". O catálogo foi lançado em 2005 e, no período de investigação, passou por duas revisões em 2019 e 2023. Este documento identificaria produtos e tecnologias da indústria siderúrgica a serem encorajados, incluindo novos fornos, fundição contínua de placas finas, novas tecnologias de laminação e a produção de insumos. Como resultado, diversas empresas da indústria siderúrgica seriam elegíveis para o recebimento de incentivos, incluindo reduções e isenções fiscais.

190. Além do catálogo, a China direcionaria os investimentos estrangeiros por meio dos seguintes instrumentos: (i) a "Negative List for Market Access", (ii) a "Negative Lists for Foreign Investment", e (iii) o "Encouraged Catalogue for Foreign Investment". Esses documentos orientariam os investimentos da seguinte forma:

- A "Negative List for Market Access" padronizaria as regras de entrada no mercado para todos os participantes, incluindo empresas estatais, empresas privadas, empresas de propriedade conjunta e empresas estrangeiras.

- A "Negative Lists for Foreign Investment" seria referente a uma lista de indústrias proibidas ou restritas para investimento estrangeiro. Nas indústrias proibidas, os investidores estrangeiros não estariam autorizados a entrar - através de investimentos, parcerias ou aquisições. Para indústrias restritas, os investidores estrangeiros deveriam atender às condições específicas, como limites de participação, estipulados pela lista negativa. Além disso, os investidores estrangeiros poderiam necessitar de aprovação prévia do governo para investir em mercados restritos. Para as indústrias que não constem da lista negativa, os investidores estrangeiros seriam tratados da mesma forma que suas contrapartes nacionais. Produtos relacionados à indústria siderúrgica não constariam dessa lista.

- O "Encouraged Catalogue for Foreign Investment" listaria os setores onde existe tratamento favorável para o investimento estrangeiro, como isenções tarifárias sobre equipamentos importados, acesso a preços preferenciais de terrenos e regulamentação mais flexível do uso da terra, e qualificação para desfrutar de imposto de renda corporativo mais baixo em certas regiões da China. Diversos produtos e atividades relacionados à indústria siderúrgica constariam dessa lista.

191. Além disso, nos termos do art. 5 das "Provisions on Guiding the Orientation of Foreign Investment", projetos de investimento estrangeiro que satisfaçam demandas de mercado e possam melhorar a qualidade de produtos, desenvolver novos mercados ou reforçar a competitividade de produtos em mercados internacionais seriam considerados pelo governo chinês como projetos a serem incentivados.

192. Adicionalmente, caso uma empresa autorizada exportasse mais de 70% de suas vendas, o art. 10 determinaria que essa empresa seria elegível para tratamento preferencial. Desse modo, produtores chineses que não se qualificariam de outro modo para tratamento preferencial, se qualificariam se suas exportações representarem mais de 70% das suas vendas.

4.1.1.2.1.4 Políticas dos governos locais para indústria siderúrgica

193. Os governos locais das províncias e cidades chinesas adotariam políticas que refletem instruções dos Planos Quinquenais e dos Planos setoriais para direcionamento da indústria siderúrgica. Considerável parte dessas políticas compreenderiam a concessão de subsídios acionáveis a produtores e exportadores de aço locais. A título de exemplo, a petição apontou que estudo da DBS Asian Insights teria mostrado que, de acordo com a World Steel Association, mais de 320 planos e políticas relacionados ao setor do aço foram implementados na China entre 1990 e 2016.

194. Da mesma forma, o Estudo contratado pelo Instituto Aço Brasil "China como Não-Economia de Mercado e a Indústria do Aço", elaborado com base em informações da Morningstar, WSA e Kallanish Steel, teria identificado planos provinciais, como o da Província de Hebei. Esse plano teria sido elaborado para o triênio 2018-2020 e acompanharia a meta do 13º Plano Quinquenal de redução do excesso de capacidade da indústria siderúrgica, de modo que teria estabelecido a redução do número de companhias produtoras de aço de 87, em 2017, para 70, até o ano de 2020, bem como planejava o aumento da participação no mercado chinês dos 15 maiores produtores de aço de 58,7%, em 2017, para mais de 90%, em 2020.

195. Conforme apontado no Memorando atualizado da Comissão Europeia, para o período de 2020-2022, a Província teria adotado novo Plano, denominado "Three-Year Action Plan for Cluster Development of Steel Industry Chain in Hebei Province" ('Hebei Three-Year Action Plan') que, apesar de ter sido publicado antes do 14th FYP, refletiria os mesmos objetivos do Plano Quinquenal, como tornar a indústria siderúrgica mais sustentável e acelerar o processo de fusões e reestruturações para construir um conglomerado global do aço. Para tanto, o Plano preveria os seguintes benefícios às indústrias:

- preferential tax policies (e.g. for company merger and reorganisation, for industrial surplus power generation, for comprehensive utilisation of resources, as well as pre-tax deduction of R&D costs, and export refunds),

- provision of credit support,

- adjuting the land use and urban and rural planning to support the relocation, transformation and development of urban enterprises,

- improving and supervising incentive mechanisms in order to promote differentiated electricity pricing, water pricing and production outage and limitation policies to encourage enterprises to move towards green, smart, high-end production.

196. De acordo com a petição, em 2022, a província de Hebei divulgou a política "Measures to accelerate the high-quality of the steel industry within Hebei" que refletiria as orientações e diretrizes do 14º Plano Quinquenal. O plano preveria que a indústria siderúrgica seria um pilar importante da economia nacional e o principal segmento para transformação e atualização da indústria. Além disso, ressaltaria a obrigatoriedade de atuação em conformidade com as diretrizes do governo central:

Os diversos departamentos em todos os níveis devem aderir à orientação do pensamento do socialismo com características chinesas na nova era de Xi Jinping, e implementar profundamente o espírito das importantes instruções do Secretário-Geral Xi Jinping de "resolução determinada, iniciativa ativa e aceleração da transformação". Devemos colocar o desenvolvimento de alta qualidade da indústria siderúrgica em uma posição importante, utilizando aprofundamento da reforma estrutural do lado da oferta como linha principal e reforma e inovação como força motriz fundamental.

197. O plano preveria a concentração de esforços para otimização espacial da indústria siderúrgica, estabelecendo a reestruturação das empresas siderúrgicas dentro da província de acordo com as condições locais, de forma a impulsionar o desenvolvimento concentrado de novos projetos de fundição com base nas bases de produção existentes, elevando ainda mais a concentração da indústria siderúrgica. Ademais, reforçaria a alocação de plantas no exterior e o desenvolvimento de parcerias por meio da cooperação internacional.

198. A petição ressaltou que importantes siderúrgicas estariam localizadas nessa Província, tais como Hebei Iron & Steel Group e Handan Iron & Steel Group.

199. Além dos Planos da Província de Hebei, mencionou os Planos das Províncias de Shandong e de Jiangsu. Conforme demonstrado pelo Memorando atualizado da Comissão Europeia, o "14th FYP (2021-25) on Developing Steel Industry in Shandong Province" (the '14th Shandong FYP on Steel') comprometeria a Província a "se esforçar para construir uma indústria siderúrgica ecológica, otimizar ainda mais a estrutura da indústria siderúrgica, ampliar a cadeia industrial e aprofundar a integração do setor siderúrgico".

200. No tocante à Província de Jiangsu, o "Jiangsu Work Plan for Layout Optimization in the Transformation and Upgrading of the Steel Industry Throughout the Province" (the 'Jiangsu Steel Industry Work Plan') teria sido publicado em 2019. Conforme Memorando atualizado da Comissão Europeia, o Plano preveria uma série de metas relacionadas à concentração e às emissões da indústria e determinaria que "to attain these objectives, all relevant departments in the province are required to study and introduce more supportive policies in terms of capital, taxation, finance, land, personnel resettlement and debt disposal".

201. Além disso, ressaltou que os planos governamentais seriam desdobrados inclusive ao âmbito municipal, como se depreenderia do seguinte trecho do estudo da Comissão Europeia "Comission Staff Working Document on Significant Distortions in the Economy of the People's Republic of China for the Purposes of Trade Defence Investigations":

As an example of how the steel policy is translated into practice at the municipal level, the municipal plan of Tangshan is illustrative: The city of Tangshan in Hebei province will continue to promote transformation and restructuring of the steel industry in 2017, aiming at building up two mega groups (Shougang Group and HBIS Group Tangsteel Company) and two large enterprises (Bohai Steel and Great Wall Steel).

202. Nesse sentido, não obstante a existência de um plano específico para a província de Hebei, o município de Tangshan, por exemplo, também teria determinado diretrizes próprias para o setor do aço. O mesmo estudo da União Europeia identificou que as medidas de apoio do governo de Tangshan para implementar as metas do plano municipal envolveriam amplamente o recebimento, por parte de empresas, de subsídios concedidos pelo governo local, e incluiriam: (i) a implementação de taxas diferenciadas de eletricidade e de água por meio da alocação de fundo de 100 milhões de RMB; (ii) facilitação da reorganização das indústrias de aço por meio de equity investment e empréstimos subsidiados; (iii) incentivos para empresas se envolverem em grandes projetos de construção por meio do Belt and Road Initiative e estabelecimento de bases de manufatura fora do território chinês; e (iv) a organização de um fundo de seguro de crédito para exportação para exportadores de Tangshan.

203. No mesmo sentido, a petição verificou que a Província de Henan, além de lançar Planos Quinquenais que acompanham os planos do governo central, também implementou outros planos locais, como o "14th Five-Year Plan for National Economic and Social Development of Henan Province and the Outline of Long-term Goals for 2035". Este plano deixaria claro que as cadeias industriais seriam um pilar estratégico e haveria uma seção própria para tratar da sua consolidação e aperfeiçoamento. No tocante à indústria siderúrgica, especificamente, o plano imporia a obrigação de "fortalecer a competitividade de aço de alta qualidade, processamento de alumínio e materiais à base de alumínio [...], promover a integração e reorganização das empresas de ferro e aço".

204. Segundo a OCDE, o 14º Plano Quinquenal reafirmaria o compromisso da China para o desenvolvimento de províncias mais distantes da costa ("Western Provinces" ou Províncias Ocidentais). Nesse sentido, a realocação das indústrias siderúrgicas estaria entre as prioridades destacadas pelo Estado chinês para atingir esse objetivo, o que incluiria também as indústrias de carvão, minério de ferro e petróleo, de forma a criar oportunidades de trabalho, avanço tecnológico e oportunidades econômicas para as províncias ocidentais chinesas.

205. A China inclusive teria lançado o "Catalogue of Encouraged Industries in the Western Region", cuja versão mais recente, de 2021, incentivaria investimentos relacionados à indústria siderúrgica nas províncias de Chongqing City, Sichuan, Guizhou, Yunnan, Gansu, Região Autônoma de Ningxia Hui, Xinjiang Uygur, Mongólia Interior, e Região Autônoma de Guangxi Zhuang. Os projetos incentivados pelo catálogo receberiam incentivos fiscais, incluindo a cobrança de alíquota reduzida do imposto de renda desde 2011.

206. Mais recentemente, a NDRC e o "Ministry of Ecology and Environment" teriam recomendado a estratégia para a realocação costeira (Coastal Relocation Strategy). A estratégia enfatizaria as diretrizes do 14º Plano Quinquenal para a redução de emissões de carbono e desenvolvimento ambientalmente sustentável. Com relação à indústria de aço, em particular, o plano orientaria realocação de plantas antes localizadas em áreas urbanas (mais poluídas) para regiões rurais (menos poluídas).

207. Nesse sentido, o "Guiding Opinions on Promoting the High-Quality Development of the Iron and Steel Industry" expressamente orientaria o processo de reestruturação das empresas por meio de fusões e aquisições a serem implementadas nas províncias de Beijing, Tianjin e Hebei.

208. Além disso, no "Report on the Work of Liaoning Provincial Government", referente às políticas implementadas no ano de 2022, o governo de Liaoning admitiria o apoio a 24 empresas do setor de aço para a redução de emissões de carbono, além de ter concluído a fusão entre as empresas estatais Anshan Iron & Steel and Benxi Iron & Steel companies. O governo local reiteraria, ainda, o compromisso em direcionar a transformação "verde" da indústria de aço.

209. O diagrama a seguir, elaborado pela OCDE, demonstra a distribuição de tarefas entre governos e empresas para alcançar as metas de reestruturação do setor:

[figura suprimida]

210. A OCDE identificou, ainda, 3 exemplos recentes de reestruturações implementadas por grupos produtores de aço na China a partir das diretrizes firmadas pelo governo:

- China Baowu Steel Group: tratar-se-ia da realocação do Parque Industrial Xingang, dividida em três fases. A primeira fase incluiria a construção de uma unidade de galvanização com capacidade de produção. A segunda fase envolveria a realocação da base de produção de Tuanchengshan para o Parque Xingang. A terceira fase consistiria na transferência de capacidade de produção de chapas finas da Baosteel Xangai também para o mesmo complexo. Além disso, em análise do relatório publicado pela empresa, verificou-se que a Baosteel teria investido na expansão da capacidade de fabricação de aços laminados a frio ao inaugurar um novo alto-forno na base industrial de Dongshan. Segundo dados do relatório, esse investimento teria possibilitado um aumento anual de 4,02 milhões de toneladas de ferro fundido, 3,6 milhões de toneladas de aço fundido, 4,5 milhões de toneladas de produtos de laminação a quente e 1,66 milhão de toneladas de produtos de laminação a frio.

- Hesteel Group Company Limited: tratar-se-ia de projetos de reestruturação implementados por duas subsidiárias do grupo, a Tangshan Iron and Steel Group Company Limited e Handan Iron and Steel Group Company Limited. A primeira envolveria a transferência de planta com a concessão de RMB 33,4 milhões pela província de Tangshan, ao passo que a segunda envolveria a mudança da planta da cidade Handan City para um novo distrito localizado na mesma província, conforme direcionamento do governo local para a implementação do 14º Plano Quinquenal.

- Taiyuan Iron and Steel Group: tratar-se-ia da realocação da planta localizada no distrito de Wanbailin, Taiyuan City, para nova localização dentro da mesma província, conforme direcionamento do governo local (província de Shanxi). A empresa teria anunciado que os custos para a realocação seriam reembolsados pelo governo.

211. Assim, estaria claro que o governo chinês interferiria na atuação das empresas não apenas por meio de planos centrais, como também por meio de planos provinciais e municipais. Isso evidenciaria a forte regulação do Estado e a interferência estatal nas atividades empresariais, de modo que as decisões das empresas estariam vinculadas a diretrizes governamentais, em lugar de seguirem critérios estritamente de mercado e empresariais.

4.1.1.2.2. Da estrutura de mercado e da participação e do controle estatal na China

212. Segundo a petição, a presença do Estado chinês, seja ele central ou subnacional, seria massiva no setor de aço. A participação das empresas formalmente estatais na produção chinesa seria bastante significativa, e maior nos níveis locais. O controle do governo por meio da participação acionária, bem como do exercício de propriedade sobre os meios de produção, seriam fortes evidências de que a indústria siderúrgica chinesa não se caracteriza como economia de mercado.

213. Segundo estudo contratado pelo Instituto Aço Brasil "China como Não-Economia de Mercado e a Indústria do Aço", em 2015, o número de empresas estatais na China teria totalizado 159 mil companhias, sendo 25 mil na indústria de transformação, na qual se insere a siderurgia. Analisando-se somente o setor siderúrgico, a OCDE também concluiu, em estudo de 2012, que dentre as 50 maiores siderúrgicas do mundo em 2010 (em termos de produção de aço bruto), 17 seriam empresas estatais (definidas como aquelas nas quais organizações governamentais possuem participação acionária superior a 50%).

214. A produção conjunta dessas 17 companhias teria totalizado 262 mt de aço bruto em 2010, o que corresponderia a 7,6% da produção siderúrgica global. No âmbito dessas 17 companhias, 15 seriam chinesas, uma indiana e uma iraniana. A mesma fonte concluiu que "[s]tate-owned enterprises play an important role in the steel industry, notably in several emerging economies, and in China".

215. Segundo a peticionária, o DECOM igualmente já teria concluído, com base no Relatório da OCDE "State enterprises in the steel sector", de 2018, que 22 das 100 principais produtoras de aço do mundo eram empresas estatais, representando ao menos 32% da produção global de aço bruto. Ainda, de acordo com o estudo, a produção de aço seria considerada setor industrial de base, considerado estratégico para o desenvolvimento econômico, o que explicaria maior presença de empresas estatais nesse setor que em outros setores industriais.

216. Ressaltou que as principais empresas siderúrgicas da China seriam estatais e, portanto, controladas pelo governo central (SASAC), como a Baosteel, Ansteel (ou Angang), Wisco (ou Wuhan ou Wugang) e Shougang, controlada pelo governo do município de Beijing.

217. Esses dados demonstrariam que as estatais teriam participação relevante na produção de aço no mundo e parte muito expressiva dessa produção estaria concentrada na China. Conforme Estudo contratado pelo Instituto Aço Brasil "China como Não-Economia de Mercado e a Indústria do Aço", elaborado com base em dados da OCDE, ao se comparar o desempenho de empresas estatais e de empresas privadas na siderurgia mundial, as empresas estatais apresentariam pior desempenho econômico e maior endividamento do que as empresas privadas; as empresas estatais aufeririam menores lucros por unidade de capacidade instalada do que as empresas privadas; e as empresas estatais estariam investindo mais intensamente em capacidade do que as empresas privadas, enquanto nos últimos dois anos o número de fechamento de empresas estatais teria sido significativamente menor do que o das empresas privadas.

218. Nesse sentido, o estudo também mostrou, a partir de informações da Morningstar, WSA e Kallanish Steel, considerando amostra de 20 empresas, que produziram 386 mt de aço bruto em 2017 (o que equivale a 46,4% da fabricação siderúrgica chinesa), que a proporção da dívida líquida/EBITDA dessas empresas seria muito superior ao que a OCDE recomenda: 3x para empresas siderúrgicas.

Tabela - Proporção de Dívida Líquida/ EBITDA

	Proporção de Dívida Líquida/ EBITDA					Aço Bruto (MT)
	2013	2014	2015	2016	2017	2017
Baoshan Iron & Steel	5,1	5,0	8,1	5,2	3,6	65,39
Hbis	12,2	14,3	15,9	14,7	11,1	45,56
Jiangsu Shagang	8,2	6,1	12,6	4,6	2,5	38,35
Angang Steel	7,2	6,1	30,0	6,5	3,6	35,76
Beijing Shougang	37,3	15,1	39,8	13,6	9,8	27,63
Shandong Steel	10,8	23,5	8,9	18,8	8,7	21,68
Valin	12,4	11,5	70,5	18,1	5,8	20,15
Maanshan	7,9	7,4	-185,5	7,1	4,0	19,71
Benxi Steel	7,3	7,8	-23,7	7,9	6,4	15,77
Fangda Steel	8,6	3,0	7,2	3,0	0,7	15,11
Baotou Steel	20,0	20,9	-180,9	19,8	10,9	14,20
Liuzhou Steel	11,1	10,3	-141,9	13,6	3,2	12,30
China Oriental	8,0	5,3	20,7	4,4	0,7	11,72
Anyang Steel	10,2	8,1	-96,5	9,6	5,3	10,06
Nanjing Steel	24,7	9,8	83,0	8,4	4	9,85
Xinyu Steel	6,6	5,0	7,3	7,7	2,1	8,90
Xinxing Ductile	7,3	8,9	9,5	9,7	6,8	4,58
Hangzhou Steel	9,6	7,1	-1,9	2,3	1,1	4,57
Chongqing Steel	-32,0	14,7	-9,9	-15,9	2,9	4,11
Fushun Special Steel	10,0	8,4	10,5	12,8	-11,6	0,60
Total	9,7	9,0	25,0	9,8	5,1	386,0
Total 1-10	8,2	8,4	17,4	8,7	5,3	305,11
Total 11-20	14,7	10,7	149,6	13,6	4,7	80,89

Fonte: Petição/IABr

219. O mesmo estudo também concluiu que a lucratividade das empresas privadas na siderurgia chinesa (aproximadamente 6,3%), continuaria superando a das empresas estatais (4,7%), ao passo que a redução da capacidade, ocorrida até 2018, teria sido muito maior nas empresas privadas, que teriam sido responsáveis por 80% do fechamento da capacidade instalada. Isso demonstraria que as estatais na China não atenderiam às demandas e regras do mercado, tendo em vista que as empresas com menor lucratividade deveriam ser aquelas com maior redução de capacidade, mostrando correlação positiva entre o desempenho e a variação de capacidade instalada.

220. Em adição, observou que Relatório do J.P. Morgan identificou que as siderúrgicas chinesas, produtoras de laminados a quente, laminados a frio e laminados planos revestidos estariam operando com margens de rentabilidade negativas a maior parte do tempo desde julho de 2022, conforme gráfico a seguir:

[figura suprimida]

221. De forma semelhante, Relatório do Goldman Sachs indicou estimativa de que 90% das siderúrgicas na China operariam no prejuízo, apesar das diretrizes do governo central para corte de produção e redução da capacidade. A despeito disso, as exportações continuariam elevadas, o que evidenciaria que a China estaria buscando realocar o excesso de oferta e manter as taxas de ocupação das usinas, independentemente do resultado operacional, o que só seria possível em razão do setor ser dominado por empresas estatais que receberiam diversos incentivos do governo central. O Relatório ainda indicaria que entre as razões para o alto volume das exportações, apesar das perdas, estariam o fato de que as siderúrgicas normalmente fazem planos anuais de produção e que o custo de reinicialização do alto-forno é muito alto uma vez que é desligado.

222. Haveria ainda outros aspectos que tornam o controle do Estado e do Partido Comunista Chinês ainda mais profundo no âmbito das empresas, inclusive privadas, como a atuação dos Comitês do Partido dentro da estrutura das empresas e o fato de os Sindicatos dos trabalhadores estarem submetidos às empresas e ao Partido. Nesse sentido, a peticionária destacou aspectos legais referentes ao controle estatal de empresas públicas e privadas na China, especialmente a obrigação de manter uma estrutura ligada ao PCC, nos termos da art. 19 da Lei das Companhias da China e arts. 30 a 34 da Constituição do Partido Comunista Chinês.

223. Nesse sentido, o governo central da China, com a intervenção do Partido Comunista, seria responsável pela nomeação de cargos no governo regional, escolhendo agentes para conduzir a reforma, inclusive, por meio da possibilidade de promoções, para que as políticas sejam implementadas de modo "eficiente" e "com bons resultados".

224. A estrutura do Partido contaria com o Departamento Organizacional, um braço executivo do PCC que estaria diretamente subordinado ao secretariado do Politburo, responsável pelas nomeações em instituições públicas, incluindo empresas estatais; e com a Comissão Disciplinar, que asseguraria que os nomeados sigam as diretrizes impostas pelo Partido, bem como supervisionaria e disciplinaria membros e o cumprimento do plano. A supervisão sobre os executivos faz com que eles mantenham um registro do cumprimento das políticas governamentais.

225. Além da designação dos altos cargos em empresas estatais, Estudo contratado pelo Instituto Aço Brasil "China como Não-Economia de Mercado e a Indústria do Aço", mostrou que o Departamento Organizacional também indicaria posições administrativas no âmbito do próprio partido, no governo, nos órgãos militares, nas universidades etc. Esse seria o canal direto de influência do Partido, por meio do qual aloca posições, distribui poder e, principalmente, garante a transmissão das diretrizes advindas do Politburo.

226. O apontamento de executivos para cargos de gerência nas empresas seria fundamental para o bom resultado das empresas nas províncias e, conseqüentemente, daria visibilidade às províncias perante o governo central e permitiria a manutenção do plano de desenvolvimento da indústria nacional como um todo, e especial dos setores que seriam estratégicos, como seria o caso do setor siderúrgico.

227. As grandes empresas chinesas, sejam elas estatais ou privadas, seriam obrigadas a indicar membros do Partido Comunista para os cargos mais altos, bem como conter um comitê formado por tais membros.

228. Nesse sentido, segundo a peticionária, o DECOM já teria reconhecido que empresas, inclusive privadas (como a Shagang, a maior siderúrgica privada da China), possuem Comitês do Partido em suas estruturas e executivos de alto escalão que não apenas seriam filiados ao Partido, como também apresentariam currículo extenso com passagens em diversos postos do Estado e do Partido.

229. A peticionária frisou que o jornal Financial Times teria destacado que mais de 30 empresas estatais listadas na bolsa de valores de Hong Kong realizaram alterações em seus documentos societários para fazer tal inclusão:

China's Communist party is writing itself into the articles of association of many of the country's biggest companies in a blow to investor hopes that Beijing would relax its grip on the market.

More than 30 Hong Kong-listed state-owned enterprises, representing more than \$1tn in market capitalisation, have this year added lines to their central documents that place the party, rather than the Chinese state, at the heart of each group.

230. A Reuters, por sua vez, indicou em reportagem exclusiva a crescente preocupação dos investidores estrangeiros com as mudanças promovidas pelo atual Presidente Xi Jinping :

President Xi Jinping's efforts to strengthen the party's role throughout Chinese society have reached the China operations of foreign companies, and executives at some of those entities don't like the resulting demands they are facing.

The presence of party units has long been a fact of doing business in China, where party organizations exist in nearly 70 percent of some 1.86 million privately owned companies, the official China Daily reported last month.

(...)

Of the 13 executives, all from different foreign companies, Reuters interviewed for this story, 8 expressed concerns about increasing demands from the party or noted increased activity from party groups. They all spoke on the condition that they and their companies not be identified given the sensitivity of discussing relations with the party.

231. Um exemplo do controle e da participação do governo chinês nas siderúrgicas seria o Grupo Baowu, que englobaria a principal siderúrgica chinesa, a Baosteel. No caso do grupo, o desempenho da atividade empresarial estaria tão intrinsecamente ligado às instruções e liderança do Partido, que a estrutura de governança da empresa se confundiria com a organização do PCC. Nesse sentido, sob o Comitê do Partido inserido no grupo Baowu, estariam inseridas 3.809 organizações

partidárias de base, ou seja, toda a organização sindical da empresa seria vinculada ao Partido Comunista Chinês. Além disso, o grupo reportaria que mais de 90 mil funcionários são membros do Partido, conforme vê-se do print abaixo:

[figura suprimida]

232. Além disso, o Presidente e Diretor Executivo da BaoSteel, Zou Jixin, seria também gerente geral e secretário adjunto do Comitê do Partido da Baosteel, com longa passagem por outras importantes siderúrgicas chinesas, como a Wuhan Iron and Steel Co. Ltd., empresa em que atuou sucessivamente como diretor e vice-administrador, enquanto era membro do Comitê Permanente do Comitê do Partido da empresa. Igualmente, o atual Diretor e Administrador geral da Baosteel, Sheng Genghong, teria atuado como vice-secretário do Comitê do Partido da Baosteel de junho de 2020 a janeiro de 2021.

233. Por sua vez, a HBIS, do grupo HBIS Group Co. Ltd., siderúrgica sediada na província de Hebei, também possuiria nos cargos mais altos importantes líderes do Partido Comunista Chinês. Por exemplo, o Diretor da companhia, Yu Yong, seria também Secretário do Comitê do PCC e o Presidente e Vice-Diretor da companhia, Wang Lanyu, seria Vice-Secretário do Comitê do PCC, conforme informações do site oficial da companhia :

Yu Yong Chairman, Secretary of the CPC Committee		Wang Lanyu President, Vice Chairman, Deputy Secretary of the CPC Committee
Li Bingjun Deputy Secretary of the CPC Committee, Board Director	Wang Yaobin Vice President	Hu Zhigang Chief financial Officer
Li Yiren Vice President	Dong Shidang Secretary of the Discipline Inspection Commission, Standing Member of the CPC Committee	Huang Yongjian Vice President, Standing Committee Member of the CPC Committee

Fonte: Petição/HBIS Leadership Team

234. Além disso, a empresa teria reportado posicionamento claramente alinhado às diretrizes do Partido Comunista Chinês, o que evidenciaria o controle e influência do governo central em uma das principais siderúrgicas chinesas:

A new era always comes together with new impetus and new hope. Guided by Xi Jinping's socialist ideology with Chinese characteristics for a new era, HBIS endeavors to bring high-quality development to a new height, earnestly live up to our duty and contribute our efforts in promoting Chinese-style modernization.

235. Dessa forma, verificar-se-ia que os dirigentes apontados para cargos nas empresas estatais normalmente seriam filiados ao PCC e, por vezes, além do cargo na empresa, também acumulariam posição no Comitê do Partido organizado no âmbito das empresas, a fim de direcionar as estratégias que serão adotadas, o que aumentaria a ingerência do Partido sobre um setor considerado estratégico.

236. De acordo com a petição, recentemente a "State-Owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council" ("SASAC") e o grupo Ansteel assinaram acordo "National Assets Supervision and Administration Commission of the People's Government of Liaoning Province and Ansteel Group Co., Ltd. on the gratuitous transfer of state-owned equity of Bengang Group Co., Ltd.", por meio do qual a SASAC da Província de Liaoning teria transferido 51% da sua participação acionária no grupo Bengang (Bengang Group Co., Ltd.) para a Ansteel, totalmente de graça. Após a transferência, a Ansteel se tornaria a acionista controladora do Grupo Bengang, proprietária de 81,07% do capital social da Bengang Iron and Steel Plates, o que reforçaria o controle pelo governo central e a manutenção de gigantes estatais produtoras de aço. A petição sublinhou que todas essas empresas (Baosteel, Ansteel, Shougang) seriam produtoras de laminados planos a frio objeto da investigação.

237. Além da aquisição da Bengang pela Ansteel, ressaltou que a China BaoWu Steel Group Corporation seria resultado da fusão entre a Baoshan (que detém o controle acionário da Baosteel) com Wugang (Wuhan Steel ou Wisco), que deteria também o controle acionário do Grupo Sinosteel e Chongqing Iron and Steel. Em busca simples no website oficial do grupo, seria possível verificar a forte ligação entre o Grupo Baowu e o Partido Comunista Chinês, bem como o direcionamento das atividades da Baowu para cumprimento das metas do Partido:

Adhering to the party's leadership and strengthening party building are the "root" and "soul" of state-owned enterprises, the "root" and "soul" of building world-class enterprises, and the political advantages and political guarantees for state-owned enterprises to create world-class enterprises. We should give full play to this political advantage and continuously enhance the cohesion and combat effectiveness of the group company.

Baowu deeply comprehends the core essence, spiritual essence, rich connotation and practical requirements of the spirit of the 20th National Congress of the Communist Party of China, and makes arrangements and requirements for all Baowu people to study, publicize and implement the spirit of the 20th National Congress of the Communist Party of China.

238. Ademais, pela análise das mais recentes demonstrações financeiras publicadas pelas empresas produtoras de laminados planos a frio, verificar-se-ia o recebimento de robustos montantes de subsídios originários do governo central e das províncias. Parcela importante dos subsídios seria referente a programas vinculados à implementação das metas do 14º Plano Quinquenal, estando, portanto, relacionados à transformação digital da indústria, modernização das plantas e ao desenvolvimento de modelos mais sustentáveis de produção.

239. Nesse sentido, a petição apontou que a Baosteel reportou o recebimento de 654,588,374.73 RMB a título de subsídios no ano de 2021, conforme detalhamento da nota 76 da DRE de 2021:

Basic information of government grants

	Amount	Presented items	Amount recognized in profit or loss
Government grants related to assets	202,924,534.32	Deferred income	166,637,894.99
Government grants related to income	451,663,840.41	Deferred income Other income	457,396,011.47
Total	654,588,374.73		624,033,906.46

Fonte: Petição/Relatório Anual da Baosteel (2021)

240. Além disso, a Baosteel teria reportado também, conforme nota explicativa nº 62 da DRE, o recebimento de RMB 624,033,906.46 de subsídios como "outras receitas", dos quais RMB 166,637,894.99 seriam destinados a "projetos para atualização técnica", totalmente relacionados à modernização industrial e transformação digital da indústria estabelecida pelo 14º Plano Quinquenal:

Other Income

	2021	2020 (Restated)
Government subsidies related to daily activities	624,033,906.46	513,715,839.17

Fonte: Petição/Relatório Anual da Baosteel (2021)

	2021	2020 (Restated)	Assets related/Income related
Government grants for technical upgrade projects	166,637,894.99	151,365,702.19	Asset related
Others	457,396,011.47	362,350,136.98	Asset related/Income related
Total	624,033,906.46	513,715,839.17	

Fonte: Petição/Relatório Anual da Baosteel (2021)

241. Já a Angang teria reportado o recebimento de RMB 523 milhões do governo chinês a título de subsídios até dezembro de 2022, dos quais 63 milhões seriam destinados à proteção ambiental e 320 milhões à pesquisa científica, conforme tabela a seguir:

33. Deferred Income

Items	31 December 2022	Increase	Decrease	30 June 2023
Government grants	523	29	19	533
Total	523	29	19	533

Fonte: Petição/Relatório Semianual da Angang (2023)

Items	31 December 2022	Increase	Belong to Non-business income	Belong to Other income	30 June 2023	Associated with the asset / income
The government grants related to environmental protection	63			5	58	Related to assets
The government grants related to scientific research	320	18		3	335	Related to assets/income
Others	140	11	5	6	140	Related to assets/income
Total	523	29	5	14	533	

Fonte: Petição/Relatório Semianual da Angang (2023)

242. Diante do exposto, concluiu que as estatais desempenhariam um papel fundamental no setor siderúrgico da China, recebendo vultosos subsídios do governo central e local para desenvolver suas atividades. Além disso, observou que o Partido Comunista da China exerceria um controle direto sobre essas empresas, nomeando seus principais dirigentes e influenciando suas decisões estratégicas. Por fim, constatou que essas empresas estatais possuiriam uma forte aderência aos planos governamentais, que visam aumentar a competitividade, a inovação e a sustentabilidade da indústria siderúrgica chinesa, em detrimento dos interesses de outros países produtores de aço.

4.1.1.2.3. Da prática de subsídios ao setor siderúrgico

243. De acordo com a petição, os subsídios no setor de aço podem tomar as mais diversas formas. Conforme levantamento da OCDE, poderiam variar de empréstimos a benefícios tarifários e isenções fiscais, benefícios a zonas econômicas especiais, determinação de preços de insumos a valores menores que de mercado, perdão de dívida, entre outros.

244. Além disso, haveria restrições importantes ao investimento estrangeiro voltado ao setor siderúrgico e ampla intervenção do Estado chinês, seja diretamente por meio das estatais, seja indiretamente por meio, por exemplo, dos Comitês do Partido

Comunista que assegurariam ao partido único papel na governança e na tomada de decisão em todos os assuntos significativos das empresas produtoras na China. Esses instrumentos comporiam o quadro final de distorção significativa das condições de economia de mercado no setor siderúrgico chinês.

245. A petição recorreu ao Escritório do Representante de Comércio dos Estados Unidos ("USTR") divulgou relatório alertando para o fato de que a China oculta, por meio da intervenção estatal, suas desvantagens comparativas em termos de matérias-primas e utilidades que compõe o custo de produção do aço, o que seria extremamente danoso para a concorrência internacional:

Currently, China's steelmaking capacity alone is roughly double the combined steelmaking capacity of the EU, Japan, the United States and Russia, even though China has no comparative advantage with regard to the energy and raw material inputs that make up the majority of costs for steelmaking.

4.1.1.2.3.1. O sistema financeiro chinês

246. Segundo a petição, o sistema financeiro chinês teria papel fundamental para a implementação de planos do Estado chinês para a indústria siderúrgica, conforme disposto no 14º Plano Quinquenal para o Desenvolvimento da Indústria de Matérias-Primas.

247. O sistema financeiro chinês não seria regido pelas regras de mercado, mas sim pelos interesses e prioridades do governo do país e do Partido Comunista Chinês, tanto por meio da sua regulação quanto por meio da participação governamental nas instituições financeiras chinesas. Os empréstimos realizados seriam orientados pela política industrial para suportar o alto nível de crescimento de algumas indústrias prioritárias, entre elas, a siderurgia.

248. O sistema financeiro chinês seria composto por bancos predominantemente controlados pelo governo. Da mesma forma, a captação de recursos seria majoritariamente doméstica. Isso porque a forma como o sistema financeiro foi estruturado tornaria possível o controle direto do Estado e o monopólio dos meios de financiamento de empresas. Nesse sentido, destacou:

(d) Financing Channels There are large frictions in Chinese financing channels. Due to strict restrictions on capital mobility and inconvertible renminbi (RMB), Chinese companies have restricted access to global capital markets, and therefore rely largely on the domestic market. Among all financing sources, bank loans and self-fundraising dominate other sources such as the state budget and foreign direct investment (Allen et al., 2005).

Public bond and stock markets play a minor role in external corporate funding. The four largest banks are largely owned by the government and their lending policies are still biased towards SOEs.

249. O controle estatal sobre os bancos influenciaria diretamente a forma de concessão de empréstimos às indústrias, incluindo aquelas do setor siderúrgico. O sistema bancário e financeiro da China seria o principal vetor para a concessão de subsídios, principalmente por meio da transferência direta de fundos aos produtores/exportadores de aço. Prova disso seria que a concessão de empréstimos preferenciais teria sido o principal programa acionável contra o qual o DECOM identificou evidências no Parecer DECOM nº 01/2018, tendo sido responsável por mais de 50% do total de subsídios apurados pela autoridade. Assim, seria de extrema importância compreender a regulação e supervisão do governo chinês em relação aos bancos, que seria a principal fonte de recursos do país.

250. Atualmente, o órgão regulador do sistema financeiro da China é a National Financial Regulatory Administration (NFRA), que a partir de maio de 2023, teria incorporado as atribuições da China Banking and Insurance Regulatory Commission ("CBIRC"). A NFRA estaria diretamente subordinada ao Conselho de Estado e possuiria como principais atribuições: a supervisão unificada e a regulação do setor financeiro, de acordo com as leis e regulamentos; a autorização, o exame e a vigilância das instituições financeiras; a investigação e a imposição de penalidades administrativas sobre as violações; a criação de mecanismos de recuperação das instituições financeiras; e a participação no trabalho regulatório e na elaboração de normas das organizações financeiras internacionais.

251. O banco central chinês, o People's Bank of China ("PBOC"), também teria funções regulatórias importantes, uma vez que caberia a ele garantir a estabilidade financeira, podendo emitir regulamentos normativos. O PBOC definiria as taxas de juros máximas e mínimas para depósitos e empréstimos, mas a fixação destas taxas normalmente ocorreria em nível mais alto, no Conselho de Estado, o que permitiria ao PBOC reduzir o custo de captação de recursos pelos referidos bancos e pelos tomadores de empréstimos.

252. Nesse sentido, a Law of the People's Republic of China on the People's Bank of China, de 27/12/2003, dispõe que:

Article 5 The People's Bank of China shall report to the State Council its decisions concerning annual monetary supply, interest rate, exchange rate and other important issues specified by the State Council for approval before they are implemented. The People's Bank of China may, on its own, make and put into immediate effect decisions on other monetary policy issues other than those specified in the preceding paragraph, provided it reports to the State Council for record.

Article 23 To implement monetary policy, the People's Bank of China may apply the following monetary policy instruments:

(...)

(2) Determine the benchmark interest rate of the central bank;

253. Além do controle sobre as taxas de juros de empréstimos, o PBOC controlaria a taxa de câmbio, que teria sido desvalorizada nas últimas décadas para incentivar as exportações. Nesse sentido, o Congresso estadunidense publicou relatório, em janeiro de 2019, analisando as tendências da moeda chinesa frente ao dólar nos últimos anos e concluindo, em síntese, que a desvalorização do renminbi objetiva baratear as exportações de produtos chineses e encarecer as importações de produtos estrangeiros, gerando desequilíbrios nas balanças comerciais de parceiros. Confira-se:

China's policy of intervening in currency markets to control the value of its currency, the renminbi (RMB), against the U.S. dollar and other currencies has been of concern for many in Congress over the past decade or so. Some Members charge that China "manipulates" its currency in order to make its exports significantly less expensive, and its imports more expensive, than would occur if the RMB were a freely traded currency. (...)

The yuan-dollar exchange rate has experienced volatility over the past few years. On August 11, 2015, the Chinese central bank announced that the daily RMB central parity rate would become more "market-oriented." However, over the next three days, the RMB depreciated by 4.4% against the dollar and it continued to decline against the dollar throughout the rest of 2015 and into 2016. From August 2015 to December 2016 the RMB fell by 8.8% against the dollar. From January to December 2017, the RMB rose by 4.6% against the dollar. However, from April to December 2018, the RMB depreciated by 9.4%. Some analysts link the recent RMB depreciation to the trade conflict that has resulted from the U.S. imposition (and Chinese retaliation) of increased tariffs on \$250 billion worth of imports from China in 2018 stemming from the Trump Administration's Section 301 investigation of China policies on intellectual property and innovation. They note that the trade conflict has negatively impacted U.S.-China commercial flows and the Chinese economy (China's real GDP growth fell from 6.9% in 2017 to 6.6% in 2018, and is projected to slow to 6.2% in 2019), which may be pushing down the RMB's value. Others charge that China has intervened in currency markets to push down the RMB's value in order to offset the economic impact of U.S. tariff hikes.

254. O controle do câmbio também ocorreria para valorização da moeda chinesa. Neste sentido, a Reuters informou, em agosto de 2023, que vários bancos estatais chineses teriam vendido dólares americanos para comprar yuan, numa tentativa de travar a desvalorização do yuan. De forma semelhante, Relatório formulado pelo FMI, em fevereiro de 2024, reforçaria o controle estatal sobre a taxa de câmbio chinesa, sustentando que, em situações de depreciação, as autoridades fixariam o RMB num nível significativamente superior ao consenso de mercado. Portanto, verificar-se-ia que a taxa de câmbio da China seria controlada pelo Estado e não funcionaria sob os princípios de uma economia de mercado.

255. O "Ministry of Finance" (MOF) atuaria na regulação do sistema financeiro tanto por meio da sua participação direta nos principais bancos comerciais quanto do seu controle sobre a "Central Huijin Company", por meio da qual ele possuiria

indiretamente participações substanciais em bancos comerciais, uma vez que a Central Huijin Investment Ltd. ("Central Huijin") seria uma companhia estatal estabelecida em 2003, que possuiria mandato para exercer os direitos e as obrigações como investidora nas maiores empresas estatais financeiras da China, conforme verificar-se-ia do próprio website da companhia.

256. A estrutura completa do sistema financeiro chinês, com seus respectivos órgãos reguladores, é apresentada na figura abaixo:

[figura suprimida]

257. A atual estrutura do sistema bancário chinês, indicada acima, seria resultado de grandes mudanças que ocorrem desde 1978. Até aquele momento, o PBOC era tanto o banco central chinês quanto seu principal banco comercial. Nos anos 80, quatro bancos comerciais estatais foram criados: o Bank of China ("BOC"), o Agricultural Bank of China ("ABC"), o China Construction Bank ("CCB"), e o Industrial and Commercial Bank of China ("ICBC"). Desde então, o PBOC teria passado a atuar como um banco central com as funções mencionadas acima.

258. Além dos quatro bancos referidos, havia uma série de outros pequenos bancos estatais, como o Bank of Communications, o China Development Bank (também conhecido como State Development Bank of China), o Export Import Bank of China ("China Exim Bank"), e o Huaxia Bank. Segundo a peticionária, a maioria passou por um processo conhecido como "equitization", a partir do qual suas ações foram parcialmente transferidas ao setor privado. Em consequência deste processo, restariam atualmente pelos menos três bancos totalmente estatais na China, quais sejam, o Agricultural Development Bank of China, o China Development Bank e o China Exim Bank, conhecidos como "policy banks", sendo que cada um deles teria uma missão diferente.

259. A principal missão do Agricultural Development Bank of China seria apoiar o desenvolvimento da agricultura e das áreas rurais da China. O China Development Bank seria responsável pelo financiamento de grandes projetos de infraestrutura, mas nos últimos anos teria começado a diversificar seu portfólio como parte de sua transição para um banco comercial. O "China Exim Bank", por sua vez, teria a função de apoiar as exportações chinesas e a importação de equipamentos de tecnologia avançada.

260. Os "policy banks" teriam um conselho de administração e executivos indicados pelo Conselho de Estado da China, reportando-se diretamente a ele e constantemente valendo-se das orientações deste para definir suas prioridades operacionais. Adicionalmente, o próprio Partido Comunista asseguraria e supervisionaria a implementação de políticas e diretrizes do Partido e do Estado, incluindo também a indicação de cargos de liderança para tais bancos.

261. Além dos três "policy banks", permaneceriam sob controle do governo chinês os cinco principais bancos comerciais chineses - BOC, ABC, CCB, ICBC e Bank of Communications -, que também possuíam um conselho de administração e diretores indicados de diferentes formas pelo governo central chinês.

262. O sistema bancário chinês seria composto ainda por 39 bancos estrangeiros e milhares de pequenos bancos rurais e outras instituições financeiras locais.

263. A peticionária destacou que Zheng Song e Wei Xiong esclareceram que o sistema financeiro chinês teria sido desenvolvido com a missão de financiar as empresas estatais e suas relacionadas, consideradas prioritárias, o que explicaria a concentração de recursos nos bancos influenciados pelo governo. Essa lógica teria permeado inclusive a criação do sistema de bolsa de valores, visto à época como um mecanismo para arrecadar recursos de privados e redirecionar para tais empresas:

Such a retreat reveals an important mission of China's financial system: It was largely developed to support the dual-track reform. State-owned commercial banks were reformed and guided to fund mostly SOEs. The state established the stock market in the early 1990s for two key purposes: (a) channeling private savings to SOEs and (b) diversifying risks in the state-owned banking sector (see, e.g., Wong 2006). The development of the bond market is no different. Zhou Xiaochuan, the governor of the People's Bank of China (PBC) since 2002, acknowledged that "administrative allocation of quotas [for bond issuance] was often used as a relief measure for financially distressed enterprises" (Zhou 2006, p. 8). The subsequent rapid development of the financial markets has never fixed this problem. In today's China, the state has loosened its direct controls of the financial system, and financial supports have been extended to private businesses. Nevertheless, credit allocation favors SOEs and other connected private firms through explicit or implicit guarantees. Moreover, a softer budget constraint would intensify favoritism which, in turn, would entrench the problem of soft budget constraints. This can be seen by the recent dramatic increase in the debt of local governments and listed firms, most of which are SOEs and connected private firms (Bai, Hsieh & Song 2016). (Grifou-se)

264. A intervenção do governo chinês no sistema bancário não se daria apenas por meio da fixação de taxas de juros máximas e mínimas, mas também por "garantias governamentais implícitas". O "IMF Working Paper - Financial Distortions in China: A General Equilibrium Approach" descreveu como esses dois mecanismos se tornaram estruturais para a economia chinesa, ou seja, como seriam programas de subsídios tão enraizados que sustentariam toda a atividade econômica e produtiva na China. Nesse sentido:

Enquanto uma sucessão de reformas com orientação de mercado transformou a China na segunda maior economia do mundo, reformas do setor financeiro têm ficado para trás. Taxas de juros eram fortemente controladas e têm sido liberalizadas apenas gradualmente. Ainda mais enraizado é o sistema de garantias governamentais implícitas para instituições financeiras e empresas (particularmente as de propriedade estatal), provendo um acesso mais fácil ao crédito para entidades tidas como apoiadas pelo governo.

Por que essas distorções sobreviveram por tanto tempo, mesmo enquanto o resto da economia tem passado por uma transição para um sistema de mercado? Elas são parte integral da história de crescimento da China. Taxas de juros baixas e controladas administrativamente trabalham em conjunto com distorções que artificialmente maximizam níveis de poupança. Ambos reduzem o custo de capital para apoiar aquela que tem sido por muito tempo a maior taxa de investimento do mundo. Amplas garantias governamentais implícitas também apoiaram o fluxo de crédito e investimentos, particularmente quando a exportação entrou em colapso após a Crise Financeira Global. Este mecanismo potencializou o crescimento da China.

As distorções, porém, tiveram seus custos, que ficaram mais pesados com o tempo. Crédito abundante e barato cada vez mais tem financiado atividades com baixo retorno, com verdadeiros riscos subavaliados dada a força das garantias implícitas. A economia está travada em um equilíbrio que é fundamentalmente insustentável: reduzir o crescimento do crédito iria rapidamente reduzir a atividade e os lucros em diversos setores da economia, colocando em xeque sua capacidade de pagamento. Uma expansão contínua do crédito previne que isto aconteça dando suporte à demanda e cobrindo as perdas. O ajuste pode ser atrasado enquanto as perdas possam ser cobertas por taxas de poupança ainda altas, mas por fim este e outros paliativos serão exauridos quando o crescimento diminuir sua velocidade devido à crescente alocação ineficiente de capital.

265. A peticionária ressaltou que apesar da predominância e papel fundamental dos bancos estatais, a mesma lógica se aplicaria aos bancos privados, que seriam estruturados de modo a atender políticas públicas e dirigir seus recursos a empresas estratégicas. Nesse sentido, na investigação de subsídios acionáveis sobre as importações de laminados a quente (Processo nº 52272.002281/2016-12), com base nas informações apresentadas naquele processo, o DECOM teria conhecido que as "garantias governamentais implícitas" eram consistentes com as evidências colhidas ao longo da investigação, em conformidade com Resolução CAMEX nº 34, de 2018, publicada em 21 de maio de 2018:

134. Por sua vez, no âmbito do caso de laminados a quente (Processo nº 52272.002281/2016-12), Parecer nº 1/2018 publicado pela SDCOM em 21 de maio de 2018, há igualmente elementos que reforçam as evidências levantadas pela peticionária:

309. Nesse sentido, além de controlar os principais bancos do mercado chinês, o Governo da China também influencia as decisões dos agentes bancários por meio da lei "Law of the People's Republic of China on Commercial Banks", que dispõe em seu artigo 34 sobre a obrigatoriedade de os bancos atuarem em conformidade com a orientação da política industrial do Estado, conforme transcrito abaixo:

Article 34 Commercial banks shall conduct their business of lending in accordance with the needs of the national economic and social development and under the guidance of the industrial policies of the State. (grifou-se)

310. Insta salientar que tal artigo não faz distinção entre bancos comerciais estatais e bancos comerciais ditos privados, o que só reforça a constatação de que o sistema bancário chinês, como um todo, se sujeita às diretrizes do Estado.

[...]

314. Ainda quanto à intervenção no sistema bancário, o documento "IMF Working Paper - Financial Distortions in China: A General Equilibrium Approach" 45, de 2015, aponta como as principais distorções existentes do sistema financeiro chinês, que potencializaram o crescimento do país, o controle das taxas de juros pelo Banco Central Chinês, além da "garantia implícita" de que o governo jamais deixaria que uma empresa estatal não pagasse seus empréstimos:

While a succession of market-oriented reforms has transformed China into the second largest economy in the world, financial sector reforms have been lagging behind. Interest rates used to be heavily controlled and had been liberalized only gradually. Even more entrenched is the system of implicit state guarantees covering financial institutions and corporates (particularly state-owned), giving an easier access to credit to entities perceived to be backed by the government. Why have these distortions survived for that long, even as the rest of the economy has been undergoing a transition to a market-oriented system? They have been an integral part of the China's growth story. Low, administratively-controlled interest rates have worked in tandem with distortions artificially boosting saving rates. Both reduced the cost of capital to support what has long been the highest investment rate in the world. Widespread implicit state guarantees further supported credit flow and investment, particularly when export collapsed after the Global Financial Crisis. This mechanism supercharged China's growth liftoff.

315. Este documento aponta ainda que as garantias implícitas dadas pelo Governo da China e o acesso privilegiado ao crédito beneficiaram principalmente, mas não exclusivamente, as empresas estatais.

Implicit guarantees distort lending decision. With the guarantees, there is incentive for creditors to lend more (and more cheaply) to those perceived to be guaranteed, regardless of the viability or project. Indeed, there is evidence that SOEs have enjoyed better access to finance than their private counterpart.

316. Diante do exposto, tem-se que o sistema financeiro chinês não é regido pelas regras de mercado, mas sim pelo Governo daquele país, tanto através da sua regulação quanto através da participação governamental nas instituições financeiras chinesas. (Grifou-se)

266. Ainda, recente White Paper do Export-Import Bank of China, de 2022, teria deixado clara a orientação dos bancos chineses para a concessão de créditos e benefícios financeiros às indústrias estratégicas, bem como a sua utilização como importante ferramenta para implementação das metas dos planos governamentais. Nesse sentido, o White Paper informou que, em 2021, o Export-Import Bank of China teria revisado suas políticas de crédito da indústria siderúrgica e da indústria de alumínio eletrolítico, com o objetivo de auxiliar na promoção da transformação verde e de baixo carbono dessas indústrias, considerando que ambas são fundamentais para transição da economia chinesa para uma economia mais sustentável.

267. Além disso, em 2021, o People's Bank of China teria organizado testes de sensibilidade ao risco climático, para avaliar o potencial impacto da transição relacionadas à neutralidade de carbono no sistema bancário e para melhorar a capacidade dos bancos para gerenciamento dos riscos relacionados às alterações climáticas. O setor siderúrgico teria sido um dos setores selecionados para a análise de risco, confirmando sua prioridade. Veja-se:

The participating banks include a development bank and a policy bank, 6 large commercial banks, 12 joint-stock commercial banks and 3 city commercial banks. The test focuses on enterprises with annual emissions of more than 26,000 tons of carbon dioxide equivalent in thermal power, steel and cement sectors (refer to the definition of key greenhouse gas emitting units of the Ministry of Ecology and Environment), and examines the impact of rising carbon emission costs on the repayment ability of enterprises, as well as the further impact on the quality of relevant credit assets and the capital adequacy ratio of participating banks.

268. A peticionária ressaltou que transição para uma economia mais sustentável seria uma das principais metas do 14º Plano Quinquenal da China, que visaria promover o desenvolvimento sustentável, com foco na conservação ambiental, redução da poluição, inovação tecnológica e uso eficiente dos recursos naturais. Assim, restaria claro o alinhamento entre a concessão de créditos pelos bancos chineses e o cumprimento das metas do governo central.

269. Diante do exposto acima, a peticionária declarou evidenciar-se que o sistema financeiro chinês não seria regido pelas regras de mercado, mas sim pelo governo daquele país, tanto por meio da sua regulação, quanto por meio da participação governamental nas instituições financeiras chinesas. Ficaria claro, também, que as taxas de juros praticadas pelos bancos chineses seriam estabelecidas pelo Estado, com o objetivo de fixarem-nas artificialmente baixas. Ademais, haveria evidências de que os empréstimos realizados pelos bancos chineses seriam orientados pela política industrial daquele país para suportar o alto nível de crescimento de algumas indústrias prioritárias, entre elas a indústria siderúrgica.

270. Na investigação de subsídios para "organic coated steel products", conduzida pela União Europeia, a autoridade teria constatado que os bancos estatais chineses forneceram subsídios às siderúrgicas, por meio da transferência direta de fundos, especialmente em razão de empréstimos a taxas de juros abaixo das taxas do mercado:

With respect to the banks that provided loans to the cooperating exporting OCS producers, the great majority was State-owned. The available information showed that at least 14 out of the 17 reported banks were State-owned banks, including the major commercial banks in China, like the Bank of China, the China Construction Bank and the Industrial and Commercial Bank of China. Furthermore, it was also found that these State-owned commercial banks held a predominant place in the market and in their capacity as public bodies were engaged in offering lending at below-market interest rates. Accordingly, it was concluded that the GOC had a policy to provide preferential lending to the OCS sector.

Therefore, the Commission concluded that: there was a financial contribution to the OCS producers in the form of a direct transfer of funds from the government within the meaning of Article 3(1)(a)(i) of the basic Regulation; and privately owned banks were also entrusted or directed by the government to provide financial contributions to the same producers within the meaning of Article 3(1)(a)(iv) of the basic Regulation.

271. A peticionária mencionou também que a mesma conclusão foi mantida na última revisão de final de período:

Finally, taking into account recital (110) point (ii), the applicant indicated that private banks continued to be entrusted and directed by the GOC to provide subsidised loans in line with Article 3.1(a)(iv) of the basic Regulation. Hence, the Commission findings in the original investigation are still valid in this regard. Moreover, in the HRFPP investigation the Commission established that the notice 'Several Opinions on Resolving Overcapacity' which is applicable to the steel sector is addressed to all policy banks, large banks, jointstock banks, postal savings banks, foreign-invested banks, financial asset management companies, and other financial institutions under the management of the China Banking Regulatory Commission (CBRC).

272. A Usiminas destacou que os materiais analisados acima se prestariam a indicar que a economia chinesa ainda seria altamente influenciada pelo Estado, que determinaria os segmentos a serem priorizados e interferiria no livre funcionamento do mercado, de forma que a China não haveria concluído a transição para uma economia de mercado acordada no âmbito multilateral. Verificar-se-ia que a estrutura do governo central chinês viabilizaria sua intervenção na economia, tanto por meio da elaboração, implementação e monitoramento de políticas de incentivo e investimentos, quanto por meio da organização do seu sistema financeiro, que permitiria a consecução dos planos e políticas.

4.1.1.2.3.2. Programas de subsídios e a intervenção estatal no setor siderúrgico da China

273. A intervenção também ocorreria por meio de subsídios à indústria chinesa, garantindo, assim, a predominância do Estado na economia e a compatibilização dos objetivos das empresas, do governo central e dos governos municipais e das províncias. Tais subsídios fluiriam no sistema econômico por meio das empresas estatais e empresas privadas –que se beneficiariam de subsídios diretos e indiretos - de todos os setores que o governo central e os governos das províncias julguem econômica ou militarmente estratégicos.

274. As principais formas assumidas por estes subsídios compreenderiam os empréstimos a taxas de juros preferenciais, a redução do custo da energia, de insumos, do preço da terra, os incentivos à aquisição de tecnologia, as reduções da tributação sobre a renda e de tributos indiretos e a infusão de capital em empresas baseadas em fatores como a performance exportadora.

275. Em consulta à base de dados "Trade Remedies Data Portal" da Organização Mundial do Comércio, a peticionária identificou que, para os produtos classificados na Seção XV do Sistema Harmonizado, a qual notadamente engloba metais comuns e suas obras, estariam em vigor, atualmente, 67 medidas compensatórias para as importações originárias da China, o equivalente a praticamente metade de todas as medidas compensatórias aplicadas para os produtos do setor siderúrgico no mundo.

276. Esse número expressivo mostraria o amplo reconhecimento por parte de vários países do mundo de que a China concederia subsídios para a indústria siderúrgica de forma recorrente. Notou, ainda, que haveria uma diversidade de países que confirmaram a existência de subsídios na indústria siderúrgica chinesa e, por consequência, aplicaram medidas compensatórias, de modo que a análise não estaria limitada a algumas poucas autoridades. Nesse sentido, Austrália, Canadá, Taipé Chinês, União Europeia, Índia, Reino Unido, Estados Unidos e Brasil aplicam medidas compensatórias contra as importações chinesas de produtos do aço.

277. Das 67 medidas, 22 foram aplicadas em 2019 ou após, o que demonstraria que as políticas e programas de subsídios para a indústria siderúrgica, motivados por determinações do governo central da China, continuariam sendo implementados sistematicamente.

278. Além disso, a peticionária sublinhou que, na investigação de subsídios acionáveis nas exportações para o Brasil de produtos laminados planos, de aço ligado ou não ligado, de largura igual ou superior a 600 mm, laminados a quente, em chapas (não enrolados) de espessura inferior a 4,75 mm, ou em bobinas (em rolos) de qualquer espessura, originários da República Popular da China, o DECOM concluiu, no Parecer DECOM nº 01/2018, que ao menos 11 programas de subsídios geraram benefícios diretos às siderúrgicas investigadas cooperantes, sendo que foram identificados pelo menos 25 programas de subsídios acionáveis em vigor no período de investigação, que certamente

282. A peticionária mencionou, ademais, que tratando-se especificamente do produto objeto da investigação, na investigação de subsídios dos Estados Unidos para laminados a frio ("Certain Cold-Rolled Steel Flat Products"), o Department of Commerce (DoC) teria apurado a existência de 48 programas de subsídios existentes no período da investigação: 12 programas relacionados a empréstimos, 13 programas relacionados à transferência direta de fundos, 16 programas relacionados a benefícios fiscais, 5 programas relacionados ao fornecimento de insumos por preço abaixo do adequado, e 2 programas de fornecimento de terras .

283. Na determinação final da sobredita investigação, o DoC aplicou as medidas compensatórias a seguir expostas, que foram mantidas na última revisão de final de período :

Cold-rolled steel from China	
Producer/Exporter	Ad Valorem Subsidy Rate (Percent)
Angang Group Hong Kong Co., Ltd.	256,44
Benxi Iron and Steel (Group) Special Steel Co., Ltd.	256,44
Qian'an Golden Point Trading Co., Ltd.	256,44
All Others	256,44

Fonte: DoC

284. Citou que, do mesmo modo, na investigação de subsídios conduzida pela autoridade canadense nas exportações chinesas de laminados a frio, também houve condenação de produtoras/exportadoras chinesas. A tabela abaixo indica a porcentagem de subsídios aos exportadores que foram auferidos no âmbito da investigação, expressos em porcentagem relativa ao valor de exportação :

Results of the Subsidy Investigation by Country Summary of Results - Subsidy Period of Investigation (April 1, 2017 to March 31, 2018)		
Country of origin or export	Amounts of Subsidy (as % of Export Price)	Imports of CRS (as % of Volume)
China - All Exporters	11.6%	57.9%
South Korea - All Exporters	11.3%	6.9%
Vietnam - All Exporters	6.5%	6.2%

Fonte: Petição/Australian Customs and Border Service

285. Os programas em questão condenados pela autoridade foram os seguintes :

I. Categoria 1. Empréstimos preferenciais e garantias de empréstimos: Nesta categoria, foram identificados empréstimos de bancos estatais com taxas preferenciais; garantias de empréstimos por meio do governo da China, bancos estatais e outros órgãos públicos; perdão de dívidas e de juros em empréstimos concedidos por bancos estatais; financiamentos preferenciais para exportação e seguros e garantias de crédito para exportação;

II. Categoria 2. Subsídios e equivalentes: Nesta categoria, foram identificados subsídios de reembolso do governo local e provincial sobre taxas de seguro de crédito; subsídios de design, pesquisa e desenvolvimento; subsídios para performance nas exportações; subsídios de prêmio de desempenho; reduções no uso da terra e/ou taxas de aluguel; subsídios para realocação de infraestrutura de produção; subsídios para diminuição da capacidade; subsídios por pagamentos de impostos; subsídios para assistência/prêmio de desenvolvimento de patentes; fundo especial para promover o crescimento estável do comércio exterior; subsídios de pagamento de juros para projetos especiais; subsídios para importação de produtos tecnológicos; subsídios financeiros de diferentes níveis do governo;

III. Categoria 3. Programas fiscais preferenciais: Nesta categoria, foram identificadas isenções ou reduções do imposto "corporate income tax" em zonas econômicas especiais e outras áreas designadas, para produtos "high-tech" e para empresas novas e lucrativas; redução dos impostos de renda e sobre a terra a nível municipal e local; políticas preferenciais de impostos para empresas com investimentos estrangeiros; políticas preferenciais de impostos relacionadas à pesquisa e desenvolvimento;

IV. Categoria 4. Diminuição de impostos: Compensações ao lucro tributável relativas à aquisição de máquinas nacionais; isenção ou reembolso de tarifas e imposto sobre valor agregado (IVA) de importação para tecnologias e equipamentos importados; isenção de direitos e impostos sobre materiais importados e outros insumos industriais; compensação do lucro tributável nas compras de equipamentos nacionais; isenção de imposto sobre escritura para empresas estatais em processo de fusão ou reestruturação; e

V. Categoria 5. Bens e Serviços fornecidos pelo governo por um valor abaixo do mercado: Nesta categoria, foram identificados o fornecimento de terras pelo governo, por valor abaixo do adequado; e aquisição de bens do governo por valor abaixo dos valores de mercado.

286. A peticionária observou que a maioria dos programas estariam relacionados às metas dos planos quinquenais, de transformação tecnológica da indústria siderúrgica e busca pelo desenvolvimento sustentável.

287. De maneira análoga, em análise da Demonstração de Resultados das principais produtoras/exportadoras chinesas de laminados a frio, observar-se-ia o recebimento de grandes montantes de subsídios por meio de tais programas relacionados à transformação tecnológica, ao financiamento de pesquisas e desenvolvimento e à conservação ambiental.

288. O Relatório Anual de 2022 da Shougang mostra que a empresa recebeu mais de 470 milhões de RMB em programas de subsídios, sendo que a maioria estaria relacionado à proteção ambiental e desenvolvimento sustentável e ao financiamento dos custos de utilidades (energia) e de pesquisa e desenvolvimento, conforme vê-se dos prints abaixo:

[figura suprimida]

289. Por sua vez, a Bengang reportou, no Relatório Semianual de 2023, o recebimento de quase 3 milhões de RMB por meio de programas centrais e provinciais também relacionados à consecução das metas e objetivos do 14º Plano Quinquenal, conforme vê-se a seguir:

(3) Government grants related to income				
Types	Amount	Amount included in the current profit and loss or offsetting related costs and expenses		Items included in current profit or loss or written off related costs and expenses
		Current Period	Previous Period	
Effect mechanism and control of rare earth oxysulfide on the plasticity of automobile steel	547,040.00		122,965.00	Other income
2021 Benxi City Expert Talent and Enterprise Docking Project	10,000.00		5,000.00	Other income
Design or rare earth steel metallurgical slag system and research on its physical and chemical properties	340,000.00			Other income
Provincial Science and Technology Department National Natural Science Foundation of China-Liaoning Provincial Government Joint Fund Project	334,000.00			Other income
2019 Provincial Skill Master Workstation Fees	200,000.00			Other income
2020 Provincial Skillmaster Workstation Fees	100,000.00			Other income
Basic research on the new technology of composite iron coke low-carbon ironmaking charge	168,000.00			Other income
In 2021, the second batch of planned projects of Liaoning Provincial Central Government Guidance for Local Science and Technology Development Funds	300,000.00			Other income

teriam sido mantidos e ainda favoreceriam siderúrgicas chinesas. A seguir são listados os 11 programas considerados acionáveis que teriam sido mantidos:

- I. Empréstimos preferenciais;
- II. Seguro e da garantia ao crédito de produtos exportados;
- III. Injeções de capital;
- IV. Subsídios previstos na "Law of The People's Republic of China on Enterprise Income Tax";
- V. Deduções do Imposto Sobre o Valor Agregado (VAT);
- VI. Isenção de Imposto de Importação e Imposto sobre o Valor Agregado (VAT);
- VII. Fornecimento pelo Governo Chinês de Bens e Serviços a Preços Reduzidos (Terrenos, Recursos Minerais, Energia elétrica);
- VIII. Fundo para projetos Tecnológicos;
- IX. Fundo para redução da Emissão de Gases e conservação de energia;
- X. Fundos para Desenvolvimento do Comércio Exterior; e
- XI. Fundo para Controle da Produtividade.

279. Ressaltou que grande parte desses programas de subsídios buscariam favorecer o setor siderúrgico de modo amplo, reconhecendo-o como estratégico para a China, independentemente do produto final. Seria o caso dos empréstimos preferenciais, injeções de capital, deduções do VAT, fornecimento de insumos, bens e serviços a preços reduzidos e fundos para modernização tecnológica.

280. Destacou também que, na mesma investigação, o DECOM apurou um montante de subsídios total de US\$ 250,42/t para a Bengang Plates e de US\$ 221,94/t para a Baosteel, o que representou na época 57,38% e 37,85% do preço FOB/t exportado para o Brasil. Para as demais empresas não cooperantes, calculou-se montante de subsídio equivalente a US\$ 450,67/t.

281. Asseverou que ambas as empresas condenadas pelo DECOM seriam produtoras de laminados a frio objeto da investigação, de modo que seria possível concluir que os subsídios que receberam favoreceriam também a produção de laminados a frio, oferecendo uma vantagem competitiva desleal. Isso porque, os laminados a quente são insumo para a produção de laminados a frio, ou seja, os dois produtos integram a mesma cadeia de produção, sendo que as grandes produtoras de laminados a quente seriam também produtoras de laminados a frio, tendo, portanto, se beneficiado diretamente do recebimento de subsídios na produção, ou comprariam o insumo de outras siderúrgicas que seriam beneficiadas pelos subsídios.

The 2020 Liaoning Provincial "Hundred Thousands of Talents Project" Funding Project	50,000.00	50,000.00	Other income
Provincial Science and Technology Department 2022 Liaoning Provincial Natural Science Foundation Project Fund	30,000.00		Other income
In 2022, Liaoning will become a strong province with digital intelligence	300,000.00		Other income
Municipal enterprises operation patent navigation project funding subsidy	200,000.00		Other income
"Xingliao Talents Program" government subsidy	350,000.00		Other income

Fonte: Petição/Relatório Semianual da Bengang (2023)

290. Neste sentido, seria possível concluir que a política chinesa de concessão de subsídios, conforme acima caracterizada, influenciaria diretamente empresas que atuam no setor siderúrgico na China. Além disso, haveria evidências claras de que as exportadoras que seriam partes na presente investigação fizeram jus aos benefícios conferidos pelo governo.

4.1.1.2.3.3. Incentivos aos insumos e utilidades do setor do aço

291. Segundo a peticionária, na análise do panorama da indústria de aço na China, seria necessário considerar também a intervenção estatal nas matérias-primas utilizadas para produção de laminados a frio. Nesse sentido, apresentou estudo percorrendo as políticas governamentais nos seguintes setores envolvidos: carvão, ferro e laminados a quente.

292. A este respeito, analisou os planos mais recentes envolvidos na produção dos mencionados insumos, especialmente o "14th Five-Year Plan" Raw Materials Industry Development Plan e o Guidance Catalog for Industrial Structural Adjustment" (de 2024).

293. Conforme amplamente divulgado, o Governo chinês teria estabelecido em 2024 um novo catálogo listando as indústrias prioritárias, reconhecidas como fundamentais para a promoção do desenvolvimento econômico e social do país. Em observância ao 14º Plano Quinquenal, todas as indústrias listadas estariam vinculadas ao desenvolvimento de novos materiais, mais ecológicos, bem como de tecnologia de ponta. Dentre aquelas indústrias listadas estaria o setor siderúrgico (ferro e aço), bem como o setor automobilístico (à jusante na cadeia do setor siderúrgico) com incentivos para o desenvolvimento de carros mais ecológicos .

4.1.1.2.3.3.1. Carvão (coque)

294. O coque é obtido a partir da destilação do carvão mineral em fornos. O carvão mineral para siderurgia a coque é denominado carvão coqueificável, que forma uma massa sólida ao ser aquecido. A indústria siderúrgica depende em larga escala do coque, porque ele é utilizado na redução do minério de ferro a ferro metálico, sendo que representa uma grande parcela do custo final do ferro.

295. A peticionária destacou que, conforme já teria sido demonstrado, os recursos minerais existentes no território chinês seriam de propriedade estatal. Nesse sentido, salientou que o próprio governo chinês reconheceu no Anexo 5º, do Protocolo de Acesso da China à Organização Mundial do Comércio , referente à notificação dos subsídios chineses nos termos do art. 25, do Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias, que concederia subsídios a setores industriais especiais na forma da manutenção de preços baixos de carvão para a produção de energia.

296. Esta política estaria refletida na "Notice on the Production, Transportation and Demand of Key Coal", de 2005, da "National Development and Reform Commission" ("NDRC"), segundo a qual o primeiro princípio que deveria orientar a produção e o fornecimento de carvão para produção de energia na China seria:

(1) Prioritize the five key industries, i.e., the electricity generation, fertilizer, metallurgy, household use, and exporting industries.

297. Além disso, a SASAC teria manifestado a intenção do governo chinês de manter o controle absoluto de sete setores industriais, entre eles a "coal industry". Este controle seria exercido por meio da propriedade estatal das maiores produtoras de carvão chinesas, da atuação da NDRC na fixação dos preços do carvão e da imposição de obstáculos à exportação de carvão chinês, tais como a cobrança de imposto de exportação e a fixação de quotas de exportação.

298. As empresas estatais seriam responsáveis por 62% da produção de carvão na China. Por exemplo, na província de Henan, a produção seria dominada por duas grandes empresas estatais, a Pingdingshan Coal Company (Pingdingshan) e a Hebi Coal Industry Group ("HBCG").

299. Essas empresas estatais seriam as principais fornecedoras de carvão para as empresas siderúrgicas chinesas. Tanto seria assim que as seis principais empresas estatais chinesas de energia teriam se unido para formar uma joint venture de carvão e comercialização de energia, a fim de aumentar a cooperação entre os setores de carvão, aço e alumínio na região de Shanxi.

300. Em consequência desse controle estatal, o preço do carvão na China não refletiria o preço de mercado desta commodity no mercado internacional. Nesse sentido, o próprio governo chinês teria reconhecido na "China's Energy's Conditions and Policies" que seu "energy pricing mechanism fails to fully reflect the scarcity of resources, its supply and demand, and the environmental cost".

301. As empresas siderúrgicas chinesas são grandes consumidoras de carvão, tanto para a produção de energia quanto para a produção de coque. Dessa forma, segundo a peticionária, o menor preço do carvão que as referidas empresas adquirem e o preço de mercado deste insumo constituiria um subsídio.

302. Além disso, o carvão seria um dos materiais que foi incluído no "13º Plano Quinquenal para Fontes Mineraias", junto ao óleo, gás e urânio. O referido plano identificaria entre os problemas do setor a grande intervenção do governo na alocação dos recursos, de modo que o sistema não atuaria completamente segundo as regras de mercado. Assim, o supramencionado plano teria previsto como meta o controle da sobrecapacidade, o aumento da eficiência das minas e as fusões e reestruturações daquelas existentes para otimização .

303. Posteriormente, o carvão teria sido mantido no "14th Five-Year Raw Materials Industry Development Plan (14º Plano Quinquenal de Desenvolvimento da Indústria de Matérias-primas)", posto que teria sido considerado matéria-prima essencial para o alcance das metas de neutralidade de carbono, de modo que deveria passar por modernizações para fortalecer a indústrias estratégicas para a China . Ademais o "Catalogue for Guiding Industrial Structural Adjustment", de 2024, teria reconhecido a relevância do mineral e estabelece como prioridade o desenvolvimento de tecnologias para aumentar sua eficiência e a segurança das minas de carvão.

304. Por fim, a peticionária frisou que o governo manteria estoques de determinadas commodities por meio do State Reserve Bureau, uma agência da National Development and Reform Commission (NDRC). Esse sistema de estoque seria um dos mecanismos utilizados para o controle dos preços.

305. Desta forma, não restariam dúvidas de que o preço do carvão sofreria intervenção do Estado chinês. Assim, as decisões do produtor exportador relativas a preços, custos e insumos não seriam pautadas pelas regras de mercado.

4.1.1.2.3.3.2. Minério de Ferro

306. As evidências obtidas pela peticionária demonstrariam que o governo chinês teria adotado uma série de políticas para garantir o fornecimento de zinco e de minério de ferro a seus produtores e exportadores de aço a preços inferiores ao preço de mercado.

307. A "Iron and Steel Development Policy" ("NDRC Order No. 35"), de julho de 2005, já teria previsto o incentivo do governo chinês à exploração dos recursos minerais por grandes empresas siderúrgicas:

Chapter VII Policy of Raw Materials Article 28 - The mineral resources shall belong to the state. The state encourages largescale iron and steel enterprises to carry out the exploration and development of such resources as iron mines. For the exploration of mines, a mining license shall be legally obtained. A mining construction project of iron resources with a storage capacity of 50 million tons or more shall be subject to the verification or examination and approval of the NDRC. At the same time, we should do a good job in such environmental protection work as the planning of mines, safety production and re-claiming of land, conservation of water and top soil, and the filing of underground coal mines. Any unauthorized collection or unrestrained digging is prohibited. As for any unauthorized collection or unrestrained digging that hasn't gone through the legal procedures of examination and approval, the department of state land and resources shall revoke the mining right and stop the illegal mining.

308. Já o "Iron and Steel Industry Adjustment and Revitalization Plan" ("Steel Adjustment Plan"), de 2009, teria determinado que os recursos minerais do país fossem direcionados aos seus produtores de aço de forma prioritária. Nesse sentido, determinava que os diferentes níveis do governo deveriam alocar as minas de minério de ferro com reservas acima de 50 milhões de toneladas a grandes e médias empresas chinesas. De forma similar, o "Iron and Steel Industry 12th Five Year Development Plan" , de 2011, teria determinado que o governo chinês deveria "optimize the global configuration of iron ore resources" para garantir o suprimento de minério de ferro para as empresas siderúrgicas chinesas.

309. Mais recentemente, o ferro e o zinco teriam sido incluídos no "Catalogue for Guiding Industry Restructuring", de 2024, e no "14º Five-Year Raw Materials Industry Development Plan", ou seja, seriam matérias-primas reconhecidas como fundamentais para o desenvolvimento industrial e alcance das metas relacionadas do 14º Plano Quinquenal chinês.

310. O "Catalogue for Guiding Industry Restructuring" de 2024 estabeleceria, associada ao desenvolvimento da siderurgia, a necessidade de aperfeiçoamento tecnológico da mineração de metais ferrosos e do processamento mineral. Por sua vez, o "14º FYP Raw Materials Industry Development Plan" determinaria que a indústria de matérias-primas entraria em uma nova etapa de desenvolvimento, especialmente em razão da demanda e consumo por materiais de alta qualidade. Em razão das metas de desenvolvimento sustentável e saudável, inclusive da indústria de matérias-primas, haveria amplo espaço para crescimento da indústria, que seria estratégica para o fortalecimento da resiliência das cadeias industriais.

311. Além disso, o supramencionado plano reconheceria que a indústria de matérias-primas ainda sofreria com gargalos na produção e fornecimento. Um excesso de produtos coexistiria com uma oferta insuficiente de produtos de alta qualidade, de materiais e de processos essenciais. Apontaria também que a dificuldade de obtenção de matérias-primas no mercado internacional teria aumentado significativamente, o que seria um desafio para a manutenção do abastecimento desses recursos estratégicos essenciais.

312. Nesse sentido, uma das estratégias da China para alcançar a autonomia na produção e fornecimento de matérias-primas de qualidade seria a realocação de plantas de indústrias siderúrgicas para outros países, especialmente na América Latina, que seriam grandes produtores de minério de ferro e de zinco, bem como o estabelecimento de parcerias e joint ventures nestes países:

Joint-projects and collaborations enable Latin American companies to benefit from Chinese steel companies access to below-market financing for their projects, be it under the form of guarantees offered by Chinese steel firms to lower a project's financing costs, or through the provision of credit support through various financial instruments directly from China's state-owned banks such as the Industrial and Commercial Bank of China and the Bank of China. In exchange, China secures raw materials and new cutting-edge technologies, such as advanced green technologies, that are proprietary to some Latin American firms.

313. Segundo a OCDE, a deslocalização de empresas siderúrgicas seria, conjuntamente, (i) uma estratégia de desenvolvimento regional; (ii) uma forma de concentrar as empresas siderúrgicas e, assim, fortalecer os "campeões nacionais"; (iii) uma forma declarada de alcançar os objetivos ambientais do governo; e (iv) uma forma de perseguir objetivos estratégicos, como assegurar fontes de matérias-primas tanto para a indústria siderúrgica chinesa (por exemplo, minério de ferro) como para outras indústrias (por exemplo, lítio para baterias de veículos elétricos), e criar uma rede mais interligada com a economia da América Latina, por meio de inúmeras parcerias e colaborações.

314. Como exemplo, o estudo cita a subsidiária do Grupo Shougang da China no Peru, Shougang Hierro Peru (SHP), que planejava investir US\$ 109,7 milhões em um projeto de expansão e integração em sua mina San Juan de Marcona. O projeto visaria integrar as minas números 2 a 4 e 9 a 10 para consolidar a extração de minério de ferro em um único local. Além disso, a SHP expandiria sua Mina de Ica em 20%, o que ocorreria de 2023 a 2026, a fim de garantir a produtividade e aumentar as operações dentro da mina.

315. Tais incentivos concedidos pelas políticas industriais chinesas já teriam sido reconhecidos pelo DECOM, que determinou que "elementos dos autos indicam que as empresas estatais têm acesso preferencial aos recursos minerais, em razão das políticas industriais daquele país, que privilegiam o setor siderúrgico, tido como prioritário".

316. A peticionária destacou também que haveria evidências de que os produtores e exportadores do setor siderúrgico da China continuariam a ter acesso privilegiado ao minério de ferro, em razão dos preços inferiores aos preços de mercado. Isso porque, notícias recentes indicariam que o governo chinês estaria aumentando sua intervenção no mercado de minério de ferro, por meio do estabelecimento de uma plataforma única apoiada pelo Estado, conforme noticiado pela agência China Daily.

317. O plano faria parte do esforço da China para reduzir os preços do minério de ferro, que seriam alvo de críticas pela indústria siderúrgica chinesa, a qual acredita que as mineradoras teriam muito poder de precificação, especialmente considerando que o país responderia por cerca de 75% das importações mundiais de minério de ferro. Ao mesmo tempo, o governo chinês pretenderia expandir sua supervisão de forma mais ampla nos mercados de commodities.

318. Nesse sentido, a peticionária afirmou que também não devem ser subestimados os benefícios gerados por subsídios chineses transnacionais, destacando as conclusões da autoridade investigadora da União Europeia sobre os complexos subsídios transnacionais concedidos pela China para assegurar o fornecimento de níquel para a produção de aço chinesa, conforme descrito a seguir:

Tackling increasingly complex subsidy arrangements between third countries is crucial for the survival of the EU industry. In this case, Indonesia, one of the world's major producers of nickel ore, wanted to maximise the value of this scarce raw material by developing a domestic downstream industry rather than simply exporting it. Given the magnitude of the required investment, Indonesia enlisted China to set up such an industry using Chinese preferential financing under China's Belt and Road initiative. In return, Indonesia assured China's access to nickel ore at cheap prices through a complex system including export restrictions. The EU industry was impacted not only by imports of subsidised stainless steel, but also by the complete closure of the Indonesian market as a source of nickel ore for its own stainless-steel production.

319. Considerando a relevância do ferro para a competitividade da indústria de aço da China, a peticionária afirmou não ser possível descartar que programas transnacionais semelhantes sejam utilizados pela China para assegurar o fornecimento de ferro a preços baixos.

320. Nesse sentido, sublinhou que investigações recentes das autoridades norte-americanas (2021 - revisão de final de período) e europeia (2017) , verificaram a continuação do programa em questão (Provision of Iron Ore for LTAR) e impuseram medidas compensatórias para neutralizá-lo.

321. Além disso, salientou que, conforme ressaltado no Memorando atualizado da Comissão Europeia, na investigação de dumping nas importações chinesas de aços com revestimentos orgânico, a autoridade verificou a distorção no mercado de várias matérias-primas do produto, como zinco, carvão e minério de ferro. Veja-se:

The restrictions impacting raw materials often have an impact on the downstream market, as found in various trade defence investigations. The Commission, in OCS from China, established that the Government exercised significant control over the market for raw materials. The Commission concluded that there are distortions in the markets of a number of raw materials used for the production of OCS such as: domination of SOEs in the zinc, coal and iron ore mining industry and a 30% export tax on zinc. Therefore, the Commission concluded that the Chinese steel market was distorted due to significant State interference including in relation to the costs of raw materials as these were not the result of free market forces because they are affected by substantial government intervention.

4.1.1.2.3.3.3. Laminados a quente

322. Em consulta à base de dados "Trade Remedies Data Portal" da Organização Mundial do Comércio, a petionária identificou 67 (sessenta e sete) medidas compensatórias para as importações originárias da China para os produtos classificados na Seção XV do Sistema Harmonizado (metais comuns e suas obras).

323. Observou que existem medidas compensatórias vigentes contra as importações chinesas de produtos que integram a cadeia produtiva do produto similar, como os laminados a quente ("hot rolled steel"), além de existirem medidas aplicadas para produto similar ao objeto da investigação ("cold rolled steel"). Nesse sentido, atualmente, estão em vigor 3 medidas para os laminados a quente originários da China, aplicadas pelo Reino Unido, Taipé Chinês e União Europeia; e 3 medidas aplicadas para os laminados a frio originários da China, pelo Taipé Chinês, União Europeia e Estados Unidos.

324. A petionária recordou, ainda, que haveria clara sobreposição entre as empresas chinesas produtoras/exportadoras de laminados planos a frio. objeto desta investigação. e aquelas que o DECOM já reconheceu, no Parecer DECOM nº 01/2018, que teriam recebido subsídios para a produção de laminados a quente, matéria-prima do produto objeto desta investigação, bem como por meio do fornecimento, pelo governo chinês, de insumos por preços abaixo do mercado. Seria o caso da Angang Steel Company Limited, Bengang Steel Plates Co, Ltd e da Baosteel Group Corporation.

325. Assim, verificar-se-ia que grandes produtoras/exportadoras de aço da China teriam sido e estariam sendo investigadas e suas exportações sujeitas a cobrança de medidas compensatórias por diferentes autoridades.

326. Além disso, se de um lado o governo chinês ofereceria robustos subsídios para a produção de aços laminados a quente e a frio, criando grandes produtoras/exportadoras globais desses produtos, de outro, o governo chinês penalizaria as exportações de produtos siderúrgicos de baixo valor agregado e importaria barreiras às exportações de insumos utilizados no setor siderúrgico.

327. Nesse sentido, estudo contratado pelo Instituto Aço Brasil ("China como Não-Economia de Mercado e a Indústria do Aço"), teria mostrado que diversos produtos/grupos de produtos siderúrgicos de menor valor agregado, como semiacabado, vergalhão e fio-máquina, estariam sujeitos ao pagamento de elevados impostos de exportação, ao passo que os produtos de maior valor agregado, como bobinas quentes e frias e chapas galvanizadas, receberiam reembolso ou isenção do pagamento do Imposto sobre Valor Agregado (IVA) para exportação.

328. De forma semelhante, o governo chinês importaria diversas restrições às exportações de insumos do setor siderúrgico, conforme demonstrado no estudo da Comissão Europeia

The following examples illustrate the variety of export restrictions that China has imposed on steelmaking raw materials in recent years:

- Export quotas for coke, coking coal, metal waste and scrap molybdenum and tin;
- Export duties for chromium, crude steel, iron ore, coke, coking coal, manganese, molybdenum, pig iron, steel scrap, tungsten, and zinc;
- Export licensing requirements for coke, coking coal, manganese, molybdenum, tin, tungsten, and zinc;
- Export taxes and non-refundable VAT on export of ingots and other primary forms of stainless steel.

329. Segundo a petionária, algumas dessas restrições à exportação de insumos siderúrgicos teriam sido eliminadas pela China, porque seriam inconsistentes com as regras da OMC. Contudo, esse controle exercido pelo governo chinês sobre matérias-primas e insumos acabaria distorcendo o mercado de aço no país, dado que os preços seriam diretamente manipulados para reduzir os custos para os produtores locais. Em última instância, isso faria com que os preços dos produtos de aço, que utilizam esses insumos artificialmente baratos, não reflitam as condições normais de mercado.

330. Isso demonstraria que o setor não operaria em condições típicas de uma economia de mercado, visto que haveria forte intervenção governamental no sentido de dissimular as exportações de produtos de baixo valor agregado e fomentar as exportações de produtos de alto valor agregado.

4.1.1.2.3.3.4. Utilidades

331. De acordo com a petionária, o Governo chinês deteria grande controle dos meios de produção e recursos. Tanto as tarifas de energia elétrica quanto gás natural seriam fixadas pela National Development and Reform Commission (NDRC), autoridade primária responsável por determinar os preços de bens a nível central, especialmente de bens que teriam papel importante no desenvolvimento econômico-social e na qualidade de vida da população, bem como formular e implementar políticas industriais.

332. O controle de preços pelo governo estaria determinado pela "Pricing Law of the People's Republic of China ("Pricing Law")", estabelecida pelo governo central em 1997. A Pricing Law dividiria os preços para bens e serviços em três categorias: (i) preços regulados pelo mercado; (ii) preços orientados pelo governo; e (iii) preços definidos pelo governo. Além disso, a Pricing Law definiria quais bens e serviços teriam os preços orientados ou definidos pelo governo, conforme os seguintes requisitos:

(1) a small number of goods that have a significant bearing on national economic development and people's livelihoods; (2) a small number of goods for which resources are scarce; (3) goods operated by natural monopoly; (4) important public utilities; and (5) important services that benefit the public.

333. Assim, em observância à Pricing Law, a NDRC publicaria o "Catalogue of Pricing by the Central Government" ("Central Pricing Catalogue"), que listaria todos os bens e serviços sujeitos à orientação e definição de preços pelo governo central. A edição mais recente do Catálogo, de 2021, teria trazido expressamente a transmissão e distribuição de energia elétrica e o transporte de gás natural como serviços sob o controle do governo central. A versão anterior, de 2016, teria trazido a energia elétrica e o gás natural como bens sujeitos à definição de preços pelo governo central. Dessa maneira, a petionária afirmou que tanto a energia elétrica quanto o gás natural seriam bens cuja produção, distribuição e preços estariam, historicamente, sob controle sistemático do governo chinês.

334. Ressaltou que a Comissão Europeia investigou a concessão de subsídios aos produtores de produtos de aço revestido chineses na forma do fornecimento de energia elétrica por órgãos governamentais a preços preferenciais. Nesta investigação, foi verificado que a NDRC seria responsável pela implementação da política centralizada acima referida. Foi verificado, ainda, que a NDRC fixaria preços diferentes para cada província, tipo de usuário (residencial ou industrial, de grande ou de pequeno porte) e até mesmo para cada empresa, considerando os objetivos fixados nas políticas industriais do governo que diferencia indústrias encorajadas, permitidas ou proibidas. Nesse sentido:

3.3.1.4. Programme consisting of provision of electricity for less than adequate remuneration

(a) Introduction

(140) The complaint alleged that the GOC has provided electricity for less than adequate remuneration through preferential rates. In particular, the complaint asserted that electricity rates were set differently in different provinces and also that preferential rates were used as an industrial policy tool to encourage high added-value steel products and discourage outdated production capacities.

(c) Findings of the investigation

(144) The investigation confirmed that it is the NDRC that sets the prices of electricity applicable in the various provinces. It was verified that the local price bureau merely acts as an executive arm of the decision taken at central level by the NDRC. This is also confirmed by the fact that the NDRC issues Notices in which it sets the actual prices set for each province and then these notices are formally transposed into local notices adopted by the local price bureaux and implemented at local level. The investigation also established that differential electricity rates applicable for certain sectors and/or at provincial and local level are set in accordance with certain factors, including notably the pursuit of the industrial policy goals set by the central and local governments in their 5-year plans and in the sectoral plans.

(145) The investigation of the cooperating sampled exporters showed that one of them, i.e. Chongqing Wanda Steel Strip ("CWSS") benefited from an electricity rate lower than the rate generally applicable for large industrial users. It was found that in the specific area where this exporter was located a sub-category of certain industrial users, including those producing the product concerned, were entitled to this lower rate.

335. Além do controle de preços a nível central, a energia elétrica seria objeto de extensivo e complexo sistema de medidas governamentais, que englobaria políticas setoriais e políticas locais, as quais, a depender da categoria de cliente e dos objetivos políticos perseguidos por cada província do país, determinariam diferentes tarifas de energia, porém sempre observando as políticas e diretrizes determinadas pelo governo central:

Users falling in the 'encouraged' sectors according to the NDRC catalogue pay the basic electricity rate, whereas users falling in the 'outdated' or 'prohibited' sectors pay a surcharge on top of the basic rate. Users not falling into any category listed in the catalogue fall in the default category of 'allowed' enterprises and also pay the basic rate without surcharges.

A third aspect that distorts electricity prices in China is the Chinese government's use of discriminatory pricing measures to achieve industrial policy objectives. An important facet of this policy is the use of "differential pricing." In 2006, NDRC issued the Opinion on Optimizing Differential Electricity Pricing Policies. The measure calls for using differential energy pricing as a regular tool for pursuing national industrial policies to reduce excess and obsolete capacity, streamline industrial structures, and upgrade production technologies. It also calls for energy price increases specifically for companies that employ production technologies listed in the restricted or prohibited categories of the Guidance Catalogue for the Structural Adjustment of Industries.

336. Ademais, enfatizou que, tendo em vista a crescente preocupação da China com o desenvolvimento de fontes renováveis de energia elétrica, conforme extrair-se-ia do 14º Plano Quinquenal, o setor de energia teria se tornado cada vez mais relevante para o país, sendo considerado estratégico para a consolidação de uma indústria de transformação moderna, tecnológica e sustentável, que seria o principal objetivo da China para os próximos cinco anos. Nesse sentido, já em 2012, a Política Energética da China definiu que o Estado regularia os preços da energia elétrica comercializada, bem como estabeleceria um mecanismo para comércio de energia renovável:

The state will regulate the prices of coal for electricity generation and prices of electricity marketed, and explore ways to set up a renewable energy trading mechanism. It has successfully implemented the price, tax and fee reform of refined oil products and guides the public's rational energy consumption through tax means. It will continuously rationalize the refined oil price and form a pricing mechanism, and start the experimental reform of natural gas pricing mechanism. It will improve the market system for energy and develop more forms of trade, including spot trade, long-term contracts and futures trade.

337. Além disso, verificar-se-ia que o setor de energia seria um dos poucos para os quais o governo central teria definido metas obrigatórias no 14º Plano Quinquenal. Essas metas estariam relacionadas à eficiência energética e ao desenvolvimento e expansão de fontes renováveis de energia no país, bem como buscariam reforçar a segurança energética, mediante estratégia que garantisse o abastecimento de carvão e a expansão da produção de petróleo bruto e gás natural, considerado pelo governo chinês um combustível limpo. Assim, segundo a petionária, certamente as empresas que se adequarem às metas do Plano Quinquenal serão beneficiadas pelo governo central, com a concessão de subsídios e outros benefícios para a sua adaptação e pleno desenvolvimento.

338. Por sua vez, em relação ao custo do gás natural, em estudo publicado pela Australian National University, ZhongXiang Zhang afirma que os preços estão sendo gradualmente liberalizados, mas destaca que diversas mudanças ainda são necessárias para que estes sejam definidos de acordo com as regras de mercado, notadamente a abertura do setor:

More fundamentally, further progress in natural gas pricing reforms requires the deepening reform of the whole natural gas industry chain by opening the natural gas upstream and downstream markets and regulating the midstream pipeline transport market, as market-oriented natural gas prices can only be formed based on a competitive natural gas industry structure. (...) The National Energy Administration needs to develop a third-party access policy so that parties as well as owners are able to access the pipeline network, formulating specific procedures and regulations for pipeline network access and establishing a platform for pipeline network information disclosure. (Grifou-se)

339. Nesse sentido, a petionária também ressaltou a posição do USTR em relatório publicado em fevereiro de 2019, no qual afirmou que os preços de gás natural seriam fixados pelo governo, de acordo com o China Economic Herald e a National Development and Reform Commission:

Notwithstanding these commitments, in 2018, China continued to maintain price controls on several products and services provided by both state-owned enterprises and private enterprises. Published through the China Economic Herald and NDRC's website, these price controls may be in the form of either absolute mandated prices or specific pricing policy guidelines as directed by the government.

Products and services subject to government-set prices include pharmaceuticals, tobacco, natural gas and certain telecommunications services. Products and services subject to government guidance prices include gasoline, kerosene, diesel fuel, fertilizer, cotton, edible oils, various grains, wheat flour, various forms of transportation services, professional services such as engineering and architectural services, and certain telecommunications services." (Grifou-se)

340. Assim, a petionária concluiu que o custo das utilidades dos produtores do produto objeto seria controlado pelo governo, sendo artificialmente mais baixo, de forma que as condições normais de mercado não seriam observadas. Esse controle formal dos preços do gás natural e da eletricidade, bem como de seu transporte e distribuição, resultariam em algumas das mais significativas distorções na economia chinesa, tendo em vista que influenciariam diretamente nos custos de produção e, portanto, nos preços dos bens industriais, particularmente das indústrias intensivas, como a indústria siderúrgica.

4.1.1.2.3.3.5. Mão de obra

341. De acordo com a petionária, na China, historicamente, o custo de mão de obra tenderia a ser menor que em outras partes do mundo, apesar de apresentar crescimento anual maior que aquele observado em outras economias do mundo. Dentre as diversas razões para tal constatação estaria o fato de só haver um sindicato no país, o All-China Federation of Trade Unions (ACFTU), subordinado ao partido comunista.

342. Ademais, na China, os sindicatos cumpririam um propósito ideológico. Nesse sentido, a Lei Sindical afirmaria que "[o] sindicato deve aderir ao caminho socialista, à ditadura democrática popular e à liderança do Partido Comunista da China". Veja-se:

China's trade unions are also subject to the leadership of CCP. According to Article 4 of the Trade Union Law, 'Trade unions shall [...] uphold leadership by the Communist Party of China [...]' The Constitution of the Chinese Trade Unions (amended in 2013) also clearly states in its General Principles that 'Chinese trade unions are mass organizations of the working class under the leadership of the Communist Party of China, formed by the workers and staff members on a voluntary basis.', and in Article 32 it states that 'trade union cadres shall: [...] (2) execute the basic lines, guidelines and policies of the Party[...]' In addition, the nomination and selection of the chairperson, vice-chairperson and committee members of the trade union must be approved by the Party organization at the same level.

(...)

Despite a number of written laws that have been promoting collective bargaining, a significant hurdle in the practical implementations of those provisions is the lack of a detailed legal framework and procedures. Another factor adding to the difficulty in collective bargaining is the fact that the gap in negotiating power of the enterprise and employee is very big, with both the public and private enterprises having much more power than the employees.

343. A petição frisa que pelo simples acesso ao site oficial da ACFTU já seria possível verificar a forte ligação do sindicato com o governo central chinês. O controle da organização sindical por meio da ACFTU faria com que os trabalhadores tenham pouca - ou nenhuma - liberdade para barganhar melhores condições de trabalho e de salário, sendo que seria proibida qualquer forma de livre associação, assembleias de trabalhadores e greves. Por consequência, o governo central teria controle direto na determinação dos salários e das condições de trabalho.

344. O Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas (ONU), em relatório de 2023 sobre a China, teria expressado preocupação com a estrutura sindical da China e o impedimento ao livre exercício do direito de formar e aderir a sindicatos, e solicitado ao governo para ratificar as Convenções Sindicais da OIT relacionadas ao tema.

345. O mencionado relatório também teria expressado preocupação com a situação laboral de trabalho forçado da população uigur na China e outras minorias sociais. Segundo publicação do Department of Labor dos Estados Unidos, a China teria detido arbitrariamente mais de um milhão de uigures e outras minorias sociais na região de Xinjiang, estimando que 100 mil pessoas estejam trabalhando em condições de trabalho forçado.

346. Países como o Japão teriam denunciado a sua preocupação com a situação dos direitos humanos na China ao Conselho dos Direitos Humanos das Nações Unidas. O relatório teria destacado práticas alarmantes promovidas contra esses trabalhadores, como a estrita vigilância, ameaças, privação arbitrária de liberdade e muito mais.

347. Ainda no tocante às condições de trabalho na China, a petição destacou que o Relatório do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas (ONU) também expressou preocupação em razão da considerável proporção de trabalhadores que não seriam devidamente registrados e, portanto, seriam parte da economia informal da China, não estando, portanto, cobertos pelas leis trabalhistas e de proteção social.

348. Em adição ao controle exercido pelo governo por meio da ACFTU, verificar-se-ia, ainda, que o Partido Comunista Chinês possuiria um sistema de classificação e controle dos trabalhadores, conhecido como Sistema Hukou, que dificultaria a migração e aquisição de benefícios pelos trabalhadores. Por meio do sistema Hukou, desenvolvido e coordenado pelo governo chinês desde 1950, os cidadãos chineses seriam classificados como residentes rurais ou urbanos. Dessa forma, ao migrar da área rural para a área urbana, o migrante não seria elegível ao recebimento de benefícios sociais concedidos a partir do pagamento de impostos incidentes sobre os salários, tais como pensões, seguro médico, seguro-desemprego e subsídios à moradia.

349. Como consequência desse sistema, atualmente, mais da metade da população chinesa viveria em áreas urbanas, mas apenas um terço possuiria um Hukou urbano. Por essa razão, o custo de contratação desses indivíduos pelas indústrias chinesas seria muito mais baixo do que seria em condições normais de mercado, o que certamente teria contribuído para que a China se consolidasse como centro de produção de baixo custo da economia global.

350. Ademais, a petição frisa que o site China Labour Bulletin indicaria que os salários na China são fixados pelos governos locais, com base no custo de vida e oferta e demanda de mão de obra, podendo ser ajustados de acordo com a política industrial local:

Minimum wage rates in China are determined by regional governments, based on local living costs, local wages and the overall supply and demand for labour. As a result, there is considerable variation in minimum wage levels in major cities and poorer rural areas. [...] In 2010, for example, minimum wage rates in Beijing and the Guangdong manufacturing hub of Dongguan were basically the same but in 2019, the monthly minimum wage in Beijing was 480 yuan higher than in Dongguan. [...] The slower minimum wage growth in Dongguan is partly explained by the desire of the Guangdong provincial government to slow the outflow of business, particularly manufacturing, to other countries and the Chinese interior where costs are lower.

351. Isso faria com que houvesse grande diferença entre os salários de áreas urbanas e rurais. Além disso, a população chinesa qualificada, ou seja, com grau superior completo, teria aumentado sem que a oferta de empregos adequados a essa população tivesse crescido proporcionalmente, de forma que tais entrantes no mercado de trabalho veriam forçados a aceitar posições com salários bem menores, outro fator que contribuiria para a distorção do custo de mão de obra.

352. Ademais, ao elaborar e ajustar os salários-mínimos, os governos locais concentrar-se-iam nas preocupações da indústria e no impacto no investimento local. Os "Regulamentos do salário-mínimo da China" ("China's Minimum Wage Regulations"), implementados pelo então Ministério do Trabalho e da Segurança Social, em março de 2004, estipulavam que os governos regionais deveriam ajustar o salário-mínimo e pelo menos uma vez a cada dois anos.

353. Segundo a petição, no início da década de 2010, porém, a província de Guangdong, importante centro comercial e industrial da China, numa tentativa de abrandar a saída de indústrias para outros países e para o interior da China, teria decidido mudar a regra para que os ajustes no salário-mínimo fossem feitos a cada três anos. Outras províncias e regiões rapidamente teriam seguido o exemplo e a frequência dos aumentos diminuiu francamente no final da década. Posteriormente, em 2020, em decorrência da pandemia de Covid-19, bem como da guerra comercial sino-americana, os aumentos do salário-mínimo em toda a China teriam sido suspensos, conforme gráfico abaixo .

[figura suprimida]

354. Como consequência, o China Labour Bulletin conclui que embora o salário-mínimo na China tenha aumentado gradualmente ao longo dos últimos dez anos, em nenhum lugar do país este aumento teria acompanhado o custo de vida, especialmente nas grandes cidades. Nesse sentido, da tabela abaixo, elaborada pela German Chamber of Commerce in China, seria possível observar que os salários-mínimos por região na China seriam consideravelmente baixos:

Figure 2.6: Minimum wage rates in China in 2023
Monthly Wages in RMB

Region	Class				Last increase*	Valid since
	A	B	C	D		
Shanghai	2,590	-	-	-	4,4%	Jul 2021
Shenzhen	2,360	-	-	-	7,3%	Dec 2021
Beijing	2,320	-	-	-	5,5%	Aug 2021
Guangdong	2,300	1,900	1,720	1,620	11,5%	Dec 2021
Jiangsu	2,280	2,070	1,840	-	13,2%	Aug 2021
Zhejiang	2,280	2,070	1,840	-	13,1%	Aug 2021
Hebei	2,200	2,000	1,800	-	11,6%	Jan 2023
Tianjin	2,180	-	-	-	6,3%	Jul 2021
Shandong	2,100	1,900	1,700	-	9,8%	Oct 2021
Chongqing	2,100	2,000	-	-	17,2%	Apr 2022
Sichuan	2,100	1,970	1,870	1,780	19,3%	Apr 2022
Anhui	2,060	1,930	1,870	1,780	29,3%	Mar 2023
Fujian	2,030	1,960	1,810	1,660	14,7%	Apr 2022
Hubei	2,010	1,800	1,650	1,520	19,0%	Sep 2021
Henan	2,000	1,800	1,600	-	5,9%	Jan 2022
Shanxi	1,980	1,880	1,780	-	7,1%	Jan 2023
Inner Mongolia	1,980	1,910	1,850	-	15,4%	Dec 2021
Shaanxi	1,950	1,850	1,750	-	8,8%	May 2021
Ningxia	1,950	1,840	1,750	1,420	17,9%	Sep 2021
Hunan	1,930	1,740	1,550	-	12,9%	Apr 2022
Liaoning	1,910	1,710	1,580	1,540	6,9%	Nov 2021
Yunnan	1,900	1,750	1,600	-	16,3%	Aug 2022
Xinjiang	1,900	1,700	1,620	-	5,0%	Apr 2021
Guizhou	1,890	1,760	1,660	-	5,6%	Jan 2022
Jilin	1,880	1,760	1,640	1,540	4,6%	De 2021
Qinghai	1,880	-	-	-	10,6%	Jan 2022
Heilongjiang	1,860	1,610	1,1450	-	12,0%	Apr 2021
Jiangxi	1,850	1,730	1,610	-	9,7%	Apr 2021
Tibet	1,850	-	-	-	12,1%	Jul 2021
Hainan	1,830	1,730	1,680	-	10,1%	Dec 2021
Gansu	1,820	1,770	1,720	1,670	13,0%	Sep 2021
Guangxi	1,810	1,580	1,430	-	0,0%	Mar 2020

Fonte: Petição

Nota: "Class" refers to different wage districts or jurisdictions within a province. Local governments are responsible for setting minimum wages. Except for Shenzhen, only provinces and province-level municipalities set minimum wage levels.

*Increases are calculated as the average increase of adjustments for all categories in the region.

Fonte: Ministry of Human Resources and Social Security (MOHRSS)

355. A província de Shangai, que possuiria a maior média salarial, manteria, em média, um salário-mínimo de aproximadamente apenas 0,36 dólar americano. Observar-se-ia, ainda, que as províncias de Jiangsu, Chongqing, Liaoning e Hebei teriam as menores médias salariais da China e abrigariam importantes produtoras de laminados planos a frio, tais como, respectivamente: Jiangyin Zongcheng Steel Co., Ltd. e Jiangsu Shagang Group; Chongqing Iron & Steel Company Limited; Angang Steel Company Limited (Ansteel Group), Bengang Steel Plates Co. Ltd (Benxi Iron and Steel Group Co.), Dongbei Special Steel e Fushun Special Steel; e Hebei Iron & Steel Group e Handan Iron & Steel Group.

356. A petição ressaltou que monitoramento do Asian Society Policy Institute enfatizaria que as condições de trabalho na China provavelmente ainda sofreriam pioras. No gráfico abaixo, o instituto demonstraria que todos os tipos de salário enfrentariam a redução das taxas de crescimento em relação ao crescimento do PIB:

[figura suprimida]

357. De acordo com a petição, Bob Gregory e Xin Meng, do Institute of Labor Economics, constataram que, a despeito do crescimento geral dos salários na China, as horas de trabalho continuariam excessivamente altas, sendo que empregados trabalhariam cerca de 250 horas por mês e autônomos 330, quando o recomendado na nova Lei de Trabalho chinesa seria de no máximo 40 horas por semana, ou seja, 160 horas por mês.

358. Assim, verificar-se-ia que: (i) não haveria livre exercício de direitos sindicais na China e a única organização sindical legal seria controlada pelo governo; (ii) os salários dos trabalhadores não refletiriam a melhoria econômica do país ao longo dos anos; (iii) o país teria recebido diversas denúncias de trabalhos forçados em seu território; (iv) haveria uma grande margem da população que trabalha informalmente e (v) o sistema Hukou reforçaria a existência de trabalhadores rurais como ilegais dentro do próprio país.

359. Diante disso, a petição concluiu que não se observam condições de mercado em relação à mão-de-obra chinesa em geral, especialmente nas províncias em que estão localizadas grandes produtoras de aço. O custo dos produtores de aço na China seria significativamente afetado pela forte interferência do Estado em todos os meios de produção, bem como pelas políticas para incentivar o setor e sua cadeia.

4.1.1.2.3.3.6. O direito à propriedade e o uso da terra na China

360. A petição destacou que terra na China é de propriedade do Estado, conforme previsto no art. 10 da Constituição chinesa:

Article 10 Land in the cities is owned by the state. Land in the rural and suburban areas is owned by collectives except for those portions which belong to the state in accordance with the law; house sites and private plots of cropland and hilly land are also owned by collectives. The state may in the public interest take over land for its use in accordance with the law. No organization or individual may appropriate, buy, sell or lease land, or unlawfully transfer land in other ways. All organizations and individuals who use land must make rational use of the land.

361. Nos termos do referido dispositivo, portanto, e de modo geral, os terrenos localizados em áreas urbanas seriam de propriedade do governo central e os terrenos localizados em áreas rurais ou suburbanas seriam de propriedade dos governos provinciais ou das "coletividades locais". A Decisão nº 40, do Conselho de Estado Chinês, determinaria que os governos de todas as províncias, regiões autônomas e municipalidades devem formular políticas sobre o uso da terra para implementar as políticas industriais chinesas.

362. Para melhor compreender o monopólio do governo sobre o direito à propriedade e o impacto para a economia chinesa, seria necessário ter em mente que antes do Partido Comunista Chinês entrar no poder, a propriedade privada era protegida por lei e regulada por contratos. Após a ascensão do Partido, foi instalado o socialismo baseado na propriedade pública e promoção da transição da China de uma economia agrária para industrial.

363. O controle governamental do uso da terra incluiria tanto as áreas urbanas quanto rurais. Com o rápido crescimento da economia chinesa, o Estado teria incentivado a transformação das áreas rurais em urbanas, sendo que entre 2003 e 2015, 11,6 milhões de hectares de terra teriam sido convertidos em terrenos rurais não agrícolas e urbanos.

364. Nesse sentido, em complemento ao contexto normativo já analisado, a petição citou a "Land Administration Law of the People's Republic of China" e a "Law of the People's Republic of China on Land Contract in Rural Areas". Abaixo, destacam-se os principais artigos das referidas normativas:

Law of the People's Republic of China on Land Contract in Rural Areas

Article 2 For purposes of this Law, land in rural areas includes the arable land, forestlands and grasslands owned collectively by the peasants and by the State and used collectively by the peasants according to law, as well as other lands used for agriculture according to law.

(...)

Article 11 The competent administrative departments for agriculture and forestry under the State Council shall, in compliance with their respective functions and duties defined by the State Council, be responsible for providing guidance to the administration of the contracting of land in the rural areas throughout the country and to the administration of the contracts. The competent administrative departments for agriculture and forestry under the local people's governments at or above the county level shall, in compliance with their respective functions and duties, be responsible for administration of the contracting of the rural land within their own administrative areas and the administration of the contracts. The township (town) people's governments shall be responsible for the administration of the contracting of the rural land within their own administrative areas and of the contracts. (Grifou-se)

Land Administration Law of the People's Republic of China

Article 2 The People's Republic of China practises the socialist public ownership of land, namely ownership by the whole people and collective ownership by the laboring masses.

Ownership by the whole people namely the ownership of state-owned land shall be exercised by the State Council on behalf of the state.

No unit or individual shall infringe on and occupy, buy and sell or illegally transfer land in other forms. Land use right may be transferred in accordance with law.

The state may, one of necessity of public interest, requisition land collectively owned in accordance with law.

The state practices the system of paid-for use for state-owned land in accordance with law. However, appropriation of state-owned land use right by the state within the scope prescribed by law is excluded.

(...)

Article 17 People's governments at all levels should, pursuant to the planning for national socio-economic development, requirements of territorial treatment and resources and environment protection, land supply ability as well as the demand for land for various construction, organize the compilation of overall planning for land utilization.

The duration of planning for overall planning for land utilization shall be determined by the State Council. (Grifou-se)

365. As normativas copiadas acima demonstrariam que a propriedade da terra seria do governo chinês, que seria legalmente autorizado a administrar a alocação de terrenos de acordo com os objetivos estabelecidos nas políticas socioeconômicas. Tendo em vista que o setor do aço seria considerado estratégico e, portanto, prioritário, as empresas do setor seriam beneficiadas pelos critérios de alocação de terras do governo, que não observaria as condições de mercado.

366. De acordo com a investigação de subsídios da União Europeia para as importações de aço com revestimento orgânico originários da China, as autoridades estabelecem os preços da terra e controlam o fornecimento e aquisição de terras, de acordo com políticas industriais das províncias. No entanto, tais preços não são representativos quando comparados com os preços de mercado:

(116) The findings of the proceeding confirm that the situation concerning land provision and acquisition in China is unclear and non-transparent and the prices are often arbitrarily set by the authorities. The authorities set the prices according to the Urban Land Evaluation System which instruct them among other criteria to consider also industrial policy when setting the price of industrial land. Also, at least in the steel sector, the access to industrial land is by law limited only to companies respecting the industrial policies set by the State (43).

(117) Also, the independent information submitted by the complainant suggest that the land in China is provided for below the normal market rates (44).

367. Nesse sentido, a Comissão Europeia determinou que as siderúrgicas chinesas receberam benefícios em decorrência da concessão de uso da terra por remuneração inferior à adequada (less than adequate remuneration - LAR) e do pagamento de preços menores pela terra, no montante de 0,73% ad valorem para as empresas cooperantes não selecionadas e 1,36% ad valorem para as empresas não cooperantes, e acrescentou:

The Commission did not find that that the LURs are provided with reference to competition. The Commission found that out of the 13 LUR transactions only 6 were to be subject to bidding or auction process. With regard to these 6 the evidence submitted in this respect showed that the tenders were not competitive as there was only one offer/bid and the price was set by the authorities. The Commission did not understand the GOC's requests for the facts available used in respect to the lack of a market for LUR to be disclosed when no facts available were used to reject GOC claims in this matter and the analysis was done on the basis of information submitted by the GOC and exporting producers in this respect. The factual basis for the determination that the prices are arbitrarily set is referred to in recitals (114) - (116) above, i.e. information on actual transactions submitted by the sampled exporting producers, Urban Land Evaluation System and Order No 35.

(...)

The basis for Commission's specificity findings is the fact that all companies which do not comply with industrial policies set by the state are excluded from the provision of LUR, prices are often arbitrarily set by the authorities and government practices are unclear and non-transparent.

368. Dentre as evidências da influência do governo na administração dos terrenos e seu impacto especificamente no setor do aço, a petição citou ainda a realocação de diversas empresas em cumprimento às metas estatais para proteção do meio ambiente.

369. Nesse sentido, relatório de 2023 da OCDE "Steel Market Developments Q4 2023" identificou as principais realocações de siderúrgicas ocorridas desde a implementação da Coastal Strategy, em 2019:

I. Em 2020, o China Baowu Steel Group passou pela segunda fase do chamado "Baosteel's Xingang Industrial Park Relocation Plant", que envolveu a realocação da base de produção de Tuanchengshan para o Parque Xingang, construído em 2016;

II. Em 19 de agosto de 2020, o governo municipal de Tangshan e uma filial local da HBIS, Tangshan Iron and Steel Branch, assinaram acordo de realocação na cidade, para o encerramento e realocação da operação da filial. Assim, a empresa foi realocada para a Zona de Desenvolvimento Econômico de Laoting, com o nome de Hbis Laoting Steel Co., Ltd. O governo da província de Tangshan concordou em converter os terrenos industriais ocupados pela filial de Tangshan em terrenos comerciais e residenciais, concedendo direitos de uso da terra por meio da subsidiária da filial de Tangshan.

370. Assim, verificar-se-ia que o controle estatal sobre a propriedade e distribuição da terra também influenciaria o setor siderúrgico, de forma que o Estado determinaria a alocação de terras segundo as políticas e objetivos almejados.

4.1.1.2.3.3.7. Incentivos aos setores a jusante

371. Conforme o relatório da UE, o 13º Plano Quinquenal (referente aos anos 2016 a 2020) teria estabelecido a "Belt and Road Initiative", que motivaria outros setores que estariam ligados à indústria siderúrgica, seja a montante (insumos) ou a jusante (automotivos). A petição ressaltou que a iniciativa foi mantida no 14º Plano Quinquenal.

372. Igualmente, o "Catalogue for Guiding Industry Restructuring", de 2024, além de incluir o setor do aço na categoria de "encorajamento", também incluiria o setor automotivo. Ademais, listaria todos os componentes automotivos que fariam parte da categoria de "encorajamento" do plano, o que englobaria uma série de produtos do aço, bem como a produção de veículos elétricos e desenvolvimento de tecnologias específicas para o setor de "carros inteligentes", como sensores de alta precisão, chips, plataformas de computação.

373. Pesquisa realizada pelo Congresso dos EUA mostraria como o setor automotivo seria estratégico para o governo chinês e faria parte dos planos quinquenais desde 1986. O estudo ressaltaria que o incentivo ao setor teria sido traduzido em ações de apoio e incentivo a pesquisa e desenvolvimento. Essa política cobriria, inclusive, partes de automóveis.

The Chinese government has an ambitious plan to transform its auto manufacturing sector, which was designated a national "pillar industry" in China's Seventh Five-Year Plan in 1986.51 In 1994, the "Formal Policy on Development of Automotive Industry" was issued by the State Council to further advance the industry, while imposing tariffs to restrict imports. Stewart and Stewart, a Washington law firm that often represents U.S. manufacturers in trade cases, claims that the 11th Five-Year Plan (2006-2010) targeted specific components for priority support and provided an estimated RMB 4.7 billion (about \$760 million) to support research and development for energy efficient vehicles, allegedly through reduced corporate income tax rates, subsidized export credits, and concessional financing by state-owned banks. In 2009, the Chinese government's "Automotive Industry Restructuring and Revitalization Plan" sought to boost domestic vehicle consumption and set as a target the expansion of indigenous vehicle and parts production, especially of hybrid and electric cars. In its 12th Five-Year Plan (2011-2015), China laid out three major steps56 to further build up the auto assembly and parts industry:

- consolidation of the currently fragmented industry, which would reduce the number of auto making and auto parts firms and, in so doing, could create economies of scale, reduce manufacturing costs, and raise the industry's international competitiveness;

- emphasis on bolstering research and development for key auto parts, which could enhance Chinese-owned firms' innovation and productivity and help raise the quality of Chinese-made vehicles and parts; and

- incentives for production and sale of energy-saving vehicles, which could help reduce dependence on imported oil, cut emissions, and usher in a significant rise in technological knowledge that would benefit the indigenous vehicle sector. (grifou-se)

374. Conforme estudo de Luo, Roos e Moavenzadeh, a indústria automobilística seria altamente subsidiada, o que afetaria a demanda por aço e o preço do insumo no país. Segundo levantamento dos autores, diversos grupos empresariais do setor seriam controlados pelo governo chinês, assim como observado na siderurgia. Vejamos:

Table 3.1: Ownerships of Chinese Indigenous Automotive Industry Groups

Indigenous Automotive Groups	Ownership
First Automotive Works	Central Government
Dongfeng Motor Corporation	Central Government
ChangAn Automotive Corporation	China Weapons and Arming Group (Central Government)
Shanghai Automotive Industry Corp.	Shanghai Municipal Government
Beijing Automotive Industry Corp.	Beijing Municipal Government
Guangzhou Automotive Industry Corp.	Guangzhou Municipal Government
Hafei Motor Co., Ltd.	China Second Group of Aeronautic Industry (Central Government)
Chery Automotive Co., Ltd.	Wuhu Municipal Government
Great Wall Motor Co., Ltd.	Private
Geely Holding Corporation	Private
Lifan Industry Corporation	Private

Fonte: Petição/Company websites and various sources

375. A presença do Estado nessas empresas objetivaria não apenas o cumprimento dos planos quinquenais, mas também a garantia de produção em escala, com altas margens de preço, entre 1980 e 1990. Essa estrutura, ainda presente, continuaria apresentando desafios para a indústria para redução de capacidade, visto que haveria diferentes entes políticos e, portanto, diferentes interesses envolvidos.

376. Nesse sentido, a petição apresenta abaixo trechos do relatório sobre a implementação do "2016 Plan For National Economic And Social Development", objeto da 50ª sessão do Twelfth National People's Congress:

We will press ahead with development of national demonstration zones for smart manufacturing as well as manufacturing innovation centers. We will continue to implement projects to promote green manufacturing, strengthen the foundations of industry, and spur innovation in high-end equipment manufacturing. We will strengthen the foundations of industry and continue to help implement the packages of major projects aimed at promoting transformation and upgrading of the manufacturing industry, with a focus on supporting 10 major projects, including those to promote smart technology upgrades by enterprises, improve basic capacity, advance green manufacturing, and develop high-end equipment. We will work to promote transformation and upgrading of the automobile industry. The plan to upgrade national demonstration centers for new industrialization will be put into action. We will promote the transformation and upgrading of raw materials, transportation, energy, and other basic industries with a view to expediting the development of modern comprehensive transportation systems, and implementing the strategy for revolutionizing energy generation and consumption.

377. Por fim, segundo Seung-Youn Oh dentre as estratégias do governo para manter o controle do setor estariam a restrição ao investimento estrangeiro através da imposição da criação de joint ventures com empresas estatais, complementando o artigo de Luo, Roos e Moavenzadeh, que mencionavam ainda o incentivo à P&D dentro dos oligopólios e joint ventures criados.

378. Todas essas medidas e intervenções estatais seriam relevantes, visto que à medida em que a indústria automobilística continuaria a crescer, igualmente cresceria o estímulo para expansão das siderúrgicas, o que seria alarmante face a atual sobre capacidade.

379. Dessa forma, além da forte intervenção do Estado na cadeia a montante, os setores a jusante seriam beneficiados pela mesma intervenção, o que demonstraria que o setor siderúrgico não atuaria em condições de economia de mercado.

4.1.1.2.4. Da situação do mercado siderúrgico mundial e da participação das empresas chinesas

380. Dados da OCDE e do World Steel Association evidenciariam que a China contribuiu significativamente para o excesso de capacidade de aço no mundo. Isso porque, de 2007 a 2023, a capacidade instalada de aço bruto da China teria aumentado aproximadamente 100%, subindo de 588,5 milhões de toneladas para 1.173,3 milhões de toneladas, muito superior ao crescimento observado a nível mundial. Dessa forma, nas últimas décadas, a China teria passado a representar praticamente a metade de toda a capacidade instalada no mundo.

381. Ainda, de acordo com o relatório "Latest Developments in Steelmaking Capacity 2023", da OCDE, a capacidade de produção de aços na China foi reduzida até 2018, atendendo às diretrizes do Partido Comunista Chinês. Contudo, desde então, a capacidade teria aumentado consecutivamente, atingindo 1.149,9 milhões de toneladas em 2022. Para fins comparativos, verificar-se-ia que a capacidade de todo o bloco europeu no mesmo período foi de 289,3 milhões de toneladas.

382. Em termos de produção, em 2023, a produção mundial de aço bruto teria alcançado 1.888,2 milhões de toneladas, das quais 1.019,1 milhões teriam sido produzidas pela China, que configurou como o principal país produtor no período. Para fins comparativos, verificar-se-ia que o segundo maior produtor de aço no mesmo período, a Índia, teria produzido apenas 140,2 milhões de toneladas. O relatório ainda indicaria que a expansão da capacidade produtiva mundial de aço continuaria a um ritmo robusto, frequentemente em busca de mercados de exportação.

383. O excesso de capacidade teria levado a perdas de lucratividade e ao endividamento da indústria, perdas financeiras que, no caso da China, seriam suportadas por empresas estatais, propensas a registrar períodos mais longos de resultados negativos em comparação com suas contrapartes privadas.

384. Conforme explica o Relatório "Excesso de Capacidade na indústria global do Aço: Situação atual e caminhos a seguir" da OCDE, de 2015:

What are the reasons for global excess capacity?

The main factors that contribute to capacity imbalances in the steel industry include market downturns, but also a number of government interventions and other marketdistorting practices. As noted above, for most steel mills, it is normal to have periods of under-utilised capacity. When demand and prices of steel fall, profit-maximising firms should reduce production and thus leave a certain amount of capacity idle. Profits will tend to be lower because the firms still have to pay for their fixed assets, including their under-utilised steelmaking furnaces and rolling facilities. If the situation persists over time, however, then firms operating under normal market conditions would try to minimise their fixed costs by scaling back on capacity, thus making excess capacity a short-run phenomenon. History has nevertheless demonstrated that the adjustment process can be long and arduous in the steel industry, with some regions experiencing extended periods of excess capacity.

(...) excess capacity that persists over time can also be indicative of government actions that hinder adjustments that would normally occur in competitive markets. Due to the importance and strategic nature of the steel industry to many national economies, a tendency during market downturns is to preserve the capacity of the industry, in order to alleviate unemployment and other social problems that would otherwise occur due to capacity closures. In addition, in some large net steel-importing regions, governments are also interested in moving towards greater "self-sufficiency" in steel production in order to reduce their dependency on imports. Research by the Secretariat shows that, despite current market conditions, a large number of new projects are taking place, which will increase global crude steelmaking capacity significantly in the coming years.

385. Os indicadores de capacidade e produção mundial analisados em decisão mais recente do DECOM remontariam ao ano de 2021 e projetariam, também com base em dados da OCDE, o agravamento do problema em razão de medidas tomadas pela China:

Excess capacity pressures have emerged, and are getting worse, in regions that previously had strong steel demand and positive prospects for market growth; there are growing concerns in Southeast Asia for instance as capacity growth outpaces demand, supported by foreign investment particularly from the People's Republic of China (hereafter "China"). These emerging problems, and the longevity of capacity once installed, highlight the need to address excess capacity issues early on.

386. A petição enfatizou que o DECOM teria notado, ainda, indícios de que o governo chinês direciona a renovação da capacidade instalada do país para a implantação de fábricas mais eficientes e em regiões consideradas estratégicas, inclusive com a expansão de capacidade de algumas empresas chinesas, a despeito dos esforços do governo para a redução da sobre capacidade.

387. O problema somente viria se agravando desde então. O descompasso entre capacidade e demanda no mundo teria culminado na criação do Fórum Global sobre Excesso de Capacidade de Aço (GFSEC), no qual os países membros, inclusive a China, teriam se comprometido a coordenar entre si diversas iniciativas para conter o problema.

388. Contudo, as iniciativas fomentadas a partir do referido Fórum teriam tido efeitos bastante limitados para conter a expansão da capacidade chinesa e, desde 2019, a China teria optado por deixar de integrar o GFSEC. Como consequência, já teria sido possível observar o agravamento do excesso de capacidade, especialmente em razão de aumento de capacidade e investimentos chineses em novas capacidades na China e em terceiros países. Essa seria a conclusão do Relatório de 2021 do referido Fórum:

(...) When it was a GFSEC member during 2016-19, China noted its efforts to reduce excess capacity through the closure of old and outdated facilities. This trend has reversed recently, with crude steelmaking capacity increasing in 2019 and again in 2020 as well as 2021, accompanied by cross-border investments that are contributing to capacity growth in other regions" (grifou-se)

389. Apesar das distorções provocadas pelo excesso de capacidade, que, em uma economia de mercado, levaria à racionalização da capacidade instalada na China, os produtores chineses já teriam introduzido novas capacidades em 2023 e planejavam comissionar novas plantas ainda em 2024, conforme indicado no gráfico a seguir extraído de publicação especializada:

[figura suprimida]

390. Ou seja, as empresas chinesas, lideradas e apoiadas pelo Estado chinês, continuariam investindo em (i) novas capacidades e modernização de suas plantas, (ii) a realocação de plantas conforme as diretrizes dos planos firmados pela China e (iii) instalação de novas plantas em terceiros países, com destaque para o sudeste asiático, mas também África e América Latina.

391. A petição assinalou também que o aumento da capacidade e da produção na China contrastaria com a insuficiente demanda de aço no mercado interno chinês, em especial pela demanda letárgica no setor de construção civil, incertezas sobre o abastecimento de energia, aumento de custos de produção e endividamento público elevado.

392. A demanda estagnada no mercado interno chinês incentivaria as empresas chinesas a aumentar a oferta de aço no mercado internacional, aprofundando ainda mais os impactos do excesso de capacidade existente no setor. Registrou que, em 2023, o governo chinês teria suspenso restrições impostas ao volume de produção de aço no país na tentativa de aquecer a economia chinesa, o que teria contribuído ainda mais para a inundação do mercado com produtos chineses.

393. Relatório da OCDE de 2023 confirmaria que a capacidade instalada na China para a produção de aço bruto já estaria próxima de 1,15 bilhões de toneladas com base em dados de 2022, o que muito provavelmente estaria subestimado, pois o relatório não consideraria os dados referentes a "capacidades ilegais".

394. Frisou que, desde 2019, a China enfrentaria sérios problemas para coibir o avanço de plantas ilegais, que incluíam projetos não aprovados pelo governo, religamento de plantas com equipamentos desatualizados e a manutenção de capacidades que deveriam ser substituídas por tecnologias mais recentes seguindo os programas e as diretrizes do governo chinês.

395. Todavia, essa seria a maior capacidade já registrada para a China de acordo com os levantamentos realizados pela OCDE, sendo o país responsável por metade da capacidade instalada no mundo, fortemente sustentada pelo Estado chinês, especialmente pela via de subsídios. A manutenção da capacidade instalada na China combinada com os investimentos realizados pelos produtores chineses para novas plantas em terceiros países, em estrita obediência às políticas industriais do país, teria feito com que o excesso de capacidade global em 2023 ultrapassasse 610 milhões de toneladas, o que, segundo a OCDE, não seria compatível com uma indústria de aço sustentável e viável economicamente. Veja-se:

The trends in recent years indicate that some decoupling may be taking place between capacity and production. Although both have increased, production growth in the last couple of years has slowed relative to capacity. As a result, the gap between global steelmaking capacity and crude steel production could widen from 556.1 mmt in 2022 to 610.8 mmt in 2023, reflecting renewed weakness in global steel demand and production.

This also means that the global steel capacity utilisation rate could decline for the second consecutive year, falling by 1.7 percentage points to 75.6% in 2023. A persistently low rate of capacity utilisation such as currently observed suggests a need for supply side measures to reduce excess capacity, particularly in an environment where the global economy is slowing due to increasing costs including energy costs, continued inflation and monetary tightening in major economies and regions, and economic uncertainties are expected to last for some time. (grifou-se)

[figura suprimida]

396. O Escritório do Representante do Comércio dos Estados Unidos ("USTR") divulgou relatório em que comenta especificamente sobre a gravidade do excesso de capacidade no setor siderúrgico em decorrência da implementação das diretrizes formuladas pelo Estado chinês:

From 2000 to 2021, China accounted for 71 percent of global steelmaking capacity growth, an increase well in excess of the increase in global and Chinese demand over the same period. Currently, China's capacity represents about one-half of global capacity and more than twice the combined steelmaking capacity of the EU, Japan, the United States and Brazil.

At the same time, China's steel production is continually reaching new highs, eclipsing demand. In 2020, China's steel production climbed above one billion metric tons for the first time, reaching 1,065 million metric tons, a seven percent increase from 2019, and remained high at 1,033 million metric tons in 2021, despite a significant contraction in domestic steel demand. This sustained ballooning of greenhouse gas (GHG) emissionsintensive steel production, combined with weakening economic growth and a slowdown in the Chinese construction sector, has flooded the global market with excess steel supply at a time when the steel sector outside of China is still recovering from the severe demand shock brought on by the COVID-19 pandemic and the ongoing effects of Russia's war of aggression against Ukraine. In 2021, China exported more steel than the world's second and third largest steel producers, India and Japan, combined. Today, China remains by far the world's largest exporter of steel. (grifou-se)

397. Além disso, os dados da World Steel Association confirmariam que a China vem aumentando rapidamente o volume de produção de aço desde 2017, superando 1 bilhão de toneladas nos últimos três anos, conforme demonstrado no gráfico a seguir:

[figura suprimida]

398. Assim, manter-se-ia o cenário de sobre capacidade no mercado siderúrgico mundial, causado principalmente pelos investimentos em novas capacidades e aumentos de produção de aço na China. Essa tendência, que iria na contramão do funcionamento de uma economia de mercado, ocorreria porque o Governo chinês considera o setor siderúrgico estratégico para a implementação de suas políticas e planos, sendo responsável por financiar e orientar a atuação dos produtores locais, com destaque para a elevada participação de empresas estatais e empresas que são obrigadas a seguir as diretrizes do Estado chinês.

399. Essa tendência, de acordo com a petição, tenderia a perpetuar os problemas decorrentes do excesso de capacidade existente no setor siderúrgico mundial, em detrimento dos players situados em países de economia de mercado, que não teriam acesso aos mesmos gigantescos recursos despejados pelo governo chinês, em especial nas empresas estatais que dominam a produção de aço na China.

4.1.1.2.5. Precedentes brasileiros de não economia de mercado no setor siderúrgico da China

400. A petição apontou que, desde 2019, o DECOM já se posicionou sobre a não prevalência de condições de economia de mercado no segmento produtivo de aço na China. Exemplos seriam as investigações de aço GNO, austenítico com costura, encerrada pela Portaria SECINT nº 506, de 24 de julho de 2019; laminados planos de aço inoxidável a frio, encerrado pela Portaria SECINT nº 4.353, de 1º de outubro de 2019; cilindros para GNV, encerrado pela Resolução GECEX nº 225, de 23 de julho de 2021, e, mais recentemente, tubos de aço carbono, encerrada pela Resolução GECEX nº 497, de 21 de julho de 2023.

401. Citou, ainda, as recentes Circulares SECEX de abertura das investigações de dumping nas exportações da China para o Brasil de folhas metálicas de aço carbono (Circular SECEX nº 09, de 29 de fevereiro de 2024) e de aços pré-pintados (Circular SECEX nº 10, de 7 de março de 2024), que considerariam o setor de aço chinês como economia não de mercado para fins da abertura da investigação. Portanto, observou que não se trataria de tema novo para a autoridade, que já acumularia vasto conhecimento sobre a organização do setor do produto similar fora dos padrões que seriam observáveis em uma economia de mercado.

4.1.1.3. Da conclusão

402. A petição asseverou que a indústria siderúrgica chinesa seria altamente influenciada pelo governo central, que orientaria e controlaria praticamente todos os aspectos do seu desenvolvimento e funcionamento. O governo buscaria promover a criação de grandes produtores de aço, por meio da imposição de planos e políticas que estabeleceriam metas para o setor e direcionariam as estratégias empresariais, da regulação do acesso ao mercado para investimentos estrangeiros e de políticas que moldam a estrutura do mercado, controlando a produção e a capacidade de produção, bem como delimitando operações de fusões e aquisições. Além disso, as instituições financeiras, também submetidas ao controle estatal, desempenhariam um papel fundamental na implementação das políticas governamentais para o setor siderúrgico, ao fornecer diferentes tipos de subsídios para as empresas produtoras.

403. Esses elementos combinados resultariam em um quadro de distorções para o setor, caracterizado, principalmente, pela sobre capacidade, que ocasionaria incentivo às exportações a um preço distante dos preços de mercado. Em razão disso, o número de investigações de defesa comercial contra as importações de aço chinês em diferentes jurisdições continuaria a aumentar, sendo que, atualmente, são 67 medidas compensatórias aplicadas para as exportações de aço originárias da China (das quais 3 são para os aços laminados a frio objeto desta investigação) e 317 medidas antidumping aplicadas para as exportações de aço originárias da China (das quais 11 são para os aços laminados a frio objeto desta investigação).

404. Assim, concluiu que o segmento de laminados a frio, que está inserido na indústria siderúrgica chinesa, não operaria em condições de economia de mercado. Esse segmento estaria sujeito às mesmas políticas e práticas distorcidas do governo que afetariam o setor siderúrgico como um todo, de modo que os preços e custos dos laminados planos a frio não refletiriam as condições normais de mercado.

405. Em face das argumentações trazidas, a petição afirmou que não prevalecem condições de economia de mercado no segmento produtivo chinês de laminados planos a frio e sugeriu adoção da metodologia prevista no art. 15, inciso III do Decreto nº 8.058, de 2013, para a apuração do valor normal para a China.

4.1.1.4. Da análise do DECOM sobre o tratamento do setor produtivo de laminados planos a frio na China para apuração do valor normal na determinação do dumping para fins de início da investigação

406. Ressalta-se, inicialmente, que o objetivo desta análise não é apresentar um entendimento amplo a respeito do status da China como uma economia predominantemente de mercado ou não. Trata-se de decisão sobre utilização de metodologia de apuração da margem de dumping que não se baseie em uma comparação estrita com os preços ou os custos domésticos chineses, estritamente no âmbito desta investigação.

407. Cumpre destacar que a complexa análise acerca da prevalência de condições de economia de mercado no segmento produtivo chinês objeto da investigação possui lastro no próprio Protocolo de Acesso da China à OMC. Com a expiração do item 15(a)(ii) do referido Protocolo, o tratamento automático de não economia de mercado antes conferido aos produtores/exportadores chineses investigados cessou. Desde então, em cada caso concreto, é necessário que as partes interessadas apresentem elementos suficientes, nos termos do restante do item 15(a), para avaliar, na determinação de comparabilidade de preços, se i) serão utilizados os preços e os custos chineses correspondentes ao segmento produtivo objeto da investigação ou se ii) será adotada uma metodologia alternativa que não se baseie em uma comparação estrita com os preços ou os custos domésticos chineses.

408. Para alcançar uma conclusão a respeito da prevalência ou não de condições de mercado no segmento produtivo chinês de laminados planos a frio no âmbito deste processo, levou-se em consideração todo o conjunto de elementos probatórios trazidos pela petionária e também outras evidências que basearam decisões anteriores da autoridade investigadora a respeito do tema e avaliou-se se esse conjunto constituiria indício suficientemente esclarecedor para formar a convicção da autoridade investigadora para fins de início da investigação.

409. A conclusão deste documento parte dos seguintes fatos, os quais foram comprovados por meio das evidências analisadas anteriormente: i) contribuição decisiva da China para o excesso de capacidade de aço no mundo, com empresas chinesas possuindo lucratividade média mais baixa e endividamento maior do que suas congêneres no exterior - indicadores ainda piores no caso de empresas estatais; ii) alta presença e alto nível de intervenção governamental, direto ou indireto, em todos os níveis de governo - significativo inclusive sobre as empresas privadas; e iii) avaliação de que o setor siderúrgico, segmento produtivo dos laminados planos a frio, é considerado estratégico.

410. Antes de empreender a avaliação per se dos elementos probatórios submetidos pela petionária, que será apresentada nos itens a seguir, alguns aspectos são dignos de ponderação.

411. Tenha-se presente, em primeiro lugar, que a análise realizada não se refere simplesmente à existência de planos, políticas e programas governamentais. A condução de políticas industriais e a existência de políticas públicas em si não é suficiente para caracterizar a não prevalência de condições de economia de mercado. A análise em comento tem por objeto a avaliação dos tipos de intervenção e, principalmente, o seu impacto no domínio econômico fruto da ação do Estado naquele segmento produtivo específico. Não obstante, o estudo de planos, políticas e programas governamentais faz-se relevante, tendo em conta que as ações e sua forma de implementação podem estar nas disposições de tais documentos oficiais.

412. A análise aqui exarada difere daquela realizada no âmbito de investigações de subsídios acionáveis com vistas à adoção de medidas compensatórias e de análises de situação particular de mercado previstas no Artigo 2.2 do Acordo Antidumping, pois a base legal é, mais uma vez, neste caso em específico, o próprio Protocolo de Acesso da China à OMC. Nesse sentido, não há que se aprofundar sobre aspectos relativos exclusivamente a investigações de subsídios, como a determinação de especificidade e o montante exato de subsídios acionáveis eventualmente recebidos por empresas do setor, pois não se pretende aqui quantificar a magnitude das distorções existentes de maneira exata.

413. Todavia, em ambiente em que as políticas estatais distorcem significativamente o mercado, mesmo agentes privados que aparentemente seguiriam lógica de mercado acabam tendo sua atuação afetada pela influência dessas políticas.

414. Ademais, distorções mercadológicas não apenas podem ser fruto de políticas estatais, mas também podem ser acentuadas pela participação relevante de empresas estatais no setor, que de alguma maneira podem interferir na concorrência entre empresas e na rationale do mercado do segmento analisado.

415. O nível de distorções provocado pelo envolvimento governamental pode, dessa forma, ser relevante para conclusão em um caso concreto, caso os elementos apresentados constituam indícios suficientemente esclarecedores de que tais distorções muito provavelmente impactariam, de forma não desprezível, a alocação de fatores econômicos que de outra forma ocorreria se não houvesse tais intervenções.

416. Como já reconhecido pela jurisprudência da OMC em matéria de subsídios (AB Report - US - Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China, WT/DS379/AB/R, paras. 446-447), a existência de distorções significativas decorrentes da presença predominante do governo no mercado poderá justificar a não utilização de preços privados daquele como benchmark apropriado para fins apuração do montante de subsídios.

417. Assim, a variedade e o nível de subsidiação, em conjunto com outras formas de intervenção governamental, poderão resultar em tamanho grau de distorção dos incentivos que, no limite, podem acabar fazendo com que deixem de prevalecer condições de economia de mercado em determinado segmento produtivo.

418. Ressalte-se que, desde 2019, foram concluídas pelo DECOM investigações que versaram sobre a não prevalência de condições de economia de mercado no segmento produtivo de aço na China. Além das Resoluções GECEX nº 367 e 420, de 2022, citadas pela petionária, cabe ressaltar ainda as investigações de aço GNO, encerrada pela Portaria SECINT nº 495, de 2019; tubos de aço inoxidável austenítico com costura, encerrada pela Portaria SECINT nº 506, de 2019; laminados planos de aço inoxidável a frio, encerrada pela Portaria SECINT nº 4.353, de 2019; cilindros para GNV, encerrada pela Resolução GECEX nº 225, de 2021; e tubos de aço carbono, encerrada pela Resolução GECEX nº 497, de 21 de julho de 2023.

419. Das análises prévias do DECOM, importa destacar que as conclusões alcançadas pelo Departamento acerca da não prevalência de condições de economia de mercado no setor siderúrgico chinês no âmbito das investigações e revisões citadas no parágrafo anterior não devem ser interpretadas de forma ampla, produzindo efeitos tão somente no escopo daqueles processos. Desse modo, na presente investigação coube à petionária apresentar todos os elementos pertinentes nos autos deste processo para a devida análise.

420. Não obstante, os trechos a seguir refletem, em grande medida, o entendimento anteriormente já adotado pelo Departamento no âmbito dos referidos procedimentos no segmento produtivo de aço na China.

421. Com vistas a organizar melhor o posicionamento do DECOM, os temas mencionados acima foram divididos nas seções a seguir: (4.1.1.4.1) "Da situação do mercado siderúrgico mundial, da estrutura de mercado, da participação das empresas chinesas e do controle estatal na China"; (4.1.1.4.2) "Dos planos, das diretrizes e das metas do Governo da China e sua influência sobre empresas estatais e privadas no setor siderúrgico"; (4.1.1.4.3) Das práticas distorcidas do mercado e (4.1.1.4.4) "Da conclusão sobre a prevalência de condições de economia de mercado no segmento produtivo de laminados planos a frio e da metodologia de apuração do valor normal".

4.1.1.4.1. Da situação do mercado siderúrgico mundial, da estrutura de mercado, da participação das empresas chinesas e do controle estatal na China

422. Conforme apresentado pela petionária, dados recentes da OCDE, constantes do relatório Latest Developments in Steelmaking Capacity 2023, indicam que a expansão da capacidade produtiva mundial de aço continua em ritmo robusto, frequentemente em busca de mercados para exportação.

423. De acordo com dados da OCDE, de 2007 a 2023, a capacidade instalada de aço bruto da China aumentou aproximadamente 100%, subindo de 588,5 milhões de toneladas para 1.173,3 milhões de toneladas, muito superior ao crescimento observado a nível mundial.

424. Em 2023, segundo publicação da World Steel Association, a produção mundial de aço bruto alcançou 1.888,2 milhões de toneladas, das quais 1.019,1 milhões foram produzidas pela China que configurou o principal país produtor no mesmo período. Para fins comparativos vale destacar que em 2023 o segundo maior produtor de aço do mundo foi a Índia, responsável pela produção de apenas 140,2 milhões de toneladas.

425. Cumpre ressaltar que a S&P Global Commodity Insights, publicação especializada, em artigo a respeito dos volumes de capacidade, produção e exportação de aço chinês em 2024, registrou que o aumento da capacidade e da produção na China contrasta com a insuficiente demanda de aço no mercado interno chinês, em especial pela demanda letárgica no setor de construção civil.

426. É importante ressaltar que a propriedade estatal de empresas não pode ser considerada, individualmente, como um fator determinante para se atingir uma conclusão a respeito da prevalência de condições de economia de mercado em determinado setor.

427. No entanto, vale salientar particularidade do setor siderúrgico a esse respeito, como demonstrado no Relatório da OCDE "State enterprises in the steel sector" (2018):

Although state enterprises are relatively low in numbers compared to private enterprises, they account for an important share of global crude steel production. In 2016, 22 of the world's 100 largest steelmaking companies were state enterprises. State enterprises represented at least 32% of global crude steel output in 2016.

428. De acordo esse estudo, a produção de aço é considerada setor industrial de base, normalmente considerado estratégico para o desenvolvimento econômico, o que explicaria maior presença de empresas estatais nesse setor que em outros setores industriais.

429. Cumpre citar que o art. 30 da Constituição do Partido Comunista da China estabelece que uma organização primária do Partido deve ser formada em qualquer empresa [...] onde há três ou mais membros do Partido.

430. A Constituição do PCC ainda diferencia os papéis que o Partido Comunista deveria exercer em empresas estatais e privadas. Conforme art. 33, em empresas estatais, entre outras coisas, o Comitê deve desempenhar papel de liderança, definir a direção certa, ter em mente o panorama geral, assegurar a implementação das políticas e princípios do Partido, discutir e decidir sobre questões importantes da sua empresa. Ademais, deve garantir e supervisionar a implementação dos princípios e políticas do Partido e do Estado dentro de sua própria empresa e apoiar o conselho de acionistas, conselho de administração, conselho de supervisores e gerente (ou diretor de fábrica) no exercício de suas funções e poderes de acordo com a lei. Deve ainda exercer liderança sobre o trabalho dos Sindicatos.

431. No que se refere às empresas privadas, as entidades devem, entre outras coisas, implementar os princípios e políticas do Partido, orientar e supervisionar a observância das leis e regulamentos estatais, exercer liderança sobre sindicatos, promover unidade e coesão entre trabalhadores e funcionários e promover o desenvolvimento saudável de suas empresas.

432. Assim, seria possível observar que o regulamento permite grau de controle maior do Comitê do Partido sobre as empresas estatais. Regulamentos do Partido emitidos em junho de 2015 indicam que o Secretário do Comitê de uma empresa estatal deve ser determinado conforme a estrutura de governança interna da empresa. Isto significa que, na prática, dificilmente será nomeado Secretário do Comitê uma pessoa que não seja o próprio Presidente ou algum Diretor da empresa.

433. Nessa esteira, é oportuno consignar que o governo chinês mantém quantidade significativa de empresas estatais, ou SOEs, através das quais exerce influência substancial e direta sobre a economia, em especial em setores como o siderúrgico. Segundo a OMC, o número de SOEs na China aumentou de 2013 a 2019 e essas empresas já representam 5,5% do total de entidades ligadas ao setor industrial. Se considerada a representatividade das estatais em relação aos ativos, tem-se que 40% são controlados diretamente pelo Estado chinês. No entanto, ainda segundo dados da OMC, apenas 24% do lucro das empresas chinesas em 2019 originou-se das SOEs. Assim, é possível inferir que, de modo geral, as empresas estatais são menos rentáveis do que as empresas privadas, uma vez que suas atividades seriam orientadas para a implementação das políticas chinesas, como manutenção do nível de emprego, e não necessariamente à obtenção de lucro, como ocorreria caso se tratasse de uma economia de mercado.

434. Nesse sentido, ressaltam-se as perdas de lucratividade e endividamento da indústria siderúrgica chinesa, com perdas financeiras suportadas por empresas estatais, propensas a registrar períodos mais longos de resultados negativos em comparação com suas contrapartes privadas, conforme exposto no item 4.1.1.2.2 deste documento. Apesar dos resultados financeiros, contudo, as empresas estatais chinesas mantêm, ou mesmo expandem, a magnitude da capacidade produtiva e o volume de produção, seguindo as orientações constantes dos planos de governo.

435. Diante do exposto, pode-se observar que a presença do Estado chinês, seja ele central ou subnacional, é massiva no setor de aço. A participação das empresas formalmente estatais na produção chinesa é bastante significativa. Além do simples controle societário, contudo, há outros aspectos que tornam o controle do Estado e do PCC ainda mais profundo no âmbito das empresas, inclusive privadas, como a atuação dos Comitês do Partido dentro da estrutura das empresas e o fato de os Sindicatos dos trabalhadores estarem submetidos às empresas e ao Partido.

4.1.1.4.2. Dos planos, das diretrizes e das metas do Governo da China e sua influência sobre empresas estatais e privadas no setor siderúrgico

436. Conforme já avaliado pelo DECOM em diversas investigações e revisões de defesa comercial para o setor siderúrgico, há elementos robustos que indicam que os planos do governo chinês, como os Planos Quinquenais, têm papel orientador relevante na forma como o governo intervém na economia de tal forma que condições de economia de mercado não prevaleçam.

437. Entre os planos governamentais mais importantes do governo chinês, pode-se citar o Plano Quinquenal, que estabelece as diretrizes, as metas e objetivos mais gerais para a economia. Há também os planos específicos e setoriais, derivados dos Planos Quinquenais, que detalham diretrizes e metas por setor produtivo. No âmbito das províncias e municípios, observa-se também que há planos subnacionais, sempre de acordo com as diretrizes e objetivos estabelecidos pelo governo central.

438. No âmbito da investigação de subsídios acionáveis nas exportações para o Brasil de produtos laminados planos a quente originárias da China, encerrada por meio da Resolução CAMEX no 34, de 21 de maio de 2018, publicada em edição extra do Diário Oficial da União da mesma data, os diversos planos governamentais conhecidos foram determinantes para identificação do caráter estratégico do setor siderúrgico chinês, o que se refletia na destinação de relevantes subsídios às empresas investigadas:

[...] a estratégia chinesa para promover o rápido crescimento da sua economia é definida em suas políticas industriais, tanto de nível nacional quanto de nível local. Nesse sentido, a indústria siderúrgica é reiteradamente identificada como fundamental para o desenvolvimento chinês e, conseqüentemente, possui prioridade no recebimento de subsídios governamentais. Os subsídios concedidos fazem parte da estratégia do governo de "direcionar capital estatal para indústrias relevantes para a segurança e economia nacional através da injeção discricionária e racional de capital", conforme os planos e políticas destacados abaixo:

a) planos quinquenais (Five-Year Plan), do oitavo ao décimo terceiro, cobrindo o período de 1991 a 2020;

b) políticas específicas para o setor siderúrgico - "Iron and Steel Development Policy", "Iron and Steel Industry Adjustment and Revitalization Plan" ("Steel Adjustment Plan"), de 2009, "Iron and Steel Industry 12th Five Year Plan", de 2011, "Iron and Steel Normative Conditions", de 2012, e "Guiding Opinions on Resolving the Problem of Severe Excess Capacity", de 2013;

c) políticas de apoio científico e tecnológico - "Guideline for the National Medium and Long Term Science and Technology Development Plan", "National Medium and Long Term Science and Technology Development Plan", "Decision on Implementing the Science and Technology Plan and Strengthening the Indigenous Innovation", todas de 2006; e

d) políticas de direcionamento de investimentos - "Decision of the State Council on Promulgating and Implementing the Temporary Provisions on Promoting Industrial Structure Adjustment", de 2005, e "Provisions on Guiding the Orientation of Foreign Investment", de 2002"17. (grifou-se)

439. Na investigação citada de subsídios acionáveis, restou evidente para a autoridade investigadora brasileira que os diversos planos existentes apontavam o setor siderúrgico como estratégico para o Governo da China, tendo preferência para recebimento de subsídios concedidos por esse governo.

440. A petionária também ressaltou diversas passagens em diferentes planos quinquenais do governo chinês que apontariam o setor siderúrgico como estratégico, procurando: (i) desenvolver produtos com alto valor agregado; (ii) encorajar a formação de um grupo de empresas internacionalmente competitivas, promovendo fusões e aquisições; (iii) reorganizar e incentivar as indústrias de matérias-primas e energia com vistas a melhorar seu poder de competitividade internacional; (iv) levar indústrias das regiões leste, central e oeste a se desenvolverem de forma coordenada; (v) utilizar o sistema tributário para desencorajar as exportações de certas matérias-primas básicas; (vi) adotar políticas para controlar capacidade de produção e volumes a serem produzidos; (vii) apoiar o desenvolvimento da pesquisa científica e promover o desenvolvimento da indústria "verde".

441. Face ao exposto, é possível verificar influência direta do governo chinês nas decisões das empresas atuantes no setor siderúrgico.

4.1.1.4.3. Das práticas distorcidas do mercado

442. Inicialmente, é importante notar que a concessão de subsídios per se não é o suficiente para caracterizar que não prevalecem, em determinado segmento produtivo, condições de economia de mercado. Com efeito, os Acordos da OMC estabelecem aqueles subsídios considerados proibidos e acionáveis para fins de aplicação de medidas compensatórias, sem qualquer consideração a respeito da prevalência ou não de condições de economia de mercado naquele setor. Desde 1995, vários países onde indiscutivelmente prevalecem condições de economia de mercado foram afetados por medidas compensatórias impostas por outros Membros da OMC, como União Europeia (e países individuais como França, Itália, Bélgica e Alemanha), Estados Unidos, Canadá, Coreia do Sul, Emirados Árabes e o próprio Brasil (OMC).

443. Contudo, a variedade e o nível de concessão de subsídios, em conjunto com outras formas de intervenção governamental, poderão resultar em tamanho grau de distorção dos incentivos que, no limite, acabam fazendo com que deixem de prevalecer condições de economia de mercado em determinado segmento. Dados apontam para um alto nível de concessão de subsídios do setor siderúrgico chinês. Com base em dados extraídos do Integrated Trade Intelligence Portal (I-TIP) da OMC, referente aos códigos SH 72 e 73, foram aplicadas 93 medidas compensatórias sobre as importações chinesas de aço até 30 de junho de 2024.

444. Os dados e informações apresentados pela petionária evidenciam a grande variedade e o elevado nível de concessão de intervenções no setor de aço chinês, gerando distorções de tal magnitude que acabam por contribuir para que não prevaleçam condições de economia de mercado nesse segmento produtivo. Além daquelas que impactam o preço da terra e da mão de obra, cumpre destacar as intervenções realizadas nos mercados das matérias-primas (carvão, minério de ferro e laminados a quentes) e utilidades (com controle formal dos preços do gás natural e da eletricidade).

448. Em 5 de janeiro de 2024, o DoC publicou a determinação final da investigação de subsídios sujeitos a medidas compensatórias concedidos aos produtores da China que exportaram para os EUA laminados planos a frio. A autoridade investigadora estadunidense reafirmou o entendimento de que haveria interferência estatal na economia chinesa, no setor siderúrgico e mais especificamente no segmento produtivo de laminados planos a frio. A autoridade investigadora dos EUA também concluiu que o setor produtivo de laminados planos a frio teria sido beneficiado por isenções de imposto de importação e sobre valor agregado (VAT) incidentes na importação de equipamentos:

In the Preliminary Determination, Commerce found that "the GOC subsidizes certain domestic enterprises that undertake GOC-encouraged projects as described in its catalogues. The subsidy is intended to encourage foreign investment and introduce advanced equipment and technology from abroad." Evidence on the record of the investigation indicates that the program is limited to foreign-invested enterprises and domestic industries that undertake encouraged projects, which are set forth in GOC catalogues like the Catalogue of Industries for Guiding Foreign Investment. (notas de rodapé omitidas).

449. Ademais, também se pode constatar o recebimento de subsídios diretamente pela consulta a recentes relatórios financeiros de empresas do setor, conforme exposto ao longo deste documento, dentre as quais a Baoshan Iron, Bengang, Shougang e Angang. Verificou-se a existência de registros de recebimento de subsídios governamentais da ordem de centenas de milhões de renminbis.

450. Em resumo, foi possível concluir que o Estado chinês, em todos os níveis de Governo, concede subsídios em grande montante e de formas variadas. Estes instrumentos se juntam à ampla atuação do Estado já relatada, seja diretamente por meio das estatais, seja indiretamente por meio, por exemplo, dos Comitês do Partido Comunista, para compor um quadro final de distorção significativa das condições de economia de mercado no setor siderúrgico chinês.

4.1.1.5. Da conclusão sobre a prevalência de condições de economia de mercado no segmento produtivo de laminados planos a frio e da metodologia de apuração do valor normal.

451. Para fins de início, concluiu-se que não prevalecem condições de economia de mercado no segmento produtivo chinês de laminados planos a frio. A conclusão se pauta, especificamente, nas evidências de que (i) as políticas públicas e os programas e planos governamentais chineses corroboram o entendimento de que o setor siderúrgico é considerado estratégico e recebe tratamento diferenciado do governo; (ii) há intervenção governamental no setor, sob forma de subsídios financeiros e outros; (iii) há incentivos para o desenvolvimento tecnológico e (iv) há interferência estatal no suprimento de insumos e utilidades para a cadeia produtiva siderúrgica.

452. Assim, diante do exposto, em conformidade com a normativa brasileira de defesa comercial e com lastro na legislação multilateral, em especial o disposto no Artigo 15(a) do Protocolo de Acesso da China à OMC, conclui-se que no segmento produtivo do produto objeto da presente investigação não prevalecem condições de economia de mercado. Dessa forma, será utilizada, para fins de apuração do valor normal no início desta investigação, com vistas à determinação da existência de indícios da prática de dumping, metodologia alternativa que não se baseie em uma comparação estrita com os preços ou os custos domésticos chineses. Serão observadas, portanto, as disposições dos arts. 15, 16 e 17 do Decreto nº 8.058, de 2013, que regulam o tratamento alternativo àquele previsto nos arts. 8º a 14 para fins de apuração do valor normal.

453. Dado que se fez necessário selecionar terceiro país substituto, as partes interessadas poderão se manifestar quanto à escolha ou sugerir país alternativo (neste caso, os Estados Unidos, conforme justificativa constante do item 4.1.2 a seguir), nos termos § 3º do art. 15 do Decreto nº 8.058, de 2013, dentro do prazo improrrogável de setenta dias contado da data de início da investigação.

454. Adicionalmente, caso os produtores/exportadores desejem apresentar elementos de prova com o intuito de permitir que o valor normal seja apurado com base no disposto nos arts. 8º a 14 do Decreto nº 8.058, de 2013, deverão fazê-lo em conformidade com o previsto no art. 16 do mesmo diploma.

4.1.2. Do valor normal da China

455. De acordo com o item "iii" do Art. 5.2 do Acordo Antidumping, incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto nº 1.355, de 30 de dezembro de 1994, a petição deverá conter informação sobre os preços pelos quais o produto similar é vendido quando destinado ao consumo no mercado doméstico do país de origem ou de exportação ou, quando for o caso, informação sobre os preços pelos quais o produto é vendido pelo país de origem ou de exportação a um terceiro país ou sobre o preço construído do produto.

456. O art. 15 do Decreto nº 8.058, de 2013, por sua vez, prevê as seguintes possíveis metodologias para apuração do valor normal, no caso de não prevalência de condições de economia de mercado: preço de venda do produto similar em um país substituto; valor construído do produto similar em um país substituto; preço de exportação do produto similar de um país substituto para outros países, exceto o Brasil; ou qualquer outro preço razoável, inclusive o preço pago ou a pagar pelo produto similar no mercado interno brasileiro, devidamente ajustado, se necessário, para incluir margem de lucro razoável, sempre que nenhuma das hipóteses anteriores seja viável e desde que devidamente justificado.

457. Dado que no item anterior se concluiu, para fins do início desta investigação, que no setor produtivo chinês de laminados planos a frio não prevalecem condições de economia de mercado, a petionária sugeriu a adoção, a título de valor normal, de preço de exportação do produto similar dos EUA para o México, de acordo com o previsto no art. 15, III, do Decreto nº 8.058, de 2013.

458. Na petição, a Usiminas fundamentou a sugestão de adoção dos EUA como país substituto pelos seguintes motivos:

- segundo maior produtor mundial de laminados planos a frio do mundo, atrás somente da própria China;
- possuem diversos produtores de laminados planos a frio;
- os EUA possuiriam mercado interno relevante;
- os EUA contariam, tal como a China, com oferta e demanda de laminados planos a frio para diversas aplicações;
- os EUA estão entre os 10 maiores exportadores de laminados planos a frio no mundo;
- os EUA são o 7º maior importador de laminados planos a frio no mundo;
- os EUA exportam volumes relevantes para o México e Canadá, o que permite inferir que os preços praticados nessas operações são próximos aos efetivamente praticados no mercado interno dos EUA;
- não há medidas de defesa comercial antidumping ou subsídios aplicadas contra o produto similar estadunidense no Brasil ou terceiros países; e
- os EUA teriam disponibilidade e grau de desagregação das estatísticas de exportação extremamente detalhadas, com códigos de até 10 dígitos.

459. A petionária forneceu então elementos probatórios para embasar a escolha sugerida.

460. Sobre os EUA serem o segundo maior produtor mundial de laminados planos a frio do mundo, a petionária apresentou dados da publicação CRU International (<https://www.crugroup.com/>), que indica os maiores produtores mundiais de laminados planos a frio.

461. No que se refere à premissa de que os EUA possuiriam empresas que estariam entre as maiores produtoras mundiais do produto similar, a petionária afirmou que ao menos 13 empresa são conhecidas em investigação recente conduzida pela US International Trade Commission (USITC) com escopo semelhante a esta, "Cold-Rolled Steel Flat Products from Brazil, China, India, Japan, South Korea, and the United Kingdom", quais sejam: United States Steel Corp (US Steel), Cleveland-Cliffs Inc., Arcelor Mittal S.A, Nippon Steel Corporation, Big River Steel LLC, Blair Strip Steel Company, California Steel Industries Inc. (CSI), Nucor Corp, Pro-tec Coating Company, Steel Dynamics Inc. (SDI), Steelscape, Thomas Steel, e USS-UPI. A petionária destacou ainda que desconhece outro país, além da China, com número tão expressivo de produtores locais.

462. Sobre o país selecionado ser um mercado interno relevante, a Usiminas reportou que os EUA tiveram um consumo aparente próximo a 30 milhões de toneladas no ano de 2021, segundo dados da investigação mencionada no parágrafo anterior.

463. Para corroborar a existência de similaridade entre os laminados planos a frio produzidas pela China e pelos EUA, a Usiminas se baseou nos dados das principais aplicações de laminados planos a frio a partir do relatório elaborado pela USITC na referida investigação "Cold-Rolled Steel Flat Products" e comparou-os com as informações do catálogo da produtora chinesa Baosteel.

464. A partir dessa comparação, a petionária afirmou que EUA e China produziram laminados planos a frio similares tendo em vista a ampla variedade de produtos com especificações técnicas ofertada pelas produtoras/exportadoras dos dois países.

465. A Usiminas destacou que, de acordo com o Trade Map, os EUA configuram o oitavo maior exportador e o sétimo maior importador mundial do produto similar (em P5). A petionária utilizou como referência as estatísticas de exportação e importação para as subposições 7209.15, 7209.16, 7209.17, 7209.18, 7209.25, 7209.26, 7209.27, 7209.28, 7209.90, 7211.23, 7211.29, 7225.19, 7225.50 e 7226.92:

445. Além disso, ressalte-se o tratamento tributário do governo chinês que penaliza as exportações de produtos siderúrgicos de baixo valor agregado e a existência de barreiras às exportações de insumos utilizados no setor siderúrgico. Na petição, a Usiminas apontou estudo contratado pelo Instituto Aço Brasil ("China como Não-Economia de Mercado e a Indústria do Aço"), que demonstra que diversos produtos/grupos de produtos siderúrgicos de menor valor agregado, como semiacabado, vergalhão e fio-máquina, estão sujeitos ao pagamento de elevados impostos de exportação na China, ao passo que os produtos de maior valor agregado, como bobinas quentes e frias e chapas galvanizadas, recebem reembolso ou isenção do pagamento do IVA para exportação.

446. Cumpre destacar também informações constantes das Resoluções GECEX nº 367 e nº 420, de 2022:

Outra esfera de atuação do governo chinês que demonstra que no setor siderúrgico não prevalecem condições de economia de mercado é a tributária. O Relatório Final apresenta tabela em que são destacados diversos produtos/grupos de produtos siderúrgicos (semiacabado, vergalhão, fio-máquina, bobina a quente, bobina a frio, e chapa galvanizada), sendo apresentado o resultado da comparação entre o imposto de exportação e o tax rebate, em termos percentuais.

Constata-se, assim, que os produtos siderúrgicos de menor valor agregado são penalizados, sujeitando-se a imposto de exportação maior ou tax rebate menor, prática claramente alinhada com os objetivos estabelecidos pelo governo chinês, como destacado no Relatório Final:

[...]

Outra característica da interferência do governo chinês no setor siderúrgico é a imposição de diversas restrições às exportações de insumos, destacadas no estudo da Comissão Europeia citado no Relatório Final:

- Export quotas for coke, coking coal, metal waste and scrap molybdenum and tin;
- Export duties for chromium, crude steel, iron ore, coke, coking coal, manganese, molybdenum, pig iron, steel scrap, tungsten, and zinc;
- Export licensing requirements for coke, coking coal, manganese, molybdenum, tin, tungsten, and zinc;
- Export taxes and non-refundable VAT on export of ingots and other primary forms of stainless steel.'

447. Algumas de tais restrições à exportação de insumos siderúrgicos acabaram sendo eliminadas pela China, porque eram inconsistentes com as regras da OMC. No entanto, esse controle exercido pelo governo chinês sobre matérias-primas e insumos influencia diretamente os custos de produção no mercado de aço no país.

Exportações Mundiais de Laminados planos a frio - Top 10 (em t)

País Exportador	P5
China	5.037.588,00
Coreia do Sul	4.396.467,00
Japão	3.269.284,00
Alemanha	1.823.175,00
Bélgica	1.778.137,00
Taipé Chinês	1.712.250,00
Países Baixos	980.309,00
EUA	839.576,00
Áustria	694.381,00
Itália	581.971,00

Fonte: peticionária/ Trade Map.

Elaboração: DECOM

Importações Mundiais de Laminados planos a frio - Top 10 (em t)

País Importador	P5
Indonésia	1.534.511,65
Bélgica	1.453.201,41
Alemanha	1.382.804,22
Turquia	1.373.676,65
Itália	1.246.923,40
Tailândia	1.172.339,54
EUA	1.155.314,96
China	1.077.128,41
França	1.005.911,25
Índia	999.545,68

Fonte: peticionária/USITC.

Elaboração: DECOM

466. Sobre os volumes exportados para México e Canadá, a peticionária indicou os dados do sistema DataWeb (<https://dataweb.usitc.gov/>), fonte oficial de dados sobre tarifas e comércio exportação estadunidense da USITC, e que permitiria acessar os dados de importação e exportação dos EUA tanto com base no Sistema Harmonizado (SH) quanto no HTSUS-10, código tarifário com 10 dígitos adotado pelos EUA:

Exportações de Laminados planos a frio - EUA (em t)

Destino	P5
Mexico	563.653,15
Canada	259.593,65
Paquistão	4.744,05
Japão	3.310,61
China	1.194,10

Fonte: peticionária/USITC.

Elaboração: DECOM

467. A peticionária destacou que, a partir de volumes representativos, os preços praticados nessas operações seriam próximos aos efetivamente praticados no mercado interno dos EUA, considerando a profunda integração entre esses mercados sob o marco do Acordo de Livre Comércio EUA, México e Canadá (USMCA).

468. Sobre a indicação de que não haveria medidas de defesa comercial aplicadas pelo Brasil contra o produto similar estadunidense ou de terceiros países, a peticionária apresentou os dados da Organização Mundial de Comércio referente às medidas de defesa comercial aplicadas atualmente, e se pode constatar que o Brasil não aplica nenhuma medida ao produto objeto da investigação.

469. Nesse sentido, a Usiminas ressaltou que os EUA seriam o país mais adequado para ser utilizado como país substituto para a China na presente investigação. Contudo, em atenção ao critério definido no inciso I do § 3º do art. 52 da Portaria SECEX nº 171/2022, qual seja "volumes de exportação para o Brasil e outros mercados", que, conforme disposição na norma é um critério alternativo dentre os outros incisos (critérios) ali descritos, a peticionária notou que, além da China, que representa 81,6% das importações em P5, apenas Coreia do Sul registrou volumes relevantes entre as importações brasileiras no último período, correspondentes a 13,9% do total (as demais origens não alcançaram sequer 2% individualmente).

470. Assim, a peticionária detalhou as razões que não permitiriam escolher a Coreia do Sul como terceiro país substituto de economia de mercado.

471. Inicialmente, a Usiminas destacou que a predominância chinesa entre as importações brasileiras, a preços baixos e com indícios de dumping, operaria como uma barreira à entrada de outras origens que praticam preços leais e, portanto, seriam mais caros que o produto originário da China. Dessa forma, a presença de volumes de importação relevantes para Coreia do Sul apenas denota o apetite desse país com relação ao mercado brasileiro, potencialmente para o escoamento de produtos com preços distorcidos (mais baixos) do que os preços que os exportadores coreanos fariam para o Brasil, se não influenciados por preços chineses.

472. Além disso, a peticionária destacou que os laminados planos a frio exportados pela Coreia são alvos de diversas medidas de defesa comercial aplicadas no mundo:

Medidas Aplicadas Contra Laminados Planos a Frio Exportados pela Coreia do Sul

País Aplicador	Produto Objeto	Tipo de Medida
Canadá	Certain cold-rolled steel	Medida Compensatória Antidumping
EUA	Certain cold rolled steel flat products	Medida Compensatória Antidumping
Indonésia	Cold rolled coil/sheet	Antidumping
México	Cold-rolled sheet	Antidumping
Paquistão	Cold rolled coils/sheets	Antidumping

Fonte: peticionária/OMC.

Elaboração: DECOM

473. Com relação aos subsídios concedidos pela Coreia do Sul para os produtores/exportadores de laminados planos a frio, a peticionária destacou que a autoridade canadense, que conduziu investigação mais recente para essa origem, identificou e condenou os seguintes programas de subsídios:

Programas de Subsídios da Coreia do Sul Condenados em Investigação do Canadá

Tipo de Subsídio	Número de Programas
Energy Savings and other Green Programs	3
Preferential Tax Programs	9
Preferential Loans and Loan Guarantees	10
Goods/Services Provided by the Government at Less than Fair Market Value	3
Grants and Grant Equivalents	1
Relief from Duties and Taxes in Inputs, Materials and Machinery	1

Fonte: peticionária/CBSA.

Elaboração: DECOM

474. A Usiminas destacou ainda que os EUA concluíram recentemente revisão administrativa, referente ao ano de 2021, das medidas compensatórias aplicadas sobre os laminados planos a frio originários da Coreia do Sul, com a condenação de diversos programas de subsídios concedidos aos produtores/exportadores daquele país, incluindo empréstimos preferencias, incentivos fiscais, injeções de capital e fornecimento de bens e serviços.

475. Tendo em vista que os laminados planos a frio são uma commodity, a peticionária ressaltou que os produtores/exportadores do produto similar na Coreia do Sul estariam expostos à intensa concorrência com a China, tendo em vista o excesso de capacidade chinesa para a oferta regional dos produtos. Como consequência, os produtores/exportadores sul-coreanos praticariam seus preços com base no preço chinês e, ao venderem seus produtos no mercado internacional, acabariam depreciando o preço de seus produtos de modo a se manterem competitivos.

476. Diante do demonstrado, a peticionária calculou o preço de exportação dos EUA para o México com base nos dados constantes do DataWeb em P5, na condição FAS, apurado em US\$ 1.280,28/t (mil, duzentos e oitenta dólares estadunidenses e vinte e oito centavos por tonelada). Quanto à condição de venda considerada, a Usiminas ressaltou que a condição FAS seria mais conservadora que a condição FOB, uma vez que a primeira não incluiria todas as despesas da segunda.

4.1.3. Do preço de exportação da China

477. O preço de exportação, caso o produtor seja o exportador do produto objeto da investigação, é o valor recebido, ou a receber, pelo produto exportado ao Brasil, líquido de tributos, descontos ou reduções efetivamente concedidos e diretamente relacionados com as vendas do produto investigado.

478. Para fins de apuração do preço de exportação de laminados planos a frio da China para o Brasil, foram consideradas as respectivas exportações destinadas ao mercado brasileiro efetuadas no período de análise de indícios de dumping, ou seja, entre janeiro e dezembro de 2023.

479. As informações referentes aos preços de exportação foram apuradas tendo por base os dados detalhados das importações brasileiras, disponibilizados pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), do Ministério da Fazenda, na condição FOB, excluindo-se as importações de produtos identificados como não sendo o produto objeto da investigação, conforme detalhado no item 2.1.

Preço de Exportação - China
[RESTRITO]

Valor FOB (US\$) [REST.]	Volume (t) [REST.]	Preço de Exportação FOB (US\$/t) 712,57
-----------------------------	-----------------------	--

Fonte: RFB

Elaboração: DECOM

480. Desse modo, dividindo-se o valor total FOB das importações do produto objeto da investigação, no período de análise de indícios de dumping, pelo respectivo volume importado, em toneladas, apurou-se o preço de exportação da China de US\$ 712,57/t (setecentos e doze dólares estadunidenses e cinquenta e sete centavos por tonelada), na condição FOB.

4.1.4. Da margem de dumping da China

481. A margem absoluta de dumping é definida como a diferença entre o valor normal e o preço de exportação, e a margem relativa de dumping se constitui na razão entre a margem de dumping absoluta e o preço de exportação.

482. Para fins de início da investigação, comparou-se o valor normal com o preço de exportação, ambos na condição FOB.

483. Apresentam-se a seguir as margens de dumping absoluta e relativa apuradas para a China.

Margem de Dumping

Valor Normal (US\$/t) (a)	Preço de Exportação (US\$/t) (b)	Margem de Dumping Absoluta (c) = (a) - (b)	Margem de Dumping Relativa (%) (d) = (c)/(b)
1.280,28	712,57	567,71	79,67%

Fonte: USICT, RFB.

Elaboração: DECOM

484. Desse modo, para fins de início desta investigação, apurou-se que a margem de dumping da China alcançou US\$ 567,71/t (quinhentos e sessenta e sete dólares estadunidenses e setenta e um centavos por tonelada).

4.2. Da conclusão sobre os indícios de dumping

485. A margem de dumping apurada anteriormente, com base nas informações apresentadas pela petionária, demonstra a existência de indícios da prática de dumping nas exportações de laminados planos a frio da China para o Brasil, realizadas no período de janeiro a dezembro de 2023.

5. DAS IMPORTAÇÕES E DO MERCADO BRASILEIRO

486. Neste item serão analisadas as importações brasileiras e o mercado brasileiro de laminados planos a frio. O período de análise deve corresponder ao período considerado para fins de determinação de existência de indícios de dano à indústria doméstica.

487. Assim, para efeito da análise relativa à determinação do início da investigação, considerou-se, de acordo com o § 4º do art. 48 do Decreto nº 8.058, de 2013, o período de janeiro de 2019 a dezembro de 2023, dividido da seguinte forma:

P1 - 1º de janeiro até 31 de dezembro de 2019;

P2 - 1º de janeiro até 31 de dezembro de 2020;

P3 - 1º de janeiro até 31 de dezembro de 2021;

P4 - 1º de janeiro até 31 de dezembro de 2022; e

P5 - 1º de janeiro até 31 de dezembro de 2023.

5.1. Das importações

488. Para fins de apuração dos valores e das quantidades de laminados planos a frio importadas pelo Brasil em cada período da investigação de dano, foram utilizados os dados de importação referentes aos subitens 7209.15.00, 7209.16.00, 7209.17.00, 7209.18.00, 7209.25.00, 7209.26.00, 7209.27.00, 7209.28.00, 7209.90.00, 7211.23.00, 7211.29.10, 7211.29.20, 7225.19.00, 7225.50.90, 7226.19.00 e 7226.92.00 da NCM, fornecidos pela RFB.

489. Cabe ressaltar que podem ser classificados nos subitens mencionados produtos distintos, que não pertencem ao escopo da investigação. Por esse motivo, realizou-se depuração das informações constantes dos dados oficiais de importação, de forma a se obter os volumes e valores referentes ao produto objeto da investigação e ao similar importado de origens não investigadas, sendo desconsiderados aqueles que não correspondiam às descrições apresentadas no item 2.1 deste documento.

490. A título de exemplo, foram excluídas da análise as operações de importação de laminados pintados ou revestidos, barras de aço, partes e peças de aço prontas, tubos de aço e perfil em aço.

491. Em que pese a metodologia adotada, contudo, ainda restaram algumas importações cujas descrições declaradas não foram informadas. Para fins deste documento, essas importações com descrição inconclusiva foram conservadamente incluídas na análise.

492. Visando 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, a análise foi realizada em base CIF [RESTRITO].

493. As tabelas seguintes apresentam os volumes, valores e preços CIF das importações totais de laminados planos a frio, bem como suas variações, no período de investigação de indícios de dano à indústria doméstica:

Importações Totais (em número-índice de t)

[RESTRITO]

	P1	P2	P3	P4	P5	P1 - P5
China	100,0	51,4	294,7	209,6	351,9	[REST.]
Total (sob análise)	100,0	51,4	294,7	209,6	351,9	[REST.]
Variação	-	(48,6%)	473,9%	(28,9%)	67,9%	+251,9%
Coreia do Sul	100,0	84,8	68,5	72,7	103,0	[REST.]
Suécia	100,0	76,9	135,7	93,6	64,3	[REST.]
Alemanha	100,0	83,9	140,1	101,8	102,8	[REST.]
Hong Kong	-	-	100,0	14,1	361,4	[REST.]
Vietnã	-	-	-	-	100,0	[REST.]
Outras(*)	100,0	110,4	49,3	64,1	12,6	[REST.]
Total (exceto sob análise)	100,0	92,7	71,3	72,7	71,7	[REST.]
Variação	-	(7,3%)	(23,1%)	2,0%	(1,5%)	(28,3%)
Total Geral	100,0	73,1	177,5	137,8	204,8	[REST.]
Variação	-	(26,9%)	142,9%	(22,4%)	48,7%	+104,8%

Valor das Importações Totais (em número-índice de CIF USD x1.000)

[RESTRITO]

	P1	P2	P3	P4	P5	P1 - P5
China	100,0	51,0	436,1	386,3	443,8	[REST.]
Total (sob análise)	100,0	51,0	436,1	386,3	443,8	[REST.]
Variação	-	(49,0%)	755,6%	(11,4%)	14,9%	+343,7%
Coreia do Sul	100,0	79,4	77,9	119,6	129,4	[REST.]
Suécia	100,0	81,3	151,9	118,8	105,4	[REST.]
Alemanha	100,0	85,9	178,7	168,1	172,3	[REST.]
Hong Kong	-	-	100,0	14,8	232,0	[REST.]
Vietnã	-	-	-	-	100,0	[REST.]
Outras(*)	100,0	88,7	73,9	107,8	34,9	[REST.]
Total (exceto sob análise)	100,0	83,1	91,2	118,5	101,9	[REST.]
Variação	-	(17,0%)	9,8%	29,9%	(14,0%)	+1,9%
Total Geral	100,0	70,3	228,8	225,3	238,3	[REST.]
Variação	-	(29,7%)	225,7%	(1,5%)	5,7%	+138,2%

Fonte: RFB

Elaboração: DECOM

(*) Demais Países: Itália, Japão, Índia, Estados Unidos, Singapura, Suíça, França, Portugal, Áustria, Reino Unido, Hungria, Espanha, Brasil, Turquia, Rússia, Taipé Chinês, Eslováquia, Dinamarca, Canadá, Países Baixos (Holanda), Ucrânia, Bélgica, Colômbia, Argentina, Tchêquia (República Tcheca), Paraguai, Tailândia, Austrália, Eslovênia, Estônia, Finlândia, Irlanda, Luxemburgo, Malásia, México, Polônia, Romênia.

Preço das Importações Totais (em número-índice de CIF USD / t)

[RESTRITO]

	P1	P2	P3	P4	P5	P1 - P5
China	100,0	99,3	148,0	184,3	126,1	[REST.]
Total (sob análise)	100,0	99,3	148,0	184,3	126,1	[REST.]
Variação	-	(0,8%)	49,1%	24,6%	(31,6%)	+ 26,1%
Coreia do Sul	100,0	93,6	113,8	164,6	125,7	[REST.]
Suécia	100,0	105,8	112,0	126,9	164,1	[REST.]
Alemanha	100,0	102,4	127,5	165,0	167,5	[REST.]
Hong Kong	-	-	100,0	105,3	64,2	[REST.]
Vietnã	-	-	-	-	100,0	[REST.]
Outras(*)	100,0	80,4	149,9	168,3	276,4	[REST.]
Total (exceto sob análise)	100,0	89,6	127,9	162,9	142,1	[REST.]
Variação	-	(10,4%)	42,8%	27,4%	(12,8%)	+ 42,1%
Total Geral	100,0	96,2	128,9	163,6	116,3	[REST.]
Variação	-	(3,8%)	34,1%	26,9%	(28,9%)	+ 16,3%

Elaboração: DECOM

Fonte: RFB

(*) Demais Países: Itália, Japão, Índia, Estados Unidos, Singapura, Suíça, França, Portugal, Áustria, Reino Unido, Hungria, Espanha, Brasil, Turquia, Rússia, Taipé Chinês, Eslováquia, Dinamarca, Canadá, Países Baixos (Holanda), Ucrânia, Bélgica, Colômbia, Argentina, Tchêquia (República Tcheca), Paraguai, Tailândia, Austrália, Eslovênia, Estônia, Finlândia, Irlanda, Luxemburgo, Malásia, México, Polônia, Romênia.

494. Observou-se que o volume das importações brasileiras da origem investigada diminuiu 48,6% de P1 para P2 e registrou variação positiva equivalente a 473,9% de P2 para P3. Nos períodos subsequentes, houve redução de 28,9% entre P3 e P4, e considerando o intervalo entre P4 e P5, houve crescimento de 67,9%. Ao se considerar todo o período de análise, o indicador de volume das importações brasileiras da origem investigada revelou variação positiva de 251,9% em P5, comparativamente a P1.

495. Com relação à variação de volume das importações brasileiras do produto das demais origens ao longo do período em análise, houve redução de 7,3% entre P1 e P2, enquanto que de P2 para P3 é possível detectar retração de 23,1%. De P3 para P4 houve crescimento de 2,0%, e entre P4 e P5, o indicador sofreu queda de 1,5%. Ao se considerar toda a série analisada, o indicador de volume das importações brasileiras do produto das demais origens apresentou contração de 28,3%, considerado P5 em relação ao início do período avaliado (P1).

496. Avaliando a variação de importações brasileiras totais no período analisado, entre P1 e P2 verifica-se diminuição de 26,9%. É possível verificar ainda uma elevação de 142,9% entre P2 e P3, enquanto de P3 para P4 houve redução de 22,4%, e entre P4 e P5, o indicador mostrou ampliação de 48,7%. Analisando-se todo o período, importações brasileiras totais apresentou expansão da ordem de 104,8%, considerado P5 em relação a P1.

497. Observou-se que o indicador de valor CIF (mil US\$) das importações brasileiras da origem investigada diminuiu 49,0% de P1 para P2 e registrou variação positiva: 755,6% de P2 para P3. Nos períodos subsequentes, houve redução de 11,4% entre P3 e P4, e considerando o intervalo entre P4 e P5 houve crescimento de 14,9%. Ao se considerar todo o período de análise, o indicador de valor CIF (mil US\$) das importações brasileiras da origem investigada revelou variação positiva de 343,7% em P5, comparativamente a P1.

498. Com relação à variação de valor CIF (mil US\$) das importações brasileiras do produto das demais origens ao longo do período em análise, houve redução de 17,0% entre P1 e P2, enquanto que de P2 para P3 é possível detectar ampliação de 9,8%. De P3 para P4 houve crescimento de 29,9%, e entre P4 e P5, o indicador sofreu queda de 14,0%. Ao se considerar toda a série analisada, o indicador de valor CIF (mil US\$) das importações brasileiras do produto das demais origens apresentou expansão de 1,9%, considerado P5 em relação ao início do período avaliado (P1).

499. Avaliando a variação de valor CIF (mil US\$) total das importações brasileiras no período analisado, entre P1 e P2 verifica-se diminuição de 29,7%. É possível verificar ainda uma elevação de 225,7% entre P2 e P3, enquanto de P3 para P4 houve redução de 1,5%, e entre P4 e P5, o indicador mostrou ampliação de 5,7%. Analisando-se todo o período, valor CIF (mil US\$) total das importações brasileiras apresentou expansão da ordem de 138,2%, considerado P5 em relação a P1.

500. Observou-se que o indicador de preço médio (CIF US\$/t) das importações brasileiras da origem investigada diminuiu 0,8% de P1 para P2 e aumentou 49,1% de P2 para P3. Nos períodos subsequentes, houve aumento de 24,6% entre P3 e P4, e considerando o intervalo entre P4 e P5 houve diminuição de 31,6%. Ao se considerar todo o período de análise, o indicador de preço médio (CIF US\$/t) das importações brasileiras da origem investigada revelou variação positiva de 26,1% em P5, comparativamente a P1.

501. Com relação à variação de preço médio (CIF US\$/t) das importações brasileiras das demais origens ao longo do período em análise, houve redução de 10,4% entre P1 e P2, enquanto que de P2 para P3 é possível detectar ampliação de 42,8%. De P3 para P4 houve crescimento de 27,4%, e entre P4 e P5, o indicador sofreu queda de 12,8%. Ao se considerar toda a série analisada, o indicador de preço médio (CIF US\$/t) das importações brasileiras das demais origens apresentou expansão de 42,1%, considerado P5 em relação ao início do período avaliado (P1).

502. Avaliando a variação de o preço médio das importações brasileiras totais no período analisado, entre P1 e P2 verifica-se diminuição de 3,8%. É possível verificar ainda uma elevação de 34,1% entre P2 e P3, enquanto de P3 para P4 houve crescimento de 26,9%, e entre P4 e P5, o indicador revelou retração de 28,9%. Analisando-se todo o período, o preço médio das importações brasileiras totais apresentou expansão da ordem de 16,3%, considerado P5 em relação a P1.

503. Por fim, observou-se que o preço CIF médio ponderado das importações brasileiras da origem investigada foi inferior ao preço CIF médio ponderado das importações brasileiras das demais origens em todos os períodos.

5.2. Do mercado brasileiro e da evolução das importações

504. Para dimensionar o mercado brasileiro de laminados planos a frio, foram consideradas as quantidades vendidas pela indústria doméstica no mercado interno, de produto de fabricação própria, líquidas de devoluções, conforme reportadas pela petionária, bem como as quantidades importadas, apuradas com base nos dados de importação fornecidos pela RFB, apresentadas no item anterior.

505. Ressalta-se que não houve consumo cativo e industrialização para terceiros (tolling) reportados pela Usiminas. Dessa forma, o Consumo Nacional Aparente (CNA), no presente caso, equivale ao Mercado Brasileiro.

Do Mercado Brasileiro e da Evolução das Importações (em t)

	[REST.]	P1	P2	P3	P4	P5	P1 - P5
Mercado Brasileiro							
Mercado Brasileiro {A+B+C}	[REST.]						
Varição	-	(9,4%)	17,9%	(24,4%)	6,6%	(13,9%)	
A. Vendas Internas - Indústria Doméstica	[REST.]						
Varição	-	(12,0%)	32,8%	(35,8%)	6,9%	(19,7%)	
B. Vendas Internas - Outras Empresas	[REST.]						
Varição	-	(3,1%)	(15,5%)	(8,4%)	(9,4%)	(32,1%)	
C. Importações Totais	[REST.]						
Varição	-	(26,9%)	142,9%	(22,4%)	48,7%	+104,8%	
C1. Importações - Origem sob Análise	[REST.]						
Varição	-	(48,6%)	473,9%	(28,9%)	67,9%	+251,9%	
C2. Importações - Outras Origens	[REST.]						
Varição	-	(7,3%)	(23,1%)	2,0%	(1,5%)	(28,3%)	
Participação no Mercado Brasileiro (em número-índice de %)							
Participação das Vendas Internas da Indústria Doméstica {A/(A+B+C)}	100,0	97,2	109,5	93,1	93,3	[REST.]	
Participação das Vendas Internas de Outras Empresas {B/(A+B+C)}	100,0	106,7	76,7	92,8	78,7	[REST.]	
Participação das Importações Totais {C/(A+B+C)}	100,0	80,2	165,9	170,3	237,4	[REST.]	
Participação das Importações - Origem sob Análise {C1/(A+B+C)}	100,0	58,1	276,7	260,5	411,6	[REST.]	
Participação das Importações - Outras Origens {C2/(A+B+C)}	100,0	102,1	66,7	89,6	83,3	[REST.]	
Representatividade das Importações da Origem sob Análise (em número-índice de %)							
Participação no Mercado Brasileiro {C1/(A+B+C)}	100,0	58,1	276,7	260,5	411,6	-	
Participação nas Importações Totais {C1/C}	100,0	70,3	166,1	152,2	171,8	-	
F. Volume de Produção Nacional {F1+F2}	[REST.]						
Varição	-	(9,5%)	18,8%	(28,2%)	(6,2%)	(27,6%)	
F1. Volume de Produção - Indústria Doméstica	[REST.]						
Varição	-	(12,7%)	38,4%	(37,0%)	(2,4%)	(25,7%)	
F2. Volume de Produção - Outras Empresas	[REST.]						
Varição	-	(5,6%)	(3,4%)	(13,8%)	(10,7%)	(29,9%)	
Relação com o Volume de Produção Nacional {C1/F}	100,0	55,6	271,1	268,9	480,0	[REST.]	

Elaboração: DECOM

Fonte: RFB e Indústria Doméstica

506. Observou-se que o indicador de mercado brasileiro de laminados planos a frio diminuiu 9,4% de P1 para P2 e aumentou 17,9% de P2 para P3. Nos períodos subsequentes, houve redução de 24,4% entre P3 e P4, e considerando o intervalo entre P4 e P5 houve crescimento de 6,6%. Ao se considerar todo o período de análise, o indicador de mercado brasileiro de laminados planos a frio revelou variação negativa de 13,9% em P5, comparativamente a P1.

507. Observou-se que o indicador de participação das importações da origem investigada diminuiu 48,6% de P1 para P2 e registrou variação positiva: 473,9% de P2 para P3. Nos períodos subsequentes, houve redução de 28,9% entre P3 e P4, e considerando o intervalo entre P4 e P5 houve crescimento de 67,9%. Ao se considerar todo o período de análise, o indicador de participação das importações da origem investigada revelou variação positiva de 251,9% em P5, comparativamente a P1.

508. Com relação à variação de participação das importações de outras origens ao longo do período em análise, houve redução de 7,3% entre P1 e P2, enquanto que de P2 para P3 é possível detectar retração de 23,1%. De P3 para P4 houve crescimento de 2,0%, e entre P4 e P5, o indicador sofreu queda de 1,5%. Ao se considerar toda a série analisada, o indicador de participação das importações de outras origens apresentou contração de 28,3%, considerado P5 em relação ao início do período avaliado (P1).

509. Observou-se que o indicador de participação da origem investigada no mercado brasileiro diminuiu [RESTRITO] p.p. de P1 para P2 e aumentou [RESTRITO] p.p. de P2 para P3. Nos períodos subsequentes, houve redução de [RESTRITO] p.p. entre P3 e P4 e crescimento de [RESTRITO] p.p. entre P4 e P5. Ao se considerar todo o período de análise, a participação da origem investigada no mercado brasileiro revelou variação positiva de [RESTRITO] p.p. em P5, comparativamente a P1.

510. Com relação à variação de participação das importações das demais origens no mercado brasileiro ao longo do período em análise, houve aumento de [RESTRITO] p.p. entre P1 e P2. De P2 para P3 é possível detectar retração de [RESTRITO] p.p., enquanto que de P3 para P4 houve crescimento de [RESTRITO] p.p., e de P4 para P5 revelou-se ter havido queda de [RESTRITO] p.p.. Ao se considerar toda a série analisada, o indicador de participação das importações das demais origens no mercado brasileiro apresentou contração de [RESTRITO] p.p., considerado P5 em relação ao início do período avaliado (P1).

511. Por fim, a relação entre as importações da origem investigada e a produção nacional de laminados planos a frio aumentou consistentemente ao longo de todo o período analisado, com exceção de P2. Considerando o intervalo entre P1 e P5, esse indicador registrou variação positiva de [RESTRITO] p.p.

5.3. Da conclusão a respeito das importações

512. Com base nos dados anteriormente apresentados, concluiu-se que:

a) Durante o período de P1 a P5, as importações de laminados planos a frio da origem investigada apresentaram crescimento acumulado de 251,9%. Este aumento foi impulsionado principalmente pelo acréscimo de 473,9% entre P2 e P3 e de 67,9% de P4 para P5;

b) Concomitantemente, as importações das demais origens se retraíram m 28,3% de P1 a P5. Como resultado, as importações totais cresceram 104,8% no período.

c) A participação das importações provenientes da origem investigada no mercado brasileiro registrou crescimento em quase todos os períodos, com exceção de P2 e P4, atingindo [RESTRITO] % em P5. Ao considerar os extremos da série analisada, essa participação apresentou aumento de [RESTRITO] p.p.

d) Em sentido oposto, o volume importado das importações das demais origens decresceu 28,3% de P1 a P5.

e) Quanto ao preço praticado nas importações brasileiras, verificou-se aumento de 26,1%, de P1 a P5, para aquelas originárias da China, e de 42,1% para as das demais origens. Adicionalmente, o preço ponderado das importações das demais origens foi superior ao da origem investigadas em todos os períodos;

f) A relação entre as importações da origem investigada e a produção nacional cresceu de P1 a P5 ([RESTRITO] p.p.).

513. Diante desse cenário, observou-se aumento nas importações da origem investigada a preços com indícios de dumping, seja em termos absolutos, seja em relação à produção nacional ou ao mercado brasileiro/consumo nacional aparente. Além disso, as importações objeto de investigação foram realizadas a preços CIF médios ponderados mais baixos do que as demais importações brasileiras em todos os períodos.

6. DA ANÁLISE SOBRE OS INDÍCIOS DE DANO

514. De acordo com o disposto no art. 30 do Decreto nº 8.058, de 2013, a análise de dano deve fundamentar-se no exame objetivo do volume das importações a preços com indícios de dumping, no seu possível efeito sobre os preços do produto similar no mercado brasileiro e no conseqüente impacto dessas importações sobre a indústria doméstica.

515. Conforme explicitado no item 5 deste documento, para efeito da análise relativa ao início da investigação, considerou-se o período de janeiro de 2019 a dezembro de 2023.

6.1. Dos indicadores da indústria doméstica

516. Para uma adequada avaliação da evolução dos dados em moeda nacional, atualizaram-se os valores correntes com base no Índice de Preços ao Produtor Amplo - Origem - Produtos Industrializados (IPA-OG-PI), da Fundação Getúlio Vargas, [RESTRITO] .

517. De acordo com a metodologia aplicada, os valores em reais correntes de cada período foram divididos pelo índice de preços médio do período, multiplicando-se o resultado pelo índice de preços médio de P5. Essa metodologia foi aplicada a todos os valores monetários em reais apresentados.

518. Destaque-se que os indicadores econômico-financeiros apresentados neste documento são referentes exclusivamente à produção e às vendas da indústria doméstica de laminados planos a frio no mercado interno, salvo quando expressamente disposto de forma diversa.

6.1.1. Da evolução global da indústria doméstica

6.1.1.1. Dos indicadores de venda e participação no mercado brasileiro

Dos Indicadores de Venda e Participação no Mercado Brasileiro e no Consumo Nacional Aparente (em t)

	[RESTR.]					
	P1	P2	P3	P4	P5	P1 - P5
Indicadores de Vendas						
A. Vendas Totais da Indústria Doméstica	[RESTR.]	[RESTR.]	[RESTR.]	[RESTR.]	[RESTR.]	[RESTR.]
Variação	-	(12,0%)	33,2%	(34,2%)	(3,9%)	(25,8%)
A1. Vendas no Mercado Interno	[RESTR.]	[RESTR.]	[RESTR.]	[RESTR.]	[RESTR.]	[RESTR.]
Variação	-	(12,0%)	32,8%	(35,8%)	6,9%	(19,7%)
A2. Vendas no Mercado Externo	[RESTR.]	[RESTR.]	[RESTR.]	[RESTR.]	[RESTR.]	[RESTR.]
Variação	-	(11,9%)	35,9%	(23,6%)	(63,4%)	(66,6%)
Mercado Brasileiro e Consumo Nacional Aparente (CNA)						
B. Mercado Brasileiro	[RESTR.]	[RESTR.]	[RESTR.]	[RESTR.]	[RESTR.]	[RESTR.]
Variação	-	(9,4%)	17,9%	(24,4%)	6,6%	(13,9%)
C. CNA	[RESTR.]	[RESTR.]	[RESTR.]	[RESTR.]	[RESTR.]	[RESTR.]
Variação	-	(9,4%)	17,9%	(24,4%)	6,6%	(13,9%)
Representatividade das Vendas no Mercado Interno (em número-índice de %)						
Participação nas Vendas Totais {A1/A}	100,0	100,0	99,7	97,2	108,2	-
Participação no Mercado Brasileiro {A1/B}	100,0	97,2	109,5	93,1	93,3	-
Participação no CNA {A1/C}	100,0	97,2	109,5	93,1	93,3	-

Elaboração: DECOM

Fonte: RFB e Indústria Doméstica

520. Observou-se que o volume de vendas da indústria doméstica destinadas ao mercado interno diminuiu 12,0% de P1 para P2 e aumentou 32,8% de P2 para P3. Nos períodos subsequentes, houve redução de 35,8% entre P3 e P4, e considerando o intervalo entre P4 e P5 houve crescimento de 6,9%. Ao se considerar todo o período de análise, o indicador de vendas da indústria doméstica destinadas ao mercado interno revelou variação negativa de 19,7% em P5, comparativamente a P1.

521. Com relação à variação de vendas da indústria doméstica destinadas ao mercado externo ao longo do período em análise, houve redução de 11,9% entre P1 e P2, enquanto que de P2 para P3 é possível detectar ampliação de 35,9%. De P3 para P4 houve diminuição de 23,6%, e entre P4 e P5, o indicador sofreu queda de 63,4%. Ao se considerar toda a série analisada, o indicador de vendas da indústria doméstica destinadas ao mercado externo apresentou contração de 66,6%, considerado P5 em relação ao início do período avaliado (P1).

522. Ressalte-se que a representação de vendas externas da indústria doméstica foi de, no máximo, [RESTRITO] % do total ao longo do período em análise.

523. Observou-se que o indicador de participação das vendas da indústria doméstica no mercado brasileiro diminuiu [RESTRITO] p.p. de P1 para P2 e aumentou [RESTRITO] p.p. de P2 para P3. Nos períodos subsequentes, houve redução de [RESTRITO] p.p. entre P3 e P4 e crescimento de [RESTRITO] p.p. entre P4 e P5. Ao se considerar todo o período de análise, o indicador de participação das vendas da indústria doméstica no mercado brasileiro revelou variação negativa de [RESTRITO] p.p. em P5, comparativamente a P1.

6.1.1.2. Dos indicadores de produção, capacidade e estoque

524. Para o cálculo de sua capacidade nominal, a indústria doméstica informou que foram utilizados dados históricos de cada equipamento no momento de sua instalação na Usina Presidente Vargas. Já para a capacidade efetiva, considerou-se, primeiramente, a diferença entre o total de horas disponíveis no mês (tempo calendário) e o total de horas no mês dedicadas a paradas programadas. Essa diferença foi, então, multiplicada pelo percentual de disponibilidade do equipamento para produção (utilização) e pelo índice que indica a capacidade de produção do equipamento por hora útil (produtividade).

525. A petionária ainda informou [CONFIDENCIAL].

546] 526. Na petição, a indústria doméstica forneceu dados referentes à produção, à capacidade instalada e ao estoque de laminados planos a frio ao longo do período em análise, conforme quadro a seguir:

Dos Indicadores de Produção, Capacidade Instalada e Estoque (em t)

	[CONFIDENCIAL] / [RESTRITO]					
	P1	P2	P3	P4	P5	P1 - P5
Volumes de Produção						
A. Volume de Produção - Produto Similar	[RESTR.]	[RESTR.]	[RESTR.]	[RESTR.]	[RESTR.]	[RESTR.]
Variação	-	(12,7%)	38,4%	(37,0%)	(2,4%)	(25,7%)
B. Volume de Produção - Outros Produtos	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
Variação	-	(10,9%)	20,4%	(11,7%)	4,3%	(1,2%)
C. Industrialização p/ Terceiros - Tolling	[RESTR.]	[RESTR.]	[RESTR.]	[RESTR.]	[RESTR.]	[RESTR.]
Capacidade Instalada						
D. Capacidade Instalada Efetiva	[RESTR.]	[RESTR.]	[RESTR.]	[RESTR.]	[RESTR.]	[RESTR.]
Variação	-	(1,3%)	1,7%	(6,0%)	2,5%	(3,2%)
E. Grau de Ocupação {(A+B)/D}	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
Variação	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
Estoques						
F. Estoques	[RESTR.]	[RESTR.]	[RESTR.]	[RESTR.]	[RESTR.]	[RESTR.]
Variação	-	(21,8%)	49,2%	(20,3%)	(4,3%)	(10,9%)
G. Relação entre Estoque e Volume de Produção {E/A}	100,0	90,0	97,5	122,5	120,0	-

Elaboração: DECOM

Fonte: RFB e Indústria Doméstica

527. Observou-se que o indicador de volume de produção do produto similar da indústria doméstica diminuiu 12,7% de P1 para P2 e aumentou 38,4% de P2 para P3. Nos períodos subsequentes, houve redução de 37,0% entre P3 e P4, e considerando o intervalo entre P4 e P5, houve diminuição de 2,4%. Ao se considerar todo o período de análise, o indicador de volume de produção do produto similar da indústria doméstica revelou variação negativa de 25,7% em P5, comparativamente a P1.

528. Com relação à variação de produção de outros produtos ao longo do período em análise, houve redução de 10,9% entre P1 e P2, enquanto que de P2 para P3 é possível detectar ampliação de 20,4%. De P3 para P4 houve diminuição de 11,7%, e entre P4 e P5, o indicador sofreu elevação de 4,3%. Ao se considerar toda a série analisada, o indicador de produção de outros produtos apresentou contração de 1,2%, considerado P5 em relação ao início do período avaliado (P1).

529. Quanto ao indicador de grau de ocupação da capacidade instalada, observou-se que este diminuiu [CONFIDENCIAL] p.p. de P1 para P2 e aumentou [CONFIDENCIAL] p.p. de P2 para P3. Nos períodos subsequentes, houve redução de [CONFIDENCIAL] p.p. entre P3 e P4 e diminuição de [CONFIDENCIAL] p.p. entre P4 e P5. Ao se considerar todo o período de análise, o indicador de grau de ocupação da capacidade instalada revelou variação negativa de [CONFIDENCIAL] p.p. em P5, comparativamente a P1.

530. O indicador de volume de estoque final de laminados de aço carbono diminuiu 21,8% de P1 para P2 e aumentou 49,2% de P2 para P3. Nos períodos subsequentes, houve redução de 20,3% entre P3 e P4, e considerando o intervalo entre P4 e P5 houve diminuição de 4,3%. Ao se considerar todo o período de análise, o indicador de volume de estoque final de laminados de aço carbono revelou variação negativa de 10,9% em P5, comparativamente a P1.

531. E o indicador de relação estoque final/produção diminuiu [RESTRITO] p.p. de P1 para P2 e aumentou [RESTRITO] p.p. de P2 para P3. Nos períodos subsequentes, houve aumento de [RESTRITO] p.p. entre P3 e P4 e diminuição de [RESTRITO] p.p. entre P4 e P5. Ao se considerar todo o período de análise, o indicador de relação estoque final/produção revelou variação positiva de [RESTRITO] p.p. em P5, comparativamente a P1.

6.1.1.3. Dos indicadores de emprego, produtividade e massa salarial

532. A tabela a seguir apresenta os valores e variações relativos ao emprego, à produtividade e à massa salarial ao longo do período em análise:

Do Emprego, da Produtividade e da Massa Salarial

	[CONFIDENCIAL] / [RESTRITO]					
	P1	P2	P3	P4	P5	P1 - P5
Emprego						
A. Qtde de Empregados - Total	[RESTR.]	[RESTR.]	[RESTR.]	[RESTR.]	[RESTR.]	[RESTR.]
Variação	-	(3,4%)	3,2%	(16,9%)	(3,9%)	(20,4%)
A1. Qtde de Empregados - Produção	[RESTR.]	[RESTR.]	[RESTR.]	[RESTR.]	[RESTR.]	[RESTR.]
Variação	-	(2,1%)	2,5%	(15,2%)	(4,0%)	(18,3%)
A2. Qtde de Empregados - Adm. e Vendas	[RESTR.]	[RESTR.]	[RESTR.]	[RESTR.]	[RESTR.]	[RESTR.]
Variação	-	(9,8%)	6,6%	(24,8%)	(3,0%)	(29,9%)
Produtividade (em t)						
B. Produtividade por Empregado - Volume de Produção (produto similar) / {A1}	[RESTR.]	[RESTR.]	[RESTR.]	[RESTR.]	[RESTR.]	[RESTR.]
Variação	-	(10,8%)	35,0%	(25,7%)	1,7%	(9,1%)
Massa Salarial (em Mil Reais)						
C. Massa Salarial - Total	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
Variação	-	(10,8%)	35,0%	(25,7%)	1,7%	(9,1%)
C1. Massa Salarial - Produção	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
Variação	-	(17,0%)	(17,3%)	(14,0%)	7,6%	(36,5%)
C2. Massa Salarial - Adm. e Vendas	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
Variação	-	(15,2%)	(19,2%)	(27,1%)	10,9%	(44,6%)

Elaboração: DECOM

Fonte: RFB e Indústria Doméstica

533. O número de empregados que atuam em linha de produção reduziu 2,1% de P1 para P2 e aumentou 2,5% de P2 para P3. Nos períodos subsequentes, houve redução de 15,2% entre P3 e P4, e considerando o intervalo entre P4 e P5, houve diminuição de 4,0%. Ao se considerar todo o período de análise, o indicador de número de empregados que atuam em linha de produção revelou variação negativa de 18,3% em P5, comparativamente a P1.

534. Com relação à variação de número de empregados que atuam em administração e vendas ao longo do período em análise, houve redução de 9,8% entre P1 e P2, enquanto que de P2 para P3 é possível detectar ampliação de 6,6%. De P3 para P4 houve diminuição de 24,8%, e entre P4 e P5, o indicador sofreu queda de 3,0%. Ao se considerar toda a série analisada, o indicador de número de empregados que atuam em administração e vendas apresentou contração de 29,9%, considerado P5 em relação ao início do período avaliado (P1).

535. Avaliando a variação de quantidade total de empregados no período analisado, entre P1 e P2 verifica-se diminuição de 3,4%. É possível verificar ainda uma elevação de 3,2% entre P2 e P3, enquanto de P3 para P4 houve redução de 16,9%, e entre P4 e P5, o indicador revelou retração de 3,9%. Analisando-se todo o período, quantidade total de empregados apresentou contração da ordem de 20,4%, considerado P5 em relação a P1.

536. Observou-se que o indicador de massa salarial dos empregados de linha de produção diminuiu 17,0% de P1 para P2 e reduziu 17,3% de P2 para P3. Nos períodos subsequentes, houve redução de 14,0% entre P3 e P4, e considerando o intervalo entre P4 e P5, houve crescimento de 7,6%. Ao se considerar todo o período de análise, o indicador de massa salarial dos empregados de linha de produção revelou variação negativa de 36,5% em P5, comparativamente a P1.

537. Com relação à variação de massa salarial dos empregados de administração e vendas ao longo do período em análise, houve redução de 15,2% entre P1 e P2, enquanto que de P2 para P3 é possível detectar retração de 19,2%. De P3 para P4 houve diminuição de 27,1%, e entre P4 e P5, o indicador sofreu elevação de 10,9%. Ao se considerar toda a série analisada, o indicador de massa salarial dos empregados de administração e vendas apresentou contração de 44,6%, considerado P5 em relação ao início do período avaliado (P1).

538. Avaliando a variação de massa salarial do total de empregados no período analisado, entre P1 e P2 verifica-se diminuição de 16,6%. É possível verificar ainda uma queda de 17,7% entre P2 e P3, enquanto de P3 para P4 houve redução de 16,7%, e entre P4 e P5, o indicador mostrou ampliação de 8,2%. Analisando-se todo o período, massa salarial do total de empregados apresentou contração da ordem de 38,2%, considerado P5 em relação a P1.

539. Observou-se que o indicador de produtividade por empregado ligado à produção diminuiu 10,8% de P1 para P2 e aumentou 35,0% de P2 para P3. Nos períodos subsequentes, houve redução de 25,7% entre P3 e P4, e considerando o intervalo entre P4 e P5 houve crescimento de 1,6%. Ao se considerar todo o período de análise, o indicador de produtividade por empregado ligado à produção revelou variação negativa de 9,1% em P5, comparativamente a P1.

6.1.2. Dos indicadores financeiros da indústria doméstica

6.1.2.1. Da receita líquida e dos preços médios ponderados

540. Inicialmente, cumpre esclarecer que a receita líquida da indústria doméstica se refere às vendas líquidas de laminados planos a frio de produção própria, deduzidos abatimentos, descontos, tributos, devoluções e despesas de frete interno.

Da Receita Líquida e dos Preços Médios Ponderados
[CONFIDENCIAL] / [RESTRITO]

	P1	P2	P3	P4	P5	P1 - P5
Receita Líquida (em Mil Reais)						
A. Receita Líquida Total	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
Variação	-	(12,0%)	83,0%	(34,0%)	(12,5%)	(7,0%)
A1. Receita Líquida Mercado Interno	[REST.]	[REST.]	[REST.]	[REST.]	[REST.]	[REST.]
Variação	-	(11,2%)	80,2%	(34,3%)	(5,9%)	(1,1%)
Participação {A1/A}	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
A2. Receita Líquida Mercado Externo	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
Variação	-	(18,6%)	107,2%	(31,1%)	(60,6%)	(54,3%)
Participação {A2/A}	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
Preços Médios Ponderados (em Reais/T)						
B. Preço no Mercado Interno {A1/Vendas no Mercado Interno}	[REST.]	[REST.]	[REST.]	[REST.]	[REST.]	[REST.]
Variação	-	0,9%	35,7%	2,3%	(12,0%)	+23,2%
C. Preço no Mercado Externo {A2/Vendas no Mercado Externo}	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
Variação	-	(7,6%)	52,4%	(9,9%)	7,8%	+36,8%

Elaboração: DECOM

Fonte: RFB e Indústria Doméstica

541. Observou-se que o indicador de receita líquida, em reais atualizados, referente às vendas no mercado interno diminuiu 11,2% de P1 para P2 e aumentou 80,2% de P2 para P3. Nos períodos subsequentes, houve redução de 34,3% entre P3 e P4, e considerando o intervalo entre P4 e P5 houve diminuição de 5,9%. Ao se considerar todo o período de análise, o indicador de receita líquida, em reais atualizados, referente às vendas no mercado interno revelou variação negativa de 1,1% em P5, comparativamente a P1.

542. Com relação à variação de receita líquida obtida com as exportações do produto similar ao longo do período em análise, houve redução de 18,6% entre P1 e P2, enquanto que de P2 para P3 é possível detectar ampliação de 107,2%. De P3 para P4 houve diminuição de 31,1%, e entre P4 e P5, o indicador sofreu queda de 60,6%. Ao se considerar toda a série analisada, o indicador de receita líquida obtida com as exportações do produto similar apresentou contração de 54,3%, considerado P5 em relação ao início do período avaliado (P1).

543. Avaliando a variação de receita líquida total no período analisado, entre P1 e P2 verifica-se diminuição de 12,0%. É possível verificar ainda uma elevação de 83,0% entre P2 e P3, enquanto de P3 para P4 houve redução de 34,0%, e entre P4 e P5, o indicador revelou retração de 12,5%. Analisando-se todo o período, receita líquida total apresentou contração da ordem de 7,0%, considerado P5 em relação a P1.

544. Observou-se que o indicador de preço médio de venda no mercado interno cresceu 0,9% de P1 para P2 e aumentou 35,7% de P2 para P3. Nos períodos subsequentes, houve aumento de 2,3% entre P3 e P4, e considerando o intervalo entre P4 e P5 houve diminuição de 12,0%. Ao se considerar todo o período de análise, o indicador de preço médio de venda no mercado interno revelou variação positiva de 23,2% em P5, comparativamente a P1.

545. Com relação à variação de preço médio de venda para o mercado externo ao longo do período em análise, houve redução de 7,6% entre P1 e P2, enquanto que de P2 para P3 é possível detectar ampliação de 52,4%. De P3 para P4 houve diminuição de 9,9%, e entre P4 e P5, o indicador sofreu elevação de 7,8%. Ao se considerar toda a série analisada, o indicador de preço médio de venda para o mercado externo apresentou expansão de 36,8%, considerado P5 em relação ao início do período avaliado (P1).

6.1.2.2. Dos resultados e das margens

546. A tabela a seguir apresenta a demonstração de resultados e as margens de lucro associadas, para o período de análise, obtidas com a venda do produto similar no mercado interno.

Demonstrativo de Resultado no Mercado Interno e Margens de Rentabilidade
[CONFIDENCIAL] / [REST.]

	P1	P2	P3	P4	P5	P1 - P5
Demonstrativo de Resultado (em número-índice de Mil Reais)						
A. Receita Líquida - Mercado Interno	[REST.]	[REST.]	[REST.]	[REST.]	[REST.]	[REST.]
Variação	-	(11,2%)	80,2%	(34,3%)	(5,9%)	(1,1%)
B. Custo do Produto Vendido - CPV	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
Variação	-	(15,5%)	46,1%	(23,3%)	7,0%	+1,3%
C. Resultado Bruto {A-B}	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
Variação	-	75,2%	409,6%	(64,8%)	(83,9%)	(49,5%)
D. Despesas Operacionais	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
Variação	-	(20,5%)	(218,1%)	226,4%	(68,6%)	(62,7%)
D1. Despesas Gerais e Administrativas	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
D2. Despesas com Vendas	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
D3. Resultado Financeiro (RF)	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
D4. Outras Despesas (Receitas) Operacionais (OD)	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
E. Resultado Operacional {C-D}	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
Variação	-	139,0%	3.277,2%	(90,6%)	(117,0%)	+79,1%
F. Resultado Operacional (exceto RF) {C-D1-D2-D4}	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
Variação	-	452,6%	1.055,1%	(90,3%)	(109,3%)	+63,2%
G. Resultado Operacional (exceto RF e OD) {C-D1-D2}	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
Variação	-	303,2%	696,0%	(68,4%)	(102,0%)	(120,6%)
Margens de Rentabilidade (%)						
H. Margem Bruta {C/A}	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
I. Margem Operacional {E/A}	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
J. Margem Operacional (exceto RF) {F/A}	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
K. Margem Operacional (exceto RF e OD) {G/A}	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]

Elaboração: DECOM

Fonte: RFB e Indústria Doméstica

547. Observou-se que o indicador de receita líquida, em reais atualizados, referente às vendas no mercado interno diminuiu 11,2% de P1 para P2 e aumentou 80,2% de P2 para P3. Nos períodos subsequentes, houve redução de 34,3% entre P3 e P4, e considerando o intervalo entre P4 e P5 houve diminuição de 5,9%. Ao se considerar todo o período de análise, o indicador de receita líquida, em reais atualizados, referente às vendas no mercado interno revelou variação negativa de 1,1% em P5, comparativamente a P1.

548. Com relação à variação de resultado bruto da indústria doméstica ao longo do período em análise, houve aumento de 75,2% entre P1 e P2, enquanto que de P2 para P3 é possível detectar ampliação de 409,6%. De P3 para P4 houve diminuição de 64,8%, e entre P4 e P5, o indicador sofreu queda de 83,9%. Ao se considerar toda a série analisada, o indicador de resultado bruto da indústria doméstica apresentou contração de 49,5%, considerado P5 em relação ao início do período avaliado (P1).

549. Avaliando a variação de resultado operacional no período analisado, entre P1 (que estava negativo) e P2 verifica-se aumento de 139,0%. É possível verificar ainda uma elevação de 3.277,2% entre P2 e P3, enquanto de P3 para P4 houve redução de 90,6%, e entre P4 e P5, o indicador revelou retração de 117,0%, voltando a ficar negativo. Analisando-se todo o período, resultado operacional apresentou expansão da ordem de 79,1%, considerado P5 em relação a P1, ressaltando que, em ambos os períodos, este índice esteve negativo.

550. O indicador de resultado operacional, excetuado o resultado financeiro, sofreu incremento da ordem de 452,6% de P1 para P2 e registrou variação positiva: 1.055,1% de P2 para P3. Nos períodos subsequentes, houve redução de 90,3% entre P3 e P4, e considerando o intervalo entre P4 e P5, houve diminuição de 109,3%, voltando a ficar negativo. Ao se considerar todo o período de análise, o indicador de resultado operacional, excetuado o resultado financeiro, revelou variação positiva de 63,2% em P5, comparativamente a P1, ressaltando que, em ambos os períodos, este índice esteve negativo.

551. Com relação à variação de resultado operacional, excluídos o resultado financeiro e outras despesas, ao longo do período em análise, houve aumento de 303,2% entre P1 e P2, enquanto que de P2 para P3 é possível detectar ampliação de 696,0%. De P3 para P4 houve diminuição de 68,4%, e entre P4 e P5, o indicador sofreu queda de 102,0%, passando a ser negativo. Ao se considerar toda a série analisada, o indicador de resultado operacional, excluídos o resultado financeiro e outras despesas, apresentou contração de 120,6%, considerado P5 em relação ao início do período avaliado (P1).

552. Observou-se que o indicador de margem bruta cresceu [CONFIDENCIAL] p.p. de P1 para P2 e aumentou [CONFIDENCIAL] p.p. de P2 para P3. Nos períodos subsequentes, houve redução de [CONFIDENCIAL] p.p. entre P3 e P4 e diminuição de [CONFIDENCIAL] p.p. entre P4 e P5. Ao se considerar todo o período de análise, o indicador de margem bruta revelou variação negativa de [CONFIDENCIAL] p.p. em P5, comparativamente a P1.

A3. Utilidades	[CONF.]						
A4. Outros Custos Variáveis	[CONF.]						
B. Custos Fixos	[CONF.]						
B1. B1 - Mão de obra direta (Pessoal)	[CONF.]						
B2. B2 - Mão de obra indireta (serviços de manutenção e grandes reparos)	[CONF.]						
B3. C1 - Depreciação	[CONF.]						
B4. C2 - Outros custos fixos (materiais de manutenção, suprimentos e despesas/serviços administrativos)	[CONF.]						
Custo Unitário (em R\$/t) e Relação Custo/Preço (%)							
C. Custo de Produção Unitário	[CONF.]						
Variação	-	(4,1%)	16,3%	12,7%	(0,6%)	+ 25,0%	
D. Preço no Mercado Interno	[REST.]						
Variação	-	0,9%	35,7%	2,3%	(12,0%)	+ 23,2%	
E. Relação Custo / Preço {C/D}	[CONF.]						

Elaboração: DECOM

Fonte: RFB e Indústria Doméstica

571. O custo de produção unitário diminuiu 4,1% de P1 para P2 e aumentou 16,3% de P2 para P3. Nos períodos subsequentes, houve aumento de 12,7% entre P3 e P4, e considerando o intervalo entre P4 e P5 houve diminuição de 0,6%. Ao se considerar todo o período de análise, o indicador de custo unitário de revelou variação positiva de 25,0% em P5, comparativamente a P1.

572. Observou-se que o indicador de participação do custo de produção no preço de venda diminuiu [CONFIDENCIAL] p.p. de P1 para P2 e reduziu [CONFIDENCIAL] p.p. de P2 para P3. Nos períodos subsequentes, houve aumento de [CONFIDENCIAL] p.p. entre P3 e P4 e crescimento de [CONFIDENCIAL] p.p. entre P4 e P5. Ao se considerar todo o período de análise, o indicador de participação do custo de produção no preço de venda revelou variação positiva de [CONFIDENCIAL] p.p. em P5, comparativamente a P1.

6.1.3.2. Da comparação entre o preço do produto sob análise e o similar nacional

573. O efeito das importações a preços com indícios de dumping sobre os preços da indústria doméstica deve ser avaliado sob três aspectos, conforme disposto no § 2º do art. 30 do Decreto nº 8.058, de 2013. Inicialmente deve ser verificada a existência de subcotação significativa do preço do produto importado a preços com indícios de dumping em relação ao produto similar no Brasil, ou seja, se o preço internado do produto sob investigação é inferior ao preço do produto brasileiro. Em seguida, examina-se eventual depressão de preço, isto é, se o preço do produto importado teve o efeito de rebaixar significativamente o preço da indústria doméstica. O último aspecto a ser analisado é a supressão de preço. Esta ocorre quando as importações investigadas impedem, de forma relevante, o aumento de preços, devido ao aumento de custos, que ocorreria na ausência de tais importações.

574. A fim de se comparar o preço de laminados planos a frio importados da origem investigada com o preço médio de venda da indústria doméstica no mercado interno, procedeu-se ao cálculo do preço CIF internado do produto importado dessa origem no mercado brasileiro. Já o preço de venda da indústria doméstica no mercado interno foi obtido pela razão entre a receita líquida, em reais atualizados, e a quantidade vendida, em toneladas, no mercado interno durante o período de investigação de indícios de dano.

575. Para o cálculo dos preços internados no Brasil do produto importado da China, foram considerados os valores totais de importação do produto objeto da investigação, na condição CIF, em reais, obtidos dos dados brasileiros de importação, fornecidos pela RFB. A esses valores foram somados: a) o Imposto de Importação (II), considerando-se os valores efetivamente recolhidos; b) o Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) aplicando-se o percentual de 25% sobre o frete marítimo e, a partir da entrada em vigor da Lei nº 14.301/2022, o percentual de 8%, tendo sido, para tanto, considerada a data de desembaraço das declarações de importação constantes dos dados oficiais de importação; e c) os valores unitários das despesas de internação, considerando-se o percentual 3,0% sobre o valor CIF, percentual historicamente adotado pela autoridade investigadora.

576. Cumpre registrar que foi levado em consideração que o AFRMM não incide sobre determinadas operações de importação, como, por exemplo, aquela via transporte aéreo, as destinadas à Zona Franca de Manaus e as realizadas ao amparo do regime especial de drawback.

577. Por fim, dividiu-se cada valor total supramencionado pelo volume total de importações objeto da investigação, a fim de se obter o valor por tonelada de cada uma dessas rubricas e realizou-se o somatório das rubricas unitárias, chegando-se ao preço CIF internado das importações investigadas.

578. Os preços internados do produto da origem investigada, assim obtidos, foram atualizados com base no IPA-OG-Produtos Industriais, a fim de se obterem os valores em reais atualizados e compará-los com os preços da indústria doméstica.

579. A tabela a seguir demonstra os cálculos efetuados e os valores de subcotação obtidos para cada período de investigação de indícios de dano.

Preço médio CIF internado e subcotação - China

[RESTRITO]

	P1	P2	P3	P4	P5
Preço CIF (R\$/t)	100,0	124,9	203,1	245,5	160,1
Imposto de Importação (R\$/t)	100,0	123,6	378,0	424,2	231,1
AFRMM (25% e 8%) (R\$/t)	100,0	121,2	300,1	232,5	138,9
Despesas de internação (R\$/t) [3%]	100,0	124,9	203,1	245,5	160,1
CIF Internado (R\$/t)	100,0	124,8	212,1	254,2	163,5
CIF Internado atualizado (R\$/t) (A)	100,0	110,5	139,9	151,6	102,1
Preço da Indústria Doméstica (R\$/t) (B)	100,0	100,9	136,9	140,0	123,2
Subcotação (B-A)	100,0	19,5	111,2	41,7	303,0

Elaboração: DECOM

Fonte: RFB e Indústria Doméstica

580. Da análise da tabela anterior, constatou-se que o preço médio ponderado do produto importado da China, internado no Brasil, esteve subcotado em relação ao preço da indústria doméstica em todo o período considerado.

581. No que diz respeito aos preços médios de venda da indústria doméstica, observa-se que foram registrados aumentos consecutivos no preço de P1 a P4, das seguintes magnitudes: 0,9% de P1 para P2, 35,7% de P2 para P3 e 2,3% de P3 para P4. Em seguida foi observada queda de 12,0% de P4 para P5. Ao considerar os extremos da série, constatou-se aumento total de 23,2% nos preços de venda no mercado interno.

582. Ressalte-se que a maior subcotação registrada na série analisada ocorreu em P5, mesmo com a redução do preço da indústria doméstica.

583. Vale destacar que houve supressão dos preços nos dois últimos períodos de análise de indícios de dano: de P3 para P4, ocorreu aumento no custo de 12,7%, entretanto a petionária elevou o preço em apenas 2,3%, e de P4 para a P5, quando o custo caiu 0,6%, mas o preço diminuiu 12,0%. Ao analisar os extremos da série, também se verificou supressão, haja vista que os preços cresceram 23,2% enquanto os custos aumentaram 25,0%.

6.2. Da conclusão sobre os indícios de dano

584. A partir da análise dos indicadores da indústria doméstica, observou-se que o volume de vendas no mercado interno da indústria doméstica diminuiu de P1 para P2 (12,0%) e de P3 para P4 (35,8%), o que resultou em queda acumulada de 19,7% quando considerados os extremos da série.

585. A queda nas vendas da indústria doméstica de P1 a P5 ocorreu no mesmo cenário em que o mercado brasileiro teve retração de 13,9%. Com isso, a indústria doméstica perdeu [RESTRITO] p.p. de participação no mercado brasileiro.

586. Com relação ao volume de laminados planos a frio produzido pela indústria doméstica, observou-se aumento de P2 para P3 (38,4%), com queda nos demais períodos, culminando em redução acumulada de 25,7% entre P1 e P5. Essa redução é resultado, principalmente, do intervalo de P3 para P4, quando o volume produzido caiu 37,0%.

587. A capacidade instalada registrou redução de 3,2% entre P1 e P5, em decorrência de diminuições observadas em dois intervalos (1,3% de P1 para P2 e de 6,0% de P3 para P4), e o grau de ocupação da capacidade instalada caiu [RESTRITO] p.p., atingindo [RESTRITO] % em P5, menor nível do período de análise.

588. Com relação ao volume de estoques de laminados planos a frio, houve redução em quase todos os períodos, com exceção de P2 para P3, quando cresceu 49,2%. De P1 para P2, de P3 para P4 e de P4 para P5, o estoque diminuiu 21,8%, 20,3% e 4,3%, respectivamente. Essas variações combinadas resultaram em decréscimo de 10,9% quando considerados os extremos da série (P1 a P5). Como decorrência, a relação estoque/produção aumentou [RESTRITO] p.p. em P5, comparativamente a P1.

589. No que tange aos empregados nas linhas de produção do produto similar da indústria doméstica, observou-se redução de 18,3% entre P1 e P5 e a massa salarial da produção reduziu-se em 36,5%. O número de empregados encarregados da administração e das vendas apresentou redução de 29,8%, enquanto a respectiva massa salarial registrou queda de 44,6%.

590. Apurou-se que o preço do produto similar da indústria doméstica cresceu 23,2% de P1 a P5, como resultado, principalmente, do aumento observado de P2 para P3 (35,7%), cujos efeitos não foram neutralizados pela redução observada de P4 para P5 (12,0%).

591. Verificou-se, ainda, que o custo de produção unitário apresentou redução entre P1 e P2 (4,1%) e de P4 para P5 (0,6%). Nos demais períodos, houve aumentos, de 16,3% entre P2 e P3 e de 12,7% entre P3 e P4. Ao se considerar o período de análise de indícios de dano, o custo de produção cresceu 25,0%. Enquanto isso, verificou-se aumento de preço de 23,2%, culminando em piora na relação custo de produção/preço de venda entre P1 e P5 de ([CONFIDENCIAL] p.p.).

592. Ainda no tocante aos efeitos das importações a preços com indícios de dumping sobre os preços da indústria doméstica, importa registrar a existência de subcotação em todos os períodos de análise de dano. Ademais, nota-se depressão no preço do produto similar doméstico de P4 para P5 (12,0%), muito embora, considerados os extremos da série, tal preço tenha se elevado em 18,9%.

593. Não obstante, considerando que o custo de produção se majorou em proporção superior (25,0%), constatou-se supressão dos preços da indústria doméstica de P1 a P5. Efeito semelhante (supressão) é observado também de P4 para P5, quando a queda no preço de venda (12,0%), associada à menor queda do custo de produção (0,6%) culminou em piora de [CONFIDENCIAL] p.p. na relação custo/preço de P4 para P5, e de [CONFIDENCIAL] p.p. no período acumulado (P1 a P5).

594. A receita líquida diminuiu em quase todos os períodos, com exceção de P2 a P3, quando aumento 80,2%. Nos demais períodos houve quedas de 11,2%, 34,3% e 5,9% de P1 para P2, de P3 para P4 e de P4 para P5, respectivamente. Dessa forma, consolidou diminuição de 1,1% entre P1 e P5.

595. Como decorrência dos movimentos acima, tem-se que os resultados financeiros da indústria doméstica se comportaram, em geral, da seguinte maneira: aumento de P1 para P2 e de P2 para P3, e diminuição de P3 para P4 e de P4 para P5.

596. De P1 para P5, o resultado bruto decresceu 49,5%. Já o resultado operacional subiu em 79,1%, apesar de ter ficado negativo em P5. Nota-se, no entanto, que esse aumento é consequência, principalmente, das outras receitas e despesas operacionais. Isso porque, ao se expurgarem as influências dessa rubrica, há significativa alteração no comportamento: o resultado operacional, excluídas as receitas financeiras e as outras receitas e despesas operacionais, cai 123,6%.

597. Adicionalmente, é relevante salientar o intervalo de P4 para P5, quando todos os resultados mencionados caem expressivamente: 83,9% (resultado bruto); 117,0% (resultado operacional); 109,3% (resultado operacional, excluídas as receitas e despesas financeiras); e 102,0% (resultado operacional, excluídas as receitas e despesas financeiras e as outras receitas e despesas operacionais).

598. Considerados os extremos da série, isto é, entre P1 e P5, a margem bruta decresceu [CONFIDENCIAL] p.p., a margem operacional subiu [CONFIDENCIAL] p.p., a margem operacional exclusive resultado financeiro cresceu [CONFIDENCIAL] p.p. e a margem operacional exclusive resultado financeiro e outras despesas/receitas operacionais se reduziu em [CONFIDENCIAL] p.p. Já considerando o intervalo de P4 para P5, as quedas nas margens mencionadas alcançaram, nessa ordem, [CONFIDENCIAL] p.p., [CONFIDENCIAL] p.p., [CONFIDENCIAL] p.p. e [CONFIDENCIAL] p.p.

599. Por todo o exposto, observou-se que a indústria doméstica apresentou deterioração dos indicadores econômico-financeiros de P1 a P5, com especial relevo para o intervalo entre P4 e P5. Esse declínio é verificado tanto nos indicadores de volumes (produção, grau de ocupação da capacidade instalada, relação estoque/produção), na relação preço/custo e nos resultados financeiros auferidos (principalmente receita líquida, resultados bruto, operacional, operacional exclusive receitas/despesas financeiras e operacional exclusive receitas/despesas financeiras e outras receitas/despesas operacionais, bem como respectivas margens).

600. Dessa forma, para fins de início, pode-se concluir pela existência de indícios de dano à indústria doméstica.

7. DA CAUSALIDADE

7.1. Do impacto das importações objeto de dumping sobre a indústria doméstica

601. Consoante o disposto no art. 32 do Decreto nº 8.058, de 2013, é necessário demonstrar que, por meio dos efeitos do dumping, as importações objeto da investigação contribuíram significativamente para o dano experimentado pela indústria doméstica.

602. Inicialmente, cabe ressaltar que o volume das importações de laminados planos a frio da origem investigada aumentou tanto em termos absolutos quanto em relação à produção nacional e ao mercado brasileiro/consumo nacional aparente ao longo do período investigado.

603. Destaque-se que o volume das importações da origem investigada apresentou intermitentes movimentos de expansão e retração entre P1 e P4, conforme exposto no item 5.1 deste documento, sendo que entre P4 e P5 o crescimento observado foi de 67,9%, acumulando variação positiva de 251,9% quando comparado P5 em relação a P1 e culminando no maior volume de laminados planos a frio da China entre P1 e P5: [RESTRITO] toneladas.

604. Tal volume passou a representar [RESTRITO] % do total importado pelo Brasil e [RESTRITO] % do mercado brasileiro em P5, maior representatividade da série analisada, tendo aumentado [RESTRITO] p.p. de participação somente entre P4 e P5.

605. A participação dessas importações em relação à produção nacional também atingiu seu maior percentual em P5 ([RESTRITO] %), em decorrência de aumento de [RESTRITO] p.p. de P1 a P5 e de [RESTRITO] p.p. de P4 a P5.

606. O preço das importações da origem investigada, na condição CIF, aumentou em 26,1% entre P1 e P5, mas registrou variação negativa de 31,6% entre P4 e P5. Ademais, essas importações ingressaram no mercado brasileiro a preços subcotados em relação ao preço praticado pela indústria doméstica durante todos os períodos de análise de indícios de dano.

607. Entre P4 e P5, ao mesmo tempo em que as importações aumentaram o seu volume (67,9%) e sua participação no mercado brasileiro ([RESTRITO] p.p.) e ainda diminuíram seus preços (31,6%), a indústria doméstica logrou ter aumentado suas vendas (6,9%) e aumentado sua participação no mercado brasileiro ([RESTRITO] p.p.), mas às custas da queda do seu preço (12,0%) e da diminuição da sua receita líquida (5,9%).

608. Além disso, todos os seus indicadores financeiros sofreram forte deterioração no referido período: houve redução do resultado bruto (83,9%), do resultado operacional (117,0%), do resultado operacional exceto resultado financeiro (109,3%) e do resultado operacional exceto resultado financeiro e outras receitas e despesa operacionais (102,03%). Além disso, todas as margens de rentabilidade também decresceram entre P4 e P5.

609. Houve piora na relação custo/preço (elevação de [CONFIDENCIAL] p.p.) entre P4 e P5, tendo em vista a queda do custo do produto (0,6%) e a queda no preço da indústria doméstica (12,0%), sendo P5 o período de pior relação custo/preço em toda a série analisada. Houve, portanto, no referido período, depressão e supressão dos preços de venda da indústria doméstica, além de forte subcotação.

610. O preço CIF internado das importações do produto objeto da investigação apresentou queda 32,7%. Essas variações nos preços implicaram subcotação no montante de R\$ [RESTRITO] /t, maior valor registrado no período de análise de dano e variação positiva correspondente a 626,4% ante a diferença de preços de P4.

611. Quando considerado o período de análise de indícios de dano, verificou-se o aumento - tanto em termos absoluto quanto relativo ao mercado brasileiro e à produção nacional - das importações investigadas, realizadas a preços subcotados em relação aos preços da indústria doméstica, ao mesmo tempo em que a indústria doméstica sofreu deterioração de seus indicadores quantitativos de produção e vendas e financeiros.

612. Dessa forma, para fins de início da investigação, concluiu-se pela existência de indícios de que a deterioração nos indicadores da indústria doméstica foi causada pelos efeitos do dumping praticado pela origem investigada nas suas exportações laminados planos a frio para o Brasil.

7.2. Dos possíveis outros fatores causadores de dano e da não atribuição

7.2.1. Volume e preço de importação das demais origens

613. A partir da análise das importações brasileiras de laminados planos a frio, verificou-se que, com relação à variação de volume das importações brasileiras do produto das demais origens ao longo do período em análise, houve redução de 7,3% entre P1 e P2, enquanto que de P2 para P3 é possível detectar retração de 23,1%. De P3 para P4 houve crescimento de 2,0%, e entre P4 e P5, o indicador sofreu queda de 1,5%. Ao se considerar toda a série analisada, o volume das importações brasileiras do produto das demais origens apresentou contração de 28,3%, considerado P5 em relação ao início do período avaliado (P1).

614. A representatividade das importações não investigadas no total de laminados planos a frio importados pelo Brasil decresceu sucessivamente ao longo do período analisado. Em P2, essas importações representavam [RESTRITO] % do total importado e ao final do período (P5), [RESTRITO] %.

615. Com relação à participação das importações das demais origens no mercado brasileiro ao longo do período em análise, houve aumento de [RESTRITO] p.p. entre P1 e P2. De P2 para P3 é possível detectar retração de [RESTRITO] p.p., enquanto que de P3 para P4 houve crescimento de [RESTRITO] p.p., e de P4 para P5 registrou-se queda de [RESTRITO] p.p.. Ao se considerar toda a série analisada, o indicador de participação das importações das demais origens no mercado brasileiro apresentou contração de [RESTRITO] p.p., considerado P5 em relação ao início do período avaliado (P1).

616. Cabe ressaltar que o preço CIF das importações das outras origens, em US\$/t, apresentou expansão de 42,1%, considerado P5 em relação ao início do período avaliado (P1). Houve redução de 10,4% entre P1 e P2, enquanto que de P2 para P3 foi possível detectar ampliação de 42,8%. De P3 para P4 houve crescimento de 27,4%, e entre P4 e P5, o indicador sofreu queda de 12,8%.

617. Cabe ressaltar que as importações originárias da China suplantaram as das outras origens pela primeira vez em P3, mas que durante todo o período de análise o preço médio das importações chinesas foi mais baixo que o preço médio praticado nas importações das demais origens.

618. Ainda assim, buscou-se analisar o efeito do preço dessas importações sobre o preço da indústria doméstica. Para tanto, procedeu-se ao cálculo do preço CIF internado do produto importado das demais origens no mercado brasileiro. Para o cálculo dos preços internados dessas importações, foi utilizada a mesma metodologia descrita no item 6.1.3.2 deste documento.

619. A tabela a seguir demonstra os cálculos efetuados e os valores obtidos para cada período de análise de indícios de dano:

Preço médio CIF internado e subcotação - Outras Origens
[RESTRITO]

	P1	P2	P3	P4	P5
Preço CIF (R\$/t)	100,0	115,6	174,0	215,5	179,9
Imposto de Importação (R\$/t)	100,0	111,3	195,8	219,7	162,0
AFRMM (R\$/t)	100,0	101,1	371,2	339,8	148,8
Despesas de internação (R\$/t) [3%]	100,0	115,6	174,0	215,5	179,9
CIF Internado (R\$/t)	100,0	115,1	177,7	217,0	178,1
CIF Internado atualizado (R\$/t) (A)	100,0	101,9	117,2	129,4	111,2
Preço da Indústria Doméstica (R\$/t) (B)	100,0	100,9	136,9	140,0	123,2
Subcotação (B-A)	-100,0	-105,2	-50,0	-93,1	-70,0

Elaboração: DECOM

Fonte: RFB e Indústria Doméstica

620. Dos dados apresentados, observou-se que houve sobre-cotação dos preços das importações das demais origens em relação ao preço da indústria doméstica em todos os períodos de análise de indícios de dano.

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

7.2.2. Impacto de eventuais processos de liberalização das importações sobre os preços domésticos

622. Conforme exposto no item 2.2 deste documento, a alíquota do Imposto de Importação (II) aplicável ao produto objeto da investigação passou pelas alterações elencadas a seguir:

- Resolução GECEX nº 125/2016: estabeleceu a alíquota em 12% para as NCMs 7209.15.00, 7209.16.00, 7209.17.00, 7209.18.00, 7209.25.00, 7209.26.00, 7209.27.00, 7209.28.00, 7209.90.00, 7211.23.00, 7211.29.10, 7211.29.20, e em 14% para as NCMs 7225.19.00, 7225.50.90, 7226.19.00 e 7226.92.00;

- Resolução GECEX nº 269/2021: reduziu a alíquota em 10% para todas as NCMs. A redução deveria valer até 31/12/2022;

- Resolução GECEX nº 272/2021: manteve a redução anterior (alíquota fixada em 10,8% e 12,6%) até 31/12/2022;

- Resolução GECEX nº 318/2022: revogou a Resolução GECEX nº 269/2021, embora as alíquotas de 10,8% e 12,6% tenham permanecido vigentes devido à Resolução GECEX nº 272/2021;

- Resolução GECEX nº 353/2022: alterou a Resolução GECEX nº 272/2021, reduzindo a alíquota para 9,6% para as NCMs 7209.15.00, 7209.16.00, 7209.17.00, 7209.18.00, 7209.25.00, 7209.26.00, 7209.27.00, 7209.28.00, 7209.90.00, 7211.23.00, 7211.29.10, 7211.29.20, e para 11,2% para as NCMs 7225.19.00, 7225.50.90, 7226.19.00 e 7226.92.00, e estendendo o prazo da redução até 31/12/2023; e

- Resolução GECEX nº 391/2022: incorporou a decisão do Conselho do Mercado Comum (CMC) 08/2022, alterando a Tarifa Externa Comum (TEC), em caráter definitivo, para 10,8% para as NCMs 7209.15.00, 7209.16.00, 7209.17.00, 7209.18.00, 7209.25.00, 7209.26.00, 7209.27.00, 7209.28.00, 7209.90.00, 7211.23.00, 7211.29.10, 7211.29.20, e para 12,6% para as NCMs 7225.19.00, 7225.50.90, 7226.19.00 e 7226.92.00. Na prática, contudo, até 31/12/2023 seguiu valendo a redução prevista pela Resolução GECEX nº 353/2022.

623. Registra-se que as reduções do imposto de importação se iniciaram ao final de P3. Contudo, em P4 houve redução de 28,9% no volume das importações investigadas. No que tange às importações das demais origens, a variação no período foi positiva, mas de apenas 2,0%. Por sua vez, entre P4 e P5, as variações dos volumes importados da China e das demais origens foram, respectivamente, de 67,9% e de -1,5%.

624. A redução das alíquotas do imposto de importação no período analisado, detalhada no item 2.2 deste documento, foi linear, tendo beneficiado todas as origens. Além disso, observou-se que as importações originárias da China apresentaram crescimento superior ao das demais origens. Por fim, tendo sido verificada a existência de subcotação do preço das importações investigadas em relação ao preço da indústria doméstica em todos os períodos analisados, vis-à-vis a influência do imposto de importação no cálculo, entende-se que, para efeitos do início da investigação, que os indicadores da indústria doméstica não foram influenciados de forma significativa por eventuais processos de liberalização comercial.

7.2.3. Contração na demanda ou mudanças nos padrões de consumo

625. Observou-se que o mercado brasileiro de laminados planos a frio aumentou até P3, quando atingiu o ápice de [RESTRITO] t. A partir de P3, o mercado se contraiu sucessivamente, alcançando, em P5, o segundo menor patamar da série analisada: [RESTRITO] t. De P1 a P5, o mercado apresentou retração de 13,9%.

626. No mesmo sentido as vendas internas da indústria doméstica apresentaram redução entre P1 e P5, mas de 19,7%, ou seja, diminuíram em maior escala que a observada no mercado brasileiro. Assim, a indústria doméstica perdeu participação no mercado brasileiro na ordem de [RESTRITO] p.p. entre P1 e P5.

627. De P4 para P5, quando a deterioração dos indicadores econômico-financeiros da indústria doméstica se tornou mais patente, registrou-se crescimento de 6,6% no mercado brasileiro.

628. Assim, as contrações observadas no mercado brasileiro de P1 para P2 e de P3 para P4 não afastam os indícios denexo causal entre as importações investigadas e o dano suportado pela indústria doméstica.

7.2.4. Das práticas restritivas ao comércio de produtores domésticos e estrangeiros e a concorrência entre eles

629. Com relação às vendas dos outros produtores domésticos, constatou-se redução de [RESTRITO] p.p. de participação no mercado brasileiro de P4 para P5. Nesse mesmo intervalo, houve expansão de [RESTRITO] p.p. de participação no mercado brasileiro das importações da origem investigada. Dessa forma, não parece que o eventual dano causado à indústria doméstica possa ser atribuído a esse outro produtor doméstico.

630. Ressalte-se que a petionária registrou a aplicação das seguintes medidas de defesa comercial contra os laminados planos a frio exportados pela China:

País	Tipo de Medida	Produto Objeto
Canadá	Medidas Compensatórias	Certain Cold-Rolled Steel
	Antidumping	Certain Cold-Rolled Steel
EUA	Medidas Compensatórias	Cold Rolled Flat Steel Products
	Antidumping	Certain Cold-Rolled Steel Flat Products
Taipé Chinês	Medidas Compensatórias	Certain Carbon Cold-Rolled Steel Products
	Antidumping	Certain Carbon Cold-Rolled Steel Products
Indonésia	Antidumping	Cold-Rolled Coil/Sheet
Malásia	Antidumping	Cold Rolled Coils of Iron or Non-Alloy Steel, of Width more than 1300mm Cold Rolled Coils of Alloy and Non-Alloy Steel
México	Antidumping	Cold-Rolled Sheet
Paquistão	Antidumping	Cold rolled coils/sheet
Reino Unido	Antidumping	Cold-Rolled Flat Steel Products
Tailândia	Antidumping	Cold Reduced Carbon Steel in Coils and Not in Coils
União Europeia	Antidumping	Cold-Rolled Flat Steel Products
Vietnã	Antidumping	Cold-Rolled Steel

Fonte: Petição

631. Segundo a petionária, a imposição destas diversas medidas de defesa comercial fez com que o Brasil se tornasse alvo fácil e prioritário para o escoamento dos laminados planos a frio originários da China, sendo um dos únicos países produtores mundiais e com mercado interno relevante sem qualquer aplicação de medidas de defesa comercial para o produto objeto do pleito. Assim, o Brasil teria se tornado o 2º maior mercado de destino dos produtos laminados planos a frio exportados pela China em P5, representando 8,3% do volume exportado, atrás apenas da Coreia do Sul, que representou 8,5% em P5.

632. A Usiminas também apresentou, em resposta ao ofício de informações complementares atualizações referentes às medidas aplicadas ao amparo da Seção 301 dos EUA segundo as informações disponíveis após a data de protocolo da petição e até o momento de resposta ao supramencionado ofício.

633. Segundo destacado pela petionária, em 14 de maio de 2024, o Representante de Comércio dos EUA ("United States Trade Representative" ou "USTR") divulgou o relatório final referente à revisão das medidas aplicadas sobre importações de origem chinesa ao amparo da Seção 301 dos EUA, aplicadas para reduzir a exposição daquele país aos programas chineses relacionados à transferência de tecnologia, propriedade intelectual e inovação. A petionária destacou que, segundo o relatório, apesar de as medidas terem sido eficazes para incentivar a China a ajustar positivamente alguns de seus programas, essas ações não representariam uma resposta sistemática e duradoura para endereçar as questões identificadas pelos EUA e que justificaram a aplicação das sobretaxas com base na Seção 301. Dessa forma, recomendou-se a continuação das medidas e majoração das alíquotas aplicadas a diversos produtos/setores, incluindo produtos de aço, como o produto similar ao desta investigação.

634. Ainda em 14 de maio de 2024, a Presidência dos EUA emitiu um comunicado ("fact sheet") reforçando a importância das medidas aplicadas ao amparo da Seção 301, especialmente para o setor de aço e alumínio, considerados vitais e estratégicos para a economia estadunidense. De acordo com o comunicado, as alíquotas aplicadas aos produtos de aço, incluindo o produto similar ao desta investigação, seriam modificadas de 0-7,5% para 25%. A proposta do USTR visa à entrada em vigor das medidas a partir de 1 de agosto de 2024.

7.2.5. Progresso tecnológico

635. Não foi identificada a adoção de evoluções tecnológicas que pudessem resultar na preferência do produto importado ao nacional.

7.2.6. Desempenho exportador

636. Como apresentado no item 6.1 deste documento, o volume de vendas de laminados planos a frio ao mercado externo pela indústria doméstica decresceu [RESTRITO] % de P1 a P5, tendo alcançado o menor patamar em P5. Ademais, essas vendas representavam [CONFIDENCIAL] % das vendas totais da Usiminas em P1, ao passo que, em P5, respondiam por [CONFIDENCIAL] %.

637. A indústria doméstica atuou com [RESTRITO] % de grau de ocupação em média no período de análise de dano. Em P3, período em que se constatou o maior volume de produção, o grau de ocupação correspondeu a [RESTRITO] %, enquanto em P5, quando houve o menor volume, o grau de ocupação atingiu [RESTRITO] %. Assim, apreende-se que a Usiminas operou, durante o período de análise de indícios de dano, com alto grau de ociosidade.

638. É possível que a redução das vendas externas da indústria doméstica explique, parcialmente, os resultados alcançados, dado seu potencial de afetar os custos fixos de produção. Contudo, a queda das exportações da indústria doméstica não afasta os efeitos danosos das importações a preços com indícios de dumping sobre a indústria doméstica.

639. A análise do fator em questão poderá ser aprofundada ao longo da investigação.

7.2.7. Produtividade da indústria doméstica

640. A produtividade foi calculada como o quociente entre a quantidade produzida e o número de empregados envolvidos na produção da indústria doméstica. Observou-se que tal indicador diminuiu 9,1% de P1 para P5. A queda da produtividade decorreu da diminuição do número de empregados na produção (18,3%), acompanhada de maior queda no volume produzido (25,7%) no mesmo período.

641. Ressalte-se que os laminados planos a frio são produto intensivo em matéria-prima, de modo que o custo da mão de obra tem relativa baixa representatividade no seu custo de produção. Na indústria doméstica o custo de mão de obra representou, em média, [CONFIDENCIAL] % do custo total do produto, levando-se em consideração todo o período de análise de dano.

642. Dessa forma, não se pode atribuir o dano à retração no indicador de produtividade da indústria doméstica.

7.2.8. Consumo cativo

643. Não houve consumo cativo por parte da indústria doméstica no período analisado.

7.2.9. Das importações ou vendas do produto importado pela indústria doméstica

644. A indústria doméstica não importou nem revendeu laminados planos a frio importadas no período de investigação.

7.3. Da conclusão sobre a causalidade

645. Para fins de início desta investigação, considerando-se a análise dos fatores previstos no art. 32 do Decreto nº 8.058, de 2013, verificou-se que as importações da origem investigada a preços com indícios de dumping contribuíram significativamente para a existência dos indícios de dano à indústria doméstica constatados no item 6 deste documento.

646. Além disso, os demais fatores potencialmente causadores de dano à indústria doméstica não afastam a contribuição significativa das importações a preços de dumping para o dano verificado.

8. DA RECOMENDAÇÃO

647. Uma vez verificada a existência de indícios suficientes de que as importações de laminados planos a frio da China a preços com indícios de dumping contribuíram significativamente para o dano à indústria doméstica, recomenda-se o início da investigação.