

ao das exportações da China para o Brasil do que ao mix das exportações dos EUA para o México, fortalecendo a escolha desse cenário como base para a determinação do valor normal.

67. Dessa forma, a Tianjin Ansteel reforçou que a substituição dos EUA e do México seria essencial para garantir uma comparação justa dos preços e solicitou que o DECOM avaliasse a metodologia proposta, levando em conta as bases de comparação mais adequadas para o caso. A empresa também solicitou que, mesmo na fase de abertura da investigação, os cálculos das margens de dumping considerem o mix de exportações da origem investigada, garantindo maior precisão na análise.

68. As empresas Wuxi Zhongcai New Material Co., Ltd., Hebei Zhaojian Metal Products Co., Ltd., Shandong Ye Hui Coated Steel Co., Ltd. e Tianjin Xinyu Color Plate Co., Ltd. apresentaram manifestação conjunta em 11 de novembro de 2024, contestando a escolha dos Estados Unidos como terceiro país de economia de mercado para a apuração do valor normal da China na investigação antidumping sobre laminados planos revestidos. Argumentaram que essa escolha seria inadequada, pois os EUA teriam exportado 99% de seus produtos apenas para México e Canadá, o que não refletiria a dinâmica global do mercado. Além disso, os preços de exportação dos EUA estariam entre os mais altos do mundo, significativamente superiores à média internacional, e o volume exportado para o Brasil seria insignificante. Destacaram também que a metodologia sugerida pelas petições para o cálculo do valor normal - baseada nas exportações dos EUA - não seria consistente, pois consideraria a exportação de um país de economia de mercado para outro, em vez das condições de venda no mercado interno do país substituído. Além disso, a escolha dos EUA poderia gerar distorções na margem de dumping, uma vez que seus preços seriam significativamente superiores aos praticados pela China.

69. Diante dessas falhas, as empresas sugeriram que a Coreia do Sul fosse utilizada como terceiro país substituído, pois apresentaria maior adequação aos critérios do artigo 15, §1º, do Decreto nº 8.058/2013. Justificaram essa escolha com o fato de que a Coreia do Sul seria a segunda maior exportadora mundial de laminados planos revestidos, com exportações bem distribuídas globalmente, incluindo volumes significativos para o Brasil. Além disso, seu mercado interno seria forte e diversificado, com demanda consolidada para laminados planos revestidos, e seu consumo aparente de aço (54,7 milhões de toneladas) seria mais próximo da realidade brasileira (23,9 milhões de toneladas) do que o dos EUA (90,5 milhões de toneladas). O mix de produtos exportados pela Coreia do Sul seria mais diversificado e semelhante ao da China, diferente dos EUA, que concentrariam suas exportações em um número reduzido de produtos. As empresas sugeriram que o cálculo do valor normal chinês fosse baseado no preço das exportações sul-coreanas para o Japão, que apresentaram um preço médio ponderado de US\$ 945,57/t, sendo que 88% da composição dessas exportações corresponderia à cesta de importações brasileiras da China, enquanto, no caso dos EUA, apenas 42% das exportações para o México se alinharia à cesta de importações brasileiras.

70. Caso a Coreia do Sul não seja aceita como país substituído, as empresas propuseram a Índia como alternativa, argumentando que esse país possuiria características econômicas e estruturais mais próximas da China, sendo ambos países em desenvolvimento com grande população e mercados internos robustos. Ressaltaram que a Índia tem se tornado um substituto estratégico para investimentos que antes eram destinados à China, com previsão de crescimento acelerado e expectativa de se tornar a maior economia do mundo até 2027. Além disso, seria o segundo maior produtor mundial de aço bruto, atrás apenas da China, demonstrando condições industriais comparáveis. Suas exportações de laminados planos revestidos seriam significativas e diversificadas, ao contrário dos EUA, que concentrariam suas vendas em poucos mercados, e o volume exportado da Índia para o Brasil foi mais do que o dobro do volume exportado pelos EUA. Os preços de exportação da Índia estariam dentro da média global, tornando-se uma referência mais apropriada para a apuração do valor normal. As empresas sugeriram que o cálculo do valor normal chinês seja baseado no preço das exportações indianas para a Bélgica.

71. Dessa forma, as empresas requereram a substituição dos EUA pela Coreia do Sul como terceiro país substituído. Caso essa sugestão não seja aceita, defenderam que a Índia deveria ser considerada como alternativa mais adequada.

72. No dia 11 de novembro de 2024, a Eletros manifestou-se contra a escolha dos Estados Unidos como terceiro país para a determinação do valor normal, argumentando que os EUA não estariam entre as principais origens exportadoras para o Brasil no período investigado, ocupando apenas a 7ª posição no ranking de exportadores. Além disso, destacou que as exportações dos EUA para o Brasil foram classificadas na categoria "Outras", demonstrando sua pouca representatividade no mercado brasileiro. Em contrapartida, a Coreia do Sul foi apontada como uma alternativa mais apropriada, pois é a 2ª maior origem exportadora para o Brasil no setor e também o 2º maior exportador mundial de laminados planos revestidos.

73. A Eletros também criticou a escolha do México como país de destino, argumentando que, por ser um dos maiores importadores do produto, os preços praticados nesse mercado tenderiam a ser mais elevados devido à dependência da importação. Outro ponto levantado foi que apenas 42% da composição das exportações dos EUA para o México corresponderiam aos principais produtos da cesta de importações brasileiras, enquanto 58% das exportações americanas seriam de produtos pouco relevantes para as importações brasileiras da China. Em comparação, apenas 1% das importações brasileiras do produto da China se refeririam a esses itens menos relevantes, reforçando a inadequação dessa escolha.

74. Como alternativa, a Eletros sugeriu a substituição da comparação pelos dados das exportações da Coreia do Sul para o Japão. Além da Coreia do Sul ser a 2ª maior origem exportadora para o Brasil e o 2º maior exportador mundial, o Japão se destacaria como o principal destino das exportações sul-coreanas em P5. Outro ponto relevante seria que 88% das exportações da Coreia do Sul para o Japão corresponderiam aos dois principais produtos importados do Brasil da China, garantindo uma composição mais alinhada com a realidade do mercado brasileiro. Além disso, destacou que o mercado japonês apresenta maior concorrência, o que poderia contribuir para uma precificação mais realista.

75. Como segunda alternativa, a Eletros sugeriu a análise das exportações da Índia para a Bélgica. A Índia seria o 2º maior produtor mundial de aço bruto, e suas exportações para a Bélgica seriam relevantes, já que este país seria o principal destino das exportações indianas do produto. Além disso, 94% das exportações da Índia para a Bélgica corresponderiam aos mesmos produtos que o Brasil importa da China, semelhança muito superior à observada nas exportações dos EUA para o México (42%). Outro aspecto positivo seria que os dados de exportação da Índia seriam desagregados, permitindo uma comparação mais precisa e transparente.

76. Em 28 de janeiro de 2025, as petições apresentaram manifestação a respeito da escolha do terceiro país nos seguintes termos. As produtoras/exportadoras Zhongcai, Zhaojin, Ye Hui, Xinyu e Tiantie, assim como a Eletros, sugeriram a escolha da Coreia do Sul e, subsidiariamente, da Índia, como terceiro país de economia de mercado. Contudo, os preços do produto similar produzido na Coreia do Sul e Índia são distorcidos por subsídios concedidos pelos respectivos governos daqueles países, assim como a prática reiterada de dumping em suas exportações. As Petições ainda apontam também diversas inconsistências em relação às informações apresentadas pelas partes referentes ao mercado do produto similar na Coreia do Sul e na Índia. E, ao contrário das alegações trazidas aos autos, as cestas de produtos exportadas pela Coreia do Sul para o Japão e pela Índia para a Bélgica não são comparáveis ao mix das importações brasileiras do produto objeto originário da China. Portanto, reitera-se a necessidade de manutenção da decisão do DECOM, exarada no parecer de abertura do caso, para que os Estados Unidos da América (EUA) sejam o terceiro país de mercado para indicação do valor normal para fins de cálculo de margem de dumping.

77. Em 17 de fevereiro de 2025, a CCCMC apresentou manifestação questionando a escolha dos Estados Unidos como terceiro país de economia de mercado para o cálculo do valor normal na investigação antidumping. A entidade argumentou que a decisão sobre o país substituído ainda não tinha sido tomada oficialmente e seria definida apenas na Determinação Preliminar, tornando prematura a verificação in loco agendada na empresa norte-americana Ternium USA Inc. Além disso, a CCCMC destacou que os Estados Unidos não teriam exportado os produtos investigados para o Brasil em quantidade significativa e possuiriam baixa participação nos mercados consumidores globais, o que contraria os critérios estabelecidos pelo artigo 15, §1º, I, do Decreto 8.058/2013.

78. Diante desse cenário, a CCCMC sugeriu que a Coreia do Sul e a Índia fossem consideradas como alternativas mais adequadas para servir como terceiro país substituído. A Coreia do Sul, em particular, seria apontada como o segundo maior exportador de laminados planos revestidos para o Brasil, cumprindo os requisitos legais. Além disso, o mercado interno sul-coreano possuiria uma forte demanda pelo produto, e seu consumo aparente de aço (54,7 milhões de toneladas) se aproximaria mais do volume consumido no Brasil (23,9 milhões de toneladas) do que do registrado nos Estados Unidos (90,5 milhões de toneladas). A diversidade do mix de produtos exportados pela Coreia do Sul também seria destacada como uma vantagem, pois permitiria uma comparação mais representativa com o mercado brasileiro.

79. Outro ponto contestado pela CCCMC seria a alegação de que a Coreia do Sul e a Índia concederiam subsídios à produção do produto investigado. A entidade argumentou que tais afirmações não foram comprovadas pelas petições e que, se houvesse indícios concretos, essas empresas poderiam ter solicitado investigações formais sobre o tema, o que não ocorreu. Além disso, a CCCMC enfatizou que a escolha do terceiro país de economia de mercado ainda poderia ser amplamente debatida ao longo do processo, uma vez que o período probatório continuaria em andamento e metodologias alternativas para o cálculo do valor normal ainda poderiam ser apresentadas.

80. Diante desses argumentos, a CCCMC solicitou o cancelamento da verificação in loco na Ternium USA Inc. e reforçou a necessidade de reavaliar a escolha do terceiro país substituído, considerando a Coreia do Sul e a Índia como opções mais adequadas para garantir maior representatividade e conformidade com os critérios legais.

1.8.1.1. Do posicionamento do DECOM sobre as manifestações acerca do terceiro país

81. Buscar-se-á, tanto quanto possível, endereçar de maneira conjunta os argumentos submetidos à apreciação, em homenagem ao princípio da economia processual.

82. Antes, porém, que se inicie o exame específico dos aspectos suscitados, reputa-se adequado sopesar, ainda que brevemente, as balizas normativas estatuidas no art. 15, §1º, do Decreto nº 8.058, de 2013, cujos exatos dizeres se passa a transcrever:

Art. 15. No caso de país que não seja considerado economia de mercado, o valor normal será determinado com base:

[...]

§ 1º O país substituído consistirá em um terceiro país de economia de mercado considerado apropriado, levando-se em conta as informações confiáveis apresentadas tempestivamente pelo peticionário ou pelo produtor ou exportador, incluindo:

I - o volume das exportações do produto similar do país substituído para o Brasil e para os principais mercados consumidores mundiais;

II - o volume das vendas do produto similar no mercado interno do país substituído;

III - a similaridade entre o produto objeto da investigação e o produto vendido no mercado interno ou exportado pelo país substituído;

IV - a disponibilidade e o grau de desagregação das estatísticas necessárias à investigação; ou

V - o grau de adequação das informações apresentadas com relação às características da investigação em curso.

83. Dissecando o comando regulamentar, denota-se que o critério fundamental fixado para a seleção do país substituído é a sua "adequação", à luz dos objetivos da investigação e, mais especificamente, da apuração de dumping.

84. Conquanto o adjetivo "adequado" comporte elevado grau de subjetividade, consubstanciando-se em conceito jurídico indeterminado, não se pode perder de vista, em primeiro plano, que a prática de dumping, em si, não representa senão uma discriminação de preços em função do mercado de destino do bem, cuja aferição se realiza por cotejo entre o preço praticado para determinado mercado importador e um parâmetro de preço considerado "normal" - não por outro motivo, legalmente denominado "valor normal".

85. O Acordo Antidumping, em seu Artigo 2.1, prescreve, como fonte primária de cálculo do valor normal, "preço comparável", no curso normal do comércio, ou o produto similar, quando destinado ao consumo no país exportador. Em situações específicas - impossibilidade de realização de "comparação apropriada" em virtude da inexistência ou do baixo volume de vendas no curso normal do comércio ou, ainda, de situação particular de mercado - autoriza o Artigo 2.2 do Acordo o cálculo do valor normal com base em fontes diversas, a saber: exportação para terceiro país ou preço construído a partir do custo de produção, acrescido de montante razoável a título de despesas gerais e administrativas e de vendas, além de lucro.

86. Perceba-se, portanto, que a própria conceituação de dumping se estrutura em torno de uma "comparação adequada" de preços ou, dito de outra forma, da comparação entre o preço praticado nas vendas para determinado mercado importador (em regra) e um preço comparável, adequado.

87. Reforça essa leitura, ainda, a primeira sentença do Artigo 2.4 do Acordo Antidumping, que determina a realização de "comparação justa" entre o valor normal e o preço de exportação.

88. Nesse contexto, é imperioso reconhecer não ser toda e qualquer comparação apta a indicar a existência da prática de dumping; tampouco ser todo preço considerado "comparável" com o preço de exportação, donde se extrai, pelo menos, que valores anômalos ou, por qualquer outra razão, com este incomparáveis, não constituem paradigma adequado de valor normal.

89. Em se tratando de segmento produtivo chinês que não opera em condições de economia predominantemente de mercado, a análise se reveste de maior complexidade, porquanto o nível de interferência estatal na formação de custos e preços afasta, em princípio, a aptidão das operações realizadas no mercado de origem para figurar como parâmetro de comparação apropriada.

90. Resta, então, recorrer, à luz da interpretação apresentada do Protocolo de Acesso da China à OMC e do art. 15 do Decreto nº 8.058, de 2013, a metodologia alternativa de estabelecimento do valor normal.

91. A ratio legis do art. 15, incisos I a III, do Decreto nº 8.058, de 2013, em grande medida, reflete aquela presente no Artigo 2 do Acordo Antidumping, trasladando, porém, o local da formação do preço a ser utilizado como valor normal, do mercado de origem do produto objeto da investigação para um país substituído.

92. Decerto, avulta-se em importância, para o alcance de conclusão justa, criteriosa avaliação e escolha do país substituído. Precisamente por isso, tratou o §1º do art. 15 do Decreto nº 8.058, de 2013, de fixar balizas para a sua seleção, conforme já transcrito no início deste item.

93. A esse respeito, faz-se os seguintes comentários. Primeiramente, todos esses critérios de escolha do país substituído situam-se no contexto mais amplo da busca pela comparação apropriada com o preço de exportação, não devendo tal norte ser jamais negligenciado.

94. Em segundo lugar, é de se ter presente que o § 1º do art. 15 do Decreto nº 8.058, de 2013, ao arrolar os quesitos em epígrafe, os precede do termo "incluindo", indicando não se tratar de lista exaustiva. Em complementação, percebe-se que o penúltimo critério é separado do último pela conjunção alternativa "ou", que, de fato, denota desnecessidade de atendimento cumulativo a todos os parâmetros.

95. Na verdade, a rigor, nem sequer há de se falar em "atendimento" a esses critérios, uma vez que o Decreto não fixa parâmetros objetivos, mínimos ou máximos, a serem alcançados, mas se limita a determinar que se tenham em conta esses fatores para que se decida pelo país mais apropriado para a comparação a ser realizada.

