

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.

246. 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#).

247. 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.

248. 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, na Circular Secex nº 45 de, 19 de julho de 2016, por meio da qual foi iniciada a investigação de dumping nas exportações da China para o Brasil de produtos laminados planos a quente, 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.

249. 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.

250. 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 poderiam apresentar elementos de prova com o intuito de permitir que o valor normal fosse 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.

251. 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 no 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".

252. 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 seguimento 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.

253. 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 effet utile is that a treaty interpreter is not free to adopt a meaning that would reduce parts of a treaty to redundancy or inutilty. (grifo nosso)

254. 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 Membro. 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 da probabilidade de continuação de dumping poderá não se basear nesses preços e custos do segmento produtivo chinês.

4.1.2. Da manifestação das petições sobre o tratamento da China para fins de cálculo do valor normal

255. A fim de defender que o setor de siderurgia chinês não operaria em condições de mercado, as peticionárias citaram, entre outros, documentos da Comissão Europeia, da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), ambos de 2024, da United States Trade Representative (USTR), de 2023, das Nações Unidas, de 2023, e relatório da Organização Mundial do Comércio de 2021.

256. As peticionárias defenderam que o setor siderúrgico atuaria sob interferência estatal, não estando sujeito às condições de mercado devido a favorecimento estatal por meio de subsídios, empréstimos a taxas preferenciais, redução de custo da energia, de insumos e do preço da terra, além de incentivos à aquisição de tecnologia, reduções de tributação sobre renda e de tributação indireta e incentivo relacionado à performance exportadora.

257. As peticionárias descreveram os planos quinquenais desde o 8º (1991 a 1995), quando foi tratada a indústria siderúrgica, até o 12º (2011 a 2015), focaram nos planos quinquenais 13º e 14º, vigentes no período de investigação. Nestes planos, poderia ser observada a preocupação estatal no problema do excesso de capacidade produtiva dos setores de aço, carvão e outras indústrias com dificuldades. Também seria observado direcionamento prioritário de políticas para o setor da siderurgia nacional chinesa.

258. Além dos planos quinquenais, outras políticas setoriais específicas como o "Plano de Ajuste e Melhoria da Indústria do Ferro e Aço", dentro do 13º Plano Quinquenal (2016 a 2020), e o "Implementation Measures for Capacity Replacement in the Iron and Steel Industry Legislation" de 2018 indicariam interferência no registro de novas plantas que não cumprissem requisitos de padronização, consumo energético, qualidade, segurança e padrões técnicos. Foi citado documento de abril de 2024 em que a Comissão Europeia fez observações sobre a prevalência de instituições financeiras estatais na operação de financiamentos e análise de risco para empréstimos à indústria do aço chinês, além de políticas preferenciais de empréstimo e subsídios, programas de redução ou isenção de taxas, entre outros.

259. As peticionárias alegaram que o governo chinês direcionava investimentos estrangeiros por meio de listas negativas de acesso a mercado e catálogo de incentivo a investimento estrangeiro e apresentaram publicação de Guia para Investimento Estrangeiro de 2002 e Catálogo Guia de Reestruturação da Indústria de 2019 e 2023. Esses documentos ressaltariam a transição de uma economia de "crescimento rápido" para uma economia de "desenvolvimento qualitativo" em que indústrias altamente poluentes, produtivamente não seguras, tenderiam a desaparecer.

260. O Catálogo de 2024, segundo a assessoria de investimentos "China Briefing", classificaria indústrias em três categorias: encorajadas, restritas e obsoletas, sendo que o investimento nas duas últimas categorias seria limitado. No caso das indústrias restritas, os investimentos seriam direcionados para que melhorassem sua sustentabilidade. No caso das indústrias obsoletas, os investimentos seriam proibidos. Segundo o Decreto nº 346 do Conselho de Estado Chinês, caso a indústria restrita recebesse investimentos estrangeiros e exportasse acima de 70% do total de suas vendas, ela poderia ser considerada como projeto permitido com a aprovação dos órgãos governamentais.

261. As peticionárias indicaram artigo da Goldman Sachs ("China Commodity trip: a not yet bottomed construction sector; potentially more robust green demand", de março de 2024) em que se teria estimado que 90% das siderúrgicas operariam com prejuízo e que os cortes em produção estariam sendo expandidos desde o fim de 2023. Argumentaram também a respeito da influência da filiação partidária para a assunção a cargos nas empresas estatais, citando a siderúrgica HBIS e a Baosteel.

262. As peticionárias ressaltaram que o sistema financeiro chinês, predominantemente estatal beneficiaria setores estratégicos, como o siderúrgico. O órgão regulador do sistema financeiro teria incorporado as atribuições do Banco da China e da Comissão Regulatória de Seguros desde maio de 2023, e estaria diretamente subordinado ao Conselho de Estado chinês. Nesse sentido, as operações deficitárias das siderúrgicas chinesas estariam sendo subsidiadas por outras áreas da economia chinesa.

263. Sobre os programas de subsídios à siderurgia chinesa, as peticionárias verificaram que a Organização Mundial do Comércio teria registro de 22 medidas compensatórias para importações originárias da China aplicadas a partir de 2019 por países membros.

264. As peticionárias igualmente sublinharam que as principais empresas siderúrgicas da China são estatais e controladas pelo governo chinês. Por conta disso, mesmo as siderúrgicas não estatais seriam influenciadas de forma significativa pelas políticas decorrentes do controle estatal das empresas predominantes. Dessa maneira, seria possível concluir que mercado chinês não possui mecanismos de economia de mercado e, portanto, não poderiam ser comparados, em nível de autonomia empresarial e concorrencial aos mercados de livre concorrência considerados economia de mercado.

265. Sobre as matérias-primas envolvidas na produção de aço, as peticionárias citaram decisões de autoridades dos EUA e União Europeia que impuseram medidas compensatórias para o ferro chinês.

266. Já, no que tange ao setor de energia, foi destacado que haveria também controle das empresas estatais sobre a produção de carvão mineral, sendo o carvão também parte dos setores estratégicos incluídos no 13º Plano Quinquenal e no 14º Plano Quinquenal de Desenvolvimento da Indústria de Matérias-primas. O carvão mineral para produção de coque é fundamental para a produção de minério de ferro na China e 62% da produção do carvão na China se daria por empresas estatais.

267. A respeito da mão de obra na China, as peticionárias defenderam que uma das razões pelas quais o custo da mão de obra ser baixo seria o fato de que haveria apenas um sindicato no país e que este cumpriria apenas um propósito ideológico. Para tanto, citaram o relatório do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas (ECOSOC), de 2023, que destacaria preocupações a respeito dessa questão.

