

268. As peticionárias argumentaram que o sistema de benefícios sociais da China se daria com a manutenção do trabalhador em locais designados tradicionalmente, ou seja, a migração seria desestimulada com a retirada de benefícios. No entanto, muitos trabalhadores se submeteriam à perda do benefício e migrariam para as cidades o que geraria mão de obra barata nos centros urbanos.

269. Com relação ao direito à propriedade e uso da terra na China, as peticionárias argumentaram que as empresas siderúrgicas receberiam benefícios por meio da facilitação de concessão de áreas a preços reduzidos e também da realocação em cumprimento a metas estatais de proteção de meio ambiente. Tendo em vista incentivos aos setores a jusante, as peticionárias citaram o 13º Plano Quinquenal que criou o programa "Belt and Road Initiative", mantido pelo 14º Plano Quinquenal.

270. No que concerne ao mercado siderúrgico mundial e ao excesso de capacidade da indústria chinesa, as peticionárias afirmaram que o problema persistiria apesar de esforços do governo chinês para coibir o avanço de plantas ilegais e obsoletas.

271. Além das alegações já detalhadas neste item, as peticionárias também citaram os precedentes brasileiros de entendimento da China como não economia de mercado nos casos de aço GNO, tubos de aço inoxidável, laminados planos de aço inoxidável a frio, cilindros para GNV, tubos de aço carbono, folhas metálicas de aço carbono e aços pré-pintados, todos com decisão publicada a partir de 2019. Em todos os casos citados, o entendimento foi por considerar que o setor siderúrgico chinês não operaria em condições de economia de mercado.

4.1.3. Da análise do DECOM sobre o tratamento da China para apuração do valor normal na determinação do dumping para fins de início de investigação

272. Registra-se que a análise acerca da prevalência de condições de economia de mercado no segmento produtivo chinês objeto desta investigação possui lastro no próprio Protocolo de Acesso da China à OMC. Como a expiração do item 15(a)(ii) do referido Protocolo, não há que se falar mais em tratamento automático de não economia de mercado antes conferido aos produtores/exportadores chineses investigados. Desde então, em cada caso concreto, é necessário que as partes interessadas apresentem elementos suficientes, nos termos do restante do item 15(a), para determinar, 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 metodologia alternativa que não se baseie em comparação estrita com os preços ou os custos domésticos chineses.

273. Sublinha-se, ademais, que o objetivo desta análise não é apresentar entendimento amplo a respeito do status da República Popular 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 comparação estrita com os preços ou os custos domésticos chineses. As conclusões aqui exaradas e seus eventuais efeitos devem ser considerados e interpretados de forma restrita, isto é, apenas para o processo em epígrafe, haja vista que a decisão foi embasada a partir do conjunto probatório acostado aos autos deste processo pela petição para fins de início de investigação.

274. A análise realizada tampouco é sobre a 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.

275. Outrossim, a análise aqui exarada também 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.

276. Importante esclarecer, também, 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 multilaterais da Organização Mundial de Comércio (OMC) estabelecem aqueles subsídios considerados proibidos e/ou 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 (como França, Itália, Bélgica e Alemanha), Estados Unidos, Canadá, Coreia do Sul, etc.

277. 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.

278. 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 no rationale do mercado do segmento analisado.

279. O nível de distorções provocado pelo envolvimento governamental poderia, dessa forma, ser relevante para conclusão em um caso concreto, caso os elementos apresentados constituam indícios suficientemente esclarecedor 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.

280. 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.

281. Assim, a variedade e o nível de subsidição, 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.

282. Ademais, informa-se que as análises empreendidas pelo DECOM se norteiam pela normativa pátria e multilateral, não estando condicionadas a decisões de outras autoridades investigadoras.

283. Desse modo, na presente investigação de laminados planos revestidos originários da China, coube à petição apresentar todos os elementos pertinentes nos autos deste processo para a devida análise, inclusive, que a conjuntura no segmento siderúrgico chinês não teria apresentado alterações relevantes.

284. Inicialmente, é importante destacar que a petição apresentou elementos de provas pertinentes e detalhados sobre o tema, relevante para a análise que se propõe na investigação em epígrafe. As evidências fornecidas contribuem para o entendimento das dinâmicas do setor siderúrgico chinês.

285. Com base nesses elementos, o DECOM detalha seu entendimento sobre o setor siderúrgico chinês, embasando-se em análises e experiências anteriores, além das evidências mais recentes apresentadas pela petição. Especificamente, em relação ao setor siderúrgico chinês, que inclui o segmento de laminados planos revestidos, há jurisprudência consolidada por esta autoridade investigadora indicando que o setor não opera em condições de economia de mercado.

286. 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, das quais se destacam as investigações de aço GNO, encerrada pela Portaria SECINT nº 495, de 12 de julho de 2019; tubos de aço inoxidável austenítico com costura, encerrada pela Portaria SECINT nº 506, de 24 de julho de 2019; laminados planos de aço inoxidável a frio, encerrada pela Portaria SECINT nº 4.353, de 1º de outubro de 2019; e cilindros para GNV, encerrada pela Resolução GECEX nº 225, de 23 de julho de 2021, tubos de aço não ligado, encerrada pela Resolução GECEX nº 367, de 2022; barras chatas, encerrada pela Resolução GECEX nº 420, de 2022 e cordoalhas de aço, encerrada pela Resolução CAMEX nº 484/2023. Sublinha-se que em todas essas investigações o setor de aço chinês foi considerado como economia não de mercado.

287. Assim, 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.

288. Inicialmente, cabe ilustrar a situação do mercado siderúrgico mundial. A capacidade instalada mundial de aço bruto cresceu 112% de 2000 a 2017, segundo dados da OCDE. Nesse mesmo período, a capacidade instalada de aço bruto da China aumentou 600%. Consequentemente, sua participação na capacidade instalada mundial subiu significativamente. Em 2000, a participação da China nessa capacidade era de 14%, enquanto que, em 2017, chegou a 47%, tendo atingido seu ápice de 2013 a 2015, quando representou em torno de 49% da capacidade instalada mundial.

289. Esse crescimento, contudo, não foi acompanhado por aumento proporcional da demanda mundial por aço. Dados da World Steel Association (2018) mostram que, no mesmo período de 2000 a 2017, a produção mundial cresceu 837 Mt, em comparação com o aumento de 1.195 Mt de capacidade instalada mundial. Consequentemente, a capacidade ociosa do setor siderúrgico mundial cresceu no período.

290. Pode-se observar, porém, dois momentos distintos no comportamento da capacidade ociosa entre 2000 e 2017. Até pelo menos 2007, um ano antes da crise financeira internacional, o aumento de capacidade instalada cresceu de maneira similar ao aumento da produção. Contudo, a partir de 2008, há um claro descolamento em direção a um excesso de capacidade na indústria. Em 2015, auge da participação chinesa na capacidade instalada mundial, registrou-se o maior volume absoluto da capacidade ociosa (714 Mt) e o menor grau de utilização da capacidade (69%). Em 2017, a capacidade ociosa caiu para 562 Mt, mas ainda assim 2,7 vezes maior do que em 2000 e 2,3 vezes maior do que em 2007.

291. De acordo com o Relatório "State Enterprises" da OCDE (2018), pelo menos 32% da produção mundial foi gerada por empresas estatais em 2016. Segundo o relatório, 55% dos investimentos planejados ou em andamento para aumento da capacidade instalada era de empresas estatais, das quais a maioria são chinesas.

292. Dessa forma, seria possível argumentar que a China contribuiu significativamente para o excesso de capacidade de aço no mundo, especialmente a partir de 2008.

293. Dados atualizados da OCDE, apresentados no Relatório Latest Developments in Steelmaking Capacity 2023, indicam que a expansão da capacidade continua a um ritmo robusto, frequentemente em busca de mercados para exportação. Apenas em 2022, a capacidade global de produção de aços aumentou em 32,1 milhões de toneladas métricas (mmt) alcançando 2.459,1 mmt, o nível mais elevado de capacidade global na história. O relatório ainda indica que a capacidade de produção mundial deve continuar a expandir nos próximos anos, sendo que a China e a Índia, os dois maiores produtores de aço, continuarão a representar cerca da metade da capacidade global de produção de aço.

294. Embora o relatório citado aponte que a capacidade de produção de aços na China foi reduzida por quatro anos consecutivos, até 2018, observa-se, contudo, que tal capacidade tem aumentado desde então, de modo que alcançou 1.149,9 mmt, em 2022.

295. Apesar do crescimento da capacidade, a demanda mundial por aço não acompanhou o mesmo ritmo. Este desequilíbrio levou a uma capacidade ociosa significativa, contribuindo para a redução dos preços do aço no mercado internacional e pressionando as margens de lucro das siderúrgicas fora da China. Essa situação é exacerbada pelo apoio estatal contínuo às siderúrgicas chinesas, que, apesar de operarem frequentemente com margens negativas, continuam a aumentar sua produção e exportações.

296. Com relação à deterioração da saúde financeira das empresas do setor, a OCDE, no estudo Excess Capacity in the Global Steel Industry and the Implications of New Investment Projects, de 2015, já havia sublinhado o problema, ao concluir que o desempenho financeiro da indústria siderúrgica global havia se deteriorado para níveis não vistos desde a crise do aço no final da década de 1990. Ademais, afirmou que havia uma relação estatisticamente significativa entre a capacidade excedente e a lucratividade e o endividamento da indústria.

297. Segundo a OCDE, o excesso de capacidade afeta a lucratividade por meio de vários canais:

Dois canais principais são os custos e preços. Por exemplo, em períodos de baixa utilização de capacidade, as economias de escala não são totalmente exploradas e, assim, os custos são mais altos e os lucros mais baixos. Os preços também tendem a ser menores durante períodos de baixa utilização da capacidade, impactando diretamente os lucros. No nível global, os efeitos do excesso de capacidade são transmitidos através do comércio; excesso de capacidade pode levar a surtos de exportação, levando a quedas de preços e perdas de quota para produtores domésticos concorrentes na importação (OCDE, 2015).

298. Por meio de uma análise dos balanços de empresas siderúrgicas listadas, o estudo analisou indicadores como o fluxo de caixa das empresas, relação dívida/lucro operacional antes de juros, impostos, depreciação e amortização e as oportunidades de investimento (price-to-book ratio), concluindo que as indústrias deste setor estariam precisando de fundos externos para cobrir os investimentos ou mesmo manter as atividades operacionais, que o endividamento está tão elevado que trazem questionamentos quanto à solvência delas, e que as oportunidades de investimentos são escassas, ou praticamente inexistentes.

299. O DECOM já identificou, em investigações de defesa comercial anteriores, que a margem de lucro das indústrias siderúrgicas chinesas é, em média, mais baixa do que a de suas congêneres do resto do mundo. Segundo a McKinsey, estas margens não permitiriam a sobrevivência das empresas nem mesmo no curto prazo.

300. O estudo da OCDE (2018) sugere que as estatais são mais propensas a registrar períodos mais longos de resultados negativos em comparação com suas contrapartes privadas, e que estão significativamente e positivamente correlacionadas com a persistência em perdas financeiras.

301. Tais cenários de lucratividade reduzida e endividamento crescente parecem não ter se alterado de forma significativa nos últimos anos, consoante informações apresentadas pelas peticionárias, como o artigo já mencionado China Commodity trip: a not yet bottomed construction sector; potentially more robust green demand, de 2024, da Goldman Sachs.

302. Além disso, a participação de empresas estatais chinesas no setor siderúrgico é historicamente conhecida. Segundo o relatório do Instituto Aço Brasil, em 2015, havia 159 mil empresas estatais na China, das quais 25 mil estavam no setor de manufatura, incluindo a siderurgia. Dentre as 50 maiores siderúrgicas do mundo em 2010, 17 eram estatais, e 15 destas eram chinesas, destacando o papel predominante das empresas estatais no cenário global. A Comissão Europeia, em 2017, estimou em 49% a participação de empresas estatais na produção de aço.

303. Segundo as peticionárias, quatro das seis das principais siderúrgicas chinesas seriam estatais e estariam entre as 10 maiores produtoras do mundo e citaram a China Baowu Group, HBIS Group, a Ansteel Group e a Shougang Group. Como maiores produtoras de aços laminados planos revestidos, citou a Angang Steel Company Limited, Baosteel Group Corporation, Begang Steel Plates Co. Ltd, Wuhan Iron and Steel ("Grupo Wisco"), HBIS Group, Changshu Everbright Material Technology Co. Ltd. e Shougang Group.

