

prevalência de condições de economia de mercado em determinado segmento produtivo objeto de investigação. Expira a presunção juris tantum de que os produtores/exportadores vietnamitas 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 prevalência de condições de economia de mercado no segmento produtivo específico do produto similar.

245. 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 effet 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 inutility. (grifo nosso)

246. Dessa forma, a expiração específica do item 255(a)(ii), com a manutenção em vigor do restante da alínea 255(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 vietnamitas 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 no Vietnã 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 utilizada na determinação da probabilidade de continuação de dumping poderá não se basear nesses preços e custos do segmento produtivo vietnamita.

5.1.3.1.2. Da manifestação da petição sobre o tratamento do Vietnã para fins de cálculo do valor normal

247. A petição fundamentou a análise das condições de mercado do setor de pneus de moto no Vietnã a partir do estudo "Vietnã como Não-Economia de Mercado e a Indústria de Pneumáticos", apresentado anexo à petição, e do estudo "Vietnã como Não-Economia de Mercado e a Indústria de Pneumáticos: informações complementares", os quais estão resumidos abaixo.

248. A ANIP apresentou o relatório Review of Vietnam's Status as a Non-market Economy Country, divulgado em 1º de agosto de 2024 pelo United States Department of Commerce (USDOC), o qual concluiu que, para fins da legislação antidumping americana, o Vietnã permanece não sendo considerado um país de economia de mercado:

The Department of Commerce (4) conducted this review of Vietnam's status as a nonmarket economy (NME) country in response to a request by the Government of Vietnam (GOVN) on September 8, 2023, within the context of a changed circumstances review (CCR) of the U.S. antidumping (AD) order on raw honey from Vietnam.

(4) Despite Vietnam's impressive reforms and economic growth, Commerce now determines in this 2024 review that Vietnam remains an NME country for purposes of U.S. AD law.

249. Os estudos abordaram inicialmente as políticas governamentais para a indústria de pneus no Vietnã e apontaram que um dos fatores que caracteriza se um determinado país não é uma economia de mercado diria respeito ao fato de a política industrial ser guiada por metas de desenvolvimento vinculadas à promoção de setores ou empresas específicas. Nesse sentido, a petição indicou que haveria interferência estatal por meio das seguintes políticas implementadas pelo governo do Vietnã:

a) Resolução nº 23-NQ/TW, de 22 de março de 2018, do Comitê Central do Partido Comunista do Vietnã: estabelece metas a serem alcançadas pelo setor industrial até 2030;

b) Decreto nº 32/2024/ND-CP, de 15 de março de 2024, do Governo da República Socialista do Vietnã: direciona o desenvolvimento de clusters industriais; e

c) Circular nº 78/2014/TĐ-BTC, de 14 de junho de 2014, do Ministério das Finanças do Vietnã: concede incentivos fiscais ao setor industrial.

250. A petição informou, todavia, não ter identificado política industrial específica para a indústria vietnamita de pneus, seja para a totalidade do negócio, seja para o segmento de pneus para motos. No entanto, no que tange à cadeia automotiva, foi ressaltado que a atuação governamental tem sido muito ativa, tendo sido adotado medidas específicas, como ressaltam o estudo de Nakajima, Kobayashi e Ueki. Segundo destacado, o Governo do Vietnã adotaria planos quinquenais para a cadeia automotiva, como se depreende da sucessão do "Plano da indústria automotiva em 2020 com visão para 2030" pelo "Plano da indústria automotiva em 2025 com orientação para 2035". Ainda, em abril de 2024, foi noticiado que o Ministério da Indústria e Comércio do Vietnã estava elaborando o "Plano de desenvolvimento da indústria automotiva até 2030, com a visão para 2045".

251. Cabe pontuar, ademais, as previsões da "Estratégia de Desenvolvimento Industrial até 2025, Visão até 2035", instituída pela Decisão nº 879/QĐ-TTg, de 9 de junho de 2014, emitida pelo Primeiro-Ministro da República Socialista do Vietnã. Visando a incentivar o desenvolvimento de uma indústria robusta, o plano estabelecerá prioridades e diretrizes para diferentes segmentos industriais, dentre eles, o automotivo, o petroquímico e o de borrachas. Uma das metas estipuladas seria estimular, até 2025, as chamadas "indústrias auxiliares", que atuariam em favor do setor de manufaturas.

252. Por fim, além das políticas focalizadas na cadeia automotiva, a petição deu destaque aos impactos positivos sobre a indústria vietnamita de pneus gerados pelas diretrizes governamentais específicas para o setor da borracha.

253. Em linhas gerais, no entendimento da ANIP, seria possível alegar que a indústria vietnamita de pneus, a despeito de não ser contemplada com um programa específico, acaba sendo influenciada pelas políticas industriais das cadeias referida acima.

254. No mesmo sentido, a forte presença do Estado vietnamita no setor de pneumáticos teria criado as condições necessárias para o desenvolvimento do setor e para a atração de investimentos estrangeiros, com destaque para os investimentos realizados por empresas de origem chinesa, cujas decisões foram orientadas tanto pelo Estado chinês (por meio da Tire Industry Policy, que incentivava a internacionalização da produção) quanto pelo Estado vietnamita, que consideraria o setor de pneumáticos como estratégico para atração de investimentos. Esse movimento teria sido potencializado pelas crescentes investigações de defesa comercial enfrentadas pelos produtores/exportadores na China, pela guerra comercial entre Estados Unidos e China e pela assinatura do acordo livre comércio entre a Vietnã e União Europeia.

255. Outro fator que marcaria a significativa intervenção estatal no segmento de pneumáticos no Vietnã é o controle governamental sobre empresas produtoras de pneus e o exercício de propriedade sobre os meios de produção, conforme sublinhado pela ANIP. A estatal vietnamita Southern Rubber Industry Company (Casumina), que produz o produto objeto e similar, ocupou o 61º lugar no ranking das maiores produtoras mundiais de pneus em 2022 e a primeira posição das companhias sediadas no Vietnã. A Danang Rubber Company (Danang), outra empresa estatal, aparece na 65ª posição do ranking mundial e em segundo lugar dentre as fabricantes de pneus sediadas no Vietnã. Além dessas empresas, observou-se a presença do Estado nas produtoras de pneus São

Vang Rubber e a Inoue Rubber Vietnam, sendo que ambas também produzem e comercializam pneus de moto no Vietnã.

256. A petição apontou ainda a análise do estudo realizado pelo USDOC, que indicou que embora a propriedade estatal no setor industrial do Vietnã tenha diminuído desde 2010, ela ainda permanece em altos níveis, destacando que empresas estatais em geral são protegidas contra falência, mesmo apresentando baixas margens de lucro.

257. Com relação a insumos utilizados na produção de pneus de moto, foi destacada a interferência estatal por meio das seguintes empresas controladas pelo governo: a Vietnam Rubber Group, que seria a maior produtora de borracha no Vietnã, a Vietnam Oil and Gas Group, que atuaria na cadeia de borracha sintética, e a Vietnam Electricity, que seria a principal responsável pela transmissão e distribuição de energia elétrica no Vietnã.

258. Com relação ao sistema financeiro nacional, a petição destacou que este seria controlado pelo Estado, mais especificamente pelo Banco do Estado do Vietnã. Os principais bancos comerciais estatais que atuam no Vietnã seriam: Bank for Investment and Development of Vietnam (BIDV), Joint Stock Commercial Bank for Foreign Trade of Vietnam (Vietcombank), Vietnam Bank for Agriculture and Rural Development (Agribank); e Vietnam Bank for Industry and Trade (VietinBank). Esses bancos atuariam de forma a reforçar sua posição de liderança no mercado do Vietnã, influenciando as condições de acesso ao crédito bancário no país, o qual, segundo o USDOC, privilegiaria empresas estatais na realização de metas governamentais. Foram apontadas ainda restrições ao investimento estrangeiro no setor bancário.

259. Além disso, a ANIP comentou que o Vietnã exerceria relevante controle sobre as transações com moedas estrangeiras e haveria indícios de que o governo manipularia o câmbio para favorecer as exportações do país. Com efeito, a autoridade investigadora dos Estados Unidos teria condenado o Vietnã por subsídios relacionados à manipulação cambial em investigação recente, encerrada em 2021.

260. Como argumento final, a petição abordou a interferência estatal sobre a organização dos trabalhadores e os sindicatos no Vietnã. A ausência de sindicatos de trabalhadores independentes provocaria distorções sobre o custo da mão de obra naquele país, o que resulta em níveis salariais muito inferiores se comparados a outros países, incluindo a China. A forte intervenção estatal na política salarial ocorreria por meio do Conselho Nacional dos Salários no Vietnã e foi abordada também pelo estudo realizado pelo USDOC.

5.1.3.1.3. Da análise do DECOM sobre o tratamento do Vietnã para apuração do valor normal na determinação do dumping para fins de início de revisão

261. Registra-se que a análise acerca da prevalência de condições de economia de mercado no segmento produtivo vietnamita objeto desta revisão possui lastro no próprio Protocolo de Acesso à OMC. Com a expiração do item 255(a)(ii) do referido Protocolo, não há que se falar mais em tratamento automático de não economia de mercado antes conferido aos produtores/exportadores vietnamitas investigados. Desde então, em cada caso concreto, é necessário que as partes interessadas apresentem elementos suficientes, nos termos do restante do item 255, para avaliar, na determinação de comparabilidade de preços, se (i) serão utilizados os preços e os custos vietnamitas 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 vietnamitas.

262. Sublinha-se, ademais, que o objetivo desta análise não é apresentar entendimento amplo a respeito do status da República Socialista do Vietnã 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 vietnamitas. 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 revisão.

263. 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.

264. 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 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.

265. 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.

266. 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.

267. 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.

268. 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.

269. 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, parágrafos 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.

270. Assim, a variedade e o nível de subsidização, 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.

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

272. Nesta segunda revisão de final de período do direito antidumping aplicado sobre as importações de pneus de moto originários do Vietnã, cabe à petição apresentar todos os elementos pertinentes nos autos deste processo para a devida análise, consoante detalhada a seguir.

