

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.

328. Posteriormente, porém, transcorridos 15 anos da data de acessão, 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".

329. 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.

330. 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 inutility.** (grifo nosso)

331. 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 de dumping poderá não se basear nesses preços e custos do segmento produtivo chinês.

5.1.1.2.1.2 Das manifestações da peticionária sobre o tratamento do setor produtivo de fios de náilon na China para fins do cálculo do valor normal

332. Inicialmente, a peticionária destacou o valor normal e os custos chineses no setor de fibras químicas, incluindo o segmento investigado e o similar fabricado na China, sofreriam forte interferência estatal e não deveriam ser utilizados para o cálculo do valor normal nesta investigação. A interferência estatal estaria presente em todos os fatores de produção.

333. O setor de fibras químicas seria considerado estratégico e prioritário pelo governo chinês, continuando a ser guiado pelos planos quinquenais, como o 14º Plano Quinquenal para o Desenvolvimento Social e Econômico Nacional (2021-2025) e os planos anteriores, que continuariam impactando fortemente o setor. A política governamental específica para o setor seria definida nos "Pareceres Orientadores para o Desenvolvimento de Alta Qualidade da Indústria de Fibras Químicas da China", estabelecendo metas para o setor até 2025, tais como:

- Aumentar o valor agregado anual das produtoras de fibras químicas em 5% e manter uma participação estável na produção mundial;
- Melhorar continuamente a capacidade de inovação, com investimentos em P&D alcançando 2% das despesas totais;
- Alcançar uma taxa de penetração digital de 80% em operações e processos principais; e
- Ampliar a produção sustentável, com aumento anual de 20% na produção de fibras químicas de base biológica e materiais degradáveis.

334. Além disso, o Partido Comunista da China interferiria nos fatores de produção, incluindo matérias-primas, mão de obra, imóveis e utilidades, garantindo subsídios e controle dos preços e condições. O sistema financeiro chinês, controlado pelo Estado, também desempenharia um papel crucial, por meio de subsídios e empréstimos com juros preferenciais.

335. As grandes empresas chinesas, tanto estatais quanto privadas, seriam obrigadas a incluir membros do Partido Comunista nos cargos mais altos e em comitês internos, enquanto a China Chemical Fibers Association (CCFA) atuaria como um "braço" do governo, promovendo uma interação direta entre o setor e o Governo Central.

336. Ademais, a peticionária apresentou pareceres que analisam a indústria chinesa de fibras químicas e o segmento de fios de náilon, procurando evidenciar se prevaleceriam de condições de mercado na operação do setor de produção de filamentos de náilon na China.

337. Segundo os pareceres, foram levantadas diversas evidências recentes de que haveria, de fato, distorções importantes das condições de mercado impostas na economia chinesa e, em especial, no setor químico e no segmento de filamentos de náilon, causadas direta ou indiretamente pelo Governo Central chinês. Tal conclusão convergiria com o entendimento recente de pareceres da Comissão Europeia (2024) e do *United States Trade Representative* (USTR, 2024).

338. Segundo o Parecer da Consultoria GO Associados, os Planos Quinquenais (PQ) constituiriam documentos de extrema importância para o direcionamento das políticas econômicas e industriais do Governo Central na China e definiriam as principais metas a serem alcançadas pelo país, assim como as principais vias de promoção desses objetivos no âmbito dos demais níveis de governo, setores e regiões. Ainda que não apresentassem, especialmente desde o 11º PQ, orientações explícitas ou específicas de intervenção estatal na economia e em determinados setores, constituiriam a base da estrutura do sistema econômico chinês e das diretrizes e orientações específicas dos demais planos derivados. O parecer ressaltou que órgãos da Europa e dos Estados Unidos consolidariam o entendimento de que tais planos, por si só, já demonstrariam claramente o intervencionismo estatal chinês na economia.

339. O próprio Governo Central na China, por meio do Parecer PCC, admitiria que existiriam barreiras extras à atuação de empresas privadas no país, visto que haveria uma preferência, pelos órgãos subnacionais, por empresas estatais. Além disso, o próprio Governo Central, em suas diretrizes para promover a economia privada, indicaria direcionamentos de mercado e diferentes formas de intervenção, práticas claramente destoantes de outros governos que operariam em economias de mercado.

340. Destacou-se também a influência do PCC nas empresas privadas. Nesse sentido, haveria evidências da existência de comitês e de ingerências políticas em cerca de 70% das empresas privadas que operariam no país, o que seria absolutamente destoante do que se observaria e esperaria de economias de mercado. De forma adicional, restaria evidente, a partir de dados recentes, o importante papel das empresas estatais na aplicação das diretrizes governamentais chinesas na cadeia produtiva do setor, sendo tais distorções objeto de preocupação de entidades como a OMC.

341. O documento "Pareceres Orientadores", publicado em 2023, materializaria as diretrizes do 14º PQ para o setor de fibras químicas. Nesta publicação, o Governo Central sugeriria ações como a concessão de créditos subsidiados, linhas de subsídio e o fortalecimento das associações setoriais para promover a autodisciplina do setor e a condução das políticas estatais e pela aderência do setor às diretrizes do Governo Central.

342. Verificar-se-ia no documento uma priorização das políticas de governo por médias e grandes empresas, com o intuito de transformá-las em "campeãs individuais" especializadas no seu segmento e atualizadas do ponto de vista de alocação de fatores de produção e uso da tecnologia. Também seria possível observar uma busca por "fortalecer as conexões de oferta e demanda", por meio da maior integração nas cadeias produtivas e, consequentemente, controle e influência estatal nos seus diferentes elos. Por fim, a análise do Pareceres Orientadores também evidenciaria políticas planejadas de desenvolvimento regional ou otimização do "layout regional" em locais onde não estariam localizadas muitas indústrias ligadas às fibras químicas.

343. Em relação à CCFA, associação que trataria da indústria de fibras químicas, demonstrar-se-ia sua estreita relação com o Governo Central, o que não ocorreria em outras economias de mercado. A própria CCFA admitiria tal relação, seja destacando o Governo Central chinês em sua estrutura organizacional, seja por meio da publicação *Yellow Book*. Mesmo os Pareceres Orientadores já indicariam a importância das associações setoriais na implantação das políticas industriais, sendo que haveria um sistema de *feedback* duplo, em que as associações reportariam a situação do setor ao Governo Central e o Governo Central indicaria as diretrizes e políticas para que as associações implementassem no setor. No caso da CCFA, ao contrário de outras nações como o Brasil, tal sistema de *feedback* duplo seria absolutamente facilitado, pois as partes seriam quase que uma só.

344. Observar-se-iam inúmeras evidências concretas de subsídios do Governo Central chinês para empresas que operariam no país, especificamente, no setor de filamentos de náilon e demais setores relacionados, além de outras formas de influência governamental que distorceriam a lógica de mercado. Dentre essas formas estariam o *tax rebate*, que não seguiria apenas a lógica de compensação tributária, e o uso massivo de subsídios atrelados às diretrizes dos PQ e às metas de produção. Evidências desse tipo seriam apresentadas analisando-se as demonstrações financeiras de empresas que atuariam no setor de fibras químicas, quais sejam: Meida Nylon, Shenma Group, Yueyang Xingchang Petrochemical e Yiwu Huading Nylon.

345. Segundo o Parecer da Consultoria GO Associados, a Huading teria apresentado 122 notas explicativas contendo linhas subsídios ganhos por órgãos do Governo Central ou subnacionais. Haveria subsídios diversos relacionados à geração e manutenção de empregos, uso do solo e fomento à inovação. A empresa possuiria uma seção específica em seu relatório financeiro de 2023 apenas para explicar os subsídios que recebeu do governo chinês. Ao todo, a empresa teria recebido CNY 22,6 milhões em subsídios em 2023, o que corresponderia a quase 3% da geração de caixa no período.

346. A Meida Nylon teria recebido mais de CNY 18,4 milhões em subsídios do governo no primeiro semestre de 2020 (último relatório disponível no site da empresa), equivalente a 1,78% da receita operacional ou 7,73% da geração de caixa gerada no período. Por sua vez, a Yueyang teria reportado CNY 4,5 milhões em subsídios ganhos. As maiores linhas de insumos seriam "Incentivos para a construção de recursos financeiros" (CNY 2,26 milhões) e "Prêmios e subsídios a P&D" (CNY 456,1 mil), que também se assemelhariam às diretrizes elencadas no 14º PQ, assim como subsídios regionais.

347. O Parecer da Consultoria GO Associados destacou que dentre as formas de incentivo estaria o *tax rebate*. Conforme citam Paula e Netto (2019), esse seria um mecanismo muito utilizado pelo Governo Central na China que reduziria o Imposto sobre Valor Adicionado (IVA) sobre os produtos exportados de forma a promover uma compensação tributária. Os autores notam que: (i) o imposto de importação da caprolactama seria maior do que de fios de náilon, em desacordo com o princípio do escalonamento tributário; e (ii) o *tax rebate* seria menor para a caprolactama, tornando-a relativamente menos vantajosa para exportação. Com isso, o Governo Central chinês conseguiria induzir as exportações do elo seguinte da cadeia (fios de náilon), enquanto garantia a produção de caprolactama com enfoque para o mercado interno.

348. A influência do Governo Central chinês no setor se refletiria na forte expansão de capacidade da indústria de fios de náilon chinesa na última década. A análise dos dados do setor na China mostraria que a maior parte da produção seria voltada ao consumo interno, em linha com a importância ressaltada nos Pareceres Orientativos sobre a indústria de náilon. Ainda assim, a expansão da capacidade desde 2013 seria tão alta que impulsionaria as exportações do país, que acabariam por provocar racionamento da capacidade em outras áreas do mundo (especialmente EUA e Europa Ocidental). A rápida expansão da capacidade produtiva também geraria alta ociosidade na indústria chinesa, que ainda se encontraria mais ociosa do que outras regiões de grande produção.

349. Além disso, relatório da Comissão Europeia (2024), bem como outras referências recentes indicariam diversas evidências de distorções do Governo Central chinês sobre os fatores produtivos, como terra, energia elétrica, capital, matérias-primas e trabalho, que contribuiriam para influenciar as decisões empresariais fora do racional de mercado em diversos setores, incluindo o de filamentos de náilon.

350. Por sua vez, o Parecer da Oxford Consultoria, de 2019, ressaltou que, ao se analisar a indústria chinesa de fibras químicas e o segmento de fios de náilon, constatar-se-ia que haveria, no país, direcionamento e intervenção direta no setor por meio de planos nacionais, como os Planos Quinquenais, bem como por planos setoriais.

351. Seriam apresentadas as metas e os resultados obtidos dos 11º e 12º Planos de Desenvolvimento Quinquenal da Indústria de Fibras Químicas (PDQIFQ). Em relação ao 13º PDQIFQ, detalhar-se-iam metas quanto à capacidade instalada, à produção, ao esforço tecnológico, à autossuficiência de matérias-primas, ao mix de produtos e ao desempenho energético, demonstrando grande direcionamento governamental para o segmento de fios de náilon.

