

47. Na presente análise, utilizou-se o período de janeiro de 2024 a dezembro de 2024 (P5), a fim de se verificar a existência de indícios de prática de dumping nas exportações para o Brasil de resinas fenólicas originárias da China.

4.1. Da China

4.1.1. Do tratamento da China no âmbito do cálculo do valor normal na determinação de existência de indícios de dumping para fins do início da investigação

4.1.1.1 Do Protocolo de Acesso da China à OMC e das suas repercussões procedimentais nas investigações de defesa comercial no Brasil.

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

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

4.1.1.2 Das manifestações da petição sobre o tratamento do setor produtivo de resinas fenólicas na China para fins do cálculo do valor normal

50. A petição arrolou elementos que indicariam não prevalecer condições de economia de mercado no segmento produtivo de resinas fenólicas na China.

51. Inicialmente, cumpre destacar que a ASK apresentou uma análise da economia chinesa e da ausência de condições de economia de mercado no setor produtivo objeto no país asiático.

52. A petição afirmou que haveria evidências definitivas de que o setor produtivo chinês, de forma ampla, não operaria em condições de mercado. Para corroborar essa alegação, citou o documento de trabalho elaborado pela Comissão Europeia acerca das distorções da economia da China para fins de defesa comercial, que asseverou que o conceito de "economia de mercado socialista" introduzido na Constituição da República Popular da China seria fundamental na discussão acerca do status a ser conferido ao país. Adicionalmente, destacou que o Programa Geral de Constituição do Partido Comunista Chinês (PCC) "reafirma a economia de mercado socialista como o sistema econômico da China e o papel ativo do PCC". Em aplicação deste princípio, o PCC orientaria tanto o setor público como o privado.

53. No mesmo documento produzido pela Comissão Europeia, seria apontada a existência de uma série de distorções "transversais" sistêmicas na China, por meio de uma intervenção governamental substancial em muitos níveis da economia, incluindo distorções específicas em muitos fatores-chave de produção (como como terra, energia, capital, matérias-primas e trabalho), bem como em setores econômicos específicos (como como aço e produtos químicos).

54. A Comissão Europeia teria constatado a existência de políticas públicas ou medidas governamentais que discriminam a favor de fornecedores nacionais ou de outra forma influenciam as forças do mercado livre em diversas investigações de práticas de dumping, nos seguintes termos: "[o]verall, the system of planning in the PRC results in resources being allocated to sectors designated as strategic or otherwise politically important by the government, rather than being allocated in line with market forces".

55. No topo dessas políticas públicas estariam os chamados planos quinquenais. O objetivo central do 1º Plano Quinquenal Chinês (PQC) (1953-1957) teria sido a nacionalização e o rápido desenvolvimento do setor industrial. Hoje, o 14º FQC (2021-2025) exporia as intenções estratégicas da China, especificando as prioridades do governo e regulamentando o comportamento das entidades de mercado.

56. O foco do 14º PQC estava na construção de uma economia local autossuficiente, sem renunciar à conexão com tecnologias de ponta e cadeias de suprimento globais. Entre as metas principais estavam a diminuição da dependência de matérias-primas importadas essenciais e o impulso ao desenvolvimento sustentável.

57. Uma preocupação importante do plano era a aceleração da construção de um sistema industrial moderno e o fortalecimento da economia real. Isso incluía a formação de um setor manufatureiro mais qualificado, a integração entre manufatura avançada e serviços modernos, o fortalecimento das infraestruturas, e o suporte institucional por meio de inovação tecnológica, serviços financeiros e capacitação de talentos.

58. A petição destacou ainda a prioridade em modernizar a base da cadeia industrial, com a implementação de um projeto de reengenharia voltado para superar gargalos em processos e tecnologias essenciais. Pretendia-se criar cadeias de suprimentos mais modernas, seguras, eficientes e com maior valor agregado. A indústria manufatureira seria incentivada a inovar, diversificar produtos, elevar a qualidade e reduzir custos, aumentando sua competitividade.

59. Quanto às cadeias industriais e de abastecimento, o plano previa sua reorganização para manter os principais elos produtivos dentro da China e fomentar a atratividade regional para realocação industrial. Haveria suporte político direcionado à redução de custos, por meio de serviços mais eficientes, consolidação das reduções de impostos, e incentivo à integração e competitividade da indústria transformadora.

60. Com relação aos efeitos do 14º PQC no setor químico, a ASK destacou que os objetivos do plano para o setor eram vários e incluíam, principalmente, um desenvolvimento da indústria e um aperto das regulações ambientais. Para atingir seus objetivos, o Governo Central Chinês deveria adotar medidas como a realocação da produção ou financiamento de projetos, visando a uma otimização e ajuste estrutural de diversas indústrias.

61. Nesse sentido, a petição apontou que isso indicaria uma continuidade do direcionamento da economia como observado em planos anteriores. Essa análise é corroborada em publicação do blog da King & Spalding:

On October 18, 2016, the Ministry of Industry and Information Technology of China (MIIT) issued the Petrochemical and Chemical Industry Development Plan (2016-2020) to guide the petrochemical and chemical industries development for the 13th Five Year period covering from 2016 to 2020. The Plan aims to maintain the annual growth of the industry value added at 8% on average and have 4.9% of profit margin by 2020. The Plan gives priority to following areas for the next five years: promoting innovation; urging traditional industries to transform and upgrade; developing new chemical materials; promoting smart manufacturing; strengthening the safety of hazardous chemicals; regulating and improving industrial parks/zones; promoting the construction of major projects; and expanding international cooperation. As supporting measures, the Plan calls for coordinating fiscal, taxation, financial, and trade policies with the industrial policy, implementing the bank-enterprise cooperation policy, increasing financing support for key enterprises and key projects, using existing government funds to continue supporting industrial upgrade and technology renovation projects.

62. A ASK destacou ainda que há passagens em que o setor químico e petroquímico foi citado diretamente:

We will cultivate advanced manufacturing clusters and promote the innovative development of industries such as ICs, aerospace, shipping and maritime engineering equipment, robotics, advanced rail transit equipment, advanced power equipment, engineering machinery, high-end computer numerical control (CNC) machines, and medical and health equipment. We will transform and upgrade traditional industries, promote the optimization and structural adjustment of raw material industries such as petrochemicals, steel, nonferrous metals, and building materials, expand the supply of high-quality products in sectors such as light industry and textiles, speed up the transformation and upgrading of enterprises in key industries such as the chemical industry and papermaking, and improve the green manufacturing system (p.21)

63. A petição ressaltou que os Planos quinquenais chineses são complementados por catálogos divulgados pelo governo, que determinam os setores prioritários para investimentos. Dentre eles, está o "Catalogue of Industries for Guiding

Foreign Investment", que indicaria quais indústrias prioritárias seriam incentivadas e quais estariam proibidas de receber investimentos. Dentre as indústrias incentivadas estariam as de fabricação de matérias-primas químicas e produtos químicos e resinas de alta performance.

64. Nesse âmbito, a ASK notou que o catálogo, em sua versão de 2019, apresentaria diversos setores relacionados a resinas, listados abaixo como itens "incentivados":

Setor "XI. Petrochemical Industry":

10. High performance barrier resins, such as ethylene vinyl alcohol copolymer resin, polyvinylidene chloride, polyisobutylene, ethylene octene copolymer, metallocene polyethylene and other special polyolefins, high carbon development and production of α -olefin and other key raw materials, production of liquid crystal polymer, polyphenylene sulfide, polyphenylene ether, aromatic ketone polymer, polyarylether nitrile and other engineering plastics, development and application of blending modification and alloying technology, development and production of super absorbent resin, conductive resin and degradable polymer, and development and production of new polyamides such as long carbon chain nylon and high temperature resistant nylon;

65. Além disso, na versão de 2022 do mesmo documento, a petição destacou:

Setor "(IX) Petroleum Processing, Coking, and Nuclear Fuel Processing":

58. Processing of phenol oil, processing of absorbent oil, processing of anthracene oil, processing of naphthalene oil, and preparation of high-end chemicals from coal pitch (excluding modified pitch); (Destaque nosso)

Setor "(XIV) Nonmetallic Mineral Products Industry":

123. Production of new inorganic and nonmetallic materials and products: composite materials, special ceramics, special sealing materials (including high-speed oil-seal materials), special friction materials (including high-speed friction brake products) [...]

125. Production of high-tech composite materials: continuous fiber reinforced thermoplastic composite materials and prepreps, auxiliary materials for molding of resin-based composite materials with thermal resistance of more than 300°C, biodegradable resin matrix composite materials, resin-based composite materials used for additive manufacturing, resin-based composite materials (including sports products and lightweight, high-strength parts of vehicles) [...]

Setor "(XV) Nonferrous Metal Smelting and Rolling Processing":

158. Development and manufacturing of macromolecule material equipment for automobiles (including friction plates, remodeled phenolic pistons, nonmetallic hydraulic master/sub-pumps, etc.).

66. A ASK destacou ainda o "Plano de Trabalho para o Crescimento Estável da Indústria Petroquímica e Química" ("Plano de Trabalho"), lançado pelo governo chinês, que (i) reconheceria as indústrias química e petroquímica como pilares essenciais da economia nacional, (ii) apresentaria os requisitos gerais e medidas de trabalho para o crescimento constante da indústria nos anos de 2023-2024, bem como (iii) forneceria soluções para os problemas atuais da indústria, tais como baixa demanda e tensões de oferta de fatores de produção.

67. Segundo a petição, a indústria química da China ocupava o primeiro lugar no mundo, representando cerca de 40% da receita global. Em 2022, a produção bruta das indústrias petroquímica e química da China teria atingido aproximadamente 4,9% do PIB da China. Assim, o crescimento estável da indústria seria significativo para assegurar a segurança e manutenção da cadeia de suprimento da indústria e a operação estável da economia industrial. Nesse sentido, o "Plano de Trabalho" objetivaria (i) que a taxa média de crescimento do valor agregado da indústria petroquímica e química fosse mantida em 5% de 2023 a 2024 e (ii) alcançaria RMB 15 trilhões de receita em 2024.

68. Algumas das medidas apresentadas no Plano de Trabalho teriam sido:

i. Promoção dos investimentos para acelerar projetos de construção, promover avanços tecnológicos e o desenvolvimento intensivo e concentrado da indústria. O Plano de Trabalho propõe a construção de mais de cinco grandes projetos petroquímicos nacionais atualmente em construção até o final de 2024. Ainda, exige que cada região estabeleça uma lista de grandes projetos. Com relação aos avanços tecnológicos, o Plano dá continuidade às políticas de conservação de energia e de redução de carbono nas indústrias petroquímica e química, aplicando limites de eficiência energética e de emissão de poluentes, e promovendo conservação de energia e redução de carbono. Por fim, no tocante ao desenvolvimento intensivo e concentrado, propõe seguir o sistema nacional de gestão da zona de desenvolvimento e melhorar a gestão do ciclo de vida dos parques químicos;

ii. Otimização da produção e fornecimento. O Plano de Trabalho dá continuidade à promoção da "redução de petróleo e aumento de produtos químicos" e incentiva as empresas petroquímicas e químicas a atualizarem a sua estrutura de produtos, em complemento aos pareceres orientadores emitidos pelos departamentos do governo chinês sobre a promoção do desenvolvimento de alta qualidade da indústria petroquímica e química durante o 14º Plano Quinquenal;

iii. Manutenção das exportações e dos investimentos estrangeiros. O Plano de Trabalho é o primeiro documento oficial emitido nos últimos anos pelo governo central a enfatizar a promoção do comércio exterior e a abertura de alto nível nas indústrias petroquímica e química. Apoiava associações industriais na liderança do estabelecimento de plataformas de comércio de produtos químicos;

iv. Manutenção da estabilidade da produção. O Plano de Trabalho incentiva os principais utilizadores de carvão e gás nas indústrias a assinarem contratos de médio a longo prazo com fornecedores para garantir o fornecimento estável de fatores de produção a preços razoáveis; e

v. Fortalecimento de empresas líderes. O Plano de Trabalho apoia empresas se tornarem líderes na cadeia industrial. Promove fusões e aquisições em empresas com diferentes formas de propriedade e em diferentes regiões.

69. Tal plano de trabalho foi mencionado pela consultoria BCG, que destacou que a pandemia de Covid-19 foi impactante no setor químico e petroquímico, gerando mudanças momentâneas nas cadeias globais que poderiam ter repercussões duradouras. Ainda, o documento ressaltou que o esforço recente da China para aumentar a capacidade e atingir a autossuficiência estaria impactando o fluxo internacional de negócios nos setores químico e petroquímico, o que deveria alterar o equilíbrio entre oferta e demanda global.

70. Além dos planos nacionais e setoriais, a ASK mencionou que o planejamento da economia chinesa se daria também através dos planos regionais - a lógica orientadora de cada um desses tipos de plano seria a mesma, de modo que por vezes seria difícil categorizar exatamente o que é, por exemplo, um plano setorial e o que é um plano regional.

71. Os planos provinciais deixam claro que toda a cadeia química e petroquímica recebe suporte estatal e que tal suporte, embora parta dos planos nacionais, também se reflete nos planos locais e setoriais. Por exemplo, o plano da província de Guangdong, em seu 14º Plano Quinquenal Provincial, descreveu:

2. Green petrochemical industry clusters. Based on the coastal petrochemical industrial belt, a circular system will be gradually formed in which raw materials from the upstream of the industrial chain in the east and west wings are supplied to the downstream of the industrial chain in the Pearl River Delta region, and fine chemical products and new chemical materials in the Pearl River Delta region are supplied to the east and west regions. Increase the 2. Green petrochemical industry clusters. Based on the coastal petrochemical industrial belt, a circular system will be gradually formed in which raw materials from the upstream of the industrial chain in the east and west wings are supplied to the downstream of the industrial chain in the Pearl River Delta region, and fine chemical products and new chemical materials in the Pearl River Delta region are supplied to the east and west regions. Increase the proportion of high-end fine chemical products such as organic raw materials and electronic chemicals, as well as new chemical materials such as high-performance synthetic materials, functional materials, and degradable materials. (p.34, "Box 2 - Strategic Industrial Clusters")

72. Segundo a petição, o 14º Plano Quinquenal da Província de Hebei, onde está localizada a produtora de resina fenólica Hebei Zetian Chemical, também teria indicado interesse da província em promover a produção de produtos químicos base e petroquímicos:

First, do a good job in the upgrading of the industrial base and the modernization of the industrial chain

Strengthen the capacity building of industrial base. The implementation of the industrial base reengineering project, focusing on steel, equipment manufacturing and other advantageous industries, focus on making up for shortcomings, strong advantages, improve quality, and optimize ecology, encourage enterprise technological innovation, break through a number of core basic components, core electronic components, industrial basic software,

