

2.6. Dos comentários do DECOM acerca das manifestações

95. Considerando as informações constantes dos autos e o fato de a petição deter dados abrangentes de custo de produção e preço de venda, provenientes de uma cesta mais ampla que a de conhecimento da importadora, entende-se que sua proposta reflete melhor a realidade do mercado. A importadora, por sua vez, não apresentou evidências concretas de custo ou preço que justifiquem a criação de uma terceira categoria, limitando-se a alegações genéricas.

96. Ademais, outras partes interessadas com acesso a informações de custo e preço, como produtores/exportadores, não se manifestaram contrariamente ao CODIP proposto pela petição, o que reforça sua adequação.

97. Cumpre informar que, a partir das informações reportadas nos Apêndices VII (vendas do similar para o mercado interno), XVIII e XIX, ambos relativos ao custo de produção do similar, não foi possível à autoridade investigadora realizar exercícios para avaliar a procedência das alegações, pois não há indicação clara do teor de carbono nas descrições de venda ou custo. Assim, não há base factual para sustentar a segmentação adicional sugerida pela importadora.

98. Por fim, destaca-se que a criação de categorias excessivamente granulares, sem justificativa técnica, pode comprometer a análise. Dessa forma, considerando as informações disponíveis, entende-se pela manutenção do CODIP proposto pela petição.

3. DA INDÚSTRIA DOMÉSTICA

99. O art. 34 do Decreto nº 8.058, de 2013, define indústria doméstica como a totalidade dos produtores do produto similar doméstico. Nos casos em que não for possível reunir a totalidade destes produtores, o termo "indústria doméstica" será definido como o conjunto de produtores cuja produção conjunta constitua proporção significativa da produção nacional total do produto similar doméstico.

100. Conforme mencionado no item 1.3 do Anexo da Circular SECEX nº 44, de 16 de junho de 2025, que deu início à investigação, a totalidade dos produtores nacionais do produto similar doméstico engloba outros produtores domésticos além das peticionárias. Não havendo apresentado manifestações sobre apoio da petição, após o início do processo, o questionário de outro produtor nacional será enviado às demais empresas.

101. Destaque-se que as peticionárias indicaram como outras produtoras do produto similar as empresas Siderurgia Norte Brasil S.A. (Sinobrás), GV do Brasil Indústria e Comércio de Aço Ltda. (Grupo Simec) e Aço Verde do Brasil S.A. (AVB). Ademais, o Instituto Aço Brasil, após consulta do DECOM, citou a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) como outra produtora nacional de fio-máquina. Constataram da petição estimativa de representatividade da indústria doméstica apurada com base nos dados da plataforma paga CRU, segundo a qual a ArcelorMittal e a Gerdau representariam 90% da capacidade instalada do produto no Brasil.

102. O DECOM enviou ofício de consulta aos demais produtores e à associação de classe (IABR), e obteve resposta apenas da AVB e do IABR. O IABR apresentou produção e venda de suas associadas (AMB, Gerdau, AVB e Sinobrás), de forma conjunta, por questões de confidencialidade. Esses dados, contudo, não puderam ser conciliados com os dados fornecidos pela AVB.

103. Nesse sentido, conservadoramente, o DECOM adotou como melhor informação para fins de averiguar a conformidade com o instruído pelo § 1º, inc. II do art. 37 do Decreto nº 8.058, de 2013, a estimativa baseada na capacidade instalada brasileira conforme dados da plataforma CRU.

104. Não tendo sido possível reunir a totalidade dos produtores nacionais do produto similar doméstico, a indústria doméstica foi definida, para fins de determinação preliminar da investigação, como as linhas de produção da ArcelorMittal Brasil S.A., da Gerdau Aço Longos, da Gerdau Acominas e da Gerdau S.A. (conjuntamente, Gerdau), que representaram [RESTRITO] % da produção nacional do produto similar doméstico, em P5.

4. DO DUMPING

4.1. Do dumping para fins de início da investigação

4.1.1. Da China

4.1.1.1. Do tratamento da China no âmbito do cálculo do valor normal na determinação de índices de prática de dumping para fins do início da investigação

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

105. 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.

106. 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.

4.1.1.1.2. Da manifestação da peticionária sobre o tratamento da China para fins do cálculo do valor normal

107. As peticionárias fizeram remissão ao estudo "China's Status as a Non-Market Economy", realizado pelo Departamento de Comércio dos EUA, de 2017, em que se concluiu que a China não operaria em condições de economia de mercado para fins das investigações antidumping conduzidas por aquele órgão estadunidense. Em específico, apontaram o resumo executivo do estudo, que afirma haver forte ingerência estatal na economia chinesa, de forma que não seria possível a utilização de custos e preços chineses.

108. Em seguida, defendeu-se a forte influência do Governo chinês sobre o setor energético, favorecendo a indústria local, especialmente setores mais intensivos, justamente como o produtor de fio-máquina, cuja energia pode representar parcela significativa dos custos produtivos.

109. As peticionárias citaram, nesse sentido, o Regulamento de Execução (UE) 2021/328 da Comissão Europeia, de 24 de fevereiro de 2021, que aplicou medida compensatória definitiva sobre as importações de produtos de fibra de vidro de filamento contínuo originários da República Popular da China. Nele, a Comissão Europeia salienta a priorização do fornecimento de energia elétrica a determinados setores produtivos. A Comissão Europeia concluiu que a tarifa de energia reduzida seria direcionada especificamente para algumas empresas, em específico de setores de construção e alta tecnologia.

110. Além disso, também haveria uma grande participação do Governo chinês nos bancos, o que favoreceria intervenções na economia. Os bancos chineses funcionariam como agentes do poder do Estado, sendo responsáveis por oferecer uma série de benefícios como empréstimos a condições mais vantajosas e perdão de débitos.

111. As considerações quanto ao fornecimento de energia elétrica e ao sistema financeiro chinês demonstrariam, nos termos da petição, a existência de distorções relevantes na economia chinesa como um todo.

112. Isso posto, as peticionárias buscaram apresentar elementos especificamente para o setor produtivo de fio-máquina. Inicialmente, citaram precedentes internacionais de medidas de defesa comercial aplicadas sobre o produto chinês.

113. Apontou-se, nesse sentido, a investigação conduzida pelos EUA em 2015 de subsídios nas exportações de fio-máquina de aço carbono e de certas ligas de aço (HTS 7213.91, 7213.99, 7227.20 e 7227.90). Os EUA teriam concluído que o setor energético seria fortemente influenciado pelo Governo chinês, afirmando que parcela

significativa do custo de produção de fio-máquina seria impactada pelo custo com energia. Não só a energia elétrica, como também gás e demais fontes de energia teriam preços subsidiados pelo Governo ou descontos significativos concedidos a setores específicos.

114. Naquela investigação, os EUA identificaram como grandes produtores de fio-máquina as empresas chinesas Benxi Beiyang Iron and Steel Group Co., Ltd., Hebei Iron and Steel Group Co., Ltd., Jiangsu Shagang Group Co., Ltd., Qiananshi Jiuliang Wire Co., Ltd., Wuhan Iron & Steel Group Corp., and Xingtai Iron & Steel Co., Ltd., dentre os quais há exportadores do produto também para o Brasil.

115. Além disso, as peticionárias indicaram a aplicação de medida antidumping sobre fio-máquina originária da China pela Comissão Europeia em 2021, bem como a conclusão daquela autoridade investigadora sobre a não prevalência de condições de economia de mercado na China.

116. Dentre os achados da investigação, a Comissão concluiu que haveria uma intervenção substancial do Governo da China, resultando em distorção na alocação efetiva de recursos de acordo com os princípios de mercado. Segundo a Comissão, o Governo chinês teria capacidade de interferir nos preços e custos através da presença do Estado em empresas.

117. Em seguida, a petição buscou demonstrar que o setor siderúrgico chinês seria, há muito tempo, considerado estratégico pelo Estado, sendo objeto de políticas públicas específicas e contínuas de intervenção. Essa priorização estaria formalizada em diversos instrumentos oficiais, incluindo ordens administrativas e planos de desenvolvimento, que inseririam explicitamente o setor do aço entre os setores-chave para o crescimento econômico e a segurança nacional.

118. Segundo as peticionárias, desde 2005, a Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma da China teria emitido normas como a Ordem nº 35, que estabeleceria que o Governo deveria "guiar" o desenvolvimento da indústria siderúrgica por meio de planejamento de médio e longo prazo. A política incluiria não apenas a definição de metas industriais, mas também a autorização para o Estado intervir diretamente na aquisição de matérias-primas estratégicas. A orientação estatal também se estenderia ao controle sobre a competição entre empresas chinesas no exterior, mediante coordenação administrativa que visaria evitar disputas comerciais internas capazes de prejudicar os interesses nacionais.

119. A petição também mencionou a existência de planos de adaptação e modernização da indústria siderúrgica, como o Plano de 2009, no qual a siderurgia seria descrita como "indústria pilar da economia nacional". O texto desse plano deixaria claro que sua formulação se basearia em diretrizes ideológicas do Partido Comunista Chinês, evidenciando o papel do Governo não apenas como regulador, mas como ator ativo na reestruturação do setor.

120. A prioridade atribuída ao setor do aço foi reiterada nos Planos Quinquenais subsequentes. O 13º Plano (2016-2020) teria estabelecido diretrizes para reduzir a capacidade excedente por meio de fusões, liquidações e reestruturações apoiadas por fundos estatais. Já a minuta do 14º Plano Quinquenal (2021-2025) reafirmaria a centralidade da indústria do aço, prevendo sua modernização e transformação rumo a uma produção mais "verde", e listando-a junto a setores como o petroquímico e os metais não ferrosos como áreas estratégicas para o desenvolvimento do país.

121. A petição destacou ainda que as políticas públicas previam incentivos fiscais, redução de taxas, isenções e apoio financeiro às empresas do setor, tanto por parte do Governo central quanto das autoridades locais, como a Província de Hebei. Essas diretrizes locais incentivariam a criação de "empresas líderes inovadoras com competitividade internacional", por meio de reestruturações patrimoniais e integração de recursos.

122. A Comissão Europeia, nos termos da petição, teria considerado que os subsídios chineses ao setor seriam estruturais e permanentes, como os direitos de uso da terra e os programas de crédito subsidiado. Tais políticas seriam apontadas como determinantes para o direcionamento da produção chinesa de aço para mercados externos, especialmente em contextos de excesso de capacidade.

123. As peticionárias salientaram, como elemento relevante, a presença de membros do Partido Comunista Chinês para cargos de administração em empresas produtoras de aço e fio-máquina. Citando o estudo de 2017 do Departamento de Comércio dos EUA ("China's Status as a Non-Market Economy"), afirmaram que a indicação de membros do partido seria uma forma de o Estado "lembrar à administração das empresas quem está de fato no comando".

124. Citaram as Estatísticas de 2023 do Aço Mundial, publicadas pela Worldsteel Association, segundo as quais dentre as dez maiores produtoras de aço do mundo, seis são chinesas: Baowu Group, Ansteel Group, Shagang Group, HBIs Group, Jianlong Group e Shougang Group. Dessas, haveria membros do Partido Comunista Chinês em cargos administrativos dos grupos Baowu, Ansteel, Shagang, HBIs e Shougang. O Grupo Jianlong declararia expressamente que participa dos encontros do partido.

125. Informaram, ademais, que Baoshan Iron and Steel Co., Ltd. e a Wuhan Iron and Steel (Group) Co., Ltd. são produtoras de aço e fio-máquina que se fundiram e são subsidiárias do Baowu Group.

126. A petição buscou evidenciar que a atuação do Partido Comunista da China (PCC) nas empresas produtoras de aço seria ampla e estruturada, alcançando tanto empresas estatais quanto privadas, inclusive no segmento de fio-máquina. Segundo as peticionárias, essa influência comprometeria a autonomia empresarial e caracterizaria forte intervenção estatal, incompatível com condições de economia de mercado.

127. O China Baowu Group, maior produtor mundial de aço em 2022, teria sua liderança composta por membros do Partido, conforme informação disponível no site oficial da empresa (2024). Além disso, sua gerência seria inteiramente formada por representantes do Governo. Empresas subsidiárias do grupo, como a Baoshan Iron and Steel Co., Ltd. e a Wuhan Iron and Steel (Group) Co., Ltd., também seriam afetadas pela presença do Comitê do Partido.

128. O mesmo padrão de interferência partidária foi apontado em relação ao Ansteel Group, terceiro maior produtor de aço do mundo, cujo corpo executivo também integraria o Comitê do Partido. Mesmo grupos privados, como o Shagang Group (quinto maior produtor de aço global), o HBIs Group e o Jianlong Group, contariam com membros do Partido Comunista em seus conselhos de administração ou publicariam ativamente sua participação em encontros partidários. Com vistas a ilustrar seus argumentos, as peticionárias apresentaram tradução livre de notícias veiculadas no sítio eletrônico das empresas.

129. A petição também mencionou o Shougang Group, cuja estrutura administrativa incluiria diversos membros ligados ao Partido. O Relatório Anual de 2022 da Beijing Shougang Company Limited indicaria que presidentes, diretores e gerentes seniores também exerceriam funções dentro do Comitê do Partido, revelando um entrelaçamento entre liderança empresarial e estruturas político-partidárias.

130. Ainda segundo a petição, outras empresas relevantes para a produção de fio-máquina, embora não estivessem entre as dez maiores produtoras globais de aço, também demonstrariam forte presença do Estado. Seria o caso da Fujian Sangang (Group) Co., Ltd., uma estatal cujos líderes integrariam o Comitê do Partido. Já a Shaanxi Iron and Steel (Group) Co., Ltd. divulgaria com frequência em seu sítio eletrônico institucional visitas oficiais de autoridades políticas à sua sede - como a do Vice-Prefeito e do Secretário do Partido - o que evidenciaria, segundo a petição, o grau de influência política sobre a gestão empresarial.

131. Os elementos apresentados demonstrariam, segundo entendimento das peticionárias, que, mesmo em empresas classificadas como privadas, haveria forte alinhamento político-ideológico com o Governo central, condição que comprometeria a independência das decisões empresariais e reforçaria a caracterização da economia chinesa - e do setor siderúrgico, em particular - como não orientada por princípios de mercado.

132. Por fim, as peticionárias reiteraram às empresas estatais chinesas (state-owned enterprises - SOEs). Segundo as peticionárias, as empresas chinesas produtoras de aço e fio-máquina estariam sujeitas ao controle direto do Estado e que muitas delas seriam formalmente classificadas como empresas estatais. As peticionárias alegaram que essas empresas não apenas seriam utilizadas como instrumentos de implementação de políticas econômicas do Governo chinês, como também atuariam sob diretrizes orientadas pela administração central, com o objetivo de executar planos nacionais de reestruturação e consolidação do setor siderúrgico.

