

133. Segundo a petição, as SOEs desempenhariam um papel estratégico no setor de aço, com apoio privilegiado em políticas industriais, o que incluiria estímulos financeiros, fusões dirigidas pelo Estado e favorecimento em acesso a insumos e crédito. Um exemplo emblemático seria a própria Baowu Steel Group, resultante da fusão entre a Baosteel e a Wuhan Steel, que teria sido promovida pelo Governo como parte de seu plano de formação de "campeãs nacionais" e de redução do excesso de capacidade com concentração produtiva.

134. A petição também citou estudos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), como o relatório "State Enterprises in the Steel Sector", que reconheceria o setor de aço como uma indústria de base, comumente tratada como estratégica pelos Estados. O relatório destacaria que, por se tratar de um setor intensivo em capital e essencial para cadeias globais de suprimento, haveria maiores incentivos para a presença de empresas estatais. Essas empresas, por receberem tratamento preferencial, tenderiam a causar superinvestimento, dificultar a saída de players ineficientes do mercado e propagar distorções comerciais globalmente.

135. As peticionárias ressaltaram ainda que as SOEs estariam presentes não apenas na etapa final da cadeia de produção de aço, mas também em atividades de mineração, garantindo o controle vertical sobre recursos essenciais. Como exemplo, foi mencionada a Anshan Iron & Steel Corporation, controlada pelo Ansteel Group, que figurou entre os três maiores produtores mundiais de aço em 2022 e que seria simultaneamente produtora de minério de ferro e aço acabado.

136. Com base nesses elementos, a petição concluiu que a forte presença e o controle do Estado sobre empresas do setor de fio-máquina gerariam distorções relevantes, incompatíveis com os princípios de funcionamento de uma economia de mercado. As SOEs seriam não apenas beneficiárias de condições artificiais de competitividade, mas também instrumentos de política industrial, o que comprometeria a formação de preços e a dinâmica concorrencial no comércio internacional.

137. Salientou-se, com base nas estatísticas da World Steel Association, que, dentre os dez maiores produtores de aço do mundo em 2022, seis são empresas chinesas (China Baowu Group, Ansteel Group, Shagang Group, HBIs Group, Jianlong Group e Shougang Group), dentre as quais 4 são SOEs (China Baowu Group, Ansteel Group, HBIs Group e Shougang Group). Ademais, destacou-se que o China Baowu Group, o maior produtor de aço do mundo de 2022, é uma SOE e, portanto, altamente influenciada pelo Governo chinês.

138. Ainda a esse respeito, a petição indicou que o Ansteel Group, terceiro maior produtor mundial de aço em 2022, é uma empresa estatal (SOE) e participaria não apenas da produção de aço, mas também do segmento de mineração, sendo controlador da Anshan Iron and Steel Group Co., Ltd. Esta empresa, segundo tradução de notícias veiculadas em seu sítio eletrônico, declararia cumprir com o "pensamento de Xi Jinping" e o "espírito do 20º Congresso Nacional do Partido", o que evidenciaria, segundo as peticionárias, a vinculação ideológica direta entre a companhia e as diretrizes políticas do Partido Comunista Chinês.

139. Por sua vez, os relatórios financeiros da Angang Steel Company Limited, vinculada ao grupo Ansteel, trariam menções expressas à existência de subsídios governamentais. A petição citou trechos do relatório semestral de 2023 e do relatório anual de 2022 como evidência da concessão de benefícios econômicos por parte do Estado chinês a essa empresa.

140. A seguir, foram apresentados dois outros casos de SOEs com participação relevante no setor. O HBIS Group, por meio do seu relatório anual de 2022, teria declarado o recebimento de subsídios estatais. Já o Shougang Group, conforme seu relatório financeiro de 2022, teria informado que recebe benefícios governamentais diretos para que possa obedecer a políticas e regulamentações nacionais, o que, na visão das peticionárias, comprovaria seu papel como veículo de execução de diretrizes estatais.

141. No que se refere às empresas privadas, a petição ressaltou que mesmo estas não estariam operando em ambiente de mercado. O exemplo utilizado foi o Shagang Group, considerado o quinto maior produtor mundial de aço e formalmente privado. A petição destacou, no entanto, que o conteúdo disponível no sítio eletrônico da empresa demonstraria alinhamento claro com o Governo chinês, e que o Relatório Anual de 2022 revelaria o recebimento de subsídios por parte do Governo, indicando que os benefícios estatais não estariam limitados às SOEs.

142. Essas evidências, segundo as peticionárias, reforçariam que tanto empresas públicas quanto privadas do setor siderúrgico atuariam sob a orientação, incentivo e apoio direto do Estado chinês, caracterizando um ambiente de distorção estrutural incompatível com os princípios de uma economia de mercado.

4.1.1.2. Da análise do DECOM sobre o tratamento do setor produtivo de fio-máquina na China para apuração do valor normal na determinação do dumping para fins de início da investigação

143. Ressalta-se, inicialmente, que o objetivo desta análise não é apresentar um entendimento amplo a respeito do status 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 uma comparação estrita com os preços ou os custos domésticos chineses, estritamente no âmbito desta investigação.

144. Cumpre reiterar que 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 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.

145. Para alcançar uma conclusão a respeito da prevalência ou não de condições de mercado no segmento produtivo chinês de fio-máquina no âmbito deste processo, levou-se em consideração todo o conjunto de elementos probatórios trazidos pelas peticionárias e também outras evidências que basearam decisões anteriores da autoridade investigadora a respeito do tema e avaliou-se se esse conjunto constituiria indício suficientemente esclarecedor para formar a convicção da autoridade investigadora para fins de início da investigação. Insta pontuar que foram consultados documentos adicionais aqueles citados na petição, bem como versão atualizada de documentos citados, em sendo o caso.

146. A conclusão deste documento parte dos seguintes fatos, os quais foram comprovados por meio das evidências analisadas anteriormente: i) contribuição decisiva da China para o excesso de capacidade de aço no mundo, com empresas chinesas possuindo lucratividade média mais baixa e endividamento maior do que suas congêneres no exterior - indicadores ainda piores no caso de empresas estatais; ii) alta presença e alto nível de intervenção governamental, direto ou indireto, em todos os níveis de Governo - significativo inclusive sobre as empresas privadas; e iii) avaliação de que o setor siderúrgico, segmento produtivo do fio-máquina, é considerado estratégico.

147. Antes de empreender a avaliação per se dos elementos probatórios submetidos pelas peticionárias, que será apresentada nos itens a seguir, alguns aspectos são dignos de ponderação.

148. Tenha-se presente, em primeiro lugar, que a análise realizada não se refere simplesmente à 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.

149. A análise aqui exarada 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 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.

150. 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.

151. 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 na rationale do mercado do segmento analisado.

152. O nível de distorções provocado pelo envolvimento governamental pode, dessa forma, ser relevante para conclusões em um caso concreto, caso os elementos apresentados constituam indícios suficientemente esclarecedores 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.

153. 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.

154. 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.

155. 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. Insta mencionar as investigações de aço GNO, encerrada pela Portaria SECINT nº 495, de 2019; tubos de aço inoxidável austenítico com costura, encerrada pela Portaria SECINT nº 506, de 2019; laminados planos de aço inoxidável a frio, encerrada pela Portaria SECINT nº 4.353, de 2019; cilindros para GNV, encerrada pela Resolução GECEX nº 225, de 2021; tubos de aço carbono não ligado, sem costura, encerradas pela Resolução GECEX nº 367, de 18 de julho de 2022; barras chatas de aço ligado, encerrada pela Resolução GECEX nº 420, de 25 de novembro de 2022; e tubos de aço carbono, encerrada pela Resolução GECEX nº 497, de 21 de julho de 2023.

156. Mais recentemente, a autoridade também concluiu, para fins de abertura de investigação, pela não prevalência de condições de economia de mercado no segmento em questão na abertura da investigação de dumping sobre as importações brasileiras de folhas metálicas, iniciada pela Circular SECEX nº 9, de 2024; aços pré-pintados, iniciada pela Circular SECEX nº 10, de 2024 e pela Circular SECEX nº 48/2024; laminados planos a frio, iniciada pela Circular SECEX nº 43, de 2024; e laminados planos revestidos, iniciada pela Circular SECEX nº 47, de 2024.

157. Das análises prévias do DECOM, importa destacar que as conclusões alcançadas pelo Departamento acerca da não prevalência de condições de economia de mercado no setor siderúrgico chinês no âmbito das investigações e revisões citadas no parágrafo anterior não devem ser interpretadas de forma ampla, produzindo efeitos tão somente no escopo daqueles processos. Desse modo, na presente investigação coube à peticionária apresentar todos os elementos pertinentes nos autos deste processo para a devida análise.

158. Não obstante, 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.

159. Com vistas a organizar melhor o posicionamento do DECOM, os temas mencionados acima foram divididos nas seções a seguir: (4.1.1.2.1) "Da situação do mercado siderúrgico mundial, da estrutura de mercado, da participação das empresas chinesas e do controle estatal na China"; (4.1.1.2.2) "Dos planos, das diretrizes e das metas do Governo da China e sua influência sobre empresas estatais e privadas no setor siderúrgico"; (4.1.1.2.3) Das práticas distorcivas do mercado e (4.1.1.2.4) "Da conclusão sobre a prevalência de condições de economia de mercado no segmento produtivo de fio-máquina e da metodologia de apuração do valor normal".

4.1.1.2.1. Da situação do mercado siderúrgico mundial, da estrutura de mercado, da participação das empresas chinesas e do controle estatal na China

160. Conforme dados recentes da OCDE, constantes do relatório Latest Developments in Steelmaking Capacity 2023, a expansão da capacidade produtiva mundial de aço continua em ritmo robusto, frequentemente em busca de mercados para exportação.

161. De acordo com dados da OCDE, de 2007 a 2023, a capacidade instalada de aço bruto da China aumentou aproximadamente 100%, subindo de 588,5 milhões de toneladas para 1.173,3 milhões de toneladas, muito superior ao crescimento observado a nível mundial.

162. Em 2023, segundo publicação da World Steel Association, a produção mundial de aço bruto alcançou 1.888,2 milhões de toneladas, das quais 1.019,1 milhões foram produzidas pela China que configurou o principal país produtor no mesmo período. Para fins comparativos vale destacar que em 2023 o segundo maior produtor de aço do mundo foi a Índia, responsável pela produção de apenas 140,2 milhões de toneladas.

163. É importante ressaltar que a propriedade estatal de empresas não pode ser considerada, individualmente, como um fator determinante para se atingir uma conclusão a respeito da prevalência de condições de economia de mercado em determinado setor.

164. No entanto, vale salientar particularidade do setor siderúrgico a esse respeito, como demonstrado no Relatório da OCDE "State enterprises in the steel sector" (2018), citado pelas peticionárias:

Although state enterprises are relatively low in numbers compared to private enterprises, they account for an important share of global crude steel production. In 2016, 22 of the world's 100 largest steelmaking companies were state enterprises. State enterprises represented at least 32% of global crude steel output in 2016.

165. De acordo esse estudo, a produção de aço é considerada setor industrial de base, normalmente considerado estratégico para o desenvolvimento econômico, o que explicaria maior presença de empresas estatais nesse setor que em outros setores industriais.

166. Cumpre citar que o art. 30 da Constituição do Partido Comunista da China estabelece que uma organização primária do Partido deve ser formada em qualquer empresa [...] onde há três ou mais membros do Partido.

167. A Constituição do PCC ainda diferencia os papéis que o Partido Comunista deveria exercer em empresas estatais e privadas. Conforme art. 33, em empresas estatais, entre outras coisas, o Comitê deve desempenhar papel de liderança, definir a direção certa, ter em mente o panorama geral, assegurar a implementação das políticas e princípios do Partido, discutir e decidir sobre questões importantes da sua empresa. Ademais, deve garantir e supervisionar a implementação dos princípios e políticas do Partido e do Estado dentro de sua própria empresa e apoiar o conselho de acionistas, conselho de administração, conselho de supervisores e gerente (ou diretor de fábrica) no exercício de suas funções e poderes de acordo com a lei. Deve ainda exercer liderança sobre o trabalho dos Sindicatos.

168. No que se refere às empresas privadas, as entidades devem, entre outras coisas, implementar os princípios e políticas do Partido, orientar e supervisionar a observância das leis e regulamentos estatais, exercer liderança sobre sindicatos, promover unidade e coesão entre trabalhadores e funcionários e promover o desenvolvimento saudável de suas empresas.

