

169. Nessa esteira, é oportuno consignar que o Governo chinês mantém quantidade significativa de empresas estatais, ou SOEs, através das quais exerce influência substancial e direta sobre a economia, em especial em setores como o siderúrgico. Segundo a OMC, o número de SOEs na China aumentou de 2013 a 2019 e essas empresas já representam 5,5% do total de entidades ligadas ao setor industrial. Se considerada a representatividade das estatais em relação aos ativos, tem-se que 40% são controlados diretamente pelo Estado chinês. No entanto, ainda segundo dados da OMC, apenas 24% do lucro das empresas chinesas em 2019 originou-se das SOEs. Assim, é possível inferir que, de modo geral, as empresas estatais são menos rentáveis do que as empresas privadas, uma vez que suas atividades seriam orientadas para a implementação das políticas chinesas, como manutenção do nível de emprego, e não necessariamente à obtenção de lucro, como ocorreria caso se tratasse de uma economia de mercado.

170. Diante do exposto, pode-se observar que a presença do Estado chinês, seja ele central ou subnacional, é massiva no setor de aço. A participação das empresas formalmente estatais na produção chinesa é bastante significativa. Além do simples controle societário, contudo, há outros aspectos que tornam o controle do Estado e do PCC ainda mais profundo no âmbito das empresas, inclusive privadas, como a atuação dos Comitês do Partido dentro da estrutura das empresas e o fato de os Sindicatos dos trabalhadores estarem submetidos às empresas e ao Partido.

171. As evidências reunidas na petição indicam que a participação de membros do Partido Comunista Chinês na estrutura das empresas fabricantes de fio-máquina não seria pontual nem meramente simbólica, mas sistemática e funcional à orientação política do setor. Empresas líderes na produção de aço e derivados, como Baowu, Ansteel, Jianlong, Shagang e Wuhan Iron and Steel, contariam com dirigentes que acumulam funções empresariais e posições dentro do Comitê do Partido, o que tende a comprometer a autonomia decisória dessas companhias. Informações disponíveis nos próprios sites institucionais, relatórios anuais e comunicados internos indicariam que essas empresas divulgam publicamente a atuação de seus comitês partidários, inclusive com registros de participação em reuniões políticas e declarações de alinhamento às diretrizes do Governo central, evidenciando a penetração orgânica do PCC no núcleo estratégico da gestão corporativa.

172. Por sua vez, o papel das empresas estatais chinesas (SOEs) no setor siderúrgico se manifestaria como um mecanismo direto de implementação das políticas industriais planejadas pelo Governo. A petição apontou que grupos como Ansteel, HBIS e Shougang receberiam subsídios regulares e benefícios regulatórios que estariam vinculados à execução de metas definidas em planos estatais, como a consolidação da produção, o avanço tecnológico e o reposicionamento internacional do setor. Essas empresas, em muitos casos integradas verticalmente desde a mineração até a produção final de fio-máquina, atuariam como vetores estratégicos da política industrial chinesa, configurando um modelo de concorrência desleal ao operar sob lógica distinta daquela que rege as economias de mercado. Mesmo empresas formalmente privadas, como o Shagang Group, apresentariam evidências de favorecimento estatal e alinhamento com os objetivos do Partido, o que reforça a tese de que todo o setor funciona sob uma engrenagem estatal de comando e controle.

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

173. Conforme já avaliado pelo DECOM em diversas investigações e revisões de defesa comercial para o setor siderúrgico, há elementos robustos que indicam que os planos do Governo chinês, como os Planos Quinquenais, têm papel orientador relevante na forma como o Governo intervém na economia de tal forma que condições de economia de mercado não prevaleçam.

174. Entre os planos governamentais mais importantes do Governo chinês, pode-se citar o Plano Quinquenal, que estabelece as diretrizes, as metas e objetivos mais gerais para a economia. Há também os planos específicos e setoriais, derivados dos Planos Quinquenais, que detalham diretrizes e metas por setor produtivo. No âmbito das províncias e municípios, observa-se também que há planos subnacionais, sempre de acordo com as diretrizes e objetivos estabelecidos pelo Governo central.

175. No âmbito da investigação de subsídios acionáveis nas exportações para o Brasil de produtos laminados plana a quente originárias da China, encerrada por meio da Resolução CAMEX nº 34, de 21 de maio de 2018, publicada em edição extra do Diário Oficial da União da mesma data, os diversos planos governamentais conhecidos foram determinantes para identificação do caráter estratégico do setor siderúrgico chinês, o que se refletia na destinação de relevantes subsídios às empresas investigadas:

[...] a estratégia chinesa para promover o rápido crescimento da sua economia é definida em suas políticas industriais, tanto de nível nacional quanto de nível local. Nesse sentido, a indústria siderúrgica é reiteradamente identificada como fundamental para o desenvolvimento chinês e, consequentemente, possui prioridade no recebimento de subsídios governamentais. Os subsídios concedidos fazem parte da estratégia do governo de "direcionar capital estatal para indústrias relevantes para a segurança e economia nacional através da injeção discricionária e racional de capital", conforme os planos e políticas destacados abaixo:

a) planos quinquenais (Five-Year Plan), do oitavo ao décimo terceiro, cobrindo o período de 1991 a 2020;

b) políticas específicas para o setor siderúrgico - "Iron and Steel Development Policy", "Iron and Steel Industry Adjustment and Revitalization Plan" ("Steel Adjustment Plan"), de 2009, "Iron and Steel Industry 12th Five Year Plan", de 2011, "Iron and Steel Normative Conditions", de 2012, e "Guiding Opinions on Resolving the Problem of Severe Excess Capacity", de 2013;

c) políticas de apoio científico e tecnológico - "Guideline for the National Medium and Long Term Science and Technology Development Plan", "National Medium and Long Term Science and Technology Development Plan", "Decision on Implementing the Science and Technology Plan and Strengthening the Indigenous Innovation", todas de 2006; e

d) políticas de direcionamento de investimentos - "Decision of the State Council on Promulgating and Implementing the Temporary Provisions on Promoting Industrial Structure Adjustment", de 2005, e "Provisions on Guiding the Orientation of Foreign Investment", de 2002¹⁷. (grifou-se)

176. Na investigação citada de subsídios acionáveis, restou evidente para a autoridade investigadora brasileira que os diversos planos existentes apontavam o setor siderúrgico como estratégico para o Governo da China, tendo preferência para recebimento de subsídios concedidos por esse governo.

177. As peticionárias apresentaram histórico dos principais planos e dos objetivos relativos à indústria siderúrgica. Salientaram, a esse respeito, as medidas que acabaram por contribuir para uma superprodução de diversas indústrias na China, principalmente a indústria de aço.

178. Face ao exposto, é possível verificar influência direta do Governo chinês nas decisões das empresas atuantes no setor siderúrgico.

4.1.1.2.3. Das práticas distorcidas do mercado

179. Inicialmente, é importante notar 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 da OMC estabelecem aqueles subsídios considerados proibidos e 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 (e países individuais como França, Itália, Bélgica e Alemanha), Estados Unidos, Canadá, Coreia do Sul, Emirados Árabes e o próprio Brasil (OMC).

180. Contudo, a variedade e o nível de concessão de subsídios, em conjunto com outras formas de intervenção governamental, poderão resultar em tamanho grau de distorção dos incentivos que, no limite, acabam fazendo com que deixem de prevalecer condições de economia de mercado em determinado segmento. Dados apontam para um alto nível de concessão de subsídios do setor siderúrgico chinês. Com base em dados extraídos do Integrated Trade Intelligence Portal (I-TIP) da OMC, referente aos códigos SH 72 e 73, foram aplicadas 93 medidas compensatórias sobre as importações chinesas de aço até 30 de junho de 2024.

181. Os dados e informações apresentados pelas peticionárias evidenciam a grande variedade e o elevado nível de concessão de intervenções no setor de aço chinês, gerando distorções de tal magnitude que acabam por contribuir para que não prevaleçam condições de economia de mercado nesse segmento produtivo. Além daquelas que impactam o preço da terra e da mão de obra, cumpre destacar as intervenções realizadas nos mercados das matérias-primas (carvão, minério de ferro e laminados a quentes) e utilidades (com controle formal dos preços do gás natural e da eletricidade).

182. Conforme destacado pelas peticionárias, os EUA conduziram em 2015 investigação 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.

183. 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 Jiutiang 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.

184. Além disso, as peticionárias indicaram a aplicação de medida antidumping sobre fio-máquina originário 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.

185. 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.

186. Ademais, conforme destacado pelas peticionárias, também se pode constatar o recebimento de subsídios diretamente pela consulta a recentes relatórios financeiros de empresas do setor, tais como Angang Steel Company Limited e o Shougang Group.

187. Cumpre destacar também informações constantes das Resoluções GECEX nº 367 e nº 420, de 2022:

Outra esfera de atuação do governo chinês que demonstra que no setor siderúrgico não prevalecem condições de economia de mercado é a tributária. O Relatório Final apresenta tabela em que são destacados diversos produtos/grupos de produtos siderúrgicos (semiacabado, vergalhão, fio-máquina, bobina a quente, bobina a frio, e chapa galvanizada), sendo apresentado o resultado da comparação entre o imposto de exportação e o tax rebate, em termos percentuais.

Constata-se, assim, que os produtos siderúrgicos de menor valor agregado são penalizados, sujeitando-se a imposto de exportação maior ou tax rebate menor, prática claramente alinhada com os objetivos estabelecidos pelo governo chinês, como destacado no Relatório Final:

[...]

Outra característica da interferência do governo chinês no setor siderúrgico é a imposição de diversas restrições às exportações de insumos, destacadas no estudo da Comissão Europeia citado no Relatório Final:

- Export quotas for coke, coking coal, metal waste and scrap molybdenum and tin;

- Export duties for chromium, crude steel, iron ore, coke, coking coal, manganese, molybdenum, pig iron, steel scrap, tungsten, and zinc;

- Export licensing requirements for coke, coking coal, manganese, molybdenum, tin, tungsten, and zinc;

- Export taxes and non-refundable VAT on export of ingots and other primary forms of stainless steel.¹

188. Algumas de tais restrições à exportação de insumos siderúrgicos acabaram sendo eliminadas pela China, porque eram inconsistentes com as regras da OMC. No entanto, esse controle exercido pelo Governo chinês sobre matérias-primas e insumos influencia diretamente os custos de produção no mercado de aço no país.

189. Em resumo, foi possível concluir que o Estado chinês, em todos os níveis de Governo, concede subsídios em grande montante e de formas variadas. Estes instrumentos se juntam à ampla atuação do Estado já relatada, seja diretamente por meio das estatais, seja indiretamente por meio, por exemplo, dos Comitês do Partido Comunista, para compor um quadro final de distorção significativa das condições de economia de mercado no setor siderúrgico chinês.

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

190. Para fins de início, concluiu-se que não prevalecem condições de economia de mercado no segmento produtivo chinês de fio-máquina A conclusão se pauta, especificamente, nas evidências de que (i) as políticas públicas e os programas e planos governamentais chineses corroboram o entendimento de que o setor siderúrgico é considerado estratégico e recebe tratamento diferenciado do governo; (ii) há intervenção governamental no setor, sob forma de subsídios financeiros e outros; (iii) há incentivos para o desenvolvimento tecnológico e (iv) há interferência estatal no suprimento de insumos e utilidades para a cadeia produtiva siderúrgica.

191. Assim, diante do exposto, em conformidade com a normativa brasileira de defesa comercial e com lastro na legislação multilateral, em especial o disposto no Artigo 15(a) do Protocolo de Acesso da China à OMC, conclui-se que no segmento produtivo do produto objeto da presente investigação não prevalecem condições de economia de mercado. Dessa forma, será utilizada, para fins de apuração do valor normal no início desta investigação, com vistas à determinação da existência de indícios da prática de dumping, metodologia alternativa que não se baseie em uma comparação estrita com os preços ou os custos domésticos chineses. Serão observadas, portanto, as disposições dos arts. 15, 16 e 17 do Decreto nº 8.058, de 2013, que regulam o tratamento alternativo àquele previsto nos arts. 8º a 14 para fins de apuração do valor normal.

192. Dado que se fez necessário selecionar terceiro país substituto, as partes interessadas poderão se manifestar quanto à escolha ou sugerir país alternativo (neste caso, a Índia, conforme justificativa constante do item 4.1.2 a seguir), nos termos § 3º do art. 15 do Decreto nº 8.058, de 2013, dentro do prazo improrrogável de setenta dias contado da data de início da investigação.

193. Adicionalmente, caso os produtores/exportadores desejem apresentar elementos de prova com o intuito de permitir que o valor normal seja apurado com base no disposto nos arts. 8º a 14 do Decreto nº 8.058, de 2013, deverão fazê-lo em conformidade com o previsto no art. 16 do mesmo diploma.

4.1.1.3. Da escolha da Índia como país substituto para fins de início da investigação

194. De acordo com o exposto no item 4.1.1 deste documento, considerou-se, para fins do início desta investigação, que no setor produtivo chinês de fio-máquina não prevalecem condições de economia de mercado.

195. As peticionárias sugeriram a Itália como terceiro país de economia de mercado para apuração do valor normal para a China nos termos do Artigo 15(a) do Protocolo de Acesso da China à OMC (metodologia que não se baseie em uma comparação estrita com os preços ou os custos domésticos chineses). Para embasar a sugestão, apresentaram o relatório CRU sobre a produção global de fios-máquina, em que a China é identificada como a principal produtora, seguida pela Índia e pela Itália. Defenderam ainda que os dados necessários à construção do valor normal relativos à Itália seriam facilmente acessados.

196. Em relação à Índia, as peticionárias afirmaram não conhecer as condições de produção e comércio do fio-máquina em seu mercado, ou suas condições de acesso a matérias-primas, utilidades e mão-de-obra. Ademais, suscitar dificuldades de acesso a dados públicos objetivos e confiáveis sobre os itens que compõem o custo de fabricação de fio-máquina naquele país. No entanto, tampouco indicaram quais seriam as condições de produção e comércio do fio-máquina no mercado italiano, ou suas condições de acesso a matérias-primas, utilidades e mão-de-obra.

