

*At the same time, China's steel production is continually reaching new highs, eclipsing demand. In 2020, China's steel production climbed above one billion metric tons for the first time, reaching 1,065 million metric tons, a seven percent increase from 2019, and remained high at 1,033 million metric tons in 2021, despite a significant contraction in domestic steel demand. This sustained ballooning of greenhouse gas (GHG) emissions intensive steel production, combined with weakening economic growth and a slowdown in the Chinese construction sector, has flooded the global market with excess steel supply at a time when the steel sector outside of China is still recovering from the severe demand shock brought on by the COVID-19 pandemic and the ongoing effects of Russia's war of aggression against Ukraine. In 2021, China exported more steel than the world's second and third largest steel producers, India and Japan, combined. Today, China remains by far the world's largest exporter of steel. (grifou-se)*

844. Além disso, os dados da World Steel Association confirmariam que a China vem aumentando rapidamente o volume de produção de aço desde 2017, superando 1 bilhão de toneladas nos últimos três anos, conforme demonstrado no gráfico a seguir:

(Figura removida)

845. Assim, manter-se-ia o cenário de sobrecapacidade no mercado siderúrgico mundial, causado principalmente pelos investimentos em novas capacidades e aumentos de produção de aço na China. Essa tendência, que iria na contramão do funcionamento de uma economia de mercado, ocorreria porque o governo chinês considera o setor siderúrgico estratégico para a implementação de suas políticas e planos, sendo responsável por financiar e orientar a atuação dos produtores locais, com destaque para a elevada participação de empresas estatais e empresas que são obrigadas a seguir as diretrizes do Estado chinês.

846. Essa tendência, de acordo com a petição, tenderia a perpetuar os problemas decorrentes do excesso de capacidade existente no setor siderúrgico mundial, em detrimento dos players situados em países de economia de mercado, que não teriam acesso aos mesmos gigantescos recursos despejados pelo governo chinês, em especial nas empresas estatais que dominam a produção de aço na China.

4.1.1.1.1.2.0. Precedentes brasileiros de não economia de mercado no setor siderúrgico da China

847. A petição apontou que, desde 2019, o DECOM já se posicionou sobre a não prevalência de condições de economia de mercado no segmento produtivo de aço na China. Exemplos seriam as investigações de aço GNO, austenítico com costura, encerrada pela Portaria SECINT nº 506, de 24 de julho de 2019; laminados planos de aço inoxidável a frio, encerrado pela Portaria SECINT nº 4.353, de 1º de outubro de 2019; cilindros para GNV, encerrado pela Resolução GECEX nº 225, de 23 de julho de 2021, e, mais recentemente, tubos de aço carbono, encerrado pela Resolução GECEX nº 497, de 21 de julho de 2023.

848. Citou, ainda, as recentes Circulares SECEX de abertura das investigações de dumping nas exportações da China para o Brasil de folhas metálicas de aço carbono (Circular SECEX nº 09, de 29 de fevereiro de 2024) e de aços pré-pintados (Circular SECEX nº 10, de 7 de março de 2024), que considerariam o setor de aço chines como economia não de mercado para fins da abertura da investigação. Portanto, observou que não se trataria de tema novo para a autoridade, que já acumularia vasto conhecimento sobre a organização do setor do produto similar fora dos padrões que seriam observáveis em uma economia de mercado.

4.1.1.1.1.2.1. Da conclusão

849. A petição afirmava que a indústria siderúrgica chinesa seria altamente influenciada pelo governo central, que orientaria e controlaria praticamente todos os aspectos do seu desenvolvimento e funcionamento. O governo buscaria promover a criação de grandes produtores de aço, por meio da imposição de planos e políticas que estabeleceriam metas para o setor e direcionariam as estratégias empresariais, da regulação do acesso ao mercado para investimentos estrangeiros e de políticas que moldam a estrutura do mercado, controlando a produção e a capacidade de produção, bem como delimitando operações de fusões e aquisições. Além disso, as instituições financeiras, também submetidas ao controle estatal, desempenhariam um papel fundamental na implementação das políticas governamentais para o setor siderúrgico, ao fornecer diferentes tipos de subsídios para as empresas produtoras.

850. Esses elementos combinados resultariam em um quadro de distorções para o setor, caracterizado, principalmente, pela sobrecapacidade, que ocasionaria incentivo às exportações a um preço distante dos preços de mercado. Em razão disso, o número de investigações de defesa comercial contra as importações de aço chinês em diferentes jurisdições continuaria a aumentar, sendo que, atualmente, são 67 medidas compensatórias aplicadas para as exportações de aço originárias da China (das quais 3 são para os aços laminados a frio objeto desta investigação) e 317 medidas antidumping aplicadas para as exportações de aço originárias da China (das quais 11 são para os aços laminados a frio objeto desta investigação).

851. Assim, concluiu que o segmento de laminados a frio, que está inserido na indústria siderúrgica chinesa, não operaria em condições de economia de mercado. Esse segmento estaria sujeito às mesmas políticas e práticas distorcidas do governo que afetariam o setor siderúrgico como um todo, de modo que os preços e custos dos laminados planos a frio não refletiriam as condições normais de mercado.

852. Em face das argumentações trazidas, a petição afirmou que não prevalecem condições de economia de mercado no segmento produtivo chinês de laminados planos a frio e sugeriu adoção da metodologia prevista no art. 15, inciso III do Decreto nº 8.058, de 2013, para a apuração do valor normal para a China.

4.1.1.1.1.2.2. Da análise do DECOM sobre o tratamento do setor produtivo de laminados planos a frio na China para apuração do valor normal na determinação do dumping para fins de início da investigação

853. Ressalte-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.

854. Cumpre destacar 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 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.

855. Para alcançar uma conclusão a respeito da prevalência ou não de condições de mercado no segmento produtivo chinês de laminados planos a frio no âmbito deste processo, levou-se em consideração todo o conjunto de elementos probatórios trazidos pela petição 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.

856. 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 dos laminados planos a frio, é considerado estratégico.

857. Antes de empreender a avaliação *per se* dos elementos probatórios submetidos pela petição, que será apresentada nos itens a seguir, alguns aspectos são dignos de ponderação.

858. 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.

859. 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 da 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.

860. 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.

861. 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 *rationalidade* do mercado do segmento analisado.

862. O nível de distorções provocado pelo envolvimento governamental pode, dessa forma, ser relevante para conclusão 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.

863. 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, paras. 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.

864. 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.

865. 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. Além das Resoluções GECEX nº 367 e 420, de 2022, citadas pela petição, cabe ressaltar ainda 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; e tubos de aço carbono, encerrada pela Resolução GECEX nº 497, de 21 de julho de 2023.

866. 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 petição apresentar todos os elementos pertinentes nos autos deste processo para a devida análise.

867. 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.

868. Com vistas a organizar melhor o posicionamento do DECOM, os temas mencionados acima foram divididos nas seções a seguir: (4.1.1.4.1) "Da situação do mercado siderúrgico mundial, da estrutura de mercado, da participação das empresas chinesas e do controle estatal na China"; (4.1.1.4.2) "Dos planos, das diretrizes e das metas do governo da China e sua influência sobre empresas estatais e privadas no setor siderúrgico"; (4.1.1.4.3) Das práticas distorcidas do mercado e (4.1.1.4.4) "Da conclusão sobre a prevalência de condições de economia de mercado no segmento produtivo de laminados planos a frio e da metodologia de apuração do valor normal".

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

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

870. 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.

871. 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.

872. Cumpre ressaltar que a S&P Global Commodity Insights, publicação especializada, em artigo a respeito dos volumes de capacidade, produção e exportação de aço chinês em 2024, registrou que o aumento da capacidade e da produção na China contrasta com a insuficiente demanda de aço no mercado interno chinês, em especial pela demanda letárgica no setor de construção civil.

873. 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.

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

*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.*

