

- Os EUA não estariam entre os maiores exportadores para o Brasil.

1106. A escolha de um terceiro país substituto, de acordo com a produtora chinesa, deveria ser orientada por critérios técnicos que considerassem a relevância da participação desse país no comércio internacional do produto investigado, bem como sua aderência às dinâmicas de preço praticadas globalmente. Nesse sentido, a Coreia do Sul apresentar-se-ia como alternativa mais adequada, pois:

- possuiria forte presença nas importações brasileiras, sendo o segundo maior fornecedor externo;
- seria a segunda maior origem exportadora mundial;
- não atuaria em mercado nichado, possuindo cesta de produtos semelhante à da China e atendendo diversidade de destinos, como América Latina;
- apresentaria mercado sem grandes distorções e intervenções protecionistas.

1107. Por essas razões, a empresa chinesa solicitou que o DECOM reavaliasse a escolha do terceiro país substituto, considerando que a Coreia do Sul seria a melhor referência para substituir a China na investigação.

1108. Em manifestação de 24 de março de 2025, a empresa produtora/exportadora Jingye solicitou a reconsideração referente à escolha dos Estados Unidos da América como país substituto para fins de apuração do valor normal. O pedido não teve como objetivo impugnar a utilização de dados primários, cuja prioridade e valor probatório foram reconhecidos pela empresa. No entanto, destacou-se que a disponibilização de tais dados ocorreu após a fase de abertura e decorreu de uma escolha inicial de país substituto feita sem observância adequada dos critérios legais exigidos pelo §1º do art. 15 do Decreto nº 8.058, de 2013.

1109. Para a empresa chinesa, a escolha dos Estados Unidos pela peticionária teria sido acolhida por este DECOM desde a abertura da investigação, mesmo sem a existência de dados primários à época. Conforme teria sido destacado pela Baosteel e por esta empresa, não teria havido, naquele momento, qualquer análise criteriosa comparativa entre os EUA e outros potenciais países substitutos, especialmente a Coreia do Sul, que teria apresentado desde o início melhores condições objetivas de adequação.

1110. Ocorreu que, uma vez aceito o país sugerido pela peticionária, teria sido criado um incentivo processual para a posterior obtenção de dados primários daquele país, o que teria consolidado a escolha inicial em detrimento da adequada aplicação do §1º do art. 15.

1111. Segundo a Jingye, teria sido verificado que a Coreia do Sul se sobressairia amplamente frente aos Estados Unidos em relação aos critérios previstos no Decreto nº 8.058, de 2013, conforme demonstrado a seguir:

Critério (§1º, art. 15 do Decreto 8.058, de 2013)	Coreia do Sul	EUA
I - Exportações para o Brasil (P5)	59.595,8 t (2º maior)	527,6 t (10º lugar)
I - Exportações para o mundo	2º maior	8º lugar
II - Vendas internas do produto similar	Mercado relevante, com alto consumo industrial	Idem
III - Similaridade dos produtos	Cesta tarifária semelhante à da China (7209.16 e 7209.17)	Predominância do código 7225
IV - Grau de desagregação das estatísticas	Disponíveis a 10 dígitos	Idem
V - Adequação à investigação	Custo, escala, perfil tecnológico e comercial mais próximo da China	Preços inflacionados por políticas protecionistas (Section 232), com distorções significativas

1112. Embora o DECOM reconhecesse que os incisos do §1º do art. 15 do Decreto nº 8.058, de 2013, não constituíam lista exaustiva nem hierárquica, a ponderação dos elementos disponíveis teria demonstrado que a Coreia do Sul atenderia melhor, de forma cumulativa e sistemática, aos requisitos legais e técnicos.

1113. A empresa chinesa citou o caso das folhas metálicas (Circular SECEX nº 49/2024), em que a SECEX teria reavaliado a escolha inicial do país substituto com base na análise comparativa do volume de exportações e da similaridade dos produtos, optando pela substituição do país originalmente escolhido, em linha com os critérios ora defendidos.

1114. Segundo a Jingye, aplicação da Seção 232 nos Estados Unidos, com tarifas de 25% sobre o aço desde 2018, teria afetado diretamente a formação dos preços internos naquele país. Como a própria autoridade teria reconhecido, tais medidas comprometeriam a comparabilidade e distorceriam o valor normal a ser utilizado. A manutenção dessa escolha teria configurado risco de superestimação artificial da margem de dumping e violação ao princípio da justa comparação previsto no Art. 2.4 do Acordo Antidumping da OMC.

1115. No entendimento da empresa chinesa, a justificativa apresentada para desconsiderar a Coreia do Sul como país substituto - baseada na existência de medidas de defesa comercial (antidumping e compensatórias) impostas por terceiros países - teria carecido de base técnica e jurídica robusta. A simples existência de tais medidas não teria comprovado, por si só, distorção nos preços internos nem invalidado a utilização de um país como referência de economia de mercado para fins de apuração do valor normal.

1116. Mais grave, conforme afirmado pela Jingye, teria sido a ausência de qualquer quantificação objetiva dos efeitos alegadamente distorcivos desses subsídios ou medidas. A autoridade investigadora não teria demonstrado, com dados concretos, como e em que medida tais fatores impactariam a formação de preços no mercado interno da Coreia do Sul, tampouco teria avaliado se tais efeitos superariam os impactos distorcivos identificados no mercado norte-americano, marcadamente influenciado por políticas protecionistas permanentes, como a Seção 232.

1117. A alegação de que os preços da Coreia do Sul estariam artificialmente depreciados em razão da concorrência com a China ou da existência de subsídios não teria sido acompanhada de qualquer evidência quantitativa, segundo a Jingye. Mais ainda, teria sido criada uma incoerência lógica: se de fato houvesse indícios confiáveis de que a Coreia do Sul praticaria dumping ou se beneficiaria de subsídios relevantes, ela deveria figurar como origem investigada, e não ser excluída como terceiro país substituto. O fato de não estar incluída na investigação teria demonstrado, na prática, que a própria peticionária e o DECOM considerariam seus preços compatíveis com práticas leais de comércio.

1118. Para a empresa chinesa, a tentativa de desqualificação da Coreia do Sul teria ignorado que se trataria de uma economia de mercado reconhecida internacionalmente, inclusive no âmbito da OMC. A autoridade investigadora brasileira não teria possuído competência para reinterpretar esse status com base em inferências genéricas sobre políticas industriais ou subsídios, sob pena de violação ao princípio da segurança jurídica e da previsibilidade regulatória.

1119. Ainda que se admitisse, segundo a Jingye, que existiriam subsídios à exportação na Coreia do Sul, o DECOM não teria apresentado qualquer quantificação do suposto impacto desses subsídios nos preços internos. A jurisprudência do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC exigiria, nesses casos, a demonstração concreta e objetiva de como a alegada política governamental afetaria os preços utilizados como base de comparação. A ausência dessa prova teria invalidado qualquer desqualificação automática da Coreia do Sul como referência de valor normal.

1120. Em manifestação conjunta de 2 de abril de 2025, as importadoras Duferco, Usina Metais e Sul-Corte discordaram da escolha dos EUA como terceiro país para apuração do valor normal e apoiaram o pedido de reconsideração apresentado pelos exportadores. Para tanto, apresentaram argumentos adicionais para a escolha da Coreia do Sul como terceiro país:

- Indícios apresentados referentes à escolha dos Estados Unidos pela peticionária;
- Perfil de consumo no mercado estadunidense versus exportações da China para o Brasil;
- Volume das exportações do produto similar do país substituto para o Brasil e para os principais mercados consumidores mundiais.

1121. Sobre o primeiro item, as importadoras afirmaram que um ponto de atenção que não teria sido levado em conta pelo DECOM seria o pífio volume de exportações dos Estados Unidos, que ocuparia apenas a oitava posição da lista de maiores exportadores, enquanto a Coreia do Sul ocuparia o segundo lugar, atrás somente da China.

Maiores Exportadores Mundiais de Laminados a Frio (P5)
(Figura removida)
Fonte: Circular SECEX no 43/2024

1122. Segundo a Duferco, Usina Metais e Sul-Corte, a Coreia do Sul, segunda maior exportadora de aços laminados a frio, teria exportado 87,27% da quantidade exportada pela China em P5. Em contraste, os Estados Unidos teriam exportado apenas 839.576 toneladas, representando 16,66% da quantidade exportada pela China. A própria Circular nº 17, de 11 de março de 2025, teria reconhecido a relevância do mercado coreano ao destacar sua posição como segundo maior exportador mundial.

1123. Quanto ao volume de exportação da Coreia do Sul especificamente para o Brasil, as importadoras afirmaram que o próprio DECOM também teria mencionado a posição relevante que o país ocupa no mercado brasileiro, principalmente se comparado aos EUA. Com relação ao consumo, os dados para os Estados Unidos seriam mais precisos, tendo em vista que desde o início da investigação foi dada a oportunidade para empresas deste país apresentarem dados através da resposta ao questionário do exportador. Contudo, isso não significa que existam dificuldades em conseguir informações sobre as empresas coreanas.

1124. Ademais, segundo a Duferco, Usina Metais e Sul-Corte, o consumo aparente de aços da Coreia do Sul seria mais expressivo que o mercado estadunidense, sobretudo tendo em consideração o consumo aparente per capita de aço.

(Figura removida)
Fonte: World Steel (2024)

1125. Assim, com valores próximos a uma tonelada por pessoa, o padrão de consumo de aço da Coreia do Sul seria, para as importadoras, o que mais se aproxima do observado na China, proporcionalmente. Isso porque, enquanto a China possui uma das maiores populações do mundo, e a população sul-coreana não seria igualmente representativa, fazendo com que "saltasse aos olhos" a quantidade de aço consumido.

1126. Para a Duferco, Usina Metais e Sul-Corte, os elementos acima em nada auxiliam na justificativa da escolha dos EUA como terceiro país. Os fatos elencados de que os EUA seriam grande produtor, importador e exportador em nada garantem que este país seria a melhor escolha para a substituir os valores normais da China.

Conforme afirmado pelas importadoras, o DECOM teria deixado de analisar alguns fatores preponderantes, dentre outros, a saber: (i) Estruturas de custos semelhantes; (ii) Preços dos insumos semelhantes; (iii) Composição da produção; (iv) Perfil das exportações; e (v) Outros Fatores que influenciariam os níveis de preços, como o aumento no Imposto de Importação para 25% sobre os produtos de aço nos EUA desde 2018 (Section 232 National Security Investigation of Steel Imports).

1127. Segundo as importadoras, uma série de outros países na Ásia poderiam ser utilizados como substitutos, ou mesmo a própria Turquia. Isso porque a dinâmica de preços praticada pelos Estados Unidos não seria comparável com os preços praticados pelos mercados asiáticos, inclusive pela Turquia:

Comparação dos preços de importação de Laminados a Frio (Classificação 7209) entre diferentes países (jan/23 a ago/24)
(Figura removida)
Fonte: Trade Map

1128. O gráfico apresentado pela Duferco, Usina Metais e Sul-Corte teria evidenciado que existiria um nível de preços e uma dinâmica de preços no mercado asiático, incluindo a Turquia, que não guardariam relação com os níveis praticados nos Estados Unidos.

1129. Ainda segundo as importadoras, a publicação especializada do Steel Market Update teria exposto a diferença nos preços praticados no mercado interno estadunidense em comparação com outros países, incluindo a Coreia do Sul, a Itália e a Alemanha.

Comparação dos preços nos EUA e em outros países (US\$/short ton)
(Figura removida)
Fonte: <https://www.steelmarketupdate.com/2024/03/22/us-cold-rolled-still-more-expensive-than-imports/>

1130. Ou seja, para as importadoras, recorrer aos EUA seria considerar o país com os maiores valores normais, o que poderia ser verificado na comparação entre os preços de exportação da Coreia do Sul (para não se utilizar a China) em relação a diferentes países.

Preços de Exportação de Laminados a Frio da Coreia do Sul - US\$/ton (P5)
(Figura removida)
Fonte: Trade Map

1131. Para a Duferco, Usina Metais e Sul-Corte, os preços de exportação da Coreia do Sul para quase todos os países teriam sido muito inferiores aos preços para os EUA (com a única exceção do Canadá, que teria adquirido uma quantidade menor). Além disso, seria importante notar que o preço de exportação da Coreia do Sul para o México teria sido ainda menor que os preços deste país para o Brasil, não indicando haver qualquer diferença significativa.

1132. Sobre o segundo item, as importadoras afirmaram que o perfil de consumo no mercado norte-americano versus exportações da China para o Brasil não teria sido levado em consideração nos argumentos apresentados pela peticionária e avaliados preliminarmente pelo DECOM. De fato, não haveria informações que possibilitassem afirmar com certeza que o mix de produção nos EUA (ou que o mix das exportações dos EUA para o México) seria semelhante ao mix de produção na China (ou ao mix das exportações da China para o Brasil).

1133. De acordo com as importadoras, a produção norte-americana teria um peso maior de produtos destinados ao setor automobilístico, uma vez que este país praticamente não importaria produtos para esta indústria. Cenário que seria diferente das importações brasileiras de produtos chineses, que teriam sido mais bem distribuídas entre produtos com diferentes utilizações. Esta diferenciação seria relevante uma vez que os produtos destinados ao setor automobilístico possuiriam preços mais elevados de forma geral.

