

834. O problema somente viria se agravando desde então. O descompasso entre capacidade e demanda no mundo teria culminado na criação do Fórum Global sobre Excesso de Capacidade de Aço (GFSEC), no qual os países membros, inclusive a China, teriam se comprometido a coordenar entre si diversas iniciativas para conter o problema.

835. Contudo, as iniciativas fomentadas a partir do referido Fórum teriam tido efeitos bastante limitados para conter a expansão da capacidade chinesa e, desde 2019, a China teria optado por deixar de integrar o GFSEC. Como consequência, já teria sido possível observar o agravamento do excesso de capacidade, especialmente em razão de aumento de capacidade e investimentos chineses em novas capacidades na China e em terceiros países. Essa seria a conclusão do Relatório de 2021 do referido Fórum:

(...) When it was a GFSEC member during 2016-19, China noted its efforts to reduce excess capacity through the closure of old and outdated facilities. ***This trend has reversed recently, with crude steelmaking capacity increasing in 2019 and again in 2020 as well as 2021, accompanied by cross-border investments that are contributing to capacity growth in other regions***." (grifou-se)

836. Apesar das distorções provocadas pelo excesso de capacidade, que, em uma economia de mercado, levaria à racionalização da capacidade instalada na China, os produtores chineses já teriam introduzido novas capacidades em 2023 e planejavam comissionar novas plantas ainda em 2024, conforme indicado no gráfico a seguir extraído de publicação especializada:

(Figura removida)

837. Ou seja, as empresas chinesas, lideradas e apoiadas pelo Estado chinês, continuariam investindo em (i) novas capacidades e modernização de suas plantas, (ii) a realocação de plantas conforme as diretrizes dos planos firmados pela China e (iii) instalação de novas plantas em terceiros países, com destaque para o sudeste asiático, mas também África e América Latina.

838. A peticionária assinalou também que o aumento da capacidade e da produção na China contrastaria com a insuficiente demanda de aço no mercado interno chinês, em especial pela demanda letárgica no setor de construção civil, incertezas sobre o abastecimento de energia, aumento de custos de produção e endividamento público elevado.

839. A demanda estagnada no mercado interno chinês incentivaria as empresas chinesas a aumentar a oferta de aço no mercado internacional, aprofundando ainda mais os impactos do excesso de capacidade existente no setor. Registrou que, em 2023, o governo chinês teria suspenso restrições impostas ao volume de produção de aço no país na tentativa de aquecer a economia chinesa, o que teria contribuído ainda mais para a inundação do mercado com produtos chineses.

840. Relatório da OCDE de 2023 confirmaria que a capacidade instalada na China para a produção de aço bruto já estaria próxima de 1,15 bilhões de toneladas com base em dados de 2022, o que muito provavelmente estaria subestimado, pois o relatório não consideraria os dados referentes a "capacidades ilegais".

841. Frisou que, desde 2019, a China enfrentaria sérios problemas para cobrir o avanço de plantas ilegais, que incluíam projetos não aprovados pelo governo, religamento de plantas com equipamentos desatualizados e a manutenção de capacidades que deveriam ser substituídas por tecnologias mais recentes seguindo os programas e as diretrizes do governo chinês.

842. Todavia, essa seria a maior capacidade já registrada para a China de acordo com os levantamentos realizados pela OCDE, sendo o país responsável por metade da capacidade instalada no mundo, fortemente sustentada pelo Estado chinês, especialmente pela via de subsídios. A manutenção da capacidade instalada na China combinada com os investimentos realizados pelos produtores chineses para novas plantas em terceiros países, em estrita obediência às políticas industriais do país, teria feito com que o excesso de capacidade global em 2023 ultrapassasse 610 milhões de toneladas, o que, segundo a OCDE, não seria compatível com uma indústria de aço sustentável e viável economicamente. Veja-se:

The trends in recent years indicate that some decoupling may be taking place between capacity and production. Although both have increased, production growth in the last couple of years has slowed relative to capacity. As a result, the gap between global steelmaking capacity and crude steel production could widen from 556.1 mmt in 2022 to 610.8 mmt in 2023, reflecting renewed weakness in global steel demand and production.

This also means that the global steel capacity utilisation rate could decline for the second consecutive year, falling by 1.7 percentage points to 75.6% in 2023. A persistently low rate of capacity utilisation such as currently observed suggests a need for supply side measures to reduce excess capacity, particularly in an environment where the global economy is slowing due to increasing costs including energy costs, continued inflation and monetary tightening in major economies and regions, and economic uncertainties are expected to last for some time. (grifou-se)

(Figura removida)

843. O Escritório do Representante do Comércio dos Estados Unidos ("USTR") divulgou relatório em que comenta especificamente sobre a gravidade do excesso de capacidade no setor siderúrgico em decorrência da implementação das diretrizes formuladas pelo Estado chinês:

From 2000 to 2021, China accounted for 71 percent of global steelmaking capacity growth, an increase well in excess of the increase in global and Chinese demand over the same period. Currently, China's capacity represents about one-half of global capacity and more than twice the combined steelmaking capacity of the EU, Japan, the United States and Brazil.

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 peticionária, 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.

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

847. A peticionária 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, encerrada 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 aços chineses 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.

4.1.1.1.1.21. Da conclusão

849. A peticionária asseverou 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 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 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 distorcivas 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 peticionária 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. 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 peticionária 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 peticionária, 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 *rationale* do mercado do segmento analisado.

