

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 subsidiação, 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 distorcivas 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".

4.1.1.1.1.2.1. 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.*

875. 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.

876. 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.

877. 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.

878. 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.

879. Assim, seria possível observar que o regulamento permite grau de controle maior do Comitê do Partido sobre as empresas estatais. Regulamentos do Partido emitidos em junho de 2015 indicam que o Secretário do Comitê de uma empresa estatal deve ser determinado conforme a estrutura de governança interna da empresa. Isto significa que, na prática, dificilmente será nomeado Secretário do Comitê uma pessoa que não seja o próprio Presidente ou algum Diretor da empresa.

880. 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.

881. Nesse sentido, ressaltam-se as perdas de lucratividade e endividamento da indústria siderúrgica chinesa, com perdas financeiras suportadas por empresas estatais, propensas a registrar períodos mais longos de resultados negativos em comparação com suas contrapartes privadas, conforme exposto no item 4.1.1.2.2 deste documento. Apesar dos resultados financeiros, contudo, as empresas estatais chinesas mantêm, ou mesmo expandem, a magnitude da capacidade produtiva e o volume de produção, seguindo as orientações constantes dos planos de governo.

882. 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.

4.1.1.1.1.2.2. Dos planos, das diretrizes e das metas do governo da China e sua influência sobre empresas estatais e privadas no setor siderúrgico

883. 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.

884. 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.

885. No âmbito da investigação de subsídios acionáveis nas exportações para o Brasil de produtos laminados planos 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)**

886. 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.

887. A petição também ressaltou diversas passagens em diferentes planos quinquenais do governo chinês que apontariam o setor siderúrgico como estratégico, procurando:

(i) desenvolver produtos com alto valor agregado; (ii) encorajar a formação de um grupo de empresas internacionalmente competitivas, promovendo fusões e aquisições; (iii) reorganizar e incentivar as indústrias de matérias-primas e energia com vistas a melhorar seu poder de competitividade internacional; (iv) levar indústrias das regiões leste, central e oeste a se desenvolverem de forma coordenada; (v) utilizar o sistema tributário para desencorajar as exportações de certas matérias-primas básicas; (vi) adotar políticas para controlar capacidade de produção e volumes a serem produzidos; (vii) apoiar o desenvolvimento da pesquisa científica e promover o desenvolvimento da indústria "verde".

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

4.1.1.1.1.2.3. Das práticas distorcivas do mercado

889. Inicialmente, é importante notar que a concessão de subsídios *per se* não é o suficiente para caracterizar que não prevaleçam, 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).

890. 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.

891. Os dados e informações apresentados pela petição 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).

892. Além disso, ressalte-se o tratamento tributário do governo chinês que penaliza as exportações de produtos siderúrgicos de baixo valor agregado e a existência de barreiras às exportações de insumos utilizados no setor siderúrgico. Na petição, a Usiminas apontou estudo contratado pelo Instituto Aço Brasil ("China como Não-Economia de Mercado e a Indústria do Aço"), que demonstra que diversos produtos/grupos de produtos siderúrgicos de menor valor agregado, como semiacabado, vergalhão e fio-máquina, estão sujeitos ao pagamento de elevados impostos de exportação na China, ao passo que os produtos de maior valor agregado, como bobinas quentes e frias e chapas galvanizadas, recebem reembolso ou isenção do pagamento do IVA para exportação.

