

ANEXO II

1. INTRODUÇÃO

Este documento apresenta a conclusão sobre a prevalência de condições de economia de mercado no segmento produtivo objeto da revisão de final de período, processo SECEX nº 52272.001503/2018-33.

Não é objeto do presente documento um entendimento amplo a respeito do status da China como uma economia predominantemente de mercado ou não, cuja competência é da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), nos termos do art. 4º do Decreto no 8.058, de 2013. Este documento embasa, portanto, a tomada de decisão sobre eventual 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 da revisão objeto do processo SECEX nº 52272.001503/2018-33.

Para tanto, foram considerados os argumentos e elementos de prova juntados aos autos pela petionária e pelas partes interessadas e protocolados no Sistema DECOM Digital (SDD). Deste modo, reitera-se que o presente documento não deve ser interpretado de forma ampla, mas tão somente no escopo da revisão, pois é embasada no conjunto probatório presente nestes autos, ainda sujeito a contraditório e ampla defesa.

Para tanto, inicialmente será apresentado breve histórico do Protocolo de Acesso da China à Organização Mundial do Comércio (OMC) e das suas repercussões procedimentais nas investigações de defesa comercial no Brasil (Seção 2). Em seguida, serão expostos os elementos específicos constantes nos autos deste processo a respeito da prevalência de condições de economia de mercado no segmento produtivo em questão (Seção 3). Por fim, será apresentada a análise a respeito da prevalência de condições de economia de mercado no segmento produtivo em questão, tão somente no escopo da revisão objeto do processo SECEX nº 52272.001503/2018-33(Seção 4).

2. DO PROTOCOLO DE ACESSÃO DA CHINA À OMC E DAS SUAS REPERCUSSÕES PROCEDIMENTAIS NAS INVESTIGAÇÕES DE DEFESA COMERCIAL NO BRASIL

Nos termos do Artigo XII do Acordo de Marraqueche, os termos da acessão de um Estado (ou território aduaneiro separado com autonomia sobre suas relações comerciais externas) aos Acordos da organização devem ser acordados entre este e a OMC por meio de processo negociador que envolve a totalidade dos Membros. A negociação é realizada no âmbito de um grupo de trabalho, cujos termos de acessão devem ser aprovados pela Conferência Ministerial com base em maioria de dois terços dos Membros da OMC. Desde a fundação da OMC, 36 países completaram o processo de acessão, e a China foi o 15º país a finalizá-la, efetivando-se como o 143º Membro.

O processo de acessão da República Popular da China, doravante China ou RPC durou mais de 15 anos e se iniciou em outubro de 1986, quando o país protocolou seu application ainda junto ao Secretariado do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT). O Grupo de Trabalho de Acesso da China ao GATT foi instituído em março de 1987, e posteriormente transformado, em 1995, em Grupo de Trabalho de Acesso à OMC. Como resultado desse processo negociador, vários compromissos e obrigações a serem cumpridos pela China em diversas áreas foram aprovadas pelos 142 Membros da OMC. Assim, a China, finalizou seu processo de acessão à OMC em 11 de dezembro de 2001, resultando no texto do Protocolo de Acesso da China à OMC, doravante Protocolo de Acesso ou Protocolo.

O Brasil participou das negociações relativas ao processo de acessão da China, de modo que o texto do Protocolo de Acesso foi incorporado à normativa brasileira na sua integralidade, com efeitos jurídicos concretos desde a entrada em vigor do Decreto nº 5.544, de 22 de setembro de 2005. Os artigos 1º e 2º desse decreto estabeleceram, in verbis:

Art. 1º O Protocolo de Acesso à República Popular da China à Organização Mundial de Comércio, apenso por cópia ao presente Decreto, será executado e cumprido tão inteiramente como nele se contém.

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação. (grifo nosso)

Especificamente para fins de análise do presente documento, que apresenta a conclusão sobre a prevalência de condições de economia de mercado no segmento produtivo de aço chinês, especificamente no âmbito da revisão objeto do processo nº 52272.001503/2018-33, que resulta na tomada de decisão específica sobre a apuração do valor normal a ser utilizado na determinação da probabilidade de continuação de dumping, cumpre analisar as disposições do Artigo 15 do referido Protocolo de Acesso.

Referido Artigo 15 do Protocolo de Acesso da China consiste na base normativa para a determinação do valor normal em investigações de dumping sobre importações originárias da China, cujo texto integral será reproduzido a seguir:

15. Comparabilidade de preços para a determinação de subsídios e dumping

Nos procedimentos relacionados a importações de origem chinesa por um Membro da OMC, aplicar-se-ão o artigo VI do GATT 1994, o Acordo relativo à Aplicação do Artigo VI do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio de 1994 ("Acordo Antidumping") e o Acordo SMC, em conformidade com o seguinte:

a) Na determinação da comparabilidade de preços, sob o artigo VI do GATT 1994 e o Acordo Antidumping, o Membro importador da OMC utilizará, seja os preços e os custos chineses correspondentes ao segmento produtivo objeto da investigação, ou uma metodologia que não se baseie em uma comparação estrita com os preços ou os custos domésticos chineses, com base nas seguintes normas:

i) se os produtores investigados puderem demonstrar claramente que, no segmento produtivo que produz o produto similar, prevalecem condições de economia de mercado no que diz respeito à manufatura, produção e à venda de tal produto, o Membro da OMC utilizará os preços ou custos prevalentes na China do segmento produtivo objeto da investigação, para determinar a comparabilidade dos preços;

ii) o Membro da OMC importador poderá utilizar uma metodologia que não se baseie em uma comparação estrita com os preços internos ou custos prevalentes na China se os produtores investigados não puderem demonstrar claramente que prevalecem no segmento produtivo que produz o produto similar condições de economia de mercado no que diz respeito à manufatura, a produção e à venda de tal produto.

b) Nos procedimentos regidos pelas disposições das partes II, III e V do Acordo SMC, quando se tratarem de subsídios descritos nos itens a), b), c) e d) do artigo 14 do referido Acordo, aplicar-se-ão as disposições pertinentes do mesmo; não obstante, se houver dificuldades especiais, o Membro da OMC importador poderá utilizar, para identificar e medir o benefício conferido pelo subsídio, metodologias que levem em conta a possibilidade de que os termos e condições prevalentes na China nem sempre podem ser utilizados como bases de comparação adequadas. Para aplicar tais metodologias, sempre que factível, o Membro da OMC importador deverá proceder a ajustes desses termos e condições prevalentes antes de considerar a utilização de termos e condições prevalentes fora da China.

c) O Membro importador da OMC notificará as metodologias utilizadas em conformidade com o item a) ao Comitê de Práticas Antidumping e as utilizadas em conformidade com o item b) ao Comitê de Subsídios e Medidas Compensatórias.

d) Uma vez tendo a China estabelecido, em conformidade com a legislação nacional do Membro importador da OMC, que é uma economia de mercado, ficarão sem efeito as disposições do item a), desde que a legislação nacional do Membro importador preveja critérios para aferir a condição de economia de mercado, na data de acesso. Em quaisquer casos, as disposições do item a) ii) expirarão após transcorridos 15 anos da data de acesso. Ademais, nos casos em que a China estabelecer, em conformidade com a legislação nacional do Membro importador da OMC, que em um segmento produtivo particular ou indústria prevalecem condições de economia de mercado, deixar-se-ão de aplicar a esse segmento produtivo particular ou indústria as disposições do item a) referentes às economias que não são economias de mercado. (grifo nosso)

A acesso da China à OMC, portanto, foi condicionada a cláusulas específicas que poderiam ser aplicadas pelo país importador para fins de determinar a comparabilidade de preços em investigações de dumping e de subsídios. Dessa forma, em investigações de dumping contra exportações originárias da China, nos termos do Artigo 15(a), competiria a cada Membro importador da OMC a decisão de utilizar uma das duas seguintes metodologias disponíveis:

ou os preços e os custos chineses daquele segmento produtivo objeto da investigação (vide Artigo 15(a)(i))

ou uma metodologia alternativa que não se baseasse em uma comparação estrita com os preços ou os custos domésticos chineses (vide Artigo 15(a)(ii)).

Nota-se que os Artigos 15(a)(i) e 15(a)(ii) do Protocolo contêm duas regras diferentes aplicáveis à questão da comparabilidade de preços. Essas regras estão relacionadas aos efeitos do sucesso ou da falha de os produtores investigados demonstrarem claramente que condições de economia de mercado prevalecem no segmento produtivo investigado. Por um lado, o item 15(a)(i) estabelece a obrigação de a autoridade investigadora utilizar preços e custos chineses para comparação de preços caso os produtores chineses sejam capazes de demonstrar que condições de economia de mercado prevalecem naquele segmento produtivo. Por outro lado, o item 15(a)(ii) regulava a situação em que os produtores investigados não fossem capazes de demonstrar claramente que condições de economia de mercado prevaleciam no segmento produtivo investigado. Nessa situação, a autoridade investigadora podia utilizar uma metodologia alternativa não baseada em uma comparação estrita com os preços e os custos domésticos chineses.

Essa possibilidade de utilizar uma das duas metodologias dos Artigos 15(a)(i) e 15(a)(ii), por sua vez, foi condicionada pelo Artigo 15(d). A primeira condição do Artigo 15(d) era de que, caso o Membro importador reconhecesse, em conformidade com sua legislação, que a China era uma economia de mercado, ficariam sem efeito as disposições do Artigo 15(a) como um todo, desde que o Membro importador tenha estabelecido critérios para aferir a condição de economia de mercado quando da data de acesso da China. A segunda condição do Artigo 15(d) corresponde à derrogação do inciso 15(a)(ii) após transcorridos 15 anos da data de acesso, ou seja, a partir do dia 12 de dezembro de 2016. A terceira condição do Artigo 15(d) versa sobre a derrogação das disposições do Artigo 15(a) especificamente para um segmento produtivo particular ou indústria, quando ficar demonstrado que, em um segmento produtivo particular ou indústria, prevalecem condições de economia de mercado, nos termos da legislação nacional aplicável.

Nesse contexto, cumpre mencionar que a segunda condição do Artigo 15(d) corresponde à derrogação do inciso 15(a)(ii), está sujeita a controvérsia jurídica no Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC (DS516: European Union - Measures Related to Price Comparison Methodologies). Isso porque a China entende que a determinação de valor normal de "economia não de mercado" em casos de dumping seria inconsistente com os Artigos 2.1 e 2.2 do Acordo Antidumping da OMC e com os Artigos I:1 e VI:1 do GATT/1994. O painel foi composto em 10 de julho de 2017. Em 28 de novembro de 2018, o Chair do painel informou ao OSC que, dada a complexidade das questões legais envolvidas na disputa, o relatório final para as partes estaria previsto para o segundo trimestre de 2019. A China também solicitou consultas aos Estados Unidos da América (DS515: United States - Measures Related to Price Comparison Methodologies), para tratar basicamente do mesmo assunto do DS516. Entretanto, o DS515 até o momento não avançou para a fase de painel.

Diante da expiração do Artigo 15(a)(ii) após transcorridos 15 anos da data de acesso, ou seja, a partir do dia 12 de dezembro de 2016, a prática relacionada a investigações de dumping no Brasil foi alterada.

Anteriormente, nas investigações de dumping sobre produtos originários da China cujo período de investigação se encerrava até dezembro de 2016, os atos de início das investigações apresentavam a menção expressa ao fato de que a China não era considerada país de economia de mercado para fins de defesa comercial. Por exemplo, no Parecer DECOM nº 33, de 19 de julho de 2016, o parágrafo 78 informou:

"78. Considerando que a China, para fins de investigação de defesa comercial, não é considerada país de economia de mercado, aplica-se, no presente caso, a regra disposta no caput do art. 15 do Regulamento Brasileiro. Isto é, em caso de país que não seja considerado economia de mercado, o valor normal será determinado a partir de dados de um produto similar em um país substituto. O país substituto é definido com base em um

terceiro país de economia de mercado considerado apropriado. Ainda, segundo o artigo 15, §2º, do Decreto nº 8.058/2013, sempre que adequado, o país substituto deverá estar sujeito à mesma investigação."

Assim, até dezembro de 2016 havia presunção juris tantum de que os produtores/exportadores chineses não operavam em condições de economia de mercado. Essa presunção era respaldada pelo Artigo 15(a)(ii) do Protocolo, pois se os produtores chineses investigados não pudessem demonstrar claramente que prevaleciam condições de economia de mercado no segmento produtivo objeto da investigação, o importador Membro da OMC poderia utilizar metodologia alternativa para apurar o valor normal.

No âmbito do Regulamento Antidumping Brasileiro vigente - Decreto nº 8.058, de 26 de julho de 2013 -, os produtores/exportadores chineses tinham a possibilidade de comprovar que operavam em condições de economia de mercado se atendessem ao disposto nos artigos 16 e 17. Segundo seus termos, os produtores/exportadores de um país não considerado economia de mercado pelo Brasil podem apresentar elementos de prova com o intuito permitir que o valor normal seja apurado com base na metodologia considerada padrão:

Art. 16. No prazo previsto no § 3º do art. 15, o produtor ou exportador de um país não considerado economia de mercado pelo Brasil poderá apresentar elementos de prova com o intuito de permitir que o valor normal seja apurado com base no disposto nos arts. 8º a 14.

Art. 17. Os elementos de prova a que faz referência o art. 16 incluem informações relativas ao produtor ou exportador e ao setor econômico do qual o produtor ou exportador faz parte.

§ 1º As informações relativas ao produtor ou exportador devem permitir a comprovação de que:

I - as decisões do produtor ou exportador relativas a preços, custos e insumos, incluindo matérias-primas, tecnologia, mão de obra, produção, vendas e investimentos, se baseiam nas condições de oferta e de demanda, sem que haja interferência governamental significativa a esse respeito, e os custos dos principais insumos refletem substancialmente valores de mercado;

II - o produtor ou exportador possui um único sistema contábil interno, transparente e auditado de forma independente, com base em princípios internacionais de contabilidade;

III - os custos de produção e a situação financeira do produtor ou exportador não estão sujeitos a distorções significativas oriundas de vínculos, atuais ou passados, estabelecidos com o governo fora de condições de mercado; e

IV - o produtor ou exportador está sujeito a leis de falência e de propriedade, assegurando segurança jurídica e estabilidade para a sua operação.

§ 2º As informações relativas ao setor econômico do qual o produtor ou exportador faz parte devem permitir a comprovação de que:

I - o envolvimento do governo na determinação das condições de produção ou na formação de preços, inclusive no que se refere à taxa de câmbio e às operações cambiais, é inexistente ou muito limitado;

II - o setor opera de maneira primordialmente baseada em condições de mercado, inclusive no que diz respeito à livre determinação dos salários entre empregadores e empregados; e

III - os preços que os produtores ou exportadores pagam pelos insumos principais e por boa parte dos insumos secundários utilizados na produção são determinados pela interação entre oferta e demanda.

§ 3º Constitui condição para que o valor normal seja apurado com base no disposto nos arts. 8º a 14 a determinação positiva relativa às condições estabelecidas neste artigo.

§ 4º Determinações positivas relacionadas ao § 2º poderão ser válidas para futuras investigações sobre o mesmo produto.

§ 5º As informações elencadas nos § 1º e § 2º não constituem lista exaustiva e nenhuma delas, isoladamente ou em conjunto, será necessariamente capaz de fornecer indicação decisiva.

Posteriormente, porém, transcorridos 15 anos da data de acesso, ou seja, a partir do dia 12 de dezembro de 2016, nas investigações de dumping contra a China cujo período de investigação era posterior a dezembro de 2016, não foram feitas mais menções expressas no ato de início das investigações sobre tal condição de a China ser ou não considerada país de economia de mercado para fins de defesa comercial. Deste modo, a utilização de metodologia alternativa para apuração do valor normal da China não era mais "automática".

Nesse sentido, considerando que apenas o item 15(a)(ii) do Protocolo de Acesso expirou, e que o restante do Artigo 15, em especial as disposições do 15(a) e do 15(a)(i), permanecem em vigor, procedeu-se a uma "alteração do ônus da prova" sobre a prevalência de condições de economia de mercado em determinado segmento produtivo objeto de investigação. Expira a presunção juris tantum de que os produtores exportadores/chineses operam em condições que não são de economia de mercado no seguimento produtivo investigado, de modo que a determinação do método de apuração do valor normal em cada caso dependerá dos elementos de prova apresentados nos autos do processo pelas partes interessadas, acerca da prevalência ou não de condições de economia de mercado no segmento produtivo específico do produto similar.

Esse posicionamento decorre das regras de interpretação da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados - a qual, em seu Artigo 31, estabelece que "1. Um tratado deve ser interpretado de boa-fé segundo o sentido comum atribuível aos termos do tratado em seu contexto e à luz de seu objetivo e finalidade". Ademais, com base no princípio interpretativo da eficácia (effet utile ou efeito útil), as disposições constantes de um acordo devem ter um significado. Tanto é assim que, segundo o Órgão de Apelação da OMC (DS126: Australia - Subsidies Provided to Producers and Exporters of Automotive Leather, Recourse to Article 21.5 of the DSU by the United States - WTO Doc. WT/DS 126/RW):

"6.25 The Appellate Body has repeatedly observed that, in interpreting the provisions of the WTO Agreement, including the SCM Agreement, panels are to apply the general rules of treaty interpretation set out in the Vienna Convention on the Law of Treaties. These rules call, in the first place, for the treaty interpreter to attempt to ascertain the ordinary meaning of the terms of the treaty in their context and in the light of the object and purpose of the treaty, in accordance with Article 31(1) of the Vienna Convention. The Appellate Body has also recalled that the task of the treaty interpreter is to ascertain and give effect to a legally operative meaning for the terms of the treaty. The applicable fundamental principle of effet utile is that a treaty interpreter is not free to adopt a meaning that would reduce parts of a treaty to redundancy or inutility". (grifo nosso)

Dessa forma, a expiração específica do Artigo 15(a)(ii), com a manutenção em vigor do restante do Artigo 15(a), deve ter um significado jurídico, produzindo efeitos operacionais concretos. A utilização da metodologia alternativa deixa de ser, portanto, "automática" para se analisar, no caso concreto, se prevalecem ou não condições de economia de mercado no segmento produtivo investigado. Assim, a decisão acerca da utilização ou não dos preços e custos chineses em decorrência da análise realizada possui efeitos que se restringem a cada processo específico, e não implica de nenhuma forma declaração acerca do status de economia de mercado do Membro. Por um lado, caso tais provas não tenham sido apresentadas pelas partes interessadas, ou tenham sido consideradas insuficientes, poderão ser utilizados os preços e custos chineses para a apuração do valor normal no país, desde que atendidas as demais condições previstas no Acordo Antidumping. Por outro lado, caso tenham sido apresentadas provas suficientes de que não prevalecem condições de economia de mercado no segmento produtivo, a metodologia de apuração do valor normal a ser utilizado na determinação da probabilidade de continuação de dumping poderá não se basear nesses preços e custos do segmento produtivo chinês.

Diante do exposto, passa-se a analisar, nos termos do Artigo 15(a)(i) do Protocolo de Acesso da China, se existem elementos probatórios nos autos que refutem a prevalência de condições de economia de mercado no segmento produtivo chinês em questão, especificamente no âmbito desta revisão. É o que se passa a analisar na Seção 3.

3. DOS ELEMENTOS CONSTANTES DOS AUTOS DO PROCESSO A RESPEITO DA PREVALÊNCIA DE CONDIÇÕES DE ECONOMIA DE MERCADO NO SEGMENTO PRODUTIVO EM QUESTÃO

Em 31 de janeiro de 2018, a empresa Aperam protocolou petição para início de revisão de final de período com o fim de prorrogar o direito antidumping aplicado às importações brasileiras de aço GNO, originárias da China, da Coreia do Sul e de Taipé Chinês. Na petição, a empresa afirmou que a formação de preços e custos no mercado interno chinês seriam fortemente influenciados por políticas governamentais e que pretenderia, ao longo do processo de revisão, demonstrar a existência de significativas distorções no mercado interno chinês do produto em questão. Nesse sentido, a peticionária apresentou, para fins de determinação de dumping da China para efeito de início da revisão, sugestão de valor normal construído nesse país.

Cumpra relembrar que, nos termos do item "iii" do Art. 5.2 do Acordo Antidumping, incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto nº 1.355, de 30 de dezembro de 1994, a petição deverá conter informações sobre os preços pelos quais o produto em questão é vendido quando destinado ao consumo no mercado doméstico do país de origem ou de exportação ou, quando for o caso, informação sobre os preços pelos quais o produto é vendido pelo país de origem ou de exportação a um terceiro país ou sobre o preço construído do produto.

Dessa forma, conforme consta do Parecer no 15, de 12 de julho de 2018, para fins de início da revisão, optou-se pela construção do valor normal da China, com base na metodologia proposta pela peticionária, acompanhada de documentos e dados fornecidos na petição. Dado que não houve posicionamento acerca de aspectos de economia de mercado na China na ocasião do início da revisão, não se fez necessário selecionar terceiro país substituto e, conseqüentemente, notificar as partes interessadas para que se manifestassem quanto à eventual escolha ou que sugerissem país alternativo, nos termos do art. 15 do Decreto 8.058, de 2013.

Em 19 de julho de 2018, a empresa Baoshan Iron & Steel Co., Ltd, doravante denominada Baosteel, foi notificada a respeito do início da revisão, realizada por intermédio da Circular SECEX nº 27, de 13 de julho de 2018, publicada no Diário Oficial da União de 16 de julho de 2018. Nessa oportunidade, informou-se que, em cumprimento ao art. 50 do Decreto no 8.058, de 2013, o questionário do exportador a ser preenchido por essa empresa estava disponível no endereço eletrônico informado no documento e que a sua resposta deveria ser protocolada em até 30 dias, contados da data da ciência, ou seja, até o dia 29 de agosto de 2018.

A empresa Baosteel solicitou prorrogação do prazo para restituição do questionário do exportador tempestivamente e apresentou sua resposta no último dia do prazo estendido concedido, qual seja, em 28 de setembro de 2018. Em sua resposta ao questionário, além de outras informações, a Baosteel apresentou os dados de venda no mercado interno, bem como os custos de produção relativos ao aço GNO, a fim de que pudesse ser obtido o valor normal com base em suas vendas. Essas informações foram objeto de verificação in loco, ocorrida no período de 14 a 18 de janeiro de 2019, em Shanghai, China.

No tocante às informações de venda da Baosteel, a Aperam apresentou, em 19 de outubro de 2018, pedido para que os dados fornecidos por essa empresa não fossem utilizados com vistas à apuração do valor normal. Nessa oportunidade, a peticionária protocolou informações e documentos com vistas a comprovar que os preços e os custos de produção no setor siderúrgico chinês não seriam formados em condições de economia de mercado. A peticionária reiterou que, não obstante tenha implementado diversas reformas, o governo da China continua a interferir em aspectos macro e microeconômicos, especialmente nesse setor.

Em 17 de dezembro de 2018, a Aperam protocolou informações complementares àquelas de que tratavam os documentos trazidos aos autos em 19 de outubro de 2018 e reiterou os argumentos apresentados naquela ocasião.

Tendo em vista que não houve qualquer manifestação da Baosteel sobre os aspectos abordados pela peticionária, antes de que fosse realizada qualquer análise sobre a prevalência de condições de economia de mercado no setor siderúrgico chinês, enviou-se, em 14 de dezembro de 2018, o ofício nº 3.192/2018/CGMC/DECOM/SECEX. Nesse documento, informou-se que, caso julgasse necessário, a Baosteel poderia se manifestar até o dia 7 de janeiro de 2019.

No último dia do prazo concedido para manifestação, a Baosteel solicitou extensão do desse prazo para que pudesse se pronunciar até o final da fase probatória. A empresa alegou que a determinação de um prazo para manifestação a respeito de documentos que constam nos autos do processo implicaria limitação do seu direito constitucional ao contraditório e à ampla defesa. Ademais, a empresa Baosteel ressaltou que estaria concentrando todos os seus esforços na preparação para a verificação in loco.

Por meio do Ofício nº 0.017/2019/CGMC/DECOM/SECEX, enviado em 9 de janeiro de 2019, comunicou-se que o prazo para manifestação foi prorrogado até o dia 18 de fevereiro de 2019. No último dia do prazo estendido, a Baosteel submeteu seus comentários acerca conteúdo das manifestações protocoladas nos autos do processo pela peticionária. Nessa ocasião a empresa reiterou o pedido para que pudesse se manifestar sobre esse tema até o final da fase probatória.

No tocante à manifestação da Baosteel sobre as alegadas violações ao direito ao contraditório e à ampla defesa, em razão do indeferimento do pedido de extensão de prazo para manifestação até o final da fase probatória, cumpre ressaltar que foi concedido amplo prazo para que a parte interessada se manifestasse acerca das informações e dos documentos protocolados pela peticionária sobre esse tema.

Com efeito, a manifestação inicial da peticionária sobre esse tema foi submetida em 19 de outubro de 2018, ou seja, 122 dias antes do prazo final concedido. Apesar disso, ressalte-se que a Baosteel somente decidiu se pronunciar sobre o tema após pedido de informações realizado em 18 de dezembro de 2018. Anteriormente a essa data, não houve qualquer manifestação sobre os aspectos abordados pela peticionária.

Nesse sentido, diante da inércia da empresa em se manifestar acerca dos pontos abordados pela peticionária, por precaução, tomou-se a iniciativa e enviou-se ofício à empresa solicitando informações antes de realizar qualquer análise sobre a prevalência de condições de economia de mercado no setor siderúrgico chinês. O estabelecimento de prazo máximo para resposta ao ofício, assim, justificou-se pela necessidade de elaborar este documento e conceder às partes tempo hábil para, ainda dentro da fase probatória, aportarem os elementos de fato e de direito que considerarem pertinentes. Dessa forma, a atuação da autoridade investigadora se pautou pela busca por transparência e total observância dos princípios da ampla defesa e do contraditório.

Diante deste breve relatório, passa-se a seguir à apresentação dos principais argumentos apresentados a respeito da prevalência de condições de economia de mercado no segmento produtivo objeto deste Processo na visão da indústria doméstica (3.1.) e da exportadora Baosteel (3.2.).

3.1. Da manifestação da indústria doméstica

A indústria doméstica apresentou o documento intitulado "China como não economia de mercado e a indústria do aço", de junho de 2018, elaborado pelas Consultorias Barral M Jorge e Oxford. A abrangência do estudo compreendeu a indústria siderúrgica chinesa na sua totalidade, cobrindo os códigos alfandegários de 720610 até 730690. Ademais, o trabalho também abordou empresas específicas ligadas ao setor: i) China BaoWu Steel Group, empresa estatal federal com subsidiária listada em Bolsa, produtora de aços planos não revestidos; planos revestidos; planos ligados/especiais; longos ao carbono; longos ligados/especiais; tubos com costura; ii) Benxi Steel, empresa estatal provincial com subsidiária Benxi Steel Plates Co., Ltd (Bengang Plates) listada em Bolsa, atuante no mercado de planos não revestidos, planos revestidos e planos ligados/especiais; iii) Shagang Group, empresa privada que atua no mercado de planos não revestidos, planos revestidos, longos ao carbono, aços longos ligados/especiais e tubos sem costura; iv) Dongbei Special, empresa estatal provincial resultado de joint-venture privada/estatal e que atua no mercado de longos ligados/especiais; e v) Tiajin Pipe Corporation (TPCO), empresa estatal provincial não listada, atuante no mercado de tubos sem costura e tubos com costura.

Segundo o estudo, um dos fatores que caracterizam se um determinado país é (ou não) uma economia de mercado diria respeito ao fato de a política industrial ser guiada por metas de desenvolvimento vinculadas à promoção de setores ou empresas específicas.

Considerando esta premissa, procurou detalhar os últimos três Planos Quinquenais (11º, 12º e 13º), os quais cobrem o período de 2005 a 2020, com ênfase no setor siderúrgico.

Quanto ao 11º Plano Quinquenal (2005-2010), segundo Kuijs et al (2008), as prioridades seriam alterar o padrão de crescimento da economia chinesa, passando de um modelo baseado em elevados investimentos e expressiva ampliação da indústria manufatureira para outro capitaneado pelo setor de serviços e pela demanda doméstica.

No que se refere ao aço, as principais orientações poderiam ser resumidas em: a) crescimento moderado da produção; b) eliminação da capacidade defasada tecnologicamente; c) consolidação (maior concentração da estrutura de mercado); d) melhoria de eficiências ambiental e energética. A participação de mercado das maiores empresas siderúrgicas deveria aumentar, a fim de se apropriar mais intensamente das economias de escala, bem como proporcionar melhorias ambientais e energéticas.

Em julho de 2005, o governo anunciou uma política mais específica chamada "Política de Desenvolvimento da Indústria Siderúrgica da China" (PDISC), que apresentou diretrizes detalhadas para o setor.

A PDISC foi resumida pelos autores como tendo o objetivo de que a produção da indústria crescesse lentamente, mas com ganhos qualitativos, buscando melhorias substanciais em relação à estrutura do mercado (consolidação), estrutura produtiva (fabricação de produtos de maior valor agregado), eficiência (energética e ambiental), estrutura do comércio internacional (redução das exportações de insumos e produtos siderúrgicos de menor valor agregado), restrição ao recebimento de investimento direto estrangeiro (IDE) na siderurgia, mas com estímulo aos investimentos chineses no exterior visando ao controle dos insumos siderúrgicos.

Em março de 2009, foi divulgado um novo plano específico chamado "Plano para o Ajuste e Revitalização da Indústria Siderúrgica" (PARIS), emitido pelo Escritório Geral do Conselho de Estado. O PARIS foi elaborado na esteira da crise econômico-financeira global de 2008-2009.

Os problemas identificados no PARIS em 2009 eram basicamente os mesmos daqueles enfatizados pelo PDISC em 2005, mas pode-se afirmar que o problema do excesso de capacidade instalada acabou se ampliando entre os dois planos (a capacidade de produção de aço bruto excedente (frente à demanda) seria de aproximadamente 100 Mt). Estabeleceu-se meta de redução de produção (8% já em 2009) e maior ênfase foi dada aos objetivos de redução da capacidade instalada (-97 Mt de ferro primário e aciaria) e da concentração de mercado (cinco maiores empresas deveriam possuir 45% do da produção).

O estudo afirmou ainda que "ambos planos representaram explicitamente o norteamento de uma política industrial setorial que claramente influenciou as estratégias empresariais (de companhias estatais e privadas)". Em alguns casos, inclusive, as companhias teriam feito referência direta aos planos governamentais ao abordarem suas estratégias de negócio. Além disso, fusões que aconteceram na indústria após 2009 teriam coincidido nominalmente com empresas mencionadas no PARIS. Tratar-se-ia, portanto, na visão dos autores, de um elevado grau de direcionamento.

O 12º Plano Quinquenal (2011-2015), aprovado em março de 2011 pelo Congresso Nacional do Povo, reforçou as principais orientações do anterior. Fusões e aquisições (F&As) nos setores produtores de automável, aço, cimento, maquinaria, alumínio primário, terras raras, informática e equipamento médico foram priorizadas.

Em novembro de 2011, o Ministério da Indústria e da Tecnologia de Informação (MIIT, no acrônimo em inglês) divulgou o documento intitulado "12º Plano Quinquenal na indústria siderúrgica". De um lado, foram destacadas as principais conquistas da indústria siderúrgica chinesa, em especial: a) o grande crescimento da produção; b) a melhoria da qualidade dos produtos siderúrgicos; c) o progresso em tecnologia e equipamentos; d) a melhoria em termos de desempenhos energético e ambiental; e) o ritmo acelerado das F&As; f) a melhoria da localização geográfica; g) a maior difusão de tecnologia da informação (TI); h) os novos passos para exploração da mineração de ferro.

De outro lado, o referido documento enfatizou os principais problemas que deveriam ser enfrentados pela indústria siderúrgica chinesa, incluindo: a) a qualidade dos produtos siderúrgicos; b) a economia de energia e a redução de emissões; c) a localização geográfica próxima ao litoral ou junto a vias navegáveis; d) a segurança de recursos (insumos); e) a inovação tecnológica; f) a concentração de mercado.

Mais uma vez, foi o último ponto que foi mais destacado pelos autores. De acordo com o documento governamental, a participação conjunta das dez maiores empresas na siderurgia chinesa já teria aumentado de 34,7% em 2005 para 48,6% em 2010, o que foi bastante próximo da meta de 50% estabelecida pelo PDISC. Ademais, a nova diretriz determinou que essa proporção deveria chegar a 60% a partir de 2015, bem como incluiu também objetivos relativos às eficiências energética e ambiental e aos esforços de P&D.

Outra preocupação governamental era relacionada à importância relativa da produção siderúrgica localizada no litoral ou junto a vias navegáveis. A relevância destas áreas deveria atingir 40% em 2015.

O estudo salienta que Províncias também lançaram seus Planos Quinquenais, como as de Shuangong, Mongólia Interior e Jianxi, voltados para a melhoria tecnológica, eficiência energética, aumento do crédito e consolidação, entre outros objetivos.

O Plano de Shandong, por exemplo, determinava que o Governo provincial deveria ajudar as companhias a ampliar seus canais de financiamento e a resolver as dificuldades de obtenção de crédito por vários instrumentos. O da Mongólia Interior, divulgado em fevereiro de 2012, estabeleceu uma meta anual de crescimento de 8,5% da capacidade instalada na província. A consolidação da indústria seria incentivada, em outros instrumentos, por políticas preferenciais de eliminação de dívidas e ativos, reduções e isenções de impostos e taxas, além de empréstimos. O Plano de Jiangxi, lançado em abril de 2012, concedeu prioridade aos grandes projetos siderúrgicos na resolução de problemas relacionados à terra, à proteção ambiental, aos recursos, às aprovações administrativas, ao capital e ao financiamento, além de outros incentivos do Governo.

Em janeiro de 2013, MIIT, conjuntamente com outras onze autoridades, publicaram a "Diretriz para a fusão e a reorganização de setores-chave" (Diretriz Industrial 2013, doravante). O principal objetivo governamental era incentivar o processo de consolidação de nove setores importantes: automotivo, siderúrgico, cimento, construção naval, alumínio, terras raras, informática, farmacêutica e agrícola. Para o Governo, as economias de escala desempenhariam um papel importante nessas atividades, mas a estrutura de mercado pulverizada e instalações desatualizadas tecnologicamente resultaram em projetos redundantes e em excesso de capacidade instalada.

No caso da siderurgia, recomendou-se a formação até 2015 de três a cinco empresas com influência internacional relativamente forte e de seis a sete empresas competitivas nos mercados regionais domésticos. Reforçou-se a meta estabelecida pelo 12º Plano Quinquenal de que as dez maiores empresas atingissem 60% da produção nacional em 2015. Em 2011, elas possuíam 49,2%.

Por fim, o 13º Plano Quinquenal (2015-2020) teria reforçado a mudança de ênfase do crescimento baseado no investimento e nas exportações para um modelo baseado no consumo doméstico. Apesar de os dois Planos anteriores já mencionarem essa mudança estrutural, a crise financeira de 2008 acabou forçando o governo a priorizar a sustentação do PIB, lançando mão de estímulos à atividade econômica materializada na forma de investimentos, o que acabou por retardar o ajuste estrutural. Adicionam os autores que "como já foi discutido nas seções anteriores, na realidade, esta foi a terceira vez que o governo central oficializou o objetivo de modificar o paradigma de crescimento econômico em um Plano Quinquenal".

De acordo com a China Business Review (2016), este Plano em vigor reconhece os problemas derivados dos excessivos investimentos e estímulos à demanda ocorridos durante o Plano anterior. Segundo a mesma fonte, a fim de reduzir tal excesso em setores saturados, o governo buscou: a) promover a fusão, modernização e reestruturação de empresas com baixo desempenho; b) diminuir a concessão de subsídios governamentais que promovem atividades industriais não lucrativas; c) decretar a falência e a liquidação de empresas não rentáveis.

O premier chinês Li Keqiang declarou em seu "Relatório sobre o Trabalho do Governo (2016)" que foi reconhecido que "o excesso de capacidade é um problema sério em certas indústrias" e que no ano seguinte o governo "se concentrar(ia) em lidar com

o excesso de capacidade do aço, carvão, e outras indústrias que enfrentam dificuldades" para "fortalecer a reforma estrutural do lado da oferta a assim impulsionar o crescimento sustentado".

Por meio de Zhiyao (2017), os autores evidenciaram o documento Orientação para o Setor de Ferro e Aço para Reduzir o Excesso de Capacidade e resolver Dificuldades para o Desenvolvimento Futuro, emitido pelo Conselho de Estado em fevereiro de 2016, o qual estabeleceu uma meta de corte da capacidade instalada de 100 Mt a 150 Mt nos cinco anos seguintes, além de proibir governos locais e agências de aprovar novos projetos e adicionar capacidade instalada e demanda que instituições financeiras não emprestem para firmas que violem as regulações.

Em outubro de 2016, outro documento, o "Plano de Ajuste e Melhoria da Indústria do Ferro e Aço (2016-2020)" foi emitido pelo MIIT, o qual corroborou a meta de cortes na capacidade anual de aço bruto da ordem de 100 a 150 Mt, além de estabelecer em 80% a meta de utilização da capacidade instalada. Os autores destacaram que esse objetivo teve seu prazo estendido de três para cinco anos. Ressaltam também que os focos setoriais do 13º Plano seriam a remoção da capacidade e a diminuição da alavancagem financeira.

O 13º Plano, ao estabelecer a meta de concentração de mercado para os próximos cinco anos (até 2020), acabou reconhecendo que a participação de mercado das dez maiores empresas almejada para 2015 no 12º Plano não foi atingida. Na verdade, as dez maiores registraram apenas 34% da produção nacional, em contraste significativo com a meta de 60% previamente estipulada. Apesar disso, para 2020, uma nova meta de 60% foi estabelecida. Recorda-se que, em 2017, ocorreu a fusão entre a Baoshan Iron & Steel e Wuhan Iron & Steel, ambas empresas estatais ligadas ao Governo central, gerando a maior siderúrgica da China.

Mencionando Lee & Dai (2017, p. 9), os autores afirmaram que caberia então às províncias elaborar relatórios mensais, por grupo de trabalho, em que reportassem ao Governo central os progressos alcançados na redução da capacidade. Em Hebei, foram estabelecidas metas de redução de capacidade inclusive no nível dos municípios e das empresas. O município de Tangshan também elaborou sua própria diretriz.

Para concluir, os autores, citando Lee & Dai (2017, p. 4), resumiram a principal preocupação do Governo chinês nas últimas décadas:

"Capacity has been a long-standing issue in the Chinese steel sector. According to World Steel Association (WSA), more than 320 steel-related policies and measures were implemented in China from 1990 to 2016, of which about half were aimed at capacity control".

Segundo o estudo apresentado pela Aperam, outro aspecto a ser analisado é o grau de controle e de exercício de propriedade sobre os meios de produção.

No que se refere especificamente ao setor siderúrgico, o acesso a dados a respeito da abrangência da participação estatal é mais limitado. Todavia, foram apresentadas estimativas no estudo a respeito da representatividade das empresas estatais no universo do setor siderúrgico chinês. Como ressalta o estudo, há diferentes metodologias para se estimar o número de empresas, acarretando diferentes aproximações. Destacou-se que as relações entre as State-Owned Enterprises (SOEs) e as empresas privadas tampouco são claras. Por fim, e não menos importante, a atuação das SOEs submetidas ao governo central, provincial ou municipal não podem ser vistas como um padrão monolítico, dados os conflitos de interesse existentes entre os níveis de governo.

Citando estudo da OCDE, o estudo da peticionária aponta que, em 2010, das 50 maiores empresas siderúrgicas mundiais (por produção de aço bruto), 17 eram SOEs (empresas cuja participação governamental é acima de 50%). Destas 17 empresas, 15 eram chinesas.

Baseado em ranking elaborado pela World Steel Organization, Zhong (2018) observou que, em 2016, o número de estatais entre as maiores empresas siderúrgicas mundiais tinha subido para 18, sendo que 16 eram chinesas. Estas, por sua vez, representariam aproximadamente um quinto da produção total de aço bruto mundial.

Estudo da OCDE (2017) estimou em 32% a representatividade de estatais na produção siderúrgica mundial, sendo que para outros 29,5% das empresas não foi possível identificar claramente o controle acionário.

Estimativas para a siderurgia chinesa incluem as de Zibilich e Wang (2010), que afirmaram que 63% da produção de aço foram provenientes de SOEs, e Price et al (2010), analisando as 20 maiores siderúrgicas chinesas, concluiu que 95% da produção destas empresas era originária de estatais.

Estes últimos autores ainda chamaram a atenção para a distribuição das SOEs entre os diferentes níveis de governo. Segundo eles, em 2009, a produção conjunta das SOEs provinciais atingiu 51,7% da produção total das 20 maiores siderúrgicas chinesas, enquanto que as SOEs controladas pelo Governo central somente representaram pouco mais de um terço (34,8%) e os consórcios entre o Governo central e das Províncias chegaram a 13,5%. Deve-se ressaltar, contudo, que essa amostra provavelmente subestima a participação das siderúrgicas provinciais (além de não contabilizar as municipais), já que a maior parte delas não faz parte do Top 20.

Chama a atenção, ainda, dado trazido pela peticionária referente à estimativa da China Chamber of Commerce for Metallurgical Enterprises (CCCME), o qual estimou que a participação das empresas privadas na produção de aço chinesas aumentou de 35% em 2005 para 51,3% em 2013 e 56,6% em 2017, o que seria justificado pela maior lucratividade destas em relação às SOEs, fazendo com que se expandissem mais rapidamente. Já a Comissão Europeia (2017) estimou em 49% a participação das SOEs na produção siderúrgica e 44% na capacidade instalada, fazendo a ressalva que muito provavelmente o dado estaria sendo subestimado porque não inclui as Joint-Ventures envolvendo empresa estatais.

Em seguida, o estudo submetido pela peticionária relata uma série de fontes em que seriam evidenciados subsídios concedidos a indústria siderúrgica na China. Segundo os autores, "a indústria recebeu uma quantidade considerável de subsídios e financiamentos, o que contribuiu para crescer tão rapidamente dada a baixa margem de lucro". Os tipos de subsídios seriam os mais diversos, como dinheiro em troca de ações, swaps da dívida por capital, empréstimos subsidiados por bancos públicos, direitos de uso da terra por pouco ou nenhum custo, direcionamento de fusões e aquisições por pouco ou nenhum custo e subvenções.

Haley (2015), por exemplo, concluiu que os subsídios concedidos representaram 47% do lucro total das empresas siderúrgicas listadas na China em 2013 e 80% em 2014. Nesse último ano, 20% das 33 siderúrgicas listadas na China receberam subsídios, respondendo por mais da metade de seus lucros. Adicionam os autores que "como as companhias listadas são aquelas que tendem a apresentar melhor desempenho financeiro, é razoável deduzir que esta proporção seria ainda maior para a indústria na sua totalidade".

Brun (2017) afirmou que os subsídios estatais têm incentivado historicamente a aumentar a capacidade instalada na indústria siderúrgica. De acordo com o autor, o pacote de estímulo de RMB 4 trilhões (~ USD \$ 600 bilhões) em 2008 a 2009, juntamente com o aumento da demanda por aço usado na construção em 2009, levou grandes produtores de aço estatais na China a construir novas linhas, especialmente para a produção de novas chapas de aço.

Ainda segundo ele, o Wall Street Journal notou que uma ação judicial da US Steel encontrou 44 programas subsidiados separados, incluindo sete que dão às siderúrgicas chinesas terras baratas ou livres, minério de ferro, carvão e energia, oito que oferecem empréstimos com desconto, incluindo empréstimos subsidiados para exportação, 15 de isenções fiscais e 11 programas que subvencionam diretamente às empresas.

A Consultoria relata que a Comissão Europeia também teve oportunidade de atestar a concessão de subsídios especificamente no caso do setor do aço em investigações que demonstram os seguintes subsídios, entre outros: a) empréstimos, linhas de créditos, taxas de juros e garantias preferenciais; b) prêmios; c) isenções e reduções de tributos; d) programas voltados ao imposto de importação e tarifas indiretas; e) garantia de valores artificialmente baixos para bens e serviços, incluindo insumos, uso da terra, água e eletricidade; f) programas de equalização.

Além da União Europeia, acrescentam que diversos outros Membros da Organização Mundial do Comércio (OMC) já concluíram o mesmo em relação à China no tocante aos subsídios no setor do aço, como Austrália, Canadá, Índia e Estados Unidos.

as conclusões de diferentes autoridades investigadoras atestariam a ampla gama de medidas estatais de apoio à siderurgia chinesa. Com base nessas medidas, os produtores de aço conseguem sensíveis reduções em seus custos de produção, notadamente em rubricas relevantes: insumos, matérias-primas e utilidades públicas.

Com base em dados extraídos do sítio eletrônico da OMC, os autores mostram que os metais foram responsáveis por 44,5% de todos os casos de CVDs (sigla para countervailing measures, medidas compensatórias em inglês) no período 1995-2016, ao passo que a siderurgia representa de 1,5% a 2% do comércio internacional dos produtos. A China teria sido alvo de 26,7% de todos as investigações de CVDs iniciadas.

WU (2016) destaca ainda que, até 2010, havia 60 CVDs contra produtos siderúrgicos chinesas. No período 2011 a maio de 2016, este número teria se elevado para 97 casos. Portanto, observar-se-ia a crescente adoção de medidas de defesa comercial em relação aos subsídios concedidos ao aço chinês nos últimos anos.

Outro aspecto trazido pelos autores diz respeito à política comercial. De acordo com eles, "na maioria dos países, as tarifas são utilizadas para proteger os agentes domésticos contra as importações. Não obstante, na experiência particular da China, o lado mais importante refere-se aos incentivos e desincentivos à exportação.". Por meio de impostos de exportação e restituição de impostos, os autores mostram que a intenção é desestimular as exportações de produtos de baixo valor agregado e fomentar as exportações de produtos de alto valor agregado. Nas suas palavras, "parece pouco crível que o objetivo do uso do tax rebate seja apenas compensar o resíduo tributário", de modo que o sistema não seria neutro e criaria distorções.

Por fim, salientam que há inúmeras restrições à exportação de insumos estratégicos, vários deles utilizados pela indústria siderúrgica, alguns deles eliminados porque foram considerados violações às regras da OMC, e que mantêm os preços dos insumos artificialmente baixos, não refletindo condições normais de mercado.

Na sequência, os autores dissertam sobre restrições ao capital estrangeiro. Até 2004, o governo chinês não havia imposto limites explícitos à atuação do capital estrangeiro na indústria siderúrgica. Naquele ano, existiriam pelo menos 22 empreendimentos na siderurgia chinesa nos quais empresas estrangeiras eram ou haviam sido sócias. Os 22 projetos contemplavam principalmente finishing facilities, ou seja, unidades de laminação e acabamento, sem a correspondente aciaria.

Destes 22 casos, em pelo menos quinze o mecanismo de entrada do investimento estrangeiro na China foi por meio de joint-ventures com empresas locais. Em sete outros empreendimentos, a participação estrangeira chegou a 100%, aproveitando-se da falta de restrição governamental.

Todavia, a partir de 2005, o artigo 23 do PDISC explicitamente determinou o controle do investimento direto estrangeiro na siderurgia chinesa. A partir de então, as siderúrgicas estrangeiras que pretendessem investir no país deveriam ter uma capacidade anual de produção superior a 10 Mt de aço ao carbono e de 1 Mt de aço ligado/especial no ano anterior.

De acordo com os autores, em pelo menos duas situações o governo chinês acabou vetando a compra de ativos siderúrgicos por parte de siderúrgicas internacionais: compra da China Oriental pela ArcelorMittal a partir de 2007 e da Delong Holdings, listada em Cingapura, pela russa Evraz em 2009.

A Consultoria reconheceu que existem vários empreendimentos nos quais as siderúrgicas estrangeiras possuem participação acionária, mas estas estariam majoritariamente limitadas a finishing facilities, com exceção da Zhangjiagang Pohang Stainless Steel (ZPSS), que é uma joint-venture entre a siderúrgica sul-coreana Posco (82,5%) e a Jiangsu Shagang (17,5%).

Em julho de 2016, o governo central anunciou que passaria a permitir que siderúrgicas pudessem ser totalmente controladas por empresas estrangeiras, mas ainda limitado a quatro zonas de livre comércio num projeto piloto.

Os autores concluem esta seção afirmando que: i) as maiores siderúrgicas mundiais possuem pouca participação no mercado chinês; ii) que a restrição a investimento estrangeiro por meio da capacidade instalada mínima seria praticamente uma proibição, haja vista que apenas 21 empresas não chinesas fabricaram mais de 10 Mt de aço bruto em 2017; iii) que a suspensão das restrições é temporária e, ainda assim, limitada geograficamente; e iv) a restrição geográfica implicaria que as siderúrgicas estrangeiras não conseguirão construir usinas integradas a coque, devendo se dedicar às atividades de laminação e processamento, nas quais o investimento estrangeiro já é permitido.

Outros dois pontos trazidos pelos autores dizem respeito à capacidade instalada chinesa e à saúde financeira das suas empresas.

Segundo os autores, de acordo com o banco de dados da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a capacidade instalada anual de aço bruto da China se expandiu de 150 Mt em 2000 para 424 Mt em 2005, 800 Mt em 2010 e 1,16 bilhão de toneladas em 2016.

Segundo dados da CCCME, em 2016 a China teria reduzido a capacidade instalada em 65Mt, dos quais 59,7% foram realizadas por empresas privadas. Já em 2017, as empresas privadas representaram 80% da eliminação de 50Mt de capacidade instalada

A análise de estudos de caso realizada pela Consultoria incluiu uma grande empresa privada produtora de aço, a Jiangsu Shagang. Como será explicado, os autores do estudo entendem que este caso demonstraria que nem sempre as fronteiras entre propriedade e controle estatal, de um lado, e propriedade e controle privado, de outro, são claras. De acordo com o sítio eletrônico da companhia, sua capacidade produtiva anual seria de 39,5 Mt de aço bruto e de 37,2 Mt de laminados, sem mencionar especificamente o ano base. A julgar pela produção da empresa em 2017 (38,35 Mt), a empresa estaria atuando no limite de sua capacidade instalada.

Segundo a CCCME, em 2012, o lucro da siderurgia foi equivalente a apenas US\$ 0,42/t, mas para as 79 maiores siderúrgicas privadas este valor chegou a US\$ 8,90/t. Já em 2017, o lucro médio das empresas privadas atingiu US\$ 68,52/t, gerando uma margem de lucro de 6,3%. Por sua vez, outra fonte, a China Iron and Steel Association (CISA), afirmou que a margem de lucro das principais empresas chinesas (as quais são predominantemente estatais, como visto) atingiu 4,7% entre janeiro e novembro de 2017.

Sobre lucratividade e endividamento, gráfico elaborado pelos autores, com base em dados da Consultoria World Steel Dynamics, mostra que a margem de lucro EBITDA das siderúrgicas chinesas foi consistentemente menor do que suas congêneres em outros países entre 2000 e 2016, com exceção do triênio 2001-03, 2009 (crise) e 2014. Esta situação, na visão dos autores, não poderia ser dissociada do fato de que a participação das SOEs é significativa no mercado chinês.

Segundo a consultoria McKinsey (2013), para garantir a sobrevivência de curto prazo uma empresa siderúrgica precisaria obter uma margem EBITDA de pelo menos 9%. Ademais, para garantir a sobrevivência de longo prazo, esta margem deveria atingir pelo menos 17%, com vistas a arcar com custos relacionados a reinvestimentos, juros sobre empréstimos e financiamentos, impostos e retornos aos acionistas (McKinsey, 2014).

Outro gráfico mostrou as margens de lucro médias de companhias siderúrgicas associadas à China Iron and Steel Association (CISA). No período 2001 a 2007. A margem média atingiu 6,5%, enquanto que de 2008 a 2017 este valor se reduziu a 1,6%. Segundo os autores, "apresentar uma lucratividade tão reduzida durante uma década inteira, sem [...] fechamento de capacidade, indica que há outras forças atuando na tomada de decisão que não a racionalidade da alocação de recursos".

Com base na mesma fonte (CISA), Lee e Dai (2017) apontaram também que a relação dívida/capital próprio aumentou 149% no período 2004-2011 para 222% nos anos 2012-2015 e ainda 229% em 2016. A média da indústria para a relação dívida/ativos se expandiu de 60,8% em 2005 para 67,6% em 2011, estabilizando-se desde então (67,2% em 2017).

A relação dívida líquida/EBITDA também estaria elevada. Segundo a OCDE (2016), o recomendável seria que a dívida não superasse em três vezes o resultado operacional.

Com base em empresas listadas em Bolsa de valores, obteve-se uma amostra de 20 empresas chinesas. Coletivamente, estas empresas produziram 386 Mt de aço bruto em 2017, o equivalente a 46,4% da produção chinesa. Entre 2013 e 2017, a relação dívida líquida/EBITDA na siderurgia chinesa superou 9, três vezes mais do que o recomendado: 9,7 em 2013, 9 em 2014, 25 em 2015 e 9,8 em 2016). Em 2017 a relação

melhorou para 5,1, ainda assim o indicado demonstraria que as empresas estão significativamente endividadas. É importante ressaltar que este dado se refere a empresas listadas em Bolsa de Valores, o que permitiria inferir que, se fossem adicionadas empresas de menor porte, o grau de endividamento seria ainda maior.

Por último, os consultores trazem uma análise de empresas específicas, como estudo de caso, a começar pela China BaoWu Steel Group Corporation (BaoWu Steel), maior empresa siderúrgica da China e a segunda no mundo.

A empresa BaoWu Steel, resultante da fusão da Baosteel Group com a empresa Wuhan Iron and Steel Corporation (Wugang ou WISCO), em dezembro de 2016, é 100% controlada pela SASAC Central. Sua subsidiária é a Baoshan Iron & Steel Co., Ltd., doravante denominada Baosteel (empresa investigada que forneceu os dados para análise), cuja participação estatal é de 70,05%.

De acordo com os dados divulgados pela WSA, a produção da empresa foi de 65,39 Mt em 2017, para uma capacidade instalada atual de 70 Mt. Já a participação da companhia na produção siderúrgica chinesa atingiu 7,9% em 2017.

Segundo eles, a BaoWu Steel é um dos alvos da reforma estrutural que o governo chinês vem implementando na indústria siderúrgica, principalmente com o objetivo de melhorar a qualidade da produção e fortalecer a competitividade internacional. Cabe destacar que, em 2016, a produção da holding foi de 63,81 Mt, enquanto a Baosteel produziu nesse ano 27,45 Mt (43,1% do volume produzido pelo grupo). A Baosteel possui uma linha muito extensa de produtos, contemplando: planos não-revestidos; planos revestidos; planos ligados/especiais; longos ao carbono; longos ligados/especiais; tubos com costura.

Em 2017, 89,9% da receita da Baosteel foram provenientes do mercado doméstico e 10,1% do mercado externo. O lucro líquido da empresa foi USD 2,83 bilhões (CNY 19,17 bilhões), perfazendo uma margem líquida de 6,65%. A Baosteel foi responsável por 71,4% da receita da BaoWu Steel no ano passado (BAOSTEEL ANNUAL REPORT, 2018). No que tange especificamente às atividades siderúrgicas, as receitas operacionais da Baosteel totalizaram USD 28,82 bilhões (CNY 195 bilhões), distribuídos entre: laminados planos (84,0%), produtos tubulares (5,4%), laminados longos (3,7%) e outros (6,8%), conforme o Baosteel Annual Report (2018).

Na visão dos autores, os principais diretores da Baosteel, enquanto empresa estatal com capital minoritário listado em bolsa de valores, tendem a ser indicados pelo governo. No caso da China, devido à permeabilidade da relação Estado/Partido, com grande sobreposição de funções e interesses, a nomeação originária de facto do Partido Comunista Chinês (PCC). Com base em Cheng (2014), afirmam que a nomeação dos cargos em empresas estatais seria indicada pelo Organization Department ("Departamento Organizacional"), um braço executivo do PCC que está diretamente subordinado ao secretariado do Politburo. Além da designação dos altos cargos em empresas estatais, o Departamento Organizacional também indicaria posições administrativas no âmbito do próprio partido, no governo, nos órgãos militares, nas universidades etc. Esse é o canal direto de influência do Partido, por meio do qual alocaria posições, distribuiria poder e, principalmente, garantiria a transmissão das diretrizes advindas do Politburo.

Acrescentam que, salvo algumas exceções, os dirigentes apontados para cargos nas empresas estatais seriam normalmente filiados ao PCC. Por vezes, além do cargo na empresa, o dirigente também acumula uma posição no Comitê do Partido organizado no âmbito das empresas. No caso da Baosteel, por exemplo, o atual presidente, Zhihao Dai, seria tanto filiado ao partido quanto membro permanente do comitê do PCC na companhia.

A BaoWu Steel foi a empresa resultante de um longo processo arquitetado pelo Conselho de Estado chinês por meio do PARIS, analisado anteriormente, que acabou culminando em 2016 com a fusão da Baosteel Group com a WISCO. Além de maior força para disputar o mercado internacional, os autores advogam que a fusão das duas empresas atendeu à intenção de reformular a indústria por meio de consolidação e investimentos em tecnologia, ambos financiados por fundos estatais designados.

Em sua nota original, o PARIS indicou as "Principais Medidas de Ajuste e Revitalização da Indústria". Como já abordado, a diretriz menciona clara e nominalmente a indicação das empresas que deveriam levar a cabo fusões e aquisições com o objetivo de reestruturar o setor "dando um passo a diante na liderança dos grandes grupos como Baosteel, AnBen, Wugang, dentre outras".

Mais adiante, descreveram os tipos de subsídios que a Baosteel reportou em seus relatórios: subsídio baseado em ativos destinado à transformação tecnológica; fundo fiscal destinado à infraestrutura e áreas de construção; subsídio de governos subnacionais; destinado à cooperação econômica e tecnológica internacional; destinado ao tratamento da emissão de gases poluentes; ressarcimento por demolição; ressarcimento de impostos; projetos de inovação tecnológica prioritária; e subsídio especial para tecnologia de ponta. Ressaltam que, além do subsídio declarado pela Baosteel, é possível que haja outros repasses não explícitos na prestação de contas.

De acordo com a Consultoria da Aperam, os subsídios designados por normativas do governo central podem se materializar na forma de: literalmente "subsídio", "assistência complementar" ou "prêmios", sendo convencionalmente lançados nos balanços das empresas como "subsídio do governo". Contudo, destacam que, entre 2013 e 2014, a Baosteel recebeu um tipo de suporte que não se enquadrava nos programas governamentais convencionalmente usados, tanto que a descrição no balanço apareceu como "prêmio de subsídio", conforme relatório publicado pela US Steel Industry Coalition em 2016. Isso indicaria, na sua visão, alguma arbitrariedade na concessão e/ou descrição de benefícios, possibilitada em grande medida pela autonomia dos governos subnacionais na implementação de políticas.

Quanto a relações trabalhistas, apontam que, no sítio eletrônico da Baosteel, em mandarim, existe uma página que não existiria na versão em inglês. No item "Sobre Nós", constaria um subitem "Sindicato Trabalhista da Baosteel". Afirmam que, em uma economia de mercado, não é comum constatar a existência de sindicatos organizados dentro da companhia.

A condução das atividades do Sindicato no âmbito da Baosteel se submeteria tanto ao quadro corporativo quanto ao Comitê Partidário para executar suas tarefas, além de estar subordinada ao controle da Federação Nacional dos Sindicatos (FNS), o qual, por sua vez, está atrelado ao Partido.

Entre as funções exercidas, os consultores destacam o desenvolvimento de projetos de competição de funcionários intra e entre empresas da corporação, a fim de reduzir custos e aumentar eficiência. Estes projetos são elaborados pelo próprio sindicato dos trabalhadores da empresa ao invés do corpo administrativo-operacional e objetivando ganhos para a firma, e não aos funcionários.

A nota do sítio eletrônico em questão termina evocando a necessidade de estudar as diretrizes aprovadas pelo 18º Congresso Nacional do PCC, realizado em 2012. Menciona ainda a necessidade da união dos trabalhadores para construir uma "sociedade moderadamente próspera", expressão cunhada pelo Partido. Ademais, ela termina afirmando que se deve buscar atingir os objetivos de produção determinados pela companhia e relações trabalhistas harmoniosas:

Essa funcionalidade, na visão dos autores, se destoaria "da atuação de sindicatos convencionais, cuja função de defender os interesses dos empregados geralmente os coloca em posição antagonista às empresas, na qual a otimização de um é custo para a outra". Terminam afirmando que "tal condição rompe a dinâmica de formação de salários a partir de livre negociação entre firmas e união trabalhista, supostamente uma atuação de forças opostas passível de equilíbrio".

A segunda empresa analisada como estudo de caso foi a Benxi Steel Group, empresa estatal ligada ao Governo da Província de Liaoning, controladora da Benxi Steel Plates Co., Ltd (Bengang Plates).

A Bengang Plates é uma das maiores produtoras de aços planos da China, com USD 3,10 bilhões (CNY 20,6 bilhões) em ativos físicos e USD 1,91 bilhão (CNY 12,7 bilhões) em ativos líquidos. Segundo o sítio eletrônico da companhia, sua capacidade produtiva anual é de 13 Mt para laminados a quente e de 6 Mt para laminados a frio. Em 2017, a empresa produziu 15,7 Mt em aço bruto.

Como no caso da Baosteel, foram apresentados indícios de controle substancial da empresa sobre seus funcionários, conforme dados obtidos em fóruns online e em matéria de uma emissora de televisão estadunidense.

Além de receber subsídios, a empresa também se aproxima do exemplo da Baosteel ao ter seu nome listado nominalmente no Plano PARIS para que se fundisse com outra empresa, a Anshan, estatal ligada ao Governo central. Esta fusão teria sido

anunciada em 2005 e reforçada nominalmente no Plano PARIS. Contudo, por "divergência de interesses", depois de anos de negociação, o desgaste político teria culminado na separação das companhias.

Ainda, por meio da análise de nota de imprensa publicada no próprio sítio eletrônico da Bengang Plates, o estudo afirma que a empresa também desempenha funções de desenvolvimento regional. Segundo a nota, as duas partes devem trabalhar juntas para o benefício da cidade e crescimento da Bengang Plates, que deve "a todo custo" contribuir com empresas e o desenvolvimento locais. Adiciona falas atribuídas ao CEO da empresa, que afirmou que a empresa contribuiu para o desenvolvimento da empresa e do seu entorno, e ao presidente e secretário do Comitê Partidário da Bengang Plates, que agradeceu aos Governos provincial e o municipal pelo apoio, já que não teriam medido "esforços para apoiar a nossa empresa, seja no âmbito de impostos, meio-ambiente ou com terras." O próprio prefeito de Bengang Plates agradeceu o esforço da empresa e garantiu trabalhar para aumentar o suporte a ela. Assim, na visão dos autores, "a tomada de decisão da empresa em relação aos investimentos, ao volume de emprego, à estratégia comercial, entre outros, acaba se subordinando à dinâmica política, em desfavor das forças de oferta e demanda."

Por fim, o estudo descreve o acordo para swap de títulos por ações no valor de USD 301 milhões (CNY 2 bilhões) entre a Bengang Plate e a filial do banco estatal China Industrial and Commercial Bank (ICBC, Banco Industrial e Comercial da China) na Província de Liaoning. Assim, tanto a empresa quanto o banco atuam na mesma jurisdição. No ato da assinatura, todo o primeiro escalão da Província, incluindo membros do PCC, esteve presente, mostrando a mobilização da elite política da região para solucionar o endividamento da empresa. Um ano antes, o Governo da Província havia publicado nota oficial em seu sítio eletrônico com o documento intitulado "Implementação do Plano de Redução de Alavancagem Corporativa", em alinhamento às Diretrizes do Governo central. Segundo os autores, "essas notas oficiais evidenciam que o acordo entre Bengang Plates e o banco credor não foi um fato isolado, mas parte de uma ampla política de Estado para alterar a estrutura do passivo das empresas estatais".

O estudo encomendado pela Aperam ressalva que, mesmo no caso de empresas formalmente privadas, há indícios de que o Governo exerce influência significativa sobre elas. O exemplo citado é a da Jiangsu Shagang, maior empresa privada de aço da China, a qual possui Comitês do Partido em sua estrutura. O dono, Shen Wenrong, é membro do PCC e já foi Secretário Municipal do Partido, Delegado do Congresso do PCC e do Congresso do Povo. A empresa, ademais, também recebeu subsídios estatais pelo menos desde 2010, segundo análise do estudo encomendado pela Aperam. Por fim, segundo o estudo da Consultoria da Aperam, constaria do Plano da Província de Jiangsu, que pretendia fusionar mais de 50 companhias siderúrgicas em apenas oito empresas, sendo que a Shagang seria a única considerada "supergrande".

Segundo nota publicada em seu sítio oficial e relatada pelos autores, em novembro de 2017, logo após o 19º Congresso do Partido, o Comitê do Partido na Shagang organizou um evento para "estudo e implementação" das diretrizes advindas do Congresso. De acordo com a empresa, 400 pessoas participaram da "aula" que tinha como objetivo transmitir a ideologia advinda da reunião em Pequim. A nota mencionou a importância de entender as circunstâncias do país, bem como entender as atuais necessidades do "Socialismo com Características Chinesas" promovido pelo presidente Xi Jinping. Afirmou, ainda, que disseminar o "espírito do Grande 19º" é uma tarefa política muito importante que deve ser executada em todos os níveis e departamentos da empresa; e que "a voz do partido deve penetrar o coração de cada um dos funcionários da Jiangsu Shagang no Comitê".

Um quarto caso analisado pelo estudo é o da Dongbei, empresa especializada em aços ligados/especiais para indústria naval, aeroespacial e militar. Segundo os autores, tratar-se-ia de um caso raro em que uma SOE subnacional se tornou inadimplente a ponto de ser reestruturada, com uma empresa privada assumindo posição de maior acionista (a própria Shagang com 43%), mas mantendo participação governamental de 10% por meio da Bengang Plates (SOE da província de Liaoning).

Apesar do Governo não ter conseguido evitar o calote, o processo de reestruturação da empresa teria sido bastante tumultuado e com significativa intervenção estatal. Segundo o estudo, a proposta foi aprovada pelos credores, mas alguns deles relataram terem sido forçados a aceitar o Plano elaborado pela empresa e pelo Governo de Liaoning. Relatórios financeiros não teriam sido publicados anualmente e questões relacionadas ao relatório não foram respondidas. Ademais, os credores teriam sido obrigados a votar tão logo a Plano foi tornado público.

A TPCO, a última empresa subnacional estudada detalhadamente, inicialmente se uniu a três outras empresas de Tianjin em 2010, em consonância com as diretrizes do PARIS. Contudo, o endividamento do novo Grupo (Bohai Steel) se tornou impagável, e o Governo de Tianjin interveio para administrar a dívida, desconstituindo o Grupo em 2016. Nesse caso, o Governo buscou a reestruturação da propriedade dos passivos e o lançamento de novas debêntures para pagamentos dos empréstimos a vencer. Em maio de 2018, o Governo impediu a liquidação de ativos estatais para pagamento de dívida tomada no setor privado, bloqueando leilão que venderia os ativos. Estas constantes intervenções, na visão dos Consultores, fazem com que "o mercado financeiro se torne incapaz de mensurar e precificar o risco associado aos empréstimos e ao custo do capital, condição fundamental para racionalizar a alocação de recursos".

Na segunda manifestação, a Aperam juntou aos autos o relatório da Comissão Europeia intitulado Comission Staff Working Document on Significant Distortions in the Economy of the People's Republic of China for the Purposes of Trade Defense Investigations, o qual também contém informações específicas sobre as condições de mercado do setor siderúrgico.

Segundo as partes destacadas, a Comissão Europeia afirma que o setor de aço é considerado estratégico pela China. Por meio de um amplo leque de políticas e diretrizes, o Governo direcionaria ou controlaria praticamente todo e qualquer aspecto do desenvolvimento e do funcionamento do setor. Mais especificamente, a criação de produtores cada vez maiores é estimulada, e atingida através de políticas direcionadas a mudar a estrutura de mercado, como fusões e regulações de acesso ao mercado.

O documento salienta a forma como o Governo chinês se refere à economia do país, o que demonstraria a não prevalência de forças de mercado: "the State-owned economy, namely, the socialist economy under ownership by the whole people, is the leading force in the national economy. The State ensures the consolidation and growth of the State-owned economy".

Nesse contexto, ainda que forças de mercado foram mobilizadas em alguma medida, o papel decisivo é desempenhado pelo Estado:

"Even though today the Chinese economy is to some extent made up of non-state actors (...), the decisive role of the State in the economy remains intact, with tight interconnections between government and enterprises (going far beyond the boundaries of SOEs) in place."

Quanto ao 13º Plano Quinquenal, a Comissão Europeia destacou que ele proibiu investimentos relacionados à construção e expansão da produção de aço de determinados tamanhos, além do crescimento da capacidade de fundição de aço.

Ainda sobre esse tema, é mencionada a existência de fundos e outros incentivos para encorajar determinadas regiões a reduzir a capacidade instalada e, também, para realocar a força de trabalho redundante.

O mencionado Plano Quinquenal reconhece a existência de empresas "zumbi", ou seja, empresas que não são economicamente viáveis e que não tem perspectiva de se tornar rentáveis, mas que continuam a operar.

De forma bastante específica, o Plano prevê o apoio a empresas com foco na construção naval, aviação / aeroespacial, máquinas, energia elétrica e outras que exigem pesquisa e industrialização de tipos de produtos de aço de alta qualidade, entre eles, nominalmente, o low-loss and special purpose silicon steel.

Sobre a localização geográfica das fábricas, determina que nenhuma nova fábrica na costa deveria ser instalada. Ao contrário deveria ser encorajado o desenvolvimento de produção existente nas áreas costeiras em linha com os objetivos do Plano.

Sobre o excesso de capacidade, a Comissão Europeia afirmou que não é incomum e que faz parte dos ciclos do negócio. Contudo, níveis altos sustentados ao longo de anos, que exigiriam ajustes em um mercado competitivo, são um forte indício de intervenção governamental.

Nas conclusões finais registra que os países atuantes na área de defesa comercial (União Europeia, Estados Unidos, México, Canadá, Índia e Austrália) atestariam que no setor siderúrgico chinês não prevalecem condições de mercado.

3.2. Da manifestação da Baosteel

Inicialmente, a Baosteel solicitou a extensão do prazo para manifestação sobre esse tema, tendo em vista ainda não haver encerrado a fase probatória da revisão em epígrafe. Conforme alegado pela empresa exportadora, aparentemente, exceto pela Baosteel, seria resguardado o direito de todas as demais partes interessadas a se manifestarem e a apresentarem elementos de prova até o final da mencionada fase, o que violaria o direito da empresa ao contraditório e à ampla defesa, resguardado pela Constituição Federal.

No que se refere à determinação do valor normal da empresa chinesa, para fins de cálculo de direito antidumping na revisão, a Baosteel argumentou que não poderia ser utilizada metodologia não baseada na estrita comparação com os preços domésticos ou com os custos na China (metodologia NME).

Conforme interpretação da Baosteel, com a expiração artigo 15 (a) (ii) do Protocolo de Acesso da China (Protocolo) à Organização Mundial do Comércio (OMC), países (incluindo o Brasil) deveriam automaticamente reconhecer o status da China de economia de mercado para fins de procedimentos de defesa comercial futuros. Ademais, ainda que não se admitisse que a expiração do mencionado dispositivo garantiria explicitamente o reconhecimento desse status, não seria permitida a utilização de metodologia NME, em razão da remanescente aplicabilidade do parágrafo 15 (a) (i) do Protocolo. Adicionalmente, o argumento de que o conteúdo do caput do artigo 15 permitiria o uso de uma metodologia NME seria fraco, tendo em vista que o caput indicaria claramente que o emprego dessa metodologia deveria respeitar as condições expostas no subparágrafo (a) (ii).

No tocante à legislação brasileira, a Baosteel alegou que, nos casos de determinação do valor normal de exportadores de países não considerados economia de mercado, o § 3º do art. 15 do Decreto nº 8.58, de 2013, estipularia um prazo de 70 dias, a partir do início da investigação, para que as partes possam se manifestar sobre a escolha de um terceiro país. Nesse sentido, caso a determinação do valor normal seja baseada nos termos do referido artigo, a Baosteel considera que não foram obedecidas as regras estipuladas pelo Regulamento Brasileiro.

A empresa exportadora também se manifestou a respeito da metodologia utilizada para fins de início da revisão, haja vista que o cálculo do valor normal construído levou em consideração dados chineses diretamente, como custos e despesas operacionais. Na visão da Baosteel, o uso dessa metodologia claramente significaria que já haveria decisão a respeito desse tema.

Com base nas argumentações apresentadas, a Baosteel enfatizou que não haveria base legal que justificasse a desconsideração das informações e dos dados submetidos tempestivamente pela empresa e verificados in loco para fins de cálculo do valor normal na determinação final.

Com relação aos argumentos apresentados pela petionária sobre a não utilização dos dados apresentados pela empresa para fins de cálculo do valor normal, a Baosteel alegou que esses argumentos teriam se baseado em um documento frágil e desprovido de evidências. O referido documento seria, na verdade, algo mais parecido com uma tese acadêmica do que com uma fonte confiável para uma decisão de tamanha importância. Ademais, a análise de aspectos gerais contida nesse documento demonstraria desconhecimento da realidade chinesa.

Conforme apresentado pela Baosteel, a economia chinesa avançou ao status de economia de mercado. Desde 1993, com emenda à Constituição, o relacionamento entre estado e empresa começou a mudar. A economia passou de "operada pelo Estado" para "propriedade do Estado". Assim, as empresas teriam passado a tomar suas próprias decisões e o mercado teria um papel mais importante na alocação de recursos.

Desde a acessão da China à OMC, em 2001, a China teria cumprido totalmente com suas obrigações no âmbito do acordo de acesso ao mercado da OMC. A China teria, passo a passo, reduzido o limiar de acesso ao investimento estrangeiro, diminuindo restrições quantitativas e geográficas e ampliando o escopo de negócios para o investimento estrangeiro nos setores de serviços. Em nível microeconômico do setor de aço, a indústria seria competitiva tanto no mercado doméstico quanto no mercado internacional. Ademais, não haveria intervenção do governo e os preços seriam, portanto, determinados por fatores de mercado.

Já no nível macroeconômico, com o avanço contínuo da reforma do sistema econômico e do sistema de gestão do governo, não mais haveria intervenção do governo chinês sobre a alocação de recursos da empresa, precificação de produtos e decisões sobre a produção. Assim, a alocação de trabalho, salário, preços de energia e de insumos e propriedade, seria conduzida em condições de mercado.

Desde 2003, com a Terceira Sessão Plenária do Décimo Sexto Comitê do Partido Comunista da China (CCP) sobre Decisões de Alguns Problemas de Aperfeiçoamento do Sistema Comunista de Economia de Mercado, o CCP teria proporcionado a base de um sistema de eliminação da discriminação sobre propriedade.

No tocante aos preços, a legislação em vigor (Lei de Preços da China) definiria situações específicas em que o Governo poderia guiar ou fixar preços, como nos casos de commodities vitais ao desenvolvimento, escassas ou das quais o Governo detém o monopólio natural, além de utilidades públicas e serviços essenciais. Essas situações não abarcariam o aço, sobre o qual não haveria intervenção nos preços.

Com relação à gestão da empresa, a Lei das Sociedades da China resguardaria os direitos das empresas à autonomia em conduzir suas próprias operações. Já o direito absoluto à propriedade e ao domínio da terra estaria garantido pela Lei do Direito Real à Propriedade da China. O direito de usar a terra seria obtido por meio de licitação, leilão e pagamento do preço da terra.

Sobre o investimento estrangeiro, a Baosteel afirmou que a China teria adotado um novo modelo de administração, representando uma reforma institucional em resposta às mudanças nas regras internacionais. Em 2016, Congresso Nacional teria alterado quatro leis, incluindo a Lei de Empresas com Capital Estrangeiro. No tocante a empresas de capital estrangeiro, não sujeitas a medidas administrativas especiais de acesso (lista negativa), a sua instituição e futuras alterações seriam agora gerenciadas por meio de um sistema de "preenchimento para registro" em vez de um sistema de exame e aprovação. Em 2018, a lista negativa teria sido revista, o número de projetos de investimento sujeitos à verificação governamental teria sido reduzido em 90% e teriam sido revogados 87% dos itens sujeitos a exame e aprovação antes da obtenção do registro, o que refletiria os esforços constantes da China para aumento das liberalizações dos setores financeiros, de serviços, agrícola, de mineração e de manufatura. A simplificação de procedimentos administrativos e a criação de projeto piloto para implementação de zonas de livre comércio também foram citados como esforços nesse sentido.

No que se refere à tributação, a Baosteel esclareceu que todas as empresas teriam que respeitar a Lei de Imposto de Renda das Empresas e que aquelas envolvidas em vendas, processamento, reparos, fornecimento de suplementos e importação de mercadorias estariam sujeitas à incidência de alíquota de 17% do imposto sobre valor agregado. Ademais, a China teria reduzido substancialmente as tarifas de importação, cumprindo todos os seus compromissos de redução tarifária, além de realizar grandes esforços na redução de barreiras não tarifárias, como quotas e licenças de importação.

De acordo com a Baosteel, a Lei de Falências de Empresas da China, implementada em 2007, abrangeria todas as entidades empresariais, incluindo empresas estatais, não estatais, nacionais, estrangeiras, além de empresas listadas ou não em bolsa. Essa Lei estipularia os procedimentos de falência de empresas e protegeria os direitos e interesses legítimos dos credores e devedores, representando um marco no processo de reforma do sistema de economia de mercado chinês.

Outro ponto abordado foi o grau de liberdade na determinação dos salários e nas negociações entre empregadores e empregados. Conforme estabelecido pela Lei do Trabalho da China, as partes poderiam negociar livremente sobre o salário e concluir o contrato de trabalho sem a intervenção do governo. Já os sindicatos acrescentariam proteções importantes para os funcionários. Na última década, novas legislações sobre o tema teriam fortalecido regulamentações sobre rescisão do contrato de trabalho e teriam estabelecido penalidades para os empregadores que não fornecem contratos de trabalho, não pagam salários ou horas extras, bem como para aqueles que não oferecem compensação por rescisão trabalhista.

Ainda sobre esse tema, a empresa exportadora ponderou que já haveria reconhecimento, de outras autoridades, em relação às livres negociações de salários na China. O Departamento de Comércio dos Estados Unidos (DOC) teria afirmado que os salários pareciam ser amplamente negociados na China em vista da variabilidade nos salários entre regiões, setores e empresas. Ademais, os empregadores, embora impedidos de reduzir pessoal, geralmente teriam liberdade para tomar decisões independentes em relação à mão de obra. O DOC ainda teria concluído, em Memorando sobre o Status da China como Economia não de Mercado, que haveria etapas na resolução de disputas trabalhistas, incluindo consultas informais, mediação por comissões ou comitês, arbitragem por representantes do governo, trabalhadores e empregadores ou reclamação a um tribunal chinês. Os sindicatos chineses seriam obrigados a prestar assistência jurídica aos trabalhadores.

Sobre o nível atual de distorções na valorização dos ativos, herdadas de um sistema de economia centralizada, a Baosteel relatou que várias leis e regulamentos teriam sido formulados na China em termos da regulamentação geral da reestruturação da empresa estatal. Assim, teriam sido evitadas, de forma eficaz, práticas distorcidas na amortização de capital, outras deduções de ativos, troca de ativos e pagamentos na forma de compensação de dívidas. Ademais, o sistema contábil das empresas seguiria os princípios e métodos contábeis internacionais. No tocante a empresas, como a Baosteel, que publicam seus demonstrativos financeiros, auditados por auditores independentes, haveria, portanto, segurança quanto ao cumprimento dessas leis e regulamentos.

No que se refere ao nível de interferência do estado nas operações de câmbio, a Baosteel destacou que, em vista das mudanças do sistema de câmbio chinês e com base no Regulamento chinês sobre a Gestão Moedas Estrangeiras, implementado em 2008, não haveria intervenção governamental ou controle sobre a troca de moeda estrangeira das empresas. Assim, a China adotaria um sistema de taxa de câmbio flutuante administrado com base na oferta e demanda de mercado. Com efeito, a moeda chinesa seria considerada, desde 2015, na cesta de moedas incluídas nos ativos de reservas em moedas estrangeiras do Fundo Monetário Internacional (Direitos Especiais de Saque), um reconhecimento de que a moeda seria amplamente utilizada para fazer pagamentos para transações internacionais e amplamente negociada nos principais mercados de câmbio. Ademais, autoridades investigadoras dos Estados Unidos e da União Europeia já teriam reconhecido que o mercado de câmbio da China opera em condições de mercado, o que poderia servir de referência para a autoridade brasileira.

No tocante ao Plano Quinquenal da China, citado pela petionária, a Baosteel enfatizou que esse plano não tem status legal, de modo que o seu conteúdo não seria juridicamente vinculante. Além do mais, tanto a Europa como os Estados Unidos teriam políticas semelhantes de desenvolvimento industrial, as quais também afetariam os negócios das empresas, como, por exemplo, por estímulos ao aumento ou reabertura da capacidade instalada das empresas siderúrgicas.

A Baosteel ainda objetou a alegação de que haveria influência do Partido Comunista da China nas decisões da empresa. De acordo com a manifestação apresentada, o CCP não seria uma autoridade governamental, já que, conquanto seja o partido governante na China, não seria o único partido político no país. Adicionalmente, a indústria brasileira não deveria presumir que a presença de organizações partidárias primárias em uma empresa representaria uma presença "significativa" do CCP e seria, por si só, suficiente para transformar a empresa em uma autoridade governamental.

Nos termos dos Atos Constitutivos do CCP, exigir-se-ia, em uma organização partidária primária na empresa, a manutenção de representantes importantes em nome do Partido Comunista. A despeito dessa regra, as obrigações da organização não conflitariam com o processo decisório da empresa. As atividades mais comuns desenvolvidas por essas organizações estariam relacionadas à prática de caridade, à proteção ambiental, a eventos culturais e a outras atividades ligadas às responsabilidades sociais corporativas.

Ainda sobre esse assunto, a Baosteel destacou que as organizações partidárias também estariam presentes em empresas com capital estrangeiro, as quais seriam consideradas instituições econômicas não públicas. O CCP não teria autoridade para interferir na operação de empresa privada, haja vista haver uma única ação direta que poderia tomar, qual seja, recusar a nomeação de um novo secretário da organização partidária da empresa. Assim, embora seja possível que essa organização faça sugestões relacionadas a determinadas leis ou a temas de interesse do Estado, essa não teria capacidade de obrigar a empresa a fazer nada.

Consoante Lei das Sociedades da China, os acionistas, diretores e gerentes da empresa seriam os únicos responsáveis pela operação interna da empresa. Ainda que um dirigente da empresa seja membro ou representante do CCP, essa circunstância não tornaria os negócios da empresa sujeitos a qualquer intervenção do governo chinês. Além disso, a citada Lei estipularia claramente que a empresa deveria operar de forma independente e proibiria explicitamente que funcionários do governo pudessem exercer uma função de forma concorrente em uma empresa.

O último ponto abordado pela Baosteel estava relacionado a restrições na exportação de insumos. Quanto a isso, a empresa esclareceu que essas restrições têm por finalidade a proteção de recursos naturais e a proteção ambiental, o que seria permitido pelo Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT). A empresa também alegou que a China não tem um complexo sistema de "tax rebate" nas exportações, já que aumentaria os custos de exportação do aço chinês e reduziria o volume exportado, o que seria favorável à estabilidade do mercado internacional desse produto.

4. DA ANÁLISE A RESPEITO DA PREVALÊNCIA DE CONDIÇÕES DE ECONOMIA DE MERCADO NO SETOR SIDERÚRGICO CHINÊS

Com vistas a organizar melhor o posicionamento, os temas mencionados acima foram divididos em cinco seções: Da situação do setor siderúrgico mundial e da participação das empresas chinesas (4.1.); Da estrutura de mercado e da participação e do controle estatais na China (4.2.); Das metas e diretrizes do Governo e sua influência sobre empresas estatais e privadas (4.3.); e Das práticas distorcidas do mercado (4.4.). Ao final, serão apresentadas as conclusões a respeito do tema.

Frise-se que não é objeto do presente documento um entendimento amplo a respeito do status da China como uma economia predominantemente de mercado ou não, cuja competência é da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), nos termos do art. 4º do Decreto no 8.058, de 2013. Este documento embasa, portanto, a tomada de decisão específica sobre a apuração do valor normal a ser utilizado na determinação da probabilidade de continuação de dumping, estritamente no âmbito da revisão.

Para tanto, foram considerados os argumentos e elementos de prova juntados aos autos pelas partes interessadas e protocolados no Sistema DECOM Digital (SDD). Deste modo, reitera-se que o presente documento não deve ser interpretado de forma ampla, mas tão somente no escopo da revisão, pois é embasada no conjunto probatório presente nestes autos, ainda sujeito a contraditório e ampla defesa.

4.1. Da situação do setor siderúrgico mundial e da participação das empresas chinesas

Com base nas evidências trazidas aos autos, em particular os diversos estudos do Comitê do Aço da OCDE, foi possível apurar a situação da indústria siderúrgica mundial nos últimos anos, bem como avaliar como a indústria chinesa se insere neste contexto.

Segundo os dados da OCDE, a capacidade instalada mundial de aço bruto cresceu 112% de 2000 a 2017. Nesse mesmo período, a capacidade instalada de aço bruto da China aumentou 600%. Consequentemente, sua participação na capacidade instalada mundial subiu significativamente. Em 2000, sua participação era de 14%, enquanto que em 2017 ela chegou a 47%, tendo atingido seu ápice de 2013 a 2015, quando representou em torno de 49% da capacidade instalada mundial.

Assim, apesar da redução de 2 p.p. na sua participação entre 2015 e 2017, a China possui hoje praticamente a mesma capacidade instalada de produção de aço bruto que todos os demais países em conjunto. Esse crescimento de capacidade chinês ocorreu desde 2000, mas foi particularmente forte entre 2002 e 2013, quando a média de capacidade anual adicional ficou em torno de 82 Mt de aço bruto, com destaque para os dois últimos anos (2012 e 2013), que registraram o primeiro e o terceiro maiores acréscimos de capacidade do período (97Mt e 146 Mt, respectivamente). Somente em 2016 e 2017 foi possível observar queda na capacidade instalada chinesa. De toda a capacidade instalada adicionada entre 2000 e 2017, 75% ocorreu na China.

Esse crescimento, contudo, não foi acompanhado por aumento proporcional da demanda mundial por aço. Dados da World Steel Association (2018) mostram que, no mesmo período, a produção mundial cresceu 837 Mt, em comparação com o aumento de

1.195 Mt de capacidade instalada mundial. Consequentemente, a capacidade ociosa do setor siderúrgico mundial cresceu.

Pode-se observar, porém, dois momentos distintos no comportamento da capacidade ociosa entre 2000 e 2017. Até pelo menos 2007, um ano antes da crise financeira internacional, o aumento de capacidade instalada cresceu de maneira similar ao aumento da produção. Contudo, a partir de 2008, há um claro descolamento em direção a um excesso de capacidade na indústria. Em 2015, auge da participação chinesa na capacidade instalada mundial, registrou-se o maior volume absoluto da capacidade ociosa (714Mt) e o menor grau de utilização da capacidade (69%). Em 2017, a capacidade ociosa caiu para 562Mt, mas ainda assim 2,7 vezes maior do que em 2000 e 2,3 vezes maior do que em 2007.

Dessa forma, é possível argumentar que a China contribuiu significativamente para o excesso de capacidade de aço no mundo, especialmente a partir de 2008.

Destaque-se que a taxa de crescimento da capacidade instalada da China foi muito maior de 2008 a 2013, com tendência de alta, tendo se reduzido desde então. Isto não obstante, somente foi menor do que a taxa do resto do mundo nos últimos dois anos.

Em estudo de 2015, a OCDE concluiu que o desempenho financeiro da indústria siderúrgica global havia se deteriorado para níveis não vistos desde a crise do aço no final da década de 1990. Ademais, afirmou que havia uma relação estatisticamente significativa entre a capacidade excedente e a lucratividade e o endividamento da indústria.

Segundo a OCDE, o excesso de capacidade afeta a lucratividade por meio de vários canais:

"Dois canais principais são os custos e preços. Por exemplo, em períodos de baixa utilização de capacidade, as economias de escala não são totalmente exploradas e, assim, os custos são mais altos e os lucros mais baixos. Os preços também tendem a ser menores durante períodos de baixa capacidade utilização, impactando diretamente os lucros. No nível global, os efeitos do excesso de capacidade são transmitidos através do comércio; excesso de capacidade pode levar a surtos de exportação, levando a quedas de preços e perdas de quota para produtores domésticos concorrentes na importação (OCDE, 2015)."

Por meio de uma análise dos balanços de empresas siderúrgicas listadas, o estudo analisou indicadores como o fluxo de caixa das empresas, relação dívida/lucro operacional antes de juros, impostos, depreciação e amortização e as oportunidades de investimento (price-to-book ratio), concluindo que as indústrias deste setor estariam precisando de fundos externos para cobrir os investimentos ou mesmo manter as atividades operacionais, que o endividamento está tão elevado que trazem questionamentos quanto à solvência delas, e que as oportunidades de investimentos são escassas, ou praticamente inexistentes.

A Aperam, por meio do estudo submetido aos autos, trouxe dados que indicam que a margem de lucro das indústrias siderúrgicas chinesas é, em média, mais baixa do que a de suas congêneres no resto do mundo. Ademais, esta margem de lucro teria se reduzido significativamente no período posterior a 2008, em linha com o aumento da capacidade ociosa observada no período. Segundo a McKinsey, estas margens não permitiriam a sobrevivência das empresas nem mesmo no curto prazo.

Situação parecida seria observada em termos de indicadores de endividamento. A relação dívida/capital própria se elevou, assim como a relação dívida/margem de lucro EBITDA. Quanto a esta última, estaria consistentemente maior do que 3, considerado o nível recomendado pela OCDE.

Por fim, a Aperam ainda aportou dados que indicam haver diferenças entre o comportamento do setor privado e do setor público na China. Por exemplo, 59,7% da redução da capacidade instalada observada em 2016 teria sido realizada por empresas privadas, enquanto que em 2017 esse número subiu para 80%, mesmo que, como se verá adiante, a participação do setor privado na indústria siderúrgica chinesa seja menor. Este dado indica que o excesso de capacidade instalada pode ser melhor explicado pela atuação de empresas estatais. A própria OCDE (2018) já apontava que, mundialmente, 55% das expansões de capacidade mundiais (planejadas e em andamento) se deviam a investimentos de empresas estatais (as quais, como se verá, são majoritariamente chinesas), e que, em 2015 e 2016, 74% da redução da capacidade mundial foi realizada por empresas privadas. A maior empresa siderúrgica privada da China, a Shagang, por exemplo, uma das quais foi objeto de análise detalhada pela Aperam, não estaria contribuindo com o excesso de capacidade, já que atuou no limite da sua capacidade instalada em 2017.

Mesmo no caso de estatais importantes que não apresentam capacidade excessiva, como a Baosteel, a qual, segundo o estudo da OCDE, foi a siderúrgica que mais contribuiu para a redução da capacidade em 2016, é difícil afirmar até que ponto prevalecem condições de economia mercado na lógica destes encerramentos. Como será visto, as estatais ligadas ao Governo central tendem a se alinhar mais automaticamente às diretrizes explícitas de Planos elaborados pelo Governo central, de forma que estes encerramentos podem ter um caráter meramente de medidas administrativas, sem preocupações com a eficiência alocativa, onde as empresas menos eficientes estariam sendo fechadas e as empresas mais eficientes realmente poderiam prosperar. A Baosteel, por exemplo, segundo as informações constantes nos autos, possuía grau de utilização de capacidade instalada de 93% em 2017. Já a Bengang Plates, uma empresa estatal subnacional, apresentou grau de utilização de aproximadamente 83% no mesmo período, mesmo sendo uma das maiores siderúrgicas do país.

Outro dado trazido pela Aperam que aponta para a mesma direção diz respeito às margens de lucro mais baixas das empresas estatais em relação às privadas. O estudo da OCDE (2018) já sugeria que as estatais são mais propensas a registrar períodos mais longos de resultados negativos em comparação com suas contrapartes privadas, e que estão significativamente e positivamente correlacionadas com a persistência em perdas financeiras (notavelmente para estatais menores). No que tange ao nível de governo, o estudo trazido aos autos pela Aperam evidenciou os casos da Bengang Plates, da Dongbei e da TPCO, todas empresas subnacionais relevantes, as quais apresentaram sérias dificuldades financeiras no período.

Dessa forma, foi possível concluir, com base nos dados acima apresentados, que a China contribuiu significativamente para o excesso de capacidade mundial do aço, que se tornou um problema particularmente grave após a crise de 2008. Ao mesmo tempo, e em linha com a hipótese de que o excesso de capacidade instalada prejudica a saúde financeira das empresas, foi possível determinar que as produtoras de aço na China possuem lucratividade menor e endividamento maior, em média, do que suas contrapartes no exterior. Por fim, foi possível determinar que empresas estatais possuem ociosidade maior e saúde financeira pior, em média, do que empresas privadas, e que há indícios de que o problema é mais grave no nível local do que no nível central.

Importa ressaltar que, sobre os fatos acima narrados, não houve qualquer contestação por parte da Baosteel em sua manifestação.

4.2. Da estrutura de mercado e da participação e do controle estatais na China

Inicialmente, é importante ressaltar que a propriedade estatal de empresas no setor siderúrgico não pode ser considerado, individualmente, como um fator determinante para se atingir uma conclusão a respeito da prevalência de condições de economia de mercado em determinado setor. Sabe-se, por exemplo, como demonstrado no Relatório "Empresas Estatais no Setor de Aço" da OCDE (2018), que havia participação estatal relevante no setor de aço mundial até pelos menos o final do século XX. Apenas a partir de meados da década de 1980, primeiramente com a Europa e depois nos países da antiga União Soviética e América Latina é que a propriedade estatal se reduziu significativamente. De acordo com o mesmo estudo, os governos teriam vários motivos para intervir no setor siderúrgico, que muitas vezes é considerado estratégico, uma vez que serviriam a propósitos de desenvolvimento industrial ou mesmo de defesa nacional.

Conforme estudo da OCDE (2018), a definição de empresas estatais (SOEs) é um desafio porque envolve determinar o grau de controle que o estado pode exercer sobre uma empresa. Segundo ele, a propriedade estatal pode não ser uma condição suficiente para determinar o controle estatal. Entender como as ações de propriedade se relacionam com direitos de voto ou decisão no conselho executivo de uma empresa ou em outros órgãos de governança é difícil, mas, na visão da OCDE, particularmente importante.

Ademais, mesmo na ausência de controle estatal, os regulamentos ou a presença nos órgãos de governança da empresa podem fornecer margem suficiente para o Estado influenciar o processo de tomada de decisão. A variedade de circunstâncias e a falta de transparência sobre como o controle e a influência do Estado podem ser exercidos torna a análise de políticas bastante complexa.

O estudo juntado aos autos pela Aperam também salientou este problema, e adicionou que há diferentes metodologias para se estimar a representatividade das SOEs no setor. Ainda, salientou que a atuação das estatais submetidas ao governo central, provincial ou municipal não podem ser vistas como um padrão monolítico, dados os conflitos de interesse entre os níveis de governo. Em outras palavras, as políticas públicas de estímulo às indústrias siderúrgicas chinesas diferem de acordo com o nível de governo, o que é um indicativo da existência de incentivos com efeitos contraditórios sobre o setor.

Os dados trazidos mostraram que as empresas estatais são particularmente importantes na China. Entre as principais indústrias siderúrgicas do país, todos os dados indicam que a maioria é estatal. Quanto ao universo das indústrias de aço, os números apontam para participação ainda relevante, mas decrescente. Estimativa de um estudo de 2010 colocou que a produção de aço de empresas estatais representava 63%. Outro, referente ao ano de 2017, dizia que em 2005 a participação era de 65% em 2005, mas declinado fortemente para 43,4% em 2017. A Comissão Europeia, em 2017, estimou em 49% essa participação. Assim, é possível afirmar, com base nos dados trazidos aos autos, que a participação de estatais na produção chinesa de aço é representativa, mas também que, ao mesmo tempo, a participação do setor privado tem aumentado e já representa parcela superior à das estatais.

Outro aspecto relevante presente no estudo da Aperam se refere à participação das empresas locais entre as empresas estatais. Segundo os dados apresentados, a maior parte da produção de aço na China é originária de empresas subnacionais. Este dado é consistente com a história da indústria chinesa de aço, que cresceu de modo extremamente fragmentado desde o final dos anos 1950. Esta informação é fundamental, uma vez que, como será visto, as diretrizes e metas são elaboradas pelo Governo central, de modo que o alinhamento dos demais níveis de Governo podem não ser automáticos.

Esse é o caso da Bengang Plates, empresa estatal ligada à Província de Liaoning. As evidências nos autos mostraram que o relacionamento entre a Bengang Plates e os Governos provincial e municipal é muito próximo, ficando claro que a empresa deve contribuir também para o desenvolvimento de outras empresas na região em troca de apoio governamental. É interessante notar que, mesmo tendo sido anunciada a fusão da Bengang Plates com uma empresa estatal do Governo central em 2005, e reforçada nominalmente no Plano PARIS em 2009, esta união não teria sido consolidada devido às "divergências de interesses" e ao desgaste político, depois de anos de negociação.

Além da propriedade direta de empresas, contudo, o controle do Governo pode ser exercido de facto por meio de uma série de meios. Nesse aspecto, os estudos de caso apresentados jogam luz à complexa relação entre o Estado, o Partido Comunista Chinês e empresas estatais e privadas. Empresas (inclusive privadas como a Shagang, a maior siderúrgica privada da China) possuem Comitês do Partido em suas estruturas e executivos de alto escalão que não são apenas filiados ao Partido, mas que apresentam currículo extenso com passagens em diversos postos do Estado e do Partido. Ademais, nos casos analisados em que empresas estatais enfrentaram dificuldades financeiras, caso das estatais locais Bengang Plates, Dongbei e TPCO, ficou clara a forte influência do Estado no destino das empresas.

Sobre a presença de Comitês do Partido, a Baosteel afirmou que não se deveria presumir que a presença de organizações partidárias primárias em uma empresa representaria uma presença "significativa" do PCC, e que obrigações das empresas com relação aos Comitês não conflitariam com o processo decisório da empresa. A este respeito, é necessário trazer mais alguns elementos.

Inicialmente, conforme art. 19 da Lei das Companhias da China, uma organização do Partido Comunista deve ser estabelecida em uma empresa para realizar atividades do Partido que estejam de acordo com a Constituição do Partido Comunista da China. Ademais, determina que a empresa deveria fornecer as condições necessárias para as atividades da organização. O art. 30 da Constituição do Partido Comunista da China, por sua vez, estabelece que uma organização primária do PCC deve ser formada em qualquer empresa [...] onde há três ou mais membros do Partido.

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 um 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 da Parte 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.

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.

Fica claro, em primeiro lugar, que o regulamento permite um 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 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. No caso da BaoWu Steel, por exemplo, este cargo compete ao Presidente do Conselho de Diretores Chen Derong, e o vice-Secretário é o Diretor Hu Wangming, enquanto que o Presidente da estatal Dai Zhihao é um membro permanente do Comitê.

Isto não obstante, as atribuições do Comitê no caso de empresas privadas, ainda que genéricas, permitem concluir que, mesmo nesses casos, o controle pode ser significativo. A forma como serão interpretadas competências como "implementar políticas do partido", "supervisionar a observância de leis" e "exercer a liderança sobre o Sindicato" e o grau efetivo de influência do Governo/Partido dependerão do caso concreto. Em matéria de 25 de julho de 2018, o South China Morning Post noticiou que 61% de 152 gestores de fundos estrangeiros entrevistados pela Asia Corporate Governance Association no terceiro trimestre de 2017 afirmaram não acreditar que o partido tivesse um papel "claro e responsável" nas empresas listadas em bolsa. Como será visto adiante, o grau de influência do Governo sobre empresas privadas no setor siderúrgico é significativo, ainda que menor do que no caso das estatais.

O controle de facto do Estado chinês sobre o setor privado no setor siderúrgico também pôde ser observado no campo das relações trabalhistas. Na Baosteel, além de seus dirigentes mais importantes serem filiados ao Partido e membros do Comitê do PCC na empresa, foi possível concluir que o Sindicato dos Trabalhadores está submetido à hierarquia da empresa (conforme confirmado em verificação in loco), ao Comitê do Partido (que tem entre suas atribuições a liderança dos Sindicatos) e à Federação Nacional dos Sindicatos (FNS), única autorizada pelo PCC, limitando a livre negociação entre a representação dos trabalhadores e a empresa. Arbitrariedades na relação trabalhista também foram observadas no caso da Bengang Plates.

Sobre este aspecto, a Baosteel salientou que haveria reconhecimento de outras autoridades em relação às livres negociações de salários na China. O Departamento de Comércio dos Estados Unidos (DOC) teria afirmado que os salários pareciam ser amplamente negociados na China em vista da variabilidade nos salários entre regiões, setores e empresas. De fato, o DOC identificou variação nos níveis salariais entre regiões geográficas, setores industriais e empresas na China. No entanto, registrou-se a existência de limitações à livre negociação entre empregados e empregadores. Além do fato de não existir direito à greve, que o estudo define como importante elemento de ação coletiva e capacidade de negociação, o governo chinês proíbe a formação de associações de classe e de sindicatos independentes. Há restrições na mobilidade de

mão de obra, por meio de um sistema de registro laboral, que inibe a livre alocação de mão de obra e distorce o mercado de trabalho pelo lado da oferta. Ademais, os Sindicatos estariam sob o controle e a direção da FNS, um órgão governamental filiado ao Partido Comunista Chinês.

Diante do exposto, foi possível concluir 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, e é maior nos níveis locais. 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.

4.3. Das metas e diretrizes do Governo e sua influência sobre empresas estatais e privadas

Sobre os Planos Quinquenais e os deles decorrentes, a Baosteel argumentou que esses Planos não têm status legal, de modo que o seu conteúdo não seria juridicamente vinculante. Além do mais, tanto a Europa como os Estados Unidos teriam políticas semelhantes de desenvolvimento industrial, as quais também afetariam os negócios das empresas, como, por exemplo, teriam efeitos no aumento ou na reabertura da capacidade instalada das empresas siderúrgicas.

As informações trazidas aos autos não permitem concluir a respeito da validade jurídica dos Planos. Isto não obstante, o que realmente importa para fins desta análise é saber se, na prática, o Governo consegue, por meio dos Planos, intervir na economia de tal forma que condições de economia de mercado não prevaleçam.

Ademais, ainda que outros países elaborem políticas industriais em formatos semelhantes, são desconhecidas alegações de que nestes países não haja prevalência de condições de economia de mercado, independentemente do segmento produtivo. Por fim, como visto no primeiro item deste posicionamento, foi a China o país que decisivamente contribuiu para o excesso de capacidade instalada mundial, de modo que, sejam quais tenham sido as políticas implementadas em outros países, não há qualquer indício de que distorções significativas tenham origem nestes países.

A análise dos Planos em questão levou à conclusão de que o Governo central claramente procura estabelecer diretrizes a serem seguidas pelos agentes econômicos do segmento siderúrgico. O documento base que serve de orientação é o Plano Quinquenal, que estabelece as diretrizes e metas mais gerais para a economia. Há também os Planos específicos, derivados dos Planos Quinquenais, que detalham diretrizes e metas por setor produtivo. No âmbito das Províncias e Municípios, é esperado que estes níveis de Governo também elaborem os seus Planos, sempre de acordo com as diretrizes e metas estabelecidas pelo Governo central.

No caso de investigação de subsídios acionáveis nas exportações para o Brasil de produtos laminados planos a quente originárias da China, e de dano à indústria doméstica decorrente de tal prática, encerrado 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:

"208. Segundo informações apresentadas pelas petionárias, 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 2002."

Naquele caso, restou evidente que os diversos planos existentes apontavam o setor siderúrgico como prioritário para recebimento de subsídios concedidos pelo governo chinês.

Apesar deste conjunto de documentos, a influência que o Governo Central efetivamente exerce sobre o setor siderúrgico parece depender de uma série de elementos, como o setor produtivo, se a empresa é de propriedade estatal ou privada, se a empresa é estatal central ou local e, até mesmo, de empresa para empresa.

Talvez o tema que mais ilumine esta discussão seja o problema da fragmentação da produção de aço na China. Trata-se de um diagnóstico constantemente apontado pelos Planos Quinquenais 11º, 12º e 13º, e nos Planos setoriais decorrentes, os quais cobrem o período de 2005 a 2020. Como consequência deste problema, o Governo central chinês procurou aumentar a concentração de mercado, estabelecendo metas de participação de mercado das maiores empresas e, até mesmo, determinando explicitamente as empresas que deveriam realizar fusões com este propósito.

Como se pôde observar a partir das metas estabelecidas em cada um dos Planos, estas não puderam ser cumpridas, especialmente na década atual. A meta de participação das dez maiores empresas estabelecida pelo PDISC (2005) previa aumento de participação de 34,7% para 50% em 2010, e quase foi atingida (48,6%). Contudo, de acordo com o 12º Plano Quinquenal, esta participação deveria chegar a 60% em 2015, mas o que se confirmou foi um decréscimo significativo, fazendo com que a participação de mercado das dez maiores fosse ainda menor do que aquela atingida em 2005 (34%). Este período, recorda-se, coincide com um aprofundamento da capacidade ociosa mundial e com o ápice da participação chinesa na capacidade instalada mundial. Adicionalmente, nota-se que um dos objetivos do 13º Plano Quinquenal é "promover a fusão, modernização e reestruturação de empresas com baixo desempenho", evidenciando o insucesso do Governo central em atingir os seus objetivos até então.

Os estudos de caso também mostram diferenças significativas a respeito do assunto. A Baosteel se tornou a maior siderúrgica da China após a concretização da fusão com outra empresa estatal ligada ao Governo central, a WISCO. Esta fusão era uma meta já prevista no PARIS em 2009 e, embora tenha levado alguns anos para efetivar-se, foi finalmente levada a cabo no final de 2016. A fusão da Bengang Plates, com a Anshan, por outro lado, não teve o mesmo final. A primeira, como visto, é uma estatal ligada ao Governo de Liaoning, com fortes vínculos com o desenvolvimento municipal e provincial, enquanto que a segunda é uma empresa estatal ligada ao Governo central. Apesar de também estar prevista no PARIS, esta fusão não se concretizou por "divergências de interesse" e "desgaste político". A TPCO, estatal ligada ao Município-Província de Tianjin, uniu-se a três outras empresas do Município já em 2010, consoante diretriz prevista no PARIS. Contudo, a fusão seria desfeita em 2016 pelo Governo de Tianjin no âmbito de um conturbado processo de reestruturação da dívida do Grupo. A influência do Governo central, assim, depende de uma série de fatores, mas a propriedade direta da empresa estatal parece uma das mais relevantes. Um exemplo disso é o problema do excesso de capacidade instalada, a qual assumiu maior importância com o PARIS em 2009, logo após a crise de 2008. Como já observado, apenas em 2016 e em 2017 houve redução líquida da capacidade instalada na China. Ademais, conforme Relatório intitulado "Desenvolvimentos Recentes na Capacidade de Produção de Aço" da OCDE (2018), foi a BaoWu Steel a empresa que mais contribuiu sozinho para a redução da capacidade instalada na China em 2016. Em 2017, como visto, o grau de ocupação da capacidade instalada da Baosteel atingiu em torno de 93%.

lã a Bengang Plates, uma empresa estatal subnacional, apresentou grau de utilização de aproximadamente 83% no mesmo período.

No caso das empresas privadas, os dados comprovam que a influência do Governo (sem distinguir a jurisdição) é menor do que no caso das estatais, como era esperado. As empresas privadas contribuíram menos para o excesso de capacidade, e mais para a redução da capacidade, do que suas contrapartes estatais.

De acordo com o Relatório "Empresas Estatais no Setor de Aço" da OCDE (2018), pelo menos 32% da produção mundial foi gerada por empresas estatais em 2016, mas, como visto, 55% dos investimentos planejados ou em andamento para aumento da capacidade instalada eram de empresas estatais, das quais a maioria são chinesas. Ademais, conforme os dados trazidos aos autos, não foram as empresas estatais as que mais reduziram a capacidade na China em 2016 e 2017, mesmo que a Baowu Steel tenha sido a empresa que mais contribuiu isoladamente.

Recorda-se que, na China, as evidências apontam que as empresas privadas apresentam em média menor capacidade ociosa, lucratividade mais alta e endividamento mais baixo do que as empresas estatais.

Conforme explica o Relatório "Excesso de Capacidade na indústria global do Aço: Situação atual e caminhos a seguir" da OCDE de 2015:

"Quando a demanda e os preços do aço caem, firmas maximizadoras de lucro devem reduzir sua produção e deixar um determinado volume de capacidade ociosa. Lucros tendem a ser menores porque as empresas ainda precisam pagar pelos seus custos fixos. Contudo, se a situação persistir no tempo, empresa operando em condições normais de mercado tentariam minimizar seus custos fixos reduzindo capacidade, o que faz com que o excesso de capacidade seja um fenômeno de curto prazo.

Contudo, capacidade excessiva persistente pode ser um indicativo de ações de governo que impedem ajustes que deveriam ocorrer em mercado competitivo. Devido à importância e natureza estratégica da indústria de aço para muitas economias nacionais, a tendência em cenários de crise é tentar preservar a capacidade da indústria com o objetivo de evitar o desemprego e outros problemas sociais que ocorreriam em caso de redução da capacidade. Outra razão seria a busca por autossuficiência na produção de aço, com o objetivo de reduzir a dependência do produto estrangeiro".

Como consequência disso, empresas estatais, e em particular aquelas ligadas aos Governos locais (já que os efeitos de eventuais reduções de capacidade são primeira e essencialmente sentidos localmente), tendem a apresentar perdas financeiras mais persistentes do que as empresas privadas.

De acordo com a Baosteel, a Lei de Falências de Empresas da China, implementada em 2007, abrangeria todas as entidades empresariais, incluindo empresas estatais, não estatais, nacionais, estrangeiras, além de empresas listadas ou não em bolsa. Essa lei estipularia os procedimentos de falência de empresas e protegeria os direitos e interesses legítimos dos credores e devedores, representando um marco no processo de reforma do sistema de economia de mercado chinês.

No entanto, os dados objetivos discutidos anteriormente, os quais não foram contestados pela produtora chinesa, levam à conclusão de que a aplicabilidade da Lei ainda tem sido incompleta. Além da persistência das perdas financeiras de estatais, nota-se que o próprio Governo central corroborou esse entendimento ao ter como um dos objetivos do 13º Plano Quinquenal (2015-2020), elaborado muito tempo após a implementação da Lei, "decretar a falência e a liquidação de empresas não rentáveis". Por último, os casos da Dongbei e da TPCO evidenciaram que a "proteção aos direitos e interesses legítimos dos credores" ainda enfrenta limitações.

Dessa forma, os dados permitem inferir que as empresas privadas chinesas, em média, respondem a estímulos de mercado em maior medida do que suas contrapartes estatais. Mesmo assim, esta constatação não significa que, para as empresas privadas de aço na China, a influência do Estado chinês não seria significativa, a ponto de prevalecer condições de economia de mercado.

Em um ambiente em que as empresas estatais predominam e as políticas estatais distorcem o mercado de forma profunda, mesmo agentes privados que seguiriam uma rationale de mercado acabam tendo sua atuação afetada pela influência das políticas e a concorrência com empresas estatais. Dessa forma, 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:

"446. In sum, we are of the view that an investigating authority may reject in-country private prices if it reaches the conclusion that these are too distorted due to the predominant participation of the government as a supplier in the market, thus rendering the comparison required under Article 14(d) of the SCM Agreement circular. It is, therefore, price distortion that would allow an investigating authority to reject in-country private prices, not the fact that the government is the predominant supplier per se. There may be cases, however, where the government's role as a provider of goods is so predominant that price distortion is likely and other evidence carries only limited weight. We emphasize, however, that price distortion must be established on a case-by-case basis and that an investigating authority cannot, based simply on a finding that the government is the predominant supplier of the relevant goods, refuse to consider evidence relating to factors other than government market share.

447. In the light of the above, we do not consider that the Panel interpreted Article 14(d) of the SCM Agreement as permitting the rejection of in-country private prices as benchmarks through the application of a per se rule based on the role of the government as the predominant supplier of the goods. Rather, the Panel correctly interpreted Article 14(d) of the SCM Agreement as requiring that the issue of whether in-country private prices are distorted such that they cannot meaningfully be used as benchmarks is one that must be determined on a case-by-case basis, having considered evidence relating to other factors, even in situations where the government is the predominant supplier in the market."

Ademais, o próprio Protocolo de Acesso da China à OMC, no item (b) do Artigo 15, prevê que os termos e condições estabelecidos na China nem sempre podem ser utilizados como base para comparação adequada para apuração do montante de subsídios em termos do benefício auferido pelas empresas investigadas, o que também reflete a preocupação com as distorções provocadas pela presença do Estado na economia.

"b) Nos procedimentos regidos pelas disposições das partes II, III e V do Acordo SMC, quando se tratarem de subsídios descritos nos itens a), b), c) e d) do artigo 14 do referido Acordo, aplicar-se-ão as disposições pertinentes do mesmo; não obstante, se houver dificuldades especiais, o Membro da OMC importador poderá utilizar, para identificar e medir o benefício conferido pelo subsídio, metodologias que levem em conta a possibilidade de que os termos e condições prevalecentes na China nem sempre podem ser utilizados como bases de comparação adequadas. Para aplicar tais metodologias, sempre que factível, o Membro da OMC importador deverá proceder a ajustes desses termos e condições prevalecentes antes de considerar a utilização de termos e condições prevalecentes fora da China. (grifo nosso)"

A Baosteel argumentou que a Lei das Companhias da China resguardaria os direitos das empresas à autonomia em conduzir suas próprias operações, e que os acionistas, diretores e gerentes da empresa seriam os únicos responsáveis pela operação interna da empresa. Na sua visão, ainda que um dirigente da empresa seja membro ou representante do CCP, essa circunstância não tornaria os negócios da empresa sujeitos a qualquer intervenção do governo chinês. Além disso, a citada Lei estipularia claramente que a empresa deveria operar de forma independente e proibiria explicitamente que funcionários do governo pudessem exercer uma função de forma concorrente em uma empresa.

Como foi explicado no item anterior, Comitês do PCC devem ser formados no âmbito das empresas, que devem fornecer as condições necessárias para as suas atividades. Suas competências permitem concluir que o Partido pode influenciar significativamente as decisões das empresas, preocupação que é compartilhada principalmente por investidores estrangeiros. Conforme já citada matéria do South China Morning Post, Comitês do Partido Comunista foram criados em 91% das empresas listadas na China e 68% das não listadas até o final de 2016.

No caso concreto, recorda-se que a maior empresa privada de aço da China, a Shagang, possui como dono um membro do Partido Comunista que já exerceu postos importantes no Estado chinês e no Partido Comunista. A empresa possui Comitês do Partido na sua estrutura e recebeu subsídios desde pelo menos 2010. Ademais, foi beneficiada por uma forte atuação do Governo da Província no processo de reestruturação da DongBei, uma empresa estatal estratégica que atua em um segmento de aço destinado à indústria naval, aeroespacial e militar. Trata-se de um caso peculiar, em que foi permitido a uma empresa privada ser a maior acionista de uma empresa estatal estratégica, ao mesmo tempo em que credores da empresa alegadamente tiveram os seus direitos desrespeitados. Convém lembrar que a Província de Jiangsu pretendia fundir mais de 50 companhias siderúrgicas em apenas oito empresas, sendo que a Shagang seria a única considerada "supergrande". Ainda, chama a atenção o ostensivo evento de divulgação do 19º Congresso do Partido ocorrido na empresa. Todos estes elementos levam à conclusão que a presença massiva do Estado no setor siderúrgico gera fortes incentivos para que as empresas privadas se alinhem aos objetivos do Partido, seja como pura sobrevivência, seja como uma forma de expansão corporativa.

Dessa forma, foi possível concluir que influência do Governo chinês como um todo sobre o setor siderúrgico é muito significativa. Contudo, contrariamente ao que a leitura e a sequência de elaboração dos Planos parecem indicar, não se pode afirmar simplesmente que o Governo central dita os rumos do setor a partir destes instrumentos. Na verdade, os fatos narrados no primeiro item deste posicionamento são melhor explicados pela atuação das empresas estatais subnacionais, cujos Governos possuem preocupações imediatas em termos de emprego e estabilidade social, especialmente no cenário pós crise. Estas empresas constituem a maior parte das estatais do país, tendem a apresentar menor escala e pior desempenho financeiro, mas não têm respondido significativamente às diretrizes do Governo referentes a fusões, falência e redução da capacidade. Quanto às empresas privadas, é possível afirmar que a influência é menor, mas ainda assim muito significativa, como mostrou o estudo de caso da Shagang, maior empresa privada de aço da China.

4.4. Das práticas distorcidas do mercado

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).

Contudo, 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, acabam fazendo com que deixe de prevalecer condições de economia de mercado em determinado segmento.

De fato, todos os dados apontam para um alto nível de subsidização do setor siderúrgico chinês. Estudos mostraram que proporção significativa do lucro das empresas decorre de subsídios governamentais, e que as formas de concessão são as mais variadas possíveis. Adicionalmente, no período pós crise financeira a concessão de subsídios parece ter acelerado, o que pode ser atestado pelo número de casos de medidas compensatórias iniciados contra a China nos últimos anos. Com base em dado extraído do Integrated Trade Intelligence Portal (I-TIP) da OMC, referente aos códigos SH 72 e 73, foram iniciadas 71 investigações de subsídios sobre as importações chinesas de aço até 2018 e todas elas foram iniciadas depois de 2007.

Ademais, os estudos de caso apresentados pela Aperam, os quais continham empresas estatais e privadas, nacionais e subnacionais, atestaram a existência das mais variadas formas de subsídios, concedidos por mais de um nível de governo.

A este respeito, vale recordar que o Brasil já conduziu uma investigação de subsídios sobre produto siderúrgico originário da China. Tratou-se do Processo MDIC/SECEX 52272.002281/2016-12, referente à investigação de subsídio acionável nas exportações para o Brasil de produtos laminados planos, de aço ligado ou não ligado, de largura igual ou superior a 600 mm, laminados a quente, em chapas (não enrolados) de espessura inferior a 4,75 mm, ou em bobinas (em rolos) de qualquer espessura, originários da República Popular da China, e de dano à indústria doméstica decorrente de tal prática (processo). O período de análise do subsídio foi 2015, que, como visto, foi o auge da participação chinesa na produção mundial de aço.

Naquela oportunidade, concluiu-se que, dos 25 programas de subsídios acionáveis identificados no início da investigação, 11 geraram benefícios às empresas investigadas cooperantes. Foram eles: (1) Empréstimos preferenciais; (2) Do seguro e da garantia ao crédito de produtos exportados; (3) Injeções de capital; (4) Subsídios previstos na "Law of The People's Republic of China on Enterprise Income Tax"; (5) Deduções do Imposto Sobre o Valor Agregado (VAT); (6) Isenção de Imposto de Importação e Imposto sobre o Valor Agregado (VAT); (7) Fornecimento pelo Governo Chinês de Bens e Serviços a Preços Reduzidos (Terrenos, Recursos Minerais, Energia elétrica); (8) Fundo para projetos Tecnológicos; (9) Fundo para redução da Emissão de Gases e conservação de energia; (10) Fundos para Desenvolvimento do Comércio Exterior; e (11) Fundo para Controle da Produtividade.

Duas empresas chinesas responderam ao questionário do produtor/exportador, a Bengang Plates e a Baosteel, ambas objeto de análise do estudo trazido aos autos pela Aperam. Foram apurados um montante de subsídios total de US\$ 250,42/t para a Bengang Plates e de US\$ 221,94/t para a Baosteel, o que representou na época 57,38% e 37,85% do preço FOB/t exportado para o Brasil. Para as demais empresas não cooperantes, calculou-se montante de subsídio equivalente a US\$ 450,67/t.

Tais dados e informações evidenciam a grande variedade e o elevado nível de subsidização do 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. Em especial, verificou-se naquela ocasião que dois programas de subsídio conferiam elevado benefício às empresas investigadas: Empréstimos preferenciais e Fornecimento pelo Governo Chinês de Bens e Serviços a Preços Reduzidos (Terrenos, mais especificamente).

Especificamente sobre a utilização de terrenos, no âmbito da investigação de subsídios, restou demonstrado como estão estabelecidos os direitos de uso e a propriedade estatal, conforme excertos do Parecer já referido:

"A terra na China é de propriedade do Estado, de acordo com o disposto no art. 10 da Constituição Chinesa. Nos termos do referido dispositivo, e de modo geral, os terrenos localizados em áreas urbanas são de propriedade do governo central e os terrenos localizados em áreas rurais ou suburbanas são de propriedade dos governos provinciais ou das "coletividades locais". Ademais, em investigação conduzida pelo "Department of Commerce", dos Estados Unidos da América, em investigação de subsídios concedidos pelo governo chinês, o DOC se manifestou da seguinte forma:

"As an initial matter, we note that private land ownership is prohibited in the PRC and that all land is owned by some level of government, the distinction being between land owned by the local government or 'collective' at the township or village level and land owned by the national government (also referred to as state-owned or 'owned by the whole people').

Conforme relatório "Asia News", de janeiro de 2015, a empresa de consultoria alemã Beiten Burkhardt explica brevemente as formas de concessão dos direitos de uso da terra pelo governo chinês para projetos industriais:

"In order to use Chinese land for construction projects, one must obtain land use rights classified as either "granted" or "allocated". Allocated land use rights are only provided for special purposes, including military use and key projects in the areas of energy, communications and water use. Granted land use rights are issued for a certain period of time against payment of a fee, and the terms are documented contractually. The contract terms and related title documents also stipulate the designated land use, for example, residential or industrial. The grant term of the land use rights depends on the designated purpose of the use of the land".

Assim, as políticas industriais chinesas determinam que os governos central e locais devem alocar, de modo preferencial, terrenos para o desenvolvimento de indústrias prioritárias, entre elas a indústria siderúrgica. Além disso, a Decisão nº 40, do Conselho de Estado Chinês, determina que os governos de todas as províncias, regiões autônomas e municipalidades devem formular políticas sobre o uso da terra para implementar as políticas industriais chinesas, que designam a indústria siderúrgica como uma indústria prioritária. Como exemplos de política implementada de acordo com tal orientação, tem-se o "Iron and Steel Industry Adjustment and Revitalization Plan Outline", da província de Jiangsu, que determina que as agências governamentais devem dar prioridade para o uso da terra para projetos da indústria siderúrgica, e o "Iron and Steel Industry Adjustment and Revitalization Plan", da província de Guangdong, o qual determina que o governo provincial incentive grandes plantas siderúrgicas a se estabelecerem em áreas específicas."

Naquela ocasião, a despeito das alegações apresentadas pelo Grupo Baosteel de que os seus terrenos teriam sido adquiridos em condição de mercado, logrou-se encontrar documentos oficiais que indicavam a obtenção de uso de terrenos sem contrapartida financeira por parte da empresa. Ademais, em processo de verificação in loco, a condição gratuita da utilização de terrenos foi confirmada:

"O Grupo Baosteel em sua resposta ao questionário informou que seus terrenos teriam sido adquiridos em condição de mercado, e que nenhuma de suas compras seria um subsídio. Salienta-se que nenhuma das empresas trouxe elemento apto a corroborar tal informação e sequer respondeu ao questionário ou trouxe informações sobre as terras nas quais estão instaladas suas unidades.

O Departamento logrou encontrar, em sentido diverso ao alegado pelo grupo Baosteel, documento oficial da Baosteel na ocasião de lançamento de seus títulos (bonds), datado de 22 de fevereiro de 2012, em que esta afirma, na seção de fatores de risco, que:

"Certain land parcels occupied by the Group are state-owned allocated land, granted land without payment of land premium or collectively-owned land. Moreover, the Group has not yet obtained ownership certificates for some of its individual buildings. As a result, the use of these properties by the Group may be terminated". (grifo nosso)

[...]

Nas verificações in loco, ambos grupos confirmaram que o terreno original de instalação das respectivas plantas foi obtido a título gratuito do governo, o que vai ao encontro das conclusões do Departamento. Foi explicado que, por ser de interesse estratégico do governo a instalação das siderúrgicas, não houve nenhum pagamento pelos terrenos. Salienta-se que esses terrenos originais até hoje constituem a quase totalidade das terras detidas pelos grupos, sendo as aquisições posteriores pouco significativas ante ao total."

Nesse sentido, foram apurados montantes de subsídios da ordem de US\$ 67,73 por tonelada para o Grupo Bengang e US\$ 39,63 por tonelada de laminado a quente para o Grupo Baosteel, com base nos fatos disponíveis constantes dos autos do processo.

No presente processo de revisão, buscou-se obter documentos referentes à escrituração de terrenos. A empresa esclareceu que não teria tempo hábil suficiente durante a verificação in loco para que o Departamento responsável obtivesse esse tipo de documento. Informou, desse modo, que essas informações seriam prestadas posteriormente no decorrer do processo de revisão.

No caso do programa de empréstimos preferenciais investigado no âmbito do caso de laminados a quente, também foi possível encontrar elementos concretos acerca dos subsídios que beneficiam o setor siderúrgico:

"Nesse sentido, além de controlar os principais bancos do mercado chinês, o Governo da China também influencia as decisões dos agentes bancários por meio da lei "Law of the People's Republic of China on Commercial Banks", que dispõe em seu artigo 34 sobre a obrigatoriedade de os bancos atuarem em conformidade com a orientação da política industrial do Estado, conforme transcrito abaixo:

Article 34 Commercial banks shall conduct their business of lending in accordance with the needs of the national economic and social development and under the guidance of the industrial policies of the State. (grifo nosso)

Insta salientar que tal artigo não faz distinção entre bancos comerciais estatais e bancos comerciais ditos privados, o que só reforça a constatação de que o sistema bancário chinês, como um todo, se sujeita às diretrizes do Estado.

[...]

Ainda quanto à intervenção no sistema bancário, o documento "IMF Working Paper - Financial Distortions in China: A General Equilibrium Approach", de 2015, aponta como as principais distorções existentes do sistema financeiro chinês, que potencializaram o crescimento do país, o controle das taxas de juros pelo Banco Central Chinês, além da "garantia implícita" de que o governo jamais deixaria que uma empresa estatal não pagasse seus empréstimos:

While a succession of market-oriented reforms has transformed China into the second largest economy in the world, financial sector reforms have been lagging behind. Interest rates used to be heavily controlled and had been liberalized only gradually. Even more entrenched is the system of implicit state guarantees covering financial institutions and corporates (particularly state-owned), giving an easier access to credit to entities perceived to be backed by the government. Why have these distortions survived for that long, even as the rest of the economy has been undergoing a transition to a market-oriented system? They have been an integral part of the China's growth story. Low, administratively-controlled interest rates have worked in tandem with distortions artificially boosting saving rates. Both reduced the cost of capital to support what has long been the highest investment rate in the world. Widespread implicit state guarantees further supported credit flow and investment, particularly when export collapsed after the Global Financial Crisis. This mechanism supercharged China's growth liftoff.

Este documento aponta ainda que as garantias implícitas dadas pelo Governo da China e o acesso privilegiado ao crédito beneficiaram principalmente, mas não exclusivamente, as empresas estatais.

Implicit guarantees distort lending decision. With the guarantees, there is incentive for creditors to lend more (and more cheaply) to those perceived to be guaranteed, regardless of the viability or project. Indeed, there is evidence that SOEs have enjoyed better access to finance than their private counterpart.

Diante do exposto, tem-se que o sistema financeiro chinês não é regido pelas regras de mercado, mas sim pelo Governo daquele país, tanto através da sua regulação quanto através da participação governamental nas instituições financeiras chinesas.

Nesse sentido, há elementos que indicam claramente que a indústria siderúrgica chinesa foi beneficiada com empréstimos preferenciais concedidos pelos bancos chineses para implementação dos objetivos estabelecidos nas políticas industriais do país, conforme descrito no item 4.1 deste Parecer.

[...]

Como já dito, o documento ""Guiding Opinions on Resolving the Problem of Severe Excess Capacity" apresenta como uma das estratégias indicadas para a solução do problema de excesso de capacidade produtiva a concessão de empréstimos para aumentar o nível tecnológico das empresas. Elementos dos autos apontam ainda que o governo chinês emitiu listas de empresas, contendo diversos produtores de aço, para as quais seriam concedidos empréstimos preferenciais com o objetivo de levá-las a adquirir novos equipamentos para melhorar a qualidade dos seus produtos e reduzir o consumo de energia. "

Nesse sentido, foram apurados montantes de subsídios da ordem de US\$ 116,53 por tonelada para o Grupo Bengang e US\$ 89,83 por tonelada de laminado a quente para o Grupo Baosteel, com base nos fatos disponíveis constantes dos autos do processo.

Sobre restrições a investimentos estrangeiros no aço, trata-se de mais um elemento que, individualmente, não é capaz de levar a uma conclusão definitiva de que não prevalecem condições de economia de mercado em determinado setor. Como mencionado anteriormente, havia participação estatal relevante no mundo até o final do século passado, e a intervenção do Governo muitas vezes é justificável em virtude do caráter estratégico do setor para o desenvolvimento econômico e para a defesa nacional dos países.

Apesar disso, em um contexto de massiva presença estatal como o descrito na presente análise, seja por meio da propriedade direta de produtoras de aço ou de suas controladoras, seja por meio de outros instrumentos como a presença formal do Partido Comunista na estrutura da empresa, esta questão passa a ser relevante porque pode contribuir para não prevaleçam condições de economia de mercado neste segmento produtivo.

Como exemplo, apesar do PCC encorajar que organizações partidárias sejam formadas em todas as empresas, aquelas em que predomina o capital estrangeiro naturalmente tendem a ser mais resistentes. Matéria de periódico chinês trazida aos autos pela Baosteel mostra que a cidade de Suzhou possuía 6.545 empresas de capital estrangeiro e apenas 1.049 Comitês do Partido. Em outra matéria, em Pequim, de quase 10 mil empresas estrangeiras atendidas pela Foreign Enterprise Human Resources (FESCO), uma empresa que presta serviços de recursos humanos, apenas 105 possuíam Comitês.

Como a participação de Comitês é menor em empresas de capital estrangeiro, a liberalização total de investimentos estrangeiros tenderia a reduzir o grau de influência do Estado sobre o setor.

Em novembro de 2017, a Câmara Europeia de Comércio expressou preocupação com o relato de empresas europeias participantes de joint-ventures (JV) com estatais chinesas de que estas estariam solicitando que Comitês do Partido fossem formalizados na estrutura de governança da JV e que os estatutos da JV devessem ser revisados para dar ao Partido maior papel na governança e na tomada de decisão em todos os assuntos significativos da JV.

As informações analisadas mostram que a China implementou recentemente maior liberalização de investimentos no setor siderúrgico, mas ainda permanecem restrições quantitativas e de localização.

Em resumo, foi possível concluir que o Estado chinês, em todos os níveis de Governo, concede subsídios em grande montante e de formas variadas. Ademais, ainda existem restrições importantes ao investimento estrangeiro voltado ao setor. 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.

4.5. Da Conclusão Sobre A Prevalência De Condições De Economia De Mercado No Segmento Produtivo Siderúrgico Chinês e da Metodologia de Apuração do Valor Normal

A conclusão deste documento parte dos seguintes fatos, os quais foram considerados comprovados por meio das evidências trazidas aos autos e analisadas anteriormente: i) houve contribuição decisiva da China para o excesso de capacidade de aço no mundo, especialmente após a crise de 2008 (item 4.1); ii) empresas chinesas possuem em média lucratividade mais baixa e endividamento maior do que suas congêneres no exterior, e no caso das empresas estatais estes indicadores são ainda piores (item 4.1); e iii) a presença e o nível de intervenção governamental, direto ou indireto, é alto, em todos os níveis de governo, e é significativo inclusive sobre as empresas privadas (itens 4.2, 4.3 e 4.4).

Foi no período pós-crise de 2008 que o problema do excesso de capacidade ociosa mundial, da baixa lucratividade e do alto endividamento das empresas se tornou mais evidente. Com a retração da demanda mundial por aço, esperava-se que o excesso de capacidade instalada fosse de curto prazo, já que a redução dos preços e o aumento dos custos decorrentes das deseconomias de escala gerariam os incentivos de mercado que levariam as empresas a se reestruturarem.

Contudo, liderada pelos investimentos chineses, a capacidade instalada mundial cresceu fortemente, levando o setor de aço mundial a uma crise financeira por meio do comércio internacional. A gravidade e a persistência desta situação são evidências importantes de que não estão prevalecem condições de economia de mercado no setor de aço chinês.

A simples presença significativa de empresas estatais no setor, contudo, não seria por si só suficiente para se alcançar uma conclusão neste sentido. Foi apenas por meio de uma análise detalhada do funcionamento do Estado chinês, especialmente da relação entre os diversos níveis de Governo, e da sua influência sobre os produtores domésticos públicos e privados, que foi possível entender de que forma os problemas refletidos no excesso de capacidade instalada decorrem da não prevalência de condições de economia de mercado no setor do aço.

Inicialmente, foi possível observar que o Governo central procurou mitigar o problema de sobrecapacidade produtiva especialmente após a crise de 2008, o que pode ser constatado nas metas e diretrizes dos seus Planos gerais e específicos e na atuação de estatais diretamente subordinadas a ele, como a Baosteel. Contudo, apesar do esforço do Governo central chinês, o que se viu foi um aumento significativo da capacidade ociosa até 2015, e que continua alta apesar da diminuição recente.

O que os dados apontam, na verdade, é que a alta fragmentação da produção de aço na China e a preponderância de estatais subordinadas a níveis de Governo subnacionais explicam em boa parte a dificuldade do Governo central em corrigir o excesso de capacidade instalada. Dados do setor e específicos das empresas mostram que a influência do Governo central é menor sobre estatais de outros níveis de Governo, os quais possuem preocupações imediatas em termos de emprego e estabilidade social, especialmente em um cenário pós crise, e que não necessariamente estão alinhadas aos objetivos do Governo central, muito menos aos incentivos de mercado. Neste cenário, a atuação destes entes subnacionais contribuiu significativamente para viabilizar novos investimentos e a sustentação de prejuízos e dívidas crescentes, descoladas das condições de economia de mercado.

A influência do Governo sobre as empresas privadas parece mais reduzida, tendo em vista os dados de ociosidade, lucratividade e de endividamento destas empresas em comparação com suas contrapartes estatais. Contudo, como visto no caso da maior empresa privada de aço do país, não se pode afirmar que seja pouco significativa. A presença massiva do Estado no setor, no âmbito nacional ou subnacional, por meio de influência direta (propriedade direta pouco abaixo de 50% da produção nacional) ou indireta (por meio de Comitês do PCC, subsídios e outras práticas), atrai o setor privado para a órbita do Estado por motivos de sobrevivência ou, até mesmo, porque o alinhamento gera maiores oportunidades de crescimento, agravando as distorções no setor.

Mais recentemente, o 13º Plano Quinquenal (2015-2020) adotou um tom mais rigoroso nas suas diretrizes voltadas à diminuição das distorções observadas, inclusive proibindo governos locais e agências de aprovarem novos projetos e adições de capacidade instalada. Como visto, em 2016 e 2017 houve, efetivamente, uma redução da capacidade instalada líquida no país. Isto não obstante, além do nível de ociosidade ainda ser muito elevado, a maior parte das reduções de capacidade foi realizada por empresas privadas e, no setor público, lideradas por empresas de grande porte mais próximas do Governo central. Estas últimas, por seu turno, obedecem majoritariamente a metas pré-definidas em nível administrativo, que não necessariamente refletem uma alocação de recursos em que prevaleçam condições de economia de mercado. Por fim, não foram estes tipos de empresas que contribuíram mais decisivamente para as distorções evidenciadas, possuindo, em média, menor nível de ociosidade e melhor saúde financeira.

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 similar objeto da presente revisão não prevalecem condições de economia de mercado. Dessa forma, será utilizado, para fins de apuração do valor normal da revisão com vistas à determinação de probabilidade de continuação da prática de dumping, metodologia alternativa que não se baseie em uma comparação estrita com os preços ou os custos domésticos chineses.

Nesse sentido, com base no inciso IV do art. 15 do Decreto no 8.058, de 2013, o valor normal será apurado com base em elementos de provas apresentados nos autos até o final da fase probatória deste processo, encerrado em 15 de abril de 2019.

1. RELATÓRIO

O presente documento apresenta as conclusões advindas do processo de avaliação de interesse público referente (i) à investigação original de direito antidumping definitivo sobre as importações de aço GNO originárias da Alemanha e (ii) à revisão de final de período da investigação de direito antidumping sobre as importações de aço GNO originárias da China, Coreia do Sul e Taipé Chinês.

Importante mencionar que os Decretos nº 9.679, de 2 de janeiro de 2019, e nº 9.745/2019, de 8 de abril de 2019, alteraram a estrutura regimental do Ministério da Economia, atribuindo competência à SDCOM para exercer as atividades de Secretaria do Grupo de Interesse Público ("GTIP"), até então exercidas pela Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda ("SAIN"). Mais especificamente, o art. 96, XVIII, do Decreto nº 9.745/2019 prevê, como competência da SDCOM, propor a suspensão ou alteração de aplicação de medidas antidumping ou compensatórias em razão de interesse público.

1.1. Instauração da avaliação de interesse público

Em 14/03/2019, a WEG Equipamentos Elétricos S.A. ("WEG") e a Embraco Indústria de Compressores e Soluções em Refrigeração Ltda. ("Embraco") protocolaram pedido conjunto de instauração de avaliação de interesse público com vistas (i) à suspensão da aplicação de direito antidumping atualmente em vigor face às importações de aço GNO originárias da China, Coreia do Sul e Taipé Chinês e (ii) à não aplicação de medida antidumping sobre as importações de aço GNO oriundas da Alemanha.

Em 18/04/2019, foi publicada no Diário Oficial da União ("D.O.U.") a Circular nº 23, de 15/04/2019, que, com base no Parecer nº 4/2019/CGIP/SDCOM/SECEX\SECINT-ME, decidiu pela abertura de processo de avaliação de interesse público, com base nos seguintes argumentos:

a) Aço GNO é insumo para produção de equipamentos elétricos, tais como motores elétricos, geradores elétricos, reatores para sistemas de iluminação, motores para compressores herméticos de geladeiras, freezers e ar-condicionado, estabilizadores de energia, no-breaks, medidores de energia elétrica e outros.

b) Aço GNO é essencial na fabricação de tais equipamentos elétricos.

c) A alíquota tarifária brasileira do produto é de 14%, mais alta que 93% dos países que reportaram suas alíquotas à OMC, cuja média gira em torno de 4,8%.

d) Dentre os países aos quais foram concedidas preferências tarifárias, não há indícios de origens exportadoras relevantes ao mercado brasileiro.

e) O mercado é altamente concentrado, sendo a Aperam Inox América do Sul S.A. ("Aperam") a única produtora nacional de aço GNO.

f) O produto já foi objeto de análise de interesse público, contando com duas decisões positivas. A primeira (em vigor até 15/08/2015) reduziu a zero o direito antidumping aplicado às importações da China, Coreia e Taipé Chinês, até o limite de 45 mil toneladas. A segunda, por sua vez, reduziu o direito antidumping que variavam entre 11,50 % a 60,90%, para 7,81% a 14,22%.

1.2. Investigações antidumping e avaliações de interesse público

Em 30/11/2011, a Aperam protocolou pedido de início de investigação de dumping e de dano à indústria doméstica decorrente das exportações para o Brasil de aço GNO, vindas da China, Coreia do Sul e Taipé Chinês.

Tendo sido apresentados elementos suficientes de prova da prática de dumping, a Secretaria de Comércio Exterior ("SECEX"), por meio da Circular nº 18/2012, iniciou a investigação e, por intermédio da Resolução CAMEX nº 49/2013, determinação a aplicação de direitos antidumping às importações de aço GNO originárias da China, da Coreia do Sul e de Taipé Chinês, conforme o quadro abaixo:

| Origem | Produtor/Exportador | Direito Antidumping Definitivo | |
|----------------------------------|--|--------------------------------|-----------------|
| | | US\$/t | Ad. Valorem (%) |
| China | Baoshan Iron & Steel Co. Ltd. | 175,94 | 15,97 |
| | China Steel Corporation | | |
| | Foshan SMC Long & Wide Steel Co., Ltd. | | |
| | Hon Win Steel Manufacturing Co., Ltd. | 251,63 | 22,84 |
| | Jiangsu Huaxi Group Corporation | | |
| | Jiangyin Huaxin Electrical Equipment Co.Ltd. | | |
| | Jiangyin Suokang Electricity Co., Ltd. | 432,95 | 39,30 |
| | Jiangyin Tenghua Import and Export Co., Ltd. | | |
| | Maanshan Iron & Steel Company Limited | | |
| | Posco (Guangdong) Steel Co., Ltd. | | |
| Shougang Group | | | |
| SK Networks (Shanghai) Co., Ltd. | | | |
| Demais empresas | | | |
| Coreia do Sul | Posco - Pohang Iron and Steel Company | 132,50 | 11,50 |
| | Kiswire Ltd | 132,50 | 11,50 |
| | Demais empresas | 231,40 | 20,10 |
| Taipé Chinês | China Steel Corporation - CSC | 198,34 | 21,30 |
| | Demais empresas | 567,16 | 60,90 |

Em 26/11/2013, a Resolução CAMEX nº 100, a pedido conjunto da Whirlpool S.A. (controladora da Embraco) e da WEG, instaurou avaliação de interesse público para suspender o direito antidumping definitivo exposto na tabela acima. Concluído o processo de avaliação de interesse público, publicou-se a Resolução CAMEX nº 74/2014, determinando que, até 15/08/2015, o direito antidumping aplicado às importações originárias da China, Coreia do Sul e Taipé Chinês fosse reduzido a zero até o limite de 45 mil toneladas importadas.

A Nota Técnica nº 06120/2014/DF-COGCI/SEAE/MF, que fundamentou a referida Resolução, observou que:

"a) A Aperam responde pela totalidade da produção nacional de aço GNO. Nos últimos três anos (2011-2013), a capacidade instalada efetiva da Aperam de aços GNO permaneceu constante em [CONFIDENCIAL]toneladas/ano, a produção caiu 18% (passando de [CONFIDENCIAL]toneladas), assim como as vendas internas (passando de [CONFIDENCIAL] toneladas). No mesmo período, as importações cresceram 27% (passando de [CONFIDENCIAL]toneladas) e o consumo nacional aparente diminuiu 5% (passando de [CONFIDENCIAL]toneladas). A capacidade instalada efetiva para produção de aço GNO da Aperam é inversamente proporcional à produção de aços inoxidáveis, produto este que é seu o carro chefe, sendo responsável por [CONFIDENCIAL]do volume de aço produzido pela empresa em 2012 e [CONFIDENCIAL]do faturamento total. O aço GNO representou [CONFIDENCIAL]do volume total de aços planos produzidos e [CONFIDENCIAL]do faturamento total da divisão indústria da Aperam no mesmo ano.

b) O aço GNO é um tipo de aço com larga aplicação em equipamentos elétricos, tais como motores e geradores elétricos, compressores herméticos, hidrogeradores, etc., de modo que a demanda brasileira do referido aço depende da demanda pelos produtos fabricados pela indústria a jusante na cadeia produtiva do aço GNO. Estima-se que, em 2013, [CONFIDENCIAL]do aço GNO foi destinado à fabricação de motores e geradores elétricos e [CONFIDENCIAL]à fabricação de compressores herméticos, principais produtos fabricados pela WEG e Embraco, respectivamente.

c) O aço GNO constitui uma parte muito variável do custo total dos produtos nos quais ele é incorporado. Estima-se que ele represente de [CONFIDENCIAL]dos custos de um hidrogerador, de [CONFIDENCIAL] dos custos de um compressor hermético, de [CONFIDENCIAL] dos custos de um motor elétrico e de [CONFIDENCIAL] dos custos de um reator eletromagnético. Para as distribuidoras e centros de serviços, o aço GNO é a única matéria prima utilizada para a fabricação das lâminas e representa de [CONFIDENCIAL] do seu custo total de produção.

c) A participação de mercado da Aperam foi de [CONFIDENCIAL]em 2013. Das 80 mil toneladas de aço GNO importadas neste ano, 96% foram provenientes das origens afetadas pela medida antidumping. É relevante observar que, em 2013, [CONFIDENCIAL]do volume importado de aço GNO foi beneficiado pelo regime de drawback, demonstrando que o comportamento das importações está intimamente vinculado à atividade exportadora. Ademais, as importações são concentradas em três empresas, dado que as requerentes, juntamente com a Tecumseh, nos últimos dois anos (2012-2013), foram responsáveis por mais de [CONFIDENCIAL]da quantidade total importada de aço GNO. A

maioria das vendas da Aperam no mercado interno é realizada [CONFIDENCIAL]) As requerentes, Embraco e WEG, são as maiores usuárias do produto, consumindo o equivalente a [CONFIDENCIAL]do consumo nacional aparente nos últimos quatro anos. Ademais, o consumo anual das requerentes, no mesmo período, foi sempre superior à produção da Aperam. A totalidade das importações das requerentes no período de 2011 a 2013 foi realizada sob o regime de drawback. Além disso, as empresas não utilizam o referido regime especial para aquisição de aço GNO no mercado interno.

e) As origens afetadas pelo direito antidumping (China, Coreia do Sul e Taipé) respondem por aproximadamente 70% da produção mundial de aços elétricos (GO e GNO). Além deles, há produção de aços elétricos na Europa, Japão e Estados Unidos. Contudo, as requerentes afirmam não ser razoável adquirir o aço GNO desses países, seja em razão de preços superiores ou do não cumprimento de requisitos técnicos mínimos exigidos pelas requerentes.

f) Não há substitutos perfeitos para o aço GNO em suas aplicações. O insumo é insubstituível por razões puramente técnicas. A razão de não existência de substitutos recai no fato de o referido aço apresentar propriedades magnéticas únicas, principalmente no que tange à perda e à permeabilidade magnética.

g) A não existência de substitutos e a impossibilidade de aquisição do produto em origens não afetadas pela medida antidumping fizeram com que o preço internado das importações do produto importado aumentasse no mercado interno. Diante disso, a Aperam, monopolista no mercado doméstico, aumentou seus preços na ordem de 15% após a aplicação da medida. Em relação a junho de 2013, as requerentes garantem que já incorporaram em sua produção um aumento de custo de GNO entre 16% e 27%. O aumento do custo de aquisição do aço GNO tem o condão de impactar a competitividade da indústria usuária frente aos concorrentes estrangeiros que adquirem o referido aço no mercado asiático sem pagar a sobretaxa.

h) Os motores e geradores elétricos e os compressores herméticos figuram entre os principais produtos exportados pelo setor de eletroeletrônicos brasileiro, representando cerca de 20% das exportações totais do setor em 2013, que registrou US\$ 7,4 bilhões.

i) A Embraco é líder mundial no mercado de compressores herméticos e responde por cerca de 90% da produção nacional do produto, que foi da ordem de 17 milhões de unidades no último ano, ante 20 milhões em 2012. No último ano, 57% da produção nacional foi exportada, tendo a Embraco respondido por 96% desse total. As exportações de compressores herméticos da empresa diminuíram 25% de 2012 para 2013.

j) A WEG é líder no mercado brasileiro de motores elétricos. Os motores fabricados por ela são utilizados em diversos segmentos, desde a agricultura até a indústria do petróleo. Destaca-se a relevância do aço GNO no custo de produção dos motores elétricos, que varia de 24% a 32%. A empresa, a fim de garantir um equilíbrio competitivo com seus concorrentes, principalmente os fabricantes de motores elétricos situados em países nos quais a aquisição do aço GNO não é sobretaxada, ampliou seus investimentos em capacidade produtiva no exterior (China, México e Alemanha). Nesse sentido, a manutenção da medida antidumping pode ocasionar o desvio de produção das fábricas brasileiras para países com acesso irrestrito ao mercado asiático de aços elétricos."

Além disso, consoante a Nota Técnica nº 06145/2015/DF-COGCI/SUDEP/SEAE/MF, [CONFIDENCIAL].

Aproximando-se o prazo final de vigência da quota, Whirlpool e WEG manifestaram interesse na manutenção do direito antidumping reduzido a zero e, com base na Resolução CAMEX nº 60, foi aberto novo processo de avaliação de interesse público (Processo SEAE/MF nº 18101.000386/2015-71). Whirlpool e WEG, então, interpuseram recurso administrativo, defendendo que a medida concedida por meio da Resolução CAMEX nº 74 deveria ser prorrogada sem a instauração de novo processo.

Contudo, por meio da Resolução CAMEX nº 79/2015, a decisão de abrir novo procedimento de avaliação de interesse público foi mantida, vez que o direito antidumping aplicado foi reduzido, e não suspenso. Também se decidiu por, cautelarmente, manter o direito antidumping reduzido a zero para o volume de 11.250 toneladas por 90 (noventa) dias.

Em 05/11/2015, foi publicada a Resolução CAMEX nº 108, fundamentada na Nota Técnica nº 06145/2015/DF-COGCI/SUDEP/SEAE/MF, por meio da qual entendeu-se que:

- Não seria possível a substituição do aço GNO na fabricação de motores, geradores elétricos e compressores herméticos.
- A competitividade das indústrias usuárias do aço GNO estaria relacionada ao acesso ao insumo sem sobretaxas.
- Deveria haver maior alinhamento à política de desoneração e estímulo às exportações, expressa no Plano Nacional de Exportações.
- Haveria aumento indesejado dos custos dos equipamentos elétricos de alta eficiência energética e consequências negativas para as indústrias fabricantes desses equipamentos, no que diz respeito a sua competitividade internacional.
- As importações de aço GNO mitigariam o risco de desabastecimento do mercado interno.

Assim, determinou-se o recolhimento da diferença do direito antidumping referente às importações realizadas na quota estabelecida na Resolução CAMEX nº 79/2015 e a redução do direito antidumping definitivo sobre importações de aço GNO originárias da China, Coreia do Sul e Taipé Chinês para US\$ 90,00 por tonelada para empresas conhecidas e para US\$ 132,50 por tonelada para as demais empresas, de acordo com o quadro a seguir:

| Origem | Produtor/Exportador | Direito <i>Antidumping</i> Definitivo | | |
|--------|---|---------------------------------------|-----------------|-------|
| | | US\$/t | Ad. Valorem (%) | |
| China | Baoshan Iron & Steel Co. Ltd China Steel Corporation Foshan SMC Long & Wide Steel Co., Ltd. | | | |
| | Hon Win Steel Manufacturing Co., Ltd. Jiangsu Huaxi Group Corporation Jiangyin Huaxin Electrical Equipment Co. Ltd. | | 8,16 | |
| | Jiangyin Suokang Electricity Co., Ltd Jiangyin Tenghua Import and Export Co., Ltd. Maanshan Iron & Steel Company Limited Posco (Guangdong) Steel Co., Ltd. Shougang Group SK Networks (Shanghai) Co., Ltd. | 90,00 | 12,02 | |
| | Demais empresas | 132,50 | | |
| | Coreia do Sul | Posco - Pohang Iron and Steel Company | 90,00 | 7,81 |
| | | Kiswire Ltd | 90,00 | 7,81 |
| | | Demais empresas | 132,50 | 11,50 |
| | Taipé Chinês | China Steel Corporation - CSC | 90,00 | 9,66 |
| | | Demais empresas | 132,50 | 14,22 |

Além disso, conforme Nota Técnica nº 519/2015-SDP/MDIC, que fundamentou a referida Resolução CAMEX nº 108, a decisão anterior de reduzir à zero o direito não teria permitido que a produtora nacional de aço GNO (Aperam) se recuperasse dos prejuízos sofridos em decorrência do dumping praticado, nem teria contemplado as necessidades de importação da WEG e da Embraco, uma vez que as cotas estabelecidas para cada empresa teriam sido aquém das suas demandas de consumo. No entanto, baseando-se no artigo 9.1 do Acordo Antidumping, a Nota nº 519 afirmou que seria desejável que o direito aplicado

permanecesse sendo menor que a margem, num patamar tal que permitisse à WEG e à Embraco importar aço GNO das origens já homologadas e à Aperam buscar recuperação de seus indicadores.

Em 31/01/2018, após petição da Aperam, apresentando elementos suficientes de que a extinção dos referidos direitos levaria, muito provavelmente, à continuação ou retomada do dumping e do dano à indústria doméstica dele decorrente, a SECEX, por meio da Circular SECEX nº 27/2018, iniciou processo de revisão de final de período face às importações da China, Coreia do Sul e Taipé Chinês.

Além disso, também em decorrência de petição da Aperam, foi, por meio da Circular SECEX nº 21/2018, aberta investigação original de dumping em relação às importações de aço GNO originárias da Alemanha. A Circular SECEX nº 46/2018 afirmou terem sido verificados indícios de dumping nas exportações para o Brasil oriundas da Alemanha e, assim, concluiu pela determinação preliminar positiva de dumping e de dano à indústria doméstica.

Para fins deste documento, como referência à investigação original de dumping das origens China, Coreia do Sul e Taipé Chinês serão utilizados os seguintes períodos:

- janeiro a dezembro de 2007;
- janeiro a dezembro de 2008;
- janeiro a dezembro de 2009;
- janeiro a dezembro de 2010; e
- janeiro a dezembro de 2011.

Serão também considerados os períodos subsequentes referentes à investigação original da Alemanha e à revisão das origens China, Coreia do Sul e Taipé Chinês:

- outubro de 2012 a setembro de 2013;
- outubro de 2013 a setembro de 2014;
- outubro de 2014 a setembro de 2015;
- outubro de 2015 a setembro de 2016; e
- outubro de 2016 a setembro de 2017.

1.3. Habilitações e manifestações das partes interessadas

1.3.1. Manifestações pela aplicação da medida de defesa comercial

Em resumo, a Aperam, ao longo da instrução processual, apresentou os seguintes argumentos:

a) As medidas antidumping não constituiriam barreiras às importações nem proteção à indústria doméstica. Seriam apenas formas de corrigir as distorções decorrentes das práticas desleais de comércio.

b) A Aperam teria capacidade instalada para atender integralmente a demanda brasileira de aço GNO.

c) A Aperam estaria investindo na implantação da linha de produção de revestimentos C5.

d) Os problemas de qualidade alegados em relação a seus produtos seriam pontuais e insignificantes frente ao volume de produção e vendas.

e) As atividades da Aperam garantiriam o desenvolvimento socioeconômico da região do Vale do Aço em Minas Gerais, especialmente as cidades de Timóteo e Ipatinga, com geração de mais de 2.300 empregos diretos e muitos outros indiretos.

f) As medidas de defesa comercial requeridas gerariam impacto positivo sobre os fornecedores nacionais de insumos, como os de ferro silício e ferro magnésio, que poderiam ser prejudicados caso a medida seja suspensa ou alterada.

g) Os efeitos negativos seriam inferiores a 1% sobre o preço de produtos finais, já considerando repasse total aos consumidores.

h) As medidas possuiriam impacto limitado sobre as exportações de motores elétricos e compressores, que se manteriam nos mesmos patamares anteriores às aplicações das medidas, principalmente no caso dos motores elétricos.

1.3.2. Manifestações pela não aplicação da medida de defesa comercial

Em resumo, a Embraco, ao longo da instrução processual, apresentou o seguinte:

a) Não haveria disponibilidade suficiente de aço GNO oriunda das origens não gravadas no Brasil. Dos 5 maiores exportadores mundiais, 3 já estão gravados (China, Coreia do Sul e Taipé Chinês), uma está sob investigação (Alemanha) e outra (Japão), apesar de não ter a ela aplicada medida de defesa comercial, não disporia de homologação técnica, o que tornaria pouco provável a importação de aço GNO japonês.

b) O aço GNO seria um insumo essencial e não substituível na produção de compressores, motores elétricos, transformadores e geradores de energia.

c) A Aperam não teria condições de suprir a demanda regular do mercado nacional, seja por capacidade restrita, seja pela ineficiência técnica do produto.

d) A Aperam seria a única fornecedora de aço GNO da América Latina e, na ausência de concorrentes competitivos, poderia rapidamente aumentar o preço do produto, acarretando efeitos imediatos sobre a cadeia produtiva e na economia como um todo. O aumento dos preços do aço GNO resultaria em aumento dos custos dos bens que o utilizam como insumo (como é o caso dos compressores e motores elétricos), o que, por sua vez, encareceria os produtos finais.

e) O aumento do poder de mercado da Aperam seria neutralizado apenas com a manutenção das origens alternativas do produto.

f) O efeito da variação cambial, num cenário de desvalorização do Real frente ao dólar, favoreceria ainda mais o produto nacional, que naturalmente sofre menos impacto das reduções do preço do produto no mercado internacional.

g) O alto imposto de importação do aço GNO já conferiria benefício suficiente à indústria doméstica e lhe permitiria ampliar a sua margem de lucro.

h) Haveria diferenças significativas entre os produtos nacionais e importados, o que afetaria o custo dos compressores da Embraco. Um desses fatores seria a largura dos itens produzidos pela Aperam (de 1082 mm), inferior, portanto, ao padrão internacional (de 1200 mm), o que resultaria em maior desperdício do insumo.

i) A Aperam produziria majoritariamente aço GNO com revestimento C4, o que resultaria em compressores de menor eficiência energética e demandaria a utilização de óleo para estampagem especial, aumentando seus custos e tornando o produto potencialmente menos competitivos na exportação.

j) Os relatórios financeiros da Aperam dos últimos cinco anos denotariam que a empresa não realizou investimentos na produção do aço GNO utilizado na produção de motores e compressores. Nesse sentido, faltaria interesse da Aperam em investir no desenvolvimento da produção de aço GNO e sua opção por investir na melhoria e desenvolvimento de outros bens.

k) O benefício da implantação da medida sobre o setor de aço GNO seria consideravelmente inferior ao prejuízo causado às etapas subsequentes da cadeia a jusante deste produto. O estudo da Consultoria LCA, feito a pedido da Aperam, para avaliar os impactos da aplicação das medidas antidumping ao aço GNO sobre a cadeia produtiva a jusante, demonstraria que o impacto negativo da manutenção do direito antidumping ao aço GNO originário da China, Coreia do Sul e Taipé Chinês associada à aplicação de nova medida antidumping ao produto originário da Alemanha permaneceria maior do que os benefícios eventualmente ocasionados à restrita indústria do aço GNO no país.

A WEG, por sua vez, apresentou o seguinte:

a) Existiria uma necessidade de importar aço GNO, vez que a Aperam teria produção limitada de aços de maneira geral e principalmente de aço GNO com revestimento C5, o qual, segundo a WEG, seria essencial na produção de motores elétricos. O revestimento C4, padrão produzido pela Aperam, seria muito inferior em termos de qualidade, o que diminuiria a eficiência energética do motor fabricado pela WEG.

b) Enquanto as bobinas nacionais teriam uma largura de 1080 mm, as internacionais apresentariam largura de 1200 mm, tendo um melhor nível de aproveitamento e gerando menos perdas com sucata.

c) A Aperam não teria realizado investimentos relevantes na linha de aço GNO.

d) A linha de produção de aço GNO seria compartilhada com a produção de aço laminado de grão orientado e aço inox, o que poderia levar à Aperam a priorizar a produção desses tipos de aço em detrimento do aço GNO.

e) As origens investigadas representariam aproximadamente 80% da produção mundial de aço GNO. Os demais países não constituiriam fontes de importação viáveis, por questões de qualidade e de disponibilidade.

f) A medida antidumping inviabilizaria a aquisição de aço GNO, o mercado sente a falta de material a preços competitivos, o que traria enormes prejuízos às empresas que utilizam o GNO e para a economia nacional.

g) A medida de defesa comercial que dificulte ou onere as exportações brasileiras conflitar com o interesse nacional.

1.4. Verificação in loco nos importadores/consumidores

Com intuito de obter esclarecimentos sobre os elementos pertinentes ao interesse público, foram realizadas verificações in loco, no período de 27 a 31 de maio de 2018, nos importadores/consumidores pleiteantes desta avaliação WEG Equipamentos Elétricos S.A e Embraco Indústria de Compressores e Soluções em Refrigeração Ltda.

Na ocasião, foram examinadas as informações prestadas na petição, bem como foram obtidos esclarecimentos relacionados à natureza do produto afetado e seu processo produtivo, custo de produção do produto afetado e demais informações necessárias para a conclusão deste processo. Dessa maneira, cumpriram-se os procedimentos previstos nos roteiros previamente encaminhados às empresas, conforme relatórios de verificação in loco devidamente juntados aos autos deste processo.

Os resultados das verificações in loco encontram-se apresentados ao longo deste documento, de acordo com a pertinência temática para cada item da análise de interesse público.

2. NATUREZA DO PRODUTO SOB ANÁLISE

2.1. Característica do produto como insumo ou produto final

O produto objeto da investigação são os laminados planos de aço ao silício, denominados magnéticos, de grãos não orientados, totalmente processados, na forma de bobinas, tiras ou chapas, denominados como aços GNO.

São utilizados na produção de aço GNO minério de ferro e ligas de ferro-silício, além do redutor carvão vegetal ou coque. De acordo com informações da investigação de dumping, os produtores/exportadores alemães utilizam como redutor o coque, enquanto a indústria doméstica utiliza o carvão vegetal. A diferença em relação ao material utilizado como redutor, contudo, não afeta a similaridade do produto.

Os aços GNO podem ser de vários tipos, sendo definidos normalmente pela espessura e pela perda magnética máxima em uma determinada condição de indução e frequência. Conforme esclarecimentos prestados na verificação in loco, o produto objeto da investigação possui espessura mínima de 0,35mm, haja vista que aços GNO ultrafinos têm aplicações e características diversas, como por exemplo, aplicações em motores de veículos elétricos de última geração. Por essa razão, aços ultrafinos, com espessura abaixo de 0,35mm estão fora do escopo da investigação.

Considerando suas propriedades de baixa perda magnética e elevada permeabilidade magnética, o aço GNO é utilizado primordialmente na fabricação de equipamentos elétricos, tais como motores, geradores (hidrogeradores, aerogeradores, turbogeradores), reatores para sistemas de iluminação, motores para compressores herméticos de geladeiras, freezers e ar-condicionado, estabilizadores de energia, nobreaks, medidores de energia elétrica e outros.

Dessa forma, o produto em análise é considerado insumo para produtores de equipamentos elétricos em geral, tais como compressores, motores elétricos, transformadores e geradores de energia.

2.2. Essencialidade do produto final

Conforme informações das partes interessadas do presente processo, os aços GNO possuem características únicas concernentes ao valor de permeabilidade, às baixas perdas magnéticas e ao revestimento isolante.

A perda magnética é a quantidade de energia gasta por quilograma de material para se atingir um certo valor de magnetização (indução magnética) a uma determinada frequência da rede elétrica. Já a permeabilidade magnética é uma propriedade magnética que avalia a quantidade de energia gasta para magnetizar o material. Quanto maior a permeabilidade de um aço em relação a outro, menos energia elétrica é necessária para a máquina realizar o mesmo trabalho.

Assim, tais propriedades físico-químicas do aço GNO o tornam essencial na produção de equipamentos, motores e geradores elétricos, reatores de sistema de iluminação e motores compressores herméticos para geladeiras, freezers e ar condicionado.

3. CENÁRIO INTERNACIONAL DO MERCADO DO PRODUTO

3.1. Outras origens com produtos similares

A análise de produtos similares de outras origens busca verificar a disponibilidade de produtos similares ao produto objeto da medida de defesa comercial. Para tanto, verifica-se a existência de fornecedores do produto igual ou substituto em outras origens para as quais a medida antidumping ou compensatória não foi aplicada. Nesse sentido, é necessário considerar também os custos de interação e a existência de barreiras à importação destas origens, como barreiras técnicas.

Para avaliar se haveria fontes alternativas de importação de aço GNO, primeiramente, verificou-se que a capacidade produtiva mundial de aço GNO em 2018 apresentou o seguinte panorama:

[CONFIDENCIAL]

Como é possível observar, [CONFIDENCIAL] da capacidade produtiva mundial encontra-se atualmente gravada (China, Coreia do Sul e Taipé Chinês) e, se adicionarmos a Alemanha a esse rol o percentual subiria para [CONFIDENCIAL]. A origem mais representativa deste percentual é a China, com [CONFIDENCIAL] da capacidade produtiva

O quadro mostra que, em P5, dentre as 5 principais origens das importações brasileiras, 3 já tem medida de defesa comercial aplicada - China, Coreia do Sul e Taipé Chinês, que representam, respectivamente, [CONFIDENCIAL] das importações totais. Ou seja, 46% das importações já estão gravadas e, se adicionarmos a Alemanha, esse percentual seria de 89% das importações de P5 para o Brasil com aplicação de medidas antidumping.

Esse elevado percentual gravado - ou a ser gravado, no caso da Alemanha - também se mostra relevante quando se observa o perfil das importações originárias de outras origens feitas pelas empresas [CONFIDENCIAL].

Com relação às origens alternativas de importações, pode-se observar pouca representatividade em volume nas importações totais de cada empresa, sendo que o máximo de importações de origens não investigadas pela [CONFIDENCIAL].

No intuito de observar o perfil da disponibilidade da oferta mundial do produto sob análise, buscou-se analisar as exportações por países, tais como: Japão, Rússia, Índia, Áustria e Eslováquia. Esses países se encontram entre os maiores produtores e/ou exportadores mundiais de aço GNO, e o Brasil não possui medidas aplicadas contra eles.

O Japão tende a exportar para o mercado asiático, tendo exportado pelo menos 85% do total para essa região, segundo dados do Trademap de 2018.

A Rússia, por sua vez, tem suas exportações majoritariamente destinadas a países localizados na Ásia (56%) e na Europa (31%). Convém destacar que, para a América, as exportações russas representam 13%, segundo dados do Trademap.

No caso da Índia, observa-se o perfil de exportações pulverizados entre diversos países, com destaque para Itália (35%), Turquia (12%) e Malásia (9%), segundo dados do Trademap.

Em relação à Áustria, em 2018, segundo dados do Trademap, o Brasil importou 2.629 toneladas de aço GNO dessa origem, ou 5,4% das importações naquele ano. O principal destino das exportações austríacas é a Europa, concentrando 80% das exportações nesses países. Uma vez que a União Europeia possui medidas antidumping contra as origens do Brasil, China, Irã, Ucrânia e Rússia, além de salvaguardas comerciais, é possível que as exportações da Áustria sejam direcionadas ao mercado europeu. Fora da Europa, as exportações da Áustria somam 15.499 toneladas, muito abaixo de 64.670 toneladas, média anual de importações totais de aço GNO realizadas pelo Brasil entre os períodos de P1² a P5².

Com relação à viabilidade da Eslováquia, nenhuma das empresas chegou a comentar a respeito deste fornecedor e não houve importações dessa origem no ano de 2018. A Eslováquia exporta, cerca de 81,4% para a Europa, mais notadamente, para o Leste Europeu (República Checa, Hungria e Polônia, com 72% das exportações). Ademais, pode-se inferir que as medidas de defesa comercial aplicadas pela União Europeia contra origens exportadoras podem reforçar o quadro de vendas para abastecimento de países próximos na Europa.

Depreende-se, portanto, no cenário atual, que possíveis origens alternativas possuem perfis de exportação para origens distintas do Brasil, como refletido nos dados das investigações. Isto é, a configuração de disponibilidade de oferta na produção em conjunto com a capacidade exportadora dessas origens demonstra predileção por mercados próximos à produção. Contudo, tal fato não significa que o Brasil não possa ser uma alternativa para exportações de aço GNO dessas fontes num cenário de alteração de demanda do mercado, sendo resguardados os critérios de viabilidade técnica do produto, como a homologação, e o preço de venda.

Nesse sentido, para avaliar a viabilidade das fontes alternativas, cabe observar não apenas o volume produzido e exportado no mundo, mas também o comportamento dos preços praticados.

| Exportadores Mundiais | Preço médio: US\$ (FOB/t) |
|-----------------------|---------------------------|
| França | 1.154,82 |
| Japão | 1.025,43 |
| Áustria | 997,77 |
| Romênia | 989,27 |
| Eslováquia | 965,08 |
| Alemanha | 950,72 |
| Eslovênia | 921,85 |
| Taipé Chinês | 816,86 |
| China | 809,87 |
| Coreia do Sul | 756,76 |
| Rússia | 730,04 |

O quadro acima mostra que fontes alternativas não gravadas praticam preços relativamente superiores à média mundial de US\$ 882,01/ton e à média cobrada pela indústria doméstica de [CONFIDENCIAL].

mundial. Pela tabela acima, também se nota que há outras origens possíveis, como Japão, Rússia, Índia e Áustria, correspondentes, em conjunto, por [CONFIDENCIAL] da capacidade produtiva mundial de aço GNO.

Não obstante os dados de capacidade produtiva global de aço GNO serem relevantes, é importante caracterizar a capacidade exportadora dos principais países exportadores, a fim de se avaliar se a produção é capaz de ser direcionada para exportação. Ou seja, diferentemente das informações apresentadas acima (relacionadas à produção), deve-se também analisar os principais exportadores, para que se tenha indicadores a respeito da efetiva possibilidade de fontes alternativas ao produto para o Brasil, no caso da eventual aplicação da medida de defesa comercial. Ressalte-se, contudo, que os dados trazidos abaixo são agregados no nível HS6, conforme segue:

| | Exportadores Mundiais | Volume (mil ton) | Percentual |
|----|-----------------------|------------------|------------|
| 1 | Coreia do Sul | 490 | 15,8% |
| 2 | Taipé Chinês | 445 | 14,3% |
| 3 | China | 378 | 12,2% |
| 4 | Japão | 334 | 10,8% |
| 5 | Alemanha | 333 | 10,7% |
| 6 | Rússia | 256 | 8,3% |
| 7 | Áustria | 159 | 5,1% |
| 8 | Eslováquia | 85 | 2,7% |
| 9 | França | 84 | 2,7% |
| 10 | Índia | 79 | 2,6% |
| 11 | Romênia | 72 | 2,3% |
| 12 | Vietnã | 64 | 2,1% |
| 13 | Eslovênia | 60 | 1,9% |
| | Outros | 91 | 2,9% |
| | Total | 3.108 | 100,0% |

O quadro acima mostra que as origens já gravadas pelo Brasil com a aplicação de medidas de defesa comercial (Coreia do Sul, Taipé Chinês e China) são os 3 principais exportadores mundiais e representam 42,3% da exportação mundial de aço GNO. Se adicionarmos a Alemanha, esse percentual subiria para 53%. As outras origens possíveis seriam Japão, Rússia e Áustria, correspondentes, em conjunto, por 24,2% das exportações mundiais de aço GNO. Há outros países exportadores, que apresentam, contudo, percentuais baixos de exportação (menos de 3% das exportações mundiais).

| Exportadores | Volume Exportado (mil ton) | Percentual |
|-------------------------------------|----------------------------|------------|
| Coreia do Sul, China e Taipé Chinês | 1.313 | 42,3% |
| Alemanha | 333 | 10,7% |
| 4 origens investigadas | 1.646 | 53% |
| Demais países | 1.462 | 47% |
| Total | 2.106.421 | 100% |

Uma vez analisados os cenários em tese de capacidade produtiva mundial e de exportação mundial, passa-se à análise concreta das importações brasileiras de aço GNO.

| Origem | Em número índice | | | | |
|---------------|------------------|----------|--------|----------|----------|
| | P1 | P2 | P3 | P4 | P5 |
| Alemanha | 100,00 | 74,09 | 541,81 | 1.289,61 | 1.673,82 |
| China | 100,00 | 62,40 | 57,12 | 34,11 | 35,40 |
| Coreia do Sul | 100,00 | 161,81 | 105,78 | 50,95 | 49,65 |
| Áustria | 100,00 | 2.587,25 | 564,31 | 812,40 | 5.070,34 |
| Taipé Chinês | 100,00 | 75,14 | 62,77 | 30,50 | 14,70 |
| França | - | 100,00 | 0,54 | - | 63,81 |
| Japão | 100,00 | 94,35 | 255,07 | 6,76 | 71,49 |
| Rússia | 100,00 | 139,43 | 138,48 | 103,69 | 67,40 |
| Bélgica | - | - | - | - | 99,20 |
| Índia | - | 100,00 | 326,81 | 215,33 | 2,23 |
| Itália | 100,00 | - | - | - | - |
| Eslovênia | 100,00 | - | - | - | - |
| Luxemburgo | - | - | 100,00 | - | - |
| Vietnã | - | 100,00 | - | - | - |
| Total | 100,00 | 85,48 | 80,09 | 59,08 | 62,32 |

Em termos de preços destes principais exportadores, nota-se que a Eslováquia possui preços semelhantes ao da Alemanha, ao passo que a Rússia possui preço mais baixo do que todas as origens atualmente gravadas. Japão e Áustria, por sua vez, possuem preços mais elevados. Em que pese isso, não se pode descartar a hipótese de que esses preços mais altos das origens não gravadas podem também refletir o próprio perfil da cesta de produtos exportador, com maior participação de aços GNO com determinadas características de produto específicas.

Outra questão trazida pelas partes interessadas do presente processo foi a homologação de possíveis fornecedores. Nesse sentido, as partes consumidoras argumentaram que a ausência de homologação seria um elemento complicador e até impeditivo para a importação de origens alternativas.

No caso da WEG, conforme informações em manifestação, as origens homologadas seriam: China, Coréia do Sul, Taipê Chinês, Alemanha e Japão. Teriam sido reprovados os aços da Rússia, Áustria, Turquia, Estados Unidos e Eslovênia, em testes de homologação realizados pela empresa.

No que se refere ao aço GNO da Rússia, a WEG afirmou que o material não foi homologado porque [CONFIDENCIAL]. As informações encontram-se consolidadas na tabela abaixo:

[CONFIDENCIAL]

No que se refere ao aço GNO da Áustria, a WEG afirmou que o material não foi homologado pois [CONFIDENCIAL]. As informações encontram-se consolidadas na tabela

abaixo:

[CONFIDENCIAL]

No que se refere ao aço GNO da Turquia, a WEG afirmou que o material não foi homologado, uma vez que [CONFIDENCIAL]. As informações encontram-se consolidadas na

tabela abaixo:

[CONFIDENCIAL]

No que se refere ao aço GNO dos Estados Unidos, a WEG afirmou que o material não foi homologado, pois [CONFIDENCIAL]. As informações encontram-se consolidadas na

tabela abaixo:

[CONFIDENCIAL]

No que se refere ao aço GNO da Eslovênia, a WEG afirmou que o material não foi homologado porque [CONFIDENCIAL]. As informações encontram-se consolidadas na tabela

abaixo:

[CONFIDENCIAL]

Ainda, a WEG esclareceu que não houve teste de homologação das origens Índia, Bélgica, Luxemburgo e Vietnã.

No caso da Embraco, a empresa esclareceu em informação complementar que "...o processo de homologação consiste na realização de inúmeros testes em amostras de possíveis novos fornecedores a fim de verificar se o aço GNO está dentro dos parâmetros de qualidade da Embraco para a utilização em seu processo produtivo que resulta na produção dos compressores herméticos. Trata-se de um processo longo, durando, no mínimo, [CONFIDENCIAL], e caro, custando à Embraco, no mínimo, aproximadamente [CONFIDENCIAL]. [... É, portanto, de interesse da Embraco homologar produtos de novos fornecedores, considerando todos os custos e prazos do processo de homologação. Se a Embraco não o faz, é porque concluiu que o produto não é adequado para ser utilizado em seu processo produtivo. Por fim, a Embraco informa que uma que os fornecedores alterem características de seus produtos, a Embraco realiza novos testes a fim de homologar o produto."

Ademais, a Embraco ressaltou que [CONFIDENCIAL] já que os compressores [CONFIDENCIAL]. Além disso, acrescentou que pequenas variações [CONFIDENCIAL]. Por fim, a Embraco destacou que os resultados da avaliação dos aços [CONFIDENCIAL].

Conforme informações constantes em manifestações da Embraco, as origens homologadas seriam as seguintes:

[CONFIDENCIAL]

Em verificação in loco na planta de Joinville, a Embraco informou os passos para a realização da homologação. Inicialmente mostraram o padrão técnico ([CONFIDENCIAL]), que fixa os padrões exigíveis para aços GNO processados, para fins elétricos. No que se refere às etapas de homologação de novos fornecedores, a Embraco explicou que são realizadas em [CONFIDENCIAL] etapas de certificação [CONFIDENCIAL] conforme descrito abaixo:

"Na etapa de certificação do [CONFIDENCIAL] é realizado o teste [CONFIDENCIAL] o qual consiste na medição [CONFIDENCIAL]. Caso os resultados da medição estejam em conformidade com os requisitos estabelecidos [CONFIDENCIAL] o aço GNO é submetido à certificação [CONFIDENCIAL]. Assim, [CONFIDENCIAL] de forma que o aço [CONFIDENCIAL].

Caso seja aprovado em [CONFIDENCIAL] é realizada a certificação [CONFIDENCIAL]. Assim, [CONFIDENCIAL] é medida a [CONFIDENCIAL] comparando-se [CONFIDENCIAL] é um equipamento [CONFIDENCIAL] e é normalmente utilizado para realização de testes [CONFIDENCIAL]. Se comprovada [CONFIDENCIAL] são realizados testes [CONFIDENCIAL]. Nessa última etapa, [CONFIDENCIAL]"

Teriam sido reprovados os aços da Alemanha e do Japão, em testes de homologação realizados pela Embraco. De acordo com a empresa, no processo de homologação das duas origens citadas, todas as etapas de certificações descritas acima foram realizadas. Ademais, a empresa afirmou que os fornecedores foram aprovados nas etapas [CONFIDENCIAL] contudo, reprovados [CONFIDENCIAL]. Sobre essa última etapa, a empresa apresentou os testes [CONFIDENCIAL].

No que se refere ao aço GNO do Japão, a Embraco afirmou que o material não foi homologado [CONFIDENCIAL]. As informações encontram-se consolidadas na tabela

abaixo:

[CONFIDENCIAL]

Ainda com relação ao Japão, a empresa [CONFIDENCIAL] foi homologada, tendo havido importações dessa empresa pela Embraco em pequenas quantidades: [CONFIDENCIAL], conforme quadro apresentado anteriormente.

No que se refere ao aço GNO da Alemanha, a Embraco afirmou que o material não foi homologado [CONFIDENCIAL]. As informações encontram-se consolidadas na tabela

abaixo:

[CONFIDENCIAL]

Durante verificação in loco, foi possível visitar os laboratórios da Embraco em que são realizados vários destes testes de homologação [CONFIDENCIAL].

O caso do aço alemão sinaliza que cada empresa define os padrões mínimos do aço GNO, a depender da finalidade dos bens produzidos, razão pela qual a WEG teria homologado a origem Alemanha, e a Embraco não.

Com relação à homologação dos aços GNO importados, a Aperam afirmou, em manifestação, que: "processos de homologação são estabelecidos de forma unilateral, com vistas à aprovação ou confirmação de que uma determinada empresa atende aos critérios pré-estabelecidos para fornecimento, podendo variar significativamente de empresa para empresa, ainda que envolva o mesmo produto. Não se trata de processo sujeito a regras públicas. Assim, a decisão de homologar ou não um produto não necessariamente se sujeita exclusivamente a aspectos técnicos, podendo incluir outros elementos, tais como prazo para entrega e preço. Assim, por um lado, ao alegar que certos fornecedores não foram homologados, caberia à parte interessada apresentar para as regras internas aplicáveis ao processo de homologação e a documentação que demonstra os resultados obtidos com os referidos processos, a fim de provar de forma irrefutável que determinado fornecedor estrangeiro não foi homologado, esclarecendo as razões para isso. Nesse contexto, caberia, inclusive, avaliar o que mudou em relação à WEG, que no passado afirmou que "teriam sido realizados testes com o produto alemão em 2012, o qual teria sido reprovado", conforme consta da Nota Técnica nº 06120/2014/DF COGCI/Seae/MF, de 25 de agosto de 2014. A afirmação, que consta do referido parecer elaborado pela LCA, de que -desenvolver um novo parceiro comercial é custoso e lento- não se coaduna com a realidade observada, pois no curso do processo conduzido pela Seae/MF, produto alemão não estaria homologado. Porém, a evolução dos dados de importação demonstra que rapidamente essa situação se modificou."

Ainda sobre a homologação, a Nota Técnica SDCOM nº 18 de 2019, conclui o que segue: "Sobre a necessidade de homologação de novos fornecedores, ainda que tema também pertinente ao interesse público, é importante pontuar, entretanto, que a necessidade de realização de nova homologação do produto não pode, por si só, ser considerada um limitador para a importação de outras origens. Trata-se de um procedimento absolutamente típico do segmento produtivo de aço GNO. Assim, a necessidade de homologação não impediu, por exemplo, que a empresa WEG passasse, durante o período de análise, a adquirir o produto originário de novos fornecedores, como a Alemanha, embora já tenha alegado que o aço GNO dessa origem não cumpria com os seus requisitos de qualidade."

Assim, como afirmado pela Aperam, conforme normativos e documentos apresentados pela Embraco e WEG, [CONFIDENCIAL].

Diante do exposto, há evidências de que o processo de homologação dos aços GNO seja longo e oneroso, de modo superior ao que tipicamente se verifica em outros produtos. No entanto, a homologação não pode ser analisada como um limitador per se da importação de outras origens. Isso porque, conforme já verificado com os produtos de origem alemã, uma vez homologados, é possível que tal origem possa se tornar alternativa viável ao abastecimento dos consumidores brasileiros via importações.

Posto isso, há elementos documentais comprobatórios, também identificados em verificação in loco, no sentido das dificuldades significativas de efetiva viabilização de outras origens, tendo em vista o processo de homologação e de padrões mínimos exigidos para as consumidoras brasileiras.

3.2. Medidas de defesa comercial aplicadas ao produto

Em consulta à base de dados da Organização Mundial do Comércio (doravante OMC), em relação à imposição de medidas de defesa comercial por outros países, registre-se que o aço GNO originário da China, da Coreia e de Taipé Chinês é sujeito a medidas de defesa comercial aplicadas por Estados Unidos, que impôs a esse produto tanto medidas antidumping quanto compensatórias.

A União Europeia também possui medidas antidumping aplicadas ao Brasil, China, Irã, Ucrânia e Rússia, além de salvaguardas comerciais. Da mesma forma, a Indonésia possui medidas antidumping aplicadas à China, Índia e Tailândia.

Ainda cumpre informar que há medidas salvaguardas aplicadas por Índia e Marrocos, afetando todos os membros da OMC. Além disso, os EUA aplicaram sobretaxas de 25% sobre as importações de diversos tipos de aço, incluindo o produto objeto da revisão, com base na Seção 232, alegando ameaças à segurança nacional. Essas tarifas afetam a maior parte dos parceiros comerciais dos EUA, inclusive China e Taipé Chinês e a Alemanha. Já a Coreia, para não ser atingida pelas sobretaxas, aceitou restringir suas exportações de aço para os EUA por meio de quotas.

Assim, em um cenário mundial de utilização intensiva de medidas de defesa comercial no setor siderúrgico, que inclui o aço GNO, é possível que outras origens identificadas como alternativas possíveis tenham dificuldades concretas na exportação, tendo em vista a necessidade de atendimento da demanda interna.

3.3. Tarifa de importação e outras barreiras não tarifárias em comparação com o cenário internacional

A alíquota do imposto de importação dos subitens tarifários analisados foi de 14% durante os diferentes períodos das investigações e segue a mesma até esta data:

Para fins de comparação com o cenário internacional, verifica-se que a tarifa brasileira de 14% é mais alta que a cobrada por 93% dos países que reportaram suas alíquotas

à OMC.

Ademais, a tarifa brasileira é mais alta que a média mundial dos países da OMC, que é de 4,8%, e ainda mais alta que grandes exportadores globais em 2017 que reportaram suas tarifas, tais como: Taipe Chinês (0%), Japão (0%), Coreia do Sul (0%) e China (4,5%). Ou seja, a alíquota do produto de 14% pode ser considerada elevada para os padrões internacionais.

A petionária informou que o aço GNO segue diversas normas. Das normas listadas, algumas se referem especificamente à definição e características dos aços GNO, enquanto que as demais se referem a metodologias de teste a serem aplicados a tais aços, sem que tratem da especificação do produto. A seguir, são apresentadas algumas normas relativas ao produto objeto da investigação:

| Tipo | Norma |
|--|--|
| Características do aço | ASTM A 677/A 677M - Specification for non-oriented electrical steel fully processed types; |
| | DINEN 10606; |
| | JIS C 2552 - Non-oriented magnetic steel sheet and strip; |
| | IEC 60404-8-4 - Magnetic materials - Part 8-4: Specifications for individual materials - Cold-rolled non-oriented electrical steel sheet and strip delivered in the fully-processed state; |
| | IEC 60404-1 - Magnetic materials - Part 1: Classification; |
| | ABNT NM71-2000 - Produtos planos de aço para uso elétrico, de grão não orientado, totalmente processados; |
| | GOST 21427.2 - Cold-rolled isotropic electrical-sheet steel; |
| Testes e outros | GB/T 2521-2008 - Cold-rolled grain-oriented and non-oriented electrical steel strip (sheet); |
| | ASTM A 34/A 34M - Practice for sampling and procurement testing of magnetic materials; |
| | ASTM A 340 - Terminology of symbols and definitions relating to magnetic testing; |
| | ASTM A343/A343M - Standard test method for alternating-current magnetic properties of materials at power frequencies using Wattmeter-Ammeter-Voltmeter method and 25-cm Epstein test frame; |
| | ASTM A 664 - Practice for identification of standard electrical steel grades in ASTM specifications; |
| ASTM A 717/A 717M - Test method for surface insulation resistivity of single-strip specimens; | |

| |
|--|
| ASTM A 719 - Test method for lamination factor of magnetic materials; |
| ASTM A 720 - Test method for ductility of non-oriented electrical steel; |
| ASTM A 937 - Test method for determining interlaminar resistance of insulating coatings using two adjacent test surfaces; |
| ASTM A 976 - Classification of insulating coatings by composition, relative insulating ability and application; |
| ASTM 889/A 889M - Test method for alternating-current magnetic properties of materials at low inductions using the Wattmeter-Varmeter-Ammeter-Voltmeter method and 25-cm (250-mm) Epstein frame; |
| IEC 60404-2 - Magnetic materials - Part 2: Methods of measurement of the magnetic properties of electrical steel sheet and strip by means of an Epstein frame; |
| IEC 60404-3 - Magnetic materials - Part 3: Methods of measurement of the magnetic properties of electrical steel sheet and strip by means of a single sheet tester; |
| IEC 60404-9 - Magnetic materials - Part 9: Methods of determination of the geometrical characteristics of magnetic steel sheet and strip; |
| IEC 60404-13 - Magnetic materials - Part 13: Methods of measurement of density, resistivity and stacking factor of electrical steel sheet and strip; |
| JIS C 2550 - Test methods for magnetic steel sheet and strip; |
| ABNT NBR 5161 - Produtos laminados planos de aço para fins elétricos - Verificação das propriedades; |
| GB/T 2522-2007 - Methods of test for the determination of surface insulation resistance and lamination factor of electric sheet and strip; |
| GB/T 3655-2000 - Methods of measurement of the magnetic properties of electrical steel sheet and strip by means of an Epstein frame; |
| GB/T 9637-2001 - Electrotechnical terminology-magnetic materials and components; |
| GB/T 13789-1992 - Methods of measurement of the magnetic properties of magnetic sheet and strip by means of a single sheet tester; |
| GB/T 19289-2003 - Methods of measurement of density, resistivity and stacking factor of electrical steel sheet and strip. |

3.4. Preferências tarifárias

O produto em análise é objeto das seguintes preferências tarifárias, concedidas pelo Brasil/Mercosul, que reduzem a alíquota do Imposto de Importação incidente sobre o produto:

| País | Base Legal | Preferência Tarifária |
|-----------|--------------------------------|-----------------------|
| Argentina | ACE - 18 - Mercosul | 100% |
| Bolívia | ACE - 36 - Mercosul - Bolívia | 100% |
| Chile | ACE - 35 - Mercosul - Chile | 100% |
| Colômbia | ACE - 72 - Mercosul - Colômbia | 100% |
| Cuba | APTR04 - Cuba - Brasil | 28% |
| Equador | ACE - 59 - Mercosul - Equador | 69% |
| Israel | ALC - Mercosul - Israel | 90% |
| México | APTR04 - México - Brasil | 20% |
| Paraguai | ACE - 18 - Mercosul | 100% |
| Peru | ACE - 58 - Mercosul - Peru | 100% |
| Uruguai | ACE - 18 - Mercosul | 100% |
| Venezuela | APTR04 - Venezuela - Brasil | 28% |

Dentre os países aos quais foram concedidas preferências tarifárias, não há indícios de origens exportadoras relevantes ao mercado brasileiro.

Por meio da análise dos dados da Receita Federal do Brasil, chegou-se à informação de que [CONFIDENCIAL]% das importações ocorridas de P1² a P5² foram feitas sob o regime de drawback, nas modalidades de isenção ou suspensão, demonstrando o perfil primordialmente exportador das empresas que importam aço GNO.

3.5. Temporalidade da proteção do produto

No que se refere à aplicação de medidas de defesa comercial, o produto está coberto pela imposição da medida antidumping em 17 de julho de 2013 sobre as importações de China, da Coreia do Sul e de Taipé Chinês, com equivalente ad valorem variando de 11,50% a 60,90% e, conforme apresentado no Quadro 1.

No entanto, em agosto de 2014, a Resolução Camex n° 74 reduziu a zero o direito aplicado sobre China, Coreia do Sul e Taipé Chinês, para uma cota de 45 mil toneladas. Em novembro de 2015, a Resolução Camex n° 108 determinou a redução do direito antidumping definitivo aplicado sobre as importações brasileiras de aço GNO das origens investigadas que, passou a assumir valores entre 7,81% e 14,22 % ad valorem.

Em janeiro de 2018, a Aperam protocolou pedido de revisão do direito aplicado sobre as origens China, Coreia do Sul e Taipé Chinês. Em seguida, em maio de 2018, a Aperam protocolou novo pedido de investigação de dumping nas importações originárias da Alemanha. Finalmente, no Parecer SDCOM n° 18 de 2 de julho de 2019, processo MDIC/SECEX 52272.001503/2018-33 conclui-se que a extinção dos direitos antidumping aplicados às importações brasileiras de aço GNO originárias da China, Coreia do Sul e Taipé Chinês, muito provavelmente levará à continuação do dumping e do dano à indústria doméstica dele decorrente. Verificou-se também que as importações das origens analisadas mantiveram participação relevante nas importações e no mercado brasileiro durante todo período de revisão, contribuindo para a deterioração dos indicadores da indústria doméstica.

Nesse contexto foi recomendado a aplicação do montante de direito antidumping, conforme abaixo:

| País | Direito Antidumping US\$/t |
|---|----------------------------|
| China | |
| Baoshan Iron & Steel Co., Ltd | 216,22 |
| Outras identificadas no processo original | 251,63 |
| Wuxi Jefe Precision Co., Ltd | 432,95 |
| Demais empresas | 432,95 |
| Coreia do Sul | |
| Posco - Pohang Iron and Steel Company | 231,40 |
| Outras identificadas no processo original | 132,50 |
| Demais empresas | 231,40 |
| Taipé Chinês | |
| China Steel Corporation | 166,23 |
| Demais empresas | 567,16 |

No Parecer da SDCOM n° 19, de 8 de julho de 2019, processo MDIC/SECEX 52272.001504/2018-88, concluiu-se que as importações da Alemanha, a preços de dumping, contribuíram significativamente para a existência do dano à indústria doméstica. Nesse contexto foi recomendado a aplicação do montante de direito antidumping, conforme abaixo:

| País | Direito Antidumping US\$/t |
|-----------------|----------------------------|
| Alemanha | |
| Thyssenkrupp | 646,42 |
| C.D Walzholz KG | 646,42 |
| Outras | 646,42 |

4. CONCENTRAÇÃO DE MERCADO DO PRODUTO

4.1. Característica de monopólio/oligopólio do mercado

A Aperam é a única fabricante nacional do produto analisado, constituindo-se como monopolista na produção de aço GNO no Brasil.

Diante disso, vale destacar a existência de relação entre concentração econômica e possibilidade de exercício de poder de mercado no caso de monopólio. Nesse contexto, o Índice Herfindahl-Hirschman (HHI) pode ser utilizado para o cálculo do grau de concentração dos mercados. Esse índice é obtido pelo somatório do quadrado dos market shares de todas as empresas de um dado mercado. O HHI pode chegar até 10.000 pontos, valor no qual há um monopólio, ou seja, em que uma única empresa possua 100% do mercado. De acordo com a pontuação alcançada, os mercados são classificados da seguinte forma:

Mercados não concentrados: com HHI abaixo de 1500 pontos;

Mercados moderadamente concentrados: com HHI entre 1.500 e 2.500 pontos;

Mercados altamente concentrados: com HHI acima de 2.500.

No caso em análise, o índice foi calculado de forma mais ampla, englobando a participação das importações da Alemanha e as importações já gravadas (China, Coreia do Sul e Taipé Chinês) com base no período investigado mais recente, conforme mostra o quadro abaixo.

| Período | Vendas indústria doméstica | Importações (Alemanha) | Importações gravadas | Importações outras origens | HHI |
|-----------------|----------------------------|------------------------|----------------------|----------------------------|----------|
| P1 ² | [CONF.] | [CONF.] | [CONF.] | [CONF.] | 5.061,49 |
| P2 ² | [CONF.] | [CONF.] | [CONF.] | [CONF.] | 5.077,96 |
| P3 ² | [CONF.] | [CONF.] | [CONF.] | [CONF.] | 4.833,55 |
| P4 ² | [CONF.] | [CONF.] | [CONF.] | [CONF.] | 5.011,62 |
| P5 ² | [CONF.] | [CONF.] | [CONF.] | [CONF.] | 5.015,93 |

Constata-se que, ao longo do período da investigação, o mercado encontrou-se altamente concentrado, como resultado esperado de monopólio, em que as importações representam fonte alternativa de abastecimento ao mercado doméstico. Convém destacar que a concentração de mercado somente decaiu em P3², que é justamente o período no qual as outras importações tiveram participação maior da Alemanha.

4.2. Substitutos ao produto no mercado

Considerando-se as investigações de defesa comercial MDIC/SECEX 52000.040071/2011-18, MDIC/SECEX 52272.001503/2018-33 e MDIC/SECEX 52272.001504/2018-88, não existe discussão a respeito de haver substitutos ao aço GNO.

Nesta avaliação de interesse público, a WEG afirma a inexistência de produtos substitutos ao aço GNO, para fabricação de motores elétricos, tendo em vista suas propriedades magnéticas únicas. Da mesma forma, a Embraco informa que não haver substitutos ao aço GNO para a fabricação de compressores.

Por sua vez, a Aperam afirma que, em situações específicas, aços semiprocessados poderiam atender às aplicações dos aços GNO. Contudo, o aço semiprocessado teria que passar por tratamento térmico para que pudesse ser utilizado. Introduzindo, assim, uma etapa adicional antes do uso do aço e tornando necessário que o cliente possua fornos de tratamento específicos para esse processamento.

Além disso, nos termos da Nota Técnica n° 06120/2014/DF-COGCI/SEAE/MF, foi indicada a inexistência de substitutos perfeitos para o aço GNO em suas aplicações. Dessa maneira, o insumo seria insubstituível por razões puramente técnicas. A razão de não existência de substitutos recai no fato de o referido aço apresentar propriedades magnéticas únicas, principalmente no que tange à perda e à permeabilidade magnética.

Diante dos elementos citados, considera-se, para fins de análise dessa avaliação de interesse público, que existem elementos significativos para caracterizar a inexistência de produtos substitutos ao aço GNO.

5. CONDIÇÕES DE OFERTA DO PRODUTO

5.1. Consumo nacional aparente do produto sob análise

O consumo nacional brasileiro do produto sob análise se comportou da seguinte forma:

| Período | Vendas Indústria Doméstica | Importações da Alemanha | Importações gravadas* Origens | Importações Outras Origens | Mercado Brasileiro | Importações Totais |
|-----------------|----------------------------|-------------------------|-------------------------------|----------------------------|--------------------|--------------------|
| P1 ¹ | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |
| P2 ¹ | 92,21 | 41,12 | 185,94 | 90,41 | 107,80 | 157,01 |
| P3 ¹ | 62,22 | 55,90 | 213,30 | 56,95 | 87,79 | 168,53 |
| P4 ¹ | 118,62 | 115,42 | 226,63 | 60,08 | 133,57 | 180,76 |
| P5 ¹ | 129,76 | 76,06 | 215,28 | 26,82 | 137,75 | 162,95 |

| Período | Vendas Indústria Doméstica | Importações da Alemanha | Importações gravadas* Origens | Importações Outras Origens | Mercado Brasileiro | Importações Totais |
|-----------------|----------------------------|-------------------------|-------------------------------|----------------------------|--------------------|--------------------|
| P1 ² | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |
| P2 ² | 98,87 | 74,08 | 80,33 | 456,26 | 93,37 | 85,48 |
| P3 ² | 93,37 | 541,70 | 65,69 | 554,46 | 87,92 | 80,09 |
| P4 ² | 84,41 | 1.289,33 | 35,07 | 323,93 | 74,01 | 59,08 |
| P5 ² | 91,15 | 1.673,40 | 29,86 | 479,76 | 79,31 | 62,32 |

Entre os períodos P1¹ a P5¹, o volume das importações brasileiras de aço GNO das origens China, Coréia do Sul e Taipé Chinês apresentou crescimento 115,27% e as importações totais apresentaram um aumento de 63%. Já no período de P1² a P5², as importações brasileiras de aço GNO apresentou uma redução de 70,14%. Nesse mesmo período de P1² a P5², as importações da origem alemã que cresceram 1573,80%, passando de uma participação total de 0,65% do mercado brasileiro em P1², para 13,80% de participação em P5². Esse crescimento representativo só foi possível devido à baixa representatividade das importações da origem alemã em P1².

No gráfico abaixo, pode-se observar que, após a aplicação das medidas antidumping em face de China, Coreia do Sul e Taipé Chinês, as importações das origens gravadas caíram em 11,93%, se comparados P1¹ com P5². Em contrapartida à redução das importações das origens gravadas, houve aumento das importações da Alemanha sobretudo a partir de P3², o que demonstra um movimento dos consumidores em busca de origens alternativas para a importação de aço GNO. Não se pode descartar, ainda, a existência de um lapso temporal para que as importações da Alemanha efetivamente viessem a se tornar origens representativas das importações brasileiras.

[CONFIDENCIAL]

5.2. Risco de desabastecimento e de interrupção no fornecimento

Conforme as informações de capacidade de produção prestadas pela indústria doméstica e verificadas na investigação original da Alemanha e de revisão da China, Taipé Chinês e Coréia do Sul, tem-se:

| Período | Capacidade Efetiva | Produção | Mercado Brasileiro | Diferença (Mercado Brasileiro - Capacidade Efetiva) | Diferença (%) |
|-----------------|--------------------|----------|--------------------|---|---------------|
| P1 ¹ | [CONF.] | [CONF.] | [CONF.] | [CONF.] | [CONF.] |
| P2 ¹ | [CONF.] | [CONF.] | [CONF.] | [CONF.] | [CONF.] |
| P3 ¹ | [CONF.] | [CONF.] | [CONF.] | [CONF.] | [CONF.] |
| P4 ¹ | [CONF.] | [CONF.] | [CONF.] | [CONF.] | [CONF.] |
| P5 ¹ | [CONF.] | [CONF.] | [CONF.] | [CONF.] | [CONF.] |
| P1 ² | [CONF.] | [CONF.] | [CONF.] | [CONF.] | [CONF.] |
| P2 ² | [CONF.] | [CONF.] | [CONF.] | [CONF.] | [CONF.] |
| P3 ² | [CONF.] | [CONF.] | [CONF.] | [CONF.] | [CONF.] |
| P4 ² | [CONF.] | [CONF.] | [CONF.] | [CONF.] | [CONF.] |
| P5 ² | [CONF.] | [CONF.] | [CONF.] | [CONF.] | [CONF.] |

A Aperam possuía em P5², uma capacidade instalada efetiva de [CONFIDENCIAL] toneladas de aço GNO, conforme dados verificados constantes no parecer SDCOM n° 18/2019. Isso significa que nos períodos de P1¹, P5¹, P1² e P2² o consumo brasileiro de aço GNO foi maior que a capacidade de produção da Aperam. Há que se considerar que os períodos de P3², P4² e P5² foram marcados por um desaquecimento econômico. Nesse sentido, em havendo uma melhoria dos indicadores econômicos, o que se espera é que o consumo de aço GNO seja superior à capacidade de produção da indústria nacional.

Nos períodos de maior consumo nacional de aço GNO, a diferença em toneladas entre mercado brasileiro e a capacidade produtiva da Aperam foi negativa: [CONFIDENCIAL]- em P4¹; [CONFIDENCIAL]- em P5¹, [CONFIDENCIAL]- em P1² e [CONFIDENCIAL]-. Esses dados indicam que, num cenário de crescimento econômico, existiria uma demanda que extrapolaria a capacidade produtiva da Aperam e traria uma necessidade de importação desse insumo.

Nesse sentido, constata-se que há risco de dificuldades de fornecimento de aço GNO, nas quantidades e na qualidade requeridas pela indústria consumidora. Foi caracterizada a dificuldade de abastecimento do mercado nacional em P1¹, P5¹, P1² e P2², dado que a indústria doméstica não teria capacidade produtiva para atendimento do mercado brasileiro nesses períodos em destaque.

Nesse sentido, ainda há uma limitação da capacidade produtiva da Aperam para atender a completude do mercado brasileiro, uma vez que, em termos percentuais, a produção da indústria doméstica não capaz de atender o mercado brasileiro em [CONFIDENCIAL]% em P4¹; [CONFIDENCIAL]% em P5¹, [CONFIDENCIAL]% em P1² [CONFIDENCIAL]% em P2². Ademais, com uma possibilidade de crescimento do consumo de aço GNO num cenário de retomada econômica, haveria elementos de risco ao abastecimento nacional caso não existam fontes alternativas à indústria doméstica. Deste modo, as importações são relevantes para a continuidade das atividades produtivas das empresas da cadeia a jusante.

Cumprir destacar, porém, que a Aperam informou que está realizando investimentos em expansão, o que pode alterar esse cenário de risco de desabastecimento em um futuro próximo, principalmente para atendimento da demanda de mercado de aço com revestimento C5, conforme indicado no item 6.1 deste documento.

6. CONDIÇÕES DE OFERTA DO PRODUTO

6.1. Qualidade do produto

A WEG e a Embraco argumentaram terem enfrentando problemas relacionados ao fornecimento e à qualidade do aço produzido pela Aperam. Na petição inicial da WEG e informações complementares, esta relatou o que segue:

a) Problemas de qualidade do revestimento C4 fornecido pela Aperam obrigaram a WEG a recusar e devolver mais de [CONFIDENCIAL] toneladas da grade E230.

b) Desvantagens da largura de 1.080 mm do aço nacional em relação à largura de 1.200 mm, padrão internacional, por resultar na geração de maiores níveis de sucata e maiores prejuízos em decorrência disso.

c) Baixa permeabilidade magnética do revestimento C4 produzido pela Aperam, o que restringiria a aplicação deste aço em motores elétrico na faixa de "alto rendimento", estabelecida em normas internacionais e nacionais.

d) Limitação da Aperam na capacidade de produção de aço GNO com o revestimento do tipo C5, limitada a um terço da produção de aço GNO.

e) Existiria uma necessidade de importar aço GNO, uma vez que a Aperam teria produção limitada de aços de maneira geral e principalmente de aço GNO com revestimento C5, o qual, segundo a WEG, seria essencial na produção de motores elétricos.

A Aperam argumentou, sobre as diferenças entre os revestimentos C4 e C5, que a eficiência de um aço elétrico está relacionada ao binômio aço-revestimento e não somente ao revestimento. Além disso, ressaltou que no âmbito dos processos de defesa comercial foi definido código de identificação do produto - CODIP no qual o revestimento foi considerado a característica menos relevante para o produto e que WEG e Embraco não se manifestaram em nenhum momento em virtude dessa definição.

No que tange à largura do produto, a Aperam informou que a largura inferior à do produto importado (1.082mm ante 1.200mm) não gera, por si só, maior índice de perda, pois isso depende do plano de corte, ou seja, das dimensões do produto a ser fabricado com aços GNO.

Sobre a alegação de que a Aperam teria limitações para a produção de aços GNO com revestimento do tipo C5, a Aperam afirmou que foi aprovado investimento com vistas a tornar tal revestimento o padrão da indústria doméstica. Ademais, acrescentou que esse projeto de mudança em sua linha produtiva tem conclusão prevista para julho de 2020.

Cumprir destacar que, sobre a diferença de qualidade entre o aço com revestimento do tipo C4 e C5, o processo de investigação antidumping, na Nota Técnica SDCOM n° 18 de 2019, conclui o que segue:

"No que se refere a manifestação da WEG sobre a necessidade de importar em razão da ausência de produção nacional de algumas grades de maior perda magnética, destaque-se que, da análise do questionário do importador, não foram identificadas importações das origens analisadas de grades de alta perda magnética. Ademais, verificou-se, do exame das informações de venda da indústria doméstica, que as grades adquiridas pela WEG das origens analisadas ([CONFIDENCIAL]) foram igualmente adquiridas no mercado doméstico, durante todo período de análise, [CONFIDENCIAL]. Nesse sentido, os dados constantes dos autos não corroboram as informações prestadas pela empresa WEG nesse ponto. Ademais, faz-se referência à afirmação da Whirlpool/Embraco de que não haveria diferenças quanto às propriedades magnéticas do aço GNO importado e o nacional..."

No tocante ao tema do revestimento do aço GNO, especialmente a respeito das diferenças de aplicação dos aços com característica de revestimento ASTM C4 e ASTM C5, ressaltou-se que pequenas diferenças são inerentes a produtos que apresentam algum tipo de variação de modelo, de forma a atender às demandas dos clientes, não comprometendo a similaridade desses produtos.

Sobre esse aspecto, mais uma vez, é importante lembrar que em sua resposta ao questionário do importador, a empresa Embraco afirmou não haver diferenças quanto às propriedades magnéticas do aço GNO importado e o nacional e que aplicaria ambos os produtos de forma similar.

... O fato de um tipo de produto eventualmente exigir ajustes para sua utilização no processo produtivo, como a aplicação de um óleo de estampagem no caso do aço GNO sob a norma técnica ASTM C4, tal como afirmado pela Embraco, é absolutamente normal. Esse ajuste, marginal diante de todas as características que identificam um aço como sendo GNO, apenas reforça a similaridade entre eles.

...Com relação à nova norma de eficiência energética (Portaria Interministerial no 1 de 2017), que traz requisitos mínimos de rendimento de alguns tipos motores, não ficou comprovado que o tipo revestimento ASTM C5 seria determinante para que tais requisitos fossem cumpridos. Ainda que, em razão da melhora do isolamento da chapa, esse revestimento possa aumentar a eficiência dos motores, como alegado pela WEG, não foram apresentados elementos probatórios que comprovassem que essa eficiência não poderia ser alcançada pela utilização de aços com baixas perdas magnéticas."

Ainda sobre a diferença de qualidade entre o aço com revestimento do tipo C4 e C5, o relatório de verificação in loco na Embraco traz informações de que:

"Apesar das diferenças de preços e qualidade, [CONFIDENCIAL] das bobinas importadas, por serem mais largas, permitem um melhor aproveitamento do aço. A outra diferenciação entre os aços ocorre na estampagem, em que a depender do revestimento do aço C4 (nacional) ou C5 e C6 (importado) será utilizado o óleo hexocorte (para o aço nacional) ou o óleo solúvel (para o aço importado)."

"...Conforme informações dos preços das compras realizadas pela Embraco em 2018, o valor do litro do óleo hexocorte é de [CONFIDENCIAL]. Já o valor, por litro, do óleo solúvel, já diluído em água, é de [CONFIDENCIAL]."

No que tange às desvantagens da largura de 1.080 mm do aço nacional em relação à largura de 1.200 mm, destaque-se que consta no relatório de verificação in loco na Embraco a informação de que, para essa empresa, a quantidade de sucata gerada quando se utiliza a bobina de 1.080mm é [CONFIDENCIAL] daquela gerada quando se utiliza a bobina de 1.200mm, [CONFIDENCIAL].

Ademais, sobre a devolução de produto efetuada pela WEG por problemas de qualidade, foi concluído no processo de investigação antidumping, na Nota Técnica SDCOM n° 6 de 2019, o que segue:

...verificou-se, que, de fato, houve problemas de qualidade (relacionados a [CONFIDENCIAL]) bem como atrasos por parte da Aperam no fornecimento de aço GNO. Contudo, os documentos apresentados pela Aperam, relacionados aos registros de pontualidade (enviados pela WEG trimestralmente ao fornecedor), atestam que esses problemas não foram recorrentes. De fato, em 2016 e 2017 verificou-se que, em média, o índice de pontualidade superou [CONFIDENCIAL]% e [CONFIDENCIAL]%, respectivamente. No tocante aos problemas de qualidade identificados em dezembro de 2016, não há evidências de que esses problemas tenham sido regulares e recorrentes. Ademais, da análise dos dados de venda da indústria doméstica constatou-se que, de P4 a P5, houve [CONFIDENCIAL], o que fragiliza o argumento de que o produto fabricado pela Aperam não atende as especificidades técnicas e exigências de qualidade da WEG."

Sobre a alegação da WEG de que o aço GNO com revestimento C5 seria essencial para a produção de motores elétricos, convém destacar que, conforme resultado da verificação in loco, constatou-se que dos produtos afetados fabricados pela WEG apenas [CONFIDENCIAL]% utilizam aço GNO com revestimento C5, sendo que esses produtos representam apenas [CONFIDENCIAL]% do total de unidades do produto afetado vendidas pela empresa no mercado interno e [CONFIDENCIAL]% daquelas destinadas ao mercado externo, considerando o período de janeiro de 2016 a dezembro de 2018. Além disso, constatou-se que diversos motores classificados como de alto rendimento utilizam aço semiprocessado em sua composição.

Conclui-se, para fins desta avaliação de interesse público, que não é possível indicar que diferenças de qualidade entre o produto nacional e o importado podem afetar a análise de interesse público.

6.2. Tecnologia do produto

Não foram identificadas evoluções tecnológicas recentes que pudessem resultar em possível barreira ao acesso à tecnologia em relação aos produtos similares importados.

6.3. Práticas anticompetitivas no mercado do produto

Na petição inicial a WEG argumenta que a Aperam atuou como parte interessada em outras medidas, em vigor ou em investigação, tais como: laminados planos, de ferro ou aço não ligado; chapas grossas, tubos com costura de aços inoxidáveis austeníticos; laminados a frio; e aço GNO originários da China, Coréia do Sul e Taipé Chinês e aço GNO originários da Alemanha. Argumenta que essa participação evidencia o propósito de a Aperam restringir a concorrência das importações.

A WEG traz os seguintes argumentos a respeito de supostas práticas anticompetitivas de mercado que envolvem a Aperam:

a) A fixação em dólares, pela Aperam, dos preços do aço GNO, obtendo grande aumento em razão da desvalorização do Real frente ao Dólar.

b) A punição por participação em cartéis da empresa do grupo, Arcelor Mittal South Africa.

c) Investigação, pelo CADE, de infração à ordem econômica da Aperam Inox América do Sul S/A, que estaria se valendo de sua posição monopolista na fabricação de aços inoxidáveis no Brasil para dificultar a importação desses produtos para o país e para discriminar distribuidores concorrentes. A investigação culminou na assinatura e homologação de (Termo de Compromisso de Cessação) TCC por parte da Aperam.

A Aperam, em resposta à alegação de que sua participação, seja como peticionária ou como parte interessada em outros procedimentos de defesa comercial, afirma que apenas utilizou o seu direito de petição e que a autoridade investigadora conduziu as investigações à luz da legislação em vigor. A Aperam, em resposta à alegação de que sua participação, seja como peticionária ou como parte interessada, em outros procedimentos de defesa comercial, evidenciam seu propósito de restringir a concorrência das importações, afirma que utilizou apenas o seu direito de petição e que a autoridade investigadora conduziu as investigações à luz da legislação em vigor.

No que tange à punição da Arcelor Mittal South Africa por participação em cartéis, a Aperam informa que não se deve confundir as duas empresas e que, portanto, tal afirmação não tem nenhuma relação com a avaliação de interesse público.

A propósito do processo de conduta unilateral junto ao CADE, a Aperam informou que ele foi encerrado em 2015, e que foi estabelecida a criação da rede de distribuição Força Inox. Ainda sobre o mesmo tema, a Aperam afirma que "...não há investigação em curso para o caso de Aço GNO no CADE, autoridade do governo federal com o objetivo de orientar, fiscalizar, prevenir e apurar abusos do poder econômico. Nesse sentido, não existem elementos comprobatórios dessas práticas que possam ser utilizados neste Parecer".

Ademais, a Aperam ressaltou que "a Embraco, recentemente, firmou Termo de Cessação de conduta no âmbito do CADE. A própria Weg firmou Termo de Cessão de conduta (TCC) junto ao CADE, após a Superintendência do Órgão recomendar a condenação da empresa por formação de cartel".

Para fins dessa avaliação de interesse público, não foram identificadas práticas anticompetitivas especificamente no mercado de aço GNO que envolvam a Aperam.

7. CONDIÇÕES DE CUSTO E PREÇO

7.1. Representatividade do custo do produto sob análise

Segundo estudo elaborado pela consultoria LCA e apresentado pelas empresas WEG e Embraco, o aço GNO representaria, no 1º elo a jusante da cadeia, aproximadamente [CONFIDENCIAL]% do custo total dos compressores elétricos e aproximadamente [CONFIDENCIAL]% do custo total dos motores elétricos. Por sua vez, no 2º elo a jusante da cadeia, o aço GNO representaria aproximadamente [CONFIDENCIAL] do custo total de ares-condicionados, dos refrigeradores e ventiladores, dos outros produtos industriais, respectivamente, e dos eletrodomésticos. Segundo estudo elaborado pela consultoria LCA e apresentado pelas empresas WEG e Embraco, o aço GNO representaria no 1º elo a jusante da cadeia aproximadamente [CONFIDENCIAL]% do custo total dos compressores elétricos e aproximadamente [CONFIDENCIAL]% do custo total dos motores elétricos. Por sua vez, no 2º elo a jusante da cadeia, o aço GNO representaria aproximadamente [CONFIDENCIAL] do custo total de ares-condicionados, dos refrigeradores e ventiladores, dos outros produtos industriais, respectivamente, e dos eletrodomésticos.

A metodologia utilizada para se chegar a esses valores foi: (i) para os compressores e para os motores elétricos os valores foram fornecidos diretamente pela Embraco e pela WEG respectivamente; (ii) no caso dos refrigeradores e ventiladores os valores foram obtidos com base na participação do preço unitário estimado dos compressores no preço unitário estimado dos refrigeradores e ventiladores e em seguida multiplicou-se essa participação pelo percentual de aço GNO no custo do compressor, as estimativas de preço unitário foram extraídas da Pesquisa Industrial Anual do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas ("PIA/IBGE"); (iii) com referência aos ares-condicionados e aos outros produtos industriais os valores foram obtidos, com base na participação do preço unitário estimado dos motores no preço unitário estimado dos ares-condicionados e dos outros produtos industriais e, em seguida, multiplicou-se essa participação pelo percentual de aço GNO no custo do motor, as estimativas de preço unitário foram extraídas da PIA/IBGE; (iv) para os eletrodomésticos o percentual foi fornecido diretamente pela Whirlpool, mas nenhuma metodologia foi apresentada.

Conforme dados do estudo feito pela consultoria Tendências e apresentado pela Aperam, o aço GNO representaria no 1º elo a jusante da cadeia aproximadamente 8,4% do custo total dos compressores elétricos e aproximadamente 7,9% do custo total dos motores elétricos. Por sua vez, no 2º elo a jusante da cadeia, o aço GNO representaria aproximadamente [CONFIDENCIAL] do custo total dos ares condicionados, dos refrigeradores e ventiladores, dos outros produtos industriais respectivamente e dos eletrodomésticos.

A metodologia utilizada para se chegar a esses valores foi: (i) para os compressores e para os motores elétricos os valores foram obtidos por meio de estudo de engenharia reversa em compressores da Embraco e em motores da WEG; (ii) no caso dos produtos que estão no 2º elo da cadeia a jusante, a Aperam informou que se utilizou as informações apresentadas no estudo da LCA.

Com vistas a entender a efetiva representatividade do custo do produto em análise para os produtos afetados, foram realizados testes nas verificações in loco na Embraco e na WEG, de modo a apurar metodologia para refletir a realidade industrial, bem como as práticas contábeis dos consumidores/importadores verificados, por meio dos produtos afetados, seguindo a seguinte lógica:

a) Compressores elétricos - participação foi obtida com base nos custos de produção de todos os compressores produzidos pela Embraco entre os anos de 2016 e 2018;

b) Motores elétricos - segmentou-se os produtos em 18 categorias e, para cada uma delas, checkou-se a participação do custo do aço GNO no custo total do produto mais representativo em termos de participação na receita operacional líquida no período de 2016 a 2018. Na sequência, ponderou-se a participação do aço GNO no custo total de cada categoria pela receita operacional líquida gerada no período de 2016 a 2018.

Dessa forma, apurou-se, em sede de verificação in loco que o aço GNO representaria aproximadamente [CONFIDENCIAL]% do custo total dos compressores elétricos e aproximadamente [CONFIDENCIAL]% do custo total dos motores elétricos.

7.2. Evolução do preço do produto sob análise

A elevação de preços aos consumidores pode ser um dos efeitos negativos associado ao poder do monopolista. Nesse sentido, caso a evolução de preços seja desacompanhada de justificativa razoável em relação a um possível aumento de custos de produção, pode-se inferir um potencial abuso de poder em termos da oferta do produto.

Nesse sentido, buscou-se avaliar a evolução temporal da relação de custo de produção frente ao preço do produto com base nos indicadores listados ao longo dos processos de defesa comercial de aço GNO, conforme quadro abaixo:

| Período | Lapso Temporal | Processos | Períodos (Originais) |
|---------|-------------------------------|---|----------------------|
| n1 | janeiro a dezembro de 2007 | China, Coréia do Sul e Taipé Chinês (investigação original) | P1 |
| n2 | janeiro a dezembro de 2008 | China, Coréia do Sul e Taipé Chinês (investigação original) | P2 |
| n3 | janeiro a dezembro de 2009 | China, Coréia do Sul e Taipé Chinês (investigação original) | P3 |
| n4 | janeiro a dezembro de 2010 | China, Coréia do Sul e Taipé Chinês (investigação original) | P4 |
| n5 | janeiro a dezembro de 2011 | China, Coréia do Sul e Taipé Chinês (investigação original) | P5 |
| n6 | julho de 2012 a junho de 2013 | China, Coréia do Sul e Taipé Chinês (revisão) Alemanha (investigação original) | P1 |
| n7 | julho de 2013 a junho de 2014 | China, Coréia do Sul e Taipé Chinês (revisão) Alemanha (investigação original) | P2 |
| n8 | julho de 2014 a junho de 2015 | China, Coréia do Sul e Taipé Chinês (revisão) Alemanha (investigação original) | P3 |
| n9 | julho de 2015 a junho de 2016 | China, Coréia do Sul e Taipé Chinês (revisão) Alemanha (investigação original) | P4 |
| n10 | julho de 2016 a junho de 2017 | China, Coréia do Sul e Taipé Chinês (revisão) Alemanha (investigação original) | P5 |

Com base nesse cenário, observou-se que a relação entre custo de produção e a variação de preço oscilou desde o início de 2007 até junho de 2017. Destaca-se que os períodos de menor participação do custo de produção no preço da empresa monopolista foi [CONFIDENCIAL]. Todavia, foram observadas deteriorações significativas nessa relação, como evidenciado [CONFIDENCIAL].

Ante tal cenário, o comportamento de preços e custos não revelou evidências de abuso de poder de monopólio em termos de preço, inclusive porque [CONFIDENCIAL].

7.3. Impactos na cadeia a jusante

Como dito acima, o aço GNO é utilizado para a fabricação de equipamentos elétricos, tais como motores elétricos, geradores elétricos (hidrogeradores, aerogeradores, turbogeradores), reatores para sistemas de iluminação, motores para compressores herméticos de geladeiras, freezers e ar-condicionado, estabilizadores de energia, no-breaks, medidores de energia elétrica e outros. Nesse contexto, são apresentados a seguir os estudos apresentados pelas partes interessadas acerca dos efeitos estimados de eventual imposição de medida de defesa comercial.

O estudo elaborado pela consultoria LCA e apresentado pelas empresas WEG e Embraco buscou avaliar os efeitos da medida de defesa comercial por meio da metodologia Matriz Insumo-Produto ("MIP"). Primeiramente, mensurou-se os efeitos diretos das demandas setoriais da cadeia produtiva de aço GNO e, em seguida, aplicou tais efeitos na MIP da economia brasileira, calculando o efeito indireto e efeito renda do espriamento dos choques diretos para todos os setores da economia. Em outras palavras, buscou mostrar como os choques de demanda em setores específicos (aço GNO e seus demandantes) conseguem gerar um efeito encadeado na economia, com impacto em diversos setores produtivos por meio das interrelações setoriais.

Para tanto fizeram simulações envolvendo dois cenários. No primeiro cenário, denominado cenário "A", considerou-se a renovação do direito antidumping para as origens asiáticas e a aplicação de direito antidumping para a Alemanha. O segundo cenário, denominado cenário "B", foi realizado considerando a não renovação do direito antidumping para China, Coréia do Sul e Taipé Chinês e a não aplicação de direito antidumping para a Alemanha.

Em ambos cenários foi considerado que, para o mercado doméstico, os setores de compressores e de motores seriam o primeiro elo na cadeia a jusante e que os setores de eletrodomésticos, aparelhos de ar condicionado, outros produtos industriais e máquinas e aparelhos de refrigeração e ventilação seriam o segundo elo a jusante. Cada um desses setores foi dimensionado com base nos dados da PIA/IBGE. Ademais, foi ainda considerada a exportação de compressores e motores, nessa hipótese tidos como produto final, com base nos dados do sistema ComexStat.

No cenário "A" a premissa adotada foi que a renovação/nova aplicação do direito antidumping faria com que a participação da indústria doméstica no mercado brasileiro de aço GNO subiria para 75,9%, o seu maior valor do histórico recente. Para esse patamar, o volume que deveria ser produzido pela Aperam para venda no mercado doméstico seria de 122,6 mil toneladas, o que representaria um acréscimo de 13,3 mil toneladas em relação ao produzido em P5. Considerando o preço médio em P5 de R\$ 2.759/t, isto representaria uma substituição de importação de R\$ 36,6 milhões de produção adicional de aço GNO nacional, efeito positivo da aplicação do direito.

Ainda para o cenário "A" o estudo estima que o aumento do preço do aço GNO decorrente da renovação/nova aplicação do direito antidumping seria de 10,1%. Para chegar a esse valor o estudo considerou que as importações das origens gravadas pelo direito antidumping seriam substituídas por importações de origens não gravadas e que o preço destas seria o novo balizador de preços da indústria doméstica.

Considerando o aumento de preço do aço GNO, o estudo estima o quanto os setores demandantes do segundo elo a jusante teriam sua demanda final reduzida. Além disso, estima o quanto as exportações diretas de motores e compressores seriam reduzidas. Para efetuar esses cálculos utilizaram elasticidade preço da oferta de cada setor. A redução total estimada na demanda dos setores consumidores de aço GNO seria de R\$ 212,7 milhões, efeito negativo da aplicação do direito.

Ao se aplicar à MIP, o aumento de R\$ 36,6 milhões no setor de "Produção de ferrogusa/ferroligas, siderurgia e tubos de aço sem costura", obtêm-se o impacto positivo nos demais setores. Na sequência, ao se aplicar à MIP a redução de R\$ 212,7 milhões, dividida entre os setores de "Fabricação de aparelhos elétricos" e "Fabricação de aparelhos mecânicos", obtêm-se o impacto negativo nos demais setores. Segundo o estudo, para o cenário "A" o efeito líquido desses impactos em toda a economia seria: queda na produção no montante de R\$ 756 milhões, redução no valor adicionado de R\$ 254 milhões, perda de 4,7 mil empregos e diminuição da massa salarial em R\$ 108 milhões.

Por sua vez, para o cenário "B" a premissa adotada foi que a retirada/não aplicação do direito antidumping faria com que a participação da indústria doméstica no mercado brasileiro de aço GNO cairia para 53,8%, o seu menor valor do histórico recente. Para esse patamar, o volume que deveria ser produzido pela Aperam para venda no mercado doméstico seria de 86,9 mil toneladas, o que representaria um decréscimo de 22,5 mil toneladas em relação ao produzido em P5. Considerando o preço médio em P5 de R\$ 2.759/t, isto representaria uma redução de R\$ 61,9 milhões na produção de aço GNO nacional, efeito negativo da não aplicação do direito.

O estudo estima ainda que, no cenário "B", a redução do preço do aço GNO decorrente da retirada/não aplicação do direito antidumping seria de 14,3%. Para chegar a esse valor o estudo considerou que ao se retirar o direito aplicado para a China, atualmente US\$ 90/t, as demais origens acompanharão essa queda de preços de forma uniforme, mantendo o diferencial de preços existentes atualmente.

Considerando a redução de preço do aço GNO, o estudo estima o quanto os setores demandantes do segundo elo a jusante teriam sua demanda final aumentada. Além disso, estima o quanto as exportações diretas de motores e compressores seriam elevadas. Para efetuar esses cálculos utilizaram elasticidade preço da oferta de cada setor. O aumento total estimado na demanda dos setores consumidores de aço GNO foi de R\$ 285,9 milhões, efeito positivo da aplicação do direito.

Ao se aplicar à MIP a redução de R\$ 61,9 milhões no setor de "Produção de ferrogusa/ferroligas, siderurgia e tubos de aço sem costura", obtêm-se o impacto negativo nos demais setores. Na sequência, ao se aplicar à MIP o aumento de R\$ 285,9 milhões, dividida entre os setores de "Fabricação de aparelhos elétricos" e "Fabricação de aparelhos mecânicos", obtêm-se o impacto positivo nos demais setores. Segundo o estudo, para o cenário "B" o efeito líquido desses impactos em toda a economia seria: aumento na produção no montante de R\$ 965 milhões, aumento no valor adicionado de R\$ 325 milhões, ganho de 6 mil empregos e crescimento da massa salarial em R\$ 139 milhões.

Em contraponto, estudo feito pela consultoria Tendências e apresentado pela Aperam também buscou avaliar os efeitos da medida de defesa comercial por meio da metodologia MIP. Cumpre destacar, contudo, que o próprio estudo reconhece que a metodologia de Insumo-Produto possui limitações para a análise proposta. Essas limitações se referem a:

- O modelo só permite estimar impactos de variações na demanda final;
- Ausência de restrições pelo lado da oferta;
- Os preços são fixos e não há mudanças em preços relativos;
- Coefficientes técnicos fixos;
- Ausência de mudanças marginais no consumo dos compradores; e
- Ausência de restrições orçamentárias.

A Aperam também fez simulações envolvendo dois cenários. No primeiro cenário, denominado cenário "A", considerou-se a renovação do direito antidumping para as origens asiáticas e a aplicação de direito antidumping para a Alemanha. O segundo cenário, denominado cenário "B", foi realizado considerando a não renovação do direito antidumping para China, Coreia do Sul e Taipé Chinês e a não aplicação de direito antidumping para a Alemanha.

Em ambos cenários foi considerado que, para o mercado doméstico, os setores de compressores e de motores seriam o primeiro elo na cadeia a jusante e que os setores de eletrodomésticos, aparelhos de ar condicionado, outros produtos industriais e máquinas e aparelhos de refrigeração e ventilação seriam o segundo elo a jusante. Cada um desses setores foi dimensionado com base nos dados apresentados no estudo da Embraco e da WEG.

Para cada cenário o estudo estima três efeitos esperados: efeito quantidade, efeito preço e efeito substituição. O efeito quantidade relaciona a resposta na economia dado um aumento/redução na produção doméstica de aço GNO. O efeito preço relaciona a acomodação da economia dado um aumento/redução no preço do aço GNO nacional. Por fim, o efeito substituição relaciona a substituição de produtos que tenham seu preço afetado pela variação do preço do aço GNO.

O estudo utiliza como premissa, para o cenário "A", para estimar o efeito quantidade que, com a ampliação da medida para Alemanha, as importações dessa origem sofrerão redução semelhante àquela sofrida pelas importações da China, da Coreia do Sul e de Taipé Chinês após a aplicação da medida. Essa redução seria de 21,8% (2.660t) e a indústria nacional assumiria essa parcela do mercado, aumentando assim a produção nacional em R\$ 7,34 milhões.

Para calcular o efeito preço, o estudo considera que a renovação da medida e a aplicação para a Alemanha implicará em um aumento no preço do aço GNO nacional. Esse aumento de preço foi estimado em 10,2% para produtos direcionados à exportação e 7,8% para produtos destinados ao mercado doméstico, diferença se refere à participação do regime de drawback. Para chegar a esses percentuais o estudo considerou que as importações das origens gravadas pelo direito antidumping seriam substituídas por importações de origens não gravadas e que o preço destas seria o novo balizador de preços da indústria doméstica.

O estudo então considerou que o aumento de R\$ 7,34 milhões estimado pelo efeito quantidade seria distribuído [CONFIDENCIAL]% para compressores, [CONFIDENCIAL]% para motores elétricos e [CONFIDENCIAL]% para outros setores industriais. Essas participações foram estimadas de acordo com os dados de destinação das vendas de aço GNO da Aperam.

Considerando o aumento de preço do aço GNO, o estudo estima o quanto os setores demandantes do segundo elo a jusante teriam sua demanda final reduzida, utilizando a variação na demanda pelo aço GNO estimada conforme explanada no parágrafo anterior. Além disso, estima o quanto as exportações diretas de motores e compressores seriam reduzidas. Para efetuar esses cálculos utilizaram elasticidade preço da oferta de cada setor. A redução total estimada na demanda dos setores consumidores de aço GNO seria de R\$ 0,05 milhão, resultado do efeito preço.

Para estimar o efeito substituição, o estudo considerou que, com o aumento do preço do aço GNO e conseqüente aumento do preço dos bens que o utilizam como insumo, o consumidor passa a consumir bens substitutos. O estudo calculou esse efeito partindo da premissa que o produto substituto estaria classificado no mesmo setor do substituído e utilizou elasticidade de preço cruzada do setor para chegar ao aumento na demanda final de R\$ 0,13 milhão, resultado do efeito substituição.

Aplicando, de forma separada, à MIP, o resultado dos efeitos quantidade, preço e efeito substituição o estudo chega à conclusão que o impacto total na economia com a renovação da medida e aplicação para a Alemanha é de: aumento de R\$16,05 milhões na produção, crescimento de R\$ 0,48 milhão na massa salarial e criação de 204 empregos.

Para o cenário "B" o estudo considera que, para estimar o efeito quantidade que, sem medidas em vigor, as importações da China, da Coreia do Sul e de Taipé Chinês voltariam a ter a participação no mercado que possuíam no período anterior à aplicação da medida. Isso implicaria redução de 30.029t na produção da indústria nacional, reduzindo assim a produção nacional em R\$ 82,4 milhões.

Para calcular o efeito preço o estudo utiliza como premissa para estimar o efeito quantidade que, com a remoção da medida aplicada às importações da China, da Coreia do Sul e de Taipé Chinês e a não aplicação de medidas para Alemanha, o fator que passaria a limitar o preço mínimo do aço GNO seria o preço do aço carbono, uma vez que esses dois tipos de aço possuem processos produtivos semelhantes até certa etapa, mas o aço carbono possui menos etapas de produção, tornando-o mais barato. Com isso o estudo estima uma queda de 9,1% no preço do aço GNO, caso seja direcionado a processos produtivos sem drawback, e 11,8% caso haja drawback.

O estudo então considerou que o aumento nas importações de R\$ 82,4 milhões, estimado pelo efeito quantidade, seria distribuído [CONFIDENCIAL]% para compressores, [CONFIDENCIAL]% para motores elétricos e [CONFIDENCIAL]% para outros setores industriais. Essas participações foram de acordo com os dados de destinação das vendas de aço GNO da Aperam.

Considerando a redução de preço do aço GNO, o estudo estima o quanto os setores demandantes do segundo elo a jusante teriam sua demanda final aumentada, utilizando a variação na demanda pelo aço GNO estimada conforme explanada no parágrafo anterior. Além disso, estima o quanto as exportações diretas de motores e compressores seriam aumentadas. Para efetuar esses cálculos utilizaram elasticidade preço da oferta de cada setor. O aumento total estimado na demanda dos setores consumidores de aço GNO foi de R\$ 0,57 milhão, resultado do efeito preço.

Para estimar o efeito substituição, a exemplo do que foi feito no cenário "A", o estudo fez os cálculos partindo da premissa que o produto substituto estaria classificado no mesmo setor do substituído e utilizou elasticidade de preço cruzada do setor para chegar à redução na demanda final de R\$ -1,58 milhão, resultado do efeito substituição.

Aplicando, de forma separada, à MIP o resultado dos efeitos quantidade, preço e efeito substituição o estudo chega à conclusão que o impacto total na economia com a não renovação da medida e a não aplicação para a Alemanha é de: redução de R\$179,95 milhões na produção, decréscimo de R\$ 5,33 milhões na massa salarial e perda de 2.278 empregos.

A tabela abaixo resume os resultados dos estudos apresentados no que tange o impacto direito da medida de defesa comercial sobre a cadeia a jusante.

| | Impacto da renovação da medida para China, Coreia do Sul e Taipé Chinês e aplicação para Alemanha | | Impacto da retirada da medida para China, Coreia do Sul e Taipé Chinês e não aplicação para Alemanha | |
|---|---|--------------------|--|--------------------|
| | Estudo Aperam | Estudo Embraco/WEG | Estudo Aperam | Estudo Embraco/WEG |
| Demanda dos setores consumidores de aço GNO (R\$ milhões) | +0,08 | -212,7 | -82,4 | -1,01 |

A tabela abaixo resume os resultados dos estudos apresentados no que tange o impacto para a economia. Ressalte-se que os valores referenciados abaixo são estimativas de impacto considerando todos os setores da economia, não apenas a cadeia de aço GNO.

| | Impacto da renovação da medida para China, Coreia do Sul e Taipé Chinês e aplicação para Alemanha | | Impacto da retirada da medida para China, Coreia do Sul e Taipé Chinês e não aplicação para Alemanha | |
|------------------------------|---|--------------------|--|--------------------|
| | Estudo Aperam | Estudo Embraco/WEG | Estudo Aperam | Estudo Embraco/WEG |
| Produção (R\$ milhões) | +16,05 | -756 | -179,95 | +965 |
| Massa Salarial (R\$ milhões) | +0,48 | -108 | -5,33 | +139 |
| Empregos | +204 | -4.704 | -2.278 | +6.050 |

Os estudos apresentados pelas partes interessadas contêm certas imprecisões em suas premissas e hipóteses, típicas da metodologia adotada. A principal imprecisão, compartilhada por ambos estudos, diz respeito à aferição da representatividade do aço GNO no primeiro e no segundo elo da cadeia a jusante. Conforme explicitado no item 7.1 deste documento, os percentuais utilizados para representar o custo do aço GNO nos motores e compressores tanto no estudo apresentado pela WEG e Embraco quanto no estudo apresentado pela Aperam diferem bastante dos dados que foram verificados in loco.

Por sua vez, a estimativa de participação do aço GNO no segundo elo da cadeia a jusante foi baseada em universo de produtos que engloba muito mais itens que não utilizam aço GNO em sua composição do que os que utilizam. Além disso, para o caso dos eletrodomésticos, o valor foi informado sem nenhuma metodologia.

Ademais, a metodologia utilizada mensura os efeitos com base exclusivamente em um aumento de preço do insumo, considerando que tudo o mais permaneceria constante, o que também não é provável de se esperar. Outro ponto de imprecisão é a inferência sobre choque de preços de produtos que utilizam aço GNO em seu processo produtivo, uma vez que o repasse utilizado na metodologia foi escolhido de maneira ad hoc, sem maiores detalhes ou justificativas.

Nesse sentido, e visando a elucidar as divergências contidas em ambos os estudos, a SECEX buscou simular o impacto da aplicação das medidas antidumping calculadas para as origens investigadas, nos termos do Anexo 1 - Simulações de Impactos da Aplicação de Direitos Antidumping sobre aço GNO, cujos valores são apresentados no quadro a seguir:

[CONFIDENCIAL]

Cumprir destacar que, para definição dos direitos antidumping explicitados na tabela acima, foram consideradas [CONFIDENCIAL], em termos de volume exportado para o Brasil, para cada uma das origens investigadas conforme consta nos Pareceres SDCOM nº 18 e 19/2019.

A simulação realizada avaliou os possíveis impactos da aplicação de direitos antidumping sobre as importações de aço GNO e sobre o bem-estar dos produtores, consumidores e arrecadação do governo, por meio do modelo de equilíbrio parcial.

Tal modelo se baseia na estrutura de Armington, em que os produtos das diferentes origens são tratados como substitutos imperfeitos e, dada a estrutura de elasticidade de substituição constante (CES), a substituíbilidade entre os produtos pode ser governada pela elasticidade de substituição (σ), conhecida como elasticidade de Armington. A estrutura é utilizada na literatura de comércio internacional, tanto em modelos de equilíbrio parcial quanto em modelos de equilíbrio geral como o GTAP (Global Trade Analysis Project). A estrutura do modelo apresentado seguiu o trabalho de Francois, com a única diferença de ter considerado a ótica de um único país, enquanto Francois considera um modelo global com N países importando e exportando.

Considerando a ausência de estimativas para o mercado brasileiro em relação à elasticidade-preço da oferta e da demanda, foram utilizados valores com base na situação atual da indústria analisada. Nessa lógica, foi utilizado o documento de investigação do US-ITC sobre aço GNO para definição de tais parâmetros. A elasticidade de substituição foi obtida na literatura econômica e nos documentos da autoridade americana referenciada para fins de controle do intervalo. De todo modo, foi realizada análise de sensibilidade com intuito de estabelecer limites máximos e mínimos efeito com base no intervalo de parâmetros de elasticidade.

As simulações realizadas diante de um cenário de aplicação de direito antidumping de [CONFIDENCIAL] frente às importações de aço GNO da Alemanha, da China, da Coreia do Sul e de Taipé Chinês respectivamente, resultaram em elevação de 8,1% no índice de preço do produto analisado e redução da quantidade total demandada em 3,8%.

Além disso, ao se analisar o bem-estar resultante da aplicação dos direitos antidumping sobre as importações de aço GNO provenientes da Alemanha, da China, da Coreia do Sul e de Taipé Chinês, conclui-se que há perda de bem-estar para os consumidores de aço GNO da ordem de US\$ 11,19 milhões, uma vez que parte do seu excedente é perdido em razão de preços maiores, além da redução da quantidade consumida.

8. EFEITOS ESPERADOS DA MEDIDA DE DEFESA COMERCIAL

8.1. Impactos sobre a cadeia a montante

A Aperam argumentou que as medidas de defesa comercial requeridas gerariam impacto positivo sobre os fornecedores nacionais de insumos, como os de ferro silício e ferro magnésio, que poderiam ser prejudicados caso a medida seja suspensa ou alterada. Além da argumentação explicitada acima, não houve apresentação de elementos que pudessem ajudar a estimar o impacto da medida sobre a cadeia a montante.

8.2. Impactos sobre a indústria doméstica

Conforme consta no item 7.1, estudo elaborado pela consultoria LCA e apresentado pelas empresas WEG e Embraco, no intuito de dimensionar o impacto da medida de defesa comercial sobre a cadeia a jusante, estima o impacto direto sofrido pela indústria doméstica. O estudo foi dividido em dois cenários, conforme explanado a seguir.

No cenário "A" a premissa adotada foi que a renovação/nova aplicação do direito antidumping faria com que a participação da indústria doméstica no mercado brasileiro de aço GNO subiria para 75,9%, o seu maior valor do histórico recente. Para esse patamar, o volume que deveria ser produzido pela Aperam para venda no mercado doméstico seria de 122,6 mil toneladas, o que representaria um acréscimo de 13,3 mil toneladas em relação ao produzido em P5. Considerando o preço médio em P5 de R\$ 2.759/t, isto representaria uma substituição de importação de R\$ 36,6 milhões de produção adicional de aço GNO nacional, efeito positivo da aplicação do direito.

Por sua vez, para o cenário "B" a premissa adotada foi que a retirada/não aplicação do direito antidumping faria com que a participação da indústria doméstica no mercado brasileiro de aço GNO cairia para 53,8%, o seu menor valor do histórico recente. Para esse patamar, o volume que deveria ser produzido pela Aperam para venda no mercado doméstico seria de 86,9 mil toneladas, o que representaria um decréscimo de 22,5 mil toneladas em relação ao produzido em P5. Considerando o preço médio em P5 de R\$ 2.759/t, isto representaria uma redução de R\$ 61,9 milhões na produção de aço GNO nacional, efeito negativo da não aplicação do direito.

Da mesma forma, o estudo feito pela consultoria Tendências e apresentado pela Aperam, e descrito no item 7.1, também estima o impacto que o direito antidumping tem sobre a indústria doméstica. O estudo foi dividido em dois cenários conforme segue.

O estudo utiliza como premissa, para o cenário "A", que, com a ampliação da medida para Alemanha, as importações dessa origem sofrerão redução semelhante àquela sofrida pelas importações da China, da Coreia do Sul e de Taipé Chinês após a aplicação da medida. Essa redução seria de 21,8% (2.660t) e a indústria nacional assumiria essa parcela do mercado, aumentando assim a produção nacional em R\$ 7,34 milhões.

Para o cenário "B" o estudo considera que, para estimar o efeito quantidade que, sem medidas em vigor, as importações da China, da Coreia do Sul e de Taipé Chinês voltariam a ter a participação no mercado que possuíam no período anterior à aplicação da medida. Isso implicaria redução de 30.029t na produção da indústria nacional, reduzindo assim a produção nacional em R\$ 82,4 milhões.

A tabela abaixo resume os resultados dos estudos apresentados no que tange o impacto direito da medida de defesa comercial sobre a indústria doméstica.

| | Impacto da renovação da medida para China, Coréia do Sul e Taipé Chinês e aplicação para Alemanha | | Impacto da retirada da medida para China, Coréia do Sul e Taipé Chinês e não aplicação para Alemanha | |
|--------------------------|---|---------------------|--|----------------------|
| | Estudo - Aperam | Estudo -Embraco/WEG | Estudo - Aperam | Estudo - Embraco/WEG |
| Produção (R\$ milhões) | +7,34 | +33,6 | -82,4 | -61,9 |
| Produção (mil toneladas) | +2,66 | +13,3 | -30,0 | -22,5 |

Por sua vez, o estudo elaborado pela SECEX resultou em elevação na participação do produtor brasileiro no mercado nacional, de 67,7% para um intervalo entre [CONFIDENCIAL]. Haveria, portanto, um incremento de participação de mercado de [CONFIDENCIAL].

Por outro lado, conforme estudo SECEX, a participação no mercado brasileiro das importações das origens investigadas cairia. Para a Alemanha, a participação passaria de [CONFIDENCIAL]% para algo entre [CONFIDENCIAL], para a China, de [CONFIDENCIAL]% para algo entre [CONFIDENCIAL] para a Coreia do Sul, de [CONFIDENCIAL]% para algo entre [CONFIDENCIAL] e para Taipé Chinês, de [CONFIDENCIAL]% para algo entre [CONFIDENCIAL]. Em contraponto, como resultado do desvio de comércio, a participação do resto do mundo, isto é, de outras origens, se elevaria, passando de [CONFIDENCIAL]% para um intervalo entre [CONFIDENCIAL].

| Origem | Participação Inicial | Simulação | |
|--------------------------------------|----------------------|---------------------|---------------------|
| | | Participação Mínima | Participação Máxima |
| Produtor Nacional | [CONF.] | [CONF.] | [CONF.] |
| Importações vindas da Alemanha | [CONF.] | [CONF.] | [CONF.] |
| Importações vindas da China | [CONF.] | [CONF.] | [CONF.] |
| Importações vindas da Coreia do Sul | [CONF.] | [CONF.] | [CONF.] |
| Importações vindas de Taipé Chinês | [CONF.] | [CONF.] | [CONF.] |
| Importações vindas dos demais países | [CONF.] | [CONF.] | [CONF.] |

Conforme indicado na simulação realizada, vale ressaltar que as novas participações se referem a um nível de consumo total inferior ao do equilíbrio inicial, em razão da elevação de preços, que causaria um ganho de receita por parte do produtor nacional estimado entre US\$ 5,84 e US\$ 21,16 milhões. Além disso, ao se estimar o bem-estar resultante da aplicação dos direitos antidumping sobre as importações de aço GNO provenientes da Alemanha, da China, da Coreia do Sul e de Taipé Chinês, conclui-se que haveria ganho no bem-estar para o produtor nacional de aço GNO da ordem de US\$ 2,46 milhões. Ademais, haveria receita tarifária adicional estimada em US\$ 5,56 milhões.

Sumarizando, a análise do bem-estar o resultado líquido seria negativo no montante de US\$ 3,16 milhões, tendo em vista uma redução no excedente do consumidor de US\$ 11,19 milhões, um incremento de excedente do produtor de US\$ 2,46 milhões, um incremento de arrecadação de US\$ 5,56 milhões, conforme quadro abaixo:

| Componente | Varição em US\$ Milhões |
|-------------------------|-------------------------|
| Excedente do Consumidor | -11,19 |
| Excedente do Produtor | 2,46 |
| Arrecadação | 5,56 |
| Bem-estar líquido | -3,16 |

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a análise dos elementos de fato e de direito apresentados ao longo da avaliação de interesse público sobre a aplicação de medidas antidumping às importações de aço GNO originárias da China, Coréia do Sul, Taipé Chinês e Alemanha, nota-se que:

- O aço GNO é insumo para produtores de equipamentos elétricos, tais como compressores, motores elétricos, transformadores e geradores de energia.
- Suas propriedades físico-químicas de permeabilidade magnética tornam o aço GNO insumo essencial na produção de equipamentos, motores e geradores elétricos, reatores de sistema de iluminação e motores compressores herméticos para geladeiras, freezers e ar condicionado.
- Há elementos significativos para caracterizar a inexistência de produtos substitutos ao aço GNO.
- Atualmente, há, no Brasil, 3 (três) medidas antidumping aplicadas a 3 (três) origens - China, Coreia do Sul e Taipé Chinês -, bem como investigação original para a aplicação de novo direito antidumping à Alemanha.
- As três origens atualmente gravadas (China, Coreia do Sul e Taipé Chinês) representam [CONFIDENCIAL] da capacidade produtiva mundial de aço GNO. Considerando a investigação antidumping original em face da Alemanha, a aplicação do direito representaria um incremento de [CONFIDENCIAL], de modo que o percentual total de origens gravadas subiria para [CONFIDENCIAL] da capacidade produtiva mundial.
- As três origens atualmente gravadas (China, Coreia do Sul e Taipé Chinês) representam também 42,3% da exportação mundial de aço GNO. Considerando a investigação antidumping original em face da Alemanha, a aplicação do direito representaria um incremento de 10,7 p.p. nesse indicador, de modo que o percentual total de origens gravadas subiria para 53% das exportações mundiais.
- As três origens atualmente gravadas (China, Coreia do Sul e Taipé Chinês) representam também 46% da importação brasileira de aço GNO em P5. Considerando a investigação antidumping original em face da Alemanha, a aplicação do direito representaria um incremento de 43%, de modo que o percentual total de origens gravadas subiria para 89% das importações brasileiras.
- Dos dados de capacidade produtiva mundial e de exportações mundiais de aço GNO, nota-se que há outras origens possíveis, como Japão, Rússia, Índia, Áustria e Eslováquia. Quando da análise do perfil da disponibilidade da oferta mundial do produto sob análise de cada uma dessas origens, concluiu-se no sentido de que, em 2018, grande parte das exportações destas possíveis origens alternativas foi realizada para outros destinos por proximidade da produção, e não para o Brasil. Muito embora, tal fato não significa que o Brasil não possa ser uma alternativa para exportações de aço GNO dessas fontes num cenário de alteração de demanda do mercado brasileiro, sendo resguardados os critérios de viabilidade técnica do produto, como a homologação, e o preço de venda.
- Em termos de preços destas possíveis origens alternativas, notou-se que a Eslováquia possui preços semelhantes aos da Alemanha, ao passo que a Rússia possui preço mais baixo do que todas as origens atualmente gravadas. Japão e Áustria, por sua vez, possuem preços mais elevados. Em que pese isso, não foi possível descartar a hipótese de que esses preços mais altos das origens não gravadas podem também refletir o próprio perfil da cesta de produtos exportados.
- Ainda sobre estas possíveis origens alternativas, há elementos documentais comprobatórios, também identificados em verificação in loco, no sentido das dificuldades significativas de efetiva viabilização de outras origens, tendo em vista o processo de homologação e de padrões mínimos exigidos para as consumidoras brasileiras.
- A alíquota do imposto de importação de aço GNO é de 14%, mais alta que a cobrada por 93% dos países que reportaram suas alíquotas à OMC, mais alta que a média mundial dos países da OMC, que é de 4,8%, e ainda mais alta que grandes exportadores globais em 2017 que reportaram suas tarifas, tais como: Taipé Chinês (0%), Japão (0%), Coreia do Sul (0%) e China (4,5%).
- Ao longo do período da investigação, o mercado encontrou-se altamente concentrado, como resultado esperado de monopólio da produção nacional detido pela Aperam, em que as importações representam a fonte alternativa de abastecimento ao mercado doméstico.
- Após a aplicação das medidas antidumping em face de China, Coreia do Sul e Taipé Chinês, as importações das origens gravadas caíram. Em contrapartida à redução das importações das origens gravadas, houve aumento das importações da Alemanha sobretudo a partir de P3², o que demonstra um movimento dos consumidores em busca de origens alternativas para a importação de aço GNO. Não se pode descartar, ainda, a existência de um lapso temporal para que as importações da Alemanha efetivamente viessem a se tornar origens representativas das importações brasileiras.

n) Consta-se que há risco de dificuldades de fornecimento de aço GNO, nas quantidades e na qualidade requeridas pela indústria consumidora. Foi caracterizado que a indústria doméstica brasileira não teria capacidade produtiva para atender a demanda interna total pelo produto em P1¹, P5¹, P1² e P2², tendo sido necessário complementar a demanda doméstica por meio de importações do produto em questão em tais períodos. Ademais, as empresas demandantes relataram amplamente a dificuldade de homologar novos fornecedores junto a fontes alternativas não gravadas por medidas de defesa comercial, o que restringiu o atendimento de suas demandas por produtos com as qualidades necessárias ao fornecimento pela petionária das medidas de defesa comercial e pelas origens investigadas.

o) Por conta da limitação da capacidade produtiva da Aperam para atender a completude do mercado brasileiro - uma vez que, em termos percentuais, a indústria doméstica não atendeu o mercado brasileiro em [CONFIDENCIAL]% em P4¹; [CONFIDENCIAL]% em P5¹, [CONFIDENCIAL]% em P1² e [CONFIDENCIAL]% em P2² -, na possibilidade de crescimento do consumo de aço GNO num cenário de retomada econômica, haveria risco ao abastecimento nacional. Logo, as importações são relevantes para a continuidade das atividades produtivas das empresas da cadeia a jusante.

p) O aço GNO representa aproximadamente [CONFIDENCIAL]% do custo total dos compressores elétricos e aproximadamente [CONFIDENCIAL]% do custo total dos motores elétricos.

q) As simulações realizadas pela SECEX resultaram em elevação de 8,1% no índice de preço do produto analisado e redução da quantidade total demandada em 3,8%. Além disso, ao se analisar o bem-estar resultante da aplicação dos direitos antidumping sobre as importações de aço GNO provenientes da Alemanha, da China, da Coreia do Sul e de Taipé Chinês, conclui-se que há perda de bem-estar para os consumidores de aço GNO da ordem de US\$ 11,19 milhões, uma vez que parte do seu excedente é perdido em razão de preços maiores, além da redução da quantidade consumida.

r) As simulações realizadas pela SECEX também sinalizaram que, na análise do bem-estar, o resultado líquido seria negativo no montante de US\$ 3,16 milhões, tendo em vista uma redução no excedente do consumidor de US\$ 11,19 milhões, um incremento de excedente do produtor de US\$ 2,46 milhões, um incremento de arrecadação de US\$ 5,56 milhões.

Nos termos do art. 3º da Portaria SECEX nº 08/2019, similarmente ao que já era previsto no art. 3º da Resolução CAMEX nº 29/2017, na avaliação de interesse público poderão ser observados critérios como o impacto das medidas antidumping na cadeia a jusante e a montante, a disponibilidade de produtos substitutos em origens não afetadas pela medida de defesa comercial, bem como a estrutura de mercado e a concorrência. Esses critérios não constituem lista exaustiva e nenhum deles, isoladamente ou em conjunto, será necessariamente capaz de fornecer indicação decisiva.

Trata-se, assim, de um cenário excepcional, nos termos do art. 3º do Decreto 8.058/2013, para que haja uma decisão em razão de interesse público em defesa comercial.

Em que pesem os relevantes elementos de interesse público identificados ao longo da instrução processual, sumarizados nos itens supra, não se pode desconsiderar o cenário de dano consistente que a indústria doméstica vem enfrentando ao longo do período de análise, conforme detalhado nos Pareceres SDCOM nº 18 e 19/2019. Portanto, os elementos de interesse público identificados não se sobrepõem a ponto de justificar suspender integralmente a aplicação das medidas de defesa comercial, nos termos do inciso I do art. 3º do Decreto nº 8.058/2013.

Nesse sentido, dadas as circunstâncias excepcionais vigentes no período sob análise desta avaliação de interesse público, a solução mais adequada para conciliar o interesse público de garantir a viabilidade de importações das origens investigadas e, ao mesmo tempo, mitigar os efeitos danosos decorrentes da prática de dumping dessas mesmas origens investigadas, os quais ameaçam a continuidade das operações da indústria doméstica produtora do produto similar, encontra-se no inciso III do art. 3º do Decreto 8.058/2013, por meio da aplicação de direito antidumping em valor inferior ao recomendado nos Pareceres SDCOM nº 18 e 19/2019.

Frisa-se, desde já, a posição no sentido de que, se a decisão por interesse público já deve ser excepcional, a alteração na proposição sugerida pelos pareceres em defesa comercial, nos termos do inciso III do art. 3º do Decreto 8.058/2013, deve ser, então, excepcionalíssima, salvo melhor juízo.

Isso posto, passa-se então a avaliar os parâmetros para alteração dos direitos antidumping por razão de interesse público. Pontue-se, de pronto, que nenhuma das partes interessadas neste processo se manifestou sobre o tema ao longo de toda a instrução processual. Não foram sugeridas metodologias de cálculo para tal alteração dos direitos, em que pese haver claramente essa possibilidade na legislação brasileira, além de essa hipótese já ter sido utilizada pela autoridade competente para decidir sobre a aplicação de direitos antidumping em processo referente a esse mesmo produto no passado. Desse modo, serão considerados os elementos constantes nos autos do processo de avaliação de interesse público para fundamentar a decisão de alteração dos direitos antidumping recomendados nos Pareceres SDCOM nº 18 e 19/2019.

O primeiro critério que se recomenda levar em conta é a participação das empresas das origens investigadas nos processos de defesa comercial. Isso porque, se as empresas não tiverem tratamentos diferenciados a depender do grau de sua colaboração com a instrução processual, poderá haver um incentivo perverso para que partes interessadas comecem a participar apenas dos processos de interesse público, e não dos processos de defesa comercial. Tratar-se-ia de contra incentivo para à necessária participação das partes interessadas nos processos de defesa comercial, razão pela qual se entende ser pertinente essa diferenciação, no presente caso, também para fins de interesse público. De todo modo, a alteração deve respeitar o previsto no inciso III do art. 3º c/c §2º do art. 78 do Decreto nº 8.058, de 2013, ou seja, o direito antidumping aplicado não poderá exceder a margem de dumping apurada na investigação de defesa comercial.

O segundo critério que se recomenda levar em conta é a própria ratio da alteração do direito antidumping já aplicada pela Resolução CAMEX nº 108 - D.O.U. de 5/11/2015. Nesse sentido, dado que as partes não questionaram, em nenhum momento ao longo desse processo de interesse público, os critérios anteriormente adotados para este mesmo produto na primeira avaliação de interesse público, entende-se que, por cautela, deve-se manter a mesma ratio.

Ressalte-se, novamente, que se tratam de critérios que visam manter a lógica da defesa comercial e do interesse público, em especial diante da ausência de manifestação das partes a respeito de outros critérios possíveis para a aplicação do direito antidumping em valor diferente do que o recomendado, nos termos do inciso III do art. 3º do Decreto nº 8.058/2013. Ademais, entende-se que a presente proposta está em linha com o Artigo 9.1 do Acordo Antidumping, segundo o qual são da competência das autoridades do Membro importador a decisão sobre a imposição ou não de direito antidumping, quando estiverem preenchidos os requisitos necessários, e a decisão, sobre se o montante do direito antidumping a ser imposto será a totalidade da margem de dumping ou menos do que esse valor.

Diante desse cenário, nota-se que, em sede das duas investigações de defesa comercial, de todas as empresas notificadas, nas 4 (quatro) origens sob análise, somente houve participação de um produtor/exportador da China e outro de Taipé Chinês, que foram inclusive alvo de verificação in loco. Houve, ainda, empresas que não receberam questionários e que, portanto, não se manifestaram. Há, ainda, os produtores/exportadores das origens Coreia do Sul e Alemanha que optaram por não participar das investigações de defesa comercial, além das demais empresas não identificadas, que constam como "outros", seja na investigação original, seja na revisão.

Nesse sentido, utilizando-se a ratio da Resolução CAMEX nº 108, de 4 de novembro de 2015, que utilizou a menor margem de dumping apurada na investigação original como critério (US\$ 132,50/t), bem como um direito reduzido para quem colaborou com as investigações (US\$ 90,00), recomenda-se também replicar esse critério na presente proposta de alteração dos direitos, adicionando-se a utilização da menor margem de dumping apurada na investigação de revisão (US\$ 166,32).

Recomenda-se, então, o seguinte:

a) Manutenção dos US\$ 90,00/t (noventa dólares estadunidenses por tonelada), já previstos na Resolução CAMEX nº 108, de 4 de novembro de 2015, para aquelas empresas que receberam questionários e colaboraram com a investigação de defesa comercial.

b) Manutenção dos US\$ 132,50/t (cento e trinta e dois dólares estadunidenses e cinquenta centavos por tonelada), já previstos na Resolução CAMEX nº 108, de 4 de novembro de 2015, para aquelas empresas que tinham margens individuais na investigação original, mas que não exportaram, e que, portanto, não receberam questionários para colaborar com a revisão dos direitos antidumping em vigor.

c) Aplicação dos US\$ 166,32/t (cento e sessenta e seis dólares estadunidenses e trinta e dois centavos por tonelada) para as empresas que receberam questionários e que optaram por não colaborar no âmbito da revisão do direito antidumping e da investigação original.

d) Aplicação dos US\$ 166,32/t (cento e sessenta e seis dólares estadunidenses e trinta e dois centavos por tonelada) para os "outros produtores/exportadores" das investigações originais e revisão, por se tratar de exportadores não identificados, e que podem solicitar a revisão de novo exportador, nos termos do art. 113 do Decreto.

Ademais, considerando as circunstâncias excepcionais vigentes no período sob análise desta avaliação de interesse público e os elementos de prova aportados aos autos do presente processo que ensejaram a alteração dos direitos recomendados nos Pareceres SDCOM nº 18 e 19/2019, a SDCOM recomenda, adicionalmente, que a alteração dos direitos antidumping em razão de interesse público vigore pelo prazo de 1 (um) ano, ao final do qual deverá ser realizada uma reavaliação das circunstâncias que ensejaram a presente recomendação.

Caso a recomendação venha a ser adotada pelas autoridades competentes pela tomada de decisão, é importante levar em consideração que, ao final deste período de 1 (um) ano, os direitos antidumping poderão, nos termos do art. 3º do Decreto nº 8.058/2013: i) ser reaplicados em sua alíquota integral, tal qual recomendado nos Pareceres nº 18 e nº 19 de 2019; ii) ter seu montante alterado para outro valor que não o previsto nesta recomendação, com base nos elementos de prova apresentados e metodologias propostas pelas partes interessadas; ou iii) ser integralmente suspensos. Nesse caso, a tomada de decisão dependerá dos elementos de prova apresentados pelas partes interessadas, os quais serão submetidos ao contraditório e à ampla defesa em processo administrativo regido pelo devido processo legal.

Ademais, como os seguintes fatores correspondem a elementos centrais para a caracterização das circunstâncias excepcionais vigentes no período de análise desta avaliação de interesse público, ao final do prazo de 1 (um) ano da alteração dos direitos antidumping por razões de interesse público, deverá ser levado em consideração se:

a) As empresas pleiteantes de interesse público (WEG e Embraco) apresentarão seus esforços e resultados na homologação de outras origens alternativas, nos termos descritos no item 3.1 deste documento.

b) A indústria doméstica apresentará seus esforços e resultados para atendimento da demanda nacional, em especial no que tange à instalação de planta produtora do aço GNO C5, nos termos mencionados no item 6.1 deste documento.

À luz do exposto, em razão de interesse público, o quadro a seguir resume a recomendação de aplicação de direitos antidumping com base no inciso III do art. 3º do Decreto nº 8.058, de 2013. Reitera-se o fato de que as partes não questionaram, em nenhum momento ao longo deste processo de interesse público, os critérios anteriormente adotados para a definição do direito antidumping aplicado a este mesmo produto na primeira avaliação de interesse público, razão pela qual entende-se que, por cautela, deve-se manter a mesma ratio, até que sejam trazidos novos elementos pelas partes interessadas, sujeitas ao contraditório e à ampla defesa:

| Origem | Produtor/Exportador | Direito Antidumping Definitivo (US\$/t) |
|----------------------|--|---|
| China | Baoshan Iron & Steel Co. Ltd | 90,00 |
| | China Steel Corporation | 132,50 |
| | Foshan SMC Long & Wide Steel Co., Ltd. | |
| | Hon Win Steel Manufacturing Co., Ltd. | |
| | Jiangsu Huaxi Group Corporation | |
| | Jiangyin Huaxin Electrical Equipment Co.Ltd. | |
| | Jiangyin Suokang Electricity Co., Ltd | |
| | Jiangyin Tenghua Import and Export Co., Ltd | |
| | Maanshan Iron & Steel Company Limited | |
| | Posco (Guangdong) Steel Co., Ltd | |
| Coreia do Sul | Shougang Group | |
| | SK Networks (Shanghai) Co., Ltd. | |
| Taipé Chinês | Wuxi Jefe Precision Co., Ltd | 166,32 |
| | Demais empresas | |
| Alemanha | Posco - Pohang Iron and Steel Company | 166,32 |
| | Kiswire Ltd | 132,50 |
| | Samsung C&T Corporation | |
| Taipé Chinês | Demais empresas | 166,32 |
| | China Steel Corporation - CSC | 90,00 |
| Alemanha | Demais empresas | 166,32 |
| | Thyssenkrupp | 166,32 |
| | CD Walzhoz | 166,32 |
| | Demais empresas | 166,32 |