

II

(Atos não legislativos)

REGULAMENTOS

REGULAMENTO DE EXECUÇÃO (UE) 2019/1344 DA COMISSÃO

de 12 de agosto de 2019

que institui um direito de compensação provisório sobre as importações de biodiesel originário da Indonésia

A COMISSÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia,

Tendo em conta o Regulamento (UE) 2016/1037 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2016, relativo à defesa contra as importações que são objeto de subvenções de países não membros da União Europeia ⁽¹⁾, nomeadamente o artigo 12.º,

Após consulta dos Estados-Membros,

Considerando o seguinte:

1. PROCEDIMENTO

1.1. Início

- (1) Em 6 de dezembro de 2018, a Comissão Europeia («Comissão») deu início a um inquérito antissubvenções relativo às importações na União Europeia («União») de biodiesel originário da Indonésia («país em causa»), com base no artigo 10.º do Regulamento (UE) 2016/1037 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2016, relativo à defesa contra as importações que são objeto de subvenções de países não membros da União Europeia («regulamento de base»). Foi publicado um aviso de início de um processo antissubvenções no *Jornal Oficial da União Europeia* ⁽²⁾ («aviso de início»).
- (2) A Comissão deu início ao inquérito na sequência de uma denúncia apresentada em 22 de outubro de 2018 pelo Conselho Europeu do Biodiesel («EBB», *European Biodiesel Board*, ou «autor da denúncia») em nome de produtores que representam 32 % da produção total da União. A denúncia foi subscrita por produtores que representam 63 % da produção total de biodiesel da UE.
- (3) Antes do início do inquérito antissubvenções, a Comissão notificou o Governo indonésio («GI») de que tinha recebido uma denúncia devidamente documentada e convidou-o a proceder a consultas, nos termos do artigo 10.º, n.º 7, do regulamento de base. O GI aceitou o convite, tendo as consultas decorrido em 3 de dezembro de 2018. As observações apresentadas pelo GI no decurso das consultas e em contactos subsequentes foram devidamente tidas em conta. Todavia, não foi possível alcançar uma solução mutuamente acordada.
- (4) Após a publicação do aviso de início, a Comissão recebeu observações sobre o início do inquérito por parte do grupo Wilmar, um produtor-exportador («Wilmar»). Nas suas observações, o grupo Wilmar afirmou que:
 - a) A denúncia não incluía elementos de prova suficientes da existência de práticas de subvenção para justificar o início de um procedimento;
 - b) O GI não pôs em prática qualquer regime de subvenção em benefício da indústria de biodiesel; e
 - c) Ainda que se considere a existência de um regime de subvenções do GI, o grupo Wilmar não recebeu qualquer subvenção no âmbito desse regime.

⁽¹⁾ JO L 176 de 30.6.2016, p. 55.

⁽²⁾ JO C 439 de 6.12.2018, p. 16.

- (5) O GI apresentou uma alegação semelhante, na fase posterior do inquérito, argumentando que a denúncia não incluía elementos de prova suficientes da existência de práticas de subvenção, que justificassem o início de um procedimento.
- (6) No que respeita aos vários regimes de subvenção identificados na denúncia, o grupo Wilmar defendeu, na sua alegação preliminar, que o EBB não facultou elementos de prova suficientes da existência de qualquer subvenção e que, por esse motivo, a denúncia não tinha fundamento.
- (7) Com especial referência ao imposto de exportação e ao direito nivelador à exportação instituídos pelo GI sobre o óleo de palma em bruto («OPB»), o grupo Wilmar alegou que o autor da denúncia não facultou elementos de prova suficientes da necessária atribuição do exercício de funções ou de instruções, por parte do GI, aos produtores indonésios de OPB.
- (8) O grupo Wilmar alegou ainda que nenhum dos regimes de subvenção identificados na denúncia são subvenções à exportação. Além disso, na sua opinião, os alegados regimes de subvenção não induziram os produtores indonésios de biodiesel a vender biodiesel para exportação, mas sim a procurar alcançar as metas nacionais de mistura de biodiesel com diesel mineral ⁽³⁾.
- (9) Por último, o grupo Wilmar alegou que a denúncia não apresentou elementos de prova suficientes da ameaça de prejuízo importante causado pelas importações indonésias de biodiesel na União e que, em qualquer caso, as importações de biodiesel indonésio não criaram tal prejuízo.
- (10) No que se refere aos elementos de prova de práticas prejudiciais de subvenção apresentados na fase de início do inquérito, a Comissão disponibilizou a versão pública da denúncia e apresentou, no memorando sobre a suficiência desses elementos, a sua análise sobre os elementos de prova disponíveis nessa fase, com base nos quais deu início ao inquérito. Por conseguinte, ao contrário do que alegou o grupo Wilmar, a Comissão considerou, e fundamentou no memorando, que existiam elementos de prova suficientes para demonstrar a existência de subvenções prejudiciais.
- (11) Em 19 de junho de 2019, a Comissão recebeu uma comunicação do grupo Wilmar, que alegava, nomeadamente, que a indústria da União não se encontrava perante uma ameaça de prejuízo importante decorrente das importações de biodiesel proveniente da Indonésia.
- (12) No entanto, o aviso de início especificava que todas as informações para a fase das conclusões provisórias deviam ser apresentadas no prazo de 70 dias a contar da data da sua publicação. Este prazo terminou em 14 de fevereiro de 2019. Por conseguinte, a parte da comunicação relativa à ameaça de prejuízo não pôde ser considerada na fase provisória, pelo que será analisada na fase definitiva do inquérito. Além disso, a secção 5.2 do aviso de início especificava que as observações sobre a denúncia, incluindo as questões relativas ao prejuízo e ao nexo de causalidade, deveriam ser apresentadas no prazo de 37 dias a contar da data da sua publicação. As partes interessadas que apresentaram observações por escrito ou forneceram informações após 14 de fevereiro de 2019 são convidadas a indicar, juntamente com as suas observações sobre as medidas provisórias, se continuam a considerar as observações pertinentes para o presente inquérito, e a indicar de que modo essas informações devem ser tidas em conta na fase definitiva do mesmo.

1.2. Período de inquérito e período considerado

- (13) O inquérito sobre a existência de práticas de subvenção e do prejuízo daí resultante abrangeu o período compreendido entre 1 de outubro de 2017 e 30 de setembro de 2018 («período de inquérito» ou «PI»). A análise das tendências pertinentes para a avaliação do prejuízo abrangeu o período compreendido entre 1 de janeiro de 2015 e o final do inquérito («período considerado»). Sempre que considerou necessário, a Comissão analisou também as informações apresentadas após o período de inquérito.

1.3. Partes interessadas

- (14) No aviso de início, as partes interessadas foram convidadas a contactar a Comissão, a fim de participarem no inquérito. Além disso, a Comissão informou do início do inquérito especificamente o autor da denúncia, os outros produtores da União conhecidos, os produtores-exportadores conhecidos e o GI, os importadores, fornecedores e utilizadores conhecidos e os comerciantes, bem como as associações conhecidas como interessadas, e convidou-os a participar.
- (15) Foi dada às partes interessadas a oportunidade de apresentarem observações sobre o início do inquérito e de solicitarem uma audição à Comissão e/ou ao conselheiro auditor em matéria de processos comerciais.

⁽³⁾ No presente regulamento, entende-se por diesel mineral um diesel fóssil convencional.

1.4. Amostragem

- (16) No aviso de início, a Comissão declarou que poderia vir a recorrer à amostragem das partes interessadas, em conformidade com o artigo 27.º do regulamento de base.

1.4.1. Amostragem de produtores da União

- (17) No seu aviso de início, a Comissão declarou que tinha selecionado provisoriamente uma amostra de produtores da União. A Comissão selecionou a amostra com base no volume de produção mais representativo sobre o qual podia razoavelmente incidir o inquérito no prazo disponível.
- (18) A amostra provisória era constituída por três produtores da União e representava uma ampla distribuição geográfica. Os produtores da União incluídos na amostra representavam mais de 18 % do volume de produção total da indústria da União. A Comissão convidou as partes interessadas a apresentarem as suas observações sobre a amostra provisória.
- (19) A Comissão recebeu observações sobre a amostra provisória por parte do grupo Wilmar. O grupo Wilmar apresentou observações sobre a dimensão da amostra, argumentando que um grupo de três produtores não era suficientemente significativo para constituir uma amostra, e solicitou a inclusão de outro grupo de empresas composto por dois produtores, o grupo Biopetrol, na amostra de produtores da União.
- (20) A Comissão considerou que a amostra com os três maiores produtores de biodiesel na União é representativa (nomeadamente, em termos geográficos) e que uma amostra maior não poderia ser razoavelmente inquirida no prazo disponível. Por conseguinte, a alegação foi rejeitada.

1.4.2. Amostragem de importadores

- (21) Para poder decidir se seria necessário recorrer à amostragem e, em caso afirmativo, seleccionar uma amostra, a Comissão convidou importadores independentes a facultarem as informações especificadas no aviso de início.
- (22) Dois importadores independentes facultaram as informações solicitadas e aceitaram ser incluídos na amostra. Um deles importou quantidades insignificantes e não as revendeu durante o PI, pelo que a Comissão apenas inquiriu o outro importador independente. Tendo em conta o número reduzido de importadores independentes que colaboraram, a Comissão decidiu que não era necessário proceder à amostragem.

1.4.3. Amostragem de produtores-exportadores da Indonésia

- (23) Para decidir se seria necessário recorrer à amostragem e, em caso afirmativo, seleccionar uma amostra, a Comissão convidou todos os produtores-exportadores da Indonésia a facultarem as informações especificadas no aviso de início. Solicitou ainda às autoridades indonésias que identificassem e/ou contactassem outros eventuais produtores-exportadores que pudessem estar interessados em participar no inquérito.
- (24) Quatro produtores-exportadores do país em causa facultaram as informações solicitadas e aceitaram ser incluídos na amostra. As empresas ou grupos de empresas respondentes representavam 100 % das exportações para a União durante o período de inquérito. Tendo em conta o número reduzido de produtores-exportadores e o elevado nível de colaboração, a Comissão decidiu não proceder à amostragem e inquirir todos os produtores-exportadores indonésios.

1.4.4. Respostas ao questionário e visitas de verificação

- (25) A Comissão enviou questionários ao GI, aos quatro produtores-exportadores, aos três produtores da União incluídos na amostra e a dois importadores independentes de biodiesel.
- (26) A Comissão recebeu respostas ao questionário por parte do GI, de todos os grupos de produtores-exportadores, de todos os produtores da União incluídos na amostra e dos dois importadores independentes.
- (27) A Comissão reuniu e verificou todas as informações que considerou necessárias para determinar a existência de práticas de subvenção, o prejuízo daí resultante (incluindo a ameaça de prejuízo) e o interesse da União. Foi realizada uma visita de verificação junto do GI, que decorreu nas instalações do Ministério do Comércio da República da Indonésia, em Jacarta, na qual participaram igualmente funcionários de outros ministérios competentes.

- (28) Nos termos do artigo 26.º do regulamento de base, foram igualmente efetuadas visitas de verificação às instalações das seguintes empresas:

Produtores da União e empresas coligadas:

- Masol Iberia Biofuel, S.L.U., El Grao (Castellón) e Campa Iberia S.A.U., Barcelona, Espanha
- Saipol, Grand-Couronne, França
- Verbio Vereinigte BioEnergie AG, Leipzig, Alemanha

Importador independente:

- Gunvor BV, Geneva, Suíça ⁽⁴⁾

Produtores-exportadores da Indonésia e empresas coligadas:

- Grupo Wilmar:
 - PT Wilmar Nabati Indonesia, Medan
 - PT Wilmar Bioenergi Indonesia, Medan
 - Wilmar Trading Pte. Ltd., Singapore
- Grupo Musim Mas:
 - PT Intibenua Perkasatama, Medan
 - PT. Musim Mas, Medan
 - Inter-Continental Oils & Fats Pte. Ltd., Singapore
 - Campa Iberia S.A.U., Barcelona, Espanha
 - IM Biofuel Italy S.R.L., Milan, Itália
- PT Ciliandra Perkasa, Jakarta, e First Resources Trading Pte. Ltd., Singapore
- Grupo Permata:
 - PT. Pelita Agung Agrindustri, Medan
 - PT Permata Hijau Palm Oleo, Medan
 - Virgoz Oils & Fats Pte. Ltd., Singapore

- (29) Na sequência da resposta aos questionários, das cartas de pedido de esclarecimento e das visitas de verificação, tal como explicado nos considerando 219 a 227, a Comissão constatou que o GI e o grupo Wilmar não colaboraram plenamente no inquérito. Mais concretamente:

- a) A PT Perkebunan Nusantara («PTPN»), uma empresa produtora de OPB integralmente detida pelo GI, não respondeu ao apêndice B do questionário do GI no prazo fixado, apesar de ser uma das empresas a quem tinha sido solicitada uma resposta; e
- b) O grupo Wilmar não facultou uma resposta completa no que respeita ao quadro 2 da carta de pedido de esclarecimento, tendo, em especial, apresentado apenas parte dos dados solicitados.

- (30) Por conseguinte, a Comissão enviou ao GI e ao grupo Wilmar um ofício nos termos do artigo 28.º, limitado às informações específicas que estes não facultaram. Consequentemente, a Comissão utilizou dados disponíveis, no que respeita às informações em falta.

2. PRODUTO EM CAUSA E PRODUTO SIMILAR

2.1. Produto em causa

- (31) O produto em causa é constituído por ésteres monoalquílicos de ácidos gordos e/ou gasóleos parafínicos de síntese e/ou hidrotratamento, de origem não fóssil, conhecidos geralmente como «biodiesel», em estado puro ou incluídos numa mistura, originários da Indonésia («produto em causa»).
- (32) O inquérito revelou que o biodiesel produzido na Indonésia é principalmente éster metílico de óleo de palma («EMP») derivado de óleo de palma, enquanto o biodiesel produzido na União é, principalmente, éster metílico de colza («EMC»), sendo também obtido a partir de outras matérias-primas, incluindo óleos usados e óleos virgens.

⁽⁴⁾ A verificação do importador independente, com sede na Suíça, incidiu nas importações na UE.

- (33) O EMP e o EMC pertencem à categoria dos ésteres monoalquílicos de ácidos gordos. O termo «éster» refere-se à transesterificação de óleos vegetais, designadamente a mistura de óleo com álcool, que produz biodiesel e, como subproduto, glicerina. O termo «metilo» refere-se ao metanol, o álcool mais frequentemente utilizado no processo. Os ésteres monoalquílicos de ácidos gordos também são conhecidos como «ésteres metílicos de ácidos gordos» ou EMAG.
- (34) Embora o EMP e o EMC pertençam à categoria dos ésteres monoalquílicos de ácidos gordos, têm propriedades físicas e químicas parcialmente diferentes e, nomeadamente, possuem uma temperatura-limite de filtrabilidade (*Cold Filter Plugging Point*, «CFPP») diferente. O CFPP é a temperatura a que o combustível provocará obstrução no filtro devido à cristalização ou gelificação dos componentes do combustível. Para o EMC, o CFPP pode ser de – 14 °C, enquanto para o EMP é de cerca de 13 °C. O mercado frequentemente descreve o biodiesel a um determinado CFPP como EMAG-X, EMAG-0 ou EMAG-5.
- (35) O produto em causa está atualmente classificado nos códigos NC ex 1516 20 98 (códigos TARIC 1516 20 98 21, 1516 20 98 29 e 1516 20 98 30), ex 1518 00 91 (códigos TARIC 1518 00 91 21, 1518 00 91 29 e 1518 00 91 30), ex 1518 00 95 (código TARIC 1518 00 95 10), ex 1518 00 99 (códigos TARIC 1518 00 99 21, 1518 00 99 29 e 1518 00 99 30), ex 2710 19 43 (códigos TARIC 2710 19 43 21, 2710 19 43 29 e 2710 19 43 30), ex 2710 19 46 (códigos TARIC 2710 19 46 21, 2710 19 46 29 e 2710 19 46 30), ex 2710 19 47 (códigos TARIC 2710 19 47 21, 2710 19 47 29 e 2710 19 47 30), 2710 20 11, 2710 20 15, 2710 20 17, ex 3824 99 92 (códigos TARIC 3824 99 92 10, 3824 99 92 12 e 3824 99 92 20), 3826 00 10 e ex 3826 00 90 (códigos TARIC 3826 00 90 11, 3826 00 90 19 e 3826 00 90 30).

2.2. Produto similar

- (36) O inquérito revelou que os seguintes produtos têm as mesmas características físicas, químicas e técnicas de base, bem como as mesmas utilizações de base:
- a) O produto em causa;
 - b) O produto produzido e vendido no mercado interno da Indonésia;
 - c) O produto produzido e vendido na União pela indústria da União.
- (37) A Comissão decidiu que, para efeitos do presente inquérito, estes produtos são produtos similares na aceção do artigo 2.º, alínea c), do regulamento de base.

3. CONCESSÃO DE SUBVENÇÕES

3.1. Subvenções e programas de subvenções no âmbito do presente inquérito

- (38) Com base nas informações disponíveis, nomeadamente as informações contidas na denúncia, no aviso de início e nas respostas ao seu questionário, a Comissão investigou a alegada concessão de subvenções pelo GI, no âmbito dos seguintes programas de subvenções:
- a) Transferência direta de fundos, por exemplo, subvenções diretas concedidas através do fundo de subvenção para o biodiesel;
 - b) Apoio dos poderes públicos à indústria de biodiesel, nomeadamente através de OPB mediante remuneração inferior à adequada;
 - c) Apoio dos poderes públicos à indústria de biodiesel, nomeadamente através da renúncia ou não cobrança de receitas, por exemplo, benefícios fiscais em matéria de imposto sobre o rendimento para investimentos cotados, subvenções aos complexos industriais, benefícios fiscais para indústrias de vanguarda, isenção de direitos de importação e isenção de IVA;
 - d) Concessão de financiamento e garantias de exportação em condições preferenciais pelo Indonesian Eximbank.

3.2. Apoio dos poderes públicos à indústria de biodiesel mediante a transferência direta de fundos através do fundo de subvenção para o biodiesel

3.2.1. Denúncia e regime de subvenção

- (39) O autor da denúncia alegou que o GI apoia a indústria de biodiesel através da concessão de subvenções aos produtores indonésios de biodiesel no montante da diferença entre o preço de referência do GI para o biodiesel e o preço a que as empresas petrolíferas adquirem biodiesel, nomeadamente o preço de referência do óleo diesel.

- (40) O inquérito estabeleceu que o fundo de subvenção para o biodiesel, que faz parte do fundo para as plantações de óleo de palma («OPPF», *Oil Palm Plantation Fund*), foi criado em 2015 pelo Regulamento Presidencial n.º 61/2015.
- (41) O Regulamento Presidencial n.º 61/2015 incumbiu a agência responsável pela gestão do fundo para as plantações de óleo de palma («Agência de Gestão») da cobrança dos direitos niveladores de exportação aplicáveis à exportação de produtos de óleo de palma, estabelecidos pelo Regulamento n.º 133/PMK.05/2015 do Ministro das Finanças.
- (42) Os valores cobrados pelas autoridades aduaneiras através dos direitos niveladores de exportação constituem os fundos do OPF, que é formalmente controlado pela Agência de Gestão.
- (43) Quanto mais elevada for a posição de cada produto específico na cadeia de valor, maior será o direito nivelador de exportação, o qual, durante o período de inquérito, foi fixado em 50 USD/tonelada para o OPB e em 20 USD/tonelada para os produtos derivados, incluindo o biodiesel.
- (44) Através dos Regulamentos Presidenciais n.º 24/2016 e n.º 26/2016, o GI esclareceu que o mandato do fundo de subvenção para o biodiesel inclui a aquisição e a utilização de biodiesel no mercado interno. Em especial, o GI estipula que o OPF deve ser utilizado para financiar as aquisições de biodiesel por entidades nomeadas por órgãos governamentais.
- (45) Mais precisamente, o artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento Presidencial n.º 26/2016 estipula que o diretor-geral da EBTKE deve nomear a «Petrofuel Entity» que será responsável pela aquisição de biodiesel, como previsto no artigo 4.º, no âmbito do financiamento pela Agência de Gestão e em conformidade com a política do seu comité de direção. O artigo 9.º, n.º 8, do mesmo regulamento estipula que, com base na aprovação do ministro, nos termos do n.º 7, o diretor-geral do EBTKE, em nome do ministro, deve designar os produtores de biodiesel que participarão na aquisição de biodiesel e atribuir o volume de biodiesel a cada produtor. Além disso, o comité de direção da Agência de Gestão é composto exclusivamente por funcionários dos vários ministérios do GI.
- (46) Os produtores de biodiesel que decidiram participar, e aos quais foi atribuída uma quota ao abrigo desse regulamento, estão obrigados a vender a quantidade mensal de biodiesel à designada «Petrofuel Entity». Até ao momento, o GI nomeou as seguintes empresas como «Petrofuel Entity»:
- a) PT Pertamina («Pertamina»), uma empresa de petróleo e gás detida pelo Estado; e
 - b) PT AKR Corporindo Tbk («AKR»), uma empresa privada de petróleo e gás.
- (47) O OPF prevê um mecanismo de pagamento específico, segundo o qual a Pertamina (e para alguns pequenos volumes, a AKR) paga aos produtores de biodiesel o preço de referência do diesel (em comparação com o preço real do biodiesel que, durante o PI, teria sido mais elevado), enquanto a diferença entre esse preço de referência do diesel e o preço de referência do biodiesel é paga aos produtores de biodiesel pela Agência de Gestão através do OPF.
- (48) O preço de referência do diesel e do biodiesel é determinado pelo ministro da Energia e dos Recursos Minerais, nos termos do artigo 19.º do Regulamento Presidencial n.º 61/2015, do seguinte modo:
- a) O preço de referência do diesel é baseado nos preços indicados pela Platts Singapore para o petróleo («MOPS») ⁽⁵⁾ e no custo de produção do diesel na Indonésia;
 - b) De acordo com o Decreto n.º 2026/2017 do Ministro das Finanças, o preço de referência do biodiesel é baseado no preço interno do OPB, ao qual são adicionados os custos de transformação (125 USD/Mt até 5 de maio de 2017 e, a partir dessa data, 100 USD/Mt). Durante a visita de verificação, o GI explicou que o montante dos custos de transformação adicionado ao preço interno do OPB está sujeito a uma revisão anual, o que, no entanto, não resulta necessariamente numa alteração desse montante. Com efeito, segundo o GI, se a revisão anual indicar que o montante do custo de transformação ainda é adequado, não é efetuada qualquer alteração.
- (49) Mais concretamente, cada produtor de biodiesel (incluindo todos os produtores-exportadores) fatura à Pertamina (ou à AKR, consoante o caso) o volume de biodiesel que o comprador é obrigado a utilizar, nos termos da obrigação de mistura, e a Pertamina (ou a AKR) paga ao produtor o preço de referência do diesel para esse período. O inquérito revelou que a maior parte das vendas dos produtores de biodiesel foi feita à Pertamina, e uma pequena parte à AKR. Além disso, as vendas à AKR foram totalmente idênticas às vendas feitas à Pertamina, em termos de preços e de todas as outras condições associadas. Por conseguinte, a Comissão incidiu a sua análise, abaixo exposta, nas vendas à Pertamina.

⁽⁵⁾ MOPS (abreviatura de *Mean of Platts Singapore*) é a média de um conjunto de avaliações de preços de produtos de petróleo em Singapura, publicadas pela S&P Global Platts.

- (50) A fim de obter o reembolso da diferença entre o preço pago pela Pertamina e pela AKR (com base no preço de referência do diesel) e o preço de referência do biodiesel, o produtor de biodiesel envia à Agência de Gestão uma fatura adicional para o mesmo volume, juntamente com uma lista de documentos. Após receção da fatura e verificação dos elementos nela constantes, a Agência de Gestão paga ao produtor de biodiesel em causa a diferença entre o preço de referência do diesel (pago pela Pertamina ou pela AKR, consoante o caso) e o preço de referência do biodiesel fixado para esse período.
- (51) No âmbito do presente inquérito, a Comissão analisou se o conjunto de medidas adotadas pelo GI para apoiar a indústria indonésia de biodiesel através dos pagamentos efetuados pela Agência de Gestão constitui uma subvenção passível de medidas de compensação.
- (52) Para determinar a existência de uma subvenção passível de medidas de compensação têm de se encontrar reunidos três elementos: a) uma contribuição financeira ou uma forma de proteção dos rendimentos ou de manutenção dos preços; b) uma vantagem; e c) especificidade (artigo 3.º do regulamento de base).

3.2.2. Análise

3.2.2.1. Contribuição financeira

- (53) No início, a Comissão observou que, durante o período de inquérito, todos os produtores-exportadores optaram por participar na aquisição de biodiesel e, deste modo, estavam sujeitos à obrigação de vender biodiesel à Pertamina e à AKR. A Comissão observou igualmente que, durante o período de inquérito, o preço de referência do biodiesel foi superior ao preço de referência do diesel mineral. Por conseguinte, durante o período de inquérito, todos os produtores-exportadores receberam pagamentos do OPPF.
- (54) O artigo 3.º, n.º 1, alínea a), subalínea i), do regulamento de base estipula que existe uma contribuição financeira dos poderes públicos, caso uma medida dos poderes públicos inclua uma transferência direta de fundos. Em consonância com o disposto no Acordo sobre as Subvenções e as Medidas de Compensação («Acordo SMC»), o artigo 2.º do regulamento de base estipula que se entende por «poderes públicos» as entidades públicas baseadas no território do país de origem ou de exportação.
- (55) O Órgão de Recurso da OMC, no relatório sobre o processo «EUA – direitos anti-dumping e de compensação (China)», considerou que o termo «poderes públicos» significa uma entidade que possui, exerce ou está investida de autoridade governamental ⁽⁶⁾.
- (56) A Comissão observou que o OPPF foi criado por um ato do GI e que a Agência de Gestão foi explicitamente incumbida pelo GI de efetuar os pagamentos aos produtores de biodiesel.
- (57) Em primeiro lugar, o artigo 11.º do Regulamento Presidencial n.º 66/2018 definiu e alargou o mandato do OPPF, estipulando que: 1) O fundo constituído deve ser utilizado para: a. o desenvolvimento dos recursos humanos utilizados na plantação de óleo de palma; b. a investigação e o desenvolvimento da plantação de óleo de palma; c. a promoção da plantação de óleo de palma; d. o rejuvenescimento da plantação de óleo de palma; e e. as instalações e infraestruturas para a plantação de óleo de palma. 2) O fundo constituído deve ser utilizado para as finalidades referidas no n.º 1, incluindo o abastecimento de produtos das plantações de óleo de palma destinados ao consumo alimentar, o desenvolvimento da indústria a jusante de plantação de óleo de palma e a aquisição e a utilização de biodiesel.
- (58) Em segundo lugar, no seu artigo 18.º, n.º 1, esse regulamento estipula expressamente que a utilização do fundo para a aquisição e utilização de biodiesel, a que se refere o artigo 11.º, n.º 2, visa cobrir a diferença entre o preço do índice de mercado do diesel e o preço do índice de mercado do biodiesel.
- (59) Por conseguinte, a Comissão observou que os atos jurídicos que implementam o OPPF confirmam expressamente que os fundos são utilizados em benefício dos produtores de biodiesel.
- (60) Para o efeito, nos termos do artigo 1.º, n.º 4, do Regulamento Presidencial n.º 61/2015, o GI concedeu à Agência de Gestão o direito de utilizar os impostos de exportação e os direitos niveladores de exportação instituídos sobre o óleo de palma e os seus produtos derivados e instituiu o direito de aquisição e utilização de biodiesel. Contudo, a cobrança é, na prática, realizada pelas autoridades aduaneiras. A Comissão considerou, portanto, que a Agência de Gestão possui, exerce ou está investida de autoridade governamental.

⁽⁶⁾ Relatório do Órgão de Recurso, *United States – Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China*, WT/DS379/AB, de 11 de março de 2011, n.º 317. Ver também Relatório do Órgão de Recurso, *United States – Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China*, WT/DS437/AB/RW, adotado em 16 de julho de 2019, n.º 5.96.

- (61) Consequentemente, a Comissão concluiu que o quadro jurídico acima estabelecido concede efetivamente à Agência de Gestão o exercício de funções públicas, no que respeita ao setor do biodiesel. Por conseguinte, a Comissão concluiu que a Agência de Gestão atua como entidade pública na aceção do artigo 2.º, alínea b), do regulamento de base, lido em conjugação com o artigo 3.º, n.º 1, alínea a), subalínea i), do mesmo regulamento, e em conformidade com a jurisprudência aplicável da OMC.
- (62) No que diz respeito à necessária «transferência direta de fundos», o inquérito estabeleceu que a Agência de Gestão paga diretamente o montante devido (ou seja, a diferença entre o preço de referência do diesel e o preço de referência do biodiesel) aos produtores de biodiesel após a receção de uma fatura emitida por estes, juntamente com toda a documentação adequada ⁽⁷⁾, e a realização das verificações necessárias. A Comissão observou ainda que o GI e todos os produtores-exportadores não contestaram o facto de a Agência de Gestão ter efetuado pagamentos em numerário/transferências bancárias diretamente aos produtores que vendem biodiesel à Pertamina e à AKR, a fim de cobrir a diferença entre o preço de referência do diesel mineral pago pela Pertamina e pela AKR e o preço de referência do biodiesel. Por conseguinte, a Comissão considerou que as subvenções pagas pela Agência de Gestão constituem uma «transferência direta de fundos», na aceção do artigo 3.º, n.º 1, alínea a), subalínea i), do regulamento de base.
- (63) A este respeito, deve ser rejeitado o argumento avançado pelo GI de que os recursos financeiros utilizados pela Agência de Gestão para efetuar pagamentos aos produtores de biodiesel eram inteiramente privados e que, por conseguinte, não havia lugar a qualquer contribuição financeira. Com efeito, a Comissão observou que o regulamento de base, em consonância com o Acordo SMC, não tem em conta a origem ou natureza (pública ou privada) dos fundos transferidos pelos poderes públicos. Pelo contrário, a avaliação da existência de uma contribuição financeira envolve a consideração da natureza da transação mediante a qual um poder público transfere algo de valor económico. Por outras palavras, o que importa é que a transferência de fundos seja imputável ao Estado (por oposição aos fundos privados utilizados de acordo com os critérios dos operadores privados) ⁽⁸⁾. Um vasto leque de transações enquadra-se na definição de «contribuição financeira» dada no artigo 1.º, n.º 1.1, alínea a), ponto 1. De acordo com o artigo 1.º, n.º 1.1, alínea a), ponto 1, subalíneas i) e ii), uma contribuição financeira pode ser efetuada através de uma transferência direta de fundos por um poder público, ou através da renúncia do poder público à cobrança das receitas públicas normalmente exigíveis ⁽⁹⁾. Tal como já explicado, a Agência de Gestão, enquanto entidade pública, efetuou transferências diretas de fundos do OPPF para os produtores de biodiesel, que é alimentado pela cobrança obrigatória de impostos de exportação e direitos niveladores de exportação aplicáveis aos operadores públicos e privados. Assim, estas transações enquadram-se na definição de contribuição financeira dada pelo Órgão de Recurso.
- (64) Além do acima exposto, a Comissão observou ainda que os fundos disponíveis para o OPPF provêm da cobrança de impostos de exportação e de direitos niveladores de exportação instituídos sobre o OPB e os seus produtos derivados. Durante a visita de verificação, o GI explicou que o direito nivelador de exportação é cobrado pelas autoridades aduaneiras antes da exportação das mercadorias e, apesar da alegação de que é cobrado exclusivamente para efeitos de financiamento do OPPF, não conseguiu provar que não é afetado a contas específicas do orçamento do GI. Na ausência de qualquer elemento de prova em contrário, a Comissão concluiu que o direito nivelador de exportação é afetado ao orçamento geral do Estado. O facto de este direito ser, em seguida, direcionado para o OPPF é apenas a forma como o GI utiliza as receitas públicas resultantes dos impostos de exportação e dos direitos niveladores de exportação. Em qualquer caso, o OPPF é constituído por fundos que são recolhidos através de impostos de exportação e direitos niveladores de exportação instituídos pelo GI, sendo os fundos controlados pela Agência de Gestão. Por conseguinte, correspondem a recursos públicos, independentemente de serem parte integrante do orçamento do Estado.
- (65) No que respeita ao argumento do GI de que as transferências de fundos do OPPF para os produtores de biodiesel não conferem qualquer vantagem aos beneficiários, uma vez que os produtores de biodiesel contribuíram para o OPPF mais do que o que receberam, a Comissão observa o seguinte. Em primeiro lugar, o mandato do OPPF não se limita ao apoio à indústria de biodiesel, sendo a expressão de uma política mais ampla do GI que engloba toda a cadeia de valor do óleo de palma. Todos os exportadores de OPB (e produtos de transformação) pagam

⁽⁷⁾ Nos termos do artigo 13.º do Regulamento n.º 26/2006 do Ministro da Energia e dos Recursos Minerais, os produtores de biodiesel devem anexar à fatura a seguinte documentação: i) Cópia da Decisão da Direção-Geral das Novas Energias Renováveis e da Conservação de Energia («EBTKE»), em nome do ministro, a autorizar a empresa a participar na aquisição de biodiesel, e a respetiva atribuição do volume de biodiesel com base na capacidade dos respetivos produtores; ii) Cópia do contrato de aquisição de biodiesel entre a Pertamina e o produtor de biodiesel em causa; iii) Certificado assinado pela Pertamina e pelo produtor de biodiesel em causa e visado pelo GI, com informações sobre o local de entrega, o volume e o tipo de biodiesel fornecido/distribuído e o montante das taxas de transporte; e iv) Cópia do contrato entre a Agência de Gestão e o produtor de biodiesel em causa.

⁽⁸⁾ Relatório do Órgão de Recurso, *United States – Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China*, WT/DS379/AB/R, adotado em 25 de março de 2011, DSR 2011:V, p. 2869, n.ºs 284 e 309.

⁽⁹⁾ Relatório do Órgão de Recurso, *United States – Final Countervailing Duty Determination with Respect to Certain Softwood Lumber from Canada – Recourse by Canada to Article 21.5 of the DSU*, WT/DS257/AB/RW, adotado em 20 de dezembro de 2005, DSR 2005:XXIII, p. 11357, n.º 52.

o direito nivelador ao fundo quando o produto é exportado. O OPB pode ser utilizado numa ampla variedade de aplicações como o consumo de alimentos, os produtos cosméticos e a indústria química. Os direitos niveladores de exportação afetados ao OPPF não estão vinculados exclusivamente à transferência de fundos para a indústria de biodiesel e não podem ser compensados automaticamente.

- (66) Em segundo lugar, e tal como já explicado no considerando 64, os fundos utilizados pela Agência de Gestão são inteiramente provenientes do orçamento geral do GI (e estão afetados ao OPPF). A cobrança do direito nivelador de exportação é efetuada pelas autoridades aduaneiras e os direitos são afetados ao orçamento geral do Estado. Por conseguinte, os fundos utilizados não são equivalentes aos pagamentos voluntários efetuados pelos produtores de biodiesel, os quais são utilizados inteiramente em benefício dos produtores de biodiesel (que não são consultados nem têm qualquer discricionariedade quanto à forma como o OPPF é utilizado). Os fundos são recolhidos pelo GI através de direitos niveladores de exportação obrigatórios e são pagos não só pelos produtores de biodiesel como pelos produtores de OPB e outros produtores de produtos derivados de OPB. Em seguida, o GI decide usar esses recursos em benefício dos produtores de biodiesel através do OPPF.
- (67) A Comissão observou igualmente que, nas suas respostas ao questionário, os produtores-exportadores indicaram que a maior parte do OPB utilizado na produção de biodiesel é de origem local e, deste modo, não está sujeito ao imposto de exportação nem ao direito nivelador de exportação. Por conseguinte, a Comissão considerou que as exportações de OPB relativamente às quais os produtores-exportadores (ou, mais precisamente, os produtores coligados de OPB) pagaram impostos de exportação e direitos niveladores de exportação diziam respeito a outras cadeias de valor e não à cadeia de valor do biodiesel.
- (68) A Comissão concluiu que os impostos de exportação e os direitos niveladores de exportação cobrados pelo GI sobre essas exportações não estão relacionados com a indústria de biodiesel enquanto tal, rejeitando, assim, o argumento do GI de que o OPPF não confere qualquer vantagem aos beneficiários, uma vez que os produtores de biodiesel contribuíram para o OPPF mais do que o que receberam. Com efeito, contrariamente à alegação do GI, no que respeita à cadeia de valor do biodiesel, os produtores-exportadores estavam numa situação mais vantajosa, já que receberam do OPPF mais do que contribuíram.
- (69) Tendo em conta o acima exposto, a Comissão concluiu que os desembolsos efetuados pela Agência de Gestão aos produtores de biodiesel são considerados uma contribuição financeira dos poderes públicos sob a forma de transferência direta de fundos, nos termos do artigo 3.º, n.º 1, alínea a), subalínea i), do regulamento de base. É incontestável que, nas aquisições de biodiesel efetuadas pela Pertamina e pela AKR de acordo com a obrigação de mistura, a Agência de Gestão cobriu a diferença entre o preço pago pela Pertamina e pela AKR (com base no preço de referência do diesel mineral) e o preço (mais elevado) de referência do biodiesel. A este respeito, os produtores de biodiesel receberam do GI uma subvenção no montante dessa diferença ⁽¹⁰⁾.

3.2.2.2. Vantagem

- (70) Pelas razões abaixo expostas, a Comissão considerou que as transferências diretas efetuadas pela Agência de Gestão conferem uma vantagem aos produtores-exportadores.
- (71) Com efeito, os produtores-exportadores estão numa situação mais vantajosa do que aquela em que estariam se o regime não existisse. Simplificando, as transferências de fundos efetuadas pela Agência de Gestão correspondem a subvenções e o mercado não prevê subvenções gratuitas. Estas subvenções colocam os produtores de biodiesel numa posição mais vantajosa do que aquela em que estariam se estivessem normalmente no mercado ⁽¹¹⁾. Se o regime não existisse, os produtores de biodiesel só obteriam o pagamento da Pertamina e da AKR ao preço do diesel mineral.
- (72) Tendo em conta o que precede, a Comissão considerou que o montante pago pela Agência de Gestão aos produtores de biodiesel pelo produto vendido, a fim de cobrir a diferença entre o preço de referência do diesel pago pela Pertamina e o preço de referência do biodiesel, constitui uma vantagem para estes últimos, na aceção do artigo 3.º, n.º 2, do regulamento de base.

⁽¹⁰⁾ Ver relatórios do Órgão de Recurso, *Canada – Certain Measures Affecting the Renewable Energy Generation Sector / Canada – Measures Relating to the Feed-in Tariff Program*, WT/DS412/AB/R e WT/DS426/AB/R, adotados em 24 de maio de 2013, DSR 2013:I, p. 7, n.ºs. 5.119 e 5.120.

⁽¹¹⁾ Relatório do Painei, *United States – Subsidies on Upland Cotton*, WT/DS267/R, Add.1 a Add.3 e Corr.1, adotado em 21 de março de 2005, e alterado pelo Relatório do Órgão de Recurso WT/DS267/AB/R, DSR 2005:II, p. 299, n.º 7.1116.

3.2.2.3. Especificidade

- (73) A Comissão observou que o OPPF está disponível apenas para um número reduzido de indústrias, todas relacionadas com a cadeia de valor do OPB. Esta limitação decorre diretamente da legislação aplicável. O apoio à cadeia de valor do óleo de palma é o principal objetivo explícito do Regulamento Presidencial n.º 61/2015 que cria o OPPF. No seu preâmbulo, é afirmado que o OPPF é necessário para assegurar o desenvolvimento contínuo da plantação de óleo de palma, o que exige uma estratégia nacional apoiada pela gestão do fundo. O artigo 1.º do referido regulamento especifica ainda que se entende por plantação de óleo de palma todas as atividades de gestão de recursos naturais, recursos humanos, instalações de produção, equipamento e maquinaria, bem como cultivo, colheita, transformação e comercialização relacionados com a plantação de óleo de palma.
- (74) O artigo 11.º estipula que o fundo constituído deve ser utilizado para: a. o desenvolvimento dos recursos humanos utilizados na plantação de óleo de palma; b. a investigação e o desenvolvimento da plantação de óleo de palma; c. a promoção da plantação de óleo de palma; d. o rejuvenescimento da plantação de óleo de palma; e e. as instalações e infraestruturas para a plantação de óleo de palma.
- (75) Por conseguinte, a Comissão concluiu que o OPPF tem caráter específico *de jure* na aceção do artigo 4.º, n.º 2, alínea a), do regulamento de base, dado que a legislação ao abrigo da qual a autoridade que concede a subvenção atua limita expressamente a certas empresas o acesso à subvenção, nomeadamente as que estão ativas na cadeia de valor do OPB.
- (76) Em qualquer caso, mesmo que não houvesse especificidade *de jure*, a Comissão considerou que o GI dá instruções à Agência de Gestão no sentido de apoiar *de facto* apenas a indústria de biodiesel. Com efeito, os elementos de prova obtidos no decurso do inquérito e referidos no considerando 122 indicam que a grande maioria dos montantes pagos pela Agência de Gestão se destina a pagar aos produtores de biodiesel a diferença entre o preço MOPS e o preço de referência do biodiesel.
- (77) Por conseguinte, a Comissão considerou que o GI gere o OPPF de forma a torná-lo, *de facto*, específico. Nos termos do artigo 4.º, n.º 2, alínea c), do regulamento de base, «uma subvenção pode efetivamente ter caráter específico» se estiverem preenchidos determinados critérios, tais como a «utilização de um regime de subvenções por um número limitado de certas empresas»; «utilização dominante por certas empresas»; «concessão de montantes de subvenção desproporcionadamente elevados a certas empresas»; «e o modo como a autoridade que concede a subvenção exerceu o poder discricionário na decisão de conceder uma subvenção». Neste caso, a Comissão considerou que o comportamento do OPPF se enquadra perfeitamente nesta lista. Em especial, tal como explicado acima, o fundo é predominantemente utilizado pela indústria de biodiesel e a autoridade que concede a subvenção exerceu o seu poder discricionário para a conceder.
- (78) Esta conclusão está igualmente em consonância com a jurisprudência da OMC. No processo «CE e certos Estados-Membros – Grandes Aeronaves Civis», o Painel explicou que o significado comum da palavra «dominante» inclui o conceito de constituir o elemento principal ou mais forte, que prevalece. Assim, a «utilização dominante [de um regime de subvenções] por certas empresas» pode ser simplesmente entendido como uma situação em que um programa de subvenções é, sobretudo ou na sua maioria, utilizado por certas empresas ⁽¹²⁾. Nessa decisão, o Painel explicou ainda que, quando um regime de subvenções atua numa economia composta apenas por um número reduzido de indústrias, o facto de essas indústrias poderem ter sido as principais beneficiárias desse regime pode não demonstrar necessariamente uma «utilização dominante». Pelo contrário, a utilização do programa de subvenções por essas indústrias pode simplesmente refletir a diversificação limitada das atividades económicas na jurisdição da autoridade que concede a subvenção. Por outro lado, o mesmo programa de subvenções, utilizado no contexto de uma economia altamente diversificada, sobretudo ou na sua maioria, por apenas algumas indústrias, tenderia a indicar uma «utilização dominante» ⁽¹³⁾. No caso em apreço, apesar de a subvenção estar disponível apenas para a cadeia de valor do óleo de palma, esta pode ser utilizada num vasto conjunto de aplicações desse setor. Contudo, se a fundamentação do Painel se aplicasse aos factos do caso em apreço, a Comissão consideraria que a utilização da maior parte do OPPF para financiar os pagamentos do biodiesel constitui uma «utilização dominante», tal como definida acima, uma vez que a indústria de biodiesel é a principal beneficiária. A Comissão observa ainda que a indústria de biodiesel é uma das muitas indústrias existentes numa economia diversificada ⁽¹⁴⁾ e que, desde a sua instituição, o OPPF a tem apoiado quase exclusivamente.

⁽¹²⁾ Documento WT/DS316/R, de 30 de junho de 2010, *EC and certain Member States – Measure Affecting Trade In Large Civil Aircrafts*, n.º 7.494.

⁽¹³⁾ Documento WT/DS316/R, de 30 de junho de 2010, *EC and certain Member States – Measure Affecting Trade In Large Civil Aircrafts*, n.º 7.495.

⁽¹⁴⁾ De acordo com dados recentes do banco central da Indonésia, nenhuma atividade económica isolada representa mais de 20 % do PIB indonésio. Fontes em <https://www.bi.go.id/en/iru/economic-data/real-sector/Contents/Default.aspx>, acedido em 17.7.2019.

- (79) Tendo em conta o acima exposto, a Comissão considerou que o conjunto de medidas do GI visava conferir vantagem à indústria nacional de biodiesel. Além de terem caráter específico *de jure* na aceção do artigo 4.º, n.º 2, alínea a), do regulamento de base, as medidas têm igualmente caráter específico *de facto* na aceção do artigo 4.º, n.º 2, alínea c), do mesmo regulamento de base.

3.2.3. Conclusão

- (80) A Comissão concluiu provisoriamente que, através de um conjunto de medidas, o GI concedeu apoio à indústria de biodiesel, incluindo mediante a transferência direta de fundos através do fundo de subvenção para o biodiesel. O GI conferiu uma vantagem específica aos beneficiários, constituindo assim este apoio uma subvenção passível de medidas de compensação.

3.2.4. Cálculo do montante da subvenção

- (81) Nos termos do artigo 5.º do regulamento de base, a Comissão calculou o montante da subvenção passível de medidas de compensação para cada produtor-exportador em termos da vantagem conferida ao beneficiário, verificado e determinado durante o período de inquérito, e determinou a vantagem como o montante total de subvenção recebido do OPPF durante o PI. Nos termos do artigo 7.º, n.º 2, do regulamento de base, a Comissão repartiu esses montantes da subvenção pelo volume de negócios total gerado pelas vendas de biodiesel dos produtores-exportadores durante o período de inquérito.
- (82) A taxa de subvenção estabelecida provisoriamente durante o período de inquérito para este conjunto de medidas destinadas aos produtores-exportadores corresponde a:

Empresa	Taxa de subvenção
PT Ciliandra Perkasa	7,91 %
PT Intibenua Perkasatama e PT Musim Mas (grupo Musim Mas)	11,83 %
PT Pelita Agung Agrindustri e PT Permata Hijau Palm Oleo (grupo Permata)	12,76 %
PT Wilmar Nabati Indonesia e PT Wilmar Bioenergi Indonesia (grupo Wilmar)	12,23 %

3.3. Apoio dos poderes públicos à indústria de biodiesel, nomeadamente através do fornecimento de óleo de palma (OPB) mediante remuneração inferior à adequada

3.3.1. Denúncia e regime de subvenção

- (83) A denúncia alegou que a intervenção do GI distorceu os preços do OPB na Indonésia. Em especial, a denúncia indicou que o GI aplicou uma política de instituição de impostos de exportação elevados sobre o OPB, que é a principal matéria-prima utilizada na produção de biodiesel na Indonésia e representa cerca de 85 % dos custos totais de produção de biodiesel. Segundo a denúncia, ao instituir essa medida, o GI está a garantir que o preço das matérias-primas destinadas à produção de biodiesel se mantém significativamente inferior aos preços praticados a nível internacional, em benefício dos produtores indonésios de biodiesel.
- (84) Além disso, segundo a denúncia, o GI introduziu, em maio de 2015, um direito nivelador de exportação de 50 USD por tonelada sobre o OPB e um valor inferior sobre os produtos transformados à base de óleo de palma a jusante, com uma taxa específica em função do produto.
- (85) O autor da denúncia alegou que, ao instituir impostos de exportação e direitos niveladores de exportação elevados sobre o OPB, o GI causa uma depreciação do preço do óleo de palma nacional na Indonésia, conferindo uma vantagem perceptível aos produtores de biodiesel, e incentiva os produtores privados de OPB a venderem os seus produtos aos produtores indonésios de biodiesel. Em consequência, o autor da denúncia alegou que o GI atribui o exercício de funções ou dá instruções aos produtores indonésios de óleo de palma, para que estes forneçam OPB aos produtores de biodiesel mediante remuneração inferior à adequada.
- (86) O inquérito mostrou que, com efeito, o GI institui um imposto de exportação e um direito nivelador de exportação sobre o OPB.

- (87) O imposto de exportação foi aplicado pela primeira vez em 1994, tendo sido alterado diversas vezes desde a sua introdução. Na última versão (Decreto n.º 140/PMK.010/2016), o imposto de exportação consiste numa pauta aduaneira progressiva sobre o óleo de palma em bruto e outros 22 produtos, incluindo o biodiesel (ao qual é consistentemente atribuída uma taxa mais baixa do que a do OPB). Os exportadores indonésios pagam um imposto progressivo associado ao preço de referência do GI para as exportações de OPB. Assim, quando o preço de referência do GI para as exportações aumenta, a taxa do imposto de exportação também aumenta.
- (88) Quando o preço de referência é inferior a 750 USD por tonelada, a taxa do imposto de exportação aplicável é 0 %. Durante o período de inquérito, o preço do OPB manteve-se abaixo do limiar de 750 USD por tonelada e, por conseguinte, não houve lugar ao pagamento do imposto de exportação.
- (89) Além do imposto de exportação, o GI instituiu, durante o período de inquérito, um direito nivelador de exportação sobre o OPB e os produtos a jusante, o qual foi fixado durante o período de inquérito em 50 USD por tonelada de OPB e em 20 USD por tonelada de biodiesel.
- (90) Além do imposto de exportação e do direito nivelador de exportação sobre o OPB e os produtos a jusante, o GI também intervém no mercado do OPB ao controlar, na prática, os preços internos do OPB através da empresa estatal PTPN, assegurando que este é vendido a um preço artificialmente baixo. Além disso, o GI concede subvenções aos produtores de OPB para assegurar que estes cumprem a política de fornecimento de OPB a preços artificialmente baixos.

3.3.2. Aplicação das disposições do artigo 28.º, n.º 1, do regulamento de base

- (91) A Comissão informou o GI de que poderia ter de recorrer aos dados disponíveis, nos termos do artigo 28.º, n.º 1, do regulamento de base, para determinar a existência e o alcance do alegado apoio concedido à indústria de biodiesel, nomeadamente através do fornecimento de OPB mediante remuneração inferior à adequada.
- (92) No início, a Comissão solicitou ao GI que enviasse o apêndice B anexado ao questionário antissubvenções (questionário destinado aos fornecedores de óleo de palma) a todos os produtores e distribuidores de óleo de palma que tenham fornecido este produto aos produtores-exportadores. O apêndice B consistia num documento Word («Appendix B Input supplier Palm Oil») e num ficheiro Excel («Mini questionnaire intended for Suppliers»). Na sequência de um pedido do GI, a Comissão, numa comunicação por correio eletrónico de 7 de janeiro de 2019, aceitou (dado o número significativo de empresas que fornecem o principal input para o produto em causa, num espírito de boa colaboração e a fim de recolher, pelo menos, alguns dados relevantes para o inquérito) limitar o âmbito do seu pedido e solicitou ao GI que enviasse o apêndice B e o pequeno questionário apenas aos dez maiores fornecedores em termos de volume por produtor-exportador.
- (93) A Comissão, na sua carta de pedido de esclarecimento enviada ao GI em 1 de março de 2019, tomou nota do facto de não ter recebido qualquer resposta ao apêndice B do questionário por parte dos fornecedores de óleo de palma PT Musim Mas, PT Intibenua Perkasatama, PT Pelita Agung Agrindustri e PT Permata Hijau Palm Oleo. Em especial, a Comissão sublinhou que também não tinha recebido qualquer resposta dos fornecedores estatais de OPB, incluindo a PTPN. Outros fornecedores de OPB, incluindo os ligados com os produtores-exportadores, responderam a esse pedido.
- (94) Na resposta à carta de pedido de esclarecimento, o GI declarou que tinha cumprido a sua obrigação de enviar o apêndice B e os pequenos questionários aos fornecedores indonésios de OPB pertinentes. Como elemento de prova, o GI forneceu o registo postal que mostra os recibos de entrega a esses fornecedores. Não foram fornecidos outros elementos de prova das tentativas efetuadas pelo GI para contactar esses fornecedores, em especial, a PTPN. Durante a visita de verificação ao GI, foi dada uma explicação idêntica. Não obstante o que precede, a PTPN nunca apresentou à Comissão o apêndice B devidamente preenchido.
- (95) Consequentemente, no que se refere ao alegado fornecimento público de OPB mediante remuneração inferior à adequada, o GI não facultou as informações nem os elementos de prova necessários solicitados pela Comissão no seu questionário e durante a visita de verificação.
- (96) A colaboração insuficiente não permitiu à Comissão recolher todas as informações que considerou relevantes para as suas conclusões no âmbito do presente inquérito. Mais especificamente, a Comissão não pôde obter, junto do GI, informações sobre o mercado de óleo de palma baseadas nas informações diretas fornecidas pelos fornecedores de OPB, nem dispõe de informações completas sobre o papel desempenhado pela PTPN neste mercado, no que respeita à indústria de biodiesel.

- (97) O GI alegou que tinha fornecido dados agregados relativos à PTPN, os quais incluíam os dados solicitados no apêndice B do questionário. A este respeito, a Comissão observou que o GI forneceu dados relativos à PTPN em resposta ao questionário, que incluíam dados sobre a sua estrutura de gestão, relatórios anuais e dados de operações. No entanto, a Comissão assinalou que não recebeu as informações pormenorizadas que solicitou no apêndice B do questionário, que teriam permitido adquirir um conhecimento completo do papel desempenhado pela PTPN e por outros produtores relevantes no mercado de óleo de palma.
- (98) Após a receção do ofício a informar a possível aplicação do artigo 28.º do regulamento de base, o GI enviou, em 30 de junho de 2019, uma resposta relativa ao apêndice B do questionário enviado à PTPN. No entanto, a Comissão observou que a resposta foi enviada muito depois do prazo fixado para a apresentação dessa informação (12 de março de 2019, prorrogado pela Comissão até 14 de março de 2019) e após a realização da visita de verificação nas instalações do GI. Por conseguinte, a Comissão considerou que as informações não foram apresentadas em devido tempo, não eram verificáveis, e que o GI não procedeu da melhor forma dentro das suas possibilidades, em conformidade com o artigo 28.º do regulamento de base.
- (99) Na ausência de informações em contrário recebidas do GI, a Comissão baseou-se parcialmente nos dados disponíveis para as suas conclusões sobre estes aspetos do inquérito, em conformidade com o artigo 28.º do regulamento de base.

3.3.3. *Análise*

- (100) Para determinar a existência de uma subvenção passível de medidas de compensação têm de se encontrar reunidos três elementos: a) Uma contribuição financeira ou uma forma de proteção dos rendimentos ou de manutenção dos preços; b) Uma vantagem e c) Especificidade (artigo 3.º do regulamento de base) ⁽¹⁵⁾.
- (101) No que respeita ao primeiro elemento, a Comissão analisou se o conjunto de medidas adotadas pelo GI conduziu a uma contribuição financeira sob a forma de fornecimento público de OPB aos produtores-exportadores indonésios de biodiesel, mediante remuneração inferior à adequada, nos termos do artigo 3.º, n.º 1, alínea a), do regulamento de base, e/ou se o conjunto de medidas adotadas pelo GI se insere na categoria da proteção dos rendimentos ou manutenção dos preços a favor da indústria de biodiesel, nos termos do artigo 3.º, n.º 1, alínea b), do regulamento de base.

3.3.3.1. Contribuição financeira

- (102) No início, a Comissão observou que todos os produtores-exportadores adquiriram OPB no mercado interno, quer junto de empresas coligadas quer junto de empresas independentes, para transformação em óleo de palma refinado, branqueado e desodorizado e, posteriormente, em biodiesel.
- (103) Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, alínea a), subalínea iv), segundo travessão, do regulamento de base, existe uma contribuição financeira sempre que os poderes públicos: «atribuam a um organismo privado o exercício de uma ou mais funções dos tipos referidos nas subalíneas i), ii) e iii), que normalmente incumbiriam aos poderes públicos, ou lhe deem instruções nesse sentido, e a prática observada não difira realmente das práticas normais dos poderes públicos». O tipo de funções descritas no artigo 3.º, n.º 1, alínea a), subalínea iii), do regulamento de base ocorre sempre que «os poderes públicos forneçam bens ou prestem serviços que não constituam infraestruturas gerais, ou adquiram bens [...]». Estas disposições refletem o artigo 1.º, n.º 1.1, alínea a), ponto 1, subalíneas iii) e iv), do Acordo SMC e deveriam ser interpretadas e aplicadas à luz da jurisprudência pertinente da OMC.
- (104) O Painel da OMC, no processo «EUA – Restrições à exportação» ⁽¹⁶⁾, considerou que a aceção corrente dos dois termos «atribuição do exercício de funções» e «dar instruções» no artigo 1.º, n.º 1.1, alínea a), ponto 1, subalínea iv), do Acordo SMC exige que a ação dos poderes públicos inclua uma noção de delegação (no caso da atribuição do exercício de funções) ou de ordem (no caso de dar instruções). Rejeitou o «argumento de causa e efeito» dos EUA e solicitou uma ação explícita e positiva de delegação ou de ordem.

⁽¹⁵⁾ Para uma análise semelhante, ver Regulamento de Execução (UE) 2016/387 da Comissão, de 17 de março de 2016, que institui um direito de compensação definitivo sobre as importações de tubos de ferro fundido dúctil (também conhecido como ferro fundido com grafite esferoidal) originários da Índia (JO L 73 de 18.3.2016, p. 1).

⁽¹⁶⁾ Relatório do Painel, *US – Export Restraints*, WT/DS194/R, divulgado em 29 de junho de 2001, n.º 8.29.

- (105) Contudo, num processo posterior ⁽¹⁷⁾, o Órgão de Recurso considerou que a substituição dos termos «atribuição do exercício de funções» e «dar instruções» por «delegação» e «ordem» é uma norma demasiado rígida. Segundo o Órgão de Recurso, a atribuição do exercício de funções ocorre quando os poderes públicos atribuem a responsabilidade a um organismo privado, e a ação de dar instruções refere-se a situações em que os poderes públicos exercem a sua autoridade sobre um organismo privado.
- (106) Em ambos os casos, os poderes públicos utilizam um organismo privado para efetuar uma contribuição financeira e, na maior parte dos casos, seria de esperar que a atribuição de funções a um organismo privado ou a ação de lhe dar instruções implicaria alguma forma de ameaça ou de persuasão. Ao mesmo tempo, o artigo 1.º, n.º 1.1, alínea a), ponto 1, subalínea iv), do Acordo SMC não permite que os membros instituíam medidas de compensação sobre os produtos quando os poderes públicos se limitam a exercer as suas competências gerais de regulação ou quando a intervenção dos poderes públicos possa ou não alcançar determinado resultado, simplesmente em função de dadas circunstâncias factuais e do exercício da liberdade de decisão dos operadores nesse mercado. Pelo contrário, a atribuição do exercício de funções ou instruções nesse sentido implica que os poderes públicos tiveram um papel mais ativo do que dar um simples incentivo.
- (107) Além disso, a OMC considerou que «o poder discricionário» conferido a um organismo privado não é necessariamente contrário à atribuição do exercício de funções ou à ação de dar instruções ao mesmo ⁽¹⁸⁾. Embora possa haver casos em que a margem discricionária de que dispõe o organismo privado é tal que se torna impossível concluir com rigor que foi atribuído a esse organismo privado o exercício de determinadas funções ou que lhe foram dadas instruções nesse sentido, esta é uma questão factual/probatória, que deve ser analisada caso a caso.
- (108) Em consonância com estas decisões da OMC, nem todas as medidas dos poderes públicos que conferem vantagens atingem o nível de uma contribuição financeira nos termos do artigo 3.º do regulamento de base e do artigo 1.º, n.º 1.1, alínea a), do Acordo SMC. Têm de existir provas da existência de uma política ou de um programa dos poderes públicos para promover a indústria objeto de inquérito (no caso vertente, a indústria de biodiesel/biocombustíveis), exercendo autoridade sobre organismos públicos ou privados (neste caso, os produtores de OPB) ou incumbindo-os do fornecimento de OPB à indústria de biodiesel mediante remuneração inferior à adequada.
- (109) Em suma, as decisões relevantes da OMC preveem que:
- A determinação da existência de uma «contribuição financeira» nos termos do artigo 1.º, n.º 1.1, alínea a), ponto 1, do Acordo SMC deverá centrar-se na *natureza* da ação dos poderes públicos e não nos *efeitos* ou nos *resultados* dessa ação ⁽¹⁹⁾. Por outras palavras, é sabido que os poderes públicos intervêm no mercado enquanto *reguladores* e que, ao fazê-lo, causam *efeitos* no mesmo e nos seus operadores. Neste sentido, por exemplo, os poderes públicos podem instituir legitimamente impostos de exportação, a fim de gerar receitas no caso de um produto de base muito competitivo nos mercados internacionais. Em contrapartida, não existe essa instituição legítima de restrições à exportação quando se torna evidente que a utilização de tal instrumento, juntamente com outros mecanismos, para manter os produtos de base no mercado interno e obrigar os fornecedores a vender abaixo dos preços de mercado faz parte de um regime mais amplo, concebido pelos poderes públicos para ajudar a aumentar a competitividade de uma indústria específica ou de um conjunto de várias indústrias. Assim, a natureza da ação dos poderes públicos, incluindo o seu contexto, objeto e finalidade, é relevante para a avaliação do elemento «contribuição financeira»;
 - A ação de atribuir o exercício de funções ou de dar instruções envolveria uma ação explícita e positiva, dirigida a uma parte específica, relacionada com determinada função ou dever, a qual seria muito diferente de uma situação em que a intervenção de um poder público, de algum modo, no mercado, possa ou não alcançar determinado *resultado*, em função de dadas circunstâncias factuais e do exercício da liberdade de decisão dos operadores nesse mercado. Em última análise, a questão fundamental subjacente aos conceitos de «atribuir o exercício de funções» ou «dar instruções» consiste em determinar se o comportamento em causa, ou seja, a contribuição financeira sob a forma de fornecimento de bens mediante remuneração inferior à adequada, pode ser atribuído aos poderes públicos ou constitui ainda a liberdade de decisão dos operadores privados, tendo em conta considerações de mercado como, por exemplo, restrições regulamentares ⁽²⁰⁾;

⁽¹⁷⁾ Documento WT/DS296/AB/R, *United States – Countervailing Duty Investigation on Dynamic Random Access Memory Semiconductors (DRAMs) from Korea*, de 27 de junho de 2005, n.ºs 110 e 111. O documento WT/DS299/R, *European Communities – Countervailing Measures on Dynamic Random Access Memory Chips from Korea*, de 17 de junho de 2005, n.º 7.25, adotou uma abordagem semelhante.

⁽¹⁸⁾ Documento WT/DS296/AB/R, de 27 de junho de 2005, *United States – Countervailing Duty Investigation on Dynamic Random Access Memory Semiconductors (DRAMs) from Korea*, n.º 7.38.

⁽¹⁹⁾ Relatório do Painel, *US – Export Restraints*, WT/DS194/R, divulgado em 29 de junho de 2001, n.ºs 8.33 e 8.34.

⁽²⁰⁾ Relatório do Painel, *US – Export Restraints*, n.ºs 8.29 a 8.31.

- iii) O artigo 1.º, n.º 1.1, alínea a), ponto 1, subalínea iv), do Acordo SMC constitui, essencialmente, uma disposição antievasão, pelo que a conclusão referente à atribuição do exercício de funções ou à ação de dar instruções implica que os poderes públicos atribuem a responsabilidade a um organismo privado ou exercem a sua autoridade sobre esse organismo para efetuar uma contribuição financeira. Na maior parte dos casos, seria de esperar que a atribuição do exercício de funções a um organismo privado ou a ação de lhe dar instruções implicaria alguma forma de ameaça ou de persuasão, o que, por seu turno, constituiria um elemento de prova dessa mesma atribuição ou instrução ⁽²¹⁾. No entanto, é provável que os poderes públicos disponham de outros meios para exercer a sua autoridade sobre um organismo privado, podendo, alguns deles, ser «mais subtilis» do que uma ordem ou não envolver o mesmo grau de coação ⁽²²⁾;
- iv) Tem de existir um «nexo demonstrável» entre a ação dos poderes públicos e o comportamento do organismo privado ⁽²³⁾. Não há razão para que um caso de atribuição do exercício de funções dos poderes públicos ou de instruções nesse sentido não possa basear-se em elementos de prova circunstanciais (tais como atos de delegação ou de ordem implícitos e informais), desde que tais elementos de prova sejam probatórios e convincentes ⁽²⁴⁾. A este respeito, elementos de prova da intenção dos poderes públicos de apoiar a indústria a jusante (por exemplo, através de políticas ou decisões dos poderes públicos declaradas publicamente ou de outras ações dos poderes públicos) ou a existência de outras medidas dos poderes públicos que assegurem um determinado resultado no mercado (por exemplo, uma restrição à exportação, juntamente com uma medida que impeça os operadores abrangidos por essa restrição de armazenarem os seus produtos) podem ser relevantes para determinar a existência de uma «contribuição financeira» ao abrigo do artigo 1.º, n.º 1.1, alínea a), ponto 1, subalínea iv), do Acordo SMC [em especial, enquanto forma indireta de os poderes públicos fornecerem bens, conforme previsto na subalínea iii)]. Em algumas circunstâncias, uma «indicação» por parte dos poderes públicos pode constituir uma instrução ⁽²⁵⁾. A presença de determinados efeitos no mercado (como a redução dos preços) pode ser igualmente um fator a ter em conta, juntamente com todos os outros elementos de prova disponíveis, incluindo a possibilidade de prever esses efeitos num contexto específico. Por último, em função das circunstâncias, um organismo privado pode decidir não executar uma função que lhe foi atribuída ou não seguir as instruções dadas nesse sentido, apesar das consequências negativas que daí possam resultar. Porém, tal não demonstra, por si só, que não foi atribuído ao organismo privado o exercício de funções ou que não lhe foram dadas instruções ⁽²⁶⁾.
- (110) Em consonância com essa jurisprudência, a Comissão reexaminou cuidadosamente a natureza da intervenção do GI, ou seja, se esta implica a atribuição do exercício de funções aos produtores de OPB ou se lhes foram dadas instruções nesse sentido, a natureza dos organismos a quem foi atribuído o exercício de funções, ou seja, se os produtores de OPB são organismos privados na aceção do artigo 3.º, n.º 1, alínea a), subalínea iv), do regulamento de base, e a ação dos organismos a quem foi atribuído o exercício de funções ou a quem foram dadas instruções nesse sentido, ou seja, se os produtores de OPB a quem foi atribuído o exercício de funções ou a quem foram dadas instruções nesse sentido fornecem OPB à indústria de biodiesel indonésia mediante remuneração inferior à adequada e, desse modo, atuam em nome do GI. Além disso, a Comissão examinou se a função exercida incumbiria normalmente aos poderes públicos, ou seja, se o fornecimento de OPB mediante remuneração inferior à adequada aos produtores de OPB na Indonésia é uma atividade normal dos poderes públicos, e se essa função não difere, realmente, das práticas normais dos poderes públicos ou seja, se o fornecimento efetivo de OPB pelos produtores difere, na realidade, do que o GI teria feito.

3.3.3.2. Atribuição do exercício de funções ou instruções aos produtores de OPB pelo GI

- (111) Tendo em conta a jurisprudência da OMC referida nos considerandos 104 a 109, a Comissão analisou, em primeiro lugar, se o apoio do GI à indústria de biodiesel da Indonésia é efetivamente um objetivo de política dos poderes públicos e não apenas um «efeito secundário» do exercício de competências gerais de regulação. O inquérito examinou, em especial, se as distorções de preços apuradas faziam parte dos objetivos dos poderes públicos, ou se os preços mais baixos do OPB deviam ser interpretados como efeito accidental da regulação geral dos poderes públicos.
- (112) O apoio à indústria de biodiesel é realizado através de um conjunto de medidas, nomeadamente, o imposto de exportação e o direito nivelador de exportação instituídos sobre o OPB e o fundo de subvenção para o biodiesel.
- (113) O regime de impostos de exportação sobre o OPB foi introduzido pela primeira vez pelo GI em 1994 e, desde então, conheceu várias alterações importantes.

⁽²¹⁾ Relatório do Órgão de Recurso, *US – DRAMS*, WT/DS296/AB/R, divulgado em 27 de junho de 2005, n.º 116.

⁽²²⁾ Relatório do Órgão de Recurso, *US – DRAMS*, n.º 115.

⁽²³⁾ Relatório do Órgão de Recurso, *US – DRAMS*, n.º 112.

⁽²⁴⁾ Relatório do Painel, *Korea – Commercial Vessels* WT/DS273/R, divulgado em 7 de maio de 2005, n.º 7.373.

⁽²⁵⁾ Relatório do Órgão de Recurso, *US – DRAMS*, WT/DS296/A/R, n.º 114.

⁽²⁶⁾ Relatório do Órgão de Recurso, *US – DRAMS*, WT/DS296/A/R, n.º 124.

- (114) Inicialmente, o imposto de exportação tinha como objetivo proteger a procura local e garantir a estabilidade dos preços dos óleos alimentares. No Regulamento n.º 128/PMK.011/2011, o objetivo consistia em proteger a oferta interna de óleos alimentares e desenvolver as indústrias transformadoras a jusante. A legislação estipulava especificamente que, no contexto do apoio aos esforços a jusante da indústria do óleo de palma para aumentar o valor acrescentado a jusante, seria necessário reestruturar o contingente pautal de direitos de exportação.
- (115) O regime de impostos de exportação da Indonésia conheceu várias alterações desde 1994, nomeadamente, alterações do preço mínimo do OPB sobre o qual o imposto de exportação incidiria, alterações da taxa e alterações da metodologia de cálculo da taxa, desde uma percentagem das vendas até um montante nominal. Com efeito, o imposto de exportação foi introduzido, pela primeira vez, pelo Decreto n.º 439/KMK.017/1994 do Ministério das Finanças. Em julho de 1997, o Decreto n.º 300/KMK.01/1997 alterou a metodologia de cálculo do imposto de exportação e as exportações de OPB foram sujeitas a um imposto que oscilou entre 7,5 % e 22,5 %, dependendo do preço de referência do GI. Em setembro de 2007, a metodologia de cálculo do imposto de exportação foi novamente revista, através do Decreto n.º 94/PMK.011/2007 e, posteriormente, do Decreto n.º 128/PMK.011/2011. No recente Regulamento n.º 13/2017, aplicável durante o período de inquérito, o Ministério das Finanças define uma taxa progressiva do imposto de exportação, que oscila entre 0 USD/tonelada, quando o preço internacional do OPB for inferior a 750 USD, e 200 USD/tonelada, quando o preço do OPB for superior a 1 250 USD.
- (116) Durante o período de inquérito, e de acordo com o Decreto n.º 13/2017, os impostos de exportação sobre o OPB e outros produtos de óleo de palma são expressos em USD, em vez de uma percentagem do preço. Além disso, o imposto de exportação da Indonésia é ativado quando o preço de referência do GI excede um determinado nível. Consequentemente, e tal como afirmado pelo GI no contexto do inquérito dos EUA ⁽²⁷⁾, preços de exportação mais elevados implicam taxas de direitos mais elevadas. Assim sendo, o GI associou diretamente o sistema de exportação aos preços internacionais do OPB e não a outros fatores, como os volumes de produção ou o impacto ambiental. Daqui resulta que o efeito sobre os preços pagos pelos produtores-exportadores não é acidental, mas sim o resultado direto e intencional das medidas concebidas pelo GI ⁽²⁸⁾. De acordo com a legislação aplicável durante o período de inquérito, a taxa aplicável do imposto de exportação era a seguinte:

Quadro 1

Imposto de exportação sobre o OPB

Intervalo do preço em USD	Novo sistema USD/ton
< 750	0
750-800	3
800-850	18
850-900	33
900-950	52
950-1 000	74
1 000-1 050	93
1 050-1 100	116
1 100-1 150	144
1 150-1 200	166
1 200-1 250	183
> 1 250	200

Fonte: denúncia.

⁽²⁷⁾ Memorando dos EUA sobre a decisão relativa à determinação preliminar positiva no âmbito do inquérito sobre o direito de compensação a aplicar ao biodiesel proveniente da República da Indonésia; 21 de agosto de 2017, Inquérito C-560-831, p. 15, nota de rodapé n.º 95.

⁽²⁸⁾ Para uma conclusão semelhante, ver o mesmo documento, p. 15.

- (117) Conforme explicado, o GI também introduziu, em 2015, um direito nivelador de exportação sobre o OPB e os seus produtos derivados. Durante o período de inquérito, a taxa do direito nivelador de exportação foi de 50 USD por tonelada sobre o OPB e de 30 USD por tonelada sobre os produtos refinados. A introdução do direito nivelador de exportação coincidiu com um período em que os preços indonésios eram quase idênticos aos preços a nível mundial, e permite que os produtores de biodiesel adquiram OPB a preços inferiores aos que seriam normais. Com efeito, o consumo interno aumentou significativamente em 2016, em comparação com 2015 (ver quadro 2).
- (118) Vários documentos demonstram que o GI tinha explicitamente como objetivo a promoção e o desenvolvimento da indústria de biodiesel, nomeadamente, através de medidas destinadas a reduzir os preços dos fatores de produção (OPB) no mercado interno, atribuindo, deste modo, uma contribuição financeira à produção de biodiesel.
- (119) A este respeito, o GI afirmou publicamente que o apoio à indústria de biodiesel é, efetivamente, o objetivo, ou um dos principais objetivos, do regime do imposto de exportação. A Direção-Geral para os Assuntos Aduaneiros e Impostos Especiais de Consumo da Indonésia explicou publicamente que o objetivo dos direitos de exportação consiste em garantir a disponibilidade das matérias-primas e promover o crescimento da indústria do óleo de palma a jusante ⁽²⁹⁾. A Comissão, por conseguinte, tomou nota de que o regime do imposto de exportação foi concebido e adotado para apoiar as indústrias a jusante que utilizam óleo de palma, das quais a produção de biodiesel é parte integrante.
- (120) Esta conclusão é corroborada por outras fontes públicas que analisaram o regime do imposto de exportação introduzido pelo GI. Por exemplo, a OMC, na sua última análise das políticas comerciais da Indonésia, concluiu que os objetivos políticos da aplicação de impostos de exportação aos produtos de base incluem a estabilização dos preços, a promoção do desenvolvimento de instalações de indústria de transformação a jusante e a redução da taxa de empobrecimento dos recursos não renováveis no setor da exploração mineira. No seu relatório, a OMC sublinhou ainda que, de acordo com as autoridades do GI, os impostos de exportação sobre os produtos de base primários podem ser utilizados para baixar o preço dos produtos primários no mercado interno e garantir o abastecimento de *inputs* intermédios às indústrias de transformação nacionais, a preços inferiores aos dos mercados internacionais. Desta forma, os impostos de exportação fornecem um incentivo ao desenvolvimento de indústrias nacionais de produção ou de transformação com exportações de maior valor acrescentado.
- (121) A OCDE também chegou à mesma conclusão no seu relatório de 2010 sobre o impacto económico das restrições à exportação de matérias-primas, tendo constatado que a Indonésia e a Malásia instituíram impostos de exportação sobre o óleo de palma com o objetivo de apoiar o desenvolvimento das indústrias de biodiesel e de óleos alimentares, tendo o Parlamento Europeu considerado que a Indonésia e a Tailândia também utilizaram impostos de exportação para reduzir o preço do óleo de palma e do arroz, respetivamente, no mercado interno ⁽³⁰⁾.
- (122) No que respeita ao direito nivelador de exportação, conforme explicado acima nos considerandos 64 e 65, o GI, sem poder apresentar elementos de prova que fundamentassem esta alegação, explicou que este direito é cobrado para financiar o OPPF. No entanto, a Comissão considerou que, na sua essência, o OPPF é um mecanismo de apoio à indústria de biodiesel. Embora o mandato do OPPF tenha um âmbito mais alargado do que o mero apoio à indústria de biodiesel, conforme explicado no considerando 77, a Comissão considerou que existem elementos de prova de que esta foi, essencialmente, a atividade principal do OPPF durante o período de inquérito: a grande maioria dos fundos do OPPF foi, na prática, utilizada para apoiar a indústria de biodiesel.
- (123) Atendendo a tudo o que precede, a Comissão considerou que o objetivo do sistema de restrições à exportação introduzido pelo GI consiste efetivamente no apoio direto e indireto à indústria de biodiesel e que não é apenas um «efeito secundário» do exercício de competências gerais de regulação. Longe de constituírem uma medida regulamentar com o objetivo de gerar uma receita pública, as restrições à exportação foram concebidas, introduzidas e geridas pelo GI com o objetivo específico de manter os preços do OPB num nível mais baixo, em benefício das indústrias a jusante ⁽³¹⁾.
- (124) Além do sistema de restrições à exportação introduzido pelo GI, este intervém igualmente no mercado para controlar, na prática, os preços do OPB, através da empresa estatal PTPN.
- (125) O GI alegou que a PTPN atua como um operador de mercado racional quando vende OPB no mercado interno e que operou no mercado de forma independente. No entanto, os elementos de prova à disposição da Comissão mostram que a PTPN atua sob uma forte influência do GI quando vende OPB no mercado interno, atuando, na prática, como uma entidade de fixação de preços.

⁽²⁹⁾ *Customs and Excise News Magazine*, Volume 47, n.º 9, setembro de 2015.

⁽³⁰⁾ *Export taxes and other restrictions on raw material and their limitation through free trade agreements: Impact on developing countries*, 2016.

⁽³¹⁾ Ver, no mesmo sentido, o acórdão do Tribunal Geral de 10 de abril de 2019, *Jindal Saw e Jindal Saw Italia/Comissão*, no processo T-300/16, ECLI:EU:T:2019:235, n.º 117.

- (126) A título preliminar, conforme já explicado nos considerandos 93 a 96, a Comissão salientou que a PTPN não colaborou no inquérito e não apresentou as informações solicitadas. Contudo, estiveram presentes representantes da PTPN durante a visita de verificação no GI. Nessa ocasião, a PTPN e o GI forneceram algumas explicações sobre o funcionamento da PTPN, mas sem facultarem quaisquer elementos de prova das suas alegações. Por conseguinte, a Comissão baseou a sua análise nos dados disponíveis.
- (127) A Comissão procurou obter informações sobre a propriedade estatal, bem como indícios formais do controlo exercido pelos poderes públicos sobre a PTPN. Analisou também se o controlo foi exercido de forma significativa. Para o efeito, a Comissão teve de recorrer parcialmente aos dados disponíveis, devido à recusa do GI e da PTPN de fornecerem elementos de prova sobre o processo de tomada de decisão nas estruturas da PTPN.
- (128) A PTPN é um grupo de empresas integralmente detido pelo Estado que produzem diferentes produtos de base, incluindo OPB. Além disso, a Comissão considerou que o GI controla diretamente a PTPN. Durante a visita de verificação, o GI e a PTPN explicaram que a primeira nomeia todos os órgãos sociais da segunda. Mais exatamente, o GI e a PTPN explicaram que:
- a) O GI nomeia diretamente todos os membros do Conselho de Administração da PTPN;
 - b) O Conselho de Administração está sujeito à supervisão de um «Conselho de Comissários», também nomeado exclusivamente pelo GI; e,
 - c) Em última análise, todos os órgãos sociais respondem perante o GI.
- (129) Além do acima exposto, o inquérito mostrou ainda que o Conselho de Administração é responsável por todas as decisões relevantes tomadas pelas empresas do grupo PTPN, incluindo as decisões sobre a estratégia de preços para a venda de OPB, bem como a aceitação de ofertas para o OPB no contexto do sistema de leilão descrito pormenorizadamente no considerando 132. Tendo em conta o sistema de governo das sociedades acima descrito, a Comissão concluiu que o GI controla efetivamente todo o processo decisório da PTPN e, portanto, pode exercer uma influência decisiva sobre esta.
- (130) Com base nas informações disponíveis, a Comissão concluiu, por conseguinte, que a PTPN é controlada pelo GI.
- (131) O inquérito obteve ainda elementos de prova de que o GI exerceu um controlo significativo sobre a PTPN quando definiu e aceitou preços de OPB, e de que a PTPN atua como entidade de fixação de preços do OPB indonésio no mercado interno.
- (132) Com efeito, a PTPN organiza leilões diários para o seu OPB. Para poderem aceder à plataforma em linha, as empresas têm de se registar. Os elementos de prova recolhidos durante o inquérito indicam que, para poderem registar-se, as empresas apenas têm de cumprir requisitos de natureza financeira, a fim de garantir a sua solvência. A Comissão concluiu que o preço a que o OPB é vendido nesses leilões é fixado pelo GI e não reflete condições de mercado não distorcidas.
- (133) A Comissão baseou esta conclusão no processo decisório da PTPN. Em especial, o GI explicou que a PTPN, antes de iniciar o processo de licitação diário, identifica uma «ideia de preço» para o dia. No entanto, a Comissão verificou que a PTPN não tem a obrigação de recusar ofertas abaixo da «ideia de preço». Pelo contrário, quando o preço oferecido pelo potencial comprador é inferior a essa «ideia de preço», o Conselho de Administração é notificado em conformidade e decide aceitar ou não a oferta. Durante a visita de verificação, a Comissão confirmou que essas aceitações ocorrem regularmente. Em qualquer caso, o facto de as decisões sobre os preços serem tomadas pelo Conselho de Administração da PTPN, no qual está exclusivamente representado o GI, indica que o GI exerce um controlo significativo sobre a PTPN e o seu comportamento em matéria de decisões sobre preços.
- (134) Tendo em conta que o Conselho de Administração da PTPN é nomeado pelo GI e responde perante este, a Comissão concluiu que o GI fixa efetivamente o preço do OPB no mercado interno.
- (135) O inquérito também mostrou que, em resultado do controlo significativo do GI, a PTPN não atua como um operador racional no mercado. Com base nas informações disponíveis, pode concluir-se que a PTPN, ao seguir as orientações do GI, tem registado prejuízos nos últimos anos. Qualquer operador que atue racionalmente no mercado, sobretudo com uma importância tão fulcral no mercado de OPB, teria maximizado o seu lucro e não teria registado prejuízos.

- (136) O inquérito mostrou igualmente que, ao instituir um imposto de exportação e um direito nivelador de exportação sobre o OPB, o GI coloca a PTPN numa situação economicamente irracional, induzindo-a a vender OPB no mercado interno a um preço inferior ao que poderia obter na ausência dessas restrições à exportação. Deste modo, a PTPN é privada de uma escolha racional e é induzida a cumprir o objetivo político subjacente ao imposto de exportação e ao direito nivelador de exportação.
- (137) Atendendo a tudo o que precede, a Comissão concluiu que a PTPN é uma entidade pública ⁽³²⁾. Os elementos de prova disponíveis indicam que a PTPN exerce funções dos poderes públicos quando vende OPB no mercado e indica o preço que todos os outros fornecedores de OPN no mercado devem seguir, indicação essa que é seguida de forma consistente e sistemática. Tal como explicado no considerando 142, o inquérito mostrou que nenhum fornecedor vendeu OPB aos produtores-exportadores a preços superiores ao preço fixado pela PTPN. Esta fixação de preços está em consonância com o âmbito e o conteúdo das políticas do GI para os setores do OPB e do biodiesel. Uma vez que os fornecedores de OPB não apresentaram informações suficientes em contrário, a Comissão concluiu que estes alinham os seus preços pelos fixados pela PTPN, a fim de cumprir os objetivos políticos declarados de manter os preços do OPB artificialmente baixos.
- (138) Em qualquer caso, se a PTPN fosse considerada um organismo privado, os mesmos elementos de prova teriam indicado que, no mínimo, o GI lhe tinha atribuído a função de fixação dos preços do OPB num nível artificialmente baixo ou dado instruções nesse sentido, na aceção do artigo 3.º, n.º 1, alínea a), subalínea iv), do regulamento de base.
- (139) Além disso, o inquérito indicou que o preço diário do OPB no mercado interno refletia o preço adjudicado nos leilões diários da PTPN.
- (140) A Comissão observou que os dados relativos aos leilões são disponibilizados publicamente a todas as empresas registadas no sistema informático da PTPN, independentemente de terem participado em leilões individuais e de terem tido êxito nas suas ofertas. Pôde ainda verificar que a PTPN publica o resultado do leilão diário na sua plataforma em linha sempre às 15h30 do dia do leilão, indicando o preço unitário exato atribuído ao OPB.
- (141) Todos os produtores-exportadores confirmaram que mantêm negociações diárias com fornecedores privados para a aquisição de OPB, que essas negociações são normalmente efetuadas logo que são conhecidos os resultados dos leilões da PTPN e que o preço inicial da negociação é o preço diário da PTPN. Os produtores-exportadores também explicaram que as diferenças entre os preços da PTPN e o preço negociado com os fornecedores independentes de OPB se devem, sobretudo, a diferentes custos logísticos. A este respeito, os produtores-exportadores explicaram que os leilões da PTPN são lançados para fornecimento, sobretudo, em Dumai (na ilha de Sumatra) e em Belawan, que têm a localização ideal em termos de logística. Outros fornecedores independentes podem estar localizados em zonas mais remotas, por exemplo, a ilha de Bornéu, e, por conseguinte, os custos logísticos aumentam. Assim, os produtores-exportadores explicaram que o preço da PTPN tem em conta um ajustamento para os custos de transporte.
- (142) A Comissão pôde verificar que o preço unitário pago pelos produtores-exportadores aos produtores privados de OPB foi, durante o período de inquérito, sempre igual ou inferior ao preço fixado pela PTPN para esse dia.
- (143) Por conseguinte, e com base em todos os elementos de prova disponíveis, a Comissão concluiu que, na prática, todos os fornecedores independentes de OPB da Indonésia, independentemente da sua dimensão, alinham os seus preços pelos preços diários da PTPN, e que qualquer diferença de preços se deve, sobretudo, a custos logísticos.
- (144) A jurisprudência da OMC explica o conceito de «dar instruções a um organismo privado» como o exercício de autoridade, pelos poderes públicos, sobre um organismo privado. O Órgão de Recurso, no processo «EUA – direitos de compensação sobre as DRAMS», explicou que «dar instruções» implica, efetivamente, o exercício de autoridade pelos poderes públicos, mas também clarifica que uma interpretação de «dar instruções» limitada a «ordenar» seria demasiado restrita, uma vez que é provável que os poderes públicos disponham de outros meios para exercer a sua autoridade sobre um organismo privado. Alguns desses meios podem ser «mais subtis» do que uma «ordem» ou não envolver o mesmo grau de coação.

⁽³²⁾ Relatório do Órgão de Recurso, *United States – Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China*, WT/DS379/AB, de 11 de março de 2011, DS 379, n.º 318. Ver também os relatórios do Órgão de Recurso, *US – Carbon Steel (India)*, WT/DS436/AB/R, de 8 de dezembro de 2014, n.ºs 4.9, 4.10, 4.17 - 4.20 e *United States – Countervailing Duty Measures on Certain Products from China*, WT/DS437/AB/R, de 18 de dezembro de 2014, n.º 4.92; e *United States – Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China*, WT/DS437/AB/RW, adotado em 16 de julho de 2019, n.º 5.96.

- (145) A Comissão considerou que, através da criação de um mecanismo de fixação de preços transparente, o GI está a utilizar um desses meios mais subtis de dar instruções aos fornecedores indonésios de OPB a que se refere o Órgão de Recurso. Com base nos elementos de prova disponíveis, a Comissão considerou que, ao divulgar publicamente o preço unitário diário do OPB, o GI fixa efetivamente o preço máximo a que o produto de base será vendido nesse dia específico. A transparência existente no mercado permite que os compradores alinhem tacitamente as suas práticas, não adquirindo OPB aos fornecedores que peçam um preço mais elevado do que o fixado pelo GI.
- (146) O inquérito também indicou que, em termos de poder de negociação, o mercado está significativamente desequilibrado a favor dos compradores de OPB. Na realidade, o mercado de OPB está bastante fragmentado, com 40 % da oferta proveniente de produtores individuais, entre 6 % e 9 % da PTPN e a parte restante de «grandes» fornecedores (em comparação com os produtores individuais) com, ainda assim, partes de mercado modestas. Pelo contrário e, em especial, no que respeita à indústria de biodiesel, os compradores são grandes empresas com necessidade de volumes significativos de matérias-primas que, normalmente, não podem satisfazer na totalidade através da sua oferta interna. Neste contexto, qualquer comprador terá um poder de compra suficiente para resistir a qualquer tentativa do seu fornecedor de pedir um preço mais elevado do que o fixado pelo GI. Assim, a Comissão concluiu que, ao comunicar de forma transparente os preços diários do OPB, o GI, através da PTPN, está efetivamente a fixar os preços máximos diários do OPB na Indonésia. Esse preço de referência corresponde à orientação dada aos fornecedores de OPB para venderem este produto na Indonésia em consonância com os objetivos políticos prosseguidos.
- (147) Além disso, a Comissão considerou que, ao instituir um imposto de exportação e um direito nivelador de exportação sobre o OPB, o GI coloca os produtores indonésios de OPB numa situação economicamente irracional, que os induz a vender os seus produtos no mercado interno a um preço inferior ao que poderiam obter na ausência dessas restrições à exportação. Deste modo, são privados de uma escolha racional e são induzidos a cumprir o objetivo político subjacente ao imposto de exportação e ao direito nivelador de exportação.
- (148) O imposto de exportação não era exigível durante o período de inquérito, mas o direito nivelador era. Em consequência, ao instituir esse direito, o GI restringiu efetivamente a liberdade de ação dos fornecedores de OPB, limitando a sua decisão empresarial quanto ao preço e local de venda do seu produto. Sem o direito nivelador de exportação, os produtores de OPB que atuassem racionalmente teriam tentado maximizar o seu lucro, vendendo ainda mais volumes de OPB no mercado de exportação e não no mercado interno.
- (149) Por conseguinte, ao impor essas restrições, o GI impede os fornecedores de OPB de maximizarem os rendimentos que conseguiriam obter sem o direito nivelador de exportação.
- (150) Em consonância com a conclusão do Órgão de Recurso, no processo «EUA – direitos de compensação sobre as DRAMS», a Comissão considerou que o GI dá instruções aos fornecedores de OPB, na aceção do artigo 1.º, n.º 1.1, alínea a), ponto 1, subalínea iv), do Acordo SMC. Nesse caso, o Órgão de Recurso concluiu que pode ser difícil identificar com exatidão, em abstrato, os tipos de ações dos poderes públicos que constituem atribuição do exercício de funções ou de instruções e os que não constituem. A forma específica utilizada para descrever a ação dos poderes públicos não é necessariamente determinante. Na realidade, tal como reconhece a Coreia, uma «indicação» por parte dos poderes públicos pode, em algumas circunstâncias, constituir uma instrução. Na maior parte dos casos, seria de esperar que a atribuição do exercício de funções a um organismo privado ou a ação de lhe dar instruções implicaria alguma forma de ameaça ou de persuasão, o que, por seu turno, constituiria um elemento de prova dessa mesma atribuição ou instrução. A determinação da atribuição do exercício de funções ou de instruções dependerá dos factos específicos do caso. Neste caso, a Comissão, também com base nos elementos de prova disponíveis, concluiu que o GI criou um sistema que induz os fornecedores a venderem OPB a um preço específico, dando-lhes, desse modo, instruções nesse sentido. Conforme explicado nos considerando 168 e 169, a Comissão determinou que o preço publicado pela PTPN constitui o preço máximo no mercado interno da Indonésia e é, na prática, adotado por todos os produtores de biodiesel e de OPB no mercado. Por último, no que respeita à obrigatoriedade de algum tipo de participação dos poderes públicos, importa recordar que a PTPN é uma entidade pública e, por conseguinte, a sua atividade pode ser considerada como a atividade do GI no mercado, e constitui claramente o «nexo demonstrável» entre a política e o comportamento dos organismos privados implicados, que atuam em nome do GI para levar a cabo a sua política.
- (151) Por conseguinte, através destas medidas, o GI induz os fornecedores de OPB a manterem o seu produto na Indonésia, uma vez que não podem vender aos melhores preços que prevaleceriam no país, na ausência de tais medidas.

- (152) Neste sentido, o GI atribui aos produtores de *inputs* a função de fornecer aos utilizadores nacionais de OPB e, nomeadamente, aos produtores de biodiesel, bens mediante remuneração inferior à adequada, ou dá-lhes instruções nesse sentido. Aos produtores de OPB é atribuída a responsabilidade de criar, na Indonésia, um mercado interno com preços artificialmente baixos.
- (153) Por outras palavras, ao aplicar o conjunto de medidas descritas, o GI sabe como reagirão os produtores de OPB a essas medidas e quais as consequências daí resultantes para estes. A Comissão obteve igualmente elementos de prova de que o GI intervém proativamente no mercado de OPB a fim de incentivar os fornecedores privados de OPB a cumprirem a obrigação que lhes foi imposta. Um artigo de imprensa, por exemplo, explicou que o GI continua a apoiar a gestão sustentável das plantações de óleo de palma através da concessão de 6,35 mil milhões de IDR em fundos de replantação a uma parceria constituída por 135 pequenos proprietários agrícolas asiáticos. Nesse artigo, o presidente-diretor do OPPF afirmou que o óleo de palma é um setor importante, que contribui significativamente para a economia indonésia e que, 25 anos depois, é necessário rejuvenescer a indústria do óleo de palma para assegurar um nível elevado de produtividade, que seja consentâneo com as necessidades do setor, o desenvolvimento sustentável e a melhoria do bem-estar dos pequenos proprietários e das comunidades ⁽³³⁾. Esta afirmação mostra claramente que o GI está a apoiar os produtores de OPB, essencialmente em benefício dos produtores de biodiesel.
- (154) Um outro artigo de imprensa refere que a Indonésia tem em curso um programa subvencionado de replantação de palma destinado aos pequenos agricultores, a fim de ajudar a aumentar os rendimentos sem aumentar a dimensão das plantações, e que o governo pretende replantar 2,4 milhões de hectares de zona de cultivo de palma até 2025 ⁽³⁴⁾, apontando também para a forma como o GI está a subvencionar os produtores de OPB para os induzir a aderirem aos objetivos políticos.
- (155) Embora os produtores de OPB possam reduzir um pouco a sua produção interna para fazer face aos impostos de exportação e outras medidas restritivas, a produção não cessou nem diminuiu de forma substancial. Pelo contrário, e com exceção de 2015, a produção de OPB na Indonésia aumentou consistentemente mais de 5 % por ano e, em 2018, atingiu 41 500 Mt. A este respeito, um artigo de imprensa indica como, além de reequilibrar as finanças públicas, o programa B20 visa igualmente promover o consumo interno de óleo de palma, impulsionado por uma descida de preços este ano ⁽³⁵⁾, o que demonstra que, a fim de garantir que os fornecedores de OPB cumprem a obrigação que lhes foi imposta, o GI os apoia através do aumento artificial das suas vendas.
- (156) A Comissão concluiu que este crescimento se deve ao facto de o GI atribuir aos produtores de OPB a função de fornecer este produto mediante remuneração inferior à adequada e de lhes dar instruções nesse sentido.
- (157) A este respeito, a Comissão considerou que o simples facto de os impostos de exportação e/ou os direitos niveladores de exportação não serem explicitamente mencionados no artigo 3.º, n.º 1, alínea a), do regulamento de base não impede que estes tenham o carácter potencial de uma contribuição financeira, pelo que se inserem na definição de subvenção ao abrigo do regulamento de base e do Acordo SMC. A Comissão apresentou elementos de prova suficientes de que o imposto de exportação e o direito nivelador de exportação sobre o OPB foram utilizados como instrumentos para induzir os produtores de OPB a cumprirem os objetivos de política pública declarados, de uma forma equivalente a uma subvenção passível de medidas de compensação, tal como especificado no artigo 3.º, n.º 1, alínea a), do regulamento de base.

3.3.3.3. Atribuição do exercício de funções ou instruções a organismos privados, na aceção do artigo 3.º, n.º 1, alínea a), subalínea iv), do regulamento de base

- (158) A Comissão analisou, em seguida, se o GI atribui aos produtores de OPB indonésios, enquanto organismos privados, o exercício de funções ou se lhes dá instruções, na aceção do artigo 3.º, n.º 1, alínea a), subalínea iv), do regulamento de base.
- (159) O inquérito revelou que, com exceção da PTPN, todos os produtores de OPB na Indonésia são agricultores independentes ou empresas privadas sem ligação ao GI. Os produtores independentes de OPB representam mais de 90 % do mercado e todos os produtores-exportadores compram uma parte das suas necessidades de OPB a esses produtores independentes.

⁽³³⁾ <https://www.asianagri.com/en/medias/media/press-release/indonesian-oil-palm-estate-fund-agency-bpdps-handed-the-idr-6-75-billion-of-replanting-fund-to-asian-agri-s-smallholders>

⁽³⁴⁾ <https://www.reuters.com/article/us-indonesia-palmoil/palm-oil-watchdog-to-create-separate-standards-for-smallholders-indonesia-director-idUSKCN1SU1DL>

⁽³⁵⁾ <https://www.theborneopost.com/2018/11/18/indonesia-boosts-domestic-palm-oil-consumption-as-currency-pressures-mount/>

- (160) Por conseguinte, a Comissão considerou que, com base nas informações disponíveis, todos os produtores de OPB são organismos privados a quem o GI atribuiu, na aceção do artigo 3.º, n.º 1, alínea a), subalínea iv), do regulamento de base, a função de fornecer OPB mediante remuneração inferior à adequada.

3.3.3.4. Fornecimento de OPB mediante remuneração inferior à adequada

- (161) Na fase seguinte, a Comissão verificou se os produtores de OPB levaram efetivamente a cabo a política do GI de fornecer OPB mediante remuneração inferior à adequada. Para o efeito, foi necessária uma análise pormenorizada da evolução do mercado na Indonésia, mediante comparação com uma referência adequada.
- (162) Através do conjunto de medidas, o GI induziu os produtores de OPB a venderem localmente a preços mais baixos dos que poderiam obter de outro modo, ou seja, sem essas medidas, os produtores de OPB teriam exportado esse produto aos preços mais elevados praticados no mercado mundial ou teriam ajustado a sua produção e preços às restrições do mercado.
- (163) A Comissão também considerou que, embora o GI alegue que o preço fixado pela PTPN para o seu OPB é justo porque a ideia de preço é baseada no preço indexado da Malásia para o OPB, os preços no mercado interno na Indonésia são inferiores aos preços de mercado. Para chegar a esta conclusão, a Comissão comparou os preços do OPB no mercado interno indonésio com os preços da Malásia. O resultado deste exercício indicou que os preços do OPB no mercado interno indonésio são consistentemente mais baixos do que os do OPB da Malásia e que, durante o período de inquérito, o preço médio do OPB foi de 540 USD por tonelada na Indonésia, em comparação com 599 USD por tonelada na Malásia.
- (164) A este respeito, na sua resposta ao questionário, o GI forneceu dados históricos relativos à evolução dos preços do OPB no mercado interno, comparados com os preços internacionais.
- (165) A Comissão não verificou a metodologia de ajustamento dos preços CIF utilizada pelo GI para criar o quadro *supra*. No entanto, os dados fornecidos indicam claramente que os preços no mercado interno indonésio foram constantemente inferiores aos preços dos mercados internacionais, mesmo que a metodologia aplicada fosse favorável ao GI.
- (166) Ao comparar a evolução dos preços do OPB no mercado interno durante o período de inquérito com a evolução dos preços do OPB exportado pela Indonésia, obtém-se também uma conclusão idêntica.
- (167) Com base nas informações fornecidas pelo GI, os preços do OPB no mercado interno indonésio, durante o período de inquérito, foram sempre aproximadamente 10 % inferiores aos preços de exportação do OPB indonésio, com base nas estatísticas de exportação do país.
- (168) No que respeita aos preços do OPB cobrados pelos fornecedores não estatais, o inquérito também indicou que todas as aquisições de OPB na Indonésia são efetuadas aos preços diários da PTPN, ajustados para ter em conta os custos de transporte. Assim, em especial no que se refere às aquisições ocasionais, o preço da PTPN representava, na prática, o preço máximo do OPB nesse dia. As informações fornecidas pelos produtores-exportadores nas suas respostas ao questionário confirmaram esta conclusão. A Comissão verificou várias transações e constatou que, para todas elas, o preço unitário pago ao fornecedor independente pertinente foi inferior ou igual ao preço diário da PTPN. A Comissão não conseguiu detetar, em nenhuma das transações verificadas, um preço superior ao preço da PTPN para esse dia.
- (169) Assim, a Comissão considerou que as ações do GI, ao fixar, na prática, um preço máximo no mercado interno de OPB, dão instruções aos fornecedores de OPB para fornecerem o seu produto mediante remuneração inferior à adequada, nomeadamente, aos produtores de biodiesel.

3.3.3.5. Função que normalmente incumbiria aos poderes públicos e prática observada, que não difere realmente das práticas normais dos poderes públicos

- (170) No que respeita ao critério «normalmente incumbiria», que não tinha sido ainda de novo clarificado pelo Painel, a Comissão considerou que o fornecimento de matérias-primas localizadas num país a empresas nacionais é uma função que incumbe normalmente aos poderes públicos. Nos termos do direito internacional, os Estados têm a soberania sobre os seus recursos naturais. Embora gozem de amplos poderes discricionários sobre o modo de organizar a exploração dos seus recursos nacionais, a sua soberania traduz-se, geralmente, pelo poder regulador nesse sentido. A este respeito, é irrelevante o facto de incumbir ou não habitualmente aos poderes públicos o exercício desta função. Por conseguinte, a Comissão considerou que o abastecimento da indústria de biodiesel indonésia com OPB localizado em solo indonésio é uma função que incumbe, de um modo geral, aos poderes públicos.

- (171) No que diz respeito ao critério «não difere realmente», a Comissão observou que a redação teve origem no relatório de 1960 do Painel de Revisão nos Termos do Artigo XVI: 5, que utiliza uma formulação semelhante em relação a taxas financiadas por produtores que foram consideradas como não diferindo, realmente, das práticas dos poderes públicos em matéria de tributação e subvenções. Nesse contexto, o critério em causa exige uma conclusão positiva de que o fornecimento de bens pelos organismos privados incumbidos dessa função não difere, realmente, da hipótese de que os poderes públicos tinham, eles próprios, fornecido tais bens. A Comissão considera ser este o caso. Em vez de fornecer *inputs* diretamente à indústria de biodiesel, a fim de alcançar os objetivos de interesse público do GI de impulsionar o desenvolvimento da indústria de biodiesel, incluindo o seu potencial de exportação, o GI, através de um conjunto de medidas, incentiva os organismos privados a fazerem-no em seu nome. Além disso, na medida em que esse fornecimento de bens pelos poderes públicos envolve alguma perda de receita (como a concessão de subvenções aos *inputs* ou a perda de receita resultante do fornecimento de bens mediante remuneração inferior à adequada), uma tal ação deve ser entendida no âmbito das funções típicas que normalmente incumbiriam aos poderes públicos ⁽³⁶⁾.

3.3.3.6. Conclusão

- (172) Tendo em conta o que precede, a Comissão concluiu que o conjunto de medidas adotadas pelo GI conduziu a uma contribuição financeira sob a forma de fornecimento público de OPB aos produtores-exportadores indonésios de biodiesel, mediante remuneração inferior à adequada, nos termos do artigo 3.º, n.º 1, alínea a), subalínea iv), do regulamento de base.

3.3.3.7. Proteção dos rendimentos ou manutenção dos preços

- (173) Além do que precede, e pelos motivos abaixo expostos, a Comissão determinou que o conjunto de medidas adotado pelo GI para intervir no mercado de OPB também pode ser considerado como uma forma de proteção dos rendimentos e manutenção dos preços concedida pelo GI em favor dos produtores indonésios de biodiesel, na aceção do artigo 3.º, n.º 1, alínea b), do regulamento de base.
- (174) Com efeito, as categorias de «contribuição financeira»/«proteção dos rendimentos ou manutenção dos preços» não se excluem mutuamente. Na realidade, o Órgão de Recurso confirmou que o conjunto de medidas dos poderes públicos capazes de proporcionar subvenções (sob a forma de «contribuição financeira») é ainda mais alargado pelo conceito de proteção dos rendimentos ou manutenção dos preços constante do artigo 1.º, n.º 1.1, alínea a), ponto 2 ⁽³⁷⁾. Esta interpretação é igualmente coerente com o objeto e a finalidade do Acordo SMC, ou seja, aumentar e melhorar as disciplinas do GATT em matéria de utilização de subvenções e de medidas de compensação ⁽³⁸⁾. Por conseguinte, constatar que uma medida constitui uma contribuição financeira não impede que a mesma medida possa também ser considerada como proteção dos rendimentos ou manutenção dos preços. De modo idêntico, concluir que uma medida não satisfaz os requisitos necessários para ser considerada como atribuição do exercício de funções ou instruções, na aceção do artigo 3.º, n.º 1, alínea a), subalínea iv), do regulamento de base não impede que essa medida seja abrangida pela categoria mais ampla de proteção dos rendimentos ou manutenção dos preços, nos termos do artigo 3.º, n.º 1, alínea b), desse regulamento.
- (175) A origem da expressão «proteção dos rendimentos ou manutenção dos preços» encontra-se no artigo XVI do GATT, a disposição para a qual remete o artigo 3.º, n.º 1, alínea b), do regulamento de base. O artigo XVI do GATT abrange qualquer subvenção, incluindo qualquer forma de proteção dos rendimentos ou de manutenção dos preços, que vise, direta ou indiretamente, aumentar as exportações de um produto a partir de um território ou reduzir as importações desse produto nesse território. Neste sentido, a proteção dos rendimentos ou a manutenção dos preços constituem outra forma de subvencionamento ⁽³⁹⁾.
- (176) A expressão «qualquer forma» indica o âmbito alargado desta categoria, pois abrange todas as formas escolhidas pelos poderes públicos que, direta ou indiretamente, proporcionam a proteção dos rendimentos ou a manutenção dos preços. Neste sentido, a definição de «forma» no dicionário consiste em uma das diversas maneiras em que algo existe ou se manifesta, espécie, tipo ou variedade, e ainda maneira, método, modo ⁽⁴⁰⁾. Assim, «qualquer forma» inclui qualquer modo como os poderes públicos prestam apoio a alguém, proporcionando uma proteção dos rendimentos ou manutenção dos preços ⁽⁴¹⁾.

⁽³⁶⁾ Ver Relatório do Painel, *United States – Countervailing Duty Investigation on Dynamic Random Access Memory Semiconductors (DRAMs) from Korea*, WT/DS296, de 21 de fevereiro de 2005, nota de rodapé n.º 57 («Consideramos que a referência a funções que “normalmente incumbiriam aos poderes públicos” também deve ser entendida como funções que envolvam despesas fiscais e perdas de receita. (...) Na medida em que os empréstimos e as medidas de reestruturação envolvem despesas fiscais ou perda de receitas, estes são suscetíveis de serem abrangidos pelo âmbito de aplicação dessa disposição»).

⁽³⁷⁾ Relatório do Órgão de Recurso, *United States – Final Countervailing Duty Determination with Respect to Certain Softwood Lumber from Canada*, WT/DS257/AB/R, adotado em 17 de fevereiro de 2004, DSR 2004:II, p. 571, n.º 52.

⁽³⁸⁾ Relatório do Órgão de Recurso, *United States – Countervailing Duties on Certain Corrosion-Resistant Carbon Steel Flat Products from Germany*, WT/DS213/AB/R e Corr.1, adotado em 19 de dezembro de 2002, DSR 2002:IX, p. 3779, n.º 73, nota de rodapé n.º 65.

⁽³⁹⁾ Ver Parecer de AG Van Gerven, de 7 de março de 1989, *Fediol v Commission*, C-70/87, ECLI:EU:C:1989:110, nota de rodapé n.º 33.

⁽⁴⁰⁾ Oxford English Dictionary em linha, entradas I.5.b e I.10.

⁽⁴¹⁾ Painel do GATT sobre subvenções e comércio de Estado, relatório sobre subvenções, L/1160, 23 de março de 1960 (o painel acordou que um sistema em que um governo, por meios diretos e indiretos, mantém um preço mediante compras e revenda com prejuízo, é uma subvenção).

- (177) «Apoio» designa a ação de contribuir para o êxito ou manter o valor de algo ⁽⁴²⁾. A palavra «apoio» é frequentemente utilizada no contexto da agricultura, como referência aos programas de apoio dos poderes públicos ⁽⁴³⁾. Assim, entende-se por «apoio», na aceção do artigo 3.º, n.º 1, alínea b), do regulamento de base, a ação dos poderes públicos de contribuir para o êxito ou a manutenção do valor dos preços ou dos rendimentos recebidos por uma pessoa.
- (178) A Comissão reconhece que qualquer ação dos poderes públicos pode ter efeitos secundários acidentais de amplitude aleatória sobre os rendimentos de uma pessoa ou resultar numa forma de manutenção dos preços ⁽⁴⁴⁾. Para que essa manutenção dos preços seja abrangida pelo artigo 3.º, n.º 1, alínea b), do regulamento de base, tem de existir um nexo demonstrável entre as ações dos poderes políticos e os efeitos resultantes da proteção dos rendimentos ou da manutenção dos preços para uma pessoa. Esse nexo deve ser estabelecido com base na totalidade dos elementos de prova disponíveis, incluindo a natureza, a conceção e o resultado esperado das medidas adotadas pelos poderes públicos.
- (179) Por último, a referência «na aceção do artigo XVI do GATT de 1994» inclui todas as formas de proteção dos rendimentos ou de manutenção dos preços que, direta ou indiretamente, aumentem as exportações de «um produto» do território de um membro da OMC ou reduzam as importações desse produto no seu território. Este efeito, potencial ou real, é explicitamente contemplado no artigo XVI, n.º 1, do GATT de 1994, que abrange qualquer subvenção, incluindo qualquer forma de proteção dos rendimentos ou de manutenção dos preços, que vise, direta ou indiretamente, aumentar as exportações de um produto a partir de um território ou reduzir as importações desse produto nesse território.
- (180) Em suma, o artigo 3.º, n.º 1, alínea b), do regulamento de base, à semelhança do artigo 1.º, n.º 1.1, alínea b), do Acordo SMC, abrange as medidas dos poderes públicos de qualquer forma que, direta ou indiretamente, proporcionem a proteção dos rendimentos ou a manutenção dos preços a uma pessoa, e que produzam o efeito, potencial ou real ⁽⁴⁵⁾, de aumentar as exportações de qualquer produto do território de um membro da OMC ou reduzir as importações desse produto no seu território.
- (181) Em consonância com esta interpretação, além de examinar se o conjunto de medidas adotadas pelo GI pode ser considerado uma «contribuição financeira», a Comissão examinou igualmente se o conjunto de medidas do GI poderia também ser considerado uma forma de proteção dos rendimentos ou de manutenção dos preços abrangida pelo artigo 3.º, n.º 1, alínea b), do regulamento de base. Para o efeito, a Comissão examinou, em primeiro lugar, se o GI pretende apoiar a criação e o desenvolvimento da indústria de biodiesel; em segundo lugar, o tipo de medidas adotadas pelo GI para apoiar a indústria de biodiesel; e, em terceiro lugar, se essas medidas podem constituir «uma forma de proteção dos rendimentos ou de manutenção dos preços» na aceção do artigo XVI do GATT de 1994. Em suma, a Comissão analisará se o GI tinha como objetivo político declarado o apoio ao desenvolvimento da indústria de biodiesel, os instrumentos utilizados pelos poderes públicos para esse efeito, e se esses instrumentos ou ações do GI podem ser caracterizados como proteção dos rendimentos ou manutenção dos preços na aceção do artigo XVI do GATT 1994.

a) *Intenção do GI de apoiar a indústria nacional de biodiesel enquanto objetivo de política pública*

- (182) O GI, através do Regulamento Presidencial n.º 66/2018, prossegue uma política explícita de apoio ao desenvolvimento da indústria nacional de biodiesel. Algumas declarações públicas do GI já referidas acima no considerando 119 indicam que o GI pretende controlar os preços do OPB em benefício dos produtores de biodiesel, já que os objetivos políticos da aplicação de impostos de exportação aos produtos de base incluem a estabilização dos preços e a promoção do desenvolvimento da indústria de transformação a jusante ou o facto de que o objetivo dos direitos de exportação consiste em garantir a disponibilidade das matérias-primas e promover o crescimento da indústria do óleo de palma a jusante.
- (183) A Comissão considerou igualmente que existem elementos de prova de que o GI tem tido, ao longo dos anos, uma política clara de fomento e apoio da expansão da indústria de biodiesel. Num artigo de imprensa, o diretor-geral para as energias renováveis afirmou que a Indonésia visa tornar obrigatória a utilização de gás-óleo com mistura de biodiesel em todos os veículos e máquinas pesadas, a partir de 1 de setembro de 2018. Nesse artigo de imprensa, afirma-se também que as estações de serviço indonésias não poderão vender diesel não misturado

⁽⁴²⁾ Oxford English Dictionary em linha, entrada I.3.b.

⁽⁴³⁾ Acordo SMC, artigo 15.º, n.º 4 («[...] um eventual aumento dos encargos no âmbito de programas governamentais de apoio»); ver igualmente o artigo 6.º e os anexos II e III do Acordo sobre a Agricultura («apoio interno»).

⁽⁴⁴⁾ Relatório do Painel, China – Countervailing and Anti-Dumping Duties on Grain Oriented Flat-Rolled Electrical Steel from the United States, WT/DS414/R e Add.1, adotado em 16 de novembro de 2012, atualizado pelo Relatório do Órgão de Recurso WT/DS414/AB/R, DSR 2012:XII, p. 6369, n.º 7.86.

⁽⁴⁵⁾ Os efeitos «potenciais» referem-se aos efeitos que, naturalmente, decorrem da arquitetura, conceção e estrutura globais da medida, sem a necessidade de efeitos «observados» ou reais no mercado.

a partir da entrada em vigor das novas regras, e que as empresas que vendam diesel não misturado serão multadas ⁽⁴⁶⁾. A esse respeito, outro artigo de imprensa explica que a Indonésia pretende que todo o diesel utilizado no país a partir de setembro de 2018 contenha biodiesel, a fim de promover o consumo de óleo de palma, reduzir as importações de combustível e reduzir o enorme défice da balança de transações correntes ⁽⁴⁷⁾.

- (184) Noutro artigo de imprensa, foi também explicado que, segundo o diário *Jakarta Post*, na Indonésia, o governo estaria a envidar todos os esforços para tentar dinamizar a procura de biodiesel produzido a partir de óleo de palma, explorando agora a conversão das instalações de diesel do fornecedor de energia estatal PLN em instalações de biodiesel. Também está a ponderar a possibilidade de permitir que os fornecedores privados de energia que utilizem biodiesel em vez de diesel fóssil para produzir eletricidade vendam essa energia diretamente à PLN. Além dos transportes rodoviários, o governo já aumentou a utilização de biodiesel misturado nos transportes ferroviários e na maquinaria pesada ⁽⁴⁸⁾.
- (185) O objetivo acima referido de apoiar a indústria de biodiesel foi confirmado por declarações públicas do ministro adjunto para a alimentação e a agricultura. Num artigo de imprensa, este declarou que a produção de biodiesel da Indonésia poderia crescer 40 % e atingir sete milhões de toneladas em 2019, acima da estimativa de cinco milhões de toneladas para o ano em curso [2018], em resultado de **um novo programa para dinamizar o consumo local de biodiesel** (negrito nosso) ⁽⁴⁹⁾.
- (186) O GI anunciou explicitamente o seu apoio à indústria de biodiesel através da criação do OPPF, cujo mandato político consiste, na prática, em apoiar exclusivamente a indústria do biodiesel. Este apoio prosseguiu após o termo do período de inquérito, uma vez que, durante este período e até agosto de 2018, o OPPF efetuou pagamentos aos produtores de biodiesel. Este objetivo do OPPF também foi claramente anunciado em declarações públicas. Num artigo de imprensa, foi divulgado que o OPPF acredita que poderá suportar as subvenções adicionais pagas aos produtores ao abrigo da nova política do governo em matéria de biodiesel durante o resto do ano, e que o presidente-diretor do fundo afirmou que, no primeiro semestre de 2018, o fundo tinha reunido 6,4 biliões de IDR provenientes do direito nivelador de exportação sobre o óleo de palma, cerca de 60 % do objetivo de 10,9 biliões de IDR para esse ano, utilizados maioritariamente como incentivos para apoiar a produção de energia renovável. Nesse mesmo artigo, foi também explicado que a política (a obrigação de mistura) também permitirá aumentar as subvenções pagas a 19 produtores de biodiesel, incluindo o grupo Wilmar e o grupo Sinar Mas. O fundo, também conhecido como BDPKPS, estima que a política irá duplicar a procura de biocombustíveis, para 2,1 milhões de quilolitros, na segunda metade de 2018 ⁽⁵⁰⁾.
- (187) Por conseguinte, a Comissão concluiu que era manifesta a intenção do GI de apoiar a criação e o desenvolvimento da indústria indonésia de biodiesel.

b) *Ações dos poderes públicos para apoiar o desenvolvimento da indústria de biodiesel*

- (188) O GI intervém no mercado de OPB para promover o desenvolvimento da indústria de biodiesel, através de diversos instrumentos. Por um lado, o GI introduziu um sistema de restrições à exportação (através de impostos de exportação e de direitos niveladores de exportação) que é utilizado para depreciar os preços do OPB na Indonésia em benefício das indústrias a jusante, incluindo os produtores de biodiesel. Por outro lado, o GI, através da empresa estatal PTNP, fixa, na prática, em níveis artificialmente baixos os preços do OPB que são seguidos por outros fornecedores de OPB, em conformidade com a política declarada de apoiar o desenvolvimento da indústria de biodiesel. O GI recorre igualmente a outras medidas, tais como subvenções aos produtores de OPB, para assegurar que estes cumprem os objetivos políticos.
- (189) Todas estas ações devem ser entendidas no contexto mais amplo de incentivar o desenvolvimento da indústria de biodiesel, por exemplo, através de requisitos obrigatórios em matéria de mistura e da instituição do OPPF em benefício dos produtores de biodiesel. Com efeito, com a imposição da obrigação de mistura, o GI estabeleceu um sistema que cria artificialmente uma elevada procura de biodiesel, a designada obrigação de mistura B20 ⁽⁵¹⁾. No âmbito deste programa, os operadores têm a obrigação legal de utilizar como combustível em várias

⁽⁴⁶⁾ <https://www.reuters.com/article/us-indonesia-biodiesel/indonesia-to-make-biodiesel-use-compulsory-from-september-1-official-idUSKBN1KM4WK>, acedido em 17.7.2019.

⁽⁴⁷⁾ <https://www.reuters.com/article/us-indonesia-biodiesel/indonesia-bets-big-on-biodiesel-to-limit-costs-of-oil-imports-idUSKBN1KS0CC>, acedido em 17.7.2019.

⁽⁴⁸⁾ <https://www.biofuelsdigest.com/bdigest/2019/01/08/indonesia-wants-to-push-for-power-production-from-palm-oil-biodiesel/>, acedido em 17.7.2019.

⁽⁴⁹⁾ <https://www.ofimagazine.com/news/indonesian-biodiesel-production-could-grow-by-40>, acedido em 17.7.2019.

⁽⁵⁰⁾ <https://jakartaglobe.id/context/indonesia-oil-palm-estate-fund-adequate-to-support-b20-biodiesel-policy/>, acedido em 17.7.2019.

⁽⁵¹⁾ Obrigação de mistura aprovada em aplicação do Regulamento n.º 12/2015 do Ministério da Energia e dos Recursos Minerais.

aplicações, por exemplo, nos transportes públicos, uma mistura de diesel mineral e de biodiesel que contenha, pelo menos, 20 % de biodiesel. Prevê-se que esta obrigação de mistura venha a aumentar para 30 % no futuro próximo. No caso em apreço, a Comissão considerou que, na ausência simultânea da obrigação de mistura e do OPBF, haveria uma menor procura de biodiesel na Indonésia, pelo que as receitas decorrentes da venda de biodiesel seriam significativamente inferiores.

- (190) Por conseguinte, a Comissão concluiu, com base nas informações disponíveis, que o GI introduziu um conjunto de medidas para intervir no mercado e assegurar um resultado específico, ou seja, que os produtores de biodiesel beneficiem de preços artificialmente baixos para o OPB, o qual representa cerca de 90 % dos seus custos de produção.

c) O conjunto de medidas adotadas pelo GI constitui «uma forma de proteção dos rendimentos ou de manutenção dos preços» na aceção do artigo XVI do GATT de 1994

- (191) Com base no conjunto de medidas acima descritas, o GI assegura a proteção dos rendimentos da indústria de biodiesel. As condições regulamentares adotadas pelo GI não têm o efeito secundário de fazer com que os fornecedores de OPB vendam esta matéria-prima aos produtores de biodiesel a preços inferiores aos praticados internacionalmente. Esse resultado é intencional e é conseguido através das medidas do GI. O conjunto de medidas introduzidas pelo GI permite que os produtores tenham acesso às suas principais matérias-primas e elementos de custo a um preço inferior ao preço praticado no mercado mundial, o que se traduz depois em lucros artificialmente elevados provenientes, sobretudo, das exportações para mercados terceiros. Neste sentido, as ações do GI contribuem para os rendimentos obtidos pelos produtores de biodiesel. Sem essas medidas, estes não beneficiariam dos efeitos de distorção sobre o OPB decorrentes da intervenção do Estado.
- (192) Todas estas medidas mostram que a indústria de biodiesel da Indonésia é apoiada e estimulada artificialmente pelo GI. Esta conclusão é corroborada pelo número crescente de produtores de biodiesel na Indonésia, bem como pelo aumento acentuado da capacidade de produção nos últimos dez anos, conforme mostrado no quadro abaixo:

Quadro 2

Evolução da indústria de biodiesel da Indonésia (milhões de litros)

Ano	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Capacidade de produção (declarada)	3 128	3 921	3 921	4 881	5 670	5 670	6 887	10 898	11 547	11 357
Utilização da capacidade (%)	10,5 %	19,9 %	46,2 %	46,5 %	52,0 %	69,9 %	24,0 %	33,5 %	29,6 %	34,3 %
Produção	330	780	1 812	2 270	2 950	3 962	1 653	3 656	3 416	3 900
Exportações de biodiesel proveniente da Indonésia	204	563	1 440	1 608	1 942	1 569	343	476	187	1 772
Exportações (% da produção)	62 %	72 %	79 %	71 %	66 %	40 %	21 %	13 %	5 %	45 %
Consumo	119	223	359	669	1 048	1 845	860	3 008	2 572	3 300
Existências finais	22	16	29	27	11	559	1 009	1 181	1 839	1 439
Número de produtores	20	22	22	22	26	26	27	30	32	31

Fonte: resposta ao questionário do GI, Indonesia Biofuels Annual 2018 GAIN Report e estatísticas da exportação do Atlas do Comércio Global (dados de 2018, com exceção das estatísticas relativas à exportação, baseadas em estimativas).

- (193) Como pode ser observado neste quadro, a indústria de biodiesel tem sido um setor predominantemente orientado para as exportações. Quando, no passado, as exportações diminuíram devido às medidas de defesa comercial existentes na União, as existências registaram um aumento significativo.
- (194) Por conseguinte, a Comissão concluiu que o GI assegura a proteção dos rendimentos ou a manutenção dos preços em benefício da indústria de biodiesel, em conformidade com o artigo 3.º, n.º 1, alínea b), do regulamento de base.

3.3.3.8. Vantagem

- (195) Dado que a maioria das medidas do GI visava reduzir artificialmente os preços do OPB no mercado interno, a Comissão examinou se o apoio do GI à indústria de biodiesel conferiu uma vantagem com base na diferença entre os preços pagos pelos produtores nacionais de biodiesel na aquisição local de OPB e um valor de referência baseado nas condições de mercado prevalentes para o OPB.
- (196) A Comissão considerou que esta diferença resultou numa vantagem para os produtores de biodiesel indonésios, que obtiveram as principais matérias-primas do seu processo de produção a um preço inferior ao praticado nos mercados internacionais. Este método comparativo garantiu igualmente que não houve dupla contabilização com outras subvenções passíveis de medidas de compensação no presente inquérito e que também asseguram aos produtores de biodiesel indonésios a proteção dos rendimentos ou a manutenção dos preços.
- (197) Impunha-se a comparação destes preços de compra com uma referência adequada. Nos termos do artigo 6.º, alínea d), do regulamento de base, a adequação da remuneração é determinada em função das condições de mercado prevalentes para o produto em questão no país de fornecimento, ou seja, a Indonésia, incluindo o preço, a qualidade, a disponibilidade, a possibilidade de comercialização, o transporte e outras condições de aquisição ou de venda ⁽⁵²⁾.
- (198) A Comissão considerou que os preços de exportação FOB do OPB da Indonésia para o resto do mundo que constam das estatísticas de exportação indonésias constituem uma referência adequada, uma vez que são fixados de acordo com os princípios do mercado livre, refletem as condições de mercado prevalentes na Indonésia e não são distorcidos por intervenção dos poderes públicos. A Comissão chegou a esta conclusão, uma vez que as importações de OPB na Indonésia eram marginais (e, portanto, não representativas) e, por conseguinte, não foi possível identificar qualquer preço interno não distorcido para o OPB. Além disso, a Comissão considerou que o valor de referência utilizado é o substituto mais aproximado do que seria o preço interno indonésio do OPB sem a intervenção do GI. Por último, a Comissão analisou outros valores de referência possíveis, por exemplo, o preço CIF do OPB no porto de Roterdão. Uma vez que este preço correspondia a uma mistura de OPB proveniente de vários outros países que não a Indonésia, a Comissão considerou-o um valor de referência menos adequado no que concerne às condições de mercado prevalentes na Indonésia. De qualquer modo, a Comissão constatou que a diferença de preço entre os vários valores de referência é mínima.
- (199) A Comissão calculou a média mensal dos preços de exportação FOB da Indonésia a nível mundial durante o PI e considerou que os preços assim calculados são o substituto mais próximo possível dos preços internos indonésios do OPB, sem distorções.
- (200) Em seguida, a Comissão comparou o preço interno do OPB pago pelos produtores indonésios com o valor de referência calculado conforme explicado no considerando 199.
- (201) O montante total da diferença representa a «poupança» obtida pelos produtores indonésios de biodiesel que comprem OPB no mercado interno distorcido, em comparação com os preços que teriam pago na ausência de distorções. Em última análise, este montante total representa a vantagem conferida aos produtores indonésios pelo GI durante o período de inquérito.

3.3.3.9. Especificidade

- (202) O conjunto de medidas do GI visava conferir vantagem a determinadas indústrias, incluindo a indústria nacional de biodiesel. Com efeito, ainda que as distorções referentes ao OPB também confirmam vantagem a produtos a jusante além do biodiesel, essa vantagem só é disponibilizada a certas indústrias na Indonésia, nomeadamente as que se encontram ativas na cadeia de valor do óleo de palma. Esta conclusão é comprovada por declarações políticas do próprio GI, bem como por atos legislativos subsequentes que executam e alteram a disciplina do imposto de exportação e do direito nivelador de exportação. Por exemplo, o Regulamento 128/PMK.011/2011 estipulava especificamente que, no contexto do apoio aos esforços a jusante da indústria do óleo de palma para aumentar o valor acrescentado a jusante, seria necessário reestruturar o contingente pautal de direitos de exportação. Por conseguinte, estas medidas têm caráter específico, nos termos do artigo 4.º, n.º 2, alínea a), do regulamento de base.

3.3.4. Conclusão

- (203) Através de um conjunto de medidas, nomeadamente os impostos de exportação e o direito nivelador de exportação, e atuando, na prática, como entidade de fixação de preços no mercado, o GI induziu os produtores de OPB nacionais a venderem localmente OPB e atribuiu-lhes a função de fornecer esta matéria-prima na Indonésia mediante remuneração inferior à adequada, ou deu-lhes instruções nesse sentido. As medidas em causa

⁽⁵²⁾ Ver Documento WT/DS436/AB/R *United States – Countervailing Measures on Certain Hot-Rolled Carbon Steel Flat Products From India*, de 8 de dezembro de 2014, n.º 4.244.

alcançaram o efeito desejado de distorcer o mercado interno indonésio de OPB e depreciar o preço a um nível artificialmente baixo, em benefício da indústria de biodiesel a jusante. A função de fornecer OPB mediante remuneração inferior à adequada incumbe de um modo geral aos poderes públicos, tendo em vista o objetivo público de apoiar a indústria de biodiesel, e a prática dos fornecedores de OPB não difere realmente das práticas normais dos poderes públicos na prossecução de objetivos políticos idênticos através de outras formas de apoio (como subvenções ou renúncia de receitas).

- (204) A Comissão concluiu, assim, que o GI proporcionou uma contribuição financeira, na aceção do artigo 3.º, n.º 1, alínea a), subalínea iv), do regulamento de base, conforme interpretado e aplicado em consonância com a norma pertinente da OMC nos termos do artigo 1.º, n.º 1.1, alínea a), ponto 1, subalínea iv), do Acordo SMC. A título subsidiário, a Comissão também concluiu que o GI assegura a proteção dos rendimentos ou a manutenção dos preços em benefício dos produtores de biodiesel através da sua intervenção no mercado de OPB, em conformidade com o artigo 3.º, n.º 1, alínea b), do regulamento de base, lido à luz do artigo 1.º, n.º 1.1, alínea a), ponto 2, do Acordo SMC.
- (205) A Comissão concluiu ainda que essa contribuição financeira confere uma vantagem específica aos beneficiários.
- (206) Tendo em conta o acima exposto, a Comissão concluiu que o GI concedeu apoio à indústria de biodiesel, através de um conjunto de medidas, incluindo o fornecimento de óleo de palma (OPB) mediante remuneração inferior à adequada. O GI conferiu uma vantagem específica aos beneficiários, constituindo assim este apoio uma subvenção passível de medidas de compensação.

3.3.5. Cálculo do montante da subvenção

- (207) Nos termos do artigo 5.º do regulamento de base, a Comissão calculou o montante da subvenção passível de medidas de compensação para cada produtor-exportador em termos da vantagem conferida ao beneficiário, verificado e determinado durante o PI. A Comissão determinou a vantagem como a soma das diferenças entre os preços pagos pelo OPB adquirido internamente e o preço de referência do OPB calculado mensalmente durante o PI. Nos termos do artigo 7.º, n.º 2, do regulamento de base, a Comissão repartiu esses montantes da subvenção pelo volume de negócios total da produção de OPB dos produtores-exportadores durante o período de inquérito, considerado um denominador adequado, uma vez que a subvenção conferia uma vantagem à totalidade da produção de produtos à base de OPB e não apenas ao produto em causa ou à produção destinada à exportação.
- (208) A taxa de subvenção estabelecida durante o período de inquérito para os produtores-exportadores, no que respeita a este conjunto de medidas, corresponde a:

Empresa	Taxa de subvenção
PT Ciliandra Perkasa	0,13 %
PT Intibenua Perkasatama e PT Musim Mas (grupo Musim Mas)	4,40 %
PT Pelita Agung Agrindustri e PT Permata Hijau Palm Oleo (grupo Permata)	5,15 %
PT Wilmar Nabati Indonesia e PT Wilmar Bioenergi Indonesia (grupo Wilmar)	3,43 %

3.4. Apoio dos poderes públicos através da renúncia de receitas: regime de zonas francas

3.4.1. Regime de subvenções

- (209) O regime de zonas francas foi introduzido pelo GI através do Regulamento 147/PMK.04/2011 do Ministério das Finanças, posteriormente alterado pelos Regulamentos 255/PMK.04/2011 e 120/PMK.04/2013 do Ministro das Finanças.
- (210) As zonas francas são definidas como zonas dentro do território aduaneiro da República da Indonésia nas quais os direitos de importação sobre os bens importados estão suspensos e os bens importados estão isentos de IVA. A suspensão e a isenção são aplicáveis a bens de equipamento, matérias-primas e peças sobresselentes.
- (211) Durante a visita de verificação, o GI explicou que não existem zonas francas predefinidas no território da República da Indonésia, mas que as empresas podem candidatar-se e, caso a candidatura seja aceite, as suas instalações tornam-se uma zona franca.

3.4.1.1. Elegibilidade

- (212) Durante a visita de verificação, o GI explicou igualmente que o regime de zona franca está disponível apenas para as «empresas orientadas para a exportação», ou seja, as empresas que geram mais de 50 % do seu volume de negócios através de exportações. Explicou ainda que, nos termos do Regulamento n.º 4/2014 do Ministério das Finanças, pode ser concedida uma isenção do requisito acima referido, de modo a que as empresas não orientadas para a exportação possam igualmente beneficiar do regime. No entanto, os elementos de prova recolhidos durante o inquérito não permitiram identificar, na legislação, quaisquer critérios objetivos para a concessão dessa isenção. Pelo contrário, uma tradução de cortesia em inglês da legislação refere que «*The recommendation referred to in Article 1 can be provided after considering:*
- (a) *the product of the applying company whether a substitute market of direct import of similar good in order to supply domestic market demand;*
 - (b) *any decrease of export; and/or*
 - (c) *protection of domestic industries producing products similar to the products of Bonded Zone in consideration of the capability of local industry to supply domestic demand.*» [a recomendação a que se refere o artigo 1.º pode ser formulada depois de se considerar: se o produto da empresa requerente constitui um substituto de um produto similar proveniente de importação direta e se destina a satisfazer a procura do mercado interno; qualquer redução das exportações; e/ou a proteção de indústrias nacionais que produzam produtos similares aos produtos da zona franca, tendo em consideração a capacidade da indústria local de satisfazer a procura interna].
- (213) A este respeito, o GI explicou, durante a visita de verificação, que, normalmente, as empresas da indústria de biodiesel estão isentas do requisito de gerar mais de 50 % do seu volume de negócios através de exportações. De acordo com a explicação fornecida durante a visita de verificação, a isenção visa apoiar as empresas de biodiesel no cumprimento das obrigações de mistura instituídas pelo GI.
- (214) A Comissão concluiu, assim, que a concessão da isenção acima mencionada é da exclusiva responsabilidade do GI.
- (215) Por último, o GI explicou que este regime apenas está disponível para as empresas que importam bens na República da Indonésia para posterior transformação. Assim, as empresas importadoras comuns não são elegíveis para o estatuto de zona franca.

3.4.1.2. Vantagens conferidas pela presença em zonas francas

- (216) Nas zonas francas, o processo de importação é suspenso até que as empresas vendam os produtos acabados no território da República da Indonésia. Por outras palavras, o direito de importação sobre os produtos importados nas zonas francas é suspenso até que estes sejam vendidos no mercado interno da Indonésia. Se um produto permanecer na zona franca (por exemplo, máquinas) ou for exportado diretamente, o direito de importação nunca é devido.
- (217) De modo idêntico ao direito de importação, também o pagamento do IVA devido sobre os bens importados é suspenso até que os produtos acabados sejam vendidos no mercado interno. Se um produto permanecer na zona franca (por exemplo, máquinas) ou for exportado diretamente, o IVA nunca é devido.
- (218) Ao abrigo deste regime, o direito de importação e a isenção de IVA são concedidos às importações de bens de equipamento, como as máquinas utilizadas no processo de produção de biodiesel, de matérias-primas e de peças sobresselentes.

3.4.1.3. Aplicação das disposições do artigo 28.º, n.º 1, do regulamento de base

- (219) No que respeita às informações solicitadas pela Comissão durante o processo relativo ao regime de zonas francas, o grupo Wilmar não colaborou plenamente com a Comissão. Por conseguinte, a Comissão informou o grupo Wilmar de que poderia ter de recorrer aos dados disponíveis, nos termos do artigo 28.º, n.º 1, do regulamento de base, para determinar a existência e o alcance do alegado apoio concedido à indústria de biodiesel através da isenção do direito de importação sobre as máquinas e os bens importados na zona franca.
- (220) Na carta de pedido de esclarecimento enviada em 15 de fevereiro de 2019, a Comissão solicitou ao grupo Wilmar informações específicas sobre as importações de *inputs* e máquinas desde a data de criação de cada uma das entidades coligadas (produtores de biodiesel e fornecedores de OPB). Na sua resposta à carta de pedido de esclarecimento, o grupo Wilmar apenas respondeu parcialmente ao pedido de informações, alegando ter enfrentado dificuldades técnicas para recolher todos os dados solicitados. Durante a visita de verificação, foi dada uma explicação idêntica. Assim, a Comissão apenas pôde verificar um conjunto de dados limitado.
- (221) Consequentemente, no que respeita ao alegado apoio concedido à indústria de biodiesel através da isenção do direito de importação sobre as máquinas e os bens importados numa zona franca, o grupo Wilmar não facultou as informações necessárias e os elementos de prova solicitados pela Comissão na sua carta de pedido de esclarecimento e durante a visita de verificação.

- (222) A ausência das informações e/ou dos documentos necessários e pertinentes acima descritos impede de forma significativa a realização do inquérito. Na verdade, a Comissão enfrentou sérias dificuldades para chegar a conclusões exatas e fundamentadas sobre este regime de subvenção.
- (223) O grupo Wilmar observou que as informações solicitadas não eram, em primeiro lugar, necessárias na aceção do artigo 28.º do regulamento de base, e que, em qualquer caso, as informações parciais que facultou cumpriam as disposições do artigo 28.º, n.º 3, do regulamento de base. Também argumentou que não dispõe das informações que não facultou.
- (224) A este respeito, a Comissão observou que o argumento do grupo Wilmar de que não podia obter essas informações não é aceitável, uma vez que foi alegado que a obtenção dessas informações seria demasiado morosa por motivos de ordem técnica. Por conseguinte, a Comissão considerou que o grupo Wilmar dispõe dessas informações e que poderia ter dado uma resposta completa à carta de pedido de esclarecimento.
- (225) Em segundo lugar, as informações solicitadas são necessárias, especialmente tendo em conta que grande parte dos dados relativos ao montante do direito de importação objeto de isenção não foi facultada, o que impede a Comissão de determinar o montante exato das subvenções recebidas pelo grupo Wilmar ao abrigo deste regime.
- (226) A Comissão observou ainda que o argumento do grupo Wilmar de que essas informações não tinham sido novamente solicitadas não é aceitável. Durante a visita de verificação, a Comissão perguntou se as informações em falta estavam disponíveis, e tomou nota de que não estavam.
- (227) Por conseguinte, a Comissão baseou-se parcialmente nos dados disponíveis para as suas conclusões sobre estes aspetos do inquérito, em conformidade com o artigo 28.º do regulamento de base.

3.4.2. Análise

3.4.2.1. Contribuição financeira

- (228) Pelo motivo abaixo especificado, a Comissão considerou que a isenção do direito de importação sobre máquinas concedida pelo regime de zonas francas constitui uma contribuição financeira do GI em benefício dos produtores-exportadores sob a forma de renúncia de receitas.
- (229) Conforme indicado acima nos considerandos 216 a 218, as empresas situadas nas zonas francas beneficiam i) da isenção do direito de importação sobre máquinas e matérias-primas importadas, e ii) da isenção de IVA sobre máquinas e matérias-primas importadas. A isenção do direito de importação e do IVA mantém-se até que os produtos importados sejam vendidos no mercado interno. Tal significa que as empresas situadas em zonas francas poderão nunca pagar direitos de importação ou IVA sobre bens que nunca saiam da zona franca, por exemplo, máquinas, ou que sejam exportados diretamente.
- (230) A Comissão também observou que todos os produtores-exportadores beneficiaram deste regime, apenas aquando da importação de máquinas e peças sobresselentes destinados às suas instalações de produção de biodiesel. Uma vez que a principal matéria-prima para a produção de biodiesel é, com efeito, o OPB, cuja origem é totalmente local, os eventuais montantes não cobrados sobre as matérias-primas importadas parecem ser negligenciáveis.
- (231) Tendo em conta o que precede, a Comissão concluiu, portanto, que os produtores-exportadores nunca pagaram, em princípio, o direito de importação e o IVA sobre as máquinas que importaram. Com efeito, as máquinas são importadas para a zona franca em causa para serem utilizadas nas instalações de produção e, uma vez instaladas, nunca saem da zona.
- (232) Por conseguinte, a Comissão concluiu que a isenção de direitos de importação sobre a importação de máquinas constitui uma renúncia ou não cobrança de receitas na aceção do artigo 3.º, n.º 1, alínea a), subalínea ii), do regulamento de base. No que respeita à isenção de IVA, a Comissão considerou que o GI também renuncia a receitas públicas, uma vez que, em circunstâncias normais, os produtores-exportadores pagariam primeiro o IVA ao Estado e seriam depois compensados desse IVA aquando da venda no mercado interno ⁽⁵³⁾.

⁽⁵³⁾ Relatórios do Órgão de Recursos, *Brazil – Certain Measures Concerning Taxation and Charges*, WT/DS472/AB/R, Add.1 e WT/DS497/AB/R, Add.1, adotados em 11 de janeiro de 2019, n.ºs 5.212 – 5.221.

3.4.2.2. Vantagem

- (233) O inquérito mostrou que as máquinas utilizadas nas zonas francas são normalmente importadas e que, uma vez instaladas, nunca saem das mesmas. Assim, o direito de importação sobre essas máquinas nunca se torna exigível. No que respeita à isenção de IVA sobre máquinas e peças sobresselentes importadas, a Comissão considerou que os produtores-exportadores também beneficiaram com a manutenção da vantagem da disponibilidade de tesouraria ⁽⁵⁴⁾.
- (234) Tendo em conta o que precede, a Comissão considerou que este regime confere uma vantagem aos produtores-exportadores, já que estes se encontram numa posição financeira mais favorável do que aquela em que se encontrariam sem o regime. Com efeito, sem o regime, teriam pago o direito de importação e o IVA aquando da importação das máquinas e peças sobresselentes.

3.4.2.3. Especificidade

- (235) O regime tem caráter específico porque só é disponibilizado a certas empresas, dependendo dos resultados das suas exportações e da sua localização em zonas geográficas específicas, no âmbito das atribuições da autoridade que concede a subvenção, em conformidade com o artigo 4.º, n.º 2, alínea a), e artigo 4.º, n.º 3, do regulamento de base.

3.4.3. Conclusão

- (236) A Comissão considerou que o GI concedeu apoio à indústria de biodiesel, através de um conjunto de medidas, nomeadamente através da renúncia da receita relativa ao regime de zonas francas e da isenção do direito de importação e do IVA sobre máquinas e peças sobresselentes importadas. O GI conferiu uma vantagem específica aos beneficiários, constituindo assim este apoio uma subvenção passível de medidas de compensação.

3.4.4. Cálculo do montante da subvenção

- (237) A Comissão calculou a vantagem para os produtores-exportadores resultante da aplicação deste regime, no que respeita à isenção do direito de importação sobre máquinas importadas, enquanto montante total do direito não pago atribuído ao PI, com base na vida útil dos ativos subjacentes. No que respeita à isenção de IVA sobre máquinas e peças sobresselentes importadas, a vantagem foi negligenciável e, por conseguinte, não afetou significativamente os resultados finais.
- (238) A taxa de subvenção estabelecida durante o período de inquérito para os produtores-exportadores, no que respeita a este conjunto de medidas, corresponde a:

Empresa	Taxa de subvenção
PT Ciliandra Perkasa	0,03 %
PT Intibenua Perkasatama e PT Musim Mas (grupo Musim Mas)	0,12 %
PT Pelita Agung Agrindustri e PT Permata Hijau Palm Oleo (grupo Permata)	0,16 %
PT Wilmar Nabati Indonesia e PT Wilmar Bioenergi Indonesia (grupo Wilmar)	0,11 %

3.5. Outros regimes

- (239) A denúncia identificou outras subvenções e programas de subvenções, especialmente através de renúncia ou não cobrança de receitas, por exemplo, benefícios fiscais em matéria de imposto sobre o rendimento para investimentos cotados, subvenções aos complexos industriais, benefícios fiscais para indústrias de vanguarda e concessão de financiamento e garantias de exportação em condições preferenciais pelo Indonesian Eximbank.
- (240) Dado que a Comissão não encontrou elementos de prova que demonstrassem a sua utilização por qualquer produtor-exportador, estes regimes serão analisados em conjunto na presente secção.

⁽⁵⁴⁾ Relatórios do Painel, *Brazil – Certain Measures Concerning Taxation and Charges*, WT/DS472/R, Add.1 e Corr.1 e WT/DS497/R, Add.1 e Corr.1, adotados em 11 de janeiro de 2019, alterados pelos Relatórios do Órgão de Recurso WT/DS472/AB/R e WT/DS497/AB/R, n.os 7.491 – 7.494.

3.5.1. Benefícios fiscais em matéria de imposto sobre o rendimento para investimentos cotados

- (241) A denúncia alegou que este regime concede benefícios fiscais em matéria de imposto sobre o rendimento para investimentos em certos domínios de atividade e/ou em certas regiões, a fim de dinamizar o investimento estrangeiro e interno direto na Indonésia. Em especial, a denúncia alega que este regime concede:
- a) Uma dedução fiscal líquida de 30 % do investimento total, aplicada durante seis anos a uma taxa anual de 5 %;
 - b) Uma aceleração da depreciação e amortização;
 - c) Uma taxa de imposto sobre o rendimento de 10 % sobre os dividendos pagos a sujeitos passivos estabelecidos no estrangeiro, ou uma taxa inferior em conformidade com a convenção em vigor para evitar a dupla tributação; e
 - d) Uma compensação por perdas durante um mínimo de cinco anos e um máximo de 10 anos.
- (242) O inquérito confirmou amplamente as alegações apresentadas na denúncia. Com efeito, o inquérito revelou que o programa de subvenções foi instituído em 1 de janeiro de 2007 pelo Regulamento n.º 1/2007 do Governo e foi renovado e modificado em 6 de abril de 2015 pelo Regulamento n.º 18/2015 do Governo, que foi posteriormente alterado pelo Regulamento n.º 9/2016 do Governo. Embora o Regulamento n.º 18/2015 do Governo revogue o Regulamento n.º 1/2007 do Governo, as empresas que recebiam vantagens ao abrigo do Regulamento n.º 1/2017 puderam continuar a receber essas vantagens até à respetiva data de termo inicialmente fixada.
- (243) De acordo com este regime, as empresas que invistam em regiões específicas do território da República da Indonésia e em setores industriais específicos podem beneficiar dos seguintes incentivos:
- a) Uma dedução fiscal líquida de 30 % do investimento total, aplicada durante seis anos a uma taxa anual de 5 %;
 - b) Uma aceleração da depreciação e amortização;
 - c) Uma taxa de imposto sobre o rendimento de 10 % sobre os dividendos pagos a sujeitos passivos estabelecidos no estrangeiro, ou uma taxa inferior em conformidade com a convenção em vigor para evitar a dupla tributação; e
 - d) Uma compensação por perdas durante um mínimo de cinco anos e um máximo de 10 anos.
- (244) Durante a visita de verificação, o GI explicou que o regime está disponível para investimentos em regiões que não sejam Java ou Sulawesi, e que a localização pertinente para fins de elegibilidade é a localização onde o investimento é efetuado e não a da sede da empresa que efetua o investimento. O GI também confirmou que os agentes da cadeia de valor do OPB, incluindo os produtores de biodiesel, são elegíveis para este regime.
- (245) O inquérito mostrou que, por diferentes motivos, nenhum dos produtores-exportadores utilizou este regime. As empresas ou registavam prejuízos e, por conseguinte, não tinham qualquer imposto sobre o rendimento a deduzir, ou não eram elegíveis por não cumprirem a condição de região específica dos investimentos.
- (246) Uma vez que nenhum produtor-exportador utilizou o regime, a Comissão não prosseguiu a análise do mesmo.

3.5.2. Subvenção a complexos industriais

- (247) O autor da denúncia alega que, ao abrigo do regime aplicável aos complexos industriais, o GI subvenciona os produtores indonésios de biodiesel através de vários incentivos. Em especial, alega que o GI estabeleceu a denominada «subvenção aos complexos industriais», nos termos do Regulamento n.º 142/2015. Ao abrigo deste regime, são concedidos incentivos fiscais a qualquer «empresa industrial» situada num «complexo industrial», podendo ser concedidos incentivos regionais adicionais.
- (248) De acordo com a denúncia, este programa concede uma contribuição financeira aos produtores indonésios de biodiesel sob a forma de renúncia de receita pública do GI e concede aos exportadores indonésios de biodiesel uma vantagem igual à poupança fiscal. A denúncia alega ainda que este regime tem caráter específico, uma vez que apenas certas empresas situadas num complexo industrial podem candidatar-se ao programa nas condições estabelecidas no regulamento.
- (249) O inquérito indicou que este regime foi criado pelo GI para apoiar a atividade industrial estabelecida em zonas geográficas específicas, definidas no artigo 1.º, n.º 4, do Regulamento n.º 142/2015 do Governo como zonas centrais de atividade industrial equipadas com infraestruturas de apoio construídas e geridas pela empresa do complexo industrial.

- (250) O inquérito também indicou que este regime pode conceder vantagens aos beneficiários, uma vez que o Regulamento n.º 105/2016 do Ministério das Finanças prevê certas facilidades em matéria de imposto sobre o rendimento das sociedades, bem como isenções de IVA e de direitos de importação.
- (251) No entanto, o inquérito mostrou que nenhum dos produtores-exportadores utilizou este regime e, por conseguinte, a Comissão não prosseguiu a sua análise.

3.5.3. *Benefício fiscal para indústrias de vanguarda*

- (252) A denúncia alega que, ao abrigo do regime de benefícios fiscais para indústrias de vanguarda, o GI concede um conjunto de incentivos fiscais para aumentar o investimento direto nas denominadas «indústrias de vanguarda». Em especial, alega que este regime foi criado em 2011 pelo Regulamento n.º 130/2011 do Ministro das Finanças, tendo sido, posteriormente, revisto várias vezes, a última das quais em 29 de março de 2018, através do Regulamento n.º 35/2018 do Ministro das Finanças.
- (253) De acordo com a denúncia, este regime concede uma contribuição financeira aos beneficiários sob a forma de renúncia de receita pública do GI, bem como uma vantagem em termos de poupança fiscal.
- (254) O inquérito indicou que o regime consiste essencialmente numa redução do imposto sobre o rendimento das sociedades para as empresas que exerçam certas atividades de negócio (as denominadas indústrias de vanguarda) enumeradas no Regulamento n.º 159/2015 do Ministro das Finanças, alterado pelo Regulamento n.º 103/2016 do Ministro das Finanças. O inquérito revelou ainda que, para serem elegíveis para este regime, as empresas devem estar ativas numa «indústria de vanguarda», tal como definida pelo Ministério das Finanças, e investir, no mínimo, 1 000 000 000 000,00 IDR (um bilião de rupias) em todos os setores de indústrias de vanguarda, com exceção do setor das tecnologias da informação e da comunicação (TIC), que envolve alta tecnologia. No setor das TIC, as empresas têm de investir, no mínimo, 500 000 000 000,00 IDR (quinhentos mil milhões de rupias) para serem elegíveis para beneficiar de uma vantagem. Além do que precede, são aplicáveis outros critérios de elegibilidade, nomeadamente o depósito de um mínimo de 10 % do plano de investimento em bancos indonésios, a manutenção de um rácio dívida/capital próprio de, pelo menos, 4:1, e o estatuto de entidade jurídica indonésia desde 15 de agosto de 2011.
- (255) No entanto, o inquérito mostrou que nenhum dos produtores-exportadores utilizou este regime e, por conseguinte, a Comissão não prosseguiu a sua análise.

3.5.4. *Concessão de financiamento e garantias de exportação em condições preferenciais pelo Indonesian Eximbank*

- (256) A denúncia alega que o Lempabaga Pembiayaan Ekspor Indonesia («Eximbank»), um banco integralmente detido pelo Estado, atua como instituição financeira especial do Ministério das Finanças, com a missão de apoiar o comércio externo da Indonésia. De acordo com o autor da denúncia, o Eximbank, nesta qualidade, concede financiamento à exportação em condições preferenciais às indústrias de óleo de palma indonésias a jusante, o que inclui os produtores de biodiesel.
- (257) De acordo com a denúncia, o objetivo do Eximbank consiste em apoiar as políticas do governo que visam promover o programa nacional de exportações através de concessão de financiamento interno à exportação e que, no seu relatório anual de 2017, o Eximbank reforçou o seu compromisso de apoiar ativamente as indústrias indonésias relacionadas com o óleo de palma, que constituem a maior parte da sua carteira de clientes.
- (258) A denúncia alega ainda que uma vasta gama de serviços financeiros, tais como financiamento à exportação, garantias de exportação, seguros de exportação e serviços de consultoria prestados pelo Eximbank, podem ser considerados como contribuição financeira do GI. Além disso, acrescenta que, nos termos da Lei 2/2009, a função do Eximbank consiste em conceder financiamento a quaisquer operações ou projetos que não sejam viáveis para os bancos comerciais, com o objetivo de dinamizar as exportações. Neste contexto, a denúncia alega que, de acordo com o relatório anual de 2017 do Eximbank, este detinha ativos financeiros e dívidas a receber com taxas de juro nominais de 0 %, expressos em rupias e em divisas. Assim, a denúncia alega que, apesar de não ter conseguido identificar com exatidão a taxa de juro aplicada pelo Eximbank aos produtores de biodiesel, esta era inferior ao preço de mercado e, por conseguinte, constituía uma vantagem a favor desses produtores de biodiesel.
- (259) O inquérito indicou que o Eximbank foi instituído pelo GI através da Lei 2/2009 e concede financiamento sob a forma de capital de exploração e/ou de investimento. Mais precisamente, o inquérito revelou que o Eximbank exerce as seguintes atividades:
- garantias prestadas a exportadores indonésios, importadores internacionais e concursos relacionados com a execução do projeto,
 - serviços de seguros para os exportadores, caso as agências de seguros de exportação existentes não estejam em condições de prestar esses serviços, e
 - serviços de consultoria, prestados por serviços de mentoria e aconselhamento, a bancos, instituições financeiras, produtores-exportadores de bens para exportação, especialmente pequenas e médias empresas e cooperativas.

- (260) O inquérito revelou que apenas um dos produtores-exportadores tinha uma relação contratual com o Eximbank. Não obstante o que precede, a Comissão verificou todos os empréstimos contraídos pelos produtores-exportadores junto de qualquer banco estatal. A este respeito, a Comissão verificou que a taxa de juro praticada pelos bancos estatais em operações de empréstimos é comparável às taxas de referência internacionais, tanto para os empréstimos expressos em rupias indonésias («IDR») como para os empréstimos expressos em dólares dos Estados Unidos. No que respeita aos empréstimos expressos em IDR, a Comissão comparou a taxa de juro paga pelos produtores-exportadores durante o período de vigência do empréstimo com as taxas de rendibilidade das obrigações indonésias de duração idêntica disponíveis na Bloomberg. A Comissão observou que as duas são comparáveis.
- (261) Por conseguinte, tendo em conta o facto de não ter determinado que este regime conferiu qualquer vantagem, a Comissão não prosseguiu a sua análise.

3.6. Conclusão sobre a concessão de subvenções

- (262) A Comissão calculou o montante das subvenções passíveis de medidas de compensação para cada produtor-exportador, em conformidade com as disposições do regulamento de base, examinando cada subvenção ou programa de subvenções, e adicionou todos os valores para calcular o montante total da subvenção concedida a cada produtor-exportador no período de inquérito. Para calcular as margens de subvencionamento total abaixo indicadas, a Comissão calculou primeiramente a percentagem de subvenção, sendo o seu montante uma percentagem do volume de negócios total da empresa. Essa percentagem foi, então, utilizada para calcular a subvenção atribuída às exportações do produto em causa para a União durante o período de inquérito. O montante da subvenção por tonelada do produto em causa, exportado para a União durante o período de inquérito, foi depois calculado, e as margens abaixo foram calculadas como percentagem do valor CIF (custo, seguro e frete) das mesmas exportações por tonelada.
- (263) Tendo em conta a plena colaboração por parte dos produtores-exportadores indonésios, o montante para «Todas as outras empresas» foi fixado provisoriamente ao nível do montante mais elevado estabelecido para as empresas colaborantes.

Empresa	Taxa de subvenção
PT Ciliandra Perkasa	8,0 %
PT Intibenua Perkasatama e PT Musim Mas (grupo Musim Mas)	16,3 %
PT Pelita Agung Agrindustri e PT Permata Hijau Palm Oleo (grupo Permata)	18,0 %
PT Wilmar Nabati Indonesia e PT Wilmar Bioenergi Indonesia (grupo Wilmar)	15,7 %
Todas as outras empresas	18,0 %

4. PREJUÍZO

4.1. Definição da indústria da União e produção da União

- (264) Durante o período de inquérito, 44 produtores da União que eram membros do EBB e outros 196 produtores não membros conhecidos fabricavam o produto similar. Todos estes produtores constituem a «indústria da União», na aceção do artigo 9.º, n.º 1, do regulamento de base.
- (265) Tal como indicado nos considerandos 17 a 20, a Comissão seleccionou três produtores da União para a amostra, representando 18 % da produção total da União do produto similar.
- (266) A Comissão determinou a produção total de biodiesel da União, durante o período de inquérito, em cerca de 13 milhões de toneladas, com base nas informações relativas à indústria da União apresentadas pelo EBB.
- (267) O EBB compila dados relativos à produção enviados pelos seus membros, que representam cerca de 70 % da produção de biodiesel da União. No que diz respeito aos produtores não membros, que representam cerca de 30 % da produção de biodiesel da União, o EBB reúne as informações relativas à produção facultadas pelas associações industriais nacionais competentes e extraídas de outras fontes disponíveis ao público.

- (268) A metodologia e a exatidão dos dados recolhidos pelo EBB foram verificadas, nos termos do artigo 26.º do regulamento de base, no decurso de uma visita de verificação realizada nas instalações do EBB.

Quadro 3

Produção da União (toneladas)

	2015	2016	2017	PI
Produção total da União	11 789 896	11 958 862	13 071 053	13 140 582
Índice	100	101	111	111

Fonte: EBB.

- (269) A produção total de biodiesel da União aumentou gradualmente 11 % entre 2015 e 2017, tendo permanecido estável entre 2017 e o final do período de inquérito. Quando comparada com o consumo da União indicado no quadro 4 abaixo, a produção da indústria da União não acompanhou a procura, tendo sido importado o volume de biodiesel correspondente à diferença.

4.2. Consumo da União

- (270) A Comissão determinou o consumo de biodiesel da União, adicionando as importações de biodiesel na União às vendas da indústria da União no mercado da União.

- (271) O consumo da União evoluiu do seguinte modo:

Quadro 4

Consumo da União (toneladas)

	2015	2016	2017	PI
Consumo total da União	11 791 953	11 435 468	14 202 128	15 634 102
Índice	100	97	120	133

Fonte: EBB – Estatísticas de importação da UE.

- (272) O consumo de biodiesel da União foi estável até 2016. Em 2017 e durante o período de inquérito, aumentou 33 % em relação a 2015. O consumo de biodiesel depende de dois fatores importantes: o consumo de diesel e o teor de biodiesel no diesel.
- (273) O aumento constante da procura e a produção da União resultam da política energética da União. A Diretiva 2009/285/CE, ou Diretiva Energias Renováveis («RED»), ⁽⁵⁵⁾ estabelece que *cada Estado-Membro deve assegurar que a sua quota de energia proveniente de fontes renováveis consumida por todos os modos de transporte em 2020 represente, pelo menos, 10 % do consumo final de energia nos transportes nesse Estado-Membro* («obrigação de mistura»). A Diretiva permite que cada Estado-Membro defina os seus «mandatos» específicos.
- (274) A Diretiva (UE) 2018/2001, ou Segunda Diretiva Energias Renováveis («RED II»), foi publicada em 21 de dezembro de 2018 ⁽⁵⁶⁾, após o final do período de inquérito. A Diretiva prossegue a política de combustíveis renováveis que estava a ser aplicada no setor dos transportes e o objetivo de 10 % de energia renovável nos transportes e estabelece critérios de sustentabilidade para todos os biocombustíveis produzidos ou consumidos na UE.
- (275) O facto de se estarem a misturar quantidades maiores de biodiesel no diesel mineral constitui um elemento importante na análise das tendências do mercado de biodiesel na União. O custo de produção e os preços do biodiesel são geralmente mais elevados do que o custo de produção e os preços do diesel mineral. A legislação da UE obriga os produtores de combustíveis (refinarias) a comprar biodiesel para ser misturado nos combustíveis fósseis.

⁽⁵⁵⁾ Diretiva 2009/28/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009, relativa à promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis (JO L 140 de 5.6.2009, p. 16).

⁽⁵⁶⁾ Diretiva (UE) 2018/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018, relativa à promoção da utilização de energia de fontes renováveis (JO L 328 de 21.12.2018, p. 82).

- (276) O consumo de biodiesel está diretamente associado às medidas introduzidas em cada Estado-Membro com vista ao cumprimento da obrigação de misturar certos níveis de biodiesel nos combustíveis fósseis. O consumo de biodiesel deverá aumentar quando e à medida que mais Estados-Membros transponham os objetivos estabelecidos pela diretiva da UE para a sua legislação nacional.
- (277) Outro fator importante está relacionado com o consumo de diesel no transporte rodoviário na União. Este consumo é moldado pela situação económica geral da União, que determina a necessidade de transportar bens e pessoas.
- (278) Outro fator relacionado com o consumo de diesel (e, consequentemente, de biodiesel) na União é a eficiência energética dos camiões, autocarros e automóveis com motores a diesel. Quanto maior é a eficiência energética, menor é o consumo de diesel. Outro fator é a troca de motores a diesel por motores que utilizam outros tipos de combustível, tais como gasolina, GPL ou GNC, e por motores híbridos e inteiramente elétricos.

4.3. Importações provenientes do país em causa

4.3.1. Volume e parte de mercado das importações provenientes do país em causa

- (279) A Comissão determinou o volume das importações de biodiesel e a respetiva parte de mercado com base na base de dados Surveillance 2 ⁽⁵⁷⁾.
- (280) As importações de biodiesel na União provenientes do país em causa evoluíram do seguinte modo. O PI foi dividido em trimestres, a fim de mostrar o efeito da anulação dos direitos, em março de 2018:

Quadro 5

Volume das importações (toneladas) e parte de mercado

	2015	2016	2017	PI
Volume das importações provenientes da Indonésia (toneladas)	13 340	31 115	24 984	516 088
<i>Índice</i>	100	233	187	3 869
Parte de mercado	0,1 %	0,3 %	0,2 %	3,3 %
<i>Índice</i>	100	241	156	2 918

Fonte: base de dados Surveillance 2.

Quadro 6

Volume trimestral das importações (toneladas) provenientes da Indonésia no PI

	4.º T 2017	1.º T 2018	2.º T 2018	3.º T 2018
Volume das importações provenientes da Indonésia (toneladas)	0	25 275	227 114	263 678

Fonte: base de dados Surveillance 2.

- (281) Devido aos direitos anti-dumping sobre as importações provenientes da Indonésia, instituídos em 26 de novembro de 2013 pelo Regulamento (UE) n.º 1194/2013 ⁽⁵⁸⁾, entre 2015 e fevereiro de 2018, o volume de importações na União provenientes da Indonésia foi muito reduzido.

⁽⁵⁷⁾ Base de dados de produtos específicos sob «vigilância» ou monitorização, importados no território aduaneiro da União e mantida pela Direção-Geral da Fiscalidade e da União Aduaneira.

⁽⁵⁸⁾ Regulamento de Execução (UE) n.º 1194/2013 do Conselho, de 19 de novembro de 2013, que institui um direito anti-dumping definitivo e estabelece a cobrança definitiva do direito provisório instituído sobre as importações de biodiesel originário da Argentina e da Indonésia (JO L 315 de 26.11.2013, p. 2).

- (282) No entanto, estes direitos foram anulados por um acórdão do Tribunal de Justiça Europeu de março de 2018 ⁽⁵⁹⁾ e, em consequência, as importações aumentaram drasticamente desde então, como se pode observar no quadro 6.

4.3.2. Preços das importações provenientes do país em causa e subcotação dos preços

- (283) Conforme indicado acima, ocorreram importações provenientes da Indonésia durante o período considerado. A evolução dos preços no período considerado, entre 2015 e o período de inquérito, foi a seguinte.

Quadro 7

Preços de importação

	2015	2016	2017	PI
Preços das importações provenientes da Indonésia (EUR por tonelada)	853	619	803	671

Fonte: base de dados Surveillance 2.

- (284) Durante o PI, houve uma diferença de cerca de 15 % entre esses preços de importação e os preços de venda na UE (quadro 10). Entre 2015 e 2017, a diferença situou-se entre 5 % e 10 %.
- (285) A Comissão determinou a subcotação dos preços durante o período de inquérito mediante uma comparação entre:
- 1) Os preços médios ponderados correspondentes, por tipo do produto, das importações provenientes dos produtores indonésios para o primeiro cliente independente no mercado da União, estabelecidos numa base «custo, seguro e frete» («CIF»), devidamente ajustados para ter em conta os custos de importação; e
 - 2) Os preços de venda médios ponderados, por tipo do produto, dos produtores da União incluídos na amostra cobrados a clientes independentes no mercado da União.
- (286) A Comissão comparou os preços, por tipo do produto, para transações efetuadas no mesmo estágio de comercialização, com os devidos ajustamentos quando necessário, e após a dedução de descontos e abatimentos.
- (287) A comparação por tipo do produto incidiu sobre uma comparação do CFPP, independentemente da matéria-prima utilizada. Outro aspeto que a Comissão teve em conta foi a possibilidade de determinado produto ter sido objeto de «dupla contabilização» na maioria dos Estados-Membros. No que diz respeito à Alemanha, onde é aplicada uma forma diferente de calcular a eficiência da redução das emissões de CO₂, a Comissão teve igualmente em conta esta especificidade do mercado alemão.
- (288) A Comissão observou que alguns exportadores indonésios comunicaram exportações para a UE sem o certificado (denominado «certificado RED») exigido pela Diretiva Energias Renováveis para que o biodiesel seja contabilizado para efeitos da obrigação de mistura na UE. A Comissão considerou que essas vendas estavam em concorrência direta com as vendas da indústria da União efetuadas com um certificado RED, uma vez que essas importações estavam em livre circulação e as especificações técnicas do produto são as mesmas.
- (289) A Comissão determinou que, na maioria dos casos, o cliente final que adquire biodiesel não sabe nem está interessado em saber qual a matéria-prima utilizada na produção, mas exige um produto que cumpra um determinado nível máximo de CFPP. Esse nível varia consoante a estação e as condições climáticas. Durante os meses de verão e em regiões mais quentes, podem ser vendidos níveis de CFPP mais elevados, ao passo que é exigido um nível inferior de CFPP durante os meses de inverno e em regiões mais frias.

⁽⁵⁹⁾ Em 15 de setembro de 2016, o Tribunal Geral da União Europeia («Tribunal Geral») proferiu acórdãos nos processos T-80/14, T-111/14 a T-121/14 (5) e T-139/14 (6) («acórdãos»), pelos quais anulou os artigos 1.º e 2.º do regulamento definitivo, na medida em que digam respeito aos requerentes nesses processos («produtores-exportadores em causa»). Num primeiro momento, o Conselho da Europa tinha recorrido desses acórdãos. No entanto, na sequência da decisão do Conselho de retirar os seus recursos, os processos foram removidos do registo do Tribunal de Justiça em 2 e 5 de março de 2018 (despachos do presidente do Tribunal de Justiça de 15 de fevereiro de 2018 nos processos apensos C-602/16 P e C-607/16 P a C-609/16 P, e de 16 de fevereiro de 2018, nos processos C-603/16 P a C-606/16 P). Por conseguinte, os acórdãos tornaram-se definitivos e vinculativos a partir da data em que foram proferidos.

- (290) Tendo em conta o nível mais elevado do CFPP do EMP puro (normalmente CFPP +13), este não é, por norma, misturado sozinho com diesel mineral, mas sim com outros tipos de biodiesel com um CFPP mais baixo, para produzir primeiro uma mistura a CFPP +5 ou CFPP 0, que depois é misturada com diesel mineral.
- (291) A quantidade de EMP utilizada numa mistura depende da estação do ano e da localização na Europa. No sul da Europa, é utilizado um CFPP -5 no inverno e um CFPP +5 no verão. No norte da Europa, é utilizado um CFPP -10 no inverno e um CFPP 0 no verão. Quanto mais elevado é o CFPP, maior é a percentagem de EMG que pode ser utilizada na mistura de biodiesel ⁽⁶⁰⁾.
- (292) Para calcular a subcotação dos preços ao nível de cada produtor-exportador, a Comissão começou por comparar as importações provenientes da Indonésia, que são constituídas por biodiesel produzido a partir de óleo de palma puro, com as vendas de biodiesel produzido a partir de óleo de palma puro da indústria da UE.
- (293) Em consequência, esse tipo de biodiesel vendido pela indústria da União estava em concorrência direta com o biodiesel importado da Indonésia, em consonância com o relatório do painel da OMC sobre o biodiesel proveniente da Indonésia ⁽⁶¹⁾. Essa comparação abrangeu cerca de 20 % de todas as vendas dos produtores da União incluídos na amostra. A jurisprudência aplicável da OMC não prevê qualquer obrigatoriedade de considerar uma percentagem específica das vendas internas da indústria ao efetuar a análise dos efeitos dos preços ⁽⁶²⁾.
- (294) A Comissão expressou o resultado desta comparação direta entre as importações de EMP e as vendas de EMP em percentagem do volume de negócios resultante das vendas de EMP dos produtores da União incluídos na amostra durante o período de inquérito. A comparação mostrou uma margem média ponderada de subcotação por parte das importações efetuadas pelos exportadores do país em causa no mercado da União, que oscilou entre 6,0 % e 11,6 %.
- (295) A parte restante das vendas dos produtores da União incluídos na amostra tem um CFPP menor, o que permite que esses produtos sejam utilizados a temperaturas mais baixas. Uma vez que a comparação acima referida entre as importações provenientes da Indonésia e as vendas da indústria da União abrangeu apenas 20 % das vendas dos produtores da União incluídos na amostra, a Comissão efetuou dois outros tipos de comparações de preços para avaliar a fiabilidade da conclusão sobre esta subcotação.
- (296) Na segunda opção, a Comissão alargou o âmbito da comparação através da inclusão do biodiesel com um CFPP de cerca de 0 graus («EMAG-0»), o tipo de biodiesel mais comum vendido pelos produtores da União incluídos na amostra. Para o efeito, os preços dos EMAG-0 foram ajustados em baixa, tendo em conta o valor de mercado da diferença nas propriedades físicas. Este valor de mercado foi avaliado com base na diferença de preços entre os EMAG-10 e EMAG-0 no mercado da União. Esta comparação abrangeu 55 % de todas as vendas da indústria da União e revelou uma subcotação de 7,4 %.
- (297) Esta comparação tem em consideração que o biodiesel a CFPP-0, EMAG-0, é normalmente uma mistura de vários tipos de biodiesel, incluindo, frequentemente, uma percentagem de EMP até 20 %. Por conseguinte, a Comissão considerou que o preço de venda dos EMAG-0 no mercado da União é afetado pelos preços dos tipos de biodiesel misturados para o produzir e, portanto, a comparação é adequada para validar a comparação entre produtos semelhantes.
- (298) Na terceira opção, a Comissão comparou todas as importações provenientes dos produtores-exportadores indonésios com todas as vendas dos produtores da União incluídos na amostra, independentemente do tipo de produto. Esta comparação mostrou uma subcotação de 17,5 % ⁽⁶³⁾.
- (299) Esta comparação mostrou que as importações de EMP provenientes da Indonésia a preços subvencionados teriam o efeito de baixar o preço da maioria das misturas vendidas no mercado da União.
- (300) Consequentemente, os três tipos de comparação de preços revelaram níveis significativos de subcotação dos preços. Por conseguinte, independentemente da metodologia utilizada, a Comissão determinou provisoriamente que os preços das importações provenientes da Indonésia subcotaram significativamente os preços da indústria da União.
- (301) Além disso, no considerando 328, a Comissão analisou se os preços da indústria da União foram depreciados pelas importações subvencionadas.

⁽⁶⁰⁾ Documento WT/DS480/R *European Union - Anti-Dumping Measures on Biodiesel from Indonesia*, n.º 7.152.

⁽⁶¹⁾ Documento WT/DS480/R *European Union - Anti-Dumping Measures on Biodiesel from Indonesia*, n.os 7.143-7.161.

⁽⁶²⁾ Documento WT/DS480/R *European Union - Anti-Dumping Measures on Biodiesel from Indonesia*, n.º 7.160.

⁽⁶³⁾ No relatório WT/DS480/R, n.º 7.160, a Indonésia argumentou que uma comparação entre as importações provenientes da Indonésia e o biodiesel misturado CFPP-0 vendido pela indústria da União, que representa 37 % de todas as vendas da União, era insuficiente. Argumentou ainda que a Comissão devia ter comparado os preços de venda dos restantes 63 % das vendas da União. Esta comparação, à semelhança da diferença de preço referida no considerando 284, confirma que houve uma subcotação significativa durante o PI.

4.4. Situação económica da indústria da União

4.4.1. Observações gerais

- (302) Nos termos do artigo 8.º, n.º 5, do regulamento de base, o exame da repercussão das importações objeto de *dumping* na indústria da União incluiu uma avaliação de todos os indicadores económicos pertinentes para a situação desta indústria durante o período considerado.
- (303) Tal como referido nos considerandos 17 a 20, recorreu-se à amostragem para determinar o prejuízo e o impacto negativo no nível dos preços de venda, nas quantidades vendidas, na parte de mercado e nos lucros da indústria da União.
- (304) Para efeitos da determinação do prejuízo, a Comissão distinguiu entre indicadores de prejuízo macroeconómicos e microeconómicos. A Comissão avaliou os indicadores macroeconómicos com base nos dados constantes das respostas dadas ao questionário pelos produtores da União incluídos na amostra e nas informações facultadas pelo EBB.
- (305) A Comissão examinou a metodologia de recolha dos dados apresentados pelo EBB e verificou que as informações eram corroboradas por documentação e processos de investigação adequados.
- (306) Os dois conjuntos de dados foram considerados representativos da situação económica da indústria da União.
- (307) Os indicadores macroeconómicos incluem: produção, capacidade de produção, utilização da capacidade, volume de vendas, parte de mercado, crescimento, emprego, produtividade, amplitude do montante de subvencionamento e recuperação de anteriores subvenções ou *dumping*.
- (308) Os indicadores microeconómicos incluem: preços unitários médios, custo unitário, custo da mão de obra, existências, rentabilidade, *cash flow*, investimentos, retorno dos investimentos e capacidade de obtenção de capital.

4.4.2. Indicadores macroeconómicos

4.4.2.1. Capacidade de produção e utilização da capacidade

- (309) Durante o período considerado, a capacidade de produção total da União e a utilização da capacidade evoluíram do seguinte modo:

Quadro 8

Capacidade de produção e utilização da capacidade

	2015	2016	2017	PI
Capacidade de produção (toneladas)	16 009 878	16 561 814	16 594 853	17 031 230
<i>Índice</i>	100	103	104	106
Utilização da capacidade	74 %	72 %	79 %	77 %

Fonte: EBB.

- (310) A capacidade de produção aumentou lentamente ao longo do período considerado, para dar resposta à procura crescente. No entanto, uma vez que a indústria da União apenas pôde beneficiar de uma forma muito limitada do crescimento do mercado devido ao aumento substancial das importações subvencionadas, em especial, durante o período de inquérito, o aumento da capacidade de produção é significativamente inferior ao crescimento da procura.
- (311) Tal como acontece com as informações sobre a produção, no considerando 309, o EBB compila dados relativos à capacidade dos seus membros, incluindo associações nacionais, e, no que diz respeito à capacidade dos não membros, obtém essas informações de outras fontes disponíveis ao público.
- (312) Os valores relativos à capacidade de produção não incluem uma parte significativa da capacidade que é considerada «capacidade não utilizada». O EBB explicou que algumas unidades de biodiesel não funcionam há vários anos, devendo ser consideradas unidades em inatividade prolongada. Essas unidades, embora nominalmente instaladas, só poderão reiniciar a produção após um investimento em adaptação técnica e decorrido um longo período.

- (313) A utilização da capacidade da indústria da União aumentou três pontos percentuais, passando de 74 % para 77 % no período considerado. A indústria atingiu o nível mais elevado de utilização da capacidade durante o ano de 2017 e o período de inquérito.

4.4.2.2. Volume de vendas e parte de mercado

- (314) O volume de vendas e a parte de mercado da indústria da União evoluíram do seguinte modo durante o período considerado:

Quadro 9

Volume de vendas e parte de mercado

	2015	2016	2017	PI
Volume de vendas no mercado da União (toneladas)	11 305 117	10 920 665	13 004 462	12 741 791
Índice	100	97	115	113
Parte de mercado	95,9 %	95,5 %	91,6 %	81,5 %

Fonte: EBB – Estatísticas de importação e exportação.

- (315) As vendas da indústria da União diminuíram em 2015 e 2016, aumentaram em 2017, mas voltaram a diminuir ligeiramente no período de inquérito.
- (316) Os fatores que determinam as vendas são os mesmos que determinam o consumo da União. As importações não afetaram de forma significativa o nível de vendas no período 2015-2016, sendo esta uma das razões para a relativa estabilidade dos níveis das vendas e parte de mercado.
- (317) A eliminação dos direitos sobre as importações provenientes da Indonésia alterou a situação do mercado em 2018. Após a eliminação dos direitos, a indústria da União perdeu significativamente parte de mercado em comparação com 2016 (quase 15 %), sobretudo entre 2017 e o período de inquérito.

4.4.2.3. Crescimento

- (318) Apesar do aumento de mercado de 33 % na União durante o período considerado, a quantidade de vendas e a produção da indústria da União aumentaram apenas 13 % e 11 %, respetivamente. A indústria da União apenas conseguiu, portanto, beneficiar muito ligeiramente do crescimento do mercado no período de inquérito, uma vez que parte considerável deste crescimento foi absorvida pelo aumento das importações, como foi o caso das importações subvencionadas provenientes da Indonésia.

4.4.2.4. Emprego e produtividade

- (319) O emprego e a produtividade evoluíram do seguinte modo durante o período considerado:

Quadro 10

Emprego e produtividade

	2015	2016	2017	PI
Número de trabalhadores	2 763	2 762	2 733	2 841
Índice	100	100	99	103
Produtividade (toneladas/trabalhador)	4 267	4 329	4 782	4 625
Índice	100	101	112	108

Fonte: EBB.

- (320) O emprego pela indústria da União manteve-se estável durante o período considerado. A produtividade aumentou entre 2016 e 2017 e, em seguida, diminuiu ligeiramente em quatro pontos percentuais.

4.4.2.5. Importância do montante das subvenções passíveis de medidas de compensação e recuperação de anteriores práticas de subvenção ou de *dumping*

- (321) O impacto das importações subvencionadas provenientes da Indonésia na indústria da União poderá ser substancial, dados os volumes significativos e os baixos preços destas importações.
- (322) Em 26 de novembro de 2013, a União instituiu direitos anti-*dumping* definitivos sobre as importações de biodiesel provenientes da Indonésia. Os direitos oscilavam entre 8,8 % e 20,5 %.
- (323) Tal como referido no considerando 282, esses direitos anti-*dumping* foram anulados em março de 2018 e, em consequência, as importações provenientes da Indonésia começaram a aumentar significativamente. Tal como referido no considerando 280, a parte de mercado das importações provenientes da Indonésia atingiu 3,3 % no período de inquérito, quase exclusivamente na segunda metade deste período.
- (324) Em consequência do aumento das importações a baixos preços, que subcotaram ou depreciaram de forma substancial os preços da indústria da União, esta última perdeu parte de mercado e não conseguiu beneficiar do crescimento do mercado.

4.4.3. Indicadores microeconómicos

4.4.3.1. Preços e fatores que influenciam os preços

- (325) Durante o período considerado, o preço de venda unitário médio ponderado cobrado pelos produtores da União incluídos na amostra a clientes independentes na União evoluiu do seguinte modo:

Quadro 11

Preços de venda na União

	2015	2016	2017	PI
Preço de venda unitário médio na União no mercado total (EUR/tonelada)	715	765	832	794
<i>Índice</i>	100	107	116	111
Custo unitário da produção (EUR/tonelada)	728	767	827	791
<i>Índice</i>	100	105	114	109

Fonte: produtores da União incluídos na amostra.

- (326) O preço de venda unitário médio ponderado cobrado pelos produtores da União incluídos na amostra a clientes independentes aumentou 16 % entre 2015 e 2017. Subsequentemente, os preços desceram cinco pontos percentuais entre 2017 e o período de inquérito.
- (327) O custo unitário de produção dos produtores da União incluídos na amostra acompanhou a tendência dos preços e aumentou 14 % entre 2015 e 2017. Subsequentemente, os custos desceram cinco pontos percentuais entre 2017 e o período de inquérito.
- (328) O mercado do biodiesel é um mercado de produtos de base sensível em termos de preços. Nesses mercados, uma subcotação dos preços de cerca de 10 % exerce uma pressão descendente significativa sobre os preços. Devido a esta pressão sobre os preços, a indústria da União não pôde beneficiar da descida dos custos durante o período de inquérito, uma vez que teve de transferir integralmente esta descida dos custos para os seus clientes, a fim de evitar uma perda ainda maior de parte de mercado.
- (329) Em consequência, a indústria da União não pôde melhorar a sua margem de lucro insatisfatória, devido à pressão exercida sobre os preços pelos volumes substanciais de importações subvencionadas, a baixos preços, numa situação de mercado que, normalmente, seria favorável.

4.4.3.2. Custos da mão de obra

- (330) No período considerado, os custos médios da mão de obra dos produtores da União incluídos na amostra evoluíram do seguinte modo:

Quadro 12

Custos médios da mão de obra por trabalhador

	2015	2016	2017	PI
Custos médios da mão de obra por trabalhador (EUR)	71 573	65 237	65 874	65 730
Índice	100	91	92	92

Fonte: produtores da União incluídos na amostra.

- (331) Os custos médios da mão de obra desceram entre 2015 e 2016, tendo-se mantido em seguida estáveis até ao final do período de inquérito.

4.4.3.3. Existências

- (332) No período considerado, os níveis das existências dos produtores da União incluídos na amostra evoluíram do seguinte modo:

Quadro 13

Existências

	2015	2016	2017	PI
Existências finais (toneladas)	85 725	92 291	87 864	88 457
Índice	100	108	102	103

Fonte: produtores da União incluídos na amostra.

- (333) Os níveis das existências dos produtores da União incluídos na amostra permaneceram relativamente estáveis durante o período considerado. Uma vez que o produto em causa é vendido a granel, uma só entrega pode compreender um volume substancial, superior a 10 000 toneladas, e ter um impacto significativo no nível das existências, em função da data exata da transação, pelo que o nível de existências é um indicador menos importante para a indústria da União.

4.4.3.4. Rendibilidade, *cash flow*, investimentos, retorno dos investimentos e capacidade de obtenção de capital

- (334) Durante o período considerado, a rendibilidade, o *cash flow*, os investimentos e o retorno dos investimentos dos produtores da União incluídos na amostra evoluíram do seguinte modo:

Quadro 14

Rendibilidade, *cash flow*, investimentos e retorno dos investimentos

	2015	2016	2017	PI
Rendibilidade das vendas na União a clientes independentes (% do volume de negócios das vendas)	– 0,1 %	0,9 %	0,8 %	0,8 %
Índice	– 100	900	800	824
Cash flow (EUR)	23 004 159	26 458 832	35 102 719	26 286 866
Índice	100	115	153	114

	2015	2016	2017	PI
Investimentos (EUR)	19 697 707	8 039 845	38 946 892	13 265 279
<i>Índice</i>	100	41	198	67
Retorno dos investimentos	– 3 %	18 %	16 %	17 %
<i>Índice</i>	– 100	600	533	573

Fonte: produtores da União incluídos na amostra.

- (335) A Comissão determinou a rentabilidade dos três produtores da União incluídos na amostra expressando o lucro líquido, antes de impostos, das vendas do produto similar a clientes independentes na União, em percentagem do volume de negócios dessas vendas. A rentabilidade baseia-se nos custos dos bens vendidos.
- (336) Durante o período considerado, a rentabilidade foi aproximadamente suficiente para cobrir os custos, mantendo-se abaixo de 1 % do volume de negócios.
- (337) Apesar dos baixos níveis de lucro, a indústria da União gerou um *cash flow* positivo proveniente das suas operações em todo o período considerado e foi capaz de autofinanciar as suas atividades.
- (338) A indústria da União continuou a investir ao longo de todo o período considerado. Os investimentos variaram significativamente durante todo o período, tendo atingido o seu nível mais elevado em 2017.
- (339) O retorno dos investimentos corresponde ao lucro expresso em percentagem do valor contabilístico líquido dos investimentos. O retorno dos investimentos registou um valor baixo, mas positivo, enquanto a indústria foi rentável, entre 2016 e o final do período de inquérito.
- (340) O desempenho financeiro da indústria da União em termos de lucros durante o período de inquérito limitou a sua capacidade de obtenção de capital.

4.4.4. Conclusão sobre o prejuízo

- (341) As importações provenientes da Indonésia foram negligenciáveis durante o período considerado, até março de 2018, quando os direitos anti-*dumping* em vigor foram abolidos. Em resultado, durante o período de inquérito, as importações aumentaram significativamente, atingindo 3,3 %.
- (342) O consumo da União aumentou de forma constante durante o período considerado, atingindo um aumento de 33 % para a totalidade do período. Esta evolução positiva refletiu-se apenas parcialmente na produção e no volume de vendas da indústria da União, que aumentaram apenas 11 % e 13 %, respetivamente, durante o mesmo período. Em resultado, as importações, incluindo as provenientes da Indonésia, aumentaram a sua parte de mercado.
- (343) Durante o período considerado, os indicadores de prejuízo foram contraditórios. A produção e as vendas da indústria da União acompanharam, em certa medida, a procura do mercado, mas apenas puderam beneficiar muito ligeiramente do crescimento do mercado no final do período considerado.
- (344) Os investimentos variaram ao longo do período considerado. O número de trabalhadores na indústria da União permaneceu estável durante o período considerado, o que, em combinação com o aumento da produção, levou a um aumento da produtividade por trabalhador.
- (345) No entanto, a rentabilidade da indústria da União manteve-se baixa ao longo do período considerado, o que indica que não conseguiu atingir um nível de operações regulares e lucrativas.
- (346) Apesar de um aumento das vendas e da produção, resultante do crescimento do consumo, a situação económica da indústria da União não deu sinais de melhoria. Apesar de não ter chegado a uma conclusão sobre a existência de um prejuízo importante no período de inquérito, a Comissão analisará se existe, pelo menos, uma ameaça de prejuízo importante.

5. AMEAÇA DE PREJUÍZO

5.1. Introdução

- (347) Nos termos do artigo 8.º, n.º 8, do regulamento de base, a Comissão examinou se as importações subvencionadas provenientes da Indonésia constituem uma ameaça de prejuízo importante para a indústria da União.

(348) Na determinação da existência de uma ameaça de prejuízo importante para a indústria da União, nos termos do artigo 8.º, n.º 8, segundo parágrafo, do regulamento de base, a Comissão tomou em consideração, nomeadamente, os seguintes fatores:

- natureza da subvenção ou subvenções em questão e os efeitos que são suscetíveis de ter sobre o comércio,
- taxa de crescimento significativa das importações subvencionadas no mercado da União, indicando a probabilidade de um aumento substancial das importações,
- disponibilidade suficiente ou um aumento iminente e considerável da capacidade do exportador, indicando a probabilidade de um aumento substancial das exportações subvencionadas para a União, tendo em conta a existência de outros mercados de exportação suscetíveis de absorver quaisquer exportações suplementares,
- possibilidade de as importações se efetuarem a preços que depreciam significativamente os preços ou impeçam aumentos de preço que, de outro modo, se teriam verificado, e a probabilidade de conduzirem a um crescimento da procura de novas importações, e
- nível das existências.

5.2. Natureza da subvenção ou subvenções em questão e os efeitos que são suscetíveis de ter sobre o comércio

- (349) No considerando 263, a Comissão apurou provisoriamente a existência de subvenções passíveis de medidas de compensação em conformidade com as disposições do regulamento de base. Essas subvenções mostram que as importações do produto em causa beneficiam de apoio dos poderes públicos. A subcotação e depreciação significativas de preços verificadas no período de inquérito deverão agravar ainda mais, num futuro próximo, a frágil situação económica da indústria da União já observada no período de inquérito.
- (350) Por outro lado, como explicado no considerando 203, as medidas do GI para apoiar a indústria nacional de biodiesel asseguram que as exportações de biodiesel se mantêm muito competitivas devido aos custos mais baixos de obtenção de OPB (ao contrário do que sucede com os produtores da União, que não podem beneficiar desses preços baixos). Deste modo, é previsível que as importações subvencionadas do produto em causa continuem a afetar negativamente a situação económica da indústria da União, devido à natureza das medidas de apoio do GI.

5.3. Taxa de crescimento significativa das importações subvencionadas no mercado da União, indicando a probabilidade de um aumento substancial das importações

- (351) Existe uma relação clara entre o aumento súbito e substancial das importações provenientes da Indonésia que entraram no mercado da União a partir de março de 2018 e a eliminação dos direitos anti-dumping instituídos nesse mês. Esta evolução revela a rápida capacidade de reação dos produtores-exportadores indonésios à variação das condições de mercado.
- (352) Por conseguinte, tendo em conta a atratividade do mercado da União para as exportações indonésias, a Comissão considerou que, após a cessação dos direitos anti-dumping, em março de 2018, o facto de o volume das importações de biodiesel provenientes da Indonésia ter aumentado significativamente indica a probabilidade de essas importações continuarem a aumentar.

5.4. Capacidade suficiente e livremente disponível e capacidade de absorção de países terceiros

- (353) De acordo com as informações facultadas pelo GI, a capacidade de produção dos produtores indonésios de biodiesel excede largamente a procura doméstica, em cerca de 300 %. Mais de metade desta capacidade de produção constitui capacidade não utilizada, que os exportadores indonésios terão de exportar se pretenderem aumentar a sua atual baixa utilização da capacidade.
- (354) A capacidade não utilizada dos produtores indonésios de biodiesel durante o período de inquérito está estimada em cerca de 40 % do consumo da UE. Este valor baseia-se em informações verificadas facultadas pelo GI.
- (355) Em novembro de 2017, os EUA instituíram direitos anti-dumping e direitos de compensação provisórios sobre as importações de biodiesel provenientes da Indonésia. Esses direitos foram amplamente confirmados pelos direitos definitivos, em abril de 2018, oscilando entre 92 % e 277 % para os direitos anti-dumping e entre 34 % e 65 % para os direitos de compensação.

- (356) A amplitude do nível dos direitos instituídos nos EUA significa que este mercado não conseguirá absorver uma parte significativa da capacidade não utilizada da Indonésia. Não existem outros mercados de exportação conhecidos que possam absorver a imensa capacidade não utilizada da Indonésia, uma vez que os EUA e a União, em conjunto, representam cerca de dois terços do consumo mundial de biodiesel.
- (357) Não havendo outros mercados importantes à disposição dos produtores indonésios, é provável que estes direcionem as suas capacidades não utilizadas para o mercado da União, causando mais prejuízos à indústria da União.

5.5. Nível de preços das importações subvencionadas

- (358) O biodiesel proveniente da Indonésia que entrou no mercado da União durante o período de inquérito foi importado a preços substancialmente inferiores aos preços cobrados pela indústria da União. Tal como explicado no considerando 294, a Comissão estabeleceu margens médias ponderadas de subcotação entre 6,0 % e 11,6 %, no período de inquérito. A comparação de todas as categorias de produtos também revela uma subcotação de 15 % a 17,5 %.

5.6. Nível das existências

- (359) A evolução do nível das existências dos produtores da União incluídos na amostra é descrita pormenorizadamente no considerando 332. Tal como explicado, devido ao facto de o produto em causa ser vendido a granel, o nível de existências é um indicador menos significativo de ameaça de prejuízo.

5.7. Conclusão

- (360) Tendo em conta a análise dos fatores relativos à ameaça de prejuízo enumerados no considerando 348, a Comissão concluiu que a fragilidade da situação económica da indústria da União é suscetível de se agravar pelo afluxo iminente e contínuo de importações subvencionadas de biodiesel provenientes da Indonésia, o que corrobora a conclusão provisória de ameaça de prejuízo nos termos do artigo 8.º, n.º 8, do regulamento de base.

6. NEXO DE CAUSALIDADE

6.1. Efeitos das importações subvencionadas

- (361) Tal como referido no considerando 280, no período 2015-2017 e nos primeiros meses do período de inquérito registaram-se apenas importações negligenciáveis provenientes da Indonésia na União. No entanto, as importações aumentaram significativamente durante a segunda metade do período de inquérito. Tal como indicado no considerando 280, a parte de mercado das importações provenientes da Indonésia no período de inquérito é de 3,3 %. Conforme mostrado no considerando 294, as importações indonésias de biodiesel subcotaram os preços da indústria da União em, pelo menos, 6,0 % a 11,6 % durante o período de inquérito. Essa subcotação poderia ser ainda mais elevada, dependendo da abordagem adotada. A Comissão também determinou que as importações de biodiesel provenientes da Indonésia exerceram um efeito de depreciação sobre os preços da indústria da União durante o período de inquérito.
- (362) Devido ao aumento significativo e súbito das importações subvencionadas de biodiesel proveniente da Indonésia a preços inferiores aos da indústria da União, esta perdeu parte de mercado no período de inquérito e não conseguiu melhorar a sua margem de lucro insatisfatória numa situação de mercado que, normalmente, seria favorável.
- (363) Assim, a Comissão concluiu que essas importações subvencionadas tiveram um impacto negativo na situação da indústria da União.
- (364) Além disso, não só os produtores indonésios de biodiesel possuem uma capacidade não utilizada significativa, que pode ser direcionada para a União, como o encerramento do segundo maior mercado de exportação da Indonésia, os EUA, direcionou o excesso de produção para a União, que representa 40 % do consumo mundial. A União tornou-se, assim, num dos destinos mais atrativos para as importações subvencionadas de biodiesel provenientes da Indonésia, em detrimento da indústria da União.
- (365) Por conseguinte, a Comissão considerou que as importações subvencionadas de biodiesel provenientes da Indonésia constituem uma ameaça de prejuízo importante para a indústria da União.

6.2. Outros fatores conhecidos

- (366) A Comissão examinou igualmente se outros fatores conhecidos são suscetíveis, individual ou coletivamente, de atenuar o nexo de causalidade estabelecido entre as importações subvencionadas e a ameaça de prejuízo que, provisoriamente, se concluiu existir, por forma a que esse nexo já não seja genuíno e significativo.

6.2.1. Importações provenientes de países terceiros

- (367) Com exceção das importações provenientes da Indonésia, apenas as importações provenientes de três outros países, a Argentina, a Malásia e a República Popular da China («RPC»), tiveram uma parte de mercado significativa durante o período considerado. O volume das importações provenientes de outros países terceiros evoluiu da seguinte forma ao longo do período considerado:

Quadro 15

Importações provenientes de países terceiros

País		2015	2016	2017	PI
Argentina	Volume (toneladas)	31 340	0	394 005	1 525 081
	Índice	100	0	1 257	4 866
	Parte de mercado	0,3 %	0 %	2,8 %	9,8 %
	Preço médio	633	0	636	621
Malásia	Volume (toneladas)	349 571	273 427	378 395	404 058
	Índice	100	78	108	116
	Parte de mercado	3,0 %	2,4 %	2,7 %	2,6 %
	Preço médio	880	975	1 007	899
RPC	Volume (toneladas)	1 159	38 496	217 313	272 146
	Índice	100	3 320	18 742	23 472
	Parte de mercado	0 %	0,3 %	1,5 %	1,7 %
	Preço médio	818	763	812	778
Todos os outros países, exceto Argentina, Indonésia, Malásia e RPC	Volume (toneladas)	90 620	169 864	181 209	174 938
	Índice	100	187	200	193
	Parte de mercado	0,8 %	1,5 %	1,3 %	1,1 %
	Preço médio	771	789	894	852

Fonte: base de dados Surveillance 2.

- (368) As importações provenientes da Argentina atingiram uma parte de mercado de 2,8 % em 2017 e aumentaram para cerca de 10 % durante o período de inquérito. Essas importações foram objeto de um inquérito preliminar, que resultou na instituição de um direito de compensação definitivo ⁽⁶⁴⁾ e na aceitação de ofertas de compromisso ⁽⁶⁵⁾, em fevereiro de 2019. O inquérito mostrou que, nessa altura, as importações subvencionadas ameaçaram causar prejuízos significativos à indústria da União no final do período de inquérito desse processo, ou seja, no final de 2017.

⁽⁶⁴⁾ Regulamento de Execução (UE) 2019/244 da Comissão, de 11 de fevereiro de 2019, que institui um direito de compensação definitivo sobre as importações de biodiesel originário da Argentina (JO L 40 de 12.2.2019, p. 1).

⁽⁶⁵⁾ Decisão de Execução (UE) 2019/245 da Comissão, de 11 de fevereiro de 2019, que aceita ofertas de compromisso na sequência da instituição de direitos de compensação definitivos sobre as importações de biodiesel originário da Argentina (JO L 40, 12.2.2019, p. 71).

- (369) As importações provenientes da Argentina foram, em certa medida, responsáveis pela evolução negativa de alguns indicadores de prejuízo, tais como a perda de parte de mercado da indústria da União e a sua incapacidade para beneficiar plenamente do aumento do consumo na União durante o período de inquérito. Designadamente, o preço médio de importação da Indonésia durante o período de inquérito, 671 EUR por tonelada, foi superior ao preço médio de importação da Argentina no mesmo período, que foi de 621 EUR por tonelada.
- (370) No entanto, a ameaça de prejuízo das importações provenientes da Argentina no passado, nomeadamente os seus preços muito baixos, foi eliminada com a instituição de direitos de compensação e a aceitação de ofertas de compromisso, em fevereiro de 2019. Por conseguinte, as importações provenientes da Indonésia tornaram-se a principal causa de ameaça de prejuízo para a indústria da União desde então e as importações provenientes da Argentina não atenuam o nexo de causalidade entre as importações subvencionadas e a ameaça de prejuízo importante, ao ponto de o tornar não genuíno ou não significativo.
- (371) As importações provenientes da Malásia mantiveram-se a um nível estável durante todo o período considerado, com uma parte de mercado situada entre 2,4 % e 3,0 %, tendo os preços sido consideravelmente mais elevados (899 EUR por tonelada) do que os preços indonésios (671 EUR por tonelada) e mesmo mais elevados do que os preços de venda da União. Por conseguinte, não atenuam o nexo de causalidade.
- (372) As importações provenientes da RPC aumentaram continuamente durante o período considerado, atingindo uma parte de mercado de 1,7 % no período de inquérito. No entanto, as importações provenientes da RPC têm um volume consideravelmente inferior às importações provenientes da Indonésia e os preços da RPC são consideravelmente mais elevados (778 EUR por tonelada) do que os preços indonésios (671 EUR por tonelada). Por conseguinte, não atenuam o nexo de causalidade.
- (373) As importações provenientes de países terceiros que não a Argentina, a Indonésia, a RPC e a Malásia nunca excederam uma parte de mercado combinada de 1,5 %. Por conseguinte, nenhum destes países poderia ter tido uma influência significativa na indústria da União, especialmente tendo em conta os níveis limitados dessas importações.
- (374) Com base na análise acima, a Comissão concluiu que, durante o período inquérito, as importações provenientes de outros países não atenuaram o nexo de causalidade entre as importações subvencionadas e a ameaça de prejuízo para a indústria da União.

6.2.2. Resultados das exportações da indústria da União

- (375) Nenhum dos produtores da União incluídos na amostra exportou biodiesel durante o período considerado. Por conseguinte, as estatísticas de exportação do quadro seguinte baseiam-se no Eurostat e fornecem uma estimativa para a totalidade da indústria da União. Os dados são dados publicados relativos às exportações de biodiesel da UE classificadas com os códigos NC 3826 00 10 e 3826 00 90:

Quadro 16

Resultados das exportações da indústria da União

	2015	2016	2017	PI
Volume de exportações (toneladas)	199 740	336 394	323 085	462 368
Índice	100	168	162	231

Fonte: Eurostat.

- (376) O nível das exportações da indústria da União foi limitado. Não excedeu 4 % do total das suas vendas em nenhum dos anos do período considerado. Os resultados das exportações da indústria da União não puderam atenuar o nexo de causalidade estabelecido entre as importações subvencionadas e a ameaça de prejuízo.

6.3. Conclusão

- (377) A Comissão identificou um nexo de causalidade entre o aumento das importações subvencionadas provenientes da Indonésia, durante o período considerado, e a ameaça de prejuízo importante.

- (378) A Comissão distinguiu e separou devidamente os efeitos de todos os fatores conhecidos sobre a situação da indústria da União dos efeitos prejudiciais das importações subvencionadas provenientes da Indonésia.
- (379) A Comissão concluiu que os outros fatores identificados, nomeadamente as importações provenientes de outros países terceiros e os resultados das exportações da indústria da União, não atenuaram o nexo de causalidade, tanto a nível individual como coletivo. A Comissão refere que, embora as importações subvencionadas provenientes da Argentina também tenham sido um fator que contribuiu para a ameaça de prejuízo, durante e ligeiramente depois do período de inquérito, este problema tinha entretanto sido solucionado através da instituição de direitos de compensação e da aceitação de ofertas de compromisso, em fevereiro de 2019.
- (380) Com efeito, as importações provenientes da Indonésia continuaram a aumentar depois de fevereiro de 2019, mostrando que continuam a ser a principal causa de ameaça de prejuízo:

Quadro 17

Volume das importações (toneladas) provenientes da Indonésia após o PI

	10/2018	11/2018	12/2018	1/2019	2/2019	3/2019	4/2019	5/2019
Importações provenientes da Indonésia (toneladas)	53 204	7 020	78 866	63 409	41 757	129 511	113 831	56 283

Fonte: base de dados Surveillance 2.

7. INTERESSE DA UNIÃO

- (381) Nos termos do artigo 31.º do regulamento de base, a Comissão examinou se podia concluir claramente que não seria do interesse da União, neste caso, adotar medidas de compensação correspondentes ao montante total das subvenções passíveis de medidas de compensação, não obstante a determinação da existência de subvenções prejudiciais. A Comissão baseou a determinação do interesse da União numa avaliação dos vários interesses envolvidos, incluindo os da indústria da União, dos importadores e dos consumidores.

7.1. Interesse da indústria da União

- (382) O biodiesel constitui um elemento importante do esforço para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa e melhorar a sustentabilidade do aprovisionamento energético na União Europeia.
- (383) A indústria da União utiliza principalmente matérias-primas produzidas pela sua agricultura. O setor dos óleos agrícolas a montante também depende, em grande medida, da indústria de biodiesel. Por conseguinte, as importações de biodiesel provenientes da Indonésia influenciariam não só a indústria de biodiesel, mas também o setor agrícola da União.
- (384) A Comissão considerou que a situação da indústria da União é frágil por não ter recuperado da situação de *dumping* sofrida anteriormente. A Comissão concluiu provisoriamente, por conseguinte, que a instituição de medidas seria do interesse da indústria da União.

7.2. Interesse dos importadores independentes

- (385) Conforme referido no considerando 22, apenas dois importadores independentes responderam ao questionário enviado pela Comissão. Os dois importadores afirmaram que são contra a instituição de medidas. O importador Gunvor afirmou ainda que a situação da indústria da União é causada por um sistema de produção e gestão ineficiente.
- (386) A Comissão respondeu que os importadores de biodiesel, incluindo as duas empresas colaborantes, são frequentemente comerciantes no mercado da União, pois não só importam e exportam biodiesel de e para todo o mundo, mas também comercializam biodiesel comprado a produtores da União. Ambos os importadores colaborantes compram biodiesel à Indonésia, a outros países terceiros e à indústria da União. Por conseguinte, apenas dependem, em certa medida, das importações provenientes da Indonésia para a sua atividade comercial.

- (387) No entanto, os produtores da União, em especial os de maior dimensão, dependem, em grande medida, dos seus próprios canais de distribuição. Por conseguinte, a Comissão não espera que os importadores sejam capazes de substituir inteiramente o nível das importações afetadas pelas medidas por biodiesel comprado aos produtores da União.
- (388) A Comissão concluiu que a instituição de direitos não seria do interesse da indústria da União. No entanto, o eventual efeito negativo sobre os importadores pode ser parcialmente compensado pelo aumento do volume das trocas comerciais de biodiesel adquirido à indústria da União.

7.3. Interesse dos utilizadores/consumidores

- (389) Nenhum utilizador ou consumidor colaborou no inquérito, apesar do convite explícito nesse sentido formulado no aviso de início.
- (390) Os produtores de diesel, ou seja, as refinarias, adquirem o biodiesel importado ou produzido pela indústria da União. Em resultado dos requisitos legais referidos nos considerandos 273 e 274, as refinarias têm de adicionar biodiesel ao diesel mineral vendido no mercado.
- (391) Por conseguinte, é o consumidor final que seria afetado pelo eventual aumento do preço de venda ao público do diesel decorrente da instituição de medidas. O preço do diesel mineral é, com raras exceções, inferior ao preço do biodiesel. Tendo em conta que o teor de biodiesel numa mistura com diesel mineral, regra geral, não excede 10 %, o efeito negativo de qualquer aumento do preço do biodiesel é diluído antes de ser transferido para o consumidor.

7.4. Efeitos de distorção do comércio provocados por subvenções/restabelecimento de uma concorrência efetiva

- (392) Nos termos do artigo 31.º, n.º 1, do regulamento de base, deve ser concedida especial atenção à necessidade de eliminar os efeitos de distorção do comércio provocados por subvenções que causam prejuízo, bem como à necessidade de restabelecer uma concorrência efetiva.
- (393) O inquérito estabeleceu que os produtores indonésios vendem quantidades significativas de biodiesel objeto de subvenção a preços artificialmente baixos para o mercado da União. Se esta situação se mantiver, os exportadores indonésios manterão a sua vantagem concorrencial desleal, fragilizando ainda mais a já vulnerável situação da indústria da União. Em consequência, as importações objeto de subvenção provenientes da Indonésia aumentarão os seus efeitos de distorção do comércio ao longo do tempo e continuarão a impedir a indústria da União de beneficiar de condições de concorrência equitativas.

7.5. Conclusão sobre o interesse da União

- (394) A Comissão concluiu provisoriamente que a instituição de direitos teria o efeito negativo de aumentar os preços no consumidor. Contudo, devido ao teor limitado de biodiesel no produto final adquirido pelos consumidores (normalmente menos de 10 %), este efeito negativo no preço do diesel seria apenas uma pequena proporção da variação direta do preço do biodiesel.
- (395) Com base no que precede, a Comissão concluiu provisoriamente que não existiam razões imperiosas para afirmar que não seria do interesse da União instituir medidas de compensação, correspondentes ao montante total das subvenções passíveis de medidas de compensação, sobre as importações de biodiesel originário da Indonésia.

8. REGISTO

- (396) Em 22 de maio de 2019, o autor da denúncia apresentou um pedido para que as importações provenientes da Indonésia fossem registadas, ao abrigo do artigo 24.º, n.º 5, do regulamento de base.
- (397) Os autores da denúncia solicitaram o registo com os seguintes fundamentos:
- a) Elementos de prova de concessão de um grande volume de subvenções à indústria de biodiesel da Indonésia;
 - b) Um risco real e substancial de grave prejuízo dificilmente reparável se as importações continuarem a aumentar com a mesma tendência; e
 - c) A necessidade de registar as importações com a maior brevidade possível, a fim de evitar a reincidência do prejuízo devido ao caráter sazonal das importações.

- (398) A Comissão examinou o pedido à luz do artigo 16.º, n.º 4, do regulamento de base, que enuncia as condições para a cobrança de direitos sobre importações registadas. A apreciação da Comissão teve igualmente em consideração as observações sobre o pedido de registo formuladas pelo GI, pelo importador Gunvor e pelo grupo Wilmar de produtores-exportadores.
- (399) O artigo 16.º, n.º 4, alínea c), do regulamento de base estabelece que a Comissão deve considerar se existem elementos de prova suficientes de que, para o produto em causa, se verificam circunstâncias críticas em que é causado um prejuízo dificilmente reparável por um grande volume de importações efetuadas num período relativamente curto de um produto que beneficia de subvenções passíveis de medidas de compensação.
- (400) Além disso, o artigo 16.º, n.º 4, alínea d), do regulamento de base estabelece que a Comissão deve avaliar se, para impedir que se venha a repetir tal prejuízo, se afigura necessário instituir retroativamente direitos de compensação sobre essas importações.
- (401) Conforme explicado na secção 4, a Comissão não concluiu que a indústria da União tenha sofrido prejuízos graves durante o período de inquérito, mas, conforme explicado nas secções 5 e 6, considerou que existe uma ameaça de prejuízo causada pelas importações subvencionadas.
- (402) Por conseguinte, a Comissão não conseguiu determinar que o prejuízo dificilmente reparável é causado pelas importações subvencionadas, na aceção do artigo 16.º, n.º 4, alínea c), do regulamento de base.
- (403) A Comissão concluiu, por conseguinte, que as condições de registo não estavam reunidas.
- (404) Uma vez que a Comissão dispunha de elementos de prova suficientes de que o requisito previsto no artigo 16.º, n.º 4, alínea c), não é cumprido, não registou as importações de biodiesel provenientes da Indonésia no período de divulgação prévia de três semanas previsto no artigo 24.º, n.º 5-A, do regulamento de base.

9. MEDIDAS DE COMPENSAÇÃO PROVISÓRIAS

- (405) Com base nas conclusões da Comissão sobre subvenções, prejuízo, nexo de causalidade e interesse da União, e em conformidade com o artigo 15.º, n.º 1, do regulamento de base, deverá ser instituído um direito de compensação provisório sobre as importações de biodiesel originário da Indonésia.

9.1. Medidas provisórias

- (406) Devem ser instituídas medidas de compensação provisórias sobre as importações de biodiesel originário da Indonésia, em conformidade com as regras enunciadas no artigo 12.º, n.º 1, do regulamento de base, que estabelece que o montante do direito de compensação provisório deve corresponder ao montante total das subvenções passíveis de medidas de compensação determinado provisoriamente.
- (407) Com base no que precede, as taxas do direito de compensação provisório, expressas em percentagem do preço CIF franco-fronteira da União do produto não desalfandegado, devem ser as seguintes:

Empresa	Direito de compensação provisório
PT Ciliandra Perkasa	8,0 %
PT Intibenua Perkasatama e PT Musim Mas (grupo Musim Mas)	16,3 %
PT Pelita Agung Agrindustri e PT Permata Hijau Palm Oleo (grupo Permata)	18,0 %
PT Wilmar Nabati Indonesia e PT Wilmar Bioenergi Indonesia (grupo Wilmar)	15,7 %
Todas as outras empresas	18,0 %

- (408) As taxas do direito de compensação individual especificadas no presente regulamento foram fixadas com base nos resultados do presente inquérito. Por conseguinte, refletem a situação verificada durante o inquérito no que diz respeito a essas empresas. Estas taxas do direito aplicam-se exclusivamente às importações do produto em causa originário do país em causa e produzido pelas pessoas coletivas mencionadas. As importações do produto em causa fabricado por qualquer outra empresa não expressamente mencionada na parte dispositiva do presente regulamento, incluindo as entidades coligadas com as empresas especificamente mencionadas, devem estar sujeitas à taxa do direito aplicável a «Todas as outras empresas». Não devem ser objeto de qualquer das taxas do direito de compensação individual.

- (409) Uma empresa pode requerer a aplicação destas taxas do direito de compensação individual se alterar posteriormente a firma da sua entidade. O pedido deve ser dirigido à Comissão ⁽⁶⁶⁾, e conter todas as informações pertinentes que permitam demonstrar que a alteração não afeta o direito de a empresa beneficiar da taxa do direito que lhe é aplicável. Se a alteração da firma da empresa não afetar o seu direito a beneficiar da taxa do direito que lhe é aplicável, será publicado um aviso no *Jornal Oficial da União Europeia*, informando da alteração da firma.

10. INFORMAÇÕES NA FASE PROVISÓRIA

- (410) Em conformidade com o artigo 29.º-A do regulamento de base, a Comissão informou as partes interessadas instituição prevista de direitos provisórios. Esta informação foi também disponibilizada ao público em geral através do sítio Web da DG Comércio. Foi concedido às partes interessadas um prazo de três dias úteis para apresentarem as suas observações sobre a exatidão dos cálculos que lhes foram especificamente comunicados.
- (411) Foram recebidas observações do grupo Wilmar, do grupo Permata e da PT Ciliandra Perkasa. A Comissão teve em conta as observações que se considerou serem de natureza formal e corrigiu as taxas em conformidade.

11. DISPOSIÇÕES FINAIS

- (412) No interesse de uma boa administração, a Comissão convidará as partes interessadas a apresentarem os seus pontos de vista por escrito e/ou a solicitarem uma audição à Comissão e/ou ao conselheiro auditor em matéria de processos comerciais no prazo estipulado.
- (413) As conclusões relativas à instituição de direitos provisórios são provisórias e podem ser alteradas na fase definitiva do inquérito,

ADOTOU O PRESENTE REGULAMENTO:

Artigo 1.º

1. É instituído um direito de compensação provisório sobre as importações de ésteres monoalquílicos de ácidos gordos e/ou gasóleos parafínicos de síntese e/ou hidrotratamento, de origem não fóssil, em estado puro ou incluídos numa mistura, atualmente classificados nos códigos NC ex 1516 20 98 (códigos TARIC 1516 20 98 21, 1516 20 98 29 e 1516 20 98 30), ex 1518 00 91 (códigos TARIC 1518 00 91 21, 1518 00 91 29 e 1518 00 91 30), ex 1518 00 95 (código TARIC 1518 00 95 10), ex 1518 00 99 (códigos TARIC 1518 00 99 21, 1518 00 99 29 e 1518 00 99 30), ex 2710 19 43 (códigos TARIC 2710 19 43 21, 2710 19 43 29 e 2710 19 43 30), ex 2710 19 46 (códigos TARIC 2710 19 46 21, 2710 19 46 29 e 2710 19 46 30), ex 2710 19 47 (códigos TARIC 2710 19 47 21, 2710 19 47 29 e 2710 19 47 30), 2710 20 11, 2710 20 15, 2710 20 17, ex 3824 99 92 (códigos TARIC 3824 99 92 10, 3824 99 92 12 e 3824 99 92 20), 3826 00 10 e ex 3826 00 90 (códigos TARIC 3826 00 90 11, 3826 00 90 19 e 3826 00 90 30), e originários da Indonésia.

2. As taxas do direito de compensação provisório aplicáveis ao preço líquido, franco-fronteira da União, dos produtos não desalfandegados referidos no n.º 1 e produzidos pelas empresas a seguir indicadas são as seguintes:

Empresa	Direito de compensação provisório	Código adicional TARIC
PT Ciliandra Perkasa	8,0 %	B786
PT Intibenua Perkasatama e PT Musim Mas (grupo Musim Mas)	16,3 %	B787
PT Pelita Agung Agrindustri e PT Permata Hijau Palm Oleo (grupo Permata)	18,0 %	B788
PT Wilmar Nabati Indonesia e PT Wilmar Bioenergi Indonesia (grupo Wilmar)	15,7 %	B789
Todas as outras empresas	18,0 %	C999

3. A introdução em regime de livre prática na União do produto referido no n.º 1 fica sujeita à constituição de um depósito equivalente ao montante do direito provisório.

4. Salvo especificação em contrário, são aplicáveis as disposições em vigor em matéria de direitos aduaneiros.

⁽⁶⁶⁾ Comissão Europeia, Direção-Geral do Comércio, Direção H, Rue de la Loi 170, 1040 Bruxelles, Bélgica.

Artigo 2.º

1. As partes interessadas devem apresentar as suas observações sobre o presente regulamento, por escrito, à Comissão no prazo de 15 dias de calendário a contar da data de entrada em vigor do presente regulamento.
2. As partes interessadas que desejem solicitar uma audição à Comissão devem fazê-lo no prazo de cinco dias de calendário a contar da data de entrada em vigor do presente regulamento.
3. As partes interessadas que desejem solicitar uma audição com o conselheiro auditor em matéria de processos comerciais devem fazê-lo no prazo de cinco dias de calendário a contar da data de entrada em vigor do presente regulamento. O conselheiro auditor examina os pedidos apresentados fora deste prazo e pode decidir se aceita ou não esses pedidos, se for caso disso.

Artigo 3.º

O presente regulamento entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.

O artigo 1.º é aplicável por um período de quatro meses.

O presente regulamento é obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros.

Feito em Bruxelas, em 12 de agosto de 2019.

Pela Comissão
O Presidente
Jean-Claude JUNCKER
