

As discussed in the Preliminary Determination, the GOC did not provide requested information regarding the production or consumption of coking coal or iron ore in China or involvement of the GOC or GOC-owned enterprises in the coking coal or iron ore industries. As AFA, we determined that the GOC markets for iron ore and coking coal are distorted. (notas de rodapé omitidas).

327. No que diz respeito ao segmento produtivo de folhas metálicas, o DoC reafirmou o entendimento de que os financiamentos a esse setor são passíveis de medidas compensatórias, conforme explicitado a seguir:

For this final determination, we are continuing to find that policy loans to the tin mill products industry are countervailable (...)

(...)
there is sufficient record evidence to determine that financial support is directed towards specific encouraged industries listed in the GOC's Directory Catalogue on Readjustment of Industry Structure (Guidance Catalogue), and that this assistance is de jure specific. Specifically, the Guidance Catalogue lists "iron and steel" as an industry for priority development. Moreover, the Decision of the State Council on Promulgating the Interim Provisions on Promoting Industrial Structure Adjustment for Implementation (Decision 40) identifies the Guidance Catalogue as "the important basis for guiding investment directions and for the governments to administer investment projects, to formulate and enforce policies on public finance, taxation, credit, land, import and export, etc." In addition, Decision 40 indicates that projects in "encouraged" industries will "be provided credit support in compliance with credit principles."

Jingtang Iron argues that the Catalogue for the Guidance of Foreign Investment Industries lists "metal packing products" instead of "tin mill products" or iron and steel products. Commerce finds this argument unavailing since other documents on the record, including the Thirteenth Five-Year Plan and the Fourteenth Five-Year Plan, which encourage the development of the iron and steel industries, as discussed in the Post-Preliminary Analysis. Moreover, as discussed above, the Guidance Catalogue lists iron and steel as industries for priority development. (notas de rodapé omitidas).

328. A autoridade investigadora dos EUA também concluiu que o setor produtivo de folhas metálicas teria sido beneficiado por isenções de imposto de importação e sobre valor agregado (VAT) incidentes na importação de equipamentos:

In the Preliminary Determination, Commerce found that "[t]he GOC subsidizes certain domestic enterprises that undertake GOC-encouraged projects as described in its catalogues. The subsidy is intended to encourage foreign investment and introduce advanced equipment and technology from abroad." Evidence on the record of the investigation indicates that the program is limited to foreign-invested enterprises and domestic industries that undertake encouraged projects, which are set forth in GOC catalogues like the Catalogue of Industries for Guiding Foreign Investment. (notas de rodapé omitidas).

329. Cabe destacar que, com base no critério de volume exportado para os EUA no período de investigação, o DoC selecionou duas produtoras/exportadoras chinesas: a Jingtang Iron, que cooperou, e a Baoshan Iron & Steel Co., Ltd. (Baoshan Iron), que não cooperou plenamente com a investigação.

330. Em consulta ao relatório financeiro anual (2022) da Baoshan Iron verificou-se a existência de registros de recebimento de subsídios governamentais RMB 802 milhões em 2022, valor 58,5% maior que o registrado em 2020, RMB 506 milhões.

331. Do total recebido em 2022, RMB 192 milhões foram relativos a Government grants for technical upgrade e o restante referente a Other (day-to-day activities).

332. Nos últimos anos, evidências têm reforçado a intervenção estatal chinesa no setor siderúrgico, impactando diretamente as condições de mercado e a competitividade global. A concessão de subsídios e a intervenção governamental se intensificaram, conforme destacado

333. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em seu relatório de 2023, apontou que o governo chinês continua a exercer controle significativo sobre a indústria siderúrgica através de subsídios e políticas de apoio que distorcem o mercado. A OCDE destacou que esses subsídios incluem suporte financeiro direto, empréstimos com juros baixos e isenções fiscais, que beneficiam as empresas siderúrgicas chinesas, criando uma vantagem competitiva desleal.

334. O relatório "Global Steel Report 2023" da Associação Mundial do Aço (World Steel Association) revelou que a China aumentou significativamente seus subsídios ao setor após a crise financeira global, com um foco particular na modernização tecnológica e na expansão da capacidade de produção. Isso foi evidenciado pela inclusão de produtores de aço em programas de investimento prioritário, conforme mencionado no Plano Quinquenal da China (2021-2025), que classifica a indústria siderúrgica como um setor chave para o desenvolvimento nacional.

335. Em análise de 2024, o Departamento de Comércio dos Estados Unidos (DoC) confirmou que a China mantém políticas de controle de preços e fornecimento de energia para a indústria siderúrgica, que distorcem os custos reais de produção e afetam o comércio internacional. O DoC identificou que o setor elétrico e o mercado de terras na China são fortemente influenciados pelo Estado, o que resulta em preços artificialmente baixos para os produtores de aço.

336. O relatório "China's Steel Industry and Global Trade Dynamics" de 2023, publicado pelo Peterson Institute for International Economics, analisou o impacto dos subsídios chineses no comércio global de aço, observando que a política de apoio estatal resulta em excesso de capacidade e pressões deflacionárias nos preços globais do aço. O relatório destacou a prática de concessão de empréstimos preferenciais, que são direcionados a empresas estatais, garantindo-lhes acesso privilegiado a financiamentos que não estão disponíveis para concorrentes internacionais.

337. Adicionalmente, estudo de 2024 da McKinsey & Company ressaltou a estratégia chinesa de subsídios tecnológicos, onde empresas siderúrgicas recebem apoio para a implementação de tecnologias avançadas, visando aumentar a eficiência e reduzir o impacto ambiental, enquanto alavancam a competitividade no mercado global.

338. O documento "Notificação da Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma (NDRC) de 2024", mencionada em investigações antissubsídios recentes, aponta para a continuidade de políticas que reduzem o custo da eletricidade para a indústria, beneficiando setores prioritários como o siderúrgico.

339. A modernização das plantas de laminação, tanto a quente quanto a frio, também é apoiada por subsídios governamentais que incentivam a inovação tecnológica, aumentando a eficiência e a qualidade dos produtos. O plano quinquenal 2021-2025 classifica a laminação de aço como um setor prioritário, reforçando esses incentivos. Além disso, as tarifas subsidiadas de eletricidade e água são estratégias importantes para manter baixos custos operacionais nas siderúrgicas chinesas, garantindo competitividade e estabilidade, conforme detalhado na Notificação da NDRC de 2024.

340. Adicionalmente, relatório da OCDE sobre a indústria siderúrgica, publicado em 2023, analisa como a China adota políticas que incentivam o uso de aço em setores estratégicos. Essas políticas incluem a oferta de subsídios e incentivos fiscais para estimular o crescimento dos setores a jusante, impactando positivamente a expansão do mercado de aço chinês e fortalecendo a cadeia de valor.

341. Outros estudos relevantes são os do "Relatório da Comissão Europeia 'Commission Staff Working Document On Significant Distortions In The Economy Of The People's Republic Of China For The Purposes Of Trade Defence Investigations' de 2017 e o "Relatório 'Steel Market Developments Q4 2023", que examina como as políticas industriais chinesas fomentam o crescimento da demanda por aço através de incentivos a setores como construção e automotivo. Este estudo detalha a integração do aço em grandes projetos de infraestrutura e desenvolvimento urbano, demonstrando seu papel fundamental no crescimento econômico.

342. Cabe destacar que o 14º Plano Quinquenal da China (2021-2025), publicado em março de 2021, destaca a importância de fortalecer indústrias a jusante, visando criar um efeito cascata no desenvolvimento econômico. O plano descreve medidas para incentivar a inovação e eficiência nessas indústrias, ampliando a demanda por produtos siderúrgicos.

343. Na mesma linha, Catalogue for Guiding Industry Restructuring 2024⁹bserva que a China tem investido pesadamente em setores a jusante, promovendo a inovação tecnológica e incentivando o uso de aço de alta qualidade. Este relatório menciona como essas políticas de incentivos têm levado a um aumento na produção e no consumo de aço nos setores automotivo e de construção.

344. Além da propriedade direta de empresas e a concessão de subsídios, o controle do Governo pode ser exercido de facto por meio de outros instrumentos, como por meio da presença de Comitês do PCC nas estruturas de governança dessas empresas, refletindo o grau de controle exercido numa complexa relação entre o Estado, o Partido Comunista Chinês (PCC) e empresas estatais e privadas.

345. Empresas (inclusive privadas como a Shagang, a maior siderúrgica privada da China) possuem Comitês do PCC em suas estruturas, e executivos de alto escalão que não são apenas filiados ao Partido, mas que apresentam currículo extenso com passagens em diversos postos do Estado e do Partido. Ademais, nos casos em que empresas estatais enfrentaram dificuldades financeiras - caso das estatais locais Bengang Plates, Dongbei e TPCO -, torna mais perceptível a significativa influência do Estado no destino das empresas.

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

347. A Constituição do PCC ainda diferencia os papéis que o Partido Comunista deveria exercer em empresas estatais e privadas. Conforme art. 33, em empresas estatais, entre outras coisas, o Comitê deve desempenhar papel de liderança, definir a direção certa, ter em mente o panorama geral, assegurar a implementação das políticas e princípios do Partido, discutir e decidir sobre questões importantes da sua empresa. Ademais, deve garantir e supervisionar a implementação dos princípios e políticas da Parte e do Estado dentro de sua própria empresa e apoiar o conselho de acionistas, conselho de administração, conselho de supervisores e gerente (ou diretor de fábrica) no exercício de suas funções e poderes de acordo com a lei. Deve ainda exercer liderança sobre o trabalho dos sindicatos.

348. No que se refere às empresas privadas, as entidades devem, entre outras coisas, implementar os princípios e políticas do Partido, orientar e supervisionar a observância das leis e regulamentos estatais, exercer liderança sobre sindicatos, promover unidade e coesão entre trabalhadores e funcionários e promover o desenvolvimento saudável de suas empresas.

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

350. Não obstante, as atribuições do Comitê no caso de empresas privadas, ainda que genéricas, permitem concluir que, mesmo nesses casos, o controle pode ser significativo. A forma como serão interpretadas competências como "implementar políticas do partido", "supervisionar a observância de leis" e "exercer a liderança sobre o Sindicato" e o grau efetivo de influência do Governo/Partido dependerão do caso concreto.

351. Além da participação de comitês do PCC em suas estruturas e diante de um ambiente em que as empresas estatais predominam e as políticas estatais distorcem o mercado de forma profunda, mesmo agentes privados que seguiriam uma rationale de mercado acabam tendo sua atuação afetada pela influência das políticas e a concorrência com empresas estatais. Dessa forma, como já reconhecido pela jurisprudência da OMC em matéria de subsídios (AB Report - US - Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China, WT/DS379/AB/R, paras. 446-447), a existência de distorções significativas decorrentes da presença predominante do governo no mercado poderá justificar a não utilização de preços privados daquele mercado como benchmark apropriado para fins apuração do montante de subsídios:

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

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

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

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

353. Outra forma como se observa a interferência do Estado na China é por meio de restrição de investimentos estrangeiros em setores estratégicos, como a siderurgia. O relatório da Comissão Europeia, "Commission Staff Working Document on Significant Distortions in the Economy of the People's Republic of China for the Purposes of Trade Defence Investigations," publicado em abril de 2024, destaca que a China mantém lista de setores restritos ou proibidos para investimento estrangeiro, utilizando a política industrial para proteger e promover as empresas nacionais. Outro relatório importante é o "2023 Report to Congress on China's WTO Compliance" do United States Trade Representative (USTR), publicado em

