

186. Em relatório submetido ao Congresso chinês sobre a implementação das políticas chinesas no ano de 2009, o governo central teria reportado avanços na reestruturação de dez setores prioritários, incluindo a indústria siderúrgica. Em 2011, o governo chinês teria reportado a continuidade desta política, mencionando expressamente a realocação do Grupo Shougang e a reorganização da Angang Steel Company Ltd. e da Pangang Group Company Ltd.

(...) we will use mainly economic and legal means supplemented by administrative means to guide and promote sound development of the iron and steel, electrolytic aluminum and cement industries. (...) We will put into practice all regulatory measures set forth in the Report on the Work of the Government for providing guidance through state policy and planning and industrial information, tightening market access and strengthening management of land use and credit.

187. Nessa esteira, o 12º Plano Quinquenal (referente aos anos 2011 a 2015) teria previsto que a China melhoraria o seu sistema econômico com a propriedade estatal tendo um papel dominante. Seu capítulo 9, dedicado à melhoria e à promoção da indústria manufatureira, qualificaria o setor de ferro e de aço como prioritário para maior desenvolvimento. O plano determinaria a melhoria dos tipos e qualidade dos produtos, a otimização da indústria de matérias-primas e o fortalecimento das indústrias de manufatura, tal como a indústria siderúrgica.

188. O plano também teria determinado a realocação da indústria siderúrgica para criar uma série de centros de manufatura com competitividade internacional baseada em projetos estatais fundamentais. Nesse sentido:

Guide the clustering of production factors and create a number of advanced manufacturing bases with international competitiveness based on key state projects. Develop a number of modern industry clusters with distinctive characteristics, a prominent brand image and a sound service platform using industry chains as a tie and industrial parks as a medium.

189. O plano teria estabelecido a meta do governo da China para aprofundar suas vantagens sobre outros países produtores de aço com base em tecnologia, marca, qualidade e serviço.

190. Além disso, durante o período do 12º Plano Quinquenal (2011-2015), produtores de aço chineses também teriam se beneficiado de subsídios e de incentivos concedidos com base na política conhecida como "coordinative development". De acordo com a referida política, autoridades chinesas deveriam (i) reorganizar e incentivar as indústrias de matérias-primas e energia com vistas a melhorar seu poder de competitividade internacional e (ii) levar indústrias das regiões leste, central e oeste a se desenvolverem de forma coordenada.

191. Segundo as peticionárias, o governo chinês teria implementado essa política de "coordinative development" utilizando o seu sistema tributário para desencorajar as exportações de certas matérias-primas básicas, enquanto subsidiaria as exportações de produtos de maior valor agregado.

192. Essas medidas, tais como restrições de exportações de matérias-primas básicas, concessão de créditos de tributos indiretos sobre as exportações e fornecimento de eletricidade e carvão por preços artificialmente baixos encorajariam produtores de aço chineses a investir na expansão de suas capacidades instaladas e a aumentar suas exportações.

193. O 13º Plano Quinquenal (referente aos anos 2016 a 2020) seria baseado em cinco pilares, quais sejam: inovação, abertura econômica, desenvolvimento sustentável, coordenação entre o espaço urbano e o rural e inclusão social.

194. Especificamente quanto à indústria siderúrgica, em clara interferência do Estado no setor, o plano teria como pretensão endereçar o problema do excesso de capacidade produtiva, conforme mencionado no trecho copiado abaixo:

We will focus on addressing the overcapacity in the steel, coal, and other industries facing difficulties. In this process, the market should serve as a check, enterprises should be the major actors, local governments should play a coordinating role, and the central government should provide support. We will use economic, legal, technological, environmental, quality inspection, and safety-related means to strictly control the expansion of production capacity, shut down outdated production facilities, and eliminate overcapacity in a planned way. We will address the issue of "zombie enterprises" proactively yet prudently by using measures such as mergers, reorganizations, debt restructurings, and bankruptcy liquidations. Fiscal, financial, and other policies will be improved to support this work. One hundred billion yuan in rewards and subsidies will be provided by the central government, which will be mainly used to resettle employees laid off from these enterprises. We will take a full range of measures to reduce the transaction, logistics, financial, and energy consumption costs of enterprises, and work to put a stop to the collection of arbitrary and unwarranted fees from enterprises and be strict about investigating and punishing violations of regulations.

195. O plano também teria previsto metas de redução de poluição, tais como diminuir a emissão dos gases poluentes pelas indústrias em 25%, que também se aplicariam à indústria siderúrgica.

196. Em relatório de 2015 sobre a implementação do plano, teria sido anunciado que o governo iria aumentar o incentivo e apoio governamental para as empresas da indústria siderúrgica através de políticas fiscais, tributárias, financeiras e políticas de concessão de terrenos para auxiliar na sua modernização.

We will increase support through fiscal, tax, financial, and land policies to help turn around and upgrade the steel, coal, and other industries. When addressing the issue of overcapacity, priority will be given to ensuring proper arrangements are made for workers who are laid off, and funds for rewards and subsidies will be set up to ensure they are resettled and provided with employment.

197. Verifica-se, assim, que o 13º Plano Quinquenal consolidaria a estratégia chinesa de guiar o desenvolvimento da indústria siderúrgica por meio de variados programas de subsídios, sustentando investimento e empregos na China, além de adotar políticas para controlar capacidade de produção e volumes a serem produzidos, promover fusões e aquisições de empresas entre outras medidas.

198. O 14º Plano Quinquenal (referente aos anos de 2021 a 2025) não seria diferente quanto a tais diretrizes. Este plano consolidaria as estratégias para as indústrias petroquímica, química, siderúrgica e outras indústrias - tratadas de forma conjunta como "raw materials industries" - e estaria fundado nas diretrizes da política "Made in China 2025".

199. De modo geral, o 14º Plano Quinquenal estabeleceria a continuação do processo de reestruturação e de concentração do setor siderúrgico, prevendo incentivos para que empresas líderes implementassem fusões e reorganizações de modo a criar grupos empresariais produtores e exportadores de aço de classe mundial. Faria referência específica ao setor siderúrgico: "We will transform and upgrade traditional industries, promote the optimization and structural adjustment of raw material industries such as petrochemicals, steel (...).

200. Além disso, a "dual circulation" seria um dos conceitos-chaves para a compreensão do plano. De acordo com essa estratégia, a China buscaria mais independência para a produção e o fornecimento de matérias-primas, assegurando a competitividade do produto chinês no mercado interno e externo. Para o setor siderúrgico, essa diretriz se traduziria na meta de, até 2025, aumentar substancialmente a taxa de autossuficiência doméstica de metais ferrosos, além de, no mesmo prazo, ter mais de 70% dos processos- chave controlados de forma totalmente digital.

201. Nesse sentido, verificam-se uma série de políticas estabelecidas no 14º Plano Quinquenal que visariam apoiar o desenvolvimento da pesquisa científica e da manufatura avançada, expandir a demanda doméstica e otimizar o mercado de consumo, acelerar o crescimento da indústria de serviços e promover o desenvolvimento da indústria "verde". Tudo isso visando fortalecer os diferentes componentes da cadeia de suprimentos, desde P&D até vendas. Nesse sentido:

To transform and upgrade traditional industries, we will improve the layout and adjust the structure of petrochemical, iron and steel, nonferrous metals, building materials, and other raw material industries, expand the supply of high-quality products in light and textile industries, expedite the transformation and upgrade of enterprises in chemical, papermaking, and other key industries, and improve the green manufacturing system. We will continue to implement special projects to enhance the core competitiveness and technological transformation of the manufacturing industry, encourage enterprises to adopt advanced and readily applicable technologies, and strengthen equipment upgrading and large-scale application of new products.

202. Ainda especificamente no tocante à indústria siderúrgica, o plano promoveria o uso limpo e eficiente de combustíveis e o escoamento da produção por formas de transporte menos poluidoras, como trens e navios. Confira-se:

We will promote the clean and efficient use of fossil fuels such as coal, promote the green transformation of steel, petrochemical, building materials, and other industries, and accelerate "transfer from highways to railways" and "transfer from highways to waterways" for bulk cargo and medium- and long-distance cargo transportation.

203. Ademais, o Plano manteria a "Belt and Road Initiative", iniciada no 13º Plano Quinquenal, e a vincularia ao desenvolvimento da região oeste e à revitalização da região nordeste da China:

I. A new stage of development in the western region: We will intensify efforts and implement more targeted and effective policies to promote large-scale development in the western region. We will implement several major ecological projects in key areas, actively integrate the regional development into the pursuit of the Belt and Road Initiative, strengthen the development of the large opening-up corridors, and build multilevel platforms for opening up interior areas. We will increase investment in infrastructure construction in the western region, support the development of competitive industries that take advantage of local strengths, pool efforts to consolidate the achievements of poverty alleviation, and shore up the weaknesses in the fields of education, health care, and people's livelihood. We will promote the development of Chengdu-Chongqing economic circle and make it an economic center, a center for science and technology innovation, a new highland of reform and opening-up, and a livable place for high-quality life of national importance.

II. Revitalization of northeast China: From the strategic perspective of safeguarding national defense, food, ecology, energy, and industrial security, we will strengthen efforts to coordinate policies to achieve breakthroughs in prioritized areas. We will quicken our pace in shifting government functions, deepen reform of state-owned enterprises, step up efforts to improve the business environment, and vigorously develop the private economy. We will build Liaoning Coastal Economic Belt and Changchun-Jilin-Tumen Development and Opening-up Pilot Zone and improve Harbin's cooperation with and opening-up to Russia.

204. As peticionárias ressaltaram que na província de Chongqing, uma das províncias do oeste da China, estaria localizada a Chongqing Iron & Steel Company Limited e que as províncias da região nordeste da China também seriam sede de importantes siderúrgicas, como as províncias de (i) Liaoning, onde estariam localizadas a Angang Steel Company Limited (Ansteel Group), Bengang Steel Plates Co. Ltd (Benxi Iron and Steel Group Co.), Dongbei Special Steel e Fushun Special Steel; (ii) Pequim, onde estaria sediada a Shougang Group; e (iii) Hebei, onde estariam localizadas a Hebei Iron & Steel Group e a Handan Iron & Steel Group. A presença dessas empresas apenas reforçaria os resultados obtidos pelas políticas de desenvolvimento regional e intervenções diretas realizadas pelo governo chinês para o atingimento das metas traçadas nos planos.

205. Quanto aos subsídios, o 14º Plano Quinquenal orientaria a concessão de benefícios e incentivos para produção inteligente e ambientalmente mais sustentável. Segundo o plano, deveriam ser implementadas políticas e regulamentos para substituição de capacidade, avaliação de impacto ambiental e avaliação de energia, sendo desincentivados aumentos de capacidade de produção de aço. Contudo, segundo as peticionárias, seria de conhecimento público que os produtores/exportadores chineses se aproveitariam dos subsídios governamentais para continuar os investimentos em expansão da capacidade.

206. Além disso, em relatório submetido ao Congresso chinês, sobre a implementação das políticas chinesas no ano de 2021, o governo central teria reportado avanços na estruturação de setores prioritários, incluindo a indústria siderúrgica, bem como destacado a necessidade de centralizar esforços no alcance das metas específicas desta indústria, tais como a implementação de estratégias para economia de energia e redução do consumo de carbono:

Revise the "Industrial Structure Adjustment Guidance Catalog". Implement the development action of Chinese brand new energy vehicles. Start the implementation of energy-saving and carbon-reduction technological transformation projects for enterprises in key fields such as iron and steel, non-ferrous metals, and building materials, and continue to optimize the layout of the petrochemical industry. Promote the green and high-end development of the API industry.

207. Assim, com base nos Planos Quinquenais do governo chinês e nas políticas governamentais elencadas nesses documentos, verificar-se-ia que a indústria siderúrgica seria estratégica e prioritária para a economia chinesa, sendo objeto de variadas políticas estatais, que comprovariam a forte interferência do Estado chinês no segmento.

4.1.1.2.1.2. Políticas do governo chinês para a indústria siderúrgica

208. Segundo as peticionárias, políticas específicas para o setor siderúrgico viriam sendo adotadas historicamente pelo governo chinês, sendo parte da estruturação e do desenvolvimento desta indústria no país. O documento base que serviria de orientação seriam os Planos Quinquenais que, conforme apontado, estabeleceriam as diretrizes e metas mais gerais para a economia. Entretanto, derivados dos Planos Quinquenais, haveria também os Planos específicos, que detalhariam diretrizes e metas por setor produtivo. No âmbito das Províncias e Municípios, seria esperado que estes níveis de Governo também elaborassem os seus Planos, sempre de acordo com as diretrizes e metas estabelecidas pelo Governo central.

209. Historicamente, as políticas e diretrizes definidas pelo Estado chinês para o setor siderúrgico poderiam ser classificadas em quatro grandes grupos: (i) os planos quinquenais, (ii) as políticas setoriais específicas, (iii) as políticas de apoio científico e tecnológico e (iv) as políticas de direcionamento de investimentos. Abaixo sumarizam-se os principais planos e políticas de cada categoria, já analisadas tanto pelo DECOM quanto por outras autoridades investigadoras:

a) planos quinquenais (Five-Year Plan);

b) políticas específicas para o setor siderúrgico – "Iron and Steel Development Policy", "Iron and Steel Industry Adjustment and Revitalization Plan" ("Steel Adjustment Plan"), de 2009, "Iron and Steel Industry 12th Five Year Plan", de 2011, "Iron and Steel Normative Conditions", de 2012, e "Guiding Opinions on Resolving the Problem of Severe Excess Capacity", de 2013;

c) políticas de apoio científico e tecnológico - especialmente a "Guideline for the National Medium and Long Term Science and Technology Development Plan";

d) políticas de direcionamento de investimentos – "Decision of the State Council on Promulgating and Implementing the Temporary Provisions on Promoting Industrial Structure Adjustment", de 2005, e "Provisions on Guiding the Orientation of Foreign Investment", de 2002.

210. Assim como no caso dos Planos Quinquenais, a maioria dos instrumentos legais seriam sistematicamente atualizados pelo Governo chinês, de forma a manter o controle sobre as decisões estratégicas das empresas produtoras de aço na China, preservando a essência intervencionista das normativas anteriores, com controle sobre a produção e os investimentos, ainda que haja alterações pontuais para abarcar metas específicas do Plano Quinquenal do período.

