

354. Conforme amplamente divulgado, o Governo chinês teria estabelecido em 2024 um novo catálogo listando as indústrias prioritárias, reconhecidas como fundamentais para a promoção do desenvolvimento econômico e social do país. Em observância ao 14º Plano Quinquenal, todas as indústrias listadas estariam vinculadas ao desenvolvimento de novos materiais, mais ecológicos, bem como de tecnologia de ponta. Dentre aquelas indústrias listadas estaria o setor siderúrgico (ferro e aço), bem como o setor automobilístico (à jusante na cadeia do setor siderúrgico) com incentivos para o desenvolvimento de carros mais ecológicos

4.1.1.2.3.3.1. Carvão (coque)

355. O coque é obtido a partir da destilação do carvão mineral em fornos. O carvão mineral para siderurgia a coque é denominado carvão coqueificável, que forma uma massa sólida ao ser aquecido. A indústria siderúrgica depende em larga escala do coque, porque ele é utilizado na redução do minério de ferro a ferro metálico, sendo que representa uma grande parcela do custo final do aço.

356. As petições destacaram que, conforme já teria sido demonstrado, os recursos minerais existentes no território chinês seriam de propriedade estatal. Nesse sentido, salientou que o próprio governo chinês reconheceu no Anexo 5º, do Protocolo de Acesso da China à Organização Mundial do Comércio, referente à notificação dos subsídios chineses nos termos do art. 25, do Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias, que concederia subsídios a setores industriais especiais na forma da manutenção de preços baixos de carvão para a produção de energia.

357. Esta política estaria refletida na "Notice on the Production, Transportation and Demand of Key Coal", de 2005, da NDRC, segundo a qual o primeiro princípio que deveria orientar a produção e o fornecimento de carvão para produção de energia na China seria:

(1) Prioritize the five key industries, i.e., the electricity generation, fertilizer, metallurgy, household use, and exporting industries.

358. Além disso, a SASAC teria manifestado a intenção do governo chinês de manter o controle absoluto de sete setores industriais, entre eles a "coal industry". Este controle seria exercido por meio da propriedade estatal das maiores produtoras de carvão chinesas, da atuação da NDRC na fixação dos preços do carvão e da imposição de obstáculos à exportação de carvão chinês, tais como a cobrança de imposto de exportação e a fixação de quotas de exportação.

359. As empresas estatais seriam responsáveis por 62% da produção de carvão na China. Por exemplo, na província de Henan, a produção seria dominada por duas grandes empresas estatais, a Pingdingshan Coal Company (Pingdingshan) e a Hebi Coal Industry Group ("HBCG").

360. Essas empresas estatais seriam as principais fornecedoras de carvão para as empresas siderúrgicas chinesas. Tanto seria assim que as seis principais empresas estatais chinesas de energia teriam se unido para formar uma joint venture de carvão e comercialização de energia, a fim de aumentar a cooperação entre os setores de carvão, aço e alumínio na região de Shanxi.

361. Em consequência desse controle estatal, o preço do carvão na China não refletiria o preço de mercado desta commodity no mercado internacional. Nesse sentido, o próprio governo chinês teria reconhecido na "China's Energy's Conditions and Policies" que seu "energy pricing mechanism fails to fully reflect the scarcity of resources, its supply and demand, and the environmental cost".

362. As empresas siderúrgicas chinesas seriam grandes consumidoras de carvão, tanto para a produção de energia quanto para a produção de coque. Dessa forma, segundo as peticionárias, o menor preço do carvão que as referidas empresas adquiririam e o preço de mercado deste insumo constituiriam um subsídio.

363. Além disso, o carvão seria um dos materiais que foi incluído no "13º Plano Quinquenal para Fontes Minerais", junto ao óleo, gás e urânio. O referido plano identificaria entre os problemas do setor a grande intervenção do governo na alocação dos recursos, de modo que o sistema não atuaria completamente segundo as regras de mercado. Assim, o supramencionado plano teria previsto como meta o controle da sobreprodução, o aumento da eficiência das minas e as fusões e reestruturações daquelas existentes para otimização.

364. Posteriormente, o carvão teria sido mantido no "14th Five-Year Raw Materials Industry Development Plan (14º Plano Quinquenal de Desenvolvimento da Indústria de Matérias-primas)", posto que teria sido considerado matéria-prima essencial para o alcance das metas de neutralidade de carbono, de modo que deveria passar por modernizações para fortalecer a indústria estratégica para a China. Ademais o "Catalogue for Guiding Industrial Structural Adjustment", de 2024, teria reconhecido a relevância do mineral e estabelece como prioridade o desenvolvimento de tecnologias para aumentar sua eficiência e a segurança das minas de carvão.

365. Por fim, as peticionárias frisaram que o governo manteria estoques de determinadas commodities por meio do State Reserve Bureau, uma agência da NDRC. Esse sistema de estoque seria um dos mecanismos utilizados para o controle dos preços.

366. Desta forma, no entendimento das peticionárias, não restariam dúvidas de que o preço do carvão sofreria intervenção do Estado chinês. Assim, as decisões do produtor exportador relativas a preços, custos e insumos não seriam pautadas pelas regras de mercado.

4.1.1.2.3.3.2. Minério de Ferro

367. As evidências obtidas pelas peticionárias demonstrariam que o governo chinês teria adotado uma série de políticas para garantir o fornecimento de zinco e de minério de ferro a seus produtores e exportadores de aço a preços inferiores ao preço de mercado.

368. A "Iron and Steel Development Policy" ("NDRC Order No. 35"), de julho de 2005, já teria previsto o incentivo do governo chinês à exploração dos recursos minerais por grandes empresas siderúrgicas:

Chapter VII Policy of Raw Materials Article 28 - The mineral resources shall belong to the state. The state encourages largescale iron and steel enterprises to carry out the exploration and development of such resources as iron mines. For the exploration of mines, a mining license shall be legally obtained. A mining construction project of iron resources with a storage capacity of 50 million tons or more shall be subject to the verification or examination and approval of the NDRC. At the same time, we should do a good job in such environmental protection work as the planning of mines, safety production and re-claiming of land, conservation of water and top soil, and the filing of underground coal mines. Any unauthorized collection or unrestrained digging is prohibited. As for any unauthorized collection or unrestrained digging that hasn't gone through the legal procedures of examination and approval, the department of state land and resources shall revoke the mining right and stop the illegal mining.

369. Já o "Iron and Steel Industry Adjustment and Revitalization Plan" ("Steel Adjustment Plan"), de 2009, teria determinado que os recursos minerais do país fossem direcionados aos seus produtores de aço de forma prioritária. Nesse sentido, determinava que os diferentes níveis do governo deveriam alocar as minas de minério de ferro com reservas acima de 50 milhões de toneladas a grandes e médias empresas chinesas. De forma similar, o "Iron and Steel Industry 12th Five Year Development Plan", de 2011, teria determinado que o governo chinês deveria "optimize the global configuration of iron ore resources" para garantir o suprimento de minério de ferro para as empresas siderúrgicas chinesas.

370. Mais recentemente, o ferro e o zinco teriam sido incluídos no "Catalogue for Guiding Industry Restructuring", de 2024, e no "14º Five-Year Raw Materials Industry Development Plan", ou seja, seriam matérias-primas reconhecidas como fundamentais para o desenvolvimento industrial e alcance das metas relacionadas do 14º Plano Quinquenal chinês.

371. O "Catalogue for Guiding Industry Restructuring" de 2024 estabeleceria, associada ao desenvolvimento da siderurgia, a necessidade de aperfeiçoamento tecnológico da mineração de metais ferrosos e do processamento mineral. Por sua vez, o "14º FYP Raw Materials Industry Development Plan" determinaria que a indústria de matérias-primas entraria em uma nova etapa de desenvolvimento, especialmente em razão da demanda e consumo por materiais de alta qualidade. Em razão das metas de desenvolvimento sustentável e saudável, inclusive da indústria de matérias-primas, haveria amplo espaço para crescimento da indústria, que seria estratégica para o fortalecimento da resiliência das cadeias industriais.

372. Além disso, o supramencionado plano reconheceria que a indústria de matérias-primas ainda sofreria com gargalos na produção e fornecimento. Um excesso de produtos coexistiria com uma oferta insuficiente de produtos de alta qualidade, de materiais e de processos essenciais. Apontaria também que a dificuldade de obtenção de matérias-primas no mercado internacional teria aumentado significativamente, o que seria um desafio para a manutenção do abastecimento desses recursos estratégicos essenciais.

373. Nesse sentido, uma das estratégias da China para alcançar a autonomia na produção e fornecimento de matérias-primas de qualidade seria a realocação de plantas de indústrias siderúrgicas para outros países, especialmente na América Latina, que seriam grandes produtores de minério de ferro e de zinco, bem como o estabelecimento de parcerias e joint ventures nestes países:

Joint-projects and collaborations enable Latin American companies to benefit from Chinese steel companies access to below-market financing for their projects, be it under the form of guarantees offered by Chinese steel firms to lower a project's financing costs, or through the provision of credit support through various financial instruments directly from China's state-owned banks such as the Industrial and Commercial Bank of China and the Bank of China. In exchange, China secures raw materials and new cutting-edge technologies, such as advanced green technologies, that are proprietary to some Latin American firms.

374. Segundo a OCDE, a deslocalização de empresas siderúrgicas seria, conjuntamente, (i) uma estratégia de desenvolvimento regional; (ii) uma forma de concentrar as empresas siderúrgicas e, assim, fortalecer os "campeões nacionais"; (iii) uma forma declarada de alcançar os objetivos ambientais do governo; e (iv) uma forma de perseguir objetivos estratégicos, como assegurar fontes de matérias-primas tanto para a indústria siderúrgica chinesa (por exemplo, minério de ferro) como para outras indústrias (por exemplo, lítio para baterias de veículos elétricos), e criar uma rede mais interligada com a economia da América Latina, por meio de inúmeras parcerias e colaborações.

375. Como exemplo, o estudo cita a subsidiária do Grupo Shougang da China no Peru, Shougang Hierro Peru (SHP), que planejava investir US\$ 109,7 milhões em um projeto de expansão e integração em sua mina San Juan de Marcona. O projeto visaria integrar as minas números 2 a 4 e 9 a 10 para consolidar a extração de minério de ferro em um único local. Além disso, a SHP expandiria sua Mina de Ica em 20%, o que ocorreria de 2023 a 2026, a fim de garantir a produtividade e aumentar as operações dentro da mina.

376. Tais incentivos concedidos pelas políticas industriais chinesas já teriam sido reconhecidos pelo DECOM, que teria determinado que "elementos dos autos indicam que as empresas estatais têm acesso preferencial aos recursos minerais, em razão das políticas industriais daquele país, que privilegiam o setor siderúrgico, tido como prioritário".

377. As peticionárias destacaram também que haveria evidências de que os produtores e exportadores do setor siderúrgico da China continuariam a ter acesso privilegiado ao minério de ferro, em razão dos preços inferiores aos preços de mercado. Isso porque, notícias recentes indicariam que o governo chinês estaria aumentando sua intervenção no mercado de minério de ferro, por meio do estabelecimento de uma plataforma única apoiada pelo Estado, conforme noticiado pela agência China Daily.

378. O plano faria parte do esforço da China para reduzir os preços do minério de ferro, que seriam alvo de críticas pela indústria siderúrgica chinesa, a qual acredita que as mineradoras teriam muito poder de precificação, especialmente considerando que o país responderia por cerca de 75% das importações mundiais de minério de ferro. Ao mesmo tempo, o governo chinês pretendia expandir sua supervisão de forma mais ampla nos mercados de commodities.

379. Nesse sentido, as peticionárias afirmaram que também não deveriam ser subestimados os benefícios gerados por subsídios chineses transnacionais, destacando as conclusões da autoridade investigadora da União Europeia sobre os complexos subsídios transnacionais concedidos pela China para assegurar o fornecimento de níquel para a produção de aço chinesa, conforme descrito a seguir:

Tackling increasingly complex subsidy arrangements between third countries is crucial for the survival of the EU industry. In this case, Indonesia, one of the world's major producers of nickel ore, wanted to maximise the value of this scarce raw material by developing a domestic downstream industry rather than simply exporting it. Given the magnitude of the required investment, Indonesia enlisted China to set up such an industry using Chinese preferential financing under China's Belt and Road initiative. In return, Indonesia assured China's access to nickel ore at cheap prices through a complex system including export restrictions. The EU industry was impacted not only by imports of subsidised stainless steel, but also by the complete closure of the Indonesian market as a source of nickel ore for its own stainless-steel production.

380. Considerando a relevância do ferro para a competitividade da indústria de aço da China, as peticionárias afirmaram não ser possível descartar que programas transnacionais semelhantes sejam utilizados pela China para assegurar o fornecimento de ferro a preços baixos.

381. Nesse sentido, sublinharam que investigações recentes das autoridades estadunidenses (2021 - revisão de final de período) e europeia (2017), verificaram a continuação do programa em questão (Provision of Iron Ore for LTAR) e impuseram medidas compensatórias para neutralizá-lo.

382. Além disso, salientaram que, conforme ressaltado no Memorando atualizado da Comissão Europeia, na investigação de dumping nas importações chinesas de aços com revestimentos orgânicos, a autoridade verificou a distorção no mercado de várias matérias-primas do produto, como zinco, carvão e minério de ferro. Veja-se:

The restrictions impacting raw materials often have an impact on the downstream market, as found in various trade defence investigations. The Commission, in OCS from China, established that the Government exercised significant control over the market for raw materials. The Commission concluded that there are distortions in the markets of a number of raw materials used for the production of OCS such as: domination of SOEs in the zinc, coal and iron ore mining industry and a 30% export tax on zinc. Therefore, the Commission concluded that the Chinese steel market was distorted due to significant State interference including in relation to the costs of raw materials as these were not the result of free market forces because they are affected by substantial government intervention.

383. As peticionárias reforçaram que teriam identificado 67 medidas compensatórias para as importações originárias da China para os produtos classificados na Seção XV do Sistema Harmonizado (metais comuns e suas obras), na base dados da Organização Mundial do Comércio.

384. Observaram que existiriam medidas compensatórias vigentes contra as importações chinesas de produtos que integrariam a cadeia produtiva do produto similar, como os laminados a frio ("cold rolled steel"), além de existirem medidas aplicadas para produto similar ao objeto da investigação ("hot rolled steel"). Nesse sentido, atualmente, estariam em vigor três medidas para os laminados a quente originários da China, aplicadas pelo Reino Unido, pelo Taipé Chinês e pela União Europeia; e três medidas aplicadas para os laminados a frio originários da China, pelo Taipé Chinês, pela União Europeia e pelos Estados Unidos da América.

385. Assim, as peticionárias teriam verificado que grandes produtoras/exportadoras de aço da China teriam sido e estariam sendo investigadas e suas exportações estariam sujeitas a cobrança de medidas compensatórias por diferentes autoridades.

386. Além disso, ressaltaram que, se de um lado o governo chinês ofereceria robustos subsídios para a produção de aços laminados a quente, criando grandes produtoras/exportadoras globais desses produtos, de outro, o governo chinês penalizaria as exportações de produtos siderúrgicos de baixo valor agregado e importaria barreiras às exportações de insumos utilizados no setor siderúrgico.

387. Nesse sentido, o Estudo "China como Não-Economia de Mercado e a Indústria do Aço", contratado pelo Instituto Aço Brasil, mostraria que diversos produtos/grupos de

