

quotas are employed by Chinese government as highly flexible instruments for discretionarily steering corporate export activities. These measures are commonly used to promote exports of higher value added products If deemed necessary, e.g. due to changing market conditions or escalating trade frictions, rebates and quotas can be adjusted on short notice in order to strengthen or weaken export incentives. This way, Chinese authorities are also capable of influencing the composition of steel exports and pushing companies to shift their export portfolio towards more high value-added, technology intensive products.

610. Em setembro de 2012, o Ministro da Indústria e Tecnologia da Informação chinês emitiu o "Iron and Steel Normative Conditions", que serviria de guia normativo para a produção de aço na China. Este documento ofereceria incentivos específicos pela observância de suas normas. Por exemplo, empresas habilitadas teriam direito a medidas preferenciais, tais como mais empréstimos bancários e subvenções governamentais para investimentos em tecnologia.

611. Em outubro de 2013, o Conselho de Estado da China emitiu o documento "Guiding Opinions on Resolving the Problem of Severe Excess Capacity" para tratar do problema de excesso de capacidade em algumas indústrias, entre elas a indústria siderúrgica. De acordo com o Conselho de Estado, a taxa de utilização da indústria siderúrgica chinesa, de apenas 72% em 2012, significativamente inferior à média internacional, indicaria que a sua capacidade de produção excedia a demanda doméstica por aço. Deste modo, uma das estratégias indicadas para a solução do problema teria sido o aumento das exportações. Outra solução seria a concessão de empréstimos para aumentar o nível tecnológico das empresas.

612. Neste sentido, o governo chinês teria estabelecido listas de empresas, entre elas diversos produtores de aço, para as quais seriam concedidos empréstimos preferenciais com o objetivo de levá-las a adquirir novos equipamentos para melhorar a qualidade dos seus produtos e reduzir o consumo de energia.

613. Adicionalmente, em razão do reconhecimento do problema decorrente do excesso de capacidade no setor do aço, o governo chinês teria adotado, (i) a "Guidance for the Iron and Steel Industry to Reduce Excess Capacity and Resolve Difficulties for Future Development" (2016), o (ii) "Plano de Ajuste e Melhoria da Indústria do Ferro e Aço (2016-2020)" (em inglês, "Steel Industry Adjustment and Upgrading plan for 2016-2020", também conhecido como "13th FYP for Steel" e a (iii) "Implementation Measures for Capacity Replacement in the Iron and Steel Industry Legislation" (2018). Esses planos controlariam a capacidade de produção no setor e incentivariam, entre outros, programas de fusões e aquisições de empresas com vistas ao desenvolvimento de grandes empresas no setor siderúrgico e o direcionamento de novos investimentos no país.

614. No que tange ao primeiro, o relatório da KPMG intitulado "The 13th Five-Year Plan - China's transformation and integration with the world economy", aponta que:

The Opinions of the State Council on Reducing Overcapacity in the Iron and Steel Industry strictly forbids the registration of any new production capacity in any form or under any pretence, and demands that any production that does not meet environmental, energy consumption, quality, safety or technical standards be taken offline in accordance with relevant laws and regulations. This stance applies pressure on industry to reduce capacity through external means such as consolidation and restructuring, refitting and relocation, and international cooperation.

615. Quanto ao segundo, que corresponde aos desdobramentos do 13º Plano Quinquenal para a indústria siderúrgica, a peticionária ressaltou ter havido recomendação de cortes na capacidade anual de aço bruto da ordem de 100 a 150 Mt, no prazo de cinco anos. O governo chinês também teria mantido a diretriz para elevar a concentração no mercado siderúrgico em linha com as diretrizes firmadas pelos Planos Quinquenais, conforme observado a seguir:

For the share of China's 10 biggest steel producers to reach 60% of the country's total (compared to 35% in 2015), a series of mergers and acquisitions (M&As) is expected in the steel industry. For a start, Baoshan Iron & Steel has merged with Wuhan Iron & Steel, creating China's largest and the world's second-biggest steel mill in terms of combined crude steel production (61 million tonnes in 2015). (grifou-se).

616. Frisou também que estudo da União Europeia, intitulado "Comission Staff Working Document on Significant Distortions in the Economy of the People's Republic of China for the purposes of trade defence investigations", mostraria que o referido plano conferiria ênfase na solução do problema de capacidade na indústria do aço por meios de fusões, rearranjos produtivos, reestruturação de débitos, aspectos falimentares e injeção de capital para gerar eficiência.

617. Esse plano também teria previsto que subsídios específicos e outros tipos de incentivos seriam usados para estimular regiões com grande produção siderúrgica a buscar reduzir a capacidade instalada, bem como a maior oferta e disponibilização de subsídios a nível local. Políticas similares continuariam sendo adotadas.

618. O "Plano de Ajuste e Melhoria da Indústria do Ferro e Aço (2016-2020)" também orientaria as instituições financeiras e o capital privado a apoiarem as suas metas estratégicas, reduzindo os impostos e taxas incidentes às atividades de mineração do minério de ferro, além de políticas de apoio científico e tecnológico ao setor.

619. Essa orientação já estaria presente no "Guideline for the National Medium and Long Term Science and Technology Development Plan (2006-2020)", emitido pelo Conselho de Estado chinês, que identificaria inovação tecnológica como uma prioridade nacional. De acordo com este documento, a China investiria, até 2020, mais de 2,5% do seu PIB em pesquisa e desenvolvimento, reduzindo a dependência de tecnologias estrangeiras.

620. Além disso, os principais objetivos definidos no "Plano de Ajuste e Melhoria da Indústria do Ferro e Aço (2016-2020)" cobririam praticamente todos os aspectos do desenvolvimento da indústria siderúrgica, evidenciando o elevado grau de intervenção exercido pelo governo sobre o setor. As metas cobertas pelo plano envolveriam: redução da capacidade de produção; atualização e manutenção do fornecimento de diferentes tipos de produtos siderúrgicos; reorganização e reestruturação da indústria; políticas financeiras; alteração da localização geográfica das indústrias; obtenção do fornecimento de minério de ferro e outras matérias-primas em outros países; desenvolvimento de manufatura sustentável e inteligente; além de uma série de metas relacionadas à implementação do Plano em nível provincial.

621. Por fim, a "Implementation Measures for Capacity Replacement in the Iron and Steel Industry Legislation" definiria as regras para a 'substituição de capacidade', estabelecendo que qualquer nova siderúrgica só poderia ser construída se capacidade equivalente a 1,25 vezes a capacidade da nova siderúrgica fosse fechada. Em junho de 2021, esta regra de 'substituição de capacidade' teria sido aumentada para 1,5 vezes a capacidade da nova siderúrgica, para áreas-ehave, incluindo Pequim, Tianjin, Hebei, Delta do Rio Yangtze, o Delta do Rio das Pérolas e as áreas das planícies de Fenwei.

622. No final de 2021, também teria sido anunciado pelo governo chinês o "14º Plano Quinquenal para a Indústria de Matérias-Primas", sendo a atual base de desenvolvimento para as indústrias de matérias-primas, que incluem siderurgia, petroquímica, química, metais não ferrosos, materiais de construção e outras indústrias.

623. Como princípios, o Plano enfatizaria a liderança da inovação, o domínio do mercado, a coordenação da oferta e da procura e a segurança verde. Seus objetivos seriam cumpridos por meio da promoção da colaboração industrial, do desenvolvimento verde, e da transformação industrial e a digitalização.

624. O plano reafirmaria as diretrizes para a reestruturação da indústria siderúrgica com base nos seguintes eixos:

- Guiar a implementação de novas plantas: ajustar e otimizar a distribuição espacial das indústrias de acordo com a estratégias regionais de desenvolvimento.
- Otimizar a estrutura de mercado: apoiar o desenvolvimento de empresas líderes para que se tornem ainda maiores e mais fortes. Combinar a estratégia de liderança de mercado e apoio governamental. Remover obstáculos para fusões e reestruturações inter-regionais. O objetivo do Plano neste aspecto é promover a criação de mega conglomerados de aço. Nesse sentido, o Memorando atualizado da Comissão Europeia concluiu o seguinte:

To reach the goal the authorities are intent on removing obstacles to trans-regional mergers and reorganisation and encouraging financial institutions to provide comprehensive financial services for enterprises that have implemented mergers and reorganisation, as well as transformation and upgrading. In other words, it can be observed from the relevant planning and policy document that the objective of the Chinese authorities is to create more concentrated and stronger steel industry with leading enterprises even better able to compete internationally.

- Fortalecer a conexão com elos a montante e a jusante: fomentar a cooperação e integração entre diferentes elos da cadeia produtiva.
- Inovação tecnológica: promover o desenvolvimento de tecnologias comuns essenciais, como fundição de aço limpo de alta eficiência e baixo custo, conservação de energia e proteção ambiental, fornos elétricos avançados e seus processos de fabricação, fabricação em formato quase final, fundição especial, testes de alta qualidade e outros produtos especiais de uso geral, tecnologias de produção de equipamentos e peças. Promover a aplicação industrial de tecnologias como aterramento de minas (backfill mining), separação de minério refratário de baixo teor, recirculação de gases residuais, pátios mecanizados de matéria-prima, dessulfuração e desnitrificação eficientes, recuperação de calor residual e aumento de valor agregado à utilização de sucata.

- Novos materiais e projetos: desenvolvimento de materiais para aplicação na indústria aeroespacial, circuitos integrados, comunicação, energia e indústrias "verdes".

625. Os objetivos definidos acima já incorporariam as metas do Estado chinês para a redução de emissões de carbono, desenvolvimento ambientalmente sustentável e digitalização da indústria, previstas no 14º Plano Quinquenal. O plano preveria, ainda, medidas que visam fortalecer a proteção de talentos, reforçar a coordenação política, além de aumentar a publicidade das informações e orientações para as empresas alvo.

626. No tocante especificamente à indústria siderúrgica, o plano preveria como principais direcionamentos para inovação tecnológica:

Promover tecnologias chave de uso geral, como a produção de aço limpo de alta eficiência e baixo custo, e tecnologias de conservação de energia e proteção ambiental. Industrializar tecnologias de produção de equipamentos e componentes gerais e especializados, como fornos de arco elétrico avançados e seus processos de fabricação, moldagem quase final, metalurgia especializada, e detecção de alta qualidade. Impulsionar a aplicação industrial de tecnologias como mineração por preenchimento, minérios de baixa qualidade e difícil separação, recuperação de gases de sinterização, áreas de armazenamento de matéria-prima mecanizadas, dessulfuração eficiente de gás de alto-forno, dessulfuração e desnitrificação eficientes, recuperação de calor residual, utilização de calor residual de média e baixa temperatura, e utilização de alto valor agregado de escória de aço.

627. A peticionária destacou, ainda, as diretrizes definidas pelo Ministério da Indústria chinês especificamente para a implementação do 14º plano no setor siderúrgico no documento: "Guiding Opinions on Promoting the High-Quality Development of the Iron and Steel Industry". O foco principal estaria na reestruturação da indústria siderúrgica, incluindo a redistribuição espacial de plantas e a concentração de empresas, amplamente sustentadas por programas de incentivos estatais, e também no controle sobre a oferta e os preços dos insumos, tecnologia e equipamentos.

628. Nesse sentido, verificou-se que o Memorando atualizado da Comissão Europeia teria identificado que, em setembro de 2022, o governo de Shanghai e a China Baowu Iron and Steel Group Co., Ltd. assinaram acordo de cooperação estratégica para "otimizar a oferta de políticas, criar um ambiente de negócios de primeira classe, ajudar a China Baowu a se tornar melhor e mais forte em Shanghai e se tornar um líder global da indústria".

629. Além disso, o mesmo Memorando teria destacado que o desenvolvimento de fornos elétricos para a indústria siderúrgica seria um importante objetivo das políticas sustentáveis da China, tanto que a "Guiding Opinion on the Steel Industry Development" determinaria passos para alcance da meta:

Encourage well-placed enterprises featuring blast furnace-converter prolonged processes to transform, upgrade and develop into electric furnace short-process steelmaking locally;

Well-placed areas should be encouraged to construct demonstration areas for electric furnace steel development and explore the application of innovative technologies and new equipment;

Eight or so dominant and benchmarking enterprises in electric furnace steelmaking and scrap steel processing and distribution should be selected respectively to form a promotable industrial model.

630. Assim, as decisões dos produtores de aço chineses relativas a preços, custos e insumos, incluindo investimentos, produção e vendas, seriam dirigidas pelo Estado chinês na forma de planos setoriais que refletiriam as estratégias para a implementação das diretrizes e consecução das metas traçadas nos Planos Quinquenais. Ou seja, os produtores de aço na China estariam alinhados aos objetivos da política econômica e comercial da China, o que os distanciariam das condições de oferta e demanda em uma economia de mercado.

4.1.1.1.1.6. Políticas para direcionar investimentos no setor siderúrgico

631. De acordo com a peticionária, o governo chinês implementa uma série de políticas para promover o crescimento da sua indústria siderúrgica, por meio do incentivo a investimentos e a transferência de tecnologia de empresas estrangeiras para empresas chinesas.

632. Contudo, os projetos de investimento estrangeiro em indústrias estratégicas seriam restritos e precisariam da aprovação governamental. O investidor interessado deveria inicialmente verificar a possibilidade de acesso ao mercado. Conforme demonstrado no memorando elaborado pelo Department of Justice dos Estados Unidos, "China's Status as a Non-Market Economy", o processo de aprovação dos investimentos estrangeiros seria lento e caro, além de ser altamente regulamentado, o que faria com que se torne uma ferramenta para alcance das metas do governo central:

The Chinese government is able to channel foreign investment into the producers, products, technologies, and industries it seeks to support, while limiting foreign investment in those sectors that it finds strategically important to develop. The Chinese government continues to impose significant barriers to foreign investment, including equity limits and local partner requirements, opaque approval and regulatory procedures, technology transfer and localization requirements, and antimonopoly enforcement and national security reviews. Foreign investors remain skeptical that Chinese government pronouncements about liberalizing the foreign investment regime will lead to significant improvements in the foreign investment environment.

633. Vários países já teriam manifestado preocupação com a falta de previsibilidade e clareza nas condições de investimento e com as restrições aos investimentos estrangeiros em determinados setores. Entre eles estavam Suíça, Japão, Canadá e União Europeia.

634. Um elemento central de orientação aos investimentos estrangeiros na China seria a "Decision of the State Council on Promulgating and Implementing the Temporary Provisions on Promoting Industrial Structure Adjustment", também conhecida como "Decisão nº 40", a qual continuaria em vigor.

635. A "Decisão nº 40" determinaria o financiamento e outras formas de apoio estatal para projetos a serem listados em catálogos a serem emitidos pelo governo chinês.

636. Um desses catálogos seria o "Catalogue for Guiding Industry Restructuring". O catálogo foi lançado em 2005 e, no período de investigação, passou por duas revisões em 2019 e 2023. Este documento identificaria produtos e tecnologias da indústria siderúrgica a serem encorajados, incluindo novos fornos, fundição contínua de placas finas, novas tecnologias de laminação e a produção de insumos. Como resultado, diversas empresas da indústria siderúrgica seriam elegíveis para o recebimento de incentivos, incluindo reduções e isenções fiscais.

