

637. Além do catálogo, a China direcionaria os investimentos estrangeiros por meio dos seguintes instrumentos: (i) a "Negative List for Market Access", (ii) a "Negative Lists for Foreign Investment", e (iii) o "Encouraged Catalogue for Foreign Investment". Esses documentos orientariam os investimentos do seguinte forma:

- A "Negative List for Market Access" padronizaria as regras de entrada no mercado para todos os participantes, incluindo empresas estatais, empresas privadas, empresas de propriedade conjunta e empresas estrangeiras.

- A "Negative Lists for Foreign Investment" seria referente a uma lista de indústrias proibidas ou restritas para investimento estrangeiro. Nas indústrias proibidas, os investidores estrangeiros não estariam autorizados a entrar - através de investimentos, parcerias ou aquisições. Para indústrias restritas, os investidores estrangeiros deveriam atender às condições específicas, como limites de participação, estipulados pela lista negativa. Além disso, os investidores estrangeiros poderiam necessitar de aprovação prévia do governo para investir em mercados restritos. Para as indústrias que não constem da lista negativa, os investidores estrangeiros seriam tratados da mesma forma que suas contrapartes nacionais. Produtos relacionados à indústria siderúrgica não constariam dessa lista.

- O "Encouraged Catalogue for Foreign Investment" listaria os setores onde existe tratamento favorável para o investimento estrangeiro, como isenções tarifárias sobre equipamentos importados, acesso a preços preferenciais de terrenos e regulamentação mais flexível do uso da terra, e qualificação para desfrutar de imposto de renda corporativo mais baixo em certas regiões da China. Diversos produtos e atividades relacionados à indústria siderúrgica constariam dessa lista.

638. Além disso, nos termos do art. 5 das "Provisions on Guiding the Orientation of Foreign Investment", projetos de investimento estrangeiro que satisfaçam demandas de mercado e possam melhorar a qualidade de produtos, desenvolver novos mercados ou reforçar a competitividade de produtos em mercados internacionais seriam considerados pelo governo chinês como projetos a serem incentivados.

639. Adicionalmente, caso uma empresa autorizada exportasse mais de 70% de suas vendas, o art. 10 determinaria que essa empresa seria elegível para tratamento preferencial. Desse modo, produtores chineses que não se qualificariam de outro modo para tratamento preferencial, se qualificariam se suas exportações representarem mais de 70% das suas vendas.

4.1.1.2.1.4 Políticas dos governos locais para indústria siderúrgica

640. Os governos locais das províncias e cidades chinesas adotariam políticas que refletem instruções dos Planos Quinquenais e dos Planos setoriais para direcionamento da indústria siderúrgica. Considerável parte dessas políticas compreenderiam a concessão de subsídios acionáveis a produtores e exportadores de aço locais. A título de exemplo, a petição apontou que estudo da DBS Asian Insights teria mostrado que, de acordo com a World Steel Association, mais de 320 planos e políticas relacionados ao setor do aço foram implementados na China entre 1990 e 2016.

641. Da mesma forma, o Estudo contratado pelo Instituto Aço Brasil "China como Não-Economia de Mercado e a Indústria do Aço", elaborado com base em informações da Morningstar, WSA e Kallanish Steel, teria identificado planos provinciais, como o da Província de Hebei. Esse plano teria sido elaborado para o triênio 2018-2020 e acompanharia a meta do 13º Plano Quinquenal de redução do excesso de capacidade da indústria siderúrgica, de modo que teria estabelecido a redução do número de companhias produtoras de aço de 87, em 2017, para 70, até o ano de 2020, bem como planejava o aumento da participação no mercado chinês dos 15 maiores produtores de aço de 58,7%, em 2017, para mais de 90%, em 2020.

642. Conforme apontado no Memorando atualizado da Comissão Europeia, para o período de 2020-2022, a Província teria adotado novo Plano, denominado "Three-Year Action Plan for Cluster Development of Steel Industry Chain in Hebei Province" ("Hebei Three-Year Action Plan"), que, apesar de ter sido publicado antes do 14th FYP, refletiria os mesmos objetivos do Plano Quinquenal, como tornar a indústria siderúrgica mais sustentável e acelerar o processo de fusões e reestruturações para construir um conglomerado global do aço. Para tanto, o Plano preveria os seguintes benefícios às indústrias:

- preferential tax policies (e.g. for company merger and reorganisation, for industrial surplus power generation, for comprehensive utilisation of resources, as well as pre-tax deduction of R&D costs, and export refunds),
- provision of credit support,
- adjusting the land use and urban and rural planning to support the relocation, transformation and development of urban enterprises,
- improving and supervising incentive mechanisms in order to promote differentiated electricity pricing, water pricing and production outage and limitation policies to encourage enterprises to move towards green, smart, high-end production.

643. De acordo com a petição, em 2022, a província de Hebei divulgou a política "Measures to accelerate the high-quality of the steel industry within Hebei" que refletiria as orientações e diretrizes do 14º Plano Quinquenal. O plano preveria que a indústria siderúrgica seria um pilar importante da economia nacional e o principal segmento para transformação e atualização da indústria. Além disso, ressaltaria a obrigatoriedade de atuação em conformidade com as diretrizes do governo central:

Os diversos departamentos em todos os níveis devem aderir à orientação do pensamento do socialismo com características chinesas na nova era de Xi Jinping, e implementar profundamente o espírito das importantes instruções do Secretário-Geral Xi Jinping de "resolução determinada, iniciativa ativa e aceleração da transformação". Devemos colocar o desenvolvimento de alta qualidade da indústria siderúrgica em uma posição importante, utilizando aprofundamento da reforma estrutural do lado da oferta como linha principal e reforma e inovação como força motriz fundamental.

644. O plano preveria a concentração de esforços para otimização espacial da indústria siderúrgica, estabelecendo a reestruturação das empresas siderúrgicas dentro da província de acordo com as condições locais, de forma a impulsionar o desenvolvimento concentrado de novos projetos de fundição com base nas bases de produção existentes, elevando ainda mais a concentração da indústria siderúrgica. Ademais, reforçaria a alocação de plantas no exterior e o desenvolvimento de parcerias por meio da cooperação internacional.

645. A petição também ressaltou que importantes siderúrgicas estariam localizadas nessa Província, tais como Hebei Iron & Steel Group e Handan Iron & Steel Group.

646. Além dos Planos da Província de Hebei, mencionou os Planos das Províncias de Shandong e de Jiangsu. Conforme demonstrado pelo Memorando atualizado da Comissão Europeia, o "14th FYP (2021-25) on Developing Steel Industry in Shandong Province" (the "14th Shandong FYP on Steel") comprometeria a Província a "se esforçar para construir uma indústria siderúrgica ecológica, otimizar ainda mais a estrutura da indústria siderúrgica, ampliar a cadeia industrial e aprofundar a integração do setor siderúrgico".

647. No tocante à Província de Jiangsu, o "Jiangsu Work Plan for Layout Optimization in the Transformation and Upgrading of the Steel Industry Throughout the Province" (the "Jiangsu Steel Industry Work Plan") teria sido publicado em 2019. Conforme Memorando atualizado da Comissão Europeia, o Plano preveria uma série de metas relacionadas à concentração e às emissões da indústria e determinaria que "to attain these objectives, all relevant departments in the province are required to study and introduce more supportive policies in terms of capital, taxation, finance, land, personnel resettlement and debt disposal".

648. Além disso, ressaltou que os planos governamentais seriam desdobrados inclusive ao âmbito municipal, como se depreenderia do seguinte trecho do estudo 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":

As an example of how the steel policy is translated into practice at the municipal level, the municipal plan of Tangshan is illustrative: The city of Tangshan in Hebei province will continue to promote transformation and restructuring of the steel industry in 2017, aiming at building up two mega groups (Shougang Group and HBIS Group Tangsteel Company) and two large enterprises (Bohai Steel and Great Wall Steel).

649. Nesse sentido, não obstante a existência de um plano específico para a província de Hebei, o município de Tangshan, por exemplo, também teria determinado diretrizes próprias para o setor do aço. O mesmo estudo da União Europeia identificou que as medidas de apoio do governo de Tangshan para implementar as metas do plano municipal envolveriam amplamente o recebimento, por parte de empresas, de subsídios concedidos pelo governo local, e incluiriam: (i) a implementação de taxas diferenciadas de eletricidade e de água por meio da alocação de fundo de 100 milhões de RMB; (ii) facilitação da reorganização das indústrias de aço por meio de equity investment e empréstimos subsidiados; (iii) incentivos para empresas se envolverem em grandes projetos de construção por meio do Belt and Road Initiative e estabelecimento de bases de manufatura fora do território chinês; e (iv) a organização de um fundo de seguro de crédito para exportação para exportadores de Tangshan.

650. No mesmo sentido, a petição verificou que a Província de Henan, além de lançar Planos Quinquenais que acompanham os planos do governo central, também implementou outros planos locais, como o "14th Five-Year Plan for National Economic and Social Development of Henan Province and the Outline of Long-term Goals for 2035". Este plano deixaria claro que as cadeias industriais seriam um pilar estratégico e haveria uma seção própria para tratar da sua consolidação e aperfeiçoamento. No tocante à indústria siderúrgica, especificamente, o plano imporia a obrigação de "fortalecer a competitividade de aço de alta qualidade, processamento de alumínio e materiais à base de alumínio [...], promover a integração e reorganização das empresas de ferro e aço".

651. Segundo a OCDE, o 14º Plano Quinquenal reafirmaria o compromisso da China para o desenvolvimento de províncias mais distantes da costa ("Western Provinces" ou Províncias Ocidentais). Nesse sentido, a realocação das indústrias siderúrgicas estaria entre as prioridades destacadas pelo Estado chinês para atingir esse objetivo, o que incluiria também as indústrias de carvão, minério de ferro e petróleo, de forma a criar oportunidades de trabalho, avanço tecnológico e oportunidades econômicas para as províncias ocidentais chinesas.

652. A China inclusive teria lançado o "Catalogue of Encouraged Industries in the Western Region", cuja versão mais recente, de 2021, incentivaria investimentos relacionados à indústria siderúrgica nas províncias de Chongqing City, Sichuan, Guizhou, Yunnan, Gansu, Região Autônoma de Ningxia Hui, Xinjiang Uygur, Mongólia Interior, e Região Autônoma de Guangxi Zhuang. Os projetos incentivados pelo catálogo receberiam incentivos fiscais, incluindo a cobrança de alíquota reduzida do imposto de renda desde 2011.

653. Mais recentemente, a NDRC e o "Ministry of Ecology and Environment" teriam recomendado a estratégia para a realocação costeira (Coastal Relocation Strategy). A estratégia enfatizaria as diretrizes do 14º Plano Quinquenal para a redução de emissões de carbono e desenvolvimento ambientalmente sustentável. Com relação à indústria de aço, em particular, o plano orientaria realocação de plantas antes localizadas em áreas urbanas (mais poluídas) para regiões rurais (menos poluídas).

654. Nesse sentido, o "Guiding Opinions on Promoting the High-Quality Development of the Iron and Steel Industry" expressamente orientaria o processo de reestruturação das empresas por meio de fusões e aquisições a serem implementadas nas províncias de Beijing, Tianjin e Hebei.

655. Além disso, no "Report on the Work of Liaoning Provincial Government", referente às políticas implementadas no ano de 2022, o governo de Liaoning admitiria o apoio a 24 empresas do setor de aço para a redução de emissões de carbono, além de ter concluído a fusão entre as empresas estatais Anshan Iron & Steel and Benxi Iron & Steel companies. O governo local reiteraria, ainda, o compromisso em direcionar a transformação "verde" da indústria de aço.

656. O diagrama a seguir, elaborado pela OCDE, demonstra a distribuição de tarefas entre governos e empresas para alcançar as metas de reestruturação do setor: (Figura removida)

657. A OCDE identificou, ainda, 3 exemplos recentes de reestruturações implementadas por grupos produtores de aço na China a partir das diretrizes firmadas pelo governo:

- China Baowu Steel Group: tratar-se-ia da realocação do Parque Industrial Xingang, dividida em três fases. A primeira fase incluiria a construção de uma unidade de galvanização com capacidade de produção. A segunda fase envolveria a realocação da base de produção de Tuanchengshan para o Parque Xingang. A terceira fase consistiria na transferência de capacidade de produção de chapas finas da Baosteel Xangai também para o mesmo complexo. Além disso, em análise do relatório publicado pela empresa, verificou-se que a Baosteel teria investido na expansão da capacidade de fabricação de aços laminados a frio ao inaugurar um novo alto-forno na base industrial de Dongshan. Segundo dados do relatório, esse investimento teria possibilitado um aumento anual de 4,02 milhões de toneladas de ferro fundido, 3,6 milhões de toneladas de aço fundido, 4,5 milhões de toneladas de produtos de laminação a quente e 1,66 milhão de toneladas de produtos de laminação a frio.

- Hesteel Group Company Limited: tratar-se-ia de projetos de reestruturação implementados por duas subsidiárias do grupo, a Tangshan Iron and Steel Group Company Limited e Handan Iron and Steel Group Company Limited. A primeira envolveria a transferência de planta com a concessão de RMB 33,4 milhões pela província de Tangshan, ao passo que a segunda envolveria a mudança da planta da cidade Handan City para um novo distrito localizado na mesma província, conforme direcionamento do governo local para a implementação do 14º Plano Quinquenal.

- Taiyuan Iron and Steel Group: tratar-se-ia da realocação da planta localizada no distrito de Wanbailin, Taiyuan City, para nova localização dentro da mesma província, conforme direcionamento do governo local (província de Shanxi). A empresa teria anunciado que os custos para a realocação seriam reembolsados pelo governo.

658. Assim, estaria claro que o governo chinês interferiria na atuação das empresas não apenas por meio de planos centrais, como também por meio de planos provinciais e municipais. Isso evidenciaria a forte regulação do Estado e a interferência estatal nas atividades empresariais, de modo que as decisões das empresas estariam vinculadas a diretrizes governamentais, em lugar de seguirem critérios estritamente de mercado e empresariais.

4.1.1.1.1.7. Da estrutura de mercado e da participação e do controle estatal na China

659. Segundo a petição, a presença do Estado chinês, seja ele central ou subnacional, seria massiva no setor de aço. A participação das empresas formalmente estatais na produção chinesa seria bastante significativa, e maior nos níveis locais. O controle do governo por meio da participação acionária, bem como do exercício de propriedade sobre os meios de produção, seriam fortes evidências de que a indústria siderúrgica chinesa não se caracteriza como economia de mercado.

660. Segundo estudo contratado pelo Instituto Aço Brasil "China como Não-Economia de Mercado e a Indústria do Aço", em 2015, o número de empresas estatais na China teria totalizado 159 mil companhias, sendo 25 mil na indústria de transformação, na qual se insere a siderurgia. Analisando-se somente o setor siderúrgico, a OCDE também concluiu, em estudo de 2012, que dentre as 50 maiores siderúrgicas do mundo em 2010 (em termos de produção de aço bruto), 17 seriam empresas estatais (definidas como aquelas nas quais organizações governamentais possuem participação acionária superior a 50%).

661. A produção conjunta dessas 17 companhias teria totalizado 262 mt de aço bruto em 2010, o que corresponderia a 7,6% da produção siderúrgica global. No âmbito dessas 17 companhias, 15 seriam chinesas, uma indiana e uma iraniana. A mesma fonte concluiu que "[s]tate-owned enterprises play an important role in the steel industry, notably in several emerging economies, and in China".

