

759. 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.

760. 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.

761. 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.

762. Tais incentivos concedidos pelas políticas industriais chinesas já teriam sido reconhecidos pelo DECOM, que determinou 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".

763. A peticionária destacou 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.

764. 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.

765. Nesse sentido, a peticionária afirmou que também não devem 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.

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

767. Nesse sentido, sublinhou que investigações recentes das autoridades norte-americanas (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.

768. Além disso, salientou 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.

4.1.1.1.1.14. Laminados a quente

769. Em consulta à base de dados "Trade Remedies Data Portal" da Organização Mundial do Comércio, a peticionária identificou 67 (sessenta e sete) medidas compensatórias para as importações originárias da China para os produtos classificados na Seção XV do Sistema Harmonizado (metais comuns e suas obras).

770. Observou que existem medidas compensatórias vigentes contra as importações chinesas de produtos que integram a cadeia produtiva do produto similar, como os laminados a quente ("hot rolled steel"), além de existirem medidas aplicadas para produto similar ao objeto da investigação ("cold rolled steel"). Nesse sentido, atualmente, estão em vigor 3 medidas para os laminados a quente originários da China, aplicadas pelo Reino Unido, Taipé Chinês e União Europeia; e 3 medidas aplicadas para os laminados a frio originários da China, pelo Taipé Chinês, União Europeia e Estados Unidos.

771. A peticionária recordou, ainda, que haveria clara sobreposição entre as empresas chinesas produtoras/exportadoras de laminados planos a frio. objeto desta investigação, e aquelas que o DECOM já reconheceu, no Parecer DECOM nº 01/2018, que teriam recebido subsídios para a produção de laminados a quente, matéria-prima do produto objeto desta investigação, bem como por meio do fornecimento, pelo governo chinês, de insumos por preços abaixo do mercado. Seria o caso da Angang Steel Company Limited, Bengang Steel Plates Co., Ltd e da Baosteel Group Corporation.

772. Assim, verificar-se-ia que grandes produtoras/exportadoras de aço da China teriam sido e estariam sendo investigadas e suas exportações sujeitas a cobrança de medidas compensatórias por diferentes autoridades.

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

774. Nesse sentido, estudo contratado pelo Instituto Aço Brasil ("China como Não-Economia de Mercado e a Indústria do Aço"), teria mostrado que diversos produtos/grupos de produtos siderúrgicos de menor valor agregado, como semiacabado, vergalhão e fio-máquina, estariam sujeitos ao pagamento de elevados impostos de exportação, ao passo que os produtos de maior valor agregado, como bobinas quentes e frias e chapas galvanizadas, receberiam reembolso ou isenção do pagamento do Imposto sobre Valor Agregado (IVA) para exportação.

775. De forma semelhante, o governo chinês imporia diversas restrições às exportações de insumos do setor siderúrgico, conforme demonstrado no estudo da Comissão Europeia:

The following examples illustrate the variety of export restrictions that China has imposed on steelmaking raw materials in recent years:

- Export quotas for coke, coking coal, metal waste and scrap molybdenum and tin;
- Export duties for chromium, crude steel, iron ore, coke, coking coal, manganese, molybdenum, pig iron, steel scrap, tungsten, and zinc;
- Export licensing requirements for coke, coking coal, manganese, molybdenum, tin, tungsten, and zinc;
- Export taxes and non-refundable VAT on export of ingots and other primary forms of stainless steel.

776. Segundo a peticionária, algumas dessas restrições à exportação de insumos siderúrgicos teriam sido eliminadas pela China, porque seriam inconsistentes com as regras da OMC. Contudo, esse controle exercido pelo governo chinês sobre matérias-primas e insumos acabaria distorcendo o mercado de aço no país, dado que os preços seriam diretamente manipulados para reduzir os custos para os produtores locais. Em última instância, isso faria com que os preços dos produtos de aço, que utilizam esses insumos artificialmente baratos, não refletam as condições normais de mercado .

777. Isso demonstraria que o setor não operaria em condições típicas de uma economia de mercado, visto que haveria forte intervenção governamental no sentido de dissimular as exportações de produtos de baixo valor agregado e fomentar as exportações de produtos de alto valor agregado.

4.1.1.1.1.15. Utilidades

778. De acordo com a peticionária, o governo chinês teria grande controle dos meios de produção e recursos. Tanto as tarifas de energia elétrica quanto gás natural seriam fixadas pela National Development and Reform Commission (NDRC), autoridade primária responsável por determinar os preços de bens a nível central, especialmente de bens que teriam papel importante no desenvolvimento econômico-social e na qualidade de vida da população, bem como formular e implementar políticas industriais .

779. O controle de preços pelo governo estaria determinado pela "Pricing Law of the People's Republic of China ("Pricing Law")", estabelecida pelo governo central em 1997. A Pricing Law dividiria os preços para bens e serviços em três categorias: (i) preços regulados pelo mercado; (ii) preços orientados pelo governo; e (iii) preços definidos pelo governo. Além disso, a Pricing Law definiria quais bens e serviços teriam os preços orientados ou definidos pelo governo, conforme os seguintes requisitos:

(1) a small number of goods that have a significant bearing on national economic development and people's livelihoods; (2) a small number of goods for which resources are scarce; (3) goods operated by natural monopoly; (4) important public utilities; and (5) important services that benefit the public.

780. Assim, em observância à Pricing Law, a NDRC publicaria o "Catalogue of Pricing by the Central Government" ("Central Pricing Catalogue"), que listaria todos os bens e serviços sujeitos à orientação e definição de preços pelo governo central. A edição mais recente do Catálogo, de 2021, teria trazido expressamente a transmissão e distribuição de energia elétrica e o transporte de gás natural como serviços sob o controle do governo central . A versão anterior, de 2016, teria trazido a energia elétrica e o gás natural como bens sujeitos à definição de preços pelo governo central . Dessa maneira, a peticionária afirmou que tanto a energia elétrica quanto o gás natural seriam bens cuja produção, distribuição e preços estariam, historicamente, sob controle sistemático do governo chinês.

781. Ressaltou que a Comissão Europeia investigou a concessão de subsídios aos produtores de produtos de aço revestido chineses na forma do fornecimento de energia elétrica por órgãos governamentais a preços preferenciais. Nesta investigação, foi verificado que a NDRC seria responsável pela implementação da política centralizada acima referida. Foi verificado, ainda, que a NDRC fixaria preços diferentes para cada província, tipo de usuário (residencial ou industrial, de grande ou de pequeno porte) e até mesmo para cada empresa, considerando os objetivos fixados nas políticas industriais do governo que diferencia indústrias encorajadas, permitidas ou proibidas. Nesse sentido:

3.3.1.4. Programme consisting of provision of electricity for less than adequate remuneration

(a) Introduction

(140) The complaint alleged that the GOC has provided electricity for less than adequate remuneration through preferential rates. In particular, the complaint asserted that electricity rates were set differently in different provinces and also that preferential rates were used as an industrial policy tool to encourage high added-value steel products and discourage outdated production capacities.

(c) Findings of the investigation

(144) The investigation confirmed that it is the NDRC that sets the prices of electricity applicable in the various provinces. It was verified that the local price bureau merely acts as an executive arm of the decision taken at central level by the NDRC. This is also confirmed by the fact that the NDRC issues Notices in which it sets the actual prices set for each province and then these notices are formally transposed into local notices adopted by the local price bureaux and implemented at local level. The investigation also established that differential electricity rates applicable for certain sectors and/or at provincial and local level are set in accordance with certain factors, including notably the pursuit of the industrial policy goals set by the central and local governments in their 5-year plans and in the sectoral plans.

(145) The investigation of the cooperating sampled exporters showed that one of them, i.e. Chongqing Wanda Steel Strip ("CWSS") benefited from an electricity rate lower than the rate generally applicable for large industrial users. It was found that in the specific area where this exporter was located a sub-category of certain industrial users, including those producing the product concerned, were entitled to this lower rate.

782. Além do controle de preços a nível central, a energia elétrica seria objeto de extensivo e complexo sistema de medidas governamentais, que englobaria políticas setoriais e políticas locais, as quais, a depender da categoria de cliente e dos objetivos políticos perseguidos por cada província do país, determinariam diferentes tarifas de energia, porém sempre observando as políticas e diretrizes determinadas pelo governo central:

Users falling in the 'encouraged' sectors according to the NDRC catalogue pay the basic electricity rate, whereas users falling in the 'outdated' or 'prohibited' sectors pay a surcharge on top of the basic rate. Users not falling into any category listed in the catalogue fall in the default category of 'allowed' enterprises and also pay the basic rate without surcharges.

A third aspect that distorts electricity prices in China is the Chinese government's use of discriminatory pricing measures to achieve industrial policy objectives. An important facet of this policy is the use of "differential pricing." In 2006, NDRC issued the Opinion on Optimizing Differential Electricity Pricing Policies. The measure calls for using differential energy pricing as a regular tool for pursuing national industrial policies to reduce excess and obsolete capacity, streamline industrial structures, and upgrade production technologies. It also calls for energy price increases specifically for companies that employ production technologies listed in the restricted or prohibited categories of the Guidance Catalogue for the Structural Adjustment of Industries.

