

– emphasis on bolstering research and development for key auto parts, which could enhance Chinese-owned firms' innovation and productivity and help raise the quality of Chinese-made vehicles and parts; and
– incentives for production and sale of energy-saving vehicles, which could help reduce dependence on imported oil, cut emissions, and usher in a significant rise in technological knowledge that would benefit the indigenous vehicle sector. (grifou-se)

821. Conforme estudo de Luo, Roos e Moavenzadeh, a indústria automobilística seria altamente subsidiada, o que afetaria a demanda por aço e o preço do insumo no país. Segundo levantamento dos autores, diversos grupos empresariais do setor seriam controlados pelo governo chinês, assim como observado na siderurgia. Vejamos:

Table 3.1: Ownerships of Chinese Indigenous Automotive Industry Groups	
Indigenous Automotive Groups	Ownership
First Automotive Works	Central Government
Dongfeng Motor Corporation	Central Government
Changan Automotive Corporation	China Weapons and Arming Group (Central Government)
Shanghai Automotive Industry Corp.	Shanghai Municipal Government
Beijing Automotive Industry Corp.	Beijing Municipal Government
Guangzhou Automotive Industry Corp.	Guangzhou Municipal Government
Hafei Motor Co., Ltd.	China Second Group of Aeronautic Industry (Central Government)
Chery Automotive Co., Ltd.	Wuhu Municipal Government
Great Wall Motor Co., Ltd.	Private
Geely Holding Corporation	Private
Lifan Industry Corporation	Private

Fonte: Petição/Company websites and various sources

822. A presença do Estado nessas empresas objetivaria não apenas o cumprimento dos planos quinquenais, mas também a garantia de produção em escala, com altas margens de preço, entre 1980 e 1990. Essa estrutura, ainda presente, continuaria apresentando desafios para a indústria para redução de capacidade, visto que haveria diferentes entes políticos e, portanto, diferentes interesses envolvidos.

823. Nesse sentido, a peticionária apresenta abaixo trechos do relatório sobre a implementação do "2016 Plan For National Economic And Social Development", objeto da 50ª sessão do Twelfth National People's Congress:

We will press ahead with development of national demonstration zones for smart manufacturing as well as manufacturing innovation centers. We will continue to implement projects to promote green manufacturing, strengthen the foundations of industry, and spur innovation in high-end equipment manufacturing. We will strengthen the foundations of industry and continue to help implement the packages of major projects aimed at promoting transformation and upgrading of the manufacturing industry, with a focus on supporting 10 major projects, including those to promote smart technology upgrades by enterprises, improve basic capacity, advance green manufacturing, and develop high-end equipment. We will work to promote transformation and upgrading of the automobile industry. The plan to upgrade national demonstration centers for new industrialization will be put into action. We will promote the transformation and upgrading of raw materials, transportation, energy, and other basic industries with a view to expediting the development of modern comprehensive transportation systems, and implementing the strategy for revolutionizing energy generation and consumption.

824. Por fim, segundo Seung-Youn Oh dentre as estratégias do governo para manter o controle do setor estariam a restrição ao investimento estrangeiro através da imposição da criação de joint ventures com empresas estatais, complementando o artigo de Luo, Roos e Moavenzadeh, que mencionavam ainda o incentivo à P&D dentro dos oligopólios e joint ventures criados.

825. Todas essas medidas e intervenções estatais seriam relevantes, visto que à medida em que a indústria automobilística continuaria a crescer, igualmente cresceria o estímulo para expansão das siderúrgicas, o que seria alarmante face a atual sobre capacidade.

826. Dessa forma, além da forte intervenção do Estado na cadeia a montante, os setores a jusante seriam beneficiados pela mesma intervenção, o que demonstraria que o setor siderúrgico não atuaria em condições de economia de mercado.

4.1.1.1.1.1.19. Da situação do mercado siderúrgico mundial e da participação das empresas chinesas

827. Dados da OCDE e do World Steel Association evidenciariam que a China contribuiu significativamente para o excesso de capacidade de aço no mundo. Isso porque, de 2007 a 2023, a capacidade instalada de aço bruto da China teria aumentado aproximadamente 100%, subindo de 588,5 milhões de toneladas para 1.173,3 milhões de toneladas, muito superior ao crescimento observado a nível mundial. Dessa forma, nas últimas décadas, a China teria passado a representar praticamente a metade de toda a capacidade instalada no mundo.

828. Ainda, de acordo com o relatório "Latest Developments in Steelmaking Capacity 2023", da OCDE, a capacidade de produção de aços na China foi reduzida até 2018, atendendo às diretrizes do Partido Comunista Chinês. Contudo, desde então, a capacidade teria aumentado consecutivamente, atingindo 1.149,9 milhões de toneladas em 2022. Para fins comparativos, verificar-se-ia que a capacidade de todo o bloco europeu no mesmo período foi de 289,3 milhões de toneladas.

829. Em termos de produção, em 2023, a produção mundial de aço bruto teria alcançado 1.888,2 milhões de toneladas, das quais 1.019,1 milhões teriam sido produzidas pela China, que configurou como o principal país produtor no período. Para fins comparativos, verificar-se-ia que o segundo maior produtor de aço no mesmo período, a Índia, teria produzido apenas 140,2 milhões de toneladas. O relatório ainda indicaria que a expansão da capacidade produtiva mundial de aço continuaria a um ritmo robusto, frequentemente em busca de mercados de exportação.

830. O excesso de capacidade teria levado a perdas de lucratividade e ao endividamento da indústria, perdas financeiras que, no caso da China, seriam suportadas por empresas estatais, propensas a registrar períodos mais longos de resultados negativos em comparação com suas contrapartes privadas.

831. Conforme explica o Relatório "Excesso de Capacidade na indústria global do Aço: Situação atual e caminhos a seguir" da OCDE, de 2015:

What are the reasons for global excess capacity?

The main factors that contribute to capacity imbalances in the steel industry include market downturns, but also a number of government interventions and other marketdistorting practices. As noted above, for most steel mills, it is normal to have periods of under-utilised capacity. When demand and prices of steel fall, profit-maximising firms should reduce production and thus leave a certain amount of capacity idle. Profits will tend to be lower because the firms still have to pay for their fixed assets, including their under-utilised steelmaking furnaces and rolling facilities. If the situation persists over time, however, then firms operating under normal market conditions would try to minimise their fixed costs by scaling back on capacity, thus making excess capacity a short-run phenomenon. History has nevertheless demonstrated that the adjustment process can be long and arduous in the steel industry, with some regions experiencing extended periods of excess capacity.

(...) excess capacity that persists over time can also be indicative of government actions that hinder adjustments that would normally occur in competitive markets. Due to the importance and strategic nature of the steel industry to many national economies, a tendency during market downturns is to preserve the capacity of the industry, in order to alleviate unemployment and other social problems that would otherwise occur due to capacity closures. In addition, in some large net steel-importing regions, governments are also interested in moving towards greater "self-sufficiency" in steel production in order to reduce their dependency on imports. Research by the Secretariat shows that, despite current market conditions, a large number of new projects are taking place, which will increase global crude steelmaking capacity significantly in the coming years.

832. Os indicadores de capacidade e produção mundial analisados em decisão mais recente do DECOM remontariam ao ano de 2021 e projetariam, também com base em dados da OCDE, o agravamento do problema em razão de medidas tomadas pela China:

Excess capacity pressures have emerged, and are getting worse, in regions that previously had strong steel demand and positive prospects for market growth; there are growing concerns in Southeast Asia for instance as capacity growth outpaces demand, supported by foreign investment particularly from the People's Republic of China (hereafter "China"). These emerging problems, and the longevity of capacity once installed, highlight the need to address excess capacity issues early on.

833. A peticionária enfatizou que o DECOM teria notado, ainda, indícios de que o governo chinês direciona a renovação da capacidade instalada do país para a implantação de fábricas mais eficientes e em regiões consideradas estratégicas, inclusive com a expansão de capacidade de algumas empresas chinesas, a despeito dos esforços do governo para a redução da sobre capacidade.

834. O problema somente viria se agravando desde então. O descompasso entre capacidade e demanda no mundo teria culminado na criação do Fórum Global sobre Excesso de Capacidade de Aço (GFSEC), no qual os países membros, inclusive a China, teriam se comprometido a coordenar entre si diversas iniciativas para conter o problema.

835. Contudo, as iniciativas fomentadas a partir do referido Fórum teriam tido efeitos bastante limitados para conter a expansão da capacidade chinesa e, desde 2019, a China teria optado por deixar de integrar o GFSEC. Como consequência, já teria sido possível observar o agravamento do excesso de capacidade, especialmente em razão de aumento de capacidade e investimentos chineses em novas capacidades na China e em terceiros países. Essa seria a conclusão do Relatório de 2021 do referido Fórum:

(...) When it was a GFSEC member during 2016-19, China noted its efforts to reduce excess capacity through the closure of old and outdated facilities. This trend has reversed recently, with crude steelmaking capacity increasing in 2019 and again in 2020 as well as 2021, accompanied by cross-border investments that are contributing to capacity growth in other regions" (grifou-se)

836. Apesar das distorções provocadas pelo excesso de capacidade, que, em uma economia de mercado, levaria à racionalização da capacidade instalada na China, os produtores chineses já teriam introduzido novas capacidades em 2023 e planejariam comissionar novas plantas ainda em 2024, conforme indicado no gráfico a seguir extraído de publicação especializada:

(Figura removida)

837. Ou seja, as empresas chinesas, lideradas e apoiadas pelo Estado chinês, continuariam investindo em (i) novas capacidades e modernização de suas plantas, (ii) a realocação de plantas conforme as diretrizes dos planos firmados pela China e (iii) instalação de novas plantas em terceiros países, com destaque para o sudeste asiático, mas também África e América Latina.

838. A peticionária assinalou também que o aumento da capacidade e da produção na China contrastaria com a insuficiente demanda de aço no mercado interno chinês, em especial pela demanda letárgica no setor de construção civil, incertezas sobre o abastecimento de energia, aumento de custos de produção e endividamento público elevado.

839. A demanda estagnada no mercado interno chinês incentivaria as empresas chinesas a aumentar a oferta de aço no mercado internacional, aprofundando ainda mais os impactos do excesso de capacidade existente no setor. Registrou que, em 2023, o governo chinês teria suspenso restrições impostas ao volume de produção de aço no país na tentativa de aquecer a economia chinesa, o que teria contribuído ainda mais para a inundação do mercado com produtos chineses.

840. Relatório da OCDE de 2023 confirmaria que a capacidade instalada na China para a produção de aço bruto já estaria próxima de 1,15 bilhões de toneladas com base em dados de 2022, o que muito provavelmente estaria subestimado, pois o relatório não consideraria os dados referentes a "capacidades ilegais".

841. Frisou que, desde 2019, a China enfrentaria sérios problemas para cobrir o avanço de plantas ilegais, que incluíam projetos não aprovados pelo governo, relógio de plantas com equipamentos desatualizados e a manutenção de capacidades que deveriam ser substituídas por tecnologias mais recentes seguindo os programas e as diretrizes do governo chinês.

842. Todavia, essa seria a maior capacidade já registrada para a China de acordo com os levantamentos realizados pela OCDE, sendo o país responsável por metade da capacidade instalada no mundo, fortemente sustentada pelo Estado chinês, especialmente pela via de subsídios. A manutenção da capacidade instalada na China combinada com os investimentos realizados pelos produtores chineses para novas plantas em terceiros países, em estrita obediência às políticas industriais do país, teria feito com que o excesso de capacidade global em 2023 ultrapassasse 610 milhões de toneladas, o que, segundo a OCDE, não seria compatível com uma indústria de aço sustentável e viável economicamente. Veja-se:

The trends in recent years indicate that some decoupling may be taking place between capacity and production. Although both have increased, production growth in the last couple of years has slowed relative to capacity. As a result, the gap between global steelmaking capacity and crude steel production could widen from 556.1 mmt in 2022 to 610.8 mmt in 2023, reflecting renewed weakness in global steel demand and production.

This also means that the global steel capacity utilisation rate could decline for the second consecutive year, falling by 1.7 percentage points to 75.6% in 2023. A persistently low rate of capacity utilisation such as currently observed suggests a need for supply side measures to reduce excess capacity, particularly in an environment where the global economy is slowing due to increasing costs including energy costs, continued inflation and monetary tightening in major economies and regions, and economic uncertainties are expected to last for some time. (grifou-se)

(Figura removida)

843. O Escritório do Representante de Comércio dos Estados Unidos ("USTR") divulgou relatório em que comenta especificamente sobre a gravidade do excesso de capacidade no setor siderúrgico em decorrência da implementação das diretrizes formuladas pelo Estado chinês:

From 2000 to 2021, China accounted for 71 percent of global steelmaking capacity growth, an increase well in excess of the increase in global and Chinese demand over the same period. Currently, China's capacity represents about one-half of global capacity and more than twice the combined steelmaking capacity of the EU, Japan, the United States and Brazil.

