

600. Historicamente, as políticas e diretrizes definidas pelo Estado chinês para o setor siderúrgico poderiam ser classificadas em 4 grandes grupos: (i) os planos quinquenais, (ii) políticas setoriais específicas, (iii) políticas de apoio científico e tecnológico e (iv) políticas de direcionamento de investimentos. Abaixo sumariza-se os principais planos e políticas de cada categoria, já analisadas tanto pelo DECOM, quanto por outras autoridades investigadoras:

a) planos quinquenais (Five-Year Plan);
b) políticas específicas para o setor siderúrgico – "Iron and Steel Development Policy", "Iron and Steel Industry Adjustment and Revitalization Plan" ("Steel Adjustment Plan"), de 2009, "Iron and Steel Industry 12th Five Year Plan", de 2011, "Iron and Steel Normative Conditions", de 2012, e "Guiding Opinions on Resolving the Problem of Severe Excess Capacity", de 2013;

c) políticas de apoio científico e tecnológico - especialmente a "Guideline for the National Medium and Long Term Science and Technology Development Plan";
d) políticas de direcionamento de investimentos – "Decision of the State Council on Promulgating and Implementing the Temporary Provisions on Promoting Industrial Structure Adjustment", de 2005, e "Provisions on Guiding the Orientation of Foreign Investment", de 2002.

601. Assim como no caso dos Planos Quinquenais, a maioria dos instrumentos legais seriam sistematicamente atualizados pelo governo chinês, de forma a manter o controle sobre as decisões estratégicas das empresas produtoras de aço na China, preservando a essência intervencionista das normativas anteriores, com controle sobre a produção e investimentos, ainda que haja alterações pontuais para abarcar metas específicas do Plano Quinquenal do período.

602. Como exemplo, a petição afirmou que, para alcançar as metas do 11º Plano Quinquenal, a "National Development and Reform Commission" ("NDRC") da China adotou o "Iron and Steel Development Policy" ("NDRC Order No. 35") em julho de 2005. A referida política previa o controle governamental de praticamente todos os aspectos do desenvolvimento da indústria siderúrgica, incluindo a reorganização do setor mediante a fusão de empresas, a definição da localização das plantas produtivas, medidas para garantir o suprimento de matérias-primas, os níveis de produção regionais, e medidas para inovação tecnológica.

603. A Carta IEDI nº 582, que resume de forma detalhada o livro "Subsidies to Chinese Industry: State Capitalism, Business Strategy, and Trade Policy" (2013), de Uscha Haley e George Haley, descreve as "Policies for the Development of the Iron and Steel Industry" nos seguintes termos:

A evolução recente dos subsídios energéticos à produção de aço reflete os desdobramentos da sua ratificação como setor estratégico pelo governo chinês. Em julho de 2005, a NDRC lançou a Política de Desenvolvimento da Indústria Chinesa de Ferro e Aço, com o objetivo de consolidar e modernizar o setor. Esse mesmo objetivo reapareceu no 11º Plano Quinquenal de Desenvolvimento Econômico e Social. A estratégia para atingir esses objetivos passou, então, pela tentativa de reforçar o controle do governo central sobre o setor, proibindo aquisições estrangeiras de grandes siderúrgicas e incentivando a eliminação de plantas obsoletas, a redução do consumo de matérias-primas, a elevação da qualidade dos produtos e a concentração do mercado. Assim, as maiores empresas estatais do setor, tais como Baosteel, Wugang e Angang, receberam um firme e visível apoio governamental para a expansão de suas operações.

604. Em 2009, o governo chinês teria emitido o "Iron and Steel Industry Adjustment and Revitalization Plan" ("Steel Adjustment Plan"). Os EUA circularam, em 2014, no âmbito do Comitê de Medidas Compensatórias da OMC, documento que relata as políticas chinesas adotadas por meio desse plano. O plano determinava a continuidade da concessão de apoio governamental à indústria siderúrgica chinesa definida como "um pilar industrial da economia nacional". Entre as metas do "Steel Adjustment Plan" estariam a consolidação da capacidade produtiva e do "know-how" em "diversas hiper-empresas", como parte da política governamental de substituição de importações e transferência de tecnologia.

605. O plano também determinaria que o governo central e os governos locais deveriam aplicar seus recursos para manter a estabilidade do mercado doméstico de aço e melhorar as condições de exportação. Além disso, os governos central e locais teriam sido orientados a reforçar o suporte financeiro para as empresas siderúrgicas por meio de empréstimos e descontos. Por fim, teria sido indicado que as associações industriais chinesas deveriam ser utilizadas para coordenar preços e defender a indústria contra medidas antidumping estrangeiras.

606. Em outubro de 2011, o "Iron and Steel Industry 12th Five Year Plan" foi adotado pelo Ministro de Indústria e Tecnologia da Informação chinês. De forma similar ao "Steel Adjustment Plan", o plano pediria que o governo chinês reforçasse "a integração de políticas fiscal, tributária, financeira, comercial, de propriedade, de economia de energia, de proteção ambiental, de segurança na produção, entre outras, com a política siderúrgica" e ajustasse a política comercial de importação e exportação, respondendo ativamente a atritos internacionais.

607. Assim, o "Iron and Steel Industry 12th Five Year Development Plan" não deixaria dúvida de que o governo chinês viria fornecendo subsídios à indústria siderúrgica para alcançar seus objetivos, posto que trataria especificamente de apoio com recursos para garantir o fornecimento de matérias-primas e combustíveis, como minério de ferro e carvão.

608. Além disso, muitos dos subsídios discutidos no "Iron and Steel Industry 12th Five Year Development Plan" teriam por objetivo aumentar as exportações chinesas de produtos siderúrgicos. Por exemplo, o plano discutiria o apoio estatal para criar redes de venda, melhorar a capacidade das empresas siderúrgicas chinesas para competir em nível internacional, e criar grupos empresariais com poder competitivo internacional.

609. A petição registrou, ainda, que no tocante às exportações, estudo publicado em 2011 pelo Institute of East Asian Studies (IN-EAST) teria apontado a prevalência na China de políticas de subsídios às exportações por meio de políticas específicas seletivas para o setor siderúrgico, orientadas para aumentar o desempenho exportador das empresas chinesas:

The Chinese government is promoting export activities on a highly selective basis, targeting high value-added, technology intensive products as the vanguard of China's steel exports. Specific measures include the rebate of a large part of the VAT paid. This is meant to offset competitive disadvantages in international markets and allows for a discretionary steering of export activities. These rebates may be coupled with income tax reductions if exports surpass 50 percent of a company's total sales volume. Further measures comprise preferential export loans and guarantee schemes provided by the Export Import Bank of China (EXIM Bank) as well as other state-owned financial institutions.... VAT rebates and export 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-los 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), (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 petição 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-chave, 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 eles 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 gera, 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, dessulfurização 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".

