

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 os 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 plano 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".

662. Segundo a petição, a DECOM igualmente já teria concluído, com base no Relatório da OCDE "State enterprises in the steel sector", de 2018, que 22 das 100 principais produtoras de aço do mundo eram empresas estatais, representando ao menos 32% da produção global de aço bruto. Ainda, de acordo com o estudo, a produção de aço seria considerada setor industrial de base, considerado estratégico para o desenvolvimento econômico, o que explicaria maior presença de empresas estatais nesse setor que em outros setores industriais.

663. Ressaltou que as principais empresas siderúrgicas da China seriam estatais e, portanto, controladas pelo governo central (SASAC), como a Baosteel, Ansteel (ou Angang), Wisco (ou Wuhan ou Wugang) e Shougang, controlada pelo governo do município de Beijing.

664. Esses dados demonstrariam que as estatais teriam participação relevante na produção de aço no mundo e parte muito expressiva dessa produção estaria concentrada na China. Conforme Estudo contratado pelo Instituto Aço Brasil "China como Não-Economia de Mercado e a Indústria do Aço", elaborado com base em dados da OCDE, ao se comparar o desempenho de empresas estatais e de empresas privadas na siderurgia mundial, as empresas estatais apresentariam pior desempenho econômico e maior endividamento do que as empresas privadas; as empresas estatais aufeririam menores lucros por unidade de capacidade instalada do que as empresas privadas; e as empresas estatais estariam investindo mais intensamente em capacidade do que as empresas privadas, enquanto nos últimos dois anos o número de fechamento de empresas estatais teria sido significativamente menor do que o das empresas privadas.

665. Nesse sentido, o estudo também mostrou, a partir de informações da Morningstar, WSA e Kallanish Steel, considerando amostra de 20 empresas, que produziram 386 mt de aço bruto em 2017 (o que equivale a 46,4% da fabricação siderúrgica chinesa), que a proporção da dívida líquida/EBITDA dessas empresas seria muito superior ao que a OCDE recomenda: 3x para empresas siderúrgicas.

Tabela - Proporção de Dívida Líquida/ EBITDA

	Proporção de Dívida Líquida/ EBITDA					Aço Bruto (MT)
	2013	2014	2015	2016	2017	2017
Baoshan Iron & Steel	5,1	5,0	8,1	5,2	3,6	65,39
Hbis	12,2	14,3	15,9	14,7	11,1	45,56
Jiangsu Shagang	8,2	6,1	12,6	4,6	2,5	38,35
Angang Steel	7,2	6,1	30,0	6,5	3,6	35,76
Beijing Shougang	37,3	15,1	39,8	13,6	9,8	27,63
Shandong Steel	10,8	23,5	8,9	18,8	8,7	21,68
Vallin	12,4	11,5	70,5	18,1	5,8	20,15
Maanshan	7,9	7,4	-185,5	7,1	4,0	19,71
Benxi Steel	7,3	7,8	-23,7	7,9	6,4	15,77
Fangda Steel	8,6	3,0	7,2	3,0	0,7	15,11
Baotou Steel	20,0	20,9	-180,9	19,8	10,9	14,20
Luzhou Steel	11,1	10,3	-141,9	13,6	3,2	12,30
China Oriental	8,0	5,3	20,7	4,4	0,7	11,72
Anyang Steel	10,2	8,1	-96,5	9,6	5,3	10,06
Nanling Steel	24,7	9,8	83,0	8,4	4	9,85
Xinyu Steel	6,6	5,0	7,3	7,7	2,1	8,90
Xinming Ductile	7,3	8,9	9,5	9,7	6,8	4,58
Hangzhou Steel	9,6	7,1	-1,9	2,3	1,1	4,57
Chongqing Steel	-32,0	14,7	-9,9	-15,9	2,9	4,11
Fushun Special Steel	10,0	8,4	10,5	12,8	-11,6	0,60
Total	9,7	9,0	25,0	9,8	5,1	386,0
Total 1-10	8,2	8,4	17,4	8,7	5,3	305,11
Total 11-20	14,7	10,7	149,6	13,6	4,7	80,89

Fonte: Petição/IABR

666. O mesmo estudo também concluiu que a lucratividade das empresas privadas na siderurgia chinesa (aproximadamente 6,3%), continuaria superando a das empresas estatais (4,7%), ao passo que a redução da capacidade, ocorrida até 2018, teria sido muito maior nas empresas privadas, que teriam sido responsáveis por 80% do fechamento da capacidade instalada. Isso demonstraria que as estatais na China não atenderiam às demandas e regras do mercado, tendo em vista que as empresas com menor lucratividade deveriam ser aquelas com maior redução de capacidade, mostrando correlação positiva entre o desempenho e a variação de capacidade instalada.

667. Em adição, observou que Relatório do J.P. Morgan identificou que as siderúrgicas chinesas, produtoras de laminados a quente, laminados a frio e laminados planos revestidos estariam operando com margens de rentabilidade negativas a maior parte do tempo desde julho de 2022, conforme gráfico a seguir:

(Figura removida)

668. De forma semelhante, Relatório do Goldman Sachs indicou estimativa de que 90% das siderúrgicas na China operariam no prejuízo, apesar das diretrizes do governo central para corte de produção e redução da capacidade. A despeito disso, as exportações continuariam elevadas, o que evidenciaria que a China estaria buscando realocar o excesso de oferta e manter as taxas de ocupação das usinas, independentemente do resultado operacional, o que só seria possível em razão do setor ser dominado por empresas estatais que receberiam diversos incentivos do governo central. O Relatório ainda indicaria que entre as razões para o alto volume das exportações, apesar das perdas, estariam o fato de que as siderúrgicas normalmente fazem planos anuais de produção e que o custo de reinicialização do alto-forno é muito alto uma vez que é desligado.

669. Haveria ainda outros aspectos que tornam o controle do Estado e do Partido Comunista Chinês ainda mais profundo no âmbito das empresas, inclusive privadas, como a atuação dos Comitês do Partido dentro da estrutura das empresas e o fato de os Sindicatos dos trabalhadores estarem submetidos às empresas e ao Partido. Nesse sentido, a petição destacou aspectos legais referentes ao controle estatal de empresas públicas e privadas na China, especialmente a obrigação de manter uma estrutura ligada ao PCC, nos termos da art. 19 da Lei das Companhias da China e arts. 30 a 34 da Constituição do Partido Comunista Chinês.

670. Nesse sentido, o governo central da China, com a intervenção do Partido Comunista, seria responsável pela nomeação de cargos no governo regional, escolhendo agentes para conduzir a reforma, inclusive, por meio da possibilidade de promoções, para que as políticas sejam implementadas de modo "eficiente" e "com bons resultados".

671. A estrutura do Partido contaria com o Departamento Organizacional, um braço executivo do PCC que estaria diretamente subordinado ao secretário do Politburo, responsável pelas nomeações em instituições públicas, incluindo empresas estatais; e com a Comissão Disciplinar, que asseguraria que os nomeados sigam as diretrizes impostas pelo Partido, bem como supervisionaria e disciplinaria membros e o cumprimento do plano. A supervisão sobre os executivos faz com que eles mantenham um registro do cumprimento das políticas governamentais.

672. Além da designação dos altos cargos em empresas estatais, Estudo contratado pelo Instituto Aço Brasil "China como Não-Economia de Mercado e a Indústria do Aço", mostrou que o Departamento Organizacional também indicaria posições administrativas no âmbito do próprio partido, no governo, nos órgãos militares, nas universidades etc. Esse seria o canal direto de influência do Partido, por meio do qual aloca posições, distribui poder e, principalmente, garante a transmissão das diretrizes advindas do Politburo.

673. O apontamento de executivos para cargos de gerência nas empresas seria fundamental para o bom resultado das empresas nas províncias e, consequentemente, daria visibilidade às províncias perante o governo central e permitiria a manutenção do plano de desenvolvimento da indústria nacional como um todo, em especial dos setores que seriam estratégicos, como seria o caso do setor siderúrgico.

