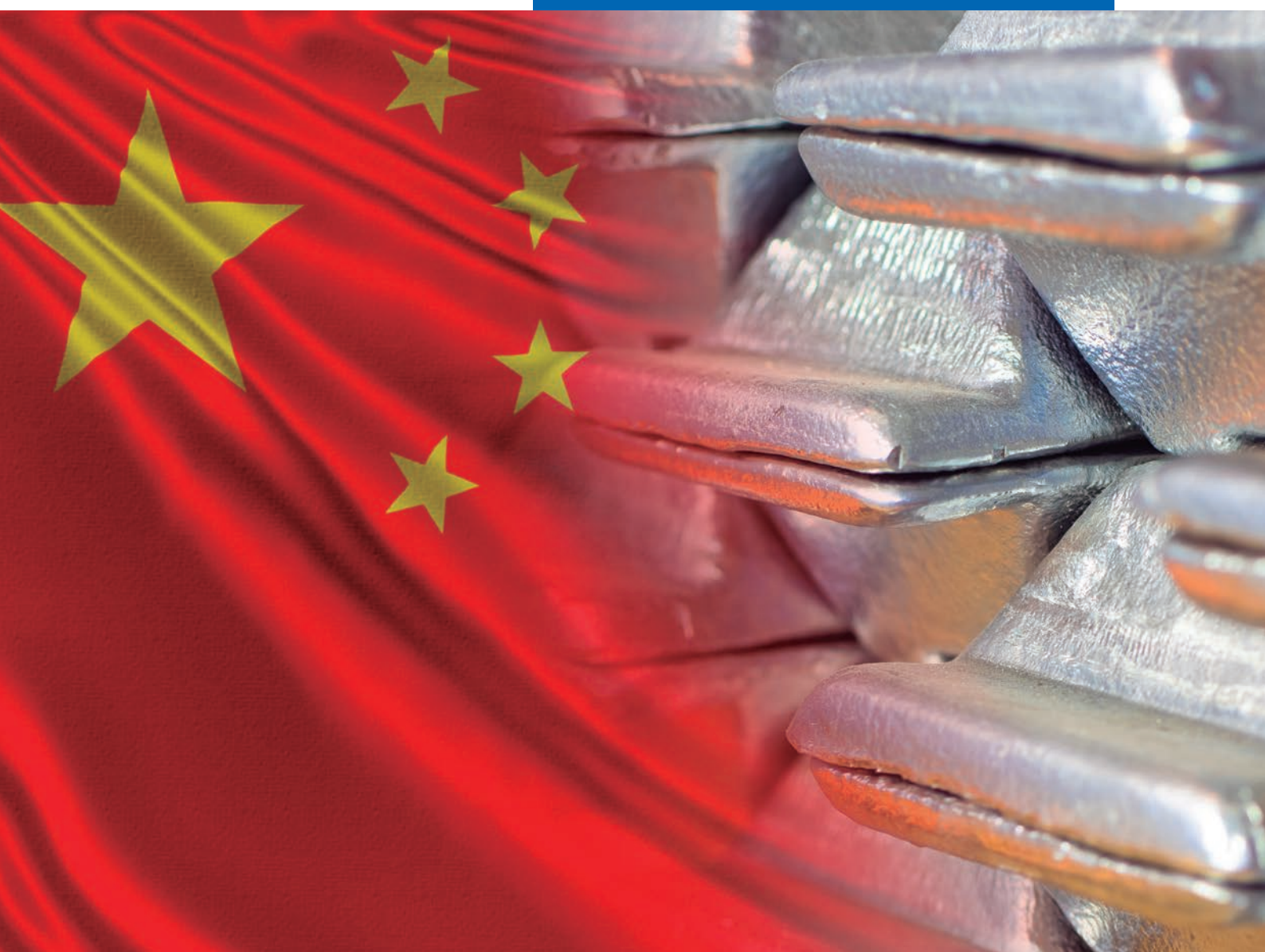


PROGRAMAS ESTATAIS DE APOIO NO SETOR DE ALUMÍNIO NA CHINA



PROGRAMAS
ESTATAIS DE
APOIO NO SETOR
DE ALUMÍNIO
NA CHINA

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI

Robson Braga de Andrade

Presidente

Gabinete da Presidência

Teodomiro Braga da Silva

Chefe do Gabinete - Diretor

Diretoria de Desenvolvimento Industrial

Carlos Eduardo Abijaodi

Diretor

Diretoria de Relações Institucionais

Mônica Messenberg Guimarães

Diretora

Diretoria de Serviços Corporativos

Fernando Augusto Trivellato

Diretor

Diretoria Jurídica

Hélio José Ferreira Rocha

Diretor

Diretoria de Comunicação

Ana Maria Curado Matta

Diretora

Diretoria de Educação e Tecnologia

Rafael Esmeraldo Lucchesi Ramacciotti

Diretor

Diretoria de Inovação

Gianna Cardoso Sagazio

Diretora

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DO ALUMÍNIO – ABAL

Milton Rego

Presidente-Executivo

Diretoria de Mercado

Marli Chagas

Diretora de Mercado e Competitividade

PROGRAMAS ESTATAIS DE APOIO NO SETOR DE ALUMÍNIO NA CHINA



abral
ASSOCIAÇÃO
BRASILEIRA
DO ALUMÍNIO

CNI

Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

© 2020. CNI – Confederação Nacional da Indústria.

Qualquer parte desta obra poderá ser reproduzida, desde que citada a fonte.

CNI

Gerência Executiva de Assuntos Internacionais

FICHA CATALOGRÁFICA

C748p

Confederação Nacional da Indústria.

Programas estatais de apoio no setor de alumínio na China / Confederação Nacional da Indústria. – Brasília : CNI, 2020.

68 p. – il.

1.Alumínio. 2. China. 3. Programas estatais. I. Título.

CDU: 338.45(510)

CNI
Confederação Nacional da Indústria
Sede
Setor Bancário Norte
Quadra 1 – Bloco C
Edifício Roberto Simonsen
70040-903 – Brasília – DF
Tel.: (61) 3317-9000
Fax: (61) 3317-9994
<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/>

Serviço de Atendimento ao Cliente - SAC

Tels.: (61) 3317-9989/ 3317-9992

sac@cni.com.br

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Importações de Bauxita (t)	23
Gráfico 2 – Participação dos Países na Importação de Bauxita em 2019 (%)	24
Gráfico 3 – Produção de Alumina (em milhões de toneladas)	24
Gráfico 4 – Produção de Alumínio Primário (em milhões de toneladas).....	26
Gráfico 5 – Exportações Chinesas de Alumínio em 2019 (%)	35
Gráfico 6 – Principais Exportações Chinesas de Produtos de Alumínio (t).....	36
Gráfico 7 – Programas de Apoio da China Condenados pelos EUA	60

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Visão Geral da Cadeia Produtiva do Alumínio na China.....	22
Quadro 2 – Presença Estatal e Domínio da China na Cadeia do Alumínio.....	30

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Medidas de Defesa Comercial Aplicadas Contra a China.....	34
Tabela 2 – Participação de Estatais e Formas de Intervenção do Governo Chinês	47
Tabela 3 – Quadro Resumo das Políticas com o Nome e Descrição do Apoio e Principal Distorção Causada	50

SUMÁRIO

MENSAGEM DO PRESIDENTE DA CNI	9
MENSAGEM DO PRESIDENTE DA ABAL	11
1 RESUMO EXECUTIVO	15
2 INTRODUÇÃO	19
2.1 A cadeia produtiva do alumínio.....	21
2.2 A ascensão da China no setor de alumínio	22
3 MEDIDAS E INVESTIGAÇÕES DE DEFESA COMERCIAL	33
4 PROGRAMAS DE APOIO DA CHINA PARA O SETOR DE ALUMÍNIO	41
4.1 O setor de alumínio nos planos quinquenais	42
4.2 O governo chinês influencia e direciona a atuação de empresas	47
4.3 A política de controle do comércio de insumos	51
4.4 A China fornece energia a preços subsidiados	52
4.5 A China garante acesso a crédito subsidiado	54
4.6 Os produtores de alumínio na China recebem contribuições financeiras diretas e incentivos fiscais do Estado chinês	56
4.7 Programas de apoio para controle dos preços de alumínio e aumento da rentabilidade das empresas	57
4.8 Programas chineses condenados em investigações de subsídios	59
CONCLUSÃO	65
REFERÊNCIAS	67

MENSAGEM DO PRESIDENTE DA CNI

A produção mundial de alumínio se alterou nos últimos 15 anos. A China multiplicou por sete vezes o volume produzido de alumínio e por nove vezes o de alumina (refino da bauxita e matéria-prima do alumínio), tornando-se a principal fornecedora mundial desses bens. Enquanto isso, os países concorrentes, que tinham capacidade similar aos chineses em 2005, mantiveram o patamar.

Esse acelerado redirecionamento das atividades trouxe danos a outros países, que enfrentaram estagnação e desemprego no setor. Em contraposição, 14 países aplicaram 34 medidas de defesa comercial (antidumping e antissubsídios) contra importações vindas da China. Outras sete economias têm investigações de defesa comercial em andamento contra o país.

Os Estados Unidos tomaram quatro medidas compensatórias contra os chineses, nas quais os subsídios encontrados representavam entre 10% e 55% dos preços dos bens importados. O Canadá condenou 17 tipos de subsídios, que representavam 47% do valor médio dos produtos.

Essas práticas comerciais chinesas, que não seguem as regras multilaterais, levaram a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Associação Brasileira do Alumínio (Abal) a elaborarem o presente trabalho. O objetivo é mensurar as distorções no mercado mundial de alumínio, com base em estudo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e em medidas de defesa comercial aplicadas contra a China.

O trabalho conclui que as intervenções estatais chinesas são implementadas a partir de planos de desenvolvimento, como os quinquenais e o *Made in China 2025*, e de sete grandes programas de apoio do setor governamental do país.

Os planos definem, por exemplo, a quantidade de toneladas por ano a serem produzidas em toda a cadeia do alumínio, a distribuição de energia barata para a indústria e a garantia de fornecimento de 70% do alumínio para setores estratégicos, como o de defesa e o eletrônico. Além disso, incluem controle do preço de insumos, incentivo às importações

de carvão, concessões de crédito com juros abaixo do mercado e taxas reduzidas para o uso do solo.

Os volumes substantivos de subsídios causam danos ao Brasil, e o país precisa seguir o exemplo de outras economias, que se insurgiram contra essas práticas nocivas. Tanto para garantir uma concorrência justa e leal para o produtor brasileiro quanto para desencorajar o jogo desigual. É preciso reforçar que, nesse setor em particular, não predominam condições de mercado na China.

Boa leitura.

Robson Braga de Andrade

Presidente da CNI

MENSAGEM DO PRESIDENTE DA ABAL

Produzido em parceria pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Associação Brasileira do Alumínio (ABAL), o documento a seguir analisa as distorções provocadas pela China no mercado mundial de alumínio. Trata-se de uma atualização de um parecer feito há dois anos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e também uma análise encomendada pela ABAL junto à Fundação Getúlio Vargas, em 2019.

O estudo mostra o vertiginoso crescimento da indústria chinesa de alumínio. Fruto de uma decisão de estado, o país se tornou o maior produtor mundial do metal e deslocou os principais players do mercado internacional. Vale destacar que a hegemonia chinesa se consolidou graças às empresas estatais ou com participação do governo central, a partir de uma série de subsídios distribuídos por toda a cadeia de produção – do fornecimento de energia ao crédito com taxas abaixo das praticadas no mercado internacional.

No caso do segmento de alumínio, a China não é considerada uma economia de mercado. A sua produção industrial segue interesses de estado, com um intuito claro de garantir uma matéria-prima ligada à economia de baixo carbono e ao setor de defesa e transportes. Isso distorceu a lógica do comércio internacional, uma vez que empresas brasileiras, norte-americanas e europeias competem entre si a partir de um mesmo patamar, porém, estão em desvantagem contra os agentes do estado chinês e suas empresas.

O mundo vem reagindo ao tsunami oriental da oferta do metal. No âmbito do mercado internacional do alumínio, 14 países aplicaram 34 medidas de defesa comercial (antidumping, antissubsídios ou as duas) contra importações chinesas do setor. E sete países/blocos têm atualmente investigações em andamento de defesa comercial para produtos de alumínio – o Brasil, entre eles.

O Brasil faz parte das cadeias de comércio internacionais. O incremento de sua inserção nesse fluxo é fundamental para dinamizar a economia, ao qual importar e exportar é condição essencial para que o País tenha inovação, a fim de aumentar a produtividade e atrair investimentos. A intenção da CNI e da ABAL com o estudo é, principalmente,

chamar atenção para a importância do estabelecimento de um level playing field, ou seja, patamar a partir do qual todos possam competir em pé de igualdade.

O mundo pós-Covid traz um cenário desafiador: excesso de oferta, combinado com retração econômica e de mercados. Enfrentá-lo exige ousadia e isonomia entre os competidores.

Boa leitura.

Milton Rego

Presidente-Executivo da ABAL



1 RESUMO EXECUTIVO



Transformação no mercado de alumínio nos últimos anos

A produção mundial de alumínio se alterou por completo nos últimos 15 anos. A China multiplicou por nove vezes a produção de alumina e por sete vezes a produção de alumínio primário, tornando-se a principal produtora mundial desses bens.

Segundo dados do relatório do *International Aluminium Institute (IAI)*, em 2019, os produtores chineses alcançaram 56% e 54%, respectivamente, do total da produção mundial de alumina e alumínio primário. Em comparação, a China representava 13% e 24%, respectivamente, da produção mundial de alumina e alumínio primário em 2005.

Houve um descolamento completo em relação a outros países concorrentes que em 2005 produziam volume similar aos produtores chineses e mantiveram o mesmo patamar nos anos seguintes.

O crescimento das importações de bauxita pela China, minério básico para a cadeia, foi também impressionante. Em 2019, o país asiático importou 77% de toda bauxita no mundo, em torno de 20 vezes o importado pelos Estados Unidos, segundo colocado. Em 2005, o país representava apenas 5% das importações.

Reações mundiais

O acelerado redirecionamento da produção e exportação mundial de bens do setor de alumínio para a China trouxe danos à produção e empregos em outras regiões.

Diante disso, 14 diferentes países aplicaram 34 medidas de defesa comercial (antidumping e antissubsídios ou os dois) contra importações chinesas no setor. Outros sete países/blocos têm investigações de defesa comercial contra a China em andamento em produtos de alumínio.

Os Estados Unidos levaram consultas à China na Organização Mundial do Comércio (OMC), enquanto outros quatro países têm investigações em andamento ou medidas de salvaguarda aplicadas contra importações em produtos do setor de alumínio.

Raízes das distorções das políticas chinesas

Trabalho conduzido pela OCDE fez uma grande mensuração das distorções no mercado internacional de alumínio, com foco nas políticas chinesas. As medidas de intervenção no setor de alumínio são implementadas a partir de planos de desenvolvimento do país, como os quinquenais e o *Made in China 2025*.

Esses planos trazem definições como as toneladas por ano a serem produzidas de bauxita, alumina e produtos primários, a distribuição de energia barata para a cadeia e a garantia de fornecimento de 70% do alumínio para setores estratégicos como eletrônico, de baterias elétricas e ligas de alto desempenho.

As diretrizes das políticas no país, segundo a OCDE, têm como características: i) serem estruturadas em uma visão de cadeia; ii) terem atuação protagonista das empresas estatais; iii) contarem com a concessão de uma série de subsídios e contribuições diretas.

Há também importante atuação do Partido Comunista nas empresas do setor. Exemplos: a produtora de alumínio *Chalico*, alterou seus estatutos e, para decisões estratégicas, deve consultar o Conselho do Partido Comunista; a distribuidora de energia para o setor de alumínio, SPIC, faz referência expressa ao apoio abrangente e sustentável do governo central na implementação de suas diretrizes; e a QPIG, de Qinghai, reconheceu a influência significativa do governo provincial sobre o Grupo.

Programas de incentivo do governo chinês

Há ao menos sete áreas de apoio público chinês encontradas no documento da OCDE:

- 1) Controle do comércio de insumos e restrições às exportações
- 2) Preços subsidiados para energia e incentivo na importação de carvão
- 3) Concessão de crédito com taxas de juros abaixo do mercado
- 4) Contribuições financeiras diretas e reduções de impostos indiretos de até 30%
- 5) Estabilização de preços do alumínio com a compra e estocagem pelo governo
- 6) Controle de preços nas bolsas de futuro de Xangai para cadeia a jusante
- 7) Taxas reduzidas para uso do solo ou concessão gratuita para empresas do setor

Programas chineses condenados por medidas antissubsídios

Investigações de subsídios conduzidas pela Austrália, Canadá e Estados Unidos confirmam os benefícios públicos conferidos aos exportadores chineses.

Os Estados Unidos aplicaram 4 medidas compensatórias contra a China em produtos de alumínio entre 2011 e 2019. Em todas as investigações, foram condenados programas de apoio chineses em empréstimos subsidiados, fornecimento de insumos a preços abaixo de mercado, incentivos à exportação e subsídios para a terra, P&D e marcas. Os subsídios encontrados representavam entre 10% e 55% dos preços dos bens.

O Canadá condenou a China em investigações de subsídios contra as importações de dois produtos de alumínio. Entre programas de governos federal e locais, foram encontrados 17 tipos diferentes de subsídios que representavam, em média, 47% do valor dos produtos.

A Austrália também aplica medidas compensatórias contra extrudados de alumínio da China. Os diversos programas de apoio condenados confirmam os benefícios concedidos às empresas chinesas, especialmente alumínio primário fornecido a preços inferiores aos de mercado, contribuições financeiras diversas, incentivos fiscais e isenção de tarifas para importação de insumos e equipamentos.

Considerações finais

Esse trabalho, realizado pela CNI e ABAL, tem o objetivo de sustentar que tanto o crescimento recente chinês no setor quanto a participação do Estado na produção e os programas de subsídios encontrados pela OCDE e/ou por outros países demonstram explicitamente que não prevalecem condições de economia de mercado no setor.

Os volumes substantivos de subsídios já causam danos ao Brasil e o país precisa seguir o exemplo de outras grandes economias para tanto garantir uma competição leal com produtor do Brasil quanto desencorajar essa prática.



2 INTRODUÇÃO



Nos últimos 15 anos, a China se consolidou como o principal produtor mundial de alumínio. A título de exemplo, a produção chinesa de alumínio primário cresceu 359% nesse período, isto é, de 7,8 milhões de toneladas em 2005 para 35,8 milhões em 2019.¹ Esse processo foi resultado de uma política industrial alicerçada majoritariamente no apoio governamental aos produtores chineses via subsídios de diversas matizes.

A escalada dos **investimentos**, da **capacidade instalada** e da **produção** na China acirrou a competição no setor. Estima-se que o custo para a instalação de todo o parque industrial chinês possa ter alcançado **150 bilhões de dólares**². Alguns *players* vêm, inclusive, manifestando grandes preocupações com a existência de excesso de capacidade instalada e oferta do produto em escala global após o rápido avanço chinês.

Em que pese o papel legítimo e necessário desempenhado pelo Estado em relação à condução da política econômica, a intervenção excessiva e o controle de determinadas atividades por parte dos agentes governamentais têm causado profundas distorções nos fundamentos de mercado. Tais medidas são especialmente problemáticas quando, por exemplo, impedem o desligamento de unidades produtivas ineficientes ou mesmo nos casos em que são concedidos tratamentos desiguais em favor de empresas locais (OCDE, 2019, p. 93).

A robusta interferência governamental chinesa no setor de alumínio cria distorções como o excesso de capacidade e condições desleais de concorrência que desvirtuam o comércio internacional.

¹ Dados retirados da base de dados da *International Aluminum Institute*.

² Vide, por exemplo, a declaração conjunta das Associações de Alumínio do Japão, Europa e EUA, disponível em https://www.european-aluminium.eu/media/2680/roadmap_aluminium-excess-capacity_time-to-act-letter-final.pdf.

Nesse sentido, em outubro de 2020, Brasil, EUA e Japão reafirmaram o **princípio de economia de mercado como fundamento do sistema internacional de comércio** em comunicado conjunto à Organização Mundial do Comércio (OMC). Os países listaram os elementos que devem ser definidos sem interferência governamental para permitir o funcionamento de uma economia de mercado, quais sejam: **i)** preços, custos, matérias-primas e vendas definidos com base em condições de oferta e demanda; **ii)** investimentos; **iii)** custo de capital, mão-de-obra, tecnologia e outros fatores produtivos; **iv)** alocação de capital; **v)** cumprimento de regras internacionais de contabilidade e auditoria independente; **vi)** conformidade com normas empresariais, concorrenciais e falimentares aplicadas por tribunais independentes; e **vii)** livre circulação e acesso à informação³.

No setor de alumínio, o direcionamento estatal na China descaracteriza a tomada de decisões empresariais em condições de mercado. Segundo documento da OCDE (OCDE, 2019, p. 30), as políticas e práticas do Estado chinês refletem as orientações estratégicas do governo e determinam os preços e custos de insumos e fatores produtivos para as empresas de alumínio. O documento, inclusive, classifica a China entre os **países que controlam a maior parte da capacidade instalada e mantêm programas amplos de apoio**, uma vez que a **China** representa mais de 50% das contribuições não-financeiras (e.g., fornecimento de insumos a preços inferiores aos de mercado) e suas estatais estão listadas entre os principais produtores de alumínio no mundo⁴.

Para melhor compreender os impactos da interferência da China no setor de alumínio, apresentamos, ainda nesta introdução, uma breve descrição da cadeia produtiva. Em seguida, contextualizamos o caminho pavimentado até que o país se consolidasse como o principal *player* global.

Após a análise da dinâmica atual no mercado, identificamos as medidas de defesa comercial aplicadas em reação à **ascensão expressiva e artificial** da China, assim como as consequências do aumento dessas medidas para os fluxos comerciais de alumínio.

Por fim, são mapeados os programas de apoio da China e a estrutura institucional que legitima e ampara o elevado grau de intervenção observado naquele país. O enfoque nos programas chineses se justifica à medida que ofuscam quaisquer programas e estratégias adotadas por outros países para o setor de alumínio, subvertendo a lógica de produção e venda no mercado.

3 Vide documento WT/GC/W/803/Rev.1.

4 O documento define, ainda, as seguintes categorias de países em relação à forma de organização do setor de alumínio: (i) países que não controlam capacidade instalada, mas mantêm programas de apoio significativos; (ii) países que controlam parcela significativa da capacidade instalada, mas cujos programas de apoio são relativamente pouco relevantes; e (iii) países que não controlam capacidade instalada e tampouco concedem programas de apoio significativos (OCDE, 2019, p. 16).

2.1 A CADEIA PRODUTIVA DO ALUMÍNIO

A cadeia produtiva do alumínio pode ser dividida em 3 etapas, conforme segue:

- **A montante:** compreende sobretudo a atividade de mineração de **bauxita** e seu refino para a produção de **alumina**.
- **Segmento intermediário:** produção de **alumínio primário** e **secundário** (reciclado). Nessa etapa, o alumínio é obtido por meio da redução da alumina calcinada em cubas eletrolíticas, a altas temperaturas. Via de regra, o alumínio é obtido em uma proporção 2:1 em relação à alumina utilizada nesse processo.

Além da alumina, o processo de eletrólise⁵ demanda **elevado consumo de energia**, o que faz com que esse insumo represente cerca de 40% do custo de produção de alumínio primário (OCDE, 2019, p. 46). Dessa forma, o acesso a fontes de energia a preços competitivos é fundamental para assegurar a competitividade dos *players* no mercado.

O alumínio secundário, por sua vez, tem como insumo principal a sucata originária de processo industrial ou de produtos de vida útil esgotada (como latas). Nesse processo, utiliza-se cerca de 95% menos energia elétrica se comparado à produção de alumínio primário.

- **A jusante:** produção de **semielaborados** (semis) e a transformação destes em produtos aplicados em diversos setores, tais como construção civil, indústria automobilística, aeroespacial, militar e embalagens. Nesses segmentos, em que pese os diversos processos produtivos existentes, o alumínio primário pode representar até 75% do custo dos produtos. Portanto, a disponibilidade de alumínio primário a preços competitivos é fator determinante para a competitividade das empresas dos elos a jusante da cadeia (OCDE, 2019, p. 46).

O **custo dos insumos é o fator determinante para a competitividade** em cada um dos elos da cadeia produtiva do alumínio, representando conforme segue:

- Alumínio primário: energia (40% do custo) + alumina;
- Alumínio secundário: sucata + energia;
- Semis e produtos finais (elo a jusante): alumínio primário (até 75% do custo).

Essa característica peculiar permitiu à **China**, estrategicamente, direcionar os principais programas de apoio aos elos a montante e intermediário. O controle estatal nessas atividades, aliado a programas, posteriormente detalhados, de apoio voltados à produção

⁵ Após a moagem e dissolução da alumina em soda cáustica, ocorre a filtração e concentração do filtrado para a obtenção da cristalização da alumina, os cristais, então, são secados e precipitados e em seguida o pó branco de alumina pura é enviado à redução em altas temperaturas onde ocorre o processo de redução eletrolítica. Disponível em: <http://abal.org.br/aluminio/cadeia-primaria/>

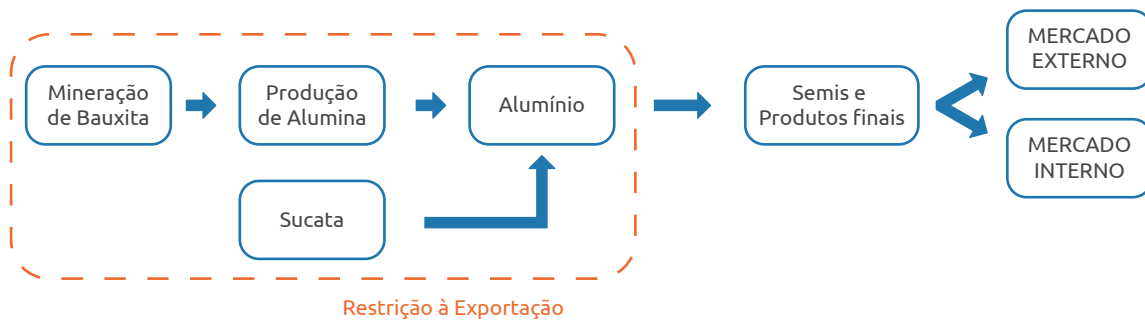
e comercialização de insumos a preços abaixo do mercado, beneficiaram direta ou indiretamente a competitividade nos elos a jusante, assegurando o avanço chinês em todas as etapas da cadeia e ocasionando um comércio desleal.

2.2 A ASCENSÃO DA CHINA NO SETOR DE ALUMÍNIO

Como resultado de seu planejamento estratégico, a China se tornou de longe o **maior produtor mundial** de alumina, alumínio primário e semis.⁶ Na realidade, a produção chinesa de alumina e alumínio primário já **ultrapassa todos os demais players somados**.⁷ Em 2019, a China produziu 71,3 e 35,8 milhões de toneladas de alumina e alumínio primário, ante, respectivamente, 61,1 e 27,9 milhões de toneladas no resto do mundo⁸.

Os investimentos realizados para o aumento da capacidade de produção já totalizaram aproximadamente 150 bilhões de dólares (THE ALUMINUM ASSOCIATION, 2018) e são direcionados pelo Estado chinês para assegurar a competitividade nos elos finais, assegurando o escoamento desses produtos nos mercados externo e interno, conforme fluxograma abaixo:

QUADRO 1 – Visão Geral da Cadeia Produtiva do Alumínio na China



Fonte: OCDE.

A seguir discutiremos sobre o domínio da China em cada uma das etapas de produção do alumínio.

Bauxita e Alumina

A montante, o avanço da China pode ser ilustrado de duas formas: **(i)** o rápido avanço da produção e das importações chinesas de bauxita e **(ii)** o aumento de 837% na produção

6 A produção de alumínio secundários é a única etapa da cadeia em que não há claro predomínio da China.

7 Dados retirados da base de dados da *International Aluminum Institute*.

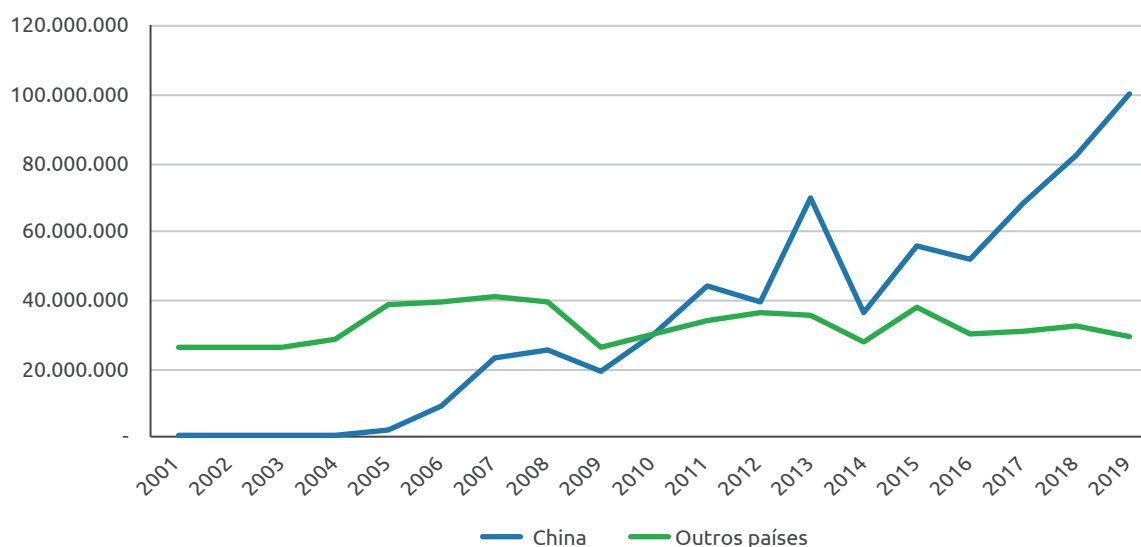
8 Dados retirados da base de dados da *International Aluminum Institute*.

de alumina entre 2005 (8,510 milhões de toneladas) e 2019 (71,284 milhões de toneladas) (WORLD ALUMINIUM, 2020).

De fato, a China conta com grandes depósitos de bauxita e hoje ocupa a **2ª colocação entre os maiores produtores** desse insumo (STATISTA, 2020). A empresa estatal *Aluminium Corporation of China* (Chinalco) já é apontada como a 4ª maior produtora mundial, sendo suas principais minas localizadas na província de Shanxi, cuja produção anual ultrapassa 18 milhões de toneladas/ano (AL CIRCLE, 2016).

Apesar de ser um produtor relevante de bauxita, a elevada demanda chinesa é abastecida também por importações do produto. Em 2019, as **importações chinesas de bauxita somaram 5,14 bilhões de dólares**, quase o triplo do valor das importações dos demais países. Em volume, nota-se que a China acelerou as importações a partir de 2005, tendo se consolidado como o maior importador mundial a partir de 2010, conforme ilustrado no gráfico a seguir:

GRÁFICO 1 – Importações de Bauxita (t)



Fonte: TradeMap (HS 2606.00)

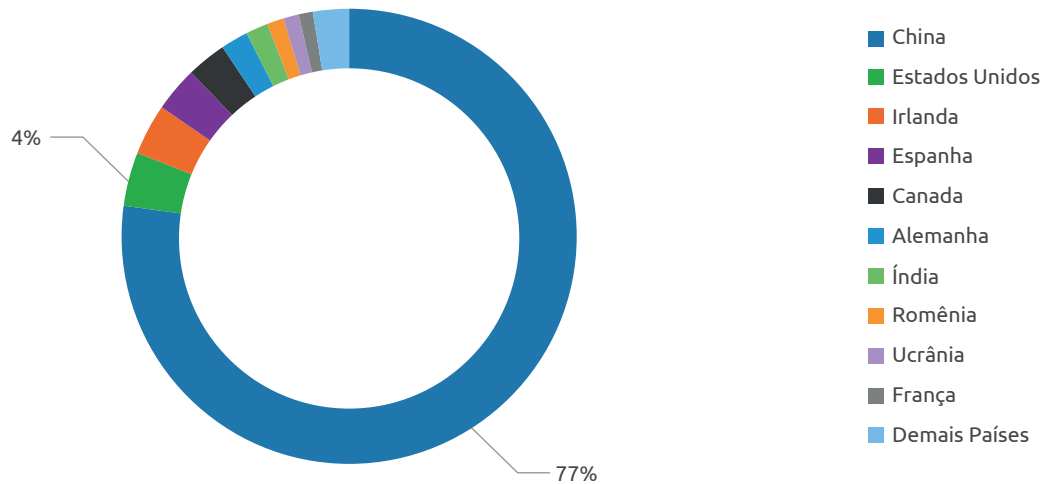
De 2010 a 2019, as importações de bauxita da China tiveram crescimento acelerado, especialmente a partir de 2016, quando há um nítido descolamento em relação às importações realizadas pelo restante do mundo. Por isso, grandes empresas chinesas, como o grupo Bosai⁹ e a China Hongqiao Group¹⁰, já investem na aquisição de minas fora da China, especialmente na África, para assegurar o fornecimento regular de bauxita.

⁹ O grupo Bosai adquiriu participação majoritária na exploração de minas em Gana e na Guiana, conforme informações disponíveis no site da empresa: <http://en.cqbosai.com/index.php/company>.

¹⁰ A China Hongqiao Group investe via *joint ventures* na exploração de minas na Guiné, país que já desponta entre os principais fornecedores de bauxita para a China.

Dessa forma, a **China representou mais de 77% das importações mundiais de bauxita em 2019**, sendo um volume 20 vezes maior que os EUA, segundo maior importador mundial. O gráfico a seguir ilustra a participação, em volume, dos 10 maiores importadores de bauxita em 2019.

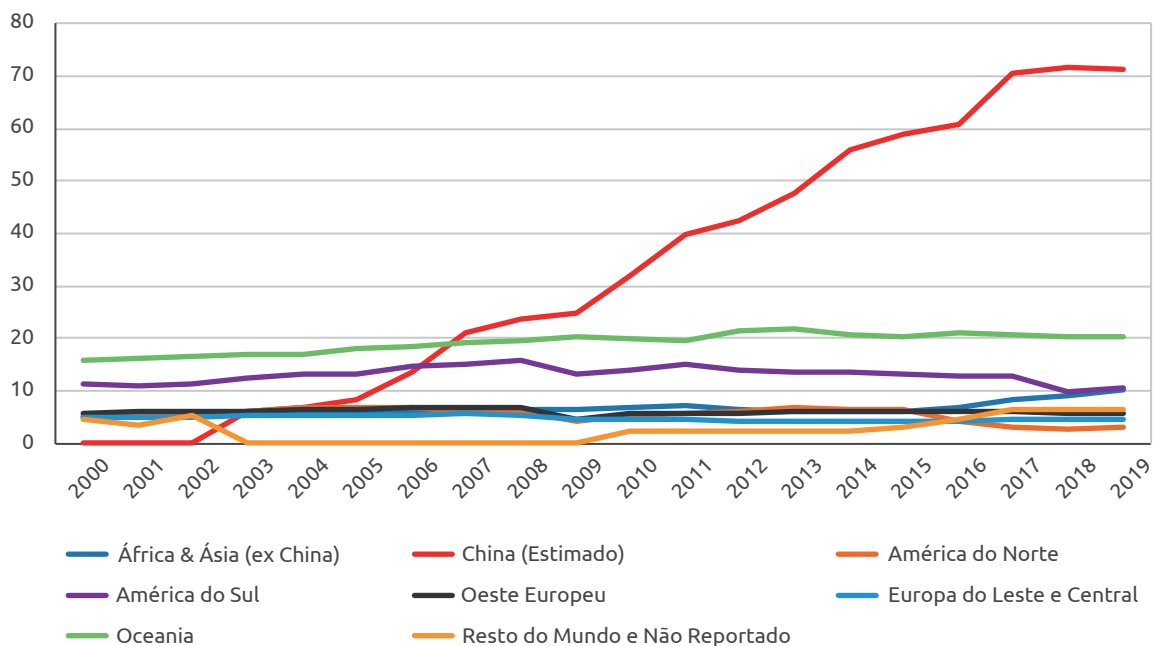
GRÁFICO 2 – Participação dos Países na Importação de Bauxita em 2019 (%)



Fonte: TradeMap (HS 2606.00)

Na etapa seguinte, observamos que a **produção de alumina na China também disparou nos últimos 15 anos**, conforme ilustrado no gráfico abaixo:

GRÁFICO 3 – Produção de Alumina (em milhões de toneladas)



Fonte: International Aluminium Institute.

A China se tornou a **maior produtora mundial de alumina** em 2007, apesar de não apresentar volumes expressivos de produção no início dos anos 2000. Desde então, a produção aumentou rapidamente, mais de 3 milhões de toneladas/ano, contra, em média, 0,4 no resto do mundo. Em 2019, o país já representava **54% da produção mundial**. O descolamento entre a produção de alumina na China e no restante do mundo evidencia o distanciamento do setor em relação às regras de mercado observadas nos demais países.

A China também importa alumina, porém em volume bastante inferior se comparado ao de bauxita. Isso denota a estratégia chinesa de internalizar progressivamente cada etapa da produção de alumínio. Assim, enquanto em 2001, a China era a 4ª maior importadora de alumina do mundo, o país foi apenas o 6º em 2019, equivalente a apenas 5% das importações mundiais e atrás de outros grandes países produtores de alumínio como Rússia, Canadá, Noruega, Índia e EUA.

De acordo com a OCDE, a estatal chinesa Chinalco já é listada como a maior produtora mundial de alumina, ao passo que a *China Hongqiao Group* aparece como a terceira maior produtora global. Outras empresas chinesas também constam entre os 10 maiores produtores mundiais de alumina, tais como a East Hope Group e Hangzhou Jinjiang Group (OCDE, 2019, p. 40).

Em paralelo ao crescimento exponencial da produção de insumos, a China impõe restrições às exportações desses produtos para assegurar a disponibilidade no mercado interno. Além de garantir os volumes necessários para abastecer os elos seguintes da cadeia, essas medidas contribuem para a redução dos preços, desvinculando-os dos preços praticados no mercado internacional.

Caso na OMC

Os EUA, a União Europeia e o México questionaram no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC as distorções provocadas pelas restrições impostas às exportações de bauxita pela China.¹¹ Naquela ocasião, a China foi condenada por suas medidas estarem em desconformidade com os compromissos firmados nos parágrafos 5.1, 5.2, 8.2 e 11.3 do Protocolo de Acesso da China à OMC e também em relação aos artigos VIII:1(a), X:1, X:3(a) e XI:1 do GATT 1994. A decisão foi adotada pelo Órgão em março de 2012. Em 2013, a China notificou a OMC informando sobre a revogação das medidas.

Isso não obstante, considerando o controle estatal sobre a produção, não é possível afastar completamente a interferência do Estado chinês para desencorajar as exportações de bauxita. Além disso, há evidências de que políticas de restrições às exportações aplicadas

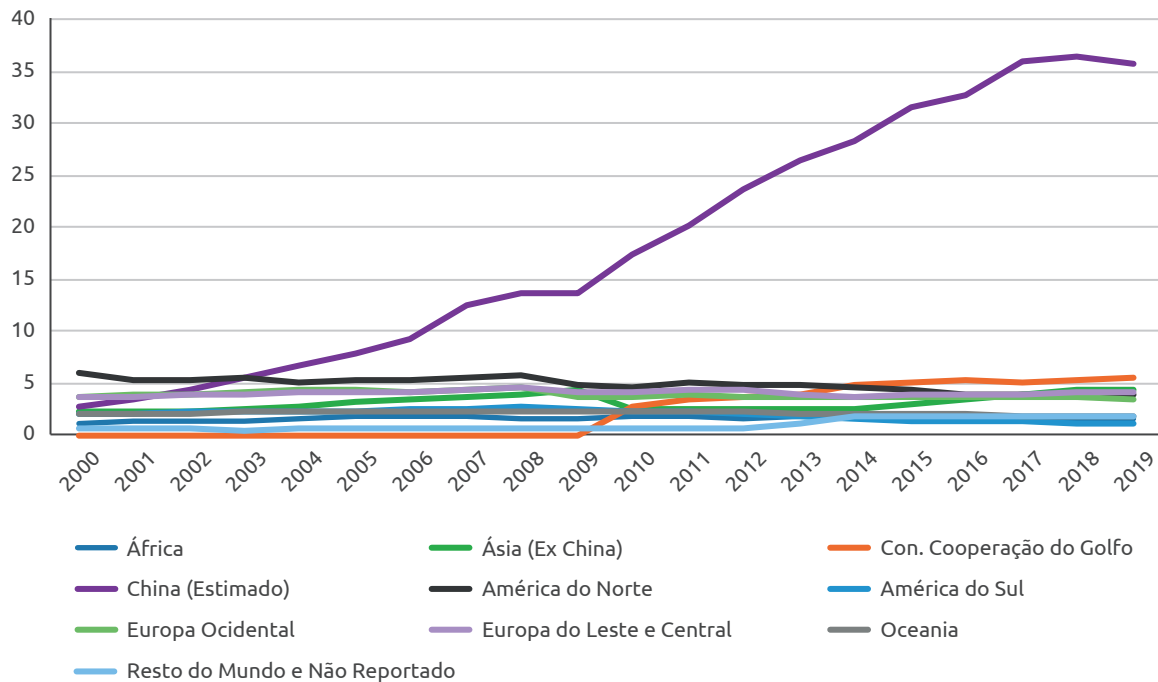
¹¹ DS 394, 395 e 398: *China - Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials*.

aos demais insumos da cadeia de alumínio, como a alumina, ainda permanecem em vigor (OCDE, 2019, p. 26).

Alumínio

A produção de alumínio primário na China reflete as tendências já assinaladas para os insumos, isto é, forte aceleração a partir do final da primeira década dos anos 2000, elevando o país à condição disparada de maior produtor mundial. No período de 2010 a 2019, a China mais do que dobrou a produção de alumínio primário, ao contrário da tendência observada em outras regiões do mundo, conforme ilustrado no gráfico abaixo.

GRÁFICO 4 – Produção de Alumínio Primário (em milhões de toneladas)



Fonte: International Aluminium Institute.

Em 2019, a **China produziu mais de 55% de todo alumínio primário do mundo**¹². A evidente disparidade entre a curva acentuada de crescimento registrada pela China e a estagnação observada nas demais regiões indica que o **mercado chinês operou em condições muito específicas – e mais favoráveis** – que permitiram a realização de fortes investimentos para expansão da capacidade instalada e produção.

¹² O crescimento da China torna relativamente pouco significativo o aumento da produção observado nos países do Conselho de Cooperação do Golfo, que ocupam hoje a segunda colocação entre os principais produtores mundiais. (OCDE, 2019, p.42)

A OCDE demonstra que o setor de alumínio, à exceção da China, passou por um período desafiador para se adaptar ao aumento do custo de energia e a normas ambientais mais rigorosas (OCDE, 2019, p. 42).

Na realidade, apesar do aumento da produção em países do Conselho de Cooperação do Golfo, a produção de alumínio retraiu em países tradicionalmente produtores como Austrália, EUA, os membros da União Europeia e África do Sul. Entre 2013 e 2014, as seguintes plantas foram oficialmente fechadas: a planta de fundição de alumínio Point Henry em Victoria, Austrália; as plantas da Alcoa na Itália (Sardenha e Vêneto) e nos EUA (Estado de Nova York); a planta da Rio Tinto no Reino Unido; e, por fim, a fundição de alumínio em Bayside, África do Sul (OCDE, 2019, p. 42).

No Brasil, de 2009 a 2015, a produção de alumínio foi encerrada em quatro plantas: Valesul, em Santa Cruz (RJ); Novelis, em Aratu (BA) e Ouro Preto (MG); Alcoa, em Poços de Caldas (MG)¹³. No mesmo período, a Alumar¹⁴, em São Luís (MA), também havia anunciado a suspensão temporária da produção (EMIR, 2015). A queda na produção brasileira fez com que o país se tornasse um importador líquido de alumínio desde 2017¹⁵.

Em decorrência disso, diversas empresas chinesas ganharam relevância no cenário internacional e superaram líderes tradicionais no setor. Novamente, o descolamento entre a produção de alumínio na China e o restante do mundo evidencia o distanciamento do setor em relação às regras de mercado.

O caso da *China Hongqiao Group* é emblemático. A empresa, que até o início dos anos 2000 dedicava-se à produção de jeans, rapidamente alcançou o posto de maior produtora mundial de alumínio ao ultrapassar a russa *UC Rusal*. A *China Hongqiao Group* mantém atualmente capacidade superior a 7 milhões de toneladas para produção de alumínio, o que representa 15% de toda a capacidade instalada na China (OCDE, 2019, p. 42).

A estatal Chinalco também se destaca entre os maiores produtores de alumínio do mundo. A empresa, que opera de forma verticalizada, dispõe de cerca de 4 milhões de toneladas para a produção de alumínio (OCDE, 2019, p. 43). Como já indicado acima, a Chinalco também é líder mundial na mineração de bauxita e no refino de alumina.

Outros grandes produtores chineses de alumínio incluem: Xinfu Group (privado), a State Power Investment Corporation (SPIC), a Henan Shenhua (estatal) e a Yunnan Aluminium (estatal).

Estima-se que **50% da produção chinesa de alumínio seja realizada por empresas estatais** (UNIÃO EUROPEIA, 2017, p. 389). Essas empresas também ocupam parcela majoritária do

13 Vide <https://revistaaluminio.com.br/industria-do-aluminio-pode-ser-beneficiada-com-o-novo-mercado-do-gas/>.

14 Refere-se ao Consórcio Alumínios do Maranhão formado pela Alcoa, Rio Tinto e South32.

15 Dados retirados da base de dados ComexStat.

mercado chinês, especialmente no segmento de alumínio primário. De fato, as estatais chinesas representam mais de 2/3 de toda capacidade instalada de estatais para o refino de alumina e produção de alumínio primário no mundo¹⁶.

Além disso, há evidências de que as **estatais chinesas continuam investindo em novas capacidades**, ainda que em ritmo inferior à expansão observada em empresas chinesas de capital privado, como a *China Hongqiao Group* (UNIÃO EUROPEIA, 2017, p. 389). Estas últimas, por sua vez, beneficiam-se das condições favoráveis para o fornecimento de insumos criadas pelo governo chinês assim como de programas de apoio diretos mantidos pela China.

De acordo com as orientações do governo, estima-se que a capacidade chinesa para a produção de alumínio aumentará em 3 milhões de toneladas em 2021. A maior parte dessas plantas devem ser instaladas na região de Yunnan, cuja energia é produzida a partir de hidrelétricas (fonte renovável), mas também em outras regiões no interior da China, como Guangxi, Mongólia, Shanxi e Guizhou. Assim, a capacidade total instalada no país deve alcançar 43 milhões de toneladas, próximas ao teto de 45 milhões planejado pelo governo chinês¹⁷.

De fato, estima-se que a produção na China avance 7% em 2020 em comparação ao ano anterior. Além das circunstâncias excepcionais de aumento da demanda e dos preços em decorrência da pandemia de COVID-19, o crescimento da produção é sustentado por novas capacidades instaladas na China, o que permitiu uma produção diária recorde, de 105.333 toneladas/dia, em setembro de 2020¹⁸.

O controle por parte do Estado chinês de parcela considerável da capacidade instalada no país para a produção de alumínio favorece a implementação das diretrizes fixadas pelas políticas industriais chinesas. Inclusive, a estrutura verticalizada das empresas, especialmente as estatais, permite o direcionamento do Estado em todas as etapas da cadeia produtiva, haja vista a possibilidade de influir sobre os preços dos insumos relevantes utilizados em cada um dos elos.

A produção expressiva de alumínio primário em tão curto espaço de tempo impacta também os preços desse insumo no médio e longo prazo, pois, a medida em que os produtos finais chegam ao final de sua vida útil, espera-se que a disponibilidade de sucata aumente. Esta, por sua vez, deverá ser reciclada e reintroduzida no ciclo produtivo (alumínio secundário),

16 Outros países como Noruega e os países do Conselho de Cooperação do Golfo também controlam empresas estatais que atuam no refino de alumina e na produção de alumínio primário, porém em proporção muito menor quando comparada com a capacidade instalada das estatais chinesas. (OCDE, 2019, p. 24 e 30).

17 Vide artigo disponível em <https://www.reuters.com/article/china-aluminium/china-to-add-3-mln-t-of-aluminium-capacity-in-2021-antaik-eidINL4N2H44U4>.

18 Vide artigo disponível em <https://aluminiuminsider.com/chinas-primary-aluminium-production-jumps-by-7-9-percent-in-september/>.

o que colocará ainda mais pressão sobre os preços. É nesse sentido que já se observam diretrizes específicas nas políticas chinesas para incentivar a criação de uma economia circular no setor, voltada para a reutilização do alumínio na cadeia. Essa política é auxiliada, inclusive, por restrições às exportações de sucata¹⁹.

Por fim, ressaltamos que, assim como nos elos a montante, a China também mantém política de restrição às exportações de alumínio primário. A combinação de imposto de exportação à política chinesa de reembolso incompleto do imposto sobre valor agregado (VAT) resulta, na prática, em cobrança de alíquota de 30% sobre as exportações de alumínio primário, inviabilizando economicamente tais operações (OCDE, 2019, p. 27). A exemplo do que ocorre nos elos a montante, essa política chinesa contribui para aumentar a disponibilidade de insumos a preços artificialmente mais baixos no mercado chinês.

Semis

Assim como nos demais segmentos, a China se consolidou como o principal produtor de semielaborados ou “semis”, termo utilizado para definir chapas, folhas e perfis de alumínio. A maior parte da produção chinesa no elo a jusante ocorre por meio do processo de extrusão, especialmente para o abastecimento de produtos aplicados em projetos de infraestrutura e construção civil (OCDE, 2019, p. 45).

Contudo, sabe-se que o governo chinês tem buscado direcionar o aumento da produção de laminados planos de alumínio para abastecer os mercados interno e externo. Essa orientação é parte da estratégia oficial chinesa para aumentar a ocupação de sua capacidade instalada.²⁰ Isso porque espera-se que a demanda por laminados de alumínio aumente nos próximos anos em razão de projetos para produção de veículos mais leves, veículos elétricos e formas alternativas de transporte (OCDE, 2019, p. 48).

Com relação à estrutura empresarial, o segmento de semis na China apresenta como peculiaridade a coexistência entre empresas especializadas na produção desses produtos – sem qualquer atuação nos elos a montante – e também de empresas subsidiárias de grandes produtores.

De um lado, a *China Zhongwang e Guangdong Xingfa Aluminium Co. Ltd.* (“Xingfa Aluminium”), duas das maiores empresas produtoras de extrudados de alumínio, não atuam diretamente na produção de alumínio primário (OCDE, 2019, p. 47).

¹⁹ De acordo com notificação recente do Ministério de Comércio Exterior da China, o imposto de exportação de sucatas de alumínio (HS 7602) seria de 15%, disponível em <http://www.gov.cn/xinwen/2019-12/23/5463213/files/66866ca85f524e34b24c114b91f70dc0.pdf>.

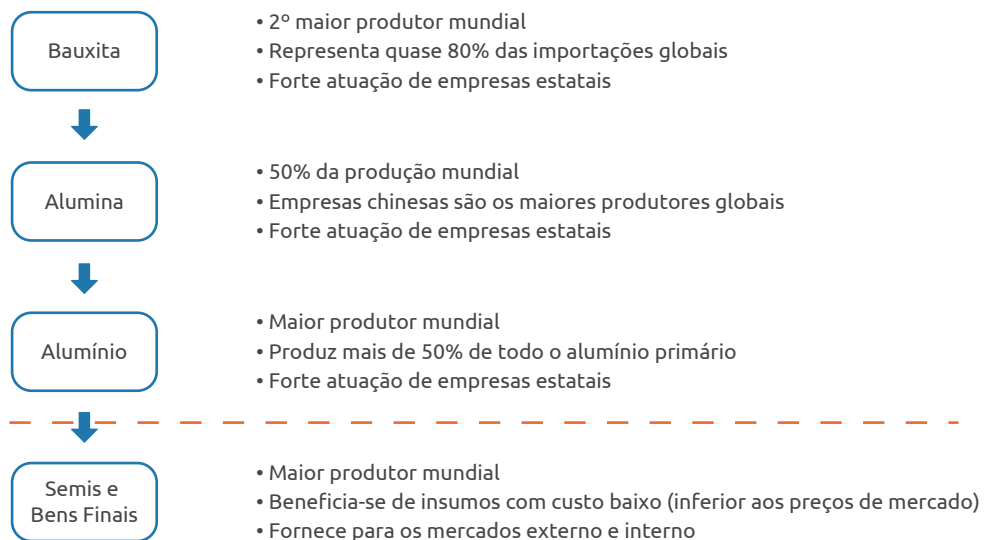
²⁰ Vide, por exemplo, o documento “2013 Guiding Opinions of the State Council on Resolving Serious Overcapacity Conflicts”.

Do outro, encontram-se subsidiárias de grandes empresas que operam em uma estrutura verticalizada, incluindo estatais como a Chinalco, mas também a *China Hongqiao Group* (OCDE, 2019, p. 47).

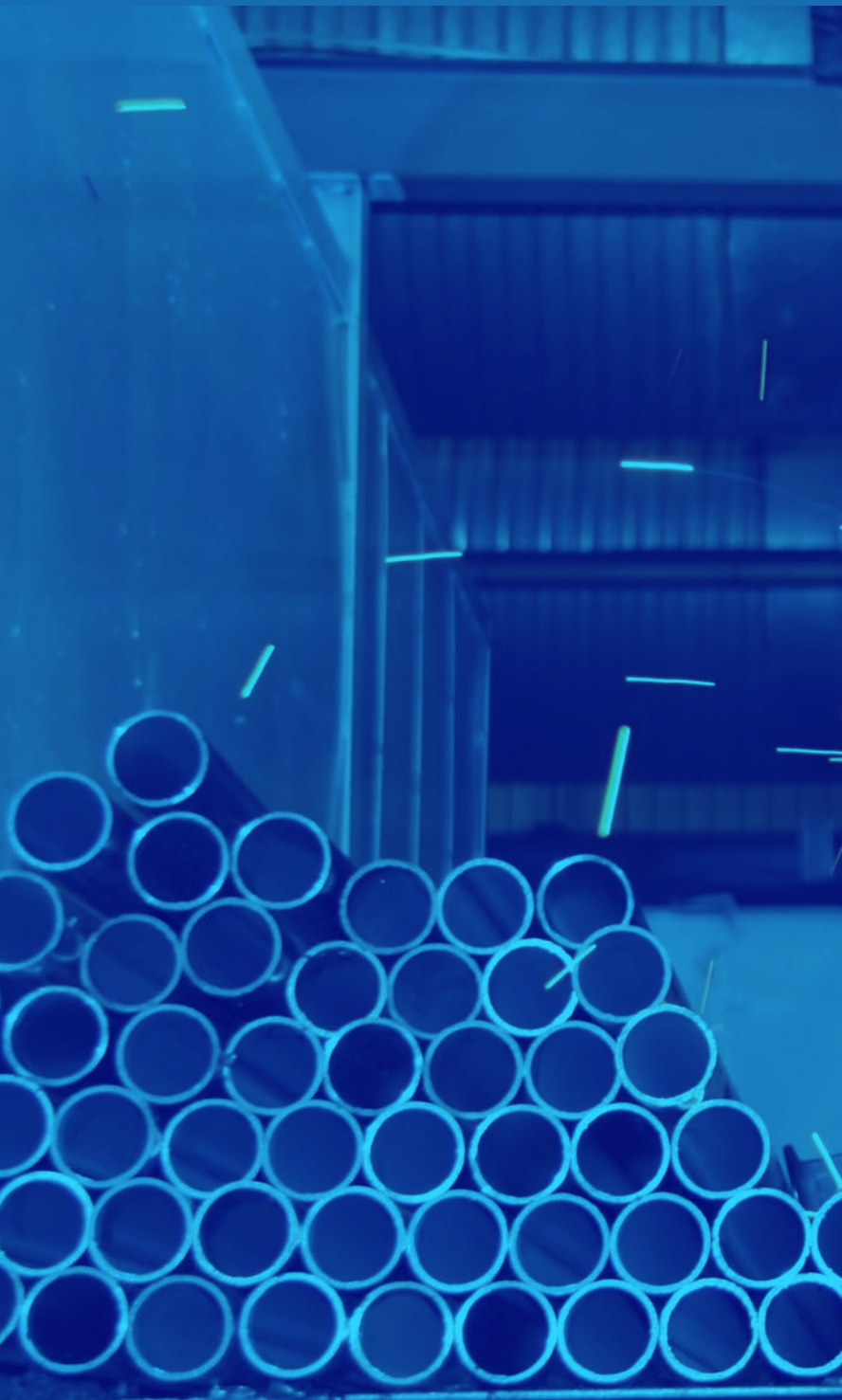
Em comum, esses grupos de empresas se beneficiam das condições favoráveis, tanto em termos de volume quanto de preço, para a compra de insumos na China. A oferta regular de insumos a preços mais baixos que o de mercado assegura artificialmente a competitividade nos elos finais da cadeia produtiva, o que, por sua vez, permite a ampliação da parcela de mercado a nível local e internacional de semis e bens finais ocupada por produtos de origem chinesa.

O fluxograma abaixo ilustra os aspectos principais do domínio chinês no setor.

QUADRO 2 – Presença Estatal e Domínio da China na Cadeia do Alumínio



Fonte: OCDE.



3 MEDIDAS E INVESTIGAÇÕES DE DEFESA COMERCIAL



As transformações observadas no mercado de alumínio levaram ao aumento de medidas de defesa comercial, em especial mirando importações de produtos chineses (semis e bens finais).

Desde 2008, houve ao menos uma investigação de defesa comercial iniciada contra produtos de alumínio da China a cada ano. Atualmente, há 34 medidas de defesa comercial aplicadas contra a China²¹ por 14 diferentes países, especialmente sobre importações de extrudados ou laminados de alumínio, conforme a tabela abaixo²².

²¹ A Austrália e a Tailândia aplicam direitos antidumping sobre chapas de aço cobertas com ligas de alumínio-zinco. Por se tratar de produtos essencialmente de aço, esses produtos não foram considerados como produtos de alumínio para fins desse estudo.

²² A lista completa de medidas de defesa comercial impostas contra produtos de alumínio consta do **ANEXO A – Lista de Medidas de Defesa Comercial Aplicadas sobre Produtos de Alumínio**.

TABELA 1 – Medidas de Defesa Comercial Aplicadas Contra a China

País	Número de Medidas	Tipos de Medidas	Produtos Afetados	Ano de Aplicação
Argentina	2	Antidumping	Rodas e radiadores de alumínio	2018 e 2019
Austrália	2	Antidumping e Medida Compensatória	Extrudados de alumínio	2010
Brasil	1	Antidumping	Chapas off-set	2015
Canadá	4	Antidumping e Medidas Compensatórias	Extrudados de alumínio e módulos de parede	2009 e 2013
Colômbia	1	Antidumping	Extrudados de alumínio	2013
Coreia do Sul	1	Antidumping	Chapas off-set	2017
União Europeia	4	Antidumping	Folhas, rodas e radiadores de alumínio	2009, 2010, 2012 e 2013
Índia	3	Antidumping	Folhas, rodas e radiadores de alumínio	2014 e 2017
México	3	Antidumping	Talheres, folhas e painéis de pressão de alumínio	2016 e 2019
Rússia	1	Antidumping	Rodas de alumínio	2019
Trinidade e Tobago	1	Antidumping	Extrudados de alumínio	2016
Turquia	1	Antidumping	Folhas de alumínio	2014
EUA	9	Antidumping e Medidas Compensatórias	Alumina, fios, extrudados, folhas e chapas de alumínio	2003, 2011, 2018 e 2019
Vietnã	1	Antidumping	Barras e vergalhões de alumínio	2019

Fonte: OMC.

Portanto, a ampla maioria dos países que aplicam medidas de defesa comercial contra a China normalmente se valem da imposição de direitos antidumping. Nesses casos, os preços praticados no mercado chinês são, via de regra, **desconsiderados justamente pelo setor de alumínio no país não operar em condições de mercado.**

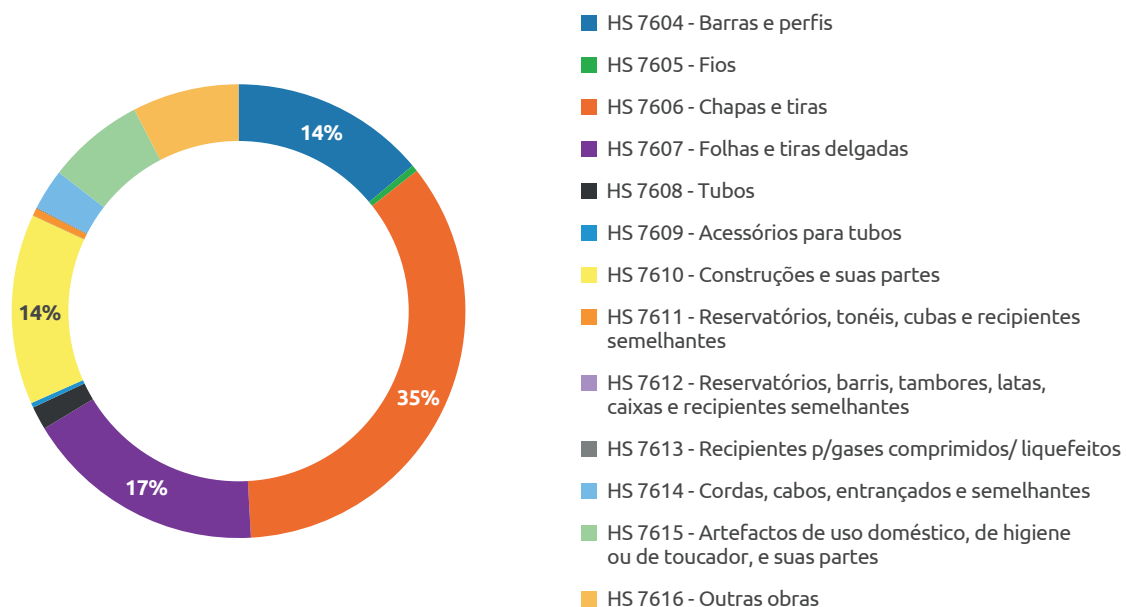
Por sua vez, **Austrália, Canadá e EUA aplicam também medidas compensatórias** em conjunto com os direitos antidumping (*double remedies*), tendo em vista os subsídios concedidos pelo governo chinês e condenados pelas respectivas autoridades investigadoras. Os subsídios condenados nesses casos corroboram os programas de apoio identificados no item 4 a seguir.²³

23 No **ANEXO B - Determinações Finais em Investigações de Subsídios contra a China**, constam as determinações finais em investigações de subsídios recentes contra produtos de alumínio da China.

Ademais, observa-se que as medidas de defesa comercial normalmente miram produtos chineses nos elos finais da cadeia, principalmente semis como extrudados, chapas e folhas de alumínio. Essa constatação está em linha com o fato de que a própria China encoraja a exportação desses produtos e impõe barreiras às exportações de insumos (bauxita e alumina) e alumínio primário.

Em 2019, as exportações de produtos de alumínio da China foram superiores a **7 milhões de toneladas**, equivalentes a cerca de **25 bilhões de dólares**.²⁴ O gráfico abaixo apresenta as exportações de semis da China por posição do Sistema Harmonizado.

GRÁFICO 5 – Exportações Chinesas de Alumínio em 2019 (%)

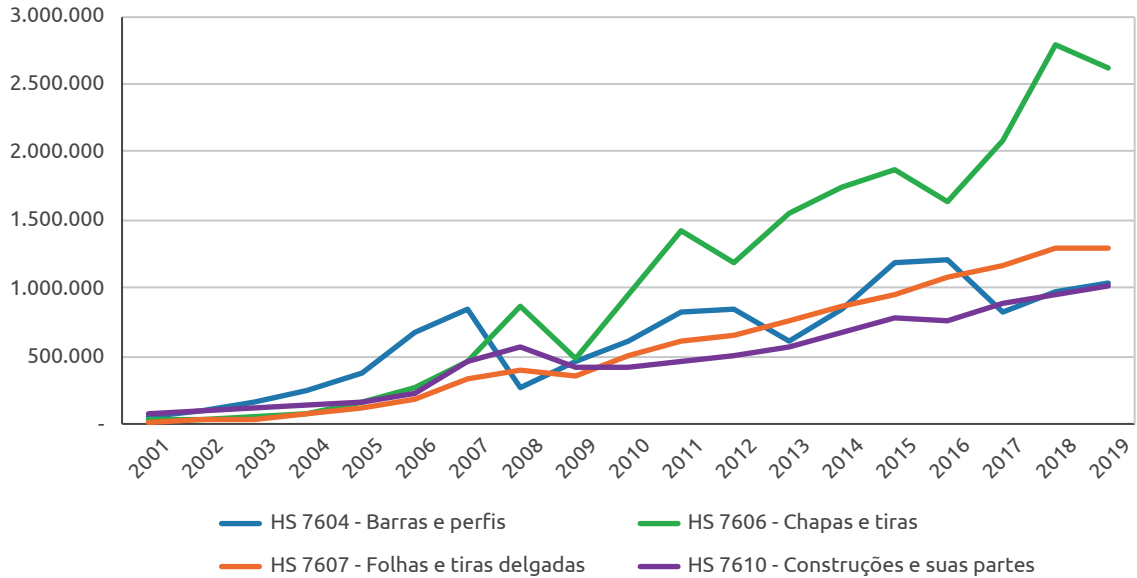


Fonte: TradeMap.

Os principais produtos exportados pela China são classificados nas posições 7604 (barras e perfis), 7606 (chapas), 7607 (folhas), e 7610 (materiais de construção e infraestrutura). Essas posições representaram 80%, em volume, das exportações chinesas em 2019. Não por outro motivo, esses produtos também foram os principais alvos das medidas de defesa comercial aplicadas contra a China.

Apesar disso, a **China manteve o crescimento das exportações** de seus principais produtos de alumínio, como demonstra o gráfico abaixo.

²⁴ Considerando apenas produtos de alumínio classificados no capítulo 76 do Sistema Harmonizado.

GRÁFICO 6 – Principais Exportações Chinesas de Produtos de Alumínio (t)

Fonte: TradeMap.

Dessa forma, há evidências de que as **exportações da China são redirecionadas para outros mercados**. Isso explica as recorrentes investigações e aplicações de medidas de defesa comercial contra o aumento das importações de produtos de alumínio chineses, mas também de outros países que passam a redirecionar o excedente local decorrente da perda de mercado para a China.

Nesse sentido, nota-se a aplicação de medida com caráter mais abrangente pelos **EUA** contra as importações de alumínio em razão de **segurança nacional**²⁵. A medida, aplicada desde 2018, impactou tanto as importações estadunidenses de alumínio primário quanto de certos tipos de semis originárias de diversas origens, incluindo a China.

Desde então, o foco em relação às medidas necessárias para reagir ao avanço da China no mercado de alumínio foi, ao menos parcialmente, redirecionado por consequência das medidas aplicadas pelos EUA e aos desvios de comércio de seus parceiros comerciais. Inclusive, 9 (nove) países²⁶ iniciaram contenciosos na OMC contra as medidas adotadas pelos EUA²⁷. Em alguns casos, foram anunciadas medidas retaliatórias que incluíam tarifas adicionais sobre produtos de alumínio dos EUA, o que poderia aumentar a disponibilidade de produto americano no mercado e causar desvios de comércio²⁸.

25 Notamos que o Egito e a Tailândia iniciaram investigações para aplicação de salvaguardas contra importações de produtos de alumínio. As medidas de salvaguarda são abrangentes, mas ainda dependem de determinação final positiva por parte das autoridades investigadoras daqueles países para entrarem em vigor.

26 Canadá, China, Índia, México, Noruega, Rússia, Suíça, Turquia e União Europeia.

27 Dos 10 (dez) contenciosos na OMC sobre alumínio, 9 (nove) são contra os EUA e apenas 1 (um) contra a China.

28 Contudo, México e Canadá ainda são destacadamente os principais mercados para os produtos de alumínio exportados pelos EUA (Fonte: Trademap).

Além disso, os EUA também aplicaram, em 09 de outubro de 2020, direitos antidumping provisórios sobre as importações de chapas de alumínio originárias de 18 países, incluindo o Brasil²⁹. A medida abrange importações americanas equivalentes a USD 2 bilhões, ampliando, assim, a proteção ao setor. Os EUA acusam o avanço das exportações chinesas no mundo como causa para o aumento das exportações de chapas de alumínio para o mercado americano.³⁰

Na esteira de medidas mais abrangentes, a **Indonésia aplicou medidas de salvaguardas** em novembro de 2019, ao passo que **Egito e Tailândia iniciaram investigações de salvaguarda**³¹ contra o aumento de importações de produtos de alumínio, provavelmente decorrentes de desvios de comércio para aqueles países³². No caso do Egito, destaca-se que as medidas incidem sobre importações de alumínio primário e fios de alumínio – produtos para os quais a China não é uma grande exportadora. Já no caso da Indonésia e Tailândia, os produtos objetos, respectivamente, da medida e investigação de salvaguarda são folhas de alumínio, tendo a China como a principal origem das importações.

Ainda que a amplitude das medidas varie entre os diversos países, pode-se afirmar que possuem **efeitos limitados** em comparação ao vasto universo de semis e produtos finais fabricados a partir do alumínio na China. Além disso, as medidas, por definição, restringem-se aos países que as aplicam e possuem vigência limitada. Logo, essas medidas têm o condão de aliviar pontualmente o dano sofrido por produtores nacionais em decorrência do avanço de importações chinesas e não atacam os problemas estruturais decorrentes da ascensão da China no mercado.

O incremento das medidas de defesa comercial, especialmente nos mercados em que a China é uma exportadora relevante, tende a aumentar a disponibilidade de produtos de alumínio e provocar novos desvios de comércio. Portanto, **é razoável que novas investigações sejam iniciadas e novas medidas de defesa comercial venham a ser tomadas** no setor de alumínio pelos países que passam a sofrer com o aumento das importações.

29 Os EUA têm investigações antidumping e de subsídios contra certos motores verticais. Apesar do produto utilizar alumínio como insumo, não o consideramos como “produto de alumínio” para fins desse estudo, uma vez que não foi possível determinar a relevância do alumínio na estrutura de custo do produto.

30 Vide <https://economictimes.indiatimes.com/news/international/world-news/donald-trump-administration-hits-18-countries-with-aluminum-tariffs/articleshow/78576654.cms>.

31 Notamos que nas Filipinas há duas investigações de salvaguarda contra importações de ligas de alumínio e zinco, tendo também a China como principal fornecedora estrangeira dos produtos. As ligas de alumínio são produzidas a partir do alumínio primário, porém não são consideradas como produtos da indústria do alumínio. Contudo, cumpre ressaltar que a China expressamente direciona e incentiva, via políticas industriais, o desenvolvimento das cadeias conexas ao alumínio, especialmente as de ligas, aproveitando-se de sua enorme capacidade instalada para a produção de alumínio.

32 A Colômbia iniciou investigação de salvaguarda contra papéis cartonados com camada intermediária de alumínio utilizados em embalagens tetrapack. Considerando que a natureza e a aplicação do produto o aproxima de outros produtos de papel, não o consideramos como produto de alumínio para fins desse estudo. A classificação tarifária desses materiais (HS 4811.59) corrobora esse entendimento.

Inclusive, **Argentina, Austrália, União Europeia, Índia, México, Tailândia, Rússia e Ucrânia têm investigações antidumping em curso** contra importações de produtos de alumínio originárias da China, além dos EUA, como mencionado acima. Em outubro de 2020, a União Europeia aplicou **direitos provisórios** superiores a 30% em investigação antidumping contra extrudados de alumínio chinesas³³.

Igualmente, **o Brasil passou a sofrer com a crescente importação de laminados de alumínio originárias da China** a partir de 2018, o que levou ao início de investigação antidumping contra aquela origem³⁴.

A concorrência desleal assegurada pelos programas de apoio chineses é **fator determinante para o contínuo avanço da China sobre o mercado de produtos de alumínio**, como será apresentado no item a seguir.

No âmbito **multilateral**, os EUA iniciaram consultas com a China na OMC em 2017 sobre os subsídios concedidos aos produtores de alumínio primário³⁵. Os EUA fazem referência explícita a empréstimos subsidiados tomados pelas empresas China Hongqiao Group Co., Ltd, Aluminum Corporation of China Limited, Shanghai Shenhua Aluminium Foil Co., Ltd e Henan Zhongfu Industrial Co., Ltd. junto a bancos estatais chineses, além de insumos subsidiados, como carvão, alumina e eletricidade fornecidos à China Hongqiao Group Co., Ltd. Segundo os EUA, os subsídios chineses violam o artigo 6.3 do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias por causar distorções profundas no comércio, deslocando produtos estadunidenses nos mercados interno e externo, além de causar supressão e depressão nos preços internacionais.³⁶

O fato de os EUA não terem seguido com o contencioso na OMC pode ser explicado pela adoção de medidas unilaterais para a defesa de seus interesses, como já descrito acima.

33 Commission Implementing Regulation (EU) 2020/1428.

34 Circular SECEX nº 46/2020.

35 *DS 519: China – Subsidies to Producers of Primary Aluminium.*

36 Vide documento WT/DS519/1.



4 PROGRAMAS DE APOIO DA CHINA PARA O SETOR DE ALUMÍNIO



As medidas de intervenção no setor de alumínio implementadas pela China estão estruturadas em uma visão holística da cadeia produtiva. Essas políticas têm suas raízes nos planos quinquenais de desenvolvimento econômico que, por sua vez, orientam a formação de programas específicos a nível nacional e local.

Em linhas gerais, a implementação das diretrizes estabelecidas pelo governo chinês ocorre por meio dos seguintes eixos:

- Forte atuação de empresas estatais (metas de quantidades a serem produzidas por empresas);
- Concessão de diversos subsídios em linha com as diretrizes políticas da China (11º plano quinquenal, que define como produto fundamental para a economia chinesa); e
- Controle de fluxos comerciais para favorecer a importação de equipamentos e insumos ao mesmo tempo que restringe as exportações de insumos locais e encoraja a exportação de produtos finais.

Os programas chineses impactam significativamente as decisões dos players no mercado, especialmente com relação às decisões de investimentos e definição de preços, custos e insumos. O direcionamento estatal no funcionamento do mercado de alumínio na China alterou profundamente as condições de oferta e demanda, conforme já detalhado no item 2.2 acima.

A seguir descrevemos como o alumínio se tornou um elemento estratégico para a China, assim como os programas de apoio utilizados pelo país para implementar as diretrizes firmadas nas políticas industriais.

4.1 O SETOR DE ALUMÍNIO NOS PLANOS QUINQUENAIS

O crescimento econômico da China acelerou-se a partir dos anos 2000, quando o PIB chinês avançou a uma taxa média superior a 7% ao ano.³⁷ Neste período, a demanda de alumínio na China disparou, especialmente para aplicação em obras de infraestrutura e construção civil.

Contudo, em 2005, mesmo representando 22% do consumo global (LUO; SORIA, 2008, p. 3-4), a China não se destacava como um grande player no mercado de alumínio, o que poderia representar um gargalo para o crescimento econômico do país.

Nesse contexto, o **11º Plano Quinquenal** (vigente para o período de 2006 a 2010) foi responsável por assentar as bases para a política industrial da China para o setor de alumínio. O plano declaradamente visava à criação das condições necessárias para manter o ritmo acelerado de crescimento econômico do país.³⁸

O 11º Plano Quinquenal tinha como meta a utilização racional de recursos, a diversificação de produtos e o aumento do conteúdo tecnológico e da concentração industrial³⁹. No **setor de alumínio**, mais especificamente, essas diretrizes foram refletidas nos seguintes objetivos: **(i)** controle da quantidade de alumínio; **(ii)** desenvolvimento moderado de alumina; **(iii)** fomento ao processamento de alumínio e à criação de novas ligas; e **(iv)** aumento do grau de utilização dos recursos industriais disponíveis na cadeia do alumínio.⁴⁰

A Chinalco é expressamente mencionada como uma empresa estratégica para os objetivos do 11º Plano Quinquenal. Inclusive, o plano definia como meta a expansão da capacidade para a produção de alumínio secundário em plantas com capacidade superior a 300.000 toneladas⁴¹.

37 Vide <https://www.indexmundi.com/g/g.aspx?c=ch&v=66&l=pt>.

38 Vide: <https://policy.asiapacificenergy.org/sites/default/files/11th%20Five-Year%20Plan%20%282006-2010%29%20for%20National%20Economic%20and%20Social%20Development%20%28EN%29.pdf>.

39 Vide: <https://policy.asiapacificenergy.org/sites/default/files/11th%20Five-Year%20Plan%20%282006-2010%29%20for%20National%20Economic%20and%20Social%20Development%20%28EN%29.pdf>.

40 Vide: <https://policy.asiapacificenergy.org/sites/default/files/11th%20Five-Year%20Plan%20%282006-2010%29%20for%20National%20Economic%20and%20Social%20Development%20%28EN%29.pdf>.

41 Vide: <https://policy.asiapacificenergy.org/sites/default/files/11th%20Five-Year%20Plan%20%282006-2010%29%20for%20National%20Economic%20and%20Social%20Development%20%28EN%29.pdf>.

Além disso, o plano já previa o aprimoramento dos instrumentos legais para coordenar a importação e exportação de commodities, assim como da política fiscal para permitir a importação de equipamentos⁴². No caso do alumínio, essas diretrizes foram implementadas via **restrições à exportação de insumos e fomento à importação de equipamentos e insumos** necessários para a expansão e ocupação da capacidade instalada no país.

Na esteira do 11º Plano Quinquenal, a Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma (NDRC, na sigla em inglês) publicou o documento ***Guidelines for Accelerating the Restructuring of the Aluminium Industry*** que define o alumínio como um produto fundamental para o desenvolvimento da economia chinesa. Essa política instituiu as diretrizes para alcançar o ajuste estrutural na indústria do alumínio, inclusive endereçando problemas sistêmicos.

Como resultado, em 2010 a China já ocupava o posto de maior produtora mundial de alumina e alumínio primário e a segunda colocação na produção de alumínio secundário (atrás apenas dos EUA)⁴³. Naquele ano, a China produziu 38,9 milhões de toneladas de alumina, 15,8 milhões de toneladas de alumínio primário, 4 milhões de toneladas de alumínio secundário (reciclado) e 20,3 milhões de toneladas de produtos de alumínio processado, o que representou, respectivamente, 35,9%, 39,9%, 18% e 30,4% da produção global.⁴⁴ Em comparação, a China representava 13% e 24% da produção mundial, respectivamente, de alumina e alumínio primário em 2005.⁴⁵

O forte desempenho chinês justificou a elaboração, em 2012, da ***Aluminium Industry Development Plan***, no contexto do **12º Plano Quinquenal**. O plano visava a acelerar as transformações observadas na indústria do alumínio e guiá-la rumo ao desenvolvimento sustentável. O plano projetava um crescimento anual de 12% para o setor e capacidade instalada de 24 milhões de toneladas para a produção de alumínio primário em 2015 (a produção ultrapassou 28 milhões de toneladas naquele ano). Além disso, entre os principais objetivos da política chinesa, destacam-se:

- **Redução do consumo de energia e emissões de poluentes:** previa a eliminação de capacidades obsoletas e o aumento da eficiência energética da cadeia ao nível dos líderes globais.
- **Desenvolvimento de produtos de alta tecnologia:** previa ampliar o domínio da tecnologia de produtos de ponta, acelerar a industrialização desses produtos,

42 Vide: <https://policy.asiapacificenergy.org/sites/default/files/11th%20Five-Year%20Plan%20%282006-2010%29%20for%20National%20Economic%20and%20Social%20Development%20%28EN%29.pdf>.

43 Vide: <https://policy.asiapacificenergy.org/sites/default/files/12th%20Five-Year%20Plan%20%282011-2015%29%20for%20National%20Economic%20and%20Social%20Development%20%28EN%29.pdf>.

44 Vide: <https://policy.asiapacificenergy.org/sites/default/files/12th%20Five-Year%20Plan%20%282011-2015%29%20for%20National%20Economic%20and%20Social%20Development%20%28EN%29.pdf>.

45 Dados retirados da base de dados da *International Aluminum Institute*.

expandir a cadeia produtiva, e satisfazer a demanda de indústrias estratégicas e projetos de interesse nacional. O plano fazia menção expressa ao fomento da integração das etapas do processo produtivo, criação de zonas (*clusters*) industriais e a adaptação a novas tecnologias e produção em larga escala.

- **Aumentar a produção de matérias-primas:** previa a ampliação da produção doméstica de matérias-primas por meio de empresas estratégicas, especialmente nas regiões de Guizhou (800 mil toneladas de alumina/ano), Shanxi (3 milhões de toneladas de alumina/ano) e Guangxi. O plano estipulava também a meta de ampliar a participação chinesa em reservas internacionais.
- **Melhorar a distribuição geográfica da indústria:** previa direcionar a produção de alumínio para áreas com custo de energia reduzido (principalmente na região oeste) e promover a transformação ou realocação de produtores de alumínio primário em áreas urbanas.
- **Economia circular:** fomento à produção de alumínio secundário a partir da criação de *cases* de sucesso referentes à produção em larga escala de alumínio reciclado. O projeto previa identificar empresas estratégicas especialmente nas regiões da Mongólia e Shanxi (e.g., Datang International), Delta do Rio das Pérolas, Delta do Rio Amarelo, Mar de Bohai e a Zona Econômica de Chengdu-Chongqing.

Ainda no contexto do 12º Plano Quinquenal, a China implementou em 2013 regulamentação específica para o setor de alumínio, o ***Standard Conditions Applicable to the Aluminium Industry***. Essas regras substituíram regulamento adotado em 2007 e previam novas condições para a atuação no mercado de alumínio com o intuito de (i) acelerar o ajustamento estrutural da indústria do alumínio, (ii) normalizar a produção e as operações comerciais das empresas, e (iii) travar a expansão desordenada das capacidades de fundição do alumínio (UNIÃO EUROPEIA, 2017, p. 384).

Além disso, a *Standard Conditions Applicable to the Aluminium Industry* introduziu parâmetros quantitativos e qualitativos para a produção de alumínio. Dessa forma, definiu-se que a dimensão dos projetos de alumina deveria exceder 800.000 toneladas/ano, ao passo que projetos de alumina utilizando cinzas de carvão deveriam exceder capacidade de 500.000 toneladas/ano.

O referido regulamento faz, ainda, distinção de acordo com a origem das matérias-primas. Dessa forma, plantas de alumina que utilizassem bauxita local deveriam contar com minas de apoio que assegurassem 85% do fornecimento por mais de 30 anos. Já plantas de alumina abastecidas por bauxita importada deveriam certificar a segurança do fornecimento a longo prazo por meio de contratos superiores a cinco anos equivalentes a mais de 60% da demanda (UNIÃO EUROPEIA, 2017, p. 384).

O **13º Plano Quinquenal**, vigente para os anos de 2016 a 2020, reiterou a estratégia de “cooperação” internacional – isto é, o controle de fluxos de comércio - para sustentar o aumento da capacidade instalada no país. Sobretudo, o plano define como meta o aprimoramento dos sistemas de apoio relacionados à tributação, finanças, seguros, investimentos e financiamentos, bem como plataformas de avaliação de risco (UNIÃO EUROPEIA, 2017, p. 378).

Além disso, o governo chinês também reforçou no 13º Plano Quinquenal o compromisso de criar um ambiente político que apoia a indústria secundária do alumínio, promovendo o desenvolvimento da economia circular. O plano prevê, por exemplo, metas de crescimento de 8% ao ano e produção de 9 milhões de toneladas em 2020 (ESTADOS UNIDOS, 2017, p. 257).

Nesse contexto, a China instituiu o **Non-Ferrous Metal Industry Development Plan** (2016-2020), que estabeleceu políticas e objetivos específicos para uma série de indústrias de metais não ferrosos, incluindo o alumínio (UNIÃO EUROPEIA, 2017, p. 379). A *Non-Ferrous Metal Industry Development Plan* projetava a produção de 40 milhões de toneladas de alumínio em 2020, uma média de crescimento de 5% ao ano, assim como a promoção de investimentos no exterior para assegurar o fornecimento de matérias-primas (bauxita e alumina).

De acordo com o plano, os produtores chineses forneceriam mais de 70% da demanda interna de produtos de alumínio utilizados na indústria eletrônica, e nos materiais de baterias elétricas e ligas duras de alto desempenho, cobrindo, assim, grande parte da demanda dos equipamentos da nova geração de tecnologias (UNIÃO EUROPEIA, 2017, p. 379). Outros objetivos deste plano ainda incluem:

- O desenvolvimento de materiais de ligas leves de alto desempenho, metais não ferrosos para materiais eletrônicos, metais não ferrosos para novos materiais energéticos;
- Aumento da qualidade e homogeneidade dos materiais;
- Redução dos custos; e
- Aumento da capacidade e do nível de fornecimento efetivo. Entre 2016 e 2020, o Estado chinês planeja que a produção de alumínio aumente a uma taxa média anual de 5,2%, e que atinja 40 milhões de toneladas, sendo que a capacidade necessária para realizar essas metas já estão instaladas no país (TAUBE, 2017, p. 109).

Outro plano do governo chinês que encoraja a produção de alumínio como base industrial da China é a estratégia **Made in China 2025**. A estratégia foi formalmente lançada em maio de 2015 e representa o programa de desenvolvimento industrial da China até 2025 (TAUBE, 2017, p. 31).

Tal estratégia promove, por meio de investimentos e incentivos governamentais, avanços tecnológicos visando a transformar os pilares da economia chinesa (TAUBE, 2017, p. 33). Dentre as áreas abordadas pelo programa, destacam-se:

- Máquinas, ferramentas e robôs: foco no desenvolvimento da produção de **alumínio**, magnésio, titânio e outras matérias primas essenciais para a produção de máquinas agrícolas, aeroespaciais, e da indústria automobilística; e (TAUBE, 2017, p. 34)
- Desenvolvimento **de ligas especiais de alumínio** para aplicação em equipamentos de manufatura (TAUBE, 2017, p. 36).

Em linha com essa estratégia, a província de Xinjiang e da Mongólia Interior se comprometeram a aumentar a capacidade produtiva em 2,5 milhões de toneladas de alumínio até 2020 (TAUBE, 2017, p. 38-39). De fato, até o final de 2021, a China já anunciou a expansão de 3 milhões de toneladas em sua capacidade instalada, rumo à meta de 45 milhões definidas pelo governo chinês.⁴⁶

Portanto, a China controla a produção de alumínio, considerado um produto estratégico para a política industrial do país. Além dos planos e políticas descritos acima, ao menos outros quatro documentos oficiais corroboram o elevado grau de intervenção estatal no mercado de alumínio chinês, tais como:

- *Guidelines of the State Council on Resolving the Contradiction of Serious Overcapacity (2013);*
- *Notice of the State Council on Further Strengthening the Elimination of Backward Production Capacities (2010);*
- *China's Aluminium Industry Layout and Restructuring Proposal (2007); e*
- *Circular on Accelerating the Restructuring of the Sectors with Production Capacity Redundancy (2006).*

A implementação das diretrizes firmadas pelo governo chinês passa pela influência do governo em decisões estratégicas de mercado – via estatais ou direcionamento de empresas privadas – além de diversos programas de apoio, incluindo incentivos fiscais, crédito subsidiado, fornecimento de energia e insumos abaixo do preço de mercado, conforme será descrito a seguir.

46 Vide <https://www.reuters.com/article/china-aluminium/china-to-add-3-mln-t-of-aluminium-capacity-in-2021-antaike-idINL4N2H44U4>.

4.2 O GOVERNO CHINÊS INFLUENCIA E DIRECIONA A ATUAÇÃO DE EMPRESAS

As estatais chinesas são protagonistas no setor de alumínio e atuam desde a produção de bauxita até a produção de semis e bens finais. Dados do próprio governo chinês confirmam que os produtores de alumínio primário na China são na maioria estatais (49 de um total de 86) e correspondem a 44,37% da produção⁴⁷.

Além disso, sabe-se que o governo chinês também intervém de formas variadas na administração e tomadas de decisões estratégicas de empresas privadas. Informações com relação às formas de intervenção em empresas privadas são muitas vezes de difícil acesso, ainda mais em empresas de capital fechado, como a Xinfu Group e East Hope Group (OCDE, 2019, p. 54).

Apesar disso, a tabela abaixo ilustra a participação de estatais e formas de intervenção do governo chinês nas empresas chinesas listadas entre as 20 maiores produtoras de alumínio primário no mundo.

TABELA 2 – Participação de Estatais e Formas de Intervenção do Governo Chinês

Posição entre os Top 20	Empresa	Capacidade (kt)	Forma de Intervenção Estatal
1	China Hongqiao Group	7.802	- Administradores participam do governo e do Partido. - Implementação de diretrizes de política chinesa.
3	Xinfu Group	4.322	- Direcionamento da produção. - Implementação de diretrizes de política chinesa.
4	Aluminium Corporation of China (Chinalco)	3.987	- Controle estatal.
7	State Power Investment Corporation (SPIC)	3.103	- Controle estatal.
9	Henan Shenshuo Group	2.402	- Controle estatal.
10	Yunnan Aluminium Co. Ltd.	2.216	- Controle estatal.
11	East Hope Group	2.079	- Direcionamento de investimentos em novas capacidades.
13	Hangzhou Jinjiang Group	2.037	- Opera em conjunto com empresas estatais. - Expressamente atua em conformidade com as diretrizes da política chinesa.

⁴⁷ Vide resposta do governo da China ao questionário da investigação de medidas compensatórias contra certos motores verticais (C-570-120), de 8 de maio de 2020.

Posição entre os Top 20	Empresa	Capacidade (kt)	Forma de Intervenção Estatal
15	Jiuquan Iron and Steel Co. Ltd. (JISCO)	1.555	- Controle estatal.
16	Hunan Zengshi Group	1.506	- Direcionamento de investimentos em novas capacidades.
17	Qinghai Provincial Investment Group	1.374	- Controle estatal.
19	Shaanxi Youser Group	1.220	- Controle estatal.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados públicos e da OCDE (2019, p. 43). As informações referentes ao direcionamento estatal em empresas privadas constam do ANEXO C – Informações sobre Direcionamento Estatal em Empresas Privadas na China.

A Chinalco, em particular, destaca-se pela produção de alumínio em uma estrutura completamente integrada. A empresa, fundada em 2001, é considerada estratégica, sendo diretamente supervisionada pelo governo central⁴⁸. Atualmente, a Chinalco é a maior produtora mundial de alumina e a terceira maior produtora de alumínio primário do mundo, o que a coloca em uma posição estratégica para a definição dos preços de insumos nos elos intermediário e a jusante da cadeia produtiva.

Inclusive, uma das subsidiárias da Chinalco, a *China Aluminum International Engineering Corporation Limited* (“Chalieco”), alterou, em 2017, os seus estatutos de forma a dar mais proeminência à participação do Partido Comunista dentro da empresa. O grau de intervenção é tão elevado que, no capítulo que trata sobre o Comitê do Partido Comunista, o artigo 113 declara que: “ao decidir questões empresariais importantes, o Conselho de Administração deve consultar previamente o Comitê do Partido da Empresa” (UNIÃO EUROPEIA, 2017, p. 389).

A *State Power Investment Corporation* (SPIC), por sua vez, é uma estatal que atua diretamente no fornecimento de energia para o setor de alumínio. Ao analisar o relatório anual da empresa em 2016, a OCDE constatou que o documento faz referência expressa ao papel fundamental desempenhado pela empresa na formulação e implementação de políticas no setor de energia, pelo qual recebe apoio abrangente e sustentável do governo central (OCDE, 2019, p. 30).

A nível local, a *Qinghai Provincial Investment Group* (QPIG) também reconheceu em prospecto de obrigações de 2017 que o “o governo provincial de Qinghai pode exercer influência significativa sobre o Grupo” (OCDE, 2017, p. 30).

Estudo recente comprovou, ainda, a linha tênue que separa os membros do governo e administradores de empresas estatais no setor de alumínio. Em realidade, diversos

48 Vide http://www.chinalco.com.cn/zglyen/gywm/gsjj/A040101web_1.htm.

diretores e supervisores dessas empresas ocupam ou já ocuparam cargos de alto escalão no governo chinês, conforme listado a seguir (TAUBE, 2017, p. 22-28):

- Sr. JIANG Luan, diretor independente da Jiangsu Alcha Aluminium Co., Ltd, é diretor-adjunto do Departamento de Ciência e Tecnologia da Comissão de Planejamento do Estado, diretor do Gabinete de Promoção da Ciência e Tecnologia do Conselho de Estado, diretor do Departamento de Equipamento Técnico da Comissão de Economia e Comércio do Estado e também serviu como inspetor da Comissão de Economia e Comércio do Estado.
- Sr. LIU Caiming, membro da direção da Aluminium Corporation of China, trabalhou como diretor geral e membro da direção da China Nonferrous Metals Construction Group Co. antes de ser nomeado como diretor adjunto do Departamento Financeiro da província de Yunnan, e depois como diretor da State-Owned Assets Supervision and Administration Commission (SASAC). Foi também assistente do governador da província de Yunnan. O Sr. Liu serviu como diretor-geral adjunto da China Aluminum Corporation de Janeiro de 2007 a Fevereiro de 2011. Foi também presidente da Yunnan Copper (Group) Co., Ltd. e presidente da China Copper Industry Co., Ltd.
- Sra. CHEN Lijie, diretora independente da Aluminium Corporation of China, chefiou a seção de comércio e indústria do Gabinete de Assuntos Legislativos do Conselho de Estado, foi diretora adjunta do Departamento de Política e Regulamentação da Comissão de Economia e Comércio do Estado, e inspetora da SASAC.
- Sr. FAN Junling, membro do conselho de fiscalização da Henan Mingtai Aluminium Industrial Co. Ltd., serviu anteriormente como gestor empresarial nas subsidiárias da província de Shanxi e de Pingdingshan do *China Construction Bank*.
- Sr. LUO Tao, presidente do conselho de administração da China Nonferrous Metal Industry's Foreign Engineering and Construction Co., Ltd., foi diretor do departamento de recursos humanos da China Nonferrous Metals Industry Corporation. Após a divisão da empresa, transferiu-se para a Aluminium Corporation of China, onde continuou a sua carreira como membro do grupo de planejamento global, vice-gerente geral e chefe da Comissão de Inspeção do Partido Comunista chinês. Em 2011, atuou como diretor-geral e secretário adjunto do partido na China Non-ferrous Metals Mining Group Co. e como CEO da China Non-ferrous Metals Construction Co.
- Sr. XIAO Jinsheng, membro do conselho de administração da Jiangsu Alcha Aluminium Co., Ltd., foi secretário do Ministro da Indústria Metalúrgica, vice-diretor da China Non-ferrous Metals Industry Corporation, diretor executivo da Associação da Indústria de Metais Não-Ferrosos da China e secretário-geral da Associação da Indústria de Metais Não-Ferrosos da China.

Ademais, há que se reconhecer que, na China, o governo chinês mantém relação direta com as empresas mesmo que privadas, o que se reflete, por exemplo, na nomeação de funcionários chave e também no acompanhamento quotidiano das atividades desempenhadas pelas empresas (OCDE, 2019, p. 30).

Nesse sentido, notamos que os dirigentes da *China Hongqiao Group*, maior produtora mundial de alumínio, mantêm conexão estreita com o governo. A título de exemplo, o presidente da empresa, o Sr. Zhang Bo, foi selecionado como “Trabalhador modelo da nação” pelo governo central em 2010 e também atua como representante no 12º Congresso da Província de Shandong⁴⁹. Já o Vice-presidente da empresa, o Sr. Deng Wenqiang atuou como representante nos 15º, 16º e 17º Congressos da Província de Zouping e nos 9º, 10º e 11º Congressos da Província de Binzhou⁵⁰.

A participação de líderes políticos ou ex-membros do governo chinês na administração de empresas privadas e estatais favorece o direcionamento governamental, ainda que em graus variados, nas decisões tomadas pelos players no setor de alumínio com vistas à implementação das diretrizes da política industrial chinesa. O direcionamento estatal é complementado pelas políticas e programas listados a seguir.

TABELA 3 – Quadro Resumo das Políticas com o Nome e Descrição do Apoio e Principal Distorção Causada

Política	Descrição	Impactos
Controle de comércio de insumos	- Restrições às exportações. - Incentiva importações de insumos. - Subsídios para aumentar o controle chinês de minas de bauxita no exterior.	- Redução do custo de produção.
Fornecimento de energia a preços subsidiados	- Fornecimento de eletricidade a preços inferiores aos de mercado. - Subsídios para a importação de carvão (produção cativa de energia).	- Redução do custo de produção.
Concessão de crédito subsidiado	- Prática de juros abaixo do mercado.	- Investimentos para expansão e modernização da capacidade. - Investimentos em P&D.
Contribuições financeiras e incentivos fiscais	- Subsídios para atingir objetivos diversos (criação de zonas industriais, treinamento de mão-de-obra e aumento dos investimentos).	- Redução de custos de produção e operacionais.
Programas de controle dos preços	- Política de estocagem para controle dos preços de alumínio. - Política de Controle dos Preços de Alumínio na Bolsa de Ativos Futuros de Xangai.	- Aumento do grau de utilização da capacidade chinesa. - Incentiva novos investimentos.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados públicos e da OCDE

49 Vide <http://hongqiaochina.com/details/207.html>.

50 Vide <http://hongqiaochina.com/details/211.html>.

4.3 A POLÍTICA DE CONTROLE DO COMÉRCIO DE INSUMOS

O aumento da capacidade instalada e da produção nos elos a montante e intermediário é acompanhado por restrições à exportação desses insumos. Essas medidas visam a ampliar a oferta e reduzir o preço dos insumos no mercado interno chinês, favorecendo as indústrias localizadas nos elos a jusante da cadeia.

As restrições às exportações são realizadas por meio da cobrança de impostos de exportação e políticas de descontos incompletos do imposto sobre o valor agregado (VAT) cobrado das exportações de alumina e alumínio primário, o que praticamente inviabiliza as exportações desses insumos (OCDE, 2019, p. 26).

Como já visto acima, a China anunciou apenas em 2013 a remoção das restrições às exportações de bauxita após condenação no âmbito multilateral em contencioso iniciado pelos EUA, a União Europeia e o México.⁵¹ Naquela ocasião, o conjunto de medidas adotadas pela China foi condenado por estar em desconformidade com os compromissos firmados nos parágrafos 5.1, 5.2, 8.2 e 11.3 do Protocolo de Acesso da China à OMC e também em relação aos artigos VIII:1(a), X:1, X:3(a) e XI:1 do GATT 1994. Isso não obstante, o controle estatal sobre a produção de bauxita permite ao Estado chinês intervir diretamente sobre as condições de fornecimento desse insumo.

De fato, a China se comprometeu no Protocolo de Acesso à OMC a eliminar todas as taxas e impostos aplicados sobre as exportações de diversos produtos à exceção de alguns produtos de alumínio⁵². Dessa forma, a China se reservou o direito de aplicar alíquota de 30% sobre as exportações de alumínio primário, o que denota a relevância do produto para a estratégia de desenvolvimento do país.

Por outro lado, a China não aplica restrições sobre as exportações de produtos de alumínio semielaborados e manufaturados. Ao contrário, o país encoraja as exportações desses bens, inclusive via subsídios (TAUBE, 2017, p. 103).

Ademais, o governo chinês incentiva exportadores a usarem os serviços da estatal *China Export & Credit Insurance Corporation* (Sinosure). A Sinosure é a seguradora oficial de exportação e crédito da China e possui uma rede de serviços que cobre todo o país. Os serviços são fortemente subsidiados e estão alinhados com a política industrial chinesa para promover a exportação de produtos chineses (TAUBE, 2017, p. 104).

51 DS 394, 395 e 398: *China - Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials*.

52 Vide Anexo 6 do Protocolo de Acesso da China à OMC.

Com relação à política de importação de insumos, observa-se que a China não aplica alíquota de imposto sobre as importações de bauxita e alumina, o que favorece a maior oferta de insumos no mercado chinês⁵³.

A China já se destaca como grande importadora de bauxita, sendo responsável por mais de dois terços das importações globais, a maior parte proveniente da Austrália e da Guiné.⁵⁴ Quase metade da demanda chinesa de bauxita é atendida por importações e essa dependência tende a aumentar uma vez que os seus recursos internos são geralmente de baixa qualidade (OCDE, 2019, p. 38).

Por isso, nota-se o direcionamento estatal para o aumento da participação chinesa na mineração de bauxita no exterior, reduzindo a exposição das refinarias de alumina chinesas às flutuações dos preços internacionais de bauxita. Exemplo disso é a exploração de bauxita na Guiné por *joint ventures* firmadas pela China Hongqiao Group⁵⁵.

Além das políticas de controle do comércio internacional, há evidências de que as estatais chinesas frequentemente fornecem insumos a preços inferiores ao de mercado. A China Hongqiao Group, por exemplo, beneficiou-se do fornecimento de alumina a preços subsidiados pela estatal Binzhou Gaoxin, da província de Shandong, o que contribuiu para o aumento da rentabilidade da empresa (OCDE, 2019, p. 17).

Portanto, a política chinesa nas etapas iniciais da cadeia produtiva visa a fomentar a produção local ou mesmo a exploração de insumos no exterior para assegurar o fornecimento de insumos a preços artificialmente baixos para a produção de alumínio primário na China.

4.4 A CHINA FORNECE ENERGIA A PREÇOS SUBSIDIADOS

O governo chinês e as autoridades locais intervêm diretamente no setor de energia para beneficiar os produtores de alumínio por meio do fornecimento de eletricidade a preços inferiores aos que seriam normalmente praticados em condições regulares de oferta e demanda no mercado (UNIÃO EUROPEIA, 2017, p. 391).

Os preços da eletricidade – assim como de outras utilidades, como o gás natural – são regulados pela Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma. A Comissão publica os preços aplicáveis a cada província que são implementados pelas agências locais. O preço final reflete os custos de aquisição, de transmissão e de perdas, e as tarifas governamentais. No entanto, para além desta abordagem “*cost plus*”, os preços são ainda diferenciados

53 Dados retirados da base de dados da OMC.

54 Dados retirados da base de dados *TradeMap*.

55 Vide <http://hongqiaochina.com/business.html#bauxite1>.

por província, dependendo da situação local e dos objetivos políticos pretendidos (UNIÃO EUROPEIA, 2017, p. 222).

O ***Non-Ferrous Metal Industry Development Plan*** faz referência expressa à política de diferenciação nos preços de eletricidade no setor de alumínio.⁵⁶ Outras disposições específicas do plano demonstram o envolvimento governamental direto na definição dos preços de eletricidade:

[...] apoiar empresas de metais não ferrosos que cumpram os regulamentos e condições dos setores, consumo de energia e normas de proteção ambiental, com a finalidade de desenvolver acordos de fornecimento direto de energia eléctrica; apoiar os utilizadores de energia eléctrica a negociarem com empresas de redes eléctricas taxas mais baixas de utilização da rede e de apoio às cargas de capacidade; [...]; reduzir o custo da utilização de energia eléctrica; melhorar os benefícios econômicos das empresas [...] (UNIÃO EUROPEIA, 2017, p. 230).

Os governos locais, por sua vez, intervêm diretamente para apoiar a produção de alumínio por meio de tarifas de eletricidade mais baixas. Essas tarifas são frequentemente utilizadas para evitar que as empresas reduzam ou encerrem a produção de alumínio, como demonstrado a seguir:

- Yunnan Aluminium (estatal) obteve energia mais barata em 2012-13 (OCDE, 2019, p. 18). A empresa também se beneficiou da redução sucessiva nos custos de energia de 2013 a 2017 capitaneada pelo governo da província de Yunnan (TAUBE, 2017, p. 112).
- O preço da electricidade por quilowatt-hora (kWh) da central de Liancheng da Chinalco foi reduzido de 5,6 centavos por kWh para 3,8 centavos em 2016 (EUA, 2017, p. 261).
- A Dongxing Aluminum recebeu a mesma taxa reduzida que a Chalco Liancheng em 2016 (EUA, 2017, p. 261).
- Um grande número de outras fundições também negociaram reduções de até 2,2 centavos por kWh nas suas taxas de eletricidade no final de 2015 (EUA, 2017, p. 261).
- O QPIG obteve, em 2016, tarifas reduzidas de RMB 0,28 /kWh ao invés de RMB 0,33 /kWh (uma diferença de cerca de USD 0,01/kWh) (OCDE, 2019, p. 18).

No caso da *China Hongqiao Group*, há indícios de que a empresa também se beneficiou do fornecimento de energia a preços subsidiados pela estatal *Binzhou Gaixin* (OCDE, 2019, p. 17).

⁵⁶ Vide NDRC 2013/2530 (UNIÃO EUROPEIA, 2017, p. 223).

Além do fornecimento de energia a preços inferiores ao de mercado, a China concede elevados subsídios para compensar os custos com energia de empresas que atuam no setor de alumínio. A Chinalco, por exemplo, recebeu RMB 1.624.034.000 em um período de apenas 2 anos (entre 2012 e 2014) (TAUBE, 2017, p. 79).

A intervenção do Estado chinês nos preços de energia também se dá por meio de subsídios à importação de carvão⁵⁷. A China Energy Investment Group Co. é o exemplo mais claro dessa política. Há alguns anos, a empresa obteve empréstimos subsidiados para importação de carvão de RMB 348,8 milhões e RMB 389 milhões, respectivamente (TAUBE, 2017, p. 98).

Ainda com relação ao custo de eletricidade no setor de alumínio, cumpre ressaltar que diversas plantas contam com centrais elétricas para uso cativo. Segundo o Instituto Internacional de Energia, 85,4% das fundições de alumínio na China tinham uma central elétrica cativa em 2015. No entanto, há informações de que existem irregularidades e distorções que implicam uma considerável redução de custos para essas fundições, como constatado por notificações recentes da própria autoridade chinesa (UNIÃO EUROPEIA, 2017, p. 232).

Nesse sentido, cumpre ressaltar os elevados subsídios concedidos pela China para aprimorar a eficiência energética dos produtores de alumínio. De 2010 a 2015, a Chinalco recebeu cerca de RMB 160 milhões do Estado chinês para aprimorar a eficiência energética de suas plantas (TAUBE, 2017, p. 84).

4.5 A CHINA GARANTE ACESSO A CRÉDITO SUBSIDIADO

O setor financeiro na China é controlado por bancos estatais. Atualmente, os 5 (cinco) grandes bancos estatais representam quase 40% do mercado financeiro chinês, tendo o governo da China como principal acionista (UNIÃO EUROPEIA, 2017, p. 116). Os grandes bancos comerciais foram introduzidos na China na década de 80, com a criação do Banco da China, Banco Agrícola, Banco Industrial e Comercial e do Banco de Construção (UNIÃO EUROPEIA, 2017, p. 115). Estes se juntaram ao Banco de Comunicações, que havia sido criado no início do século XX, o que permitiu ao Banco Popular da China (PBOC) se concentrar nas tarefas clássicas de um banco central.

A política de crédito subsidiado por meio dos bancos estatais é um dos pilares para a intervenção no setor de alumínio chinês. Em 2012, por exemplo, a província de Yunnan anunciou uma política que permitiu que as empresas públicas utilizassem seus estoques

57 De acordo com relatório "World Energy Outlook 2016", da International Energy Agency, 84% da energia elétrica chinesa provém de termelétricas a base de carvão.

como garantia para os empréstimos. Em outros casos, o governo até mesmo se responsabilizou pelo pagamento de juros referentes a empréstimos concedidos a estatais (EUA, 2017, p. 265).

Os produtores de alumínio também podem ter acesso a crédito subsidiado para investimentos internacionais por meio do Banco de Desenvolvimento da China. A título de exemplo, a Chinalco recebeu empréstimos de gabinetes locais do Ministério das Finanças (cerca de USD 3,7 milhões) no final de 2015 (EUA, 2017, p. 265).

Apesar de reformas anunciadas pelo governo chinês, o controle estatal sobre o setor financeiro na China ainda é uma realidade. A própria legislação chinesa orienta as instituições financeiras a operar de acordo com as diretrizes e metas da política industrial definidas pelo governo (TAUBE, 2017, p. 42).

A OCDE constatou empiricamente que as taxas de juros nos empréstimos concedidos a algumas empresas chinesas, como a QPIG, por exemplo, não seguem a lógica de mercado. Isto é, o custo do capital não corresponde ao nível de endividamento das empresas, o que permite elevados níveis de alavancagem na China (OCDE, 2019, p. 20). Dessa forma, a OCDE concluiu que o apoio financeiro aos produtores de alumínio é uma característica essencialmente chinesa, conforme descrito a seguir:

*Although all companies in the sample have obtained some form of non-financial support (e.g. R&D or energy subsidies) from one or several countries, **the provision of financial support appears to be mostly a Chinese trait.** One explanation that has been put forward is that “China’s banking system was designed not to serve the interests of the private sector but to provide credit – cheaply and in large amounts – to state-owned companies” (McMahon, 2018[13]). The results above appear to give credence to this assertion in that Chinese aluminium SOEs have attracted the vast majority of all financial support. **While not an SOE, Hongqiao nonetheless also benefitted from significant concessional finance.** Moreover, this support (including for Hongqiao) was itself largely provided by another group of SOEs, namely **state-owned banks** (e.g. Agricultural Bank of China, China Construction Bank, and Industrial and Commercial Bank of China) and policy banks (e.g. China Development Bank) (OCDE, 2019, p. 24).*

O elevado nível de alavancagem das empresas chinesas no setor de alumínio é exemplificado pelos casos das estatais Chinalco e Yunnan Aluminium Group, cuja relação dívida/ativos supera 70% (TAUBE, 2017, p. 50).

Ademais, estudo realizado pelos EUA identificou que as taxas de juros nos empréstimos concedidos aos maiores produtores chineses de alumínio tendiam a ser iguais ou inferiores à taxa de referência de um ano do PBOC (EUA, 2017, p. 265).

Portanto, a farta disponibilidade de crédito subsidiado aos produtores de alumínio na China é fator determinante para o cumprimento das metas e diretrizes firmados na política industrial chinesa.

4.6 OS PRODUTORES DE ALUMÍNIO NA CHINA RECEBEM CONTRIBUIÇÕES FINANCEIRAS DIRETAS E INCENTIVOS FISCAIS DO ESTADO CHINÊS

A concessão de subsídios na forma de contribuições financeiras diretas também forma um dos pilares da política de alumínio na China. O **Non-Ferrous Metal Industry Development Plan** expressamente exige “medidas de salvaguarda” por meio da extensão do apoio financeiro e fiscal às empresas, incluindo resgate de empresas em crise e empréstimos não vinculados à performance das empresas (OCDE, 2019, p. 59).

Os subsídios chineses acabam por proporcionar benefícios significativos aos produtores chineses de alumínio em toda a cadeia produtiva. Esses recursos podem financiar despesas que vão desde inteligência de mercado e P&D a investimentos em instalações e equipamentos (EUA, 2017, p. 265).

O montante de apoio direto varia significativamente conforme a empresa e o ano. O governo chinês divulgou que as receitas provenientes de subsídios para o setor de alumínio aumentaram cerca de 10 vezes em apenas 5 anos, passando de USD 50 milhões em 2011 para quase USD 500 milhões em 2015. A estatal Chinalco reportou o valor mais elevado, com rendimentos provenientes de subsídios governamentais de mais de USD 270 milhões. Por sua vez, a China Hongqiao Group reportou fluxos de caixa provenientes do recebimento de subsídios governamentais de USD 8 milhões em 2015 (EUA, 2017, p. 265).

Além das contribuições financeiras diretas, a China faz uso de diversos incentivos fiscais para atingir os objetivos firmados nas políticas industriais.

Nesse sentido, os incentivos chineses fomentam a produção de alumínio em províncias como Gansu, Qinghai e Xinjiang, em conformidade com a estratégia de desenvolvimento do interior do país. Estas são geralmente as mesmas províncias que observam novas capacidades instaladas para produção de alumínio e que são destacadas como estratégicas no **Non-Ferrous Metal Industry Development Plan** (OCDE, 2019, p. 90-91).

Na província de Xinjiang, por exemplo, há políticas para reembolsar - nos primeiros cinco anos de produção - uma parte do imposto de renda e VAT cobrados das empresas nos elos a jusante instaladas na região, sendo que parte do imposto reembolsado contribui para investimentos na expansão das plantas. Os reembolsos são mais significativos ainda

para as empresas com maior capacidade instalada e que produzem folhas de alumínio (EUA, 2017, p. 265).

A China também oferece incentivos fiscais a empresas que produzem bens específicos cuja produção é encorajada pelo governo. Isto inclui certos semielaborados, tais como os produzidos pela China Zhongwang, a maior empresa de extrusão da China, que obteve o status de “Empresa de Alta e Nova Tecnologia” da Província de Liaoning, e, consequentemente, impostos reduzidos (OCDE, 2019, p. 90-91).

Por fim, nota-se que, desde julho de 2015, os produtores de alumínio na China gozam de redução de 30% do VAT se mais de 70% da produção utilizar fontes de alumínio reciclado (como, por exemplo, veículos em fim de vida útil, fios, cabos e latas), além de cumprirem outras normas, como os requisitos de proteção ambiental. Estima-se que esses incentivos aumentem as margens de lucro dos produtores de alumínio secundário em cerca de 2% (EUA, 2017, p. 265).

Estudo recente que analisou as Demonstrações de Resultado de 65 empresas chinesas do setor de metais não-ferrosos constatou que **as empresas de alumínio na China estão entre as 10 mais beneficiadas por subsídios concedidos pelo Estado chinês** (TAUBE, 2017, p. 62). O montante dos subsídios operacionais (que afetam diretamente o resultado das empresas) e ativos diferidos no tempo⁵⁸ resultam em montantes muito expressivos, como os concedidos à Chinalco (RMB 5.756.953.000) e à Shandong Weiqiao Aluminium & Power Co., Ltd. (RMB 4.478.903.036), subsidiária da China Hongqiao Group, entre 2011 e 2015 (TAUBE, 2017, p. 54, 71).

4.7 PROGRAMAS DE APOIO PARA CONTROLE DOS PREÇOS DE ALUMÍNIO E AUMENTO DA RENTABILIDADE DAS EMPRESAS

Além dos programas de apoio descritos acima, o Estado chinês intervém no mercado por meio de outros programas complementares, conforme descrito a seguir.

Política de Estocagem

O Estado chinês promove ativamente uma política de estocagem para controle dos preços de alumínio. O **Non-Ferrous Metal Industry Development Plan** contém disposições expressas que recomendam a continuidade dessa política.

⁵⁸ Os padrões de contabilidade chineses exigem que os subsídios do governo concedidos como investimentos, por ex. em centros de P&D ou fábricas de produção, devem ser creditados à reserva de capital assim que a construção dos ativos subjacentes estiver concluída.

Nos últimos anos, sabe-se que a China adquiriu alumínio primário em várias ocasiões com o objetivo de estabilizar o preço do alumínio e permitir o aumento do grau de utilização da capacidade dos produtores locais. Estas compras foram feitas a **preços acima do mercado e em quantidade que supera 1 milhão de toneladas**, conforme abaixo (UNIÃO EUROPEIA, 2017, p. 393):

- Em janeiro de 2009, o governo comprou 300.000 toneladas de alumínio primário ao preço de RMB 12.350 por tonelada, 10% superior ao preço de mercado;
- Em fevereiro de 2009, o governo comprou 300.000 toneladas de alumínio ao preço de RMB 12.300 por tonelada; 10% mais elevado do que o preço de mercado;
- Em novembro de 2012, o governo comprou 160.000 toneladas de alumínio primário ao preço de RMB 15.740 por tonelada, mais de 10% acima do preço de mercado;
- Em março de 2013, o governo comprou 300.000 toneladas de alumínio ao preço de RMB 15.137 por tonelada, mais de 4% acima do preço de mercado.

Para além destas compras, há evidências de que a Associação da Indústria de Metais Não-Ferrosos da China propôs à Comissão Nacional de Reforma e Desenvolvimento a compra de 900.000 toneladas de alumínio no final de 2015, ao passo que outros relatórios também sugerem novas práticas de armazenagem em 2016.

Deve-se destacar que a China não publica a data, os preços e as quantidades de alumínio que mantém estocadas. Portanto, é provável que a lista acima esteja incompleta.

Política de Controle dos Preços de Alumínio na Bolsa de Ativos Futuros de Xangai

A União Europeia já analisou em investigações de defesa comercial o papel da Bolsa de Xangai e a sua influência no mercado de alumínio na China. Em tais ocasiões, a autoridade europeia concluiu que o governo chinês interfere nos mecanismos de fixação de preços na Bolsa de Xangai para deprimir os preços nos mercados de alumínio primário, aumentando a disponibilidade desse insumo a preços inferiores na cadeia a jusante.

Na mesma linha, a autoridade australiana também determinou em investigação de defesa comercial que os preços do alumínio na Bolsa de Xangai não «refletiam razoavelmente os custos competitivos do mercado» e que, sendo o alumínio um produto comercializado globalmente, a natureza e correlação de preços identificada entre as Bolsas de Xangai e de Londres “não era consistente com as forças de oferta e demanda” no mercado de alumínio.⁵⁹

⁵⁹ Australian Customs and Border Protection Service: *Certain aluminium extrusions exported to Australia from the People's Republic of China*, REP 148; 15.4.2010, p. 35.

Taxas Reduzidas para o Uso do Solo

De acordo com a Constituição chinesa, não há propriedade privada na China. As terras são divididas em urbanas, de controle estatal, e rurais, ou suburbanas, de controle coletivo. Contudo, indivíduos e organizações podem deter direitos de utilização da terra, mas os direitos de uso do solo rural estão atrelados a uma série de limitações, incluindo a proibição de uso não agrícola. Ainda, os direitos de utilização do solo podem ser comercializados sob certas condições (UNIÃO EUROPEIA, 2017, p. 203-204).

Apesar de algumas leis indicarem regras claras para as terras utilizadas para fins comerciais, essas leis não são, na prática, plenamente aplicadas. Como exemplo, existem disposições legais que instituem políticas de preço mínimo para a utilização do solo e leilões que poderiam, em teoria, assegurar preços baseados no mercado. No entanto, na prática, alguns compradores (em particular as empresas públicas) receberam as suas terras gratuitamente, ou participaram em concursos fictícios com apenas um participante, obtendo os direitos de uso do solo por um preço muito baixo (UNIÃO EUROPEIA, 2017, p. 203-204).

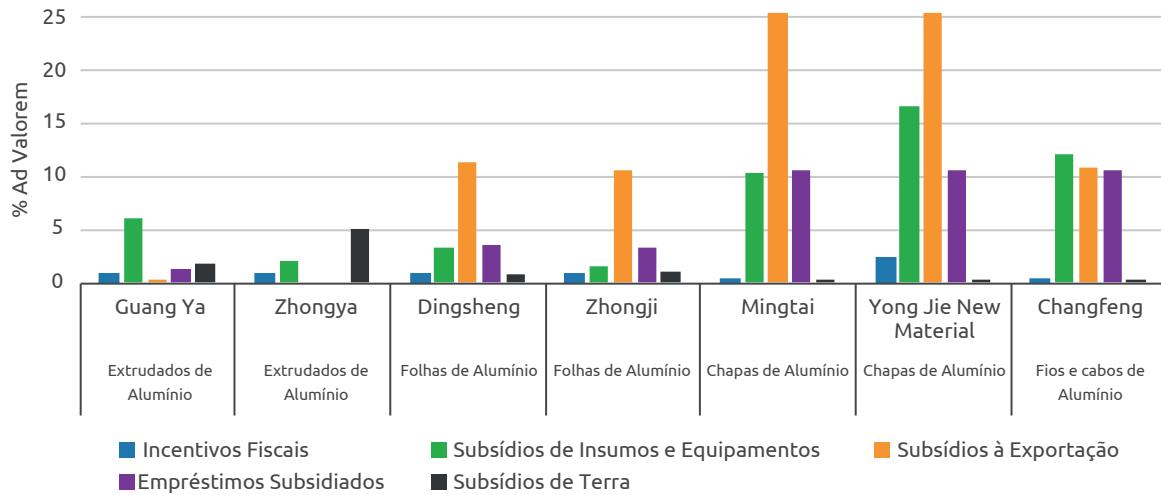
Os governos locais também concedem taxas reduzidas para o uso do solo de modo a atrair investimentos para a produção de alumínio. A província de Xinjiang é um exemplo disso, sendo o tamanho do desconto proporcional à capacidade de produção das empresas (EUA, 2017, p. 268).

4.8 PROGRAMAS CHINESES CONDENADOS EM INVESTIGAÇÕES DE SUBSÍDIOS

Austrália, Canadá e EUA condenaram a China em investigações de subsídios que confirmam os benefícios conferidos aos exportadores chineses pelos programas de apoio da China. A seguir apresentamos breves comentários sobre as principais conclusões em cada investigação.

Os **EUA** são o país que mais aplica medidas compensatórias sobre produtos de alumínio da China. Ao todo, são 4 medidas sobre os seguintes produtos: i) extrudados de alumínio (2011)⁶⁰; ii) folhas de alumínio (2018); iii) chapas de alumínio (2018); e iv) fios e cabos de alumínio (2019). Em todas as investigações, a autoridade americana identificou e condenou programas de apoio chineses relacionados a empréstimos subsidiados, fornecimento de insumos a preços abaixo de mercado, incentivos à exportação, subsídios para o uso da terra, além de outros subsídios para incentivar, entre outros, o desenvolvimento tecnológico, P&D e marcas chinesas, conforme abaixo:

⁶⁰ As medidas foram prorrogadas pelos EUA após revisão de final de período encerrada em 2016.

GRÁFICO 7 – Programas de Apoio da China Condenados pelos EUA

Fonte: Determinações finais dos EUA em investigações de subsídios.⁶¹

Todas as empresas analisadas se beneficiaram de subsídios de insumos, principalmente alumínio primário e energia. Esses subsídios representaram, em média, cerca de 1/3 do total recebido por empresa, sendo mais expressivos no caso da empresa Guang Ya (62% do total).

Os programas de apoio chineses às exportações também foram bastante significativos, à exceção das extrudados de alumínio. Essa conclusão é corente com as evidências de que o mercado interno chinês é significativamente maior para as extrudados, utilizadas em projetos de infraestrutura e construção civil, ao passo que os demais produtos demandam maior apoio estatal para serem escoados no mercado externo.

Por fim, as conclusões dos EUA também confirmam a relevância dos empréstimos subsidiados para a competitividade de produtos chineses no mercado externo. O impacto desses programas foram especialmente destacados nas investigações de folhas, chapas e fios de alumínio.

O **Canadá**, por sua vez, condenou a China em investigações de subsídios contra as importações de extrudados de alumínio (2009) e módulos de parede (2013).

No caso das extrudados, os programas condenados pelo Canadá estão em linha com os identificados nos EUA e confirmam o elevado grau de intervenção do governo da China, conforme segue:

61 A Guang Ya e a Zhongya são subsidiárias da Asia Aluminum produtoras de extrudados de alumínio na China.

- *Preferential Tax Policies for Enterprises with Foreign Investment Established in the Coastal Economic Open Areas and in Economic and Technological Development Zones*
- *Research & Development (R&D) Assistance Grant*
- *Superstar Enterprise Grant*
- *Matching Funds for International Market Development for SMEs*
- *One-time Awards to Enterprises Whose Products Qualify for “Well-Known Trademarks of China” or “Famous Brands of China”*
- *Export Brand Development Fund*
- *Preferential Tax Policies for Foreign Invested Enterprises - Reduced Tax Rate for Productive FIEs Scheduled to Operate for a Period not less than 10 Years*
- *Preferential Tax Policies for Foreign-Invested Export Enterprises*
- *Local Income Tax Exemption and/or Reduction*
- *Exemption of Tariff and Import VAT for Imported Technologies and Equipment*
- *Patent Award of Guangdong Province*
- *Training Program for Rural Surplus Labor Force Transfer Employment*
- *Reduction in Land Use Fees*
- *Provincial Scientific Development Plan Fund*
- *Primary aluminum Provided by Government at Less than Fair Market Value*

A autoridade canadense identificou que 100% das importações chinesas de extrudados de alumínio foram realizadas com subsídios de, em média, 47%. Em termos absolutos, os subsídios calculados para os exportadores que cooperaram na investigação variaram entre RMB 2,59 e 3,88/kg (CANADA BORDER SERVICES AGENCY, 2009). As medidas foram prorrogadas em 2013 e 2019 pelo Canadá em razão da elevada probabilidade de as exportações chinesas voltarem a ser realizadas e beneficiadas com os programas de apoio mantidos pela China.

Com relação à investigação de módulos de parede, o Canadá identificou que os produtores chineses se beneficiam do fornecimento de alumínio subsidiado. Por isso, a autoridade calculou o montante de subsídios referentes ao “pass through” na cadeia, além dos subsídios diretamente recebidos pelos exportadores chineses (CANADA BORDER SERVICES AGENCY, 2013).

A **Austrália**, por fim, aplica medidas compensatórias sobre extrudados de alumínio (2010). Assim como o Canadá e os EUA, a autoridade australiana confirma os diversos programas de apoio que beneficiam os produtores de extrudados de alumínio, especialmente alumínio primário fornecido a preços inferiores aos de mercado, contribuições financeiras diversas, incentivos fiscais e isenção de tarifas para importação de insumos e equipamentos⁶².

62 Australian Anti-Dumping Commission: *Review of Anti-Dumping Measures on Certain Aluminium Extrusions exported from China*, REP 248; 13.7.2020, p.122



CONCLUSÃO



Na medida em que a indústria de alumínio na China se expandiu, a produção foi, aos poucos, sendo deslocada dos centros de produção tradicionais. Essa tendência se refletiu no domínio da China sobre toda a cadeia produtiva e na crescente onda de exportações chinesas de produtos de alumínio a preços baixos. O governo chinês artificialmente assegura a competitividade da China com base nos seguintes fatores:

- Concessão de subsídios e empréstimos públicos que permitiram o investimento substancial em instalações de produção de larga escala;
- Redução de custos operacionais, uma vez que a terra, eletricidade, água, matérias-primas e outros fatores de produção foram fornecidos a um preço inferior do que a média do mercado internacional;
- Fomento e apoio à instalação de equipamentos modernos e elevados padrões tecnológicos que permitiram aumentar a eficiência da produção; e
- Formação de capacidade instalada excessiva provocou um excesso de oferta na China, ocasionando diminuição dos preços e, conseqüentemente, excedente para o aumento das exportações.

Esse trabalho, realizado pela CNI e ABAL, tem o objetivo de sustentar que tanto o crescimento recente chinês no setor quanto a participação do Estado na produção e os programas de subsídios encontrados pela OCDE e/ou por outros países demonstram que não prevalecem condições de economia de mercado no setor.

Essas práticas desleais precisam ser combatidas para que não continuem gerando danos à produção e ao emprego no Brasil e que esse arsenal de medidas seja desencorajado em nível global, prevalecendo uma competição mais justa e nivelada.



REFERÊNCIAS

AL CIRCLE. **Top five bauxite mining companies in the world**. 2016. Disponível em: <https://www.alcircle.com/news/top-five-bauxite-mining-companies-in-the-world-26315>. Acesso em: 16 nov. 2020.

CANADA BORDER SERVICES AGENCY. **Statement of reasons on certain aluminum extrusions originating in China**. 2009. Disponível em <https://www.cbsa-asfc.gc.ca/sima-lmsi/i-e/ad1379/ad1379-i08-fd-eng.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2020.

CANADA BORDER SERVICES AGENCY. **Statement of reasons on certain unitized wall modules originating in China**. 2013. Disponível em <https://www.cbsa-asfc.gc.ca/sima-lmsi/i-e/ad1399/ad1399-i13-fd-eng.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2020.

EMIR, Aquiles. **Alcoa decide suspender produção de alumínio no Consórcio Alumar para otimizar portfólio de commodities**. 2015. Disponível em: <http://www.aquilesemir.com.br/2015/03/alcoa-decide-suspender-producao-de.html>. Acesso em: 16 nov. 2020.

ESTADOS UNIDOS. **Aluminum**: competitive conditions affecting the U.S. Industry. Washington: United States International Trade Commission, 2017. Disponível em <https://www.usitc.gov/publications/332/pub4703.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2020.

LUO, Zeng; SORIA, Antonio. **Prospective study of the world aluminium industry**. Sevilha: European Commission, 2008.

OCDE - ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Measuring distortions in international markets: the aluminium value chain. **OECD Trade Policy Papers**, n. 218, 2019. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1787/c82911ab-en>. Acesso em: 16 nov. 2020.

STATISTA. **Major countries in worldwide bauxite mine production from 2015 to 2019**. 2020. Disponível em: <https://www.statista.com/statistics/264964/production-of-bauxite/>. Acesso em: 16 nov. 2020.

TAUBE, M. **Analysis of market-distortions in the Chinese non-ferrous metals industry**. Munique: THINK!DESK China Research & Consulting, 2017.

THE ALUMINIUM ASSOCIATION. **Aluminium excess capacity**: time to act. Montreal: 2018. Disponível em: https://www.european-aluminium.eu/media/2680/roadmap_aluminium-excess-capacity_time-to-act-letter-final.pdf. Acesso em: 16 nov. 2020.

UNIÃO 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.** 2017. Disponível em: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/december/tradoc_156474.pdf. Acesso em: 16 nov. 2020.

WORLD ALUMINIUM. **Alumina production.** 2020. Disponível em: <http://www.world-aluminium.org/statistics/alumina-production/>. Acesso em: 16 nov. 2020.

CNI

Robson Braga de Andrade
Presidente

DIRETORIA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL – DDI

Carlos Eduardo Abijaodi
Diretor de Desenvolvimento Industrial

Gerência Executiva de Assuntos Internacionais

Diego Bonomo
Gerente-Executivo de Assuntos Internacionais

Gerência de Negociações Internacionais

Fabrizio Panzini
Gerente de Negociações Internacionais

Allana Rodrigues
Carolina Matos
Marina Isadora Barbosa
Marcus da Silva
Marcelle Pujol
Equipe Técnica

DIRETORIA DE COMUNICAÇÃO – DIRCOM

Ana Maria Curado Matta
Diretora de Comunicação

Gerência de Publicidade e Propaganda

Armando Uema
Gerente de Publicidade e Propaganda

Katia Rocha
Coordenadora de Gestão Editorial

André de Oliveira
Produção Editorial

DIRETORIA DE SERVIÇOS CORPORATIVOS – DSC

Fernando Augusto Trivellato
Diretor de Serviços Corporativos

Superintendência de Administração – SUPAD

Maurício Vasconcelos de Carvalho
Superintendente Administrativo

Alberto Nemoto Yamaguti
Normalização

Marques e Pupo Advogados
Consultoria

Editorar Multimídia
Projeto Gráfico e Diagramação

 .cni.com.br

 /cniBrasil

 @CNI_br

 @cniBr

 /cniweb

 /company/cni-brasil

abral
ASSOCIAÇÃO
BRASILEIRA
DO ALUMÍNIO

CNI
Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA