

163. O plano nacional estaria no topo do sistema, juntamente com outras políticas como a "Made in China", a "Belt and Road Initiative" e outros planos de médio e longo prazo. Atualmente, as diretrizes políticas na China seriam definidas no "14º Plano Quinquenal de Desenvolvimento Nacional Econômico e Social", cuja vigência seria de 2021 a 2025. Aplicável ao setor siderúrgico, em particular, haveria também o "14º Plano Quinquenal para o Desenvolvimento da Indústria de Matérias-Primas". Em resumo, essas políticas serviriam de base para o setor no que tange aos investimentos, ao impacto ambiental, à energia, ao crédito, às utilidades, à construção de novas fábricas, entre outros.

164. Com base no plano nacional, as províncias e os municípios editariam uma série de planos e políticas gerais e setoriais para sua região geográfica e para ramos estratégicos. Esses governos teriam relativa autonomia para customizar as políticas de acordo com a realidade local, o que poderia fazer com que as formas de intervenção no setor siderúrgico assumam características diferentes e particulares para cada região/município, conforme explicaria a OCDE:

Broad directives and approaches that provincial and prefectural governments need to undertake have been indicated, but it is up to the provincial and prefectural governments to define the practical steps that the concrete implementation of the central government directives will take. In that sense, local governments hold considerable autonomy to tailor their approach under the specified guidelines and can differ significantly across provinces and municipalities. A diagram illustrating the different layers of the Chinese government is shown below.

[imagem suprimida]

165. No que tange à propriedade estatal de empresas, o governo chinês manteria uma quantidade significativa de SOEs (State-owned Enterprises), através das quais exerceria influência substancial e direta sobre a economia, influência que se concentraria em setores como o siderúrgico, mas também de energia, de serviços públicos e de transporte, de serviços financeiros e de telecomunicações. As implicações referentes aos protagonismos das empresas estatais chinesas teriam sido sublinhadas pela OMC da seguinte forma:

The importance of SOEs in China's economy, coupled with high amounts of financial support, may affect the functioning of market-oriented policies and practices. It would appear that SOEs in China often benefit from credits extended by state banks or other forms of financing, implicit guarantees, capital injections, and preferential access to inputs. (Grifou-se)

166. Ainda segundo a OMC, o número de SOEs na China aumentou de 2013 a 2019 e essas empresas já representariam 5,5% do total de entidades ligadas ao setor industrial. Se considerada a representatividade das SOEs em relação aos ativos, tem-se que 40% seriam controlados diretamente pelo Estado chinês, o que demonstraria se tratar de megasempresas estatais. O quadro abaixo resume os indicadores analisados pela OMC:

SOEs in China's economy, 2013-19							
Sector	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Industrial sector*							
Number of total enterprises	369,813	377,788	383,148	378,599	372,729	378,440	377,815
Number of SOEs	18,574	18,808	19,273	19,022	19,022	18,670	20,683
% of SOEs	5,0	5,0	5,0	5,0	5,1	4,9	5,5
Total assets (CNY billion)	87,075	95,678	102,304	108,587	112,191	113,438	120,587
Total assets of SOEs (CNY billion)	34,399	37,131	39,740	43,962	43,962	43,991	46,968
% of SOEs	39,5	38,8	38,8	38,5,39,2	39,2	38,8	38,9
Total Profits (CNY billion)	6,815	6,815	6,619	7,192	7,492	6,635	6,580
Total profits of SOEs (CNY billion)	1,592	1,451	1,142	1,232	1,722	1,858	1,607
% of SOEs	23,4	21,3	17,2	17,1	23,0	28,0	24,4
Construction							
Number of enterprises	78,919	81,141	80,911	83,017	88,074	95,400	--
Number of SOEs	3,847	3,753	3,6030	3,593	3,453	3,080	--
% of SOEs	4,9	4,6	4,5	4,3	3,9	3,2	--
Gross output value (CNY billion)	16,037	17,671	18,076	19,357	21,394	23,509	--
Gross output value of SOEs (CNY billion)	2,074	2,207	2,177	2,385	2,641	2,626	--
% of SOEs	12,9	12,5	12,0	12,3	12,3	11,2	--

-- Not available

Fonte: Petição/National Bureau of Statistics, China Statistical Yearbook

167. A partir do quadro, verificar-se-ia que apenas 24% do lucro das empresas chinesas em 2019 se originaria das SOEs. Assim, seria possível inferir que, de modo geral, as empresas estatais seriam menos rentáveis do que as empresas privadas. Segundo Nicholas Lardy, especialista em política chinesa no Peterson Institute for International Economics, essas empresas seguiriam atuando de forma muito menos eficiente em comparação ao setor privado, sendo que cerca de 2/5 das empresas em questão teriam prejuízos mesmo após receberem incentivos do governo. Isso porque, suas atividades seriam orientadas para a implementação das políticas chinesas e não necessariamente à obtenção de lucro, como ocorreria caso se tratasse de uma economia de mercado.

168. Segundo as petições, não obstante a clara interferência do governo chinês na siderurgia por meio das empresas estatais, caberia destacar que as fronteiras entre as empresas estatais e as empresas privadas não seriam tão precisas na economia chinesa. Nesse sentido, o estudo contratado pelo Instituto Aço Brasil, denominado "China como Não-Economia de Mercado e a Indústria do Aço", elaborado com base em informações da obra "The reform myth: How China is using State power to create the world's dominant steel industry", teria verificado que a Shagang, maior empresa privada da China e uma das principais produtoras de aços, teria parte relevante de seu controle acionário pelo governo central chinês:

For example, the Shagang Group, the fifth largest steel producer in China, claims to be the country's largest privately owned steel producer. However, Chinese government ownership in the enterprise is significant. The firm was formed in 1975 as a village enterprise, and changed its name to Jiangsu Zhigang Group in 1995. The firm's ownership status changed in 2001, during a period of asset-stripping management buyouts in the Chinese steel industry. Approximately 17 percent of the firm was purchased by the plant general manager and 25 percent of the firm was sold to the Jiangsu Province SASAC (Supervision and Administration Commission of the State Council). An additional 23 percent went to the company's labor union, which is controlled by the Chinese Communist Party, and almost 35 percent went to the 'employees of shebang.' (...) In short, even China's largest 'privately' owned producer is substantially state-owned, and appears to have received capital inflows from the state in the same year that its capacity doubled.

169. Além disso, o estudo também teria verificado a existência de parcerias e alianças estratégicas entre siderúrgicas estatais e privadas, conduzidas pelo governo central, bem como a elevada participação societária do governo chinês também em empresas privadas. Por exemplo, em 2010, a Hebei Steel teria estabelecido uma aliança com doze empresas privadas localizadas na província de Hebei, por meio da qual adquirira o controle de 10% de participação em cada empresa privada em troca de compartilhar sua gestão, tecnologia e rede de vendas com as empresas-alvo. De acordo com o estudo, ainda, para a Hebei Steel, a aliança serviu como forma de seguir as diretrizes do governo sem nenhuma contrapartida financeira.

170. As petições indicaram que constaria da versão mais recente do Estudo China como Não Economia de Mercado e a Indústria do Aço que

[RESTRITO]

171. Além disso, destacaram a conclusão desse Estudo:

[RESTRITO]

172. E, ainda, ressaltaram o trecho da declaração da Jiangsu Shagang, que seria a maior siderúrgica privada da China e que ocuparia o 6º lugar no ranking mundial em 2023, que teria sido obtido pela Comissão Europeia, que comprovaria como mesmo empresas privadas continuavam aderindo às políticas governamentais:

"In the future, Shagang Group will conscientiously implement the State policy concerning the steel industry development. With the guideline of the Scientific Concept of Development, Shagang would persistently follow the development strategy of 'Doing the Steel Industry Finer and Stronger, Doing the Modern Logistics Stronger and More Excellent, Doing the Non-Steel Industry better and more sufficient'. Shagang shall continuously speed up its pace of the transformation and upgrading, and constantly enhance its comprehensive competitiveness. Shagang Group will make new contributions in order to forge a 'Hundred-year-Old Factory', construct a harmonious Jiangsu and build a powerful steel country."

173. Em artigo, Jorge Miranda traria outros exemplos de como a China não seguiria as regras de mercado e distorceria o custo do capital para além dos fatores de produção, como por meio do mercado de ações, cuja classificação de risco seria realizada em grande parte por agências estatais, sendo que, entre 2009 e 2015, quase 97% dos títulos teriam sido emitidos como AA ou mais, ou seja, de baixo risco.

174. Miranda teria afirmado que a política microeconômica da China seria baseada em quatro principais pilares: (i) fornecimento de fatores de produção, de matérias-primas e de utilidades a preços mais baixos; (ii) autorização para que as estatais atuem sem limitações orçamentárias; (iii) regulação das empresas chinesas para que não compitam entre si em excesso e (iv) estímulo das empresas consideradas estratégicas. Segundo as petições, o autor haveria concluído que, ainda que o país não fosse o primeiro a intervir na economia, a magnitude com a qual o faria não teria precedentes, de forma que a China não poderia ser considerada uma economia de mercado.

4.1.1.2.1.1. Planos quinquenais nacionais e o setor siderúrgico

175. A política industrial chinesa teria sido implementada por meio de "Planos Quinquenais", que permitiriam ao governo controlar o desenvolvimento econômico do país e implementar políticas específicas para apoiar a reestruturação e expansão de determinadas indústrias, entre elas, a siderúrgica.

176. Todos os Planos Quinquenais possuiriam a previsão do desenvolvimento das indústrias de matérias-primas e de energia, sendo a siderurgia uma das indústrias prioritárias, cuja presença remonta ao oitavo e assim permaneceria no atual 14º Plano Quinquenal. Esses planos selecionariam segmentos específicos e estratégicos que deveriam receber subsídios e outros incentivos, estabelecendo metas de produção e exportação e encorajando o desenvolvimento de tecnologias para a produção de aço com alto valor agregado.

177. De acordo com as petições, o 8º Plano Quinquenal (referente aos anos de 1991 a 1995) trataria do desenvolvimento da indústria siderúrgica chinesa, expressando o desejo do governo chinês por um rápido desenvolvimento econômico em indústrias de matérias-primas centrais e de energia.

178. Com relação ao aço, o plano teria fixado de produção de 88 milhões de toneladas para 1995. Especificamente no que se referiria à região leste, o plano determinaria a concessão de subsídios na forma de fundos de reserva, de tecnologia, de talentos etc.. Por fim, o plano também indicaria especificamente que a região leste da China deveria "desenvolver vigorosamente uma economia orientada à exportação" e desenvolver produtos com alto valor agregado. O plano estabeleceria uma meta para o crescimento anual da exportação de 13%.

179. O 9º Plano Quinquenal (referente aos anos de 1996 a 2000) mereceria destaque pela forma como teria socorrido a deficitária indústria siderúrgica chinesa. Apesar dos subsídios governamentais, pelo menos um terço das empresas estatais estaria sofrendo grandes prejuízos naquele período. Constantemente, o governo chinês teria determinado que os bancos financiassem essas empresas estatais através de empréstimos ou simplesmente cobrissem suas perdas com subsídios diretos.

180. Segundo as petições, durante a vigência do 9º Plano Quinquenal, o governo chinês teria traçado uma grande estratégia de reforma das empresas estatais, que se basearia no princípio de "salve os grandes, perca os pequenos". Nesse sentido, empresas estatais menores e não fundamentais teriam sido privatizadas ou fechadas e empresas estatais grandes e importantes - incluindo as da indústria siderúrgica - foram fundidas e transformadas em empresas estatais ainda maiores e mais avançadas. A reestruturação das empresas siderúrgicas não teria sido concluída e se manteria como um objetivo dos Planos Quinquenais desde então.

181. O 10º Plano Quinquenal (referente aos anos de 2001 a 2005), por sua vez, teria dado continuidade à reestruturação de indústrias tradicionais (entre elas a indústria siderúrgica) e aprofundado o envolvimento de governos locais na concessão de subsídios às empresas da indústria siderúrgica chinesa.

182. Em relatório sobre a implementação do 10º Plano, segundo as petições, teria sido reforçada a intenção de promover o desenvolvimento da indústria siderúrgica chinesa, por meio de interferência do Estado no segmento, inclusive com oferecimento de crédito e de concessão de terra. Nesse sentido, destacaram:

(...) we will use mainly economic and legal means supplemented by administrative means to guide and promote sound development of the iron and steel, electrolytic aluminum and cement industries. (...) We will put into practice all regulatory measures set forth in the Report on the Work of the Government for providing guidance through state policy and planning and industrial information, tightening market access and strengthening management of land use and credit.

183. Por meio desse plano, o governo teria estabelecido a estratégia para desenvolvimento da região oeste chinesa, com base na promulgação de políticas e na implementação de medidas a fim de transferir investimentos diretamente para o local, como se observaria no trecho reproduzido abaixo:

The State Council has already promulgated a number of policies and measures to support the development of the western region. The state will invest more in the west and increase transfer payments from the national budget to local budgets there.

184. O 11º Plano Quinquenal (referente aos anos 2006 a 2010) seria notável por seu foco na concessão de subsídios a empresas da indústria siderúrgica, que produziam produtos de alto valor agregado e, portanto, suscetíveis de serem exportados.

185. A parte 1, do capítulo 13, do documento "Outline of the Eleventh Five-Year Plan for Economic and Social Development", que trataria especificamente da indústria metalúrgica, determinaria que o governo chinês e os governos locais deveriam encorajar a formação de um grupo de empresas internacionalmente competitivas. O referido documento também determinaria o aumento da qualidade dos produtos da indústria siderúrgica.

