

323. A intervenção do governo chinês no sistema bancário não se daria apenas por meio da fixação de taxas de juros máximas e mínimas, mas também por "garantias governamentais implícitas". O "IMF Working Paper - Financial Distortions in China: A General Equilibrium Approach" teria descrito como esses dois mecanismos se tornaram estruturais para a economia chinesa, ou seja, como seriam programas de subsídios tão enraizados que sustentariam toda a atividade econômica e produtiva na China. Nesse sentido:

Enquanto uma sucessão de reformas com orientação de mercado transformou a China na segunda maior economia do mundo, reformas do setor financeiro têm ficado para trás. Taxas de juros eram fortemente controladas e têm sido liberalizadas apenas gradualmente. Ainda mais enraizado é o sistema de garantias governamentais implícitas para instituições financeiras e empresas (particularmente as de propriedade estatal), provendo um acesso mais fácil ao crédito para entidades tidas como apoiadas pelo governo.

Por que essas distorções sobreviveram por tanto tempo, mesmo enquanto o resto da economia tem passado por uma transição para um sistema de mercado? Elas são parte integral da história de crescimento da China. Taxas de juros baixas e controladas administrativamente trabalham em conjunto com distorções que artificialmente maximizam níveis de poupança. Ambos reduzem o custo de capital para apoiar aquela que tem sido por muito tempo a maior taxa de investimento do mundo. Amplas garantias governamentais implícitas também apoiaram o fluxo de crédito e investimentos, particularmente quando a exportação entrou em colapso após a Crise Financeira Global. Este mecanismo potencializou o crescimento da China.

As distorções, porém, tiveram seus custos, que ficaram mais pesados com o tempo. Crédito abundante e barato cada vez mais tem financiado atividades com baixo retorno, com verdadeiros riscos subavaliados dada a força das garantias implícitas. A economia está travada em um equilíbrio que é fundamentalmente insustentável: reduzir o crescimento do crédito iria rapidamente reduzir a atividade e os lucros em diversos setores da economia, colocando em xeque sua capacidade de pagamento. Uma expansão contínua do crédito previne que isto aconteça dando suporte à demanda e cobrindo as perdas. O ajuste pode ser atrasado enquanto as perdas possam ser cobertas por taxas de poupança ainda altas, mas por fim este e outros paliativos serão exauridos quando o crescimento diminuir sua velocidade devido à crescente alocação ineficiente de capital.

324. As petições ressaltaram que apesar da predominância e papel fundamental dos bancos estatais, a mesma lógica se aplicaria aos bancos privados, que seriam estruturados de modo a atender políticas públicas e a dirigir seus recursos a empresas estratégicas. Nesse sentido, na investigação de subsídios acionáveis sobre as importações de laminados a quente (Processo nº 52272.002281/2016-12), com base nas informações apresentadas naquele processo, o DECOM teria reconhecido que as "garantias governamentais implícitas" seriam consistentes com as evidências colhidas ao longo da investigação, em conformidade com Resolução CAMEX nº 34, de 2018, publicada em 21 de maio de 2018:

134. Por sua vez, no âmbito do caso de laminados a quente (Processo nº 52272.002281/2016-12), Parecer nº 1/2018 publicado pela SDCOM em 21 de maio de 2018, há igualmente elementos que reforçam as evidências levantadas pela petição:

309. Nesse sentido, além de controlar os principais bancos do mercado chinês, o Governo da China também influencia as decisões dos agentes bancários por meio da lei "Law of the People's Republic of China on Commercial Banks", que dispõe em seu artigo 34 sobre a obrigatoriedade de os bancos atuarem em conformidade com a orientação da política industrial do Estado, conforme transcrito abaixo:

Article 34 Commercial banks shall conduct their business of lending in accordance with the needs of the national economic and social development and under the guidance of the industrial policies of the State. (grifou-se)

310. Insta salientar que tal artigo não faz distinção entre bancos comerciais estatais e bancos comerciais ditos privados, o que só reforça a constatação de que o sistema bancário chinês, como um todo, se sujeita às diretrizes do Estado.

[...]

314. Ainda quanto à intervenção no sistema bancário, o documento "IMF Working Paper - Financial Distortions in China: A General Equilibrium Approach" 45, de 2015, aponta como as principais distorções existentes do sistema financeiro chinês, que potencializaram o crescimento do país, o controle das taxas de juros pelo Banco Central Chinês, além da "garantia implícita" de que o governo jamais deixaria que uma empresa estatal não pagasse seus empréstimos:

While a succession of market-oriented reforms has transformed China into the second largest economy in the world, financial sector reforms have been lagging behind. Interest rates used to be heavily controlled and had been liberalized only gradually. Even more entrenched is the system of implicit state guarantees covering financial institutions and corporates (particularly state-owned), giving an easier access to credit to entities perceived to be backed by the government. Why have these distortions survived for that long, even as the rest of the economy has been undergoing a transition to a market-oriented system? They have been an integral part of the China's growth story. Low, administratively-controlled interest rates have worked in tandem with distortions artificially boosting saving rates. Both reduced the cost of capital to support what has long been the highest investment rate in the world. Widespread implicit state guarantees further supported credit flow and investment, particularly when export collapsed after the Global Financial Crisis. This mechanism supercharged China's growth liftoff.

315. Este documento aponta ainda que as garantias implícitas dadas pelo Governo da China e o acesso privilegiado ao crédito beneficiaram principalmente, mas não exclusivamente, as empresas estatais.

Implicit guarantees distort lending decision. With the guarantees, there is incentive for creditors to lend more (and more cheaply) to those perceived to be guaranteed, regardless of the viability or project. Indeed, there is evidence that SOEs have enjoyed better access to finance than their private counterpart.

316. Diante do exposto, tem-se que o sistema financeiro chinês não é regido pelas regras de mercado, mas sim pelo Governo daquele país, tanto através da sua regulação quanto através da participação governamental nas instituições financeiras chinesas. (Grifou-se)

325. Ainda, recente White Paper do Export-Import Bank of China, de 2022, teria deixado clara a orientação dos bancos chineses para a concessão de créditos e benefícios financeiros às indústrias estratégicas, bem como a sua utilização como importante ferramenta para implementação das metas dos planos governamentais. Nesse sentido, o White Paper informou que, em 2021, o Export-Import Bank of China teria revisado suas políticas de crédito da indústria siderúrgica e da indústria de alumínio eletrolítico, com o objetivo de auxiliar na promoção da transformação verde e de baixo carbono dessas indústrias, considerando que ambas são fundamentais para transição da economia chinesa para uma economia mais sustentável.

326. Além disso, em 2021, o People's Bank of China teria organizado testes de sensibilidade ao risco climático, para avaliar o potencial impacto da transição relacionadas à neutralidade de carbono no sistema bancário e para melhorar a capacidade dos bancos para gerenciamento dos riscos relacionados às alterações climáticas. O setor siderúrgico teria sido um dos setores selecionados para a análise de risco, confirmando sua prioridade. Veja-se:

The participating banks include a development bank and a policy bank, 6 large commercial banks, 12 joint-stock commercial banks and 3 city commercial banks. The test focuses on enterprises with annual emissions of more than 26,000 tons of carbon dioxide equivalent in thermal power, steel and cement sectors (refer to the definition of key greenhouse gas emitting units of the Ministry of Ecology and Environment), and examines the impact of rising carbon emission costs on the repayment ability of enterprises, as well as the further impact on the quality of relevant credit assets and the capital adequacy ratio of participating banks.

327. As petições ressaltaram que transição para uma economia mais sustentável seria uma das principais metas do 14º Plano Quinquenal da China, que visaria promover o desenvolvimento sustentável, com foco na conservação ambiental, redução da poluição, inovação tecnológica e uso eficiente dos recursos naturais. Assim, restaria claro o alinhamento entre a concessão de créditos pelos bancos chineses e o cumprimento das metas do governo central.

328. Diante do exposto acima, as petições declararam evidenciar-se que o sistema financeiro chinês não seria regido pelas regras de mercado, mas sim pelo governo daquele país, tanto por meio da sua regulação, quanto por meio da participação governamental nas instituições financeiras chinesas. Ficaria claro, também, que as taxas de juros praticadas pelos bancos chineses seriam estabelecidas pelo Estado, com o objetivo de fixarem-na artificialmente baixas. Ademais, haveria evidências de que os empréstimos realizados pelos bancos chineses seriam orientados pela política industrial daquele país para suportar o alto nível de crescimento de algumas indústrias prioritárias, entre elas a indústria siderúrgica.

329. Na investigação de subsídios para "organic coated steel products", conduzida pela União Europeia, a autoridade teria constatado que os bancos estatais chineses teriam fornecido subsídios às siderúrgicas, por meio da transferência direta de fundos, especialmente em razão de empréstimos a taxas de juros abaixo das taxas do mercado:

With respect to the banks that provided loans to the cooperating exporting OCS producers, the great majority was State-owned. The available information showed that at least 14 out of the 17 reported banks were State-owned banks, including the major commercial banks in China, like the Bank of China, the China Construction Bank and the Industrial and Commercial Bank of China. Furthermore, it was also found that these State-owned commercial banks held a predominant place in the market and in their capacity as public bodies were engaged in offering lending at below-market interest rates. Accordingly, it was concluded that the GOC had a policy to provide preferential lending to the OCS sector.

Therefore, the Commission concluded that: there was a financial contribution to the OCS producers in the form of a direct transfer of funds from the government within the meaning of Article 31(a)(i) of the basic Regulation; and privately owned banks were also entrusted or directed by the government to provide financial contributions to the same producers within the meaning of Article 31(a)(iv) of the basic Regulation.

330. As petições mencionaram também que a mesma conclusão teria sido mantida na última revisão de final de período:

Finally, taking into account recital (110) point (ii), the applicant indicated that private banks continued to be entrusted and directed by the GOC to provide subsidised loans in line with Article 3.1(a)(iv) of the basic Regulation. Hence, the Commission findings in the original investigation are still valid in this regard. Moreover, in the HRF investigation the Commission established that the notice "Several Opinions on Resolving Overcapacity" which is applicable to the steel sector is addressed to all policy banks, large banks, jointstock banks, postal savings banks, foreign-invested banks, financial asset management companies, and other financial institutions under the management of the China Banking Regulatory Commission (CBRC).

331. As petições destacaram que os materiais analisados acima se prestariam a indicar que a economia chinesa ainda seria altamente influenciada pelo Estado, que determinaria os segmentos a serem priorizados e interferiria no livre funcionamento do mercado, de forma que a China não haveria concluído a transição para uma economia de mercado acordada no âmbito multilateral. Verificar-se-ia que a estrutura do governo central chinês viabilizaria sua intervenção na economia, tanto por meio da elaboração, implementação e monitoramento de políticas de incentivo e investimentos, quanto por meio da organização do seu sistema financeiro, que permitiria a consecução dos planos e políticas.

4.1.1.2.3.2. Programas de subsídios e a intervenção estatal no setor siderúrgico da China

332. A intervenção também ocorreria por meio de subsídios à indústria chinesa, garantindo, assim, a predominância do Estado na economia e a compatibilização dos objetivos das empresas, do governo central e dos governos municipais e das províncias. Tais subsídios fluiriam no sistema econômico por meio das empresas estatais e empresas privadas –que se beneficiariam de subsídios diretos e indiretos – de todos os setores que o governo central e os governos das províncias julguem econômica ou militarmente estratégicos.

333. As principais formas assumidas por estes subsídios compreenderiam os empréstimos a taxas de juros preferenciais, a redução do custo da energia, de insumos, do preço da terra, os incentivos à aquisição de tecnologia, as reduções da tributação sobre a renda e de tributos indiretos e a infusão de capital em empresas baseadas em fatores como a performance exportadora.

334. Em consulta à base de dados "Trade Remedies Data Portal" da Organização Mundial do Comércio, as petições identificaram que, para os produtos classificados na Seção XV do Sistema Harmonizado, a qual notadamente engloba metais comuns e suas obras, estariam em vigor, atualmente, 67 medidas compensatórias para as importações originárias da China, o equivalente a praticamente metade de todas as medidas compensatórias aplicadas para os produtos do setor siderúrgico no mundo.

335. Esse número expressivo mostraria o amplo reconhecimento por parte de vários países do mundo de que a China concederia subsídios para a indústria siderúrgica de forma recorrente. Notou, ainda, que haveria uma diversidade de países que teriam confirmado a existência de subsídios na indústria siderúrgica chinesa e, por consequência, aplicariam medidas compensatórias, de modo que a análise não estaria limitada a algumas poucas autoridades. Nesse sentido, Austrália, Canadá, Taipé Chinês, União Europeia, Índia, Reino Unido, Estados Unidos e Brasil aplicariam medidas compensatórias contra as importações chinesas de produtos do aço.

336. Das 67 medidas, 9 teriam sido aplicadas em 2019 ou após 2021, ano que marca a implementação do 14º Plano Quinquenal, o que demonstraria que as políticas e os programas de subsídios para a indústria siderúrgica, motivados por determinações do governo central da China, continuariam sendo implementados sistematicamente.

337. Além disso, as petições sublinharam que, na investigação de subsídios acionáveis nas exportações para o Brasil de produtos laminados planos, de aço ligado ou não ligado, de largura igual ou superior a 600 mm, laminados a quente, em chapas (não enrolados) de espessura inferior a 4,75 mm, ou em bobinas (em rolos) de qualquer espessura, originários da República Popular da China, o DECOM concluiu, no Parecer DECOM nº 01/2018, que ao menos 11 programas de subsídios teriam gerado benefícios diretos às siderúrgicas investigadas cooperantes, sendo que foram identificados pelo menos 25 programas de subsídios acionáveis em vigor no período de investigação, que certamente teriam sido mantidos e ainda favoreceriam siderúrgicas chinesas. A seguir são listados os 11 programas considerados acionáveis que teriam sido mantidos:

I. Empréstimos preferenciais;

II. Seguro e da garantia ao crédito de produtos exportados;

III. Injeções de capital;

IV. Subsídios previstos na "Law of The People's Republic of China on Enterprise Income Tax";

V. Deduções do Imposto Sobre o Valor Agregado (VAT);

VI. Isenção de Imposto de Importação e Imposto sobre o Valor Agregado (VAT);

VII. Fornecimento pelo Governo Chinês de Bens e Serviços a Preços Reduzidos (Terrenos, Recursos Minerais, Energia elétrica);

VIII. Fundo para projetos Tecnológicos;

IX. Fundo para redução da Emissão de Gases e conservação de energia;

X. Fundos para Desenvolvimento do Comércio Exterior; e

XI. Fundo para Controle da Produtividade.

