

- Memorando "China's Status as a Non-Market Economy", publicado pelo Departamento de Comércio dos Estados Unidos (DOC) em outubro de 2017, que analisa os fatores pelos quais a China não deve ser considerada uma economia de mercado, especialmente: (i) possibilidade de conversão da moeda; (ii) liberdade de negociação dos salários e condições de trabalho; (iii) abertura do mercado a investimentos estrangeiros; (iii) controle governamental sobre a propriedade e meios de produção; e (iv) extensão do controle governamental sobre o preço e alocação de recursos; e

- Estudo contratado pelo Instituto Aço Brasil "China como Não-Economia de Mercado e a Indústria do Aço", de julho de 2018, elaborado por Welber Oliveira Barral, Gilvan Brogini, Germano Mendes de Paula e Manuel Humberto Netto.

543. A petiçãoária ressaltou ter envidado os melhores esforços para apresentar versões atualizadas e dados novos além dos documentos e relatórios já consultados pelo DECOM em investigações anteriores. Sempre que aplicável, a petiçãoária destacou ter feito referência aos elementos de prova pertinentes para auxiliar a compreensão da forte presença do Estado chinês, que seria capaz de determinar as condições em que operam os produtores de aço na China.

544. Com vistas a organizar melhor os argumentos apresentados pela petiçãoária, os temas mencionados foram divididos nas seções a seguir: (4.1.1.2.1) "Da interferência do governo chinês na economia e nos setores privados do país, inclusive no setor siderúrgico"; (4.1.1.2.2) "Da estrutura de mercado e da participação e do controle estatal na China"; (4.1.1.2.3) "Da prática de subsídios ao setor siderúrgico", (4.1.1.2.4) "Da situação do mercado siderúrgico mundial e da participação das empresas chinesas" e (4.1.1.2.5) "Precedentes brasileiros de não economia de mercado no setor siderúrgico da China". Ao final (4.1.1.2.6), serão apresentadas as conclusões da petiçãoária a respeito do tema.

4.1.1.1.1.1. Da interferência do governo chinês na economia e nos setores privados do país, inclusive no setor siderúrgico

545. De acordo com a petiçãoária, a China é governada por um Conselho de Estado (State Council). As decisões deste conselho devem seguir as diretrizes do Partido Comunista Chinês, partido único que é governante na China e que, portanto, possui o monopólio do poder. O partido é responsável pelas decisões mais importantes relacionadas aos aspectos políticos, econômicos, civis e às relações exteriores e um dos responsáveis pela implementação do "Estado socialista de mercado".

546. Na prática, o sistema de "economia de mercado socialista" adotado pela China significaria que, embora tenha havido certa abertura da China para o mercado, o Estado continuaria tendo um papel decisivo, com estreita ligação entre o governo e as empresas. A petiçãoária ressaltou que o controle do Estado chinês iria além da ligação com os entes estatais, que seria evidente. A Constituição da China também enfatizaria o papel do Estado perante os "non-public sectors", os indivíduos e empresas privadas, que seria de encorajar, apoiar e guiar o desenvolvimento dessas entidades. Dessa forma, o Estado possuiria um papel gerenciador sobre todos os entes da sociedade, sendo públicos ou privados. Nesse sentido sublinhou:

Article 7

*The State-owned economy, namely, the socialist economy under ownership by the whole people, is the leading force in the national economy. The State ensures the consolidation and growth of the State-owned economy.*

(...)

Article 11

*The non-public sectors of the economy such as the individual and private sectors of the economy, operating within the limits prescribed by law, constitute an important component of the socialist market economy.*

The State protects the lawful rights and interests of the non-public sectors of the economy such as the individual and private sectors of the economy. The State encourages, supports and guides the development of the non-public sectors of the economy and, in accordance with law, exercises supervision and control over the nonpublic sectors of the economy. (Grifou-se)

547. Destacou também o artigo 6º da própria Constituição chinesa, instrumento de maior hierarquia normativa no Estado, que estabeleceria que os meios de produção e força de trabalho são propriedade do governo coletivamente:

Article 6 The basis of the socialist economic system of the People's Republic of China is socialist public ownership of the means of production, namely, ownership by the whole people and collective ownership by the working people. The system of socialist public ownership supersedes the system of exploitation of man by man; it applies the principle of "from each according to his ability, to each according to his work".

In the primary stage of socialism, the State upholds the basic economic system in which the public ownership is dominant and diverse forms of ownership develop side by side and keeps to the distribution system in which distribution according to work is dominant and diverse modes of distribution coexist. (Grifou-se)

548. Conforme apontado pelo Memorando "Commission Staff Working Document On Significant Distortions In The Economy Of The People's Republic Of China For The Purposes Of Trade Defence Investigations" ("Memorando"), como ferramenta para alcançar a modernização industrial e seus objetivos econômicos, a China teria consistentemente recorrido a uma política industrial "top-down" intervencionista, implementada por meio de inúmeros mecanismos. Além disso, o Memorando destacaria que esses objetivos foram alterados e redefinidos de acordo com as prioridades do país diante dos desenvolvimentos políticos e econômicos globais, conforme segue:

From the early-2000s onwards, the Government began to focus its efforts on upgrading the economy away from traditional industries reliant on low-skilled labour, setting the targets of science and technology to contribute 60% to the economy in 2020, and the degree of reliance on foreign technology to drop to 30%. By 2015, acquiring key technological competences in strategic sectors defined in the Made in China 2025 initiative became the Government's central priority, shaping the industrial policies accordingly. More recently, in view of the growing political and trade tensions between China and the US, as well as the economic and social impacts of the COVID-19 pandemic, the concept of dual and its central idea of technological self-reliance has been ranking high on the Government's industrial policy agenda. Following its introduction by President Xi in the first half of 2020, the dual circulation concept was quickly followed up by lower ranking politicians as well as by government authorities and it also features in the 14th FYP.

549. A petiçãoária frisou que existiria um elaborado sistema de planos que cobririam praticamente todos os aspectos da economia e dos níveis de governo. Além disso, mantêm-se importantes participações de propriedade em empresas reconhecidas como "estratégicas" e implementam-se uma série de intervenções industriais diretas para influenciar a alocação de recursos. Os instrumentos típicos utilizados seriam os controles de acesso ao mercado, a análise e aprovações de projetos, fornecimento e controle sobre o uso de terras, concessão de empréstimos subsidiados, diversas formas de apoio financeiro, e a implementação de catálogos de orientação industrial.

550. O Office of the United States Trade Representative (USTR) emitiu, em fevereiro de 2024, relatório acerca do cumprimento das regras da OMC pela China, alegando, em linhas gerais, que, apesar dos compromissos assumidos pelo país no âmbito de tal organização, há mais de 20 anos, a China não migrou para uma economia de mercado nem reduziu a intervenção estatal na economia:

As has been previously documented, China has a long record of violating, disregarding and evading existing WTO rules. China has also sought to frustrate WTO oversight and accountability mechanisms, such as through its poor record of adhering to its WTO transparency obligations. In addition, and more critically, after more than two decades of WTO membership, China still embraces a state-led, non-market approach to the economy and trade, despite other WTO Members' expectations - and China's own representations - that China would transform its economy and pursue the open, market-oriented approach endorsed by the WTO. In fact, China's embrace of a state-led, non-market approach to the economy and trade has increased rather than decreased over the past decade, and the mercantilism that it generates has harmed and disadvantaged U.S. companies and workers, as well as companies and workers of other WTO Members, often severely. (Grifou-se)

551. Segundo a autoridade estadunidense, a China viria aperfeiçoando a gestão da economia pelo governo e pelo Partido, fortalecendo o setor estatal, particularmente as empresas de propriedade e investimento estatal:

It is important to highlight, moreover, that China has not simply continued to pursue what it termed a "socialist market economy" when it joined the WTO. China's so-called "socialist market economy" has turned decidedly predatory. In other words, China no longer relies on central planning simply to direct and guide the business decisions of Chinese industries and enterprises. Rather, China is now using its state-led, non-market approach to the economy and trade in ways designed to secure the dominance of Chinese enterprises, both in the China market and in global markets. As part of this pursuit of international dominance, China is targeting both traditional industries and emerging industries, not only by providing its own industries with unprecedented financial and regulatory support but also by actively pursuing policies and practices that are calculated to disadvantage and ultimately displace foreign competitors. (Grifou-se)

552. Nesse sentido, a petiçãoária destacou que o Departamento de Comércio dos EUA já elaborou memorando sobre o status de não economia de mercado da China, e concluiu que o papel do Estado e sua relação com o setor privado resulta em distorções fundamentais na economia chinesa:

China is a non-market economy (NME) country because it does not operate sufficiently on market principles to permit the use of Chinese prices and costs for purposes of the Department's antidumping analysis. The basis for the Department's conclusion is that the state's role in the economy and its relationship with markets and the private sector results in fundamental distortions in China's economy. (Grifou-se)

553. De igual modo, a Comissão Europeia, em seu Memorando, concluiu que o Partido Comunista Chinês e o Estado possuem um papel de liderança na governança econômica do país:

While the Constitution itself recognises that diverse forms of ownership develop side by side, and while the Chinese economy consists to a large extent of non-state actors, the party and the State retain nevertheless a leading role in the economic governance of the country. Furthermore, the involvement of the State and the Party go clearly beyond broad macroeconomic control. For example, the text of Article 11 of the Constitution stipulates that the State not only encourages and supports the development of the nonpublic sectors of the economy but that it also guides that development. (Grifou-se)

554. Assim, a estratégia para promoção do crescimento do país seria definida por meio de uma série de planos quinquenais, que permitiriam ao governo controlar o desenvolvimento de setores prioritários e implementar políticas específicas para apoiar a reestruturação e expansão de determinadas indústrias. Junto aos referidos planos quinquenais, o governo chinês também elaboraria catálogos para sinalizar as indústrias consideradas prioritárias para fins de alocação de recursos, investimentos e políticas de incentivo.

555. A Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma (National Development and Reform Commission - NDRC) seria a agência governamental responsável pela edição de políticas para as indústrias chinesas. A NDRC seria ligada ao Conselho de Estado no governo central, elaborando os planos industriais com sugestões do Comitê Central do Partido Comunista e os governos provinciais e municipais, bem como de outras entidades governamentais. Dentre outras funções, a NDRC também seria responsável pela fixação de preços para energia elétrica e outros insumos relevantes, que afetam todos os demais preços na economia.

556. As políticas industriais seriam divididas, ainda, em três esferas: a nacional, provincial e municipal, bem como em três tipos, o compreensivo, macrorregional e plano especializado.

557. O plano nacional estaria no topo do sistema, juntamente com outras políticas como o "Made in China", "Belt and Road Initiative" e outros planos de médio e longo prazo. Atualmente, as diretrizes políticas na China são definidas no "14º Plano Quinquenal de Desenvolvimento Nacional Econômico e Social", cuja vigência é 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, estas políticas serviriam de base para o setor no que tange aos investimentos, impacto ambiental, energia, crédito, utilidades, construção de novas fábricas, entre outros.

558. Com base no plano nacional, as províncias e municípios editariam uma série de planos e políticas gerais e setoriais para sua região geográfica e 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 explica 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.

(Figura removida)

559. 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 energia, serviços públicos e de transporte, serviços financeiros e de telecomunicações. As implicações referentes aos protagonismos das empresas estatais chinesas foram 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)

560. Ainda segundo a OMC, o número de SOEs na China aumentou de 2013 a 2019 e essas empresas já representam 5,5% do total de entidades ligadas ao setor industrial. Se considerada a representatividade das SOEs em relação aos ativos, tem-se que 40% são controlados diretamente pelo Estado chinês, o que demonstraria se tratar de megaempresas 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  |

