

699. Nesse sentido, a Law of the People's Republic of China on the People's Bank of China, de 27/12/2003, dispõe que :

Article 5 The People's Bank of China shall report to the State Council its decisions concerning annual monetary supply, interest rate, exchange rate and other important issues specified by the State Council for approval before they are implemented. The People's Bank of China may, on its own, make and put into immediate effect decisions on other monetary policy issues other than those specified in the preceding paragraph, provided it reports to the State Council for record.

Article 23 To implement monetary policy, the People's Bank of China may apply the following monetary policy instruments:

(...)

(2) Determine the benchmark interest rate of the central bank;

700. Além do controle sobre a taxa de juros de empréstimos, o PBOC controlaria a taxa de câmbio, que teria sido desvalorizada nas últimas décadas para incentivar as exportações. Nesse sentido, o Congresso estadunidense publicou relatório, em janeiro de 2019, analisando as tendências da moeda chinesa frente ao dólar nos últimos anos e concluindo, em síntese, que a desvalorização do renminbi objetiva baratear as exportações de produtos chineses e encarecer as importações de produtos estrangeiros, gerando desequilíbrios nas balanças comerciais de parceiros. Confira-se:

China's policy of intervening in currency markets to control the value of its currency, the renminbi (RMB), against the U.S. dollar and other currencies has been of concern for many in Congress over the past decade or so. Some Members charge that China "manipulates" its currency in order to make its exports significantly less expensive, and its imports more expensive, than would occur if the RMB were a freely traded currency. (...)

The yuan-dollar exchange rate has experienced volatility over the past few years. On August 11, 2015, the Chinese central bank announced that the daily RMB central parity rate would become more "market-oriented." However, over the next three days, the RMB depreciated by 4.4% against the dollar and it continued to decline against the dollar throughout the rest of 2015 and into 2016. From August 2015 to December 2016 the RMB fell by 8.8% against the dollar. From January to December 2017, the RMB rose by 4.6% against the dollar. However, from April to December 2018, the RMB depreciated by 9.4%. Some analysts link the recent RMB depreciation to the trade conflict that has resulted from the U.S. imposition (and Chinese retaliation) of increased tariffs on \$250 billion worth of imports from China in 2018 stemming from the Trump Administration's Section 301 investigation of China policies on intellectual property and innovation. They note that the trade conflict has negatively impacted U.S.-China commercial flows and the Chinese economy (China's real GDP growth fell from 6.9% in 2017 to 6.6% in 2018, and is projected to slow to 6.2% in 2019), which may be pushing down the RMB's value. Others charge that China has intervened in currency markets to push down the RMB's value in order to offset the economic impact of U.S. tariff hikes.

701. O controle do câmbio também ocorreria para valorização da moeda chinesa. Neste sentido, a Reuters informou, em agosto de 2023, que vários bancos estatais chineses teriam vendido dólares americanos para comprar yuan, numa tentativa de travar a desvalorização do yuan. De forma semelhante, Relatório formulado pelo FMI, em fevereiro de 2024, reforçaria o controle estatal sobre a taxa de câmbio chinesa, sustentando que, em situações de depreciação, as autoridades fixariam o RMB num nível significativamente superior ao consenso de mercado. Portanto, verificar-se-ia que a taxa de câmbio da China seria controlada pelo Estado e não funcionaria sob os princípios de uma economia de mercado.

702. O "Ministry of Finance" (MOF) atuaria na regulação do sistema financeiro tanto por meio da sua participação direta nos principais bancos comerciais quanto do seu controle sobre a "Central Huijin Company", por meio da qual ele possuiria indiretamente participações substanciais em bancos comerciais, uma vez que a Central Huijin Investment Ltd. ("Central Huijin") seria uma companhia estatal estabelecida em 2003, que possuiria mandato para exercer os direitos e as obrigações como investidora nas maiores empresas estatais financeiras da China, conforme verificar-se-ia do próprio website da companhia.

703. A estrutura completa do sistema financeiro chinês, com seus respectivos órgãos reguladores, é apresentada na figura abaixo :

(Figura removida)

704. A atual estrutura do sistema bancário chinês, indicada acima, seria resultado de grandes mudanças que ocorrem desde 1978. Até aquele momento, o PBOC era tanto o banco central chinês quanto seu principal banco comercial. Nos anos 80, quatro bancos comerciais estatais foram criados: o Bank of China ("BOC"), o Agricultural Bank of China ("ABC"), o China Construction Bank ("CCB"), e o Industrial and Commercial Bank of China ("ICBC"). Desde então, o PBOC teria passado a atuar como um banco central com as funções mencionadas acima.

705. Além dos quatro bancos referidos, havia uma série de outros pequenos bancos estatais, como o Bank of Communications, o China Development Bank (também conhecido como State Development Bank of China), o Export Import Bank of China ("China Exim Bank"), e o Huaxia Bank. Segundo a petição, a maioria passou por um processo conhecido como "equitization", a partir do qual suas ações foram parcialmente transferidas ao setor privado. Em consequência deste processo, restariam atualmente pelos menos três bancos totalmente estatais na China, quais sejam, o Agricultural Development Bank of China, o China Development Bank e o China Exim Bank, conhecidos como "policy banks", sendo que cada um deles teria uma missão diferente.

706. A principal missão do Agricultural Development Bank of China seria apoiar o desenvolvimento da agricultura e das áreas rurais da China. O China Development Bank seria responsável pelo financiamento de grandes projetos de infraestrutura, mas nos últimos anos teria começado a diversificar seu portfólio como parte de sua transição para um banco comercial. O "China Exim Bank", por sua vez, teria a função de apoiar as exportações chinesas e a importação de equipamentos de tecnologia avançada.

707. Os "policy banks" teriam um conselho de administração e executivos indicados pelo Conselho de Estado da China, reportando-se diretamente a ele e constantemente valendo-se das orientações deste para definir suas prioridades operacionais. Adicionalmente, o próprio Partido Comunista asseguraria e supervisionaria a implementação de políticas e diretrizes do Partido e do Estado, incluindo também a indicação de cargos de liderança para tais bancos.

708. Além dos três "policy banks", permaneceriam sob controle do governo chinês os cinco principais bancos comerciais chineses - BOC, ABC, CCB, ICBC e Bank of Communications -, que também possuiriam um conselho de administração e diretores indicados de diferentes formas pelo governo central chinês.

709. O sistema bancário chinês seria composto ainda por 39 bancos estrangeiros e milhares de pequenos bancos rurais e outras instituições financeiras locais.

710. A petição destacou que Zheng Song e Wei Xiong esclareceram que o sistema financeiro chinês teria sido desenvolvido com a missão de financiar as empresas estatais e suas relacionadas, consideradas prioritárias, o que explicaria a concentração de recursos nos bancos influenciados pelo governo. Essa lógica teria permeado inclusive a criação do sistema de bolsa de valores, visto à época como um mecanismo para arrecadar recursos de privados e redirecionar para tais empresas :

Such a retreat reveals an important mission of China's financial system: It was largely developed to support the dual-track reform. State-owned commercial banks were reformed and guided to fund mostly SOEs. The state established the stock market in the early 1990s for two key purposes: (a) channeling private savings to SOEs and (b) diversifying risks in the state-owned banking sector (see, e.g., Wong 2006). The development of the bond market is no different. Zhou Xiaochuan, the governor of the People's Bank of China (PBC) since 2002, acknowledged that "administrative allocation of quotas [for bond issuance] was often used as a relief measure for financially distressed enterprises" (Zhou 2006, p. 8). The subsequent rapid development of the financial markets has never fixed this problem. In today's China, the state has loosened its direct controls of the financial system, and financial supports have been extended to private businesses. Nevertheless, credit allocation favors SOEs and other connected private firms through explicit or implicit guarantees. Moreover, a softer budget constraint would intensify favoritism which, in turn, would entrench the problem of soft budget constraints. This can be seen by the recent dramatic increase in the debt of local governments and listed firms, most of which are SOEs and connected private firms (Bai, Hsieh & Song 2016). (Grifou-se)

711. 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" descreveu 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.

712. A petição ainda ressaltou 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 dirigir seus recursos a empresas estratégicas. Nesse sentido, na investigação de subsídios acionáveis sobre as importações de laminados a quente (Processo nº 52272.002281/2016-42), com base nas informações apresentadas naquele processo, o DECOM teria reconhecido que as "garantias governamentais implícitas" eram 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 52272.002281/2016-42), 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)

713. 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.

