

533. No tocante às empresas privadas, ressaltou a decisão da União Europeia, na investigação de subsídios nas importações chinesas de aços com revestimento orgânico, que identificou que os preços pagos pelos produtores de aços revestidos para obtenção de laminados planos a frio e laminados planos a quente (insumos para os aços revestidos) fornecidos por siderúrgicas privadas eram muito próximos dos preços das siderúrgicas estatais, o que demonstraria que as siderúrgicas privadas não teriam efetivamente liberdade para praticar preços de mercado. Assim, a autoridade concluiu:

Furthermore, in the contract submitted by one of the sampled exporting producers for the provision of HRS by a privately owned supplier there is even a condition to link the price to the SOE supplier price. The government export restriction, government planning and the predominance of SOEs limits the freedom of private suppliers of HRS and CRS, obliging them to act in a non-commercial manner and to accept economically irrational (below-market) prices which they would not do in a free and open market. This confirms that the government policy to supply HRS and CRS (including to the organic coated steel sector) extends to private suppliers.

534. Além disso, para evitar a perda de seu controle, o governo chinês imporia restrições a investimentos estrangeiros em alguns setores. Segundo a peticionária, embora nos últimos anos a China tenha liberado acesso ao mercado para investimentos domésticos e estrangeiros, o Estado manteria significativo controle e influência dos investimentos privados, por meio de políticas industriais, legislações, regulamentos e de processos de aprovação dos investimentos.

535. Assim, as autoridades governamentais chinesas utilizariam a avaliação dos investimentos como uma ferramenta importante para apoiar os objetivos das políticas industriais, tais como, manter o controle estatal sobre setores-chave (incluindo a proteção de empresas estatais), reforçar a indústria nacional (fomentando a inovação local, promovendo empresas campeãs nacionais e conduzindo a reestruturação industrial) e atrair, mas manter sob controle, os investimentos estrangeiros, de modo a desenvolver a indústria nacional estrategicamente.

536. Ademais, a interferência do Partido Comunista da China estaria presente em todos os fatores de produção, com destaque para matérias-primas (minério de ferro, carvão/coque, produtos de aço laminados a quente), que seriam objeto de planos e políticas específicas do governo para fornecimento à indústria siderúrgica a preços baixos, principalmente por meio de subsídios; mão-de-obra, que seria altamente controlada pelo governo, sendo que os trabalhadores não possuiriam liberdade para negociar salários e condições de trabalho; regime de propriedade de imóveis, sendo que a terra seria de propriedade do Estado e sua distribuição atende às metas dos planos governamentais; e utilidades, que teriam os preços fixados pela National Development Reform Commission (NDRC).

537. Como consequência da intervenção do Estado chinês no setor siderúrgico, a China teria contribuído severamente para o excesso de capacidade instalada na indústria siderúrgica a nível global, que supera em muito a demanda por aço. Nesse sentido, de 2007 a 2023, a capacidade instalada de aço bruto da China teria aumentado aproximadamente 100%, subindo de 588,5 milhões de toneladas para 1.173,3 milhões de toneladas, ritmo muito superior ao crescimento observado a nível mundial. Com isso, nas últimas décadas, a China teria passado a representar praticamente a metade de toda a capacidade instalada no mundo.

538. O relatório "Latest Developments in Steelmaking Capacity 2023", da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), indicaria que a expansão da capacidade produtiva mundial de aço continuará a um ritmo robusto, liderada por investimentos chineses (na China e terceiros países), frequentemente em busca de mercados de exportação. O resultado desse desequilíbrio entre a oferta e a demanda de aço, que geraria enorme capacidade ociosa, seria a redução do preço do aço no mercado internacional e do produto fabricado na China, que se aproveitaria de sua enorme capacidade instalada para desovar seus produtos no mercado global às custas da produção e rentabilidade das empresas localizadas nos países importadores.

539. A peticionária destacou que para fins de investigação de dumping, a discussão sobre o reconhecimento da China como economia de mercado está ligada à validade de parte do art. 15 do Protocolo de Acesso da China à Organização Mundial do Comércio (OMC) após dezembro de 2016. Mais especificamente, à disposição que permitiria descartar preços e custos na economia chinesa, para fins de cálculo do valor normal de bens exportados pela China em investigações antidumping.

540. Desde então, segundo a Usiminas, a autoridade brasileira adaptou sua prática para que os peticionários e partes interessadas em cada processo pudessem apresentar os elementos de prova necessários para caracterizar as condições de operação dos setores que fabricam os produtos objeto de investigação na China e, uma vez constatada a não prevalência de condições de mercado, prosseguir com a análise de parâmetros de preços e custos em terceiro país para fins de apuração do valor normal.

541. Com relação ao segmento produtivo do produto similar no caso em tela, haveria que se reconhecer que a prática do DECOM e decisões das autoridades investigadoras, como a da União Europeia, dos Estados Unidos, da Índia, do Canadá e do México corroboram o fato de que o setor siderúrgico na China não opera em condições de mercado para fins de investigações de defesa comercial. Na mesma linha, diversos estudos e relatórios especializados, em especial aqueles divulgados pela OCDE, que monitora de perto o mercado internacional de aço, comprovavam as distorções provocadas pela profunda intervenção e direcionamento do Estado chinês para a produção e investimentos realizados pelas empresas na China e em terceiros países.

542. Entre os estudos e relatórios especializados que evidenciariam as distorções provocadas pela interferência do governo chinês na economia e no setor siderúrgico, a peticionária destacou os seguintes:

- 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", da Comissão Europeia, publicado em abril de 2024, que examina a existência de distorções significativas na economia chinesa.

- Relatório "Latest Developments in Steelmaking Capacity", publicado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em fevereiro de 2024, que analisa os desenvolvimentos recentes de capacidade na indústria siderúrgica e aponta expectativas para os próximos anos;

- Relatório "2023 Report to Congress on China's WTO Compliance", publicado pela United States Trade Representative (USTR) em fevereiro de 2024, que avalia o status atual de cumprimento e conformidade da economia chinesa aos compromissos assumidos quando da sua adesão à OMC;

- Relatório "Steel Market Developments", publicado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em dezembro de 2023, que analisa a evolução recente do mercado siderúrgico durante o primeiro semestre de 2023, com reflexões sobre as perspectivas futuras para o setor e trata da realocação de usinas siderúrgicas na China e a política "Going Out" da China na América Latina;

- Relatório "Concluding observations on the third periodic report of China, including Hong Kong, China, and Macao" (E/C.12/CHN/CO/3), publicado pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas em março de 2023;

- Trade Policy Review da China, elaborado e publicado pela Organização Mundial do Comércio em novembro de 2021;

- "China's Currency Policy", publicado pelo Congressional Service Search dos Estados Unidos em janeiro de 2019;

- Relatório "State enterprises in the steel sector", publicado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em dezembro de 2018, que analisa a extensão e implicações da presença de empresas estatais no setor siderúrgico;

- 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 peticionária 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 peticionária 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 peticionária, 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 peticionária 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 peticionária, 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 peticionária 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 peticionária 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)

