

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 petição 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
% 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	41,770	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	1,142,1232		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

561. A partir do quadro, verificar-se-ia que apenas 24% do lucro das empresas chinesas em 2019 originou-se 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.

562. Segundo a petição, 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, Estudo contratado pelo Instituto Aço Brasil "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", verificou 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 Shagang 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 Shagang.' (...) 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.

563. 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 adquiriria 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.

564. Em artigo, Jorge Miranda traz 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.

565. Miranda afirma que a política microeconômica da China seria baseada em quatro principais pilares: (i) fornecimento de fatores de produção, matérias-primas e 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 a petição, o autor conclui que, ainda que o país não seja o primeiro a intervir na economia, a magnitude com a qual o faz não tem precedentes, de forma que a China não poderia ser considerada uma economia de mercado.

4.1.1.1.1.2. Planos quinquenais nacionais e o setor siderúrgico

566. A política industrial chinesa tem 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.

567. 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 8º e assim permanece 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.

4.1.1.1.1.3. Do 8º ao 12º Plano Quinquenal

568. De acordo com a petição, o 8º Plano Quinquenal (referente aos anos de 1991 a 1995) tratou 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.

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

570. O 9º Plano Quinquenal (referente aos anos de 1996 a 2000) mereceria destaque pela forma como socorreu a deficitária indústria siderúrgica chinesa. Apesar dos subsídios governamentais, pelo menos um terço das empresas estatais estava 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.

571. Segundo a petição, durante a vigência do 9º Plano Quinquenal, o governo chinês traçou uma grande estratégia de reforma das empresas estatais, que se baseou 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.

