

781. Ressaltou que a Comissão Europeia investigou a concessão de subsídios aos produtores de produtos de aço revestido chineses na forma do fornecimento de energia elétrica por órgãos governamentais a preços preferenciais. Nesta investigação, foi verificado que a NDRC seria responsável pela implementação da política centralizada acima referida. Foi verificado, ainda, que a NDRC fixaria preços diferentes para cada província, tipo de usuário (residencial ou industrial, de grande ou de pequeno porte) e até mesmo para cada empresa, considerando os objetivos fixados nas políticas industriais do governo que diferencia indústrias encorajadas, permitidas ou proibidas. Nesse sentido:

3.3.1.4. Programme consisting of provision of electricity for less than adequate remuneration

(a) Introduction

(140) The complaint alleged that the GOC has provided electricity for less than adequate remuneration through preferential rates. In particular, the complaint asserted that electricity rates were set differently in different provinces and also that preferential rates were used as an industrial policy tool to encourage high added-value steel products and discourage outdated production capacities.

(c) Findings of the investigation

(144) The investigation confirmed that it is the NDRC that sets the prices of electricity applicable in the various provinces. It was verified that the local price bureau merely acts as an executive arm of the decision taken at central level by the NDRC. This is also confirmed by the fact that the NDRC issues Notices in which it sets the actual prices set for each province and then these notices are formally transposed into local notices adopted by the local price bureaux and implemented at local level. The investigation also established that differential electricity rates applicable for certain sectors and/or at provincial and local level are set in accordance with certain factors, including notably the pursuit of the industrial policy goals set by the central and local governments in their 5-year plans and in the sectoral plans.

(145) The investigation of the cooperating sampled exporters showed that one of them, i.e. Chongqing Wanda Steel Strip ("CWSS") benefited from an electricity rate lower than the rate generally applicable for large industrial users. It was found that in the specific area where this exporter was located a sub-category of certain industrial users, including those producing the product concerned, were entitled to this lower rate.

782. Além do controle de preços a nível central, a energia elétrica seria objeto de extensivo e complexo sistema de medidas governamentais, que englobaria políticas setoriais e políticas locais, as quais, a depender da categoria de cliente e dos objetivos políticos perseguidos por cada província do país, determinariam diferentes tarifas de energia, porém sempre observando as políticas e diretrizes determinadas pelo governo central:

Users falling in the 'encouraged' sectors according to the NDRC catalogue pay the basic electricity rate, whereas users falling in the 'outdated' or 'prohibited' sectors pay a surcharge on top of the basic rate. Users not falling into any category listed in the catalogue fall in the default category of 'allowed' enterprises and also pay the basic rate without surcharges.

A third aspect that distorts electricity prices in China is the Chinese government's use of discriminatory pricing measures to achieve industrial policy objectives. An important facet of this policy is the use of "differential pricing." In 2006, NDRC issued the Opinion on Optimizing Differential Electricity Pricing Policies. The measure calls for using differential energy pricing as a regular tool for pursuing national industrial policies to reduce excess and obsolete capacity, streamline industrial structures, and upgrade production technologies. It also calls for energy price increases specifically for companies that employ production technologies listed in the restricted or prohibited categories of the Guidance Catalogue for the Structural Adjustment of Industries.

783. Ademais, enfatizou que, tendo em vista a crescente preocupação da China com o desenvolvimento de fontes renováveis de energia elétrica, conforme extrair-se-ia do 14º Plano Quinquenal, o setor de energia teria se tornado cada vez mais relevante para o país, sendo considerado estratégico para a consolidação de uma indústria de transformação moderna, tecnológica e sustentável, que seria o principal objetivo da China para os próximos cinco anos. Nesse sentido, já em 2012, a Política Energética da China definiu que o Estado regularia os preços da energia elétrica comercializada, bem como estabeleceria um mecanismo para comércio de energia renovável:

The state will regulate the prices of coal for electricity generation and prices of electricity marketed, and explore ways to set up a renewable energy trading mechanism. It has successfully implemented the price, tax and fee reform of refined oil products and guides the public's rational energy consumption through tax means. It will continuously rationalize the refined oil price and form a pricing mechanism, and start the experimental reform of natural gas pricing mechanism. It will improve the market system for energy and develop more forms of trade, including spot trade, long-term contracts and futures trade.

784. Além disso, verificou-se que o setor de energia seria um dos poucos para os quais o governo central teria definido metas obrigatórias no 14º Plano Quinquenal. Essas metas estariam relacionadas à eficiência energética e ao desenvolvimento e expansão de fontes renováveis de energia no país, bem como buscariam reforçar a segurança energética, mediante estratégia que garantisse o abastecimento de carvão e a expansão da produção de petróleo bruto e gás natural, considerado pelo governo chinês um combustível limpo. Assim, segundo a petição, certamente as empresas que se adequarem às metas do Plano Quinquenal serão beneficiadas pelo governo central, com a concessão de subsídios e outros benefícios para a sua adaptação e pleno desenvolvimento.

785. Por sua vez, em relação ao custo do gás natural, em estudo publicado pela Australian National University, ZhongXiang Zhang afirma que os preços estão sendo gradualmente liberalizados, mas destaca que diversas mudanças ainda são necessárias para que estes sejam definidos de acordo com as regras de mercado, notadamente a abertura do setor:

More fundamentally, further progress in natural gas pricing reforms requires the deepening reform of the whole natural gas industry chain by opening the natural gas upstream and downstream markets and regulating the midstream pipeline transport market, as market-oriented natural gas prices can only be formed based on a competitive natural gas industry structure. (...) The National Energy Administration needs to develop a third-party access policy so that parties as well as owners are able to access the pipeline network, formulating specific procedures and regulations for pipeline network access and establishing a platform for pipeline network information disclosure. (Grifou-se)

786. Nesse sentido, a petição também ressaltou a posição do USTR em relatório publicado em fevereiro de 2019, no qual afirmou que os preços de gás natural seriam fixados pelo governo, de acordo com o China Economic Herald e a National Development and Reform Commission:

Notwithstanding these commitments, in 2018, China continued to maintain price controls on several products and services provided by both state-owned enterprises and private enterprises. Published through the China Economic Herald and NDRC's website, these price controls may be in the form of either absolute mandated prices or specific pricing policy guidelines as directed by the government.

Products and services subject to government-set prices include pharmaceuticals, tobacco, natural gas and certain telecommunications services. Products and services subject to government guidance prices include gasoline, kerosene, diesel fuel, fertilizer, cotton, edible oil, various grains, wheat flour, various forms of transportation services, professional services such as engineering and architectural services, and certain telecommunications services." (Grifou-se)

787. Assim, a petição concluiu que o custo das utilidades dos produtores do produto objeto seria controlado pelo governo, sendo artificialmente mais baixo, de forma que as condições normais de mercado não seriam observadas. Esse controle formal dos preços do gás natural e da eletricidade, bem como de seu transporte e distribuição, resultariam em algumas das mais significativas distorções na economia chinesa, tendo em vista que influenciariam diretamente nos custos de produção e, portanto, nos preços dos bens industriais, particularmente das indústrias intensivas, como a indústria siderúrgica.

4.1.1.1.1.16. Mão de obra

788. De acordo com a petição, na China, historicamente, o custo de mão de obra tenderia a ser menor que em outras partes do mundo, apesar de apresentar crescimento anual maior que aquele observado em outras economias do mundo. Dentre as diversas razões para tal constatação estaria o fato de só haver um sindicato no país, o All-China Federation of Trade Unions (ACFTU), subordinado ao partido comunista.

789. Ademais, na China, os sindicatos cumpririam um propósito ideológico. Nesse sentido, a Lei Sindical afirmaria que "[o] sindicato deve aderir ao caminho socialista, à ditadura democrática popular e à liderança do Partido Comunista da China". Vejase:

China's trade unions are also subject to the leadership of CCP. According to Article 4 of the Trade Union Law, 'Trade unions shall [...] uphold leadership by the Communist Party of China [...]'. The Constitution of the Chinese Trade Unions (amended in 2013) also clearly states in its General Principles that 'Chinese trade unions are mass organizations of the working class under the leadership of the Communist Party of China, formed by the workers and staff members on a voluntary basis.', and in Article 32 it states that 'trade union cadres shall: [...] (2) execute the basic lines, guidelines and policies of the Party[...]'. In addition, the nomination and selection of the chairperson, vice-chairperson and committee members of the trade union must be approved by the Party organization at the same level.

(...)

Despite a number of written laws that have been promoting collective bargaining, a significant hurdle in the practical implementations of those provisions is the lack of a detailed legal framework and procedures. Another factor adding to the difficulty in collective bargaining is the fact that the gap in negotiating power of the enterprise and employee is very big, with both the public and private enterprises having much more power than the employees.

790. A petição também frisou que pelo simples acesso ao site oficial da ACFTU já seria possível verificar a forte ligação do sindicato com o governo central chinês. O controle da organização sindical por meio da ACFTU faria com que os trabalhadores tenham pouca - ou nenhuma - liberdade para barganhar melhores condições de trabalho e de salário, sendo que seria proibida qualquer forma de livre associação, assembleias de trabalhadores e greves. Por consequência, o governo central teria controle direto na determinação dos salários e das condições de trabalho.

791. O Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas (ONU), em relatório de 2023 sobre a China, teria expressado preocupação com a estrutura sindical da China e o impedimento ao livre exercício do direito de formar e aderir a sindicatos, e solicitado ao governo para ratificar as Convenções Sindicais da OIT relacionadas ao tema.

792. O mencionado relatório também teria expressado preocupação com a situação laboral de trabalho forçado da população uiguar na China e outras minorias sociais. Segundo publicação do Department of Labor dos Estados Unidos, a China teria detido arbitrariamente mais de um milhão de uigures e outras minorias sociais na região de Xinjiang, estimando que 100 mil pessoas estejam trabalhando em condições de trabalho forçado.

793. Países como o Japão teriam denunciado a sua preocupação com a situação dos direitos humanos na China ao Conselho dos Direitos Humanos das Nações Unidas. O relatório teria destacado práticas alarmantes promovidas contra esses trabalhadores, como a estrita vigilância, ameaças, privação arbitrária de liberdade e muito mais.

794. Ainda no tocante às condições de trabalho na China, a petição destacou que o Relatório do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas (ONU) também expressou preocupação em razão da considerável proporção de trabalhadores que não seriam devidamente registrados e, portanto, seriam parte da economia informal da China, não estando, portanto, cobertos pelas leis trabalhistas e de proteção social.

795. Em adição ao controle exercido pelo governo por meio da ACFTU, verificou-se, ainda, que o Partido Comunista Chinês possuiria um sistema de classificação e controle dos trabalhadores, conhecido como Sistema Hukou, que dificultaria a migração e aquisição de benefícios pelos trabalhadores. Por meio do sistema Hukou, desenvolvido e coordenado pelo governo chinês desde 1950, os cidadãos chineses seriam classificados como residentes rurais ou urbanos. Dessa forma, ao migrar da área rural para a área urbana, o migrante não seria elegível ao recebimento de benefícios sociais concedidos a partir do pagamento de impostos incidentes sobre os salários, tais como pensões, seguro médico, seguro-desemprego e subsídios à moradia.

796. Como consequência desse sistema, atualmente, mais da metade da população chinesa viveria em áreas urbanas, mas apenas um terço possuiria um Hukou urbano. Por essa razão, o custo de contratação desses indivíduos pelas indústrias chinesas seria muito mais baixo do que seria em condições normais de mercado, o que certamente teria contribuído para que a China se consolidasse como centro de produção de baixo custo da economia global.

797. Ademais, a petição frisou que o site China Labour Bulletin indicaria que os salários na China são fixados pelos governos locais, com base no custo de vida e oferta e demanda de mão de obra, podendo ser ajustados de acordo com a política industrial local:

Minimum wage rates in China are determined by regional governments, based on local living costs, local wages and the overall supply and demand for labour. As a result, there is considerable variation in minimum wage levels in major cities and poorer rural areas. [...] In 2010, for example, minimum wage rates in Beijing and the Guangdong manufacturing hub of Dongguan were basically the same but in 2019, the monthly minimum wage in Beijing was 480 yuan higher than in Dongguan. [...] The slower minimum wage growth in Dongguan is partly explained by the desire of the Guangdong provincial government to slow the outflow of business, particularly manufacturing, to other countries and the Chinese interior where costs are lower.

798. Isso faria com que houvesse grande diferença entre os salários de áreas urbanas e rurais. Além disso, a população chinesa qualificada, ou seja, com grau superior completo, teria aumentado sem que a oferta de empregos adequados a essa população tivesse crescido proporcionalmente, de forma que tais entrantes no mercado de trabalho veriam forçados a aceitar posições com salários bem menores, outro fator que contribuiria para a distorção do custo de mão de obra.

799. Ademais, ao elaborar e ajustar os salários mínimos, os governos locais concentrar-se-iam nas preocupações da indústria e no impacto no investimento local. Os "Regulamentos do salário-mínimo da China" ("China's Minimum Wage Regulations"), implementados pelo então Ministério do Trabalho e da Segurança Social, em março de 2004, estipulariam que os governos regionais deveriam ajustar o salário-mínimo e pelo menos uma vez a cada dois anos.

800. Segundo a petição, no início da década de 2010, porém, a província de Guangdong, importante centro comercial e industrial da China, numa tentativa de abrandar a saída de indústrias para outros países e para o interior da China, teria decidido mudar a regra para que os ajustes no salário-mínimo fossem feitos a cada três anos. Outras províncias e regiões rapidamente teriam seguido o exemplo e a frequência dos aumentos diminuiu francamente no final da década. Posteriormente, em 2020, em decorrência da pandemia de Covid-19, bem como da guerra comercial sino-americana, os aumentos do salário-mínimo em toda a China teriam sido suspensos, conforme gráfico abaixo .

(Figura removida)

