

TRADUÇÃO DOS  
RELATÓRIOS DOS  
ESTADOS UNIDOS E  
DA UNIÃO EUROPEIA  
SOBRE DISTORÇÕES  
NA ECONOMIA  
DA CHINA



*Confederação Nacional da Indústria*  
**PELO FUTURO DA INDÚSTRIA**



TRADUÇÃO DOS  
RELATÓRIOS DOS  
ESTADOS UNIDOS E  
DA UNIÃO EUROPEIA  
SOBRE DISTORÇÕES  
NA ECONOMIA  
DA CHINA

**CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI**

*Robson Braga de Andrade*

Presidente

**Diretoria de Desenvolvimento Industrial**

*Carlos Eduardo Abijaodi*

Diretor

**Diretoria de Relações Institucionais**

*Mônica Messenberg Guimarães*

Diretora

**Diretoria de Serviços Corporativos**

*Fernando Augusto Trivellato*

Diretor

**Diretoria Jurídica**

*Hélio José Ferreira Rocha*

Diretor

**Diretoria de Comunicação**

*Ana Maria Curado Matta*

Diretora

**Diretoria de Educação e Tecnologia**

*Rafael Esmeraldo Lucchesi Ramacciotti*

Diretor

**Diretoria de Inovação**

*Gianna Cardoso Sagazio*

Diretora

# TRADUÇÃO DOS RELATÓRIOS DOS ESTADOS UNIDOS E DA UNIÃO EUROPEIA SOBRE DISTORÇÕES NA ECONOMIA DA CHINA



Brasília, 2020



*Confederação Nacional da Indústria*  
**PELO FUTURO DA INDÚSTRIA**

© 2020. CNI – **Confederação Nacional da Indústria.**

Qualquer parte desta obra poderá ser reproduzida, desde que citada a fonte.

CNI

**Gerência Executiva de Assuntos Internacionais**

---

FICHA CATALOGRÁFICA

---

C748t

Confederação Nacional da Indústria.

Tradução dos relatórios dos Estados Unidos e da União Europeia sobre distorções na economia da China / Confederação Nacional da Indústria. – Brasília : CNI, 2020.

83 p. : il.

1.Economia Chinesa. 2. Indústria Chinesa. I. Título.

CDU: 338.45 (529)

---

CNI  
Confederação Nacional da Indústria  
**Sede**  
Setor Bancário Norte  
Quadra 1 – Bloco C  
Edifício Roberto Simonsen  
70040-903 – Brasília – DF  
Tel.: (61) 3317-9000  
Fax: (61) 3317-9994  
<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/>

**Serviço de Atendimento ao Cliente - SAC**  
Tels.: (61) 3317-9989/3317-9992  
[sac@cni.org.br](mailto:sac@cni.org.br)

# LISTA DE SIGLAS

**ACFTU:** ALL-CHINA FEDERATION OF TRADE UNIONS  
**AIC:** STATE ADMINISTRATION OF INDUSTRY AND COMMERCE  
**AML:** ANTI-MONOPOLY LAW OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA  
**CHINALCO:** ALUMINUM CORPORATION OF CHINA LIMITED QINGHAI BRANCH  
**CNI:** CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA  
**CEO:** CHIEF EXECUTIVE OFFICER  
**DRC:** DEVELOPMENT AND REFORM COMMISSION  
**EBL:** ENTERPRISE BANKRUPTCY LAW OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA  
**EUA:** ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA  
**FMI:** FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL  
**IVA:** IMPOSTO SOBRE VALOR AGREGADO  
**IISD:** INSTITUTO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (IISD)  
**MOFCOM:** MINISTRY OF COMMERCE  
**NDRC:** NATIONAL DEVELOPMENT AND REFORM COMMISSION  
**JSB:** JOINT-STOCK COMMERCIAL BANKS  
**OCDE:** ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO  
**OMC:** ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO  
**PBOC:** BANCO POPULAR DA CHINA  
**PCC:** PARTIDO COMUNISTA DA CHINA  
**PME:** PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS  
**PIB:** PRODUTO INTERNO BRUTO  
**PRC:** PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA  
**RMB:** RENMINBI (MOEDA NACIONAL CHINESA)  
**SASACS:** STATE-OWNED ASSETS SUPERVISION AND ADMINISTRATION COMMISSION  
**SECEX:** SECRETARIA DE COMÉRCIO EXTERIOR  
**SEGS:** STATE ENTERPRISE GROUPS  
**SEIS:** STRATEGIC AND EMERGING INDUSTRIES  
**SHSE:** SHANGHAI STOCK EXCHANGE  
**SHFE:** SHANGHAI FUTURES EXCHANGE  
**SOE:** STATE-OWNED ENTERPRISE  
**SPR:** STRATEGIC PETROLEUM RESERVES  
**SRB:** STATE BUREAU OF MATERIAL RESERVE  
**SSSR:** REFORMAS ESTRUTURAIIS NO LADO DA OFERTA  
**SZSE:** SHENZHEN STOCK EXCHANGE  
**TWH:** TERA-WATTS-HORA  
**UE:** UNIÃO EUROPEIA  
**VAT:** VALUE-AGGREGATED TAX (IVA)

# LISTA DE QUADROS

<b>QUADRO 1</b> – CRITÉRIOS PARA AVALIAR A EXISTÊNCIA DE DISTORÇÕES SIGNIFICATIVAS DECORRENTES DA ATUAÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA (UE) .....	21
<b>QUADRO 2</b> – CRITÉRIOS PARA AVALIAR SE O PAÍS É OU NÃO UMA ECONOMIA DE MERCADO (EUA) .....	22
<b>QUADRO 3</b> – LISTA NÃO EXAUSTIVA DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO/PLANOS CHINÊS.....	27
<b>QUADRO 4</b> – RESUMO DAS PRINCIPAIS DISTORÇÕES IDENTIFICADAS .....	31
<b>QUADRO 5</b> – INSTRUMENTOS QUE BALIZAM A ATUAÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO PARA ATINGIR OBJETIVOS DE POLÍTICA ESTATAL.....	38
<b>QUADRO 6</b> – CATÁLOGO DE INVESTIMENTO ESTRANGEIRO NA CHINA .....	50
<b>QUADRO 7</b> – RESTRIÇÕES E REQUISITOS PARA INVESTIMENTOS SELECIONADOS NA CHINA POR ESTRANGEIROS .....	51
<b>QUADRO 8</b> – PROCEDIMENTO DE APROVAÇÃO DE PROJETOS DE INVESTIMENTO NA CHINA .....	52
<b>QUADRO 9</b> – RESUMO DAS PRINCIPAIS DISTORÇÕES IDENTIFICADAS .....	64
<b>QUADRO 10</b> – SUBSÍDIOS CONCEDIDOS A EMPRESAS DO SETOR DE ALUMÍNIO .....	67
<b>QUADRO 11</b> – SUBSÍDIOS CONCEDIDOS A EMPRESAS DO SETOR DE ALUMÍNIO .....	70
<b>QUADRO 12</b> – SUBSÍDIOS CONCEDIDOS A EMPRESAS DO SETOR DE QUÍMICO.....	73
<b>QUADRO 13</b> – CONTROLE DAS 20 MAIORES EMPRESAS DO SETOR QUÍMICO.....	74
<b>QUADRO 14</b> – AVALIAÇÃO DOS CRITÉRIOS DESCRITOS NA CIRCULAR SECEX Nº 59/2001 PARA A CHINA .....	80

# LISTA DE FIGURAS

<b>FIGURA 1</b> – PARTICIPAÇÃO DO ESTADO NOS CINCO GRANDES BANCOS COMERCIAIS (COMMERCIAL BANKS – BIG FIVE).....	40
<b>FIGURA 2</b> – CONEXÕES PESSOAIS NOS NÍVEIS MAIS ALTOS DAS ORGANIZAÇÕES DO SISTEMA FINANCEIRO .....	42
<b>FIGURA 3</b> – PARTICIPAÇÃO DOS ATORES NO MERCADO DE TÍTULOS .....	43
<b>FIGURA 4</b> – COMPARAÇÃO ENTRE OS RATINGS DE CRÉDITO DA CHINA E INTERNACIONAIS .....	44
<b>FIGURA 5</b> – OFERTA DE INSUMOS E MATÉRIAS-PRIMAS POR PAÍS .....	61

# LISTA DE GRÁFICOS

<b>GRÁFICO 1</b> – FUSÕES DE SOES .....	35
<b>GRÁFICO 2</b> – MEMBROS DE CONSELHOS ADMINISTRATIVOS COM CONEXÕES COM O GOVERNO .....	41
<b>GRÁFICO 3</b> – MERCADO PARALELO DE FINANCIAMENTO ( <i>SHADOW MARKET</i> ) .....	46
<b>GRÁFICO 4</b> – CRESCIMENTO DO INVESTIMENTO NA CHINA: EMPRESAS PRIVADAS VERSUS SOES .....	47
<b>GRÁFICO 5</b> – CRESCIMENTO DOS LUCROS DO SETOR INDUSTRIAL (EMPRESAS PRIVADAS E PÚBLICAS), 2006 – 2016.....	48
<b>GRÁFICO 6</b> – PRODUÇÃO EFETIVA VERSUS META DE REDUÇÃO DE PRODUÇÃO (2008-2011) .....	68
<b>GRÁFICO 7</b> – SOBRECAPACIDADE NO SETOR DO ALUMÍNIO NA CHINA .....	71
<b>GRÁFICO 8</b> – TAXA DE UTILIZAÇÃO DA CAPACIDADE INSTALADA DE DIVERSOS SETORES DA INDÚSTRIA CHINESA .....	77

# LISTA DE TABELAS

<b>TABELA 1</b> – INDÚSTRIAS ESTRATÉGICAS DA CHINA .....	29
<b>TABELA 2</b> – TOTAL DE ATIVOS DAS INSTITUIÇÕES BANCÁRIAS NA CHINA (%) .....	39
<b>TABELA 3</b> – SOBRECAPACIDADE DO SETOR SIDERÚRGICO NA CHINA .....	67
<b>TABELA 4</b> – EXCESSO DE CAPACIDADE NA CHINA POR PRODUTO QUÍMICO .....	75
<b>TABELA 5</b> – INDICADORES FINANCEIROS DE SETORES COM EXCESSO DE CAPACIDADE ..	77



# SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>RESUMO EXECUTIVO .....</b>	<b>13</b>
<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>17</b>
<b>2. OS RELATÓRIOS ELABORADOS PELA COMISSÃO EUROPEIA (UE) E PELA INTERNATIONAL TRADE ADMINISTRATION (EUA).....</b>	<b>21</b>
<b>3 SISTEMAS POLÍTICO, LEGAL E ECONÔMICO DA CHINA .....</b>	<b>25</b>
3.1 DISTORÇÕES HORIZONTAIS (INTERSETORIAIS).....	30
3.1.1 Empresas controladas pelo Estado (SOEs).....	33
3.1.2 Setor financeiro .....	37
3.1.3 Investimento estrangeiro .....	49
3.1.4 Terra .....	54
3.1.5 Trabalho .....	56
3.1.6 Energia.....	57
3.1.7 Matérias-primas e outros insumos.....	60
3.2 DISTORÇÕES SETORIAIS .....	64
3.2.1 Siderurgia .....	65
3.2.2 Alumínio .....	69
3.2.3 Químico .....	72
3.3 Considerações Finais e Recomendações para a Indústria.....	76
<b>AVALIAÇÃO DOS CRITÉRIOS PARA SE CONSIDERAR UMA ECONOMIA COMO DE MERCADO PELA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA.....</b>	<b>79</b>
<b>RECOMENDAÇÕES PARA A INDÚSTRIA .....</b>	<b>83</b>



# APRESENTAÇÃO

Os Estados Unidos (EUA) e a União Europeia (UE) realizam, periodicamente, análises profundas sobre as diversas formas de intervenção estatal presentes na economia chinesa.

Esses relatórios reúnem informações sobre distorções econômicas em empresas estatais e em áreas como sistema financeiro, investimentos estrangeiros, energia, trabalho e terra, além de subsídios em setores como aço, alumínio e químico.

O levantamento desses dados cumpre, para os governos dos Estados Unidos e da União Europeia, uma função essencial no sistema de combate a práticas desleais de comércio que afetam o emprego e a produção em suas economias.

Na presente publicação, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) resumiu as principais conclusões contidas nas análises feitas nesses documentos. O objetivo é auxiliar o setor privado a compreender melhor a economia da China, e colaborar com o governo brasileiro em suas análises de defesa comercial e sobre os subsídios que têm afetado a produção e o emprego no Brasil.

O debate ocorre em um momento oportuno, dada a importância da busca por um comércio justo num cenário internacional de maior concorrência e menor tolerância com os efeitos nocivos provocados por práticas desleais.

Boa leitura.

**Robson Braga de Andrade**

Presidente da CNI



# RESUMO EXECUTIVO



Os Estados Unidos (EUA) e a União Europeia (UE) realizaram, respectivamente, análises profundas sobre as diversas formas de intervenção estatal na economia chinesa e publicaram em relatórios nos últimos anos.

Esses relatórios analisaram distorções no sistema financeiro, tratamento dado a investimentos estrangeiros, fatores de produção, intervenções sobre o câmbio, entre outras. Além disso, foram analisados subsídios destinados especificamente a setores como siderurgia, alumínio e químico.

A Confederação Nacional da Indústria (CNI) resumiu as principais conclusões contidas nas análises feitas pelos EUA e pela UE, com o objetivo de auxiliar o setor privado brasileiro a compreender melhor as distorções existentes na economia da China.

## *Políticas horizontais e setoriais*

A atuação do Estado chinês na economia é definida por meio de planos econômicos, que traçam metas para a economia chinesa – em particular os Planos Quinquenais. Mais que diretrizes gerais, o planejamento é composto por uma rede de planos que cobre, de forma abrangente, o governo central a municípios em diversas indústrias.

O cumprimento das metas contida nos planos cria uma série de distorções na economia chinesa que afetam a economia internacional e a produção industrial do Brasil. Para os fins deste estudo, as distorções resultantes da atuação do Estado na economia chinesa foram divididas entre dois tipos: as horizontais e as setoriais.

Em relação às horizontais, sete instrumentos principais listados a seguir são utilizados:

- 1) **Empresas estatais:** mais de 150 mil (número que vem crescendo) empresas estatais (SOEs) são legalmente obrigadas a seguir as diretrizes de políticas estatais. Elas controlam até 30% de toda a produção na China e recebem benefícios como: acesso a fundos e empréstimos preferenciais, terra, energia, insumos, isenções fiscais, entre outros. As SOEs dominam sobretudo setores como o financeiro, a geração e a distribuição de energia, telecomunicações, aeroespacial, defesa, petroquímica, transportes, serviços de tecnologia, entre outros, com participação que chegam a mais de 80%.
- 2) **Sistema financeiro:** entidades de propriedade do governo detêm a maioria das participações em títulos de dívida e representam 94% da emissão de títulos. Sessenta por cento (60%) da avaliação de risco de títulos de dívida na China é feita por agências estatais, o que leva à falta de confiabilidade na avaliação de risco de crédito. De acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), mais de 90% dos títulos chineses são avaliados de AA a AAA pelas agências de *rating* nacionais, o que leva a uma virtual inexistência de inadimplências.
- 3) **Investimento estrangeiro:** bastante discricionariedade no processo administrativo para aprovação de investimentos estrangeiros, direcionando a aprovação para setores com tecnologias não disponíveis na China, exigindo, em alguns casos, transferência de tecnologia como condição para aprovação de investimentos.
- 4) **Terra:** os direitos de uso da terra são concedidos pelo Estado em leilões a preços artificialmente baixos (há casos de desconto de até 70% do preço) e que, muitas vezes, são fictícios, com participação de apenas uma empresa.
- 5) **Trabalho:** há limitações em relação à livre negociação de salários por trabalhadores devido à ausência de direito de greve, restrições à locomoção dos trabalhadores e sindicatos ligados ao Partido Comunista.
- 6) **Energia:** o Estado detém 50% de participação na geração e 100% na distribuição de energia. Existem, ainda, 14 subsídios para geração de energia à queima de carvão e 18 subsídios à produção de carvão, gerando sobrecapacidade no setor.
- 7) **Matérias-primas e outros insumos:** há proibição à exportação para mais de 200 produtos, impostos de exportação, cotas e licenciamento não automático. Esse número era maior antes dos casos na Organização Mundial de Comércio (OMC).

Grande parte das distorções horizontais afetam setores estratégicos. Um dos principais problemas setoriais é o de excesso de capacidade, que é intenso nos **setores siderúrgico, alumínio e químico**. Ele existe, sobretudo, porque o setor financeiro facilita o acesso ao capital mesmo para empresas que não geram lucros, mas que continuam investindo em capacidade.

No caso do setor siderúrgico, por exemplo, houve aumento de capacidade de produção de quase 1.000 toneladas (80%) entre 2005 e 2015. A consequência do excesso de capacidade são distorções, a nível global, que impactam os preços desses produtos, gerando uma onda de investigações de defesa comercial contra produtos desses setores, o que provavelmente não ocorreriam se predominassem forças de mercado.

Além da sobrecapacidade, foram identificados diversos subsídios concedidos a empresas desses setores, como: acesso facilitado a financiamento, com juros abaixo do valor de mercado, não exigência de garantias suficientes, cancelamento de dívidas, programas de isenção e redução de impostos, aquisição de insumos e fatores de produção a preços inferiores aos de mercado.

### *Recomendações ao setor empresarial brasileiro*

As distorções identificadas neste relatório evidenciam que os critérios definidos na legislação brasileira (Circular Secex nº 59/2001) para considerar um país como uma economia de mercado, ainda, não estão totalmente presentes na China.

Com base nessa constatação, o estudo conclui as seguintes sugestões para a indústria:

- Manter o posicionamento em relação ao tratamento da China como economia não de mercado no âmbito das investigações *antidumping*, considerando a alteração do ônus da prova de se demonstrar que inexistem condições de mercado na China.
- Avaliar, no âmbito de atuação de cada setor, da conveniência de provocar o governo a iniciar investigações sobre subsídios e medidas compensatórias para evitar danos causados à indústria nacional decorrente das diversas distorções detalhadas no estudo.
- Avaliar e, se for o caso, agir, para que o governo brasileiro acione a China no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC para discutir a legalidade dos subsídios concedidos pela China frente às normas de organização.
- Propor ao governo brasileiro um posicionamento mais assertivo sobre o tema de subsídios industriais na OMC. O país tem sido ator importante na agenda de reforma da Organização e pode elevar em transparência e notificação de subsídios, mas também de endurecimento das regras e ampliação do conceito de subsídio.



# 1 INTRODUÇÃO



EUA e UE realizaram, respectivamente, aprofundadas análises sobre as diversas formas de intervenção estatal na economia chinesa, com base em avaliações de distorções a respeito de sistema financeiro, investimentos, fatores de produção (capital, mão de obra, matérias-primas, etc.), intervenções sobre o câmbio e outras questões. Os critérios examinados por EUA e UE correspondem, em grande medida, aos critérios presentes na legislação brasileira, o que reforça a relevância das conclusões alcançadas nos relatórios de EUA<sup>1</sup> e UE<sup>2</sup>.

A conclusão, em ambos os casos, é de que ainda não predominam na China as condições para que o país possa ser considerado uma economia de mercado.

O Brasil não tem como prática, até o momento, elaborar esse tipo de avaliação. A compreensão e a divulgação de tais análises servem para dois fins: (i) fortalecer a posição da indústria brasileira de que a China efetivamente ainda não é uma economia de mercado para fins de investigações *antidumping*; e (ii) reunir informações sobre distorções horizontais e setoriais de interesse de segmentos produtivos no Brasil afetados pela concorrência desleal com a China, inclusive para que sejam iniciadas eventuais investigações sobre medidas compensatórias (antissubsídios).

1 UNITED STATES DEPARTMENT OF COMMERCE. China's status as a non-market economy. Disponível em: <https://enforcement.trade.gov/download/prc-nme-status/prc-nme-review-final-103017.pdf>. Acesso em: 15 out. 2019.

2 EUROPEAN COMMISSION. Commission staff working document on significant distortions in the economy of the People's Republic of China for the purposes of trade defence investigations. Disponível em: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/december/tradoc\\_156474.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/december/tradoc_156474.pdf). Acesso em: 15 out. 2019.

Nesse contexto, este estudo analisou e resumiu as conclusões alcançadas por EUA e UE a respeito das distorções na economia chinesa que justificam considerá-la como uma economia não de mercado, de maneira a permitir a sua compreensão e ampla divulgação a setores interessados no Brasil.

O trabalho a seguir cobriu os seguintes tópicos:

- Os critérios levados em consideração por EUA e UE na elaboração de suas análises sobre as distorções na economia chinesa.
- Os aspectos da organização política, econômica e jurídica relevantes para a compreensão da atuação estatal na China, incluindo breve descrição dos planos econômicos.
- As distorções horizontais decorrentes da intervenção do Estado na economia (incluindo tópicos sobre empresas estatais – SOEs), setor financeiro, investimentos estrangeiros e alocação de fatores de produção (capital, terra, trabalho, matérias-primas, energia).
- As distorções setoriais, como nos segmentos de siderurgia, alumínio e químico.
- Avaliação das distorções à luz da legislação brasileira para determinar se um país é uma economia de mercado e apresentação de recomendações de posicionamento da indústria.





## 2 OS RELATÓRIOS ELABORADOS PELA COMISSÃO EUROPEIA (UE) E PELA INTERNATIONAL TRADE ADMINISTRATION (EUA)

A legislação sobre defesa comercial dos EUA<sup>3</sup> e da UE<sup>4</sup> prevê tratamento diferenciado a países nos quais a atuação do Estado resulta em distorções significativas na economia. No caso da UE, como resultado da reforma dos instrumentos de defesa comercial do bloco, ocorrida em 2017, a Comissão Europeia tem a prerrogativa de elaborar relatórios analisando a existência de distorções significativas, o que pode ser feito em relação a qualquer país.

No caso dos EUA, a legislação determina que a International Trade Administration deve analisar a existência dos critérios para considerar um país como economia de mercado ou não. Os quadros a seguir mostram os critérios utilizados por UE e EUA:

### QUADRO 1 – Critérios para avaliar a existência de distorções significativas decorrentes da atuação do Estado na economia (UE)

1. Se o mercado em questão é servido, em grande parte, por empresas que operam sob a supervisão, o controle, a orientação, o direcionamento ou a propriedade das autoridades chinesas.
2. A presença do Estado nas empresas, permitindo a este interferir em preços e custos relacionados.
3. Políticas públicas ou medidas de discriminação que favorecem fornecedores nacionais ou que influenciam as forças do livre mercado.
4. A ausência, a aplicação discriminatória ou inadequada das leis de falência, societárias ou sobre a propriedade.
5. Presença de custos salariais distorcidos.
6. A concessão do acesso a financiamento é feita por instituições que implementam objetivos de política pública ou que não agem de forma independente do Estado.

Fonte: Regulação (UE) 2016/1036, do Parlamento Europeu e Conselho Europeu, conforme modificado pela Regulação (UE) 2017/2321. Elaboração: CNI.

3 Regulação (UE) 2016/1036, do Parlamento Europeu e Conselho Europeu, conforme modificado pela Regulação (UE) 2017/2321.

4 Ato Tarifário de 1930, dos Estados Unidos, seção 771(18)(A).

**QUADRO 2** - Critérios para avaliar se o país é ou não uma economia de mercado (EUA)

1. Grau de conversibilidade da moeda chinesa na moeda de outros países.
2. Em que medida os salários na China são determinados pela livre negociação entre trabalhador e empregador.
3. Em que medida as <i>joint ventures</i> ou outros investimentos feitos por firmas estrangeiros são permitidos na China.
4. A extensão do controle ou direito de propriedade do governo sobre os meios de produção.
5. A extensão do controle do governo sobre a alocação de recursos e sobre as decisões das empresas quanto a preços e volume de produção.
6. Outros fatores.

Fonte: *Tariff Act de 1930*, seção 771(18)(A). Elaboração: CNI.

Os critérios adotados por UE e EUA são bastante similares aos definidos pela legislação brasileira como indicadores da existência de condições de economia de mercado, o que mostra a relevância de compreender os impactos das distorções resultantes da atuação do Estado na economia chinesa.





# 3 SISTEMAS POLÍTICO, LEGAL E ECONÔMICO DA CHINA



Economia de mercado socialista: o objetivo a longo prazo das políticas públicas chinesas

A característica básica da economia de mercado socialista é a propriedade estatal dominante, refletida no termo “economia de mercado socialista”. Este termo é utilizado nos principais documentos que organizam o Estado chinês, a Constituição da China e a Constituição do Partido Comunista Chinês (PCC).

Estes documentos estabelecem o objetivo de fortalecer ainda mais a propriedade estatal por meio de um extenso e sofisticado sistema de planejamento econômico e por uma política governamental intervencionista na economia para implementar planos econômicos.

O objetivo disposto na Constituição da China e na Constituição do PCC são refletidos na atuação dos principais atores políticos e econômicos da China, bem como nos planos econômicos chineses, que dão concretude e põem em prática o conceito de economia de mercado socialista.

Os planos preveem diversas regras, metas e incentivos para atingir os objetivos do Estado chinês, com mecanismos de maior ou menor intervenção estatal. Embora esses mecanismos incluam práticas tipicamente de mercado (e daí o uso do termo “economia de mercado”), eles são formatados para atingir objetivos de políticas estatais e contam com a atuação ativa do Estado, ainda que esta atuação nem sempre seja, à primeira vista, evidente.

### *O Partido Comunista Chinês (PCC)*

O PCC é o único partido governante na China, com seu papel de liderança atribuído pela Constituição chinesa. Esse papel de liderança abrange todos os aspectos do Estado, incluindo – e isso é importante para os propósitos deste relatório – a economia e o sistema judicial. Para exercer essa liderança, o PCC tem uma caixa de ferramentas abrangente à sua disposição:

- Profundo envolvimento do PCC no processo de planejamento da economia e da indústria, bem como na implementação dos planos econômicos.
- Elaboração da legislação chinesa, que implementa juridicamente as disposições do planejamento econômico.
- Rígido controle sobre as nomeações de altos cargos em todas as emanações do Estado, incluindo os altos gerentes das SOEs e membros do judiciário.
- Recentemente, o PCC tem reforçado seu controle sobre os operadores econômicos, por meio de uma crescente influência das organizações do partido na tomada de decisões dentro das empresas. Também tem sido divulgado que o papel do PCC – já consagrado na lei – deve agora também ser formalizado nos artigos dos estatutos/contratos sociais de empresas selecionadas.

Em suma, o PCC estabelece a agenda econômica e controla todos os aspectos de sua implementação. Essa competência do PCC vai muito além de um controle macroeconômico. Na verdade, ele se estende ao nível das decisões de negócios de empresas individuais, tanto de empresas estatais quanto de empresas privadas.

### *O sistema de planejamento chinês*

O planejamento econômico da China é elaborado pelo PCC e é extremamente abrangente, contendo disposições estratégicas e macro-objetivos, bem como disposições específicas até o nível de atividades locais.

O quadro a seguir resume os principais programas que compõem a estratégia de planejamento econômico da China. É importante pontuar que se trata de um planejamento apenas do nível central de governo. Todo esse planejamento é refletido e ampliado em outros diversos planos regionais e locais, inclusive de nível municipal.

**QUADRO 3** – Lista não exaustiva do sistema de planejamento/planos chinês

<b>Estratégias mais abranges</b>
<i>Made in</i> China 2025
Iniciativa Cinturão e Rota (BRI)
Reformas Estruturais no Lado da Oferta (SSSR)
Internet +
<b>Planos Quinquenais</b>
Planos quinquenais nacionais
<i>13º Plano Quinquenal para o Desenvolvimento Nacional e Social</i>
<b>Planos setoriais</b>
Guia de Desenvolvimento da Indústria da Informação
Plano de Inovação em Tecnologia Avançada da Fabricação
Plano de Desenvolvimento da Indústria Leve
Plano de Desenvolvimento de Software e Serviços da Tecnologia da Informação
Plano de Desenvolvimento da Indústria de Informação e de Telecomunicação
Plano de Ajuste e Modernização do Aço
Plano de Desenvolvimento da Indústria Têxtil
Plano da Indústria de Construção
Plano de Desenvolvimento da Indústria de Material de Construção
Plano de Desenvolvimento da Indústria Química e Petroquímica
Guia de Desenvolvimento da Indústria Farmacêutica
Plano de Desenvolvimento da Indústria de Produtos Explosivos Civis
Plano Nacional de Recursos Minerais
Plano de Desenvolvimento da Indústria de Metais Não Ferrosos
Plano de Ação de Ajuste, Transformação e Modernização da Estrutura da Indústria Naval
Guia de Desenvolvimento da Indústria de Fibra Química
Guia para o desenvolvimento de novos materiais industriais

Fonte: Relatório UE (p. 45).

As estratégias mais abrangentes (*Overarching Strategies*) são indicações de objetivos mais amplos do Estado chinês. São elas:

- O China Manufacturing 2025 Plan (Made in China 2025), que esboça estratégias de médio e longo prazo para o desenvolvimento científico e tecnológico do país, a partir de políticas financeiras e fiscais.
- O objetivo é transformar a indústria da China na líder global em manufatura (de alto valor agregado) e a autossuficiência do país em termos de tecnologia de ponta, incluindo a definição de objetivos para patentes e gastos com pesquisa e desenvolvimento (P&D), entre 2020 e 2025, em grandes indústrias manufatureiras.
- A Iniciativa Cinturão e Rota (BRI) consiste em um projeto de desenvolvimento de infraestrutura e investimento que envolve inúmeros países dos continentes asiático, africano, europeu e americano, para a construção de rotas comerciais marítimas desde a China até a Europa.
- As Reformas Estruturais no Lado da Oferta (SSSR) foram introduzidas para endereçar cinco problemas importantes para a economia chinesa: excesso de capacidade industrial, excesso de estoques, débito corporativo, custos corporativos e posição dos produtores chineses nas cadeias industriais de valor.
- O Plano Internet + tem o objetivo de integrar a tecnologia da internet com indústrias tradicionais, a fim de impulsionar o crescimento econômico, modernizar as indústrias manufatureiras e criar eficiências ao longo dos processos produtivos.

O sistema de planos (que são vinculantes por lei), por sua vez, contém disposições mais específicas e constitui uma ferramenta importante e sofisticada para as autoridades chinesas moldarem a vida econômica e social do país. Eles contêm metas quantitativas e qualitativas de desenvolvimento, metas de produção e controle de capacidade, até suporte financeiro, segurança de fornecimento, intervenções na estrutura corporativa de empresas e disposições para incentivar e apoiar setores definidos como prioritários.

Para se ter uma ideia da abrangência dos planos, o plano nacional estabelece os principais objetivos, que são refletidos em outros planos, macrorregionais, provinciais e municipais, bem como planos setoriais e para o desenvolvimento de atividades específicas.

Os planos quinquenais, portanto, não devem ser lidos e interpretados isoladamente, mas sim como parte de um sistema que funciona como uma rede interligada, em que os objetivos dos planos nacionais são refletidos e replicados nos demais planos dessa rede, assegurando a implementação dos objetivos estabelecidos nos planos nacionais a nível local ou a nível de indústrias específicas.

O plano nacional atual é o *13th Five-Year Plan for Economic and Social Development (2016-2020)* (13º Plano Quinquenal)<sup>5</sup>, de março de 2016. Esse plano é dividido em 20 capítulos e unifica os diversos planos existentes em relação a:

- modernização da agricultura;
- otimização estrutural do setor industrial;
- expansão de infraestrutura e comunicações (em especial, internet);
- promoção de novas formas de urbanização de zonas econômicas regionais;
- expansão do comércio exterior e investimento;
- garantia de saúde, educação e bem-estar;
- fortalecimento do sistema político liderado pelo PCC e da defesa nacional;
- desenvolvimento de zonas industriais sustentáveis.

No que se refere à indústria, especificamente, o 13º Plano Quinquenal e os demais planos e estratégias preveem alguns setores como estratégicos:

**TABELA 1 – Indústrias estratégicas da China**

Fabricado na China 2025 (2015)	Indústrias estratégicas emergentes (2010)	Indústrias estratégicas	Indústria de base (2006)
7. <b>Novos veículos elétricos</b>	1. Tecnologia de energia limpa	1. Armamentos	1. Maquinário
2. <b>Próxima geração de TI</b>	2. Próxima geração de TI	2. Geração e distribuição de energia	2. Automobilística
3. <b>Biotecnologia</b>	3. Biotecnologia	3. Petróleo e petroquímicos	3. TI
4. <b>Novos materiais</b>	4. Equipamentos de manufatura de ponta	4. Telecomunicações	4. Construção
5. <b>Aeroespacial</b>	5. Energia alternativa	5. Carvão	5. Ferro, aço, e outros materiais não ferrosos
6. <b>Engenharia marítima e navios de alta tecnologia</b>	6. Novos materiais	6. Aviação civil	
7. <b>Ferrovário</b>	7. Novos veículos elétricos	7. Transporte	
8. <b>Robótica</b>			
9. <b>Equipamento de energia</b>			
10. <b>Máquinas agrícolas</b>			

Fonte: KOLESKI, Katherine. US-China economic and security review commission. CENTRAL COMMITTEE OF THE COMMUNIST PARTY OF CHINA. The 13th five-year plan for economic and social development of the People's Republic of China (2016–2020). Disponível em: <https://www.greengrowthknowledge.org/sites/default/files/downloads/policy-database/CHINA%29%20The%2013th%20Five-Year%20Plan%20%282016-2020%29.pdf>. Acesso em: 15 out. 2019.

<sup>5</sup> CENTRAL COMMITTEE OF THE COMMUNIST PARTY OF CHINA. The 13th five-year plan for economic and social development of the People's Republic of China (2016–2020). Disponível em: <https://www.greengrowthknowledge.org/sites/default/files/downloads/policy-database/CHINA%29%20The%2013th%20Five-Year%20Plan%20%282016-2020%29.pdf>. Acesso em: 15 out. 2019.

A classificação de indústrias como estratégicas é refletida em diversos documentos públicos, leis e regulamentos do mais alto nível do governo chinês que orientam todo o aparato estatal a apoiar esses setores. Em decorrência disso, as empresas desses setores que estejam alinhadas com as políticas do governo têm diversas vantagens não disponíveis para empresas de outros setores ou empresas que não sigam as políticas e determinações políticas do governo, tais como:

- Facilidade de acesso a capital.
- Políticas de investimento direcionadas à aquisição de tecnologia estrangeira não disponível na China (exigências de transferência de tecnologia, por exemplo, para aprovação de investimentos estrangeiros).
- Acesso a insumos e fatores de produção facilitado (com preços inferiores ao praticado no mercado para as demais empresas).
- Fechamento do mercado de atuação para empresas estrangeiras.
- Existência de fundos de investimento direcionados aos setores estratégicos.
- Benefícios tributários e fiscais.
- Atuação intensiva de SOEs.
- Modificação da estrutura do mercado por meio do incentivo a fusões de grandes empresas e formação de campeãs nacionais.

Estas vantagens conferem a determinadas empresas que atuam nos setores estratégicos – especialmente SOEs – vantagens competitivas artificiais não disponíveis a empresas privadas. Do ponto de vista macro, o conjunto dessas vantagens confere ao governo enorme margem de manobra para moldar e direcionar o desenvolvimento do setor conforme o planejamento econômico do Estado.

### **3.1 DISTORÇÕES HORIZONTAIS (INTERSETORIAIS)**

Nesta seção, indicaremos as distorções aplicadas horizontalmente na economia chinesa. O quadro 4 a seguir resume as principais distorções identificadas nesta seção, indicando, para cada área de atuação estatal, o tipo de subsídio ou a política de apoio.

**QUADRO 4 – Resumo das principais distorções identificadas**

Área de atuação estatal	Tipo de subsídio ou política de apoio
<b>Empresas estatais (SOEs)</b>	<p>Cerca de 150.000 SOEs – número vem crescendo.</p> <p>SOEs têm obrigação legal de agir para atingir objetivos estatais – têm acesso a diversos benefícios tratados nos capítulos seguintes.</p> <p>Atuação em todos os níveis de governo (central, provincial e municipal).</p> <p>Fusões de SOEs sem controle estatal.</p> <p>Influência do PCC na governança das SOEs por meio da indicação dos principais executivos das SOEs e pela criação de órgãos do PCC que compõe a estrutura de governança das empresas; o presidente do Conselho de Administração deve ser o secretário do Comitê do PCC.</p> <p>Incentivo para evitar falência.</p> <p>Dominam setores como: financeiro, geração e distribuição de energia, telecomunicações, aeroespacial, defesa, petroquímica, transportes, serviços de tecnologia.</p>
<b>Sistema financeiro</b>	<p>Leis que exigem que o sistema financeiro atue para atingir objetivos de políticas estatais.</p> <p>Acesso ao capital facilitado para empresas cujas atividades estejam alinhadas com políticas estatais (principalmente SOEs e grandes empresas privadas com relações políticas com o governo), ao passo que empresas privadas são obrigadas a recorrerem ao mercado paralelo de financiamento (com condições menos favoráveis que as do mercado convencional).</p> <p>Empréstimos a juros menores que os praticados no mercado, cancelamento de dívidas, inexistência de prazo para amortização, já foram considerados subsídios ilegais em várias investigações de defesa comercial.</p> <p>Influência do PCC nos bancos: praticamente todos os executivos de bancos têm alguma relação com o governo; o presidente do Conselho de Administração deve ser o secretário do Comitê do Partido.</p> <p>Bancos estatais com quase 70% dos ativos.</p> <p>Bancos estrangeiros têm participação inferior a 1%.</p> <p>Limitação à atuação de bancos estrangeiros: bancos estrangeiros podem ter no máximo 25% de ações e nenhum acionista estrangeiro individual pode ter mais de 20% das ações.</p> <p>Governo tem participação relevante nos principais bancos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Banco agrícola: 84% de participação estatal.</li> <li>• Banco comercial e industrial: 70% de participação estatal.</li> <li>• Banco da China: 67% de participação estatal.</li> <li>• Banco da construção: 58% de participação estatal.</li> </ul> <p>Entidades de propriedade do governo detêm a maioria das participações em títulos, além de representarem 94% da emissão de títulos.</p> <p>60% da avaliação de risco é estatal.</p> <p>Falta de confiabilidade nas agências de avaliação de risco de crédito – virtual inexistência de inadimplências de títulos de dívida privada.</p> <p>49% das ações no mercado financeiro são de estatais e 53% não negociáveis.</p> <p>Empresas zumbis: sem lucros, mas que continuam recebendo empréstimos.</p> <p>Distorções nas taxas de câmbio em virtude da atuação do Estado.</p>

Área de atuação estatal	Tipo de subsídio ou política de apoio
<b>Investimento estrangeiro</b>	<p>Direcionamento estatal para setores e regiões.</p> <p>Restrição e proibição de investimentos em determinados setores.</p> <p>Aprovação discricionária e burocrática para estrangeiros, com cinco etapas além do investidor nacional.</p> <p>Exigências de transferência tecnológica, desempenho de exportação ou conteúdo local.</p> <p>Incentivos fiscais e fundos direcionados para inovação tecnológica considerados subsídios em investigações de medidas de defesa comercial.</p>
<b>Terra</b>	<p>Constituição chinesa não prevê propriedade privada na China.</p> <p>Preço da terra definido artificialmente pelo Estado, de acordo com a política industrial.</p> <p>Doação de terrenos a empresas específicas por meio de leilões fictícios (com apenas um participante) ou a preços artificialmente baixos (em particular para as SOEs).</p> <p>Leilões fictícios foram considerados ilegais em investigações de defesa comercial.</p> <p>Desapropriação de terras rurais acontece com muita frequência, pois a maior parte das receitas de governos locais vem de desapropriações.</p> <p>Acesso preferencial a terrenos pela indústria siderúrgica.</p> <p>Desconto de até 70% no preço das terras em algumas províncias para setores estratégicos nos planos nacionais.</p> <p>Concessão de direito de uso da terra a preços muito baixos foi considerado como subsídios em diversas investigações.</p>
<b>Trabalho</b>	<p>Apenas um sindicato de trabalhadores (ACFTU), ligado ao PCC.</p> <p>Cargos de chefia do ACFTU são ocupados por membros do PCC.</p> <p>Ausência de direito à greve claramente reconhecido.</p> <p>Sistema de registro de trabalhadores dificulta e, até mesmo, impossibilita livre movimentação de trabalhadores entre a área rural e urbana.</p> <p>Interferência direta do Estado na contratação de empregados.</p> <p>Exigência de assinatura de contratos em branco (sem indicação do salário e horas de trabalho).</p> <p>Conjunto de distorções resulta em ausência de poder de barganha perante empregadores – os salários e as condições de trabalho não são determinados por forças de mercado.</p>
<b>Energia</b>	<p>50% da capacidade de geração de energia é do Estado.</p> <p>Distribuição inteiramente controlada pelo Estado.</p> <p>Catálogo de preços fixados pelo Estados para alguns itens, como gás natural.</p> <p>Meta de 85% de autossuficiência energética.</p> <p>Energia a preços menores para setores estratégicos que chegam a 32%.</p> <p>Excesso de capacidade e subsídios no setor de carvão.</p>

Área de atuação estatal	Tipo de subsídio ou política de apoio
<p><b>Matérias-primas e outros insumos</b></p>	<p>Restrições às exportações que vão de cotas, licenciamento não automático, incentivos fiscais, até proibições para mais de 200 produtos.</p> <p>Mais de 150 empresas estatais de comércio que controlam o comércio de 10 matérias-primas.</p> <p>40 grupos de produtos chineses submetidos a cotas máximas de exportação, como carbonato de magnésio natural, metais de terras raras, prata.</p> <p>Existência de reservas de metais <i>commodities</i> (como alumínio, cobre, ferro, estanho), alguns metais técnicos (cromo, lítio, manganês, molibdênio, elementos de terras raras, selênio, tântalo, tungstênio, vanádio, zircônio) e potássio, além de zinco, níquel, germânio, cobalto, antimônio, cádmio e cobalto, milho, trigo, arroz, algodão e outras <i>commodities</i> agrícolas.</p> <p>Definição de níveis de estoque de matérias-primas pelo Estado, afetando preços.</p> <p>Grandes reservas estatais de mais de 20 matérias-primas afetando preços domésticos e internacionais.</p>

Fonte: elaboração CNI

### 3.1.1 EMPRESAS CONTROLADAS PELO ESTADO (SOES)<sup>6</sup>

As empresas estatais usualmente possuem alguma função relacionada a objetivos sociais, econômicos ou políticos do Estado. Na China, contudo, esse papel é mais forte e essas empresas têm uma obrigação legal de manter seu papel de liderança na economia chinesa, cumprindo com objetivos sociais, econômicos e políticos definidos pelo Estado.

Por serem um instrumento para atingir os objetivos do Estado, as SOEs tem papel preponderante em diversos setores, conforme será explicado ao longo do estudo. Além disso, diversas distorções existentes na economia chinesa decorrem de tratamento diferenciado recebido por SOEs.

#### *Relevância econômica das SOEs*

Estima-se que há mais de 150.000 SOEs na China e este número está em crescimento desde 2010. As SOEs são responsáveis, atualmente, por algo entre 20% – 30% de toda a

<sup>6</sup> As informações citadas nesta seção estão contidas nos Relatório UE (p. 85-109) e Relatório EUA (p. 52-93). O principal instrumento legal citado sobre esse tema é a Lei das Empresas Estatais (ou SOE Law). São SOEs tanto empresas sob controle direto (e formal) do Estado, quanto empresas sob controle por meio de mecanismos informais, descritos como uma densa rede de conexões e relações pessoais entre gerentes de SOEs e indivíduos com influência política. Estes indivíduos exercem as diretivas do PCC sobre as empresas, implementando objetivos e estratégias econômicas definidos em níveis macroeconômicos.

produção da China e dominam diversos mercados (com participação de mercado superior a 80%), a exemplo de:

- Bancário e financeiro – os cinco grandes bancos são SOEs (mais detalhes na seção 2).
- Geração e distribuição de energia – três empresas administradas pelo governo controlam 99% da produção de gás e 94% da produção doméstica de petróleo (mais detalhes na seção 6).
- Telecomunicações – duas empresas administradas pelo governo e uma terceira empresa estatal compreenderam quase todo o setor.
- Aeroespacial e automotivo – SOEs representam quase a totalidade do setor.
- Defesa, petróleo e petroquímicos, aviação civil, transporte aquaviário, serviços modernos e tecnologias – SOEs dominam de 80% a 90% do mercado.

É importante levar em consideração também que há diversas SOEs que atuam a nível regional e municipal e que são estratégicas para a implementação dos objetivos dos planos econômicos no nível local.<sup>7</sup>

### *Controle das decisões administrativas das SOEs<sup>8</sup>*

A SASAC, State-owned Assets Supervision and Administration Commission (Supervisão e Gestão de Ativos Estatais de Empreendimentos”, é um órgão do Estado que tem como missão a execução de objetivos de política pública e de política industrial, por meio das SOEs. Trata-se de um “sistema de gestão de ativos estatais” com objetivos abrangentes (e que vão além de preservar os interesses do Estado como investidor), incluindo a preservação e o desenvolvimento da economia do país.<sup>9</sup>

Uma das principais formas de influência da SASAC nas SOEs é pela seleção de seus principais executivos (presidentes, vice-presidentes, gerentes e diretores, por exemplo). Na prática, o Departamento Organizacional Central do PCC indica os executivos sêniores das 50 SOEs mais relevantes e estratégicas. Quanto às posições gerenciais de demais SOEs, elas são definidas pela SASAC conjuntamente com o Departamento Organizacional Central do Partido, que também exerce o monitoramento das atividades dessas pessoas. Assim, o PCC e o Estado Chinês controlam o quadro de pessoal das SOEs, enquanto os gerentes das referidas empresas são selecionados pelo Conselho de Administração.

<sup>7</sup> Do total de SOEs na China, 58 mil atuam em nível provincial ou municipal.

<sup>8</sup> Entre a legislação relevante relativa a esse ponto, destaca-se: State Council Guiding Opinions on SOE Corporate Governance (Corporate Governance GO), de 2017; Lei das Sociedades por Ações (Company Law), Constituição do Partido, Governo da China. Aviso da SASAC (SASAC Notice).

<sup>9</sup> A SASAC detém controle de praticamente todas as principais SOEs de todas as indústrias estratégicas chinesas. Das 115 empresas chinesas listadas no Global Fortune 500, por exemplo, 48 são controladas pela SASAC central. Além da SASAC central, há também as SASACs locais, permitindo ao Estado um controle praticamente direto das decisões a nível operacional das SOEs.

Além disso, a Lei Societária da China prevê a criação de organizações do PCC dentro de cada empresa. Essas organizações são consideradas como integrantes da estrutura de governança das SOEs, junto com os demais órgãos de governança.

A governança corporativa das SOEs, portanto, é efetivamente feita pelo PCC. Esse cenário cria desincentivos para a entrada no mercado de empresas privadas. Essas empresas sabem que não terão as mesmas oportunidades de acesso a capital, insumos, ou qualquer tipo de proteção do Estado nas mesmas condições que as SOEs.

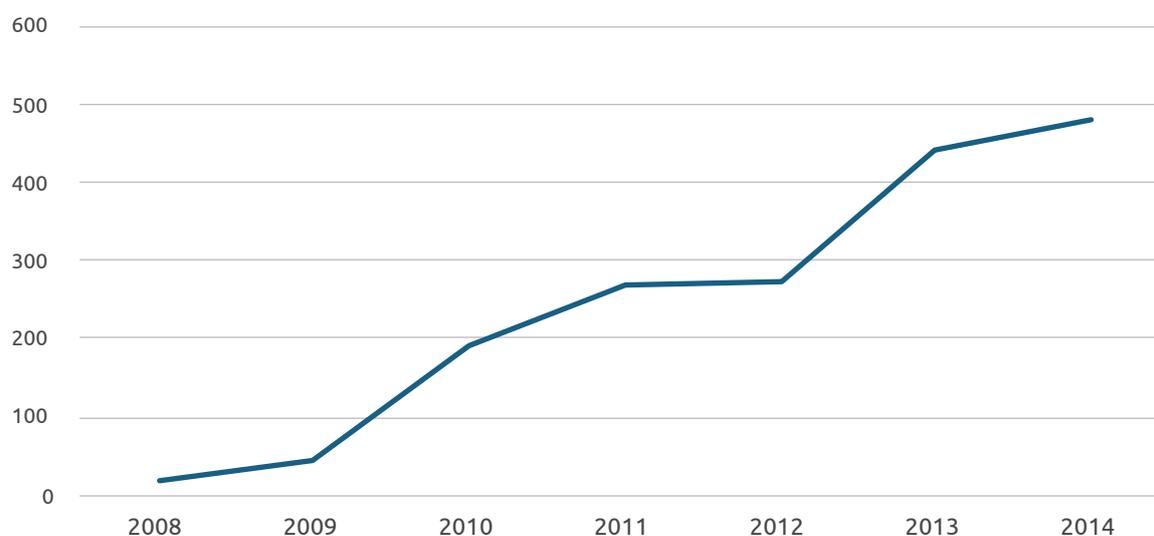
### *Incentivo às fusões entre SOEs<sup>10</sup>*

Além do controle da governança das SOEs, há uma política de reorganização da atuação das SOEs em diversos setores por meio do incentivo à fusão de grandes SOEs para formar grupos ainda maiores e extremamente competitivos.

Trata-se, portanto, de moldar a estrutura do mercado de forma a aumentar o poder de mercado das SOEs. O impacto dessa reorganização pode ser extremamente relevante, pois setores passam a ficar, na prática, cada vez mais sob o controle do Estado.

A Lei Antimonopólio da China permite que fusões feitas com base em políticas de desenvolvimento do Estado não precisem passar pelo controle estatal. Além disso, o órgão chinês da concorrência tem vetado poucas fusões nos últimos anos. Consequentemente, houve um aumento significativo das fusões e aquisições entre SOEs, conforme ilustra o gráfico 1 a seguir:

**GRÁFICO 1 – Fusões de SOEs**



Fonte: MEISSNER, M.; SHIH, L.; KINZIUS, L.; HEEP, S. (2015). *Like a phoenix from the ashes: reforms are to bolster China's state-owned enterprises*. MERICS Web-Special (p. 8). Disponível em: <https://www.merics.org/en/merics-analysis/archiv/dossierweb-special/web-specials1/>, citado no Relatório UE (p. 100).

<sup>10</sup> Directive on optimizing the corporate structure by restructuring the market environment, de 2014.

As fusões das SOEs são parte de uma política estatal de criar campeãs nacionais. Trata-se de empresas de grande porte que tem o objetivo de dominar setores estratégicos e atuar globalmente.

### *Falência<sup>11</sup>*

Outra forma de influenciar a estrutura do mercado favoravelmente às SOEs é por meio do controle de processos de falência. Embora exista uma regulação de processos de falência na China, as regras aplicáveis conferem enorme discricionariedade ao Estado para conduzi-las.

Somado a isso, há fortes incentivos no sentido de evitar que as falências, de fato, ocorram, pois elas implicam negativamente nas metas estabelecidas nos planos econômicos (maior desemprego, menos receitas, etc.).

Nas poucas situações em que esses processos são iniciados, o Estado interfere no processo. Isso ocorre por meio da atuação próxima dos julgadores dos processos de falência e das lideranças políticas dos locais de atuação das empresas envolvidas nesses processos. Os administradores apontados pelos tribunais, por exemplo, estão frequentemente conectados aos governos locais, permitindo a esses governos influenciar no processo de falência.

Há incentivos para garantir a continuidade das operações por vários meios, como reestruturação de dívidas, empréstimos de resgate, injeções de capital ou aquisição dos títulos pela empresa-matriz e até intervenção direta do Estado. Esses instrumentos distorcem a alocação eficiente de recursos e promovem ineficiência do setor de SOE e da economia toda.

### *Conclusão*

As SOEs são verdadeiros veículos para a implementação das políticas econômicas do Estado em todos os níveis (do governo central ao municipal) e em diferentes indústrias.

Conforme descreveremos ao longo do estudo, as SOEs têm acesso preferencial a uma série de benefícios normalmente não disponíveis para outras empresas. Os principais benefícios recebidos pelas SOEs, conforme conclusões de investigações de defesa comercial contra

---

<sup>11</sup> Enterprise Bankruptcy Law of the People's Republic of China (EBL).

a China, foram relativos a empréstimos preferenciais,<sup>12</sup> concessão de crédito vinculado à exportação<sup>13</sup> e disponibilização direta de capital.<sup>14</sup>

Como resultado prático, muito embora o mercado de atuação dessas empresas não esteja, juridicamente, fechado, a competição ocorre em condições desfavoráveis às empresas privadas ou que não recebem o mesmo apoio estatal.

O tratamento preferencial recebido por essas empresas está na raiz de problemas importantes da economia chinesa, como a existência de empresas zumbis e de sobrecapacidade. Tais problemas seriam menores caso as regras de mercado se aplicassem às SOEs.

### 3.1.2 SETOR FINANCEIRO<sup>15</sup>

A atuação do Estado é intensa no sistema financeiro, principalmente por conta da forte presença de instituições financeiras de propriedade estatal ou instituições sob forte influência do Estado. Ao mesmo tempo em que grande parte das instituições financeiras são do Estado, elas são as maiores detentoras de títulos corporativos emitidos pelo setor estatal chinês.

Essa íntima relação entre as instituições financeiras e o Estado tem como consequência a utilização do sistema financeiro e a disponibilização de capital para a consecução dos objetivos das políticas estatais. Nesse cenário, há evidentes ineficiências na alocação de recursos e criação de obstáculos para a atuação de instituições financeiras estrangeiras.

#### *Utilização do sistema financeiro como incentivador de políticas*

Diversos instrumentos legais vinculam os atores do sistema financeiro chinês a conduzir suas atividades para a consecução dos objetivos políticos do Estado. O quadro 5 a seguir resume como alguns desses instrumentos vinculam a atuação dos *players* do sistema financeiro:

12 Nesse sentido, ver: Caso nº C-570-048 (EUA), sobre chapas de aço carbono cortadas, Memorando com Determinações Finais, de 17 janeiro de 2017; Caso nº C-570-054 (EUA), sobre folhas de alumínio, Memorando com Determinações Finais, de 26 de fevereiro de 2018; Caso nº C-570-080 (EUA), sobre canos subterrâneos de ferro fundido, Memorando com Determinações Finais, de 22 de fevereiro de 2019; Caso nº C-570-087 (EUA), sobre cilindros de alta pressão, Memorando com Determinações Finais, de 17 de junho de 2019; Caso nº C-570-063 (EUA), sobre conexões para cano subterrâneo de ferro fundido, Memorando com Determinações Finais, de 5 de julho de 2018; Caso nº C-570-009 (EUA), sobre hipocloreto de cálcio, Memorando com Determinações Finais, de 8 de dezembro de 2014; Caso nº C-570-085 (EUA), sobre produtos com superfície de quartzo, Memorando com Determinações Finais, de 14 de maio de 2019; Caso nº CV/138 (CAN), sobre vergalhões, Decisão Final, de 23 de dezembro de 2014.

13 Nesse sentido, ver Caso nº C-570-017 (EUA), sobre alguns pneus para veículos de passageiros e caminhões leves, Memorando com Determinações Finais, de 11 de junho de 2015.

14 Ver Caso nº CV/136/CN (CAN), sobre silício metálico, Decisão Final, de 5 de novembro de 2013; e Caso nº ADC 237 CV (AUS), também sobre silício metálico, Relatório nº 237, de 7 de maio de 2015.

15 As informações citadas nesta seção estão contidas nos Relatório UE (p. 111-151) e Relatório EUA (p. 69-76 e 167-180).

**QUADRO 5** – Instrumentos que balizam a atuação do sistema financeiro para atingir objetivos de política estatal

Instrumento	Obrigações para os atores do sistema financeiro chinês
<p><b>13º Plano Quinquenal e Made in China 2025</b></p>	<p>Organizações governamentais, bancos e outras instituições financeiras devem direcionar investimentos e projetos a setores estratégicos, oferecendo: bonificações de juros, garantias de empréstimos e outros meios de redução de custos de capital.</p> <p>O People's Bank of China (PBOC) encontra-se frequentemente com grandes bancos para garantir que as decisões destes relativas a empréstimos estejam em consonância com os objetivos do governo e do próprio PBOC, que guia tais instituições a direcionar créditos a uma indústria específica ou, às vezes, a uma empresa em especial.</p>
<p><b>Lei dos Bancos Comerciais (Commercial Banking Law)</b></p>	<p>Prevê que os bancos comerciais conduzam suas decisões quanto a empréstimos de acordo com as necessidades da economia nacional e do desenvolvimento social e de acordo com as políticas industriais estatais.</p>
<p><b>Regras gerais sobre empréstimos</b></p>	<p>Prevê que os juros sobre empréstimos podem ser subsidiados caso isso seja feito para implementar políticas do Estado de promover o crescimento de certas indústrias e áreas econômicas.</p>
<p><b>Catálogo Orientador para o Ajuste Estrutural da Indústria</b></p>	<p>As instituições financeiras devem fornecer crédito em apoio a projetos de investimento categorizados como incentivados.</p>

Fonte: elaboração CNI.

Além dos dispositivos legais indicados no quadro anterior, a presença do Estado no setor é muito intensa. Conforme mostraremos nos tópicos seguintes, o Estado controle, de forma direta ou indireta, as principais instituições do setor financeiro, incluindo os maiores bancos chineses.

### *Interação próxima entre bancos e Estado*

O setor financeiro chinês é dominado pelo setor bancário.<sup>16</sup> Entre os diversos tipos de bancos, predominam no setor os grandes bancos comerciais, bancos de investimentos (*joint-stock commercial banks* – JSBs) e os bancos de política institucional (*policy banks*). Essas instituições respondem por quase 70% do total de ativos bancários, conforme ilustrado na tabela abaixo:

<sup>16</sup> *Law of the People's Republic of China on Commercial Banks*, Decreto nº 34 do presidente da China, promulgado em 29 de agosto de 2015.

**TABELA 2 – Total de ativos das instituições bancárias na China (%)**

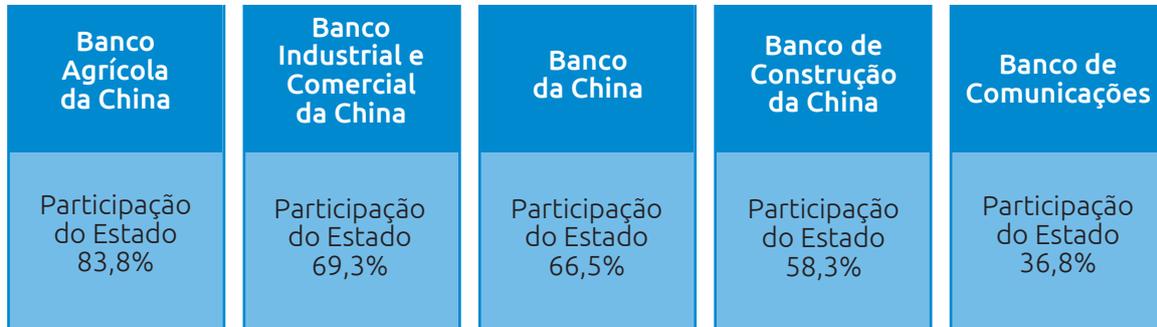
<b>Total de ativos das instituições bancárias</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Participação do total (%)									
Total de instituições bancárias	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Bancos de política institucional	8	9	9	8	8	8	8	9	10
Grandes bancos comerciais	54	52	51	49	47	45	43	41	39
Bancos de investimento	14	14	15	16	16	18	18	18	19
Bancos comerciais municipais	6	7	7	8	9	9	10	10	11
Bancos comerciais rurais	1	1	2	3	4	5	6	7	8
Bancos cooperativos rurais	1	2	2	2	2	2	2	1	0
Cooperativas de crédito urbano	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cooperativas de crédito rural	8	8	7	7	6	6	6	5	4
Instituições financeiras não bancárias	2	2	2	2	2	2	3	3	3
Bancos estrangeiros	2	2	2	2	2	2	2	2	1
Novo tipo de instituição financeira rural e bancos postais	3	4	3	4	4	4	4	4	4

Fonte: Relatório anual (2015) da *China Banking Regulatory Commission* (p. 192), citado no Relatório UE (p. 115).

A tabela acima mostra também a pequena participação de bancos estrangeiros, inferior a 1%. Isso é explicado parcialmente pelas limitações à propriedade de bancos por estrangeiros: o percentual máximo de propriedade estrangeira em bancos é de 25%, sendo que nenhum estrangeiro pode deter mais de 20% das ações isoladamente.

Os grandes bancos comerciais têm o Estado como acionista majoritário ou controlador, conforme indica a figura 1 a seguir:

**FIGURA 1** – Participação do Estado nos cinco grandes bancos comerciais  
(commercial banks – Big Five)



Fonte: Relatório anuais dos respectivos bancos, citado em Relatório UE (p. 116).

Os bancos estatais, que detêm a maior parte dos ativos bancários, conforme indicado na tabela acima, são responsáveis por facilitar o acesso ao capital para empresas estratégicas, como as SOEs, conforme analisado na seção anterior.

### *Controle do Estado sobre o setor*<sup>17</sup>

Por ser o principal acionista dos maiores bancos do país, o governo chinês tem o poder de indicar pessoas para as posições mais importantes da estrutura dos bancos, tais como membros do Conselho de Administração e do Conselho Supervisor. Esses órgãos, por sua vez, são responsáveis pelas decisões sobre a estratégia empresarial e o orçamento do banco, tomando decisões em relação a investimentos, decidindo sobre contratação ou demissão de administradores e formulando o sistema de gestão de riscos do banco.

Investigações de defesa comercial na União Europeia já analisaram essa intervenção e concluíram que se tratava de uma evidência do controle do Estado nos bancos, o que significa que os benefícios concedidos pelos bancos investigados, quando específicos, são subsídios ilegais.<sup>18</sup>

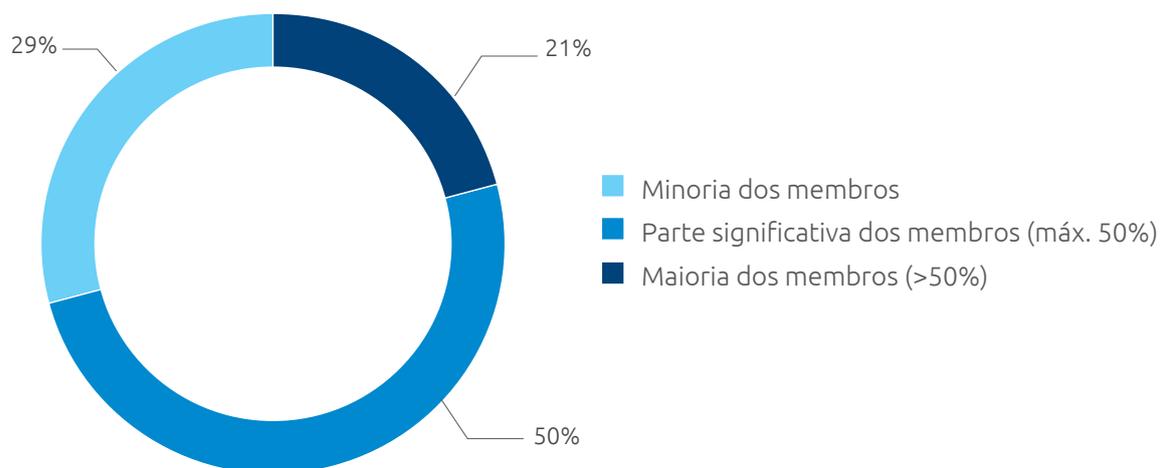
<sup>17</sup> *Interim Regulations of Board of Supervisors of State-owned Key Financial Institutions.*

<sup>18</sup> Ver Caso nº AS 634 (UE), sobre produtos planos de ferro laminados a quente, aço não ligado ou outra liga de aço, Regulamento de Implementação da Comissão (UE) nº 969/2017, de 8 de junho de 2017.

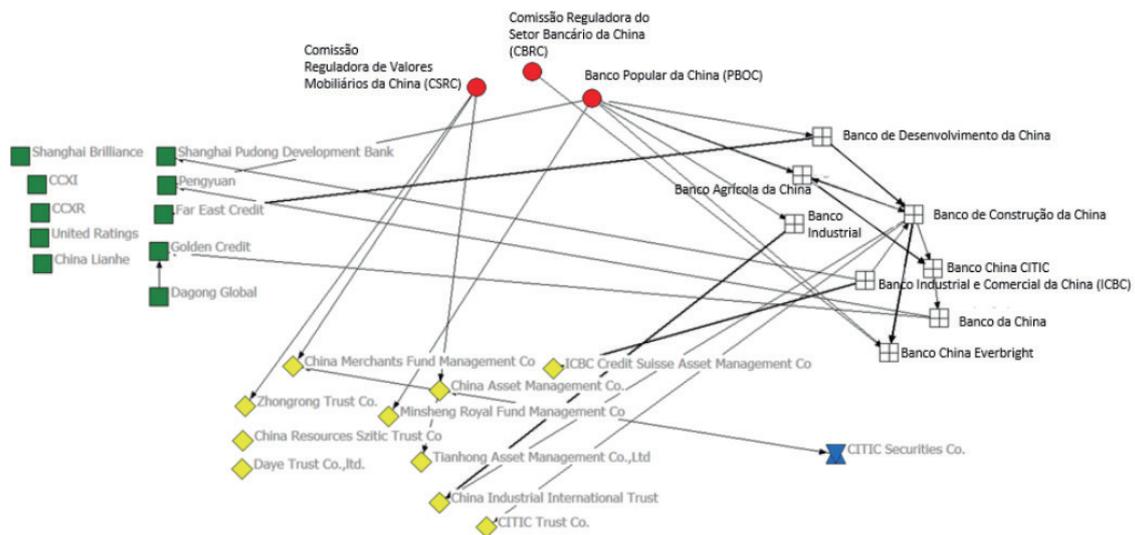
Desde 2017, o papel do PCC nas instituições financeiras ficou mais intenso, a partir de novas regras para reformar as SOEs. Desde então, o presidente do Conselho de Administração deve ser o secretário do Comitê do Partido. Entre as funções desse comitê está a de monitorar a implementação das decisões do Estado e do PCC nessas instituições. Por fim, o comitê deverá participar das contratações e das principais decisões gerenciais e operacionais.

Na prática, isso implica indicações para os principais cargos das instituições do sistema financeiro que tem fortes vinculações políticas (por terem trabalhado em instituições do governo, em cargos políticos ou por serem membros do PCC), conforme ilustra o gráfico 2 a seguir. O gráfico indica o percentual dos 20 maiores bancos chineses e a composição de seus respectivos conselhos de administração em relação a conexões com o governo:

**GRÁFICO 2** – Membros de conselhos administrativos com conexões com o governo



A figura 2 a seguir também evidencia as relações pessoais que permeiam o setor financeiro chinês. Ela mostra as conexões e experiências dos 52 principais CEOs de instituições financeiras. Embora em outros países os indivíduos que ocupam cargos estratégicos também possuam relações próximas e experiência no setor, na China isso parece ser ainda mais intenso. Na prática, forma-se um sistema fechado de rotação de indivíduos, muitos dos quais têm vínculos políticos (como visto acima) ou trabalharam em algum momento para uma instituição estatal. Dos 52 CEOs pesquisados, apenas quatro vieram de fora do sistema financeiro:

**FIGURA 2** – Conexões pessoais nos níveis mais altos das organizações do sistema financeiro

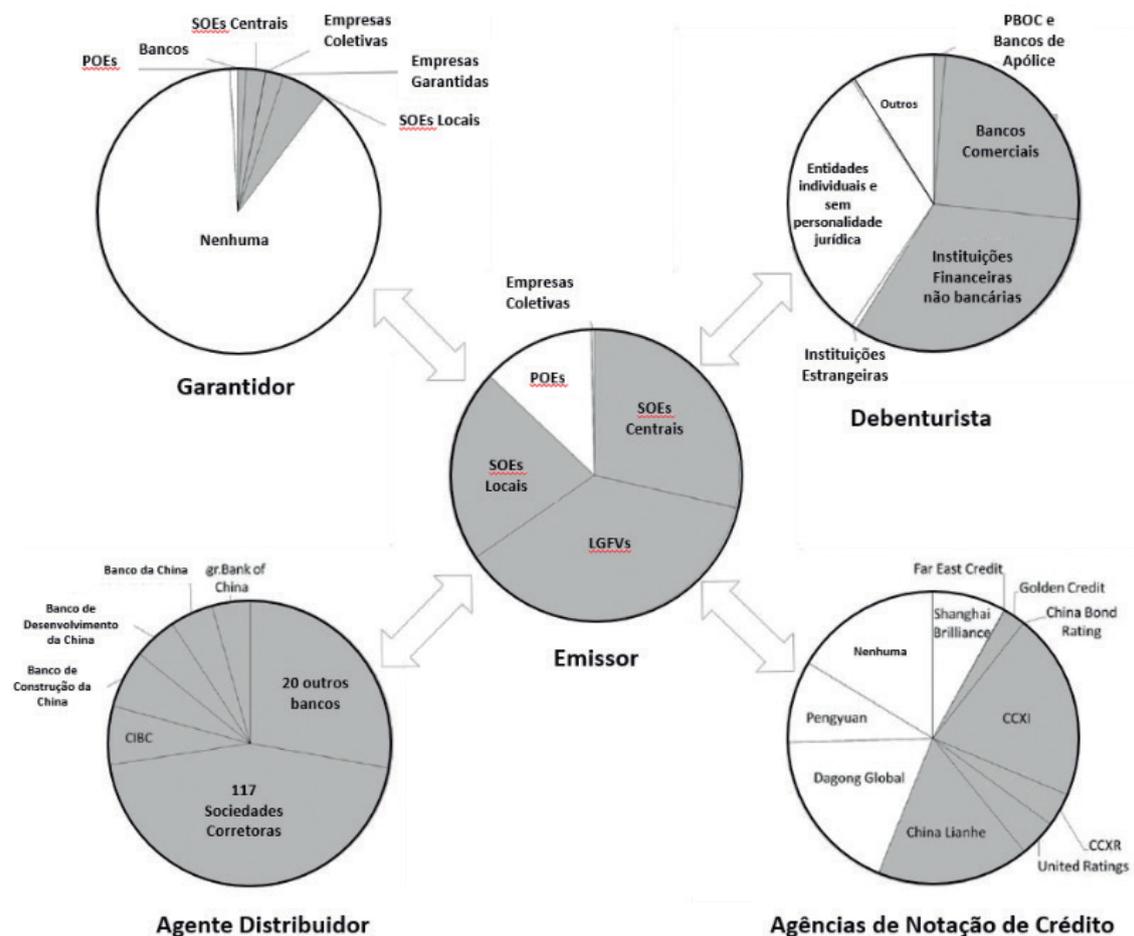
Fonte: LIN, Li-Wen; MILHAUPT, Curtis J. *Bonded to the State: A Network Perspective on China's Corporate Debt Market*. Columbia Law and Economics Working Paper n. 543 (July 2016), citado no Relatório da UE (p. 125).

A influência do Estado, portanto, ocorre em um nível bastante específico, gerando impactos concretos nas principais decisões dos atores do sistema financeiro.

### *Bancos são os maiores detentores de títulos*<sup>19</sup>

A China representa o terceiro maior mercado de títulos do mundo. As entidades de propriedade do governo detêm a maioria das participações em títulos, além de representarem 94% da emissão de títulos. Além disso, a presença do Estado é significativa em todos os atores que exercem funções no mercado de títulos de dívida, conforme figura 3 a seguir:

<sup>19</sup> *Law of the PRC (People's Republic of China) on Securities*.

**FIGURA 3 –** Participação dos atores no mercado de títulos

Fonte: LIN, L. W.; MILHAUPT, C. J. *Bonded to the State: A Network Perspective on China's Corporate Debt Market*. Columbia Law and Economics Working Paper n. 543, citado em Relatório UE (2016, p. 126).

Naturalmente, isso cria uma situação artificial, em que empresas estatais emprestam para outras empresas estatais, tendo como garantias ativos estatais. O sistema de avaliação dos títulos, por sua vez, também é dominado por empresas estatais. O comportamento dos atores, portanto, não é definido por regras de mercado, mas por orientações do Estado.

### *Mercado de ratings de crédito privado*

Outro exemplo de intervenção estatal é o sistema de avaliação de risco de crédito de títulos de dívida. Assim como nas demais atividades do setor financeiro, a presença do Estado é evidente: 60% de todos os títulos corporativos avaliados na China foram classificados por uma agência de *rating* estatal.

Além disso, há um número consideravelmente alto de agências de *rating*, o que permite a tomadores de empréstimo escolher a agência de classificação que possa lhes dar uma classificação mais alta.

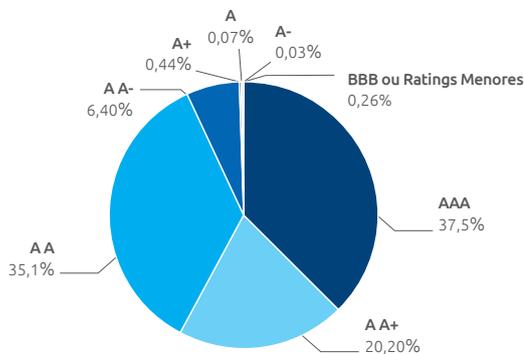
Nesse contexto, o que ocorre é que os *ratings* de crédito chineses não fornecem uma estimativa confiável do risco de crédito do ativo subjacente. De acordo com o FMI, mais de 90% dos títulos chineses são avaliados de AA a AAA pelas agências de *rating* nacionais.

A presença geral do Estado no mercado de títulos chineses, portanto, historicamente levou a uma situação em que as inadimplências em títulos (*bond defaults*) praticamente não existem (o primeiro ocorreu em 2014, e, desde então, os eventos que ocorreram foram fatos isolados).

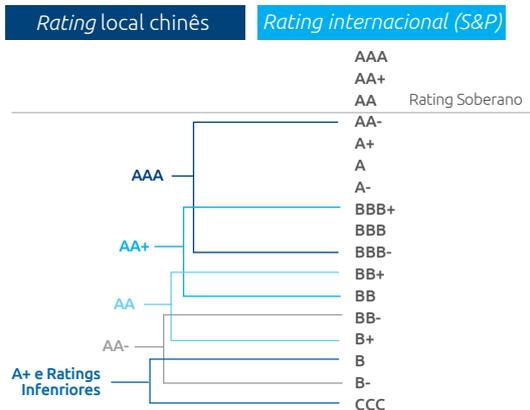
A figura 4 a seguir evidencia as distorções desse mercado ao comparar os sistemas de avaliação de crédito internacionais e o da China:

**FIGURA 4 – Comparação entre os *ratings* de crédito da China e internacionais**

**Classificações (*ratings*) infladas de títulos**  
(em porcentagem, parcela dos ratings locais no mercado de títulos onshore até 2015)



**Ratings internacionais e locais inconsistentes**



Fonte: IMF. *Resolving China's Corporate Debt problem*. IMF Working Paper WP/16/203, p. 15, citado no Relatório da UE (2016, p. 127).

### *Mercado de ações: poucas ações negociáveis e fragilidade dos direitos do acionista*

O Estado mantém uma posição firme sobre o setor privado mesmo quando as empresas estão listadas em bolsa de valores. A maioria das empresas no mercado de ações são estatais e o acesso ao mercado de ações chinês é fortemente regulado pelo governo chinês. Evidência disso é que a quantidade de ações não negociáveis ainda é muito

maior do que a quantidade de ações negociáveis. Em 2009, as empresas estatais representavam 49% de todas as ações no mercado acionário chinês, dos quais 53% ainda não eram negociáveis.

A intervenção do Estado pode ser percebida pela maneira com que ele atuou na crise da bolsa chinesa de 2015. Com a queda das ações, o Estado tomou as seguintes ações:

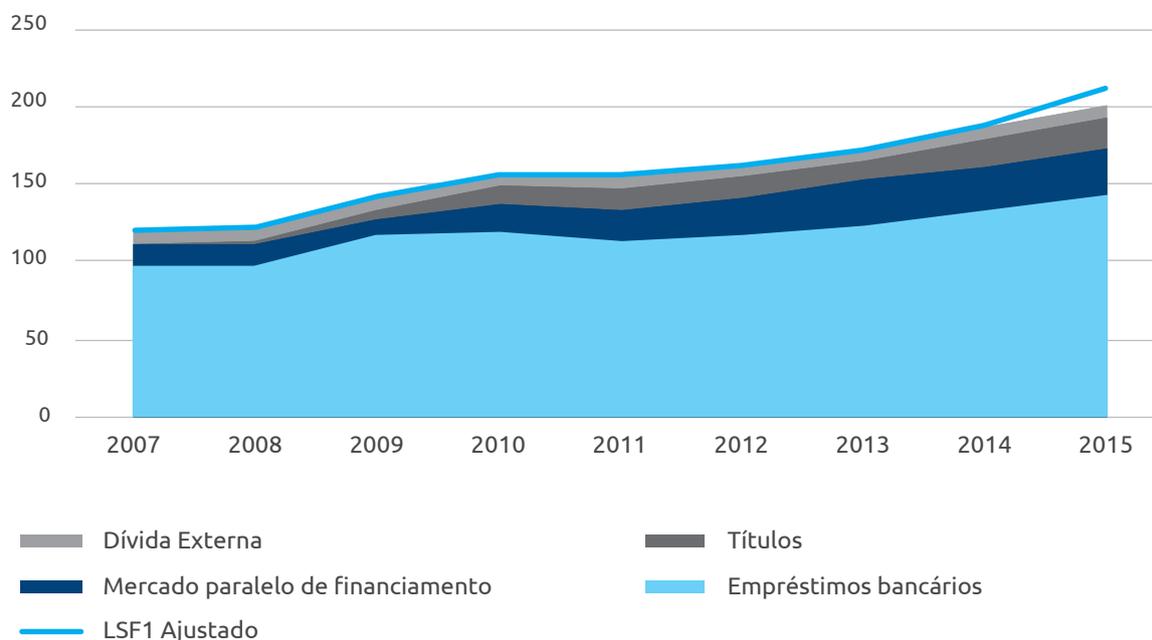
- Diminuiu a taxa de juros.
- Proibiu os diretores e executivos corporativos, por seis meses, de venderem ações.
- Usou grandes investidores institucionais para comprar e deter ações, liderado pela empresa *Central Huijin Investment Co.* que, em certo momento, deteve 6% do mercado de ações chinês.
- Congelou mais da metade das empresas listadas na bolsa de valores.
- Bloqueou os resgates de fundos.
- Fomentou as corretoras a comprarem ações em dinheiro do Banco Popular da China.
- Impediu as ofertas públicas iniciais.
- Reduziu os custos de transação de ações.
- Reduziu os requisitos de margem.
- Limitou a venda a descoberto.

A fragilidade dos direitos do acionista também desencoraja estratégias fundamentais de investimento, já que os direitos dos acionistas minoritários são bastantes restritos.

### *Acesso ao capital e custo do capital*

Com base na atuação do Estado na economia, são criadas distorções relevantes na economia: (i) discriminação do acesso ao capital, uma vez que há tratamento preferencial para determinadas empresas; e (ii) maior custo de capital para as empresas que não são beneficiadas pelo acesso preferencial.

As empresas que não têm acesso preferencial ao capital são obrigadas a se socorrer do mercado paralelo de financiamento (*shadow market*). Tanto o acesso quanto o custo do capital nesse mercado são desvantajosos em relação aos *players* beneficiados.

**GRÁFICO 3 – Mercado paralelo de financiamento (*shadow market*)**

Fonte: IMF. *Resolving China's Corporate Debt problem*. IMF Working Paper WP/16/203, p. 5, citado no Relatório da UE, (2016, p. 127).

O gráfico ilustra bem as dificuldades de empresas privadas de atuar na China. Ao mesmo tempo em que os empréstimos regulares aumentam (concedidos preferencialmente para empresas estatais), o acesso ao mercado paralelo também aumenta. Trata-se, portanto, de dois sistemas que funcionam paralelamente e com condições desiguais.

Diversas investigações de defesa comercial já concluíram que a concessão de empréstimos em condições preferenciais são subsídios ilegais.<sup>20</sup>

20 Nesse sentido, ver: Caso nº C-570-997 (EUA), sobre aço elétrico não orientado, Memorando com Determinações Finais, de 6 de outubro de 2014; Caso nº C-570-048 (EUA), sobre algumas chapas de aço carbono cortadas, Memorando com Determinações Finais, de 17 de janeiro de 2017; Caso nº C-570-054 (EUA), sobre algumas folhas de alumínio, Memorando com Determinações Finais, de 26 de fevereiro de 2018; Caso nº C-570-083 (EUA), sobre algumas rodas de aço, Memorando com Determinações Finais, de 21 de março de 2019; Caso nº C-570-013 (EUA), sobre alguns fios-máquina de aço-carbono ligado, Memorando com Determinações Finais, de 12 de novembro de 2014; Caso nº C-570-027 (EUA), sobre alguns produtos de aço resistente à corrosão, Memorando com Determinações Finais, de 24 de maio de 2016; Caso nº C-570-052 (EUA), sobre produtos de madeira compensada, Memorando com Determinações Finais, de 6 de novembro de 2017; Caso nº C-570-080 (EUA), sobre cano subterrâneo de ferro fundido, Memorando com Determinações Finais, de 22 de fevereiro de 2019; Caso nº C-570-980 (EUA), sobre células fotovoltaicas de silicone cristalino, agrupadas ou não em módulos, Memorando com Determinações Finais, de 9 de outubro de 2012; Caso nº C-570-087 (EUA), sobre cilindros de aço de alta pressão, Memorando com Determinações Finais, de 17 de junho de 2019; Caso nº C-570-061 (EUA), sobre fibras finas e descontínuas de poliéster, Memorando com Determinações Finais, de 16 de janeiro de 2018; Caso nº C-570-043 (EUA), sobre folha e lâmina de aço inox, Memorando com Determinações Finais, de 1º de fevereiro de 2017; Caso nº C-570-009 (EUA), sobre hipocloreto de cálcio, Memorando com Determinações Finais, de 8 de dezembro de 2014; Caso nº C-570-984 (EUA), sobre pia de aço inoxidável, Memorando com Determinações Finais, de 19 de fevereiro de 2013; Caso nº C-570-041 (EUA), sobre pneu de ônibus e caminhão, Memorando com Determinações Finais, de 19 de janeiro de 2016; Caso nº C-570-085 (EUA), sobre produtos com superfície de quartzo, Memorando com Determinações Finais, de 14 de maio de 2019; Caso nº C-570-039 (EUA), sobre tecido de sílica amorfa, Memorando com Determinações Finais, de 17 de janeiro de 2017; Caso nº C-570-982 (EUA), sobre torre eólica, Memorando com Determinações Finais, de 17 de dezembro de 2012; Caso nº C-570-059 (EUA), sobre tubulação mecânica de liga de aço carbono, estirada a frio, Memorando com Determinações Finais, de 4 de dezembro de 2017; Caso nº AS 587 (UE), sobre alguns produtos de aço revestido, Regulamento de Implementação do Conselho Europeu nº 215/2013, de 11 de março de 2013; Caso nº AS 646 (UE), sobre bicicletas elétricas, Regulamento de Implementação do Conselho Europeu nº 72/2019, de 17 de janeiro de 2019; Caso nº AS 557 (UE), sobre papel fino revestido, Regulamento de Implementação do Conselho Europeu nº 452/2011, de 6 de maio de 2011; e Caso nº AS 599 (UE), sobre vidro solar, Regulamento de Implementação do Conselho Europeu nº 471/2014, de 13 de maio de 2014; Caso nº FISC 2016 IN (CAN), sobre componentes de aço e fabricação industrial, Decisão Final, de 10 de maio de 2017; Caso nº SR 2018 IN (CAN), sobre hastes de bombeio, Decisão Final, de 29 de novembro de 2018; Caso nº CV/137 (CAN), sobre tubos de cobre, Decisão Final, de 3 de dezembro de 2013; e Caso nº CRS 2018 IN (CAN), sobre aço laminado a frio, Decisão Final, de 15 de novembro de 2018.

## Gerenciamento da dívida<sup>21</sup>

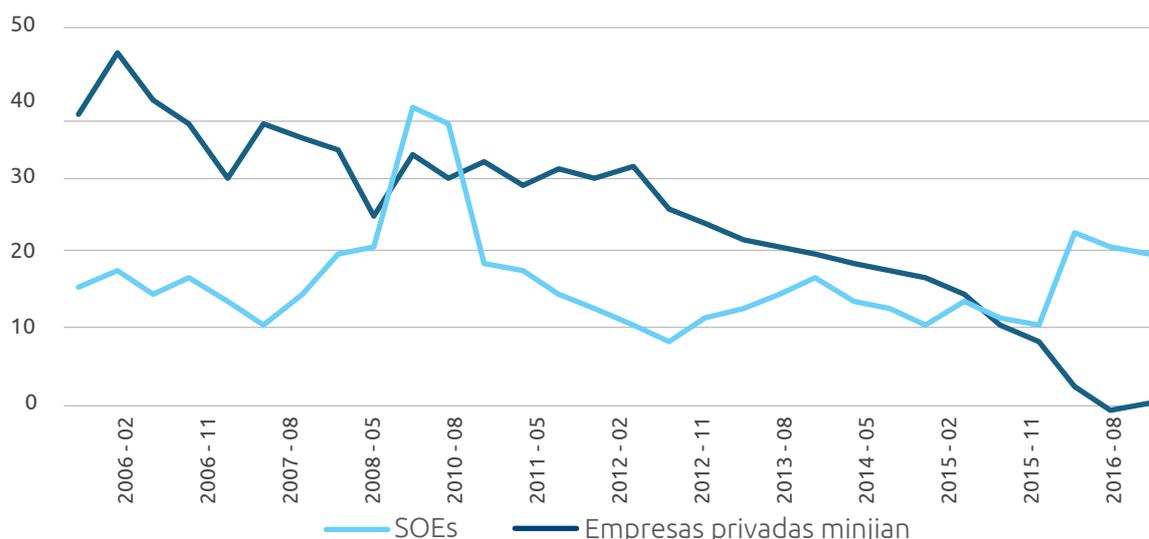
Em condições normais de mercado, a concessão de crédito seria interrompida caso os investimentos realizados não gerassem retorno. Além disso, as instituições financeiras executariam garantias dadas em troca de crédito. Na China, contudo, devido à forte presença do Estado na condição de financiador, há uma contínua concessão de crédito para que as empresas públicas consigam atingir as metas estabelecidas no planejamento econômico.

A execução de garantias tampouco tem impactos relevantes para corrigir essa distorção. Afinal, seria o caso de os bancos (de propriedade do Estado) executarem garantias de empresas estatais (também do Estado). Esse cenário faz surgir “empresas zumbis”, isto é, empresas que têm prejuízo e não conseguem pagar suas dívidas, mas que seguem recebendo financiamento.<sup>22</sup>

Os gráficos 4 e 5 a seguir detalham e ajudam a compreender esse cenário. O gráfico 4 mostra que as SOEs aumentaram significativamente seus investimentos justamente em períodos nos quais a economia chinesa estava em ritmo baixo de crescimento (2007/2008 e no início de 2016).

**GRÁFICO 4** – Crescimento do investimento na China: empresas privadas *versus* SOEs

% (ano a ano; no acumulado anual)



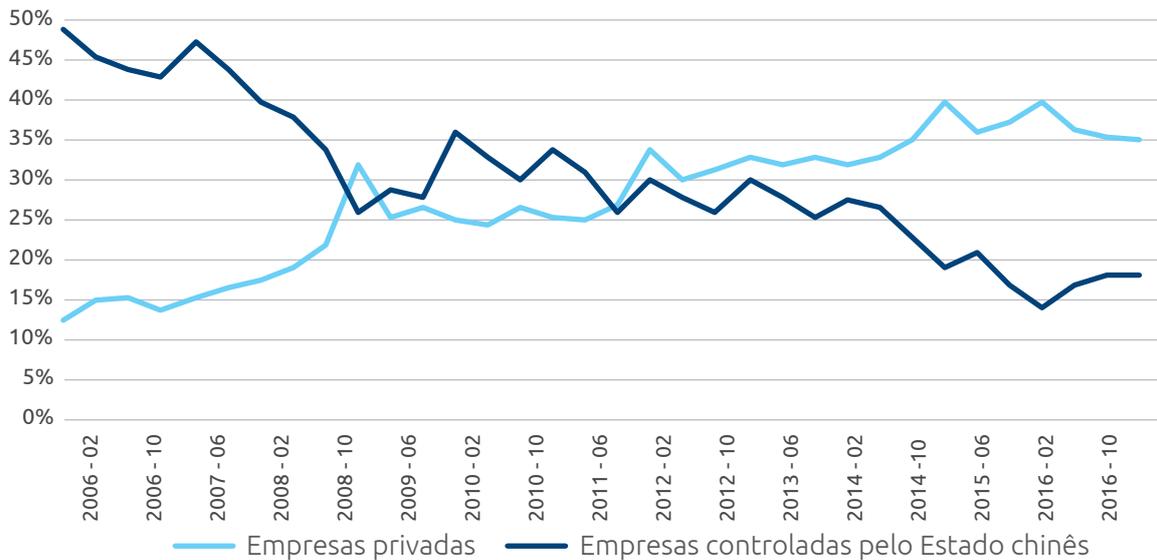
Fonte: LARDY, N.; SOLOMON, M. A. (2017). *State resurgence in China?* Peterson Institute for International Economics (p. 3), Relatório da UE (p. 237).

<sup>21</sup> Enterprise Bankruptcy Law of the People's Republic of China, Decreto nº 54 do Presidente da China, de 27 de agosto de 2006.

<sup>22</sup> Por questões de metodologia contábil na China, a maior parte do prejuízo sofrido pelas empresas públicas não é contabilizado como débitos não pagos (nonperforming loan – NPL). Para fins contábeis, portanto, essas empresas não são empresas com dificuldades financeiras.

O gráfico 5, a seguir, por sua vez, mostra a evolução dos lucros das SOEs e das empresas privadas. Desde a crise financeira de 2007/2008, os lucros de empresas privadas aumentaram (ao passo que seus investimentos diminuíram). Os lucros das SOEs, por sua vez, decresceram, mas houve picos em 2007/2008 e início de 2016, conforme visto acima.

**GRÁFICO 5 – Crescimento dos lucros do setor industrial (empresas privadas e públicas), 2006 – 2016**  
(ano a ano; no acumulado anual)



Fonte: LARDY, N.; SOLOMON, M. A. (2017). *State resurgence in China?* Peterson Institute for International Economics (p. 3), Relatório da UE (p. 237).

Em situações normais de mercado, a obtenção de financiamento em um cenário de decréscimo da lucratividade seria dificultada. O que se observa, contudo, é que as SOEs continuam tendo facilidade em contrair empréstimos em condições favoráveis.

Esta seção evidencia um conjunto de instrumentos que causam distorções significativas na economia, pois o Estado atua tanto na ponta da oferta (concessão de capital) quanto na ponta da demanda (empresas estatais têm grande facilidade de acesso ao capital).

### *Distorções no câmbio*

Há, ainda, importante distorção no mercado de câmbio que funciona como um subsídio que dificulta a entrada de produtos na China. Embora não seja necessariamente uma distorção com impactos no sistema financeiro, as intervenções do Estado no câmbio são operacionalizadas por meio dos atores desse sistema, em especial o Banco Popular da China (*People's Bank of China*).

As distorções no câmbio são relevantes, pois elas funcionam como tarifas adicionais. Dessa forma, a desvalorização do câmbio faz com que os produtos tenham mais dificuldade de acessar o mercado chinês (funcionando como tarifas), ao mesmo tempo em que incentivam as exportações (funcionando como subsídios às exportações).

## Conclusão

Segundo o *World Bank Enterprise Surveys*, o acesso a financiamento é o maior obstáculo para a atuação do setor privado na China. Isso ocorre porque há um viés na concessão de capital para SOEs, grandes empresas privadas com acesso a contatos no governo e setores estratégicos da economia chinesa.

Esse viés pode ser explicado pela caracterização do setor financeiro, conforme descrito anteriormente, com uma forte presença do Estado do lado da oferta, que é quem define quem recebe financiamento e a taxa de juros aplicada – inferior à taxa praticada em condições de mercado.

Além disso, o Estado é o maior acionista dos bancos. Estes, por sua vez, são os maiores detentores de títulos da dívida do Estado. Ao mesmo tempo, os atores do sistema financeiro concedem acesso preferencial ao capital a empresas cujo maior acionista também é o Estado. Trata-se, portanto, de um sistema desenhado para favorecer determinadas empresas (especialmente as SOEs) em detrimento de empresas do setor privado (ao menos as empresas sem influência política).

### 3.1.3 INVESTIMENTO ESTRANGEIRO<sup>23</sup>

Por meio de instrumentos que incentivam, desincentivam ou até proíbem investimentos, o Estado chinês define setores, atividades e regiões que serão objeto de investimentos em linha com os planos econômicos nacionais.

Por estar ligada aos objetivos políticos do Estado e ao desenvolvimento de setores estratégicos, a política de investimento da China beneficia diretamente as SOEs, que são veículos para atingir esses objetivos políticos e tem atuação de destaque nos setores estratégicos. No tópico seguinte, indicaremos os setores que são incentivados ou, ao contrário, desincentivados ou até mesmo proibidos.

---

<sup>23</sup> As informações citadas nesta seção estão contidas nos Relatórios UE (p. 170-202) e Relatórios EUA (p. 32-51).

## (Des)Incentivos para determinados setores ou regiões

O *Catalogue of Industries for Guiding Foreign Investment* ou *Foreign Investment Catalogue*, de 1995, é o principal instrumento de política pública que orienta investimentos na China.<sup>24</sup>

O catálogo classifica os investimentos em três categorias:

### QUADRO 6 – Catálogo de Investimento Estrangeiro na China

Categoria de investimento	Características
Investimentos incentivados	<p>Inclui principalmente tecnologias, equipamentos e produtos que cumprem funções de promoção do desenvolvimento econômico e social chineses.</p> <p>Benefícios: facilidade na aprovação dos investimentos, incentivos financeiros e tributários e acesso a crédito de instituições financeiras chinesas.</p> <p>Os principais setores e atividades que constam nessa categoria são:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Equipamentos (produtos metálicos e de produção de equipamentos em geral).</li> <li>• Indústria de manufatura de ponta, e de serviços de alta tecnologia e alto valor agregado.</li> <li>• Mineração e beneficiamento de minerais em escassez aguda na China (como leopoldita, cromita, etc.).</li> <li>• Indústria de exploração e processamento de petróleo e gás natural e utilização de gás de minas.</li> <li>• Indústria de processamento de madeira, bambu, rattan, fibra de palmeira e produtos de palha.</li> <li>• Indústria de processamento de combustível nuclear.</li> <li>• Fabricação de matérias-primas químicas e produtos químicos.</li> <li>• Produtos de borracha e plástico.</li> <li>• Produtos minerais não metálicos, como a produção de matérias-primas para cerâmicas de precisão e alto desempenho.</li> <li>• Indústria de fundição e laminação de metais não ferrosos, a exemplo da produção de materiais não ferrosos novos e de alta tecnologia (como materiais semicondutores compostos, materiais supercondutores de alta temperatura e seções especiais de grandes ligas de alumínio).</li> </ul>
Restritos	<p>Investimentos listados como restritos estão sujeitos a certas aprovações e restrições prévias à sua entrada no país. Novos projetos que se encaixem nessa categoria sequer são analisados, sendo indeferidos de ofício.<sup>25</sup></p> <p>Encaixam-se nessa categoria, entre outros, as seguintes atividades ou setores:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bancos.</li> <li>• Seguros.</li> <li>• Construção e operação de postos de gasolina.</li> <li>• Fundição de tungstênio.</li> <li>• Compra e venda de arroz, trigo e milho.</li> <li>• Exploração de petróleo e gás natural.</li> <li>• Exploração e mineração de tipos especiais e raros de carvão.</li> <li>• Exploração e mineração de grafite.</li> <li>• Fundição e exploração de terras raras.</li> </ul>

24 Além dele, há o (i) Catálogo da NDRC (*Catalogue for Guiding Industrial Restructuring*), que apresenta inúmeras listas, seja de fomento e suporte a algumas indústrias, seja de desincentivo, restrições e proibição de outras indústrias, em que o Estado chinês promove uma influência profunda e sistemática na economia do país. Outro documento, que coordena os investimentos estrangeiros numa área geográfica específica, é o (ii) *Catalogue of Priority Industries for Foreign Investment in Central and Western China*, de 2013.

25 Nenhuma instituição financeira pode conceder empréstimos a tais projetos, e nenhum departamento administrativo de administração de terras, planejamento urbano, construção, proteção ambiental, inspeção de qualidade, prevenção de incêndios, mercadorias, indústria, comércio, etc. pode aplicar os procedimentos de aprovação de investimentos a tais projetos.

Categoria de investimento	Características
Proibidos	<p>Nesta categoria, além da proibição, o governo chinês busca se assegurar de que as várias medidas de apoio já implementadas (como concessão de crédito ou preço diferenciado da energia elétrica) sejam eliminadas ou retiradas.</p> <p>São investimentos proibidos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Serviços postais domésticos.</li> <li>• Exploração e mineração de tungstênio, molibdênio, estanho, estibônio e fluorita.</li> <li>• Exploração, mineração e seleção de elementos de terras raras.</li> <li>• Exploração, mineração e seleção de minerais radioativos.</li> <li>• Fundição e processamento de minérios radioativos e produção de combustível nuclear.</li> </ul>

Fonte: Relatório dos EUA e UE. Elaboração: CNI.

Além das categorias indicadas nos catálogos, outros exemplos de restrições mais pontuais aos investimentos na China incluem:

#### QUADRO 7 – Restrições e requisitos para investimentos selecionados na China por estrangeiros

Setor	Resumos das restrições a investimentos
Seleção e cultivo de variedades e produção de sementes	Acionista controlador tem que ser empresa chinesa.
Impressão de publicações	Acionista controlador tem que ser empresa chinesa.
Fabricação de automóveis inteiros	Acionista chinês é exigido e não pode ter menos que 50% das ações; acionista estrangeiro não pode ter mais que duas <i>joint ventures</i> para o mesmo tipo de automóvel.
Serviços de telecomunicações de alto valor agregado	Participação de estrangeiro não pode ser superior a 50% (com exceção de <i>e-commerce</i> ).
Serviços básicos de telecomunicação	Acionista controlador tem que ser empresa chinesa.
Companhias de seguro	Participação de estrangeiro não pode ser superior a 50%.
Instituições médicas	Investimento só é permitido por meio de <i>joint venture</i> com parte chinesa.
Produção de programas de rádio e filmes de televisão	Investimento só é permitido por meio de <i>joint venture</i> com parte chinesa

Fonte: Relatório EUA (p. 41).

Os instrumentos indicados nesta seção servem como orientação às autoridades públicas quanto aos investimentos que devem ser aprovados. O próprio processo de aprovação de investimentos também é um ponto bastante relevante e será descrito no item seguinte.

#### *Processo administrativo de aprovação – alta discricionariedade do Estado*

Além das barreiras à entrada e políticas de incentivo ou desincentivo para determinados setores, um importante instrumento de controle de investimentos é o processo de aprovação, que pode ser demorado, complexo, mais oneroso para investidores estrangeiros, burocrático (envolvendo múltiplas agências governamentais) e pouco transparente.

Como resultado, confere-se maior discricionariedade ao governo chinês na aplicação de requisitos além do que está formalmente expresso em legislação, sem a previsão de mecanismos de prestação de contas.

A estrutura do processo é elaborada principalmente a partir dos chamados Catálogos,<sup>26</sup> os quais transformam orientações políticas de alto nível (indicadas no item anterior) em requisitos para aprovação de projetos. As etapas marcadas de vermelho são aquelas aplicáveis apenas a investimentos estrangeiros, cinco a mais do que para nacionais. A coluna “Tipo de Aprovação” indica o tipo de aprovação necessário, seguido da autoridade responsável pela aprovação.

**QUADRO 8** – Procedimento de aprovação de projetos de investimento na China

Fluxo	Discricionariedade administrativa	Tipo de aprovação
	Alta	<b>Análise de concorrência – AML</b> <i>(Anti-Monopoly Law of China)</i> MOFCOM ( <i>Ministry of Commerce</i> ) ou equivalente local
	Baixa	<b>Revisão de Segurança Nacional</b> Painel Interministerial
	Baixa	<b>Registro de Nome</b> AIC ( <i>State Administration of Industry and Commerce</i> )
	Média	<b>Aprovações relacionadas ao projeto (por exemplo, licenças ambientais)</b> Várias autoridades
	Alta	<b>Aprovação do Projeto</b> Várias autoridades (Conselho de Estado, NDRC – Comissão Nacional de Reforma e Desenvolvimento) Reguladores Específicos do Setor (Central e Local)
	Baixa	<b>Submissão de Projeto</b> DRC (Comissão de Reforma e Desenvolvimento) Local
	Alta	<b>Licenciamento</b> Regulador da Indústria
	Alta	<b>Aprovação do Empreendimento</b> MOFCOM ou Contrapartes Locais
	Baixa	<b>Submissão da Empresa</b> Contrapartes Locais do MOFCOM
	Baixa	<b>Registro de Empresa</b> AIC ( <i>State Administration of Industry and Commerce</i> )

Fonte: Relatório UE (p. 188).

A discricionariedade administrativa dá flexibilidade para que o governo: (i) ponha em prática políticas de desenvolvimento econômico e industrial, caso a caso; (ii) aplique orientações e dê instruções não escritas ou não públicas; e (iii) imponha os próprios interesses.

<sup>26</sup> Em especial, o *Project Approval Catalogue* e o *Foreign Investment Catalogue*. Há, ainda, o *Catalogue for Guiding Industrial Restructuring* do NDRC e o *Catalogue of Priority Industries for Foreign Investment in Central and Western China*.

## *Incentivos à inovação e ao desenvolvimento tecnológico*

Além da política de investimentos indicada no *Catálogo de Investimentos*, o governo chinês estabeleceu recentemente fortes políticas de incentivo à inovação na China.<sup>27</sup>

Uma prática recorrente na China é a exigência de que investidores estrangeiros transfiram tecnologias avançadas, conduzam projetos de pesquisa e desenvolvimento para entidades chinesas ou, ainda, satisfaçam requisitos de desempenho relacionados à exportação ou ao uso de conteúdo local como condição para entrar no mercado chinês.<sup>28</sup>

O objetivo final é a transferência de tecnologias não disponíveis na China de outras partes do mundo. Esses requisitos normalmente ocorrem na prática e não estão previstos em leis ou regulamentos específicos.

Essas políticas são relevantes na medida em que há diversos incentivos fiscais e concessão de fundos para empresas que investem em tecnologias inovadoras ou incentivando a renovação tecnológica. Vários destes incentivos foram considerados subsídios em investigações de defesa comercial.<sup>29</sup> Exemplos de incentivos fiscais desse tipo incluem:

- Reduções ou isenções fiscais para empresas investindo em novas tecnologias.
- Empréstimos preferenciais para empresas investindo em novas tecnologias.
- Restituição de taxas e tributos municipais para empresas investindo em novas tecnologias.
- Isenção do imposto de importação do IVA para empresas utilizando equipamentos importados em setores incentivados.

<sup>27</sup> Essa política está listada no *National Medium- and Long-Term Plan for Science and Technology Development* (2006-2020) e no 13º Plano Quinquenal para Indústrias Estratégicas Emergentes.

<sup>28</sup> Verificar, por exemplo, exigência de que investidores demonstrem a agregação de capacidade relevante aos centros de desenvolvimento e pesquisa previstos no *Provisions on the Administration of Newly Established Pure Electric Passenger Vehicle Enterprises*.

<sup>29</sup> Caso nº C-570-997 (EUA), sobre aço elétrico não orientado, Memorando com Determinações Finais, de 6 de outubro de 2014; Caso nº C-570-048 (EUA), sobre algumas chapas de aço carbono cortadas, Memorando com Determinações Finais, de 17 de janeiro de 2017; Caso nº C-570-083 (EUA), sobre algumas rodas de aço, Memorando com Determinações Finais, de 21 de março de 2019; Caso nº C-570-013 (EUA), sobre alguns fios-máquina de aço-carbono ligado, Memorando com Determinações Finais, de 12 de novembro de 2014; Caso nº C-570-027 (EUA), sobre alguns produtos de aço resistente à corrosão, Memorando com Determinações Finais, de 24 de maio de 2016; Caso nº C-570-080 (EUA), sobre cano subterrâneo de ferro fundido, Memorando com Determinações Finais, de 22 de fevereiro de 2019; Caso C-570-063 (EUA), sobre conexões para cano subterrâneo de ferro fundido, Memorando com Determinações Finais, de 5 de julho de 2018; Caso C-570-085 (EUA), sobre produtos com superfície de quartzo, Memorando com Determinações Finais, de 14 de maio de 2019; Caso nº C-570-009 (EUA), sobre hipocloreto de cálcio, Memorando com Determinações Finais, de 8 de dezembro de 2014, Caso nº AS 646 (UE), sobre bicicletas elétricas, Regulamento de Implementação do Conselho Europeu nº 72/2019, de 17 de janeiro de 2019; Caso nº AS 557 (UE), sobre papel fino revestido, Regulamento de Implementação do Conselho Europeu nº 452/2011, de 6 de maio de 2011; Caso nº AS 587 (UE), sobre alguns produtos de aço revestido, Regulamento de Implementação do Conselho Europeu nº 215/2013, de 11 de março de 2013; e Caso nº AS 641 (UE), sobre pneu para ônibus (novos e usados), Regulamento de Implementação da Comissão Europeia nº 1690/2018, de 12 de novembro de 2018.; Caso nº SR 2018 IN (CAN), sobre hastes de bombeio, Decisão Final, de 29 de novembro de 2018; Caso nº CV/137 (CAN), sobre tubos de cobre, Decisão Final, de 3 de dezembro de 2013; Caso nº CV/136 (CAN), sobre metal silício, Decisão Final, de 5 de novembro de 2013; Caso nº CV/103 (CAN), sobre fixadores, Decisão Final, de 24 de dezembro de 2004; Caso CRS 2018 IN (CAN), sobre aço laminado a frio, Decisão Final, de 15 de novembro de 2018; Caso nº CV/138 (CAN), sobre vergalhões, Decisão Final, de 23 de dezembro de 2014; Caso nº CV/127 (CAN), sobre tubos curtos, Decisão Final, de 12 de março de 2012; Caso nº CV/124 (CAN), sobre extrusões de alumínio, Decisão Final, de 3 de março de 2009; Caso nº CV/140 (CAN), sobre módulos e laminados fotovoltaicos, Decisão Final, de 18 de junho de 2015; Caso nº CV/123 (CAN), sobre tubos soldados de aço carbono, Decisão Final, de 5 de agosto de 2008; Caso nº CV/121 (CAN), sobre refrigeradores e aquecedores termoelétricos, Decisão Final, de 25 de novembro de 2008; e Caso nº CVD/143 (CAN), sobre tubos de condução de grande porte, Decisão Final, de 5 de outubro de 2016.

- Fundo estatal para tecnologias estratégicas.
- Fundo especial para tecnologias de economia de energia.
- Concessão de fundos para *design*, pesquisa e desenvolvimento.
- Reduções ou isenções fiscais para empresas a depender da região de investimento.

## Conclusão

A definição de setores estratégicos, o detalhamento do tipo de atividade que deverá ser incentivado ou não e o processo de aprovação devem ser interpretados como um mecanismo só. Cada etapa, até a aprovação do investimento, é complementar uma à outra.

Essa complementaridade ocorre porque a definição dos setores e o detalhamento do tipo de atividade a ser incentivado ou não é levado em consideração na elaboração de leis e regulamentos para cada setor pelos determinados órgãos e agências reguladoras.

Deve-se recordar que as empresas listadas como estratégicas e incentivadas terão outros benefícios, como empréstimos diferenciados. Esse é um aspecto relevante, que dificulta a atuação de empresas privadas, ainda que elas tenham seus projetos aprovados.

Além disso, essas diretrizes são levadas em consideração pelos oficiais responsáveis pela aprovação dos investimentos. Como são diretivas bastante detalhadas, e, ao mesmo tempo a aprovação é bastante discricionária para a autoridade, apenas investimentos alinhados aos objetivos políticos são aprovados.

### 3.1.4 TERRA<sup>30</sup>

#### *Acesso à terra: precificação artificial e ausência de efetiva concorrência<sup>31</sup>*

A Constituição não prevê propriedade privada na China.<sup>32</sup> A utilização da terra pelos particulares se dá por meio da obtenção, por leilões ou concessões, de direitos de uso da terra.

30 As informações citadas nesta seção estão contidas nos Relatório UE (p. 204-217) e Relatório EUA (p. 94-116).

31 Os principais instrumentos legislativos sobre o tema são: *Provisional Regulation of the People's Republic of China on Assigning and Transferring the Urban State-owned Land use Right* (1990). As disposições sobre direitos de uso da terra na China são regidas pela *Land Administration Law of the People's Republic of China* (alterada em 2004). Ainda, os seguintes instrumentos legais regulam direitos de uso da terra no referido país: *Law of the People's Republic of China on Urban Real Estate Administration* (alterada em 2007); as *Interim Regulations of the People's Republic of China Concerning the Assignment and Transfer of the Right to the Use of the State-owned Land in the Urban Areas* (1990); a *Regulation on the Implementation of the Land Administration Law of the People's Republic of China* (alterada em 2014); as *Provision on Assignment of State-owned Construction Land Use Right through Bid Invitation, Auction and Quotation* (2007), a *Regulation on the Administration of the Overall Planning of Land Usage* (2017), as *Administrative Measures for the Preliminary Examination of Land Use for Construction Projects* (revisada em 2016) e a *Regulation on the Administration of Annual Planning of Land Usage* (2016).

32 Art. 10 da Constituição da China.

Ao contrário dos mecanismos normais de leilão (em que o preço é estabelecido de forma independente e correspondente ao valor real de mercado do direito de uso da terra), os preços são aqui definidos de acordo com sistemas de avaliação de preços do Estado (que consideram, entre outros elementos, as políticas industriais chinesas) que precificam artificialmente a terra.

Além da questão do preço artificial da terra, é comum que os certames competitivos para outorga dos direitos de uso da terra sejam meramente fictícios, com apenas um participante, que obtém os direitos de uso da terra por um preço muito baixo. Há situações, ainda, em que vários compradores (em particular, empresas estatais) recebem suas terras inclusive gratuitamente. Esse tipo de processo beneficia, em particular, as SOEs.<sup>33</sup>

Essa prática de certames fictícios já foi considerada como subsídio em investigações de defesa comercial.<sup>34</sup> A definição dos preços para aquisição dos direitos de uso foi igualmente objeto de análise e considerada como subsídio ilegal.<sup>35</sup>

### *Terras rurais*

Para que os direitos de uso de uma terra rural possam ser comercializados, primeiramente é necessário que o governo (local) converta essa terra rural em terra urbana. Esse processo se dá por meio de desapropriações por razões de interesse público, em que o Estado tem que pagar compensação adequada.

Há algumas distorções nesse sistema. A primeira é que não há uma definição do que seja interesse público, o que amplia a discricionariedade do Estado. Além disso, a compensação é paga em valor muito inferior ao valor de mercado.<sup>36</sup>

Sistemas como esse existem em outros lugares do mundo, inclusive no Brasil. Na China, contudo, as vendas dos direitos de uso por parte do Estado representam 87,5% das receitas dos governos locais (incluindo a venda e os diversos tipos de taxas – estas, por si só, representam 61% das receitas dos governos locais).

Isso cria incentivos para que a intervenção do Estado em relação à terra rural ocorra com maior frequência do que se prevalessem condições de mercado.

33 Plano Quinquenal sobre *Land Resources*. Nesse sentido, ver, por exemplo, Caso nº CV/129 (CAN), sobre algumas pias de aço inoxidável, Decisão Final, de 9 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/sima-lmsi/i-e/ad1392/ad1392-i11-fd-eng.html>. Acesso em: 16 out. 2019.

34 Ver Caso nº AS 594 CN (UE), sobre módulos fotovoltaicos de silicônio cristalino e componentes-chave, Regulamento de Implementação do Conselho (UE) nº 1239/2013, de 2 de dezembro de 2013.

35 Ver Caso nº AS 587 (UE), sobre alguns produtos de aço com revestimento orgânico, Regulamento de Implementação do Conselho nº 215/2013, de 11 de março de 2013; e Caso nº AS 599 (UE), sobre vidro solar, Regulamento de Implementação da Comissão (UE) nº 471/2014, de 13 de maio de 2014.

36 *Land Administration Law of the People's Republic of China* (de 1984, alterada em 2004).

### *Preferências no acesso à terra a determinadas indústrias*

Como já visto em diversos tópicos ao longo deste estudo, as SOEs gozam de diversas preferências. Não é diferente no que se refere ao acesso à terra, que tende a ser feito de maneira discriminatória, favorecendo principalmente essas empresas.<sup>37</sup>

Uma dessas indústrias estratégicas é a indústria siderúrgica (aço e ferro). Para empresas desse setor, há acesso preferencial a terrenos industriais (desde que as empresas respeitem as políticas industriais<sup>38</sup> e de investimento<sup>39</sup> estabelecidas pelo Estado).<sup>40</sup>

Outro exemplo de tratamento preferencial para determinados setores é encontrado no âmbito local das províncias. Com o objetivo de diminuir os custos de determinadas indústrias, algumas províncias reduziram os preços de terras para empresas de setores-alvo das políticas estatais. A Província de Guangdong, por exemplo, aplica um desconto de até 70% no preço da concessão da terra. Shaanxi, por sua vez, aplica preços mínimos para algumas indústrias. Investidores estrangeiros podem se beneficiar desses incentivos, desde que estejam alinhados às políticas de planejamento estatais chinesas.

A concessão do direito de uso da terra a preços inferiores ao adequado foi analisada em várias investigações de defesa comercial. Há exemplos em que foi constatado que a concessão dos direitos de uso foi feita sem a contrapartida financeira por parte de SOEs.<sup>41</sup>

### **3.1.5 TRABALHO<sup>42</sup>**

De acordo com a Lei Sindical da China, os trabalhadores chineses não têm a possibilidade de escolher ou estabelecer livremente um sindicato no qual queiram se organizar, porque existe apenas um sindicato legalmente reconhecido, a ACFTU (*All-China Federation of Trade Unions*).

37 Um exemplo é fornecido no Parecer do Ministério de Terras e Recursos sobre Maior Controle sobre os Ativos Territoriais e Promoção da Reforma e Desenvolvimento de Empresas Estatais, em que é previsto que o Estado pode alocar terras para SOEs em setores-chave.

38 Artigo 24 da *Order of the NDRC* nº 35 (*Policies for Development of Iron and Steel Industry*).

39 Artigo 12 da Decisão nº 40 do Conselho de Estado Chinês.

40 A *Outline of the Overall Planning of National Land Use* (2006-2020) também apresenta disposições que controlam a oferta de propriedades de terra no mercado ao definir quotas das terras cujos direitos de uso podem ser concedidos para fins industriais ou residenciais.

41 Caso nº AS 634 (UE), sobre ferro laminado a quente, ligas de aço e aço não ligado, Regulamento de Implementação da Comissão nº 969/2017, de 8 de junho de 2017; e Caso nº AS 594 CN (UE) sobre módulos fotovoltaicos de silicógeno cristalino e componentes-chave, Regulamento de Implementação do Conselho (UE) nº 1239/2013, de 2 de dezembro de 2013.

42 As informações citadas nesta seção estão contidas nos Relatórios UE (p. 328-345) e Relatório EUA (p. 20-31).

A ACFTU tem mais de 250 milhões de membros e está presente em aproximadamente 6 milhões de empresas. No entanto, a ACFTU não é independente, pois está intimamente interligada com o PCC e o Estado. Ela tem o próprio Plano Quinquenal, e há provas de que cargos de chefia na ACFTU são ocupados por figuras do PCC nas empresas públicas ou por gestores de empresas não estatais. Em outras palavras, os líderes sindicais parecem ser também gerentes de alto nível. Isso dificulta sua capacidade de representar os interesses dos trabalhadores com total independência. Tudo isso pode levar a situações em que a administração ou, no caso das estatais, o governo, negocia consigo mesmo.

A negociação coletiva existe e a ACFTU se envolve nela. Existem atualmente várias leis escritas (em nível provincial e municipal) que promovem a negociação coletiva. No entanto, o quadro jurídico e processual relativamente vago e subdesenvolvido, bem como a ausência de um direito de greve claramente reconhecido, constituem ainda obstáculos consideráveis à negociação efetiva.

Em 2014, foi introduzido um único sistema nacional de registro de residentes, mas existem regras diferentes para a obtenção de um registro (chamado de *hukou*), dependendo do tamanho e da área de uma cidade, sendo que as maiores cidades têm regras mais restritivas para obtenção do registro. É praticamente impossível para os trabalhadores com qualificações mais baixas (a força de trabalho menos remunerada) obterem uma autorização de residência nas grandes cidades.

O conjunto dessas distorções faz com que os trabalhadores não tenham poder de barganha perante os empregadores, tendo como resultado uma diminuição substancial do custo da mão de obra na China.

Pelo lado das empresas, há uma intervenção direta do Estado nas atividades que impactam o processo de contratação de empregados. Essa prática, aliada à prática de exigir dos trabalhadores a assinatura de contratos de trabalho em branco (em relação a salários e horas de trabalho), já foi considerada como indicativo da ausência de condições de economia de mercado em investigações de defesa comercial.<sup>43</sup>

### 3.1.6 ENERGIA<sup>44</sup>

A China é a maior produtora de energia do mundo. A produção chinesa de energia elétrica corresponde a um quarto do total mundial, tendo aumentado quase dez vezes entre 1990 (590 TWh) e 2014 (5,388 TWh).

<sup>43</sup> Ver Caso nº AD 626, sobre ciclamato de sódio, Regulamento de Implementação da Comissão (UE) nº 398/2012, de 7 de maio de 2012; e Caso nº AD 524, sobre frutas cítricas, Regulamento da Comissão (UE) nº 1355/2008, de 18 de dezembro de 2008.

<sup>44</sup> As informações citadas nesta seção estão contidas nos Relatórios UE (p. 218-235) e Relatórios EUA (p. 162-166).

Embora a precificação centralizada no mercado de energia não exista mais, a atuação do Estado, em toda a cadeia do setor, ainda é intensa. Na parte de geração de energia, cerca de 50% da capacidade é de propriedade do Estado. A rede de distribuição, por sua vez, é inteiramente controlada por duas SOEs, a *State Grid Corporation of China* e a *China Southern Power Grid*. Há também outras 21 empresas estatais, controladas pela central SASAC, ativas no setor elétrico.

### *Regulação do setor nos planos quinquenais*<sup>45</sup>

O nível de regulação na China é maior do que o de outros países, pois o Estado planeja quantitativamente o nível energético de autossuficiência e de capacidades instaladas para diferentes setores. O *13º Plano Quinquenal para o Desenvolvimento de Eletricidade* e o *13º Plano Quinquenal de Desenvolvimento Energético* preveem metas quantitativas detalhadas para 2020 para o consumo de energia de carvão e sua capacidade instalada (não mais que 1.100 GW) para a capacidade instalada de eólica (mais de 210 GW) e para solar (mais de 110 GW).

O *Energy Development Strategy Action Plan*, do Conselho de Estado, por exemplo, estipula a manutenção do percentual de autossuficiência energética chinesa em 85%, dos quais 15% devem corresponder, até 2020, ao consumo de combustíveis não fósseis (do consumo de energia primária).

### *Definição de preços pelo governo*

O governo central, na figura da NDRC, publica um Catálogo de Preços com itens “sujeitos a preços fixos e orientados pelo governo”. De início, os itens não incluídos no catálogo estariam “sujeitos a preços regulados pelo mercado”.<sup>46</sup>

Ocorre que, na prática, há diversas diferenciações de preços para determinadas indústrias. A começar, indústrias estratégicas obtêm energia a preços menores. Além disso, há diferenciação de preços por província, a depender da situação local e dos objetivos políticos dos atores envolvidos.

<sup>45</sup> As metas de desenvolvimento de energia e eletricidade são estabelecidas em vários documentos, incluindo o Plano de Ação da Estratégia de Desenvolvimento Energético (2014-2020) (*Energy Development Strategy Action Plan*), bem como o 13º Plano Quinquenal central e os seguintes Planos Quinquenais: Plano de Desenvolvimento de Gás de Xisto, Plano de Desenvolvimento de Gás Natural, Plano de Desenvolvimento de Petróleo, Plano de Desenvolvimento de Energia Renovável, Plano de Desenvolvimento de Energia Solar, Plano de Desenvolvimento de Energia Elétrica, Plano de Desenvolvimento de Energia Eólica, Plano de Inovação em Tecnologia do Setor de Energia, Plano de Desenvolvimento da Indústria de Carvão, Plano de Uso e Exploração de Energia Geotérmica, Plano de Desenvolvimento da Indústria de Conservação e Proteção Ambiental, Plano de Desenvolvimento de Energia de Biomassa e Plano de Desenvolvimento de Biogás Rural.

<sup>46</sup> Nos casos específicos da eletricidade e do gás natural, a NDRC regula seus preços em um processo que se dá com uma investigação relativa a custos, avaliação de especialistas, audiências públicas.

Essas diferenciações de preços foram analisadas em várias investigações de defesa comercial e foram consideradas como subsídios ilegais, tais como:

- Silício metálico e manufatura de silício (Província de Yunnan): tarifas de eletricidade reduzidas ou preferenciais em 32%.<sup>47</sup>
- Produtos de aço com revestimento orgânico: tarifas de eletricidade diferenciadas para consumidores comprometidos em seguir políticas estatais e pertencentes a um grupo de empresas elegíveis à redução de preço, resultando em tarifas mais baixas do que as pagas por outros.<sup>48</sup>

Outros exemplos de diferenciação de preços incluem:

- Redução no preço da eletricidade para a fundição de alumínio eletrolítico na estatal de Liancheng, na província de Gansu e na Província de Yunnan.
- Energia elétrica e água (Província de Xinjiang, Shawan Industrial Park): políticas preferenciais de preço são aplicadas ao parque industrial.
- Indústria têxtil e de vestuário (Província de Xinjiang): redução anual dos custos de energia elétrica de mais de RMB 100 milhões.
- Energia elétrica (Província de Fujian): as indústrias localizadas no parque industrial desta província estão isentas de algumas taxas de energia elétrica, da taxa orçamental e da taxa de concepção, o que equivale a uma redução de 30% em relação.

O próprio Estado parece reconhecer que esse sistema é contrário às obrigações internacionais da China.<sup>49</sup> Apesar de o Conselho de Estado ter feito algumas manifestações recentes quanto à proibição de precificação diferencial por província, estas continuam estabelecendo preços diversos a depender dos seus objetivos de política industrial local.

### *Excesso de capacidade: carvão*

Uma das principais distorções no setor é o excesso de capacidade na produção de carvão que resultou em redução dos preços do carvão, criando incentivos para a construção de mais usinas de geração de energia a carvão. O excesso de capacidade, por sua vez, levou à queda de preços e à falta de rentabilidade do setor de carvão.

<sup>47</sup> Ver Caso nº CV/136/CN (CAN), sobre [silício metálico](#), Decisão Final, de 5 de novembro de 2013; e Caso nº ADC 237 CV (AUS), sobre [silício metálico](#), Relatório nº 237, de 7 de maio de 2015.

<sup>48</sup> Ver Caso nº 587, sobre [produtos de aço com revestimento orgânico](#), Regulamento de Implementação do Conselho (UE) nº 215/2013, de 11 de março de 2013.

<sup>49</sup> Nesse sentido, ver Informe nº 62/2014 sobre diminuição e padronização de impostos e outras políticas preferenciais, do Gabinete de Assuntos Jurídicos do Conselho de Estado 2014: “[...] algumas políticas fiscais e outras políticas preferenciais perturbam a ordem do mercado, afetam a eficácia do controle macroeconômico nacional e podem violar os compromissos internacionais da China, dando origem a disputas comerciais internacionais”. Disponível em: [http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-12/09/content\\_9295.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-12/09/content_9295.htm). Acesso em: 10 out. 2017.

A existência de excesso de capacidade nas produções de carvão e de energia a carvão deve-se aos subsídios concedidos pela China no passado. Esses subsídios não foram completamente extintos, existindo ainda 14 subsídios para geração de energia à queima de carvão e 18 subsídios à produção de carvão, totalizando, respectivamente, RMB 252 bilhões, em 2014, e RMB 120 bilhões, em 2015.<sup>50</sup>

Os geradores a carvão respondem por aproximadamente 60% da capacidade instalada de geração de energia, vendida aos cidadãos na China a preços normalmente mais baixos que os internacionais. Considerando a predominância da energia gerada a partir do carvão, o excesso de capacidade desse insumo tem impactos importantes em toda a cadeia produtiva.

A precificação do mercado de energia é uma questão central na economia chinesa, uma vez que eletricidade é um dos principais custos na produção de insumos. Na produção de alumínio e dos metais de silicone, por exemplo, os custos com energia representam, respectivamente, 40% e 55-60%.<sup>51</sup>

Embora não haja mais a definição de todos os preços aplicados no setor, a intervenção do Estado ainda é intensa, seja por meio da definição das metas quantitativas (que regulam a oferta de energia), seja pela atuação nos diversos elos da cadeia.

### 3.1.7 MATÉRIAS-PRIMAS E OUTROS INSUMOS<sup>52</sup>

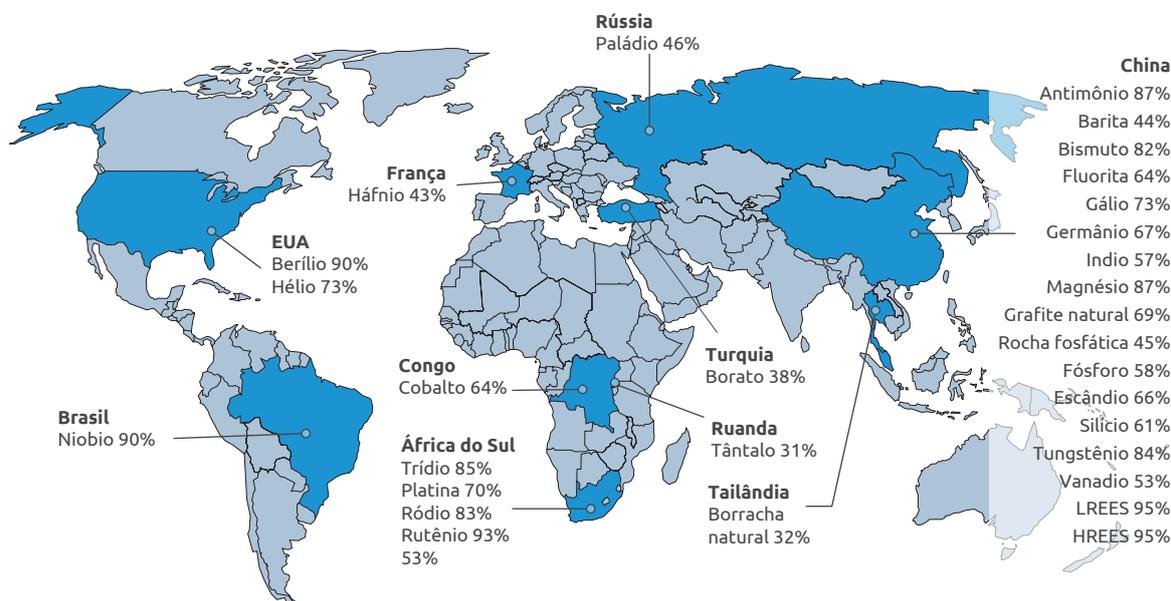
A China é o líder global na produção e no consumo de diversas matérias-primas.<sup>53</sup> Suas empresas, muitas SOEs, têm promovido vastos investimentos na expansão de suas fontes de matérias-primas e outros insumos (em exploração geológica na China e em aquisições de minas fora da China, por exemplo), conforme ilustrado na figura 5 a seguir:

50 Segundo estimativas do Instituto Internacional para o Desenvolvimento Sustentável (IISD), os subsídios mais significativos para a produção de carvão incluem: isenção temporária de impostos e taxas dos governos provinciais e locais, investimento em ativos fixos do orçamento do Estado, compensações para as minas de carvão que são encerradas no plano de extinção de carvão (*coal phase-out plan*), abatimentos no imposto sobre valor agregado (IVA), subsídios diretos a empresas de carvão listadas, subsídios à produção de metano em leito de carvão (*coal-bed methane production*), apoio orçamentário pelo Estado à pesquisa e desenvolvimento, e um fundo especial para exploração arriscada de recursos minerais em minas. Já os subsídios para a geração de energia a carvão incluem suporte a fusões e aquisições no setor, subsídios para empresas "zumbis", subsídios para investimento em equipamentos de redução de emissões poluentes, investimento em rede elétrica, além de suporte de crédito.

51 Nesse sentido, ver Caso nº CV/136 (CAN), sobre silício metálico, Decisão Final, de 5 de novembro de 2013.

52 As informações citadas nesta seção estão contidas no Relatório UE (p. 263-327) e no Relatório EUA (p. 139-141).

53 O Relatório inclui, aqui, metais, minerais industriais, combustíveis minerais, *commodities* agrícolas, produtos de madeira, outras matérias-primas utilizadas na fabricação de produtos processados.

**FIGURA 5 – Oferta de insumos e matérias-primas por país**

Fonte: The CRM final report (2017, p. 15). Disponível em: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/08fdab5f-9766-11e7-b92d-01aa75ed71a1/language-en>, Relatório da UE (p. 264).

A segurança da oferta de matérias-primas é constantemente mencionada no 13º Plano Quinquenal. Há também planos para diferentes tipos de matérias-primas. Curiosamente, o próprio Plano Quinquenal de Recursos Mineraiis afirma expressamente que “as intervenções governamentais na alocação de recursos ainda são relativamente numerosas, os princípios de mercado aplicáveis aos direitos de mineração não são abrangentes, e o moderno sistema de mercado de mineração ainda não está completo”.<sup>54</sup>

Entre os diversos minerais citados no plano, 24 são considerados estratégicos:

- Minerais energéticos: petróleo, gás natural, gás de xisto, carvão, gás metano em jazidas de carvão, urânio.
- Minerais metálicos: ferro, cromo, cobre, alumínio, ouro, níquel, tungstênio, estanho, molibdênio, antimônio, cobalto, lítio, terras raras, zircônio.
- Minerais não metálicos: fósforo, cloreto de potássio, grafite cristalina, fluorita.

Esses minerais estão sujeitos a diversos tipos de restrições devido à atuação do Estado que serão analisadas nos tópicos seguintes.

## Restrições à exportação<sup>55</sup>

O governo chinês incentiva o uso de insumos nacionais por meio de restrições à exportação desses insumos. Entre as medidas restritivas à exportação, incluem-se:

- Lista de exportadores qualificados (para operar no mercado).
- Restrições dos pontos de desembarço aduaneiro.
- Proibições à exportação.
- Incentivos fiscais: em 2017, a China ainda aplicava tarifas à exportação em 213 produtos, sobre os bens ou mercadorias que saíam do território aduaneiro chinês.
- Quotas: o MOFCOM estabelece volumes máximos permitidos para serem exportados, listando, anualmente, todos os produtos sujeitos a essa medida, juntamente com os montantes permitidos para cada um. Segundo a OCDE, até 2014, 40 grupos de produtos chineses eram submetidos a cotas máximas de exportação, como carbonato de magnésio natural, metais de terras raras, prata.
- Licença de exportação: há diversos produtos sujeitos ao licenciamento prévio não automático para exportação (até 2014, a lista continha 102 itens, como arroz, milho, algodão, carvão, petróleo bruto, óleo processado, tungstênio, antimônio e prata).

Em agosto de 2014, os EUA identificaram 153 empresas estatais de comércio. Algodão, arroz, milho, carvão, petróleo bruto, óleo processado, tungstênio, antimônio, prata e tabaco estariam sujeitos ao comércio estatal de exportação.

Os preços mais baixos dos produtores domésticos conferem às indústrias vantagens competitivas, uma vez que elas terão acesso a insumos a preços mais baixos, o que reduz seus custos de produção em detrimento dos demais competidores internacionais.

Diversas disputas na OMC discutiram a legalidade das restrições às exportações de insumos da China, concluindo que essa prática é contrária às normas da OMC para diversos produtos.<sup>56</sup> Exemplos de produtos que foram alvo de políticas restritivas de exportação incluem as terras raras, o molibdênio e o tungstênio.

<sup>55</sup> *Foreign Trade Law of the People's Republic of China* (como revisado em 17 de novembro de 2016). *Customs Law of the People's Republic of China* (adotado no 19º *Meeting of the Standing Committee of the Sixth National People's Congress*, de 22 de janeiro de 1987, alterada em 28 de dezembro de 2013, por meio da *Order n° 8*, e então revisado em 4 de novembro de 2017); *Regulations of the People's Republic of China on Import and Export Duties* (Conselho de Estado, *Order n° 392*, adotada no 26º Encontro Executivo do Conselho de Estado, de 29 de outubro de 2003, alterada em 1º de março de 2017, por meio da *Order n° 676*); *State Council Customs Tariff Commission Notice on Issuing the 2017 Tariff Adjustment Plan (State Council Customs Tariff Commission, Shui Wei Hui [2016] n° 31*, publicada em 19 de dezembro de 2016, em vigor desde 1º de janeiro de 2017); e *General Administration of Customs Notice on the 2017 Tariff Adjustment Plan (General Administration of Customs, Zong Shu Gong Gao [2016] n° 89*, publicada em 30 de dezembro de 2016, em vigor desde 1º de janeiro de 2017).

<sup>56</sup> Verificar os seguintes casos na OMC: Caso n° WT/DS395 – *China — Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials*, Relatório do Painel, de 5 de julho de 2011, e Relatório do Órgão de Apelação, de 30 de janeiro de 2012; Caso n° WT/DS432 – *China – Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum*, Relatório do Painel, de 26 de março de 2014, e Relatório do Órgão de Apelação, de 7 de agosto de 2014; e Caso n° WT/DS509 – *China — Duties and other Measures concerning the Exportation of Certain Raw Materials*.

Embora a China tenha extinguido algumas das restrições, muitas ainda permanecem. Em 2012, o número de produtos sujeitos a restrições às exportações era de 363. Após as disputas na OMC, o número caiu para 213. Além de restrições às exportações, o governo chinês adota outras práticas que interferem na oferta e nos preços de matérias-primas, com a estocagem, analisada no tópico a seguir.

### Estocagem

A estocagem é outro instrumento que permite ao Estado influenciar, de maneira significativa, nos preços domésticos e, em alguns casos, globais, das matérias-primas.

O *State Bureau of Material Reserve* (SRB), afiliado a NDRC, é responsável pela gestão das reservas de material estratégico nacional e decide sobre quais matérias-primas e em que quantidades serão estocadas, dependendo da demanda prevista, a fim de evitar flutuações de preço e escassez crítica.

O SRB detém reservas de metais *commodities* (como alumínio, cobre, ferro, estanho), alguns metais técnicos (cromo, lítio, manganês, molibdênio, elementos de terras raras, selênio, tântalo, tungstênio, vanádio, zircônio) e potássio, além de zinco, níquel, germânio, cobalto, antimônio, cádmio e cobalto, milho, trigo, arroz, algodão e outras *commodities* agrícolas.

Ainda, em 2004, a China começou a construir reservas estratégicas de petróleo (SPR), havendo estocado, até 2006, 33,25 milhões de toneladas em seu programa SPR, ou aproximadamente um mês de importações líquidas de petróleo bruto.

Essas reservas causam profundos impactos nos preços domésticos e globais dos produtos, e beneficiam os produtores domésticos em virtude das distorções dos preços de referência do *Shanghai Futures Exchange*.<sup>57</sup>

### Conclusão

O governo chinês, por meio de seu órgão central, NDRC, publica seu Catálogo de Preços, o qual compreende a precificação de petróleo e gás, água e carvão.

Em relação a diversos outros insumos, como visto, as restrições às exportações alteram os preços dessas matérias-primas e causam distorções relevantes, que foram, inclusive, objeto de disputas na OMC. Há, ainda, um número relevante de insumos sujeitos a essas restrições.

<sup>57</sup> Criada em dezembro de 1999, a Bolsa de Futuros de Xangai foi criada a partir da fusão da Bolsa de Metais de Xangai, da *Shanghai Foodstuffs Commodity Exchange* e da *Shanghai Commodity Exchange*. É uma entidade auto-regulada sob a alçada da Comissão Reguladora de Valores Mobiliários da China ('CSRC'), e atualmente existem 14 contratos futuros disponíveis para negociação aprovados pelo CSRC.

A prática sistemática de estocagem de diversos insumos e matérias-primas por parte do governo igualmente impacta o preço desses bens, na medida em que se trata, essencialmente, de um controle de oferta.

### 3.2 DISTORÇÕES SETORIAIS

Nesta seção, indicaremos distorções aplicadas a setores específicos da economia chinesa. Setores estratégicos para o governo chinês, como o siderúrgico, de metais não ferrosos (como o alumínio) e químico, além de apresentarem, em sua maioria, graves distorções (tais como excesso de capacidade), contam com amplo conjunto de apoios financeiros de entidades governamentais chinesas, incluindo incentivos fiscais, subsídios financeiros, subsídios à exportação e subsídios à energia, muitos dos quais já foram analisados na seção I deste estudo.

O quadro 9, a seguir, resume as principais distorções identificadas nesta seção, indicando, para cada área de atuação estatal, o tipo de subsídio ou a política de apoio.

**QUADRO 9** – Resumo das principais distorções identificadas

Setor	Tipo de subsídio ou política de apoio
Siderurgia	<p>SOEs respondem por 49% da produção.</p> <p>Facilidade de acesso a capital.</p> <p>Excesso de capacidade – queda dos preços internacionais de produtos siderúrgicos.</p> <p>Empresas zumbis: sem lucros, mas que continuam recebendo empréstimos.</p> <p>Incentivo estatal à fusão de empresas do setor para formar grandes conglomerados.</p> <p>Investigações de defesa comercial identificaram diversos subsídios concedidos a empresas desse setor, tais como empréstimos preferenciais, isenções de tributos, concessão de insumos, direito de uso de terra, água e eletricidade a preços artificiais e cancelamento de dívidas.</p>
Alumínio	<p>SOEs respondem por 50% da produção de alumínio primário no país.</p> <p>Investigações de defesa comercial identificaram diversos subsídios concedidos a empresas desse setor, tais como empréstimos preferenciais, isenções de tributos, preferências tributárias com base na instalação de fábricas em determinadas regiões, concessão de insumos e eletricidade a preços artificiais e cancelamento de dívidas, disponibilização de ativos e injeção de capital.</p> <p>Restrições à exportação.</p> <p>Excesso de capacidade – impacto nos preços internacionais.</p>

Setor	Tipo de subsídio ou política de apoio
Químico	SOEs respondem por mais de 50% do setor. Fundos de investimento que disponibilizam capital para a modernização do setor. Acesso preferencial a capital (sem exigência de pagamento de juros e prazo de amortização). Isenções tributárias. Incentivo à fusão de empresas para formar grandes empresas exportadoras. Excesso de capacidade.

Fonte: Elaboração CNI

### 3.2.1 SIDERURGIA<sup>58</sup>

O 13º Plano Quinquenal do Aço classifica o setor como importante e fundamental da economia chinesa. O plano estabelece, ainda, diversos objetivos para o setor:

- Redução da capacidade de produção.
- Atualização e garantia do fornecimento eficaz de alguns produtos de aço.
- Economia de energia e veículos novos de energia.
- Reorganização e reestruturação da indústria.
- Políticas financeiras.
- Metas quantitativas.
- Definição da localização geográfica das fábricas de aço.
- Garantia de recursos de minério de ferro no exterior.
- Redução da relação ativos/passivos das empresas.
- Aumento das capacidades de inovação.
- Melhoria do nível de qualidade dos produtos siderúrgicos.
- Fomento da manufatura inteligente e verde.

Esses objetivos dão uma ideia de quão amplo é o controle do Estado sobre esse setor. Assim como ocorre com outros setores estratégicos, a atuação das SOEs é intensa no setor siderúrgico, conforme será analisado no tópico seguinte.

<sup>58</sup> As informações citadas nesta seção estão contidas nos Relatório UE (p. 347-377) e Relatório EUA (p. 131-157).

### *Impacto das SOEs no setor*

No setor de aço chinês, as estatais respondem por 49% da produção e 44% da capacidade total. Os cinco maiores produtores de aço chineses estão entre os dez maiores do mundo. Deles, quatro são empresas estatais chinesas.

Segundo investigações de defesa comercial conduzidas pela União Europeia, a presença das SOEs no setor siderúrgico é tão intensa que ela afeta o comportamento das empresas privadas, que são forçadas a praticar preços muito próximos aos preços praticados pelas SOEs, abaixo do que seria se prevalecessem condições de mercado.<sup>59</sup>

Por ter grande presença de SOEs e ser considerado estratégico, o acesso ao capital é facilitado para o setor. Em um caso envolvendo o setor siderúrgico, a Comissão Europeia concluiu que o setor bancário, operando sob a supervisão do Estado, havia concedido empréstimos a taxas preferenciais em relação a empresas privadas. Pontuou, ainda, que esse acesso preferencial ao crédito por parte do setor siderúrgico foi responsável por criar as companhias zumbis e contribuiu significativamente para criar sobrecapacidade na China.<sup>60</sup>

Investigações da Comissão Europeia e de autoridades australianas e canadenses identificaram, ainda, vários outros instrumentos de apoio governamental ao setor siderúrgico considerados como subsídios ilegais. Alguns dos instrumentos são estruturais e permanentes. Exemplos desses instrumentos são:<sup>61</sup>

#### **QUADRO 10 – Subsídios concedidos a empresas do setor de alumínio**

<b>Tipo de apoio</b>	<b>Distorção</b>
Acesso preferencial a capital	Empréstimos preferenciais (a juros inferiores aos de mercado, incluindo por parte de bancos estatais) Exigências de garantias insuficientes para empréstimos Cancelamento de dívidas ou da amortização de empréstimos
Benefícios tributários e fiscais	Programas de isenção e redução de impostos Prêmio por pagamento de impostos
Fornecimento de ativos e insumos a preços inferiores aos de mercado	Fornecimento de bens e serviços por remuneração menor que a adequada, incluindo: insumos, direitos de uso da terra, água e eletricidade

Fonte: Elaboração CNI

59 Ver Caso nº AS 587 (UE), sobre alguns produtos de aço com revestimento orgânico, Regulamento de Implementação do Conselho (UE) nº 215/2013, de 11 de março de 2013.

60 Ver Caso nº AS 634 (UE), sobre produtos planos de ferro laminados a quente, aço não ligado ou outra liga de aço, Regulamento de Implementação da Comissão (UE) nº 969/2017, de 8 de junho de 2017.

61 Ver: Caso nº AS 634 (UE), sobre produtos planos de ferro laminados a quente, aço não ligado ou outra liga de aço, Regulamento de Implementação da Comissão (UE) nº 969/2017, de 8 de junho de 2017; Caso nº ITR 198 CV (AUS) sobre aço laminado a quente, Relatório nº 198, de 2013; Caso nº ADC 316 CV (AUS), sobre bolas para moagem, Relatório nº 316, de junho de 2016; Caso nº FISC 2016 IN/CN (CAN), sobre componentes de aço de fabricação industrial, Decisão Final, de 10 de maio de 2017; Caso nº CV/130 (CAN), sobre tubos de aço de empilhamento, Decisão Final, de 10 de maio de 2017; Caso nº 4218-39 CV/138 (CAN), sobre vergalhões, Decisão Final, de 23 de dezembro de 2014. Outros exemplos recentes incluem: Caso nº 14/18/2015 – DGAD (Índia), sobre alguns produtos planos de aço inoxidável laminados a quente e a frio; Caso nº C-570-043 (EUA), sobre folha e lâmina de aço inox, Memorando com Determinações Finais, de 1º de fevereiro de 2017; Caso nº C-570-027 (EUA), sobre algumas chapas de aço carbono cortadas, Memorando com Determinações Finais, de 17 de janeiro de 2017; e Caso nº C-570-027 (EUA), sobre alguns produtos de aço resistente à corrosão, Memorando com Determinações Finais, de 24 de maio de 2016.

As diversas distorções decorrentes da atuação do Estado e indicadas acima na forma de subsídios ilegais contribuem para a intensificação de problemas do setor, tais como o excesso da capacidade, que será abordado a seguir.

### *O problema de excesso de capacidade*

O atual excesso de capacidade da indústria talvez seja o exemplo mais claro das distorções causadas no setor por conta das intervenções do Estado na economia.<sup>62</sup> Os números da tabela 3 deixam claro que o aumento de capacidade no setor, desde 2005, decorreu quase que exclusivamente do aumento da capacidade de produção chinesa:

**TABELA 3 – Sobrecapacidade do setor siderúrgico na China**

Ano	Mundo			China		
	Produção (em milhões de toneladas)			Capacidade (em milhões de toneladas)		Utilização de capacidade (percentual)
2005	1.148,0	1.354,1	<b>84,80%</b>	355,8	Capacidade (em milhões de toneladas)	Utilização de capacidade (percentual)
2006	1.250,1	1.451,5	<b>86,10%</b>	421,0	406,2	<b>87,6%</b>
2007	1.348,1	1.578,8	<b>85,40%</b>	489,7	472,5	<b>89,1%</b>
2008	1.343,4	1.672,7	<b>80,30%</b>	512,3	610,3	<b>80,2%</b>
2009	1.238,8	1.770,6	<b>70,00%</b>	577,1	644,3	<b>79,5%</b>
2010	1.433,4	1.892,9	<b>75,70%</b>	638,7	718,0	<b>80,4%</b>
2011	1.538,0	1.988,4	<b>77,30%</b>	702,0	800,3	<b>79,8%</b>
2012	1.560,1	2.102,3	<b>74,20%</b>	731,0	863,3	<b>81,3%</b>
2013	1.650,4	2.273,0	<b>72,60%</b>	822,0	959,9	<b>76,2%</b>
2014	1.670,1	2.321,6	<b>71,90%</b>	822,7	1106,2	<b>74,3%</b>
2015	1.622,8	2.371,2	<b>68,40%</b>	803,8	1128,5	<b>72,9%</b>

Fonte: LU, Zhiyao (Lucy). *State of play in the chinese steel industry*. Disponível em: <https://www.piie.com/blogs/china-economic-watch/state-play-chinese-steel-industry>. Acesso em: 27 out. 2019.

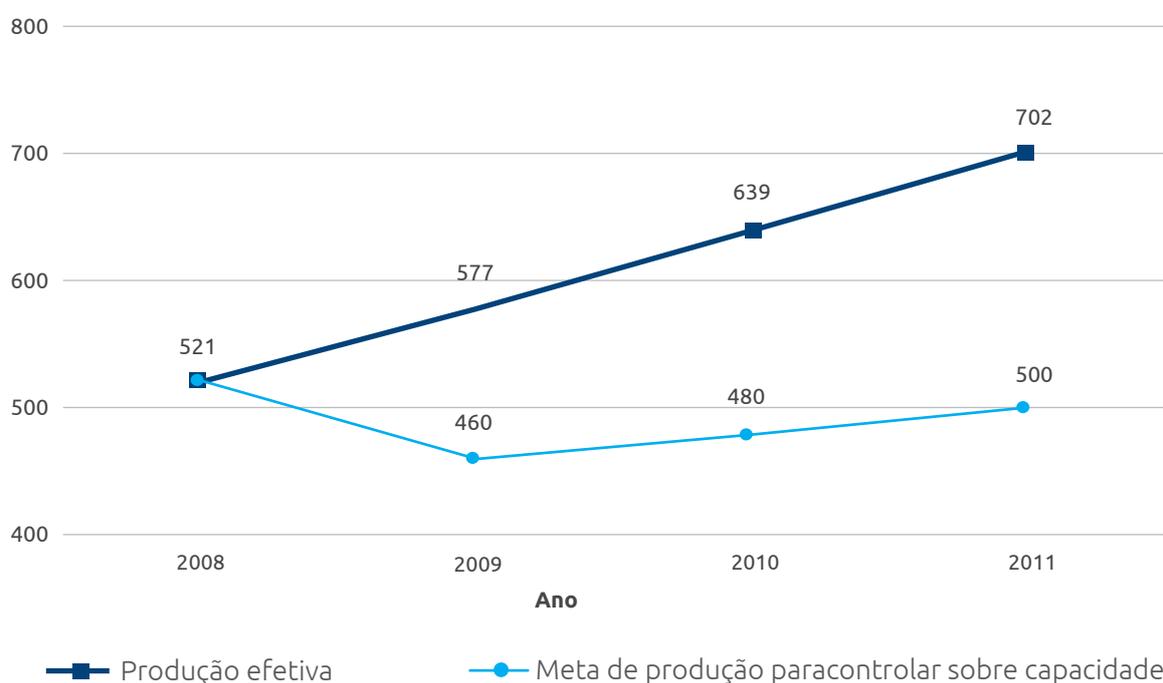
<sup>62</sup> A sobrecapacidade do aço deu-se em grande parte pelo alto volume de investimentos e empréstimos cegos no setor (o qual, por sua vez, foi resultado de grandes projetos estatais de infraestrutura, do pacote de estímulos implementado pelo governo chinês após a crise financeira de 2008, do controle do governo sobre bancos e outros agentes do sistema financeiro, entre outros).

As distorções criadas desencadearam uma onda de exportações chinesas de baixo preço e, conseqüentemente, a depressão nos preços globais do aço. Gerou também a diminuição da rentabilidade do setor, com impactos negativos na situação financeira dos produtores siderúrgicos em todo o mundo. Conseqüentemente, o número de investigações de defesa da comercial contra importações siderúrgicas chinesas continua aumentando no mundo.

A fim de solucionar esses pontos, os planos setoriais chineses procuram incentivar a reestruturação da indústria com a concentração dos atores em poucas e grandes empresas e conglomerados que, por sua vez, recebem diversos incentivos. Embora haja, ao menos oficialmente, um esforço do governo em resolver o problema de sobrecapacidade, os mecanismos causadores desse problema e descritos ao longo deste estudo permanecem em vigor. O gráfico 6, a seguir, mostra a evolução da produção chinesa *versus* a redução de volume de produção a que a China se comprometeu a diminuir:

**GRÁFICO 6** – Produção efetiva *versus* meta de redução de produção (2008-2011)

Tonelada, milhões



Fonte: disponível em: [https://www.usw.org/testimony/OvercapacityReport\\_R1\\_review.pdf](https://www.usw.org/testimony/OvercapacityReport_R1_review.pdf)

Apesar dos esforços para minimizar o problema, o que se observa é que as iniciativas do governo são pouco eficientes e o problema tem se deteriorado nos últimos anos, como pode ser observado pelo gráfico acima e pela tabela 3.

Isso ocorre porque os esforços do governo não parecem atacar o principal instrumento de atuação estatal que contribui para o problema da sobrecapacidade, o setor financeiro

(dominado pelo Estado) como incentivador de indústria estratégicas. Sendo o aço um dos setores mais importantes da economia chinesa (e considerado como estratégico pelo governo), há uma tendência de o sistema financeiro conceder capital para esse setor a condições mais vantajosas que para empresas que não estejam alinhadas com as políticas estatais (incluindo o pagamento de juros abaixo do valor de mercado, cancelamento de dívida, inexistência de prazos para amortização da dívida, entre outros).

Como já mencionado, a concessão de crédito para indústrias com sérios problemas financeiros é uma prática já condenada em diversas investigações de defesa comercial contra a China. Tais distorções causam incentivos graves de ineficiência, dando origem às denominadas empresas zumbis, que continuam a investir e produzir, ainda que não haja demanda para tanto, apesar dos prejuízos recorrentes. Como resultado, há um aumento da oferta (ilustrado na tabela 3), desacompanhado de efetiva demanda, que impacta os preços. Como a China é, de longe, o país com maior capacidade produtiva do setor siderúrgico, os impactos não se restringem à China, mas causam quedas nos preços mundiais.

Conforme será explorado nas seções seguintes, os setores de alumínio e químico também são seriamente afetados pelo problema da sobrecapacidade. Isso apenas reforça a constatação de que não se trata de algo restrito a um setor e que suas causas principais residem na disponibilização de capital a empresas sem saúde financeira.

### 3.2.2 ALUMÍNIO<sup>63</sup>

#### *A indústria do alumínio nos planos econômicos da China*

A China é o maior produtor de alumínio do mundo e é influenciado por uma série de planos econômicos, em especial o 13º Plano Quinquenal para Metais Não Ferrosos<sup>64</sup> e as Diretrizes para a Aceleração e Reestruturação da Indústria do Alumínio, que tem como objetivo geral a inclusão dos produtos chineses nas cadeias nacional e internacional de oferta de produtos de ponta, bem como a resolução de problemas do setor, tais como a questão da sobrecapacidade. O plano e as diretrizes contêm os objetivos e as metas abaixo para o setor:

- Aumentar o processo de concentração de mercado, incentivando fusões e aquisições para criar grandes conglomerados (de três a cinco grandes grupos representando 70% da produção).

<sup>63</sup> As informações citadas nesta seção estão contidas nos Relatórios UE (p. 378-399) e Relatório EUA (p. 131-157).

<sup>64</sup> *Non-Ferrous Metal Industry Development Plan (2016-2020)*. Apesar de não conter previsão específica sobre alumínio, diferentemente do 12º Plano Quinquenal, as disposições referentes a metais não ferrosos aplicam-se ao alumínio.

- Controles rígidos para a exportação de alumínio eletrolítico.
- Metas quantitativas de produção de alumínio e insumos da indústria do alumínio.
- Estabelecimento de uma política de estocagem de alumínio, em que o Estado compra alumínio produzido em excesso.
- Concessão de fundos para empresas que invistam em tecnologia e inovação.
- Diversos incentivos financeiros, tais como diretrizes expressas para a cooperação entre os setores produtivo e financeiro, reforço da utilização integral dos canais de financiamento já existentes, encorajamento aos governos locais e capital privado para expandir investimentos no setor, aumento do suporte financeiro aos principais programas de cooperação internacional elegíveis.

Assim como em outros setores estratégicos, as SOEs têm atuação relevante. Elas representam 50% do total da produção de alumínio primário no país, além de um percentual também relevante do mercado de metais não ferrosos.

### *Outros subsídios identificados por autoridades em investigações*

Políticas relativas a insumos estratégicos são especialmente relevantes na indústria do alumínio. Essas políticas foram objeto de investigações de defesa comercial pela Comissão Europeia e outras autoridades,<sup>65</sup> que identificaram várias formas de subsídios ao setor, como:

#### **QUADRO 11** – Subsídios concedidos a empresas do setor de alumínio

<b>Tipo de apoio</b>	<b>Distorção</b>
Acesso preferencial a capital	Empréstimos preferenciais (a juros inferiores aos de mercado, incluindo por parte de bancos estatais) para empresas estatais. Cancelamento de dívidas ou da amortização de empréstimos.
Concessão de recursos financeiros	Subvenções diretas a empresas “superestrelas” ( <i>Superstar Enterprise Grants</i> ). Fundos para internacionalização de empresas.
Benefícios tributários e fiscais	Programas de isenção e redução de impostos. Políticas tributárias preferenciais para empresas com investimento estrangeiro estabelecidas nas áreas econômicas costeiras e nas zonas de desenvolvimento econômico e tecnológico.
Fornecimento de ativos e insumos a preços inferiores aos de mercado	Fornecimento de alumínio primário com valor de mercado inferior ao justo e remuneração inferior à adequada. Fornecimento de eletricidade e carvão a vapor a uma remuneração inferior à adequada (LTAR).

Fonte:Elaboração CNI

65 Caso nº TM 181 CV (AUS), sobre rodas para estrada, Relatório nº 378, de junho de 2016.

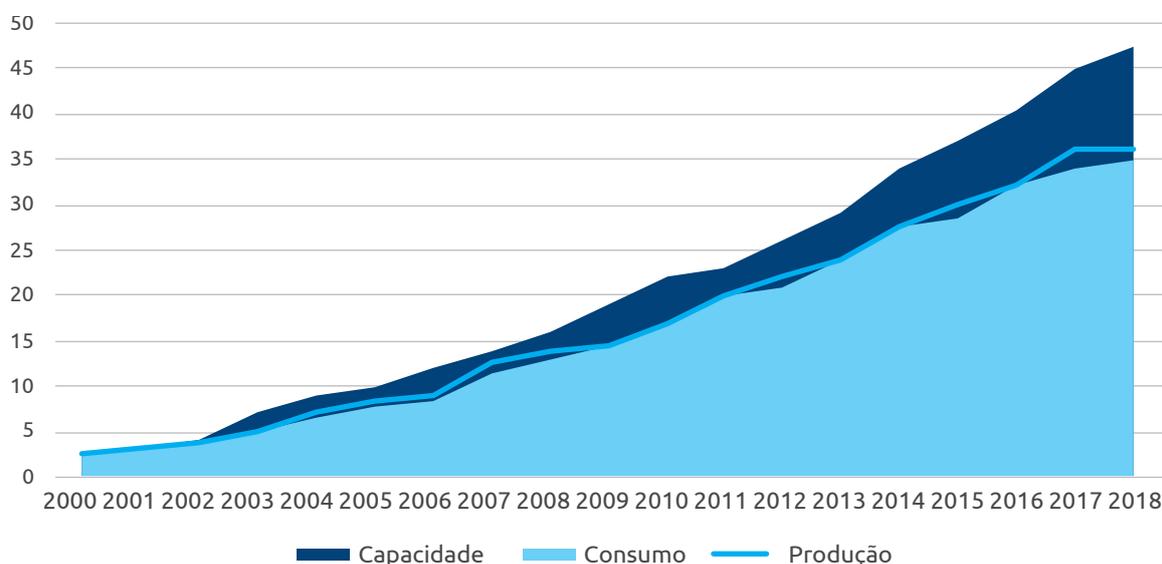
Algumas das restrições descritas relativas a incentivos às exportações de alumínio concentrado foram objeto de questionamento na OMC, que as considerou incentivos ilegais.<sup>66</sup> Apesar da China ter cessado a utilização de algumas dessas restrições às exportações após a disputa na OMC, outras restrições foram implementadas, a exemplo do licenciamento não automático.

Assim como em relação ao setor siderúrgico, as distorções indicadas acima contribuíram para a existência de sobre capacidade no setor, o qual analisaremos no tópico seguinte.

### *Distorções resultantes: excesso de capacidade*

Em grande parte, o problema é decorrente da extensa intervenção governamental (principalmente no lado da oferta) na indústria, especialmente na disponibilização de grandes quantidades de energia a um baixo custo para produtores de alumínio. O gráfico 7, a seguir, ilustra que o problema de sobre capacidade no setor vem se agravando ao longo dos anos.

**GRÁFICO 7 – Sobre capacidade no setor do alumínio na China**



Fonte: The Aluminum Association. Disponível em: <https://www.aluminum.org>.

Assim como em relação ao setor siderúrgico, essa distorção no mercado tem se intensificado nos últimos anos, apesar de esforços para resolver o problema. Como resultado, o que se observa é uma redução dos preços globais que afetam negativamente a produção de alumínio em todo o mundo, e, em particular, os indicadores financeiros e de empregabilidade

<sup>66</sup> Casos nº WT/DS394/R, WT/DS395/R and WT/DS398/R – China — Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials, Relatório do Painel, de 5 de julho de 2011, e Relatório do Órgão de Apelação, de 30 de janeiro de 2012.

### 3.2.3 QUÍMICO<sup>67</sup>

A China é a líder mundial em vendas de químicos. A maior porção desse setor corresponde aos petroquímicos, que é um dos setores prioritários indicados no 13º Plano Quinquenal, com foco particular em refino e produção de olefinas, hidrocarbonos aromáticos e químicos orgânicos. A China tem também buscado alavancar a produção de produtos de ponta no setor, como polímeros tipo *commodities*, polímeros modificados e borrachas sintéticas.

#### *Planos e catálogos setoriais*<sup>68</sup>

O 13º Plano Quinquenal para o Setor Petroquímico e Químico (2016-2020) estabelece objetivos de desenvolvimento da indústria, elenca metas de produção por segmento industrial e impõe controle governamental sobre a capacidade de produção das empresas e suas decisões corporativas.

#### *Incentivos financeiros*<sup>69</sup>

Todos os documentos, setoriais e provinciais, prescrevem políticas de incentivos financeiros para promover a indústria química. O principal deles é a mobilização de um alto número de fundos de investimento de alta capitalização, que canalizam dinheiro público a setores prioritários da indústria e promovem a modernização da indústria como um todo.

Há casos, como a investigação conduzida pela União Europeia a respeito de *dumping* e medidas compensatórias nas importações de ácido cítrico originárias da China, em que empresas receberam empréstimos privados no valor de cerca de 20% de seus ativos. Para esses empréstimos, nenhum prazo de amortização foi acordado e não houve pagamento de juros.

Outros incentivos financeiros identificados incluem:

67 As informações citadas nesta seção estão contidas nos Relatórios UE (p. 400 – 436) e Relatório EUA (p. 141 – 144).

68 13º Plano Quinquenal para o Setor Petroquímico e Químico; Documento nº 57 do Conselho de Estado, de 23 de julho de 2016. Disponível em: <http://www.china-un.org/eng/zt/China123456/>. Acesso em: 6 nov. 2019.

69 As seguintes investigações encontraram distorções significativas no setor: Caso nº AD 522, sobre ácido cítrico, Regulamento de Implementação da Comissão (UE) nº 82/2015, de 21 de janeiro de 2015; Caso nº AD 554, sobre melamina, Regulamento da Comissão (UE) nº 1035/2010, de 15 de novembro de 2010; Caso nº AD 521, sobre glutamato monossódico, Regulamento da Comissão (UE) nº 492/2008, de 3 de junho de 2008; Caso nº AD 568, sobre ácido oxálico, Regulamento da Comissão (UE) nº 1043/2011, de 19 de outubro de 2011; Caso nº AD 511, sobre peróxodissulfatos (persulfatos), Regulamento da Comissão (UE) nº 390/2007, de 11 de abril de 2007; Caso nº AD 480, sobre ácido tricloroisocianúrico, Regulamento da Comissão (UE) nº 538/2005, de 7 de abril de 2005; Caso nº C-570-046, sobre ácido 1-hidroxietilideno-1, 1-difosfônico, Memorando Final (EUA), de 20 de março de 2017; Caso nº C-570-009, sobre hipoclorito de cálcio, Memorando Final (EUA), de dezembro de 2014; Caso nº C-570-991, sobre isocianuratos clorados, Memorando Final (EUA), de 8 de setembro de 2014; Caso nº A-570-044, sobre 1,1,1,2 Tetrafluoroetano, Memorando com determinações preliminares (EUA), de 29 de setembro de 2016.

**QUADRO 12** – Subsídios concedidos a empresas do setor de químico

Tipo de apoio	Distorção
Acesso preferencial a capital	Empréstimos preferenciais (a juros inferiores aos de mercado, incluindo por parte de bancos estatais) para empresas estatais. Orientação a instituições financeiras e investimentos privados para que eles expandam seu apoio financeiro para a transformação tecnológica das empresas.
Concessão de recursos financeiros	Diversos fundos de investimentos para o setor.
Benefícios tributários e fiscais	Regime de descontos sobre o IVA de até 17% às exportações e importações de determinados produtos químicos, para encorajar a exportação de produtos petrolíferos refinados. Benefícios tributários na aquisição de equipamentos chineses. Possibilidade de deduções e isenções fiscais na compra e no uso de equipamentos específicos para proteção ambiental, economia de energia e água, produção segura e outros, etc. Benefícios sobre imposto de renda para empresas que investem em tecnologia inovadora ou que estão localizadas em polos tecnológicos.
Fornecimento de ativos e insumos a preços inferiores aos de mercado	Aceleração da depreciação de ativos fixos. Preço do gás (insumo relevante para determinados produtos do setor) para a indústria é artificial e consideravelmente menor que o pago em condições de mercado. Existência de restrições à exportação e de isenções de tributos no comércio doméstico para insumos utilizados no setor Diminuição do custo para direito de uso da terra para empresas em determinados polos industriais. Fornecimento de eletricidade, amônia, carvão a uma remuneração inferior à adequada (LTAR).
Outros	Compra pelo Estado de insumos para estoque e posterior fornecimento ou controle dos preços por meio do controle da oferta. Presença de membros do PCC nos cargos estratégicos de empresas do setor.

Fonte:Elaboração CNI

### Controle do setor por SOEs

Correspondendo a metade do setor químico chinês, as SOEs desempenham um papel dominante na indústria petroquímica da China devido à sua posição de oligopólio, ao seu fácil acesso a recursos alocados pelo governo (fundos, empréstimos, terras, etc.) e a sua forte influência nos processo de tomada de decisão governamentais.

Na sua busca pelo acesso ao mercado externo, o governo chinês também tem promovido a consolidação de grandes empresas estatais como empresas exportadoras, as quais não somente são detidas pelo Estado e têm toda a diretoria nomeadas pelo Estado Chinês.

O quadro 13, a seguir, mostra a grande presença do Estado no setor por meio de SOEs:

**QUADRO 13** – Controle das 20 maiores empresas do setor químico

<b>Empresa</b>	<b>Origem do capital</b>
ChemChina	<b>SOE</b>
Henan Energy Chemical Industry Group Co. Ltd.	<b>SOE</b>
China PingMei Shenma Energy Chemical Co. Ltd.	<b>SOE</b>
Tianjin Bohai Chemical Industry Group. Co. Ltd.	<b>SOE</b>
Hubei Yihua Group Co. Ltd.	<b>SOE</b>
Yuntianhua Group. Co. Ltd.	<b>SOE</b>
Shandong Dongming Petrochemical Group Co.	Privada
Shandong Jingbo Holding Co. Ltd.	Privada
China National Chemical Engineering Co.	<b>SOE</b>
Shanghai Huayi Group	<b>SOE</b>
Wengfu (Group) Co. Ltd.	<b>SOE</b>
Wanda Holding Co. Ltd.	Privada
Shanxi Yangmei Chemical Industry Investment Co. Ltd.	<b>SOE</b>
Lihuayi Group Co. Ltd.	Privada
Jiangying Chengxing Industry Group Co. Ltd.	Privada
Jiangsu Sanfanggang Group. Co. Ltd.	Privada
Shandong Haike Chemical Industry Group Co. Ltd.	Privada
Hengli Petrochemical (Dalian) Co. Ltd.	Privada
Sinochem International (Holding) Co. Ltd.	<b>SOE</b>
Shandong Huatai Group Co. Ltd.	Privada

Fonte: China Petroleum and Chemical Industry Federation (CPCIF), Relatório UE (p. 404).

### *Excesso de capacidade*

Similarmente ao que já foi ressaltado em seções anteriores, o setor químico chinês é gravemente afetado pelo excesso de capacidade de inúmeros de seus produtos, como carboneto de sódio, soda cáustica, PVC, fertilizantes fosfatados e fertilizantes nitrogenados.

A tabela 4, a seguir, ilustra a sobrecapacidade produto químico ao indicar a evolução da taxa de utilização da capacidade produtiva:<sup>70</sup>

**TABELA 4** – Excesso de capacidade na China por produto químico

Subsetor	Taxa de utilização em 2012 (%)	Taxa de utilização em 2013 (%)	Taxa de utilização em 2014 (%)	Tendência das mudanças 2012-2014
Ácido tereftálico (PTA)	84.3	68.6	61	<b>Deterioramento</b>
Borracha de butadieno estireno (SBR)	80	73	64	<b>Deterioramento</b>
Borracha de polibutadieno (cis-BR)	63	52	48	<b>Deterioramento</b>
Fosfato monoamônico (MAP)	80.5	66.7	65.8	<b>Deterioramento</b>
Ureia	85	83.1	81.5	<b>Deterioramento</b>
Carbonato de sódio	83	77.2	81.4	<b>Deterioramento</b>
Fosfato diamônico (DAP)	78.9	79.2	79.2	<b>Inalterado</b>
Carboneto de cálcio	53.8	60.7	62.6	<b>Melhora sutil</b>
Policloreto de vinila (PVC)	56.3	61.8	68	<b>Melhora sutil</b>
Metanol	60.2	59.5	64	<b>Melhora sutil</b>
Ácido acético	50-60	50-60	70.2	<b>Melhora sutil</b>
Soda cáustica	72.2	74.1	81	<b>Melhora</b>
n-Butanol	81	71	72	<b>Deterioramento</b>
2-Etil Hexanol	73	77	76	<b>Deterioramento</b>
Ácido acrílico	81	81	66	<b>Deterioramento</b>
Acrilato de butila	92	82	66	<b>Deterioramento</b>

Fonte: EU CHAMBER OF COMMERCE IN CHINA. (2016). *Overcapacity in China: an impediment to the party's reform agenda* (p. 25), Relatório da UE (p. 405).

Normalmente, a queda na demanda deveria gerar a saída de empresas do mercado, com a consequente estabilização do uso da capacidade instalada. Contudo, devido às intervenções do Estado, o que ocorre é que as empresas continuam funcionando (pelo apoio do Estado) e o resultado é uma crescente capacidade ociosa.

<sup>70</sup> Em relação a cada produto, foi indicado o grau de utilização da capacidade instalada.

### 3.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES PARA A INDÚSTRIA

A existência de uma rede de planos econômicos na China evidencia a abrangência do planejamento estatal que vai do governo central até o nível municipal e cobre diversos setores e atividades estratégicas.

Essa rede está interligada devido aos diversos incentivos criados por metas que são aplicáveis a praticamente todos os atores do sistema. Há metas de crescimento para o governo central e locais, metas de *performance* para diversas indústrias, entre outros.

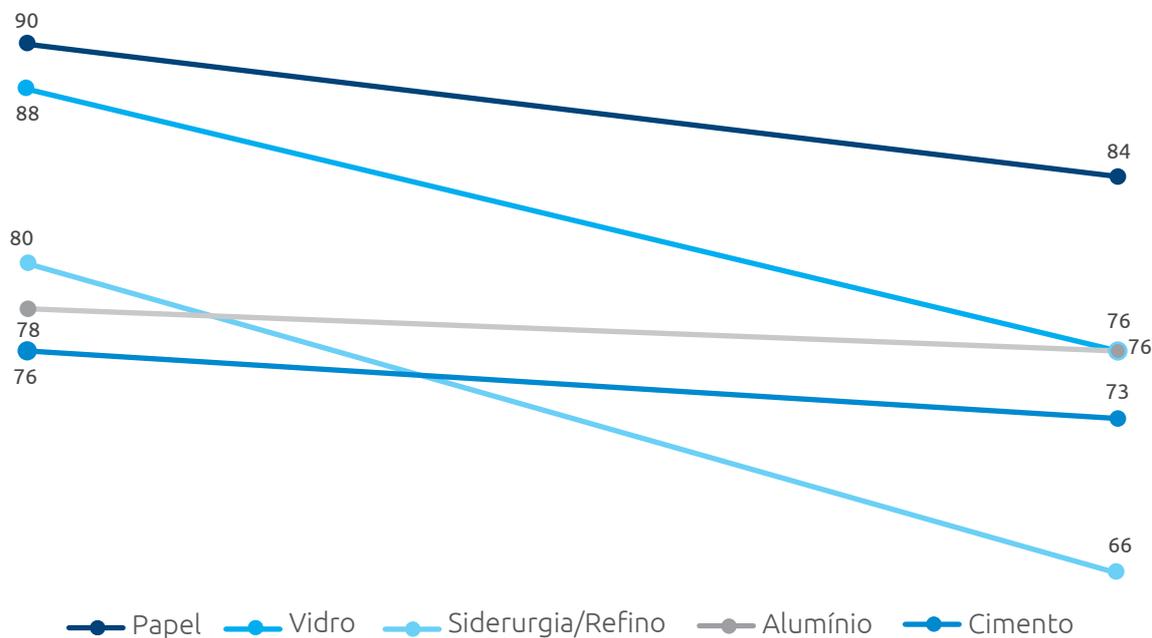
As SOEs são instrumento fundamental dessa rede de planos, pois elas atuam em praticamente todos os setores da economia e níveis de governo. Nesse sentido, para que os entes políticos cumpram suas metas (governos centrais, provinciais e municipais), eles oferecem diversos incentivos para as SOEs atuarem em suas respectivas jurisdições. Exemplos de benefícios recebidos pelas SOEs não faltam: acesso a fundos, empréstimos preferenciais, terra, energia, insumos, isenções fiscais e de taxas diversas, entre outros.

Em relação ao sistema financeiro, não é diferente. As instituições financeiras (muitas das quais, inclusive, são SOEs) têm incentivos fortes para facilitar o acesso ao capital de empresas consideradas nos planos econômicos como estratégicas.

Lógica semelhante é vista na seção sobre investimentos. O aparato estatal age de maneira a incentivar determinados setores e indústrias definidos nos planos. Aqui, novamente, o objetivo é regular a entrada de empresas estrangeiras, seja para dificultar a entrada e preservar o domínio das empresas chinesas, seja para incentivar a entrada para que haja também a transferência de tecnologia em benefício de empresas chinesas.

O acesso a fatores de produção, insumos e matérias-primas segue a mesma lógica, priorizando-se determinadas indústrias e atividades que estejam definidas como prioritárias. Toda essa rede de incentivos é implementada em todos os níveis de governo, o que contribui para que os planos econômicos definidos nos âmbitos mais altos do governo chinês e pelo PCC sejam implementados também a nível local.

A consequência desse sistema são as distorções cujo exemplo mais claro é o excesso de capacidade em alguns setores. A tabela 5 abaixo mostra a evolução do problema do excesso de capacidade em vários setores, mostrando que houve diminuição da taxa de utilização da capacidade instalada (um dos principais indicadores de que há excesso de capacidade) em diversos setores, o que mostra que o problema não é de um ou outro setor:

**GRÁFICO 8** – Taxa de utilização da capacidade instalada de diversos setores da indústria chinesa

Fonte: Financial Times, EU businesses warn China on trade strains from overcapacity, 21/02/2016. Disponível em: <https://www.ft.com/content/d524377c-d905-11e5-98fd-06d75973fe09>. Acesso em: 2 dez. 2019.

A tabela 5, a seguir, mostra as consequências da alocação de recursos não baseada em regras de mercado, indicando que os setores que receberam benefícios para aumentar a capacidade têm resultados financeiros muito inferiores ao restante da indústria:

**TABELA 5** – Indicadores financeiros de setores com excesso de capacidade

(Desde 2015)	Ativos (trilhões de RMB)	Passivos (trilhões de RMB)	Dívidas (trilhões de RMB)	Empréstimos bancários (trilhões de RMB)	Relação ativos-passivos (%)	Margem de lucro (%)	Percentual de marcadores de perdas (%)	Retorno sobre o capital (ROE) (%)	Retorno sobre os ativos (ROA) (%)
Sector industrial em geral	100,0	56,2	45,6	27,9	56,2	5,8	13,2	14,5	6,4
Mineração de carvão	5,4	3,7	3,2	1,8	67,9	1,8	31,5	2,5	0,8
Fundição/moldagem de metais ferrosos	6,6	4,4	3,8	2,2	66,7	0,8	21,9	2,4	0,8
Total dos seis setores com excesso de capacidade	14,8	10,0	8,7	4,9	67,3	1,3	26,5	3,0	1,0

Fonte: UBS. (2016). China economic perspectives: the economic and financial impacts of Excess capacity reduction, Relatório da UE (p. 248).



# AVALIAÇÃO DOS CRITÉRIOS PARA SE CONSIDERAR UMA ECONOMIA COMO DE MERCADO PELA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA



Os critérios utilizados pelos EUA e pela UE para analisar as distorções decorrentes da atuação do Estado na economia chinesa são semelhantes aos critérios existentes na legislação brasileira para definir se um país é uma economia de mercado ou não. Dessa forma, as distorções descritas ao longo desse estudo fornecem uma base sólida para avaliar se a China deve ser considerada uma economia de mercado ou não com base nos critérios da legislação brasileira, definidos na Circular Secex nº 59/2001 e indicados a seguir:

**QUADRO 14 – Avaliação dos critérios descritos na Circular SECEX nº 59/2001 para a China**

Critérios da Circular SECEX nº 59/2001	Evidências descritas no relatório
<p>Grau de controle governamental sobre as empresas ou sobre os meios de produção</p>	<p>Conforme as seções 1 e 2 do capítulo de Distorções Horizontais, o Estado mantém o controle das SOEs e de grande parte das empresas atuantes no setor financeiro e que servem como veículos para a implementação de políticas do Estado.</p> <p>O controle do governo sobre as SOEs é feito, principalmente, por meio de (i) dispositivos legais que obrigam as SOEs a seguirem políticas estatais, (ii) indicação dos principais executivos das SOEs pelo PCC e (iii) obrigação legal de que órgãos que representam o PCC atuem na estrutura de governança das SOEs.</p> <p>O controle do Estado sobre as SOEs tem impactos significativos na economia, pois estas empresas são numerosas e bastante atuantes. Há atualmente mais de 150.000 SOEs em atividade na China e este número tem crescido. Essas empresas atuam desde o nível central até o nível municipal.</p> <p>Estima-se que as SOEs sejam responsáveis por 20%-30% de toda a produção na China e, em diversos setores, as SOEs são líderes de mercado, com participações superiores a 80%.</p> <p>As seções 4, 5 e 6 do capítulo de Distorções Horizontais mostram como o Estado controla os meios de produção por uma série de instrumentos.</p> <p>Em relação à terra, por exemplo, destaca-se que não existe propriedade privada na China, sendo toda terra do Estado. A terra é utilizada por particulares por meio de direitos de uso da terra cedidos pelo Estado. Empresas estatais têm preferência, na prática, para receber tais direitos.</p> <p>No que se refere ao trabalho, os trabalhadores não têm poder de barganha na negociação com empresas, pois existem diversos limites para sua organização como entidade trabalhadora.</p> <p>Sobre a energia, o Estado atua em todos os elos da cadeia de energia. 50% da capacidade de geração é do Estado; a distribuição, por sua vez, é 100% controlada pelo Estado. Algumas modalidades de energia têm preços fixados pelo Estado (gás natural, por exemplo).</p>
<p>Nível de controle estatal sobre a alocação de recursos, sobre preços e decisões de produção de empresas</p>	<p>Além do controle sobre diversos meios de produção, conforme indicado acima e nas seções 4, 5 e 6 do capítulo de Distorções Horizontais, o Estado impõe diversas restrições ao comércio de matérias-primas e insumos, tais como limitações à exportação, por meio de cotas e impostos de exportação. Mais de 150 empresas estatais controlam o comércio de dez matérias-primas. Isso mostram o controle do Estado sobre diversos recursos.</p> <p>Até 2014, 40 grupos de produtos chineses eram submetidos a cotas máximas de exportação, como carbonato de magnésio natural, metais de terras raras, prata.</p> <p>O SRB detém reservas de metais <i>commodities</i> (como alumínio, cobre, ferro, estanho), alguns metais técnicos (cromo, lítio, manganês, molibdênio, elementos de terras raras, selênio, tântalo, tungstênio, vanádio, zircônio) e potássio, além de zinco, níquel, germânio, cobalto, antimônio, cádmio e cobalto, milho, trigo, arroz, algodão e outras <i>commodities</i> agrícolas.</p> <p>Praticamente todos os planos quinquenais (tanto o do governo central quanto os setoriais) possuem metas qualitativas e quantitativas de produção. Os problemas sobre a capacidade, abordados nas seções 1, 2 e 3 da parte referente a Distorções Setoriais, evidenciam as distorções decorrentes da influência do Estado nas decisões de produção das empresas.</p> <p>A concessão de crédito a empresas sem saúde financeira, conforme abordado na seção 2 das Distorções Horizontais, evidencia como o Estado incentiva a produção, ainda que as empresas produtoras não sejam eficientes.</p> <p>Por fim, o incentivo a fusões e o incentivo para que falências não ocorram também mostram que o Estado intervém ativamente na alocação dos recursos, evitando que esses recursos sejam alocados por forças de mercado.</p>

Critérios da Circular SECEX nº 59/2001	Evidências descritas no relatório
<p>Legislação aplicável em matéria de propriedade, investimento, tributação e falência</p>	<p>Conforme visto na seção 4 do capítulo de Distorções Horizontais deste estudo, não há propriedade privada na China, conforme estabelecido na Constituição.</p> <p>A seção 2 do capítulo de Distorções Horizontais mostra a interferência do Estado na definição dos setores, indústrias e atividades abarcadas por políticas de investimentos incentivados. Mostra também como, para determinados setores, o mercado chinês é totalmente fechado.</p> <p>A legislação sobre investimento confere ao governo enorme discricionariedade para decidir os investimentos que serão aprovados e incentivados por meio de diversos benefícios.</p> <p>Embora haja legislação tributária e de falência, a verdade é que o Estado concede inúmeros benefícios fiscais discricionariamente para empresas estratégicas.</p> <p>O processo de falência é intensamente controlado pelo Estado. Evidência disso é que praticamente não há casos de falência registrado na China.</p>
<p>Grau em que os salários são determinados livremente em negociações entre empregadores e empregados</p>	<p>A seção 5 do capítulo de Distorções Horizontais traz informações sobre a falta de organização dos trabalhadores na China. Em primeiro lugar, destaca-se que nem todos os trabalhadores na China possuem liberdade de locomoção, especialmente das áreas rurais para as áreas urbanas.</p> <p>Além disso, os trabalhadores têm apenas um sindicato que os represente, sendo que a interferência do PCC nas atividades desse sindicato são intensas.</p> <p>Há relatos em diversas investigações de defesa comercial da prática de assinatura de contratos em branco no que se refere ao salário.</p> <p>Nos níveis mais altos de governança das empresas, há forte interferência do PCC na escolha dos executivos-chave no caso de SOEs.</p> <p>Na prática, portanto, os trabalhadores efetivamente não possuem poder de barganha para negociar salários, o que significa que os salários não são determinados livremente.</p>
<p>Grau em que persistem distorções herdadas do sistema de economia centralizada relativas a, entre outros aspectos, amortização dos ativos, outras deduções do ativo, trocas diretas de bens e pagamentos sob a forma de compensação de dívidas</p>	<p>A seção introdutória apresenta o papel preponderante do PCC e o sistema de planos da China, cujos objetivos são traçados no plano nacional e refletidos nos demais planos, inclusive de nível local, evidenciando que persistem distorções de um sistema de economia centralizada.</p> <p>O capítulo sobre Distorções Setoriais mostra que alguns setores e as SOEs recebem diretamente do Estado vários benefícios, tais como bens e ativos.</p>
<p>Nível de interferência estatal sobre operações de câmbio</p>	<p>A seção 2 do capítulo de Distorções Horizontais mostra que ainda existem distorções decorrentes da atuação do Estado nas operações de câmbio, que limita a variação do câmbio, o que pode, inclusive, funcionar como barreira não tarifária ou um incentivo à exportação.</p> <p>Destaca-se que praticamente todos os atores do sistema financeiro são controlados pelo Estado, inclusive os bancos que compram e vendem moeda.</p> <p>Além disso, há vários controles à entrada e saída de capital na China que impactam diretamente o câmbio.</p> <p>Diversos relatórios do Fundo Monetário Internacional mostram a falta de transparência na definição da taxa de câmbio na China.</p>



# RECOMENDAÇÕES PARA A INDÚSTRIA

A CNI traz as seguintes recomendações para o posicionamento da indústria:

- Manter o posicionamento em relação ao tratamento da China como economia não de mercado no âmbito das investigações *antidumping*, considerando a alteração do ônus da prova de se demonstrar que inexistem condições de mercado na China, conforme explicado ao longo deste estudo.
- Avaliar, no âmbito de atuação de cada setor, da conveniência de provocar o governo a iniciar investigações sobre subsídios e medidas compensatórias para evitar danos causados à indústria nacional decorrente das diversas distorções detalhadas neste estudo.
- Avaliar e, se for o caso, agir para que o governo brasileiro acione a China no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC para discutir a legalidade dos subsídios concedidos pela China frente às normas de Organização.
- Propor ao governo brasileiro um posicionamento mais assertivo em relação ao tema de subsídios industriais na OMC. O país tem sido ator importante na agenda de reforma da Organização e pode elevar o tom não apenas na parte de transparência e notificação desses subsídios, mas também de endurecimento das regras e ampliação do enquadramento do conceito de subsídio.

**CNI**

*Robson Braga de Andrade*  
Presidente

**DIRETORIA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL**

*Carlos Eduardo Abijaodi*  
Diretor de Desenvolvimento Industrial

**Gerência Executiva de Assuntos Internacionais**

*Diego Bonomo*  
Gerente-Executivo de Assuntos Internacionais

*Allana Rodrigues*

*Carolina Matos*

*Isadora Barbosa*

Equipe Técnica

**DIRETORIA DE COMUNICAÇÃO - DIRCOM**

*Ana Maria Curado Matta*  
Diretora de Comunicação

**Gerência de Publicidade e Propaganda**

*Armando Uema*  
Gerente de Publicidade e Propaganda

*André Dias*

Produção Editorial

**DIRETORIA DE SERVIÇOS CORPORATIVOS – DSC**

*Fernando Augusto Trivellato*  
Diretor de Serviços Corporativos

**Superintendência de Administração - SUPAD**

*Maurício Vasconcelos de Carvalho*  
Superintendente Administrativo

*Alberto Nemoto Yamaguti*

Normalização

---

*Fialho Salles Advogados*

*Bruno Herwig Augustin*

*Lucas Spadano*

*Dandara Perassa Coelho*

Consultoria

*Editorar Multimídia*

Projeto Gráfico e Diagramação



 [www.cni.com.br](http://www.cni.com.br)

 [/cniBrasil](https://www.facebook.com/cniBrasil)

 [@CNI\\_br](https://twitter.com/CNI_br)

 [@cnibr](https://www.instagram.com/cnibr)

 [/cniweb](https://www.youtube.com/cniweb)

 [/company/cni-brasil](https://www.linkedin.com/company/cni-brasil)



*Confederação Nacional da Indústria*

**PELO FUTURO DA INDÚSTRIA**