

COMÉRCIO INTERNACIONAL

aspectos teóricos e as experiências indiana e chinesa

Organizadores

Luciana Acioly
Rodrigo Pimentel Ferreira Leão

Celio Hiratuka
Emilio Chernavsky
Ivan Tiago Machado de Oliveira
Rodrigo Pimentel Ferreira Leão

Autores

Livro 1

Comércio Internacional Comércio Internacional Comércio Internacional Comércio Internacional Comércio Internacional Comércio Internacional
Comércio Internacional Comércio Internacional Comércio Internacional Comércio Internacional Comércio Internacional Comércio Internacional
Comércio Internacional Comércio Internacional Comércio Internacional Comércio Internacional Comércio Internacional Comércio Internacional
Comércio Internacional Comércio Internacional Comércio Internacional Comércio Internacional Comércio Internacional Comércio Internacional

aspectos teóricos e as experiências indiana e chinesa

Organizadores

Luciana Acioly
Rodrigo Pimentel Ferreira Leão

Celio Hiratuka
Emilio Chernavsky
Ivan Tiago Machado de Oliveira
Rodrigo Pimentel Ferreira Leão

Autores

Livro 1

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Samuel Pinheiro Guimarães Neto



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e de programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Ferreira

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ipea

Comércio Internacional Comércio Internacional Comércio Internacional Comércio Internacional Comércio Internacional Comércio Internacional
Comércio Internacional Comércio Internacional Comércio Internacional Comércio Internacional Comércio Internacional Comércio Internacional
Comércio Internacional Comércio Internacional Comércio Internacional Comércio Internacional Comércio Internacional Comércio Internacional
Comércio Internacional Comércio Internacional Comércio Internacional Comércio Internacional Comércio Internacional Comércio Internacional

aspectos teóricos e as experiências indiana e chinesa

Organizadores

Luciana Acioly
Rodrigo Pimentel Ferreira Leão

Celio Hiratuka
Emilio Chernavsky
Ivan Tiago Machado de Oliveira
Rodrigo Pimentel Ferreira Leão

Autores

Livro 1

Brasília, 2010

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2010

Comércio internacional: aspectos teóricos e as experiências indiana e chinesa / organizadores: Luciana Acioly da Silva, Rodrigo Pimentel Ferreira Leão; autores: Célio Hiratuka ... [et al.]. Brasília: Ipea, 2010.

110 p.: gráfs., tabs.

Inclui bibliografia.

ISBN 978-85-781-1051-2

1. Comércio Internacional. 2. Análise Histórica. 3. Índia. 4. China. I. Silva, Luciana Acioly da. II. Leão, Rodrigo Pimentel Ferreira. III. Hiratuka, Celio. IV. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 382.104

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

Luciana Acioly e Rodrigo Pimentel Ferreira Leão

CAPÍTULO 1	A REORGANIZAÇÃO DAS EMPRESAS TRANSNACIONAIS E SUA INFLUÊNCIA SOBRE O COMÉRCIO INTERNACIONAL NO PERÍODO RECENTE	
	Celio Hiratuka	11
CAPÍTULO 2	COMÉRCIO EXTERIOR E POLÍTICA COMERCIAL INDIANA EM ANÁLISE	
	Rodrigo Pimentel Ferreira Leão e Ivan Tiago Machado Oliveira	37
CAPÍTULO 3	A EVOLUÇÃO E AS TRANSFORMAÇÕES ESTRUTURAIS DO COMÉRCIO EXTERIOR CHINÊS	
	Emilio Chernavsky e Rodrigo Pimentel Ferreira Leão	69

APRESENTAÇÃO

Este livro trata de um tema que assume grande relevância nos tempos de globalização: o comércio exterior. Os três capítulos que compõem esta publicação buscam, de um lado, compreender as mudanças estruturais sofridas pelos fluxos de comércio mundiais e, de outro, analisar as experiências recentes de Índia e China, que sem dúvida estão associadas a estas mudanças estruturais. Os autores trazem elementos teóricos e históricos a fim de mapearem-se as tendências contemporâneas dos fluxos de comércio, bem como se demonstrar o crescente papel das nações emergentes nas exportações e importações globais. Para tanto, fazem uso da literatura internacional e de estudos empíricos sobre o comércio internacional e as transformações das estratégias de inserção comercial indiana e chinesa.

Em que pesem as especificidades de cada país, a opção de discutirem-se estes casos asiáticos está relacionada ao fato de esta região utilizar o comércio internacional não somente para enfrentar a restrição externa, mas principalmente para desenvolver o setor industrial que, por sua vez, tem efeitos dinâmicos importantes na economia como um todo. Conforme lembra o professor Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo, no artigo *A China e a resistência cambial*, apresentado pelo *Valor Econômico* no dia 06 de abril de 2010:

Nos países asiáticos (...) o aumento da participação das exportações de manufaturas foi acompanhado por um aumento correspondente na geração do valor agregado manufatureiro mundial. Isso tem uma implicação importante: o valor das exportações se elevou com a maior integração da economia ao comércio internacional e induziu o crescimento da renda interna. Nesse caso, pode-se concluir que houve um “adensamento” das cadeias produtivas domésticas que permitiram a apropriação do aumento das exportações pelo circuito interno de geração de renda e de emprego.

O primeiro capítulo, de Celio Hiratuka, oferece uma discussão sobre os impactos nos fluxos de comércio exterior a partir da reorganização da produção, liderada pelas grandes empresas transnacionais desde os anos 1970. O autor demonstra que as transformações da produção destas corporações cumprem um papel fundamental ao dinamizarem as exportações e importações de todas as regiões, integrando mercados anteriormente ausentes dos circuitos de comércio global. Estas alterações ocorrem, em grande medida, por causa do acirramento da concorrência em escala mundial que, entre outros aspectos, obrigam as transnacionais a intensificarem o comércio intrafirma, como forma de se maximizar a contribuição de cada filial para o conjunto da corporação, e a externalizarem parte da produção, a fim de reduzirem-se custos nas etapas

de produção intensivas em trabalho. São estes dois aspectos que respondem pela rápida aceleração do comércio internacional, ao menos no que tange às atividades comandadas pelas transnacionais, e pela maior integração dos países emergentes no comércio.

O segundo capítulo, de Rodrigo Pimentel Ferreira Leão e Ivan Tiago Machado de Oliveira, traz uma discussão sobre a estratégia recente de inserção comercial da Índia. Os autores apresentam a estratégia e as medidas de política comercial da Índia, relacionando-as à opção de inserção externa do país desde 1991, quando as reformas de abertura econômica são aprofundadas. A abertura do comércio indiano, num primeiro momento, acontece de forma extremamente controlada, com a liberalização das importações apenas para alguns setores, e levando-se em conta os resultados da balança comercial. Num segundo momento, a partir de 2003, esta abertura avança significativamente. Em virtude do baixo dinamismo do comércio exterior indiano e do cronograma de entrada na Organização Mundial do Comércio (OMC), o governo adota medidas de redução de barreiras à importação e programas específicos de promoção às exportações. Estas medidas são potencializadas pela ascensão do preço das *commodities* e pelo dinamismo de países em desenvolvimento próximos à Índia, como a China. Todavia, o dinamismo adquirido pelo comércio neste período é relativamente mais importante para as importações do que para as exportações. Desse modo, a mudança da estratégia de inserção comercial indiana, ainda que altere os destinos setoriais e geográficos dos fluxos de comércio, gera a ampliação do déficit comercial como resultado mais destacado.

No terceiro capítulo, escrito por Emilio Chernavsky e Rodrigo Pimentel Ferreira Leão, analisa-se a estratégia recente de inserção comercial da China. Os autores mostram que a abertura gradual do comércio internacional chinês é um dos pilares da estratégia de inserção externa e desenvolvimento econômico do país. Para alcançar esta abertura, estabelece-se um conjunto de incentivos a fim de promover-se a entrada de empresas estrangeiras exportadoras, especialmente de setores de alto conteúdo tecnológico, em regiões específicas do país. Estas regiões, conhecidas como Zonas Econômicas Especiais (ZEE), comandam o processo de liberalização do comércio chinês, restringindo espacial e setorialmente a entrada do capital estrangeiro. As restrições impostas nas ZEE, além de alterarem a direção setorial e geográfica dos fluxos de comércio, impedem que as empresas estrangeiras entrem em locais onde sua concorrência possa afetar a indústria nacional. A outra parcela do comércio, por sua vez, não está sendo liberalizada, pois permanece totalmente controlada pelo Estado por meio das *trading companies* (estatais especializadas no comércio exterior). Tais corporações, que têm uma série de restrições para importar, ficam responsáveis pelos setores estratégicos da indústria nacional. Ainda é importante mencionar que tanto as *trading companies* quanto

as empresas das ZEE se aproveitam das mudanças geoeconômicas desde os anos 1980 – dinamismo da indústria de alta tecnologia da Ásia e elevada demanda dos Estados Unidos – para alavancarem suas exportações, o que se caracteriza como um fator explicativo central dos altos superávits comerciais observados na China.

Com esses três capítulos, o livro busca provocar uma ampla reflexão sobre o papel do comércio internacional no mundo contemporâneo. Sabe-se que os fluxos de comércio são variáveis importantes para explicarem-se o crescimento da economia e a inserção externa dos países. No entanto, num cenário de ascensão das empresas transnacionais e dos países em desenvolvimento, especialmente da Ásia, as exportações e importações globais assumem novas características. Estas características não se manifestam de maneira uniforme nos países, pois dependem da forma como cada um destes articula sua política interna às mudanças da economia internacional. Este livro, portanto, visa mostrar que tão importante quanto entenderem-se as transformações estruturais do comércio internacional é compreenderem-se, a partir das experiências nacionais, as políticas de cada país destinadas a fortalecerem o seu comércio exterior.

Luciana Acioly *
Rodrigo Pimentel Ferreira Leão **
Organizadores

* Coordenadora de Estudos de Relações Econômicas e Internacionais da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Deint) do Ipea.

** Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Deint do Ipea.

A REORGANIZAÇÃO DAS EMPRESAS TRANSNACIONAIS E SUA INFLUÊNCIA SOBRE O COMÉRCIO INTERNACIONAL NO PERÍODO RECENTE

Celio Hiratuka*

1 INTRODUÇÃO

Desde o pós-guerra, o comércio mundial vem crescendo a um ritmo bastante superior ao do produto mundial. Nos últimos vinte e cinco anos, porém, embora esta tendência tenha se mantido, ocorreram também alterações bastante profundas nos padrões de comércio.

Essas alterações afetaram tanto a composição do fluxo de produtos transacionados quanto a participação relativa dos diferentes países e regiões no comércio internacional. No que diz respeito à composição do comércio, os produtos manufaturados continuaram crescendo a uma taxa bastante superior à dos produtos primários agrícolas e minerais. Dentro do grupo das manufaturas, por sua vez, o comércio de produtos com maior conteúdo tecnológico cresceu a uma velocidade muito superior à dos produtos intensivos em trabalho e recursos naturais e com menor conteúdo tecnológico.

Porém, o aspecto que mais chama atenção é a intensificação da participação dos países em desenvolvimento, graças ao aumento da participação dos produtos mais intensivos em tecnologia em suas pautas de exportação. De acordo com a UNCTAD (2002), os países em desenvolvimento tinham, em 1980, uma participação de 11,6% e 8,2% de produtos de alta e média intensidade tecnológica, respectivamente, em suas pautas de comércio. Em 1998, estes números passaram a 31% e 17%. Paralelamente a este movimento, nota-se uma queda da relevância dos produtos primários, que respondiam em 1980 por mais da metade das exportações dos países em desenvolvimento. Em 1998, esta participação declinou para 19% do total, fato que contraria a literatura tradicional de vantagens comparativas baseadas na dotação de fatores.

* Professor do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e pesquisador do Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia (NEIT) da UNICAMP.

Esse processo de mudança no comércio mundial está associado a vários fenômenos. Em primeiro lugar, devem-se destacar os efeitos do progresso tecnológico que, ao criar novas formas de concorrência e desenvolver novas tecnologias e produtos, tornou reduzida a importância e o dinamismo das *commodities* em relação aos produtos manufaturados mais intensivos em tecnologia. Ou seja, a incorporação de elementos como inovação e diferenciação em produtos comercializados internacionalmente tem, em geral, se traduzido em maior elasticidade renda para estes produtos, o que ajuda a explicar o seu maior crescimento relativo.

Em segundo lugar, saliente-se o processo de liberalização comercial, que se acelerou nesse período. No âmbito multilateral, a rodada Uruguai do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês) e o surgimento e consolidação da Organização Mundial de Comércio (OMC) tiveram como resultado a redução das barreiras tarifárias e não tarifárias, além da ampliação do número de países membros. Ao mesmo tempo, no âmbito regional, os acordos de integração, sejam sob a forma de acordos de livre comércio, sejam sob a forma de uniões aduaneiras, multiplicaram-se. Em ambos os casos, a redução das barreiras comerciais foi muito mais efetiva no comércio de produtos manufaturados do que no de produtos agrícolas.

Porém, talvez o elemento que mais tenha contribuído para as alterações no comércio mundial descritas tenha sido a mudança observada nas formas de atuação e organização das atividades internacionais das grandes empresas transnacionais (ETNs). Pressionadas pelo acirramento da concorrência, estas empresas passaram, em especial a partir da década de 1980, a reorganizar suas atividades internacionais, aumentando seu grau de internacionalização, por meio da intensificação dos fluxos de investimento direto, sobretudo na modalidade de fusão e aquisição. Ademais, passaram a operar de maneira mais racionalizada, externalizando atividades antes integradas verticalmente e configurando redes de produção fragmentadas geograficamente.

De uma maneira geral, pode-se afirmar que foram as grandes corporações que levaram à frente o processo de inovação e diferenciação de produtos no âmbito internacional. Além disso, foram elas que mais se beneficiaram da liberdade de ações propiciada pela redução tarifária em níveis global e regional. Estas empresas passaram a comandar direta ou indiretamente um volume cada vez maior dos fluxos de comércio mundial. Considerando-se apenas as exportações registradas pelas filiais das ETNs, isto é, sem se considerarem as exportações das matrizes, em 1982 seu valor correspondia a cerca de 33% das exportações mundiais. Em 2008, esta participação atingiu 41%. Vale destacar que as grandes corporações passaram a comandar uma grande parte dos fluxos comerciais por meio de esquemas de subcontratação internacional. Ou seja, considerando-se o comércio internacional

realizado pelas matrizes e os fluxos comandados indiretamente via subcontratação, é possível concluir que a maior parte do comércio mundial está sob a influência direta ou indireta das grandes ETNs. Dessa maneira, é no mínimo parcial qualquer tentativa de análise dos fluxos e dos padrões de comércio sem se considerar que uma parcela cada vez maior destas movimentações é realizada de maneira internalizada por meio de ETNs ou esquemas de subcontratação controladas por elas, não envolvendo, portanto, transações puras de mercado (*arms-length*).

Este capítulo busca analisar de que maneira a relação entre empresas transnacionais, investimento direto e comércio internacional tem sido tratada por diferentes especialistas. Longe de ser uma análise exaustiva, que incluía todas as visões e correntes teóricas, o capítulo foca apenas duas abordagens diferentes, escolhidas em função de sua importância e influência sobre a maneira de entender a questão. A primeira delas é a teoria neoclássica de comércio e seus desdobramentos, tratados na seção 2. A segunda abordagem, discutida na seção 3, ao contrário da primeira, não se constitui enquanto corpo teórico homogêneo, mas tem como traço comum entre suas vertentes a tentativa de explicação da existência e da forma de atuação das ETNs em um nível menos abstrato, considerando aspectos históricos relevantes para o entendimento da questão em tela e incorporando elementos da teoria da firma e de organização industrial. Além disso, a seção 3 procura organizar um esquema analítico geral a partir desta perspectiva. Finalmente, na última parte do capítulo são apresentadas as considerações finais.

2 OS MODELOS DE COMÉRCIO COM EMPRESAS MULTINACIONAIS

Apesar das evidências do peso das ETNs na produção e no comércio mundial, são bastante recentes os esforços de entender-se como a atuação destas empresas exerce impactos sobre o comércio. Do ponto de vista da teoria neoclássica, o reconhecimento da importância das atividades das ETNs sobre os fluxos de comércio foi durante muito tempo negligenciado. A formalização dos modelos de vantagem comparativa do tipo Heckscher-Ohlin defendia entre os seus vários pressupostos a hipótese de que os fatores de produção eram imóveis internacionalmente, o que equivale a afirmar que os fatores de produção somente podiam ser explorados onde estivessem localizados. Além disso, a ideia de firma subjacente ao modelo era de uma unidade de produção, produzindo apenas um produto, com apenas uma planta em um ambiente onde prevalecia a concorrência perfeita em todos os mercados. Isto é, excluía-se de antemão qualquer possibilidade de existência de firmas multinacionais, tanto pela impossibilidade de as firmas de um país utilizarem os fatores de produção de outro país quanto pelo impedimento de uma firma estrangeira acumular qualquer tipo de vantagem sobre as firmas domésticas para produzir no mercado local, dada a hipótese de concorrência perfeita.

Deve-se ressaltar ainda que, em grande parte por influência do artigo de Mundell (1957), o fluxo de produtos passou a ser considerado um substituto ao movimento dos fatores de produção. Segundo a conclusão do artigo, sob certas condições o movimento de produtos poderia levar aos mesmos efeitos em termos de preço e bem-estar que o movimento de fatores conseguiria. Consequentemente, dentro da teoria neoclássica não se avançou em direção a uma teoria do investimento direto internacional, ao contrário das teorias de comércio, que se constituíram em padrão para explicar as relações produtivas entre países, fato que pode ser verificado na estrutura dos livros-texto de economia internacional.

Mais recentemente, as *novas teorias de comércio* têm procurado incorporar elementos da literatura de organização industrial – como economias de escala, diferenciação de produtos e economias de aglomeração – aos modelos tradicionais de comércio internacional para explicar a predominância do comércio intraindustrial, em especial entre os países desenvolvidos. Entretanto, pode-se afirmar que, como regra geral, a noção de firma utilizada por estes modelos continua bastante limitada. Os termos *firma* e *planta produtiva* são empregados na maior parte das vezes como sinônimos. Empresas operando com mais de uma planta e em mais de um país são excluídas da análise. Conforme argumenta Markusen (1995), nos modelos desenvolvidos pelas novas teorias de comércio, com raras exceções, a firma continua sendo entendida enquanto uma organização independente, que produz apenas um tipo de bem em uma determinada localização.

Porém, o reconhecimento de que em muitas indústrias – em particular naquelas em que as economias de escala e diferenciação de produtos são relevantes – grande parte das firmas é multinacional estimulou esforços de teorização para incorporar-se a presença destas empresas, originando um conjunto de modelos que estudam o comércio internacional e a produção multinacional de maneira unificada. Embora, conforme será analisado mais detidamente adiante, a noção de firma multinacional continue restrita, vale a pena examinarem-se os desdobramentos destes avanços recentes.

Basicamente, podem ser identificadas duas linhas principais de argumentação para explicar o surgimento das multinacionais nos modelos. A primeira linha de estudos, entre os quais se destacam Helpman (1984), Helpman e Krugman (1985) e Zhang *et al.* (1996), procura explicar os investimentos verticais das multinacionais, isto é, aqueles investimentos caracterizados pela separação das etapas das cadeias produtivas em países distintos, por meio do aproveitamento das diferenças na proporção dos fatores dos países. A segunda linha, desenvolvida em trabalhos como Krugman (1983), Brainard (1993), Markusen (1995)

e Markusen e Venables (1995), analisa os investimentos horizontais, isto é, a instalação multinacional de plantas com linhas de produtos semelhantes a partir dos custos de transporte e da semelhança dos países em termos de tamanho, renda e dotação de fatores.¹

As duas linhas têm como elemento central o reconhecimento de que as grandes empresas realizam um conjunto de atividades criadoras de ativos que podem ser utilizados em várias plantas produtivas em diferentes localizações sem perda de seu valor. Atividades como pesquisa e desenvolvimento (P&D) e, de maneira mais geral, construção de *know-how*, envolvem custos que, uma vez incorridos, passam a ser fixos, originando economias de escala específicas à corporação.

Em um nível mais geral, as empresas multinacionais são identificadas com uma alta proporção de ativos intangíveis em relação ao valor total de mercado da firma. Essas variáveis explicativas dão origem ao conceito de ativos baseados nos conhecimentos específicos à firma. Esses ativos estão incorporados em elementos como o capital humano, patentes e outros conhecimentos técnicos exclusivos, *copyright* ou marcas; ou mesmo ativos mais intangíveis como a administração, *know-how* ou a reputação da firma (MARKUSEN, 1995, p. 174).

A ocorrência do investimento direto externo (IDE) e a decisão de produzir no exterior estariam muito mais associadas à existência desses ativos intangíveis do que aos ativos físicos sob o poder da firma. Em primeiro lugar, porque o custo de mobilidade espacial dos ativos intangíveis seria muito menor do que para os ativos tangíveis. Em segundo lugar, porque os ativos intangíveis teriam propriedades semelhantes a um *bem público*, no sentido de que poderiam ser utilizados e gerar rendas em várias plantas sem a diminuição de seu valor.

Dessa maneira, a existência de economias de escala verificadas no nível da corporação exerce um papel-chave tanto nos modelos com multinacionais horizontais quanto nos com verticais, uma vez que são estas economias que permitem separar as etapas do processo produtivo e a exploração destas economias fora do país de origem.

Modelos de proporção dos fatores e as multinacionais verticais

O modelo desenvolvido por Helpman (1984) explica as atividades das ETNs em termos de integração vertical, ou seja, em termos do controle unificado de diferentes estágios do processo produtivo localizados em países diferentes. Em sua essência o modelo é bastante parecido com as novas teorias do comércio que incorporam

1. Markusen *et al.* (1996) desenvolvem um modelo em que tratam de maneira unificada tanto os investimentos verticais quanto os investimentos horizontais, contudo, para maior clareza na explicação sobre cada um dos tipos de investimento, optou-se neste capítulo por tratar os dois modelos separadamente.

as economias de escala e a diferenciação de produtos para explicar o surgimento do comércio intraindustrial. No modelo, existem dois países, dois fatores produtivos e dois setores. Um setor produz bens homogêneos com retornos constantes de escala e o outro produz produtos diferenciados com retornos crescentes de escala.

A diferença do modelo com multinacionais surge quando é permitida a separação espacial dos estágios de produção do setor diferenciado. As atividades corporativas, em especial as operações relacionadas a P&D, seriam responsáveis pelos retornos crescentes deste setor, uma vez que podem ser utilizadas em várias plantas sem perda de seu valor. Nesse sentido, são considerados como custos específicos à firma, mas não à planta. Estas atividades são intensivas em capital, enquanto as atividades de produção são intensivas em trabalho.

Quando a dotação de fatores dos países é relativamente similar e o preço dos fatores pode ser equalizado pelo comércio, não existe espaço para o IDE, e os resultados se resumem àqueles previstos pelos modelos com firmas nacionais apenas. Uma parte do comércio será interindustrial, refletindo as vantagens comparativas em termos de dotação de fatores, e outra parte será intraindustrial, refletindo as economias de escala e a diferenciação de produtos.

Entretanto, quando a diferença na dotação relativa dos fatores for de tal monta que não seja possível a equalização de seus preços por meio do comércio, algumas firmas do setor diferenciado vão separar o processo produtivo, localizando as atividades de P&D no país relativamente bem dotado de capital e as atividades de produção no país relativamente bem dotado de trabalho, exportando os produtos finais a partir deste país.

O investimento direto ocorreria, portanto, apenas em uma direção, do país melhor dotado de capital para o país melhor dotado de trabalho. Haveria neste caso uma reversão na direção do comércio. O país com melhor dotação de capital iria importar o produto que utiliza capital de maneira mais intensa. Dessa forma, o comércio intraindustrial é substituído em parte pelo comércio intrafirma do tipo interindustrial. Na verdade, neste caso, caracterizar-se-ia a troca de produtos finais por serviços tecnológicos ou, de maneira mais geral, por *know-how*. O país onde se localiza a atividade produtiva exportará produtos finais, enquanto o país que sedia a atividade corporativa exportará os serviços tecnológicos.

Percebe-se, portanto, que no modelo de Helpman as multinacionais surgem endogenamente, e ao mesmo tempo provocam alterações importantes nos fluxos de comércio. Uma vez definidas a estrutura dos custos e a possibilidade de separação dos estágios do processo produtivo, é a dotação dos fatores que, em última instância, determinará a possibilidade de existência das multinacionais e os limites da produção no exterior. A posição de país investidor e exportador de serviços corporativos e a de receptor do investimento e exportador de produtos

industriais que empregam os serviços da matriz como insumos também serão definidas pela proporção dos fatores. O comércio intrafirma – no caso, a troca de serviços corporativos por produtos manufaturados, ou de produtos intermediários por produtos finais – seria o resultado do aproveitamento dos diferenciais de custos dos fatores obtidos graças à produção multinacional. O IDE funcionaria, portanto, enquanto um fator que ampliaria a possibilidade de equalização dos preços dos fatores para além do que seria possível apenas com o comércio realizado por empresas nacionais.

Modelos de convergência e as multinacionais horizontais

Outro conjunto de modelos almeja explicar os investimentos das multinacionais horizontais com base na comparação entre as vantagens de proximidade ao mercado consumidor em relação ao aproveitamento de economias de escala.

Da mesma maneira que no modelo de Helpman, existem dois setores, um deles produzindo bens homogêneos com retornos constantes, e outro, bens diferenciados com retornos crescentes de escala. Entretanto, além dos retornos crescentes no nível da firma, poderia haver economias de escala no âmbito de cada planta, de maneira que concentrar a produção implicaria redução de custos. Outra variável fundamental no modelo é o custo de transporte.

No caso da inexistência de diferenças na proporção dos fatores dos dois países, a localização da produção e a configuração da produção escolhida pelas firmas dependeriam fundamentalmente do custo de transporte e da relação entre as economias de escala no âmbito da planta e as economias de escala no âmbito da firma. As economias de escala na planta incentivariam a produção concentrada em apenas um mercado e a exportação a partir deste mercado. As economias de escala no nível da firma permitiriam colher os frutos desta economia em outras localizações que não o mercado doméstico, beneficiando-se da proximidade com o consumidor externo. Assim, desde que o custo de transporte não seja baixo, se as economias de escala verificadas na planta forem pequenas em relação às economias de escala no âmbito da firma, haveria uma situação em que as firmas do setor diferenciado em ambos os países teriam incentivos para se tornarem multinacionais, uma vez que o lucro associado à produção no mercado externo seria maior do que o custo de instalar uma nova planta (BRAINARD, 1993).

Uma situação de equilíbrio sem empresas multinacionais, apenas com empresas nacionais exportando a partir de seus mercados domésticos, ocorreria em um cenário em que: *i*) custos de transporte e barreiras ao comércio fossem pouco relevantes; *ii*) e os custos fixos da corporação fossem pouco importantes em relação aos custos fixos no âmbito da planta.

Porém, à medida que os custos de transporte e as tarifas aumentam e as economias de escala da corporação se tornam mais importantes em relação às economias de escala no âmbito da planta, a produção no exterior torna-se mais viável do que o comércio. Em uma situação de equilíbrio apenas com multinacionais, o comércio de produtos diferenciados seria totalmente substituído pela produção multinacional. Haveria *comércio* apenas de serviços corporativos. De acordo com o argumento de Krugman (1983), os países realizam comércio porquanto ao longo do tempo desenvolveram tecnologia, expressas em *know-how*, para produzirem produtos diferenciados. Este comércio pode ser realizado tanto diretamente, por intermédio da transferência de tecnologia dentro das firmas multinacionais, ou indiretamente, por intermédio do comércio de produtos que incorporam estas vantagens tecnológicas. Em última instância, comércio e empresas multinacionais seriam substitutos, da mesma maneira que comércio e mobilidade dos fatores são substitutos no modelo de Heckscher-Ohlin.

Markusen e Venables (1995) utilizam argumentação semelhante para relacionar a presença de multinacionais com a semelhança nos níveis de renda, tamanho e dotação de fatores dos países. Quando os países envolvidos são muito diferentes em termos de dotação de fatores, de tamanho ou de tecnologia, o modelo prevê a predominância de firmas nacionais exportando a partir do país dotado de maior vantagem relativa, o que é consistente com a teoria neoclássica tradicional de comércio. As firmas nacionais com planta única seriam beneficiadas pelo fato de concentrarem sua produção no país onde o volume de vendas é maior, o custo dos fatores é mais baixo ou a produtividade dos fatores é mais elevada.

Entretanto, à proporção que os países convergem para uma situação de simetria, inicialmente o comércio interindustrial é substituído pelo comércio intraindustrial, tal como nos modelos da nova teoria do comércio. Excluídas as multinacionais, a convergência nas características dos países engendraria o predomínio do comércio intraindustrial. Todavia, a partir do momento em que fosse possível a presença de multinacionais, o comércio seria substituído pelas suas vendas. Esta é basicamente a *hipótese de convergência*² proposta por Markusen e Venables (1995).

Na medida em que os países se tornam mais similares em tamanho, dotação dos fatores e eficiência técnica (os dois últimos determinando a renda *per capita*), a atividade econômica internacional vai ser crescentemente dominada pelas multinacionais, que vão substituir o comércio desde que os custos de transportes não sejam muito pequenos. [Assim, a proporção das vendas da ETN em relação às suas exportações tenderia a crescer quanto maior a similaridade entre os países] (MARKUSEN, 1995, p. 178).

2. Brainard (1993 e 1997) denomina a opção entre exportar ou instalar uma subsidiária para atender mercados externos de "trade-off proximidade-concentração".

Considerações críticas sobre a incorporação das ETNs nos modelos de comércio

Do ponto de vista teórico, os desenvolvimentos recentes propostos pelos autores analisados representam efetivamente um avanço em relação aos modelos tradicionais das novas teorias de comércio, uma vez que integram uma teoria sobre as ETNs dentro dos modelos de comércio com equilíbrio geral. Este fato por si só representa o reconhecimento de que a atividade das ETNs é um fenômeno importante, que traz mudanças fundamentais na maneira de interpretar as questões relativas ao comércio internacional.

Apesar disso, analisando de maneira crítica os trabalhos apresentados, percebe-se que as conclusões ainda avançam pouco no que tange à complexidade relacionada à influência das ETNs sobre os fluxos de comércio.

No caso dos modelos de multinacionais verticais, o seu surgimento está associado ao aproveitamento da diferença nos custos dos fatores entre os países por meio da separação das etapas do processo produtivo, resultando em comércio intrafirma, do tipo intersetorial, e aplicando-se, portanto, ao investimento realizado nos países com menor grau de desenvolvimento. No modelo de Helpman, o intercâmbio ocorreria entre serviços corporativos e produtos finais; mas supondo-se um processo produtivo com mais etapas de produção, poderia estender-se a argumentação para todo tipo de investimento efetuado de maneira a aproveitar diferenças na disponibilidade e custos dos fatores de produção, dando origem a comércio intrafirma também de insumos e produtos intermediários. Com certeza, este é um aspecto importante. Porém, deve-se reconhecer que uma parte crescente do IDE ocorre por motivos que ultrapassam a busca de redução no custo dos fatores.

Os modelos de multinacionais horizontais pretendem justamente analisar o surgimento de multinacionais em países com características semelhantes, prestando-se, desta forma, a explicar o crescente fluxo de IDE realizado de maneira cruzada entre países desenvolvidos. Nestes modelos, as vantagens de propriedades específicas à firma levariam o investimento a ser efetuado de forma a explorarem-se as semelhanças entre os países em termos de tamanho de mercado, renda e dotação de fatores. Contudo, a situação de equilíbrio em que prevalecem as multinacionais resultaria no predomínio das vendas diretas no país de implantação das filiais, em detrimento das exportações.

A conclusão é que a realização do IDE teria uma relação de substituição em relação aos fluxos de comércio anteriormente existentes. Esta conclusão contraria a evidência empírica, que mostra que as vendas da ETN e os fluxos de comércio, mais do que substitutos, são complementares no âmbito de países e firmas (FONTAGNÉ, 1999; CLAUSING, 2000).

A utilização do modelo também não esclarece os elementos que poderiam auxiliar no entendimento dos fatores que estão na origem dessa relação de complementaridade. Segundo será argumentado na seção seguinte, o correto entendimento desta relação deve passar necessariamente pela análise da forma de atuação das ETNs no período atual. Dizendo de outra maneira, para iluminar os elementos que estabelecem as ligações entre IDE, comércio e ETN, é necessária a compreensão das estratégias de internacionalização e organização das filiais implementadas por estas empresas no período recente.

Em razão de a própria estrutura básica dos modelos partir da análise neoclássica, não existe espaço para um exame mais aprofundado dessas questões. Embora incorporem elementos importantes dos trabalhos que procuram tratar as multinacionais por uma ótica de organização industrial – em especial observando-se a noção de que as firmas transnacionais possuem vantagens relacionadas à propriedade e ao uso de ativos intangíveis específicos à firma, que nos modelos analisados resultam em economias de escala no âmbito da corporação –, estes modelos ainda não discutem de maneira satisfatória aspectos fundamentais do comportamento destas empresas.

Em última instância, todas as decisões referentes ao que produzir e onde produzir são tomadas de maneira a minimizar os custos, e são estas decisões que determinarão a estrutura de IDE, produção e comércio entre os países envolvidos. Isto representa um reducionismo bastante grande, uma vez que originalmente os ativos intangíveis eram considerados elementos estratégicos importantes que dão à firma capacidade de competir e se expandir frente à concorrência. Esta concorrência não se expressaria apenas em termos de redução de custo, mas por meio de elementos variados que teriam o objetivo de criar ganhos monopólicos não facilmente imitáveis ou reproduzíveis por outras firmas. Daí a importância dos ativos intangíveis, tendo em vista que são específicos no sentido de não estarem imediatamente disponíveis para os concorrentes. É nesta acepção que o termo *vantagem de propriedade*, cunhado no trabalho pioneiro de Hymer (1960), foi utilizado por diversos outros autores que analisaram o fenômeno das multinacionais segundo esta ótica, como por exemplo Cantwell (1989) e Dunning (1988).

Da mesma maneira, a existência de informações imperfeitas e assimétricas, a impossibilidade de se preverem *ex ante* todas as contingências envolvidas na realização de transações e a necessidade de coordenar de maneira efetiva produtos e recursos produtivos são elementos levantados por vários autores englobados na chamada teoria da internalização (BUCKLEY e CASSON, 1976; TEECE, 1977). Tais elementos ressaltam o fato de que a atividade das multinacionais e suas estratégias também levam em conta os custos de transação, buscando encontrar

formas de governança adequada para garantir-se a apropriação dos resultados da posse de ativos específicos. Muitas vezes, as estruturas de coordenação das atividades podem originar *redes* de produção, com a substituição das formas de coordenação hierárquica via *equity* por outras formas contratuais.

Os parágrafos anteriores explicitam aspectos fundamentais associados às estratégias das ETNs que são mais amplos e complexos do que o comportamento de minimização de custos dos modelos analisados. Mais do que isso, entende-se que para compreender o movimento de reorganização das grandes corporações no período recente é necessário levar em conta as alterações na lógica da concorrência decorrente do processo de globalização produtiva, inclusive com as mediações históricas associadas às mudanças nesta lógica.

A próxima seção visa incorporar esses aspectos, buscando esclarecer as relações entre comércio internacional e atividade das ETNs, a partir dos autores que analisaram o movimento de reestruturação e reorganização destas empresas no período recente. Esta alternativa, desenvolvida por autores de diferentes matizes, certamente não se constitui em um corpo teórico tão homogêneo quanto a teoria neoclássica, porém fornece um guia mais adequado para interpretar o movimento histórico e o sentido geral das transformações nas estratégias implementadas pelas ETNs no período recente, assim como sua influência sobre o comércio internacional.

3 MUDANÇAS NAS FORMAS DE ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS ETNS E IMPACTOS SOBRE OS FLUXOS DE COMÉRCIO

Os estudos que buscaram analisar o IDE e a atuação das ETNs a partir de uma perspectiva diferente do *mainstream*, em especial dentro da teoria da firma e de organização industrial, preocuparam-se mais em explicar as motivações para a realização de IDE e as razões para a existência de empresas multinacionais do que em analisar as relações existentes entre a atuação destas empresas e os fluxos de comércio. Também a partir desta ótica, muitas vezes comércio e produção multinacional eram considerados formas alternativas de alcançar mercados externos. Se do ponto de vista da teoria neoclássica o trabalho de Mundell (1957) permitia tratar os movimentos de capitais e de produtos como substitutos, a análise de Vernon (1966) sobre o ciclo de vida do produto também dava margem a esta interpretação.

Vernon foi o primeiro a analisar os fluxos comerciais a partir do movimento de expansão das multinacionais, estabelecendo uma relação dinâmica entre capacidade de inovação, internacionalização produtiva e padrões de comércio. De acordo com Vernon, as condições da economia americana no pós-guerra garantiriam às empresas deste país a liderança tecnológica na inovação de produtos. Em um primeiro momento, quando o produto não estivesse ainda padronizado

e a demanda mostrasse crescimento lento, a produção seria totalmente doméstica. Se o produto tivesse uma alta elasticidade-renda da demanda, o consumo poderia crescer em países com renda *per capita* mais elevada, como os da Europa Ocidental, incentivando a exportação a partir do mercado doméstico. Com o crescimento da demanda, a maior estabilidade nas especificações técnicas de insumos e a rotinização do processo de produção, as firmas americanas poderiam optar por instalar uma filial nos mercados anteriormente atendidos pelas exportações. Tal opção ocorreria tanto pela avaliação de que os custos de produzir no exterior seriam menores do que o custo marginal de produzir para a exportação, quanto pela ameaça de perda dos ganhos monopólicos da inovação com a entrada de novos concorrentes locais.

A teoria do ciclo do produto descreve de maneira bastante precisa a sequência estilizada da expansão internacional das grandes empresas americanas, inicialmente dirigida à Europa, depois aos países em desenvolvimento e, posteriormente, sofrendo o movimento de reação das grandes empresas europeias verificado nas décadas de 1950 e 1960. Esta sequência começaria pela produção e venda local, seguida por exportações e, finalmente, redundaria na produção no exterior. Nos países em desenvolvimento, em especial na América Latina, este movimento representou a possibilidade de internalizar setores intensivos em capital e escala por intermédio da instalação de filiais de empresas estrangeiras que buscavam novos mercados e tentavam contornar as barreiras tarifárias características das políticas de proteção deste período.

Considerando-se apenas um produto específico, é válido concluir que a sequência descrita pelo ciclo de vida do produto resultava efetivamente na substituição inicial do fluxo de comércio pelo IDE. Para o país de origem da ETN, isso representaria uma redução nas exportações e, para o país hospedeiro, inversamente, uma redução no volume de importações. Pode-se argumentar de qualquer maneira que, mesmo neste período, a relação de substituição tinha validade somente considerando um produto em particular, uma vez que o início da produção no exterior poderia gerar outros fluxos de comércio associados, como, por exemplo, exportação de insumos e bens de capital.

Entretanto, conforme o próprio Vernon reconheceu em artigo publicado posteriormente (VERNON,1979), a teoria do ciclo de vida teve um poder explicativo muito maior no período de transnacionalização das grandes empresas no imediato pós-guerra do que na etapa posterior de extensão e consolidação de uma rede maior de subsidiárias ao redor do globo.³ A relação de substituição entre a produção transnacional e o comércio, subjacente à teoria do ciclo de vida, seria

3. A multinacional com escopo global se tornou uma realidade em um tempo mais curto do que o previsto por Vernon, que descreveu apenas um tipo de multinacional puramente hipotética em seu artigo de 1979.

característica do primeiro período de transnacionalização, quando as operações das diversas filiais não estavam tão integradas e operavam ainda de maneira *stand-alone*.

O entendimento da forma como as grandes corporações transnacionais passaram a exercer influência sobre os fluxos de comércio passa pela compreensão das mudanças ocorridas nas formas de concorrência e organização global destas corporações, frente ao ambiente de grandes transformações ocorridas na passagem da década de 1970 para a década de 1980.

A reorganização internacional das atividades das grandes corporações internacionais no período recente

Na introdução deste capítulo, destacou-se o aumento da importância das filiais de ETNs nos fluxos de comércio global. É importante ressaltar, entretanto, que os números apresentados não refletem apenas mudanças quantitativas. Por trás dos dados estatísticos estão transformações qualitativas associadas à reorganização dos oligopólios mundiais. Estas transformações estão relacionadas à adoção, por parte das grandes corporações mundiais, de estratégias bastante diferentes daquelas utilizadas no período de internacionalização produtiva observadas no imediato pós-guerra.

Vale lembrar que a ordem econômica da chamada *era de ouro* foi marcada pela busca de criação de mecanismos e instituições capazes de propiciarem crescimento econômico e estabilidade nas relações internacionais. Contudo, conforme ressaltam Belluzzo (1995) e Medeiros e Serrano (1999), *de fato*, foi a estratégia geopolítica americana de resposta ao desafio da União Soviética e sua área de influência que garantiu o sucesso das políticas de recuperação dos aliados na Europa e na Ásia. Além da ajuda direta, a liquidez mundial pôde fluir a partir dos Estados Unidos (EUA) para estas regiões por meio da abertura do mercado americano às importações destes países e do investimento direto das grandes empresas estadunidenses. Cumpre lembrar, ainda, a tolerância observada em relação às políticas de subsídio às exportações e proteção ao mercado interno em relação aos produtos americanos. Nesse contexto, as políticas nacionais de inspiração keynesiana para promoção do crescimento da renda e do emprego puderam florescer, tendo como resultado não apenas taxas elevadas de crescimento, mas também a redução do abismo de produtividade em relação à economia líder em vários setores.

Os fluxos de investimento direto nas décadas de 1950 e 1960 estiveram associados à transnacionalização das grandes corporações americanas em direção à Europa e à periferia, onde as taxas de crescimento eram superiores à da economia dos EUA, expandindo as fronteiras de acumulação estadunidenses para além do seu mercado interno, que, mesmo sendo de proporção continental, era incapaz

de dar vazão aos lucros acumulados.⁴ Ao mesmo tempo, as grandes corporações europeias e japonesas tiveram condições de reagir à penetração das empresas americanas, a partir de um parque tecnológico renovado, de um mercado em crescimento e de políticas ativas de apoio à penetração em mercados externos. As empresas europeias, principalmente, puderam inclusive mimetizar a estratégia de internacionalização das grandes multinacionais americanas, investindo diretamente tanto nos Estados Unidos quanto nos países periféricos. As empresas japonesas, por sua vez, foram muito mais agressivas na expansão comercial, obtendo elevação das importações de seus produtos em indústrias importantes, principalmente nos EUA.

Nesse contexto, a concorrência entre as grandes corporações passou a ocorrer crescentemente no âmbito internacional, criando rivalidades oligopolistas que ultrapassavam as fronteiras nacionais. Configurava-se, assim, uma forma de competição denominada por Porter (1986) de multindoméstica. Ou seja, a concorrência no plano internacional se traduzia na reprodução das rivalidades dentro de cada mercado nacional, o que significa afirmar que o espaço de confronto entre as multinacionais era, em grande parte, limitado aos mercados nacionais, embora os competidores internacionais em cada mercado fossem quase sempre os mesmos.

A desestruturação das condições que haviam garantido o ciclo de crescimento da *era de ouro* e as mudanças na ordem econômica mundial observadas a partir da crise econômica dos anos 1970 suscitaram um profundo processo de reestruturação nas grandes corporações. Diante do novo ambiente de acirramento da concorrência e de maior instabilidade e volatilidade macroeconômica, com baixas taxas de crescimento das principais economias centrais, as grandes empresas transnacionais buscaram reforçar sua capacidade de adquirir e sustentar vantagens competitivas.

A necessidade de construir ativos intangíveis capazes de alavancarem ganhos monopólicos de difícil emulação por parte de concorrentes ganhou um novo impulso. A busca de capacitação para inovação em produtos e processos e o aumento em gastos de P&D são os aspectos mais destacados, mas o desenvolvimento de outros ativos intangíveis também passou a receber crescente atenção: diferenciação de produtos, vantagens organizacionais, qualificação e experiência da mão de obra, patentes, marcas, *marketing* etc.

Isso significou esforço adicional e uma necessidade maior de recursos para enfrentar a competição, ao mesmo tempo que crescia a incerteza em relação aos retornos esperados dos investimentos, em razão da maior instabilidade das

4. Conforme destacaram Coutinho e Belluzo (1980), a internacionalização funcionou enquanto um bloco de inovação tecnológica concentrada, expandindo e dando vazão ao potencial de acumulação das empresas americanas.

variáveis macroeconômicas. A acumulação de vantagens específicas tornou-se mais premente, ao passo que aumentava a preocupação em racionalizar e aproveitar na maior extensão possível os retornos destes ativos. O impulso verificado a partir da década de 1980 no grau de internacionalização das grandes corporações mundiais e a forma como a expansão ocorreu estiveram, portanto, combinados com a busca de compatibilizar o desenvolvimento de ativos capazes de propiciar assimetrias concorrenciais, com a racionalização de recursos, a diminuição de *sunk-costs* e o aumento da flexibilidade. Tudo isso simultaneamente à necessidade de encontrarem-se novos espaços de acumulação, de maneira a aumentar a captura de quase-rendas associadas a estes ativos.

Vários dos movimentos estratégicos característicos das grandes empresas no período recente podem ser interpretados segundo esta lógica: a extensiva utilização de acordos de colaboração tecnológica e de P&D entre concorrentes, o redirecionamento e concentração de esforços nas áreas consideradas *core-business* com vendas de áreas consideradas não estratégicas, a *externalização* de atividades produtivas anteriormente integradas verticalmente, a busca de flexibilização de contratos de trabalho etc.

Entretanto, o aspecto mais importante para o argumento que vem sendo desenvolvido é que esse processo resultou em uma transformação fundamental na forma de operação internacional das grandes corporações mundiais. Estas – impulsionadas, de um lado, pelo novo contexto concorrencial, e de outro, pelas mudanças nas condições do macroambiente internacional, tais como liberalização crescente dos fluxos de comércio e de capital, desregulamentação financeira e surgimento de novas tecnologias de informação – ganharam liberdade maior para se expandirem e ao mesmo tempo reorganizarem o conjunto de suas operações internacionais.

Se, no período de concorrência multidoméstica, a cadeia de valor da corporação era em grande parte verticalmente integrada e reproduzida em cada local de implantação, o que significa afirmar que as várias etapas produtivas e funções corporativas eram replicadas em cada país, com a expansão e a racionalização desta estrutura a cadeia de valor passou a ser fragmentada com uma especialização maior das atividades realizadas em cada país ou região. A estrutura de recursos estabelecida anteriormente foi racionalizada, de maneira a aproveitar economias de escala e escopo possibilitadas pela gestão de atividades produtivas geograficamente dispersas. Passou a ser comum, por conseguinte, a existência de filiais especializadas no fornecimento de componentes ou de determinadas linhas de produtos para o restante da rede em uma determinada região ou mesmo globalmente, ficando responsável inclusive por funções corporativas associadas a esta linha (UNCTAD, 1995).

Concomitantemente, a fragmentação e a dispersão da cadeia de valor passaram a ser organizadas de maneira a envolver crescentemente diferentes firmas em diversos países coordenadas pelas grandes corporações líderes, na medida em que várias atividades anteriormente controladas verticalmente passaram a ocorrer de maneira externalizada. Como destacam os trabalhos de Sturgeon (2002), Borrus e Zysman (1997), e Ernst (1997), este processo foi muito intenso, principalmente no complexo de eletroeletrônica e tecnologia de informação, embora não tenha ficado restrito a ele. As empresas destes setores, em especial as norte-americanas, passaram a externalizar crescentemente as atividades de manufaturas para empresas especializadas em fornecer um conjunto de serviços associados ao processo de fabricação. Estas empresas, por sua vez, tornaram-se responsáveis por coordenar um conjunto de fornecedores de subsistemas, peças e componentes. As empresas fornecedoras de serviços de manufatura puderam aumentar incrivelmente a escala de produção, à medida que passaram a prestar serviços para vários clientes. As empresas contratantes concentraram seus recursos no desenvolvimento de ativos-chave, como o desenvolvimento de produtos e a fixação de marcas.

Assim, o processo de produção passou a ocorrer sob forma de uma rede internacional, integrando diferentes países e diversas empresas e realizando etapas da cadeia de valor sob a coordenação das grandes corporações, que gerenciam suas próprias filiais e as demais empresas da rede⁵ com o objetivo de obterem o máximo de retorno para o conjunto das suas atividades. Embora esta mudança tenha se verificado em várias indústrias, ela é mais intensa naqueles setores em que é possível separarem-se tecnicamente as várias etapas do processo produtivo, e ao mesmo tempo o valor unitário dos produtos é elevado em relação a seu peso em cada etapa, como é o caso do complexo eletrônico e têxtil e vestuário.

Lembre-se, ainda, que a conformação das redes de produção em âmbito internacional aconteceu de maneira hierarquizada e seletiva (FURTADO, 2000; ENCISO, 2005). Hierarquizada porque a capacidade de apropriação do valor criado pelo conjunto das operações é diferenciada. A própria lógica dos sistemas internacionais de produção incorpora a questão das assimetrias entre os diferentes elos da cadeia de valor. Em um extremo, estão as empresas que detêm poder de comando sobre a cadeia, justamente por serem proprietárias de um conjunto de ativos que lhes permitem capturar grande parte da renda criada (capacitações tecnológicas, organizacionais, de *marketing*, de comercialização e de definição dos padrões dominantes). No entanto, a viabilização da criação de valor no conjunto da rede supõe que no outro extremo estejam as empresas que realizam

5. Esse processo aparece recorrentemente na literatura com diferentes denominações: *rede global de produção* (Borrus e Zysman, 1997), *produção internacional compartilhada* (Yeats, 1998), sistemas internacionais de produção (UNCTAD, 2002), *fragmentação e desintegração da produção* (Feenstra, 1998).

as funções mais periféricas, responsáveis por etapas padronizadas e definidas pelos elos superiores da cadeia. A realização destas etapas não necessita obviamente do domínio dos mesmos ativos intangíveis definidos anteriormente e, por isso mesmo, significa uma participação muito menor na apropriação do total do valor criado. Entre os dois extremos podem localizar-se outras empresas, com o domínio de capacitações intermediárias –por exemplo, as empresas denominadas ODM, *original design manufacturing*, que além das atividades típicas de serviços de manufatura, possuem capacitação para o desenvolvimento de *design* próprio de produtos inteiros ou componentes.

A seletividade no processo está associada ao fato de que a localização das diferentes etapas nos diferentes países ou regiões acontece buscando explorar os elementos fundamentais em cada etapa. Enquanto as etapas nucleares tendem a se localizar nos países centrais, devido à existência de vantagens de localização que dão suporte à criação e sustentação das vantagens específicas às firmas, as demais etapas podem ser realizadas nos países em desenvolvimento. Dessa forma, a hierarquização que se observa no âmbito das firmas acaba se reproduzindo no âmbito dos países.

A intensificação da concorrência entre as grandes corporações mundiais e a forma como estas passaram a organizar a cadeia de valor ao redor do globo deixaram sua marca de maneira cada vez mais nítida nas atividades produtivas realizadas pelos países e nos fluxos de comércio. Se no período anterior, em que as grandes corporações organizavam suas operações em cada país de maneira relativamente independente das operações nos demais países, o impacto sobre os fluxos de comércio era limitado, no padrão atual é inerente à lógica concorrencial reorganizar as cadeias de produção e comercialização com dispersão geográfica e especialização crescente, acarretando necessariamente transformações estruturais nos padrões de produção e comércio dos países onde estas empresas alocam as várias etapas de sua cadeia de valor.

ETNs e comércio internacional: um esquema analítico

Os resultados das discussões realizadas nas subseções anteriores podem ser sintetizados no esquema analítico proposto por Dunning e Normam (1985) e por Dunning (1997) por meio de uma matriz, reproduzida com algumas modificações no quadro 1. Neste quadro, além de explicitar-se o caráter parcial das explicações das teorias tradicionais de comércio sobre os padrões de intercâmbio, ressalta-se a importância de se considerar a influência das ETNs sobre os fluxos de comércio, tanto diretamente, por intermédio do comércio intracorporativo, quanto indiretamente, por meio do controle de redes de suprimento e subcontratação.

QUADRO 1

Caracterização dos padrões de comércio de acordo com a composição e formas de organização das transações internacionais

Organização das transações				
Composição dos produtos	Interindustrial	Mercado <i>spot</i>	Estruturas intermediárias	Hierarquia (firma multinacional)
		Comércio do tipo Heckscher-Ohlin entre companhias independentes baseado na dotação de fatores dos países.	Especialização vertical dentro de relações de subcontratação em setores tradicionais intensivos em mão de obra.	Comércio intrafirma baseado na integração vertical internacional para suprimento de matérias-primas básicas e insumos pouco elaborados.
	Intraindustrial	Comércio intraindustrial entre companhias independentes explicado por economias de escala, diferenciação de produtos, estrutura de demanda.	Redes de subcontratação ou contratos de fornecimento de longo prazo em setores de montagem complexos e com exigências semelhantes em termos de capacidades tecnológicas e necessidade de fatores de produção.	Comércio intrafirma baseado na integração vertical internacional para intercâmbio de peças, componentes e insumos diferenciados entre matriz e filiais.
				Comércio intrafirma baseado na integração horizontal internacional para a oferta de bens finais a vários mercados.

Fonte: Dunning (1997).

Elaboração do autor.

O eixo vertical representa a composição dos produtos comercializados, com a parte inferior indicando produtos semelhantes e, portanto, comércio intraindustrial. Subindo em direção à parte superior do quadro, o comércio seria intersetorial, com intercâmbio de mercadorias distintas.

Ao longo do eixo horizontal, está representada a forma de organização das transações internacionais, iniciando no lado esquerdo com as transações realizadas por meio do mercado. No extremo oposto estaria o comércio realizado por meio da forma hierárquica, sendo neste caso o intercâmbio intrafirma realizado pelas ETNs. Entre os dois extremos se situariam as transações organizadas por formas intermediárias entre mercados e hierarquias.

Analisando conjuntamente os eixos vertical e horizontal, chega-se a uma matriz dois por três, representando seis padrões de comércio característicos.⁶ Na primeira coluna estão representados os padrões analisados pelas teorias tradicionais de comércio. A parte superior (primeira célula) corresponde ao padrão clássico de intercâmbio norte-sul, explicado pelas diferenças nas dotações de fatores, tal como sugerido nos modelos do tipo Heckscher-Ohlin. Na segunda célula, está o comércio realizado por empresas totalmente independentes, mas transacionando produtos semelhantes, tal como previsto nas novas teorias de comércio. O surgimento deste tipo de comércio se explica pela existência de economias de escala, diferenciação de produtos e semelhança nos padrões de demanda.

6. O trabalho de Dunning (1997) apresenta uma matriz três por três, com um nível intermediário entre o comércio intra e intersetorial. Além disso, o autor trabalha não apenas com a transação de produtos, mas também com ativos. Para simplificar a exposição, optou-se por considerar apenas o comércio de produtos e eliminar uma linha do quadro original.

Restam então quatro tipos de comércio representados no quadro que não se encaixam adequadamente nas explicações dos modelos tradicionais. Na coluna intermediária, a parte superior (terceira célula) representa as formas de subcontratação internacional típicas de setores tradicionais como têxteis e calçados. Seriam setores em que, de acordo com Feenstra (1998), a “desintegração” e deslocalização da produção resultariam na integração comercial por meio de processo de subcontratação. Embora a lógica deste tipo de relação ainda possa ser explicada pela dotação de fatores, observa-se a coordenação centralizada das transações por um agente único, sejam as grandes cadeias de varejo, sejam empresas “industriais”, que concentram as atividades de concepção e desenvolvimento do produto e *marketing* e terceirizam a produção. Utilizando a terminologia de Gereffi (1995), o comércio descrito na terceira célula seria composto pelos setores cuja cadeia produtiva estaria organizada de maneira global, porém com um nítido comando dos compradores sobre a organização da rede de produção e comercialização.

Entretanto, esse comércio também inclui grande parte do complexo eletrônico. De acordo com Ernst (1997), os elementos competitivos necessários para atuar nestes segmentos tornam-se cada vez mais complexos, obrigando as grandes empresas a enfrentarem uma concorrência de preços acirrada e, portanto, incentivando um controle de custos rigoroso, ao mesmo tempo que a diferenciação de produtos e a aceleração no lançamento de novos produtos também passaram a ser fundamentais. A necessidade de operar com estes requerimentos competitivos conflitantes resultou na fragmentação da cadeia de valor em funções discretas e na formação de redes de firmas especializadas em atividades de montagem, e mesmo em atividades-chave sofisticadas e intensivas em *design*. Porém, cada função passou a ser localizada onde pudesse ser realizada de maneira mais eficiente em termos de custos e em termos de interação com os outros estágios da cadeia de valor. A terceirização das etapas mais básicas e intensivas em montagem pode ser, portanto, classificada nesta célula.

Na última coluna, a quinta célula caracteriza as transações internalizadas pelas ETNs para garantir-se o acesso a matérias-primas e a insumos intermediários em quantidades, custos e condições adequadas, de modo a escapar das oscilações típicas dos mercados *spot*. Esta célula pode ser interpretada a partir dos modelos de comércio com multinacionais verticais, uma vez que o custo dos fatores continua sendo variável explicativa chave para o tipo de comércio em questão e para a própria realização do IDE. Porém, uma vez que o problema não se resume apenas a uma questão de custos, dado que também existem aspectos transacionais referentes ao estabelecimento e monitoramento de contratos de suprimento, os trabalhos tradicionais das teorias da internalização (BUCKLEY e CASSON, 1976; HENNART, 1986) ainda podem ser utilizados para explicarem-se as atividades correspondentes a esta célula.

Na quarta célula, podem ser classificados os fluxos de comércio realizados por empresas que organizam redes de fornecimento em atividades com um alto nível de complexidade em termos do processo produtivo e com produtos de maior conteúdo tecnológico. Os contratos de suprimento estabelecidos entre as empresas automotivas e seus principais fornecedores globais se enquadram neste perfil, assim como alguns segmentos do setor de bens de capital. Diferentemente dos fluxos descritos na terceira célula, em geral o nível de especialização não envolve disparidade tão grande em termos de capacitações exigidas, resultando em transações mais próximas do tipo intraindustrial. Além disso, parte das transações do complexo eletrônico também pode ser classificada nesta célula, uma vez que as redes organizadas pelas empresas deste complexo contemplam não apenas atividades com exigência de capacitações e dotações de fatores muito diversas, como as transações classificadas na terceira célula, mas também atividades que exigem níveis mais próximos em termos de capacitação tecnológica e de domínio de ativos intangíveis.

Na sexta e última célula, encontram-se os fluxos de comércio intrafirma organizados pelas ETNs envolvendo produtos com maior grau de similaridade. Neste caso, conforme visto, a tendência de crescimento está associada à expansão e à racionalização e especialização das redes de filiais das grandes corporações. Também neste caso observa-se o predomínio de empresas atuando em setores de maior conteúdo tecnológico, como no complexo automotivo, químico e de máquinas e equipamentos. Mesmo no setor de informática e eletroeletrônica, em que o recurso à formação de redes externalizadas apresenta-se mais evidente, verifica-se uma combinação com a extensão interna das filiais.

O movimento histórico destacado na subseção anterior mostra que os padrões de comércio foram deslocando-se paulatinamente para a direita, com o comércio intraindustrial sendo organizado pelas grandes ETNs tanto diretamente, sob a forma de comércio intracorporativo, quanto indiretamente, por meio da estruturação de redes de fornecimento, ganhando importância crescente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo buscou analisar o tratamento que as relações entre comércio internacional, investimento direto e ETNs têm recebido na literatura econômica recente. Enquanto a seção 2 resumiu as linhas gerais da abordagem das novas teorias de comércio sobre o tema, a seção 3 reconstituiu elementos históricos importantes para o entendimento destas relações no período atual, a partir do movimento de expansão das grandes corporações. Constatou-se que a estratégia de concorrência destas empresas no período recente obedece a uma lógica crescentemente global e, neste processo, tanto os fluxos de IDE quanto de comércio passaram a receber influência deste movimento.

Além disso, o esquema analítico proposto no final da seção 3 buscou explicitar a importância de se considerar que parte relevante do comércio internacional está sob o comando das grandes corporações. De certa forma, este esquema sintetiza as discussões realizadas ao longo do texto. Cabe, porém, nestas breves considerações finais, apontar mais alguns aspectos que resultam da análise efetuada no capítulo para a realização de estudos empíricos.

O esquema analítico proposto pode ser útil para o exame de casos concretos, em especial para entender-se a evolução da inserção dos países no comércio internacional, assim como a evolução de seus padrões de comércio no período recente. Ao colocar no centro da análise a estratégia de expansão das ETNs em âmbito global, o esquema auxilia na compreensão dos fatores que podem influenciar os diferentes padrões de comércio dos países, em particular dos países em desenvolvimento. Obviamente, existem diversos outros fatores específicos aos países que precisam ser considerados para a análise concreta, como política comercial, cambial, acordos regionais etc. Porém, estes elementos precisam ser analisados em conjunto com as estratégias de investimento, produção, comercialização e aprovisionamento das grandes corporações transnacionais, uma vez que são estas decisões que, em grande medida, organizam direta ou indiretamente grande parte dos fluxos de comércio global.

Pode-se destacar essa influência em duas dimensões. A primeira diz respeito ao papel que o país ocupa ou pode vir a ocupar dentro das redes globais das grandes corporações estrangeiras. Compreender esta questão inclui analisarem-se aspectos como a motivação do investimento realizado, o papel e o grau de importância comercial, produtiva e tecnológica da filial local dentro da corporação global, o grau de envolvimento com fornecedores locais e as perspectivas de expansão. Estes aspectos terão grande influência sobre o volume e o perfil de comércio realizado pelo país, principalmente naqueles setores e cadeias onde as empresas estrangeiras dominam parte relevante do sistema produtivo.

A segunda dimensão vem ganhando importância em razão do crescimento das ETNs com origem em países em desenvolvimento. Isto significa que também é necessário avaliar o grau de desenvolvimento e capacidade de expansão das multinacionais de origem nacional em seu processo de internacionalização. Da mesma maneira que no caso dos investimentos recebidos, os investimentos realizados pelas ETNs de origem nacional devem exercer impacto importante sobre os fluxos, direção e perfil da pauta de comércio. Também neste caso, é fundamental avaliar quais as regiões de destino, as motivações para o investimento no exterior, o perfil setorial e o papel das filiais no exterior para fundamentar os impactos do processo de internacionalização sobre o comércio do país investidor.

REFERÊNCIAS

- BELLUZZO, L. G. M. O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados “globalizados”. **Economia e Sociedade**, n. 4. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp, p. 11-20, 1995.
- BORRUS, M.; ZYSMAN, J. **Wintelism and the changing terms of global competition: prototype of the future?** BRIE working paper, n. 96B, 1997.
- BRAINARD, L. An empirical assessment of the proximity-concentration trade-off between multinational sales and trade. **The American Economic Review**, vol. 87, n. 4., p. 520-544, 1997.
- _____. **A simple theory of multinational corporations and trade with a trade-off between proximity and concentration.** NBER Working Paper n. 4269, 1993.
- BUCKLEY, P. J.; CASSON, M. **The future of multinational enterprise.** Londres: MacMillan, 1976.
- CANTWELL, J. A. **Technological innovation and multinational corporations.** Oxford: Basil Blackwell, 1989.
- CLAUSING, K. Does multinational activity displace trade? **Economic Inquiry**, vol. 38, n.2, 2000.
- COUTINHO, L.; BELLUZZO, L. G. **O desenvolvimento do capitalismo avançado e a reorganização da economia mundial no pós-guerra.** Estudos Cebrap, 23, 1980.
- DUNNING, J.; NORMAN, G. Explaining intra-industry international production. *In*: EADILEK, A. (Ed.). **Multinational as mutual invaders.** London: Croom Helm, 1985.
- DUNNING, J. **Alliance capitalism and global business.** Londres: Routledge, 1997.
- DUNNING, J. H. The eclectic paradigm of international production: a restatement and some possible extensions. **Journal of International Business Studies**, n. 19, p. 1-31, 1988.
- ENCISO, J. A. G. **Produção outsourcing, esquemas restringidos na transferência de informação e aprendizado produtivo interfirma: o caso da cadeia da computação no México.** Campinas: (Tese de Doutorado), Instituto de Economia/Unicamp, 2005.
- ERNST, D. **From partial to systemic globalization: international production networks in the electronics industry.** BRIE Working Paper, n. 98, 1997.

FEENSTRA, R. Integration of trade and disintegration of production in the global economy. **Journal of Economic Perspectives**, vol. 12, n. 4, 1998.

FONTAGNÉ, L. **Foreign direct investment and international trade: complements or substitutes?** STI Working Paper n. 3/99, 1999.

FURTADO, J. **Limites e possibilidades do Brasil nas configurações produtivas globalizadas: uma análise apoiada em diversas cadeias.** Ipea/GEEIN-UNESP - Relatório de Pesquisa, 2000.

GEREFFI, G. Global production systems and third world development. *In*: STALLINGS, B. **Global change, regional response.** Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

HELPMAN, E. A simple theory of trade with multinational corporation. **Journal of Political Economy**, n. 92, 1984.

HELPMAN, H. Multinational corporations and trade structure. **Review of Economic Studies**, n. 52, 1985.

HELPMAN, E.; KRUGMAN, P. **Market structure and foreign trade - Increasing returns, imperfect competition, and the international economy.** Cambridge, MA: MIT Press, 1985.

HENNART, J. F. What is internalization. *In*: **Weltwirtschaftliches Archiv**, n. 122, 1986.

HYMER, S. **The international operations of national firms: a study of direct investment.** MIT Press, 1960.

KRUGMAN, P. The new theories of international trade and the multinational enterprise. *In*: KINDLEBERGER, C.; AUDRETSCH, D. (Eds.). **The Multinational Corporation in the 1980s.** Cambridge: MIT Press, 1983.

MARKUSEN, J. The boundaries of multinational enterprise and the theory of international trade. **Journal of Economic Perspectives**, vol 9, n. 2, 1995.

MARKUSEN, J.; VENABLES, A. **Multinational firms and the new trade theory.** NBER Working Paper, n. 5.036, 1995.

MARKUSEN, J. *et al.* **A unified treatment of horizontal direct investment, vertical direct investment, and the pattern of trade in goods and services.** NBER Working Paper 5696, 1996.

MEDEIROS, C. A.; SERRANO, F. Padrões monetários internacionais e crescimento. *In*: FIORI, J. L. (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações.** Petrópolis: Editora Vozes, p. 119-151, 1999.

MUNDELL, R. International trade and factor mobility. *In: American Economic Review*, n. 67, 1957.

PORTER, M. **Competition in global industries**. Boston: Harvard Business School Press, 1986.

STURGEON, T. Modular production networks: a new American model of industrial organization. **Industrial and Corporate Change**, Oxford Journals, vol. 11, n. 3, 2002.

TEECE, D. J. Technology transfer by multinational firms: the resource costs of transferring technological know-how. **Economic Journal**, vol. 87, n. 2, 1977.

UNCTAD. **Export dynamism and industrialization in developing countries**. Geneva: United Nations Conference on Trade and Development/United Nations Publication, Trade and Development Report, 2002. Disponível em: <<http://www.unctad.org>>.

_____. **Transnational corporations and competitiveness**. Geneva: United Nations Conference on Trade and Development/United Nations Publication, World Investment Report, 1995. Disponível em: <<http://www.unctad.org>>.

VERNON, R. International investment and international trade in the product cycle. **Quarterly Journal of Economics**, n. 83, 1966.

_____. The product cycle hypothesis in a new international environment. **Oxford Bulletin of Economics and Statistics**, vol. 41, n. 4, 1979.

YEATS, A. **Just how big is global production sharing?** Washington, D.C.: World Bank, 1998.

ZHANG, K.; MARKUSEN, J.; VENABLES, A.; KONAN, D. **A unified treatment of horizontal direct investment, vertical direct investment, and the pattern of trade in goods and services**. 1996. (NBER Working Paper 5.696).

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ANDERSSON, T.; FREDRIKSSON, T. Distinction between intermediate and finished products in intra-firm trade. **International Journal of Industrial Organization**, vol. 18, 2000.

BLONIGEN, B. A. In search of substitution between foreign production and exports. **Journal of International Economics**, n. 53, 2000.

CASSON, M. **Multinationals and World Trade**. Londres: Allen & Unwin, 1986.

CAVES, R. **Multinational enterprise and economic analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 1982.

CHESNAIS, F. Some relationship between foreign direct investment, technology, trade and competitiveness. *In*: HAGEDOORN, J. **Technical change and the world economy**. Londres: Edward Elgar, 1995.

_____. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

DUNNING, J. **Multinational enterprise and the global economy**. Workingham: Addison-Wesley Publishers, 1993.

HUMMELS, D.; RAPAPORT, D.; YI, K. Vertical specialization and the changing nature of world trade. **FRNYB Economic Policy Review**, New York, Federal Reserve of New York Bank, June, 1998.

KATSELI, L. T. Investment, trade and international competitiveness. *In*: DUNNING, J.; HAMDANI, K. (Eds.). **The new globalism and developing countries**. New York: United Nations University Press, 1997.

KLEINERT, J. **Growing trade in intermediate goods**: outsourcing, global sourcing or increasing importance of MNE networks? Kiel Working Paper, n. 1006, 2000.

UNCTAD. **World Investment Report**: investment, trade and international policy arrangements. Genebra: ONU, 1996.

COMÉRCIO EXTERIOR E POLÍTICA COMERCIAL INDIANA EM ANÁLISE *

Rodrigo Pimentel Ferreira Leão**

Ivan Tiago Machado Oliveira***

1 INTRODUÇÃO

A Índia apresentou nos últimos anos uma das maiores taxas de crescimento do produto interno bruto (PIB) do mundo, que permitiu ao país figurar como uma das economias mais dinâmicas do começo do século XXI. Esta expansão do produto indiano, motivada por um conjunto de reformas econômicas nos anos 1990, impulsionou grandes transformações em diversas esferas da economia nacional.

O comércio internacional foi uma dessas esferas que atravessaram grandes mudanças. Historicamente, após a independência em 1947, a Índia adotou uma política comercial em que as importações, dirigidas para o desenvolvimento da indústria de bens de capital, sempre cresceram a taxas mais elevadas que as exportações que, por sua vez, estavam concentradas em setores menos elaborados. Depois das reformas de 1991, o governo realizou alterações importantes no eixo desta política, buscando equacionar o déficit comercial resultante da ampliação mais que proporcional das importações em relação às exportações. Contudo, a partir de 2003, foi estabelecida para o comércio internacional uma nova estratégia, cujos primeiros resultados retomaram, de forma acelerada, aquela trajetória deficitária das contas comerciais. Este percurso seguido pelos fluxos de comércio acabou acompanhado de alterações também na pauta e na direção espacial das exportações e importações.

* Os autores agradecem os valiosos comentários e sugestões de Marcos Antonio Macedo Cintra, Luciana Acioly e Samira Schatzmann, que leram versões preliminares deste trabalho. Erros e omissões são de exclusiva responsabilidade dos autores.

** Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Deint) do Ipea.

*** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Deint do Ipea.

Em última instância, os resultados observados responderam às diferentes estratégias formuladas para o setor, que foram executadas sob um espectro de políticas específicas, desde o início dos anos 1990. Este trabalho, portanto, tem por objetivo apresentar as estratégias que estiveram relacionadas ao modo de inserção comercial indiana ao longo do período analisado, bem como expor as políticas utilizadas para efetivar tais estratégias.

Dessa forma, na próxima seção do capítulo detalha-se o desempenho exibido pelo comércio exterior da Índia nas últimas três décadas, destacando-se as mudanças ocorridas após os anos 1990. Na terceira seção, analisam-se as estratégias utilizadas no comércio internacional, enquanto na quarta seção realiza-se uma breve reflexão das políticas comerciais e também da gestão da taxa de câmbio. Por fim, seguem-se as considerações finais.

2 EVOLUÇÃO E TRANSFORMAÇÕES DO COMÉRCIO EXTERIOR DA ÍNDIA

A evolução do comércio internacional indiano desde os anos 1990, quando foram aprofundadas as reformas econômicas no país, tem sido marcada por importantes mudanças. A partir deste período, os fluxos comerciais passaram a crescer mais intensamente, especialmente após 2002. Este crescimento, comandado pelas importações, permitiu ao país elevar sua participação no comércio mundial, mas também promoveu uma ampliação do seu déficit comercial. Em relação à pauta de comércio, as exportações indianas, tipicamente concentradas em produtos básicos e manufaturados leves como têxteis, foram sendo gradualmente dirigidas para *commodities* e bens energéticos, movimento que adquiriu mais força depois de 2003. As importações também experimentaram um leve processo de desconcentração, migrando de produtos manufaturados e básicos, principalmente produtos químicos naturais ou processados, para combustíveis e outros insumos ligados ao setor de energia. Além disso, os fluxos de comércio, tanto das exportações quanto das importações, direcionaram-se cada vez mais para os países em desenvolvimento, com destaque para a China e os países pertencentes à Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), fazendo com que a participação dos países desenvolvidos no total importado e exportado fosse reduzindo-se.

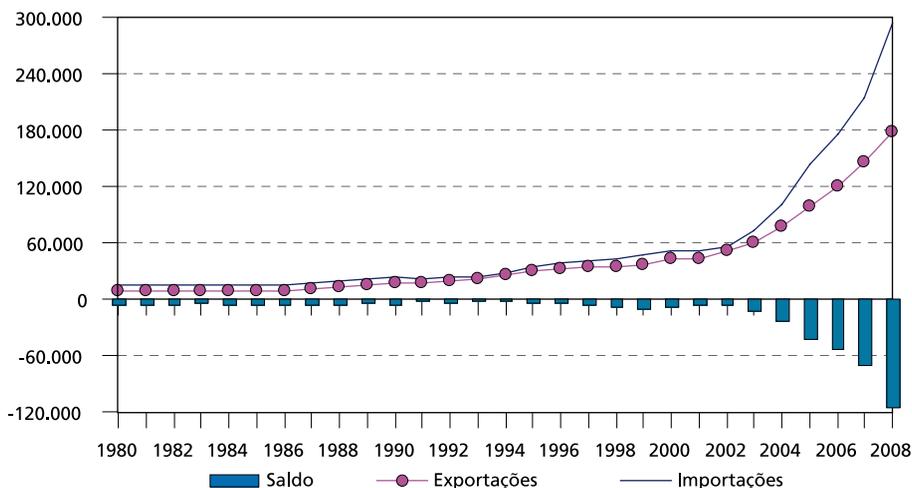
2.1 A evolução dos fluxos de comércio

Embora nos anos 1990 as exportações e as importações tivessem se expandido, foi somente na década seguinte que estes fluxos passaram a crescer mais fortemente. Contudo, diferentemente do que aconteceu entre 1991 e 2002, quando as exportações e as importações cresceram a taxas similares (10% ao ano), no período seguinte foram as compras do exterior que lideraram a expansão do comércio exterior indiano. Entre 2003 e 2008, a taxa de crescimento das importações foi de 31,8% ao ano (a.a.), bastante superior à das exportações, de 23,4% a.a.

Essa diferença nas taxas de crescimento também se traduziu numa maior expansão das importações em valores correntes. Enquanto entre 1991 e 2002 as exportações se expandiram em torno US\$ 33 bilhões e as importações em US\$ 36 bilhões, em todo o período, nos anos seguintes (de 2003 a 2008), este crescimento foi da ordem de US\$ 118 bilhões para as exportações e US\$ 220 bilhões para as importações.

Assim, o déficit comercial, que havia se estabilizado na faixa de US\$ 6 bilhões a US\$ 11 bilhões entre meados da década de 1990 e início dos anos 2000, voltou a crescer, atingindo em 2008 seu maior nível desde 1980, conforme aponta o gráfico 1. Se o déficit comercial indiano em 2002 foi de US\$ 6,2 bilhões, após um interregno de apenas seis anos ele alcançou o valor de US\$ 115,8 bilhões. Puxada por este rápido crescimento, a média do déficit, que apresentou um valor de US\$ 5,7 bilhões entre 1980 e 2002, saltou para US\$ 53,3 bilhões, nos últimos seis anos da série.

GRÁFICO 1
Índia: evolução da balança comercial (1980-2008)
(Em US\$ milhões)



Fonte: UNCTAD (2009).

Elaboração dos autores.

Esse crescimento dos fluxos comerciais também resultou num aumento da participação do país no comércio global, principalmente depois de 2002. Conforme aponta o gráfico 2, a participação das importações indianas no mundo, após sofrer uma pequena queda de 1981 até 1993, passou a crescer continuamente até alcançar a taxa de 1,8% em 2008. Todavia, este crescimento foi mais relevante entre 2003 e 2008, quando a participação se expandiu em 0,9 ponto percentual (p.p.).

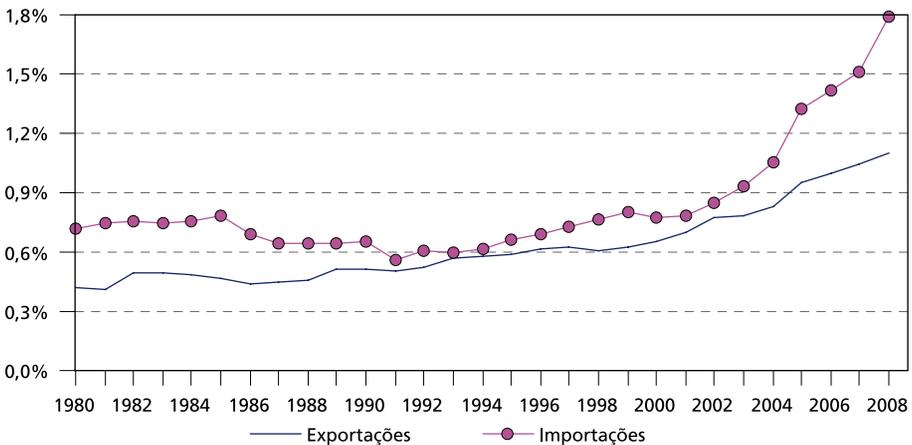
Quanto às exportações, a despeito do aumento da participação ao longo de todo o período (com exceção do período de 1996 a 1999), a exemplo das importações, elas cresceram mais notadamente entre 2002 e 2008, quando apresentaram uma ascensão de 0,3 p.p.

Em termos comparativos, apesar do crescimento da penetração indiana nas exportações mundiais, que se manteve próxima à do Brasil, este permaneceu bem abaixo daquele observado nos casos de Rússia e China. Entre 2003 e 2008, a participação chinesa e russa nas exportações mundiais cresceu, respectivamente, de 5,3% e 1,8% para 10,2% e 2,9%, valores consideravelmente superiores à participação indiana (que cresceu no mesmo período de 0,8% para 1,1%), levando-se em conta o curto período de tempo analisado. Os dados relativos às importações indicam que a penetração indiana de 1,8% em 2008 foi, novamente, bem inferior à chinesa, que atingiu 7,9% no mesmo ano, mas duas vezes superior à do Brasil e um pouco menor que a participação da Rússia (2% em 2008).

GRÁFICO 2

Índia: participação dos fluxos comerciais no mundo (1980-2008)

(Em %)

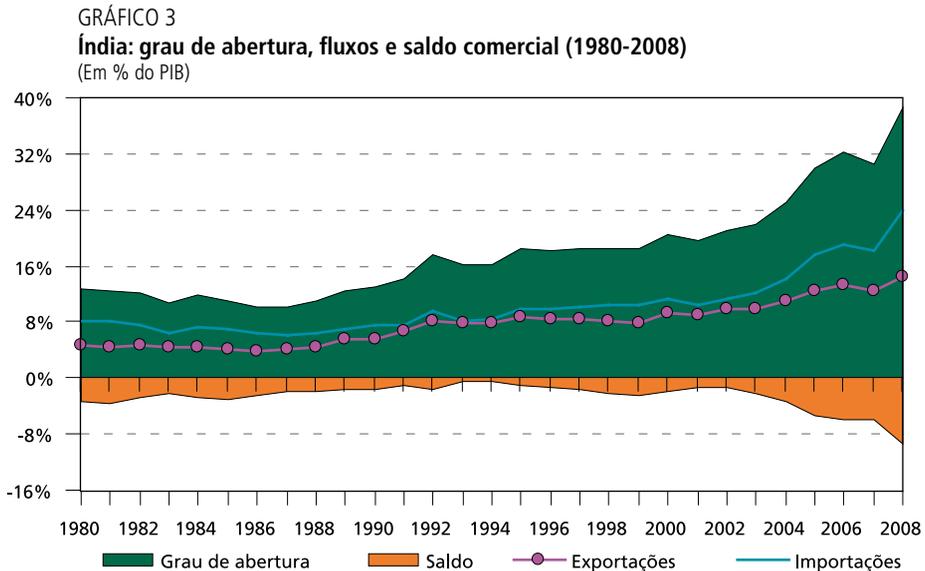


Fonte: UNCTAD (2009).

Elaboração dos autores.

O gráfico 3, que traz o grau de abertura e a evolução do saldo comercial em participação do PIB, mostra que o crescimento dos fluxos de comércio e da participação do país no comércio internacional, ainda que tenha sido inferior ao verificado em outros países em desenvolvimento, refletiu-se também numa rápida ampliação do grau de abertura. O grau de abertura (que calcula a relação fluxos de comércio/PIB) cresceu entre 1980 e 2008 de 12,8% para 38,6%. Todavia, simultaneamente a este processo, ocorreu uma expansão do déficit

comercial em relação ao PIB, especialmente nas últimas duas décadas, que avançou de apenas 1% em 1991 para 9,5% em 2008.



Em suma, a trajetória dos fluxos comerciais indianos sinalizou que, de fato, as mudanças realizadas no regime de comércio até o início dos anos 2000 não foram capazes de dinamizar as exportações e aumentar a participação do país no comércio global. No entanto, após a aceleração da abertura comercial em 2002, o aumento da participação no comércio global ocorreu simultaneamente à expansão do déficit comercial. Estas transformações não apenas alteraram o ritmo de crescimento das exportações e importações, mas também modificaram a estrutura do comércio exterior. Esta questão será abordada na próxima subseção.

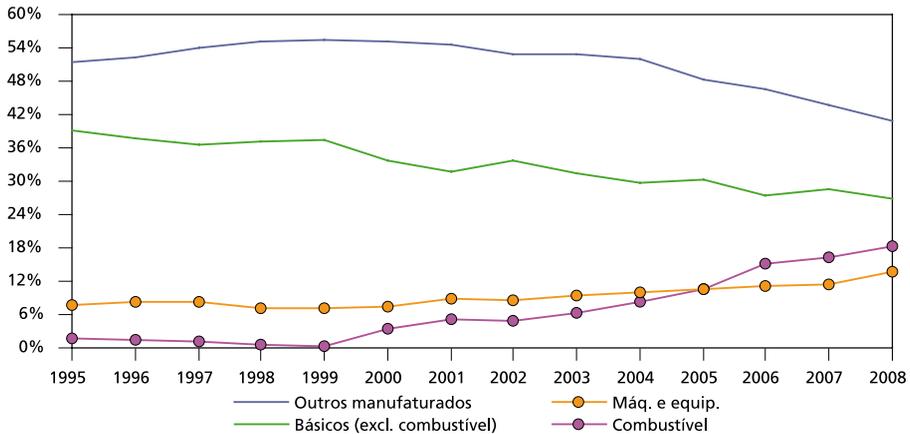
2.2 A pauta de exportação e importação da Índia

As pautas de exportação e importação têm apresentado modificações importantes desde o início das reformas de 1991, conforme mostram os dados do gráfico 4. As exportações foram marcadas por duas fases bem definidas. Na primeira, entre 1995 e 2002, a participação das exportações de todos os tipos de produtos ficou constante. Na segunda, que compreendeu o período seguinte, pode-se verificar uma maior contribuição das exportações de *máquinas e equipamentos* e, principalmente, de *combustível* em detrimento de *produtos básicos* (excluindo combustível) e *outros manufaturados*.

GRÁFICO 4

Índia: composição das exportações por tipo de produto (1995-2008)

(Em %)



Fonte: UNCTAD (2009).

Elaboração dos autores.

Para *outros manufaturados* e *máquinas e equipamentos*, a participação na primeira fase variou, respectivamente, entre 52% e 55% e entre 7% e 9%. O setor de *básicos* (excluindo combustível) teve uma pequena redução de participação entre 1999 e 2000, quando o percentual caiu de 37% para 34%, e depois disso a sua participação se estabilizou neste patamar.

Todavia, na segunda fase, ainda que os setores de *básicos* e *outros manufaturados* continuassem comandando o aumento das exportações, em termos relativos foram os setores de *combustível* e *máquinas e equipamentos* que mais cresceram, vendo sua participação ascender 16 p.p. Sustentada especialmente pela expansão do setor de *combustível* (que cresceu 12 p.p.), a contribuição destes dois tipos de produtos para as exportações do país avançou de 16% em 2003 para 32% em 2008. Enquanto isso, *outros manufaturados* e *outros básicos* perderam, obviamente, os mesmos 16 p.p. de participação, com destaque para o primeiro setor, que apresentou queda de 12 p.p.

Essa evolução da pauta de exportações da Índia, por tipo de produto, também pode ser observada na classificação por intensidade tecnológica,¹ com algumas distinções (gráfico 5). Como tendência mais geral, entre meados da década de 1990 e 2000, houve uma redução das exportações de *bens intensivos em trabalho e recursos naturais* que refletiu no aumento das exportações dos demais

1. A metodologia dos dados foi baseada no relatório da United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2003).

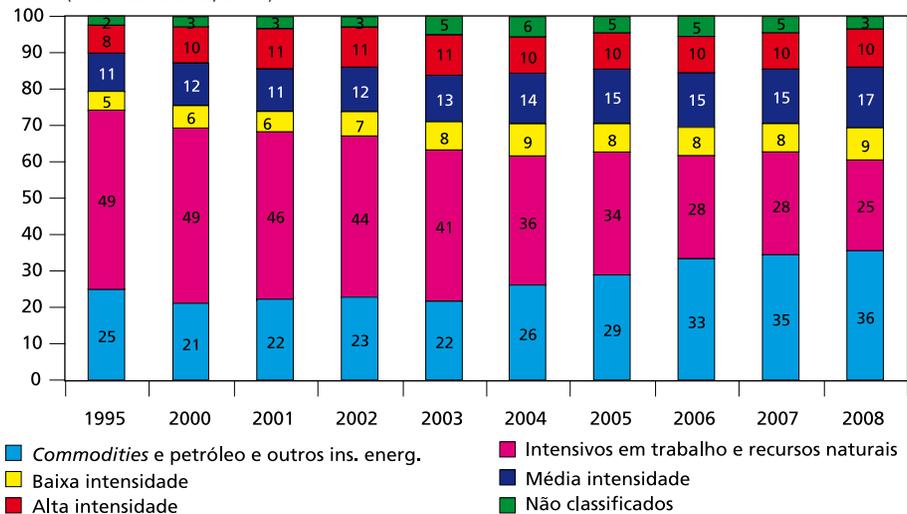
setores. De forma específica, se entre 1995 e 2002 esta queda favoreceu os setores mais intensivos em alta tecnologia, no período restante foram os setores de média intensidade² e, especialmente, de *commodities* e petróleo os principais beneficiados.

Quanto ao setor de média intensidade, sua contribuição para as exportações se ampliou razoavelmente ao longo de todo o período, saindo de 11% em 1995 para 17% em 2008. Contudo, foi o crescimento da participação de *commodities*, petróleo e outros insumos energéticos que mais impressionou. Até 1995, este setor representava um quarto das exportações indianas, elevando-se para 36% em 2008. Em contrapartida, as exportações de *bens intensivos em trabalho e recursos naturais* caíram de 50% para 25% de participação.

GRÁFICO 5

Índia: pauta das exportações por intensidade tecnológica (1995-2008)

(Anos selecionados, em %)



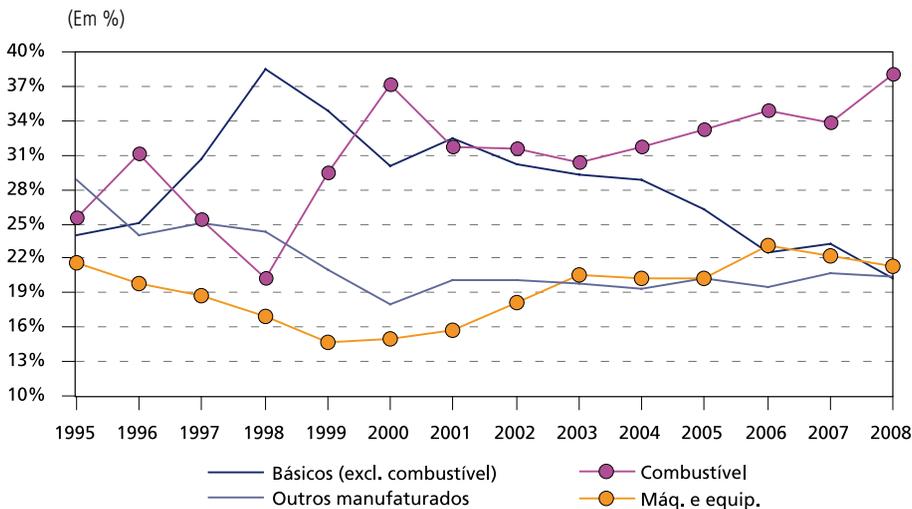
Fonte: UNCTAD (2009).

Elaboração dos autores.

Ao contrário da pauta de exportações, a evolução da pauta de importações não apresentou tendências muito definidas. A despeito das transformações existentes, somente o setor de *combustíveis* ganhou participação relevante ao longo do período analisado no gráfico 6. Entre 1995 e 2008, a participação deste tipo de produto aumentou 13 p.p., atingindo 38% no último ano. Entre os demais setores, o de *outros manufaturados* apresentou a maior mudança, caindo cerca de 9 p.p., embora mais de 50% deste declínio tenha ocorrido entre 1995 e 1996.

2. O setor de média intensidade tecnológica é composto, entre outros produtos, por máquinas e equipamentos elétricos, automotivos e têxteis.

GRÁFICO 6
Índia: composição das importações por tipo de produto (1995-2008)

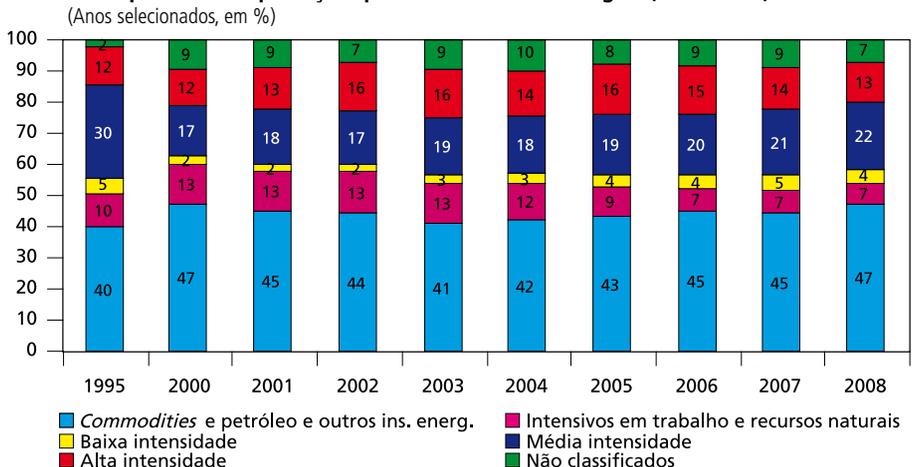


Fonte: UNCTAD (2009).

Elaboração dos autores.

Examinando-se a pauta por intensidade tecnológica, percebe-se que as trajetórias das categorias de produtos foram mais estáveis, pois na série temporal do gráfico 7 não constaram os anos de 1996 a 1999.

GRÁFICO 7
Índia: pauta das importações por intensidade tecnológica (1995-2008)



Fonte: UNCTAD (2009).

Elaboração dos autores.

De qualquer maneira, é possível observar, entre 1995 e 2008, a expansão da participação das importações de *commodities* e derivados de petróleo e, concomitantemente, a perda acentuada do setor de média intensidade tecnológica, que caiu de 30% para 22%. Dessa forma, o primeiro setor, que já tinha a maior parcela das importações indianas em 1995, aumentou sua participação em 7 p.p. ao longo dos 13 anos seguintes, chegando a representar 47% do total importado em 2008.

Portanto, no que diz respeito às exportações, ocorreu um movimento de desconcentração da pauta por tipo de produto e por intensidade tecnológica, especialmente a partir de 2003. Tal movimento esteve vinculado à queda de setores anteriormente predominantes (tais como *bens intensivos em trabalho e recursos naturais*), que tiveram suas participações deslocadas para *commodities* e derivados de petróleo e bens de média intensidade tecnológica. As importações, por seu turno, ao longo de todo o período, observaram um crescimento de *combustíveis e outros produtos ligados ao setor petrolífero* em detrimento de *outros produtos básicos e manufaturados* (como *bens intensivos em trabalho*).

2.3 Parceiros comerciais

O crescimento das importações de *commodities* e insumos industriais, apresentado na subseção anterior, alterou não somente a estrutura da pauta, mas também redefiniu a dispersão espacial das importações indianas. Entre 1988 e 1996, cerca de 40% das importações da Índia estavam concentradas na União Europeia e Estados Unidos, com claro predomínio do continente europeu, que era responsável por mais de três quartos deste valor. Desde então, outras regiões foram assumindo, gradualmente, uma parcela relevante das importações indianas, com destaque para a China e os países da OPEP, ainda que a União Europeia continuasse sendo um importante mercado de importações para a Índia, conforme a tabela 1 adiante.

Se até 1996 a China e os países da OPEP exportavam menos de um quarto do total importado pela Índia, em 2008 a participação destes dois mercados nas importações indianas subiu para 41%. Neste período, a participação dos países da OPEP cresceu 10 p.p. (aumentando de 20,8% para 30,2%), ao passo que a China teve uma expansão de 7 p.p., atingindo uma participação pouco acima dos 10% em 2008. Duas foram as razões que explicaram esta ascensão da China e da OPEP enquanto mercados relevantes para importações indianas: a crescente demanda indiana por energia e a proximidade geográfica com a China, que tem se destacado pelo rápido crescimento das exportações em bens de capital.

TABELA 1

Índia: evolução das importações, segundo os principais parceiros (1988-2008)

(Em %)

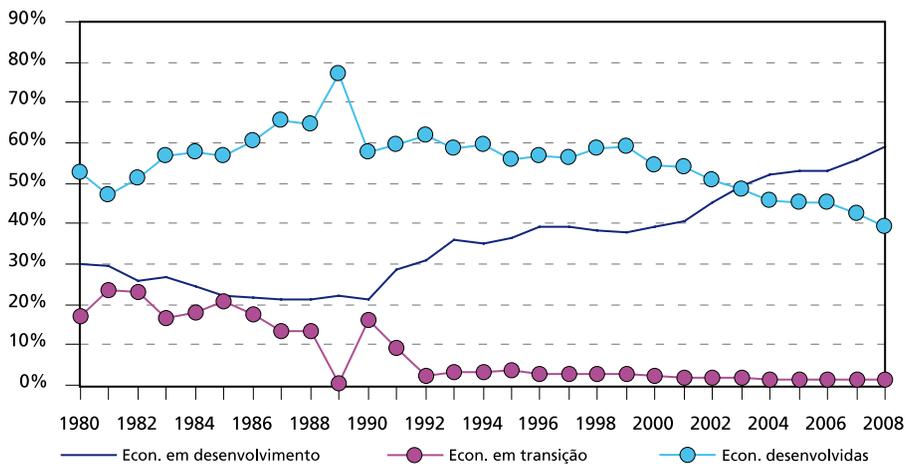
	União Europeia	Estados Unidos	Japão	China	OPEP	Cingapura
1988	33,3	9,0	9,6	0,7	13,3	1,9
1989	31,9	11,5	9,3	0,5	13,4	2,2
1990	33,3	12,1	8,0	0,2	14,3	2,5
1991	29,4	12,1	7,5	0,1	16,3	3,3
1992	29,2	10,3	7,1	0,1	19,7	3,6
1993	30,2	9,8	6,5	0,6	21,8	2,9
1994	30,0	11,7	6,5	1,3	22,4	2,7
1995	24,8	10,1	7,1	2,7	21,1	3,1
1996	28,1	10,5	6,7	2,2	20,8	3,0
1997	27,2	9,4	5,6	1,9	25,9	2,7
1998	25,7	9,0	5,2	2,7	22,7	2,9
1999	25,3	8,6	5,8	2,6	18,3	3,3
2000	22,1	7,2	5,1	2,6	25,9	3,1
2001	20,8	6,0	3,6	3,0	5,3	2,9
2002	20,3	6,1	4,2	4,0	5,8	2,5
2003	20,4	7,2	3,0	4,5	5,7	2,3
2004	18,8	6,4	3,4	5,2	7,2	2,7
2005	16,8	6,3	2,9	6,4	9,0	2,4
2006	16,9	6,3	2,7	7,3	7,5	2,2
2007	15,3	6,3	2,5	9,4	30,2	3,0
2008	14,6	8,4	2,5	10,8	30,2	3,2

Fonte: Reserve Bank of India (2010).

Elaboração dos autores.

Em relação às exportações indianas, notou-se também uma desconcentração de países mais desenvolvidos para aqueles em desenvolvimento que, em 2003, tornaram-se o principal mercado de destino dos bens vendidos pela Índia, conforme indica o gráfico 8.

GRÁFICO 8
Índia: destinos das exportações por regiões (1980-2008)
(Em %)



Fonte: UNCTAD (2009).

Elaboração dos autores.

Enquanto em 1980 apenas 30% das exportações se dirigiam para os países em desenvolvimento, em 2008 quase 60% das exportações tinham como destino estas nações. Os países desenvolvidos, além de perderem a liderança, viram sua participação estacionar, a partir de 2003, entre 40% e 50%.

TABELA 2
Índia: evolução das exportações, segundo os principais parceiros (1988-2008)
(Em %)

	União Europeia	Estados Unidos	Japão	China	OPEP	Cingapura
1988	25,1	18,6	10,3	0,1	6,1	1,7
1989	24,3	18,4	10,6	0,7	5,9	1,6
1990	24,9	16,2	9,9	0,1	6,7	1,7
1991	27,5	14,7	9,3	0,1	5,6	2,1
1992	27,0	16,4	9,2	0,3	8,7	2,2
1993	28,3	19,0	7,7	0,8	9,6	3,2
1994	26,1	18,0	7,8	1,3	10,7	3,4
1995	26,7	19,1	7,7	1,0	9,2	2,9

(Continua)

(Continuação)

	União Europeia	Estados Unidos	Japão	China	OPEP	Cingapura
1996	27,4	17,4	7,0	1,0	9,7	2,8
1997	25,9	19,6	6,0	1,8	9,6	2,9
1998	26,1	19,4	5,4	2,1	10,1	2,2
1999	26,9	21,7	5,0	1,3	10,7	1,6
2000	25,5	22,8	4,6	1,5	10,6	1,8
2001	23,4	20,9	4,0	1,9	10,9	2,0
2002	22,5	19,4	3,4	2,2	11,9	2,2
2003	21,9	20,7	3,5	3,7	13,1	2,7
2004	21,8	18,0	2,7	4,6	14,9	3,3
2005	21,0	16,5	2,5	6,7	15,8	4,8
2006	21,7	16,8	2,4	6,6	14,8	5,3
2007	20,4	14,9	2,3	6,6	16,4	4,8
2008	20,1	12,7	2,4	6,6	16,3	4,5

Fonte: Reserve Bank of India (2010).

Elaboração dos autores.

Pela leitura da tabela 2, constata-se que as exportações até o final da década de 1990 eram predominantemente dirigidas para a União Europeia e para os Estados Unidos. Na década seguinte, todavia, embora estes dois destinos continuassem recebendo grande parte das exportações, novamente a China e a OPEP ganharam espaços importantes enquanto demandantes de produtos indianos. Em 1999, por exemplo, cerca de metade das exportações indianas era destinada ao continente europeu e aos Estados Unidos, enquanto China e OPEP não contribuíam com mais de 12%. No entanto, em razão de uma aproximação no âmbito das relações comerciais com os países da OPEP e com a China, em 2008 quase 25% das exportações indianas tinham como destino estes dois mercados. Tal crescimento diminuiu a participação relativa dos Estados Unidos e da União Europeia, que se deslocou de 49% para 33%.³

Os dados referentes à evolução do comércio indiano mostraram que, desde as reformas de 1991, transformações importantes ocorreram em termos de volume, pauta e dispersão espacial. Estas transformações, entretanto, responderam a

3. No anexo do capítulo, as tabelas 4 e 5 apresentam a evolução, em milhões de dólares, das exportações segundo o destino, e das importações segundo a origem.

mudanças específicas da política comercial que, no caso da Índia, estiveram ligadas ao modo pelo qual o país foi inserindo-se na economia internacional. Ou seja, estas políticas de comércio acabaram reproduzindo a estratégia formulada pelo governo indiano para o setor externo e para o comércio internacional.

Nesse sentido, além de avaliarem-se os mecanismos de apoio às exportações e importações que, de certa forma, foram aprofundando os processos de abertura, torna-se fundamental entender-se o papel atribuído ao setor de comércio internacional dentro da estratégia de inserção externa indiana. Por isso, antes de discutirem-se especificamente os instrumentos de política comercial, na próxima seção busca-se analisar como os resultados observados neste item foram produtos diretos da estratégia de inserção comercial.

3 OS AJUSTES DO SETOR EXTERNO E O PAPEL DO COMÉRCIO INTERNACIONAL

A abertura comercial fez parte de um conjunto amplo de medidas que conformou a estratégia de inserção externa indiana. Dessa maneira, ao mesmo tempo que o governo indiano redefinia esta estratégia, novas funções eram atribuídas ao comércio exterior como parte dos esforços realizados para aproveitarem-se as transformações da economia internacional e atender-se a objetivos específicos da política nacional. Foi de acordo com esta perspectiva que se compreendeu o aprofundamento da liberalização do comércio exterior no último decênio.

Assim, ao contrário do que ocorrera na década de 1990, a opção de inserção externa da Índia, na segunda metade da década de 2000, impôs uma maior liberalização do comércio exterior. Esta mudança significou um redirecionamento daquela estratégia de reformas de abertura que foi formulada no ano de 1991, quando o país assinou um acordo de aporte de recursos com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Contudo, embora tenha ocorrido esta alteração de direção, a condução de abertura continuou primando pelo pragmatismo (CRUZ, 2005). Isso significou que o conjunto de reformas liberalizantes, em vez de seguir etapas preestabelecidas, apenas avançou à medida que os impactos e os alvos previamente atingidos indicassem, segundo a avaliação do Estado indiano, a necessidade de novas transformações.

Nesse sentido, Pedersen (2000) ressaltou, por exemplo, que muitas das políticas recomendadas pelo FMI no acordo assinado em 1991 não foram aplicadas imediatamente e outras aconteceram apenas *de jure* e não *de facto*. Para o autor, isso mostrou que as pressões internas de setores industriais e financeiros

específicos e grupos políticos tiveram um peso maior na condução das reformas,⁴ se comparadas às pressões realizadas pelo FMI. Logo, o redirecionamento mencionado refletia, na verdade, uma nova aposta do governo indiano na forma de articulação da economia nacional com a internacional, não podendo ser considerado um resultado de orientações e/ou modelos desenvolvidos por organismos multilaterais, ainda que alguns desses acordos tivessem imposto constrangimentos ao processo de abertura do país.⁵

Num primeiro período das reformas, ocorrido entre os anos de 1991 e 2002, a estratégia para o setor externo foi tentar estimular as exportações de bens e serviços via política industrial e cambial, a par de priorizar a entrada de investimentos diretos estrangeiros (IDE) em detrimento dos capitais financeiros de curto prazo.⁶ Nesta fase, a abertura comercial ocorreu de duas formas: em primeiro lugar, impedindo o avanço do processo de liberalização das importações, mediante a manutenção de altos controles tarifários; e, em segundo lugar, fomentando o desenvolvimento do setor exportador por meio de incentivos cambiais, fiscais e financeiros. Estes incentivos acabaram divididos em dois esquemas distintos: no primeiro, os exportadores podiam importar insumos com isenção tarifária e utilizar uma taxa de câmbio preferencial, mais desvalorizada. No segundo, os incentivos eram realizados a partir de programas específicos de

4. "Os mais importantes atores internacionais, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, envolveram-se nas negociações com o governo indiano a fim de disponibilizarem um montante significativo de recursos financeiros em função da crise econômica de 1990-1992. Deve-se notar que, nestas negociações, o fator mais imediato e importante foi a adoção de um compromisso formal para a realização de políticas liberalizantes, ao lado de um ajustamento estrutural, nos moldes do programa de liberalização iniciado em julho de 1991. Esta interpretação dos eventos, embora atrativamente simples, nunca deve ser levada em conta sem cautela. Ambas as evidências e eventos históricos que sucederam a introdução das reformas pareceram indicar que, apesar de ser indubitavelmente crucial para influenciar o cronograma de reformas, a pressão externa das instituições financeiras internacionais foi bem menos importante do que a mencionada por muitos críticos na Índia. Em negociações anteriores com instituições financeiras internacionais (...) o governo indiano apenas implementou políticas para as quais já havia aceitação por parte dos setores internos. A barganha e as resultantes mudanças políticas foram muito mais um processo de evitar 'a política de portas abertas' do que um caso de imposição política unilateral" (tradução livre). (*The most relevant international actors are the International Monetary Fund (IMF) and the World Bank, both of whom entered into negotiations with the Indian government because of the acute need for financial resources that arose during the 1990-92 economic crisis. It is tempting to see these negotiations as the immediate and most important factor behind the liberalization policies because their outcome was India's formal commitment to a plan for structural adjustment strikingly similar to the liberalization program initiated in July 1991. This interpretation of events, though attractively simple, nevertheless must be met with some caution. Both historical evidence and events following the introduction of the reforms seem to indicate that while undoubtedly important in influencing the timing of the reforms, external pressure from the international financial institutions was far less important than claimed by many critics in India. In previous negotiations with the international financial institutions (...) the Indian government only accepted and implemented policies for which there were already important domestic constituencies. The bargaining and the resulting policy changes were much more like a process of "leaning against open doors" than a case of a one-sided imposition of policies.*) (PEDERSEN, 2000, p. 273-274).

5. Conforme será observado adiante, o ingresso da Índia na Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1995, acabou colocando alguns condicionantes a esse processo de abertura.

6. Torna-se importante destacar que, por intermédio dos controles de capital, a Índia conseguiu realizar a tarefa de priorizar a entrada do IDE. Acioly (2004) mostrou que estes controles tomaram forma de uma lista de preferências, na qual os fluxos de capital de médio prazo recebidos por meio de empréstimos comerciais tornaram-se estritamente regulados; os fluxos associados com depósitos repatriáveis de indianos não residentes, que provaram ser voláteis, foram sistematicamente desencorajados; os capitais de longo prazo, e também os *equity inflows*, no lugar de *debt inflow*, passaram a ser claramente priorizados.

promoção de exportação, que disponibilizavam incentivos financeiros e fiscais a fim de fomentar a importação de insumos – desde que fossem utilizados na produção de bens para exportação – ou a própria exportação de determinados setores. Este conjunto de medidas possibilitou o controle do déficit comercial que, ao longo do período, se estabilizou entre 1% e 2% do PIB.

No entanto, após 2002, o governo indiano preferiu realizar uma maior liberalização das importações e fomentar as exportações de serviços, medidas que foram acompanhadas pela maior abertura da conta de capital. Assim, dentro da nova estratégia da inserção externa da Índia, o comércio internacional atravessou uma ampla liberalização, aplicada ao lado de uma abertura financeira a fim de impedir a formação de desequilíbrios do balanço de pagamentos (PRATES e CINTRA, 2009). Entretanto, deve-se ressaltar que este aprofundamento somente ocorreu depois que a vulnerabilidade externa diminuiu, isto é, depois que os indicadores de endividamento, solvência e liquidez externa se tornaram mais sólidos.⁷ Segundo o Reserve Bank of India (RBI), a relação de estoque de dívida externa/PIB caiu, na média, entre o período 1993-2000 e 2000-2007, de 28,8% para 19,7%, e a de dívida externa de curto prazo/reservas se reduziu, nos mesmos anos, de 23,2% para 7,5%.

De todo modo, observou-se o ingresso de um grande volume de investimentos financeiros de curto prazo na conta de capital, bem como uma rápida liberalização das importações. Estes capitais tinham como principal objetivo financiar o déficit em transações correntes, uma vez que as exportações de serviços e as remessas de indianos residentes no exterior, embora crescentes, não eram capazes de cobrir os saldos negativos da balança comercial de bens, derivados da maior abertura às importações, que cresceram a taxas mais elevadas quando comparadas com as exportações.

Com efeito, ocorreu uma mudança estrutural da inserção externa indiana, em direção a uma maior integração comercial com o mercado estrangeiro que, em função do acúmulo de déficits das transações correntes, exigiu também uma abertura da conta de capital. A opção de ampliar a abertura comercial se deu em razão da necessidade cada vez maior da importação de produtos estratégicos (como petróleo, insumos e bens de capital) para consumo interno ou para instalação de novas plantas produtivas. Respondeu também à melhora dos termos de troca da Índia com os países da OPEP e, principalmente, à elevação dos preços internacionais das *commodities* (MINISTRY OF FINANCE, 2004).

Sobre esse último ponto, Prates (2007) ressaltou que três mudanças no cenário global motivaram o aumento dos preços das *commodities*,⁸ a saber:

7. Para uma discussão a respeito, ver Schatzmann (2010).

8. Outros fatores de menor importância, como choques de oferta (mudanças climáticas, por exemplo), também ajudaram a explicar o aumento dos preços internacionais das *commodities* (PRATES, 2007).

o crescimento da economia mundial, as mudanças nos preços-chave da economia internacional (valor do dólar e a taxa de juros norte-americana) e o efeito-China.⁹ Quanto ao primeiro determinante, em virtude do alto crescimento do PIB global, desde 2002, as cotações das *commodities* cresceram rapidamente, acompanhadas ainda pelo baixo nível de formação dos estoques.¹⁰ Em relação ao segundo determinante, Prates (2007, p. 334) apontou como as mudanças no valor do dólar e na taxa de juros dos Estados Unidos afetaram de forma positiva os preços das *commodities*:

Por um lado, a desvalorização do dólar em relação ao euro e ao iene até o primeiro semestre de 2005, ao resultar em preços mais baixos das *commodities* (cotados em dólar) para os países europeus e o Japão, fomentou a demanda por esses bens no contexto de recuperação do crescimento industrial. (...) Os investidores também adquiriram *commodities* no mercado futuro como uma alternativa de reserva de valor no período de depreciação do dólar. A partir de então, a incerteza em relação à taxa de câmbio da moeda-chave (dada a manutenção dos desequilíbrios globais) pode ter sustentado esse tipo de demanda. (...) Por outro lado, o contexto de taxas de juros historicamente baixas nos Estados Unidos e nos demais países centrais e de ampla liquidez internacional, vigente desde o final de 2002, fomentou compras por parte de *hedge funds* e aplicações especulativas nos fundos de *commodities*. A busca de oportunidades de investimento lucrativas foi sancionada pelos bancos de investimento globais mediante a oferta de novos fundos de *commodities*, que receberam volumes elevados de recursos.

Por fim, a expansão da base industrial e do crescimento da economia chinesa, que demandou mais importações de produtos ligados ao setor de *commodities* (oriundas inclusive da Índia), como ferro e petróleo, configurou-se no terceiro fator-chave para explicar os preços mais altos destes bens desde 2002.

Neste cenário, nos anos 2000 assistiu-se a uma mudança do perfil do balanço de pagamentos da Índia. Foi a expansão da corrente de comércio de invisíveis, juntamente com os investimentos de portfólio e as remessas de indianos residentes no exterior, que financiou um déficit comercial crescente, cujo valor em 2008 (gráfico 3, subseção 2.1) alcançou quase 10% do PIB. Em relação especificamente à estrutura de comércio, a pauta de exportação, antes concentrada em bens primários e manufaturados pouco elaborados, dirigiu-se claramente para mercadorias derivadas de petróleo e de alguns produtos naturais

9. O efeito-China também explicou parte do deslocamento espacial das exportações e importações indianas. Em função do rápido crescimento do consumo chinês, por um lado, e do dinamismo exportador deste país, por outro, a Índia passou a concentrar uma maior parcela dos seus fluxos de comércio no mercado chinês.

10. Segundo Prates (2007), a demora dos produtores dessas *commodities* em responder aos sinais de recuperação da economia mundial e o alto nível de incerteza, devido à grande volatilidade do crescimento da economia mundial nos anos anteriores, justificaram a baixa formação dos estoques.

mais sofisticados, devido à ascensão do preço das *commodities*, ao aumento da demanda dos países em desenvolvimento, notadamente a China, e ao progresso tecnológico ligado principalmente ao setor químico e biológico.¹¹

Em suma, o que se constatou foi que a Índia realizou uma transição do padrão de inserção externa na segunda metade da década de 2000. A maior abertura para entrada e saída dos capitais de curto prazo e o crescimento das importações de bens e exportações de serviços alteraram o padrão anteriormente adotado. Todavia, mesmo aprofundando a exposição da estrutura produtiva e financeira ao mercado internacional, este padrão não significou a adoção de um programa indiscriminado de abertura, ainda que esta tenha se ampliado nos últimos anos.¹² Desse modo, a maior liberalização do setor externo correspondeu a uma mudança de direção específica do governo indiano, e não a uma redefinição do plano estratégico de abertura gradual com participação estatal.

Essas considerações são importantes para entender que a trajetória da política comercial esteve atrelada a uma mudança específica do conjunto de reformas indianas, não se caracterizando como parte de uma nova estratégia de desenvolvimento. Este era o pragmatismo ao qual Cruz (2005) se referia:¹³ não houve uma mudança do eixo central das reformas, que continuou tendo como objetivo final o crescimento da renda e da produção e aceleração do desenvolvimento econômico, mas sim uma opção política e econômica por redirecionar o caminho das reformas do setor externo (MOHAN, 2006).

Assim, as diretrizes da política comercial na Índia, que puderam ser compreendidas como resultado da liberalização do comércio exterior, configuraram um movimento específico do processo de abertura da economia indiana. Tendo esta constatação em mente, na subseção 4.1 a seguir, propõe-se uma reflexão, mais detalhada, sobre a transição da política comercial. Entre 1991 e 2002, esta política iniciou um processo de liberalização das importações ainda muito incipiente e criou alguns instrumentos para fomentar as exportações. Nos anos posteriores,

11. Esta questão será tratada com mais atenção na próxima seção.

12. Nesse sentido, enquanto a economia indiana tem sido caracterizada pelo aumento da formação bruta de capital fixo por meio do gasto público e pela predominância dos bancos estatais no sistema financeiro, recentemente também se permitiram privatizações de setores industriais e de serviços, como aconteceu no setor de telecomunicações, com a venda das operações de telefonia móvel para a empresa Hutchison Whampoa Limited de Hong Kong (CRUZ, 2005; TARAPOREVALA e WINTERBOTHAM, 2005).

13. "Apologistas e detratores estão de acordo: o gradualismo é o traço mais saliente do processo indiano de reformas. Gradualismo, contudo, é uma noção um tanto vaga. Pode-se reduzir sua ambiguidade (...) distinguindo nitidamente dois significados que ela recobre: a aplicação de um plano pré-estabelecido de forma escalonada, para minimizar riscos de retrocessos, diluindo no tempo os custos nele envolvidos; e a condução compassada de um processo de mudança com base em consenso sobre a direção, mas na ausência de certeza e/ou acordo a respeito de caminhos a tomar. Ambas as acepções se aplicam às reformas econômicas na Índia. [Em virtude disso], prefere-se utilizar um termo que sintetiza esses dois significados mediante leve deslocamento de seu referente. Adota-se, então, o termo pragmatismo para predicar, não tanto as políticas, mas a atitude predominante de seus gestores" (CRUZ, 2005, p. 32-33).

entretanto, ainda que os programas de exportações tivessem sido mantidos, observou-se um rápido avanço da liberalização das importações.

4 A POLÍTICA COMERCIAL INDIANA E A GESTÃO DO CÂMBIO

4.1 As medidas de política comercial

Conforme mencionado, a estratégia de inserção externa indiana formulada no início das reformas de 1991 foi extremamente pragmática, caracterizada por mudanças graduais em setores específicos. Devido a isso, as políticas de abertura do comércio e de regulação da taxa de câmbio na Índia, que foram adaptadas a fim de atenderem ao desenvolvimento industrial, combinaram incentivos à modernização e proteção da estrutura produtiva local – por meio da atração de investimentos estrangeiros em tecnologia e imposição de altas barreiras para importar – com o fortalecimento do setor exportador.

O roteiro de mudanças no comércio indiano da década de 1990, baseadas em análises teóricas e empíricas, foi preciso e limitado. Entre as primeiras medidas, destacaram-se a quebra do monopólio estatal de importação de 55 produtos; o avanço da reforma tributária – com racionalização da estrutura tarifária e redução de impostos –, a queda dos controles de exportação – entre 1991 e 1992, cerca de 150 produtos foram retirados da lista de regulamentação; e a pequena redução das restrições quantitativas e das licenças de importação.¹⁴ A meta era desenvolver a indústria e proteger as atividades agrícolas. Destarte, observou-se a redução de barreiras não tarifárias para importações de insumos e máquinas, e de tarifas sobre o comércio de bens industrializados.

No entanto, mesmo no setor industrial, a liberalização comercial foi mais limitada para alguns produtos, uma vez que o governo ainda utilizava as licenças de importação e mantinha as tarifas comerciais elevadas para bens específicos. A partir de 1997, por exemplo, ocorreu uma sensível elevação das tarifas para bens intermediários, interrompendo o movimento anterior de persistente queda. As pressões realizadas por grupos industriais específicos, como o automobilístico, e o interesse em proteger a agricultura redefiniam o ritmo e o grau dos avanços e retrocessos desta liberalização do comércio exterior (CRUZ, 2005; RAO e DUTT, 2006).

Além da redução das tarifas e da eliminação de algumas restrições quantitativas, a Índia também reformulou alguns dos planos específicos de controle das importações. Entre as mudanças ocorridas, podem-se destacar:

14. Ao longo das décadas de 1980 e 1990, existiam licenças para produção e importação de certos produtos. Estas licenças tinham um papel fortemente protecionista, porque limitavam a concorrência intrassetorial e fortaleciam o monopólio nacional da produção e importação de uma gama extensa de bens.

i) a extensão das licenças especiais de importação (*special import license* – SIL); *ii*) a difusão do programa de recomposição de licenças de importação (*import replenishment license* – REP); e *iii*) a ampliação das licenças gerais de importação (*open general license* – OGL). Em primeiro lugar, as SIL passaram a permitir a importação de bens de capital de segunda mão sem o pagamento de impostos e, além do mais, foram estendidas para uma gama de 300 produtos, prioritariamente para aqueles utilizados na produção para a exportação. Em segundo lugar, a REP, que autorizava a compra de bens do exterior administrados por outras listas de importações com recuperação de parte do valor dos impostos,¹⁵ foi prolongada para diversos setores, em especial para aqueles que também tinham como foco a produção para o mercado externo. Em terceiro lugar, as OGL, que autorizavam as importações de qualquer produto independentemente do controle previamente existente, passaram a abranger uma quantidade maior de bens (AKSOY, 1992; DAS, 2003).

Contudo, essas iniciativas de liberalização das importações ocorreram no momento em que eram formuladas políticas de fomento ao setor exportador. Além da redução de tarifas e desvalorização cambial, o governo desenvolveu políticas setoriais para a promoção de exportação, como o programa Promoção de Exportação de Bens de Capital (Export Promotion Capital Goods – EPCG). Este programa, elaborado em 1990 e efetivado apenas em 1992, permitiu a redução de 25% para 15% do imposto de importação de bens de capital desde que a empresa atingisse duas metas: *i*) exportar a maior parte da produção; e *ii*) vender no exterior o triplo do total de bens adquiridos externamente (DAS, 2003; KALIRAJAN, 2004). Adicionalmente, os benefícios seriam maiores para empresas que tivessem projetos de longo prazo e realizassem investimentos no setor da infraestrutura.¹⁶

Outra iniciativa para apoiar as exportações foi a expansão da oferta de crédito pelo Eximbank indiano. Conforme destacou Patel (2004), o Eximbank indiano, criado em 1982, configurou-se no principal intermediário das instituições envolvidas no financiamento das operações de crédito direcionado ao comércio exterior, arcando com os riscos de crédito e risco-país envolvidos nestas operações. Ademais, o banco ofereceu empréstimos preferenciais às exportações de pequenas e médias empresas, para as quais o financiamento era pouco acessível em outras instituições bancárias, suporte especializado ao desenvolvimento de produtos e de estratégias de *marketing*, bem como serviços de consultoria. A maior presença do Eximbank nas operações ligadas ao comércio exterior impulsionou os empréstimos bancários direcionados para este setor, uma vez que, entre 1993 e 2002, aumentaram 340%, atingindo em 2002 um valor em torno de US\$ 1,5 bilhão.

15. Essas importações poderiam ser utilizadas para produção de bens exportáveis ou até para revenda no mercado externo.

16. Para outros programas de incentivo às exportações, ver Kalirajan (2004).

Todas essas ações do governo indiano, entre 1990 e 2002, possibilitaram às exportações crescerem em um ritmo próximo ao das importações, o que impediu a formação de grandes déficits comerciais, ainda que estes não tenham sido revertidos. Apesar disso, devido, especialmente, à baixa participação do país no comércio mundial e ao cronograma acordado pelo governo indiano para a entrada na OMC em 1995, a política comercial foi reestruturada com o intuito de liberalizarem-se as importações e fomentarem-se as exportações. De acordo com Prates e Cintra (2009, p. 418; grifos nossos):

Esta abertura [do comércio exterior] ancorou-se em dois mecanismos, que possibilitaram a obtenção da conversibilidade da conta corrente indiana em 1994, sujeita a alguns limites, eliminados em 1997. O primeiro mecanismo refere-se à virtual extinção do sistema de licenciamento de importações. Entre o início desse processo em 2001 vigorou uma lista negativa de produtos ainda protegidos por barreiras não tarifárias. Neste ano, após contenciosos na OMC, essa lista foi amplamente reduzida. (...) *O segundo mecanismo foi a reforma nas tarifas aduaneiras as quais [inicialmente] foram reduzidas gradualmente, tanto para produtos agrícolas como para não agrícolas. [Desde 2002, entretanto, o ritmo dessa redução foi acelerado].*

A estratégia era permitir o aumento das importações – como forma de suportar o crescimento do consumo interno – e das exportações. Em virtude do compromisso estabelecido com a OMC, que obrigava a Índia a eliminar todas as restrições quantitativas de importações até 2001 e a reduzir barreiras tarifárias dos fluxos de comércio até 2005,¹⁷ além do baixo crescimento dos fluxos comerciais observados anteriormente, o governo articulou o aprofundamento da liberalização às importações com incentivos às exportações. Esta articulação pretendia

17. "A Índia é um membro fundador do GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio – 1947) tanto quanto da OMC (Organização Mundial do Comércio), que entrou em vigor em 1º de janeiro de 1995. Em virtude de sua participação na OMC, a Índia automaticamente se beneficiou do Tratado de Nação Mais Favorecida (MFN) e Tratado Nacional (NT) para suas exportações a todos os membros da OMC e vice-versa. Sua participação nesse sistema cada vez mais baseado em regras foi voltada para assegurar mais estabilidade e previsibilidade em seu comércio internacional. A Rodada Uruguai resultou no aumento da tarifa em compromissos vinculativos dos países em desenvolvimento. A Índia atingiu um limite de 67% de sua linha tarifária, em comparação a 6% antes dessa rodada, [por exemplo]. (...) A fase de redução dos níveis de limites tarifários deveria ser realizada durante o período de dez anos, a partir de 1995. As taxas de tarifa sobre equipamentos abrangidos pelo Acordo de Tecnologia da Informação e Software deveriam ser reduzidas a zero até 2005. (...) Baseado nas apresentações anteriores o Comitê de [balanço de pagamentos] e após a realização de consultas com os principais parceiros comerciais da Índia, um acordo foi alcançado para eliminar gradativamente as [barreiras quantitativas] ao comércio até 2001" (tradução livre). (*India is a founding member of the GATT (1947) as well as of the WTO [World Trade Organization], which came into effect from January 1, 1995. By virtue of its WTO membership, India automatically is availed of Most Favored Nation Treatment (MFN) and National Treatment (NT) from all WTO members for its exports and vice versa. Its participation in this increasingly rule-based system is aimed towards ensuring more stability and predictability in its international trade. The Uruguay Round resulted in increased tariff binding commitments by developing countries. India bound 67% of its tariff lines compared to 6% prior to this round. (...) The phased reduction to these bound levels is to be achieved during the 10-year period commencing in 1995. Tariff rates on equipment covered under the Information Technology Agreement and software are to be brought down to zero by 2005. (...) Based on presentations before the Balance-of-Payments Committee and subsequent consultations with India's main trading partners, an agreement has been reached to phase out [Quantitative restrictions] by 2001*) (CHADHA et al., 2000, p. 4).

estimular a rápida modernização e a elevação da competitividade industrial, cujos benefícios poderiam traduzir-se também no aumento das exportações.

Nesse sentido, foi formulado um novo programa de fomento ao comércio internacional, o New Foreign Trade Policy (em vigor de 2004 a 2009), que seguiu o esquema de planejamento quinquenal e tinha como alvo principal dobrar a participação do país nos fluxos globais de comércio de bens até 2009, visando alcançar crescimento médio de 20% a.a. nas exportações. Esta política estava estruturada sob três mudanças centrais: *i*) continuação do processo de liberalização comercial com redução de tarifas e de custos de transação; *ii*) estabelecimento de zonas de processamento de exportação; e *iii*) estímulo às exportações de setores com maior potencial de geração de empregos, particularmente em regiões rurais, por meio da redução de tributos sobre matérias-primas. As iniciativas que mais se destacaram neste novo programa de fomento ao comércio internacional estiveram relacionadas à liberalização das importações (quadro 1).

QUADRO 1

Índia: políticas setoriais de liberalização das importações (1991-2008)

1991-2002 (primeira fase das reformas)
<p>Eliminação de parte do licenciamento de importações, com exceção de uma lista negativa da maioria dos bens de consumo.</p> <p>Ampliação das listas de importação no OGL e na REP.</p> <p>Eliminação das restrições entre pessoas físicas e jurídicas para importação de bens de capital, matérias-primas e componentes.</p> <p>Possibilidade de importar, por meio de uma licença especial (<i>actual-users licences</i>), todos os bens de segunda mão com um capital mínimo de vida residual de cinco anos.</p> <p>Quebra do monopólio estatal de 55 produtos.</p> <p>Ampliação de importações de bens de consumo sob SIL.</p> <p>Diminuição de 85% para 25% da taxa de direito sobre bens de capital.</p> <p>Expansão das listas de bens de consumo importadas livremente.</p> <p>Liberação das importações de ouro e prata.</p> <p>Racionalização dos direitos aduaneiros básicos do setor de tecnologia da informação (TI).</p> <p>Redução dos tetos tarifários de 150% para 40%.</p>
2003-2008 (segunda fase das reformas)
<p>Abolição de todos os controles quantitativos de importação, com exceção de setores estratégicos (saúde, meio ambiente e defesa nacional).</p> <p>Redução acentuada das tarifas para o setor de manufaturados.</p> <p>Redução dos tetos tarifários de 40% para 15% (10% no caso de não agrícolas), com exceção de setores estratégicos.</p> <p>Extinção do imposto especial adicional de 4%.</p> <p>Simplificação da estrutura tarifária (10% em bens intermediários e insumos e 20% em produtos acabados).</p> <p>Redução da tarifa média para todas as categorias de produto (insumos, bens de capital, bens de consumo e intermediários) de, pelo menos, 5 p.p.</p> <p>Acesso livre à importação para bens de capital, desde que utilizados para exportação.</p>

Fonte: Cruz (2005), Das (2003), Bhat *et al.* (2007) e Prates e Cintra (2009).

Elaboração dos autores.

Entre os instrumentos apresentados, os que mais contribuíram para ampliar a liberalização do comércio indiano foram a redução das barreiras tarifárias e a extinção das barreiras não tarifárias. Em relação a estas, o governo eliminou as licenças de importação para quase todos os setores. Segundo Prates e Cintra (2009, p. 418), após 2002, “esta lista [de licenças] foi amplamente reduzida, abrangendo somente bens que ameaçassem a saúde humana, o meio ambiente ou a defesa nacional, cereais, fertilizantes, derivados de petróleo e óleos comestíveis”.

Quanto às tarifas de importação, ocorreram dois movimentos: um primeiro, de pequena redução das tarifas para bens agroindustriais, e um segundo, de queda acentuada e contínua para a indústria. Na agroindústria, os níveis tarifários em geral sofreram quedas, mesmo que em alguns setores a tarifa média tenha aumentado de 2001 para 2005, como foi o caso do café, chá, mate e cacau. Entretanto, para a maior parte dos setores - leite e laticínios, por exemplo-, constatou-se uma pequena redução do nível de proteção. Para o setor mencionado, as tarifas médias no biênio 2001-2002, que eram de 38%, caíram para 35% em 2005. Ou seja, ao contrário do período anterior, quando as tarifas agrícolas foram mantidas e até aumentadas, no segundo momento da abertura estas iniciaram uma trajetória de ligeira queda.

Contudo, para a indústria o nível de redução foi superior e mais acentuado. Em termos gerais, os valores médios das tarifas deste setor passaram de 31,1% em 2001-2002 para 15,8% em 2005. Neste período, quase todos os subsetores industriais apresentaram quedas vertiginosas, como o de máquinas e equipamentos elétricos: a tarifa média, que era de 26,8% em 2001-2002, caiu para menos da metade em 2005: 12,3% (KUME *et al.*, 2005). Não somente as tarifas médias da indústria como também as máximas, de modo geral, apresentaram grande diminuição no período de 2001-2002 a 2005, e possivelmente atuaram como um dos fatores responsáveis pela redução das tarifas médias.

Em termos agregados, os dados da tabela 3, que trazem a evolução das tarifas médias de importação, comprovam que, nos anos 2000, ocorreu uma significativa redução dos níveis de proteção dos bens importados para todas as categorias de produtos. Enquanto entre 1997 e 2001 existiu uma clara tendência de aumento no padrão de proteção tarifária na Índia, entre 2001 e 2005 a tendência se inverteu e houve uma redução na média tarifária aplicada para todas as categorias de produto. Nos setores de bens de capital e de bens intermediários, por exemplo, a redução das tarifas de importação foi de 12 e 15 p.p., respectivamente. Além desta redução, a Índia foi diminuindo a diferença do padrão de proteção entre matérias-primas, bens de capital, intermediários e de consumo, isto é, foi aproximando os níveis de tarifas entre todas as categorias de produtos (OCDE, 2007).¹⁸

18. É igualmente importante lembrar que os picos tarifários para produtos não agrícolas continuaram a cair, diminuindo de 30% em 2003 para 12,5% em 2006, não ocorrendo, porém, qualquer mudança nos picos tarifários para produtos agrícolas.

TABELA 3
Índia: tarifa média de importação aplicada por categoria de produto (1997-2005)
 (Anos selecionados, em %)

	1997	2001	2005
Insumos e matérias-primas	20,1	30,6	24,8
Bens de capital	24,7	26,7	14,2
Bens intermediários	30,2	32,7	17,4
Bens de consumo	36,9	35,9	19,6

Fonte: UNCTAD (2010).

Elaboração dos autores.

Se, de um lado, a Índia realizou mudanças na sua estrutura de proteção tarifária para possibilitar uma maior integração do seu comércio exterior com o mercado internacional, de outro, concentrou esforços para modernizar sua indústria e suas exportações de maneira a aproximá-las das mais dinâmicas em âmbito global (ALESSANDRINI *et al.*, 2007). Assim, o país tem buscado adotar o padrão de comércio exterior asiático definido por Palma (2004), no qual a pauta de exportações perseguiu os interesses da demanda internacional.¹⁹ As estimativas de Alessandrini *et al.* (2007) mostraram que a Índia, se comparada a uma série de outras nações, apresentou mudanças estruturais e institucionais do comércio que permitiram ao país exportar bens dos setores mais dinâmicos da indústria global, ou, pelo menos, aqueles mais importantes para seus parceiros comerciais, tais como fármacos e químicos. Isso também teria provocado o aumento da importação de insumos – bens intermediários necessários para a exportação de bens finais destes setores.²⁰

19. Em geral, a região asiática foi capaz de adaptar, ao longo do tempo, sua produção para exportação segundo os interesses da demanda internacional, ou seja, foram desenvolvidas pelos países asiáticos formas de alcançar as necessidades de demanda das nações desenvolvidas, por meio do modelo de inserção comercial dos “gansos voadores asiáticos”. Por isso, a Ásia vem conseguindo atender, em grande medida, às necessidades dos países mais ricos, ao manter seu comércio internacional sempre integrado aos setores mais dinâmicos do mercado mundial. Nos termos de Palma (2004), “é como se a demanda mundial fosse um alvo em rápido movimento, e o Leste Asiático vem desenvolvendo a destreza em manter o alvo em movimento sob sua mira”.

20. “O padrão de especialização tem melhorado ao longo do período, no sentido de que, em média, a Índia não tem se especializado em setores que tiveram menor crescimento da demanda mundial. Por outro lado, a Índia foi capaz de aumentar a sua especialização comercial nos grupos de produtos que experimentaram um maior crescimento global. (...) Assim, a Índia não tem se especializado nos setores cuja demanda mundial cresceu mais lentamente. Em contrapartida, o índice melhorou para setores com crescimento médio e médio-alto, e setores de mais rápido crescimento. (...) Portanto, pode-se constatar que a Índia tem melhorado seu padrão de especialização nos setores que aumentaram muito sua participação na demanda mundial” (tradução livre). (*The pattern of specialization has improved over the period in the sense that, on average, India has not specialized in sectors that have experienced the lowest growth in world demand. On the other hand, India did improve its trade specialization in the very product groups that have witnessed the highest global growth. (...) Thus, India has not specialized in the sectors whose world demand grew more slowly. By contrast, the index has improved for the medium growth, medium-high growth, and fastest growth sectors. (...) Hence, it would appear that India is improving its pattern of specialization in the very sectors that grew fastest in terms of world demand.*) (ALESSANDRINI *et al.*, 2007, p. 286-287).

Entre os fatores que auxiliaram o crescimento das exportações, vale destacar, além da expansão dos créditos dirigidos do Eximbank, a criação de três novos programas de apoio ao setor exportador, ainda no âmbito da New Foreign Trade Policy. O primeiro deles foi o Assistance to States for Infrastructure Development of Exports (Aside) que, como sugere o próprio nome, visou apoiar o desenvolvimento de infraestrutura para produção de bens cujo destino era o mercado externo, mediante a construção de portos e rodovias, melhora da oferta de energia e criação de novos parques industriais exclusivos para exportação. O segundo foi o Market Access Initiative (MAI), que, por intermédio do desenvolvimento de estudos de mercado, promoção de marcas, realização de conferências intersetoriais, entre outras ações, buscou melhorar as condições de penetração da empresa indiana no mercado externo. O terceiro foi o Towns of Export Excellent (TEE), que definiu regiões especializadas na produção de bens mais complexos e na realização de testes de qualidade para as exportações.

A despeito desses instrumentos de apoio à exportação, de modo geral, a política comercial foi dirigida para apoiar a liberalização comercial. Diferentemente disso, a gestão da taxa de câmbio apresentou características próprias, não estando vinculada somente aos objetivos da liberalização comercial. Em outras palavras, a taxa de câmbio não atendeu unicamente aos interesses do comércio internacional, já que também interferiu nas decisões de política monetária, fiscal e industrial.

Por isso, no caso indiano, essa política continuou sendo extremamente regulada pelo Estado, que tem como objetivo, além de impulsionar o comércio, evitar grandes variações de preços. Tais oscilações poderiam reduzir a credibilidade da política monetária no combate à inflação e aumentar a incerteza das decisões de investimentos dos exportadores e importadores. Aqui, novamente o pragmatismo voltou à cena para evitar grandes flutuações e efeitos deletérios para outros setores da economia. Tendo em vista estas especificidades da política cambial, a subseção seguinte se dedica à sua análise.

4.2 A política cambial

A trajetória da política cambial na Índia foi, e continua sendo, marcada pelo gradualismo e pela forte intervenção do Estado. Até 1990, a taxa de câmbio indiana era administrada sob o sistema de bandas, ajustado nominalmente por uma cesta de moedas de seus principais parceiros comerciais. Com a abertura econômica de 1991, o governo estabeleceu gradualmente um regime de taxas cambiais flexíveis e determinadas pelo mercado (tornando a rúpia conversível à conta corrente), mediante a realização de duas reformas. A primeira ocorreu em 1991, quando foi instalado um mercado dual de câmbio, com duas taxas administradas pelo RBI, ao mesmo tempo que a moeda foi desvalorizada

(RAY, 2006). A segunda aconteceu dois anos mais tarde, quando o país adotou o câmbio flexível, que na prática funcionava como flutuação suja, porquanto foi permitido ao RBI intervir no mercado cambial, como resume Nassif (2006, p. 44):

À maxidesvalorização nominal da rúpia de 47% em relação ao dólar em 1991 seguiu-se a criação, em caráter provisório, de um mercado dual de câmbio, composto por um mercado de taxas administradas pelo Banco Central da Índia e por taxas determinadas livremente pelo mercado. Enquanto o valor dos contratos de importação era integralmente fechado no mercado de câmbio livre, o das exportações era parcialmente transacionado no mercado oficial (40% do total) e o restante no mercado flutuante (60%). Uma vez que a desvalorização nominal de 1991 e a posterior unificação do mercado de câmbio num sistema de taxas flutuantes em 1993 proporcionaram uma desvalorização real da rúpia de cerca de 25% em relação ao dólar nesse período, elas puderam, ao mesmo tempo, assegurar a competitividade externa dos bens comercializáveis (*tradables*) indianos e anteparar os focos de resistência política dos empresários locais às reformas em curso.

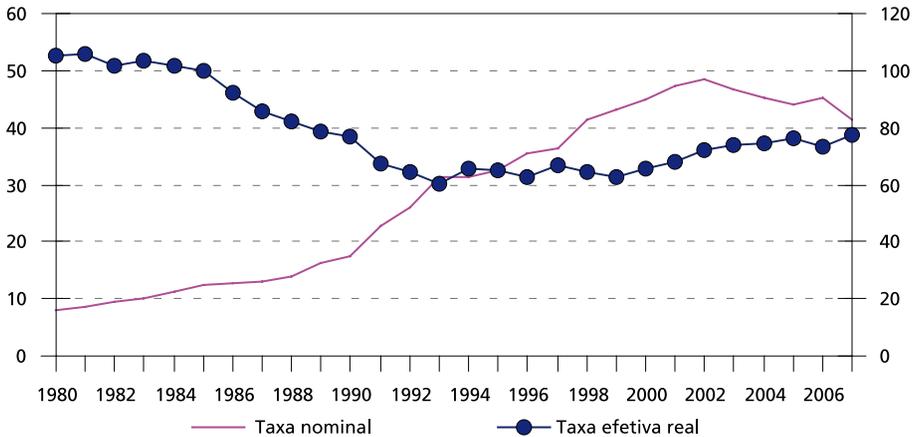
Desde então, a taxa de câmbio foi sendo determinada pelas condições de oferta e demanda do mercado e guiada por uma gestão não muito rígida e pelo acompanhamento cuidadoso do RBI. A política cambial foi conduzida levando-se em conta a necessidade de evitar a volatilidade excessiva e o aparecimento de atividades especulativas, bem como de ajudar a manter o nível adequado de exportações e reservas (MOHAN, 2006).

Em razão de o mercado indiano de moedas não ser ainda muito amplo e profundo, caracterizando-se pelo fluxo irregular da oferta e da demanda, o RBI foi preparado para fazer compras e vendas de moeda estrangeira, a fim de inibir oscilações abruptas no mercado cambial. Desse modo, a intervenção estatal atuou no sentido de evitar grande volatilidade na evolução da taxa de câmbio, desde que se tornou flexível em 1993.

Assim, na taxa de câmbio continuou prevalecendo a administração prudente e cautelosa do Estado, com o propósito de manter um horizonte estável para os exportadores e de evitar crises do balanço de pagamentos. Ainda que se tenha notado a interrupção da gradual desvalorização da rúpia, os movimentos cambiais, em termos nominais, se mantiveram estáveis nos últimos anos, sem grandes sobressaltos. No caso das taxas reais, esta estabilidade ficou mais evidente, dado que desde 1993 quase não se observaram variações significativas.

GRÁFICO 9
Índia: evolução da taxa de câmbio (rúpia/dólar) (1980-2007)

(Para taxa efetiva real, 1985=100)



Fonte: Reserve Bank of India (2010).

Elaboração dos autores.

Conforme aponta o gráfico 9, enquanto na década de 1980 o câmbio sofreu constantes variações (tanto em termos reais quanto nominais), entre 1993 e 2002 a taxa de câmbio nominal se desvalorizou de forma gradativa e contínua, e a real apresentou grande estabilidade. A taxa de câmbio nominal, que era de 25,9 rúpias por dólar em 1992, passou para 48,6 rúpias por dólar em 2002, e a taxa real saiu de 65 para apenas 72 pontos-base, no mesmo período. No período subsequente (2003-2007), a trajetória da taxa nominal se inverteu, apreciando-se lentamente num total de 12,5%. A taxa real, a exemplo do período anterior, continuou estável, depreciando-se apenas em torno de três pontos-base.

Com a análise das mudanças ocorridas nas políticas comercial e cambial, tem-se um quadro completo do perfil de comércio internacional da Índia. Em relação à política comercial, após um período de mudanças bem lentas e manutenção de parte do sistema protecionista, a Índia ingressou num processo de maior liberalização das importações e definição de programas específicos de apoio às exportações. Esta alteração visava simultaneamente atender à demanda de consumo e produção interna e tentar impulsionar as exportações. Quanto à política cambial, notou-se que as transformações continuaram sendo pautadas para evitar-se a incidência de grande volatilidade e de flutuação da taxa de câmbio.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reformas do comércio internacional indiano apresentaram características particulares. Inicialmente, o país adotou um programa estratégico de abertura limitada, liberalizando lentamente as importações ao mesmo tempo que tentava

estimular o setor exportador. Além disso, a liberalização da conta financeira foi bastante restrita, referindo-se quase exclusivamente à permissão para entrada dos investimentos diretos.

Entretanto, num segundo momento, depois de 2002, ocorreu uma mudança no sentido das reformas para o setor externo. Optou-se por aprofundar a liberalização das importações e permitir a absorção de outros tipos de investimentos financeiros que não os diretos, como forma de incentivar a concorrência e não gerar desequilíbrios no balanço de pagamentos. Adicionalmente, o governo indiano passou a direcionar a sua política industrial para o fomento às exportações de bens mais dinâmicos e competitivos no mercado global.

Esse conjunto de mudanças na política comercial foi acompanhado de uma gestão cambial cautelosa que não visou somente fortalecer o processo de liberalização comercial e financeira. Embora tenha adotado o câmbio flexível, as contínuas intervenções realizadas no mercado de câmbio, por meio do RBI, tiveram como intuito evitar a ocorrência de crises cambiais e a alta volatilidade da rúpia em relação do dólar.

A combinação entre política cambial cautelosa e maior liberalização das importações, até o momento, todavia, não trouxe resultados muito positivos para a balança comercial e para a indústria exportadora indiana. O aumento muito mais rápido das importações em relação às exportações, aliado à concentração das pautas de comércio em produtos básicos, impulsionou altos déficits comerciais e uma deterioração global dos termos de troca nos anos 2000, que se reduziram entre 2001 e 2004 e, após uma forte recuperação até 2007, tiveram novamente uma queda brusca em 2008 (gráfico A.1, no anexo do capítulo). Mesmo que as exportações tenham contribuído para o aumento do grau de abertura da economia e que alguns setores mais intensivos em tecnologia tenham ganhado espaço, elas não foram capazes de conter a rápida entrada dos produtos importados.

Isso sugeriu que a estratégia indiana foi mais bem sucedida em liberalizar as importações do que em impulsionar e desenvolver sustentavelmente o setor exportador, ao contrário do que aconteceu com a China, por exemplo. Em virtude disso, parece ser fundamental para a Índia recuperar a subvalorização da taxa de câmbio, mas ainda mantendo a sua gestão prudente, e utilizar os instrumentos macroeconômicos e a política industrial e de comércio exterior para priorizar as exportações frente às importações.

REFERÊNCIAS

- ACIOLY, L. **Brasil, China e Índia**: o investimento direto externo nos anos noventa. Tese (Doutorado), Campinas: IE/UNICAMP, 2004.
- AKSOY, M. A. **The Indian Trade Regime**. Washington, D.C.: World Bank, 1992. (Working Paper Series, n. 989).
- ALESSANDRINI, M. *et al.* The changing pattern of foreign trade specialization in Indian manufacturing. **Oxford Review of Economic Policy**, v. 23, n. 2, 2007.
- BHAT, T. P. *et al.* **Estimates of import intensity in India's manufacturing sector**: recent trends and dimensions. New Delhi: Institute for Studies in Industrial Development, Apr., 2007. (Working Paper 2007/08).
- CHADHA, R. *et al.* **Computational analysis of the impact on India of the Uruguay round and the forthcoming WTO Trade Negotiations**. Michigan: School of Public Policy University of Michigan, Ann Arbor, 2000. (Discussion paper, n. 459)
- CRUZ, S. V. Reformas econômicas na Índia: discurso e processo. **Economia Política Internacional: análise estratégica**, n. 7, IE/Unicamp, 2005.
- DAS, D. **Manufacturing productivity under varying trade regimes**: India in the 1980s and 1990s. ICRIER Working Paper 107, 2003.
- KALIRAJAN, K. **The impact of a decade of India's trade reforms**. Australia South Asia Research Centre (ASARC), May, 2004.
- KUME, H. *et al.* **Índia-Mercosul**: perspectivas de um acordo de preferências comerciais. Rio de Janeiro: IPEA, 2005. (Texto para discussão, n. 1120).
- MINISTRY OF FINANCE. External Sector. **Economic Survey 2003-2004**, Government of India, 2004.
- MOHAN, R. Monetary policy and exchange rate frameworks: the Indian experience. *In*: KAPILA, R.; KAPILA, U. (Eds.). **Economic developments in India**. New Delhi: Academic Foundation, 2006. (Continuing Series: v. 106).
- NASSIF, A. **A economia indiana no período 1950-2004 – da estagnação ao crescimento acelerado**: lições para o Brasil? Rio de Janeiro: BNDES, 2006. (Texto para discussão, n. 107).
- OCDE. **India's trade integration, realizing the potential**. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2007. (Working Party of Trade Committee).
- PALMA, G. Gansos voadores e patos vulneráveis: a diferença da liderança do Japão e dos Estados Unidos, no desenvolvimento do Sudeste Asiático e da América Latina. *In*: FIORI, J. L. (Org.). **O poder americano**. Petrópolis: Vozes, 2004.

PATEL, U. R. Role of state-owned financial institutions in India: should the government “do” or “lead”. In: **Conference on Role of State-Owned Financial Institutions**. Washington, D.C.: World Bank; IMF; Brookings Institution, Apr., 2004.

PEDERSEN, J. D. Explaining the economic liberalization in India: state and society perspectives. **World Development**, v. 28, n. 2, 2000.

PRATES, D. A alta recente dos preços das *commodities*. **Revista de Economia Política**, v. 27, n. 3: 323-344, jul./set., 2007.

PRATES, D.; CINTRA, M. A. M. Índia: a estratégia de desenvolvimento – da dependência aos dilemas da primeira década do século XIX. In: CARDOSO Jr., J. C. *et al.* (Org.). **Trajetórias recentes de desenvolvimento: estudos de experiências internacionais selecionadas**. Brasília: Ipea, 2009.

RAO, J. M.; DUTT, A. K. A decade of reforms: the Indian economy in the 1990s. In: TAYLOR, L. (Ed.). **External liberalization in Asia, Post-Socialist Europe and Brazil**. Oxford University Press: Oxford and New York, 2006.

RAY, A. S. Rumo à globalização: aspirações e apreensões econômicas da Índia no novo milênio. In: VILLARES, F. (Org.). **Índia, Brasil e África do Sul: perspectivas e alianças**. São Paulo: Unesp: IEEI, 2006.

RESERVE BANK OF INDIA (RBI). **Handbook of Statistics on Indian Economy**. Disponível em: <<http://www.rbi.org.in/>>. Acesso em: fevereiro de 2010.

SCHATZMANN, S. **Inserção internacional e desenvolvimento econômico em países emergentes: o caso da Índia**. Dissertação (Mestrado), Porto Alegre: PPGED/UFRGS, 2010. Mimeografado.

TARAPOREVALA, K.; WINTERBOTHAM, J. India Inc high on mergers and acquisitions. **The Hindu Business Line**, New Delhi, Aug. 12th, 2005.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Trade and development report 2002: report by the secretariat of the United Nations Conference on Trade and Development**. Geneva: United Nations, 2003.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). **Handbook of Statistics – 2009**. Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). Disponível em: <<http://stats.unctad.org/handbook/>>. Acesso em: fevereiro de 2010.

_____. **Trade Analysis and Information System (TRAINS)**. Disponível em: <<http://www.unctad.org/trains/>>. Acesso em: fevereiro de 2010.

ANEXO

TABELA A.1

Índia: evolução das importações, segundo os principais parceiros (1988-2008)

(Em US\$ milhões)

	União Europeia	Estados Unidos	Japão	OPEP	China	Cingapura
1988	5.708	1.544	1.640	2.277	119	323
1989	6.218	2.237	1.817	2.610	98	429
1990	7.067	2.561	1.692	3.032	40	540
1991	7.067	2.923	1.808	3.924	31	796
1992	5.666	1.995	1.369	3.821	21	695
1993	6.603	2.147	1.428	4.777	126	632
1994	7.002	2.737	1.522	5.222	302	627
1995	7.115	2.906	2.040	6.050	761	900
1996	10.303	3.861	2.468	7.644	812	1.092
1997	10.625	3.686	2.187	10.143	757	1.063
1998	10.681	3.717	2.145	9.404	1.119	1.198
1999	10.724	3.640	2.466	7.765	1.097	1.384
2000	10.968	3.564	2.536	12.851	1.287	1.534
2001	10.510	3.015	1.842	2.689	1.502	1.464
2002	10.437	3.150	2.146	2.966	2.036	1.304
2003	12.542	4.444	1.836	3.479	2.792	1.435
2004	14.717	5.035	2.668	5.609	4.053	2.085
2005	18.713	7.001	3.235	10.023	7.098	2.651
2006	25.151	9.455	4.061	11.171	10.868	3.354
2007	28.432	11.736	4.596	56.080	17.461	5.490
2008	36.810	21.019	6.323	76.076	27.102	8.118

Fonte: Reserve Bank of India (2010).

Elaboração dos autores.

TABELA A.2

Índia: evolução das exportações, segundo os principais parceiros (1988-2008)

(Em US\$ milhões)

	União Europeia	Estados Unidos	Japão	OPEP	China	Cingapura
1988	3.034	2.252	1.245	742	15	211
1989	3.401	2.574	1.488	824	91	223
1990	4.139	2.686	1.639	1.106	24	280
1991	4.989	2.673	1.694	1.020	18	379
1992	4.827	2.921	1.652	1.562	48	389
1993	5.247	3.516	1.437	1.788	141	589
1994	5.797	3.999	1.741	2.382	279	752
1995	7.031	5.021	2.027	2.429	254	770
1996	8.708	5.520	2.216	3.079	333	902
1997	8.655	6.555	2.006	3.229	615	978
1998	9.145	6.803	1.899	3.527	718	780
1999	8.947	7.200	1.652	3.551	427	518
2000	9.382	8.396	1.685	3.896	539	673
2001	10.411	9.305	1.795	4.850	831	877
2002	9.846	8.513	1.510	5.225	952	972
2003	11.523	10.896	1.864	6.885	1.976	1.422
2004	13.890	11.490	1.709	9.544	2.955	2.125
2005	17.540	13.766	2.128	13.207	5.616	4.001
2006	22.385	17.353	2.481	15.242	6.759	5.425
2007	25.757	18.866	2.863	20.700	8.294	6.069
2008	32.861	20.712	3.854	26.671	10.829	7.368

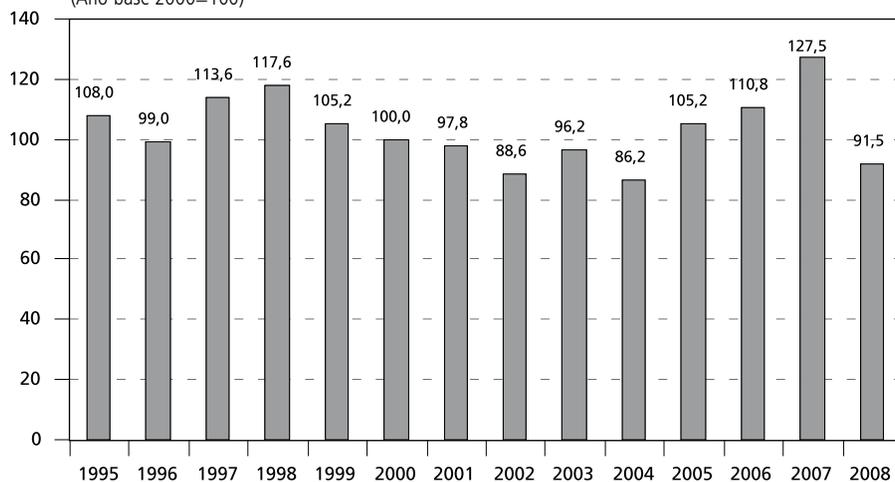
Fonte: Reserve Bank of India (2010).

Elaboração dos autores.

GRÁFICO A.1

Índia: evolução dos termos de troca com o resto do mundo (1995-2006)

(Ano-base 2000=100)



Fonte: UNCTAD (2009).

Elaboração dos autores.

A EVOLUÇÃO E AS TRANSFORMAÇÕES ESTRUTURAIS DO COMÉRCIO EXTERIOR CHINÊS*

Emilio Chernavsky**

Rodrigo Pimentel Ferreira Leão**

1 INTRODUÇÃO

A partir das reformas econômicas promovidas pelo governo, após a ascensão ao poder de Deng Xiaoping no final da década de 1970, a economia chinesa passou por profundas transformações que modificaram de modo radical a estrutura produtiva interna, assim como o padrão de inserção externa do país.

Desde então, o produto interno bruto (PIB) da China se multiplicou por quinze vezes em termos reais, crescendo a uma taxa média de quase 10% ao ano (a.a.), valor muito superior ao de qualquer outro país neste período. Entre os fatores que contribuíram para este crescimento extraordinário do produto chinês, o comércio exterior assumiu uma posição central. De fato, a estratégia adotada pelo governo, marcada pelas reformas que foram introduzindo lenta e progressivamente, embora de forma inequívoca, elementos característicos do funcionamento de uma economia capitalista, incorporava uma mudança decisiva no papel do comércio exterior. O comércio deixava então de ter como objetivo quase único a busca da autossuficiência para constituir-se numa ferramenta fundamental no impulso ao desenvolvimento econômico do país.

Na nova estratégia, o aumento das exportações aparecia como elemento central para a superação da restrição externa que historicamente havia limitado as importações, tanto dos bens de consumo não duráveis (principalmente alimentos) necessários para sustentar o consumo interno, quanto dos insumos e bens de capital requeridos para impedir a formação de gargalos estruturais –

* Os autores agradecem as valiosas opiniões e sugestões de Marcos Antonio Macedo Cintra e Celio Hiratuka, que leram versões iniciais deste estudo. Falhas e omissões são de exclusiva responsabilidade dos autores.

** Pesquisadores do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Deint) do Ipea.

tão característicos no período maoísta (1949 a 1976) no rápido processo de industrialização. No entanto, mais do que aumentar as exportações, o governo incentivou que elas fossem dirigidas para aqueles setores mais dinâmicos da cadeia produtiva global. Por sua vez, a regulação das importações também surgiu como forma de impedir que seu aumento indiscriminado afetasse o desenvolvimento das indústrias nacionais e pressionasse a taxa de câmbio. A coordenação de dois distintos regimes de comércio criados neste período – o primeiro centralizado em empresas estatais e o segundo apoiado na entrada de capital estrangeiro – buscou alcançar simultaneamente estes objetivos. A maneira como estas reformas foram conduzidas, tendo como pano de fundo algumas transformações importantes no contexto internacional, trouxe impactos não somente na pauta de comércio exterior da China, que passou a incluir uma maior participação de setores mais intensivos em tecnologia, mas também na configuração espacial dos fluxos comerciais.

Este capítulo procura discutir as mudanças comerciais da China, tentando incorporar os aspectos mencionados. Para tanto, na segunda seção a seguir, apresenta-se o desempenho mais geral do comércio exterior chinês, indicando as principais transformações em termos de volume, pauta e dispersão geográfica das exportações e importações. Na terceira seção, discute-se a lógica das reformas do comércio exterior do país desde o início dos anos 1980, quando se conformaram dois regimes comerciais distintos, destacando a importância da articulação entre o capital nacional e o estrangeiro para dinamizar as exportações e atrair tecnologia. Na quarta seção, apontam-se os instrumentos de política utilizados para implementar estas reformas e analisa-se a forma de gestão ativa da taxa de câmbio. Por último, seguem-se as considerações finais.

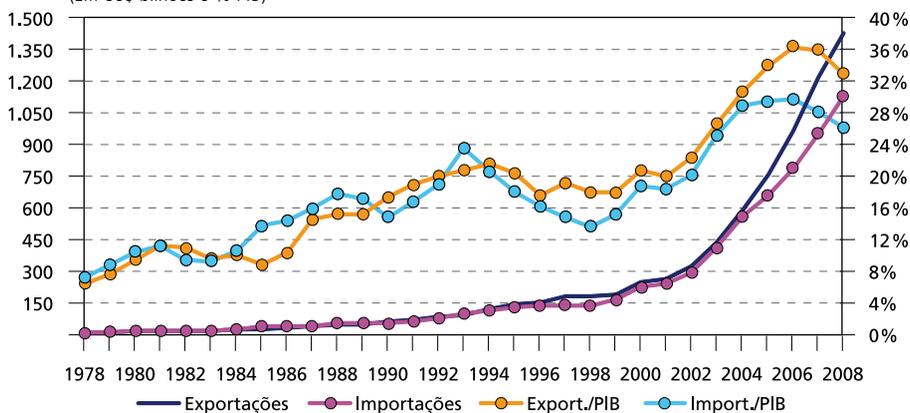
2 A EVOLUÇÃO DO COMÉRCIO EXTERIOR DA CHINA

Três processos fundamentais, que serão discutidos aqui, marcam o desenvolvimento do comércio exterior chinês do final da década de 1970 ao final dos anos 2000. O primeiro se refere à rápida expansão dos fluxos de comércio e da participação chinesa no comércio global, resultante da liberalização comercial fortemente administrada pelo Estado nacional, que culminou na drástica diminuição da quantidade e alcance dos controles existentes, levada a cabo pelas políticas governamentais adotadas no período. O segundo processo, que tem início num momento à frente e passa a ocorrer simultaneamente ao primeiro, do qual é em parte produto, consiste na sofisticação da pauta do comércio externo do país, que resultou na consolidação de um setor exportador dinâmico e com crescente intensidade tecnológica. O terceiro, que responde não somente à progressiva liberalização do comércio, mas também às transformações geopolíticas e à redefinição da divisão regional do trabalho na Ásia, concerne ao redirecionamento dos fluxos de comércio, em especial das exportações. Trata-se da formação de um padrão espacial específico do comércio exterior chinês, no qual os Estados Unidos se constituíram no principal mercado consumidor para as exportações do país, e as nações asiáticas, nos principais fornecedores para a produção destes bens exportados.

2.1 Evolução dos fluxos comerciais

Os últimos trinta anos assistiram a um crescimento vertiginoso do comércio exterior da China. As exportações se multiplicaram por mais de 120 vezes, crescendo a uma taxa média de 18% a.a. De menos de 5% do PIB em 1978, elas passaram a representar aproximadamente 32% em 2008. Quanto às importações, embora tenham crescido a um ritmo um pouco mais lento, em torno de 16% a.a., elas aumentaram quase 90 vezes, passando de cerca de 5% do produto em 1978 para 26% em 2008, um grau de penetração quatro vezes superior ao do Japão e igual ao dobro da participação das importações no PIB dos Estados Unidos. Este comportamento excepcional das exportações e importações chinesas pode ser observado no gráfico 1, tanto em valores absolutos (eixo esquerdo) quanto em porcentagem sobre o PIB (eixo direito).

GRÁFICO 1
China: evolução das exportações e importações (1978-2008)
(Em US\$ bilhões e % PIB)



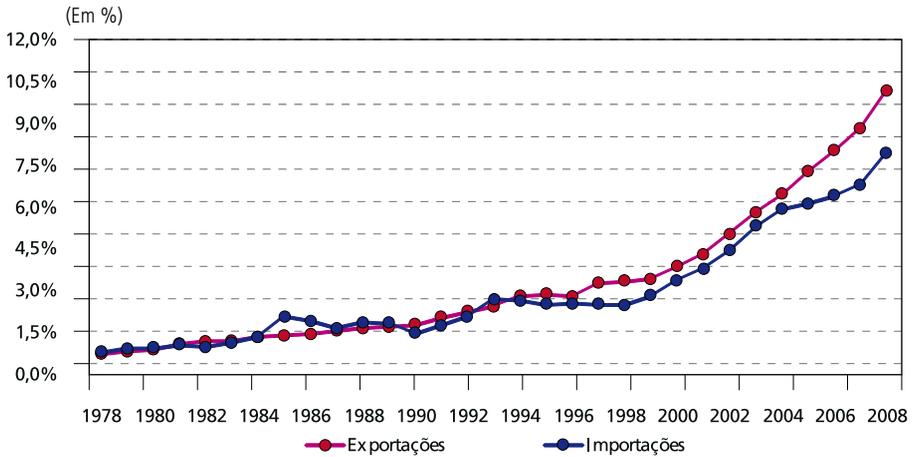
Fonte: General Administration of Customs of the People's Republic of China – PRC (2010); World Bank (2010).

Elaboração dos autores.

Entre 1978 e o final da década de 1990, as exportações cresceram, em média, 15,2% a.a., e as importações, 13,7% a.a., um ritmo de expansão sumamente elevado para um país que estava praticamente fechado até o início do processo de reformas. No início dos anos 2000, todavia, as exportações e importações chinesas passaram a crescer a uma taxa média anual ainda maior, respectivamente de 24,7% e 22,8%, fazendo com que a participação mundial do comércio exterior chinês aumentasse consideravelmente.

Conforme aponta o gráfico 2, até o início dos anos 2000 a participação da China nos fluxos de comércio global não tinha superado 4,5%. Desde então, as taxas de crescimento das exportações e importações chinesas superiores à taxa mundial impulsionaram a rápida expansão de sua participação, que atingiu, em 2008, o valor de 10,2% no caso das exportações, e 7,9% no caso das importações.

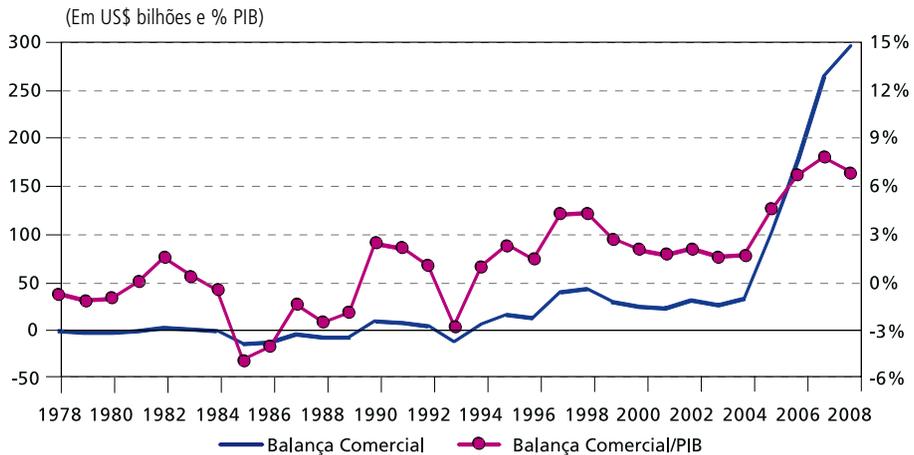
GRÁFICO 2

China: participação no comércio exterior global (1978-2008)

Fonte: United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD (2009); World Trade Organization – WTO (2010).
Elaboração dos autores.

As profundas modificações nos fluxos de comércio exterior da China evidentemente tiveram impactos importantes sobre a evolução da balança comercial do país, conforme mostra o gráfico 3, que traz esta evolução em termos absolutos (no eixo esquerdo) e em porcentagem sobre o PIB (eixo direito).

GRÁFICO 3

China: resultado da balança comercial (1978-2008)

Fonte: General Administration of Customs of the PRC (2010); World Bank (2010).
Elaboração dos autores.

Os resultados observados mostraram que, até meados da década de 1990, o saldo comercial da China era muito reduzido e, inclusive, apresentava frequentemente valores negativos. A partir deste período, o crescimento mais acelerado das exportações em relação ao das importações permitiu a obtenção de superávits sistemáticos na balança comercial que, contudo, mantiveram-se – com exceção dos anos de 1997 e 1998 – em níveis inferiores a 3% do PIB até 2004. Nos três anos que se seguiram, em meio à explosão verificada especialmente nas exportações, que mais do que compensou o aumento das importações no período, o saldo da balança comercial se multiplicou por pouco menos de 10 vezes, chegando próximo da cifra de US\$ 300 bilhões em 2008, quase 7% do PIB.

2.2 Transformações na pauta comercial

Conforme mencionado, a segunda importante transformação do comércio exterior chinês desde o início das reformas foi a sofisticação da pauta de exportação, no que tange aos produtos e à intensidade tecnológica, além das consequentes alterações na pauta de importação. Até o final dos anos 1970, as exportações chinesas, muito reduzidas, concentravam-se basicamente em produtos agrícolas e petróleo e derivados. Com o início das transformações, ocorreu um deslocamento em direção à exportação de bens intensivos em mão de obra, extremamente abundante e barata no país. Assim, os produtos exportados pelo país passaram a se concentrar principalmente em manufaturas leves tais como têxteis, calçados e brinquedos. Entre 1980 e 1998, a exportação destes itens se multiplicou por mais de dez vezes: passou de US\$ 4,3 bilhões para US\$ 53,5 bilhões e alcançou em 1998 uma participação de quase 30% do total das exportações chinesas e entre 8,5% (no caso dos têxteis) e 20,7% (para os calçados) do total de exportações mundiais destes produtos (LARDY, 2003).

Posteriormente, ainda preservando a posição de grande exportador mundial de manufaturados leves, a China se transformou, num primeiro momento, numa plataforma de montagem de produtos eletroeletrônicos e de informática, atividade ainda intensiva em mão de obra. Mais recentemente, começou a projetar e produzir os componentes utilizados nesta indústria. Finalmente, nos últimos anos tem-se observado um crescimento das exportações chinesas de máquinas e equipamentos de transporte, além da continuidade da expansão, diversificação e sofisticação das exportações do complexo eletroeletrônico, setores significativamente mais intensivos em tecnologia.

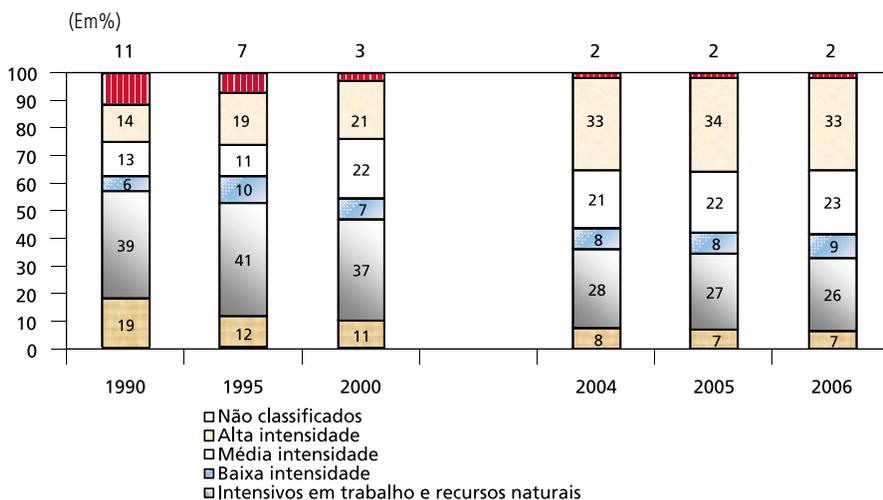
Notou-se nessa evolução, portanto, a progressiva diversificação e sofisticação da pauta de exportações da China, que respondeu ao expressivo aumento da participação das exportações de produtos de alta tecnologia e à redução da participação das exportações de produtos intensivos em trabalho, a despeito da grande importância que este setor ainda possuía.

De fato, durante a década de 1990, houve um aumento significativo das exportações de produtos de média e alta intensidade tecnológica, em detrimento de *commodities* e bens intensivos em trabalho e recursos naturais, que, não obstante, continuariam, até o final da década, sendo as principais categorias de exportação por intensidade tecnológica. Deste modo, em 1990 estes dois grupos de produtos básicos respondiam por quase 60% das exportações chinesas, e os bens de média e alta intensidade tecnológica representavam apenas 26% do total. Dez anos depois, as *commodities* e os bens intensivos em trabalho e recursos naturais haviam reduzido sua participação para 47% do total exportado – com destaque para a queda da participação das *commodities*, de mais de 40% –, enquanto os bens de média e alta intensidade tecnológica haviam aumentado sua participação para 43% do total.

Mesmo após essas importantes mudanças na pauta de exportações ocorridas na década de 1990, o ritmo de transformações acelerou-se no início dos anos 2000. Assim, em 2004 a participação dos produtos de média e alta intensidade tecnológica era de, respectivamente, 21% e 33% do total das exportações, ao passo que as *commodities* e os bens intensivos em trabalho e recursos naturais obtinham percentuais de 8% e 28% do total exportado, distribuição que não se alterou significativamente nos anos seguintes. A evolução da intensidade tecnológica das exportações chinesas está presente no gráfico 4.

GRÁFICO 4

China: composição das exportações por intensidade tecnológica (1990-2006), anos selecionados



Fonte: UNCTAD (2009).

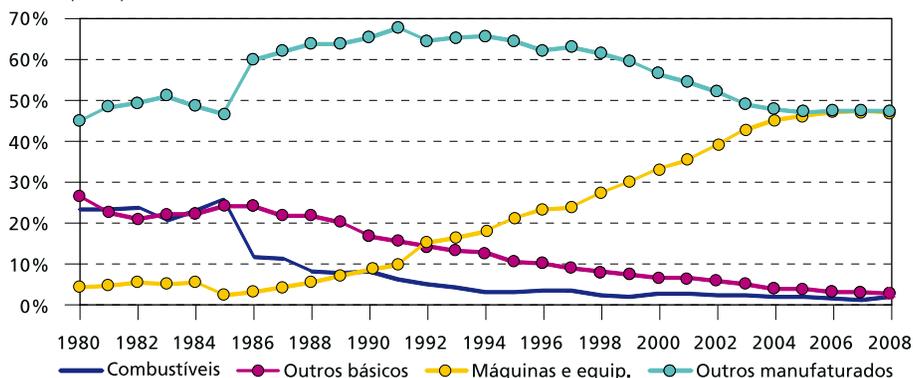
Elaboração dos autores.

Obs.: A metodologia dos dados foi baseada no relatório Trade and Development Report (2003) da UNCTAD.

A evolução na intensidade tecnológica das exportações chinesas desde o começo da década de 1980 pode ser também vista no gráfico 5, que utiliza uma classificação distinta, dividindo as exportações por tipo de produto.

GRÁFICO 5
China: composição das exportações por tipo de produto (1980-2008)

(Em %)



Fonte: General Administration of Customs of the PRC (2010).

Elaboração dos autores.

Pode-se observar que, no período inicial das reformas, os *produtos manufaturados* e os *combustíveis* dominavam as exportações chinesas. Nos primeiros seis anos da década de 1980, quase três quartos dos fluxos exportados pela China eram de bens manufaturados (excluindo máquinas e equipamentos) e de combustíveis. Os dez anos seguintes assistiram a uma redução das exportações de bens básicos, especialmente de combustíveis, que foram sendo progressivamente substituídas pelas de máquinas e equipamentos. Como resultado desta mudança, entre 1985 e 1995, a participação das exportações chinesas de produtos básicos caiu de 50% para apenas 15%, enquanto a das exportações do setor de *máquinas e equipamentos* cresceu de 3% para 18%.

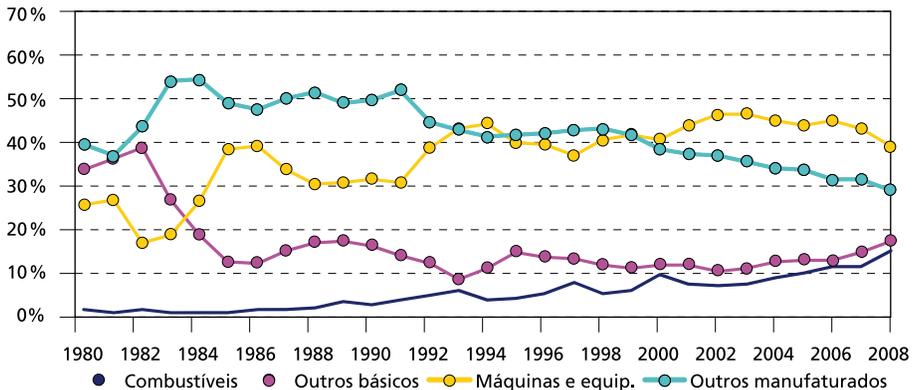
Desde então, a participação relativa de *combustíveis* e *outros produtos básicos* (provenientes da agricultura e do extrativismo mineral e vegetal) se reduziu ainda mais, caindo para menos da metade, respectivamente, de 4% e 11% em 1995 para 2% e 3% em 2008. Agregou-se a isto uma diminuição das exportações de *outros manufaturados* (categoria composta por bens intensivos em mão de obra com baixa intensidade tecnológica), que em 1995 representavam 64% e em 2008, 47%. Em compensação, a participação das exportações de *máquinas e equipamentos*, que era de 21% em 1995, mais do que duplicou no período e atingiu 47% em 2008, demonstrando com isso o aumento da intensidade tecnológica nas exportações do país.

A composição da pauta de importações, por sua vez, embora tenha sido alterada de forma menos intensa do que a pauta de exportações, foi fortemente afetada pelas mudanças verificadas nesta, conforme se pode constatar no gráfico 6.

GRÁFICO 6

China: composição das importações por tipo de produto (1980-2008)

(Em%)



Fonte: General Administration of Customs of the PRC (2010).

Elaboração dos autores.

Os resultados observados sugerem que no início da década de 1980, em virtude da execução dos projetos de desenvolvimento industrial levados a cabo no âmbito das reformas econômicas, a aquisição externa de bens manufaturados, principalmente de máquinas e equipamentos, impulsionou uma expansão da participação dos produtos industriais nas importações chinesas, em detrimento dos básicos. Em 1980, a participação de básicos era de 34%, e a de manufaturados, de 66%; em 1985, ela se reduziu na primeira categoria de bens para 12% e se elevou na segunda para 88%.

A partir desse período, as importações de manufaturados continuaram sendo o principal componente da pauta, embora nos anos 2000 se tenha verificado uma elevação, ainda que sutil, das importações de produtos básicos, em especial combustíveis, que refletiu não apenas o aumento da quantidade importada, mas também dos preços internacionais das *commodities*. Entre as décadas de 1990 e 2000, as importações desta categoria de bens, necessários à sustentação do acelerado ritmo de crescimento econômico do país, aumentaram quase oito vezes sua participação, passando de 2% em 1990 para 15% em 2008. Quanto ao setor de manufaturados, vale destacar que, por um lado, sob o impacto da diversificação da produção altamente competitiva da indústria nacional, a participação de produtos manufaturados (excluindo máquinas e equipamentos) se contraiu, passando de 50% em 1990 para 29% em 2008. Por outro lado, a participação das importações de máquinas se tornou a mais importante, alcançando um percentual de 39% do total importado em 2008.

Esse aumento pode parecer paradoxal se considerar-se que, no mesmo período, a participação das máquinas e equipamentos nas exportações se elevou significativamente. Tal resultado é, no entanto, previsível, uma vez que a produção de produtos de alta intensidade tecnológica está em geral internacionalmente integrada e depende, portanto, da importação de componentes igualmente intensivos em tecnologia.¹

2.3 Parceiros comerciais

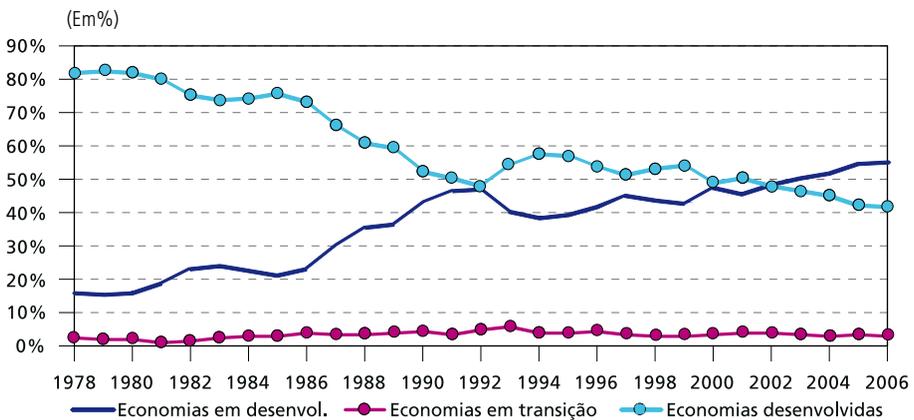
A terceira e última mudança a ser discutida é a configuração de um novo padrão espacial para o comércio exterior chinês. As mudanças na economia internacional, em especial nas relações com os Estados Unidos e com os países asiáticos desenvolvidos, resultaram, entre os anos 1980 e começo dos 1990, em uma maior aproximação do comércio exterior chinês com os países desenvolvidos. Entretanto, mais recentemente, em razão do acelerado crescimento econômico e da diversificação da estrutura produtiva, a China tem aumentado suas importações de bens primários e insumos industriais, produzidos tradicionalmente por países em desenvolvimento. Desse modo, ao contrário do que aconteceu com as exportações, a origem de grande parte das importações chinesas, nos últimos anos, foi se deslocando para países da Ásia em desenvolvimento e da América Latina, fabricantes de *commodities* e de peças e componentes, a despeito da grande importância que as importações de máquinas e equipamentos oriundas de nações desenvolvidas mantiveram.

Historicamente, inclusive nos primeiros anos das reformas, a China dependia pesadamente das importações de bens de capital produzidos nos países desenvolvidos para equipar e modernizar sua indústria, e de bens intermediários para permitir o funcionamento do regime de processamento de exportações. No entanto, conforme a indústria se desenvolvia e aumentava sua capacidade de produzir e exportar, a China passou a depender relativamente menos da importação de máquinas e equipamentos e mais intensamente das importações de *commodities*, tais como petróleo e minério de ferro, fortemente concentradas nos países em desenvolvimento. Mesmo nos setores mais sofisticados, o estreitamento das relações comerciais com países vizinhos, motivado pela abertura das zonas especiais, fez com que as importações de insumos industriais e de bens de capital também sofressem um processo de desconcentração.

1. "O elevado conteúdo tecnológico das exportações chinesas pode assim ser explicado pelo também elevado conteúdo tecnológico de suas importações. É interessante notar que a maioria das exportações de bens intensivos em tecnologia se refere a partes e componentes, o que ilustra o aprofundamento da divisão internacional do trabalho. Na China não se localizam somente os estágios finais da produção, mas têm lugar etapas situadas no meio da cadeia de valor. Bens finais respondem por menos da metade das exportações intensivas em tecnologia, com bens de capital representando de longe a maior categoria" (tradução livre). (*The high-tech content of China's exports can thus be explained by their high-tech import content. Interestingly, most exports of high-tech products also take place in parts and components, illustrating the deepening of the international division of labour. China is not only a location for the final stages of production but has taken place in the middle of the value-added chain. Final goods account for less than half of high-tech exports, with capital goods representing by far the largest category*). (GAULIER, LEMOINE e UNAL-KESENCI, 2005, p. 27).

Logo, a participação dos países desenvolvidos nas importações chinesas, que superava 80% no início da década de 1980, reduziu-se progressivamente e passou a flutuar em torno de 50% a partir da década de 1990, diminuindo ainda mais em anos recentes. Em compensação, conforme pode ser observado no gráfico 7, as importações oriundas dos países em desenvolvimento, que constituíam cerca de 15% do total em 1980, aumentaram continuamente desde então (tanto em função das quantidades quanto dos preços), até ver sua participação superar a dos países desenvolvidos em 2002 e chegar a 54% em 2006.

GRÁFICO 7
China: evolução das importações segundo a origem (1978-2006)



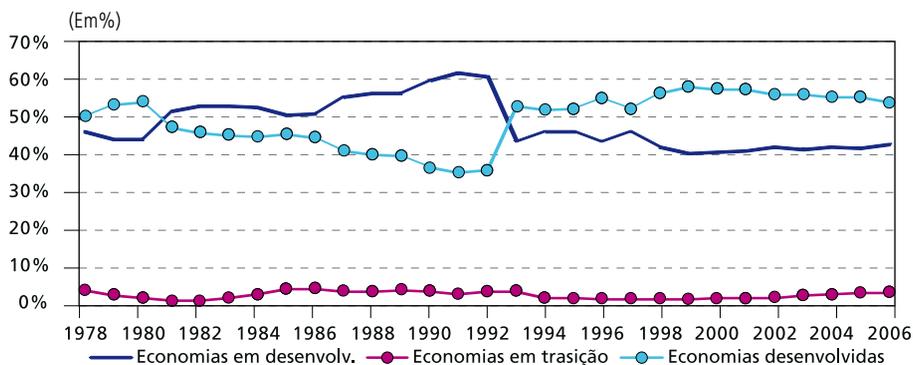
Fonte: UNCTAD (2009).

Elaboração dos autores.

Ao contrário do ocorrido na trajetória das importações, a forte expansão das exportações se deu simultaneamente ao crescimento da importância relativa dos mercados de países desenvolvidos, cuja participação superou, desde o início da década de 1990, a dos países em desenvolvimento.

Conforme aponta o gráfico 8, a participação dos países desenvolvidos ultrapassou, em 1993, 50% do total exportado pela China e tem oscilado desde então entre este patamar e 60%. A participação das economias em desenvolvimento, que foi dominante na década de 1980 e chegou a superar 60% no início da década de 1990, apesar de ter perdido sua posição relativa em 1993, manteve-se relevante, flutuando desde o início dos anos 2000 em torno a valores pouco acima dos 40%. Esta mudança se deveu, principalmente, ao fato de os Estados Unidos terem aumentado consideravelmente o volume de importações provenientes da China.

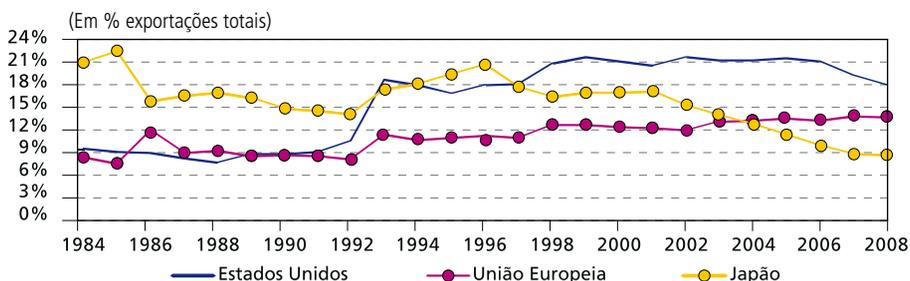
GRÁFICO 8
China: evolução das exportações segundo o destino (1978-2006)



Fonte: UNCTAD (2009).
 Elaboração dos autores.

Não somente a participação dos países desenvolvidos como destino das exportações chinesas aumentou fortemente, mas também importantes modificações ocorreram dentro deste grupo de países, como se nota no gráfico 9. Tais mudanças foram produtos da reconfiguração da produção compartilhada asiática – caracterizada pela transferência de etapas da cadeia de produção de firmas dos países desenvolvidos para aqueles em desenvolvimento do continente, e facilitada pela abertura do mercado consumidor norte-americano às exportações com esta origem –, que produziu um efeito-substituição na estrutura do comércio internacional chinês. Este efeito-substituição se traduziu na ascensão dos Estados Unidos, que tomou o lugar do Japão como grande importador da China, o que resultou no estabelecimento de um padrão de comércio crescentemente superavitário com os norte-americanos e deficitário com os países da Ásia, especialmente Japão e Taiwan (gráfico A.1 no anexo).

GRÁFICO 9
China: evolução das exportações para Estados Unidos, União Europeia e Japão (1978-2008)



Fonte: General Administration of Customs of the PRC (2010).
 Elaboração dos autores.

Obs.: Os dados relacionados à União Europeia se referem apenas às cinco maiores nações de destino das exportações chinesas (Alemanha, França, Holanda, Itália e Reino Unido).

Com a transferência das indústrias do Japão e de Taiwan para outros países da Ásia, houve um deslocamento dos fluxos de comércio japonês e taiwanês por meio da instalação de novas estruturas de exportações nestes mercados asiáticos menos desenvolvidos, inclusive a China. Assim, conforme mostram os dados do gráfico 9, o Japão deixou de ser o principal mercado para as exportações chinesas, uma vez que entre 1984 e 2008 sua participação no total caiu de 21% para apenas 8%. No entanto, o fortalecimento do comércio chinês com os Estados Unidos e, em menor escala, com a União Europeia compensou esta queda. No mesmo período, a participação das exportações aos Estados Unidos sobre o total aumentou 9 pontos percentuais (p.p.), e a das destinadas à União Europeia cresceu 5 p.p., fazendo com que estes mercados representassem, respectivamente, 18% e 13% das exportações chinesas em 2008.

Ainda que nesta seção tenham sido mencionados alguns aspectos explicativos das mudanças sofridas pelo comércio internacional, estas somente podem ser compreendidas se analisadas sob a lógica das reformas de comércio exterior realizadas no período. Estas reformas, implementadas mediante um espectro de políticas específicas, dirigiram setorialmente estas transformações estruturais, bem como determinaram a oportunidade de sua execução segundo os objetivos traçados pelo Estado chinês. Desse modo, torna-se fundamental discutir a lógica do processo de reformas e, posteriormente, os instrumentos de política empregados para efetivá-las.

Sendo assim, na próxima seção discute-se a estratégia das reformas para o comércio exterior, destacando a aproximação com o capital estrangeiro. Mostra-se como efetivamente foram criados dois regimes distintos de comércio, um liderado por empresas estatais responsáveis por regular o processo de abertura e outro comandado pela articulação do capital estrangeiro com empresas nacionais, que foi direcionada para acelerar o crescimento das exportações.

3 A LÓGICA DAS REFORMAS E OS DOIS REGIMES DE COMÉRCIO

As impressionantes transformações do comércio exterior da China na década de 1990 e, especialmente, nos anos 2000, indicadas na seção anterior, resultaram em grande medida de uma nova estratégia formulada para o setor externo, conduzida pelo governo desde o final da década de 1970. Esta estratégia definiu uma lógica de execução das reformas de comércio exterior, que não somente fez com que este crescesse exponencialmente, como também foi responsável por determinar sua significativa mudança qualitativa.

Com a Revolução Chinesa, em 1949, o objetivo para o setor externo, definido pelo Partido Comunista Chinês (PCC), era alcançar a autossuficiência mediante a estatização de todas as relações comerciais com o mercado externo. Assim, até

os anos 1970 a China se manteve uma economia extremamente fechada; suas importações, reduzidas, eram altamente concentradas em itens considerados estratégicos para promover o desenvolvimento da indústria pesada. Quanto às exportações, igualmente limitadas, denotavam uma incapacidade estrutural para financiar as importações, especialmente de alimentos e bens de capital, necessárias ao avanço da industrialização e à garantia do consumo interno da população.

Essa situação de restrição externa vigorou sem grandes modificações até o final da década de 1970. A partir de então, de forma lenta, progressiva e cautelosa, foi sendo introduzida uma série de reformas que compõem um longo cronograma, ainda em curso, em direção à maior abertura do país ao comércio internacional. Longe de responder a um programa predefinido e abrangente de reformas, esta abertura tem sido marcada por uma visão fortemente pragmática, em que as mudanças são implementadas de forma incremental, levando-se em conta os resultados de cada reforma no desenho da etapa seguinte (NAUGHTON, 2007; MARTIN e BACH, 1998).

Esse movimento tem como características centrais a flexibilização e descentralização das operações ligadas ao comércio exterior. Até o início das mudanças no final da década de 1970, o comércio internacional chinês era quase inteiramente determinado pelo planejamento econômico centralizado. O plano de importações da Comissão Estatal de Planejamento cobria até então mais de 90% dos fluxos importados pelo país e especificava a pauta, composta principalmente de maquinário, matérias-primas industriais e bens intermediários, necessária para atingir as metas físicas de produção dos bens finais prioritários. O plano de exportações era igualmente amplo, definindo as quantidades físicas a serem exportadas de mais de três mil produtos (LARDY, 2003). O comércio somente podia ser exercido por um pequeno grupo de *trading companies* (TC), empresas estatais especializadas no comércio exterior que tipicamente se ocupavam de um espectro limitado de produtos, em relação aos quais eram as únicas firmas autorizadas a transacionar com o exterior.

As reformas buscavam alterar essa situação por intermédio de, basicamente, dois caminhos que correram de forma paralela. O primeiro consistiu na expansão do número de companhias autorizadas a exportar e importar estabelecido em acordo com o padrão existente. Isto ocorreu em boa medida graças à permissão concedida para que este tipo de empresa fosse criada por outros órgãos públicos que não o governo central. Na verdade, esta permissão respondeu a um traço fundamental do programa de reformas chinesas, que foi “a conciliação de mecanismos de planejamento central com descentralização administrativa” (MEDEIROS, 2008, p. 288). Tendo em vista que o objetivo do governo era acelerar as exportações das empresas estatais, a orientação de descentralizar a gestão econômica

fomentou a criação das TC por províncias ou distritos urbanos, que passaram a articular sua produção com indústrias regionais, proporcionando um novo dinamismo ao regime de comércio exterior estatal. A combinação da expansão das exportações das empresas estatais com a descentralização administrativa permitiu uma nova configuração comercial na China, favorável à rápida ampliação das corporações dedicadas às exportações e à incorporação de novas regiões na realização do comércio internacional.

Com isso, se no começo das reformas apenas doze firmas centralmente controladas possuíam o *status* de TC, este número cresceu vertiginosamente ao longo da década de 1980 e, já em 1988, existiam mais de cinco mil empresas desta natureza no território chinês, todas de propriedade estatal, controladas tanto pelo governo central quanto pelos governos regionais (NAUGHTON, 1996). O número de tais empresas não somente se expandiu, como seu funcionamento foi se modificando, com a adoção crescente de práticas comerciais típicas de empresas capitalistas. Um marco importante neste processo foi a condição de entidades econômicas legalmente independentes conferida a estas empresas em 1994, o que lhes permitiu aumentarem progressivamente sua eficiência e flexibilidade operacional.

3.1 As zonas especiais e o capital estrangeiro

O segundo caminho por meio do qual as reformas realizadas a partir do final da década de 1970 têm contribuído para reduzir o grau de centralização do comércio exterior chinês foi a extensão dos direitos de comércio a outros tipos de companhias que não as empresas estatais. Nesse sentido, a China integrou sua política de abertura à criação de um novo regime de comércio, comandado pela articulação entre o capital nacional e o capital estrangeiro, ou seja, pela associação das empresas nacionais, principalmente as cooperativas instaladas no campo, com o investimento direto estrangeiro (IDE). Esta articulação, no entanto, previa que o IDE fosse dirigido para alcançar três diferentes tarefas: *i*) aumentar a participação do país nas exportações mundiais; *ii*) favorecer o acesso às fontes externas de capital e tecnologia avançada; e *iii*) introduzir modernas técnicas administrativas nas empresas chinesas.

Visando alcançar essas três tarefas, as condições de entrada do IDE no país foram estabelecidas em termos bastante seletivos. O gradualismo e a seletividade que têm caracterizado as políticas de atração de investimento direto, assim como a estrutura legal criada para lhes dar suporte, apenas ganharam sentido quando se levados em conta três conjuntos de preocupações centrais do governo chinês: *i*) a questão da localização setorial e espacial dos investimentos – para garantir investimentos em setores *tradables*; *ii*) a obtenção de reservas em moeda estrangeira – para manter o ritmo da modernização; e *iii*) o controle da propriedade do capital (tipos de associação entre o capital estrangeiro e o capital nacional) (ACIOLY, 2005).

A materialização dessas condições de entrada foi propiciada pela formação gradual de zonas especiais, onde era concedido às firmas de origem estrangeira associadas em *joint-ventures* com empresas nacionais o direito de exportarem seus bens produzidos localmente, dispondo de benefícios fiscais e tarifários. No entanto, num primeiro momento, a criação destas zonas esteve limitada a poucas províncias costeiras do país, o que permitia ao governo chinês executar uma política na qual os impactos da entrada do IDE poderiam ser avaliados num ambiente mais facilmente controlável, antes de permitir sua expansão às demais províncias.²

Posteriormente, as zonas especiais se expandiram e tiveram suas especificidades mais bem definidas. Assim, surgiram as Zonas de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico (ZDET) que, a partir de meados da década de 1980, comandaram o aprofundamento da abertura ao IDE, expandindo-o para outras regiões costeiras,³ e, conseqüentemente, o crescimento das exportações e a disseminação do progresso tecnológico. No caso das ZDET, “a ideia central [era] criar um microambiente que reproduz[ia] as condições de produção [vigentes] nos países desenvolvidos (...) [onde] as empresas estrangeiras [podiam] manter vínculos tecnológicos e comerciais com empresas chinesas localizadas no seu entorno” (RUIZ, 2004, p. 62).

Além das ZDET, o governo também fomentou a criação de outras zonas especiais⁴ com características distintas. Entre elas, destacavam-se as Zonas de Processamento de Exportação (ZPE)⁵ e as Zonas de Desenvolvimento da Indústria Hi-Tech (ZDHT),⁶ cada uma com funções e regulamentações particulares, mas sempre estimulando as exportações de filiais e a disseminação de inovações em setores de alto conteúdo tecnológico de firmas estrangeiras instaladas na China.

Desse modo, ainda que cada zona especial tivesse uma característica específica, de modo geral todas elas praticavam o que ficou conhecido como processamento de exportações: um regime no qual, a partir da entrada do IDE, as firmas com investimento estrangeiro (FIE) tinham a permissão de realizar etapas de montagem de produtos para exportação dentro do mercado chinês, beneficiando-se da importação livre de impostos, do baixo custo da força de trabalho e dos

2. Essa estratégia, em grande medida responsável pela flexibilidade da experiência chinesa, já havia sido testada, por exemplo, nos contratos de responsabilidade na agricultura, implementados inicialmente apenas em algumas regiões antes de serem estendidos a outras (DULBECCO e RENARD, 1999).

3. Somente mais tarde, em meados da década de 1990, a instalação dessas zonas foi autorizada em províncias localizadas no interior do país.

4. Para uma reflexão sobre o processo de criação de todas as zonas especiais chinesas, ver Ruiz (2004).

5. Áreas de processamento de exportações que estão obrigatoriamente ligadas aos investimentos das firmas com investimento estrangeiro (FIE).

6. Áreas de desenvolvimento industrial, nas quais participam apenas empresas estrangeiras (que necessariamente devem associar-se a empresas nacionais) voltadas para o desenvolvimento científico e tecnológico. Embora não tenham obrigação de exportar, elas devem internalizar e desenvolver novas tecnologias.

subsídios fiscais e financeiros. Em outras palavras, neste regime de processamento de exportações, as FIE realizavam, em aliança com empresas locais, a montagem de bens finais destinados à exportação para terceiros mercados, apoiando-se na importação de insumos produzidos em seus países de origem.

O processamento de exportações inicialmente foi estimulado pela entrada do investimento que provinha principalmente de Hong Kong – então sob controle britânico – e dos países industrializados localizados próximos à China – sobretudo Taiwan –,⁷ com os quais as zonas costeiras já possuíam redes de negócio que encorajavam os investidores destes mercados a alocarem seus recursos. Mas, rapidamente os investimentos começaram a fluir também a partir de outros países que não apenas aqueles com os quais já existiam redes de negócio estabelecidas. Este movimento era entendido como resultado não somente do próprio processo de abertura a estes países promovido pelo governo chinês, mas também das transformações no cenário geoeconômico e geopolítico ocorridas no início da década de 1980.

A primeira fonte destas transformações se localizava nas pressões realizadas pelos Estados Unidos para desvalorizar o dólar, que resultaram na valorização do iene e na imposição de cotas voluntárias às exportações nipônicas, sacramentadas no Acordo Plaza de 1985 e no Acordo do Louvre de 1987.

Ao mesmo tempo, contudo, as autoridades japonesas inauguraram um período de forte relaxamento das condições monetárias domésticas, com o intuito de contrabalançar os prováveis efeitos recessivos da valorização do câmbio sobre o superávit comercial japonês (LEVI, 1997, p. 48).

Tal política impulsionou a transferência de empresas japonesas para as regiões menos desenvolvidas da Ásia. As restrições impostas pelos Acordos Plaza e do Louvre posteriormente também atingiram Taiwan e Coreia do Sul, o que fez com que as firmas destes países, da mesma forma que as japonesas, se deslocassem para outras nações menos desenvolvidas do continente. Este deslocamento intrarregional da produção dos países mais desenvolvidos da Ásia beneficiou a China, que passou a absorver investimentos e plantas produtivas sofisticadas direcionadas para a exportação (MEDEIROS, 1997; LEVI, 1997).

A segunda fonte destas transformações respondeu ao surgimento, no início da década de 1980, do que Fiori (1997) chamou de Segunda Guerra Fria.⁸ Nesta fase, a política do governo norte-americano, ao mesmo tempo que procurava isolar e derrotar a União Soviética, buscava incitar o desenvolvimento das zonas de

7. Hong Kong e Taiwan, juntamente com a China continental, formam o que é conhecido nos dias atuais como a "grande China."

8. A estratégia dessa Segunda Guerra Fria foi organizada em cinco frentes: o projeto militar e tecnológico Strategic Defense Initiative; o apoio aos movimentos anticomunistas em diversos lugares do planeta; a instalação de uma rede de mísseis MX; a campanha para reduzir o acesso da União Soviética às divisas internacionais; e a rápida aproximação dos Estados Unidos com a China por conta da abertura do mercado norte-americano para os produtos chineses e das concessões financeiras para apoiar seu desenvolvimento (FIORI, 1997).

influência do bloco socialista. Neste sentido, em razão da sua posição geopolítica privilegiada dentro da Ásia, a China assumia um papel estratégico fundamental para a política dos Estados Unidos. Para alcançar o objetivo de isolar a União Soviética e pulverizar a ideologia socialista, os norte-americanos formularam uma estratégia de aproximação com os demais países comunistas, apoiando grupos políticos e movimentos sociais de oposição aos regimes socialistas então vigentes e praticando políticas econômicas expansionistas, a fim de trazê-los para sua órbita de influência, restringindo o espaço de atuação político e ideológico dos soviéticos no sistema mundial.

Desse modo, a retomada das relações com a China e o apoio ao seu crescimento era uma forma de os norte-americanos sinalizarem que os principais países do bloco socialista estavam progressivamente se deslocando para a zona de influência capitalista, não respondendo mais aos interesses dos soviéticos.

Logo, ainda que os primeiros sinais de aproximação tivessem emergido no governo Nixon (1969-1974), como no caso da concessão do tratamento de Nação Mais Favorecida à China, foi entre 1979 e o início do decênio seguinte que as relações entre os dois países avançaram decisivamente. Neste ínterim, a China passou a ser classificada como *nação em desenvolvimento*, o que permitiu a diminuição das tarifas norte-americanas para as exportações de têxteis e vestuários em cerca de 50% (MEDEIROS, 1999). Ademais, o aumento das exportações de grãos e o acesso crescente do crédito oficial norte-americano levaram os chineses a conseguirem lançar um programa de importação de máquinas e equipamentos sem comprometer os avanços que vinham sendo obtidos tanto na agricultura quanto na indústria leve.

Em suma, as transformações no cenário internacional que contribuíram para as reformas dos regimes comerciais da China tiveram basicamente duas origens. A primeira, de natureza econômica, encontra-se nas pressões mercantilistas dos Estados Unidos sobre o Japão, Coreia do Sul e Taiwan, que impulsionaram o deslocamento das indústrias destes países para outras nações asiáticas, como a China. A segunda origem, de natureza política, identifica-se com o projeto de isolamento do socialismo soviético, que motivou a abertura do mercado consumidor e creditício norte-americano para absorver e financiar as exportações da China.

O ambiente geopolítico descrito, juntamente com o sucesso do novo regime de comércio em termos de crescimento das exportações e da criação de novas áreas econômicas preferenciais no interior do país, passou a motivar não somente as empresas de países asiáticos próximos a manterem e expandirem seus investimentos, mas também as de países desenvolvidos a investirem na China.⁹ Logo, desde o início da década de 1990, as empresas multinacionais (EMN) oriundas de países

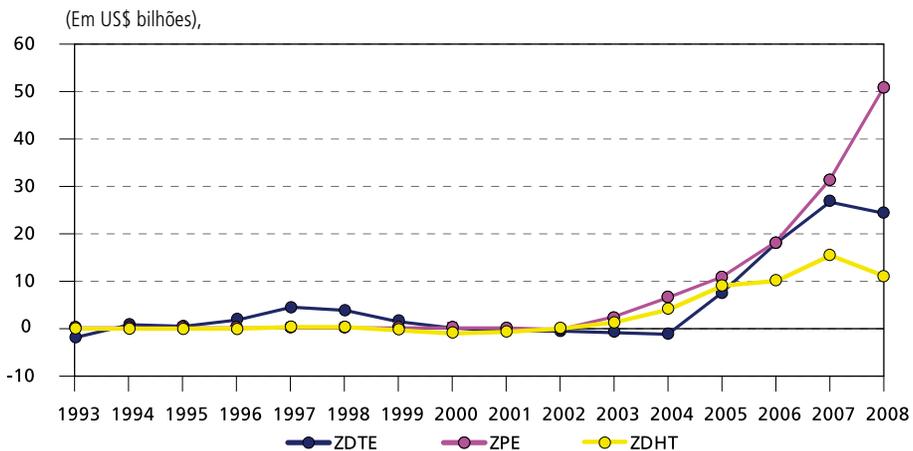
9. Os países desenvolvidos ainda se favoreceram das iniciativas do governo chinês de consolidar uma estrutura institucional estável e ampliar os setores que podiam receber o IDE.

desenvolvidos passaram a elevar consideravelmente sua presença no mercado chinês, investindo em setores mais intensivos em tecnologia.

Se, por um lado, o governo permitia que estas EMN usufruíssem das vantagens econômicas estabelecidas nas zonas especiais e de uma imensa oferta de mão de obra relativamente qualificada e de baixíssimo custo, assim como, posteriormente, explorassem o potencial do enorme mercado consumidor chinês, por outro lado, direcionava-as para atuarem em setores exportadores de bens de maior intensidade tecnológica. Este direcionamento atendia aos objetivos de modernização econômica, aumentando a competitividade do parque produtivo e a sofisticação dos bens produzidos e exportados pelo país. Este processo se fortaleceu ao longo do tempo, atraindo um número cada vez maior de EMN do mundo desenvolvido para o território chinês, o que ensejou não somente a expansão da produção de empresas estrangeiras, mas especialmente o aumento das exportações de bens produzidos nas zonas especiais.

Os resultados observados no gráfico 10 mostram que, desde 2002, as ZPE e as ZDTH começaram a contabilizar crescentes superávits comerciais, graças à expansão de suas exportações, assim como as ZDTE que, a partir de 2004, também apresentaram crescentes saldos comerciais.¹⁰ No entanto, desde 2004, foram as ZPE que atingiram as maiores taxas de crescimento dos saldos comerciais (138% em média entre 2004 e 2008). Este crescimento se traduziu numa expansão de oito vezes do seu superávit comercial, que em 2008 estava na casa dos US\$ 50 bilhões.

GRÁFICO 10
China: resultado da balança comercial por zonas especiais (1993-2008)



10. O gráfico A.2 do anexo, que desenha a evolução das exportações dessas zonas especiais, mostra, por exemplo, o crescimento das exportações das ZPE, que saltaram de US\$ 358 milhões em 2001 para mais de US\$ 100 bilhões em 2008.

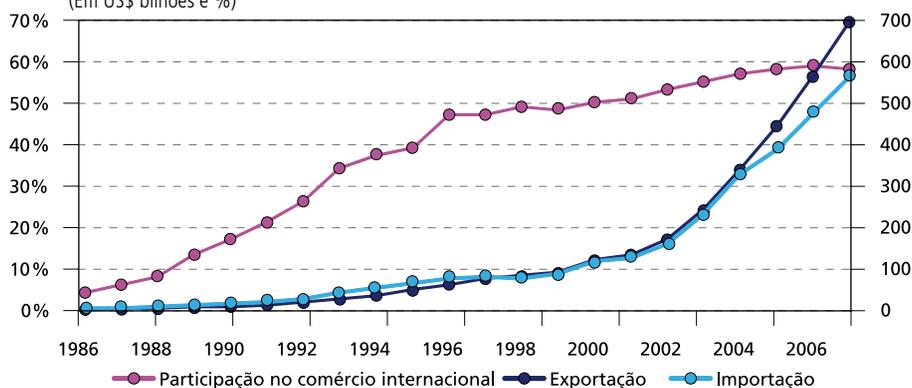
Contudo, o fenômeno mais importante resultante da entrada das EMN europeias e norte-americanas foi a inauguração de uma nova via de absorção tecnológica pelo comércio exterior da China. Até a década de 1990, apenas o comércio exterior realizado pelas filiais asiáticas nas zonas especiais era responsável por este processo. A produção compartilhada destas filiais, por meio da importação de partes e componentes e exportação de bens finais, realizada em parcerias com as empresas cooperativas, era a forma predominante de *catching-up* tecnológico para a indústria chinesa. No entanto, a partir da chegada das firmas americanas e europeias, a China passou a absorver tecnologia também pela importação de produtos mais sofisticados, especialmente bens de capital, e pela transferência para o país de segmentos dos setores de pesquisa e desenvolvimento (P&D) destas empresas, elementos que configuraram uma segunda forma de *catching-up* tecnológico (GAULIER, LEMOINE e ÜNAL-KESENCI, 2005).

Com esse processo, as parcelas que as FIE detinham do comércio exterior chinês expandiram-se cada vez mais rapidamente, ocupando a quase totalidade das atividades de processamento de exportações e concentrando, no período recente, quase 60% de todo o comércio exterior chinês.

GRÁFICO 11

China: participação e evolução dos fluxos de comércio das FIE (1986-2007)

(Em US\$ bilhões e %)



Fonte: Ministry of Commerce of the People's Republic of China – MOFCOM (2007).

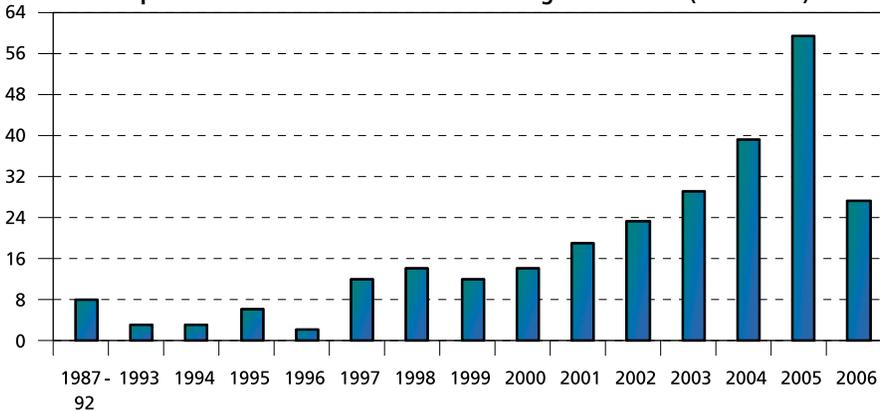
Elaboração dos autores.

Esse crescimento pode ser visto no gráfico 11, que explicita, com escala no eixo esquerdo, a evolução da participação relativa das FIE no total do comércio exterior da China e, com escala no eixo à direita, os fluxos totais relativos às exportações e importações geradas por essas empresas. A participação relativa das FIE, que era de apenas 5% em meados da década de 1980, elevou-se continuamente e superou, a partir de 2000, 50%, mantendo-se desde então acima deste patamar, mostrando com isso o peso das empresas estrangeiras no comércio exterior chinês.

Num segundo momento, essas empresas também adquiriram um papel mais importante na geração de inovações e disseminação de novas tecnologias no país. Um indicador deste fato pode ser obtido no gráfico 12, por meio do qual se observa, desde 2002, o rápido crescimento da instalação por parte de empresas estrangeiras de novos laboratórios de pesquisa e desenvolvimento (P&D).

GRÁFICO 12

China: quantidade de novos laboratórios estrangeiros de P&D (1987-2006)



Fonte: LUNDIN e SERGER (2007); ZEDTWITZ (2006).

Após explicar a lógica das reformas do comércio exterior, cumpre entender quais instrumentos de políticas foram utilizados para possibilitar não somente a execução das reformas, mas principalmente a regulação do processo de abertura. Além disso, ainda deve-se analisar a gestão da política cambial que foi conduzida de modo pragmático, sempre no intuito de impulsionar as exportações.

4 INSTRUMENTOS DE POLÍTICA COMERCIAL E A TAXA DE CÂMBIO

4.1 Os instrumentos de política comercial

Os dois processos discutidos, quais sejam, a multiplicação das TC e o desenvolvimento das zonas especiais, efetivamente criaram um sistema de comércio exterior muito mais descentralizado e dinâmico e mais adequado para permitir o crescimento intenso verificado nas exportações e importações. Os diferentes instrumentos de políticas aplicados a cada um deles fazem com que o regime comercial chinês possa ser compreendido de duas perspectivas.

De um lado, há um regime próprio às zonas especiais, destinado à promoção das exportações, no qual as importações cumprem o papel exclusivo de fornecerem insumos para a produção de bens exportáveis. Neste regime, as FIE assumem um papel central, intervindo na maior parte dos fluxos de comércio. De outro lado,

o restante do comércio exterior chinês, concentrado nas TC, caracteriza o que se pode chamar de regime “ordinário”. Um ponto fundamental deste segundo sistema é que sob sua regência são processadas todas as importações cujo destino é o consumo no mercado interno. Medeiros (1999) resume as características desses dois regimes:

A política econômica chinesa, tal como praticada desde os anos 1980, introduziu simultaneamente o desenvolvimento do mercado interno e a promoção de exportações. É possível falar na existência de dois regimes. O regime de promoção de exportações foi estabelecido com as ZEE, que se espalharam ao longo das zonas costeiras. (...) Esse regime baseia-se no processamento de importações com empresas locais contratadas por empresas estrangeiras ou com empresas com participação estrangeira com autonomia de exportação. (...) As empresas que não se encontram sob o regime das ZEE subordinam-se à política chinesa de comércio exterior, fortemente protecionista e dirigida simultaneamente para as exportações e para o desenvolvimento do mercado interno. [Nesse segmento] todo o comércio exterior é centralizado em tradings estatais (TE), que exercem o monopólio cambial e tomam a iniciativa das exportações, promovendo a produção das EVM [Empresas de Vilas e Municípios].¹¹ Do mesmo modo as importações são centralizadas, as tarifas sobre importações são elevadas e existem barreiras não tarifárias para diversos bens (MEDEIROS, 1999, p. 401).

Apesar do avanço no sentido da descentralização ter ocorrido nos dois sistemas, as políticas impostas a cada um deles estiveram longe de serem as mesmas. As diferenças verificadas puderam ser atribuídas aos distintos objetivos fixados para cada regime. De fato, se no regime “ordinário” a preocupação central consistiu em descentralizar e liberalizar as importações sem impedir o desenvolvimento das exportações e das indústrias nascentes, no regime de processamento o principal objetivo era gerar instrumentos capazes de impulsionarem as exportações mantendo o controle do governo chinês sobre o raio de ação das empresas instaladas nas zonas especiais.¹²

Assim, no caso do último regime, ao lado da liberalização quase completa das importações, já em meados da década de 1980 foram estipulados incentivos fiscais para promover a participação das FIE no setor exportador chinês, principalmente naqueles mais intensivos em tecnologia. Uma corporação estrangeira que se estabelecesse no mercado chinês no setor de tecnologia poderia conseguir isenção do im-

11. Neste capítulo, em vez de TE e EVM, empregam-se TC (*trading companies*) e TVE (*township and villages enterprises*).

12. Conforme mostra o gráfico A.3 no anexo, as exportações, que originalmente estavam concentradas exclusivamente num reduzido conjunto de TC, passaram a se expandir e se realizar tanto no regime “ordinário” quanto, crescentemente, no regime de processamento de exportações, o que fez com que o regime de processamento aumentasse sua participação no total das exportações chinesas. Se, no início da década de 1980, quase 100% das exportações eram realizadas pelo regime “ordinário”, em 2007 mais de 50% já eram realizadas pelo regime de processamento.

posto de renda por até dois anos. Para estas empresas, além da isenção, haveria uma redução de metade do pagamento de todos os impostos, desde que 70% de suas vendas totais tivessem como destino o mercado externo (LAZZARI, 2005). Adicionalmente, em 1986 entrou em vigor uma lei que protegia os lucros das empresas estrangeiras, mesmo quando elas ingressavam no mercado chinês sem nenhuma associação com empresas locais.¹³ O governo chinês também podia fornecer apoio financeiro às FIE; para tanto, foi criada uma nova regulamentação possibilitando a estas empresas, no caso de reinvestirem seu lucro na China, terem acesso a uma linha específica de crédito a taxas de juros mais baixas (DANG, 2008).

Além disso, nesse período, os investidores estrangeiros receberam subsídios fiscais e financeiros para formarem alianças com empresas locais (principalmente as recém-criadas *township and villages enterprises* – TVE), dando origem às *joint-ventures*. Nesse sentido, a criação das TVE, conforme mostra Sicular (1998), revelou-se fundamental para possibilitar inicialmente aos investidores asiáticos a entrada num país onde praticamente não existia um setor privado, e onde o setor estatal era muito fechado e cercado de controles.¹⁴ A associação com este tipo de companhia era extremamente conveniente para as FIE, em especial as de países vizinhos à China, uma vez que lhes permitia contar com vantagens tributárias regionais e acesso a um mercado de trabalho mais flexível e com salários mais baixos e, com isso, elas poderiam aumentar sua competitividade.

Ao incentivo proporcionado às FIE pela possibilidade de formar alianças com as TVE somava-se o desenvolvimento de um marco legal e de procedimentos e regras que permitiam a atuação de empresas exportadoras. Foi criado também um programa especial de incentivos para o processamento de exportações que possibilitava a

13. "A Lei da República Popular da China sobre empresas de propriedade estrangeira (WFOE – Wholly Foreign-owned Enterprises), publicada em 12 de abril de 1986, forneceu uma proteção para os lucros e juros devidos a investidores estrangeiros que criarem WFOE na China. Uma série de outras leis e regulamentos expandiu o relaxamento das restrições chinesas à promoção de IDE com medidas que aumentavam a autonomia das empresas e facilitavam a remessa de lucros, o recrutamento da mão de obra e o uso da terra" (tradução livre). (The Law of People's Republic of China on Wholly Foreign-owned Enterprises (WFOEs), published on April 12, 1986, provides for the protection for the profits and interest of foreign investors when they founded WFOEs in China. A series of other laws and regulations further relaxed China's restriction in promoting FDI with measures for enterprise autonomy, profit remittances, labor recruitment and land use). (DANG, 2008, p. 14).

14. Ao comparar a China com a Rússia, tem-se que "uma razão que explica a atratividade da China para os investidores é a presença de um setor intermediário entre os setores estatal e privado. Ambos os países – [China e Rússia] – possuem grandes setores estatais, que têm apresentado, no entanto, um fraco desempenho em termos de lucratividade e [...] são problemáticos para investidores. Ambos os países também têm pequenos setores privados, mas que operam em condições regulatórias e de mercado imprevisíveis e não possuem o forte suporte oficial que pode ser essencial para o sucesso numa economia de transição. Investidores têm uma terceira alternativa na China, o setor de TVE. No curto e médio prazos, as TVE proporcionaram uma opção atrativa para investidores residentes e não residentes" (tradução livre). (One reason for China's attractiveness to investors is the presence of an intermediate sector between the state owned and private sectors. Both countries – [China and Rússia] – have large state sectors, but these sectors have had weak profit performance and, for reasons discussed above, are problematic for investors. Both countries also have small private sectors, but the private sectors operate in an unpredictable regulatory and market settings and lack the strong official backing that can be essential to success in a transition economy. Investors have a third alternative in China, the TVE sector. In the short and medium run, TVEs have provided an option that attractive to both resident and nonresident investors. While Russia may lack initial conditions for a TVE sector resembling China's, there may be routes for developing alternative sector for investors). (SICULAR, 1998, p. 12).

importação de insumos e bens intermediários, livre de impostos, desde que fossem dirigidos para a produção cujo destino seria a exportação.¹⁵ A operacionalização deste programa ocorria de duas formas, como aponta o trecho a seguir:

Duas formas de realização dessa política foram efetivadas. A primeira delas, o [...] comércio com processamento livre de impostos [...], ocorre sob um contrato no qual a parte estrangeira, normalmente localizada em Hong Kong, envia materiais para empresas chinesas para processamento ou montagem e subsequente reexportação. A firma estrangeira retém a propriedade e paga uma taxa de processamento para a empresa chinesa. Assim, a fábrica na China exerce um papel fundamentalmente passivo, tomando as encomendas e recebendo os materiais de empresas de comércio exterior. Fábricas de propriedade local, frequentemente TVE, respondem pela maior parte do valor exportado sob essa variante. Na segunda delas, a fábrica chinesa adquire material importado e organiza a produção e o comércio de forma autônoma. As firmas estrangeiras têm atuado de forma mais importante nessa segunda forma de processamento de exportações (NAUGHTON, 1996, p. 299-300. Tradução livre).¹⁶

Nos anos 1990, novas políticas foram implementadas no sentido de liberalizar-se a entrada do IDE, desde que dirigido para os setores exportadores de bens intensivos em alta tecnologia. A principal iniciativa neste sentido foi a formação do *Guiding Foreign Investment – Industrial Catalogue*, em 1995, que restringia setorial e regionalmente a entrada do IDE, concentrando os mecanismos de apoio aos capitais estrangeiros intensivos em tecnologia e direcionados ao setor exportador. Para aqueles setores econômicos classificados como “incentivados” ou “permitidos”, como era o caso das indústrias direcionadas às exportações e as de alta tecnologia, os incentivos fiscais e financeiros, inclusive para importar livremente, foram atrelados e expandidos.

Em contraste com o amplo conjunto de incentivos concedidos ao setor de processamento, o comércio exterior realizado pelo setor “ordinário”, embora também tenha sido flexibilizado ao longo do tempo, permaneceu objeto de forte regulação. O monopólio comercial exercido por algumas poucas TC que vigorou até o início das reformas foi eliminado, mas não emergiu no seu lugar um sistema totalmente liberalizado. Em vez disso, foi substituído, inicialmente, por um regime de licenciamentos compulsórios, largamente utilizado na década de 1980, à medida que parcelas cada vez maiores do comércio eram removidas do sistema de planejamento e escapavam aos controles do Estado.

15. De fato, as importações destinadas a esse fim vieram a representar uma grande parcela do total, superando 50% desde 1996. No gráfico A.4 no anexo, apresenta-se uma evolução das importações segundo o regime de comércio.

16. “Two variants of this policy are in effect. The first type of duty free processing trade (...) takes place under a contract in which a foreign business, usually located in Hong Kong, ships materials to Chinese enterprises for processing or assembly and subsequent reexport. The foreign business retains ownership and pays a processing fee to the Chinese enterprise. The factory in China plays a fairly passive role, taking orders and receiving materials from foreign trading companies. Indigenously owned factories, often TVE, account for the bulk of the export value. In the second type of duty-free trade (...) the factory in China purchases the imported materials and organizes production and trade on its own. Foreign-invested firms account for the bulk of export value under this variant”.

Posteriormente, esse sistema de licenciamentos foi sendo substituído de modo progressivo por um quadro de restrições baseado num conjunto de listas tanto negativas quanto positivas, as quais especificavam os itens que somente teriam a permissão de serem negociados por certas firmas (MARTIN e BACH, 1998). As restrições ao comércio neste regime se manifestaram não somente na introdução de tais listas, mas também na elevação das tarifas de importação e principalmente na imposição de maiores barreiras não tarifárias ao comércio internacional, que se mantiveram num nível muito elevado até a década de 1990.¹⁷

Portanto, longe de ser um regime liberalizado, o comércio exterior do setor “ordinário” esteve submetido a um quadro regulador do Estado chinês, por meio de um conjunto abrangente de regras e restrições impostas pelo governo central. Assim, importantes restrições continuaram presentes, a despeito de, como resultado das reformas das últimas três décadas, *i*) o monopólio comercial e os rígidos sistemas de licenciamento terem sido suprimidos; *ii*) o comércio de um número cada vez menor de bens estar ainda limitado às TC; e *iii*) um número cada vez maior de empresas ser autorizado a exportar e importar.¹⁸

Além das relevantes diferenças na forma como a abertura do comércio se verificou entre os dois regimes, dentro de cada regime o ritmo das reformas foi distinto, consideravelmente mais lento no caso das importações do que nas exportações, conforme se observou pela quantidade de regulamentações aplicadas ao longo do tempo às importações, em contraste com o número limitado de restrições impostas às exportações.

17. “No começo dos anos 1980 foi publicado um novo e mais elevado conjunto de tarifas, que permaneceram elevadas ao longo da década seguinte. Em 1992, de acordo com a análise do Banco Mundial, as tarifas chinesas eram similares às de outros países em desenvolvimento altamente protegidos. A tarifa média era de 43% e a tarifa média ponderada pelo comércio era de 32% (a mesma do Brasil na época). Igualmente importantes eram as barreiras não tarifárias. O mesmo estudo do Banco Mundial mostrou que 51% das importações estavam sujeitas a uma ou mais de quatro barreiras não tarifárias diferentes e sobrepostas” (tradução livre). (In the early 1980s a new set of tariffs were promulgated that raised tariffs, which stayed high for the next decade. In 1992, according to the analysis in World Bank, China’s tariffs were similar to other highly protected developing countries. The unweighted mean tariff was 43%, and the trade-weighted mean tariff was 32% (the same Brazil at the time). Equally important were nontariff barriers (NTBs). The same World Bank study found that 51% of imports were subject to one or more of four different overlapping nontariff barriers.) (NAUGHTON, 2007, p. 385).

18. Outras restrições às importações vigentes até meados da década de 1990 são descritas por Naughton (1996, p. 306): “Antes das reformas, a importação de qualquer bem era monopólio de uma determinada TC nacional. Hoje, elementos importantes do monopólio persistem, devido às limitações do processo de liberalização. No primeiro caso, somente TC (...) são autorizadas a importar bens para a venda no mercado doméstico; as 3.400 empresas ligadas à produção que têm direito de comerciar somente são autorizadas a importar para suas próprias necessidades. [...] Além disso, as TC apenas têm o direito de fazer negócios dentro de um espectro limitado de produtos (escopo de negócios), estão frequentemente limitadas a uma província determinada, e por vezes são obrigadas a servir a uma categoria específica de cliente. Nenhuma TC é livre para escolher que produto importar. O escopo de negócios de uma firma pode ser muito estreito (especialmente se ele inclui um produto fortemente controlado) ou relativamente amplo (caso no qual tipicamente excluem-se todas as categorias importantes de produtos fortemente controlados)” (tradução livre). (Before reform, the import of any good was the monopoly of a certain national TC. Today, important elements of monopoly persist, due to the limitations of the liberalization process. In the first, only TC (...) are authorized to import goods for sale in the domestic market; the 3400 production enterprises that have trading rights are only authorized to import for their own production needs. In this sense, their position to that of the FIE, although they are subject to closer scrutiny. But import for sale in the domestic market requires the intermediation of a state-owned TC. Moreover, TC are chartered to engaged in business within a particular product range (business scope), are often limited to a designated province, and are sometimes constrained to serve a specified category of customer. No TC is free to choose what products it imports. A firm’s business scope may be very narrow (especially if it includes a tightly controlled import) or relatively broad – in which case it typically will exclude all important categories of tightly controlled imports.)

Essa diferença é particularmente marcante no caso do regime “ordinário”, em que as exportações, apesar de também sujeitas a restrições, foram sendo mais rapidamente liberalizadas e inclusive receberam incentivos, contrastando fortemente com o grande número de controles utilizados pelo governo central sobre as importações, visando não expor as indústrias nascentes à competição estrangeira. Os incentivos concedidos às exportações tomaram principalmente duas formas. Por um lado, novas cidades foram autorizadas a produzir para exportar. Por outro, foi permitida a associação das atividades das TC e das TVE – possibilitando a subcontratação ou transferência das etapas de produção de exportações das TC para as TVE, reduzindo os custos de produção daquelas –, o que aumentava a atratividade da produção para a exportação também neste sistema e elevava a participação direta das TVE no total das exportações “ordinárias” (NAUGHTON, 1996). Estes movimentos permitiram que, a partir de meados da década de 1990, as exportações realizadas dentro deste regime fossem inclusive capazes de acompanhar as altas taxas de crescimento das exportações das zonas especiais.

Mais tarde, com a entrada do país na Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2001, que somente foi possível após a negociação de um extenso cronograma, ocorreu uma aproximação entre a legislação do regime “ordinário” de comércio e o de processamento de exportações. Visando alcançar esta meta, o governo iniciou um processo de redução das tarifas de importação, que caíram de um pico relativamente elevado de 56% em 1982 para 15% em 2001, e de forte diminuição do número de bens sujeitos à exigência de licenças de exportação ou importação (LARDY, 2003). Além disso, foi garantida a maior acessibilidade do setor de serviços ao investidor estrangeiro, principalmente a partir de 1999, quando foi permitida a entrada de empresas do exterior especializadas no comércio internacional de serviços (na forma de *joint-ventures*) (LAZZARI, 2005; NAUGHTON, 2007).

Entretanto, mesmo depois de aderir à OMC, o processo de abertura daqueles setores considerados estratégicos – infraestrutura, agricultura, automotivo, energia etc. – permaneceu sujeito a fortes intervenções do governo chinês. Na indústria automotiva, por exemplo, foram introduzidas novas medidas resultantes de uma política específica para o setor em 2005. Segundo as regras de importação desta política, peças adquiridas no exterior passaram a ser altamente tarifadas, inibindo sua importação pelos fabricantes automotivos locais. Foi ainda estabelecido que, se o valor das partes importadas de um veículo excedesse um determinado limite, a tarifa aplicada sobre cada parte importada seria equivalente à cobrada de automóveis completos (25%), valor substancialmente superior ao da importação de autopeças (10%).¹⁹ Desse modo, para continuar regulando e coordenando a abertura, em especial daqueles setores considerados estratégicos, o governo central ainda manteve boa parte destes setores sob a tutela do regime “ordinário”, que ainda era bem mais protegido se comparado ao regime de processamento.

19. Ainda em julho de 2008, em reunião da OMC, o governo chinês declarava que não reduziria suas barreiras para a importação de açúcar, arroz e algodão, além de recusar a proposta de corte profundo nas tarifas para bens industriais.

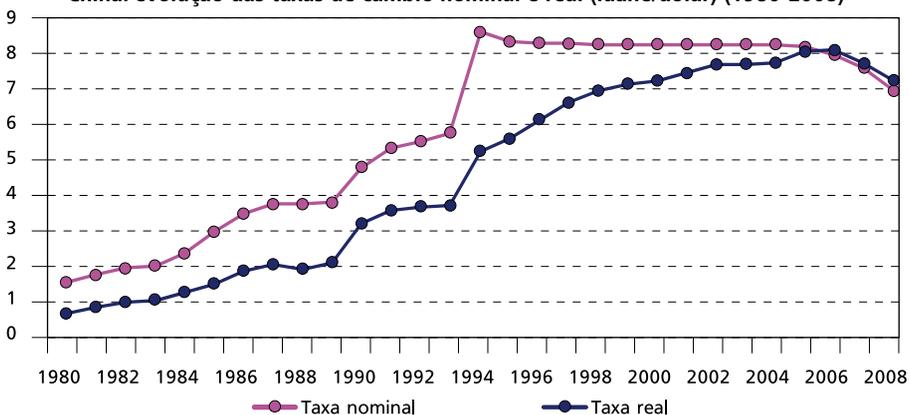
Ficam, portanto, claramente identificadas as duas clivagens existentes no processo de reforma no sistema de comércio exterior da China. Por um lado, tem-se um regime de comércio exterior fortemente liberalizado, no que se refere tanto às exportações quanto às importações, apoiado pelo capital estrangeiro e realizado nas zonas especiais, e um regime de comércio “ordinário” sujeito a importantes controles do Estado e a um processo de abertura bem mais rígido. Por outro lado, pode-se constatar também que, especialmente no regime “ordinário”, as reformas avançaram de forma mais intensa no que tange às exportações do que às importações, sujeitas estas a maiores restrições, a despeito dos avanços obtidos nas últimas décadas.

4.2 A política cambial

Um dos determinantes centrais do comportamento do comércio exterior de qualquer país encontra-se na evolução da taxa de câmbio, preço relativo que afeta a competitividade de uma economia. Se historicamente a China havia mantido taxas de câmbio valorizadas de forma a implicitamente subsidiar a importação de bens de capital, o que tornava fundamental o estabelecimento de um rígido controle do mercado cambial, esta situação se alterou radicalmente, embora de forma progressiva, com as reformas econômicas (LARDY, 2003). As mudanças ocorreram ao longo de três períodos com características próprias, conforme mostra a evolução das taxas de câmbio nominal e real da moeda chinesa em relação ao dólar entre os anos de 1980 e 2008, apresentada no gráfico 13.

GRÁFICO 13

China: evolução das taxas de câmbio nominal e real (iuane/dólar) (1980-2008)



Fonte: Ipeadata.

Elaboração dos autores.

No primeiro período, entre 1980 e 1994, a taxa nominal, cuja média em 1980 era 1,50 iuane para cada dólar, depreciou-se contínua e intensamente até descender, naquele último ano, à média de 8,62 iuanes por dólar. A desvalorização

da moeda não impactou apenas a taxa nominal, mas afetou também a taxa de câmbio em termos reais,²⁰ que saltou de 0,59 iuanes por dólar em 1980 para 5,23 em 1994. Ao lado da forte desvalorização da moeda, na primeira metade do período, em 1984, ocorreu uma alteração estrutural no mercado de câmbio, que passou a dividir-se em dois compartimentos. O primeiro era o oficial, administrado por meio de uma taxa flutuante, e o segundo era o mercado de *swaps*, com acesso restrito às empresas localizadas nas zonas especiais e às TC. Neste segundo mercado, a taxa de câmbio era ainda mais desvalorizada, de modo a favorecer mais fortemente as exportações. “Essa situação permaneceu até 1994, quando ocorreu a unificação da taxa de câmbio, com significativa desvalorização do iuane, e se estabeleceu um mercado interbancário de divisas em Xangai, de forma a substituir os centros de *swaps*” (MEDEIROS, 1999, p. 402).

Desde então, a despeito da estabilidade do câmbio nominal que configurou um regime de câmbio fixo, a taxa real continuou se desvalorizando. Se, depois de 1994, a taxa nominal permaneceu fixa em 8,28 iuanes por dólar, a taxa real se desvalorizou de forma progressiva até alcançar, em 2005, o valor de 8,07 iuanes por dólar.

Todavia, após um interregno de mais de dez anos, em julho de 2005 esse sistema de paridade fixa em relação ao dólar foi substituído por um sistema cambial flexível, administrado segundo a variação de uma cesta de moedas. Análises preliminares identificaram que o dólar respondia por 45% desta cesta, enquanto o iene e o euro participavam, respectivamente, com 20% e 15%.²¹ Desse modo, o regime que na prática funcionava como uma taxa nominal fixa em relação ao dólar deu lugar a uma política na qual o câmbio passou a poder flutuar dentro de uma banda estreita (inicialmente de 0,3%) (CUNHA *et al.*, 2006).

Foi graças à instauração desse novo regime que a taxa nominal de câmbio sofreu uma discreta apreciação de 2004 a 2008, caindo de 8,27 para 6,95 iuanes por dólar. Entretanto, ao contrário do que se esperaria, a mudança do regime cambial não afetou a competitividade da economia e das exportações chinesas em relação ao conjunto de seus parceiros comerciais. Isto porque, depois de um período de estabilidade ou mesmo valorização (particularmente acentuada em alguns casos) frente às principais moedas do mundo na segunda metade da década de 1990, os anos 2000 assistiram a uma consistente desvalorização do dólar (ainda a principal moeda na ponderação do valor do iuane) nos mercados globais de divisas, que mais do que compensou a apreciação da moeda chinesa em relação ao dólar.²²

20. No cálculo da taxa real, utilizou-se como deflator a relação dos índices de preços ao consumidor dos Estados Unidos e da China.

21. Além da participação de cada país no comércio exterior chinês, também teriam sido levados em conta aspectos financeiros, tais como o perfil da dívida externa da China em termos de denominação monetária, bem como a origem dos fluxos de investimento externo, que tem sido a forma predominante de absorção de capitais (CUNHA *et al.*, 2006, p. 19).

22. Exemplo desse processo foi a desvalorização do dólar em relação ao euro, entre meados de 2001 e meados de 2008, de mais de 60%. Tamaña desvalorização influenciou a cotação da moeda chinesa, provocando a continuidade da desvalorização do iuane frente às moedas de uma parcela considerável dos parceiros comerciais da China e aumentando com isso a competitividade de seus produtos.

A partir de julho de 2008, em razão do aprofundamento da crise internacional, que retraiu a demanda externa, e do interesse de fortalecer o uso da moeda local nas trocas regionais, a China interrompeu a trajetória de valorização nominal da sua moeda, fixando novamente a taxa de câmbio, desta feita em 6,8 iuanes por dólar (gráfico A.5 no anexo).

Dessa maneira, os chineses procuraram, ao longo da implementação das reformas comerciais, sustentar uma política cambial pragmática na qual as taxas nominal e real deveriam se manter em patamares competitivos, levando-se em conta não somente os aspectos internos, mas também as transformações da economia global, e analisando seus possíveis efeitos para o setor externo da economia do país. Foi sob esta perspectiva que se compreendeu a postura do governo chinês de, num primeiro momento, ceder às pressões externas e anunciar a valorização do iuane para reduzir os desequilíbrios do balanço de pagamentos global,²³ ainda que de maneira gradual, a fim de não afetar o equilíbrio do sistema financeiro nacional, segundo mostraram Cunha *et al.* (2006, p. 21):

Há nessa nova estratégia chinesa um reconhecimento de que os superávits em conta corrente e na conta capital podem agravar o quadro de desequilíbrios no comércio internacional, com um potencial político de provocar retaliações sobre o país. (...) A opção de ligar o [iuane] a uma cesta de moedas, enfatizando o caráter “gradual” e “adaptativo” do novo sistema, parece revelar a preocupação do governo chinês em equilibrar tensões que são contraditórias. No *front* externo a pressão pela valorização do [iuane] frente ao dólar manifesta-se no plano comercial e diplomático, especialmente nas ameaças de retaliações protecionistas dos EUA. Ademais, os influxos crescentes de capitais de curto prazo posicionados nos mercados futuros em torno de apostas em um [iuane] forte vêm adicionando um elemento especulativo ao processo corrente de ajuste cambial. (...) Por outro lado, no plano interno, havia de se compatibilizar um eventual fortalecimento da moeda doméstica com o equilíbrio do sistema financeiro. Nos últimos anos os bancos chineses foram capitalizados com ativos financeiros denominados em dólares. Com isso, uma valorização do [iuane] nos níveis desejados em Washington e Wall Street – algo entre 10% e 20% – poderia causar um profundo desequilíbrio patrimonial nos bancos chineses, com efeitos potencialmente desestabilizadores sobre o sistema financeiro, em particular, e o conjunto da economia, em uma perspectiva mais geral.

Pela mesma ótica se entendeu por que, num segundo momento, o governo voltou a fixar o valor do iuane em relação ao dólar para ampliar o papel regional de sua moeda e contrabalançar os efeitos negativos da crise, tendo em vista a relevância de suas exportações para o avanço da industrialização e para a manutenção do crescimento econômico.

23. Para uma reflexão a respeito desses desequilíbrios do balanço de pagamentos global, ver Cunha *et al.* (2006).

Outro ponto importante da política cambial se refere à liberdade concedida aos agentes para operarem com divisas. Nesse sentido, a livre conversibilidade da conta-corrente somente foi instaurada em 1996 (este não foi o caso das transações na conta de capital, para cujo controle foi mantido um forte aparato regulatório). Esta mudança permitiu que os residentes e não residentes instalados na China tivessem acesso às moedas estrangeiras, facilitando, dessa forma, a importação de bens e serviços em moeda estrangeira tanto pelas FIE quanto pelas empresas chinesas – desde que, obviamente, possuíssem a autorização prévia do governo chinês para realizar compras no exterior.

As características da evolução das taxas nominal e real no período analisado permitem concluir que a política cambial foi efetivamente utilizada enquanto instrumento decisivo para buscar e manter a competitividade externa da economia do país. Além disso, procurou-se impedir que os movimentos voláteis dos mercados cambiais afetassem seu sistema financeiro, fato confirmado pelo emprego, até os dias atuais, dos controles de capitais. Com este objetivo, foi trilhada num primeiro momento, após o início das reformas, uma via deliberada de desvalorização da moeda, aprofundada com a instalação do mercado dual do câmbio, seguida pela adoção de uma política de câmbio quase fixo frente ao dólar até 2004. Desde então, houve uma flexibilização do câmbio em relação a uma cesta de moedas, mas este continuou sofrendo intervenções contínuas do Banco do Povo da China, exemplo do que foi a recente fixação do câmbio nominal em relação ao dólar.

Essas mudanças deixam evidente a forma de gestão da política cambial chinesa. Tal gestão está atrelada aos objetivos de dinamizar as exportações e impedir grande volatilidade das taxas de câmbio. Em razão disso, o Banco do Povo da China, especialmente em momentos de crise ou retração da demanda externa, tem plena liberdade para atuar no mercado de câmbio a fim de sustentar a estabilidade do iuane e garantir sua competitividade em relação às moedas dos outros países.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O dinamismo do comércio exterior chinês nas últimas três décadas, particularmente a partir dos anos 2000, contribuiu decisivamente para transformar o país asiático numa das maiores economias do mundo. Este fato chama mais atenção quando se leva em conta que a China realizou no período uma transição de uma economia totalmente planejada, em que o comércio internacional era extremamente limitado e centralizado, para uma economia de mercado, em que as exportações líquidas se constituíram num instrumento importante para o crescimento econômico do país.

Essa transição foi realizada sob a batuta do Estado chinês que, graças a uma abertura gradual e pragmática, pôde controlar o ritmo de liberalização das importações e de promoção das exportações. De fato, o governo procurou manter o

controle sobre o que era considerado estratégico dentro do comércio internacional e, ao mesmo tempo, dinamizar os fluxos de comércio nas zonas especiais, principalmente nos setores em que a China possuía vantagem comparativa (intensivos em mão de obra) e naqueles ligados ao complexo tecnológico.

Com esse objetivo, a estratégia de abertura resultou na formação de dois regimes de comércio distintos: um primeiro, centralizado nas TC (estatais especializadas no comércio exterior, submetidas a uma série de restrições, principalmente no que diz respeito às importações) e com controle sobre setores estratégicos; e um segundo, realizado nas zonas especiais sob a liderança dos investimentos estrangeiros. O estabelecimento deste segundo regime – com a permissão para a entrada de empresas estrangeiras e a liberdade para importar –, aliado à concessão de subsídios cambiais, fiscais e financeiros para as empresas que direcionassem suas atividades para o setor exportador, constituiu a principal inovação do governo chinês para impulsionar as exportações.

As reformas do comércio exterior que resultaram no desenvolvimento dos dois regimes estavam inseridas num contexto de reorganização da economia mundial em que se verificava, por um lado, o deslocamento de parte da estrutura produtiva de Taiwan, Coreia do Sul, Hong Kong e Japão para locais onde fosse possível produzir e exportar a custos mais baixos e, por outro, a abertura do mercado norte-americano para as exportações dos países asiáticos, entre eles a China. Neste quadro, os fluxos comerciais originados do país ou a ele destinados foram progressivamente modificando suas direções. Assim, se até a década de 1980 os países desenvolvidos eram os principais fornecedores das importações e os em desenvolvimento o destino mais importante das exportações chinesas, ao longo da década de 1990 esta situação se inverteu, inicialmente no caso das exportações e, num segundo momento, nos anos 2000, também para as importações.

Ao lado das mudanças na configuração dos fluxos comerciais, o processo de reformas promovido pelo governo chinês conduziu à modificação da pauta de exportações chinesa em direção a uma estrutura mais intensiva em tecnologia. No início do processo de abertura, o país aproveitou sua força de trabalho abundante e a proximidade com mercados razoavelmente desenvolvidos para atrair empresas e gerar exportações de bens pouco elaborados, como têxteis. Desde o final dos anos 1990, a geração de *expertise* nas estatais e a apropriação de tecnologia ganharam força, principalmente em virtude das parcerias realizadas com empresas estrangeiras e da diversificação da indústria nacional. Como resultado, a participação das exportações de bens mais sofisticados já superou a dos setores intensivos em trabalho ou recursos naturais.

Por fim, é possível sugerir que a China, embora tenha de fato recorrido a importantes reformas que introduziram no país características próprias ao

funcionamento de uma economia de mercado, utilizou e utiliza um amplo e variado leque de instrumentos regulatórios e de intervenção direta sobre o comércio exterior com o objetivo de controlar o processo de abertura, especialmente das importações, priorizar o desenvolvimento de exportações consideradas estratégicas e, simultaneamente, aproximar sua estrutura produtiva às indústrias mais modernas da economia internacional.

REFERÊNCIAS

- ACIOLY, L. China: uma inserção diferenciada. **Economia Política Internacional: Análise Estratégica**, IE/UNICAMP, (7): 24-31, out./dez., 2005.
- BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (2010). Extraído de <http://www.bcra.gov.ar/> em janeiro de 2010.
- CUNHA, A. M. *et al.* A Diplomacia do Yuan: uma análise da estratégia de internacionalização financeira da China. *In: VII REUNIÓN DE ECONOMIA MUNDIAL*, Alicante, 2006.
- DANG, X. Foreign direct investment in China. Thesis (Master), College of Arts and Sciences, Kansas State University, 2008.
- DULBECCO, P.; RENARD, M.-F. **Permanency and flexibility of institutions: the role of decentralization in Chinese Economic Reforms**. CERDI Working Papers, n. 99-24, 1999.
- FIORI, J. L. Globalização, hegemonia e império. *In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Orgs.) Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.
- GAULIER, G.; LEMOINE, F.; ÜNAL-KESENCI, D. **China's integration in East Asia: production sharing, FDI & high-tech trade**. CEPPI, Working Paper n.05-09, Jun. 2005.
- General Administration of Customs of the People's Republic of China – PRC (2010). Extraído de www.ceicdata.com em janeiro de 2010.
- LARDY, N. R. **Trade liberalization and its role in Chinese economic growth**. Presentation at IMF/NCAER conference on “A Tale of Two Giants: India's and China's experience with reform and growth”, New Delhi, Nov., 2003.
- LAZZARI, M. R. Investimento direto estrangeiro e inserção externa na China, nos anos 90. **Revista Indicadores Econômicos**, FEE, vol. 32, n. 4 (55): 169-204, mar., 2005.
- LEVI, M. L. Liberalização financeira, bolha especulativa e crise bancária no Japão. **Revista de Economia Política**, v. 17, n. 1 (65): 40-59, jan./mar., 1997.
- LUNDIN, N.; SERGER, S. S. **Globalization of R&D and China**. IFN Working Paper n. 710, 2007.
- MARTIN, W.; BACH, C. The importance of State Trading in China's trade regime. *In: ABBOTT, F. M. (Ed.) China in the World Trading System: defining the principles of engagement*. Cambridge, MA: Kluwer Law International, 1998.
- MEDEIROS, C. A. Globalização e inserção internacional diferenciada da Ásia e

da América Latina. *In*: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Orgs.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

_____. China: entre os séculos XX e XXI. *In*: FIORI, J. L. (Org.) **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

_____. Desenvolvimento econômico e ascensão nacional: rupturas e transições na Rússia e na China. *In*: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C. A.; SERRANO, F. (Orgs.) **O Mito do Colapso do Poder Americano**. Rio de Janeiro: Record, 2008.

MINISTRY OF COMMERCE OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA (MOFCOM). **China FDI Statistics – 2007**. Disponível em: <<http://www.fdi.gov.cn/>>. Acesso em: janeiro de 2010.

_____. **Chinese Yearbook Statistics - 2008**. Disponível em: <<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsjsj/2009/indexeh.htm>>. Acesso em: janeiro de 2010.

NAUGHTON, B. **China's emergence and prospects as a trading nation**. Brookings Papers on Economic Activity, (2): 273-344, 1996.

_____. **The Chinese Economy: transitions and growth**. Cambridge, MA: MIT Press, 2007.

RUIZ, R. M. **Desenvolvimento econômico e política regional na China**. Relatório de Pesquisa do Projeto Diretrizes para Formulação de Políticas de Desenvolvimento Regional e de Ordenação do Território Brasileiro. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG e Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2004.

SICULAR, T. **Capital flight and foreign investment: two tales from China and Russia**. Department of Economics, University of Western Ontario, 1998. Mimeografado.

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). **Trade and development report 2002: report by the secretariat of the United Nations Conference on Trade and Development**. Geneva: United Nations, 2003.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). **Handbook of Statistics – 2009**. Disponível em: <<http://stats.unctad.org/handbook/>>. Acesso em: janeiro de 2010.

WORLD BANK. **World Development Indicators**. Extraído de: <<http://www.worldbank.org/>>. Acesso em: janeiro de 2010.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). **International Trade Statistics**. Disponível em: <<http://www.wto.org/>>. Acesso em: janeiro de 2010.

ZEDTWITZ, M. **Internationalization of R&D - Perspectives from outside and inside China**. Presentation at MOST/OECD conference, Chongqing, Oct., 2006.

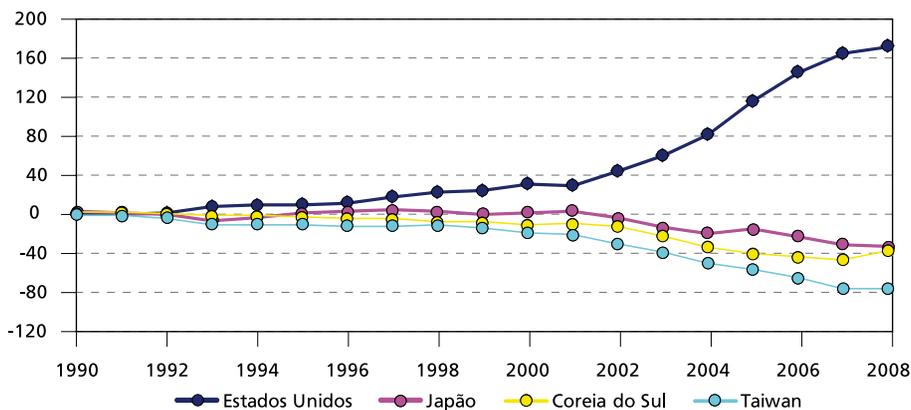
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BASTOS, P. P. Z.; BIANCARELI, A. M.; DEOS. S. S. Controle de capitais e reformas liberais: uma comparação internacional. **Economia e Sociedade**, v. 15, n. 3 (28): 545-576, dez., 2006.

ANEXO

GRÁFICO A.1
China: resultado da balança comercial com países selecionados (1993-2008)

(Em US\$ bilhões)

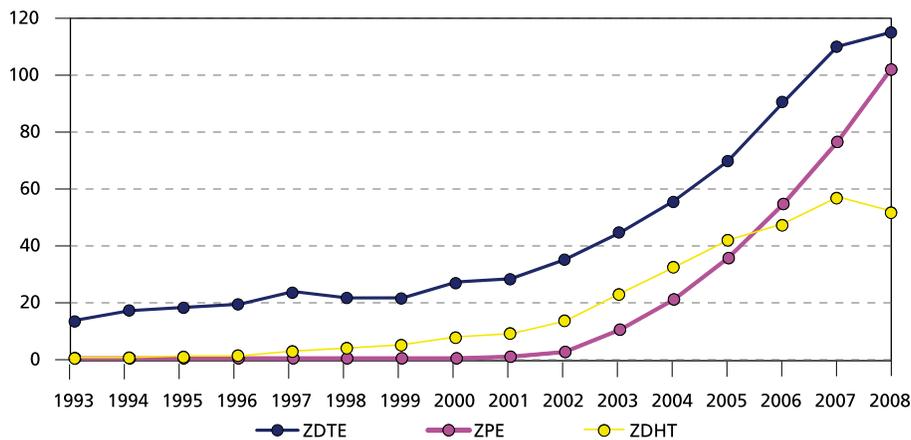


Fonte: General Administration of Customs of the PRC (2010).

Elaboração dos autores.

GRÁFICO A.2
China: evolução das exportações por zonas especiais (1993-2008)

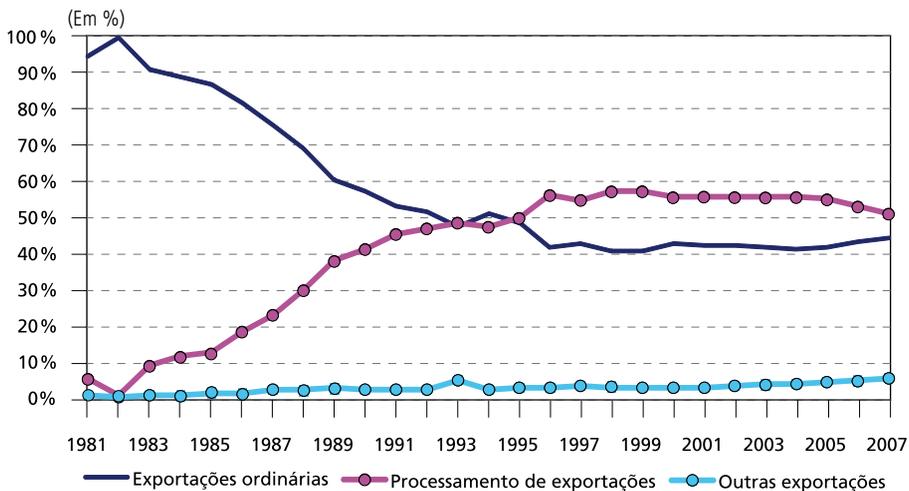
(Em US\$ bilhões)



Fonte: General Administration of Customs of the PRC (2010).

Elaboração dos autores.

GRÁFICO A.3

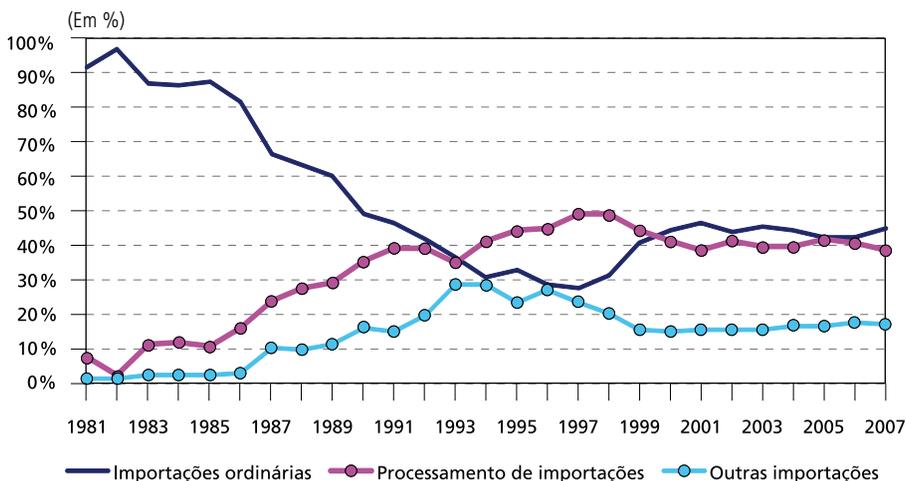
China: evolução das exportações segundo o regime de comércio (1981-2007)

Fonte: Chinese Yearbook Statistics (2008).

Elaboração dos autores.

Obs.: As outras exportações não são sujeitas ao regime geral de tarifas, e incorporam basicamente o comércio compensado (regime pelo qual as importações de máquinas e equipamentos e mesmo o crédito fornecido por investidores estrangeiros são pagos pelas empresas chinesas por meio das exportações resultantes do investimento), além da ajuda internacional e as exportações realizadas em entrepostos.

GRÁFICO A.4

China: evolução das importações segundo o regime de comércio (1981-2007)

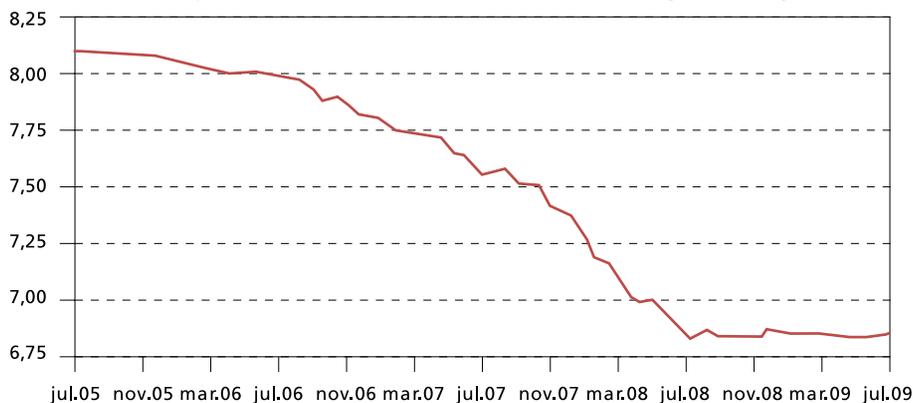
Fonte: Chinese Yearbook Statistics (2008).

Elaboração dos autores.

Obs.: As outras importações, a exemplo das outras exportações, compreendem os fluxos compensados, o apoio internacional e as importações realizadas em entrepostos.

GRÁFICO A.5

China: evolução das taxas de câmbio nominal (iuane/dólar) (jul. /2005 - jul. /2009)



Fonte: Banco Central de la República Argentina (2010).

Elaboração dos autores.

TABELA A.1

China: destino das exportações, segundo os maiores parceiros* (1984-2008)

(Em US\$ bilhões)

	Cingapura	Rússia	Reino Unido	Holanda	Alemanha	Coreia do Sul	Japão	Hong Kong	Estados Unidos
1984	1.287	616	349	333	811	—	5.418	6.912	2.352
1985	2.080	996	354	326	734	—	6.109	7.204	2.340
1986	1.206	1.200	1.433	464	1.004	—	4.779	9.785	2.632
1987	1.328	1.247	532	608	1.224	—	6.398	13.778	3.038
1988	1.482	1.476	659	749	1.485	—	7.902	18.267	3.382
1989	1.692	1.849	635	759	1.609	—	8.395	21.916	4.410
1990	1.975	2.239	643	908	2.034	1.259	9.011	26.650	5.180
1991	2.014	1.823	728	1.063	2.356	2.179	10.219	32.137	6.159
1992	2.031	2.336	923	1.200	2.448	2.405	11.679	37.512	8.594
1993	2.245	2.692	1.929	1.609	3.968	2.861	15.777	22.050	16.965
1994	2.558	1.581	2.414	2.267	4.761	4.402	21.579	32.361	21.461
1995	3.501	1.665	2.798	3.232	5.671	6.688	28.467	35.983	24.714
1996	3.749	1.693	3.201	3.537	5.843	7.500	30.886	32.906	26.683
1997	4.323	2.038	3.815	4.406	6.497	9.127	31.839	43.783	32.715
1998	3.944	1.840	4.632	5.162	7.354	6.252	29.660	38.742	37.948
1999	4.502	1.497	4.880	5.413	7.780	7.808	32.411	36.863	41.947
2000	5.761	2.233	6.310	6.687	9.278	11.292	41.654	44.518	52.099

(Continua)

(Continuação)

	Cingapura	Rússia	Reino Unido	Holanda	Alemanha	Coreia do Sul	Japão	Hong Kong	Estados Unidos
2001	5.791	2.711	6.781	7.278	9.751	12.519	44.941	46.541	54.280
2002	6.984	3.521	8.059	9.108	11.372	15.535	48.434	58.463	69.946
2003	8.864	6.030	10.824	13.501	17.442	20.095	59.409	76.274	92.467
2004	12.688	9.098	14.967	18.519	23.756	27.812	73.509	100.869	124.942
2005	16.632	13.211	18.976	25.876	32.527	35.108	83.986	124.473	162.891
2006	23.185	15.832	24.163	30.861	40.315	44.522	91.623	155.309	203.448
2007	29.620	28.466	31.656	41.418	48.714	56.099	102.009	184.436	232.677
2008	32.300	33.005	36.069	45.910	59.174	73.951	116.134	190.743	252.297

Fonte: General Administration of Customs of the PRC (2010).

Elaboração dos autores.

Nota: * Exportações acima de US\$ 30 bilhões em 2008.

TABELA A.2

China: origem das importações, segundo os maiores parceiros* (1984-2008)

(Em US\$ bilhões)

	Malásia	Austrália	Alemanha	Estados Unidos	Taiwan	Coreia do Sul	Japão
1984	206	950	1.331	4.037	–	–	8.504
1985	200	1.134	2.407	5.090	–	–	15.035
1986	180	1.403	3.556	4.717	–	–	12.438
1987	302	1.322	3.131	4.831	–	–	10.074
1988	569	1.108	3.434	6.668	–	–	11.043
1989	692	1.472	3.379	7.863	–	–	10.534
1990	835	1.354	2.937	6.588	2.255	1.066	7.588
1991	804	1.558	3.049	8.008	3.639	1.066	10.032
1992	830	1.671	4.015	8.901	5.866	2.623	13.682
1993	1.084	1.950	6.041	10.687	12.931	5.360	23.289
1994	1.622	2.452	7.137	13.894	14.086	7.318	26.327
1995	2.071	2.585	8.038	16.118	14.784	10.293	29.005
1996	2.244	3.434	7.324	16.155	16.180	12.482	29.181
1997	2.495	3.248	6.181	16.301	16.441	14.930	28.995
1998	2.674	2.683	7.021	16.883	16.631	15.014	28.275
1999	3.606	3.607	8.335	19.478	19.527	17.226	33.763
2000	5.480	5.024	10.409	22.363	25.494	23.207	41.510
2001	6.204	5.426	13.772	26.200	27.339	23.377	42.787

(Continua)

(Continuação)

	Malásia	Austrália	Alemanha	Estados Unidos	Taiwan	Coreia do Sul	Japão
2002	9.296	5.851	16.416	27.238	38.061	28.568	53.466
2003	13.986	7.300	24.292	33.866	49.360	43.128	74.148
2004	18.175	11.552	30.356	44.657	64.759	62.234	94.327
2005	20.093	16.194	30.723	48.622	74.680	76.820	100.408
2006	23.572	19.323	37.879	59.211	87.099	89.724	115.673
2007	28.697	25.840	45.383	69.391	101.027	103.752	133.942
2008	32.094	37.419	55.835	81.440	103.340	112.162	150.651

Fonte: General Administration of Customs of the PRC (2010).

Elaboração dos autores.

Nota: * Importações acima de US\$ 30 bilhões em 2008.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Editorial

Coordenação

Iranilde Rego

Revisão

Cláudio Passos de Oliveira

Luciana Dias Jabbour

Marco Aurélio Dias Pires

Reginaldo da Silva Domingos

Leonardo Moreira de Souza (estagiário)

Maria Angela de Jesus Silva (estagiária)

Editoração Eletrônica

Bernar José Vieira

Claudia Mattosinhos Cordeiro

Everson da Silva Moura

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Renato Rodrigues Bueno

Eudes Nascimento Lins (estagiário)

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Livraria

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES

70076-900 – Brasília-DF

Tel.: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em Adobe Garamond 11/13,2 (texto)
Frutiger 47 (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em Pólen Sof 80g/m²
Cartão Supremo 250g/m² (capa)
Brasília-DF
