

Nº 85

**AS RELAÇÕES BILATERAIS BRASIL – CHINA
A ASCENSÃO DA CHINA NO SISTEMA
MUNDIAL E OS DESAFIOS PARA O BRASIL**

08 de abril de 2011

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Wellington Moreira Franco

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e 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 Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Pérsio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

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

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

Comunicados do Ipea

Os *Comunicados do Ipea* têm por objetivo antecipar estudos e pesquisas mais amplas conduzidas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, com uma comunicação sintética e objetiva e sem a pretensão de encerrar o debate sobre os temas que aborda, mas motivá-lo. Em geral, são sucedidos por notas técnicas, textos para discussão, livros e demais publicações.

Os *Comunicados* são elaborados pela assessoria técnica da Presidência do Instituto e por técnicos de planejamento e pesquisa de todas as diretorias do **Ipea**. Desde 2007, mais de cem técnicos participaram da produção e divulgação de tais documentos, sob os mais variados temas. A partir do número 40, eles deixam de ser *Comunicados* da Presidência e passam a se chamar *Comunicados do Ipea*. A nova denominação sintetiza todo o processo produtivo desses estudos e sua institucionalização em todas as diretorias e áreas técnicas do **Ipea**.

AS RELAÇÕES BILATERAIS BRASIL – CHINA:

*A ASCENSÃO DA CHINA NO SISTEMA MUNDIAL E OS DESAFIOS PARA O BRASIL*¹

1. Introdução

As políticas fiscal e monetária chinesas configuradas após a crise e, sobretudo, no 12º Plano Quinquenal (2011-2015) aprovado no dia 12 de março de 2011 pela Assembleia Popular Nacional (APN), sinalizam a tentativa de o governo chinês ajustar o padrão de crescimento por meio do esforço de ampliação do consumo das famílias e da desconcentração regional dos investimentos para possibilitar a sustentabilidade do dinamismo econômico de longo prazo. Isso pode significar taxas de crescimento menores, menor concentração de renda e menor superávit em conta corrente (4% do PIB, negociado no G20 financeiro).

De forma estilizada, apresentam-se algumas possíveis mudanças em curso. No âmbito comercial, a dinâmica da economia chinesa pode estar invertendo os termos de troca em favor dos países periféricos produtores de matérias-primas, no médio prazo. Por um lado, a necessidade chinesa de grande quantidade de matérias-primas, alimentos e energia reitera a posição altista dos preços das *commodities*. Por outro lado, a produção de manufaturas chinesas, intensiva em trabalho e em tecnologia, para o mercado interno e para exportação, reforça a posição baixista dos preços desses produtos devido ao efeito escala da produção. Isso poderá gerar mudanças nas estruturas das exportações e importações de diversos países.

A crise de 2008 acirrou os conflitos comerciais entre os Estados Unidos, a União Europeia e a China, que passam pelas questões tarifárias e não tarifárias e cambiais (guerra cambial entre Estados Unidos e China). A forte injeção de liquidez pelo governo americano, durante e após o auge da crise, não se reverte em significativos aumentos no produto, nos investimentos e nos empregos, gerando um “excesso de liquidez”. Dado que os Estados Unidos são o emissor da moeda mundial, este excesso gera dois movimentos: i) a desvalorização do dólar em relação às outras moedas (exceção ao caso chinês que adota uma estratégia reativa de

¹ Participaram da elaboração deste Comunicado Luciana Acioly, Eduardo Costa Pinto e Marcos Antonio Macedo Cintra. Colaborou também André Bojikian Calixtre, Assessoria Técnica da Presidência (ASTEP/IPEA). Agradecimento especial ao embaixador Norton de Andrade Mello Rapesta, ao conselheiro Fábio Mendes Marzano e ao terceiro secretário Francisco Nelson de A. Linhares Jr.

atrelamento de sua moeda ao dólar); e ii) a abundância de dólares no mercado mundial. Isso significa um aumento de liquidez que se destina a buscar aplicações rentáveis (mercados futuros de *commodities* e aplicações em mercados de títulos e ações), especialmente nos países emergentes, valorizando as moedas locais e dificultando a competitividade de suas exportações.

No âmbito produtivo, a mudança do modelo chinês pode significar transformações estruturais na divisão internacional do trabalho e das próprias plantas de produção, em virtude da tendência de elevação dos preços das *commodities*, bem como da pressão competitiva chinesa sobre os parques industriais mais complexos, inclusive o brasileiro.

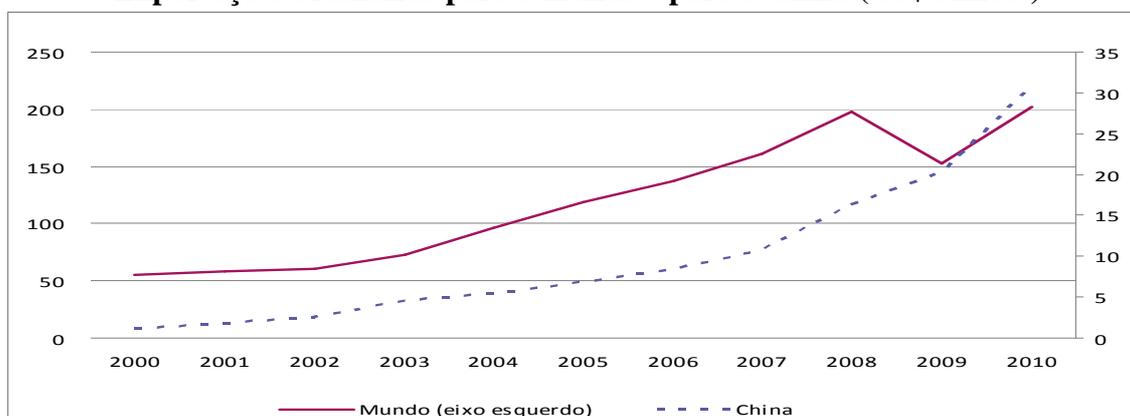
Nos fluxos de capitais, essa nova dinâmica pode significar uma realocação dos Investimentos Diretos Externos (IDE), destinando-se a setores voltados aos suprimentos de alimentos, matérias-primas e energia para o mercado chinês. Além da busca de fornecimento de *commodities*, o IDE chinês no mundo tem mais recentemente se voltado para setores em que a indústria desenvolve capacidade competitiva (automobilística, informática, equipamentos de telecomunicações, eletrodomésticos e eletroeletrônicos, entre outras).

2 – Relações Brasil-China

2.1 - Comércio

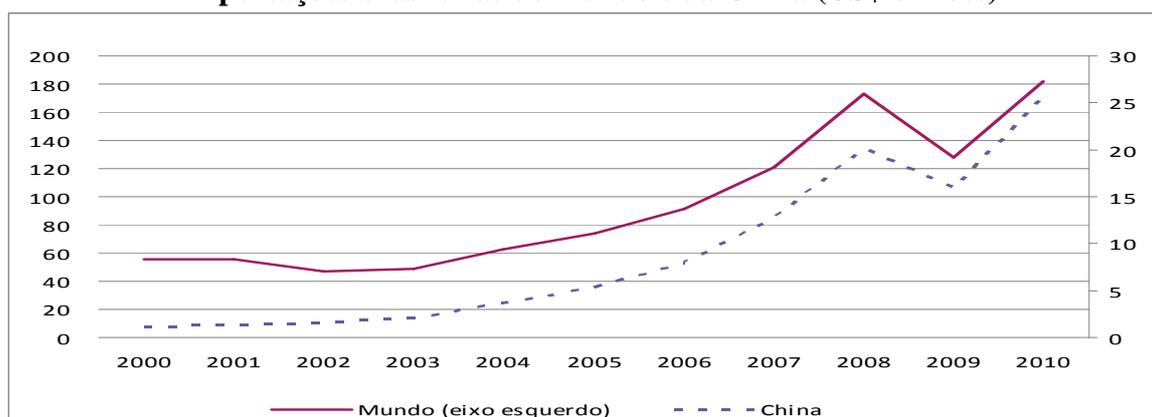
As relações comerciais Brasil-China, entre 2000 e 2010, tiveram crescimento superior à elevação do comércio entre o Brasil e o mundo. Entre 2000 e 2010, as exportações brasileiras para a China elevaram-se de US\$ 1,1 bilhão – 2% do total das exportações do Brasil – para US\$ 30,8 bilhões – 15% do total, ao passo que as importações brasileiras da China cresceram de US\$ 1,2 bilhão – 2% do total – para US\$ 25,6 bilhões – 14% do total (Gráfico 1 e 2). Ao longo desse período, o saldo foi positivo para o Brasil em seis anos.

Gráfico 1
Exportações brasileiras para o mundo e para a China (US\$ bilhões)



Fonte: UNComtrade. Elaboração: Ipea.

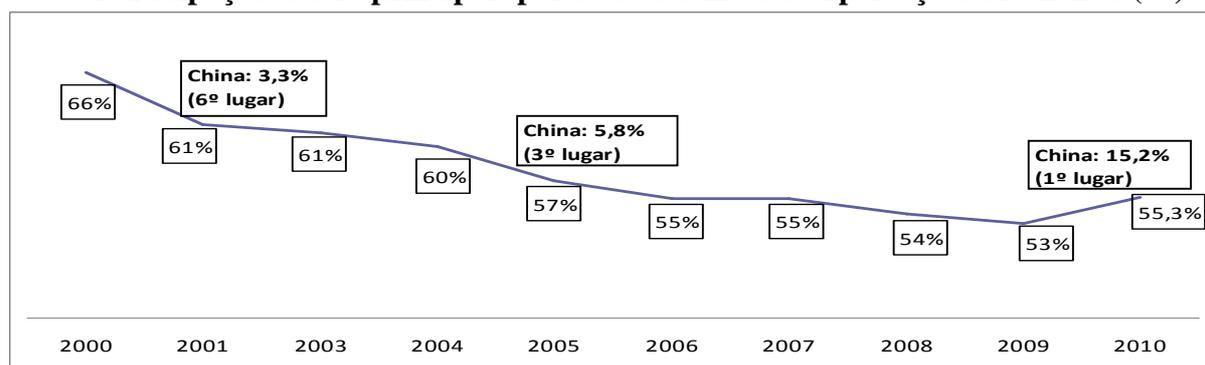
Gráfico 2
Importações brasileiras do mundo e da China (US\$ bilhões)



Fonte: UNComtrade. Elaboração: Ipea.

Em termos de participação, a ascensão da China como parceiro comercial tem surpreendido. Em 2000, os 10 principais destinos das exportações brasileiras eram em ordem decrescente: Estados Unidos, Argentina, Holanda, Alemanha, Japão, Itália, França, Bélgica, México e Reino Unido, os quais respondiam por 66% das exportações brasileiras totais (Gráfico 3). Em 2010 esse quadro apresentou duas mudanças importantes: i) uma maior desconcentração geográfica, com os 10 maiores destinos das exportações contabilizando 55,3%; e ii) a confirmação da China como maior destino das exportações brasileiras – posição alcançada já em 2009 quando deslocou os Estados Unidos – absorvendo 15,2% do total exportado pelo Brasil.

Gráfico 3
Participação dos 10 principais países de destino das exportações brasileiras (%)



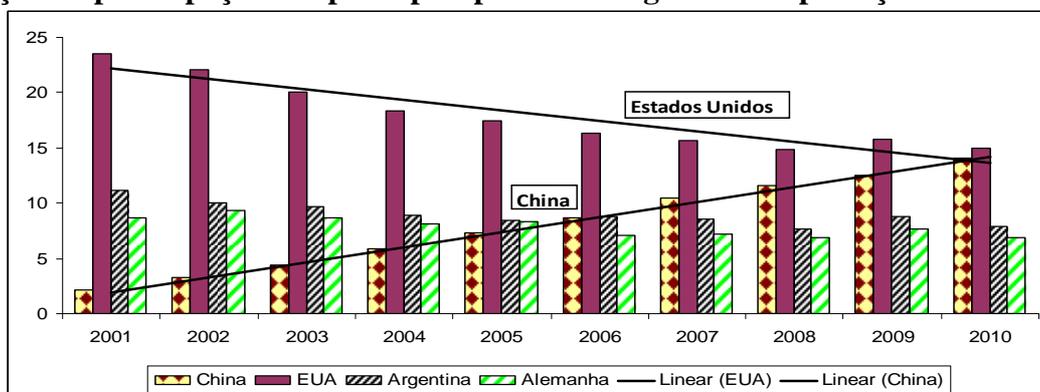
Fonte: UNComtrade. Elaboração: Ipea.

Assim como nas exportações, a China tem avançando desde 2001 como um dos principais países de origem das importações brasileiras. Os três maiores parceiros – Estados Unidos, Argentina e Alemanha – têm diminuído suas participações. No caso dos Estados Unidos verifica-se uma tendência de queda mais pronunciada (Gráfico 4). As compras de produtos oriundos da China têm crescido a um ritmo elevado: em 2001 o Brasil importou do

país oriental US\$ 1,31 bilhão. Em 2010 as importações somaram mais de US\$ 25 bilhões. Espera-se que em 2011 a China assuma também a primeira posição nas importações brasileiras.

Gráfico 4

Evolução da participação dos principais países de origem das importações brasileiras (%)

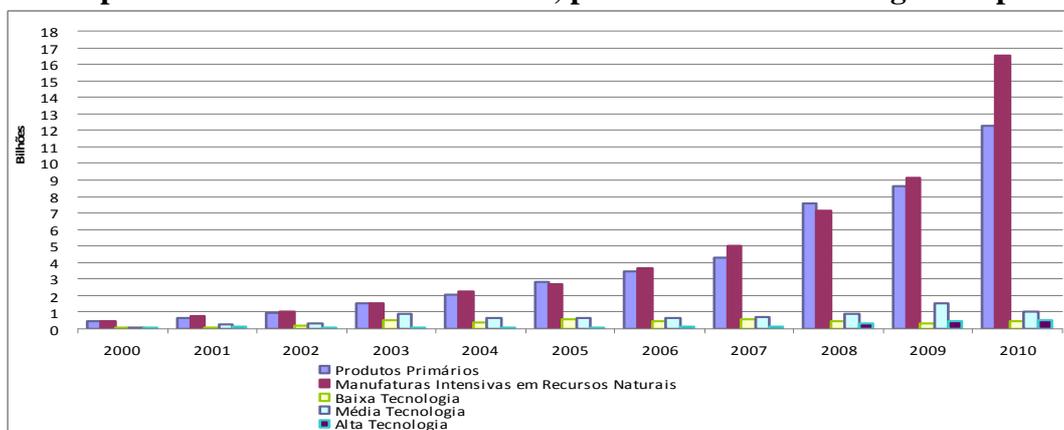


Fonte: UNComtrade. Elaboração: Ipea.

Todavia, a pauta de exportações brasileiras vem se concentrando em produtos básicos. Entre 2000 e 2009, os produtos básicos passaram de 68% para 83% da pauta. Os produtos que apresentaram a maior participação das exportações, em 2010, foram minérios (40%), oleaginosas (23%) e combustíveis minerais (13%), que juntos responderam por 76% das exportações brasileiras (Gráfico 5). Pode-se afirmar que ao longo dos últimos 10 anos, para cada dólar que o Brasil adquire de suas exportações para China, 87 centavos vêm de produtos primários e de manufaturas intensivas em recursos naturais, 7 dos produtos de média intensidade tecnológica e apenas 2 centavos das vendas de produtos de alta tecnologia. Os produtos brasileiros que detêm participações significativas no total as importações chinesas são: fumo (46%), oleaginosas (35%), preparação de hortícolas e frutas (21%), minérios (19%) e pasta de madeira e celulose (12%) (Thorstensen, 2011).

Gráfico 5

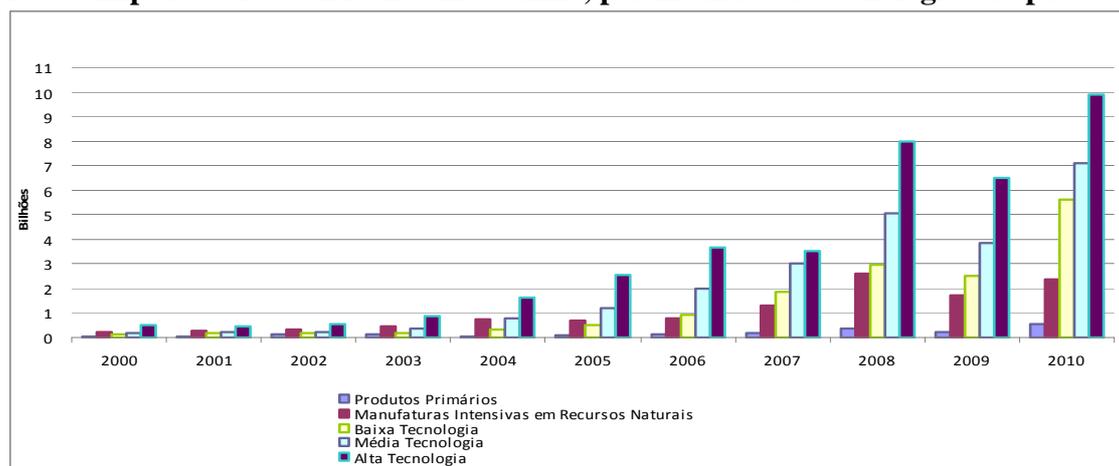
Pauta exportadora do Brasil com a China, por intensidade tecnológica do produto



Fonte: UNComtrade. Elaboração: Ipea.

A pauta de importação do Brasil com a China por intensidade tecnológica mostra o seguinte comportamento: as importações de produtos de alta tecnologia aumentaram significativamente em termos de valores entre 2000 e 2010, saindo de US\$ 487 milhões em 2000 para US\$ 8 bilhões em 2008 e quase US\$ 10 bilhões em 2010 (Gráfico 6). A participação chinesa desses produtos no total importado brasileiro nunca foi menos que 36%, atingindo em 2005 uma participação de mais de 50%. Nos dois últimos anos essa participação tem caído ligeiramente, mas com destaque para o aumento das importações de produtos chineses de média intensidade tecnológica de 16% em 2000 para 44% em 2009. Justamente no segmento onde o Brasil tem mais dificuldade de acessar o mercado chinês por meio das exportações. A mesma tendência tem se manifestado no caso dos produtos de média intensidade tecnológica. As participações dos principais produtos chineses importados pelo Brasil em 2009 foram: máquinas e aparelhos elétricos (33%), caldeiras e máquinas mecânicas (20%), químicos orgânicos (7%).

Gráfico 6
Pauta importadora do Brasil com a China, por intensidade tecnológica do produto



Fonte: UNComtrade. Elaboração: IPEA.

Dessa forma, o saldo comercial do Brasil com a China, por intensidade tecnológica do produto, registra superávits crescentes nos produtos primários e nas manufaturas intensivas em recursos naturais. Para as demais categorias (baixa, média e alta tecnologia) ocorre um aprofundamento do déficit comercial, particularmente para no caso dos produtos de mais alta intensidade tecnológica.

2.2 – Investimentos

De acordo com o Banco Central do Brasil (BCB), o fluxo de investimento direto estrangeiro (IDE) no Brasil cresceu 66,3% entre 2001-05 e 2006-10 (de US\$ 20.256 milhões para US\$ 33.705 milhões em termos médios). Em 2010, registrou-se o maior volume da série

histórica, atingindo um total de US\$ 52,6 bilhões ante os US\$ 30,4 bilhões em 2009 (crescimento de 72%) (Tabela 1). Em termos da participação setorial do IDE verificou-se que um aumento das atividades agropecuárias e extrativismos mineral (extração de minerais metálicos e de petróleo) e dos segmentos industriais voltados à produção de produtos químicos, petroquímicos e refino de petróleo, ao passo que o setor de serviços vem perdendo participação.

Tabela 1
Brasil: Fluxo de IDE total e de IDE chinês e participação – 2001/2010 (US\$ milhões)

Ano	Total	China	%
2001	21.042	28,1	0,13
2002	18.778	9,7	0,05
2003	12.902	15,5	0,12
2004	20.265	4,4	0,02
2005	21.522	7,6	0,04
Média(01-05)	20.265	9,7	0,05
Desvio Padrão	3.511	9,3	0,05
2006	22.231	6,7	0,03
2007	33.705	24,3	0,07
2008	43.886	38,4	0,09
2009	30.444	82,0	0,27
2010	52.607	392,0	0,75
Média (06-10)	33.705	38,4	0,09
Desvio Padrão	11.854	160,8	0,30

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração: Ipea.

A expansão do influxo do IDE chinês no Brasil foi ainda maior do que o total. Entre 2001-05 e 2006-10, constatou-se uma expansão de 294,5% (de US\$ 9,7 milhões para US\$ 38,4 milhões em termos médios). Apesar do significativo crescimento do fluxo de IDE chinês no Brasil, a participação desse país, pelos dados oficiais do Banco Central, ainda é pequena. A China em 2009 ocupou a 27ª posição dos países investidores no Brasil (participação de 0,27% do total), ao passo que em 2010 passou a condição de 20ª, com participação de 0,75% do total (Tabela 1).

Os principais destinos setoriais do IDE chinês no Brasil, em 2008, foram: comércio atacadista de defensivos agrícolas, adubos, fertilizantes e corretivos do solo (37%); produção de semi-acabados em aço (14,1%); e fabricação de malte, cervejas e chopes (13,7%). Em 2009, verificou-se uma mudança na participação setorial do IDE chinês, já que os que obtiveram as maiores participações foram: bancos múltiplos, com carteira comercial (73,2%); comércio atacadista de defensivos agrícolas, adubos, fertilizantes e corretivos do solo (4%); e serviços combinados de escritório e apoio administrativo (4%).

É preciso destacar que tanto os dados do fluxo de IDE chinês no Brasil quanto a sua participação setorial estão subestimados e apresentam distorções. Isso porque as empresas

estatais chinesas enviam os recursos para o Brasil a partir de outros países². Segundo estimativas, tanto da Sobeet (Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais e da Globalização) como do professor Antônio Correa de Lacerda, o IDE chinês no Brasil em 2010 deve ter sido entre US\$ 13 bilhões e US\$ 17 bilhões. Valores muito superiores aos registrados pelo Banco Central. Somente a operação da Sinopec com a Repsol foi 18 vezes maior do que o valor apresentado pelo BCB, mas os recursos teriam ingressado via Luxemburgo, país que oferece generosos benefícios fiscais (LAMUCCI & WATANABE, 2011).

As aquisições chinesas de empresas que operam no Brasil entre 2009 e 2010 cresceram tanto em termos de operações (de 1 para 5) quanto em termo de valor (de US\$ 0,4 bilhão para US\$ 14,9 bilhões). Estas aquisições ocorreram, sobretudo, no setor de petróleo (US\$ 10,17 bilhões) e na exploração do pré-sal brasileiro. Os outros setores de atuação das empresas chinesas foram: financeiro (US\$ 1,8 bilhão), mineração (US\$ 1,22 bilhão) e energia elétrica (US\$ 1,72 bilhão) (Tabela 2). Fica evidente a estratégia chinesa de garantir o acesso as fontes de recursos naturais, bem como o de tentar influenciar no preço desses setores.

Tabela 2
Aquisições chinesas de empresas que operam no Brasil – 2009 e 2010

Data de anúncio	Empresa-alvo	Setor	Nome do comprador	Nome do vendedor	Status da negociação	Valor anunciado (bil. US\$)
19/05/2009	MMX Mineracao e Metalicos SA	Siderurgia	Wuhuan Iron and Steel		completo	0,400
2009	Número de negociações		1	Valor total (bil. US\$)		0,400
01/10/2010	Repsol YPF Brasil	Pétroleo	China Petroleum & Chemical Corp	Repsol YPF SA	completo	7,100
21/05/2010	Peregrino field	Pétroleo	Sinochem Group	Statoil ASA	pendente	3,070
06/12/2010	Banco BTG Pactual SA	Setor Financeiro	Consórcio intemacional formado pelos Fundos Soberanos da China (CIC), de Cingapura (GIC) e de Abu Dhabi (ADIC)	BTG Investments LP	completo	1,800
16/05/2010	Multiple Targets	Enérgia elétrica	China State Grid Corp	Multiple sellers	completo	1,721
25/03/2010	Itaminas Iron Ore Mine	Mineração	East China Mineral Exploration & Development Burea		pendente	1,220
2010	Número de negociações		5	Valor total (bil. US\$)		14,911

Fonte: Bloomberg. Elaboração: Ipea.

2 Os dados compilados pelo Banco Central do Brasil tendem a subestimar os ingressos de IDE basicamente por dois motivos. Ao fazer o registro dos investimentos por país de origem dos recursos, o BCB não capta a real origem dos investimentos quando eles são feitos por meio dos paraísos fiscais. Também quando os investimentos são realizados por meio de fusões e aquisições seus valores totais não necessariamente ingressam no país no mesmo ano de suas negociações.

As investidas do capital chinês no Brasil não ficaram concentradas apenas em atividades ligadas à exploração de petróleo e à siderurgia, mas também envolveram as empresas chinesas atreladas ao agronegócio as quais têm comprado vastas propriedades rurais agricultáveis. O avanço chinês na compra de minas, áreas de exploração de petróleo e de terras para agropecuária vêm provocando preocupações tanto nos setores empresariais quanto governamentais. Segundo informações do INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) 5,5 milhões de hectares de terras brasileiras pertencem a não brasileiros, no entanto, estes valores tendem a estar subestimados em virtude de dados incompletos nos registros dos cartórios e da declaração das empresas estrangeiras. Estimativas não oficiais afirmam que os chineses já possuem cerca de 7 milhões de hectares.

Além desses setores, as empresas chinesas já atuam nos mais diversos ramos no Brasil desde equipamentos de telecomunicações, passando por setor financeiro e energia elétrica até automóveis. No setor de telecomunicações e computadores, as empresas chinesas Lenovo, ZTE e Huawei estão produzindo no Brasil, sendo que esta última é a líder no mercado de banda larga fixa e móvel. Quanto ao setor de energia elétrica, a China State Grid Corp comprou sete concessionárias brasileiras de transmissão. No que tange o setor financeiro, os Fundos Soberanos da China (CIC), de Cingapura (GIC) e de Abu Dhabi (ADIC) que integram um consórcio internacional de investidores compraram 18,6% do capital do BTG Pactual. Cabe destacar ainda que o Banco de Desenvolvimento da China (BDC) emprestou US\$ 10 bilhões para a Petrobras que em contrapartida assinou um contrato com a estatal chinesa Sinopec que garante o fornecimento por dez anos de 150 mil barris/dia no primeiro ano e de 200 mil barris/dia nos anos seguinte.

É importante salientar que as prioridades dos investimentos chineses no Brasil é parte de uma estratégia maior de expansão da internacionalização de suas empresas, consolidada na política governamental de *Going Global* de 2002, cujas diretrizes obedecem a objetivos tanto econômicos como geopolíticos. Para a América Latina (e alguns países da Ásia) o interesse primordial da China tem sido conseguir acesso a extração e produção de recursos naturais e energia (petróleo, cobre e ferro), para suprir sua demanda interna e alimentar o ritmo de expansão de seu crescimento, e mais recentemente tem incluído investimentos em montagem de manufaturados, telecomunicações e têxtil.

Por sua vez, a queda do fluxo de IDE brasileiro para a China, pelos dados oficiais do Banco Central, reduziu ainda mais a pequena participação da China como mercado de destino do investimento direto brasileiro entre 2006 e 2010 (de 0,06% para 0,03%). A China em 2009

foi o 30º principal país receptor de IDE brasileiro, posição esta que se manteve estável em 2010.

Esse pequeno volume de fluxo de IDE brasileiro direcionado à China é resultado, de um lado, do esforço de um pequeno número de empresas brasileiras (quadro 3) capazes de se internacionalizar, e de outro lado, das restrições e dificuldades para a entrada de empresas estrangeiras em alguns setores do mercado chinês. Esses obstáculos estão atrelados ao quadro regulatório desse país para receber investimentos externos, que vão desde a obrigatoriedade de operação com parcerias locais e, até mesmo, à restrição absoluta de IDE em setores considerados estratégicos e de segurança nacional pelo governo chinês. No caso específico das empresas brasileiras, estas têm encontrado restrições em virtude de operarem em setores concorrentes com as empresas chinesas. Como o governo chinês considera estratégicos esses setores, existe a obrigatoriedade de que, boa parte, das empresas brasileiras opere com parceiros locais.

Ademais, o governo chinês tem ampliado essas restrições ao IDE estrangeiro. Em 2008, o governo da China criou um lei antimonopólio que estabelece que as firmas estrangeiras deverão provar que sua entrada no mercado chinês não se configura como uma ameaça à segurança nacional. Em 2011, o Conselho de Estado divulgou uma circular modificando o processo de fusões e de aquisições realizadas pelas empresas estrangeiras, levando em conta o conceito de segurança nacional de forma bastante ampla. O conceito está definido como:

“II. The content of security review of merger and acquisition

- 1) the effect of merger and acquisition on the national security, including the productive capacity of domestic products for the national defense, domestic service providing capacity and related equipment and facilities;
- 2) the effect of merger and acquisition on the national steady economic growth;
- 3) the effect of merger and acquisition on the basic social living order; and
- 4) the effect of merger and acquisition on the R&D capacity of key technologies involving the national security” (STATE COUNCIL, 2011, p.1).

Quadro 3 – Presença de empresas brasileiras na China

Nome	Setor de atuação	Descrição
WEG	Motores elétricos	A empresa catarinense fabricante de motores elétricos possui planta industrial na China desde 2004. O negócio não conseguiu decolar como planejado. Mais recentemente, essa empresa está apostando na expansão para a Índia para que viabilize a sua expansão para a Ásia
Gerdau	Aço	O grupo tenta, há anos, adquirir uma fábrica de aços especiais na China. As multinacionais do setor siderúrgico são obrigadas a comprar uma participação minoritária numa empresa local, e a Gerdau está encontrando dificuldade em encontrar uma fábrica adequada para a parceria
Marcopolo	Ônibus e componentes	A Marcopolo abandonou o seu projeto de produzir ônibus na China – este segmento requeria um sócio local que a empresa não encontrou – e resolveu construir uma fábrica de componentes que não precisa de sócio local, pelo contrário o investimento nesse segmento é estimulado pelo governo
Sadia	Agronegócio	A empresa contratou uma consultoria para identificar contatos que possam ajudar em seu futuro negócio na China. Já analisou diversas empresas em sua busca por um sócio, mas não encontrou uma que se adéqua às suas expectativas
Votorantim Cimentos	Cimento	A Votorantim Cimentos pretende produzir para a indústria de construção civil e está procurando um parceiro local
Maxion	Rodas rodoviárias	A empresa instalou uma fábrica de rodas rodoviárias na China em 2008, e pretende usar o país como base de exportação. A intenção era atingir a capacidade de produção de 1,8 milhão de rodas por ano
Fras-le	Pastilhas e lona de freio	Fras-le Asia foi inaugurada oficialmente no dia 15 de julho de 2010, marcando, também, o início da produção local de pastilhas para freios para veículos comerciais, além das lonas já produzidas
Embraco ¹	Compressores	Estabeleceu uma <i>joint venture</i> na China em 1995. Em 2006, foi iniciada a transferência de empresa para novas instalações, numa zona industrial. Esta nova fábrica, que passou a abrigar um centro de P&D, foi inaugurada já produzindo um novo modelo de compressor

Fonte: Folha de São Paulo, Valor Econômico, Bloomberg. Elaboração: Ipea

(1) Em 2006, a Embraco foi comprada pela Whirlpool Corporation que é a maior fabricante mundial de eletrodomésticos. A companhia é detentora de diversas marcas, como Whirlpool, Consul, Maytag, KitchenAid, Brastemp, Bauknecht entre outras. A sede da corporação localiza-se nos Estados Unidos e sua subsidiária brasileira é a Whirlpool S. A.

Na década de 2000, grandes empresas brasileiras buscaram ingressar no mercado chinês sem êxito. Os casos exemplificados no Quadro 3 evidenciam que em setores com restrições ao IDE, as empresas brasileiras têm encontrado dificuldades de se inserir no mercado chinês, notadamente no que diz respeito às parcerias locais.

3 – Oportunidades e Desafios

A ampliação das relações comerciais, financeiras (especialmente IDE) e produtivas entre China e Brasil vem se configurando num momento de significativas transformações internacionais – mudanças na divisão internacional do trabalho, nos fluxos comerciais e financeiros e nas arenas políticas internacionais –, que alteram o *status* de determinados Estados nacionais na hierarquia do sistema mundial. Retorno e emergência de atores nos espaços de disputa econômica e política global, tais como o Brasil, a Rússia, a Índia e, notadamente, a China.

Essa dinâmica traz consigo oportunidades para o Brasil no curto e médio prazo, mas que se não forem bem aproveitadas poderão representar ameaças, sobretudo, no longo prazo,

como a perda de participação das exportações brasileiras em terceiros mercados para a China, desadensamento da estrutura produtiva nacional, perda do controle estratégico sobre fontes de energia – petróleo – e de recursos naturais – terras e minas – e aumento da vulnerabilidade externa estrutural.

Na governança global, é possível explorar a necessidade de construção de uma nova ordem internacional pautada pela multilateralidade e reformas dos organismos internacionais, inclusive com o apoio da China para que o Brasil assumira um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU e uma maior coordenação comercial tanto no âmbito da OMC. Contrariamente, a ascensão econômica e política da China pode aprofundar a assimetria cada vez maior de suas relações com o Brasil, podendo gerar divergências entre as estratégias de atuação desses países nos espaços políticos internacionais.

Na questão monetário-financeira, o estabelecimento de maiores laços entre instituições chinesas e brasileiras, como os bancos de desenvolvimento (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES, e os Agriculture Development Bank of China, China Development Bank; Export-Import Bank of China), e as empresas brasileiras e os grandes bancos chineses, poderia representar uma elevação do uso do *funding* chinês para garantir a expansão do investimento brasileiro. Isso beneficiaria, sobretudo os setores de infraestrutura de transporte e de mobilidade urbana. No entanto, a utilização do *funding* (empréstimos) e do IDE chinês pode elevar o passivo externo brasileiro, aumentando a vulnerabilidade externa do país no médio e no longo prazo.

No comércio e nos investimentos, observam-se alguns elementos dinamizadores das relações bilaterais: de um lado, o aumento das exportações brasileiras destinadas à China, em virtude do papel que desempenha como importante fornecedor de alimentos, petróleo e matérias-primas indispensáveis à manutenção do crescimento chinês, contribui para o superávit comercial brasileiro; de outro, o investimento direto estrangeiro chinês pode significar o aporte de capital e tecnologia nos segmentos de infraestrutura – ajudando na viabilização dos grandes projetos de **infraestrutura** economia e social do Programa de Aceleração do Crescimento, da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016 – de **siderurgia**, da cadeia do petróleo e de minério, auxiliando na expansão produtiva desses segmentos;

No que se refere ao investimento direto externo brasileiro na China, é preciso buscar ampliação da presença das empresas brasileiras no território chinês. Isso pode, ademais, contribuir para reduzir as vulnerabilidades externas de ambos os países. No entanto, os desafios estão em diminuir as assimetrias existentes nas políticas de atração de IDE desses países, refletidas em seus quadros regulatórios. O Brasil é um país mais aberto ao IDE que a China, e o

princípio da isonomia no tratamento dos investimentos mútuos é condição fundamental para o aumento da sinergia e de outros ganhos entre ambos os países.

Por outro lado, a concorrência entre a estrutura produtiva chinesa e a brasileira pode afetar esse dinamismo do comércio e dos investimentos. A ampliação da corrente do comércio entre a China e o Brasil veio acompanhada de pressão competitiva das manufaturas chinesas sobre o parque industrial brasileiro. O “efeito China” tem gerado (i) a especialização regressiva da pauta exportadora – entendida como o aumento da participação relativa dos produtos básicos para a exportação –; (ii) um significativo déficit comercial para o Brasil no caso dos produtos de mais alta intensidade tecnológica; (iii) uma perda na participação das exportações brasileiras de maior intensidade tecnológica em terceiros mercados (Europa, Estados Unidos e América Latina)³ em virtude da expansão das exportações chinesas.

A pressão competitiva das manufaturas chinesas tende a gerar um processo de especialização regressiva da estrutura industrial (desadensamento da cadeia produtiva doméstica) e a forte expansão do IDE chinês no Brasil fora das prioridades da política industrial e sem uma negociação quanto a forma de acesso ao mercado (joint-ventures, alianças tecnológicas etc.) pode significar a perda do controle estratégico soberano do Brasil sobre as fontes de energia (petróleo) e de recursos naturais (terras e minas), sem que isso signifique uma maior transferência de tecnologia para o país.

Na inovação tecnológica, um dos grandes desafios postos para o desenvolvimento brasileiro é aumentar a difusão tecnológica pela sua cadeia produtiva. A questão é como a China que tem realizado um rápido *catching up* tecnológico, pode ser um parceiro fundamental para que o Brasil avance, sobretudo, nesse ponto. Se, por um lado, o Brasil pode contribuir com o avanço tecnológico da China no campo do petróleo, da energia, dos minérios e dos alimentos; por outro lado, a China pode contribuir com o avanço tecnológico do Brasil no âmbito da indústria intensiva em tecnologia, da indústria aeroespacial e da mudança do paradigma energético para a energia limpa (energia solar, eólica, nuclear etc.). A China é o maior exportador de produtos intensivos em tecnologia para o mundo, bem como o maior produtor de equipamentos para produção de energia eólica, por exemplo.

Se não forem superados esses obstáculos e se desperdiçadas as oportunidades, a vulnerabilidade externa estrutural – a especialização regressiva da pauta exportadora e da estrutura industrial brasileira – tende a agravar-se como um fenômeno de longo prazo e

³ Os dados preliminares da pesquisa conduzida pela professora Lia Valls da UERJ/FGV e bolsista PNPd do IPEA apontam para a perda de participação das exportações brasileiras em terceiros mercados para as exportações chinesas.

aprofundar as assimetrias no padrão de comércio, na eficiência do aparelho produtivo, na dinâmica tecnológica e na solidez do sistema financeiro nacional.

Algumas estratégias disponíveis ao governo brasileiro para enfrentar os desafios da ampliação das relações com a China são:

- 1) Utilizar mais ativamente os instrumentos disponíveis de defesa comercial no âmbito da OMC (antidumping, medidas compensatórias, salvaguardas);
- 2) Negociar com o governo chinês o estabelecimento de condições isonômicas para entrada e operação das empresas brasileiras na China;
- 3) Avançar nos instrumentos de regulamentação, regulação e fiscalização da compra de terras e de recursos naturais pelos chineses, adequando esses investimentos às estratégias de desenvolvimento e de inserção internacional da economia brasileira;
- 4) Criar instrumentos de regulamentação e regulação do IDE em função das prioridades da política industrial:
 - ⇒ Para os segmentos do agronegócio, do minério e aço e do petróleo é preciso desenvolver instrumentos para que se busque agregar valor na cadeia de produção no território nacional. As empresas chinesas que operam no Brasil no segmento do agronegócio, por exemplo, não podem exportar apenas soja em grãos, mas devem contribuir para a exportação dos produtos industrializados dessa cadeia produtiva;
 - ⇒ Para a manufatura (automóveis, eletroeletrônica, motocicletas e equipamentos) faz-se necessário requerer um maior conteúdo local (firmas brasileiras) na produção de peças e componentes, sob o risco de se promover um tipo de fragmentação da produção que não traz externalidades positivas sobre outros setores/atividades e mesmo sobre a articulação produtiva das regiões brasileiras.
- 5) Configurar instrumentos institucionais que possibilitem uma gestão da política cambial e monetária adequada a uma visão de longo prazo de crescimento com estabilidade de preços. Endurecendo a crítica e os instrumentos de defesa contra os efeitos deletérios da guerra cambial entre China e Estados Unidos (desvalorização do dólar em relação às outras moedas, com a exceção chinesa que adota uma estratégia reativa de atrelamento de sua moeda ao dólar) para as contas externas brasileiras;
- 6) Aprofundar a industrialização brasileira por meio da ampliação das fontes de financiamento de setores estratégicos para o desenvolvimento de atividades indutoras de mudanças e de difusão da inovação tecnológica;
- 7) Ampliar a cooperação tecnológica com a China no campo aeroespacial e na área de energia limpa, criando projetos específicos que permitam a transferência de tecnologia chinesa

assim como realizado pelo projeto sino-brasileiro CEBRS (desenvolvimento de satélites de observação da Terra).

- 8) Criar mecanismos que acelerem a complementaridade produtiva e integração da infraestrutura sul-americana e aprofundem as instituições regionais, especialmente o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a União das Nações Sul-americanas (Unasul). Assim como fez a política chinesa com o Leste Asiático, a integração produtiva deve estar associada a mecanismos garantidores da presença brasileira no subcontinente com aumentos de produtividade e redução das assimetrias entre os países.

O plano de ação conjunta 2010-2014 entre Brasil e China, assinado em 2009 pelo presidente Hu Jintao e pelo ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que tem reuniões previstas para 2011, deve-se constituir num espaço de negociações comerciais e de investimento com a China, buscando orientar as políticas nas diversas áreas do relacionamento. O problema do avanço dessas negociações agora é que os chineses sabem claramente o que querem do Brasil (em termos gerais e específicos), no entanto, ainda não se tem claro do que queremos da China. Apenas negociações pontuais não bastam, é preciso avançar com urgência nas definições de estratégias amplas e específicas, pois a mão que afaga (empréstimos, IDE, superávit comercial) pode ser aquela que direciona os vínculos externos da economia brasileira para uma dinâmica empobrecedora que ficará visível apenas no médio ou longo prazo.

Referências

- ACIOLY, L. & LEÃO, R. **Internacionalização das empresas da China**. Brasília: Ipea, 2010 (Mimeo.)
- BAUMANN, Renato. Regional Trade and Growth in Asia and Latin America: the importance of Productive Complementarity. Brasília: CEPAL – escritório brasileiro. 2010.
- CHERNAVSKY, E. & LEÃO, R. A evolução e as transformações estruturais do comércio exterior chinês. In ACIOLY, L. & LEÃO, R. (orgs.) **Comércio Internacional: aspectos teóricos e as experiências indiana e chinesa**. Brasília: Ipea, 2010.
- CUNHA, A. & ACIOLY, A. China: ascensão à condição de potência global – características e implicações. In: CARDOSO, J. & ACIOLY, L. & MATIJASCIC, M. **Trajetórias recentes de desenvolvimentos**. Brasília; IPEA, 2009
- Folha de São Paulo (jornal impresso), vários números.
- JAIBAO, W. **Report on the work of the government**. Delivered at the fourth session of the eleventh do National People's Congress on March 5, 2011. Disponível em: <<http://www.china.org.cn>>
- LAMUCCI, S. & WATANABE, M. Investimento chinês no Brasil já vai além das *commodities*. **Valor Econômico**, 18 de fevereiro, 2011, p. A.16.
- MINISTÉRIO das Relações Exteriores (Divisão de Programas de Promoção Comercial e Investimento). **Subsídios – Investimento China**. Brasília: março de 2011. (Mimeo)
- MORAIS, R. A cooperação espacial sino-brasileira. **Desafios do Desenvolvimento (IPEA)**, ano 8, nº 60, abril/maio de 2010.
- NOGUEIRA, I. Desenvolvimento Econômico, Distribuição de Renda e Pobreza na China Contemporânea. **Tese de Doutorado em Economia**. Instituto de Economia da UFRJ, Rio de Janeiro, 2011.
- PINTO, E. Bloco no Poder e Governo Lula: grupos econômicos, política econômica e novo eixo sino-americano. **Tese de Doutorado em Economia**. Instituto de Economia da UFRJ, Rio de Janeiro, 2010a.
- PINTO, E. O eixo sino-americano e a inserção externa brasileira: antes e depois da crise. In: ACIOLY, L. & CINTRA, M. (Orgs.) **Inserção Internacional Brasileira** (vol. 2) Brasília, D.F.: Ipea/Dient, 2010b.
- PINTO, E. O eixo Sino-Americano e as transformações do sistema mundial: tensões e complementaridades comerciais, produtivas e financeiras. In: Acioy, L. & LEÃO, R. **A nova configuração do sistema político e econômico global: as transformações lideradas pela China**. Brasília: IPEA, 2011 (no prelo).
- ROSEN, D. & HANEMANN, T. **China's changing outbound foreign direct investment profile: drivers and policy implication**. Washington, D.C.: Peterson Institute of International Economics, 2009 (Policy Brief 09-14).
- THORSTENSEN, V. China e ESTADOS UNIDOS – de guerras cambiais a guerra comerciais. **Política externa**, vol. 19, nº13, pp. 11-34, dez/jan/fev, 2010-2011
- THORSTENSEN, V. **Perfil da política e instrumentos de comércio internacional dos BIC's: China, Índia e Brasil**. Nota Técnica – Projeto regulação do comércio Global. IPEA: Brasília, março de 2011 (no prelo).
- Valor Econômico (jornal impresso), vários números.
- WOOLDRIDGE, A. The world turned upside down. **The Economist (A special report on innovation in emerging markets)**, April 17th 2010.



Ipea – Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República