

Investimento direto estrangeiro e inserção externa na China, nos anos 90*

Martinho Roberto Lazzari

Economista da FEE.

Resumo

Durante os anos 90, a China foi o país que apresentou as maiores taxas de crescimento do mundo, ao mesmo tempo em que foi a economia emergente que mais atraiu investimentos diretos estrangeiros (IDE). O que se busca neste artigo é compreender o papel que tais investimentos tiveram no dinamismo da economia chinesa, durante esse período, analisando as estratégias dos investidores, a política econômica e os resultados dessas medidas sobre as exportações e a restrição externa, entendida aqui como o determinante primordial do desempenho de uma economia em desenvolvimento. A conclusão principal é que o deslocamento da restrição externa esteve diretamente vinculado à estratégia do Governo chinês em relação ao IDE.

Palavras-chave

Economia internacional; economia chinesa; investimento direto estrangeiro.

Abstract

The Chinese economy showed, over the course of the nineties, the highest growth rate in the world as well as achieved to draw the bulk of Foreign Direct

* O presente artigo é uma versão resumida do segundo capítulo da Dissertação de Mestrado **Investimento Direto Estrangeiro e Inserção Externa: Uma Comparação Entre China e Brasil nos Anos 90**, defendida pelo autor, em março de 2003, junto ao Instituto de Economia da UFRJ.

Investments (FDI). This paper will address that issue trying to grasp the role played by those investments in the Chinese economic performance along the aforementioned period. Therefore, it is going to be examined the investors' strategies and, on the other hand, the outcomes of Chinese government's economic policy concerning exports and external restraint; as for the latter one, it is being regarded as the chief determinant of developing countries economic performance. The reached conclusion states that the "jump forward" on Chinese external restraint was closely connected to its FDI-related economic strategies.

Artigo recebido em 13 dez. 2004.

1 - Introdução

Como parte da política de abertura da economia chinesa iniciada em dezembro de 1978 foi autorizado o ingresso de investimentos diretos estrangeiros (IDE) no País, a partir do ano seguinte. Entretanto, na primeira década da nova política, a China não alcançou maior êxito na atração de capitais forâneos. Entre 1979 e 1983, a média anual de ingresso não passou de US\$ 400 milhões, aumentando, no período seguinte (1984-89), para cerca de US\$ 2,5 bilhões. Foi somente após o relativo sucesso das políticas domésticas, implantadas principalmente durante os anos 80, que a importância do comércio exterior e dos investimentos estrangeiros se tornou manifesta (Naughton, 1996). Os anos 90, portanto, constituíram o período de intensificação das entradas de investimentos estrangeiros e de uma maior relação da economia interna com o comércio exterior.

A década de 90 foi um período de intenso crescimento da economia e das exportações chinesas, apresentando indicadores acima das médias mundial e asiática, então a região mais próspera economicamente (Tabela 1). Esse desempenho, a abertura e a dinâmica econômica regional asiática foram os principais determinantes da entrada dos vultosos investimentos. A entrada de IDE foi a melhor maneira de introduzir capitais estrangeiros, modernas tecnologias e métodos gerenciais atualizados necessários à moderni-

zação econômica do País, segundo a nova visão econômica.¹ Por outro lado, os capitais estrangeiros deveriam ser capazes de gerar as divisas necessárias para contornar possíveis restrições externas ao crescimento. Entretanto a capacidade dos IDE de desempenharem o papel descrito acima depende de políticas e atitudes afirmativas por parte do Estado.

Tabela 1

Taxas de crescimento médio anual, do PIB e das exportações, na China, no Leste Asiático e no Pacífico e no mundo — 1990-99

INDICADORES	CHINA	LESTE ASIÁTICO E PACÍFICO	MUNDO
			(%)
PIB	10,7	7,4	2,5
Exportações	13,0	12,6	6,9

FONTE: GABRIELE, A. **Science and technology policies, industrial reform and technical progress in China: can socialist property rights be compatible with technological catching up?** Genebra: UNCTAD, 2001. p. 6. (Discussion Paper n. 155).

O restante do trabalho terá como meta, portanto, analisar as questões levantadas muito rapidamente acima, quais sejam, as políticas industriais e tecnológicas, as estratégias dos investidores e, principalmente, a relação entre os IDE e as exportações/substituição de importações, bem como com a sustentabilidade do financiamento da conta corrente do balanço de pagamentos.

¹ Objetivos políticos ligados à unificação de seu território e de enfrentamento contra o poder regional reivindicado pela então União Soviética foram os orientadores da estratégia econômica baseada na idéia de “Um país, dois sistemas”, formulada por Deng Xiao Ping no início dos anos 80. Nesse contexto, devem ser enquadradas as políticas econômicas mais gerais de maior abertura da economia, com promoção de investimentos estrangeiros para financiamento da aceleração econômica desejada. Maiores detalhes podem ser encontrados em Medeiros (1999; 1999a).

2 - Características gerais dos investimentos

Até 1989, os investimentos diretos estrangeiros que entraram na China somaram apenas US\$ 17 bilhões, uma média anual um pouco maior que US\$ 1,5 bilhão. Os anos de 1991 e 1992 assistiram ao crescimento dessa média, embora ainda baixa perante o que se veria nos anos posteriores (Tabela 2). Os valores dos investimentos efetivamente realizados deram dois saltos, um em 1992 e outro em 1993 — cada salto triplicando os valores das entradas. Daí em diante, ocorreram aumentos menores, alcançando o pico em 1998 (US\$ 45 bilhões), sofrendo pequena queda em seguida, para estabilizar-se em valores em torno de US\$ 40 bilhões ao ano.

Enquanto imprimia uma política de atração de investimentos diretos estrangeiros, a China impunha restrições a outras formas de financiamento externo, representando um padrão distinto daquele praticado por muitos países em desenvolvimento.² A partir de 1992, os IDE tornou-se a principal fonte de financiamento externo do País, seguido de longe pelos empréstimos e pelos investimentos de portfólio. Do capital representado pelos IDE, os investimentos destinados a fusões e aquisições foram relativamente pequenos, com a parcela deles no total dos IDE passando de 5% em apenas um dos anos (1999).

O rápido crescimento dos IDE na China foi acompanhado por mudanças na origem dos países investidores. Entre 1979 e 1991, Hong Kong contou com 62%, o Japão com 14% e os EUA com 10% dos investimentos realizados. Nos anos 90, as participações de Hong Kong, Taiwan e Japão encolheram, ao mesmo tempo em que investimentos dos outros New Industrialized Countries (NICs) da região (Coréia do Sul e Cingapura) aumentaram absoluta e relativamente. Se, num primeiro momento, os capitais ocidentais (EUA e União Européia), diminuíram suas parcelas, recuperaram-se depois, chegando a patamares de 10% para cada um no final de 2000.

² Para uma visão crítica sobre o financiamento externo baseado em capitais de curto prazo, ver Medeiros (1997) e Medeiros e Serrano (2001). Para uma crítica mais geral, ver Kregel (1996).

Tabela 2

Valores totais e origem nacional do IDE na China — 1990-00

ANOS	VALORES TOTAIS (US\$ milhões)	ORIGEM (%)		
		Hong Kong	Taiwan	Japão
1990	3 487,1	54,87	6,38	14,44
1991	4 366,3	56,96	10,68	12,20
1992	11 007,5	70,03	9,54	6,45
1993	27 514,9	64,91	11,41	4,81
1994	33 766,5	59,75	10,04	6,15
1995	37 250,5	54,64	8,43	8,28
1996	41 725,5	50,95	8,33	8,82
1997	45 257,1	46,46	7,27	9,56
1998	45 462,8	41,64	6,41	7,48
1999	40 318,7	41,35	6,45	7,37
2000	40 714,8	38,92	5,64	7,16

ANOS	ORIGEM (%)			
	EUA	UE	NICs (1)	OUTROS
1990	13,08	4,23	1,43	5,57
1991	7,40	5,63	1,33	5,80
1992	4,64	2,21	2,19	4,94
1993	7,50	2,44	3,14	5,79
1994	7,38	4,55	5,64	6,49
1995	8,22	5,68	7,75	7,00
1996	8,25	6,56	(2)-	17,09
1997	7,16	9,22	(2)-	20,33
1998	8,58	8,75	11,45	15,69
1999	10,46	11,11	9,72	13,54
2000	10,77	11,00	8,83	17,68

FONTE: MOFTEC FDI Statistics.

(1) Coréia do Sul e Singapura. (2) Valor somado em Outros.

De acordo com a legislação chinesa, existem três formas de ingresso do investimento direto no País: *joint-venture* acionária, *joint-venture* contratual e empresas integralmente estrangeiras. Se, no começo dos anos 90, as associações (*joint-ventures*) entre investidores estrangeiros e empresas nacionais, em sua maioria estatais, representavam a principal forma de ingresso (75% em 1993 e 1994), durante a década, as entradas através de empresas integralmente estrangeiras passaram a ser maioria (50% em 1999).

Regionalmente, os investimentos privilegiaram a faixa costeira da China, zona urbana e industrial. Inicialmente concentrados na parte sul da costa (Províncias de Fujian e Guangdong); a partir da metade dos anos 90, os capitais estrangeiros passaram a buscar também as áreas mais ao norte, onde estão as grandes cidades, como Xangai. No entanto, o interior do País manteve-se pouco explorado por esses capitais. Setorialmente, os IDE procuraram a indústria manufatureira, destacadamente a têxtil e a eletrônica, seguida pela construção civil, que foi o setor a atrair os primeiros investimentos importantes dos anos 80 e do começo dos 90.

3 - Políticas econômicas

3.1 - Restrições regionais e setoriais

Após a primeira lei permitindo a entrada de IDE no País, em 1979, o próximo passo foi estipular as regiões às quais seria dada a prerrogativa de hospedar os investimentos. Em 1980, foram criadas quatro zonas econômicas especiais (ZEEs), em Shenzhen, Zhuhai, Shantou, na Província de Guangdong, e em Xiamen, na de Fujian. Estrategicamente próximas de Hong Kong e Taiwan, essas limitadas zonas serviram de laboratório para a reforma econômica gradual que o Estado chinês tinha em mente. O objetivo era atrair os investimentos dos “chineses estrangeiros” e suas redes de comércio com acesso ao mercado internacional. Para tanto, era oferecido aos investidores um clima orientado pelo mercado, além de incentivos tributários.

Ao longo dos anos 80 e 90, o Governo chinês encorajou outras regiões a atraírem investimentos estrangeiros, através de incentivos tributários e da criação de zonas especiais para abrigar tais capitais. Com o tempo, a aplicação de políticas preferenciais aos IDE foi gradualmente transferida da prioridade regional para acomodar políticas de desenvolvimento industrial, nacional e local. O resultado dessa política geograficamente mais ampla foi a

criação de milhares de zonas de desenvolvimento econômico no País.³ Esse quase-descontrole criou problemas de estrangulamento em algumas áreas, ao mesmo tempo em que incentivou a guerra fiscal entre as zonas. O Governo chinês teve de, em 1993, exigir uma aprovação central para resolver os problemas acima mencionados.

Mesmo que a abertura aos IDE, no início restrita às ZEEs, fosse, mais tarde, estendida às demais regiões do País, a concentração dos investimentos na faixa litorânea não pôde ser evitada. Na tentativa de alcançar um crescimento econômico mais balanceado e diminuir a referida concentração, o Governo chinês foi adotando medidas que incentivavam os IDE a entrarem nas regiões central e ocidental do País.

Setorialmente, existiam restrições aos capitais estrangeiros. De acordo com as Regulamentações Provisionais Guiando os Investimentos Estrangeiros, de 1995, os setores econômicos foram classificados em “encorajados”, “permitidos”, “restritos” e “proibidos”, privilegiando as indústrias de exportações e de alta tecnologia.

Em 1992, alguns setores de serviços, como aviação, telecomunicações e bancos, foram abertos aos IDE como parte de experimento limitado. Xangai recebeu permissão para atrair companhias de seguro. Setores comerciais foram permitidos apenas em 1999, após a emissão da lei acerca das providências sobre empresas comerciais pilotos com investimentos estrangeiros. A entrada de IDE em serviços foi limitada às *joint-ventures* — as empresas comerciais integralmente estrangeiras continuam proibidas — e a capitais provinciais, capitais de regiões autônomas, municípios diretamente sob controle central, cidades diretamente sob planejamento estatal e regiões econômicas especiais. Era exigido que o valor anual das importações das *joint-ventures* comerciais não ultrapassasse 30% de suas vendas durante o ano.

3.2 - Política tributária

A Lei do Imposto de Renda aplicada às firmas com investimento estrangeiro (FIEs) era baseada numa política tributária preferencial voltada às indústrias e às regiões, encorajada pelo Estado chinês. A taxa básica cobrada

³ Conforme jornal chinês de 1993, uma fonte oficial garantia: “(...) ninguém sabe exatamente quantas dessas zonas que atraem investimento estrangeiro com uma variedade de incentivos

das FIEs era de 33%, mas era somente de 15% para as empresas localizadas nas ZEEs, nas Zonas de Desenvolvimento Tecnológico e Econômico (ZDTEs) e nas zonas industriais de alta tecnologia; e de 24% para as das regiões costeiras abertas e de capitais de províncias (e de 15%, se envolvessem projetos de energia, portos, transportes ou outros projetos prioritários). Empresas de tecnologia avançada estabelecidas por fundos estrangeiros poderiam ter isenção do imposto de renda por dois anos e cobrança do mesmo apenas pela metade pelos seis anos seguintes; empresas de exportação, à parte o tratamento preferencial com isenção de dois anos e a redução pela metade por mais três anos, poderiam obter a redução pela metade do imposto enquanto seus valores anuais de exportação somassem mais de 70% das vendas totais; se as FIEs adquirissem equipamento no mercado interno dentro do volume do investimento total, que estava na categoria de isenção de tarifa, usufruiriam de crédito para o imposto de acordo com regulamento específico. Uma FIE poderia obter reembolso de 40% dos tributos pagos, se os reinvestisse por, pelo menos, cinco anos. No caso de os lucros serem reinvestidos em projetos de alta tecnologia ou para exportação, a empresa poderia receber reembolso total.

3.3 - Política cambial

Sob o regime de controle de câmbio, às FIEs era exigida a manutenção do balanço entre pagamentos e recebimentos em moeda estrangeira. Na prática, a regulação era implementada através do requerimento de abertura, por parte das FIEs, de uma conta em yuan e de uma conta, em separado, para depósitos de divisas estrangeiras no Banco da China ou em outro banco aprovado pela Administração Estatal de Controle de Câmbio. Até 1996, o yuan não era conversível, significando que as FIEs deveriam gerar todos os requerimentos de divisas que necessitassem para a remessa de dividendos ou para outros gastos em moeda estrangeira. As dificuldades óbvias das regulamentações descritas acima levaram o Governo chinês a adotar medidas que facilitassem a obtenção de divisas por parte das FIEs.

Em 1994, aconteceu uma nova rodada de reformas na política cambial, abolindo o sistema dual (isto é, uma taxa fixa oficial e uma taxa determinada

fiscais e outras políticas favoráveis surgiram na China". De acordo com a mesma fonte, estimativas de órgãos oficiais, variavam de 1.700 a 9.000 zonas. Mesmo o Exército possuía sua própria zona de desenvolvimento, localizada na ZEE de Shanthou (Chunlai, 1997c).

nos mercados de swaps) e instituindo uma única taxa, de flutuação “suja” e publicada diariamente pelo Banco da China. Em dezembro de 1996, foi anunciada a total conversibilidade da moeda doméstica, permitindo a conversão livre do yuan envolvendo as transações da conta corrente, isto é, transações comerciais e repatriação de lucros. As transações da conta de capital continuaram controladas. Planos posteriores de liberalização dessas transações foram interrompidos pela crise financeira que se abateu sobre o Sudeste Asiático em 1997 e 1998. Ficou claro, para as autoridades chinesas, que o País não sucumbiu à crise em decorrência do diferimento da desregulação da conta de capital e da contenção dos fluxos de capitais de curto prazo. A experiência da Malásia em sua política de controle de capitais reforçou a conduta adotada (Yusuf; Wu, 2001).

3.4 - Comércio exterior

Embora formalmente não existissem requerimentos de exportações, estes eram estipulados em muitos contratos de *joint-ventures*. O Ministério do Comércio Exterior e Cooperação Econômica (MOFTEC) encorajava cláusulas contratuais que contivessem metas de exportações. Tais requerimentos eram usualmente negociados entre os investidores e o Governo como parte do processo de obtenção da aprovação do investimento. Por outro lado, a análise das políticas tributária e cambial deixa claro os vários incentivos a que as FIEs estavam sujeitas, se exportassem parte de sua produção.

3.5 - Tecnologia

A China buscava atrair e encorajar a transferência de tecnologias avançadas através da entrada de IDE no País. Ao mesmo tempo em que franquava seu imenso mercado interno às empresas estrangeiras, o Governo exigia contrapartida. As leis e regulamentos chineses não requeriam transferência de tecnologia, mas encorajavam-no, com os investidores externos encontrando pressões para acordar com seus parceiros internos formas de internalização de novas técnicas, envolvendo produtos, produção e gerenciamento. Como observado na seção anterior, o grosso dos IDE internalizados durante os anos 90 constituiu-se de investimentos provenientes de países em desenvolvimento da Ásia (basicamente de Hong Kong), mais intensivos em mão-de-obra. No entanto, houve incrementos, ao longo

da década, de IDE intensivos em tecnologia, mais característicos dos projetos das empresas multinacionais (EMNs) de países desenvolvidos. Demonstração disso é a instalação de vários centros de pesquisa e desenvolvimento dessas empresas em território chinês.⁴ Mais objetivamente, pode-se ver a evolução dos IDE tecnológicos através da Tabela 3, onde são medidas as participações de produtos de alta tecnologia nas exportações chinesas, nos últimos anos.

O avanço é significativo,⁵ porém ambíguo. Na Tabela 3, fica evidenciado o crescimento dos produtos de alta tecnologia nas exportações⁶, entretanto a presença das FIEs nesse resultado também cresceu, demonstrando a preponderância das empresas estrangeiras no avanço tecnológico. Segundo Wang, Xue e Tunzelmann (2001), em 1998, somente 10% das exportações totais de produtos de alta tecnologia tinham direitos de propriedade chinesa. Isso parece demonstrar que a transferência tecnológica se dá mais entre matriz estrangeira e filial chinesa, ficando de fora as empresas parceiras domésticas.

Tabela 3

Exportação de produtos de alta tecnologia, por tipo de empresa, da China — 1996-00

ANOS	VALOR TOTAL (US\$ milhões)	PERCENTUAL SOBRE EXPORTAÇÕES TOTAIS	ORIGEM (%)	
			EPEs (1)	Filiais Estrangeiras
1996	7 681	5,08	39	59
1997	16 310	8,92	...	...
1998	20 251	11,02	25	74
1999	24 704	12,67	23	76
2000	37 040	14,86	18	81

FONTE: WORLD INVESTMENT REPORT: promoting linkages. [Genebra]: UNCTAD, 2001.

(1) Empresas de propriedade estatal.

⁴ Microsoft, Motorola, GM, GE, JVC, Lucent-Bell, Samsung, Nortel, IBM, Intel, Du Pont, P&G, Ericsson, Nokia, Panasonic, Mitsubishi, AT&T e Siemens são algumas das empresas que possuem instalações de P&D na China (World Invest. Rep., 2001, p. 26).

⁵ De acordo com o planejamento do plano quinquenal do Governo chinês, entre 1999 e 2005, a parcela de produtos/máquinas elétricas e eletrônicas e produtos *high tech* no total das exportações do País deverá crescer para 50% e 20% respectivamente (Shafaeddin, 2002, p. 12).

⁶ Para efeitos de comparação, a parcela chinesa de produtos de alta tecnologia sobre exportações de manufaturados alcançou, em 1998, 15% (os 11% da Tabela 3 são sobre exportações totais), em comparação com 33% dos EUA, 26% do Japão e 27% da Coréia do Sul. Entretanto, na comparação com países em desenvolvimento, os números chineses são bem melhores. O Brasil apresenta participação de 9%, e a Índia, de 5% (Gabriele, 2001).

4 - Estratégias e ondas de investimentos

4.1 - Estratégias dos investidores

Podem-se separar os países investidores na China em dois grandes grupos, os asiáticos e os ocidentais (EUA e União Européia). Essa separação tem como objetivo a identificação das estratégias das empresas com origem nesses países. Uma passagem de Lemoine (2000) deixa clara essa diferenciação:

“O objetivo das empresas estrangeiras que investem na China difere de acordo com o país de origem (...). Estudos têm mostrado que empresas asiáticas são motivadas por considerações de custos e tendem a investir em atividades exportadoras mais que as outras. Investimentos asiáticos, portanto, correspondem à realocação, em países de baixos salários, de suas indústrias trabalho-intensivas, a fim de manter a competitividade nos mercados mundiais (...). Investimentos norte-americanos e europeus são guiados por estratégias de expansão de mercado ao invés de por considerações de custos. Seus investimentos na China são mais direcionados para setores capital-intensivos e que produzam para o mercado doméstico” (Lemoine, 2000, p. 27-8).⁷

Melhor caracterizando, os principais determinantes da entrada do IDE *export-oriented* são os baixos salários pagos à mão-de-obra, bem como os benefícios concedidos pelo Governo chinês, vistos na seção anterior. Já o determinante dos IDE *market-seeking* é o mercado consumidor chinês, imenso e, ao mesmo tempo, em forte expansão.

⁷ “The aim of foreign firms investing in China is different depending the country of origin (...). Surveys have shown that Asian firms are motivated by cost consideration and tend to invest more than others in export-oriented activities. Asian investment in China thus corresponds to the relocation of their labour intensive industries in a low-wage country in order to maintain their competitiveness in world markets... American and European investment is driven by market expansion strategies rather than by cost considerations. Their investment in China is more directed in capital intensive sectors producing for the domestic market” (Lemoine, 2000, p. 27-8).

4.2 - Ondas de investimentos

Ao longo dos anos 90, houve dois movimentos de investimentos estrangeiros que atingiram a economia chinesa de formas diferentes. Consideram-se esses movimentos como ondas de investimentos, no sentido de que cada uma delas teve uma estratégia marcante, porém não obrigatoriamente dominante. As ondas não se excluem, pelo contrário, permanecem juntas ao longo dos anos, diferenciando-se apenas em certos traços que são relevantes para o estudo aqui proposto.

4.2.1 - Primeira onda

Em 1985, o Governo chinês promoveu mudanças na legislação das quatro ZEEs originais. Investimentos, até então, estavam concentrados em hotéis, turismo e mercado imobiliário, resultando em crescentes déficits comerciais. A partir daquele ano, ênfase maior foi dada ao desenvolvimento industrial, exigindo que os investimentos nessa área tivessem três metas: pelo menos 50% do investimento industrial deveria ser de origem externa; no mínimo 70% do produto deveria ser exportado; e um balanço comercial favorável ao País deveria ser gerado (Wu, 1996).

A localização das primeiras quatro ZEEs obedeceram a um planejamento cuidadoso e estratégico do Governo chinês. As províncias geograficamente próximas de Hong Kong e Taiwan foram as escolhidas, uma vez que poderiam obter vantagens da proximidade de centros comerciais e financeiros importantes na região.

Esse é um lado da questão que aqui se procura entender. O outro diz respeito às variáveis econômicas e mesmo políticas que condicionavam o ambiente da segunda metade dos anos 80 em diante. Fruto de conflitos comerciais entre os Estados Unidos e o Japão, o Acordo do Plaza⁸, de 1985,

⁸ A subida da taxa de juros norte-americana em 1979 gerou uma valorização do dólar frente às outras importantes moedas do mundo, notadamente o marco alemão e o iene japonês. A resultante perda de competitividade e de mercados externos por parte da indústria norte-americana (a primeira metade dos anos 80 apresentou enormes déficits comerciais dos Estados Unidos em relação ao Japão) gerou pressões que redundaram na convocação, por parte do Governo dos Estados Unidos, de uma reunião entre as principais economias capitalistas mundiais, em 1985, no Hotel Plaza, em Nova York. Nesse encontro, os EUA exigiram, e conseguiram, uma ação articulada entre o FED, o Bundesbank e o Banco do Japão, no sentido de ajustarem suas

gerou um realinhamento entre as principais moedas internacionais e entre as moedas das economias asiáticas mais dinâmicas. A valorização do iene, principal resultado do acordo, levou a um deslocamento do capital produtivo japonês através de investimentos estrangeiros, reorganizando o espaço econômico do Sudeste Asiático e aumentando seu comércio regional. Com esse movimento, as empresas japonesas tentavam manter sua competitividade no mercado norte-americano, transferindo parte de suas produções para países que não tivessem sofrido valorização cambial. Num primeiro momento, os países mais beneficiados pelos investimentos japoneses foram, principalmente, Coreia do Sul, Cingapura, Hong Kong e Taiwan (não por acaso, os quatro Tigres Asiáticos). As posteriores elevação de salários e valorização cambial, aliadas à pressão comercial norte-americana, diminuíram as exportações de manufaturas baratas desses países para as economias ocidentais desenvolvidas. Essa elevação de custos levou a um segundo deslocamento de capitais produtivos na região, dessa vez tendo como destino os países da Associação das Nações do Sudeste Asiático (Asean-4)⁹ e, principalmente, a China continental (Medeiros, 1999a).

Para se ter uma idéia da magnitude do diferencial de custos envolvidos, alguns dados podem ser úteis. Em Taiwan, o salário médio mensal de um trabalhador industrial aumentou de US\$ 319 em 1985 para US\$ 912 em 1991 e para US\$ 1.352 no ano de 1995. Em 1992, o mesmo salário, em Hong Kong, era de US\$ 846. Comparativamente, o salário médio mensal de um trabalhador chinês, em 1993, era de US\$ 41 (Nakamoto; Jinglin, 1998, p. 54). Ademais, custos de imóveis e terra urbana também vinham aumentando nos NICs, enquanto a China possuía esses custos em níveis bem mais baixos.

Adicionalmente, outras questões estavam pressionando as indústrias de Hong Kong e Taiwan nessa época, final dos anos 80 e início dos 90. Em primeiro lugar, economias da Asean iniciaram processos de modernização industrial, ameaçando os mercados externos dos dois NICs. Em segundo, em 1989, Hong Kong e Taiwan perderam dos Estados Unidos concessões comerciais baseadas no fim do Sistema Generalizado de Preferência. E, em terceiro, os sucessivos superávits comerciais com os Estados Unidos e o

taxas de juros, para que o dólar se desvalorizasse em relação às outras moedas internacionais (na verdade, ocorreu uma valorização do iene e do marco) e recolocasse novamente os produtos domésticos em condições de competirem no mercado internacional.

⁹ Filipinas, Indonésia, Malásia e Vietnã.

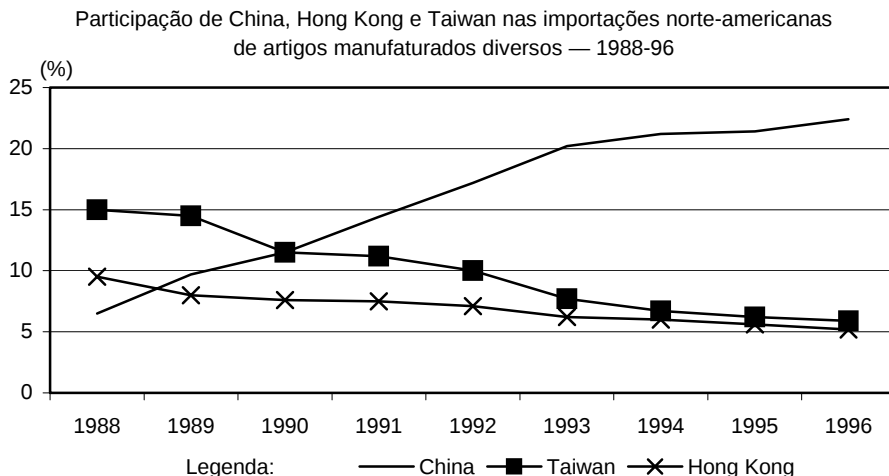
fim da Guerra Fria¹⁰ deram origem a fricções e ações de retaliação por parte deste último (Nakamoto; Jinglin, 1998).

Não vem ao caso se foi a China que desfrutou de uma dinâmica regional de reorganização da produção além das fronteiras nacionais ou se foram Hong Kong e Taiwan que melhoraram suas posições em relação ao mercado mundial, transferindo parte de seus capitais produtivos para o território chinês. O que se torna relevante aqui é que houve um casamento de interesses, que possibilitou uma primeira onda importante de IDE para a China. Estavam, de um lado, a política chinesa de atração de investimentos externos, concretizada nas ZEEs, e, de outro, a quase-necessidade de Hong Kong e Taiwan encontrarem novos espaços de acumulação que servissem como plataformas de exportação da produção de suas empresas. Dessas considerações, surge evidente a estratégia que os investimentos desses países adotariam em território chinês. Retornando à análise anteriormente feita, fica claro que os IDE em questão são dotados da estratégia orientada para exportações.

Uma primeira maneira de ver a realização desse deslocamento produtivo é analisar as contas comerciais externas dos países envolvidos. Durante os primeiros anos da década de 90, tanto Hong Kong quanto Taiwan diminuíram suas dependências comerciais em relação aos Estados Unidos (Gráfico 1). Manufaturas (incluindo bens classificados como materiais e artigos manufaturados diversos) exportadas de Taiwan para o mercado norte-americano diminuíram de US\$ 14,42 bilhões em 1988 para US\$ 11,52 bilhões em 1994, numa queda de 20%. Hong Kong também experimentou declínio em suas exportações para o principal mercado consumidor de seus produtos. Em 1988, exportava US\$ 7 bilhões, caindo para US\$ 6,8 bilhões em 1994. Por outro lado, as exportações chinesas com destino aos Estados Unidos aumentaram de US\$ 5,9 bilhões em 1988 para US\$ 27,5 bilhões em 1994, já demonstrando certo grau de dependência do mercado norte-americano e indicando um cenário de alguma fricção comercial para o futuro (Nakamoto; Jinglin, 1998).

¹⁰ O Sudeste Asiático, dentro das questões geopolíticas inseridas na Guerra Fria, sempre foi uma região importante. Guerras da Coreia, do Vietnã, as presenças da União Soviética ao norte e da China fazem dos países alinhados com os EUA seus parceiros comerciais preferenciais na região.

Gráfico 1



FONTE: NAKAMOTO, S.; JINGLIN, Y. Transfer of manufacturing from Hong Kong and Taiwan into Mainland China and its [...] United State. Osaka City University Economic Review, v. 33, n. 2, p. 51-72, Mar. 1998.

4.2.2 - Segunda onda

O relativo sucesso na atração de investimentos estrangeiros para as ZEEs impulsionou o Governo chinês a permitir investimentos em novas regiões e em novas bases, incentivando também capitais voltados para o mercado interno. A possibilidade de acesso ao seu imenso mercado doméstico em expansão era muito atraente para os oligopólios internacionais rivais em disputa por novos mercados. O Governo chinês soube usar essa vantagem para atrair novos investimentos, agora realizados por EMNs de países desenvolvidos (Medeiros, 1999).

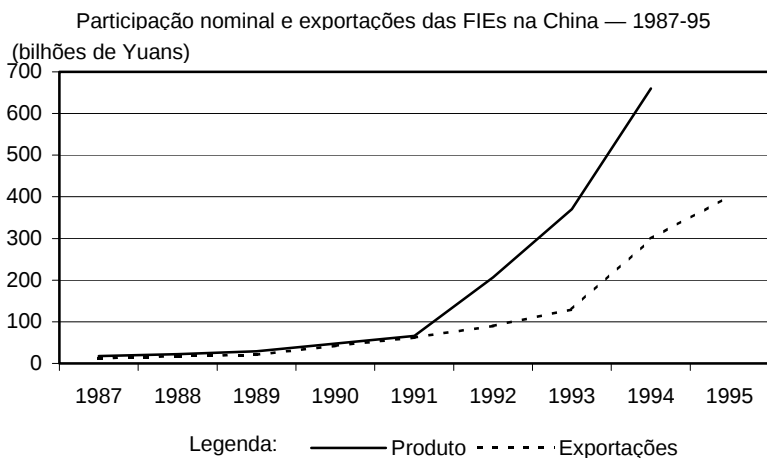
Mesmo que a estratégia dominante dessas empresas fosse acessar o mercado interno chinês, o Governo estava ciente de que poderia obter delas compromissos com exportações a partir de suas novas plantas. Ademais, como visto em seção anterior, a política econômica incentivava e beneficiava empresas que contassem com determinadas propensões à exportação. Em resumo, a China facultava seu imenso mercado interno consumidor, mas “exigia” como contrapartida que tais empresas exportassem, além de também dar preferência àquelas que transferissem tecnologias avançadas.

O Gráfico 2 mostra essa mudança fundamental de estratégias. Até 1991, praticamente a totalidade do produto das FIEs era exportado, evidenciando a

estratégia dos investidores de Hong Kong e Taiwan principalmente. A partir de então e crescentemente, a parcela do produto destinada ao mercado interno aumentou. Nas palavras de Lemoine (2000), a mesma constatação:

“(...) durante esse período, a produção das FIEs com investimentos de países desenvolvidos aumentou muito mais rápido que a produção de FIEs de ‘chineses expatriados’ (Hong Kong, Macao e Taiwan). Em 1997, as primeiras responderam pela maior parcela da produção total das FIEs (quase 60%) e foram responsáveis por 12% da produção industrial chinesa. Essa **mudança na natureza dos fluxos de IDE** indica que empresas multinacionais (EMNS) vêm tendo uma decisiva participação na onda de IDE, desde 1993. A forte presença de EMNs, que possuem estratégias diferentes daquelas de empresas de chineses expatriados, pode indicar efeitos positivos em transferências de capital e tecnologia, bem como projetos de investimentos maiores, mais orientados a setores intensivos em capital e tecnologia. Eles são também mais orientados no mercado doméstico (...) (grifo nosso)” (Lemoine, 2000, p. 34).¹¹

Gráfico 2



FONTE: NAUGHTON, B. China's emergence and prospects as a trading nation. *Brooking Papers on Economic Activity*, [S. l.: s. n.], n. 2, p. 279, 1996.

¹¹ “(...) during this period, the output of FIEs involving investors from developed countries increased much faster than output of FIEs involving ‘Overseas Chinese’ (Hong Kong, Macao and Taiwan).”

5 - Exportações, o papel principal das FIEs¹²

A política econômica chinesa apostou nas FIEs como motores de exportação, uma vez que tais empresas possuem melhores condições de atuar em nível mundial, aproveitando seus canais de mercados, suas marcas e estratégias de abrangência internacional dentro da divisão do trabalho. Em 1997, a taxa de exportações sobre vendas totais era de 40% para as FIEs e de apenas 9% para as empresas chinesas nacionais (Lemoine, 2000).

A Tabela 4 mostra a importância que, ao longo dos anos 90, as FIEs foram ganhando no comércio exterior chinês. Sempre apresentando crescimento, a participação dessas firmas nas exportações totais do País chegou a quase 50% em 2000, ano em que seus valores exportados ultrapassaram os US\$ 100 bilhões. As importações seguiram o mesmo ritmo, com a especificidade de a participação das FIEs ser maior aqui (mais de 50% em 2000) que nas exportações.

Ao mesmo tempo em que as exportações chinesas apresentaram forte crescimento, ocorreu uma escalada dos produtos exportados no valor agregado e na presença em mercados mais dinâmicos. Graças, em grande parte, às FIEs, o País conseguiu construir novas vantagens competitivas em setores que possibilitaram o crescimento das exportações, aumentando suas participações mais rapidamente em outros setores, diversificando e incrementando o valor agregado de sua pauta. Marcadamente, esses aumentos concentraram-se em setores mais dinâmicos, ganhando destaque os ramos de equipamentos de telecomunicações, computadores e equipamentos e aparatos

In 1997, the former accounted for the largest share of total FIE output (almost 60%) and were responsible for 12% of China's industrial output. This **change in the nature of FDI** inflows indicates that Multinational enterprises (MNEs) have played a decisive part in the wave of FDI since 1993. The strengthened presence of MNEs, which carry out strategies different from that Overseas Chinese, can be expected to have positive effects on capital and technology transfer, as their investment projects are larger, more oriented towards relatively capital intensive and technology intensive sectors. They are also more oriented towards the domestic market (...) (grifo nosso)" (Lemoine, 2000, p. 34).

¹² Existe certa controvérsia sobre os dados do comércio exterior chinês. Para os Estados Unidos, alguns produtos que são embarcados em Hong Kong são, na verdade, de origem chinesa, sendo, portanto, considerados como exportados pela China. Para estes últimos, tais produtos têm como origem Hong Kong. Sendo assim, dados norte-americanos refletem exportações chinesas maiores que as que são contabilizadas pelas autoridades da China.

elétricos. Essa evolução pode ser vista através da análise da Tabela 5, onde são apresentadas as exportações chinesas para seu principal mercado, os Estados Unidos.

Tabela 4

Importações e exportações chinesas totais e das FIEs — 1990-00

ANOS	IMPORTAÇÕES E EXPORTAÇÕES		
	Total (US\$ milhões)	FIEs (US\$ milhões)	Percentual
1990	115 436	20 115	17,43
1991	135 701	28 955	21,34
1992	165 525	43 747	26,43
1993	195 703	67 070	34,27
1994	236 621	87 647	37,04
1995	280 848	109 819	39,10
1996	289 904	137 110	47,29
1997	325 060	152 620	46,95
1998	323 923	157 679	48,68
1999	360 649	174 512	48,39
2000	474 308	236 714	49,91

ANOS	IMPORTAÇÕES		
	Total (US\$ milhões)	FIEs (US\$ milhões)	Percentual
1990	53 345	12 302	23,06
1991	63 791	16 908	26,51
1992	80 585	26 387	32,74
1993	103 959	41 833	40,24
1994	115 615	52 934	45,78
1995	132 078	62 943	47,66
1996	138 838	75 604	54,45
1997	142 360	77 720	54,59
1998	140 166	76 717	54,73
1999	165 718	85 884	51,83
2000	225 097	117 273	52,10

(continua)

Tabela 4

Importações e exportações chinesas totais e das FIEs — 1990-00

ANOS	EXPORTAÇÕES		
	Total (US\$ milhões)	FIEs (US\$ milhões)	Percentual
1990	62 091	7 813	12,58
1991	71 910	12 047	16,75
1992	84 940	17 360	20,44
1993	91 744	25 237	27,51
1994	121 006	34 713	28,69
1995	148 770	46 876	31,51
1996	151 066	61 506	40,71
1997	182 700	74 900	41,00
1998	183 757	80 962	44,06
1999	194 931	88 628	45,47
2000	249 212	119 441	47,93

FONTE: MOFTEC FDI Statistics.

Tabela 5

Valor dos 20 principais produtos importados pelos EUA da China — 1996-00

	(US\$ milhões)				
PRODUTOS	1996	1997	1998	1999	2000
Brinquedos e produtos esportivos	8 015	9 922	11 167	11 639	12 925
Calçados	6 392	7 415	8 008	8 434	9 195
Máquinas de processamento automático de dados (ADP)	1 431	2 068	2 809	4 116	6 310
Equipamentos de telecomunicações ...	1 951	2 206	2 823	3 434	4 579
Móveis e acessórios de quarto	1 110	1 544	2 183	3 262	4 476
Partes de máquinas de escritório e ADP	1 439	2 030	2 468	3 208	3 843
Receptores de rádio	1 571	1 943	2 328	2 189	2 591
Aparelhos de som e imagem	967	1 020	1 321	1 754	2 585
Montagens e instalações de iluminação	1 022	1 185	1 434	2 052	2 524
Artigos de plástico	1 591	1 716	1 784	2 111	2 481
Equipamentos não elétricos e elétricos domésticos	1 164	1 353	1 466	1 836	2 380
Casacos, não de malhas	2 099	2 458	2 241	2 158	2 335
Vestuário e acessórios, exceto têxtil ...	1 282	1 442	1 471	1 580	2 281
Artigos de vestuário têxtil	1 555	1 857	1 901	2 126	2 263
Malas de viagem	1 670	1 928	1 937	1 972	2 210
Artigos manufaturados diversos	1 282	1 470	1 656	1 986	2 070
Aparatos e máquinas elétricas	919	1 083	1 288	1 560	2 040
Máquinas de geração de eletricidade e partes	693	985	1 173	1 436	1 840
Aparatos elétricos para controle e proteção	517	713	756	822	1 219
Equipamentos domésticos de base metálica	368	513	637	876	1 199
Importações totais	51 495	62 552	71 156	81 786	100 063

FONTE: U. S. Department of Commerce.

5.1 - Exportações e importações: a dominância das processadoras

A China mantém um tratamento preferencial para as empresas de processamento de exportação, isentando de tarifas de importação os bens para montagem ou transformação para posterior reexportação. As FIEs possuem presença dominante nesse comércio (Naughton, 1996).

Entre 1992 e 1998, as exportações totais da China mais que dobraram, e as importações viram seu valor crescer 75% (Tabela 2). A responsabilidade por esse desempenho pode ser encontrada na Tabela 6. A participação das exportações chinesas no comércio mundial passou de 2,26% para 3,35% em seis anos, com um aumento de 48%. A distribuição das exportações por categorias de firmas mostra que as FIEs, que triplicaram sua participação no período, foram responsáveis pela quase-totalidade da variação. Enquanto isso, as firmas domésticas praticamente mantiveram a sua, apresentando apenas uma pequena elevação até 1995, mas caindo em seguida. Razões para esse desempenho podem ser encontradas na apreciação do yuan e na crise financeira que se abateu sobre a região asiática, em 1998. Isso ocorreu porque valorizações cambiais atingiram desigualmente as FIES e as firmas domésticas. Por um lado, a apreciação diminuiu a renda, em yuan, recebida pelas exportações dos dois tipos de firmas. Mas, por outro, por terem importado a quase-totalidade de seus insumos, as FIEs reduziram seus custos também, o mesmo não ocorrendo com as firmas domésticas, detentoras de quantidades marginais de insumos importados em seus processos de produção. Além do mais, as firmas chinesas não possuíam tratamento privilegiado na hora de importar maquinaria e equipamentos atualizados. Quando se analisa a distribuição das exportações entre ordinárias e processadas, vê-se que as primeiras tiveram suas parcelas estabilizadas ao longo do período. Por outro lado, as processadas praticamente duplicaram, aumentando em um ponto percentual.

Pelo lado das importações, a natureza não se modificou. A China incrementou sua participação, o que é explicado fundamentalmente pelo crescimento das importações das FIEs, no que diz respeito à distribuição entre firmas, e pelas importações para processamento, quando se analisa a distribuição por regimes de comércio.

Tabela 6

Participação percentual do comércio externo chinês, por firmas e regimes tarifários,
no comércio mundial — 1992-98

DISCRIMINAÇÃO	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Exportações mundiais	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Exportações totais da China	2,26	2,47	2,87	2,94	2,85	3,30	3,35
Firmas domésticas	1,80	1,79	2,05	2,01	1,69	1,95	1,87
FIEs	0,46	0,68	0,82	0,93	1,16	1,35	1,48
Exportações ordinárias	1,16	1,16	1,46	1,41	1,19	1,41	1,35
Exportações processadas	1,06	1,19	1,34	1,45	1,59	1,80	1,91
Outras exportações	0,04	0,12	0,07	0,08	0,07	0,09	0,09
Importações mundiais	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Importações totais da China	2,07	2,74	2,68	2,56	2,58	2,53	2,51
Firmas domésticas	1,40	1,66	1,45	1,34	1,17	1,15	1,14
FIEs	0,67	1,08	1,23	1,22	1,41	1,38	1,37
Importações ordinárias	0,86	1,00	0,89	0,84	0,73	0,69	0,78
Importações para processamento	0,81	0,96	1,10	1,13	1,16	1,25	1,23
Importações para participação em FIEs ..	0,40	0,44	0,47	0,36	0,46	0,32	0,26
Outras importações	0,00	0,34	0,22	0,23	0,23	0,27	0,24

FONTE: LEMOINE, F. **FDI and the opening up of China's economy**. [Paris]: Center D'études Prospectives et D'informations Internationales, 2000. (Document de travail n. 2000-11).

As FIEs foram, portanto, o motor da expansão comercial da China entre 1990 e 2000. Suas importações multiplicaram-se 9,5 vezes, e as exportações, 15 vezes, fazendo suas participações saltarem, durante a década, de 23% para 52% e de 12,5% para 48% respectivamente (Tabela 4). Por outro lado, a participação do regime de processamento nas exportações das FIEs foi de 83% (média dos anos 1998-00), e as importações para processamento organizado pelas FIEs chegaram a 60% no mesmo período.

A crescente importância de atividades de processamento no comércio das FIEs reflete seu papel como base produtiva de companhias estrangeiras que realocaram segmentos de produção para dentro da China. Firms estrangeiras transferiram linhas de produção intensivas em trabalho, tornando o País mais ativo na divisão internacional da produção. Embora tenha aumentado em anos recentes a presença de IDE orientados por estratégias de acesso ao mercado interno, considerações de custo permaneceram como importante motivação para as FIEs, notadamente as de origem asiática.

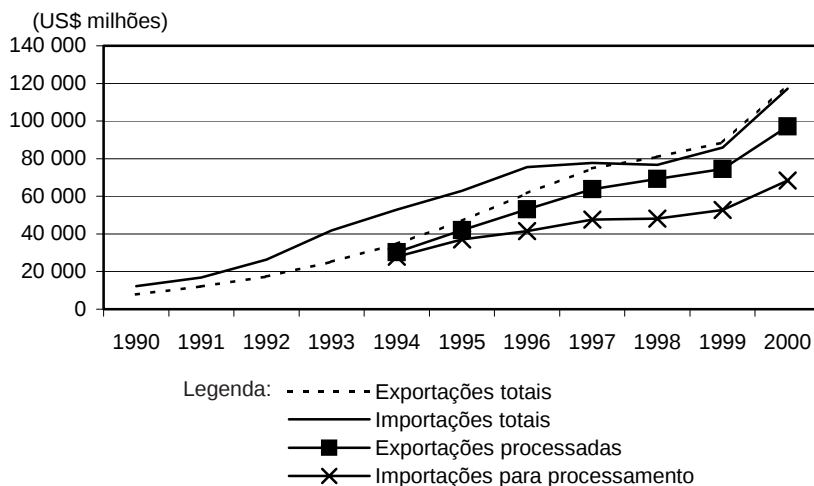
Indústrias processadoras caracterizam-se por serem investimentos de capitais estrangeiros que buscam facilidades e incentivos em outros países, capazes de oferecer matérias-primas e insumos e/ou mão-de-obra mais baratos. Além disso, são empresas que têm o mercado internacional como objetivo, servindo o país hospedeiro, quase sempre, apenas como montador de certo produto, geralmente em estágio tecnológico já difundido. Como visto anteriormente, essas indústrias processadoras importam a quase-totalidade dos insumos, montam o produto e o reexportam para os mercados mundiais. É característica marcante, portanto, o aumento conjunto de exportações e importações, sendo o valor agregado internamente determinado pelo tipo de produção e pela forma como o país receptor dos investimentos articula sua economia para tirar o maior proveito dos capitais forâneos.

Esta última característica, entretanto, não se verifica com muita força no caso chinês. Analisando as duas linhas mais de baixo do Gráfico 3, que refletem apenas os dados do comércio de processamento, pode-se notar que as exportações crescem a um ritmo mais intenso que as importações, o que pode ser comprovado pela Tabela 7. Porém as linhas de cima, que mostram as exportações e importações totais das FIEs, deixam transparecer déficits comerciais sucessivos no período 1990-97. Apenas a partir de 1998, as exportações das FIEs superam as importações e, mesmo assim, em pequena margem¹³.

¹³ Nota-se que, na ausência das FIEs processadoras, a balança comercial das FIEs seria deficitária em larga margem. Disso deduz-se que FIEs não processadoras possuem outro

Gráfico 3

Evolução do comércio exterior das FIEs



FONTE DOS DADOS BRUTOS: MOFTEC FDI Statistics e China's Customs Statistics.

Ao final do período estudado, as processadoras, em geral, exportavam 49% a mais do que importavam, enquanto as FIEs vendiam, no exterior, 42% a mais do que compravam, desempenho este abaixo do das firmas domésticas (Tabela 7). Esse superávit comercial das processadoras estrangeiras pode ser visto como um indicador de valor agregado na China. Há vários fatores que podem explicar o aumento da razão exportações/importações. Primeiramente, a margem de lucro e/ou os custos salariais podem ter subido mais rapidamente que os custos dos insumos, especialmente devido à valorização do yuan a partir de 1994. Segundo, o valor adicionado internamente pode ter crescido como reflexo de uma maior integração das processadoras

processo produtivo, importando insumos, mas não gerando as exportações necessárias para seu pagamento integral. Provavelmente, esse seja o caso das EMNs com estratégias dominantes voltadas para a conquista do mercado interno. Aliado a isso, entre as importações de FIEs estão os equipamentos e bens de capital em geral, que são internalizados como contrapartida de seus investimentos iniciais, sendo sua importância não desprezível. A partir disso, reforça-se a importância das FIEs processadoras na geração das divisas necessárias à continuidade do crescimento da economia chinesa.

com o complexo produtivo interno, ou seja, a indústria chinesa talvez tenha capturado mais estágios da produção e serviços relacionados (empacotamento, *marketing*), que antes eram feitos fora do País (Lemoine, 2000). E um terceiro ponto também merece importância. Nos anos 80 e no começo dos 90, o principal ramo da indústria processadora era o têxtil, com investimentos de origem em Hong Kong, majoritariamente. Ao longo da década, começou a ganhar força o setor eletrônico, notoriamente detentor de maiores possibilidades tecnológicas, de valor agregado, de diferenciação e de acesso a novos mercados. A China internalizou o estágio final da produção de eletrônicos, que é trabalho intensivo. O País tem vantagem na montagem de partes e componentes, e, por contraste, países mais avançados da região — Japão, Coreia do Sul, Cingapura e Taiwan — possuem maior competitividade na produção e na exportação de componentes. Entretanto, nos últimos anos, a China vem melhorando suas vantagens na produção interna de componentes e partes (partes e equipamentos de telecomunicações, partes elétricas, acessórios de maquinaria não elétrica, partes e equipamentos de aquecimento e resfriamento), gerando, com isso, maior valor agregado e maiores *linkages* dentro da economia continental (Shafaeddin, 2002).

Tabela 7

Razão entre exportações depois de processadas sobre importações para processamento, em dólares, segundo especificação de empresas, na China — 1994-00

DISCRIMINAÇÃO	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Todas as firmas	119	126	135	142	152	151	149
Firmas domésticas	136	149	150	174	173	174	168
FIEs	109	113	128	134	143	142	142

FONTE DOS DADOS BRUTOS: MOFTEC FDI Statistics e China's Customs Statistics.

5.2 - Comércio e dinâmica econômica regionais

A análise anterior do comércio de processamento das FIEs traz evidências de que firmas asiáticas vêm tendo um papel importante na transferência de capacidade produtiva e que a participação da China na reorganização da

produção dentro da Ásia tem sido um determinante fundamental de seus fluxos bilaterais de comércio. Esse ponto ficará mais claro com a análise dos dados de comércio exterior das FIEs da China com seus principais parceiros comerciais.

A análise da dinâmica econômica regional permite afirmar que os principais fornecedores das FIEs chinesas são as economias asiáticas, enquanto seu mercado preferencial são os países da OCDE, marcadamente os EUA. Fazendo os cálculos dos balanços comerciais bilaterais (Tabela 8), as relações aparecem expostas. O grosso das importações vem de três países: Taiwan, Coréia do Sul e Japão. E a União Européia¹⁴ e os Estados Unidos, principalmente este, são os mercados consumidores mais importantes das exportações das FIEs chinesas.

Tabela 8

Média das balanças comerciais bilaterais das FIEs chinesas — 1997-99

(US\$ milhões)						
DISCRIMINAÇÃO	HONG KONG	TAIWAN	JAPÃO	UE	EUA	CORÉIA DO SUL (1)
Balança comercial	13 700	-10 000	-3 400	-340	12 000	-6 400
Comércio bilateral (2) ..	1 770	-	-	3 600	18 000	-

FONTE DOS DADOS BRUTOS: MOFTEC FDI Statistics.

(1) Apenas 1997. (2) Comércio bilateral ajustado por estimativas que levam em conta os fluxos comerciais que passam por Hong Kong.

5.3 - Abrindo duas cadeias

Para visualizar melhor a dinâmica dos investimentos regionais na China, podem-se analisar mais detalhadamente as cadeias produtivas têxtil e eletrônica, instaladas em território chinês, mas com investimentos, fornecedores (alguns) e mercados fora dali. São dois casos típicos de processamento para exportação, o que ajuda a esclarecer melhor também esse importante regime de comércio que a China adotou com relativo sucesso nos anos 90.

¹⁴ Desde que se leve em conta as exportações chinesas que passam por Hong Kong.

A composição da pauta de produtos do comércio das FIEs processadoras mostra que a China está envolvida na reorganização da produção, dentro da Ásia, em dois principais setores: primeiro, maquinaria e produtos elétricos e eletrônicos, que, juntos, representam um terço das importações para processamento por parte das FIEs, 43% das exportações após processadas e geram 70% do saldo positivo desse regime de comércio, reforçando a especulação de que esse setor possui maior capacidade de agregar valor dentro da economia chinesa; segundo, a indústria têxtil, que representa cerca de 20% do comércio de processamento das FIEs e 10% de seu saldo. O desenvolvimento das atividades de processamento, por parte das FIEs, no setor que envolve maquinaria e produtos elétricos e eletrônicos está quase inteiramente baseado em insumos vindos de países asiáticos (73%), principalmente do Japão (37,6%). Sintomaticamente, o IDE atuante nesse setor também tem preponderância dos asiáticos, marcadamente o Japão. Os Estados Unidos e os 15 países da União Européia (UE-15) importaram 40% dos bens processados, 50% se se levarem em conta os bens exportados através de Hong Kong (Tabela 9). Saldos positivos com Estados Unidos e União Européia e déficit com a região asiática claramente mostram o fato de a China ter se tornado uma base de montagem para filiais de países mais avançados da Ásia produzirem para mercados ocidentais.

Na cadeia de eletrônicos, o principal fornecedor é o Japão, seguido pelos NICs (Taiwan e Coréia do Sul), que também são os principais investidores estrangeiros nessa área. E os mercados consumidores principais são Japão, UE-15 e Estados Unidos. Vale notar que, com o Japão, a China possui déficit, dada a importância daquele como supridor de insumos para a produção. Resumindo e levando em conta que Hong Kong é mais um entreposto comercial que um destino final, a cadeia eletrônica possui déficit com os asiáticos e superávit com os países ocidentais.

Na indústria têxtil, a transferência de produção para a China aparece como gerada pelo Japão (24%) e pelos NICs (principalmente Taiwan e Coréia do Sul), que suprem metade dos insumos intermediários. Interessantemente o maior mercado para as exportações é o Japão (40% dos produtos processados pelas FIEs) e, depois, os Estados Unidos e a União Européia. Como resultado da reorganização da produção dentro da Ásia, a China possui superávit comercial, em têxteis, com a OCDE e déficit com os NICs (com exceção de Hong Kong).

Tabela 9

Comércio de processamento das FIEs nas indústrias têxtil e eletrônica,
com os principais parceiros econômicos — 1997

DISCRIMINAÇÃO	MUNDO	UE-15	EUA	JAPÃO	HONG KONG	TAIWAN	CORÉIA DO SUL
Indústria têxtil							
Exportações (%)	100	2,9	3,5	39,9	36,7	0,9	5,5
Comércio bilateral (1)	-	10,4	14,5	43,9	13,5	1,4	5,9
Importações (%)	100	2,1	2,8	24,0	11,1	20,8	18,6
Comércio bilateral (1)	-	2,8	3,3	24,6	4,8	23,7	20,2
Balanco (US\$ milhões)	1 825	140	132	2 342	3 276	-2 002	-1 227
Comércio bilateral (1)	-	960	1 405	2 757	1 120	-2 237	-1 343
Maquinaria, produtos elétricos e eletrônicos							
Exportações (%)	100	16,5	23,4	17,5	22,2	2,8	3,9
Comércio bilateral (1)	-	21,9	30,2	19,3	7,1	3,3	4,2
Importações (%)	100	3,2	5,9	37,6	9,7	14,3	11,1
Comércio bilateral (1)	-	4,3	7,1	41,3	2,1	15,7	11,5
Balanco (US\$ milhões)	11 221	4 027,4	5 506	-1 336	4 551	-1 571	-734
Comércio bilateral (1)	-	5 356	7 177	-1 338	1 626	-1 625	-724

FONTE: LEMOINE, F. **FDI and the opening up of China's economy**. [Paris]: Center D'études Prospectives et D'informations Internationales, 2000. (Document de travail n. 2000-11).

(1) Comércio bilateral ajustado levando em conta os fluxos que passam por Hong Kong.

A análise desses dois setores exemplifica a posição chinesa privilegiada numa região em expansão e com extravasamento de investimentos em busca de realocação industrial e comercial. Esse ponto já foi estudado anteriormente, mas merece ser chamada atenção para o mesmo novamente nesta parte do trabalho. O Japão e os NICs passaram, durante a segunda metade dos anos 80 e na década seguinte, por pressões comerciais de seu principal mercado, os EUA, que impingiram, inclusive, um realinhamento de moedas em 1985, dando início, como já se viu, ao primeiro movimento de intensificação de investimentos estrangeiros na região. Ademais, os mesmos países progrediram em suas pautas de exportação, ao mesmo tempo em que viam crescer seus custos internos de produção. Tudo isso levou a uma reorganização produtiva, patrocinada pelo IDE, dentro da região asiática, proporcionando a países relativamente atrasados no processo industrial a atenção dos investidores. A China, que, por outro lado, propiciou maior abertura de sua economia nos anos 90, fazendo política industrial com fortes atrativos, foi uma das grandes beneficiadas por esse processo, como os dados demonstram.

6 - Considerações finais

Uma característica fundamental de economias em desenvolvimento é a presença da restrição externa como o mais importante condicionante do desempenho econômico de longo prazo. Altas taxas continuadas de crescimento econômico necessitam a transgressão dos entraves externos, marcadamente o acesso a bens importados, que possibilitam aumento do estoque de capital dentro do país e dos insumos necessários à contínua produção. As fontes de financiamento em moeda forte incluem exportações, recebimento de serviços e rendas do Exterior, empréstimos internacionais e entrada de capitais. Com exceção das duas primeiras, as demais fontes requerem seu pagamento em data futura, variando apenas as taxas e os prazos.

A administração adequada do endividamento externo faz-se necessária, mesmo quando o acesso ao financiamento externo é facilitado pelo ambiente econômico internacional. Entradas de capitais podem, no presente, oferecer suas vantagens no deslocamento da restrição externa, mas, no futuro, podem originar um estoque de capitais que cobra juros e/ou lucros que devem ser remetidos ao Exterior, além de serem portadores de certa volatilidade no caso de investimentos de portfólio.

Análise recente sobre o papel da restrição externa sobre o crescimento

econômico das regiões asiática e latino-americana foi desenvolvida por Medeiros (1997), que chegou a conclusões bastante esclarecedoras sobre os efeitos dos IDE no financiamento externo de países em desenvolvimento. O Sudeste Asiático foi palco, a partir de 1985, de intensos rearranjos produtivos através de IDE, principalmente do capital japonês em direção aos NICs. Observando os efeitos sobre as economias receptoras dos investimentos, o autor chama atenção para o desequilíbrio comercial que os IDE geraram sobre essas economias. O comércio intrafirma, consequência direta dos IDE, ocasionam déficits sucessivos nas contas dos NICs, uma vez que os IDE sempre proporcionam maiores importações, mas nem sempre maiores exportações. Além do que, a simples entrada dos investimentos não é feita na forma de divisas, mas em forma de máquinas e equipamentos, que podem atingir importante parcela dos capitais declarados como investimentos diretos. O simples comércio bilateral entre o país investidor e o receptor é quase sempre deficitário para este último, a solução — ainda segundo o autor — para os países em desenvolvimento que receberam os investimentos foi a presença de um mercado externo à região que absorvesse as exportações geradas pela realocação produtiva posta em prática pelos IDE. O acesso privilegiado ao imenso mercado norte-americano, fruto de relações geopolíticas ainda decorrentes da Guerra Fria,¹⁵ serviu como escoadouro para os produtos asiáticos. Graças a isso, os referidos países conseguiram estabelecer relações comerciais que possibilitaram a obtenção de superávits, de um lado, para a cobertura dos déficits, de outro. Aliado a isso, foi importante também o aumento do comércio intra-regional, possibilitando uma dinâmica maior às exportações. Nesse ponto, é importante notar que essa trajetória de relativo sucesso foi, em grande parte, possível graças à localização geográfica dos NICs numa “área de investimento do Japão e ‘base ampliada do Pacífico’ dos EUA” (Medeiros, 1997, p. 316).

Tentando resumir o acima exposto, pode-se dizer que os IDE podem tanto ajudar como atrapalhar o caminho do desenvolvimento trilhado por um país, uma vez que atuam diretamente sobre o mais fundamental condicionante do crescimento econômico, a restrição externa. A forma como essa problemática é encarada poderá ditar os rumos da economia nacional. Voltando a este estudo, nota-se que o Governo chinês teve presente essa preocupação, quando se analisam as políticas adotadas perante os investimentos estrangeiros. Além disso,

¹⁵ Além desse ponto, a possibilidade de acesso ao imenso mercado interno chinês por parte de empresas norte-americanas faz com que o Governo dos EUA veja a China com olhos de negociante.

parece razoável afirmar que a condição econômica — taxa de crescimento alta, imenso mercado interno, salários relativamente baixos, política de incentivos — da China é atraente e, aliada à posição geográfica do País, numa região que, ainda que tenha passado por problemas em anos recentes, se mantém como a mais dinâmica do mundo em termos de crescimento do produto e das exportações, dá ao País possibilidades reais de uma administração saudável dos IDE e de seus efeitos. Por outro lado, a independência política do Governo chinês, fundamentada militarmente, e a sua ausência na Organização Mundial do Comércio (OMC)¹⁶ atuaram sobremaneira sobre as possibilidades de efetivação de políticas econômicas heterodoxas.

Sem querer cansar o leitor com dados exaustivos, a análise do balanço de pagamentos da China mostra que o acúmulo de reservas, entre 1990 e 2000, foi de US\$ 176,5 bilhões. A razão disso é uma conta de transações correntes superavitária (com exceção de 1993), fortemente influenciada por uma balança comercial também superavitária. Quanto às remessas de lucros sobre o crescente estoque de capital investido na China, ocorreu um incremento após 1995, ano em que foi facilitado tal procedimento. Em 2000, as remessas alcançaram US\$ 27,2 bilhões, valor que foi, parcialmente, contrabalançado pela entrada de US\$ 12,5 bilhões nessa mesma conta.

Superávit em transações correntes e conta de capital controlada geram uma taxa de câmbio propícia às exportações e um melhor controle sobre as contas externas, fato este que é fundamental para explicar a dinâmica de crescimento da China nos anos aqui estudados. Políticas afirmativas oferecem condições para que a restrição externa não seja um empecilho ao crescimento econômico, engendradas em um ambiente geopolítico e geoeconômico próprio e que, talvez, não sejam passíveis de repetição em outros países do mundo.

¹⁶ Se, por um lado, a entrada recente da China na OMC poderá afetar as condições sobre as quais a política econômica chinesa operou durante os anos 90, por outro, seu comércio exterior poderá ter suas possibilidades aumentadas pela abertura de novos mercados.

Referências

BRAUNSTEIN, E.; EPSTEIN, G. **Bargaining power and foreign direct investment in China**: can 1.3 billion consumers tame the multinationals? Nova York: New School University, 2002. (CEPA Working Paper, n. 13).

CHUNLAI, C. **Comparison of investment behavior of source countries in China**. Adelaide: Chinese Economies Research Centre/University of Adelaide, 1997b. (CERC Working Paper n. 97/14).

CHUNLAI, C. **Foreign direct investment and trade**: an empirical investigation of the evidence from China. Adelaide: Chinese Economies Research Centre/University of Adelaide, 1997. (CERC Working Paper n. 97/11).

CHUNLAI, C. **Recent developments in foreign direct investment in China**. Adelaide: Chinese Economies Research Centre/ University of Adelaide, 1996. (CERC Working Paper n. 96/3).

CHUNLAI, C. **The composition and location determinants of foreign direct investment in China's manufacturing** Adelaide: Chinese Economies Research Centre/ University of Adelaide, 1997a. (CERC Working Paper n. 97/13).

CHUNLAI, C. **The evolution and main features of China's foreign direct investment policies** Adelaide: Chinese Economies Research Centre/University of Adelaide, 1997c. (CERC Working Paper n. 97/15).

GABRIELE, A. **Science and technology policies, industrial reform and technical progress in China**: can socialist property rights be compatible with technological catching up? Geneva: UNCTAD, 2001. (Discussion Paper n. 155).

HAISHUN, S. DFI, foreign trade and transfer pricing. **Journal of Contemporary Asia**, [S. l.: s. n.], v. 29, n. 3, Aug., 1999.

HE, Y. Investimento direto estrangeiro e desenvolvimento econômico na China. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 24, n. 4, p. 195-225, 1997.

HUANG, Y. **Why more is actually less**: new interpretations of China's labour-intensive FDI. [Boston]: Harvard Business School, 2001. (Working Paper, n. 375).

KREGEL, J. A. Riscos e implicações da globalização financeira para a autonomia de políticas nacionais. **Economia e Sociedade**, Campinas: Unicamp, n. 7, p. 29-49, Dez. 1996.

LAN, P.; YOUNG, S. Foreign direct investment and technology transfer: a case-study of foreign direct investment in north-east China. **Transnational Corporations**, v. 5, n. 1, p. 57-83, Apr. 1996.

LEMOINE, F. **FDI and the opening up of China's economy**. [Paris]: Center D'études Prospectives et D'informations Internationales, 2000. (Document de travail n. 2000-11).

LICHTENSTEIN, P. M. Competing perspectives on the liberalization of China's foreign trade and investment regime. **Journal of Economic Issues**, v. 34, n. 4, p. 873-889, dec. 2000.

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

MEDEIROS, C. Economia e política do desenvolvimento recente na China. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 19, n. 3, p. 92-112, jul./set. 1999a.

MEDEIROS, C. 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: Vozes, 1997.

MEDEIROS, C. **Raízes estruturais da crise financeira asiática e o enquadramento da Coreia**. [Rio de Janeiro]: IE-UFRJ, 1998. (mimeo).

MEDEIROS, C.; SERRANO, F. Capital flow to emerging markets under the floating dollar standard: a critical view on the brazilian experience. [Rio de Janeiro]: IE/UFRJ, 2001. (mimeo).

MOFTEC. **China's Attracting Foreign Investment Policy**. Disponível em: <http://www.moftec.gov.cn>

MOFTEC. **Provisions on Pilot of Commercial Foreign-Investment Enterprise**. Disponível em: <http://www.moftec.gov.cn>

MOFTEC. **The Law of the People's Republic of China on Chinese-Foreign Contractual Joint Ventures**. Disponível em: <http://www.moftec.gov.cn>

MOFTEC. **The Law of the People's Republic of China on Chinese-Foreign Equity Joint Ventures**. Disponível em: <http://www.moftec.gov.cn>

MOFTEC. The Law of the People's Republic of China on Wholly Foreign-Owned Enterprises. Disponível em: <http://www.moftec.gov.cn>

NAKAMOTO, S.; JINGLIN, Y. Transfer of manufacturing from Hong Kong and Taiwan into Mainland China and its impact on China-US trade: the triangular relations among Mainland China, Hong Kong and The United States. **Osaka City University Economic Review**, [S. l.: s. n.], v. 33, n. 2, p. 51-72, Mar. 1998.

NAUGHTON, B. China's emergence and prospects as a trading nation. **Brooking Papers on Economic Activity**, [S. l.: s. n.], n. 2, 1996.

NOLAN, P. Large firms and industrial reform in former planned economies: the case of China. **Cambridge Journal of Economics**, [S. l.: s. n.], v. 20, n. 1, p. 1-29, Jan. 1996.

NOLAN, P.; ZHANG, J. **The challenge of globalization for large chinese firms**. Genebra: UNCTAD, 2002. (Discussion Paper n. 162).

SHAFAEDDIN, S. M. **The impact of China's accession to WTO on the exports of developing countries**. Genebra: UNCTAD, 2002. (Discussion Paper n. 160).

SUN, Q.; TONG, W.; YU, Q. Determinants of foreign direct investment across China. **Journal of International Money and Finance**, [S. l.: s. n.], v. 21, p. 79-113, 2002.

WANG, Q.; XUE, L.; von TUNZELAMNN, N. Regional variations and national policies in China's system of innovation. In: THE NELSON AND WINTER CONFERENCE. **Proceedings...** Denmark, Jun. 2001.

WORLD INVESTMENT REPORT: cross-border mergers and acquisitions and development. [Genebra]: UNCTAD, 2000.

WORLD INVESTMENT REPORT: fdi and the challenges of development. [Genebra]: UNCTAD, 1999.

WORLD INVESTMENT REPORT: promoting linkages. [Genebra]: UNCTAD, 2001.

WORLD INVESTMENT REPORT: transnational corporations, market structure and competition policy. [Genebra]: UNCTAD, 1997.

WORLD INVESTMENT REPORT: trends and determinants. [Genebra]: UNCTAD, 1998.

WU, W. The creation and evolution of China's special economic zone policy. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 6, n. 2, p. 45-64, 1996.

YANG, Y. Export growth and the exchange rate (China in the middle of the East Asian Crisis). In: CHINA update conference papers. Canberra: National Centre for Development Studies/The Australian National University, 1998.

YISHENG, L. **Foreign direct investment and economic development in Guangdong**: problems and perspectives. Adelaide: Chinese Economies Research Centre/ University of Adelaide, 1997. (CERC Working Paper).

YUSUF, S.; WU, W. **Shanghai rising in a globalizing world**. World Bank, Jun., 2001. (Working Paper).

ZHAN, X. J. The role of foreign direct investment in market-oriented reforms and economic development: the case of China. **Transnational Corporations**, [S. l.: s. n.], v. 2, n. 3, p. 121-148, Dec. 1993.

ZHANG, K. H.; SONG, S. Promoting exports: the role of inward FDI in China. **China Economic Review**, [S. l.: s. n.], v. 11, p. 385-396, 2000.