

NEIT

Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia



Boletim NEIT – Número 26 – set - dez 2013* ISSN - 1981-6731

Diretor do IE - Unicamp

Fernando Sarti

Coordenador do NEIT

Miguel Juan Bacic

Conselho Editorial

Clésio Xavier (UFU)

Marcelo Pinho (UFSCAR)

Maria Lussieu da Silva (UFRN)

Renato de Castro Garcia (POLI - USP)

Ricardo Machado Ruiz (CEDEPLAR - UFMG)

Organizadores

Marcelo Sartorio Loural

Paulo Henrique Feitosa

Vinícius Fornari

EQUIPE NEIT

Professores do NEIT

Adriana Nunes Ferreira

Ana Lúcia Gonçalves da Silva

Ana Rosa Ribeiro de Mendonça

Célio Hiratuka

Fernando Sarti

José Rubens Dória Porto

Marcelo Cunha

Maria Carolina de Azevedo de Souza

Mariano Francisco Laplane

Maurício Aguiar Serra

Miguel Juan Bacic

Paulo Sérgio Fracalanza

Rodrigo Lanna Franco da Silveira

Pesquisadores do NEIT

Adriana Marques da Cunha

Beatriz Freire Bertasso

Carolina Troncoso Baltar

Fernanda Ultremare

Daniela Salomão Gorayeb

Danilo Spínola

Lídia Ruppert

Marcelo Sartorio Loural

Marco Antônio M. Rocha

Marcos José Barbieri Ferreira

Paulo Henrique Feitosa

Pedro Miranda

Rodrigo Coelho Sabbatini

Samantha Cunha

Silas Thomaz da Silva

Vinícius Fornari

SUMÁRIO

MUDANÇA ESTRUTURAL E POLÍTICA INDUSTRIAL SISTÊMICA-ESTRUTURAL: UMA ANÁLISE DOS SETORES-CHAVE DA ECONOMIA BRASILEIRA..... pág 1

Fernanda Ultremare e Marília Bassetti

A INTERNACIONALIZAÇÃO DAS EMPRESAS CHINESAS E A IMPORTÂNCIA DA POLÍTICA GOING GLOBAL..... pág 11

Alessandra Macedo

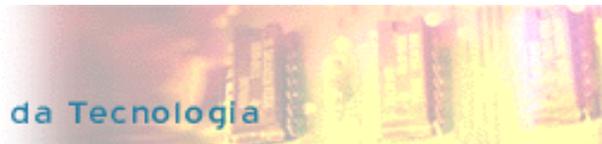
****O Boletim NEIT é uma publicação online quadrimestral***

Unicamp – Instituto de Economia

Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia – NEIT Cidade Universitária Zeferino Vaz

✉ Caixa Postal 6135 ☎ (019) 3521.5714 📠 (019) 3521.5800 📧 boletim_neit@eco.unicamp.br

13083-857 – Campinas, São Paulo – Brasil



MUDANÇA ESTRUTURAL E POLÍTICA INDUSTRIAL SISTÊMICA-ESTRUTURAL: UMA ANÁLISE DOS SETORES-CHAVE DA ECONOMIA BRASILEIRA

*Fernanda Ultrmare e Marília Bassetti **

1. Introdução

Desde a crise econômica de 2008-2009, os formuladores de política econômica tem deparado com a questão de como retomar o crescimento econômico e a criação de emprego de forma sustentada, sem acometer maiores descompassos orçamentários. Segundo Warwick (2013), estabelecer prioridades quanto às áreas aonde o governo irá agir pode ser crucial para a retomada do crescimento econômico, ainda que prevaleçam algumas questões difíceis de ser respondidas, tais como aonde e como tais ações devem ser empreendidas. Neste contexto, o crescente interesse pelas políticas industriais ressurgiu em um momento em que as cadeias globais de valor mostram-se mais complexas, evidenciando um espaço para os países em desenvolvimento que antes encontrava-se apenas no plano das ideias.

No contexto latino-americano, a política industrial é muitas vezes associada à implementação do modelo de industrialização por substituição de importações (ISI), aparecendo como uma forma de superar a situação de heterogeneidade estrutural dos países. Nesse sentido, contou-se com a combinação entre protecionismo comercial e promoção de investimentos diretos e com o financiamento dos bancos nacionais de desenvolvimento. A década de 1970 apresenta dois exemplos – o II Plano Nacional de Desenvolvimento, no Brasil, e o Programa Nacional de Fomento Industrial, no México (IPEA, 2010). Já na década de 1980, as políticas orientadas para a indústria perderam legitimidade¹. Sob o contexto internacional de propagação do ideário neoliberal, as reformas estruturais desconsideravam as políticas setoriais, outrora em posição central, apresentando um processo de privatização e de necessidade de equilibrar as finanças públicas, relegando ao Estado um papel secundário na dinâmica econômica. A década de 1990 foi marcada pelo ressurgimento do interesse por políticas ativas de alcance microeconômico e setorial.

As definições a respeito de “política industrial” são as mais diversas. Cabe destacar que um ponto em comum é a intenção declarada de alterar a estrutura econômica (RODRIK, 2004; PACK; SAGGI, 2006), havendo ou não uma meta setorial específica a ser alcançada². Para Rodrik (2004) é preciso ir muito além da abordagem convencional de política industrial que se baseia na enumeração de externalidades tecnológicas (e de outras espécies) e estabelece metas de intervenção no sentido de sanar tais falhas de mercado.

Identificar as ações de políticas públicas como uma resposta à existência de falhas de mercado é completamente enganoso, já que como elucidado por Cimoli et al (2007, p.58), dificilmente uma situação empírica irá apresentar-se de forma semelhante a um determinado “padrão de medida”, de tal forma que quando nos deparamos com o padrão geral, chega-se à conclusão que “o mundo inteiro pode ser encarado como uma enorme falha de mercado!”.

Assim, a política industrial diz respeito às políticas de reestruturação a favor de atividades mais dinâmicas genericamente, além da identificação e promoção de estímulos específicos a determinados setores. Dessa forma, deve-se considerar os condicionantes impostos pela especificidade da estrutura produtiva. No entanto, problematizar tal questão e não resumir a ação do Estado a medidas setoriais, considerando-se o componente sistêmico, torna-se fundamental.

Desde a década de 1980, a dimensão tecnológica tem sido um critério utilizado para definir o alcance das políticas industriais. Porém, na medida em que as políticas industriais adquirem alcance sistêmico, seu impacto sobre a economia exige uma maior atenção. Para o Ipea (2010), não é fácil

*Pesquisadoras do Núcleo de Economia da Indústria e da Tecnologia (IE-Unicamp).

¹ Essa perda de legitimidade não foi universal, já que no Leste e Sudeste da Ásia, as políticas ativas setoriais permaneceram vigentes até a década de 1990. Ver Amsden (1989).

² Tyson e Zysman (1983) definem a política industrial como a política governamental que tem como motivação a resolução de problemas setoriais específicos.



alcançar o equilíbrio entre apoiar a diversificação do aparato produtivo interno e aproveitar as oportunidades de importar bens de capital e insumos mais baratos ou com melhor tecnologia, sendo possível a busca desse equilíbrio apenas a partir da experimentação, ou seja, por meio de políticas mais pragmáticas do que doutrinárias. Para tanto, seria necessário combinar pragmatismo à proatividade, já que normalmente as políticas pragmáticas costumam ser reativas.

Segundo Peres (2006), diversos países da América Latina voltaram recentemente a adotar as políticas de incentivos setoriais, identificadas como políticas industriais. Cabe dizer, no entanto, que a legitimidade de uma política industrial dessa forma em países com estrutura produtiva tão diversificada, como no caso brasileiro, depende, entre outros, dos setores tradicionais também serem contemplados pela política de fomento do Estado. Assim, a política industrial é, ao mesmo tempo, horizontal – para todos os setores – e seletiva, estabelecendo uma série de metas e indicadores de performance, mas sem contar com mecanismos formais de avaliação ao nível das empresas. A seleção de setores não possui critérios universais para decidir quais atividades devem ser promovidas. Nesse sentido, a vasta experiência internacional demonstra que os países têm seguido critérios³ pouco precisos (IPEA, 2010). Além disso, o caráter estratégico das atividades normalmente está atrelado ao seu peso no produto, nas exportações ou no emprego.

Entretanto, segundo Gadelha (2001), a política industrial deve se orientar pelo estímulo às relações interativas (competitivas e cooperativas) que se mostram mais favoráveis ao aprendizado.

No campo das medidas de política industrial possíveis, o reconhecimento de que há dimensões analíticas válidas em ambos polos – tanto das ações verticais, quanto das horizontais – traz consigo a necessidade de uma maior articulação entre ambos. O desenvolvimento econômico, como processo complexo, não comporta o devaneio de polarizações. Nesses termos, a política industrial deve estar inserida em um conjunto de políticas voltadas para a mudança estrutural desejável, contando com instrumentos concretos, como a análise dos setores com maiores efeitos de encadeamento na economia.

É justamente nesse sentido que este artigo busca contribuir. Ou seja, sob o enfoque dos encadeamentos para frente e para trás e considerando-se a seletividade que deve haver nas decisões sistêmicas de uma política industrial desejável, as análises apresentam, a partir do método da Matriz Insumo-Produto, os setores-chave da economia brasileira para o período recente e a relação de interdependência desses com os demais setores da estrutura produtiva brasileira. É preciso aprofundar o conhecimento a respeito dos setores que possuem maior impacto sobre a economia, tanto sob a perspectiva da demanda como do fornecimento de insumos, uma vez que esses seriam os setores considerados os setores-chave.

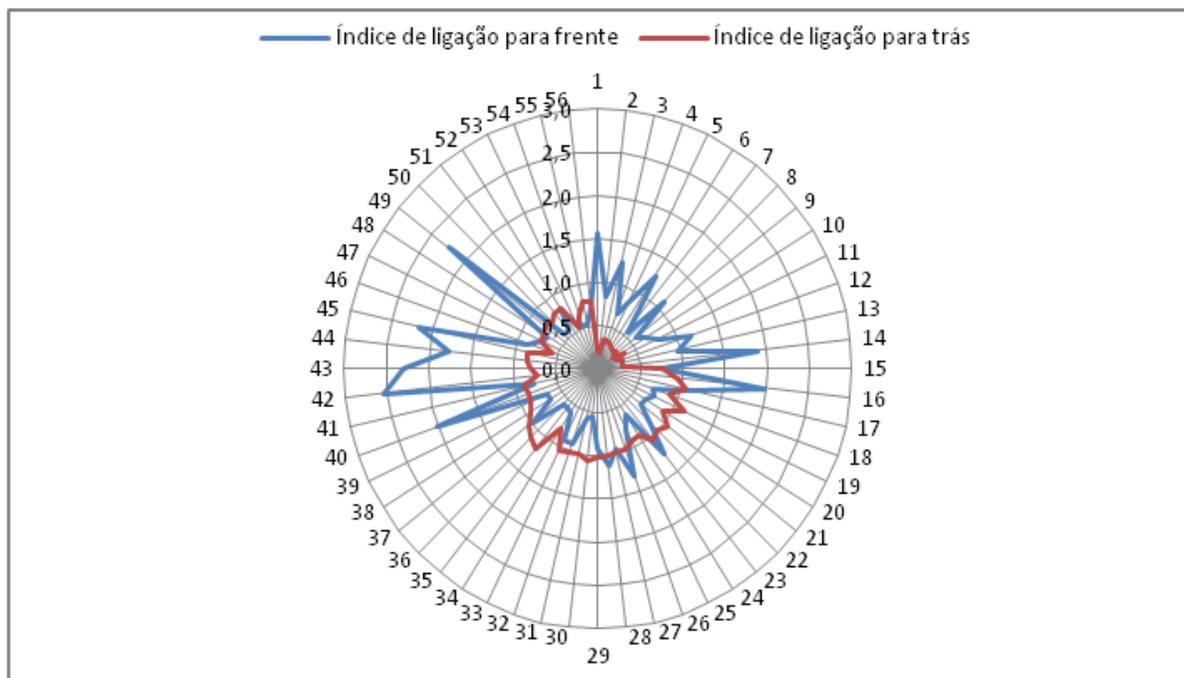
2. Índices de ligação para frente e para trás

Para a análise dos setores-chave da economia brasileira, a figura 1 e 2 apresentam os índices de ligação para frente e para trás de Rasmussen-Hirschmann para cada um dos 56 setores, para os anos de 2000 e 2009.

³ Tais como o grau de conhecimento das atividades em questão, o dinamismo no mercado internacional devido a uma elevada elasticidade-renda com relação ao mundo e o potencial de crescimento de sua produtividade.



Figura 1. Índices de ligação para frente e para trás de Rasmussen-Hirschmann (Ano: 2000)



Fonte: elaboração própria com base no SCN-IBGE. Legenda vide Tabela 1.

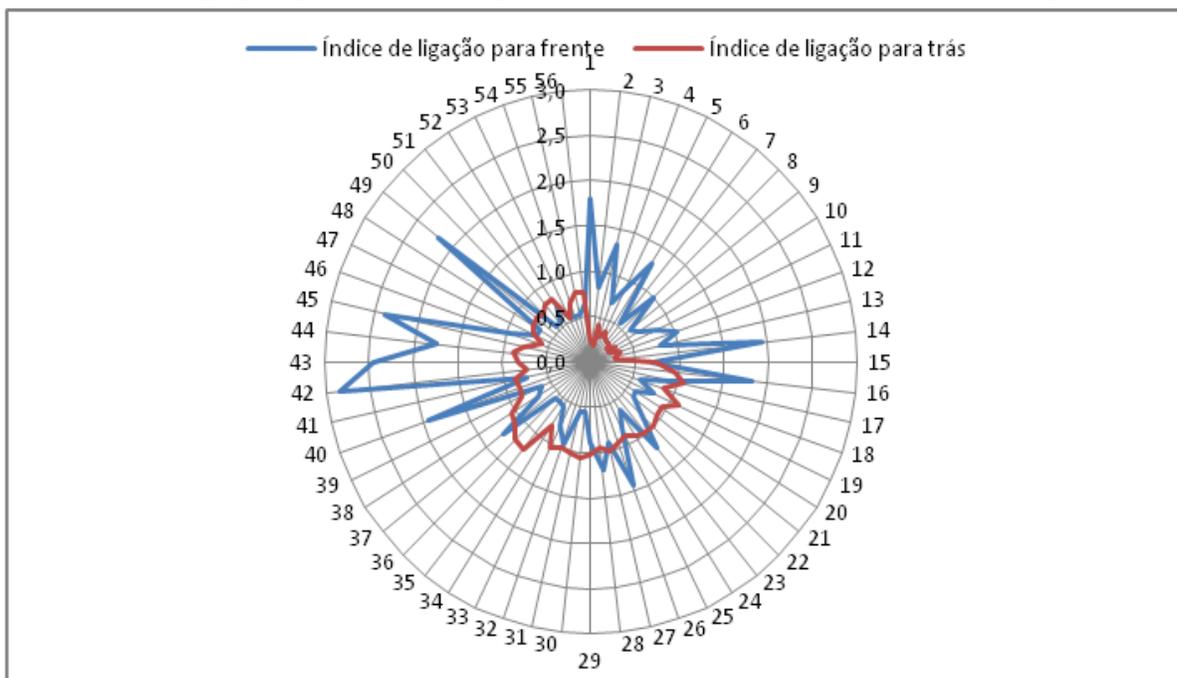
No primeiro ano considerado, os setores-chave da economia brasileira foram: Fabricação de resina e elastômeros (17); Artigos de borracha e plástico (23); e Peças e acessórios para veículos automotores (37). Estas atividades apresentaram poder de dispersão e sensibilidade à dispersão maiores que a média dos demais setores, ou seja, índices para trás e para frente concomitantemente maiores que 1, seguindo a versão mais restrita de setor-chave.

Na análise com conceito menos restrito, para o ano 2000, 15 setores igualmente podem ser considerados setores-chave com apenas o índice de ligação para frente maior que a unidade. Dentre estes setores, as atividades ligadas ao setor de serviços apresentaram os maiores resultados: Comércio (42), na primeira posição, com índice de 2,5552; Transporte, armazenagem e correio (43), em segundo lugar, com índice para frente de 2,2889; Serviços prestados às empresas (49), na posição 3, com valor de 2,2479.

Seguindo o mesmo procedimento, 10 setores apresentaram apenas o índice de ligação para trás maior que 1 para o ano 2000, entre eles, os de maior poder de dispersão foram: Automóveis, camionetas e utilitários (35) com índice de 1,1756; Defensivos agrícolas (19) (índice de 1,1320); e Caminhões e ônibus (36), com índice de 1,1205.



Figura 2. Índices de ligação para frente e para trás de Rasmussen-Hirschmann (Ano: 2009)



Fonte: elaboração própria com base no SCN-IBGE. Legenda vide Tabela 1.

Para 2009, utilizando o conceito mais restrito, apenas o setor de Peças e acessórios para veículos automotores (37) manteve a característica de setor-chave do ano 2000 e apresentou os índices de ligação para frente e para trás maiores que 1. Artigos de borracha e plástico (23), que, no primeiro ano da análise, satisfazia o conceito restrito, passou a contar apenas com o índice para frente maior que a média (unidade), passando ao grupo de setores que obedecem o conceito mais abrangente. Neste conjunto, mantiveram os demais setores do ano 2000, com exceção de Têxteis (8), que apresentou índice para frente de 0,9937.

2.2 Multiplicador de Produção

Em conjunto com as estimativas para os anos 2000 e 2009, é apresentada, na tabela 1, a ordem de cada setor com referencia a cada um dos índices acima, partido daquele que possui o maior multiplicador/efeito direto e indireto (ordem 1) para o de menor (ordem 56).

Tabela 1. Multiplicadores de Produção e Efeitos Diretos e Indiretos (Anos: 2000 e 2009)

Setores de atividade	2000						2009					
	Multiplicador Produção		Efeito Direto		Efeito Indireto		Multiplicador Produção		Efeito Direto		Efeito Indireto	
	Índice	Ordem	Índice	Ordem	Índice	Ordem	Índice	Ordem	Índice	Ordem	Índice	Ordem
1 Agricultura, silvicultura, exploração florestal	1,6087	47	1,3128	50	0,2959	42	1,6480	45	1,3324	47	0,3156	41
2 Pecuária e pesca	1,7852	38	1,4020	42	0,3832	34	1,8831	33	1,4378	36	0,4453	27
3 Petróleo e gás natural	1,7359	39	1,4267	38	0,3091	41	1,9069	31	1,5413	23	0,3656	35
4 Minério de ferro	1,9394	28	1,5150	24	0,4244	27	1,7788	37	1,4399	35	0,3389	39
5 Outros da indústria extrativa	1,8302	35	1,4492	35	0,3810	35	1,9642	26	1,5195	28	0,4447	28
6 Alimentos e Bebidas	2,3391	2	1,7283	1	0,6108	6	2,4027	1	1,7465	1	0,6562	2
7 Produtos do fumo	2,0051	20	1,5851	12	0,4199	30	2,1905	6	1,6996	4	0,4909	18
8	1,9981	23	1,5274	23	0,4708	22	1,9443	28	1,5227	26	0,4216	31



Setores de atividade	2000						2009						
	Multiplicador Produção		Efeito Direto		Efeito Indireto		Multiplicador Produção		Efeito Direto		Efeito Indireto		
	Índice	Ordem	Índice	Ordem	Índice	Ordem	Índice	Ordem	Índice	Ordem	Índice	Ordem	
Têxteis													
9	Artigos do vestuário e acessórios	1,8999	30	1,4770	30	0,4229	28	1,8739	35	1,4862	31	0,3876	34
10	Artefatos de couro e calçados	2,2947	4	1,6302	6	0,6645	2	2,0574	17	1,5479	21	0,5095	12
11	Produtos de madeira - exclusive móveis	1,8458	34	1,4713	32	0,3745	37	1,9508	27	1,5233	25	0,4275	29
12	Celulose e produtos de papel	2,0044	21	1,5335	21	0,4709	21	2,0999	14	1,5971	13	0,5027	14
13	Jornais, revistas, discos	1,8532	33	1,4631	33	0,3901	33	1,7532	40	1,4134	41	0,3398	38
14	Refino de petróleo e coque	2,2605	6	1,6693	4	0,5912	8	2,1899	7	1,6069	10	0,5829	6
15	Álcool	2,0151	19	1,5947	11	0,4205	29	2,0802	15	1,6324	6	0,4478	26
16	Produtos químicos	2,2690	5	1,6355	5	0,6336	4	2,1659	8	1,6175	8	0,5484	7
17	Fabricação de resina e elastômeros	2,2519	7	1,6067	9	0,6452	3	2,2045	5	1,6202	7	0,5843	5
18	Produtos farmacêuticos	1,7881	37	1,4378	36	0,3502	38	1,7611	39	1,4286	39	0,3326	40
19	Defensivos agrícolas	2,3480	1	1,6777	3	0,6703	1	2,2609	4	1,6553	5	0,6056	4
20	Perfumaria, higiene e limpeza	1,9454	27	1,4860	29	0,4594	24	2,0512	19	1,5532	19	0,4980	16
21	Tintas, vernizes, esmaltes e lacas	2,2183	8	1,6135	8	0,6048	7	1,9662	25	1,4981	30	0,4680	23
22	Produtos e preparados químicos diversos	2,1122	12	1,5695	15	0,5427	11	2,0568	18	1,5578	18	0,4991	15
23	Artigos de borracha e plástico	2,1673	10	1,5770	14	0,5903	9	2,0142	22	1,5222	27	0,4920	17
24	Cimento	1,8966	31	1,4940	27	0,4027	31	2,0702	16	1,5872	15	0,4830	21
25	Outros produtos de minerais não-metálicos	1,9823	24	1,5349	20	0,4475	26	1,9322	30	1,5084	29	0,4237	30
26	Fabricação de aço e derivados	2,0621	16	1,5614	17	0,5007	16	1,9872	24	1,5386	24	0,4485	25
27	Metalurgia de metais não-ferrosos	2,0188	17	1,5417	19	0,4772	20	2,1393	9	1,6045	11	0,5348	9
28	Produtos de metal - exclusive máquinas e equipamentos	1,9982	22	1,5115	26	0,4867	18	1,8814	34	1,4662	33	0,4153	33
29	Máquinas e equipamentos, inclusive manutenção e reparos	2,0177	18	1,5304	22	0,4873	17	2,0487	20	1,5611	17	0,4876	19
30	Eletrodomésticos	2,1318	11	1,5959	10	0,5359	12	2,1350	11	1,6089	9	0,5261	11
31	Máquinas para escritório e equipamentos de informática	1,9756	25	1,5118	25	0,4638	23	2,0092	23	1,5474	22	0,4618	24
32	Máquinas, aparelhos e materiais elétricos	2,0732	15	1,5575	18	0,5157	15	2,0391	21	1,5528	20	0,4863	20
33	Material eletrônico e equipamentos de comunicações	2,1064	13	1,5831	13	0,5233	14	2,1062	12	1,6008	12	0,5054	13
34	Aparelhos/instrumentos médico-hospitalar, medida e óptico	1,6024	48	1,3276	47	0,2748	46	1,6177	46	1,3403	46	0,2774	45
35	Automóveis, camionetas e utilitários	2,3142	3	1,6870	2	0,6271	5	2,3951	2	1,7307	2	0,6644	1
36		2,1943	9	1,6228	7	0,5715	10	2,3572	3	1,7030	3	0,6542	3



Setores de atividade	2000						2009					
	Multiplicador Produção		Efeito Direto		Efeito Indireto		Multiplicador Produção		Efeito Direto		Efeito Indireto	
	Índice	Ordem	Índice	Ordem	Índice	Ordem	Índice	Ordem	Índice	Ordem	Índice	Ordem
Caminhões e ônibus												
37 Peças e acessórios para veículos automotores	2,0866	14	1,5619	16	0,5247	13	2,1376	10	1,5903	14	0,5473	8
38 Outros equipamentos de transporte	1,8571	32	1,4623	34	0,3948	32	2,1034	13	1,5733	16	0,5302	10
39 Móveis e produtos das indústrias diversas	1,9377	29	1,4899	28	0,4478	25	1,9015	32	1,4801	32	0,4214	32
40 Produção e distribuição de eletricidade, gás, água, esgoto e limpeza urbana	1,6838	43	1,3966	43	0,2872	43	1,7034	43	1,4024	43	0,3010	43
41 Construção civil	1,8068	36	1,4319	37	0,3749	36	1,7734	38	1,4190	40	0,3543	37
42 Comércio	1,4332	53	1,2611	53	0,1721	53	1,4281	52	1,2554	52	0,1728	53
43 Transporte, armazenagem e correio	1,7155	41	1,3961	44	0,3194	39	1,7918	36	1,4302	38	0,3616	36
44 Serviços de informação	1,6810	44	1,4106	40	0,2703	47	1,7280	41	1,4377	37	0,2903	44
45 Intermediação financeira, seguros e previdência complementar e serviços relacionados	1,6889	42	1,4097	41	0,2791	45	1,4921	51	1,3088	49	0,1833	51
46 Atividades imobiliárias e aluguéis	1,0783	55	1,0444	55	0,0339	55	1,1192	55	1,0711	55	0,0480	55
47 Serviços de manutenção e reparação	1,4968	52	1,2655	52	0,2313	50	1,3804	53	1,1994	54	0,1810	52
48 Serviços de alojamento e alimentação	1,9566	26	1,4755	31	0,4811	19	1,9345	29	1,4648	34	0,4696	22
49 Serviços prestados às empresas	1,6112	46	1,3586	46	0,2526	48	1,5778	47	1,3419	45	0,2359	47
50 Educação mercantil	1,5245	51	1,3113	51	0,2132	52	1,5040	49	1,2975	51	0,2064	49
51 Saúde mercantil	1,6597	45	1,3798	45	0,2799	44	1,6494	44	1,3755	44	0,2740	46
52 Serviços prestados às famílias e associativas	1,7299	40	1,4158	39	0,3141	40	1,7184	42	1,4077	42	0,3107	42
53 Serviços domésticos	1,0000	56	1,0000	56	0,0000	56	1,0000	56	1,0000	56	0,0000	56
54 Educação pública	1,2973	54	1,1701	54	0,1271	54	1,3620	54	1,2092	53	0,1528	54
55 Saúde pública	1,5620	49	1,3205	48	0,2415	49	1,5591	48	1,3308	48	0,2283	48
56 Administração pública e seguridade social	1,5420	50	1,3156	49	0,2265	51	1,5035	50	1,3055	50	0,1979	50

Fonte: elaboração própria com base no SCN-IBGE.

Verifica-se, pelos dados apresentados, que, em 2000, o setor de Defensivos agrícolas (19) apresentou o maior multiplicador de produção (2,3480), o maior índice de efeito indireto (0,6703) e o terceiro maior índice de efeito direto (1,6777). Alimentos e Bebidas (6) apareceu na segunda posição, antes do setor de Automóveis, camionetas e utilitários (35). Estes setores apresentaram multiplicador de produção de 2,3391 e 2,3142 respectivamente.

Já em 2009, o setor de Alimentos e Bebidas (6) apresentou o maior multiplicador de produção do país (índice de 2,4027). Assim, para cada R\$1,00 de incremento de demanda neste setor, o valor bruto da produção brasileira cresce R\$2,4027. Deste valor, 1,7465 corresponde aos efeitos diretos, ou seja, o quanto o próprio setor e os outros setores que o servem com insumos terão de aumentar a produção para suprir o aumento inicial de demanda. O quanto a economia é estimulada indiretamente, ou seja, o efeito indireto provocado pelo aumento de demanda encadeado dos demais setores é de 0,6562.



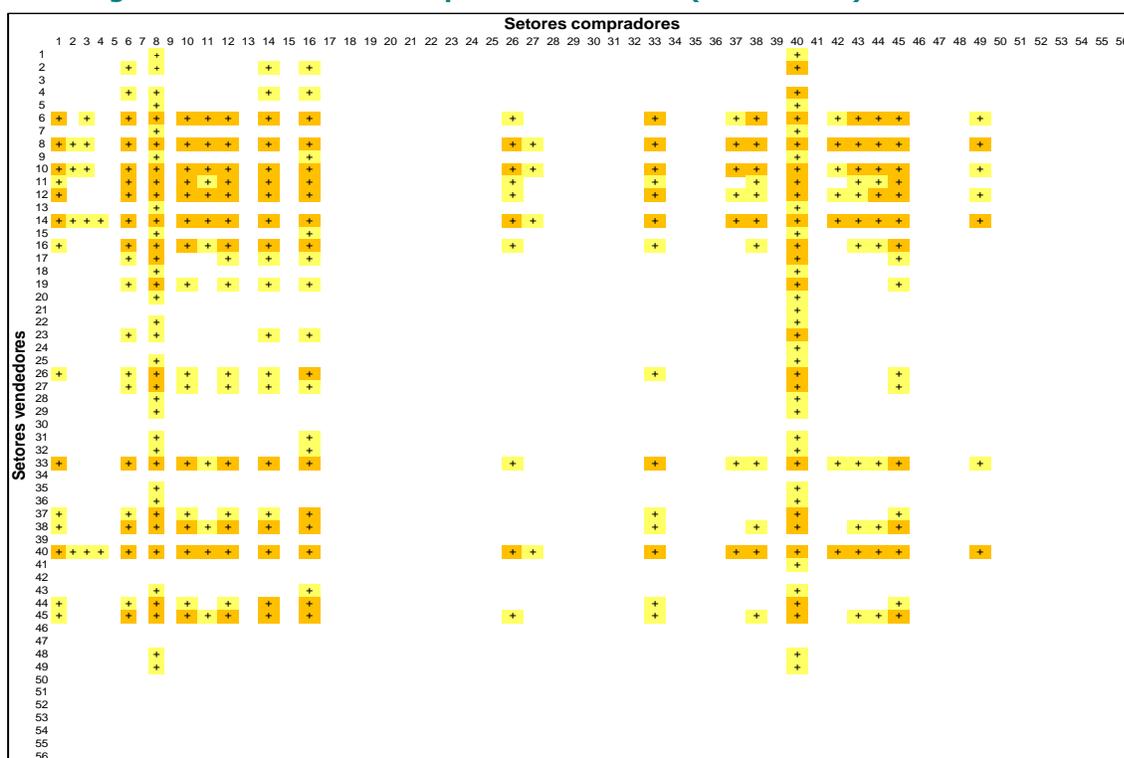
Em seguida, encontra-se o setor de Automóveis, camionetas e utilitários (35), com índice de 2,3951 de multiplicador de produção. Os efeitos diretos e indiretos desse setor se dividem em 1,7307 e 0,6644 respectivamente. O setor de Caminhões e ônibus (36) aparece logo na terceira posição, com multiplicador de produção de 2,3572 (1,7030 de efeito direto e 0,6542 de efeito indireto).

Os setores de serviços aparecem preponderantemente nas últimas posições, com baixo multiplicador de produção e efeitos indiretos muito inferiores, característico de atividades de baixo encadeamento. Na 56a posição, com efeito indireto nulo nos dois anos analisados, esteve o setor de Serviços domésticos (53), com índice de e efeito direto iguais a 1.

2.3 Índice de Campo de Influência

A Figura 3 apresenta os índices de campo de influência 5% (em amarelo forte) e 10% (em amarelo claro) maiores para os 56 setores no ano 2000.

Figura 3. Índices de campo de influência (Ano: 2000)



Fonte: elaboração própria com base em Guilhoto e Sesso Filho (2010).

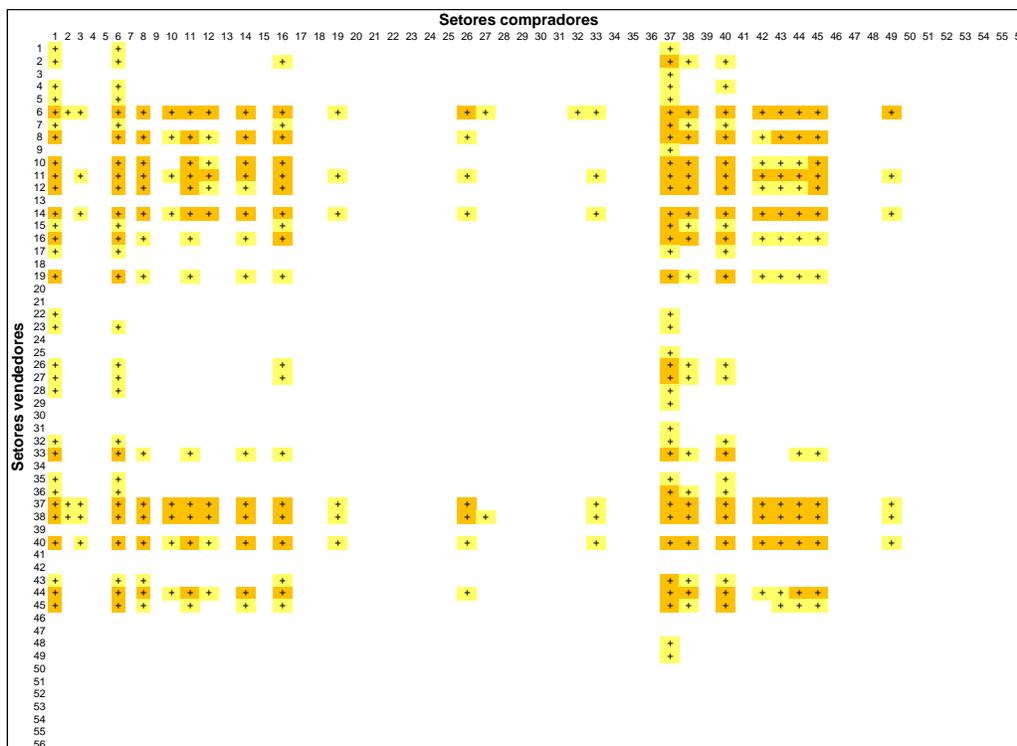
Os setores que apresentaram maior campo de influência (coeficientes entre os 10% mais elevados) no sentido para trás, ou seja, compradores de insumos para este primeiro ano foram: Produção e distribuição de eletricidade, gás, água, esgoto e limpeza urbana (40), com 42 coeficientes; Têxteis (8), com 39; Produtos químicos (16), com 25; e Alimentos e bebidas (6) e Refino de petróleo e coque (14), ambos com 20 coeficientes entre os 10% maiores. Material eletrônico e equipamentos de comunicações (33) apresentou 14 coeficientes entre os 10% maiores e Peças e Acessórios para veículos automotores (37) apresentou 7.

No sentido para frente (vendedores de insumos), os setores citados acima também apresentaram o maior campo de influência. O setor de Peças e Acessórios para veículos automotores (37) apresentou 10 coeficientes acima da média; Material eletrônico e equipamentos de comunicações (33) apresentou 18.

Na figura 4 estão os coeficientes dos setores com maior campo de influência para o ano de 2009. Os dados são apresentados da mesma forma que para o ano anterior (coeficientes 5% e 10% mais elevados).



Figura 4. Índices de campo de influência (Ano: 2009)



Fonte: elaboração própria com base em Guilhoto e Sesso Filho (2010).

Dentre os setores que apresentaram com maior campo de influência em 2009 estão: Peças e Acessórios para veículos automotores (37), que apresentou 37 coeficientes acima da média no sentido para trás e 21 no sentido para frente; Alimentos e bebidas (6), com 29 indicadores no primeiro caso e 23 no segundo; Produção e distribuição de eletricidade, gás, água, esgoto e limpeza urbana (40), com 25 coeficientes para trás e 20 para frente; e Outros equipamentos de transporte (38), com 21 coeficientes para trás e 22 para frente.

O fato desses setores apresentarem pelo menos um índice de ligação de Rasmussen-Hirschmann acima da média corrobora com a característica dos setores-chave de possuírem maiores campos de influência sobre a economia.

Conclusões

Este trabalho procurou analisar uma das três formas de interdependência que se encontram nos SNI (GADELHA, 2001), fundamentais para as estratégias de inovação e para transformação da estrutura produtiva – a questão da interdependência nas cadeias produtivas e tecnológicas e em grupos de atividades correlatas.

Nesse sentido, sob a ótica do multiplicador de produção, o setor de Peças e acessórios para veículos automotores (37) desloca-se da 14a posição, em 2000, para a 10a posição, em 2009. Esse movimento deve ser compreendido tendo em vista principalmente o maior poder de dinamização do efeito indireto. Sob a perspectiva da análise dos coeficientes de campo de influência, o setor (37) desloca-se da sexta posição, em 2000, para a primeira posição, em 2009, na hierarquia de setores que apresentam o maior efeito de difusão (5% maiores) sobre os demais setores. Além disso, esse setor também apresenta-se como grande demandado, quando os demais setores da economia são estimulados.

Considerando-se a análise mais restrita dos índices de ligação para frente e para trás de Rasmussen-Hirschmann, para cada um dos 56 setores e para os anos 2000 e 2009, o único setor que



permanece como setor-chave da economia brasileira é o setor de Peças e acessórios para veículos automotores (37).

Dessa maneira, dada a necessidade de orientar os estímulos da política industrial a setores particulares que tenham conexões importantes na matriz produtiva, conferindo um efeito sistêmico às ações setoriais empreendidas, este trabalho conclui que um setor-chave fundamental para maiores desdobramentos positivos das medidas de política industrial é o setor de Peças e acessórios para veículos automotores. Os instrumentos analíticos apresentados colaboram para orientar e melhor hierarquizar as decisões sistêmicas e setoriais de uma política industrial desejável e condizente com a especificidade brasileira.

Referências

- AMSDEN, A. *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. New York: Oxford University Press, Sept. 1989.
- CIMOLI, M.; DOSI, G.; NELSON, R.R.; STIGLITZ, J. Instituições e políticas moldando o desenvolvimento industrial: uma nota introdutória. *Revista Brasileira de Inovação*, Rio de Janeiro (RJ), n. 6 (1), p.55-85, janeiro/junho, 2007.
- GADELHA, C. A. G. Política industrial: uma visão neo-schumpeteriana sistêmica e estrutural. *Revista de Economia Política*, vol. 21, n.4 (84), out-dez, 2001.
- GUILHOTO, J.J.M., SESSO FILHO, U.A. Estimação da Matriz Insumo-Produto Utilizando Dados Preliminares das Contas Nacionais: Aplicação e Análise de Indicadores Econômicos para o Brasil em 2005. *Economia & Tecnologia*. UFPR/TECPAR. Ano 6, Vol 23, 2010.
- IBGE. *Sistema de Contas Nacionais*. Campinas: IBGE, 2011.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Estrutura produtiva avançada e regionalmente integrada: desafios do desenvolvimento produtivo brasileiro*. Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro. Livro 5. Brasília: Ipea, 2010.
- PACK, H.; SAGGI, K. Is There a Case for Industrial Policy? A Critical Survey", *The World Bank Research Observer* 21(2), Fall: 267-297, 2006.
- PERES, W. The slow comeback of industrial policy in Latin America and the Caribbean. *CEPAL Review*, Apr. 2006.
- RODRIG, D. *Industrial Policy for the Twenty-First Century*. KSG Working Paper No. RWP04-047, Cambridge MA: Harvard University, 2004.
- TYSON, L.; ZYSMAN, J. *American Industry in International Competition: Government Policies and Corporate Strategies*, Ithaca: Cornell University Press, 1983.
- WARWICK, K. *Beyond industrial policy: emerging issues and new trends*. OECD Science, Technology and Industry Policy Papers. N. 2, OECD Publishing, 2013.



Anexo: Índices de ligação para frente e para trás de Rasmussen-Hirschmann (2000 e 2009)

Setores de Atividade	2000				2009			
	Índice RH para frente	Ordem	Índice RH para trás	Ordem	Índice RH para frente	Ordem	Índice RH para trás	Ordem
1 Agricultura, silvicultura, exploração florestal	1,5693	9	0,2214	54	1,8083	8	0,2355	53
2 Pecuária e pesca	0,8363	27	0,1777	56	0,8232	25	0,1876	56
3 Petróleo e gás natural	1,2675	12	0,3473	44	1,3316	11	0,4198	43
4 Minério de ferro	0,6858	38	0,3469	45	0,6992	34	0,2904	48
5 Outros da indústria extrativa	0,8698	25	0,3250	46	0,8949	22	0,3695	44
6 Alimentos e Bebidas	1,2763	11	0,3024	48	1,2873	12	0,3148	47
7 Produtos do fumo	0,5449	53	0,2655	52	0,5443	53	0,2786	50
8 Têxteis	1,1104	16	0,2953	50	0,9937	17	0,2856	49
9 Artigos do vestuário e acessórios	0,5792	48	0,2072	55	0,5570	50	0,2250	55
10 Artefatos de couro e calçados	0,6798	39	0,3603	43	0,6372	39	0,3182	46
11 Produtos de madeira - exclusive móveis	0,8036	29	0,2281	53	0,8284	24	0,2314	54
12 Celulose e produtos de papel	1,1574	14	0,3017	49	1,0300	16	0,3434	45
13 Jornais, revistas, discos	0,9574	19	0,3027	47	0,7965	28	0,2730	52
14 Refino de petróleo e coque	1,9000	7	0,2818	51	1,9400	6	0,2768	51
15 Álcool	0,7391	33	0,7633	36	0,6940	35	0,7535	37
16 Produtos químicos	1,9819	6	0,9556	17	1,8178	7	0,9642	16
17 Fabricação de resina e elastômeros	1,0895	17	1,0680	4	0,9742	18	1,0709	5
18 Produtos farmacêuticos	0,6871	37	0,8851	23	0,5994	43	0,8710	24
19 Defensivos agrícolas	0,7332	34	1,1320	2	0,7867	29	1,1067	3
20 Perfumaria, higiene e limpeza	0,6635	40	0,9077	20	0,5909	44	0,9355	20
21 Tintas, vernizes, esmaltes e lacas	0,6537	42	1,0549	6	0,6112	42	0,9477	18
22 Produtos e preparados químicos diversos	0,8651	26	1,0056	13	0,8193	26	0,9903	13
23 Artigos de borracha e plástico	1,2410	13	1,0478	9	1,2072	14	0,9806	14
24 Cimento	0,6180	44	0,9026	21	0,6209	40	0,9674	15
25 Outros produtos de minerais não-metálicos	0,7751	30	0,9197	19	0,8061	27	0,9033	21
26 Fabricação de aço e derivados	1,3149	10	0,9767	16	1,4475	10	0,9480	17
27 Metalurgia de metais não-ferrosos	0,9419	20	0,9841	15	0,9168	21	1,0029	12
28 Produtos de metal - exclusive máquinas e equipamentos	1,1271	15	0,9971	14	1,1935	15	0,9439	19
29 Máquinas e equipamentos, inclusive manutenção e reparos	0,9225	21	1,0125	11	0,8863	23	1,0271	9
30 Eletrodomésticos	0,5563	52	1,0632	5	0,5466	52	1,0553	8
31 Máquinas para escritório e equipamentos de informática	0,5825	47	1,0123	12	0,5684	47	1,0252	10
32 Máquinas, aparelhos e materiais elétricos	0,9149	22	1,0249	10	0,9514	19	1,0077	11
33 Material eletrônico e equipamentos de comunicações	0,9124	23	1,0489	8	0,7791	30	1,0573	6
34 Aparelhos/instrumentos médico-hospitalar, medida e óptico	0,5932	45	0,8161	30	0,5789	45	0,8255	27
35 Automóveis, camionetas e utilitários	0,5845	46	1,1756	1	0,5588	49	1,2202	1
36 Caminhões e ônibus	0,5723	49	1,1205	3	0,5724	46	1,2068	2
37 Peças e acessórios para veículos automotores	1,0017	18	1,0535	7	1,2701	13	1,0844	4
38 Outros equipamentos de transporte	0,6503	43	0,9454	18	0,7048	33	1,0572	7
39 Móveis e produtos das indústrias diversas	0,6563	41	0,8826	24	0,6172	41	0,8670	25
40 Produção e distribuição de eletricidade, gás, água, esgoto e limpeza urbana	2,0113	5	0,8556	25	1,9483	5	0,8446	26
41 Construção civil	0,7677	31	0,8911	22	0,7493	31	0,8749	23
42 Comércio	2,5552	1	0,7298	39	2,8457	1	0,7254	38
43 Transporte, armazenagem e correio	2,2889	2	0,8045	31	2,4542	2	0,8178	30
44 Serviços de informação	1,7706	8	0,8483	27	1,7429	9	0,8856	22
45 Intermediação financeira, seguros e previdência complementar e serviços relacionados	2,1645	4	0,8526	26	2,3718	3	0,7693	33
46 Atividades imobiliárias e aluguéis	0,8817	24	0,5683	41	0,9336	20	0,5884	41
47 Serviços de manutenção e reparação	0,7555	32	0,7619	37	0,6828	36	0,7152	39
48 Serviços de alojamento e alimentação	0,6967	35	0,7521	38	0,6775	37	0,7583	36
49 Serviços prestados às empresas	2,2479	3	0,7897	33	2,1986	4	0,7840	32
50 Educação mercantil	0,5670	50	0,7754	35	0,5549	51	0,7651	35
51 Saúde mercantil	0,5636	51	0,8230	29	0,5642	48	0,8234	28
52 Serviços prestados às famílias e associativas	0,8202	28	0,8252	28	0,7348	32	0,8215	29
53 Serviços domésticos	0,5321	56	0,5321	42	0,5321	56	0,5321	42
54 Educação pública	0,5359	54	0,6625	40	0,5355	54	0,6902	40
55 Saúde pública	0,5323	55	0,7905	32	0,5321	55	0,7944	31
56 Administração pública e seguridade social	0,6930	36	0,7808	34	0,6502	38	0,7686	34

Fonte: elaboração própria com base no SCN-IBGE.



A INTERNACIONALIZAÇÃO DAS EMPRESAS CHINEAS E A IMPORTÂNCIA DA POLÍTICA GOING GLOBAL

*Alessandra Macedo**

Introdução

O aumento da importância do investimento direto externo (IDE) realizado pela China é um processo ainda recente, ao contrário do seu bem estabelecido papel como receptor de investimentos. A China apareceu pela primeira vez entre os dez maiores receptores de IDE do mundo em 1992 e, em 2012, foi o segundo maior destino desse investimento, atrás apenas dos Estados Unidos.

Apesar dos primeiros fluxos de IDE realizados pela China terem sido registrados em 1982, o fluxo realizado cresceu ao longo dos anos 90 e aumentou exponencialmente após 2001. O ano de 2001 marcou o estabelecimento de uma nova política governamental chamada de Going Global, que foi oficialmente incorporada junto ao 11o Plano Quinquenal. A política Going Global se baseou no contínuo incentivo do governo para que empresas nacionais passassem a competir em uma escala global.

A política Going Global foi consolidada a partir de 2002 e, para Acioly (2012), marcou a mudança do Estado chinês do papel de articulador do processo de internacionalização para o de regulador e incentivador desse processo. O Estado chinês torna o processo de internacionalização mais aberto e passa a conceder incentivos para que o processo ocorra. Estes incentivos passaram a ser utilizados para promover esse processo de internacionalização, "desde mecanismos de financiamento até a facilitação do processo administrativo para a realização de investimentos diretos no exterior" (IPEA, 2011: 3)

A política de internacionalização foi inicialmente formulada na China em 1999 como parte da estratégia para estimular o crescimento das exportações "com o claro objetivo de empurrar as empresas domésticas para que internacionalizassem suas atividades como forma de adquirir recursos estratégicos e expandir suas atividades em mercados estrangeiros" (HURST, 2011:4. Tradução própria). Entretanto, os efeitos da Crise Asiática contribuíram para que o início da política fosse adiado.

Essa política eleva o processo de internacionalização das empresas chinesas a um novo patamar em termos de representatividade global. O aumento de importância da China no cenário descrito ocorreu principalmente após 2008. Apesar de o total de IDE realizado no mundo como um todo ter se reduzido como um todo em 2008 e 2009, o momento foi de forte expansão do fluxo realizado pela China. Com a manutenção de um fluxo crescente, a China se tornou o segundo maior realizador de IDE em 2012 e o 6o maior estoque de IDE no mundo. O estoque de IDE realizado pela China em 2012 era dez vezes maior do que em 2002.

Este trabalho se propõe a analisar as principais mudanças na regulação que contribuíram para o aumento do IDE realizado pela China ao longo dos anos 2000. Com isso, é possível compreender quais foram os mecanismos de incentivo utilizados e compreender como a China se torna um dos países com o maior estoque de IDE do mundo. A compreensão da trajetória da internacionalização das empresas chinesas ao longo da última década auxilia em compreender

O início da internacionalização das empresas chinesas

O início de internacionalização de empresas chinesas ocorre ao longo dos anos 80 de forma lenta e altamente controlada pelo governo central chinês. Eram realizados investimento no exterior com o objetivo que o investimento no exterior viesse a gerar um fluxo de capitais que retornasse ao país, num momento futuro, sob a forma de remessa de lucros (ACIOLY, 2012). Havia escassez de reservas internacionais uma vez que, ao longo dos anos 80, a China estava no meio de um processo de maior abertura e ainda não havia se tornado um dos principais receptores de IDE.

*Pesquisadora do Núcleo de Economia da Indústria e da Tecnologia (IE-Unicamp).



Contudo, a própria escassez de divisas internacionais da China no período tornava necessário que o processo ocorresse lentamente em função da impossibilidade de realizar investimentos no exterior sem comprometer seu balanço de pagamentos. Estas severas restrições deixaram de ser necessárias com o expressivo aumento das reservas internacionais no final dos anos 90 e principalmente ao longo dos anos 2000 (ACIOLY, ALVES e LEÃO, 2011).

Até 1983, o Conselho de Estado, a principal autoridade administrativa do governo, era o único órgão com poder para aprovar propostas de investimentos no exterior. Para que um investimento fosse aprovado, a empresa precisaria necessariamente ser uma estatal (HURST, 2011). Investimentos no exterior eram aprovados baseados na decisão do Conselho uma vez que não havia uma regulação específica para investimentos no exterior. Entre 1984 e 1985, foram estabelecidos os critérios oficiais para aprovar os projetos de investimento no exterior (BUCKLEY, CROSS, *et al.*, 2008).

Foram autorizados investimento de empresas privadas chinesas no exterior e houve relativa liberalização das políticas que restringiam os investimentos no exterior se a empresa preenchesse certos requisitos de capital e possuíssem parceiros para realizar uma joint venture (BUCKLEY, CROSS, *et al.*, 2008). Com a maior facilidade de investir no exterior, observou-se um aumento do *round-tripping*.

O *round-tripping* ocorre quando uma empresa transfere recursos para o exterior e, então, transfere o montante de volta ao país como IDE entrante para se beneficiar de consideráveis benefícios tributários (ZHAN, 2006). Esse movimento chegou a ser bastante substancial no caso da China, principalmente ao longo dos anos 1990, em função de benefícios dados ao IDE entrante, assim como os dados aos investimentos chineses no exterior. O *round-tripping* faz com que os valores declarados de IDE realizado e recebido por um país sejam superdimensionados.

Na década de 1990, houve uma significativa expansão do fluxo anual de IDE realizado pela China. Entre 1986 e 1990 a China investiu em média US\$ 7114 milhões no exterior ao ano. No período seguinte, o fluxo médio de IDE realizados no exterior sobre para US\$ 2,6 bilhões (entre 1991 e 1995). Essa mudança ocorre de forma brusca uma vez que fluxo registrado em 1991 foi quatro vezes maior do que o registrado em 1990⁵.

Com essa brusca variação dos investimentos realizados no exterior, ocorreu significativo aumento de investimentos em imóveis, e participações acionárias com Hong Kong como seu principal destino. O rápido aumento no volume dos investimentos dificultou o monitoramento do governo chinês em relação às aplicações no exterior e marca o período de ampliação do *round-tripping* (XIAO, 2004).

A tentativa de evitar a remessa de capitais para atividades não produtivas ou para manobras fiscais acabou por gerar retrocesso em relação à liberalização dos fluxos de IDE. A preocupação em deter a saída de IDE motivada por vantagens fiscais aumenta principalmente após a Crise Asiática em função da forte fuga de capitais ocorrida no momento. Buckley (2008) resume esse movimento: "preocupações em relação à perda de controle sobre os ativos do estado, a fuga de capitais e o 'vazamento' de moeda estrangeira deram lugar a um enrijecimento dos procedimentos de aprovação e, em particular, a um processo mais rígido e rigoroso de avaliação dos projetos e monitoramento dos investimentos"⁶. A equalização da tributação para empresas chinesas no exterior e no país acabou reduzir efetivamente o *round-tripping*.

⁴ A preços e câmbio correntes.

⁵ Em 1991, o fluxo registrado foi de U\$ 4 bilhões, enquanto que o registrado em 1990 foi apenas de US\$ 913 milhões.

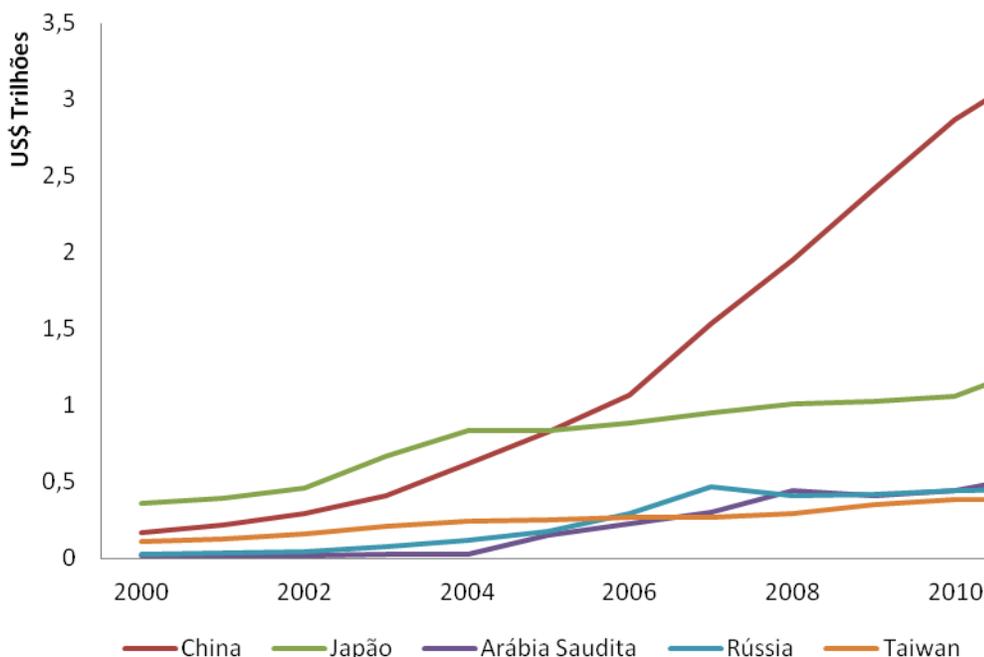
⁶ Original em inglês: "concerns about loss of control over state assets, capital flight and 'leakage' of foreign exchange saw a tightening of approval procedures and in particular a stricter and more rigorous screening and monitoring process" (Buckley, 2008).



Going Global

O acúmulo de reservas internacionais ao longo dos anos 2000 é fator chave na decisão do governo passar a estimular forte aumento dos investimentos no exterior. Isso dado que o acúmulo de moeda estrangeira foi suficiente para permitir maior saída de capitais do país na forma de IDE sem comprometer o balanço de pagamento chinês. Conforme vemos no Gráfico 1, as reservas internacionais da China cresceram exponencialmente ao longo dos anos 2000, e se tornaram as maiores do mundo, atingindo US\$ 3,2 trilhões em 2011 a preços correntes (UNCTAD, 2013).

Gráfico 1 - Evolução das reservas internacionais dos cinco países com maior reserva em 2011 em US\$ trilhões



Fonte: UNCTAD (2013). Elaboração própria. *Inclui reservas em ouro.

O acúmulo de reservas internacionais leva ao relaxamento de políticas de rígido controle sobre a saída de investimentos. A nova preocupação passa ser como aproveitar-se da abundância reservas de modo a promover o IDE realizado por empresas chinesas e permitir a consolidação de empresas chinesas a nível mundial.

Desse modo, os incentivos à internacionalização são definidos de forma direcionada de modo a promover investimentos em setores considerados estratégicos. Entre os setores considerados "chave", podemos destacar a aquisição de recursos naturais e tecnológicos no exterior que permitissem o fortalecimento do posicionamento internacional de empresas chinesas.

Mudança para a política *Going Global*⁷ marca a consolidação da postura de promoção da internacionalização das empresas chinesas. A formalização dessa política ocorre no 10o Plano Quinquenal (2001-2005). No texto abaixo, temos a tradução do plano onde essa estratégia é estabelecida.

"(...) nós precisamos implementar uma estratégia de 'ir para fora', encorajando empresas com vantagens comparativas a realizar investimentos no exterior, a estabelecer operações de processamento, a explorar recursos estrangeiros com parceiros locais, a realizar contratos internacionais de projetos de

⁷ A estratégia de internacionalização possuía a diretriz "zou chu qu" que pode ser traduzido como "ir para fora"



engenharia e a aumentar a exportação de força de trabalho. Nós precisamos proporcionar uma estrutura de políticas de apoio que gerem condições favoráveis para que empresas estabeleçam suas operações no exterior. Nós também precisamos fortalecer a supervisão e prevenir a perda de ativos do estado". (RONGJI, 2001)⁸

Conforme mencionado no texto, uma "estrutura de políticas de apoio" ⁹ passa rapidamente a ser estabelecida. Um dos exemplos que temos é a mudança da legislação que exigia o retorno imediato de lucro obtido no exterior à China, impossibilitando o reinvestimento de lucro no exterior. Essa mudança era um grande obstáculo à expansão dos investimentos chineses no exterior dado que para a expansão de uma empresa já estabelecida no exterior poderia ocorrer apenas através de nova apresentação de projeto de investimento no exterior junto ao governo. Uma mudança na legislação torna possível o reinvestimento do lucro em 14 países. Em 2005, essa política seria modificada de modo a incluir todos os países.

Um dos fatores que auxiliou no aumento do investimento no exterior foi a própria modificação do processo de avaliação e aprovação do investimento, a descentralização do processo de aprovação, a simplificação dos procedimentos burocráticos e a disponibilização do material de requerimento de licença de internacionalização pela internet (YANG e TENG, 2007). Como parte dessa política de incentivo, é disponibilizado o crédito subsidiado para empresas que desejassem investir nos setores prioritários definidos pelo governo a taxas inferiores às médias praticadas nos mercados.

O governo firmou um acordo com o *Export and Import Bank of China* (Exim Bank), o banco chinês de importação e exportação, para que o banco passasse a fornecer crédito com um desconto de dois pontos percentuais ou mais em relação ao que seria oferecido a ele se não fosse investir no exterior. A diferença entre as taxas era custeada pelo Ministério das Finanças (NDRRC, 2004). Para Acioly (2012), a inclusão desse instrumento foi o que teve o maior impacto sobre o volume de internacionalização.

O Exim Bank foi criado em 1994 pelo governo chinês para financiar políticas estatais relacionadas à indústria e comércio exterior. Além de auxiliar com a exportação de produtos chineses e a importação de equipamento de alta tecnologia para empresas chinesas, o banco tem como missão auxiliar empresas que tenham vantagens comparativas no exterior a realizar investimentos e contratos de prestação de serviço (diversos são de construção) no exterior. A criação de um banco estatal cujo principal papel é fornecer crédito para as atividades dela no exterior mostra o compromisso do governo em levar para frente e apoiar o processo para que ele cresça rapidamente.

Houve incentivo do governo para que os próprios bancos estatais se internacionalizem e se estabelecessem no exterior próximo aos locais aonde havia uma concentração de investimento chinês. Isso foi incentivado principalmente no caso dos investimentos realizados na África, aonde havia poucos bancos locais capazes de financiar os grandes projetos investimentos realizados por empresas chinesas em mineração e exploração de petróleo (DUSSEL PETERS, 2012). Essa atuação dos bancos chineses é fundamental para o financiamento de investimentos em países como a Nigéria, Angola e República Democrática do Congo.

Segundo uma entrevista com o presidente do Bank of China (BOC) em 2012 (CEBC, 2012), naquele momento o BOC era o mais internacionalizado entre os bancos chineses. O BOC vem exercendo o papel de prestador a empresa chinesas no exterior de maneira importante, enquanto o Exim Bank é usado mais amplamente na execução da política de promoção do IDE dentro do território chinês. O BOC tem atuado tanto na África, como na América Latina tendo se estabelecido inclusive no Brasil.

⁸ "(...) we need to implement a 'going outside' strategy, encouraging enterprises with comparative advantages to make investments abroad, to establish processing operations, to exploit foreign resources with local partners, to contract for international engineering projects, and to increase the export of labor. We need to provide a supportive policy framework to create favorable conditions for enterprises to establish overseas operations. We also need to strengthen supervision and prevent the loss of state assets

⁹ Original em inglês: "*supportive policy framework*" (RONGJI, 2001)



A nota 1838 do NDRC, publicada em 2004, reitera os setores e objetivos prioritários do processo de internacionalização. Os setores estratégicos definidos por essa nota do NDRC foram os definidos para receber o financiamento prioritário e subsidiado. Os setores estratégicos definidos foram:

- a) Exploração de projetos de matérias-primas para prevenir contra escassez desses produtos no mercado doméstico.
- b) Projetos produtivos e de infraestrutura que permitam a exportação de tecnologias, produtos e equipamentos da China.
- c) Projetos de ciência e tecnologia que poderiam utilizar tecnologias avançadas internacionais e fazer uso de talentos e experiências internacionais
- d) Fusão e aquisição de empresas e projetos no exterior que aumentem a competitividade, presença e conhecimento de mercados internacionais, entre outros.

A estratégia desenvolvida pelo governo chinês é criar uma regulação que faça com que a internacionalização das empresas nos setores prioritários ocorra de forma acelerada. A estratégia do governo visa incentivar investimentos *resource seeking* e *strategic asset seeking*, utilizando a classificação de Dunning (1993). Investimentos *resource seeking* consistem em investimentos realizados no exterior de modo a obter acesso a fontes de recursos no exterior. Um dos setores a receber financiamento prioritário são justamente projetos para a exploração de recursos naturais no exterior, com a clara preocupação de que esses projetos possam prevenir contra a escassez de recurso no mercado interno. Os restantes setores estratégicos são relacionados à aquisição e/ou desenvolvimento de novas tecnologias e outros ativos intangíveis de modo a melhorar a posição das empresas chinesas a nível internacional.

É importante lembrar que o setor extrativo na China concentra grandes estatais ligadas ao governo central (SOEs Centrais¹⁰). As SOE Centrais são as empresas estatais ligadas ao governo central e pertencentes ao *State-owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council* (SASAC). O SASAC é órgão responsável por administrar 123 das maiores SOEs Centrais e está subordinada diretamente ao Conselho de Estado, principal autoridade administrativa do governo chinês. O órgão tem o poder para escolher e retirar os principais executivos das SOE Centrais. Com isso, pode haver maior capacidade do governo influir as empresas estatais central a se internacionalizarem e promoverem investimentos no exterior assegurando fontes de matérias-primas.

O 11º Plano Quinquenal (2006-2010) volta a reforçar a ideia da importância de continuar a acelerar a estratégia *Going Global* como forma de melhorar a competitividade internacional das empresas chinesas. A abundância de reservas internacionais dava ao país uma tranquilidade crescente e sinalizavam ao governo chinês que é possível manter o ritmo de crescimento do IDE realizado.

No período mais recente, pode-se afirmar que a apreciação do renmimbi, a moeda chinesa, e o acúmulo de reservas internacionais em um contexto de pós-crise acabou por tornar mais atrativo as aquisições no exterior. O processo de internacionalização das empresas chinesas passou a ser fomentado e o governo chegou a pressionar a empresas para que investissem no exterior (DUSSEL PETERS, 2012).

Após a crise de 2008, o IDE total do mundo se reduziu por dois anos seguidos. Em 2008, o IDE total realizado pelo mundo se reduziu em 10%. Em 2009, esse montante voltou a cair outros 40% em relação ao ano anterior. O investimento chinês, entretanto, cresceu fortemente após a crise de 2008, facilitado pela continuação dessas medidas sobre o IDE mencionadas anteriormente. O IDE realizado pela China seguiu em tendência oposta tendo crescido 132% em 2008 e 8% em 2009.

O governo chinês manteve as linhas de financiamento para empresas que desejassem investir no exterior e permitiu todo tipo de banco comercial financiasse diretamente aquisições e outras transações no exterior. Conjuntamente a isso, houve a adoção de uma política de assinatura de tratados bilaterais para promover o investimento. Esse rápido aumento do valor investido no exterior, a contramão da tendência internacional, levou a sensação de que a China estaria

¹⁰ SOE Central significa *State Owned Enterprise* Central.



"comprando o mundo" (NOLAN, 2012).

Essa sensação foi sentida inclusive no Brasil com brusco aumento dos fluxos destinados ao país. O rápido aumento levou inclusive ao questionamento às aquisições de terras por empresas chinesas sendo realizadas no centro-oeste e nordeste do país. As empresas chinesas pretendiam utilizar as terras para produzir soja, um dos principais produtos adquiridos pela China junto ao Brasil.

O aumento no volume de aquisições realizadas pela China no momento pós-crise se deu tão rapidamente que foi necessário realizar modificações na regulamentação dos investimentos. Assim conseguiu-se reduzir significativamente o tempo necessário para a aprovação dos projetos. Projetos de até US\$ 300 milhões passaram a precisar apenas da aprovação das unidades provinciais do Ministério do Comércio (MOFCOM). Apenas projetos acima desse valor e os "politicamente sensíveis" continuaram necessitando a aprovação MOFCOM Central. Passou-se a se incentivar IDE realizado nas áreas de alta tecnologia, novas energias, economia de energia e outras indústrias de proteção ao meio ambiente (HURST, 2011:79).

O 12º Plano Quinquenal (2011 a 2015) tem um dos capítulos¹¹ dedicado apenas às diretrizes para o período sobre IDE recebido e realizado com o desafio de conseguir promover uma maior coordenação entre recepção de IDE e sua realização, se afirma que o governo pretende dar a mesma atenção para os investimentos realizados, quanto os recebidos. O foco segue sendo a aceleração do processo de internacionalização, mas fazer com que o processo ocorra de forma mais ordenada. Os setores manufatureiro e financeiro são listados como prioritários para desenvolver grandes empresas transnacionais (ETNs). Pelo menos até 2015, o país terá como prioridade acelerar a formulação de leis e regulações do investimento, assim como focar em assinar tratados multilaterais e bilaterais de proteção e promoção do IDE.

O foco da política formulada no 15o Plano Quinquenal é resumido abaixo:

"A China irá se aprofundar no desenvolvimento de recursos energéticos internacionais e a cooperação no seu processamento, mutuamente benéfica. A China irá apoiar a realização de investimentos em P&D no exterior e encorajar empresas de ponta na indústria de manufaturas a realizar investimentos no exterior para criar um marketing, canais de vendas e marcas famosas internacionalizadas. A China irá expandir a cooperação internacional no setor de agricultura e desenvolver contratos de engenharia no exterior." 12 (CBI, 2011).

Os investimentos chineses no exterior seguiram crescendo ininterruptamente até 2010, atingindo US\$ 68 bilhões. Apesar de uma pequena redução em 2011 (-5%), o fluxo de IDE atinge US\$ 77 bilhões em 2012 (aumento de 18,5% em relação ao ano anterior). Dados preliminares de 2013 indicam uma saída de US\$ 23 bilhões apenas no primeiro trimestre do ano. Esse montante é 44% superior ao registrado no mesmo período do ano anterior. Ao menos em 2013, a internacionalização das empresas chinesas deverá seguir acelerando.

¹¹ As diretrizes para o IDE aparecem no Capítulo 52: "*Coordinate 'Bring in' and 'Going Out'*"

¹² China will deepen the development of international energy resources and mutually beneficial processing cooperation. China will support the carrying out of technology R&D investments abroad and to encourage leading enterprises in the manufacturing industry to conduct foreign investment to create internationalized marketing and sales channels and famous brands. China will enlarge international cooperation in the agricultural sector and develop overseas engineering contracts



Conclusão

A preocupação do governo em ordenar, promover e direcionar o investimento chinês no mundo deverá continuar ao longo dos próximos anos. A manutenção da China entre os maiores receptores de IDE, assim como o balanço comercial fortemente superavitário, auxilia na manutenção da abundância de moeda estrangeira no país que, por sua vez, permite que investimentos chineses no exterior em volume crescente sem comprometer as contas nacionais.

Apesar da interferência do governo chinês no processo de internacionalização ter se reduzido após o início do período Going Global, a concessão de incentivos a setores considerados prioritários acabou por tornar esses setores os mais avançados nesse processo. Entre as doze empresas chinesas que aparecem na lista das cem empresas mais internacionalizadas dos países em desenvolvimento (UNCTAD, 2012), quatro são empresas de produção e refino de petróleo. Empresas petrolíferas se beneficiaram dos benefícios concedidos para a internacionalização de empresas que explorassem recursos naturais no exterior de forma a prevenir contra a escassez no mercado interno.

A política articulada pelo Estado chinês foi, e seguirá sendo, crucial para o bem-sucedido processo de internacionalização das empresas do país. A progressiva descentralização do processo de aprovação de investimentos permitiu que esse processo fosse acelerado, enquanto que a política de incentivar o estabelecimento de bancos estatais chineses junto a polos de investimentos no exterior permitiu reduzir problemas relacionados à escassez de financiamento para projetos. O conjunto das políticas adotadas pelo governo permitiu decuplicar o estoque de IDE realizado pela China em dez anos e o tornou o mais internacionalizado entre os países em desenvolvimento.

Para Dussel Peters (2012), a expansão do processo de internacionalização na China deverá continuar ao menos até 2020. A ininterruptão desse processo desde os meados da década de 2000 tem auxiliado no fortalecimento das marcas de transnacionais chinesas. Como exemplos, podemos citar os casos da Haier e a Lenovo. Conforme indicado no 12o Plano Quinquenal, o apoio ao desenvolvimento de marcas chinesas a nível internacional deverá ser a prioridade ao menos até 2015. Assim como o aumento da importância da economia chinesa a nível global, as transnacionais chinesas seguirão ganhando importância a nível internacional.

Referências Bibliográficas

- ACIOLY, L. China: Uma inserção externa diferenciada. Economia Política Internacional: Análise Estratégica; Centro de Estudos de Relações Internacionais (CERI) do Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, n. n. 7, outubro 2005.
- ACIOLY, L.; ALVES, M. A. S.; LEÃO, R. P. F. Nota Técnica: A internacionalização das empresas chinesas. IPEA. Brasília, p. 1-24. 2011.
- ACIOLY, L.; LEÃO, R. P. Capítulo 2: China. In: ACIOLY, L.; LIMA, F. A. F.; RIBEIRA, E. Internacionalização de empresas. Brasília: IPEA, 2011. Cap. 2, p. 53 - 76.
- BUCKLEY, P. J. et al. Historic and Emergent Trends in Chinese Outward Direct Investment. Management International Review, 2008. 715-748.
- CBI. China's Twelfth Five Year Plan (2011-2015) - the Full English Version. CBI The Voice of Business, 11 maio 2011. Disponível em: <http://cbi.typepad.com/china_direct/2011/05/chinas-twelfth-five-new-plan-the-full-english-version.html>. Acesso em: 17 junho 2013.
- CEBC. Carta Brasil China - Edição Especial. Conselho Empresarial Brasil China, n. edição especial, p. 4-10, maio 2012.
- DUNNING, J. H. Multinationals Enterprises and the World Economy. Workingham, Inglaterra: Addison-Wesley Publishing Company, 1993.
- DUSSEL PETERS, E. Políticas chinas de comercio exterior e inversión extranjera y sus efectos. In: BITTENCOURT, G. (.). El impacto de China en América Latina: Comercio e inversiones. 1a. ed. Montevideu: Red Mercosur, 2012. Cap. 1, p. 51-80.



- HURST, L. Comparative analysis of the determinants of China's State-owned Outward Direct Investment in OECD Countries. *China & World Economy*, v. 19, n. 4, p. 74-91, 2011. ISSN 1749-124X.
- IPEA. Internacionalização das empresas chinesas: as prioridades do investimento direto chinês no mundo. *Comunicados IPEA*, n. 84, p. 0-28, abril 2011.
- NDRC. China's Export-Import Bank: About the State encourages foreign investment in key projects. National Development and Reform Commission), 2004. Disponível em: <http://wzs.ndrc.gov.cn/jwtz/cyzn/t20050714_35625.htm>. Acesso em: 11 novembro 2012. Original em chinês, traduzido com Google Translator.
- NOLAN, P. *Is China Buying the World*. primeira. ed. Cambridge: Polity Press, 2012. ISBN 978-7456-6078-3.
- PENG, M. W. The Global Startegy of Emerging Multinationals from China. *Global Strategy Jornal*, n. 2, p. 97-107, 2012.
- RONGJI, Z. Report on the Outline of the Tenth Five-Year Plan for National Economic and Social Development. State Council of China, Beijing, 2001. Disponível em: <http://www.gov.cn/english/official/2005-07/29/content_18334.htm>. Acesso em: 15 junho 2012.
- SASAC. Main Functions and Responsibilities of SASAC. State-Owned Asstes Supervision and Administration Commission of The State Council of The People`s Republic of China, 2013. Disponível em: <<http://www.sasac.gov.cn/n2963340/n2963393/2965120.html>>. Acesso em: 25 de junho 2013.
- UNCTAD. *World Investment Report 2012*. United Nations Conference on Trade and Development. Genebra, p. 39-60. 2012. (ISBN: 978-92-1-112843-7).
- UNCTAD. *Unctad Statistical DataBase*, 2013.
- XIAO, G. People's Repiblic of China's Round-Tripping FDI: Scale, Causes and Implications. ADBI Institute Discussion Paper No. 7, 2004. Disponível em: <<http://www.adbi.org/files/2004.06.dp7.foreign.direct.investment.people.rep.china.implicitations.pdf>>. Acesso em: 15 janeiro 2012.
- YANG, M.; TENG, S. S. *China´s Overseas Direct Investment*. Cingapura. 2007.
- ZHAN, J. *FDI Statistics: A Critical Review and Policy Implications*. World Association of Investment Promotion Agencies. Genebra, p. 13. 2006.