

## INTRODUÇÃO

**A** retomada do crescimento dos fluxos globais do investimento direto externo (IDE) pós-recessão do início dos anos 1980 gerou uma série de expectativas positivas por parte de analistas e governos com relação ao papel que o IDE exerceria na integração econômica mundial dos países e regiões, tanto de destino quanto de origem desses investimentos, dadas as relações existentes entre investimento, comércio, tecnologia e fluxos financeiros. As corporações transnacionais (TNCs) possuiriam “recursos de eficiência” derivados de uma série de vantagens que contribuiriam positivamente para a performance econômica dos países, desde que fossem retiradas todas as barreiras relativas às transações internacionais, incluindo aí a liberalização dos fluxos de IDE, comércio e tecnologia.

Uma análise das principais características apresentadas pelos fluxos globais de investimento direto externo nos últimos 20 anos indica que houve mudanças importantes em sua *natureza e direção* quando comparadas ao período compreendido entre o pós-guerra e início dos anos 1980. Os investimentos recentes têm sido caracterizados pela predominância crescente das operações de fusões e aquisições de empresas – acompanhadas de uma grande expansão do investimento de portfólio e da formação de megacorporações – por sua menor abrangência espacial e por seu direcionamento majoritariamente ao setor de serviços.

Em que pesem essas tendências mais gerais, alguns países conseguiram se beneficiar dessa nova onda de investimentos, como exemplifica o caso da China. Grande líder na atração de investimentos diretos nos anos 1990 – ocupando o primeiro lugar no *ranking* dos países em desenvolvimento – este país vem recebendo volumes crescentes de IDE sob a forma de novos projetos de instalação de empresas e dirigidos majoritariamente para a indústria de transformação, particularmente para as atividades de maior valor agregado. A contribuição do IDE para a notável inserção da China no comércio internacional também é um outro ponto que diferencia a China de outros países em desenvolvimento que se lançaram às políticas de atração de investimentos diretos.

O presente artigo tem como objetivo apontar, em linhas gerais, as principais tendências dos fluxos de investimento direto externo na China a partir dos anos 1980, em termos de sua evolução, modos de entrada e distribuição setorial/espacial, discutindo em que medida o ambiente institucional criado para receber esses investimentos foi fundamental na definição do papel a ser exercido pelo IDE na economia chinesa e, conseqüentemente, na inserção no comércio internacional.

---

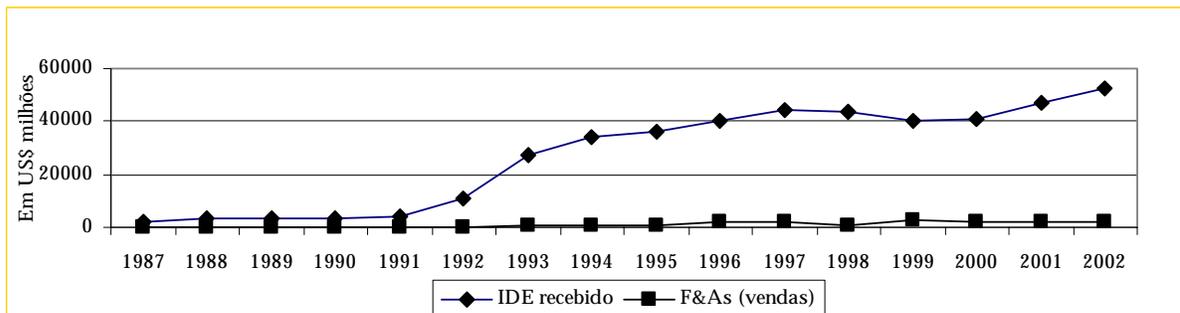
<sup>1</sup> Pesquisadora do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.

## 1 TENDÊNCIAS DO INVESTIMENTO DIRETO EXTERNO NA CHINA

Entre 1990 e 1999, a China cresceu a uma taxa média de 9,5% ao ano e nesse período acumulou cerca de US\$ 213, 7 bilhões em investimento direto externo, ocupando o terceiro lugar no *rank* dos maiores absorvedores de investimento do mundo, e o primeiro lugar entre os países em desenvolvimento. A participação da China nos fluxos de IDE destinados aos países em desenvolvimento passou de 7,2% entre 1980-1989 para 24% entre 1990-1999, chegando a 25% entre 2000 e 2003. Note-se que esse país respondeu sozinho por 40% dos investimentos destinados à Ásia no período (Unctad, 2001 a 2004 – Anexos Estatísticos).

Apesar dos altos volumes de investimentos diretos recebidos pela China, a inserção deste país nesses fluxos não esteve associada ao seu envolvimento nas fusões e aquisições transfronteiras, fenômeno tão característico dos fluxos globais de IDE. Essas operações foram ausentes nos anos 1980 e somaram cerca de US\$ 9 bilhões entre 1990-1999, resultando numa participação média dessas operações sobre o total de IDE recebido de apenas 3,1% no período (Gráfico 1). As privatizações, via investimento direto, também não ultrapassaram o valor de US\$ 400 milhões ao longo da década, um valor baixo quando comparado, por exemplo, com os US\$ 32 bilhões recebidos pelo Brasil sob essa rubrica (Unctad, 2000).

GRÁFICO 1. China: Investimento Direto Externo recebido e fusões e aquisições (vendas), 1987-2002



FONTE: UNCTAD. *World Investment Report*. Elaboração da autora.

Quanto à evolução setorial da distribuição dos investimentos diretos recebidos pela China nas décadas de oitenta e noventa, esta esteve vinculada às diversas fases da abertura de sua economia ao IDE. Assim, durante o período inicial da reforma (1979-1986), os investimentos concentraram-se nas atividades de prospecção geológica, na indústria manufatureira trabalho-intensiva (indústria tradicional, especialmente têxtil e confecções de roupas) e no setor de serviços (atividades imobiliárias). A partir de 1986, com o início da segunda fase da abertura ao IDE, o governo chinês tomou uma série de medidas para mudar a estrutura setorial dos investimentos diretos recebidos, dirigindo-os para a indústria de transformação e para os setores *export-oriented* e de mais alta tecnologia. Desse modo, o IDE no setor primário caiu de 40,9% em 1988 para 3,1% em 1993, e o setor manufatureiro passou a ser o principal setor de destino dos investimentos diretos externos (World Bank, 1997).

Nos anos 1990 – período que compreendeu a terceira e quarta fases da abertura – algumas medidas mais fortes foram tomadas para aumentar a participação do IDE nas indústrias capital-

intensivas. A prioridade era o desenvolvimento e fortalecimento da indústria química, de máquinas e equipamentos de transporte, eletrônicos e comunicações. Recentemente, foram abertas ao investimento direto externo novas atividades no setor de serviços e dados maiores estímulos ao surgimento de setores de tecnologia de ponta e ao estabelecimento de centros de pesquisa e desenvolvimento no país. Inicia-se, então a quinta fase a abertura da economia chinesa com a adesão da China a OMC em 2001.

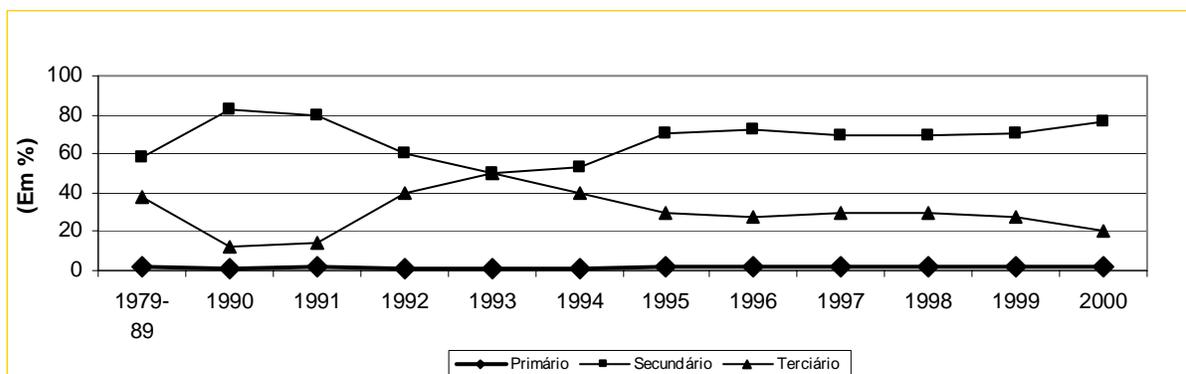
Dessas políticas resultou a seguinte distribuição setorial do IDE: em 2000 a indústria de transformação e os serviços contabilizavam, em termos de valores acumulados, 61% e 37%, respectivamente (Tabela 1). Destaque deve ser dado à indústria eletrônica e de telecomunicações, que se tornaram foco de fortes investimentos diretos a partir de 1997, enquanto que a indústria tradicional experimentou uma estagnação (MOFTEC, 2001). Dentro dos serviços, as atividades imobiliárias predominaram (24%), enquanto que o IDE nas atividades de intermediação financeira foi quase inexistente, devido à legislação proibitiva. A mudança na tendência da distribuição do IDE entre os macro-setores da economia chinesa pode ser observada pela predominância que vai assumindo o setor secundário vis-à-vis os demais setores (Gráfico 2). Deve-se ressaltar, nesse contexto, a crescente participação das firmas estrangeiras no produto industrial chinês – que passou de 5,5% em 1991, para 22,5%, em 2000, em termos de valor (MOFTEC, 2001, p. 6-31).

TABELA 1. Distribuição setorial do IDE na China. Acumulado até 2000 (Em US\$ milhões e %)

| Setor                                       | N. projetos | %     | Valor contratual | %     |
|---|-------------|-------|------------------|-------|
| <i>Total</i>                                | 363.885     | 100,0 | 676.097          | 100,0 |
| Agricultura, caça e pesca                   | 10.355      | 2,8   | 1.231            | 0,2   |
| Indústria                                   | 265.609     | 73,0  | 411.534          | 60,9  |
| Construção                                  | 9.059       | 2,5   | 19.691           | 2,9   |
| Transportes, correios e telecomunicações    | 4.027       | 1,1   | 16.386           | 2,4   |
| Comércio varejo e atacado                   | 18.410      | 5,1   | 23.396           | 3,5   |
| Imóveis e utilidades públicas               | 37.252      | 10,2  | 159.443          | 23,6  |
| Saúde, esporte e serviços sociais           | 1.030       | 0,3   | 4.773            | 0,7   |
| Art. rádio, filme e televisão               | 1.336       | 0,4   | 2.123            | 0,3   |
| Pesquisa científica e serviços politécnicos | 2510        | 0,7   | 2.124            | 0,3   |
| Outros                                      | 14297       | 3,9   | 24.217           | 3,6   |

FORNTE: MOFTEC ( 2001). Retirado de Pingyao (2002, p. 25).

GRÁFICO 2. China: distribuição do IDE por macro-setor, 1979-2000



FORNTE: *China Foreign Economic Statistical Yearbook* (vários anos).

No que se refere à distribuição regional do investimento direto externo na China, esta foi bastante concentrada nos anos 1990, com alguma desconcentração nos anos recentes. Do total de IDE recebido pela China de 1989 até 1997, as áreas costeiras tiveram uma participação em torno de 90%. Entre 2000-2003 essa participação caiu para 85% (Wei, 2005, p. 12). Esse quadro explica-se pelo contexto da experiência da abertura da economia e das reformas, devido à política de atração e localização de investimentos diretos nas áreas costeiras, através de incentivos e reduções fiscais inicialmente focados em apenas 4 zonas econômicas especiais (ZEEs) mais voltadas para as exportações (Broadman; Sun, 1997).

Com relação aos países de origem, Hong Kong<sup>2</sup> foi a maior fonte de IDE para a China entre 1979-2000, contribuindo com 51% do total acumulado no período. Em seguida vieram os Estados Unidos (9%), União Européia (9%) Japão (8%), Taiwan (Província da China) (8%) e Singapura (5%). Os Estados Unidos e a União Européia, que somaram 18% do total acumulado de IDE na China, têm concentrado seus investimentos nos setores intensivos em capital e tecnologia. Em termos das sub-regiões da Ásia, o Leste Asiático domina o IDE na China, contribuindo com mais de 65% do total contratual de IDE naquele país.

A afirmação da China como pólo mundial da produção industrial gerou grandes transformações na economia asiática, implicando importante “desvio de comércio e de investimentos” na Ásia, deslocando muitos exportadores asiáticos do mercado americano e absorvendo importantes fluxos de investimento direto externo. A estratégia chinesa de acessar o mercado mundial gerou um extraordinário crescimento de suas exportações e importações, criando para a economia mundial, e para as economias asiáticas em particular, um grande mercado em expansão com forte presença de investimento direto externo. A sustentação da taxa nominal do *yuan* a partir de 1997, quando os países competidores – incluindo o Japão – desvalorizaram suas moedas, foi fundamental para o comércio regional e para as estratégias de localização das empresas multinacionais (Medeiros, 2004). Esse processo explica por que os fluxos de investimentos intra-asiáticos cresceram substancialmente ao longo dos anos 1990, sendo a China o principal destino desses investimentos (Unctad, 2004).

## **2 A ABERTURA DA ECONOMIA CHINESA E AS DIRETRIZES DA POLÍTICA PARA O INVESTIMENTO DIRETO EXTERNO**

Buscando a modernização de sua economia e uma melhor inserção internacional, a China inicia seu processo de abertura econômica em 1979. Nesse contexto, o investimento direto externo foi considerado a melhor maneira de alcançar três diferentes tarefas: aumentar a participação do país no comércio internacional, favorecer seu acesso às fontes externas de capital e tecnologia avançada e introduzir modernas técnicas administrativas nas empresas chinesas (Lemoine, 2000). Outras formas de investimento internacional foram desestimuladas, como os investimentos de portfólio e os empréstimos bancários, de modo que o processo de abertura da economia chinesa disse respeito quase

---

<sup>2</sup> Parte dos investimentos oriundos de Hong Kong representou uma reciclagem do capital da Grande China, os quais queriam gozar de tratamento preferencial dado aos investidores estrangeiros. Mas, a predominância dos investimentos de Hong Kong e Taiwan também representou a busca por baixo custo de mão-de-obra para exportações a partir ZEEs nos anos 1980. Nos anos 1990 predominaram os investimentos ocidentais e japoneses motivados pelo mercado interno chinês.

que exclusivamente à entrada de investimento direto externo vinculado à sua política de comércio exterior. Assim, o perfil do financiamento externo da China passou por três fases: entre 1983-1991 acumulou um total de US\$ 67 bilhões em financiamento externo, com os empréstimos contabilizando 60% desse total; entre 1992-1998, os recursos externos quintuplicaram para US\$ 327 bilhões e o IDE tornou-se a maior fonte de fundos dirigidos à China, com 70% do total. Outros investimentos permaneceram limitados e aumentaram apenas em 1997 (12% do financiamento externo) (Wei, 2005).

Tendo em vista a consecução das três tarefas acima mencionadas, as condições de entrada do IDE no país foram estabelecidas gradualmente e em termos bastante seletivos. A gradualidade e a seletividade que caracterizaram as políticas de atração de investimento direto externo na China, assim como a estrutura legal criada para lhes dá suporte, só ganham sentido quando são levados em conta três conjuntos de preocupações centrais do governo chinês: a questão da localização setorial/espacial dos investimentos (para garantir investimentos em setores *tradables*), a obtenção de reservas em moeda estrangeira (para manter o ritmo da modernização) e o controle da propriedade do capital (tipos de associação entre o capital estrangeiro e o capital nacional) (Acioly, 2004).

Com o objetivo de orientar a localização dos investimentos recebidos, a China estabeleceu em 1980 quatro zonas econômicas especiais, como projeto piloto de uma abertura mais ampla: Shenzhen, Zhuhai, Xiamen e Shantou, localizadas em Guandong e nas províncias Fujian. A política de atração de investimentos foi baseada em tratamentos administrativos preferenciais e redução e isenções tarifárias naquelas indústrias para as quais o IDE foi considerado desejado: setores exportadores e setores alvos de política de substituição de importações. Dentre as políticas para as empresas estabelecidas nas zonas econômicas, as mais destacadas foram as que estimularam a entrada de empresas no setor produtivo, com projetos acima de 10 anos.

Com o sucesso dessas experiências, o número de zonas alvos de políticas especiais foi aumentando na faixa costeira do país e foram estabelecidas as Zonas de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico, cujo foco era incentivar os investimentos estrangeiros em tecnologia para o desenvolvimento dos setores de energia e transportes.<sup>3</sup> Ainda com o objetivo de atrair mais investimentos e aumentar a difusão de seus efeitos diretos e indiretos para o interior e outras regiões, foram criados os chamados Triângulos do Desenvolvimento. Dessa expansão, resultou um padrão de distribuição não só setorial, mas regional do IDE. Em meados dos anos 1990, foi criado para as empresas estrangeiras um quadro regulatório mais estruturado, dando as condições e limites de sua entrada em vários setores/regiões da economia chinesa.<sup>4</sup> Nesse novo arranjo, incluíam-se os serviços e as políticas de incentivos a uma maior dispersão geográfica dos investimentos.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> A contrapartida dos governos locais deu-se através do fornecimento de infra-estrutura, tais como transporte, água, luz, telecomunicações e, especialmente, a concessão de privilégios no uso da terra.

<sup>4</sup> O “Guiding Foreign Investment – Industrial Catalogue” estabeleceu para o capital estrangeiro quatro categorias de indústrias: “prioritárias”, “permitidas”, “restritas” e “proibidas”, no sentido de orientar setorialmente e regionalmente esses investimentos.

<sup>5</sup> As províncias têm competência para aprovar projetos de investimentos apenas dentro dos parâmetros estabelecidos no “Catálogo Industrial”. Nos setores considerados “restritos”, podem aprovar valores abaixo de US\$ 50 milhões; nos setores “encorajados” e “permitidos”, valores abaixo de US\$ 100 milhões (MOFCOM, 2005).

A preocupação com as reservas em moeda estrangeira foi uma constante, tanto na condução da política para o IDE quanto na política comercial. Para evitar a evasão de divisas, foram impostas às empresas multinacionais cotas de exportações e obrigações para manter o equilíbrio das contas em moedas estrangeiras.<sup>6</sup> Os dois diferentes regimes comerciais estabelecidos nos anos 1980 – uma para as empresas estrangeiras (FIEs) e outro para as empresas nativas – mantiveram as importações das empresas domésticas em níveis relativamente baixos, enquanto que as importações de bens de capital e de bens intermediários para as empresas exportadoras ficaram livres de impostos alfandegários, sem o quê os preços de exportação seriam majorados (Chunlai, 1997).

Quanto ao modo de entrada de investimento direto externo na China, este se deu primeiramente sob a forma de *joint ventures* – as chamadas *foreign invested enterprises* (FIEs). Essa forma jurídica foi autorizada em 1979, e estipulou que o capital estrangeiro poderia contabilizar 25% do capital total de uma *joint-venture*. Estabeleceu-se uma variação dessa forma, a *cooperative joint venture*, pela qual a distribuição dos lucros não dependia da quota de participação dos parceiros nas ações, mas seria determinada pelo acordo entre os parceiros no contrato. A segunda forma de entrada de IDE foi por meio da organização das *Wholly foreign firms* – empresas com participação estrangeira total, permitidas apenas dentro das zonas especiais. Deve-se ressaltar que, frente à inexistência de um setor privado, o governo não pretendia lançar esse tipo de empresa para o restante do país. Só depois de muita controvérsia e após um período de julgamento, as empresas 100% estrangeiras foram autorizadas, em 1986, mas somente caso exportassem 50% de sua produção ou produzissem mercadorias tecnologicamente avançadas. Mais tarde, essa forma jurídica de empresas foi sendo estimulada para além das zonas especiais. Entre 1990 e 1999, as empresas 100% estrangeiras tiveram uma participação média nos investimentos recebidos pela China, em termos de valor, de 35%, enquanto as *joint-ventures* contabilizam 62% (MOFTEC, 2000). Vale notar que todas as restrições acima mencionadas vêm sendo relaxadas com a entrada da China na OMC após 2000.

### 3 A CONTRIBUIÇÃO DO IDE PARA A INSERÇÃO COMERCIAL DA CHINA: ALGUNS INDICADORES

Após 20 anos de políticas de atração de investimento direto externo e de promoção comercial, as exportações chinesas passaram de 26 bilhões de dólares para 249 bilhões de dólares entre 1985 e 2000. O forte desempenho das exportações refletiu-se no aumento do *market share* do país – de menos de 2% para mais de 6% no período. A estrutura setorial das exportações na China também mudou: em 1985, os produtos primários e manufaturados baseados em recursos naturais respondiam por 49% do total; em 2000 essa participação era de apenas 12%, sendo que as exportações de manufaturas não baseadas em recursos naturais subiram para 89%. A participação das exportações intensivas em tecnologia partiu de 3% em 1985 para 22% em 2000, e os dez principais produtos de exportação do país em 2000 (42% do total exportado) corresponderam a produtos dinâmicos no comércio internacional.

---

<sup>6</sup> Sob o regime de controle cambial, as empresas estrangeiras foram requisitadas, através de lei, a conservar em equilíbrio suas receitas e gastos em moeda estrangeira se quisessem investir no país, abrindo assim, uma conta de depósito em Renminbi e outra em separado para os depósitos em moeda estrangeira junto ao Banco da China ou outro banco aprovado pelo *State Administration for Exchange Control* (SAEC). Como RMB não era conversível até 1995, as firmas estrangeiras deveriam gerar as divisas que precisassem para remeter lucros, dividendo, gastos, e outras distribuições. Desde meados dos anos 1990, no entanto, essas condicionalidades têm sido relaxadas ou mesmo anuladas, mais ainda com a entrada da China na OMC em 2001.

Três desses produtos saíram dos setores *high-tech*: equipamentos de telecomunicação, máquinas de processamento de dados e partes e acessórios para computadores (Unctad, 2002, p. 162).

A contribuição das empresas estrangeiras no dinamismo das exportações da China deve ser destacada. A criação das Zonas Econômicas Especiais (SEZs) incentivou a entrada das *Foreign Invested Enterprises* (FIEs) basicamente no setor industrial, que passou a absorver 61% do total acumulado de IDE no país. As exportações chinesas cresceram a uma taxa anual de 15%, entre 1989 e 2001. Em 1989, as filiais estrangeiras contabilizavam menos de 9% do total das exportações e, em 2002, respondiam por metade do total. Na indústria de transformação, a participação das filiais estrangeiras no total das exportações no ano de 2000 foi de 91%, particularmente em alguns setores de alta tecnologia, como eletrônicos, automação e processamento de dados e telefonia móvel.

## CONCLUSÃO

A experiência da China mostra que a natureza e direção que assume o investimento direto externo numa economia, assim como a contribuição que o mesmo pode dar à inserção externa do país, depende de como esse país promoveu a abertura e as reformas. Existe uma interação entre as estratégias de investimento e localização das empresas estrangeiras numa determinada economia e o ambiente institucional criado para recebê-las. No caso da China, a interação/associação entre investimento direto externo e acesso ao mercado internacional não decorreu da simples remoção dos obstáculos à livre movimentação de capitais.

Esse país enveredou por uma estratégia de inserção internacional via comércio e investimento direto para a qual contaram, além de suas vantagens específicas, outros fatores como a criação de ambiente macroeconômico favorável ao crescimento (sem o qual seria impossível receber investimentos novos e negociar com as empresas multinacionais), a manutenção de uma política cambial estável e favorável às exportações e o estabelecimento de um marco regulatório para a atuação dessas empresas de acordo com os objetivos da política industrial e tecnológica amplamente articulada com a política de comércio exterior. Nesse sentido, as preocupações referentes à localização setorial/espacial das empresas, à forma assumida pela associação entre o capital estrangeiro e o capital nacional, e à manutenção das reservas em moeda estrangeira foram fundamentais para o êxito da estratégia chinesa.

Contaram, a favor da trajetória chinesa, o estágio de desenvolvimento do país no momento da abertura, o seu grau de engajamento no circuito financeiro internacional (inexistência de dívida externa) e o fato de o país não fazer parte do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) – o que lhe permitiu adotar políticas para concentrar os investimentos na indústria de transformação e associar as atividades das empresas estrangeiras ao seu desempenho exportador.

## BIBLIOGRAFIA

ACIOLY, L. *Brasil, China e Índia: o investimento direto externo nos anos noventa*. cap. 3. Tese (Doutoramento)/ Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2004.

BROADMAN; SUN. The distribution of foreign direct investment in China. *WB Policy Research Working Paper*, Washington, DC, Feb. 1997.

CHUNLAI, Chen. The evolution and main features of China's foreign direct investment policies. Australia: Chinese Economic Research Center, 1997.

LEMOINE, Françoise. *FDI and the opening up of China's economy*. CEPIL, 2000.

MEDEIROS, C. A. A economia política da internacionalização sob liderança dos EUA: Alemanha, Japão e China. In: FIORI, José Luís (Org.). *O poder americano*. Petrópolis, 2004. p. 139-178.

MOFCOM. *Colóquio para Autoridades da Administração Econômica da China e dos Países de Língua Portuguesa*. Beijing, China: maio, 2005. (Documentos Avulsos).

MOFTEC. *FDI Statistics*. Beijing, China, 2001.

PINGYAO, Lai. Foreign direct investment in China: recent trends and patterns. *China & World Economy*, n. 2, 2002.

UNCTAD. *World Investment Report 2000: Cross-border mergers and acquisitions and development*. New York: United Nations, 2000.

UNCTAD. *World Investment Report 2001: Promoting linkages, (Annexes)*. New York: United Nations, 2001.

UNCTAD. *World Investment Report 2002: transnational corporations and export competitiveness, (Annexes)*. New York: United Nations, 2002.

UNCTAD. *World Investment Report 2003: FDI policies for development. National and international perspectives, (Annexes)*. New York: United Nations, 2003.

UNCTAD. *World Investment Report 2004: the shift towards services, (Annexes)*. New York: United Nations, 2004.

WEI, Sahng-Jin. *The Chinese approach to capital inflows: carrots and sticks, or deeper forces at work?* Washington, DC: International Monetary Fund, Apr. 2005. (IMF Working Paper)

WORLD BANK. *China engaged, integration with the global economy*. Washington, DC, 1997.

WORLD BANK. *Global development finance*. Washington, DC, 1999.