

## Relações comerciais Brasil-China: *um parceiro especial?*

129

LIA VALLS PEREIRA

### INTRODUÇÃO

**A** China foi o terceiro principal mercado das exportações brasileiras e o quarto mercado de origem das importações, no ano de 2005. As elevadas taxas de crescimento econômico da China junto com o seu processo de abertura comercial e adesão às regras multilaterais da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2001, tornaram o país um mercado alvo nas estratégias de políticas de comércio exterior para um grande número de países.

O presente artigo destaca o caso das relações comerciais entre o Brasil e a China. A seção seguinte analisa os principais aspectos das relações comerciais Brasil-China e a outra seção conclui o artigo.

#### I. OS PRINCIPAIS ASPECTOS DAS RELAÇÕES COMERCIAIS BRASIL-CHINA

**A** China tem uma população que é 7,25 vezes maior que a do Brasil e um PIB (produto interno bruto) medido pelo poder de paridade de compra 4,8 vezes maior. A China foi o 3º maior exportador mundial de mercadorias, no ano de 2004, e o Brasil ficou em 25º lugar, segundo os dados da OMC.

No comércio mundial, os principais mercados de destino das exportações são os Estados Unidos e a União Européia para os dois países. Na pauta bra-

sileira, a participação dos dois mercados é de 46,8% e da China de 39,2% (ano de 2004). A China está entre os cinco principais mercados de destino das exportações brasileiras – participação de 5,7%. A participação do Brasil na pauta chinesa é de apenas 0,5%. Na pauta de importações do Brasil a participação da China é de 6,2% (quarto mercado) e, na da China, a participação do Brasil é de 1,5%.

### 1.1 Indicadores do comércio Brasil-China

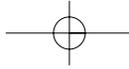
A importância crescente da China na pauta brasileira de comércio é descrita nas Tabelas 1 e 2.

No caso das exportações, há um pequeno declínio da participação das exportações em relação ao ano de 2003 – o percentual cai de 6,2% para 5,8%, em 2005. A contribuição para o aumento das exportações brasileiras diminuiu de 15,8% para 6,4%. No entanto, deve ser ressaltado o aumento de quase três vezes da participação das exportações da China, que era de 2,5% no período de 1997/2002 para percentuais ao redor de 6% nos anos recentes. No caso das importações, os dados sugerem uma tendência crescente, que é acentuada no ano de 2005. A participação nas importações totais brasileiras foi de 7,3%, o crescimento das importações chinesas foi de 44,3% (as importações totais do Brasil aumentaram 17,1%) e a contribuição da China para o aumento das importações brasileiras foi de 15,3%.

**Tabela 1.** As exportações brasileiras para a china: 1985/2005

Períodos	Participação nas Export.BR	Crescimento das Export.CH	Crescimento das Export. BR	Contribuição das Export. CH
1985/1990	2,0	-14,1	4,1	-7,5
1991/1996	1,9	37,5	8,6	5,5
1997/2002	2,5	18,3	2,6	19,4
2003	6,2	79,8	21,1	15,8
2004	5,6	20,0	32,0	3,9
2005	5,8	25,6	22,6	6,4

Fonte de dados: SECEX/MDIC



**Tabela 2.** *As importações brasileiras oriundas da China: 1985/2005*

%

Períodos	Participação nas Import. BR	Crescimento das Import.CH	Crescimento das Import.BR	Contribuição das Import. CH
1985/1990	1,4	-16,6	9,4	-3,3
1991/1996	1,6	54,4	20,5	3,1
1997/2002	2,2	5,9	-4,6	-3,1
2003	4,4	38,2	2,3	55,8
2004	5,9	72,8	30,1	10,8
2005	7,3	44,3	17,1	15,3

Fonte de dados: SECEX/MDIC

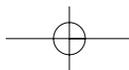
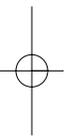
O desempenho dos fluxos comerciais é refletido na balança comercial bilateral Brasil-China. No ano de 2003, o superávit da balança comercial da China aumentou em US\$ 1.812 milhões em relação ao ano anterior, atingindo a cifra de US\$ 2.385 milhões. Após esse ano há uma redução. No ano de 2005, o superávit comercial foi de US\$ 1.480 milhões.

**Tabela 3.** *Pauta de exportações brasileiras para a China*  
*Grandes agregados: 1985/2005*

%

Anos	Produtos		
	Básicos	Semimanufaturados	Manufaturados
1985/1990	13,2	29,5	57,3
1991/1996	23,2	45,9	30,8
1997/2002	61,9	18,2	19,7
2003	50,0	23,8	25,9
2004	59,4	22,7	17,7
2005	68,4	14,7	16,7

Fonte de dados: SECEX/MDIC



O aumento da importância da China, como mercado de destino das exportações brasileiras foi acompanhado por uma mudança na composição da pauta brasileira. No período de 1985/1990, a participação dos produtos básicos era de 13,2% e de manufaturados, de 57,3%. No ano de 2005, as exportações de básicos explicam 68,4% das exportações e as manufaturas apenas 16,7% (Tabela 3). Logo, a pauta de exportações brasileiras para a China não reflete a pauta geral brasileira, onde predominam as manufaturas. Em adição, não é condizente com os fluxos principais de importações da China, que são de produtos manufaturados.

A análise dos principais produtos exportados e importados na pauta bilateral Brasil-China aponta outras assimetrias. Os dez principais produtos exportados para a China respondem por 73,3% do total das exportações brasileiras para esse mercado e os dez principais importados somam 26%, no ano de 2005. Logo, enquanto a pauta de exportações brasileiras é concentrada em poucos produtos, a de importações apresenta maior grau de diversificação. O grau de concentração das exportações é ainda mais acentuado, quando é observado que três produtos (soja e os dois tipos de minérios de ferro) somam um percentual de 51,2% no total exportado. Em adição, os principais produtos nas pautas de exportações e importações mostram a concentração das vendas brasileiras em produtos básicos e das compras brasileiras em produtos manufaturados.

É consensual a importância da garantia do fornecimento de matérias-primas (minério de ferro, por exemplo) e o atendimento da demanda crescente por alimentos (soja, um exemplo) para o crescimento chinês. No entanto, o potencial de um crescimento estável e sustentado das exportações brasileiras para a China sugere que o Brasil esteja presente nos principais fluxos de importações do país. A Tabela 4 descreve os principais capítulos importados pela China, no ano de 2004.<sup>1</sup> As importações chinesas estão concentradas em máquinas e aparelhos elétricos – 41,7%. A participação desses capítulos no total das importações brasileiras para a China é de 3%. As exportações brasileiras representam 0,22% das importações chinesas de máquinas e aparelhos mecânicos. As exportações brasileiras apresentam um peso importante nas importações de minérios (17%) e estão presentes com percentuais acima de 1%, entre os principais capítulos importados pela China, nos itens de ferro fundido (2,8%) e veículos (1,03%).

---

1. Capítulos é uma classificação dos fluxos do comércio exterior estabelecida internacionalmente pela adoção do Sistema harmonizado pelos membros da OMC.

A análise dos principais capítulos de importações chinesas oriundas do Brasil mostra, como já analisado, o grau de concentração das exportações brasileiras para esse país. O capítulo de minérios e de sementes explicou 58% das importações oriundas do Brasil, no ano de 2004. Esses capítulos, entretanto, representam apenas 4,5% do total das importações chinesas (Tabela 5).

**Tabela 4.** Principais capítulos de importações da China: 2004

Capítulos	Descrição	No Total das Import. da China	Na Pauta bilateral de Import. do Bras.	Part. das Import. BR no Total das Import. CH
85	Máquinas e aparelhos elétricos	25,36	0,67	0,04
84	Máquinas e aparelhos mecânicos	16,31	2,27	0,22
27	Combustíveis minerais, óleos minerais	8,56	4,93	0,89
90	Instrumentos de Ótica e Foto	7,15	0,08	0,02
39	Plásticos e suas obras	5,00	0,80	0,25
29	Produtos químicos orgânicos	4,25	0,97	0,35
72	Ferro fundido, ferro e aço	4,22	7,59	2,78
26	Minérios, escórias e cinzas	3,08	33,68	16,91
87	Veículos, automóveis, partes e acessórios	2,33	1,56	1,03
74	Cobre e suas obras	1,87	0,30	0,24

Fonte: Sistema WITS.

**Tabela 5.** Principais capítulos de importações chinesas oriundas do Brasil: 2004

Capítulos	Descrição	No Total das Import. da China	Na Pauta bilateral de Import. do Bras.	Part. das Import. BR no Total das Import. CH
26	Minérios, escórias e cinzas	3,08	33,68	16,91
12	Sementes e frutos oleaginosos	1,31	23,95	28,18
72	Ferro fundido, ferro e aço	4,22	7,59	2,78

*continua*

*continuação*

Capítulos	Descrição	No Total das Import. da China	Na Pauta bilateral de Import. do Bras.	Part. das Import. BR no Total das Import. CH
15	Gorduras e óleos animais ou vegetais	0,75	6,27	12,91
27	Combustíveis minerais, óleos minerais	8,56	4,93	0,89
47	Pasta de madeira	0,94	4,53	7,42
41	Peles, exceto a peleteria, e couros	0,82	3,50	6,60
84	Máquinas e aparelhos mecânicos	16,31	2,27	0,22
44	Madeira, carvão vegetal e obras de madeira	0,93	1,81	3,02
87	Veículos, automóveis, partes e acessórios	2,33	1,56	1,03

Fonte: Sistema WITS.

A análise do intercâmbio comercial Brasil-China ressalta as seguintes questões.

- i A assimetria das pautas: Brasil, exportador de produtos básicos e a China exportador de manufaturados.
- ii É consensual a importância do fornecimento de matérias-primas industriais e de alimentos para a China, onde as exportações brasileiras têm um papel de destaque. No entanto, as importações chinesas estão concentradas em máquinas e equipamentos, onde a participação das exportações brasileiras não alcança um por cento.

### *1.2 As principais questões no comércio Brasil-China*

#### *A agenda multilateral de negociações comerciais*

A China, apesar de sua posição na economia e no comércio mundial, não estaria alinhada automaticamente com os interesses dos países desenvolvidos na agenda multilateral de negociações comerciais. Essa proposição leva à questão da possibilidade de uma aliança Brasil-China na agenda multilateral e, logo, de uma nova configuração de forças no debate norte-sul.

Ferraz e Pereira (2005) analisaram as implicações da entrada da China na Organização Mundial do Comércio (OMC) para o Brasil e para a possibili-

dade de posições comuns na Rodada de Doha. A seguir, são destacadas algumas das observações do estudo citado.

A Tabela 6 descreve as tarifas aplicadas e consolidadas da China e do Brasil. A China, como membro tardio da OMC, teve que ofertar um grau de abertura elevado. Em adição, o viés protecionista da China incide sobre produtos agrícolas e o do Brasil, sobre produtos industriais, quando se comparam as tarifas aplicadas.

**Tabela 6.** Tarifas de Importações: Brasil e China

Tarifas CNMF	Brasil	China
<b>Tarifas consolidadas</b>		
Média simples	31,4	10,0
Bens agrícolas	35,5	15,8
Bens não agrícolas	30,8	9,1
<b>Tarifas aplicadas (2002)</b>		
Média simples	13,8	12,4
Bens agrícolas	11,7	19,2
Bens não agrícolas	14,1	11,3

Fonte: Trade Profiles, [www.wto.org](http://www.wto.org)  
CNMF: Cláusula de Nação Mais Favorecida

Nas negociações de produtos industriais, a China assinou o *Information Technology Agreement*, que requer a eliminação de todas as tarifas incidentes sobre computadores, semicondutores e outros produtos de informática. A eliminação completa das tarifas entrou em vigor em janeiro de 2005. Também irá implementar as reduções tarifárias em 70% dos 1.100 produtos cobertos pelo Acordo de Harmonização Tarifária dos Produtos Químicos. O Brasil não é signatário desses acordos.

A China, no compromisso assinado de acesso a OMC, parece já ter consolidado o seu possível grau de abertura, no momento.<sup>2</sup> O Brasil tem sido de-

2. No pacote de julho de 2004 que permitiu a retomada das negociações da Rodada de Doha existe a possibilidade de que os países que fizeram ofertas recentes de abertura, como o caso da China, não sejam demandados em relação a novas ofertas.

mandado para aumentar o seu grau de abertura em relação a produtos não-agrícolas. Deve ser ainda lembrado que a China é o 4º maior exportador mundial de manufaturas. Sua posição não se explica apenas pela presença em setores tradicionais, como têxteis e vestuário, mas também pela importância no comércio de manufaturados de maior conteúdo tecnológico, como máquinas para escritórios (inclui computadores) e equipamentos de telecomunicações. Logo, não é provável que a China se alinhe com o Brasil na defesa de uma postura mais defensiva nas negociações não agrícolas, em especial, nos setores das novas tecnologias.

*“Na área agrícola, a posição brasileira é ofensiva para acesso a mercados e para a eliminação dos subsídios. A China demanda acesso a mercados, mas é relutante para o término dos subsídios. O país já se comprometeu a reduzir 8,5% dos subsídios domésticos, um percentual abaixo do negociado para países em desenvolvimento (10%) e acima do limite para os países desenvolvidos (5%). Em adição, a China tem uma posição peculiar quanto aos interesses agrícolas. De um lado, é uma grande importadora desses produtos. Por outro lado, a sua grande população rural e a necessidade de evitar um êxodo rural descontrolado, na hipótese de livre mobilidade do trabalho, leva a que privilegie políticas de proteção à renda agrícola”* (FERRAZ e PEREIRA, 2005).

No quadro geral das negociações, as posições brasileiras e chinesas se alinham na defesa de um sistema multilateral de regras que promovam uma distribuição mais equitativa dos ganhos de comércio e reconheçam as diferenças de desenvolvimento entre os países. Isso não significa, porém, que a China seja uma aliada “natural” do Brasil como a breve análise das negociações sobre acesso a mercados ilustrou. Não obstante, a entrada da China na OMC criou a possibilidade de uma nova correlação de forças na OMC que se traduz na proposição que o consenso nas negociações não se restringe às posições do QUAD (Estados Unidos, União Européia, Canadá e Japão). No exercício do jogo das negociações comerciais é sempre possível, como ocorreu na Reunião Ministerial da OMC (Cancún, 2003) que alianças se formem em função de um tema específico – o caso das negociações agrícolas. Nesse jogo, o Brasil terá que avaliar como possíveis alianças com a China beneficiam os seus interesses.<sup>3</sup>

3. Um caso ilustra esse tema – o reconhecimento da China como economia de mercado. Na prática, o único efeito econômico se refere aos critérios para as investigações (*continua*)

## Agenda doméstica das relações comerciais Brasil-China

137

relações comerciais brasil-china

O comércio Brasil-China enseja diferentes posições pelo setor empresarial brasileiro (BARBOSA e MENDES, 2006). Os setores produtores de *commodities* agrícolas e minerais ressaltam a contribuição de suas exportações no intercâmbio comercial com a China. Setores tradicionais, como têxteis e vestuário, e alguns setores intensivos em novas tecnologias, como produtores de equipamentos eletro-eletrônicos, temem a concorrência chinesa. Parte desses temas é exclusivo da agenda brasileira e outros fazem parte da agenda multilateral e bilateral das relações comerciais da China.

A concorrência chinesa nos setores tradicionais de têxteis e vestuário é parte da agenda multilateral. As exportações chinesas de têxteis e vestuário respondem por cerca de 40% das exportações mundiais. No Protocolo de Acesso da China à OMC, em 2001, foi incluída uma cláusula especial para o uso de salvaguardas em relação a produtos têxteis e de vestuário, que pode ser aplicada até 2008. Em adição, o texto permite que os países adotem um acordo de restrição voluntária às exportações via cotas. O Brasil, assim como os Estados Unidos e a União Européia, optou por negociar um acordo de restrição voluntário às exportações ao invés da imposição de uma salvaguarda, que cobre cerca de 60% das importações brasileiras de têxteis e vestuário provenientes da China (PEREIRA, 2006).

Os temores dos setores de eletro-eletrônicos e de manufaturas não tradicionais suscitam questões distintas nas agendas bilaterais dos países com a China. No caso do México, por exemplo, a questão engloba temas de desvio de comércio dos investimentos estadunidenses para a China. No caso do Brasil, a questão da competitividade de alguns setores intensivos em tecnologia não é exclusiva em relação à China. O argumento seria do possível acirramento da concorrência associado aos preços praticados no comércio internacional pelas indústrias localizadas no território chinês.<sup>4</sup> Ademais, é preciso conside-

---

(*continuação*) de dumping e subsídios. Mesmo assim no exercício das investigações há brechas para continuar aplicando critérios de economias de não mercado. A principal crítica ao reconhecimento foi a não demanda por compromissos que interessam ao Brasil, como um monitoramento mais transparente na aplicação das regras fitossanitárias, por exemplo. Outros países têm atrelado esse reconhecimento a compromissos específicos pelo governo chinês, que facilitam o comércio com o país.

4. O aumento da participação da China no comércio mundial de produtos associados às novas tecnologias é explicado pela presença de empresas transnacionais de capitais oriundos dos países desenvolvidos, através de incentivos concedidos nas Zonas Especiais Econômicas e o custo da mão de obra.

rar a concorrência da China em terceiros mercados. Segundo estudo do IADB (2005), a ameaça está relacionado a uma pauta coincidente de produtos chineses e latinos intensivos em mão de obra.

No caso do Brasil, entretanto, a questão crucial parte da seguinte constatação: a importância da oferta brasileira de matérias-primas para a China e o caráter assimétrico da pauta comercial. Duas posições sobressaem na avaliação desse fato.

A primeira ressalta a “volatilidade” dos ganhos nas exportações brasileiras dependentes dos preços de *commodities* no mercado mundial. Uma crise na China teria um impacto negativo na receita brasileira de exportações. Em adição, a crescente participação da China nos fluxos dinâmicos das importações mundiais e do Brasil (setores intensivos em tecnologia) sugere que crescentes superávites comerciais não estão garantidos. É preciso diminuir a prioridade conferida à China na agenda de relações comerciais. É preciso dar maior atenção aos mercados dos países do Norte.

A segunda ressalta a importância da economia chinesa na economia mundial. O desafio para o Brasil é criar um ambiente propício para a diversificação da pauta brasileira de exportações (identificação de oportunidades), incentivos à entrada de capital chinês que esteja atrelado ao aproveitamento das matérias-primas em território brasileiro, criação de parcerias entre empresas brasileiras e chinesas e internacionalização das empresas brasileiras em território chinês. A China é uma grande economia mundial que não pertence ao mundo dos países desenvolvidos e, logo, existem maiores possibilidades de acordos cooperativos com ganhos mútuos.

O tema da diversificação da pauta brasileira não é exclusivo ao caso chinês. Há exemplos de parcerias entre empresas chinesas e brasileiras (Embraco, Embraer, Marcopolo, por exemplo) na China. Há exemplos de acordos de cooperação, que ainda estão na esfera das intenções, como o da Companhia Vale do Rio Doce e a *Shanghai Baosteel Group Corporation* para a produção de aço no Maranhão (BARBOSA e MENDES, 2006).

As duas posições são conciliáveis, quando se exclui do debate a identificação da China como um dos elementos cruciais na definição de estratégias políticas de inserção do Brasil na economia mundial. Negar a possibilidade de aproveitar as vantagens naturais do Brasil para “entrar” numa das maiores economias mundiais seria “uma não estratégia de política de comércio exterior”. Procurar fomentar parcerias no campo empresarial e tecnológico e identificar oportunidades para a entrada de novos produtos são elementos constitutivos das relações comerciais do Brasil com seus parceiros

no comércio mundial. A China abre novas possibilidades, ao estar passando por um processo de compromisso de maior abertura comercial (mercadorias e serviços) e financeira. Em adição, há campos, como na área agrícola, onde a experiência brasileira tecnológica sugere parcerias a serem exploradas com benefícios mútuos.

## 2. CONSIDERAÇÕES FINAIS

**A** China é tema obrigatório nas análises sobre o comércio internacional mundial e na sua influência nas relações comerciais dos países. O presente artigo ressaltou os seguintes temas na avaliação das relações comerciais Brasil-China.

No quadro atual do comércio exterior, a relação entre os dois países é marcada por diversas assimetrias. A importância relativa do comércio bilateral nas respectivas pautas de comércio, a composição das pautas de exportações (Brasil, como fornecedor de produtos básicos e a China, como fornecedor de manufaturas) e a concentração da pauta brasileira de exportações versus a maior diversificação das importações brasileiras oriundas da China são os fatos que ilustram a questão da assimetria.

No quadro de avaliação das perspectivas do papel da China para o comércio exterior brasileiro estão presentes outras questões.

A primeira ressalta a presença da China entre as principais economias mundiais, que não pertence ao grupo dos países desenvolvidos e possíveis alianças estratégicas na defesa de interesses comuns nas negociações multilaterais de comércio. A presença da China permite a formação de coalizões que podem quebrar o consenso dos países dominantes nas negociações multilaterais, mas não significa que a China seja um “parceiro natural” do Brasil nas negociações multilaterais.

A segunda remete ao tema da diversificação da pauta brasileira e possíveis estratégias de cooperação. A China, seria um parceiro especial, por demandar recursos naturais do Brasil e, ao mesmo tempo, abre a possibilidade de explorar parcerias no âmbito das relações sul-sul.

A principal conclusão do presente artigo é que as relações comerciais Brasil-China devem ser analisadas no quadro geral dos determinantes econômicos dos fluxos comerciais brasileiros. E, sob essa perspectiva, a presença da China no comércio mundial suscita questões que já fazem parte da agenda de desafios do Brasil no comércio exterior. A queda da participação das exportações de produtos manufaturados para a China sugere que o Brasil não

conseguiu atender às novas demandas de importações da China na década de 1990. Um fato que também ocorreu com outros países, como no comércio Brasil-Índia. No comércio internacional, o incremento dos fluxos comerciais intra-regionais e bilaterais são explicados, em grande medida, pelo comércio intra-indústria e intra-firma, o que depende da internacionalização das empresas. Esse é um processo que se inicia na China e no Brasil, neste último caso, ainda timidamente. Em adição, grande parte do comércio intra-firma e intra-indústria é explicado pelas estratégias de empresas multinacionais de capital estadunidense, europeu e japonês que estão presentes nos territórios do Brasil e da China. Nesse caso, a solidez do ambiente macroeconômico, um quadro regulatório jurídico-institucional e perspectivas de crescimento são os fatores determinantes dos investimentos.

Na década de 1980, o crescimento da economia japonesa e sua demanda pelas matérias-primas brasileiras foi objeto de análises que previam a possibilidade de grandes parcerias através do aumento dos investimentos. Algumas iniciativas foram realizadas na área de mineração, mas não se alterou o quadro das relações comerciais Brasil-Japão. A China é um país que está em processo de expansão e de internacionalização e a sua demanda por matérias-primas exerce uma influência maior no comércio internacional que o Japão da década de 1980. Há possibilidades de ganhos, mas não deve ser esperado “tratamento especial” para o Brasil. A diversificação da pauta de exportações do Brasil e a agenda de atração de novos investimentos diretos estrangeiros devem contemplar as novas perspectivas que surgem com o “dragão chinês”, sem descuidar da agenda com os países desenvolvidos e da integração sul-americana.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARBOSA, Alexandre de Freitas, MENDES, Ricardo Camargo. As relações econômicas entre Brasil e China: uma parceria difícil. *Dialogue on Globalization FES Briefing Papers*, Friedrich Ebert Stiftung, jan. 2006.
- FERRAZ FILHO, Galeno Tinoco, PEREIRA, Lia Valls. *O acesso da China à OMC: implicações para os interesses brasileiros*. Rio de Janeiro: Funcex, Texto para Discussão, jul. 2005.
- IADB. *The emergence of China: opportunities and challenges for Latin America and Caribbean*. Research Department. Inter-American Development Bank, jan. 2005.
- PEREIRA. Medidas de defesa da concorrência no comércio mundial: relações Brasil com Argentina, China e Estados Unidos. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, mar. 2006.

LIA VALLS PEREIRA é economista do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getulio Vargas e professora adjunta da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.