

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

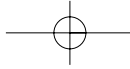


Tabela 2. *As importações brasileiras oriundas da China: 1985/2005*

%

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

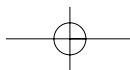
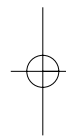
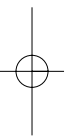
O desempenho dos fluxos comerciais é refletido na balança comercial bilateral Brasil-China. No ano de 2003, o superávit da balança comercial da China aumentou em US\$ 1.812 milhões em relação ao ano anterior, atingindo a cifra de US\$ 2.385 milhões. Após esse ano há uma redução. No ano de 2005, o superávit 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 2004.¹ 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
Tarifas consolidadas		
Média simples	31,4	10,0
Bens agrícolas	35,5	15,8
Bens não agrícolas	30,8	9,1
Tarifas aplicadas (2002)		
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
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.² 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.³

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.⁴ 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.