



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

BERNARDO EMANUEL PIMENTEL VARGAS

INVESTIMENTO DIRETO EXTERNO CHINÊS

Impactos dos investimentos chineses e sua relação com a Europa

Dezembro

2021

**Pontifícia Universidade
Católica Relações
Internacionais**

Bernardo Emanuel Pimentel Vargas

**Investimento Direto Externo chinês
Impactos dos investimentos chineses e sua relação com a Europa**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao programa de graduação em Relações Internacionais da PUC-Rio como requisito parcial para a obtenção do título de graduação em Relações Internacionais.

Rio de Janeiro

2021

Resumo

A China se tornou um grande ator das relações econômicas mundiais, apresentando taxas de crescimento muito altas. Entender as relações econômicas do país com o resto do mundo é muito importante para que se tenha uma política que compreenda todas as dificuldades de suas relações econômicas. Através de uma análise do cenário econômico que permeia os dois atores, observa-se que o exemplo europeu mostra a importância de se tomar as decisões corretas, a partir de uma relação econômica desnivelada.

Palavras-chave: Investimento direto externo chinês. Investimentos chineses na Europa. Relações comerciais. Investimento estrangeiro

Abstract

China has become a major player in world economic relations, showing very high growth rates. Understanding the country's economic relations with the rest of the world is very important in order to have a policy that encompasses all the difficulties of its economic relations. Through an analysis of the economic scenario that permeates the two actors, it is observed that the European example shows the importance of taking the correct decisions, based on an uneven economic relationship.

Keyword: Chinese Foreign Direct Investment (FDI). Chinese Investments in Europe. International Trade. Foreign Investment

Lista de Figuras

Figura 1 – Comparação do PIB chinês x japonês	3
Figura 2 – Crescimento do PIB chinês	4
Figura 3 – Medições de GNI per capita	6
Figura 4 – Fluxos de IDE em relação ao PIB	8
Figura 5 – IDE chinês na UE-27	14
Figura 6 – IDE chinês na UE-27 por indústria	15
Figura 7 – IDE chinês na UE-27 por investidor	16
Figura 8 – IDE chinês entre 2020-2021	21
Figura 9 – Valor total de IDE chinês	22

Sumário

1. INTRODUÇÃO	1
2. A ECONOMIA CHINESA AO LONGO DO TEMPO	2
3. O INVESTIMENTO DIRETO EXTERNO CHINÊS	7
3.1 Investimento direto externo	7
3.2 Investimentos chineses: medo ou atração?	11
3.3 Novas oportunidades e velhos desafios	12
4. A CHINA NA UNIÃO EUROPEIA	17
4.1 Investimentos diretos externo na Europa	17
4.2 Medidas regulatórias para o investimento chinês	26
5. CONCLUSÃO	28
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	29

1. Introdução

Desde o lançamento da estratégia global chinesa, o investimento direto externo tem crescido exponencialmente. A China se tornou um importante player global nos investimentos externos, e suas relações com o continente europeu são de suma importância para o entendimento da economia global e seu funcionamento. Podemos observar desde o lançamento da política de portas abertas, uma liberalização gradual do regime de investimentos chineses, onde buscar entender os determinantes desses investimentos se torna central para uma discussão sobre a China como um importante ator econômico mundial, e sua influência no mundo. A partir do momento em que as reformas entram em vigor, os fluxos de IDE aumentam muito. Enquanto o período de 1983 a 1992 a média anual era de US\$ 3 bilhões de dólares, no período de 1993 a 2004 aumenta para US\$ 42 bilhões. A China representa aproximadamente 15% do mercado global de fusões e aquisições por volume e valor de mercado, tendo assim, um papel de extrema importância nas relações do mercado global.

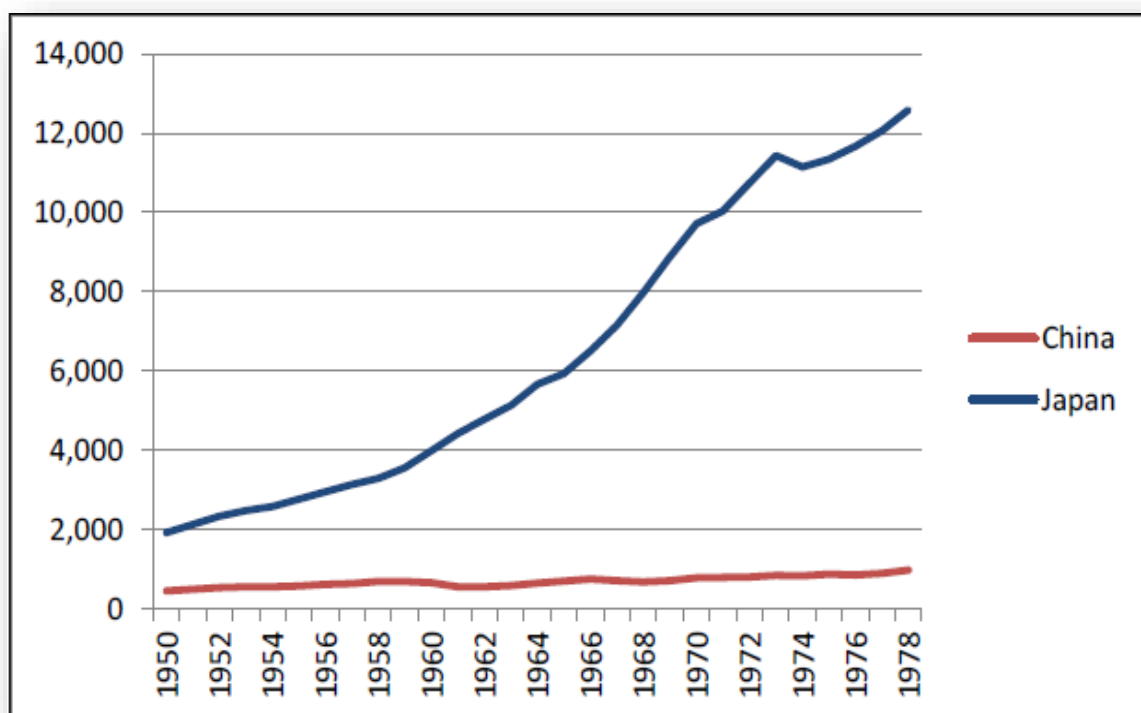
Com o intuito de buscar entender os impactos dos investimentos externos chineses, o trabalho vai buscar investigar as estratégias e os fatores que permitem o crescimento do fluxo de investimentos diretos por parte do país. Analisando variáveis e dados importantes como o mercado, crescimento econômico e abertura, tentarei mostrar as vantagens e os motivos que levam a China a querer investir em outros países. Do mesmo modo, o trabalho analisará o aumento do investimento chinês na União Europeia e entender as vantagens e problemas do aumento do fluxo de IDEs na região.

O trabalho está dividido em 3 seções distintas. Na primeira seção, o intuito é explicar a história econômica da China e sua ascensão meteórica para o topo do mercado global, através de dados e evolução ao longo do tempo. Na seção 2, busca-se entender o que é o investimento direto externo e como e por que ele se dá no contexto do mercado global, através do entendimento do paradigma eclético de Dunning (1981). Na seção final, através de uma análise da atual relação econômica entre a China e a Europa, mostra-se como de fato é essa relação econômica e política, além de elucidar oportunidades e desafios para o investimento chinês na região, como barreiras aos investimentos e questões midiáticas. Além de uma conclusão, onde se mostrará um apanhado de todos os movimentos feitos ao longo do texto, assim como, todos os achados e problemas encontrados.

2. A economia chinesa ao longo do tempo

Para quem olha a China hoje em dia, sendo um dos países mais importantes do sistema internacional, aquele que mais cresce, mais investe e mais ‘conversa’ com todos os outros países, pode não imaginar que durante boa parte do século XX, essa mesma China foi um país relativamente pobre, com uma economia controlada e fechada.

Antes de 1979, A China, sob o domínio de Mao Tsé-Tung, mantinha uma economia centralizada e planificada (Morrison, 2019). Grande parte da economia era controlada pelo Estado, o qual criava metas de produção, controlava os preços e alocava os recursos como bem entendiam. Durante os anos 50, fazendas eram transformadas em grandes comunas. Com o intuito de aumentar a industrialização, o governo fazia grandes investimentos, como resultado, a partir de 1978, quase a totalidade da produção industrial chinesa provinha de empresas controladas pelo estado, segundo as diretrizes do Governo Central chinês (Morrison, 2019). Segundo Morrison (2019), o principal objetivo do governo chinês era fazer com que a economia chinesa fosse autossustentável, trocas comerciais eram limitadas a produtos que não poderiam ser produzidos no país, criando distorções na economia. Como os principais aspectos econômicos eram gerenciados pelo governo central, não havia mecanismos de mercado que ajudassem na alocação eficiente de recursos, e assim, poucos incentivos para firmas e trabalhadores serem mais produtivos ou preocupados com a qualidade daquilo que produziam. Segundo o governo chinês, o Produto Interno Bruto (PIB) do país cresceu a taxas de 6.7% entre 1953 e 1978, embora esses dados sejam disputados, já que, segundo muitos analistas os dados de produção nessa época eram exagerados por oficiais chineses por razões políticas (Morrison, 2019). Durante o Governo de Mao, a China sofreu significantes perdas econômicas, incluindo, a grande fome que pode ter matado cerca 45 milhões de pessoas durante “O Grande Salto Adiante” entre 1958 e 1962. Assim como a Revolução Cultural de 1966 a 1976, que causou grande caos político e econômico para o país (Morrison, 2019). Entre 1958 e 1962, o padrão de vida chinês caiu cerca de 20.3%, assim como de 1966 a 1968, caiu mais 9.6%. Ainda mais, o crescimento do padrão de vida chinês não foi nada comparado àquele percebido em outros países, como por exemplo, o Japão (Morrison, 2019). O gráfico a seguir demonstra a diferença gritante entre o crescimento do PIB japonês em comparação ao PIB Chinês na mesma época.



Fonte: Maddison, A. Historical Statistics of the World Economy: 1-2008 AD. (apud Morrison, 2019, p 4).

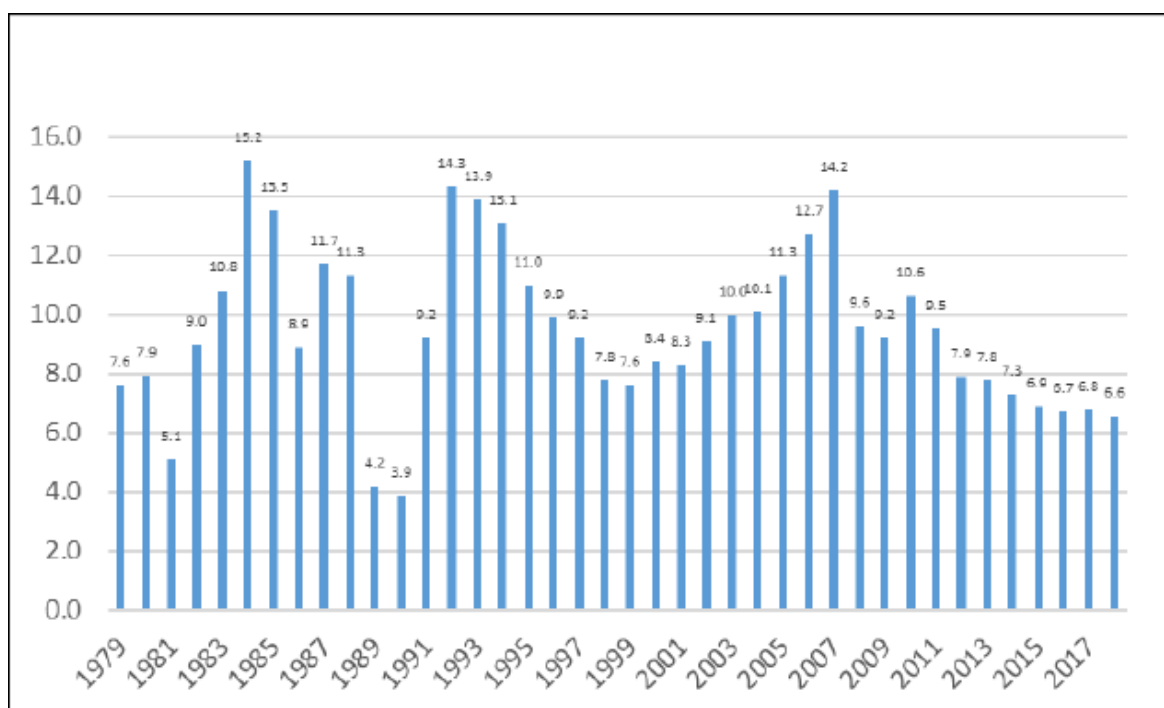
Logo após a morte de Mao, no ano de 1978, o governo chinês decidiu quebrar com o estilo soviético de políticas econômicas, e passar, gradualmente por uma reforma de acordo com os princípios de livre mercado e abertura comercial ocidental. A esperança era de que haveria aumentos significativos no crescimento econômico e padrão de vida da população (Morrison, 2019). De acordo com o próprio líder chinês Deng Xiaoping, “Black cat, White cat, what does it matter what color the cat is as long as it catches mice?”

A partir do ano de 1979, foram lançadas diversas reformas econômicas na economia chinesa. O governo central estabeleceu zonas econômicas especiais ao longo da costa, com o intuito de atrair investimentos estrangeiros, aumentar exportações, e importar produtos de alta tecnologia. Aliado a isto, o controle de diversas empresas foi transferido a esferas de governos locais, que poderiam operar e competir com princípios de livre mercado, ao invés da direção do planejamento estatal. Cidadãos foram encorajados a começar seus próprios negócios, e algumas cidades foram designadas como “cidades abertas” e “zonas de desenvolvimento”, as quais ofereciam incentivos fiscais para trocas comerciais, experimentando assim, reformas de

livre mercado e atraindo investimentos estrangeiros (Morrison, 2019). Continuando com as reformas, os controles de preço sobre vários produtos foram gradualmente sendo eliminados, já que a liberalização das trocas comerciais é um aspecto chave do sucesso econômico chinês. A remoção de barreiras ao comércio trazia mais competitividade e atraía um maior fluxo de investimentos estrangeiros (Morrison, 2019). Segundo o autor, a implementação das reformas econômicas graduais, procurava identificar quais políticas produziam resultados econômicos favoráveis e os que tinham o efeito contrário, para que os mesmos pudessem ser implementados em outras partes do país. Um processo, que Deng Xiaoping se referiu como “crossing the river by touching the stones.” (Morrison, 2019)

A partir da introdução das reformas econômicas, a economia chinesa começou a crescer substancialmente, e mais rapidamente do que o período pré-reformas. De 1979 a 2018, o crescimento real do PIB chinês ficou na média de 9.5% (Morrison, 2019). A economia chinesa foi capaz de dobrar o seu tamanho a cada oito anos como pode ser observado no gráfico.

Figura 2. Crescimento real do PIB chinês: 1979-2018
(porcentagem)



Fonte: FMI, Chinese National Bureau of Statistics. (apud Morrison, 2019, p 7).

Os aumentos na eficiência produtiva da China foram causados por uma mudança na alocação de recursos, realocando-os para usos mais produtivos, especialmente em setores que eram altamente controlados pelo governo central, como agricultura, comércio e serviços (Morrison, 2019). Na estrutura padrão do crescimento, o crescimento pode ser alocado em

contribuições de mudanças no capital físico, emprego, capital humano (educação e as habilidades da força de trabalho) e uma produtividade residual total dos fatores (Brandt et al; 2020). A produtividade total dos fatores (PTF) mede os ganhos de eficiência econômica, incluindo aqueles impulsionados pelo progresso tecnológico. Na China, a contribuição da PTF para o crescimento foi alta nos estágios iniciais de reforma e abertura, a partir de reformas estruturais implantadas. A PTF cresceu em média 3,1% ao ano entre 1979 e 2008, gerando 40% de crescimento na produção (Brandt et al; 2020). Segundo Timmer et al. (2015), o crescimento da produtividade do trabalho pode ser decomposto em mudanças na produtividade dentro dos setores e o movimento dos trabalhadores entre os setores.

Seguindo um padrão de industrialização, país mudou da agricultura para uma indústria mais forte. Em 1978, 75% da força de trabalho se encontrava na agricultura (Brandt et al; 2020). Entre 1978 e 2010, as participações no emprego da indústria e da construção civil aumentaram 6 e 7 pontos percentuais, respectivamente. A mão de obra foi transferida para a prestação serviços, principalmente o comércio. A descentralização abriu caminho para que os trabalhadores chineses buscassem empregos em setores mais produtivos, e ainda levou ao surgimento de empresas privadas, que tendem a perseguir atividades mais produtivas do que aquelas controladas por um governo central, além de mais eficientes (Morrison, 2019).

Em 1952 a indústria era o menor setor da economia e seu valor agregado representava menos de 20% do PIB nacional, em 1975, a indústria já havia ultrapassado a agricultura e o setor de serviços e se tornou o setor mais produtivo da economia. A política adotada pela China, de substituição de importações, era muito utilizada por economias emergentes da época. O que separou a China de outros países eram suas altas taxas de poupança, mesmo sendo um dos países mais pobres do mundo.

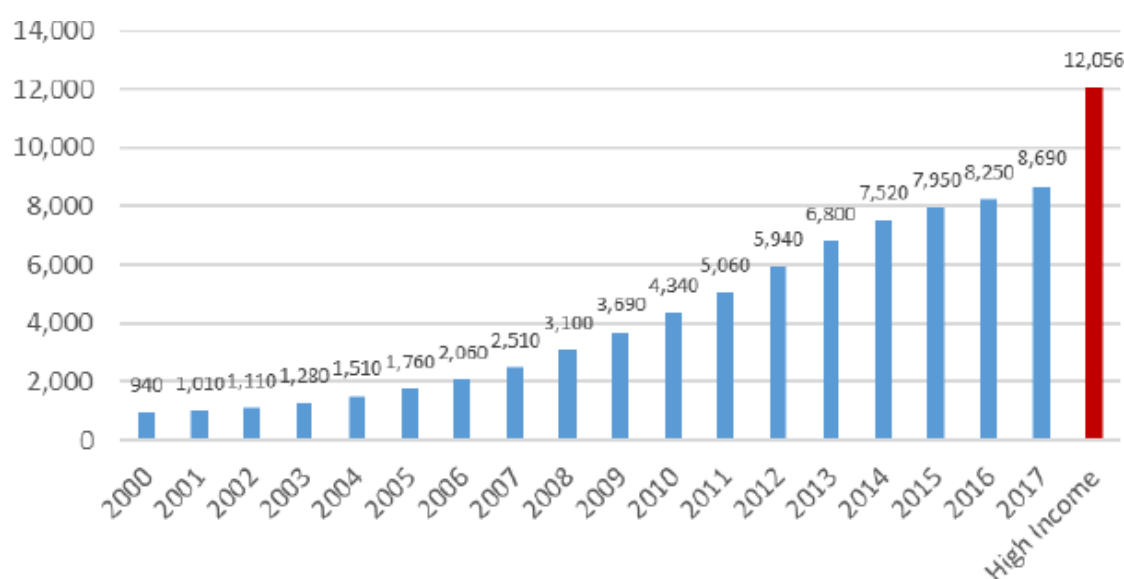
Com uma taxa de poupança nacional de 25-30% durante grande parte de sua história. O governo se destacava também, por conseguir canalizar a economia para setores-alvo. Segundo Yang (2020) a formação de capital foi fundamental para o crescimento econômico chinês. Por exemplo, no período de 2001 a 2010, a poupança nacional aumentou drasticamente e no ano de 2010 já representava 52,6% do PIB, uma taxa altíssima. Uma explicação plausível para o crescimento chinês é a hipótese do ciclo de vida de Modigliani (2004). Uma das proposições é que a taxa de poupança nacional de um país é proporcional à taxa de crescimento do PIB.

Uma estrutura demográfica favorável também contribuiu para o crescimento chinês nos primeiros trinta anos. Uma grande oferta de mão de obra, permitiu a China realizar exportações intensivas em mão de obra (Yang, 2020). Na primeira década do século XXI as exportações chinesas chegaram a US\$ 1.5 trilhão. Havia também um grande excedente de mão de obra no

país, como resultado, a indústria desfrutava de um crescimento Lewisiano, podia se expandir sem muito aumento nos custos com mão de obra.

O próximo gráfico demonstra uma pequena dificuldade encontrada pela economia chinesa. O Banco Mundial classifica os níveis de desenvolvimento das economias de acordo com a Renda Nacional Bruta (GNI, na sigla em inglês). A China foi de uma economia de baixa renda para uma de renda média-baixa em 1997, e em 2010, chegou ao patamar de uma economia de renda média-alta. O governo chinês projeta que no ano de 2025 pode chegar a ser uma economia de alta renda, e espera alcançar isso ao fazer da inovação o futuro de seu crescimento econômico. Em 2017, o GNI chinês era \$8,690 sendo 38.7% abaixo do necessário para ser considerada uma economia de alta renda, observado na barra em vermelho do gráfico.

Figura 3. Medições do Banco Mundial do GNI per capita chinês: 2000-2017
(\$U. S)



Fonte: Banco Mundial (apud Morrison, 2019, p 8)

Segundo Morrison (2019), o governo chinês tem indicado um desejo de se afastar do modelo econômico atual, de rápido crescimento a qualquer custo, para um modelo de crescimento mais “inteligente”, que busca reduzir a dependência em indústrias altamente poluentes e intensivas no uso de energia, e depender mais de alta tecnologia, energia verde e serviços.

3. O Investimento direto externo chinês.

3.1 Investimento direto externo

Antes de seguir em frente, é importante entender o que é o Investimento Direto Externo (IDE), e suas implicações. Existem diversos tipos de investimentos externos, e cada um carrega sua parcela de risco. Segundo o FMI (Fundo Monetário Internacional), O BPM5 (Balance of Payments Manual) define o investimento direto como uma categoria internacional de investimento que reflete o objetivo de um residente em uma economia obter um interesse duradouro em uma empresa residente em outra economia. O interesse duradouro implica a existência de um relacionamento de longo prazo entre o investidor direto e certo grau de influência do investidor na gestão da empresa. De acordo com o BPM5 o conceito de investimento direto não implica o controle total da empresa, e o critério de propriedade leva em consideração apenas 10% do capital ordinário ou votante. Uma grande proporção do capital de IDE envolve subsidiárias e filiais. Um ponto de partida comum para entender os fluxos de investimento externo é o System of National Accounts (SNA), um conjunto de princípios internacionalmente reconhecidos para medir atividade econômica, utilizado por diversas organizações internacionais.

O interesse duradouro em uma empresa pode envolver o estabelecimento de instalações de manufatura, instituições bancárias, depósitos e outras entidades de longo prazo no exterior, assim como operação de equipamentos móveis, atividades de engenharia civil e exploração de recursos naturais. Pode ser a partir da criação de um novo estabelecimento no exterior (investimentos greenfield), joint ventures ou a aquisição de uma empresa existente no exterior. Outros tipos de investimentos também podem ser mencionados, como Investimentos em carteira, Derivativos e Reservas internacionais (Seaman, Huotari, Iglesias; 2017). O IDE é no geral registrado em uma base direcional, como um ativo para a economia do investidor direto e como um passivo para a economia que recebe o investimento (FMI, 2004).

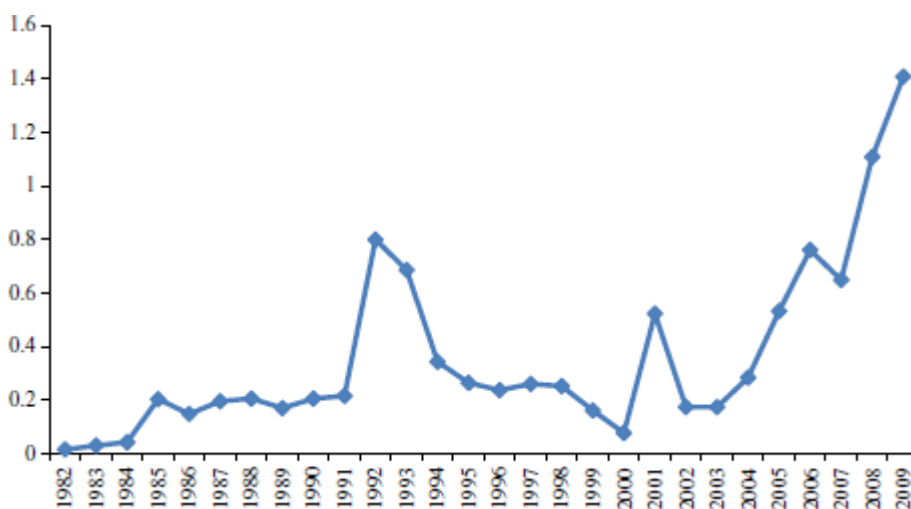
3.2 Investimento direto externo chinês

Desde o começo da política de portas abertas, nos anos 2000, o governo chinês adotou uma política econômica de crescimento voltada para as exportações. A resultante desse movimento foi um grande aumento das reservas internacionais da China, que se acumularam rapidamente, levando a acusações de causar desequilíbrio global nas contas correntes e de capital (Hong, Amy; 2011). Tradicionalmente, uma parte dessas reservas foi investido em ativos de baixo risco, como títulos do tesouro americano. Após desgastes políticos, a China começou a adotar políticas para reduzir o excesso de reservas internacionais, conforme (Cheung

& Qian, 2009), uma de suas estratégias seria canalizá-los para outros países através de IDEs. Em 2007, o governo chinês lançou oficialmente o China Investment Corporation (CIC) com o intuito de buscar retornos mais lucrativos de suas reservas internacionais e diversificar seus investimentos (Morrison, 2019).

O movimento chinês em direção ao investimento direto externo começou a ser percebido com a oferta feita pela Lenovo para a compra da divisão de computadores da IBM, assim como a oferta da CNOOC (China National Offshore Oil Corporation) por uma empresa de médio porte americana chamada Unocal (He, Lyles; 2008). Antes de 2004, o total dos investimentos diretos chineses era negligenciável. A partir de 2004 estes números passam a aumentar significativamente. O total dos investimentos chineses em países estrangeiros subiu de US\$2.85 bilhões em 2003, para US\$56.53 bilhões no ano de 2009, registrando uma média de crescimento de 55% ao ano, no mesmo período se observou um crescimento significativo da China na parcela global de IDEs saltando de 0.45% para 5.1% em 2009 (Zhang, Daly; 2011). No gráfico a seguir, é possível observar o aumento da porcentagem do investimento direto externo chinês em proporção ao PIB do país.

Figura 4. Fluxos de IDE da China como porcentagem do PIB: 1982-2009
(porcentagem)



Fonte: UNCTADstat, China's Statistic Yearbook 2010. (apud Zhang, X. Daly, K. 2010)

À fim de prosseguir é importante entender os motivos que expliquem o desenvolvimento de políticas econômicas que levam a China para uma busca no aumento dos fluxos de IDE. O Paradigma Eclético de Dunning é entre as teorias a mais aceitável, e que pode ajudar a explicar o movimento chinês em direção aos investimentos externos. No paradigma, Dunning tenta sintetizar inúmeras teorias sobre o investimento externo, em níveis micro e macro, com o intuito de integrá-las em um arcabouço analítico único (Hong, Amy; 2011). O paradigma

eclético dita que as decisões sobre a produção internacional financiada pelo IDE são determinados por uma configuração de três conjuntos de vantagens (Dunning, 1977), a extensão e padrões de produção internacional são analisadas em termos de vantagens específicas de propriedade (O); Vantagens específicas de localização (L) e vantagens quanto a internacionalização (I), conforme percebido por empresas multinacionais. A principal hipótese do paradigma eclético é, para firmas de uma nacionalidade suprir qualquer um mercado, é necessário possuir vantagens competitivas diante das empresas de outras nacionalidades.

Vantagens específicas de propriedade dizem respeito a vantagens específicas da firma, que foram desenvolvidas por empresas multinacionais em seus países natais. Dunning vai distinguir entre três tipos diferentes de vantagens (O); vantagens de ativos (Oa), vantagens de transação (Ot) e vantagens institucionais (Oi) (Dunning; 1988). As vantagens de ativos (Oa) surgem da posse exclusiva e acesso favorecido a certos ativos geradores de receita. As vantagens de transação (Ot) referem-se à capacidade da empresa em capturar os benefícios de transações decorrentes de ativos externos e aumentar suas competências melhor do que outras formas organizacionais, como joint ventures. Vantagens institucionais (Oi) discorrem sobre as instituições formais e informais que regem as atividades de valor agregado dentro da empresa, assim como, entre a mesma e seus stakeholders. Já as vantagens de internalização (I) referem-se à capacidade da empresa multinacional de transferir suas vantagens (O) através de fronteiras nacionais, dentro de sua própria organização.

De acordo com (Hong, Amy; 2011) o paradigma eclético dita que um dos principais motivos para o IDE é para se ter melhor acesso aos mercados de outros países. Por esse motivo um investimento externo em qualquer um país se dá em função de seu mercado, geralmente de acordo com seu PIB. Quanto maior o mercado do país receptor, maior o potencial de demanda por produtos finais ou intermediários produzidos. Ainda mais, um mercado maior significa uma melhor utilização de recursos e utilização de economias de escala. Outro motivo importante para a utilização de IDEs e não outras formas de investimento é ter acesso a fatores de produção ao qual o país é deficitário. Esse motivo é relevante para o caso chinês em particular, devido a rápida industrialização e crescimento econômico, a China teve de assegurar níveis estáveis de suprimento de matérias primas, especialmente minerais e petróleo (Wang, 2002). Apesar de a China ter altos níveis de matéria prima, considerando sua grande população, a disponibilidade de recursos naturais se torna relativamente baixa. Para Dunning (1999) apesar da globalização e mudanças na dinâmica econômica levar a uma queda no IDE em busca de recursos naturais, ainda pode ajudar a explicar grande parte dos investimentos externos.

Como a China entrou relativamente tarde no mercado global, ela possui a maior parte de suas vantagens comparativas em indústrias intensivas em mão-de-obra. Com intuito de mudança nesse paradigma, multinacionais chinesas tentam usar o IDE como forma de construir e aumentar suas vantagens (O). Sugerido por Dunning (2001), essas vantagens (O) podem ser sinergias tecnológicas e de marketing oferecidas pelas empresas dos países que recebem os investimentos, podem ser também ativos estratégicos criados por concorrentes, como, fornecedores, clientes, capital humano e capacidade de inovação.

Para Hong e Amy (2011) baseando-se no desenvolvimento econômico chinês nas últimas décadas, os investimentos externos chineses e sua pauta exportadora são complementares por natureza. Levando em consideração que a maior parte das exportações chinesas são de produtos manufaturados e os investimentos chineses vem de serviços industriais terciários, não se pode dizer que um é utilizado para substituir o outro.

No geral, é possível observar três fases no desenvolvimento da China e seus investimentos externos. Uma fase inicial de 1982 a 1991, um período de flutuações entre 1992 e 2001, além do período de grande crescimento de 2001 em diante. A política de “portas abertas” do fim dos anos 1970 é um fator que explica a emergência de investimentos externos provenientes da China. Em 1985, O Ministério de Relações Econômicas Exteriores e Comércio divulgou sua publicação, intitulada ”Disposições que regem os procedimentos de controle e aprovação para a abertura de empresas não comerciais no exterior.” Documento que além de abordar todo o arcabouço regulatório que iria guiar os investimentos externos chineses, ainda especifica cinco requerimentos para o IDE chinês, priorizando investimento em tecnologia avançada e equipamentos; assegurar o fornecimento em longo prazo de matérias primas consideradas essenciais para o desenvolvimento econômico da China; eficácia na geração de receita em moeda estrangeira para a China; utilização para a exportação de máquinas e mão de obra em serviços chineses; além de atender o mercado interno chinês (Zhang, Daly; 2011).

Em setembro de 1992, o governo chinês anunciou que “devermos encorajar empresas a expandir seus investimentos no exterior e suas operações transnacionais” (Beijing Review, 1992, p.20). Inúmeras empresas locais e provinciais começaram a se engajar em atividades internacionais, como a aquisição de recursos e propriedades comerciais em Hong Kong (Zhang, Daly; 2011). Ao fim de 2001, com a entrada da China na Organização Mundial do Comércio (OMC), e a estratégia de “ir ao exterior”, muitas empresas chinesas estavam sendo encorajadas a engajar em atividades internacionais. Nesse período, algumas empresas chinesas buscaram mercados estrangeiros que até então estavam protegidos de pressões competitivas estrangeiras (Wong, Chan; 2013). Afim de estimular o investimento externo, o país também desenvolveu

medidas que simplificavam as transações com estrangeiros, incluindo, “Aviso sobre a simplificação da administração cambial relativa ao OFDI 2003,” “Further Measures on Foreign Exchange Administration Stimulating OFDI 2005 ”e o “Suplemento de Medidas de uso de moeda estrangeira para OFDI 2006 ” (Luo et al., 2010).

Em relação aos fluxos de investimento externo chinês, segundo Zhang e Daly (2011), há indícios de que o comportamento das empresas chinesas é significativamente influenciado por políticas de governo. Seja através do sistema de aprovações ou mecanismos de controle de câmbio (Cheung, Qian; 2009), as autoridades são capazes de alocar os investimentos externos de acordo com os objetivos do Estado. Em 2006, 82% dos investimentos externos não-financeiros chineses foram conduzidos por Empresas Estatais (Yeung, Liu, 2008). Das trinta maiores empresas ranqueadas por IDE, apenas duas não controladas pelo Estado, e apesar de todas Empresas Estatais serem listadas na bolsa de valores, o estado tem o capital majoritário e escolhe seus executivos, muitos vindo da hierarquia do partido (Morck et al., 2008).

3.2 Investimentos chineses: medo ou atração?

A entrada chinesa na OMC levou a muitas empresas multinacionais a ver a China como um local atrativo para suas subsidiárias estrangeiras (He, Lyles; 2012). A China possui uma economia viva e um espírito empreendedor que aumentam a sua atratividade. Isto, somado aos baixos custos da mão de obra, a facilidade na transferência de suas atividades produtivas e a possibilidade de servir um mercado de 1.3 bilhões de pessoas parecem ser irresistíveis. No entanto, há também, para muitas pessoas motivos de sobra para querer investimentos chineses no seu próprio país, à exemplo de governantes locais americanos solicitando investimentos diretos chineses. Mais de 20 estados americanos possuem escritórios comerciais na China. Apesar do regime político chinês ser o mesmo, políticos de diversos países do ocidente tendem a ver a China como um parceiro de negócios com quem poderiam negociar, ao invés de uma ameaça comunista (He, Lyles; 2012). Os tomadores de decisão muitas vezes se inclinam a ter uma mentalidade pragmática sobre a China e seus investimentos diretos, e muitas vezes moderam suas respostas em relação ao país. Isso leva a muitas atitudes positivas e realistas em relação a firmas chinesas e seus investimentos como fonte de empregos e receitas provenientes de impostos. Segundo os autores, autoridades locais e governos prosperam a partir de negócios bem-sucedidos, e para eles, a China não é nenhuma exceção.

O medo da China pode vir de muitas formas. Primeiramente há o medo do poder político chinês, advindo de um rápido crescimento e importância no âmbito internacional. Principalmente para os americanos, há um medo de que a China possa ultrapassar os Estados Unidos como a grande força econômica e política. Outros medos estão relacionados à segurança

nacional e saúde. Empresas chinesas buscam expandir seus mercados, porém há um grande descontentamento com o país acerca de seus baixos padrões de qualidade de produto, medidas de segurança, direitos de propriedade intelectual entre outros (He, Lyles; 2012). Segundo os autores ainda, há sempre o medo quanto a distribuição de recursos naturais para estrangeiros, como pode ser observado na resposta negativa a tentativa da CNOOC em comprar a Unocal.

Após três décadas de reforma, especialmente após uma escalada drástica de mudança desde a década de 1990, as empresas estatais chinesas assumiram uma postura distintamente mais capitalista devido a reestruturação e fusões. Apesar de o governo ainda deter a participação majoritária em empresas como a Lenovo ou CNOOC, o envolvimento do governo na estratégia e operação das empresas estatais tem sido diminuído, mesmo para grandes empresas estatais (Pottinger, Gold, Phillips, & Linebaugh, 2005).

3.3 Novas oportunidades e velhos desafios.

Investidores chineses enfrentam certos desafios ao se aventurarem, seja em países já desenvolvidos, ou em desenvolvimento. Os mesmos têm de enfrentar, por exemplo, leis trabalhistas muito mais rígidas em países da União Europeia, além dos custos maiores para operar em outro país. Segundo Taylor (2017) empresas chinesas não possuem a experiência extensiva na utilização do estilo ocidental de recursos humanos. Como exemplo, antes das reformas de 1978, todas grandes empresas manufatureiras eram estatais, com seus empregados desfrutando de estabilidade na carreira.

Assim, os investidores chineses se encontram com o desafio de motivar seus empregados em um contexto estranho. Decisões devem ser tomadas em relação a expatriação de gestores e seu relacionamento com a sede chinesa. Os gestores devem estar motivados para trabalhar no exterior, Segundo Taylor (2017), este é um problema menor em empresas estatais, onde os gestores podem ser destacados, com estabilidade e promoções sendo ameaçadas pela recusa. No entanto, para empresas do setor privado, treinamento é crucial, porém, muitas vezes deficientes. O treinamento por empresas chinesas tende a conceder uma cultura estrangeira e competência linguística, além de incentivos para serem realocados, como salários maiores e outras assistências.

Sobreviver aos processos de internacionalização é só um primeiro passo que as empresas chinesas têm que sobreviver enquanto fazem negócios no exterior. ‘Liability of Foreignness’ é um termo definido como, custos adicionais enfrentados por corporações multinacionais operando em países estrangeiros, a qual firmas locais não são obrigadas a suportar (Hymer; 1976). É uma desvantagem competitiva natural para firmas internacionais se comparadas a firmas locais, e segundo o autor, pode derivar de quatro fontes diferentes:

distância espacial, o que leva ao aumento direto nos custos de produção com viagens, transporte e coordenação; custos específicos da firma, devido ao desconhecimento da corporação internacional quanto ao mercado e sua cultura; custos resultantes de características econômicas particulares de cada mercado e custos ligados ao ambiente econômico do país de origem (Hymer, 1976).

Segundo (He, Lyles. 2008) uma companhia chinesa operando em um país ocidental, como os Estados Unidos, enfrenta uma distância de 12.000 km e diferenças de 12 a 15 horas de fuso horário, o que cria certa inconveniência. É certo que as grandes mudanças tecnológicas no âmbito das comunicações e internet, assim como uma grande quantidade de voos diários entre grandes cidades ajuda a mitigar o problema de forma satisfatória. Ainda segundo os autores, após várias décadas de reforma e políticas de abertura, o sistema econômico chinês, e seus sistemas negociais como o mercado de ações, financiamento corporativo e campanhas de marketing estão cada vez mais similares àqueles observados no ocidente.

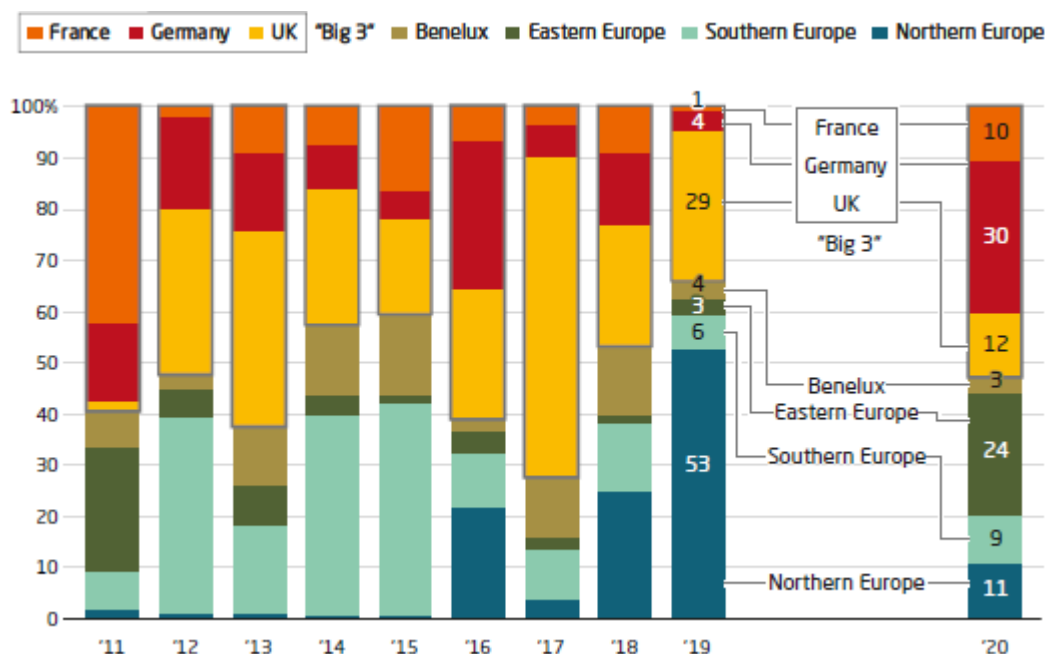
No entanto, grandes diferenças políticas e ideológicas, assim como um certo desconhecimento de empresas chinesas da cultura e mercado podem constituir uma suscetibilidade para os investimentos chineses (He, Lyles; 2008).

De acordo com o ‘The Economist Intelligence Unit’, firmas chinesas já investiam em mais de sessenta países, com movimentos recentes de mudança de investimentos de países africanos ricos em minerais, para parcerias de manufaturas em países avançados industrialmente na União Europeia e Estados Unidos (Taylor, 2017).

Dado que a China possui grande riqueza capital e uma rica experiência em serviços, além de tecnologia avançada, países membros da União Europeia (UE) por exemplo, concedem muitas oportunidades para investidores chineses. Segundo Taylor (2017), há uma variação na dotação de recursos e níveis de capacidade de produção na região, dos quais empresas chinesas podem tirar vantagem. Ainda segundo o autor, houve uma diferenciação no foco de investimentos entre empresas privadas e estatais. Enquanto empresas estatais se envolvem majoritariamente no mercado de recursos minerais e setor de energia, companhia privadas investiram em tecnologias industriais e marcas (Taylor, 2017).

A composição de investimentos chineses na Europa se concentra em mais de sua metade em três países, Alemanha, Reino Unido e França. O “Big Three” como são conhecidos, foram o principal destino dos investimentos em 2020, retornando aos padrões normais, depois de um ano de 2019 com muitos negócios sendo fechados no norte europeu (MERICS; 2021). O gráfico a seguir, demonstra a porcentagem de investimentos chineses na Europa, por grupo de países.

Figura 5 – IDE chinês completo na EU-27 e Reino Unido – 2011- 2020
(porcentagem)



Fonte: Rhodium Group.

Como pode ser observado, a Alemanha foi o maior recipiente de investimentos chineses, enquanto o Reino Unido, que ficou em terceiro teve uma grande queda, segundo relatório do MERICS (2021) tendo um recorde de 77% em queda nos investimentos, o menor em 10 anos. A Polônia é outro caso interessante, tendo um crescimento recorde de EUR 815 milhões em investimentos chineses, muito por causa da participação polonesa na aquisição do portfólio de logística do Grupo Goodman, na Europa Oriental. O acordo impulsionou a região do leste europeu, se tornando o segundo destino preferido dos investidores chineses em 2020, atraindo investimentos totais de EUR 1.5 bilhões. Fora esses casos extraordinários, o investimento no resto da Europa foi dividido mais uniformemente. A porcentagem de investimentos no Norte Europeu despencou de 53% em 2019 para 11% em 2020, totalizando EUR 703 milhões. Importantes transações aconteceram na região, por exemplo, a aquisição de ações da fabricante de veículos elétricos sueco NEVS AB por EUR 333 milhões, pela Evergrande. O Sul Europeu e países do Benelux, receberam pequenos ganhos de IED chinês, com o sul europeu recebendo 9,4%, um total de EUR 598 milhões e o Benelux 3,3%, totalizando EUR 213 milhões (MERICS, 2021).

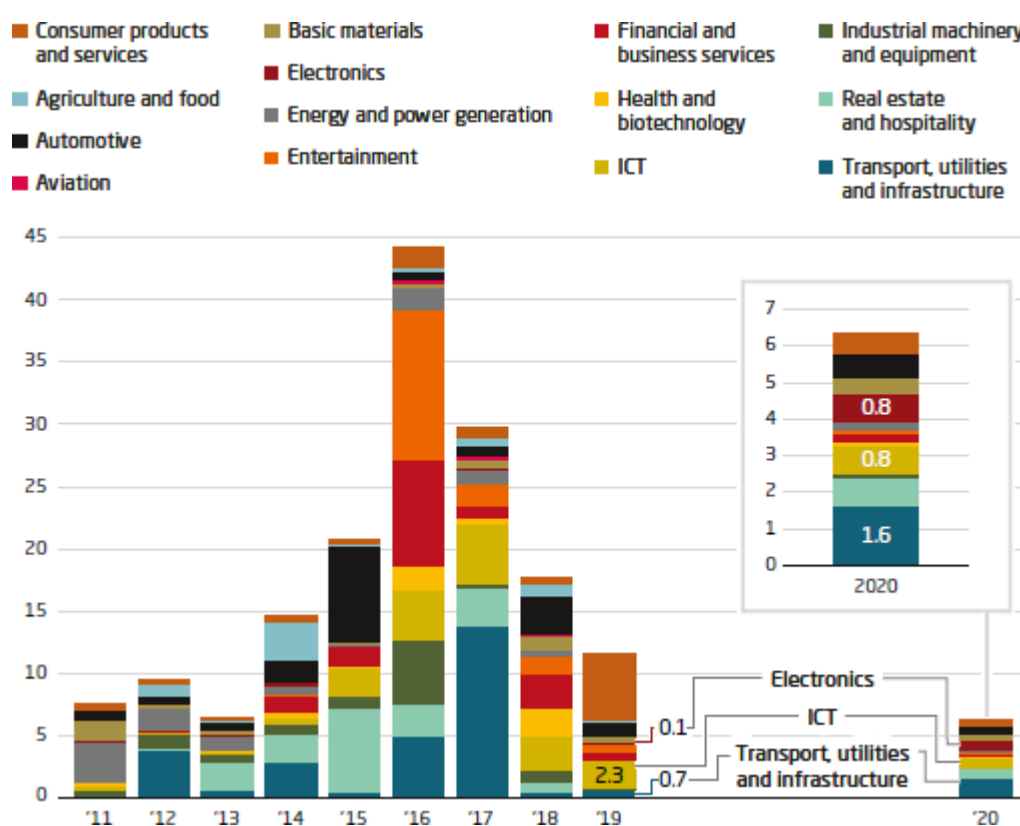
Outro fator importante dos investimentos chineses no último ano foi a diversificação encontrada no ano de 2020. Enquanto o ano anterior contou com mais de 70% dos investimentos

indo para bens de consumo, serviços e tecnologias da informação e comunicação. O perfil mais diversificado dos investimentos se torna aparente por uma média menor de investimentos chineses.

Em 2020, o setor mais procurado por investidores chineses foi o setor de infraestrutura, transportes e construção, com 25% do total. A maior transação foi a aquisição da GLP do Grupo Goodman, já mencionado no parágrafo acima. O gráfico a seguir demonstra os investimentos chineses na Europa nos últimos 20 anos por indústria.

Figura 6 – IDE chinês concluído na EU-27 e Reino Unido por indústria – 2000- 2020

(EUR bilhões)



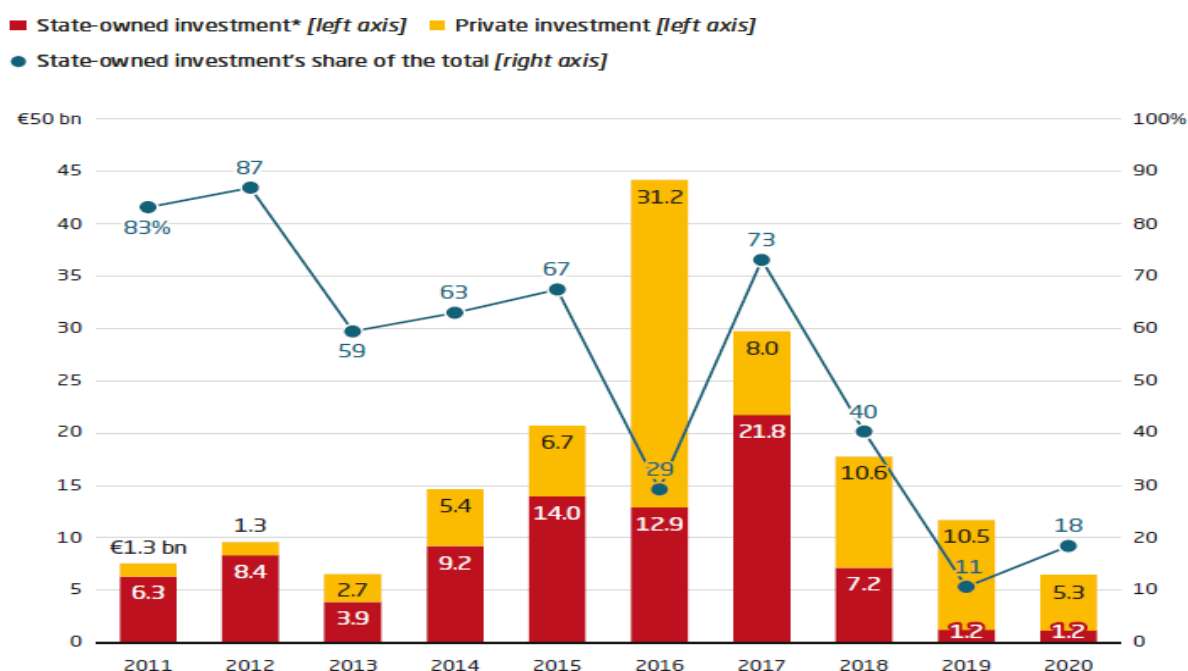
Fonte: Rhodium Group.

O setor de tecnologia da informação e comunicação continua sendo popular, atraindo 18% dos investimentos totais. A diferença no ano de 2020, é que a maioria dos investimentos, no setor, foi canalizado em investimentos “greenfield”; como o centro de pesquisa e desenvolvimento da Huawei no Reino Unido. Olhando por valor de investimento, o setor de eletrônicos foi o terceiro mais procurado, incluindo as transações da francesa Asteelflash Group por EUR 395 milhões e a alemã Elektromechanische Schaltsensoren SEM GmbH por EUR 171 milhões. As empresas responsáveis pelas aquisições foram a Universal Scientific Industrial e Jiangsu Riying Electronics respectivamente.

As empresas estatais chinesas constituem grande parte do investimento chinês na Europa, historicamente, essa foi a tendência. Com uma média de mais de 70% do investimento total entre 2010 e 2015. O ano de 2014 foi que o setor privado começou a aumentar sua parcela, sendo auxiliado pela liberalização do regime de investimentos externos chinês. Os incentivos para investimentos externos cresceram, ao mesmo tempo que os controles foram afrouxados. Já no ano de 2019, os investimentos na Europa por parte das empresas estatais tinham caído para 11% do total de investimentos chineses (MERICS; 2021).

Os investimentos por parte de estatais chinesas se manteve em termos absolutos na casa de EUR 1.2 bilhões, enquanto o setor privado despencou 49% chegando a EUR 5.3 bilhões, fazendo com que os investimentos estatais ficassem com uma parcela maior de 18%. O gráfico da figura 7 demonstra a mudança no tempo dos investimentos chineses e seus investidores. O aumento do escrutínio das estatais chinesas na Europa não impediu as mesmas de fazer investimentos em grandes aquisições de transportes, energia e infraestruturas europeias. A Three Gorges chinesa comprou ações adicionais na provedora de energia portuguesa EDP por EUR 229 milhões. A China Railway Construction Corp (CRRC) comprou a companhia de construção espanhola Aldesa por EUR 242 milhões. Além da aquisição da firma alemã Vossloh Locomotive por EUR 44 milhões pela CRRC Zhuzhou (MERICS; 2021).

Figura 7 – IDE chinês concluído na UE-27 e Reino Unido por tipo de investidor – 2011 – 2020
(EUR bilhões, porcentagem)



Fonte: Rhodium Group.

Empresas estatais chinesas seguem uma agenda nacional, e podem buscar aumentar sua influência econômica e política através do financiamento de projetos de infraestrutura. Como

exemplo, a negociação da operação da planta de energia nuclear de Hickley Point, no Reino Unido (Taylor, 2017). Fabricantes chineses tem objetivos contrastantes, com o aumento do custo de produção na China, muitos buscam realocar as operações para países com baixo-custo como Vietnã. Tal motivo não se aplica à fabricas de alta tecnologia na Europa Ocidental, sendo esse, subir na cadeia de valor-agregado e também agregar serviços comerciais concomitantes (Taylor, 2017). Para investidores chineses então, especialmente aqueles do setor privado, o objetivo é adquirir tecnologia e habilidades de gestão por meio de empreendimentos próprios, fusões e aquisições ou parcerias, além de buscar novos mercados.

Os investimentos chineses além-mar, enfrentando oportunidades e desafios, crescem de maneira rápida. Apesar de movimentos populistas em reação a globalização em países do ocidente, líderes chineses projetam o país como um grande proponente da ordem econômica mundial, liderados por suas iniciativas de criação do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura para financiar a iniciativa One Belt One Road, que busca integrar as economias da Ásia central e Oriental com países da União Europeia através do comércio e investimentos (Taylor, 2017).

4. A China na União Europeia.

4.1 Investimentos diretos externos na Europa

O investimento em países na Europa não é algo necessariamente novo, sempre que há um certo aumento no fluxo de investimentos, cresce a desconfiança que envolve diversos níveis da sociedade, de governos em relação a perda de soberania, assim como de empresas e as ameaças de competitividade vinda dos investidores externos. Esse ceticismo pode ser observado segundo (Zhang, Bulcke; 2014) nos anos 1980/1990, quando empresas Japonesas e Coreanas atraídas pelo crescimento do mercado comum Europeu, tentaram passar por cima da tarifa externa comum. A incerteza causada por esses investidores asiáticos foi baseada nos temores das chamadas “screwdriver plants” – subsidiária local ou afiliada que monta partes ou materiais importados de sua parente estrangeira para produzir o mesmo produto, fugindo de taxas de importação – que eram consideradas típicas de investidores japoneses e resultavam no esvaziamento de funções de mão de obra qualificada.

Na primeira década do século 21, uma nova onda de investidores começou a mirar a Europa novamente. Originários de economias emergentes e mercados dominados por firmas chinesas e indianas (Zhang, Bulcke; 2014). No entanto, a inquietação maior se dá em relação aos investidores chineses, já que os grandes investidores são geralmente empresas estatais, e com fortes laços governamentais.

Segundo Zhang e Bulcke (2014) a parcela Europeia nos investimentos diretos chineses cresce a cada ano, e já ultrapassa aquele visto nos Estados Unidos, país que sempre foi a escolha número um para empresas que buscam se alocar em países desenvolvidos.

Ao longo da última década, pode se observar investimentos chineses baseados em grandes fusões e aquisições na União Europeia, cobrindo uma grande variedade de setores, nos quais as firmas chinesas buscam adquirir tecnologia, know-how, marcas, canais de distribuição e ativos estratégicos (Zhang, Bulcke; 2014). Dado o aumento da participação chinesa nos investimentos diretos na Europa, muita atenção começou a ser dada para cada novo negócio fechado, especialmente se o investidor possuir relações próximas ao governo chinês. Dois casos de insucesso da entrada chinesa na Europa trouxeram muitas reações negativas. O primeiro caso, a retirada de uma oferta por Tianjin Xinmao para aquisição da Holandesa Draka, empresa de cabos de fibra ótica, após parlamentares questionarem o risco da perda de uma tecnologia importante, apesar de o governo em si não ter interferido. O outro, envolvendo a COVEC (Chinese Overseas Engineering Company), que arrematou um contrato para construir uma seção de uma rodovia na Polônia, parcialmente financiada pela UE. Após problemas inesperados, a companhia tentou renegociar os termos do contrato em 2011 e mais tarde largou o projeto incompleto (Zhang, Bulcke; 2014).

A partir de outros casos como a aquisição do porto Grego de Piraeus em 2010 e a Britânica Thames Water em 2012, líderes políticos Europeus começaram a mostrar certa inquietação sobre a situação, e mudanças foram propostas quanto a postura Europeia em relação ao investimento direto externo chinês, principalmente na participação em empresas no setor de infraestrutura (Zhang, Bulcke; 2014). Em 2010, Michel Barnier, parlamentar europeu, responsável pelo mercado interno, vocalizou preocupações sobre o investimento direto externo chinês e defendeu a criação de uma nova instituição com poder de vetar aquisições estrangeiras de setores estratégicos e tecnológicos.

Apesar dos pesares, a União Europeia é um grande destino dos investimentos chineses. Segundo relatório do MERICS (2018) O investimento direto externo chinês nas 28 economias europeias cresceu de EUR 700 milhões em 2008 para EUR 35 bilhões em 2016. Houve uma queda em 2017, ainda assim, o ano foi o segundo ano em que o fluxo de IDE para dentro da UE mais cresceu, e foi o ano com o maior investimento chinês, contabilizando os EUR 38 bilhões para a aquisição da Syngenta na Suíça (MERICS, 2018). O aumento dos fluxos de investimento chineses na Europa traz entusiasmo e muitas questões. Políticos europeus tendem a ver oportunidades de novos investimentos, que podem ajudar a revitalizar suas economias locais e

conectá-los ao crescente mercado chinês. Outros se preocupam com os potenciais riscos contra a soberania e impactos econômicos negativos.

Uma das preocupações enfrentadas nas relações com a China, é a aparente falta de reciprocidade nas relações de investimento União Europeia – China. Enquanto os investimentos chineses gozam dos mesmos direitos nos mercados europeus, como qualquer outro negócio europeu, a China restringe pesadamente os investimentos estrangeiros nos seus próprios mercados, e não remove barreiras formais e informais que atrapalham companhias europeia no país.

Segundo relatório do MERICS, esse gap que diz respeito a abertura econômica dos dois países levanta questões sobre impactos negativos, como competição injusta e distorções no mercado. Cria também, uma sensação de relações desniveladas, reforçando o sentimento protecionista e desencorajando o engajamento econômico com a China, não sendo esse, o cenário ideal para o futuro. A resolução do problema é parte importante do rumo que as relações econômicas EU – China irão tomar.

A reciprocidade é um conceito importante nas relações políticas e econômicas das relações internacionais. A reciprocidade implica em ‘ações que dependem de ações recompensadoras de outros e que podem cessar quando essas reações esperadas não ocorrerem’ (Keohane, 1986). É considerado um comportamento normal entre as nações, que produz cooperação e constitui em parte, a fundação das obrigações legais no âmbito internacional. Para Hanemann e Huotari (2018) a reciprocidade é o princípio central do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) e da Organização Mundial do Comércio (OMC) e serve como o princípio chave de uma liberalização coordenada.

O uso da reciprocidade no âmbito dos investimentos, no entanto, é raro. Os acordos internacionais sobre a abertura para investimentos são limitados a acordos bilaterais ou regionais. Com a ausência de um acordo global no assunto, a abertura se deu por conta de coalizões de países desenvolvidos e medidas unilaterais com o intuito de liberalizar as relações entre economias. Por exemplo, os tratados da União Europeia incluem princípios de livre circulação de capitais não somente para países membros, mas também para terceiros em uma base não-recíproca.

A União Europeia monitora os investimentos vindos de outros países a partir de diferentes fontes. As principais fontes utilizadas são estatísticas oficiais, compiladas pelo Gabinete de Estatística da União Europeia (Eurostat). A partir das declarações oficiais dos estados membros e os gabinetes estatísticos dos países não-membros, o Eurostat publica dados sobre os fluxos de investimento para dentro e para fora da região. Um problema que pode surgir

dessas estatísticas é a defasagem dos dados, já que são publicadas entre 12 e 24 meses depois do ano de análise (ECA; 2020).

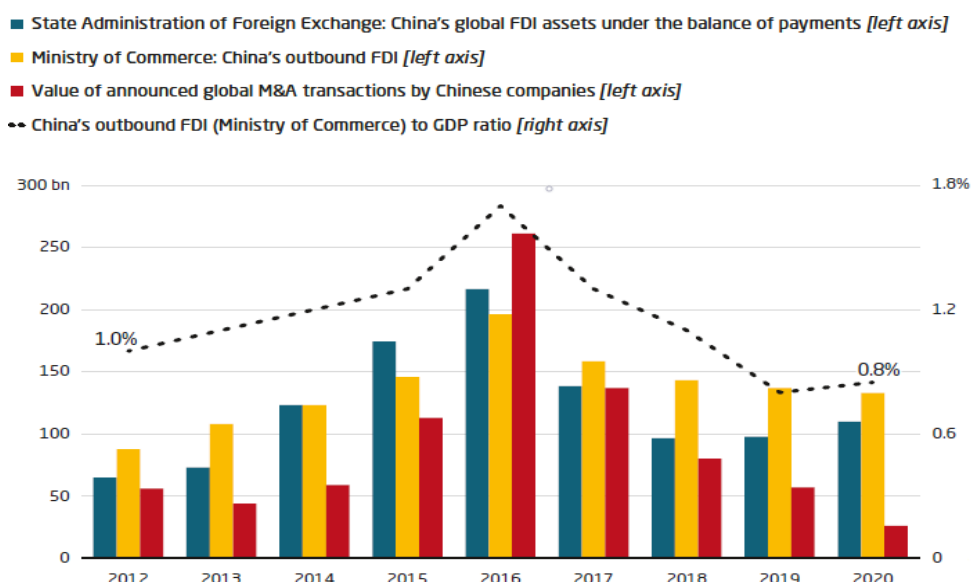
Os conjuntos de dados oficiais do Eurostat e MOFCOM ilustram questões gerais, com dados sobre os investimentos diretos. O primeiro problema é que o ritmo em que as agências governamentais coletam e processam os dados geralmente são lentos e diferem muito. Por exemplo, os dados do MOFCOM e Eurostat são divulgados com um atraso mínimo de 6-12 meses. Outro grande problema é que a qualidade dos dados flutua amplamente entre os países, já que autoridades estatísticas possuem diferentes capacidades de coleta e processamento de dados. Informações confiáveis sobre o IDE da China e outros fluxos de capitais, além de transações comerciais são indispensáveis para resolver uma ampla gama de desafios políticos em países membros da UE. É importante para os governos obter um bom entendimento dos dados para que possam tomar as melhores decisões, para que os mesmos possam avaliar corretamente seu apelo diante dos investidores chineses e formular estratégias eficientes para a promoção de investimentos. Perspectivas detalhadas quanto à distribuição dos investimentos chineses nas suas indústrias pode ajudar na hora de negociar, criando uma posição de vantagem no que tange o acesso ao mercado chinês, para empresas europeias. Assim como, entender as motivações e objetivos por trás dos investimentos chineses, pode ajudar a manter um elevado nível no debate público, e manter separados os preconceitos irracionais de questões válidas quanto aos investimentos chineses.

A pandemia do novo coronavírus que atingiu o mundo no fim do ano de 2019 desencadeou diversos problemas, tanto nas atividades sociais, como nas atividades do mundo negocial. Os investimentos diretos externos não foram uma exceção. Com o aumento das restrições de viagem entre os países, muitos acordos em andamento foram interrompidos, fazendo o volume de investimentos cair 38% em 2020, quando comparado ao ano anterior, sendo esse o menor nível de IDE global desde 2005 (MERICS, 2021). Durante o período, o medo observado na Europa, era de que investidores chineses pudessem se aproveitar das condições econômicas de muitos países, prejudicados pela pandemia, para comprar ativos em baixa. No entanto, não houve sinais de uma onda de compras oportunista, pelo contrário, as atividades globais de empresas chinesas caiu em 2020.

As estatísticas oficiais chinesas demonstram um investimento externo estável em USD 132.9 bilhões (EUR 116.5 bilhões). No entanto, dados a níveis de transação mostram uma faceta diferente. Segundo cálculos do MERICS (2021), as fusões e aquisições chinesas no mercado global caíram para seu menor número em 2020, como observado no gráfico abaixo, o total de

negócios fechados foi de EUR 25 bilhões, uma queda de 45% comparado aos EUR 47 bilhões de 2019.

Figura 8 – Dados oficiais de IED de saída da China – 2020 – 2021
(US\$ bilhões/PIB em porcentagem)



Fonte: Rhodium Group.

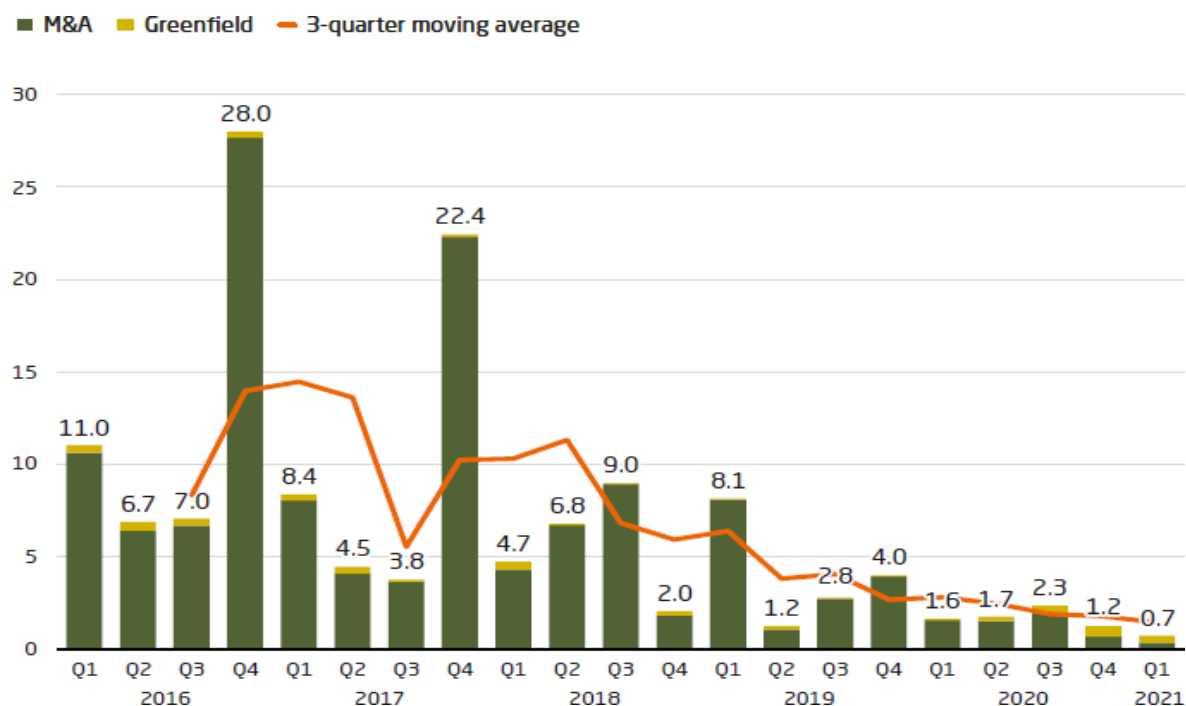
Como resultado da pandemia ainda, o número de investimentos chineses completos nos 27 países da União Europeia mais o Reino Unido, caíram para EUR 6.5 bilhões em 2020, de um total de EUR 11.7 bilhões no ano anterior (MERICS, 2021). Essas quedas são explicadas pela situação mundial diante da pandemia. Com um cenário onde restrições à viagens ainda estavam presentes, além de uma mudança nas circunstâncias econômicas domésticas, investidores chineses decidiram esperar antes de completar transações grandes. Por exemplo, a gigante produtora de automóveis FAW Group, descontinuou conversas para adquirir a produtora de caminhões italiana Iveco por EUR 2.6 bilhões. Por conta da incerteza relacionada ao Covid-19 o negócio não pôde ser concluído. Não apenas isso, houve também um aumento no escrutínio regulatório de investimentos chineses na Europa, assim como uma deterioração do sentimento público quanto aos chineses, sendo esses alguns fatores que influenciam nos investimentos chineses.

Com o menor número de fusões e aquisições, o investimento total chinês caiu. Se observou no entanto, um crescimento nos investimentos ‘greenfield’ (projetos em fase de planejamento) vindos da China. Esse tipo de investimento atingiu seu maior patamar desde 2016, quase EUR 1.3 bilhões ou 20% do IDE total, um aumento significativo comparado a

média de 6.5% da última década (MERICS; 2021). Dentro desses investimentos greenfield se encontram firmas de tecnologia importantes como Huawei, Lenovo e ByteDance, assim como produtoras de bens de consumo Haier e Hisense. Um exemplo destes projetos, e o mais importante deles anunciado no ano passado foram os EUR 2.1 bilhões da Svolt Energy Technology, para uma planta de baterias na Alemanha, com o intuito de se preparar para o crescimento da produção de veículos elétricos e os EUR 1 bilhão da Huawei em um centro de pesquisa e desenvolvimento no Reino Unido.

As atividades globais de fusões e aquisições (pendentes e concluídas) voltaram a subir no primeiro trimestre de 2021 para EUR 1.08 bilhões, um recorde de 10 anos (MERICS; 2021). Impulsionado pela recuperação econômica global e baixo custo de capital devido a medidas de estímulo implantados por governos em todo o mundo, no entanto, o salto não foi acompanhado pela China. O IDE chinês permaneceu em baixa, enquanto suas fusões e aquisições se encontram nos mesmos níveis observados em 2020. Como observado no gráfico a seguir, o valor das transações concluídas de IED chinês continuaram a cair no primeiro trimestre, chegando a um dos menores montantes trimestrais em 10 anos, EUR 707 milhões (MERICS; 2021).

Figura 9 – Valor do IDE chinês concluído na UE-27 e Reino Unido
(EUR bilhões)



Fonte: Rhodium Group.

Um salto no IED chinês na União Europeia aconteceu em Março, chegando em EUR 4.6 bilhões, em comparação com os EUR 155 milhões em janeiro e EUR 708 milhões observados em fevereiro. Grande parte deste salto é contabilizado em apenas um negócio: A aquisição futura de EUR 3.7 bilhões da Hillhouse Capital no negócio de eletrodomésticos da Philips (MERICS; 2021).

Os baixos níveis de investimento no início de 2021 refletem fatores que podem ser observados durante o ano. Os controles rígidos de capital de Pequim continuam a restringir o IDE externo chinês, apesar de uma rápida recuperação econômica. O governo chinês mantém seus controles sobre a saída de capitais, sem levar em consideração fatores positivos como recuperação econômica e grande afrouxamento da pandemia, que trouxe grandes fluxos de capital para a China no fim de 2020 e primeiro trimestre de 2021 (MERICS; 2021). O cenário favorável poderia ter dado a confiança necessária ao governo para diminuir as atuais restrições e barreiras ao IDE. Porém, houve apenas algumas suspensões de restrições pequenas, por exemplo, as cotas para investimentos externos em portfolio por meio do QDII (Investidores Institucionais Domésticos Qualificados) aumentaram marginalmente (MERICS; 2021). Poucos passos foram dados para impulsionar o IDE, a maioria das mudanças regulatórias visam facilitar os fluxos de entrada, e não os fluxos de saída.

Observando os dados, pode se esperar um aumento cada vez maior no IDE entre China e União Europeia, mesmo que o perfil dos investimentos não continuem os mesmos. Da perspectiva chinesa, o fato da China ter grande poupança interna e poucas oportunidades domésticas de investimentos, empurra o país a querer investir no exterior, principalmente na Europa (Herrero et al; 2017). O que explica o interesse chinês na Europa é o aumento das oportunidades em empresas alvo por custos mais baixos. Os principais motivos que levam os investimentos Chineses ao exterior continuam sendo o acesso a novos mercados, marcas e tecnologias, com investimentos setoriais levados pela competitividade manufatureira chinesa (Herrero et al; 2017). A relação econômica entre a China e União Europeia se encontra no meio de uma questão de segurança econômica, derivada do fato, de que relações econômicas podem gerar assimetrias onde as relações de poder se encontram. A interdependência econômica não é neutra, e obriga os estados a usarem de estratégias políticas para influenciar as relações dos países (Gehrke; 2019).

Os estados membros da União Europeia possuem diferentes relações bilaterais com a China, que muitas vezes refletem a natureza de suas próprias economias, e entender essas diferenças é importante para entender a relação política de cada país com a China e os incentivos econômicos. Países com profundas relações com a China, possuem um maior

incentivo em favor de uma relação mais leve com a China, ou na utilização de ferramentas econômicas para influenciar suas políticas em relação a eles próprios (Bergsen; 2021). Particularmente importante para o contexto econômico entre a Europa e a China é a rivalidade criada entre os chineses e americanos, e seu efeito spillover para outros países. No contexto da administração Trump se observou uma tendência de dissociação da economia americana com a China, que incluiu muitas vezes, pressionar seus aliados a tomar as mesmas medidas. Na administração Biden, se observa que não há um total desapego a essa ideia, pregando uma ‘competição extrema’ com a China, podendo levar a União Europeia uma pressão para escolher entre os dois (Bergsen; 2021).

As relações econômicas Europeias são governadas em grande parte, a nível da União. Por isso, sua abordagem em relação a China passa pela aprovação de diferentes países, com diferentes interesses econômicos, percepção de ameaças e diferentes percepções acerca da urgência dos casos. Muitos países membros tendem a utilizar uma política pragmática no que tange o relacionamento com a China, considerando a mesma um competidor e um parceiro (Oertel; 2020). Há pouca esperança para uma mudança de práticas econômicas chinesas, o que cria um contexto para mudança de políticas internas na União Europeia. As relações econômicas são a principal lente por qual a União Europeia vê a China, firmas e governantes europeus, ainda veem o mercado chinês como uma grande oportunidade, devido ao tamanho do país e aumento nos seus níveis de renda. A relação também é muito definida por um contexto geopolítico. No entanto, a dependência econômica entre as duas regiões pode ser observada para os dois lados, a política Europeia em relação a China, não deve se pautar a partir de uma percepção de vulnerabilidade econômica, e sim de suas vantagens relativas, preservando certo grau de interdependência, algo que seria do interesse de ambos (Zenglein, 2020). A relação econômica China – UE se mostra então de importância vital para os estados membros e a segurança da Europa como um todo, dependendo de uma relação harmoniosa com a China (Keyvan; 2020).

A interdependência econômica é inegável, e assim, a União Europeia precisa tomar decisões estratégicas na sua relação com a China, tendo em vista um aumento da incompatibilidade entre suas visões políticas e econômicas. No entanto, não deve haver uma ruptura, nem um processo de dissociação, mas sim, uma melhor gestão da interdependência e rebalanceamento de suas relações (Zenglein; 2020). Embora a China tenha poder para criar problemas econômicos a países da Europa ocidental e Escandinávia, quaisquer medidas seriam tomadas em direção a atores estrategicamente irrelevantes. As grandes empresas que fornecem tecnologia especializada à China, não podem ser tocadas, desde que não hajam alternativas

domésticas chinesas. Os países Europeus podem tirar muitas lições com as sanções chinesas que afetaram os interesses econômicos australianos, japoneses e sul coreanos. O exemplo australiano mostra a natureza seletiva da coerção chinesa, que visa minimizar os custos econômicos para si mesmo (Zenglein; 2020).

À medida em que as relações UE-China entram em uma nova fase, há um maior risco político para o IDE chinês na Europa. Após sanções da UE contra funcionários chineses e entidades públicas por supostas violações de direitos humanos em Xinjiang, Pequim retaliou com sanções próprias contra indivíduos europeus (deputados europeus e pesquisadores) e organizações de pesquisa. Essa guerra de sanções levou aos deputados europeus a aprovar uma moção em maio deste ano, para congelar a ratificação do Acordo Global de Investimento UE- China (CAI, na sigla em inglês) a não ser que as sanções fossem retiradas.

O CAI é particularmente importante para as relações entre os países, e tem como objetivos principais a liberalização dos investimentos, dando ênfase para a reciprocidade no acesso aos mercados, para que a relação econômica seja balanceada, além de aumentar a transparência das negociações e práticas de negócio (Sincai; 2021). As provisões do acordo vão além da mera proteção de investimentos, algo muito comum em acordos bilaterais, e inclui diversas regras como: (i) melhor acesso ao mercado chinês para empresas Europeias; (ii) um ambiente negocial mais justo na China, com melhores condições para investidores Europeus; (iii) desenvolvimento sustentável nas áreas ambientais, de trabalho e responsabilidade social corporativa (Comissão Europeia; 2020a).

Para tal, há regras claras e definidas no acordo, tal como: (1) mecanismo de resolução de disputas a nível estatal, além de um mecanismo ad-hoc para resolução rápida a nível político de problemas urgentes; (2) à companhias Europeias, é assegurado o acesso aos organismos de normalização chineses; (3) a União Europeia preserva suas áreas sensíveis como serviços públicos, infraestrutura crítica e tecnologias, além de um mecanismo de triagem de Investimentos Externos (Comissão Europeia, 2020a). O CAI vai substituir 25 tratados bilaterais de investimento que os estados membros da UE assinaram com a China, tratados esses que são extremamente focados na proteção aos investimentos e não incluem problemas como, liberalização, acesso a mercados e etc (Sincai; 2021).

O acordo então, é percebido como algo positivo no longo prazo, e que trará efeitos positivos para ambos os lados. Para a UE, seria uma maior segurança jurídica quanto ao tratamento de investidores europeus na China, melhor proteção de investimentos europeus, redução de barreiras ao investimento e maiores fluxos de investimentos bilaterais (Ewert; 2016). No caso chinês, os efeitos positivos podem ser observados como, uma melhora na

posição chinesa como parceiro da UE no que tange os investimentos, uma melhor proteção aos investimentos chineses em toda a Europa, levando em consideração diferentes países e contextos, o que por sua vez aumenta a segurança jurídica para os investidores chineses, uma maior abertura das economias europeias para investimentos chineses (Ewert; 2016).

4.2 Medidas regulatórias para o investimento chinês

Com a entrada do Tratado de Lisboa em cena, em dezembro de 2009, a competência exclusiva da União Europeia sobre a política comercial foi estendida para os investimentos também. A partir da mudança, o papel da Comissão Europeia na política de investimentos da UE aumentou consideravelmente. No que diz respeito aos investimentos diretos chineses na União Europeia, a comissão tende a focar em duas iniciativas distintas: (i) Estabelecer um arcabouço comum para a triagem de IED por motivos de segurança e ordem pública, e (ii) a negociação de acordo bilateral de investimento com a China (Bickencach; Liu, 2018).

Antes do Tratado de Lisboa, a competência regulatória da União Europeia a respeito do IDE era compartilhado entre a Comissão Europeia e os Estados Membros. A comissão era responsável pela liberalização do mercado, negociando acesso ao mercado europeu a partir de acordos de livre comércio, enquanto autoridades nacionais ficavam responsáveis por questões de investimento, incluindo acordos bilaterais de investimento (Zhang, Bulcke; 2014).

No ano de 2019, o Regulamento (EU) 2019/452 do Parlamento Europeu e do Conselho Europeu estabeleceram um quadro para a triagem (screening) dos investimentos em território Europeu. Sendo adotado como regulação, é diretamente aplicável em todos Estados Membros. O propósito desse quadro regulatório é endereçar o aumento da preocupação entre os Estados Membros quanto ao número de aquisições de firmas europeias por investidores de fora, em particular, aqueles que vem da China (Gadocha, 2020). O quadro regulamentar é considerado um passo para um mecanismo de análise de IDE com o objetivo direto de proteger os interesses estratégicos da União Europeia.

Um dos objetivos estratégicos da União Europeia é fortalecer sua posição nas relações externas, com seu poder de negociação. As regulações constituem uma etapa empreendida para proteger o mercado interno de riscos econômicos e abusos por partes de investidores de terceiros. Junto com a adoção do Tratado de Lisboa, os Estados Membros decidiram sobre a integração do IDE com a política comercial comum (CCP).

Com um mecanismo de triagem totalmente operacional, os regimes de investimentos foram revistos por 14 países da UE, incluindo França e Itália. Em janeiro, o governo alemão anunciou planos para ampliar as regras de triagem de investimento com o intuito de cobrir setores da alta tecnologia, incluindo Inteligência Artificial, Semicondutores, Direção Autônoma

e Aeroespacial (MERICS, 2021). A implementação de novas regras, no curto prazo, pode criar algumas incertezas para investidores estrangeiros, até que um histórico de suas implementações surja, pode ser que, transações em setores mais sensíveis tem mais chances de serem revisados e potencialmente bloqueados. No entanto, no longo prazo regras transparentes e consistentes vão ajudar a reduzir a incerteza e limitar a politização em torno de certas transações. Além da triagem de investimentos, há também preocupação contra distorções que possam afetar o mercado único europeu. Em 2021, a Comissão da UE fez uma proposta para a criação de um instrumento sobre subsídios externos que daria poderes para a revisão e bloqueio de investimentos estrangeiros que se beneficiam de subsídios estrangeiros (MERICS; 2021). Do mesmo jeito, a UE retomou também os trabalhos sobre o Instrumento Internacional de Contratos Públicos (IPI), que limitaria a participação de empresas chinesas nos mercados de contratos públicos europeus, tendo em vista que empresas europeias enfrentam restrições para participar de licitações públicas chinesas.

O argumento central de qualquer regulação dos investimentos chineses toca no assunto de setores estratégicos e a proteção dos mesmos. Distinguir entre ameaças de segurança plausíveis e ameaças implausíveis, não é tarefa fácil. O exemplo dos Estados Unidos, demonstra que a diferenciação é possível. A estrutura das “Três ameaças” desenvolvida no país podem servir como modelo referência para a Europa (Moran 2017). A estrutura distingue entre três tipos distintos de ameaças à segurança que pode resultar de aquisições estrangeiras: (i) o vazamento de tecnologia sensível ou know-how; (ii) a manipulação de acesso a insumos críticos; (iii) infiltração, espionagem e sabotagem. Também é destacado que a relevância e credibilidade de qualquer uma dessas ameaças potenciais para uma determinada aquisição depende do possível dano que poderia ser aplicado a segurança nacional. Por exemplo, se a tecnologia de uma empresa adquirida estiver altamente disponível no país de origem, a segurança não pode ser garantida pelo bloqueio da transação (Moran, 2017). O objetivo de um arcabouço que faça a triagem de investimentos não tem o objetivo de mudar a abertura do país quanto aos investimentos, e sim reduzir riscos e preocupações quanto a segurança de aquisições estrangeiras (Bickenbach; Liu, 2018).

A regulamentação de investimentos serve para garantir que requisitos básicos sejam cumpridos, a Comissão estabelece então os seguintes requisitos aos Estados Membros da UE: (a) definição de IDE como ‘investimentos de qualquer natureza por parte de um investidor estrangeiro visando estabelecer ou manter ligações diretas e duradouras, a fim de exercer uma atividade econômica em um Estado Membro. (b) A Comissão observa que os Estados Membros podem adotar mecanismos de triagem de investimentos com base na segurança ou ordem

pública, a Comissão poderá triar investimentos que possivelmente afetem projetos Europeus, com base nos mesmos pilares. De acordo com a Corte de Justiça Europeia, ordem pública e segurança devem ser estritamente para ameaças sérias e genuínas que vão além de interesse econômico. Alguns fatores devem ser levados em consideração para a triagem de investimentos, a Comissão acredita que somente infraestrutura crítica, como energia, transporte; tecnologias críticas, incluindo robótica, inteligência artificial e semicondutores; segurança de insumos críticos; acesso à informação sensível, ou o controle de informações sensíveis são os fatores que podem ser levados em consideração na determinação se um investimento poderá afetar ou não a segurança ou ordem pública (Zhang, Zhang; 2018).

Possíveis cenários podem surgir da nova regulamentação de triagem de investimentos, o primeiro impacto é a maior sensibilidade diante de aquisições chinesas na UE, especialmente de setores considerados sensíveis. Para investidores, o acesso aos setores estratégicos será condicional ou até mesmo impedido, especialmente nos setores relacionados a infraestruturas importantes, tecnologias, segurança de insumos ou acesso à informação (Zhang, Zhang; 2018). Do mesmo jeito, a complexidade e incerteza de acordos de investimentos externos tendem a aumentar. Além dos passos já existentes, como, assuntos financeiros, negociação, um processo de triagem de investimento incerto e que toma bastante tempo pode ser adicionado, aumentando assim, possíveis custos de transação relacionados a processos de triagem envolvendo investimentos diretos. Há também a necessidade de cuidado, para que a triagem de investimentos não seja utilizada para o protecionismo econômico dos países membros que eventualmente vão se beneficiar.

5. Conclusão

Deste modo, o trabalho visou analisar as os investimentos chineses na Europa, assim como, explicar as relações que permeiam esses investimentos. A China teve crescimentos substanciais nos últimos 30 anos, mas ainda luta para atingir outra meta, se tornar um país de alta renda, como países ricos. Para isso, enfrenta alguns problemas, como o envelhecimento da população e o ambiente político internacional, muitas vezes averso a China, por medo da influência do país.

Pode-se observar, uma falta de reciprocidade nas relações entre as regiões. A União Europeia mantém uma política de portas abertas ao investimento externo como base de crescimento e inovação, mas, no entanto, a dificuldade de entrar no mercado chinês ainda é encontrado. As barreiras aos investimentos, para qualquer lado, são um problema para as relações. O descontentamento dos investidores leva a ao deterioramento das relações

econômicas, a maior interdependência, leva a maiores desacordos políticos, e os dois lados tem muitas consequências negativas a sofrer.

As companhias chinesas contam com know-how estrangeiro, que é indispensável para construir sistemas de inovação nacional. O acesso às tecnologias estrangeiras é vital, e o país se beneficia muito do acesso à Europa, e através principalmente de fusões e aquisições, a China entra no mercado Europeu. Há uma inegável interdependência econômica, no entanto, é cada vez mais importante que a União Europeia tome decisões estratégicas nas suas relações com a China. Não há necessidade de romper laços, mas sim uma maior gerência e reequilíbrio do relacionamento.

Viu-se também uma nova estrutura legal para triagem dos investimentos chineses. O objetivo de uma nova estrutura de controle, no entanto, não deve afastar a União Europeia da sua atual abertura ao IDE. Tem que se reduzir possíveis riscos de segurança quanto a aquisições estrangeiras, aumentando o rastreio de novos investimentos por motivos de segurança ou ordem pública, o que de certo modo, ajudará a manter apoio político e social interno à abertura econômica. Do mesmo modo, A Comissão e Tribunal de Justiça da EU deve continuar a supervisionar a triagem de investimentos, para garantir que o mesmo não seja utilizado indevidamente, para protecionismo econômico.

6. Referências Bibliográficas.

- Morrison, W. M. China's Economic Rise: History, Trends, Challenges, and Implications for the United States. Washington. Congressional Research Service. 2019.
- Brandt, L. et al. China's Productivity Slowdown and Future Growth Potential. Washington. World Bank Group. 2020.
- Yang, Y. China's Economic Growth in Retrospect In: China 2049: Economic Challenges of a Rising Global Power. Pequim. Brookings Institution Press. 2020.
- Hanemann, T. Huotari, M. EU-China FDI: Working Towards Reciprocity in Investment Relations. Berlim. Mercator Institute for China Studies. 2018.
- Bergsen, P. The EU's unsustainable China strategy. Londres. The Royal Institute of International Affairs. 2021.
- Kratz, A. Zenglein, M. J. Sebastian, G. Chinese FDI in Europe 2020 update. Berlim. Mercator Institute for China Studies. 2021.
- Seaman, J. Huotari, M. Otero-Iglesias, M. Chinese Investment in Europe: A Country-Level Approach. Paris. Institut Français de Relations Internationales. 2017.
- Zenglein M. Mapping and Recalibrating Europe's Economic Interdependence with China. Berlim. Mercator Institute for China Studies. 2020.
- Patterson, N. et al. Foreign Direct Investment: Trends, Data, Availability, Concepts, and Recording Practices. Washington. International Monetary Fund. 2004.
- Zhang. S. Zhang, Y. EU FDI screening and its impact on Chinese investments. Luxemburgo. Dentons. 2018.
- He, W. Lyles, M. A. China's outward foreign direct investment. Indiana. Business Horizons. 2008. p. 485-491.
- Hong, C. S. Amy, C. Y. Can China's Outward FDI be explained by general FDI theory? Lund. 2011. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade de Lund.
- Zhang, X. Daly, K. The determinants of China's outward foreign direct investment. Sidnei. Emerging Markets Review. 2011. p. 389-398.
- Zhang, H. Van Den Bulcke, D. China's direct investment in the European Union: a new regulatory challenge? Berlim. Asia Europe Journal. 2014. p159-177.
- Keyvan, O. Z. The Limits of Economic Interdependence: The Case of the European Union and China. Turquia. Jornal do Instituto de Ciencias Sociais (Dokuz Eylul Universty). 2020. p 695- 714.

- Gadocha, P. M. Assessing the EU Framework Regulation for the Screening of Foreign Direct Investment: What is the Effect on Chinese Investors? *Pequim. The Chinese Journal of Global Governance*. 2020. p 36-70.
- Oehler-Sincai, I. M. Pros and Cons of the EU-China Comprehensive Agreement on Investment. *Romanian Journal of European Affairs*. Vol.21, no. 1. 2021.
- García-Herrero, A. et al. EU-China Economic Relation to 2025: Building a Common Future. Londres. The Royal Institute of International Affairs. 2017.
- Gehrke, T. Redefining the EU-China economic partnership: beyond reciprocity lies strategy. Bruxelles. EGMONT Royal Institute for International Relations. In: Security Policy Brief n. 104. 2019.
- Bickenbach, F. Liu, W. H. Chinese Direct Investment in Europe: Challenges for EU FDI Policy. Munique. Ifo Institute. In: CESifo Forum 19 (4). 2018. p. 15-22.
- Timmer, M. P. G. J. De Vries G. J. De Vries K. Patterns of structural change in developing countries in: Weiss J. Tribe M. Routledge Handbook of Industry and Development, pp. 65-83. 2015.
- Modigliani, F. Shi, C. The Chinese Saving Puzzle and the Life-Cycle Hypothesis. *Journal of Economic Literature* 42 (1): 145–70. Nashville. 2004.
- Cheung, Y. W. Qian, X. The Empirics of China's Outward Direct Investment. CESifo Working Paper No. 2621, Category 7: Monetary Policy and International Finance. Munique. 2009.
- Dunning, J. H. The Eclectic (OLI) Paradigm of International Production: Past, Present and Future. *International Journal of the Economics of Business* , 8 (2), 173-190. 2001.
- Dunning, J. H. The Eclectic Paradigm of International Production: A Restatement and Some Possible Extensions. *Journal of International Business Studies* , 19 (1), 1-31. 1988.
- Dunning, J. H. Trade, Location of Economic Activity and the Multinational Enterprise: A Search for an Eclectic Approach. In B. Ohlin, P. Hesselborn, & P. Wijkman, *The International Allocation of Economic Activity* (pp. 395-431). Londres. 1977.
- Wang, M. Y. The Motivations behind China's Government-Initiated Industrial Investments Overseas. *Pacific Affairs* , 75 (2), 187-206. Colúmbia Britânica. 2002.
- Luo, et al. How emerging market governments promote outward FDI: Experience from China. *Journal of World Business* 45, 68–79. 2010.
- Yeung, H.W. Liu, W. Globalizing China: The Rise of Mainland Firms in the Global Economy. *Eurasian Geography and Economics* 49 (1). 2008.
- Morck, R., Yeung, B., Zhao, M. Perspectives on China's outward foreign direct investment. *Journal of International Business Studies* 39, 337–350. 2008.

Pottinger, M. Gold, R. Phillips, M. M. Linebaugh, K. Oil politics: CNOOC drops offer for Unocal, exposing U.S.-Chinese tensions. The Wall Street Journal, p. A1. Nova Iorque. 2005.

Hymen, S. The international operations of national firms. MIT Press. Cambridge. 1976.

European Commission (2020a). Key elements of the EU-China Comprehensive Agreement on Investment. Press Release. Bruxelles. 2020.

Ewert, I. The EU-China Bilateral Agreement: Between High Hopes and Real Challenges, Egmont Royal Institute for International Relations, "Security Policy Brief " No. 68. Bruxelles. 2016.

Moran, T.H. (2017), CFIUS and National Security: Challenges for the United States, Opportunities for the European Union. Peterson Institute for International Economics. Washington. 2017