

**Óscar Guinea**

*Economista sènior, European Centre for International Political Economy*

**E**ls efectes de la política industrial xinesa se senten més enllà de les seves fronteres. D'una banda, les empreses estrangeres veuen reduïts els seus intercanvis en aquell país; de l'altra, aquestes mateixes empreses competeixen en altres territoris amb companyies xineses que s'han beneficiat o es beneficien de la seva política industrial, i, per tant, la competència no es troba en igualtat de condicions. D'aquesta manera, allò que comença amb una erosió gradual de la quota de mercat a la Xina condueix a una disminució de la quota de mercat a altres països. És a dir, les distorsions del mercat que comencen a la Xina no es queden a la Xina.

Aquesta contribució se centra en la política industrial xinesa i les seves repercussions en l'economia global. El valor d'aquest article és explicar, a través del cas pràctic dels béns de tecnologia mèdica, de quina manera la política industrial xinesa passa de l'àmbit general —plans estratègics i línies generals— al concret —augment de la quota de mercat de les empreses xineses en el sector dels béns de tecnologia mèdica. Desxifrar el «manual» de la política industrial del gegant asiàtic en aquest sector ens permet, no solament entendre com s'aplica en una indústria determinada, sinó també desentranyar el procediment pel qual la política econòmica serveix de palanca per situar empreses xineses a la frontera tecnològica en altres sectors.

### **1. La política industrial xinesa: plans, polítiques, encerts i fracassos**

Són diversos els plans, les estratègies i els documents que articulen la política industrial xinesa. Les seves línies generals es desenvolupen en la iniciativa «Fet a Xina 2025», publicada pel Govern el 2015, l'objectiu de la qual és la transformació de les companyies xineses en empreses manufactureres d'alt nivell afegit líders a escala mundial. Més recentment, la política de «doble circulació» té com a objectiu reduir la dependència xinesa de la resta del món i per això promou el consum domèstic de productes nacionals a expenses dels fabricants estrangers (García-Herrero, 2022).

La política de «doble circulació» té com a objectiu reduir la dependència xinesa de la resta del món i per això promou el consum domèstic de productes nacionals a expenses dels fabricants estrangers.

Aquestes estratègies es complementen amb mesures i plans sectorials, a escala estatal i provincial, que donen contingut concret a les línies generals de les estratègies esmentades anteriorment. Entre aquestes mesures s'inclouen préstecs en condicions favorables, contractacions públiques que afavoreixen la indústria nacional o incentius per a la recerca i el desenvolupament (R+D) en forma de finançament públic, reduccions d'impostos i subvencions per despeses en R+D.

En alguns sectors determinats, l'èxit de l'economia de la Xina i la seva política industrial és indubtable. Per exemple, el país s'ha convertit en un dels principals exportadors mundials d'ingredients farmacèutics actius (IFA). Entre el 2010 i el 2019, les empreses xineses van guanyar quota de mercat a la UE, passant del 5% (en valor) i el 12% (en volum) de les importacions comunitàries d'IFA el 2010, al 7% i el 22%, respectivament, el 2019. Les polítiques de contractació públiques com ara «Xina 4+7», que va donar suport a la indústria de genèrics, han contribuït a aquest èxit (Burton, 2019). Un altre exemple ben conegut són els panells solars. Els productors xinesos van augmentar la seva participació en les exportacions mundials des del 4% el 2002 fins al 42% el 2019. En el seu 11è Pla Quinquennal (2006-2010), el Govern va atorgar subsidis i accés favorable al crèdit a empreses solars xineses, alhora que va reforçar el seu control sobre les matèries primeres, essencials en la producció d'aquests panells (Erixon *et al.*, 2021). Més recentment i en part gràcies als subsidis governamentals (Szamoszegi, 2009), el sector xinès de maquinària i equips ha augmentat les seves exportacions fins a representar el 17% del total mundial el 2019.

Tanmateix, no és or tot el que lluu. Per exemple, malgrat anys de suport estatal, les empreses xineses continuen anant a la saga en la indústria de semiconductors, i tampoc han aconseguit trencar el domini d'Airbus i Boeing en el sector aeronàutic. De vegades, els governs provincials han intentat fomentar els seus propis campions industrials tot cercant objectius nacionals, la qual cosa resulta en un excés de capacitat, i soscava els objectius de la política industrial nacional. Barwick *et al.* (2019) mostren com les subvencions a la indústria de la construcció naval xinesa entre el 2006 i el 2015 van generar guanys mediocres a canvi de l'entrada i expansió d'empreses ineficients.

No obstant això, entre la gestació de la política industrial —ja sigui amb la iniciativa «Fet a Xina 2025» o amb els plans sectorials— i els seus èxits o fracassos, existeix un procés en el qual el Govern utilitza polítiques públiques per modelar el mercat de manera que les empreses xineses puguin prosperar. La secció següent presenta el «manual» de la política industrial governamental aplicat al sector de la tecnologia mèdica.

## 2. Cas pràctic: la política industrial xinesa i el sector de la tecnologia mèdica

El 2014, el president Xi Jinping va declarar que era «necessari accelerar la localització de dispositius mèdics d'alta gamma, reduir-ne els costos de producció i promoure el desenvolupament continu de les empreses nacionals» (China Central Government, 2014). A l'abril del 2021, el Pla Quinquennal (2021-2025) va establir com a objectiu en matèria de

tecnologia mèdica, que almenys sis companyies xineses entressin dins la llista de les cinquanta empreses principals de dispositius mèdics a escala mundial. Un objectiu ambiciós si tenim en compte que actualment només quatre empreses xineses es troben entre les cent principals d'aquesta llista, i cap entre les cinquanta primeres del món (Chinese Department of Equipment Industry, 2021).

En el passat, la majoria dels dispositius mèdics produïts a la Xina eren articles de baix cost i gran volum, mentre que els fabricants internacionals subministraven dispositius d'alta gamma als hospitals xinesos. En els darrers anys, aquest patró comercial ha canviat de manera radical. Aquest canvi és, en part, un reflex natural de la millora de la capacitat d'innovació de les empreses xineses i la seva habilitat per abastir un mercat la demanda del qual va augmentar substancialment com a resultat de la pandèmia de COVID-19. Entre el 2019 i el 2020, el nombre de fabricants xinesos de tecnologia mèdica va créixer un 46% (China Department of Comprehensive and Planning Finance, 2020), mentre que les exportacions d'aquests productes van augmentar un 33% durant el mateix període.

El creixement de les exportacions xineses de material mèdic va ser molt més gran que el de les empreses europees. Aquest augment no només va ser causat per majors vendes d'equips de protecció personal com són les bates mèdiques, les mascaretes o els guants, relacionats amb la pandèmia de COVID-19, sinó també per increments en les exportacions de dispositius mèdics relativament sofisticats com ara aparells d'electrodiagnòstic, radiació o dentals. La balança comercial xinesa en tecnologia mèdica —la diferència entre les exportacions i les importacions d'aquests productes— va passar d'un dèficit de 1.300 milions d'euros el 2019, a un superàvit de 5.200 milions el 2020 (Erixon *et al.*, 2021).

Pel que fa a les eines de política industrial, la centralització de les licitacions públiques ha estat un dels instruments principals per incentivar la producció domèstica de tecnologia mèdica «Feta a Xina». Seguint l'exemple del sector farmacèutic, tant el Govern central com els provincials han utilitzat les contractacions públiques per modelar el mercat de tecnologia mèdica. En paraules de l'ex primer ministre Li Keqiang, la Xina havia de «centralitzar les contractacions públiques per concentrar la indústria» (Zhou Chencheng, 2020).

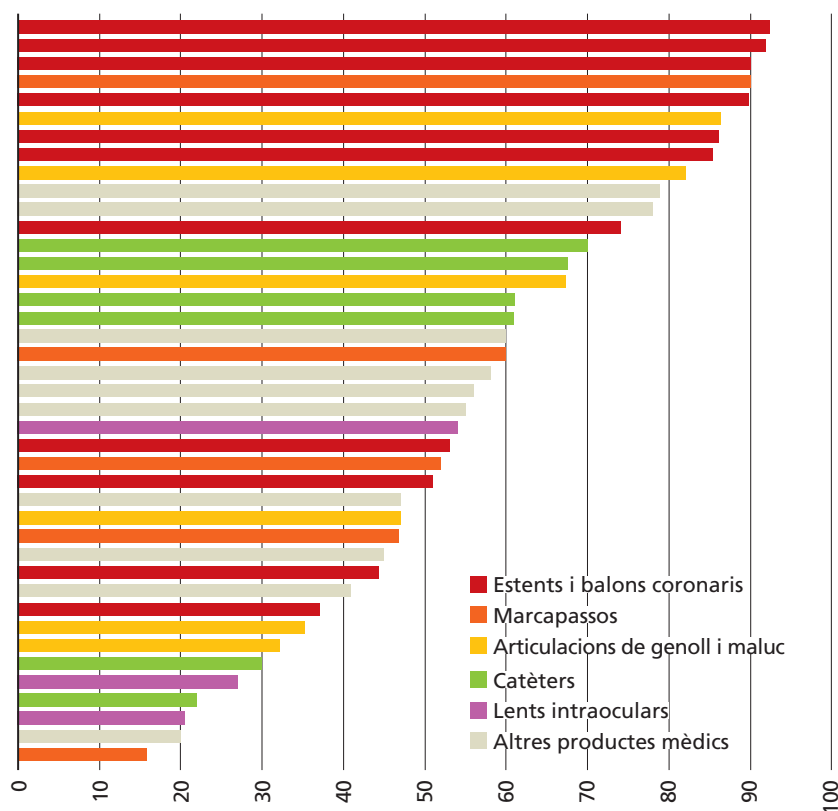
La centralització de les contractacions públiques de material mèdic —que en diversos casos inclou una única licitació que engloba agrupacions de ciutats o províncies amb desenes de milions de persones— persegueix crear un monopsoni, situació equivalent a un monopoli, amb la diferència que, en el primer, qui compra és qui captura la major part de la renda de cada transacció. En un mercat monopsonista acostuma a haver-hi pocs proveïdors perquè el comprador tendeix a reduir els marges dels venedors i, amb el temps, això condueix a una reducció del nombre d'empreses. Al mateix temps, en tenir tant de poder sobre el mercat, qui compra —en aquest cas el Govern xinès— pot introduir altres objectius a més d'aconseguir un preu més baix. En el cas del mercat de tecnologia mèdica a la Xina, la contractació estatal centralitzada reforça la política industrial que promou la producció nacional.

Entre la gestació de la política industrial xinesa i els seus èxits o fracassos, existeix un procés en el qual el Govern utilitza polítiques públiques per modelar el mercat de manera que les empreses xineses puguin prosperar.

Pel que fa a les eines de política industrial, la centralització de les licitacions públiques ha estat un dels instruments principals per incentivar la producció domèstica de tecnologia mèdica «Feta a Xina».

Els efectes de la centralització de les contractacions públiques de tecnologia mèdica i la transformació del mercat envers un monopsoni comencen a ser evidents. En els darrers anys, les licitacions d'aparells mèdics han experimentat baixades de preus de fins a un 90% (figura 1), gràcies en part a les subvencions públiques, amb un nombre cada vegada més gran d'empreses xineses que aconseguen aquestes licitacions (figura 2). Al mateix temps, el mercat es consolida, i el nombre d'empreses de tecnologia mèdica per cada milió d'habitants que accedeixen als contractes públics és molt menor a la Xina que a Europa (Erixon *et al.*, 2022a). En línies generals, aquest és el «manual» de la política industrial xinesa en el sector de la tecnologia mèdica. El resultat final és un mercat més concentrat, on prevalen tant la grandària com les economies d'escala a l'hora d'aconseguir reduccions de costos, i on les empreses xineses proveeixen una part cada vegada major del mercat nacional.

Figura 1. Reduccions de preu en les licitacions de tecnologia mèdica a la Xina entre el 2019 i el 2021



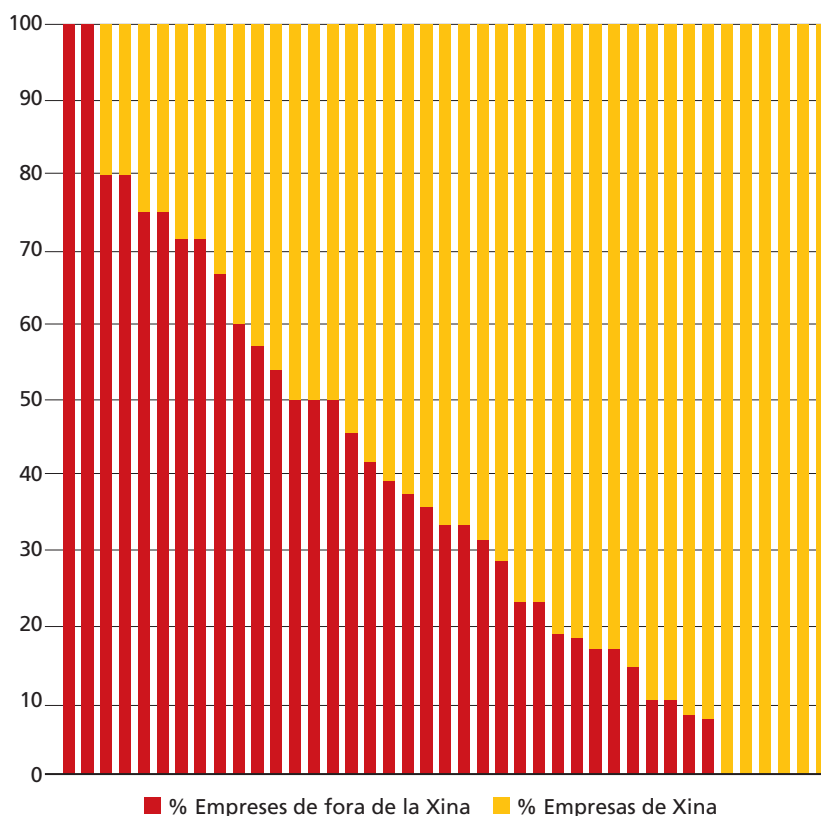
Font: Erixon *et al.* 2022a

Taula 1. Exportacions xineses i europees de tecnologia mèdica a l'Àfrica, l'Àsia i l'Amèrica Llatina i el Carib (2019 i 2020, en bilions d'euros i com a percentatge interanual)

	Àfrica			Àsia			A. Llatina i Carib		
	2019	2020	%	2019	2020	%	2019	2020	%
<b>Unió Europea</b>	2,5	2,6	5%	19,9	19,6	-2%	3,0	2,9	-5%
<b>Xina</b>	0,7	0,8	26%	5,8	7,5	29%	1,1	1,6	46%

Font: Erixon *et al.* 2021

**Figura 2: Percentatge d'empreses xineses i de fora de la Xina guanyadores de licitacions de tecnologia mèdica entre el 2019 i el 2021**



Font: Erixon et al. 2022a

Els governs europeus són conscients que la política industrial xinesa genera distorsions en els preus i en la competència, tant a la mateixa Xina i a països tercers, com dins la UE.

La política industrial xinesa té un efecte directe en les empreses occidentals. És el cas, per exemple, de l'impacte en la indústria europea de tecnologia mèdica, que ocupa directament més de 650.000 persones que treballen en una de les 33.000 companyies del sector (un 95% de les quals, pimes). Aquestes empreses són les principals exportadores de tecnologia mèdica al país, amb un volum que representa el 34% de totes les importacions xineses d'aquests productes durant el 2020. Tanmateix, entre el 2019 i el 2020 hi va haver un descens de les compres de tecnologia mèdica europea. A més, aquesta caiguda de les importacions xineses es va mostrar de manera més notable en els productes en els quals el Govern va organitzar contractacions públiques centralitzades. Al mateix temps, i com s'aprecia a la taula 1, les exportacions xineses d'aquests productes entre el 2015 i el 2020 van mostrar un creixement positiu. Les xifres no solament indiquen que la producció estrangera va ser substituïda per producció nacional, sinó que les empreses xineses van guanyar quota de mercat a l'exterior.

### 3. La resposta d'Europa davant la política industrial xinesa

Els governs europeus són conscients que la política industrial xinesa genera distorsions en els preus i en la competència, tant a la mateixa Xina i a països tercers, com dins la UE. En resposta a aquesta política industrial i a les distorsions que provoca en l'economia europea, la Unió

La política industrial xinesa genera distorsions de mercat els efectes de la qual reverberen més enllà de les seves fronteres.

prepara dues regulacions que pretenen dissuadir la Xina de l'ús de la política industrial i aturar-ne els efectes negatius: l'instrument de contractació pública internacional i l'instrument de subsidis internacionals.

L'instrument de contractació pública internacional permetrà que la UE limiti l'accés al seu mercat de licitacions públiques a les empreses dels països en què les companyies europees s'enfronten a mesures restrictives o discriminatòries a l'hora d'accedir a la contractació pública<sup>1</sup>. A aquest efecte, la regulació preveu ajustos de puntuació en la qualificació de les propostes per guanyar una licitació, o l'exclusió d'ofertes d'un país subjecte a l'instrument de contractació pública. Aquesta mesura, que s'aplica a les contractacions públiques de més de cinc milions d'euros, podria restringir l'accés de les empreses xineses al mercat de contractació pública de la UE, que s'estima en més de dos bilions d'euros. La Unió Europea podria utilitzar aquesta nova eina per negociar amb el Govern xinès el canvi de les polítiques públiques que discriminin les empreses europees en el mercat xinès de contractacions públiques.

L'instrument de subsidis internacionals, per la seva banda, té com a objectiu deturar les distorsions generades per subsidis estrangers en el mercat únic. A aquest efecte, la Comissió Europea podrà imposar mesures correctives, com el bloqueig d'inversions o el reemborsament de subsidis, a les empreses estrangeres que es beneficiïn d'ajuts públics en fusions i adquisicions, contractacions públiques i venda de béns i serveis per part de filials estrangeres a la UE i que distorsionin el funcionament del mercat interior. Una vegada aprovat aquest instrument, la Unió podrà investigar aquests subsidis i respondre, així, a la tensió entre les relativament estrictes regles comunitàries d'ajuts estatals i la creixent competència dins del mercat intern per part de les empreses de fora de la UE que es beneficien de subvencions estatals, com en el cas d'algunes empreses xineses.

Al mateix temps, la UE ha desplegat una política industrial més activa. Per exemple, ha suavitzat les normes de competència per permetre alguns subsidis estatals en projectes importants d'interès comú europeu (PIICE) en sectors com ara la microelectrònica o les bateries elèctriques, i ha proposat un reglament de suport a la producció de semiconductors a la UE<sup>2</sup>. El plantejament de la política industrial europea no és tan diferent de l'estratègia xinesa de «doble circulació» en la mesura que la UE també persegueix reduir la seva dependència exterior. Tanmateix, aquesta dependència respecte de la Xina és limitada (Guinea, 2022). Mentrestant, la UE ha abandonat l'agenda de la competitivitat, confiant en una política industrial europea que fa prevaldre els interessos de les empreses dominants sobre l'emprenedoria i el dinamisme econòmic.

1. Una anàlisi més detallada de l'instrument de contractació pública internacional i de l'instrument de subsidis internacionals, com també d'altres mesures defensives de comerç que actualment la UE està considerant, es pot trobar a Erixon et al. (2022b).
2. Les mesures incloses en el reglament per reforçar l'ecosistema de semiconductors tenen com a objectiu duplicar la participació europea en el mercat mundial de microxips al 20% el 2030. Per aconseguir aquest objectiu, la Comissió Europea planeja gastar 11.000 milions d'euros en ajuts, i estima que els estats membres i el sector privat hi afegiran 32.000 milions més.

## 4. Conclusió

La política industrial xinesa genera distorsions de mercat els efectes de la qual reverberen més enllà de les seves fronteres. Tant per la seva grandària com pel paper actiu del Govern en el desenvolupament econòmic del país, les polítiques industrials xineses tenen un efecte directe no solament en el mercat xinès sinó també en països tercers i en la mateixa UE, i, per tant, en les empreses estrangeres, incloent-hi les europees. Des del punt de vista comunitari, les mesures descrites en aquest article tenen

com a objectiu aconseguir una competència més justa entre la UE i la Xina, a més de deturar les distorsions de la política industrial xinesa en el mercat únic. Tanmateix, aquestes polítiques tracten els símptomes, però no l'arrel del problema: l'única manera de contrarestar la capacitat de la Xina d'atreure cap a si negocis i inversions és posar en pràctica polítiques que millorin la competitivitat de l'economia i de les empreses europees.

## Referències bibliogràfiques

Burton, Patrick. «4+7: China's New Volume-Based Purchasing Policy». Pharma Boardroom (gener 2019) (en línia) [Data de consulta: 10.6.2022]. <https://pharmaboardroom.com/articles/4-plus-7-chinas-new-volume-based-purchasing-policy>

China Central Government. «Xi Jinping: People can't afford high-end medical equipment and we need to speed up localization». Chinese Government (maig 2014) (en línia) [Data de consulta: 31.5.2022]. [www.nhc.gov.cn/xcs/wzbd/201405/4fb04cb812c243bc9befdfa8bfaf56c7.shtml](http://www.nhc.gov.cn/xcs/wzbd/201405/4fb04cb812c243bc9befdfa8bfaf56c7.shtml)

China Department of Comprehensive and Planning Finance. «National Medical Products Administration State Drug Administration Information Document». Chinese Government (2020) (en línia) [Data de consulta: 19.4.2022]. <http://www.gov.cn/xinwen/2021-05/14/5606276/files/4b0aa9334e8d-42b985e0672dbf633ad9.pdf>

Chinese Department of Equipment Industry. «Public Consultation on the Development Plan for the Medical Equipment Industry». Chinese Government (febrer 2021).

Erixon, Fredrik; Guinea, Óscar; Guildea, Anna. «China's Public Procurement Protectionism and Europe's Response: the Case of Medical Technology». ECIPE (setembre 2021) (en línia) [Data de consulta: 1.9.2021]. <https://ecipe.org/publications/chinas-public-procurement-protectionism/>

Erixon, Fredrik; Guinea, Óscar; Guildea, Anna. «When the State Becomes the Only Buyer: Monopsony in China's Public Procurement of Medical Technology». ECIPE (març 2022) (en línia) [Data de consulta: 1.3.2022]. <https://ecipe.org/publications/monopsony-in-chinas-public-procurement-medical-technology/>

Erixon, Fredrik; Guinea, Óscar; Lamprecht, Philipp; Sharma, Vanika; Zilli, Renata. «The New Wave of Defensive Trade Policy Measures in the European Union». ECIPE (maig 2022) (en línia) [Data de consulta: 1.5.2022]. <https://ecipe.org/publications/new-wave-of-defensive-trade-policy-measures-in-eu/>

European Chamber of Commerce in China (2022). «European Business in China, Business Confidence Survey 2022». European Chamber of Commerce in China (juny 2022) (en línia) [Data de consulta: 20.6.2022]. <https://www.eurochamber.com.cn/en/press-releases/3445>

García-Herrero, Alicia. «What is Behind China's Dual Circulation Strategy». *China Leadership Monitor* 69 (setembre 2021) (en línia) [Data de consulta: 14.6.2022]. <https://www.prclleader.org/herrero>

Guinea, Óscar; Sharma, Vanika. «Should the EU Pursue a Strategic Ginseng Policy? Trade Dependency in the Brave New World of Geopolitics». *ECIPE* (abril 2022) (en línia) [Data de consulta: 1.4.2022]. <https://ecipe.org/publications/trade-dependency-in-the-brave-new-world-of-geopolitics/>

Barwick, Panle Jia; Myrto Kalouptsidi, Nahim; Bin, Zahur. «Industrial Policy: Lessons from China». *Vox EU CEPR* (setembre 2019) (en línia) [Data de consulta: 18.3.2022]. <https://voxeu.org/article/industrial-policy-lessons-china>

Szamosszegi, Andrew; Anderson, Charles; Kyle, Cole. «An Assessment of China's Subsidies to Strategic and Heavyweight Industries». United States-China Economic and Security Review Commission (març 2009) (en línia) [Data de consulta: 5.4.2022]. <https://www.uscc.gov/research/assessment-chinas-subsidies-strategic-and-heavyweight-industries>

«China's industrial policy has worked better than critics think – But the state-led model is cracking». *The Economist* (juny 2020) (en línia) [Data de consulta: 31.3.2022]. <https://www.economist.com/finance-and-economics/2020/01/02/chinas-industrial-policy-has-worked-better-than-critics-think>

Zhou, Chencheng «State Council: To promote the normalization and institutionalization of centralized drug procurement, public medical institutions should participate in centralized procurement to promote the concentration of the drug and consumable industries in competition». Chinese Government (2020) (en línia) [Data de consulta: 31.5.2022]. [http://www.gov.cn/zhengce/2021-01/16/content\\_5580457.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2021-01/16/content_5580457.htm)