

O CRESCIMENTO ECONÔMICO E A COMPETITIVIDADE CHINESA

Paulo Mansur Levy*

Marcelo Braga Nonnenberg*

Fernanda De Negri*

O forte crescimento da economia da China nos últimos 27 anos é fato amplamente conhecido. Já não constitui surpresa, portanto, a previsão para este ano de uma taxa de crescimento real de seu Produto Interno Bruto (PIB) de cerca de 10%. Da mesma forma, é conhecido por todos o extraordinário aumento da competitividade das exportações de produtos manufaturados chineses, deslocando rapidamente produtores tradicionais, inclusive de países desenvolvidos.

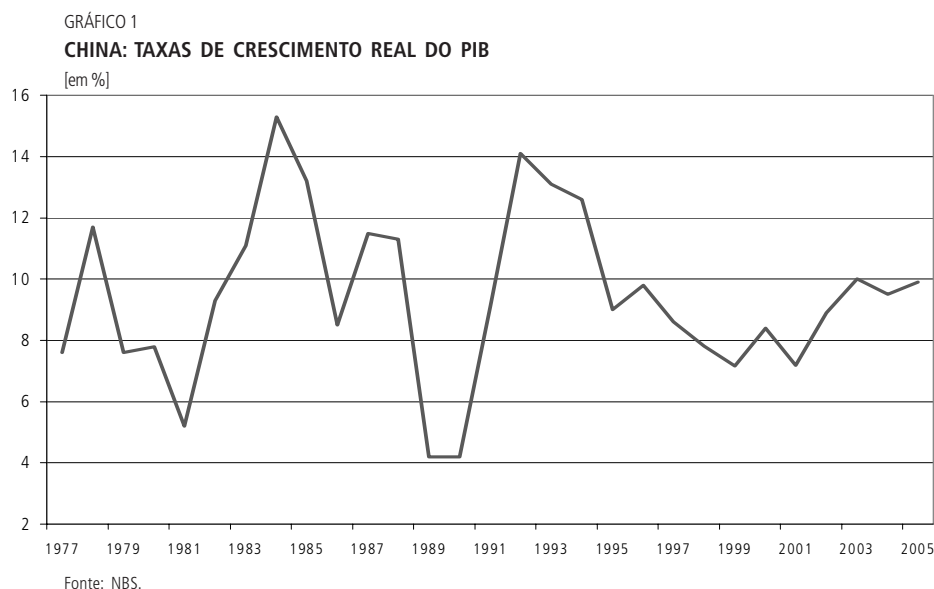
Menos conhecidas e compreendidas, no entanto, são as causas desse processo. Dentre as causas apontadas, destacam-se os investimentos diretos externos (IDEs), em sua maioria voltados para exportação, transferindo tecnologia e fornecendo capital para o país, além do baixo custo da mão-de-obra associado ao relativamente alto nível de qualificação. Enfatizam-se também as medidas de política industrial, como os incentivos fiscais concedidos a setores determinados, a obrigação de as empresas multinacionais (EMNs) se associarem a um parceiro doméstico e a proibição de investir em certos setores, bem como a manutenção de uma taxa de câmbio fixa e desvalorizada estimulando as exportações. Todos esses fatores certamente contribuíram para o espetacular crescimento econômico chinês, mas estão longe de explicar adequadamente esse processo. Afinal, algumas dessas características estiveram presentes em diversos outros países e regiões sem que o efeito fosse nem ao menos parecido.

Há uma dimensão em que o fenômeno chinês pode ser considerado como uma terceira onda do modelo asiático, após a do Japão, ainda na década de 1950, e a dos quatro *newly industrialized countries* (NICs) – Cingapura, Coreia do Sul, Hong Kong e Taiwan –, já na década de 1970. Essa dimensão é a ênfase no comércio internacional, talvez por todas se caracterizarem por dotação relativamente menos favorecida de recursos naturais. De fato, o Japão e a Coreia do Sul adotaram algumas medidas que, em algum grau, se parecem com as chinesas, mas diferem em aspectos substanciais.

Uma diferença fundamental é o tamanho relativo desses três países asiáticos. Não há termos de comparação entre a dimensão geográfica de Coreia e Japão, de um lado, e China, do outro. Isso assume importância quando se nota que o desenvolvimento industrial da China ocorreu principalmente nas zonas costeiras, enquanto o interior permaneceu, em grande parte, predominantemente agrário, com taxas de crescimento bem menores e abrigando ainda a maior parte da população. Se o crescimento anual médio da China foi de 9,5% nesses 27 anos, nas zonas costeiras – que, por si só, são maiores do que Japão e Coreia somados –, a taxa atingiu cerca de 15% a.a., muito acima do ritmo de crescimento de qualquer outro país durante um período tão longo.

Como explicar, então, o aumento do nível de atividade e da competitividade chinesa? O tamanho da resposta, evidentemente, deve ser compatível com o tamanho da economia

* Do Ipea.



chinesa. Basta lembrar que há 25 anos a China apenas começava a sair de um longo período de semi-estagnação para que se tenha a real dimensão das transformações pelas quais o país passou nesse período. Esta Nota Técnica tem por objetivo relatar observações resultantes de recente viagem dos autores àquele país e discutir algumas hipóteses quanto às fontes do desempenho econômico chinês e às suas características. A adequada compreensão dessas características e o seu ordenamento ao longo da história por ordem de importância são úteis para determinar quão específicas são as condições do crescimento chinês e que políticas poderiam ser replicadas no Brasil.

INÍCIO DO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL

Ainda que as primeiras medidas liberalizantes tenham começado já no início dos anos 1980, o crescimento acelerado da economia chinesa se consolida apenas no final daquela década, quando teve início a reforma do sistema de preços dos produtos agropecuários. Esses preços, que até então, à semelhança dos demais, eram fixados pelo governo central, passaram a abrigar um sistema duplo. O governo central fixava a cota de produção que cada comunidade deveria entregar a um preço predeterminado. O restante da produção poderia ser negociado livremente no mercado. Essa alteração provocou uma grande elevação na produtividade rural, com grandes reflexos sobre a renda e o emprego. A existência de um grande contingente de mão-de-obra com produtividade marginal muito baixa possibilitou seu deslocamento para as cidades, mantendo baixos os salários mesmo com crescimento elevado.

O crescimento provocado por essa reforma talvez não tivesse durado tanto nem tido tanto impacto não fossem algumas “coincidências” geográficas. A primeira delas é que, durante

EXPORTAÇÕES POR PRINCIPAIS GRUPOS DE PRODUTOS [médias anuais (em US\$ milhões)]

Período	Total	Alimentos, bebidas e tabaco	Químicos, combustível e lubrificante	Plást. e borracha, couros, madeira e carvão	Têxteis e calçados	Metais básicos	Máquinas e equipamentos eletrônicos	Outros
1994-1997	150.907	12.003	14.188	11.942	45.634	10.672	29.179	10.383
1998-2001	223.485	12.515	18.060	16.507	56.503	14.479	63.369	17.170
2002-2004	452.383	18.198	31.765	29.343	89.138	29.256	178.680	30.994

décadas, Hong Kong acumulou capital, inicialmente com o desenvolvimento do comércio e das finanças e, mais recentemente, com a indústria de transformação nos setores de brinquedos, vestuário etc. Entretanto, o reduzido tamanho da antiga colônia britânica vinha provocando grandes elevações dos preços dos terrenos e dos salários, e ameaçando sua competitividade nesses produtos. A segunda “coincidência” diz respeito ao tipo de inserção externa propiciada à China em virtude da proximidade e, recentemente, das complementaridades produtivas entre ela e os demais países asiáticos. A China ingressou no mercado internacional como uma espécie de “intermediário” entre Ásia e Estados Unidos, importando partes, peças e componentes dos primeiros, montando e vendendo os produtos finais para o segundo.

ZONAS ECONÔMICAS ESPECIAIS

A criação da primeira Zona Econômica Especial (ZEE) da China em Shenzhen, quase um subúrbio de Hong Kong, permitiu o deslocamento daquela produção industrial para a República Popular da China, ao mesmo tempo em que Hong Kong migrava sua produção para produtos superiores na escala tecnológica. Os bons resultados obtidos em Shenzhen levaram o governo chinês a criar, em poucos anos, outras ZEEs semelhantes, ao longo do litoral.

BAIXO CUSTO DA MÃO-DE-OBRA

A China passa, então, a aproveitar sua grande vantagem comparativa, o baixo custo da mão-de-obra, em atividades intensivas nesse fator. Mas a explicação para essa vantagem comparativa não está apenas no seu baixo custo. Diversos outros países possuem salários tão ou mais baixos. As diferenças podem ser, primeiro, a coincidência já mencionada da disponibilidade de capital e capacidade gerencial – e, incidentalmente, proximidade cultural – que aproximou o trabalho do capital. Um sem o outro não funciona. Segundo, uma oferta de mão-de-obra quase infinitamente elástica (e que assim continuará pelos próximos anos) com algum grau, ainda que baixo, de qualificação. Portanto, o aumento da demanda não provocou, nos segmentos de baixa qualificação, elevações substanciais nos salários (ainda que tenha se desenvolvido uma grande, em termos absolutos, classe média com elevado poder aquisitivo).

Terceiro, os trabalhadores chineses possuem uma concepção de hierarquia e disciplina que, aliada à proibição da criação de organizações de empregados, dificulta tremendamente a sua organização e a possibilidade de exercer pressões por aumentos de salários.

Quarto, mecanismos de regulação das relações de trabalho e direitos trabalhistas são praticamente ausentes na sociedade chinesa. Inexistência de férias (afora três semanas anuais de feriados), semana de trabalho de sete dias e ausência de aviso prévio, por exemplo, constituem práticas comuns. Outra característica chinesa permite compreender melhor a possibilidade de manter salários tão menores do que em outros países, mesmo quando a diferença no custo de vida não é tão grande. Boa parte dos trabalhadores chineses não-qualificados das grandes cidades é constituída de imigrantes temporários provenientes das zonas rurais. Atualmente, ao contrário do que prevalecia até há poucos anos, esses trabalhadores não são considerados ilegais. Contudo, por não possuírem carteira de identidade emitida pela cidade onde trabalham, não possuem acesso a nenhum tipo de serviço público, como saúde e educação (ver adiante descrição desse sistema). Dessa forma, normalmente não trazem a família para a cidade. E aceitam dormir no emprego, obviamente sem pagar nada. Isso permite, portanto, não ter gastos com moradia e transporte, que constituem boa parte dos dispêndios dos trabalhadores de baixa renda. Essas especificidades tornam mais difíceis as comparações com os salários monetários de países onde tais práticas não existem.

INVESTIMENTOS DIRETOS EXTERNOS

O crescimento dos IDEs na China, como já apontado, é um dos fatores importantes no seu desenvolvimento. Mas a presença das EMNs no país não pode ser corretamente avaliada fora do contexto específico. Inicialmente, as EMNs dirigiram-se quase que exclusivamente às ZEEs – onde recebem diversos incentivos fiscais, terrenos e edificações; localizam-se ao lado de fornecedores e de outras indústrias semelhantes, além de centros de pesquisa, incubadoras de empresas, laboratórios de ponta, infra-estrutura de energia e transporte. Essa localização privilegiada facilita o surgimento de transbordamentos tecnológicos: é o sonho de um Sistema Local de Inovação tornado realidade.

Essa forma de agrupamento regional das indústrias, especialmente daquelas mais intensivas em conhecimento, teve papel relevante no desenvolvimento tecnológico chinês e na alteração da pauta de exportações ao longo dos últimos 20 anos, ainda que o esforço doméstico de geração de tecnologia permaneça relativamente baixo.¹

A capacidade da China em atrair investimentos estrangeiros não se esgota, no entanto, nos incentivos e vantagens desfrutados pelas EMNs nas ZEEs. No curto prazo, o baixo custo da mão-de-obra e uma taxa de câmbio desvalorizada propiciam elevada rentabilidade ao capital externo, especialmente àquele voltado às exportações. A produção dirigida ao mercado externo goza de isenção de impostos de importação para matérias-primas, peças e componentes. Assim, as EMNs – especialmente as do setor de eletrônicos e comunicações, que representam grande parte das exportações chinesas – podem instalar, na China, as etapas finais da produção, aproveitando as peças e componentes produzidos pelas filiais localizadas nos países vizinhos. No longo prazo, o tamanho absoluto do mercado chinês e, especialmente, seu potencial de crescimento constituem um atrativo importante ao investimento.

AUSÊNCIA DE PROTEÇÃO À PROPRIEDADE INTELECTUAL

Ao mesmo tempo em que recebem esses poderosos estímulos, as EMNs são obrigadas a conviver com um sistema que, até o momento, não garante a proteção da propriedade intelectual. Para ingressar na China, até recentemente, as EMNs necessitavam de um sócio local. Há diversos relatos de que esses sócios apropriam-se ilegalmente do conhecimento transferido do exterior para produzir por conta própria, em outra empresa (doméstica), produtos análogos por preços inferiores, mesmo que a qualidade também não seja a mesma do bem original.

Outra forma conhecida de pirataria intelectual é a produção (e exportação) de bens de consumo de marcas famosas, como confecções, artigos de couro e perfumaria, sem pagamento dos *royalties* devidos.

Obviamente, a baixa proteção à propriedade intelectual constitui um obstáculo ao ingresso de IDEs em qualquer país. Contudo, no caso específico da China, os demais incentivos muito mais do que compensam os prejuízos decorrentes dessas práticas. Por outro lado, as EMNs também desenvolvem estratégias de defesa. Uma das mais conhecidas é não produzir na China, mas importar, partes e peças que contenham competências críticas dessas empresas, dificultando, assim, o acesso ao conhecimento mais recente e estratégico.

Entretanto, esses mecanismos permitiram uma transferência de conhecimento a custos muito baixos e viabilizaram o desenvolvimento de diversos setores industriais, o que, de

1. Não se pode esquecer que a maior vantagem da China ainda está no baixo custo da mão-de-obra. Portanto, mesmo nas exportações de produtos tecnologicamente avançados, as empresas lá instaladas são responsáveis pela parte final do processo produtivo, que é intensiva em mão-de-obra: a montagem.

outra forma, talvez não tivesse sido possível. Deve-se reconhecer que a China não inaugurou o processo de transferência ilegal de conhecimento e que, ao longo da história, diversos outros países adotaram práticas semelhantes, sendo o Japão do pós-guerra o mais recente exemplo.

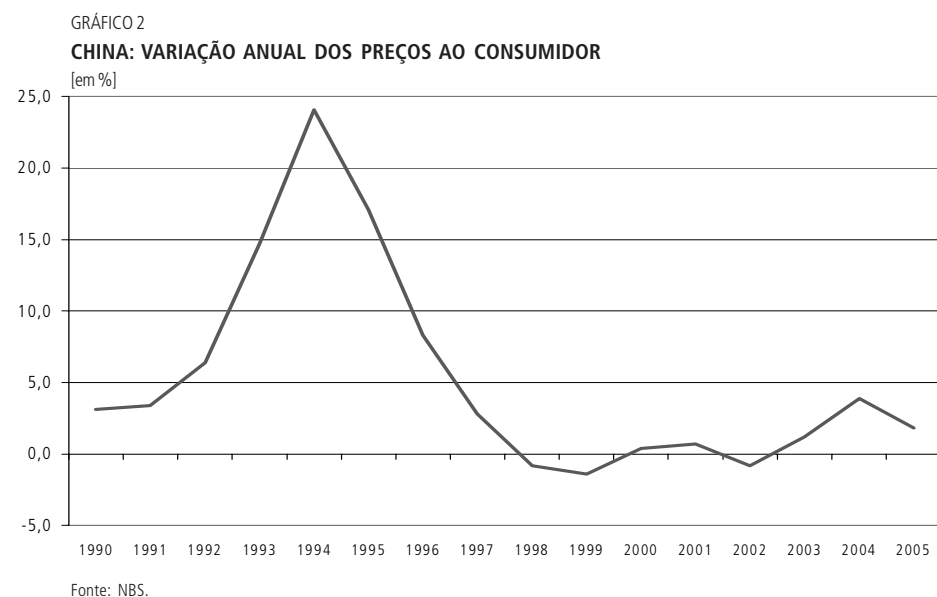
ECONOMIAS DE ESCALA

Uma característica fundamental para explicar o crescimento chinês é a existência de economias de escala na maior parte das indústrias, com fortes impactos sobre o custo de produção. Alguns exemplos são ilustrativos do tamanho do mercado e da escala de produção. A China é atualmente o maior produtor mundial de televisores, com uma produção anual de aproximadamente 75 milhões de unidades. A produção anual de aço bruto é de cerca de 220 milhões de toneladas, enquanto a do Brasil é de 32 milhões. A China produz atualmente cerca de 1,1 milhão de caminhões por ano, quase dez vezes a produção brasileira. Enquanto o Brasil produz cerca de 32 milhões de toneladas de cimento por ano, a produção anual da China atinge aproximadamente 900 milhões de toneladas.

POLÍTICAS MACROECONÔMICAS ESTÁVEIS

Um importante elemento para a atração dos investimentos externos tem sido a grande estabilidade e previsibilidade das políticas macroeconômicas na China no período em análise. Os sucessivos governos chineses mantiveram políticas de estímulo ao crescimento sem, contudo, deixar a inflação escapar do controle. De 1985 em diante, apenas em 1989 e no período 1993-1995 a inflação anual, medida pelos preços ao consumidor, ultrapassou os 10%. Em ambos os momentos, o governo adotou medidas que desaceleraram o crescimento industrial e os investimentos, contribuindo para reduzir as pressões inflacionárias.

O déficit fiscal, apesar de crescer substancialmente a partir de 1998, em momento algum ultrapassou 3% do PIB. A dívida pública do governo central é estimada em torno de 20% do PIB, podendo chegar a cerca de 30% quando se incluem os governos provinciais e locais. É difícil, no entanto, avaliar adequadamente a situação fiscal do país diante da diversidade de formas que as atividades empresariais de governos locais assumem. Existe um volume expressivo de créditos problemáticos no sistema financeiro: por um lado, todos os bancos são públicos, e parte dos créditos não-pagos representa um passivo contingente dos



governos, inclusive locais. Por outro, entre os devedores certamente existem empresas locais (*township and village enterprises*) diretamente ligadas a governos ou por eles apoiadas. O balanço dessa teia de cruzamentos é difícil de ser estimado. Do ponto de vista da posição patrimonial do governo, a dívida, que é negativa quando descontadas as reservas internacionais, tem de ser ainda confrontada com o valor das ações do imenso setor estatal, ao qual já não se aplica de forma generalizada a idéia de ineficiência e baixo dinamismo.

Uma fonte adicional de receita tem sido a venda de propriedades para investidores privados, às vezes com amplo impacto negativo sobre as populações deslocadas diante do valor pago a título de indenização. A carga tributária chinesa, por outro lado, ainda é relativamente baixa (17% do PIB), o que contribui ainda mais para tornar confortável a situação fiscal, corrente e futura.

Esse relativo controle das finanças públicas permite ao governo chinês gastar parcelas expressivas da receita em investimentos e subsídios. Outro elemento importante é que, à diferença da maioria dos países ocidentais, seus gastos com educação e saúde não são elevados, e os dispêndios previdenciários são bastante reduzidos. A título de ilustração, os gastos públicos com pensões e bem-estar social representam menos de 0,5% do PIB e 2% do total dos gastos públicos chineses, e os gastos com educação e saúde não chegam a 20% do gasto público.

ALTAS TAXAS DE POUPANÇA

A China, sistematicamente, tem apresentado elevadas taxas de poupança, de 35% a 37% do PIB nos anos recentes. As empresas não-financeiras (públicas e privadas) e as famílias são responsáveis por cerca de 80% do total, cabendo ao governo o restante da poupança doméstica. Essas taxas são altas até mesmo para os padrões asiáticos. Refletem, pelo lado das famílias, a ausência de um estado de bem-estar social, obrigando-as a poupar de forma a assegurar recursos para despesas de saúde, educação e previdência. Pelo lado das firmas, contribuem as altas margens de lucro e a ausência de política de distribuição de dividendos, mesmo por parte das estatais. Finalmente, como parcela expressiva dos gastos do governo são investimentos, a diferença entre receitas e despesas de consumo é elevada.

Essas altas taxas de poupança doméstica viabilizam a realização de investimentos da mesma magnitude sem pressionar a poupança externa. Ao contrário, a poupança externa, há mais de 15 anos, é negativa.

CÂMBIO E PREÇOS

O mercado de trabalho na China possui uma característica rara hoje em dia: salários nominais flexíveis. Esse fenômeno contribui para explicar por que a inflação é relativamente baixa, não obstante o forte ritmo de crescimento da economia nos últimos 27 anos, pois não é necessário que a inflação se acelere para reduzir os salários reais na eventualidade de choques. Além disso, ainda hoje existe um grande contingente de trabalhadores no campo, com rendimentos próximos ao nível de subsistência. Esses trabalhadores contribuem para evitar maiores aumentos de salários nas zonas urbanas, principalmente entre os menos qualificados.

Em relação ao câmbio, o renminbi foi desvalorizado em cerca de 400% em termos nominais entre 1981 e 1995, permanecendo praticamente constante desde então (até julho de 2005), apesar do forte aumento das reservas internacionais. Evidentemente, a moeda subvalorizada contribuiu para elevar as exportações. Entretanto, essa influência deve ser relativizada quando se observa que boa parte das exportações chinesas, em especial as mais dinâmicas, possui um alto componente importado.

SISTEMA DE FORMAÇÃO DE PREÇOS

Apesar de ser muito difícil de avaliar quantitativamente, a formação de preços por mecanismos de mercado – substituindo o sistema em que os preços eram determinados pelo governo central – teve importância crucial para o crescimento da economia chinesa. Atualmente, no “socialismo de mercado com características chinesas”, apenas preços de serviços públicos, como água, energia, transporte, combustíveis e poucos outros são fixados pelo governo.

SISTEMA FINANCEIRO

Embora o volume de crédito seja elevado como proporção do PIB, o sistema financeiro chinês não é muito desenvolvido. As alternativas de poupança são limitadas, as taxas de juros para empréstimos são controladas e há pouca margem para diferenciar riscos. Todo o sistema bancário ainda é público, mas já existem associações com bancos privados estrangeiros. Há grande preocupação com o volume de créditos podres no sistema, especialmente porque a perspectiva de sobreinvestimento decorrente do forte crescimento dos últimos anos prenuncia uma fase de “depuração”. Ainda assim, foram um sucesso as ofertas públicas, recentemente realizadas em Hong Kong, correspondentes a apenas uma fração do capital de dois dos quatro grandes bancos públicos – a última delas, do Bank of China, levantou US\$ 9,7 bilhões.

PERSPECTIVAS

Políticas industriais e tecnológicas, políticas macroeconômicas conservadoras, baixo nível de salários, ausência de proteção à propriedade intelectual, câmbio desvalorizado, localização geográfica, dentre outros fatores, foram alguns dos responsáveis pelo grande aumento da competitividade da economia chinesa e pelo crescimento de seu produto no último quarto de século. Outros elementos, associados ao regime político fechado em torno do Partido Comunista, mas descentralizado do ponto de vista da autonomia financeira e da implementação das grandes linhas de ação, também contribuíram tanto para viabilizar a mudança quanto para conferir ao processo características únicas, de difícil replicação.

O tamanho e o ritmo de crescimento proporcionam um papel único à China no cenário global. O aumento do comércio exterior da China deslocou produtores tradicionais, barateou o preço internacional de vários produtos manufaturados e elevou os preços de diversas *commodities*. Os termos de troca chineses deterioraram-se sistematicamente há algum tempo, mesmo que suas exportações tenham avançado bastante na escala tecnológica. Ao mesmo tempo em que beneficiou alguns países, prejudicou outros. O aumento da produção de bens da cadeia eletroeletrônica na China exerceu papel fundamental na manutenção/recuperação do ritmo de crescimento do Sudeste Asiático. Na medida em que possui um elevado superávit comercial com os Estados Unidos e, simultaneamente, contribui fortemente para financiar o déficit externo daquele país, a China tornou-se sócia do desequilíbrio global, dificultando uma rápida mudança das paridades internacionais.

As principais questões que se colocam são: primeiro, até quando conseguirá a China manter o atual padrão de crescimento e, em segundo lugar, como manter os atuais níveis de superávit em balanço de pagamentos e de acumulação de reservas?

Do ponto de vista doméstico, não parece haver maiores dificuldades à continuidade do crescimento econômico. O tamanho da população vivendo nas zonas rurais com baixa produtividade permite aumentar por algum tempo a população ocupada nas cidades sem grandes pressões salariais. O déficit fiscal continua baixo, e o pouco peso das despesas previdenciárias

permite antever que ele poderá permanecer baixo por algum tempo. Caso a demanda externa passe a crescer menos, a China poderá reorientar a demanda para o consumo doméstico, por meio de alguma valorização cambial, como, aliás, já preconizam diversos analistas. O estímulo ao consumo interno poderia vir também de um aumento do gasto público em educação, saúde e previdência, pelo efeito que isso teria sobre a poupança das famílias. Resta saber se isso seria, de fato, possível em um prazo de tempo razoável. As maiores restrições domésticas são os impactos ambientais decorrentes do crescimento econômico e o aumento da inquietação social, em razão da crescente disparidade de renda. Porém, enquanto houver oportunidade para progressão na escala social, a desigualdade da distribuição de renda poderá ser aceita.

A redução do desequilíbrio externo chinês pode ser alcançada por uma combinação de valorização do renminbi com a gradual liberalização da conta de capital, permitindo uma maior saída de capitais, seja como investimentos em carteira, seja como IDEs. A pressão sobre os preços das *commodities* pode ser um problema mais sério para o resto do mundo, mas o tamanho dos superávits comerciais chineses dá margem a aumento das importações.

Portanto, parece possível à China manter um bom ritmo de crescimento, ainda que a taxas um pouco inferiores, ao mesmo tempo em que as questões colocadas pelos elevados superávits externos sejam contornadas gradualmente. Aliás, a experiência revela que a principal característica das políticas chinesas das últimas décadas, em quaisquer áreas, tem sido exatamente o seu gradualismo. Não fosse o país se chamar Zhong Huo – em português, Terra do Meio.