

# **TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1470**

## **CHINA: ESTABILIDADE E CRESCIMENTO ECONÔMICO**

**Marcelo José Braga Nonnenberg**

Brasília, fevereiro de 2010



# **TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1470**

## **CHINA: ESTABILIDADE E CRESCIMENTO ECONÔMICO\***

**Marcelo José Braga Nonnenberg\*\***

Brasília, fevereiro de 2010

---

\* O autor agradece os comentários e as sugestões feitas por Paulo Levy e por Marcos Antonio Macedo Cintra a uma versão anterior do artigo, responsabilizando-se obviamente pelos erros remanescentes.

\*\* Economista da Diretoria de Estudos, Cooperação Técnica e Políticas Internacionais (Dicod)/Ipea.

## **Governo Federal**

### **Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República**

**Ministro** Samuel Pinheiro Guimarães Neto

# **ipea** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### **Presidente**

Marcio Pochmann

#### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Fernando Ferreira

#### **Diretor de Estudos, Cooperação Técnica e Políticas Internacionais**

Mário Lisboa Theodoro

#### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (em implantação)**

José Celso Pereira Cardoso Júnior

#### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

João Sicsú

#### **Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Liana Maria da Frota Carleial

#### **Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, Inovação, Produção e Infraestrutura**

Márcio Wohlers de Almeida

#### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

Jorge Abrahão de Castro

#### **Chefe de Gabinete**

Persio Marco Antonio Davison

#### **Assessor-chefe de Comunicação**

Daniel Castro

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL F43, O11, O53

## **TEXTO PARA DISCUSSÃO**

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# SUMÁRIO

SINOPSE

1 INTRODUÇÃO	7
2 CAUSAS DO CRESCIMENTO	8
3 DESEMPENHO MACROECONÔMICO	10
4 PERSPECTIVAS	21
REFERÊNCIAS	23



## **SINOPSE**

A China apresentou um fabuloso crescimento desde 1978, ao mesmo tempo em que manteve a inflação estável. Quais os fatores responsáveis pelo sucesso da economia chinesa e até que ponto a política macroeconômica colaborou? Obviamente, diversos fatores foram responsáveis por este crescimento, apesar de nenhum destes, isoladamente, poder ser apontado como o principal. O artigo indaga se será possível a China manter um ritmo semelhante de crescimento, ou se irá passar em breve por uma forte desaceleração, a exemplo do que já aconteceu com outros países asiáticos. Sugere-se que esta ainda poderá manter um vigoroso crescimento, bastante próximo da média observada nas três últimas décadas.





# 1 INTRODUÇÃO

Não constitui nenhuma novidade o fabuloso desempenho econômico da China desde as reformas iniciadas por Deng Xiaoping, em 1978. Nesse período, o produto interno bruto (PIB) apresentou um crescimento real médio anual de 10% – que se compara com uma taxa de 3,7% para o período 1960-1977 –, ao mesmo tempo em que a inflação, na média, foi de 6% ao ano (a.a.). Este crescimento foi um dos fatores por trás da gigantesca redução da pobreza. Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), apenas entre 1990 e 2002, o número de chineses com rendimento abaixo de US\$ 1,00/dia caiu de 490 milhões para 88 milhões. O PIB *per capita* cresceu quase dez vezes entre 1978 e 2004, de acordo com o Center for International Comparisons of Production, Income and Prices, da Universidade da Pennsylvania. Segundo dados do PNUD, o índice de desenvolvimento humano (IDH) da China passou de 0,53 em 1975 para 0,78 em 2006. O grau de urbanização também foi impressionante. A população urbana, que representava cerca de 18% do total em 1978, passou a quase 44% em 2006.

Outros países, ao longo do século XX, também tiveram períodos de forte crescimento econômico e relativa estabilidade de preços. Considerando-se períodos de mais de cinco anos com taxas de crescimento superiores a 6% anuais em praticamente todos os anos, a partir de 1950, Brasil, Coreia do Sul, Tailândia, Japão, Malásia, Hong Kong e Cingapura tiveram taxas médias de variação do PIB superiores a 7% a.a., durante estes períodos de crescimento acelerado, de acordo com dados do Fundo Monetário Internacional (FMI).<sup>1</sup> Malásia e Hong Kong experimentaram surtos de crescimento de cerca de 30 anos, enquanto Cingapura e Coreia do Sul cresceram aceleradamente durante 40 anos.

O que diferencia a China desses outros países? Em primeiro lugar, a taxa média anual de crescimento do produto real de quase todos esses países ficou um pouco abaixo da chinesa. Como se observa na tabela 1, nenhum país cresceu tanto quanto a China entre 1951 e 2007, à exceção de Taiwan<sup>2</sup> e Cingapura. Entre 1951 e 1977, os quatro Tigres Asiáticos (Taiwan, Hong Kong, Coreia do Sul e Cingapura) e o Japão cresceram a taxas anuais entre 7% e 8%, sendo que Taiwan avançou a um ritmo de 9,4%. Porém, nos 30 anos desde que tiveram início as reformas, nenhum país chegou perto do ritmo de crescimento da China. A diferença entre as taxas alcançadas por estes países, entre 6% e 7%, e a média para a China, de 9,7% a.a., é bastante considerável em períodos muito longos como estes. Apenas para dar uma ideia, uma taxa de 7% a.a., durante 30 anos, significa que o PIB terá se multiplicado por menos de oito, ao passo que uma taxa de 10% a.a., pelo mesmo período, implica multiplicar este valor por 17.

Em segundo lugar, a dimensão econômica do país. Em 1975, tomando por base as paridades de poder de compra,<sup>3</sup> a economia chinesa era a nona maior do mundo, com um PIB de cerca de 13% comparado com o dos Estados Unidos. Em 2001,

---

1. Dados do International Financial Statistics (IFS). Os dados de Taiwan não estão disponíveis.

2. Infelizmente não há dados para o período mais recente para Taiwan. Porém, se imaginar-se que a taxa de crescimento entre 1978 e 2007 tenha sido semelhante à de Cingapura, no período completo, sua taxa média seria próxima a 8%.

3. Dados do Penn World Tables, para 1975, e Banco Mundial, para 2001 e 2006.

segundo estes critérios, já era a segunda maior economia global, representando 46% da economia norte-americana em 2006.

TABELA 1  
**Países asiáticos com alto crescimento – 1951-2007**  
(Em %)

Países	Taxas médias reais de variação do PIB		
	1951-1977	1978-2007	1951-2007
China	4,8	9,7	7,3
Cingapura	7,7	7,1	7,4
Coreia do Sul	7,3	6,5	6,9
Hong Kong	8	5,7	6,8
Tailândia	6,8	5,9	6,4
Japão	7,7	2,4	4,9
Índia	3,8	5,8	4,8
Taiwan	9,4	–	–

Fontes: FMI/IFS e Maddison (2006).  
Elaboração do autor.

O objetivo do presente texto é fazer uma análise retrospectiva do desempenho macroeconômico da China nos últimos 30 anos, passando em revista os principais aspectos e traçando as perspectivas de curto prazo. O trabalho está organizado da seguinte forma: a seção 2 discute as causas do crescimento econômico da China; a seção 3 analisa os principais aspectos do seu desempenho macroeconômico; e na seção 4 são apresentadas as perspectivas.

## 2 CAUSAS DO CRESCIMENTO<sup>4</sup>

Quais os fatores responsáveis pelo sucesso da economia chinesa e até que ponto a política macroeconômica colaborou? Obviamente, diversos fatores foram responsáveis por este crescimento, apesar de nenhum destes, isoladamente, poder ser apontado como o principal. Na verdade, houve uma coincidência de fatores geográficos, históricos, políticos e econômicos, que não podem ser replicados em outros países ou outras ocasiões, ainda que a experiência chinesa ofereça lições importantes – que não obstante podem diferir de acordo com a abordagem ao desenvolvimento econômico. Evidentemente, a lista de fatores abaixo tem caráter apenas exploratório, nada se podendo afirmar categoricamente quanto às relações de causalidade e, muito menos, quanto ao peso de cada um destes fatores no processo de crescimento. Ainda assim, é bastante razoável imaginar que cada um destes tenha tido uma contribuição relevante para o desempenho da economia chinesa nos últimos 30 anos. Inicialmente, apresentam-se as medidas de política e as reformas institucionais que possibilitaram o ciclo de crescimento acelerado. A análise dos aspectos macroeconômicos será feita na seção seguinte.

Primeiro, está o processo de liberalização do sistema de formação de preços, que tem início no setor rural, em 1979. Estes preços, que até então, à semelhança

4. Esta seção é baseada, em boa parte, em Nonnenberg (2009) e outros.

dos demais, eram fixados pelo governo central, passaram a abrigar um sistema duplo. O governo central fixava a cota de produção que cada comunidade – *Township and Village Enterprise* – deveria entregar a um preço predeterminado. O restante da produção poderia ser negociado livremente no mercado. A partir daí os preços foram sendo liberalizados gradativamente, como será visto na próxima seção. Esta alteração provocou uma grande elevação na produtividade rural, com reflexos sobre a renda e o emprego.

Segundo, está a liberalização do comércio exterior, uma das primeiras e mais importantes medidas tomadas após 1978. Até então, o comércio exterior era inteiramente planejado pela autoridade central. Além disso, as exportações eram realizadas integralmente por empresas públicas. Como resultado, tanto exportações quanto importações cresciam lentamente. Inicialmente, os controles sobre as importações foram substituídos por elevadas tarifas aduaneiras, reduzidas posteriormente. O sistema de planejamento de importações foi também substituído por barreiras não tarifárias tradicionais, a partir do início da década de 1980. Estas barreiras também foram paulatinamente desmontadas ao longo dos anos. A partir do fim da década de 1990, as medidas de liberalização do comércio exterior chinês foram aceleradas com vista ao seu ingresso na Organização Mundial do Comércio (OMC), efetivada em dezembro de 2001.

Terceiro, a criação de zonas econômicas especiais (ZEEs). A proximidade com Hong Kong inspirou a criação de quatro ZEEs, em 1980, em Shenzhen, Zhuhai, Shantou e Xiamen, todas localizadas no litoral Sul. Nestas ZEEs, passaram a ser concedidos diversos incentivos, permitindo a criação de *clusters*, com *spillovers* positivos. A criação das primeiras ZEEs nesta região permitiu o deslocamento da produção industrial de Hong Kong, sobretudo em setores mais intensivos em mão de obra, cujo crescimento esbarrava em limites físicos, 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 nestas áreas levaram o governo chinês a criar, em 1984, outras 14 ZEEs semelhantes, ao longo do litoral. As áreas disponíveis para investimentos estrangeiros expandiram-se rapidamente, atingindo todo o litoral no fim da década de 1980 e alcançando o interior do país na década seguinte.

Quarto, a existência de um grande contingente de mão de obra rural com produtividade muito baixa possibilitou seu deslocamento para as cidades, mantendo os salários relativamente reduzidos, mesmo com elevado crescimento da demanda por trabalho. Entre 1978 e 2006, o número de trabalhadores nas áreas urbanas saltou de 95 milhões para 283 milhões. Ao mesmo tempo, os salários reais médios experimentaram um crescimento anual médio de 11%, muito próximo ao do PIB real. Considerando que, certamente, houve nesse período um forte aumento da produtividade, o custo unitário de trabalho se reduziu.

Quinto, a ausência de proteção à propriedade intelectual. As empresas multinacionais (EMNs) são obrigadas a conviver com um sistema que não garante plenamente a proteção da propriedade intelectual. Para ingressar na China, até recentemente, as EMNs necessitavam de um sócio local que costuma apropriar-se

ilegalmente do conhecimento transferido do exterior para produzir por conta própria, em outra empresa (doméstica), produtos análogos por preços inferiores.

Sexto, o gigantesco tamanho da população da China favoreceu 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 a maior produtora mundial de televisores, com uma produção anual de aproximadamente 83 milhões de unidades. A produção anual de aço bruto é de cerca de 420 milhões de toneladas, enquanto a do Brasil é de 31 milhões. A China produz atualmente cerca de 1,3 milhão de caminhões por ano, dez vezes a produção brasileira. Enquanto o Brasil produz cerca de 40 milhões de toneladas de cimento por ano, a produção anual da China atinge aproximadamente 1,2 bilhão de toneladas.

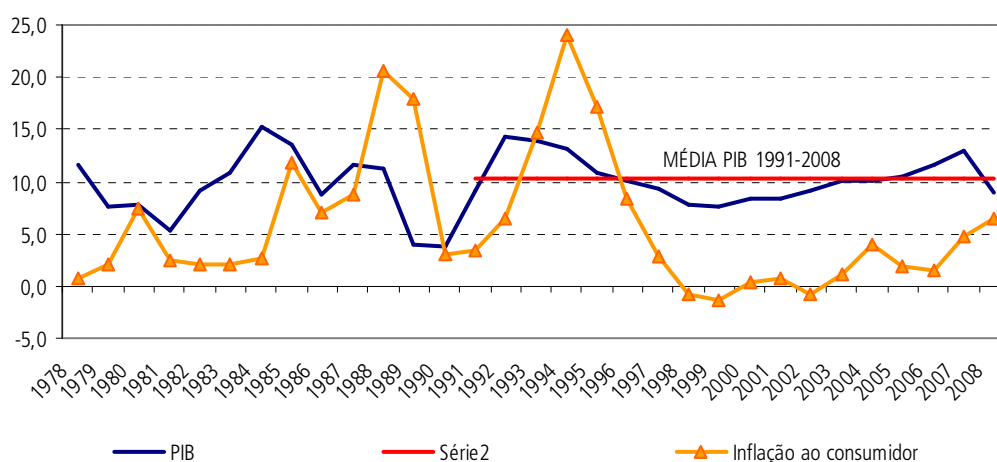
Sétimo, o crescimento dos investimentos diretos externos (IDEs). Entre 1981 e 2007, o ingresso de IDE saltou de US\$ 265 milhões para US\$ 138 bilhões. Inicialmente, as empresas multinacionais dirigiram-se quase que exclusivamente às ZEEs – em que receberam diversos incentivos fiscais, terrenos e edificações; além de poderem contar com o benefício de infraestrutura de energia e transporte e da localização ao lado de fornecedores e de outras indústrias semelhantes, bem como de centros de pesquisa, incubadoras de empresas e laboratórios de ponta. Esta localização privilegiada facilitou o surgimento de transbordamentos tecnológicos (*spillovers*) e teve papel relevante no desenvolvimento tecnológico chinês e na alteração da pauta de exportações ao longo dos últimos 20 anos.

Oitavo, políticas de incentivo à inovação e à transferência e geração de ciência e tecnologia estiveram intimamente ligadas às medidas de fomento aos investidores estrangeiros. Durante vários anos, a permissão ou o incentivo a empresas estrangeiras estiveram condicionados a compromissos no sentido de realização de transferência de tecnologia ou de abertura de centros de pesquisa e desenvolvimento (P&D) no país. Após o ingresso na OMC, estes compromissos deixaram de ser legais. O agrupamento das indústrias, com *spillovers*, especialmente das mais intensivas em conhecimento, teve papel relevante no desenvolvimento tecnológico chinês e na alteração da pauta de exportações.

### **3 DESEMPENHO MACROECONÔMICO**

Como dito anteriormente, a economia chinesa cresceu a uma taxa real de 10% a.a. nas três últimas décadas. Entretanto, até 1994, este comportamento foi marcado por vários ciclos: tanto a taxa de variação real do PIB como a de inflação sofreram fortes oscilações, como se observa no gráfico 1. O crescimento do PIB caiu de cerca de 12% em 1978 para 5% em 1981, para atingir 15% em 1984, retrocedendo para cerca de 4%, entre 1989 e 1990. A partir de 1991, as taxas aproximam-se cada vez mais da média de 10%.

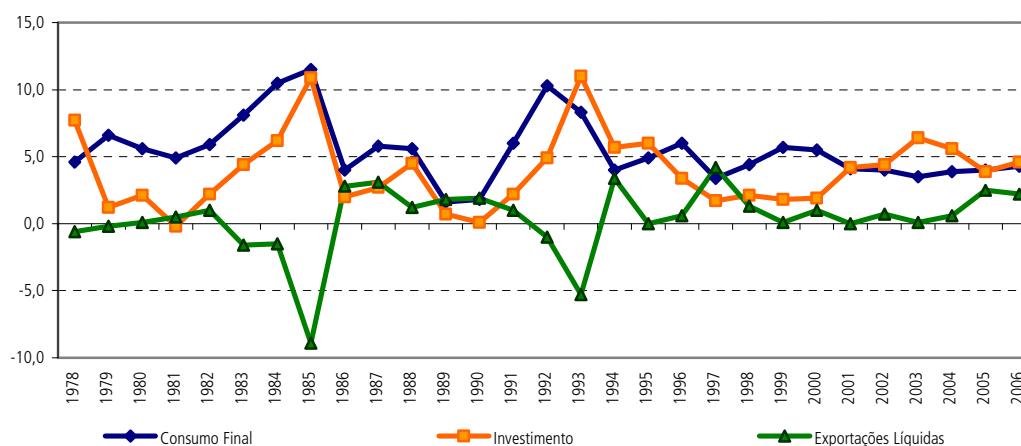
GRÁFICO 1

**Taxas de Crescimento Real do PIB e Preços ao Consumidor %**

Fonte: NBS, Asian Development Bank e World Bank.

O gráfico 2 apresenta a contribuição ao crescimento econômico do consumo final, dos investimentos e das exportações líquidas de bens e serviços. Apesar da importância das exportações para a dinâmica da economia chinesa, verifica-se que, *ex-post*, a contribuição das exportações líquidas é bastante pequena na maior parte do tempo, sendo até mesmo negativa em alguns anos, devido ao grande peso das importações. Assim, a quase totalidade do crescimento é explicada pelo consumo e pelos investimentos – embora seja claro que estes últimos foram em boa medida estimulados pela perspectiva de atendimento da demanda externa. Note-se que, nos últimos cinco anos da série, a contribuição dos investimentos suplanta ou iguala a do consumo final, podendo haver excesso de acumulação de capital. Ademais, na presença de taxas de juros muito baixas, o investimento pode apresentar taxas de retorno muito baixas.

GRÁFICO 2

**China - contribuições ao Crescimento do PIB - %**

Fonte: NBS.

### 3.1 INFLAÇÃO

A inflação oscilou fortemente entre 1978 e 1995, com picos em 1981, 1985, 1988 e 1994, quando chegou a 24% a.a. Desde então, retrocedeu rapidamente, permanecendo abaixo de 5% até 2006, para aumentar novamente em 2007 e 2008. O desvio padrão, que atingiu 7,4% no primeiro período, caiu para 2,9% entre 1996 e 2006.

Normalmente, os ciclos inflacionários dos últimos 30 anos na China são associados a dois fatores básicos. De um lado, o intenso processo de liberalização de preços; de outro, períodos de afrouxamento da política monetária que permitiram a expansão dos investimentos das empresas estatais.

Com relação ao primeiro fator, o processo de liberalização de preços foi bastante intenso entre 1978 e 1992. Em 1978, 97,5% dos preços de bens vendidos no varejo eram administrados ou “guiados”. Este percentual caiu para 55% em 1988 e 7% em 1992, reduzindo lentamente a partir daí. Na verdade, pelo menos até o início da década de 1980, os preços na China eram divididos em quatro categorias (CHEN; HOU, 1986): preços planejados, preços flutuantes, preços negociados e preços de mercado. A primeira categoria cobria a maioria dos preços controlados, sobretudo os bens industriais. A segunda foi aplicada durante alguns anos, especialmente em bens de consumo, enquanto a terceira categoria permitia alguma flexibilização de preços agrícolas.

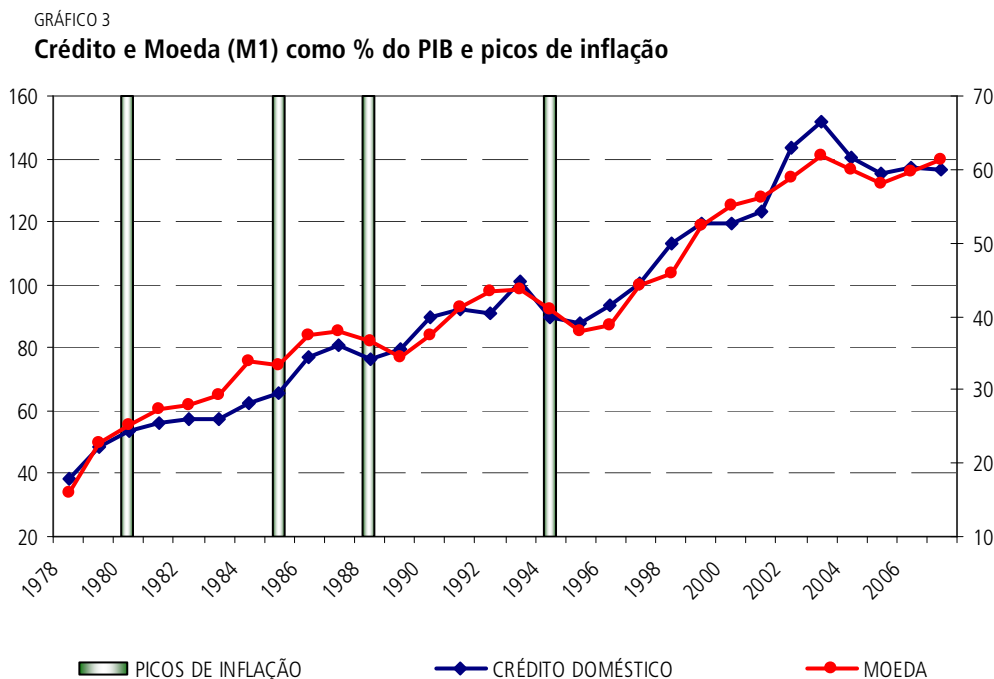
A forte ênfase em controle de preços na China entre 1950 e 1980 deveu-se à hiperinflação que assolou a economia chinesa ao longo da década de 1940, antes da Revolução Comunista em 1949. Esta política de controle permitiu, de alguma forma, uma grande estabilidade nos preços entre 1950 e 1978, até ter início o processo de liberalização, à exceção do período entre 1960 e 1962. Mas a hiperinflação ocorrida nos anos 1940 também levou a cúpula do Partido Comunista Chinês (PPC) a ser altamente suscetível a episódios de elevação dos preços, induzindo o governo a adotar políticas bastante austeras toda vez que surgem pressões inflacionárias.

O exemplo mais dramático ocorreu quando os preços se elevaram fortemente em 1988 e 1989. O principal arquiteto das reformas entre 1978 e 1989 havia sido Zhao Ziyang, na época secretário-geral do Partido Comunista Chinês. O clima político mais aberto, então vigente, permitiu que protestos estudantis, em maio e junho de 1989, em parte motivados pelos aumentos dos preços, assumissem uma dimensão jamais vista, sacudindo a Praça da Paz Celestial, com o resultado conhecido de centenas ou milhares, dependendo dos relatos, de jovens mortos pelas forças de segurança. Este fato resultou na demissão de Zhao Ziyang, substituído por Jiang Zemin, e no fortalecimento do grupo liderado pelos principais opositores a Deng Xiaoping, adeptos de maior austeridade fiscal e monetária.

De toda forma, a redução gradual do sistema de controle de preços causou fortes alterações nos preços relativos, contribuindo para a elevação da inflação nos anos mencionados. Porém, tais choques somente tiveram impactos mais duradouros sobre a inflação por terem sido sancionados, ainda que temporariamente, pelas políticas macroeconômicas.

O gráfico 3 indica a evolução da relação entre crédito doméstico e moeda, no conceito M1 e no PIB da China, além de mostrar os episódios de maior aceleração da inflação. Apesar de a inflação não ter ameaçado escapar do controle em 2003 e 2004,

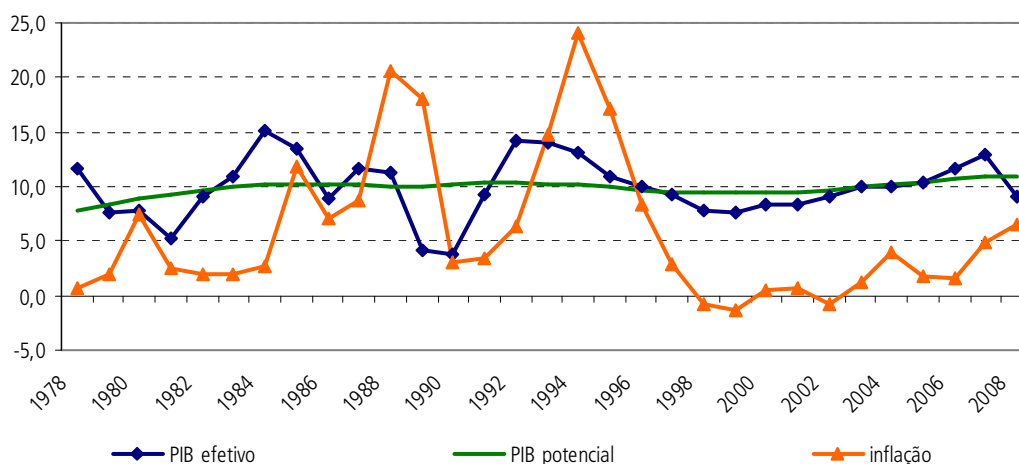
esta sofreu uma considerável elevação, passando de 0,8% em 2002 para 3,9% em 2004. Em todos estes momentos é possível notar que uma aceleração do crédito ou da expansão de moeda precede a aceleração da inflação e é contida em seguida. O fato de os dados serem anuais prejudica parcialmente a análise, mas, ainda assim, é possível perceber a relação. De toda forma, nota-se a preocupação do governo com a aceleração dos preços, não hesitando em adotar medidas restritivas de política monetária sempre que a inflação se acelera.



Pode-se também analisar a relação entre inflação e PIB potencial. Uma estimativa simples, bastante utilizada, para medir o PIB potencial é por meio do filtro Hodrick-Prescott (HP) para os dados de crescimento real do produto efetivo. No gráfico 4 são exibidas as taxas de variação real do PIB efetivo e as taxas para o PIB potencial, utilizando-se o filtro HP. Verifica-se também que períodos em que o crescimento do PIB efetivo foi maior que o do PIB potencial precederam elevações da inflação. Esta relação entre aumento da demanda agregada e da inflação na China foi observada por diversos autores.<sup>5</sup>

5. Ver Gerlach e Peng (2006).

GRÁFICO 4

**PIB - Taxas reais efetivas e potenciais (filtro HP) e variação dos preços ao consumidor (em%)**

Fonte: NBS.  
Elaboração do autor.

É razoável considerar, assim, que o período de relativa estabilidade de preços na China entre 1997 e 2006 está fortemente associado ao fato de o PIB efetivo ter crescido a um ritmo muito próximo do PIB potencial, indicando hábil manejo da política de curto prazo. Por outro lado, não há como deixar de se impressionar por um produto potencial crescendo, em média, por quase 30 anos, à taxa de 10% a.a.

### 3.2 COMÉRCIO EXTERIOR

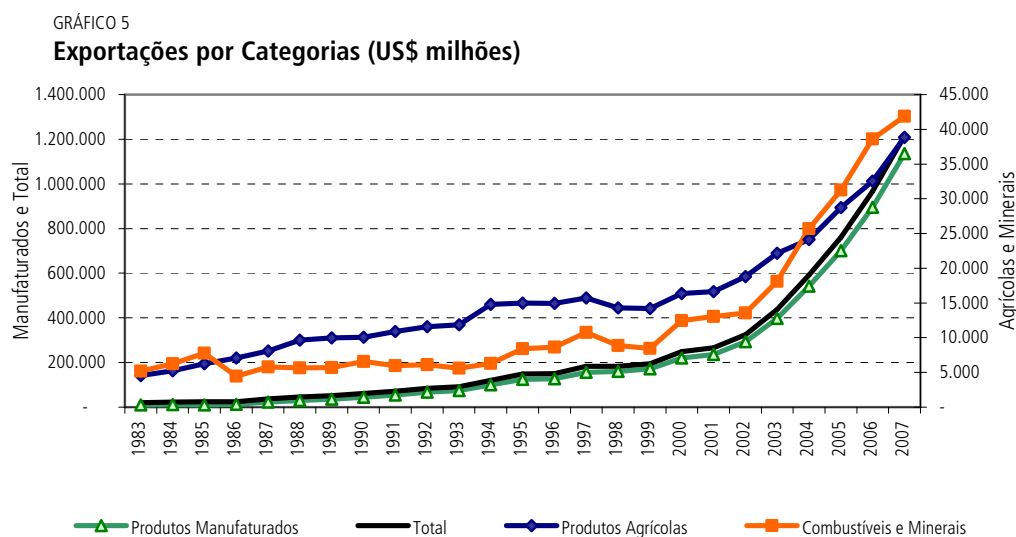
Uma das principais características do desenvolvimento econômico da China nos últimos 30 anos foi o expressivo aumento do comércio exterior. Entre 1975 e 2008, as suas exportações saltaram de US\$ 7,7 bilhões para US\$ 1.428 bilhões, ao mesmo tempo em que as importações pularam de US\$ 7,9 bilhões para US\$ 1.133 bilhões. Este extraordinário crescimento foi viabilizado por diversos fatores, sendo os mais importantes a política cambial, especialmente a forte desvalorização real do renminbi ocorrida entre 1990 e 1994, e os ganhos de competitividade da indústria chinesa possibilitada, por sua vez, pela liberalização das importações. No entanto, o comércio exterior somente começa a tornar-se peça chave para o crescimento da economia chinesa no fim da década de 1980, quando tanto exportações como importações ultrapassam 15% do PIB.

O gráfico 5 apresenta as exportações chinesas entre 1983 e 2007 decompostas entre produtos agrícolas, combustíveis e produtos minerais e produtos manufaturados. Percebe-se que praticamente todo o crescimento foi devido à expansão dos manufaturados, em especial material de escritório e de telecomunicações. Estes produtos, que até 1989 representavam menos de 5% das exportações totais, alcançaram, em 2007, 29% do total.

No entanto, a China ainda é vista por muitos observadores como um país responsável pela montagem de peças e componentes fabricados em outros países, e por sua transformação em bens de consumo como DVDs, televisores de plasma,



computadores e celulares, utilizando sua mão de obra barata e medianamente qualificada. Neste quadro, as suas importações serviriam, basicamente, como insumos para as etapas finais de produção voltada para a exportação. Portanto, as alterações na taxa de câmbio entre o renminbi e as demais moedas pouco afetariam seu saldo comercial.



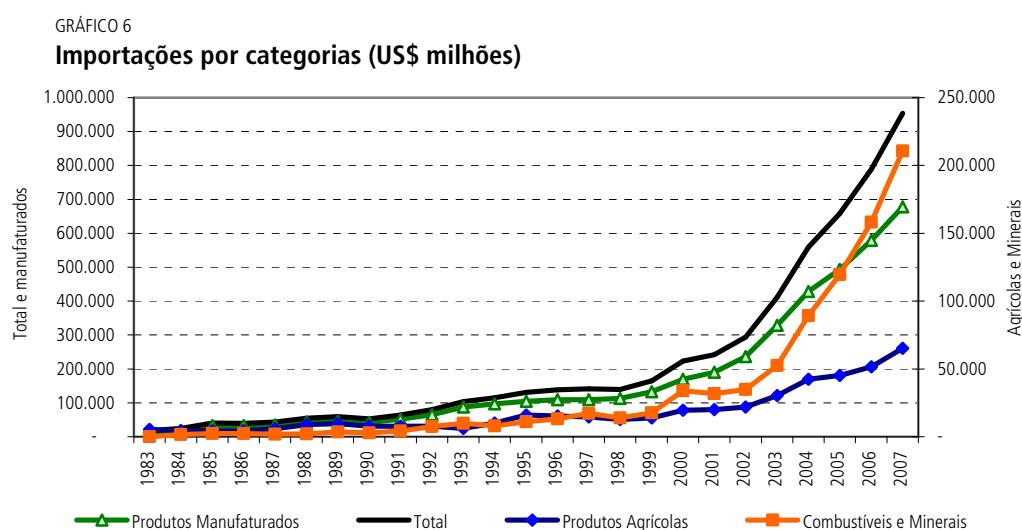
Essa descrição é, até certo ponto, correta com relação à situação prevalecente até alguns anos. Entretanto, muitas mudanças vêm ocorrendo na estrutura produtiva chinesa nos últimos anos, com profundas consequências sobre este cenário. É preciso lembrar que a China, ao longo das três últimas décadas, vem buscando aumentar sua capacitação tecnológica das formas mais variadas. Ao mesmo tempo, o aumento da produtividade total dos fatores, principalmente a partir da década de 1990, mesmo que em ritmo declinante, vem sendo um dos principais responsáveis pelo extraordinário crescimento econômico da China.

Tudo isso contribuiu para uma alteração na estrutura produtiva, que vem possibilitando o avanço da indústria chinesa ao longo da cadeia de valor, aumentando o valor agregado e o conteúdo tecnológico de suas exportações.

Dessa forma, não apenas o superávit comercial total vem aumentando ano a ano, mas também o superávit em produtos de alta tecnologia vem crescendo nos anos recentes, sobretudo em material de escritório, informática e equipamentos de rádio, TV e comunicação.

As importações da China, por sua vez, passaram a apresentar um comportamento explosivo a partir de 1999, também devido à forte elevação dos produtos manufaturados, como se observa no gráfico 6. Destacam-se, em primeiro lugar, equipamentos de rádio, TV e comunicação, seguidos por material de escritório, informática, produtos químicos, exclusive farmacêuticos, máquinas e equipamentos mecânicos e produtos siderúrgicos e metálicos. Isto é mais uma indicação de que cresceram não apenas as importações de partes e peças de equipamentos eletrônicos, como também os bens de capital e as matérias-primas para produzi-los, aumentando o valor agregado na China.

Porém, é também possível observar nesse gráfico o enorme crescimento das importações de combustíveis e minerais desde 2003. Este aumento divide-se em partes iguais entre combustíveis, de um lado, e produtos minerais, de outro. Uma das razões para este aumento foi o crescente déficit de fontes de energia da China, sobretudo petróleo. Entre 1991 e 2006, enquanto a produção de energia, em todas as fontes, cresceu a 4,8% a.a., o consumo cresceu a 5,9% a.a. As importações de petróleo, que representavam apenas 6,6% do consumo em 1990, saltaram para 43,1% em 2000 e 55,8% em 2006. Com isso, a demanda de petróleo da China, que representava 5,6% do consumo global em 1999, pulou para 8,8% em 2007, constituindo parcela expressiva do aumento da demanda global de produto no período recente. Apesar de a China ser o maior produtor mundial de minério de ferro,<sup>6</sup> a demanda vem crescendo a um ritmo superior ao da oferta nos últimos anos, causando um forte aumento das suas importações.



Como mencionado na seção anterior, a política comercial da China foi bastante alterada nos últimos 30 anos. Até 1978, tanto as importações como as exportações de bens eram totalmente controladas pelo governo central. Portanto, nem preços nem a taxa de câmbio exerciam qualquer papel na determinação dos fluxos.<sup>7</sup> Até mesmo nos primeiros anos após o início das reformas em 1978, persistia um sistema altamente complexo de regulações do comércio exterior. A partir do início da década de 1980, várias reformas foram introduzidas, reduzindo a força dos mecanismos de planejamento e de regulação quantitativa e, ao mesmo tempo, elevando fortemente as tarifas de importação, que passaram a substituir os antigos controles.

Em 1985, foi feita uma nova reforma do sistema de tarifas, que reduziu a tarifa média de 55,6% para 43,3%. A partir de 1992, teve início novo processo de redução de tarifas, que levou a tarifa média a cair para 15,3% em 2001, às vésperas do ingresso na OMC, em dezembro desse ano. Já em 2005, a tarifa média havia caído

6. Em peso bruto de minério; em termos de conteúdo de ferro, o Brasil é o maior produtor.

7. Ver Lardy (2002), capítulo 2.

ainda mais para 9,7%. Ao mesmo tempo, as barreiras não tarifárias foram paulatinamente reduzidas, simplificando-se o regime de licenciamento e eliminando-se a maioria das proibições e restrições à importação. Nos anos recentes foram também realizados alguns acordos comerciais com países asiáticos, concedendo tarifas preferenciais, especialmente a Hong Kong.

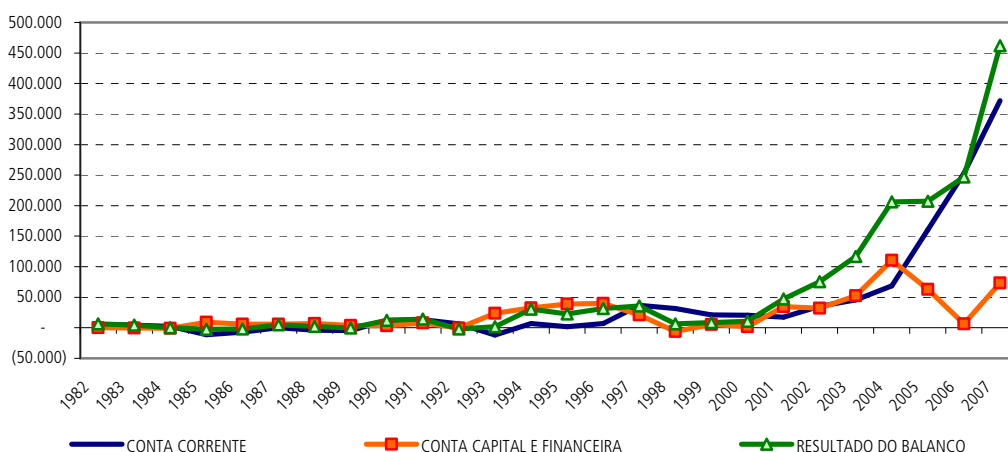
Portanto, o crescimento das importações foi, em grande parte, incentivado pelas reformas da política comercial, e explica-se por que este foi tão forte, até mesmo na presença de uma taxa de câmbio subvalorizada.

### 3.3 BALANÇO DE PAGAMENTOS

O enorme crescimento das exportações a partir de 2001 resultou em contínuo crescimento dos saldos externos da China. Como se verifica no gráfico 7, o saldo em conta-corrente, que se situava pouco acima de US\$ 1 bilhão entre 1982 e 1996, passou para cerca de US\$ 27 bilhões entre 1997 e 2002, aumentando exponencialmente a partir daí para alcançar US\$ 372 bilhões em 2007. O saldo global do balanço de pagamentos, por sua vez, alcançou resultados semelhantes nesses períodos, para registrar US\$ 462 bilhões em 2007 – US\$ 600 bilhões em 2008, de acordo com dados preliminares. Dessa forma, suas reservas internacionais, que eram inferiores a US\$ 150 bilhões até 1998, saltaram para US\$ 2 trilhões no fim de 2008.

Como foi possível à China acumular reservas internacionais em valores tão elevados, mantendo a taxa de câmbio fixa sem, ao mesmo tempo, gerar pressões inflacionárias? A contrapartida da elevação das reservas é o aumento da dívida pública. Quanto maior a dívida, maiores os encargos financeiros e maior o déficit fiscal. Entretanto, diferentemente da maior parte dos demais países, tanto o déficit fiscal da China como o valor inicial da dívida pública eram relativamente pequenos. A dívida bruta do governo central passou de aproximadamente 6,5% do PIB em 1990<sup>8</sup> para 15,7% em 2008.<sup>9</sup>

GRÁFICO 7  
BALANÇO DE PAGAMENTOS - PRINCIPAIS RUBRICAS em US\$ milhões



Fonte: IFS/FMI.

8. De acordo com o Banco Mundial.

9. Segundo o CIA World Factbook.

Como também é possível observar pelo gráfico 7, os fluxos externos de capital eram bastante reduzidos até 1992. A partir de 1993, passaram a crescer rapidamente, basicamente em virtude da expansão dos ingressos de investimentos diretos externos (IDE). Em 1972, após a visita do presidente Nixon à China, os IDEs foram formalmente liberados na China, porém sua magnitude continuou inexpressiva por vários anos. Após 1979 foi promulgada a Lei de *Joint Ventures*<sup>10</sup> que começou de fato a permitir o ingresso de EMNs. Mas o principal passo foi a criação das ZEEs em 1980, que forneciam incentivos à instalação de EMNs, seguidas por outras 14 em 1984. Porém, o ingresso de IDEs só começou a crescer, de fato, a partir de 1992, tendo recebido maiores incentivos desde o ingresso da China na OMC, quando esta tornou-se o principal recipiente mundial de investimentos externos.

Até 1995, cerca de 60% dos IDEs eram originários de Hong Kong, com participação ainda discreta do Japão, de Taiwan, dos Estados Unidos e da União Europeia. Na presente década, a participação de Hong Kong caiu para cerca de 30%, ao passo que a estrutura de origem diversificou-se substancialmente. A participação dos demais países da Ásia alcança, em tal período, cerca de 28%.

O extraordinário aumento dos superávits, em balanço de pagamentos da China, a partir de 2002, vem sendo apontado por diversos analistas como uma das causas principais do desequilíbrio global. Ao longo da presente década, os déficits em conta-corrente dos Estados Unidos cresceram velozmente; porém, até 2004, puderam ser compensados em grande escala pelos superávits correntes dos demais países avançados – incluídos os Tigres Asiáticos. No entanto, desde então, passaram a representar, em grande medida, a contrapartida dos superávits chineses.

É importante perceber que foram os superávits chineses que permitiram o crescimento dos déficits norte-americanos. Isto porque o excesso de poupança na Ásia resultou em uma redução das taxas de juros globais, que contribuíram para a expansão do consumo – e do investimento – nos Estados Unidos, que, por sua vez, acarretou o aumento do déficit em conta-corrente. Dito de outra forma, o excesso de poupança doméstica sobre os investimentos<sup>11</sup> da China financiou o excesso de consumo nos Estados Unidos. Esta questão é analisada mais detidamente na seção seguinte.

### 3.4 POUPANÇA E INVESTIMENTO

O gráfico 8 evidencia a participação da poupança e do investimento sobre o PIB, sendo possível distinguirem-se claramente três períodos. O primeiro vai de 1978 a 1992, com ambos os valores oscilando entre valores pouco superiores a 35% do PIB. No segundo, de 1993 a 2000, os valores elevam-se pouco acima de 40% para diminuir nos anos seguintes, mas mantendo o equilíbrio. A partir de 2001, ambas as taxas aumentam aceleradamente, porém distanciando-se cada vez mais, com a poupança atingindo impressionantes 54% em 2007, ao passo que os investimentos estacionam em torno de 43%, ainda assim uma cifra muito elevada.

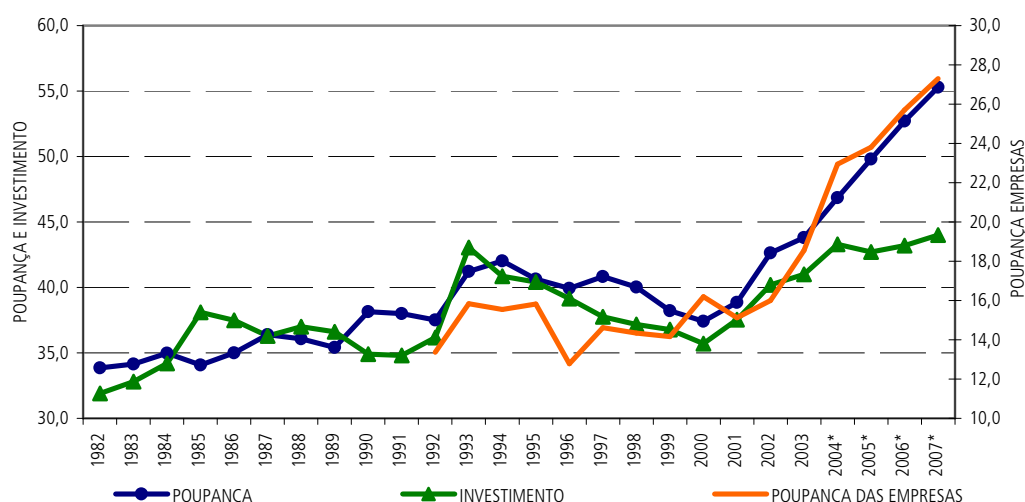
---

10. Ver Branstetter e Feenstra (1999).

11. Lembrando que investimentos menos a poupança doméstica é igual ao saldo em conta-corrente.

GRÁFICO 8

## CHINA - POUPANÇA DOMÉSTICA E INVESTIMENTO COMO % DO PIB



Deve-se, então, indagar quais as razões pelas quais a taxa de poupança na China é tão elevada. Tanto o setor público como as famílias e as empresas apresentam poupanças líquidas positivas. A poupança das famílias vem mantendo-se, de acordo com estimativas, em torno de 17% do PIB, ao mesmo tempo em que a poupança das empresas deve ter passado de cerca de 15% do PIB no início da presente década para próximo de 27% em 2007.<sup>12</sup>

As famílias poupam muito porque necessitam cobrir a maior parte dos gastos com saúde, educação e previdência, uma vez que o governo cobra por estes serviços, ainda que parcela expressiva da população receba alguns subsídios para a saúde e a educação. As empresas, boa parte destas de propriedade do Estado, auferem lucros muito elevados, em razão do forte crescimento da atividade e de custos relativamente baixos. Não apenas os salários são baixos, mas diversos serviços públicos, como energia, transporte e saneamento, são subsidiados pelo Estado, principalmente nas ZEEs. Além disso, os empréstimos são concedidos a taxas de juros bastante reduzidas, basicamente por bancos estatais, até mesmo a empresas com riscos elevados. A forte participação da indústria também é um elemento importante nesta equação. As empresas industriais apresentam uma participação de investimentos maior do que a dos demais setores da economia e buscam ampliar a parcela de lucros retidos, na ausência de uma política definida de distribuição de dividendos. Finalmente, o Estado obtém taxas de poupança mais elevadas do que a média dos demais países, pois seus gastos em saúde, educação e previdência são bem menores do que os da maior parte dos demais. Alguns estudos mostram também que a evolução demográfica na China apresenta um efeito positivo sobre a poupança, na medida em que a parcela de população em idade adulta (maiores poupadores) é relativamente alta.

Pode-se especular sobre as razões para o crescente distanciamento entre poupança e investimento. A poupança, desde 2002, cresceu principalmente devido à

12. As contas nacionais chinesas não permitem essa desagregação. Estes números refletem uma média de estimativas realizadas pelo Banco Mundial e pela OECD.

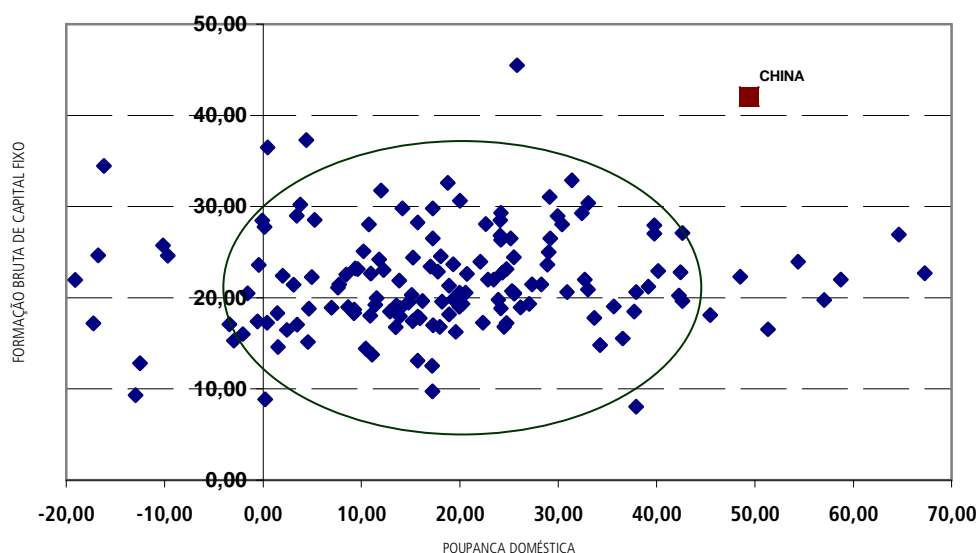
elevação da poupança das empresas. Isto, por sua vez, deve-se à combinação de três fatores.<sup>13</sup> Primeiro, o grande aumento da lucratividade das empresas nos anos recentes. Segundo, a política de distribuição de dividendos: enquanto os acionistas privados recebem poucos dividendos, o Estado, acionista majoritário, praticamente não os recebe. Terceiro, boa parte do crescimento econômico da China foi devido à acumulação de capital, estimulando as empresas a reterem parcela substancial dos lucros. Mas não se pode deixar de lado que a poupança do governo também vem crescendo como proporção do PIB.

Os investimentos, por sua vez, sendo realizados principalmente pelas empresas, não podem crescer na mesma proporção, pois são limitados pela rentabilidade esperada dos novos projetos.

Assim, é extremamente difícil a China continuar crescendo com base em tão forte dependência dos investimentos. O aumento da capacidade produtiva tem de ser absorvido pela expansão das exportações ou do consumo, caso contrário a ociosidade irá aumentar cada vez mais, reduzindo acentuadamente a rentabilidade de novos investimentos, o que poderia provocar uma queda abrupta do processo de crescimento. Não se pode perder de vista o fato de que, apesar da grande participação de empresas estatais na economia, a China funciona com base nas leis do mercado.

As taxas de poupança e de investimento na China são muito mais altas do que a da grande parte dos países. O gráfico 9 mostra os dados de poupança doméstica e formação bruta de capital fixo (FBCF) como proporção do PIB para uma amostra de 152 economias, entre as maiores, para 2005, segundo dados do Banco Mundial. A maior parte dos países apresenta taxas de poupança doméstica entre -5% e 45%, com a FBCF variando entre 10% e 30%. Enquanto isso, a China mostrou poupança doméstica de 49% e investimento de 42%.

GRÁFICO 9  
POUPANÇA DOMÉSTICA E FBCF - % do PIB



13. Ver Kuijs (2006).

## 4 PERSPECTIVAS

Buscou-se, neste estudo, passar em revista os principais aspectos recentes da economia chinesa, após o início das reformas em 1978. Mais especificamente, o foco foi dirigido às questões macroeconômicas, com ênfase nas questões do crescimento, da inflação, do balanço de pagamentos e de poupança e investimento. Fica faltando, portanto, esboçar uma análise das perspectivas da economia chinesa para os próximos anos e dos seus principais problemas.

A principal pergunta é: será que a China continuará a crescer a um ritmo semelhante ao alcançado nos últimos 30 anos ou irá passar em breve por uma forte desaceleração, a exemplo do que já aconteceu com Japão, Coreia do Sul e Hong Kong? De acordo com a mais recente projeção do FMI,<sup>14</sup> após crescer a 8% em 2009, a China verá seu PIB se elevar a 7,5% em 2010 e 10% em 2014. Já a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) prevê que a taxa de crescimento irá subir de 5,9% em 2009 para 7,2% em 2010.

De fato, é bastante provável que a China possa ainda, por vários anos, manter um vigoroso ritmo de crescimento, bastante próximo à média observada nas três últimas décadas.

Vários fatores concorrem para isso. Em primeiro lugar, como foi visto, o crescimento da China deveu-se, em grande parte, ao aumento dos gastos em investimentos. É razoável imaginar, portanto, que a indústria e os serviços possuam grande capacidade ociosa, ainda que boa parte dos investimentos públicos recentes tenham sido realizados em obras de construção civil.

Em segundo lugar está a questão da poupança. O fato de a taxa de poupança na China ser extremamente elevada, inclusive superior à de investimentos, significa que há muito espaço para que o crescimento possa ser incentivado por meio de maiores gastos em consumo. Esta, aliás, é não apenas a prescrição de praticamente todos os analistas da economia chinesa, como também é um objetivo declarado do governo. Políticas voltadas para ampliação dos gastos públicos em saúde, educação e previdência social terão como resultado reduzir a poupança do setor público e das famílias, elevando o consumo final.

Em terceiro lugar, o aumento observado dos gastos em P&D assegura à China a capacidade de manter seu potencial inovador, fonte importante para o crescimento. Alia-se a isto um elevado número de pessoas com educação superior, em especial nas áreas científicas e tecnológicas.

A segunda pergunta mais importante refere-se à evolução do balanço de pagamentos e de suas principais contas e, conseqüentemente, da acumulação de reservas internacionais. Conforme visto, as exportações da China cresceram principalmente devido a produtos relativamente intensivos em tecnologia, que estão entre os mais dinâmicos no comércio internacional. Como a China está investindo cada vez mais em inovação, o que aumenta sua competitividade, é altamente provável que suas exportações possam continuar crescendo por mais alguns anos a um ritmo parecido com o observado, ainda que haja alguma desaceleração em 2009 e 2010.

---

14. World Economic Outlook, I, 2009.

Outro fator que irá colaborar para este crescimento é o recente esforço da China em desenvolver marcas próprias, aspecto fundamental em setores como informática e indústria automobilística.

Já as importações, caso o cenário de ampliação do consumo se confirme, deverão crescer a uma velocidade um pouco maior, reduzindo desta forma os superávits comercial e em conta-corrente, ainda mais que a parcela de bens de consumo importados ainda é relativamente pequena.

Outro aspecto refere-se ao papel do renminbi nas finanças internacionais. A China vem mostrando-se cada vez mais interessada em ampliar o papel da sua moeda no cenário internacional. Recentemente, o presidente do Banco Central da China lançou a ideia de que o dólar deixe de ser a moeda de reserva internacional para ser substituído por outra moeda, dissociada de países individuais, e que possa permanecer estável a longo prazo. Para alcançar este objetivo, é preciso aumentar ainda mais a circulação da moeda chinesa na economia global. Portanto, seria necessário que a China ampliasse a liberalização da sua conta capital, estimulando os investimentos chineses no exterior, tanto sob a forma de investimentos diretos como investimentos em carteira. É bem verdade que a participação da China no comércio internacional é cada vez maior, alcançando, em 2008, cerca de 8% dos fluxos totais, que se compara com 11% dos Estados Unidos.

Em suma, a China deverá ter um papel cada vez mais relevante no cenário econômico global, aumentando sua participação no PIB mundial, no comércio internacional e nas finanças globais. A contrapartida deste processo será a ampliação do peso da China também no cenário geopolítico internacional o que acarretará em maior complexidade das relações internacionais. O mundo após o término da Guerra Fria caracterizou-se por uma hegemonia quase incontestada dos Estados Unidos, havendo quem caracterize o quadro político internacional como sendo unipolar.

Os dois outros grandes atores – Japão e União Europeia – fazem parte do mesmo bloco há mais de 50 anos e, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, não representaram ameaça de contestação à liderança norte-americana em questões relevantes.

A China, por sua vez, apresenta objetivos próprios e alguns interesses divergentes. Há uma expressão antiga, da dinastia Qing, no século XIX, que ainda inspira os dirigentes chineses: *país próspero com um exército forte (fuguo qiangbing)*. Não é segredo que a China ambiciona criar um espaço hegemônico na Ásia e, para isso, não tem hesitado em ampliar seus gastos militares, que já representam mais de 10% do orçamento fiscal. Desta forma, à medida que este país aumenta seu peso na economia mundial, o potencial de conflitos também cresce.



## REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. *World Economic Indicators*. Washington, USA. Disponível em: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,contentMDK:21725423~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419,00.html>>.

BRANSTETTER, L.; FEENSTRA, R. *Trade and foreign investment in China: a political economy approach*. NBER, abr. 1999 (Working Paper W7100). Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=164968](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=164968)>.

CHEN, N.; HOU, C. *China's inflation, 1979-1983: measurement and analysis*. University of Chicago, 1986.

CIA. *The world factbook*. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook>>.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). *International financial statistics*. Washington, DC. Disponível em: <<http://www.ifsworld.com>>.

\_\_\_\_\_. *World economic outlook I*. Washington, 2009.

GERLACH, S.; PENG, W. *Output gaps and inflation in mainland China*. Bank of International Settlements, Feb. 2006 (BIS Working Papers, n. 194).

KUIJS, L. *How will China's saving-investment balance evolve?* World Bank China Office Research, July 2006.

LARDY, N. *Integrating China into the global economy*. Washington: Brookings Institution Press, 2002.

MADDISON, A. *The World Economy*. OECD Development Centre. Paris, 2006.

NATIONAL BUREAU OF STATISTICS (NBS). *China Statistical Yearbook*. Pequim.

NONNENBERG, M. *et al. O crescimento econômico e a competitividade chinesa*. Brasília: Ipea, 2009 (Texto para Discussão, n. 1333).

PENN WORLD TABLES. University of Pennsylvania. Disponível em: <<http://pwt.econ.upenn.edu>>.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2010

## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Iranilde Rego

### **Revisão**

Njobs Comunicação

### **Editoração**

Bernar José Vieira

Cláudia Mattosinhos Cordeiro

Everson da Silva Moura

Renato Rodrigues Bueno

### **Livraria do Ipea**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, 9º andar 70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)

Tiragem: 130 exemplares