

CRISE OU OPORTUNIDADE: RESPOSTA DA CHINA À CRISE FINANCEIRA GLOBAL

Cai Fang*

Du Yang*

Wang Meiyang*

Com a crise financeira internacional, surgem diversas questões sobre a China, tais como os impactos da crise no país e as medidas planejadas e adotadas pelo governo para combater seus efeitos. Questiona-se também se a China continuará seu milagre econômico no período pós-crise e de quais fontes dependerá para manter seu crescimento econômico. Para responder a tais questionamentos, os autores explicam inicialmente o padrão de crescimento do país a partir da década de 1960, apresentando as particularidades deste. Em seguida, mostram as fontes de desaceleração da economia durante a crise. Depois, abordam as medidas adotadas de combate à crise. Os autores também explicam as possibilidades abertas pela crise de melhoria da rede de proteção social e concluem apresentando os desafios que ainda persistem.

CRISIS OR OPPORTUNITIES: CHINA'S RESPONSE TO THE GLOBAL FINANCIAL CRISIS

With the international financial crisis, many issues draw attention about China, such as the impacts of the crisis in the country and the crisis-tackling policies adopted by the government. There is also the question if China will continue its economic miracle in the post-crisis period and from what sources will China depend on to sustain its economic growth. In order to answer these questions, the authors firstly explain the growth patterns in the country since the 1960s and its specificities. Then they show the sources of economic slowdown during the present crisis. Thirdly, the economic recovery policies are presented. The authors also explain the opportunities open by the crisis to improve the social protection network in the country. They conclude showing the persisting challenges.

1 INTRODUÇÃO

Durante a crise financeira global, algumas questões sobre a China tornaram-se de interesse tanto para os chineses quanto para os estrangeiros. Primeiro, a forma como a economia chinesa foi atingida pela crise atual, ou seja, em que medida a desaceleração econômica e o choque social foram causados por impacto direto da crise. Segundo, como a China irá lidar com a crise de maneira adequada e sobreviver, e ainda, como tem funcionado sua política de combate à crise até o momento. Em terceiro lugar, será que a China continuará seu milagre econômico no período pós-crise? Se a resposta for sim, de quais fontes dependerá para sustentar seu crescimento econômico? Este documento tenta responder a estas questões, fornecendo explicações narrativas e estatísticas.

* Instituto de População e Economia do Trabalho da Academia Chinesa de Ciências Sociais – Pequim, China.

2 O PADRÃO DE CRESCIMENTO NA CHINA

Após o milagre do Leste Asiático nos anos 1960 e seu amplo reconhecimento mundial na década de 1990, o crescimento econômico na China foi amplamente aceito como mais um milagre do desenvolvimento econômico. O milagre está longe do fim e tem impressionado o mundo todo. Apesar da flutuação econômica ocorrida no final da década de 1990, por conta dos impactos da crise asiática e da reestruturação econômica das empresas estatais, e apesar da recente crise financeira global, a China tem apresentado excelentes taxas de crescimento econômico nas últimas três décadas. Desde 1978, quando começou a implementar a política de abertura e reforma, a taxa de crescimento anual do produto interno bruto (PIB) real nas três décadas seguintes foi de cerca de 11%, e a taxa de crescimento anual do PIB real *per capita* mantém-se em 10,8%. No novo século, a China mantém seu impressionante desempenho econômico, mesmo após as altas taxas de crescimento no último quarto de século.

Embora haja lições positivas a serem tiradas, o padrão de crescimento econômico na China é caracterizado por algumas falhas descritas a seguir, as quais, acredita-se, advêm de causas internas que deram origem à sua vulnerabilidade diante da crise externa. Primeiramente, a confiança excessiva na acumulação de fatores de crescimento econômico levou a um crescimento impulsionado por grandes investimentos. Em segundo lugar, o desenvolvimento em setores orientados à exportação é muito intensivo em mão de obra de baixo valor agregado. Dada a imperfeição no mercado de trabalho chinês, caracterizado pelo emprego em massa de trabalhadores migrantes que se deslocam entre o interior e as províncias costeiras, em épocas de crise, os impactos no emprego têm muito mais peso que as perdas para o PIB. É importante compreender as características do padrão de crescimento para se avaliar os impactos da crise financeira global e as respostas implementadas na China.

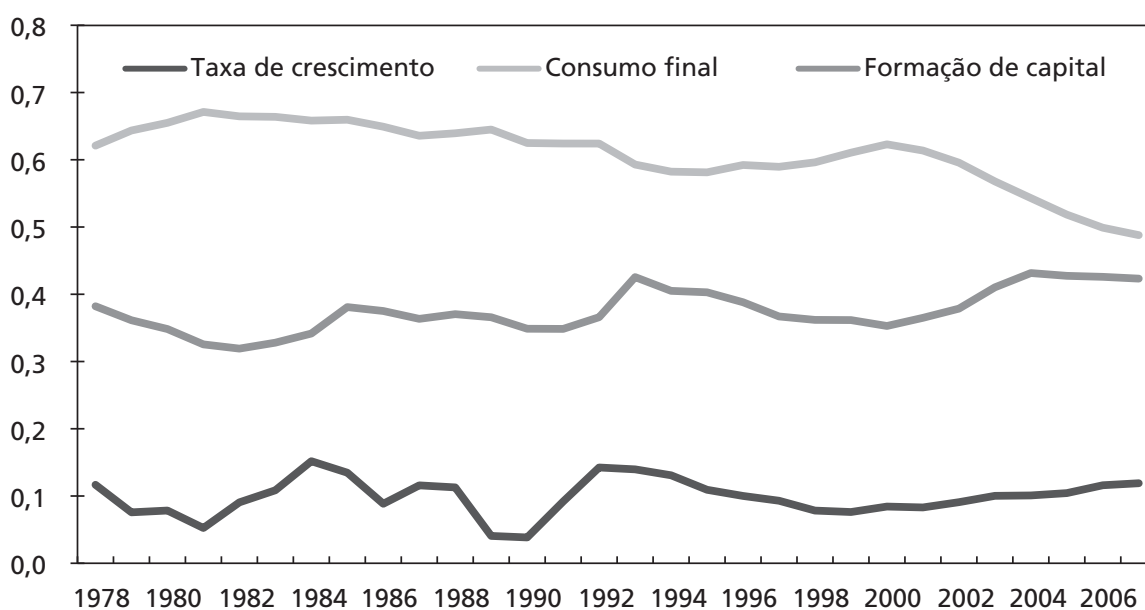
A economia chinesa tem sido impulsionada por investimentos e não pelo consumo. Depois de um pequeno aumento da produtividade total dos fatores (PTF) e da sua contribuição para o crescimento no início da reforma, o desempenho da PTF tem sido insatisfatório desde os anos 1990 (ZHENG; ANGANG, 2004; KUIJS; WANG, 2005). Graças à conclusão da transição demográfica, todo o período de reforma e abertura na China tem sido caracterizado por oferta adequada de mão de obra e elevada taxa de poupança. Este dividendo demográfico resultou da estrutura produtiva da população ter sido realizada por meio de mecanismos mercantilizados de alocação de recursos e de participação na economia global. O fator populacional favorável tem proporcionado ao crescimento econômico da China

uma janela de oportunidades e, assim, o fenômeno da redução do retorno de capitais foi freado (FANG; WANG, 2005). Entretanto, o crescimento econômico da China em transição tem se fundamentado em insumos de fatores de produção e não na melhora da produtividade.

Vale a pena examinar as contribuições relativas do investimento e do consumo final para o crescimento econômico. O gráfico 1 mostra a taxa de crescimento econômico, a taxa de consumo final e a taxa de formação de capital. A relação entre formação de capital e PIB reflete como o crescimento depende dos investimentos, e a relação do consumo final demonstra a importância relativa do consumo na economia. As curvas revelam a tendência descrita a seguir. Pode-se observar uma forte relação entre as flutuações do investimento e as de crescimento econômico, enquanto a relação entre o consumo final e o crescimento econômico é insignificante. O padrão implica que o investimento tem sido a força motriz mais importante, especialmente quando se observa o ano de 2001, quando houve forte crescimento econômico e reduzida relação entre o consumo final e o PIB.

GRÁFICO 1

Taxa de crescimento econômico, taxa de consumo final e taxa de formação de capital



Fonte: National Bureau of Statistics (NBS) (2008), China Statistical Yearbook in 2008, China Statistical Press.

As relações podem ser analisadas com mais detalhes por meio de uma regressão simples (tabela 1). Usando os dados do PIB por gastos de 1978 a 2007, podemos fazer a regressão da taxa de crescimento em relação à formação de capital e ao consumo final. Os resultados da regressão indicam que um aumento de 1 ponto percentual (p.p.) de formação de capital impulsiona a economia a crescer 0,64 p.p., enquanto o impacto do consumo final é estatisticamente insignificante.

TABELA 1
Impacto do investimento e do consumo no crescimento econômico – 1978-2007

	Coeficiente	Teste de hipótese simples ¹	Significância
Relação consumo final/PIB	0,227	1,23	Insignificante
Relação formação de capital/PIB	0,639	2,27	Significância de 5%
R ² (Adj - R ²)	–	0,20 (0,14)	–
Número de observações	–	30	–

Fonte: Instituto de População – China.

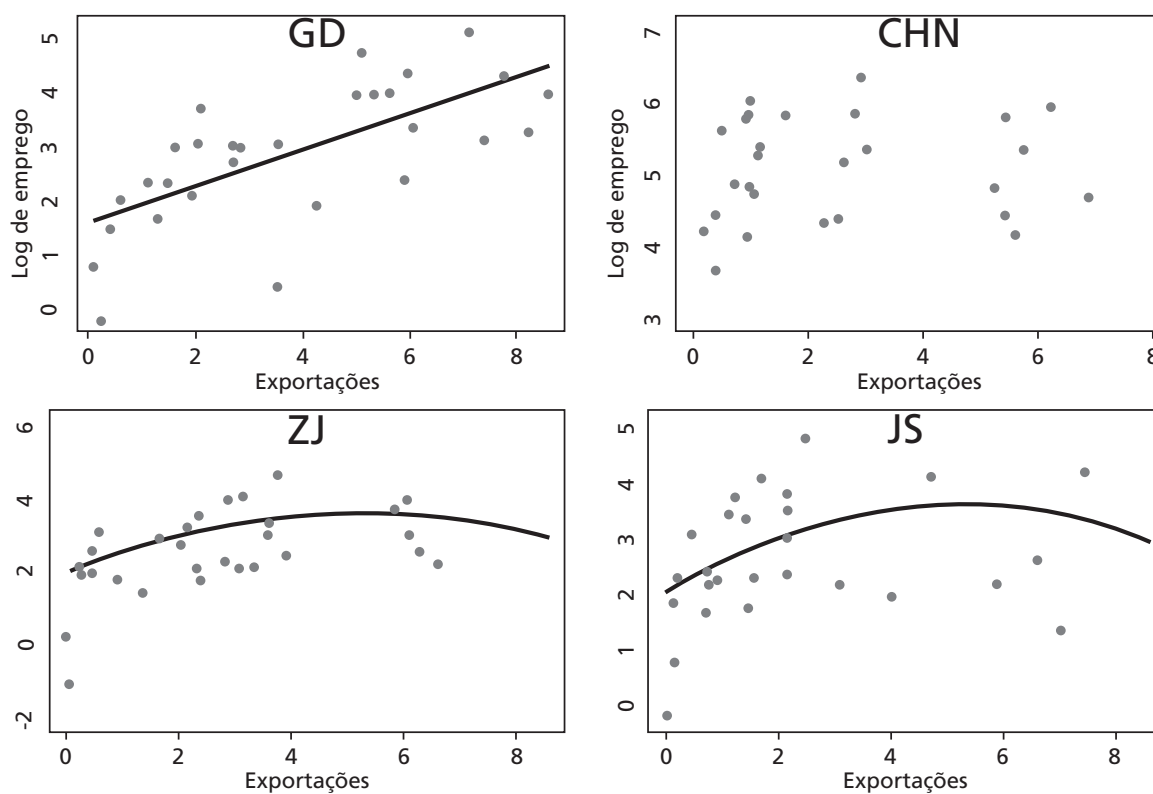
Nota: ¹ Teste estatístico.

Como país em desenvolvimento, a China precisa impulsionar o crescimento econômico pela intensificação dos investimentos. No entanto, taxas de investimento constantemente altas podem levar ao *crowding out* do consumo final, além disso, o padrão de crescimento, que se baseia fortemente no investimento, aumenta as flutuações na economia.

A outra preocupação relacionada ao padrão de crescimento econômico é que a China deve mobilizar a demanda doméstica. Após a eclosão da crise econômica, há ampla discussão sobre a mudança de foco da demanda externa para a demanda doméstica, considerada um dos componentes importantes da reestruturação econômica. Com a globalização, os setores de exportação desenvolveram-se bastante, constituindo componente importante do mercado de trabalho chinês. No entanto, o singular ambiente institucional de cadastro domiciliar, ou sistema *hukou*, impede que os migrantes estabeleçam-se definitivamente nas cidades de destino na qual encontraram emprego; faz com que haja grandes entradas de mão de obra quando a economia prospera e retornos em massa em períodos de recessão econômica.

Em geral, os trabalhadores migrantes concentram-se nas zonas costeiras, onde se localizam as indústrias voltadas à exportação e intensivas em mão de obra. No entanto, a recente crise financeira pode reduzir ainda mais a onda de migração no futuro próximo. Na maioria das áreas em que se concentra o emprego – no delta do rio das Pérolas e do rio Yangtze – havia uma tendência de aumento do emprego e da exportação (gráfico 2). Com o choque direto no setor de exportações, é provável que a crise tenha sérios impactos negativos sobre o emprego. Além disso, geralmente os trabalhadores migrantes rurais pouco qualificados trabalham em empresas intensivas em mão de obra, de modo que a “*tsunami*” financeira traz ainda mais impactos para os trabalhadores migrantes neste momento. Nossa conjectura é apoiada pelo fenômeno amplamente noticiado de que grandes números de trabalhadores migrantes têm retornado às suas cidades natais (SHENG, 2009).

GRÁFICO 2
Exportações e emprego na indústria de manufaturados



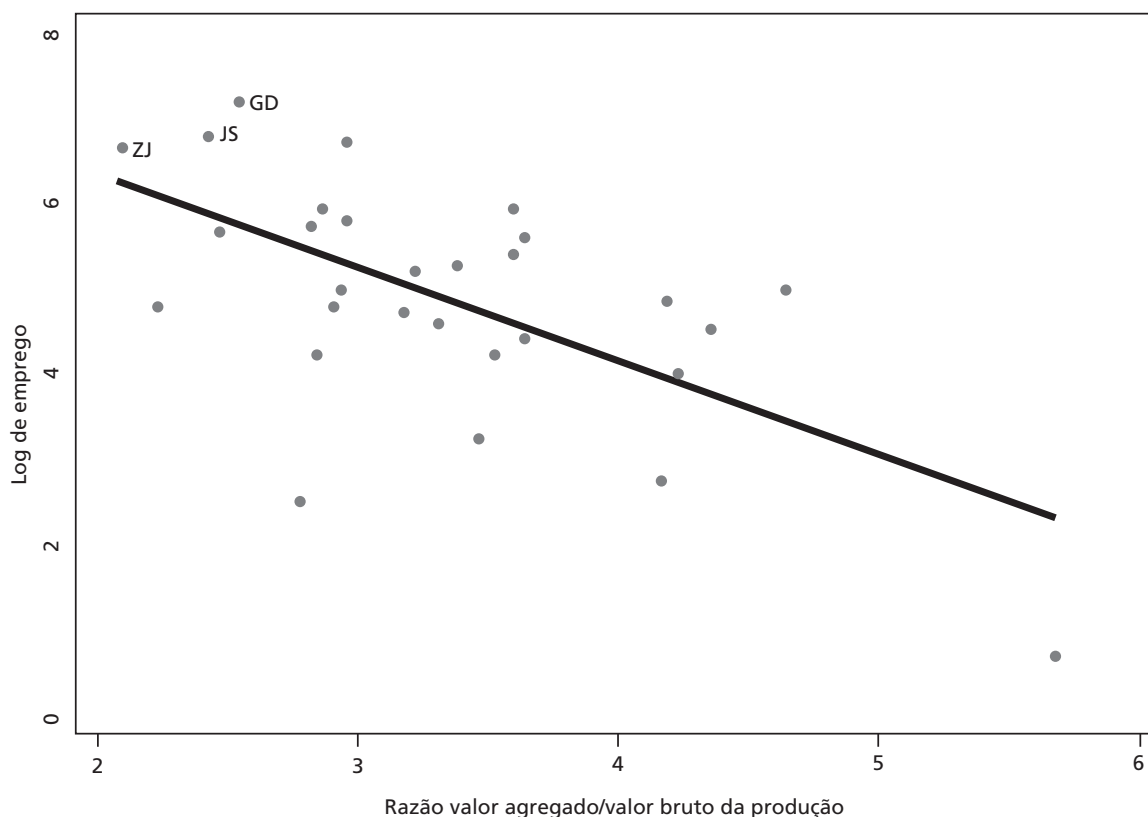
Fonte: NBS (2007), Data on Economic Census, China Statistical Press.

Obs.: O eixo horizontal mostra a razão entre o valor exportado e o valor total de vendas em subsetores da indústria de manufaturas, e o eixo vertical mostra o emprego. GD, CHN, ZJ e JS referem-se a Guangdong, China, Zhejiang e Jiangsu, respectivamente. Cada ponto do gráfico representa um subsetor de manufaturados. O gráfico indica que, em Guangdong, Zhejiang e Jiangsu, os subsetores mais voltados à exportação, houve maior concentração de emprego.

Dada a estrutura econômica das regiões em que há concentração de emprego, a recente crise financeira poderia causar perdas ainda maiores ao emprego do que no PIB. As regiões de maior crescimento, como o delta do rio das Pérolas e do rio Yangtze, concentram a maior parte do emprego do país, e é para lá que são transferidas a maior parte das indústrias das Novas Economias Industrializadas. Por esta razão histórica, nestas áreas, tanto a estrutura econômica quanto a do emprego são mais intensivas em mão de obra e orientadas à exportação. O gráfico 3 mostra a relação entre a intensidade econômica e de emprego por província em 2007. Cada ponto representa uma província da China. O eixo horizontal mostra a razão entre o valor agregado e o valor bruto da produção na indústria manufatureira, e o eixo vertical o seu log de emprego.

GRÁFICO 3

Relação entre o emprego e a razão valor agregado (VA)/valor bruto da produção (VBP)



Fonte: NBS, the Statistical Yearbook in 2008, China Statistical Press.

Obs.: GD, ZJ, JS referem-se a Guangdong, Zhejiang e Jiangsu, respectivamente.

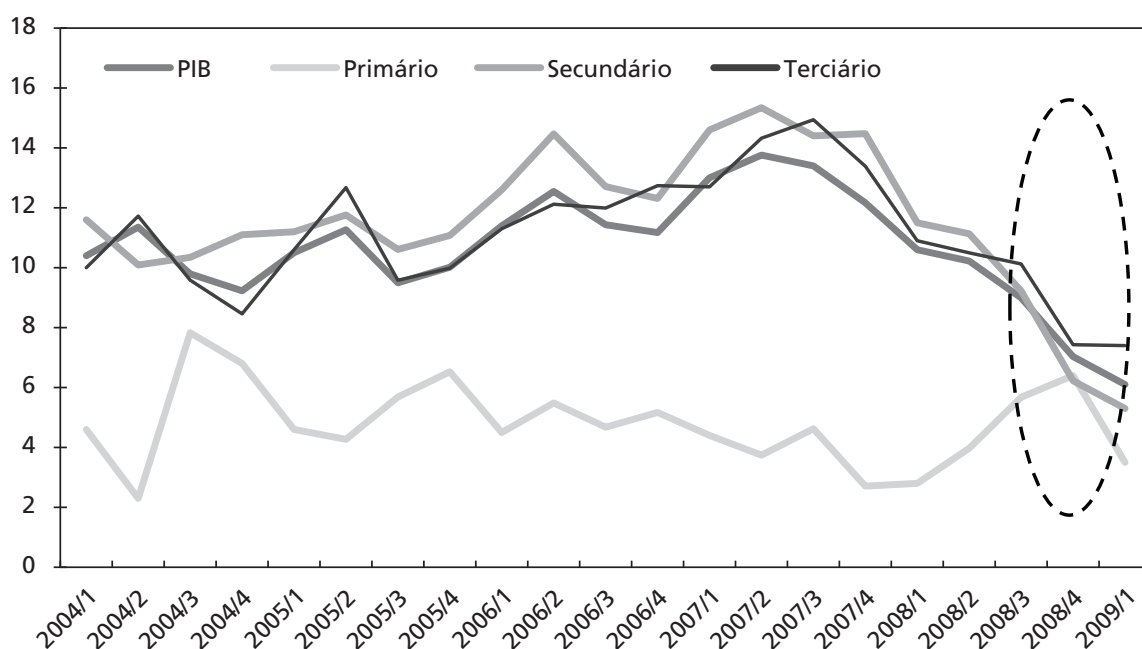
Fica evidente que províncias com elevada razão VA/VBP tendem a empregar menos, já que observamos uma clara relação negativa entre o emprego e esta razão. Naturalmente, ao enfrentar um mesmo choque, as economias do lado direito do gráfico provavelmente irão sofrer mais perdas no PIB, e as do lado esquerdo no emprego. Como se pode observar, o delta do rio das Pérolas (Guangdong) e o delta do rio Yangtze (Zhejiang e Jiangsu) estão bem à esquerda do gráfico, o que implica que o impacto da crise sobre o emprego será substancial. Segundo uma pesquisa sobre trabalhadores migrantes, a taxa de desemprego nesta população foi de cerca de 7% até ao final de 2008 (SHENG, 2009). Fica evidente que se deve priorizar o tratamento da crise do mercado de trabalho, no lugar de simplesmente estimular o crescimento econômico.

3 FONTES DE DESACELERAÇÃO ECONÔMICA: INTERNAS OU EXTERNAS?

Uma pergunta que se pretende responder aqui é: em que medida o crescimento econômico chinês é impulsionado pela demanda externa? Para tanto, primeiramente é preciso esclarecer a participação da demanda externa no PIB.

A economia mundial sofre tremendo declínio em 2009. No entanto, o impacto da crise financeira sobre a economia chinesa se dá indiretamente. A desaceleração das principais economias no mundo levou à queda da demanda externa por produtos chineses, o que, por sua vez, contribui para a desaceleração econômica na China. O gráfico 4 mostra a taxa de crescimento trimestral do PIB da economia global e por setor. As curvas indicam que a economia chinesa mantinha considerável taxa de crescimento antes do quarto trimestre de 2008 e, em comparação ao mesmo período do ano anterior, as taxas de crescimento trimestrais haviam subido 9%. A economia cresceu 7% no último trimestre de 2008 e caiu para 6,1% no primeiro trimestre de 2009.

GRÁFICO 4
Taxas de crescimento trimestrais por setor



Fonte: Site do National Bureau of Statistics. Disponível em: <www.stats.gov.cn>.

As curvas mostram também que o setor secundário é o mais afetado entre os três. A desaceleração da indústria de manufaturas reflete o impacto da crise sobre a economia real. Considerando que o setor secundário tem sido o mais importante pilar de crescimento econômico na China, é compreensível seu impacto significativo sobre o encolhimento do PIB. No quarto trimestre de 2008, a taxa de crescimento do setor secundário era 6,2%, no primeiro trimestre de 2009 era 5,3%. É raro o setor secundário crescer menos que a economia global em dois trimestres consecutivos.

Em atenção à dramática desaceleração do crescimento econômico, os formuladores de políticas mudaram o foco das políticas macro de contenção da inflação para a manutenção do crescimento econômico, com a meta de 8%. A próxima seção abordará os instrumentos de políticas utilizados para tal fim e sua implementação.

Além de manter a taxa de crescimento econômico acima dos 8%, a eclosão da crise financeira revelou ainda o problema estrutural da economia chinesa. Dado o desequilíbrio da macroeconomia, os formuladores de políticas precisam se debruçar sobre várias questões, tratadas a seguir. Primeiro, como força motriz para o crescimento econômico, a política desejada deve estimular o consumo final, que desempenha papel mais ativo no crescimento de longo prazo. Em segundo lugar, a política de recuperação deve fomentar a demanda interna e reduzir a dependência da demanda externa.

Frequentemente se utiliza a razão entre o valor total das importações e exportações para refletir a abertura da economia – a da China foi 0,59 em 2008. À primeira vista, bastante elevada, no entanto, reflete indiretamente a relação entre o comércio internacional e o crescimento econômico, e não mede a proporção do valor agregado dos produtos exportados no PIB. Para incluir a participação da demanda externa no PIB, deve-se saber o valor agregado dos bens exportados em relação ao PIB.

Infelizmente, o atual sistema estatístico na China não fornece o valor agregado dos produtos exportados. No entanto, com base em informações sobre o número e o valor de mercadorias exportadas, e sobre a razão entre valor agregado e valor bruto da produção por subsetor, é possível então calcular o valor agregado das exportações por subsetor (tabela 2). Segundo nossas estimativas, o valor agregado total das mercadorias exportadas representou 10,1% do PIB em 2007.

TABELA 2
Valor agregado de bens exportados por subsetor – 2007

	Valor total das exportações (bilhões de iuanes)	Razão entre valor agregado e valor bruto da produção (%)	Valor agregado (bilhões de iuanes)
Processamento de alimentos de produtos agrícolas	145,73	26,53	38,66
Produção de alimentos	107,47	30,66	32,95
Produção de bebidas	6,36	37,06	2,36
Reciclagem e descarte de resíduos	7,7	23,81	1,83
Produção de tabaco	4,9	77,29	3,79
Mineração e transformação de minérios não ferrosos	181,02	37,88	68,57
Materiais químicos brutos e fabricação de produtos químicos	392,04	27,39	107,38
Fabricação de fibras químicas	202,58	26,32	53,32

(Continua)

(Continuação)

	Valor total das exportações (bilhões de iuanes)	Razão entre valor agregado e valor bruto da produção (%)	Valor agregado (bilhões de iuanes)
Fabricação de borracha	77,63	27,7	21,5
Fabricação de couro, peles, penas e afins	125,58	28,73	36,08
Processamento de madeira, fabricação de produtos de madeira, bambu, rattan, palma e palha	87,41	29,27	25,59
Fabricação de papel e produtos de papel	70,55	27,56	19,44
Manufatura de têxteis	1272,4	26,23	333,75
Fabricação de roupas, calçados e bonés	234,67	29,8	69,93
Fabricação de produtos minerais não metálicos	202,74	31,17	63,19
Fabricação de produtos de metal	886,61	26,3	233,18
Fabricação de maquinário em geral	1754	27,73	486,37
Fabricação de máquinas e equipamentos elétricos	2304,3	25,2	580,68
Fabricação de equipamentos de transporte	421,91	25,69	108,39
Fabricação de instrumentos de medição e máquinas para atividades culturais e de escritório	312,56	27	84,39
Fabricação de materiais gráficos e outros	529,69	27,09	143,62
Total	9328,3	–	2515,1

Fonte: National Bureau of Statistics (2008).

Com base em cálculos e fontes de dados semelhantes, podemos estimar o valor agregado em 2006 e a participação do crescimento econômico na demanda externa e doméstica em 2007. Os dados de 2008 ainda não foram publicados, então a estimativa deste ano baseia-se em hipóteses. Os resultados são apresentados na tabela 2. A contribuição da demanda externa para o crescimento econômico foi de 12,4% (1,51 p.p.) em 2007 e 10,1% em 2008 (0,91 p.p.), mostrando que a exportação contribuiu de forma muito limitada para o crescimento econômico. Se o parâmetro mantiver o nível de 2008, podemos deduzir os impactos da queda das exportações para o crescimento econômico em 2009. Como observado anteriormente, as exportações caíram 24,7% nos primeiros cinco meses do ano em comparação ao mesmo período do ano anterior, e a queda do crescimento econômico foi de cerca de 0,2 a 0,4 p.p. Como já houve um declínio substancial das exportações, a possibilidade de novas quedas fica reduzida – como mostrado no gráfico 2, a exportação para de cair no índice em cadeia. Portanto, a queda das exportações não será um grande obstáculo para a consecução da meta de crescimento de 8%.

TABELA 3
Contribuição da demanda doméstica e externa para o crescimento econômico

	2006	2007	2008
PIB – preços correntes	211923,5	249529,9	300670
Taxa de crescimento econômico (%)	11,8	12,2	9,0
Deflator do PIB (%)	–	4,94	10,5
Valor agregado das exportações (bilhões de iuanes, a preços correntes)	2076,1	2515,1	3030,6 ¹
Valor agregado das exportações/PIB (%)	0,098	10,08	–
Valor agregado da demanda doméstica (bilhões de iuanes, a preços correntes)	19116,25	22437,89	27036,44
Valor agregado das exportações (bilhões de iuanes, ano anterior = 100)	–	2396,65	2741,46
Valor agregado da demanda doméstica (bilhões de iuanes, ano anterior = 100)	–	213811,7	244573,0
Crescimento real da demanda externa (%)	–	15,44	9,0
Crescimento real da demanda doméstica (%)	–	11,85	9,0
Contribuição da demanda externa para o crescimento econômico (p.p.)	–	1,51	0,91
Contribuição da demanda doméstica para o crescimento econômico (p.p.)	–	10,69	8,09
Contribuição da demanda externa para o crescimento econômico (%)	–	87,6	89,9
Contribuição da demanda externa para o crescimento econômico (%)	–	12,4	10,1

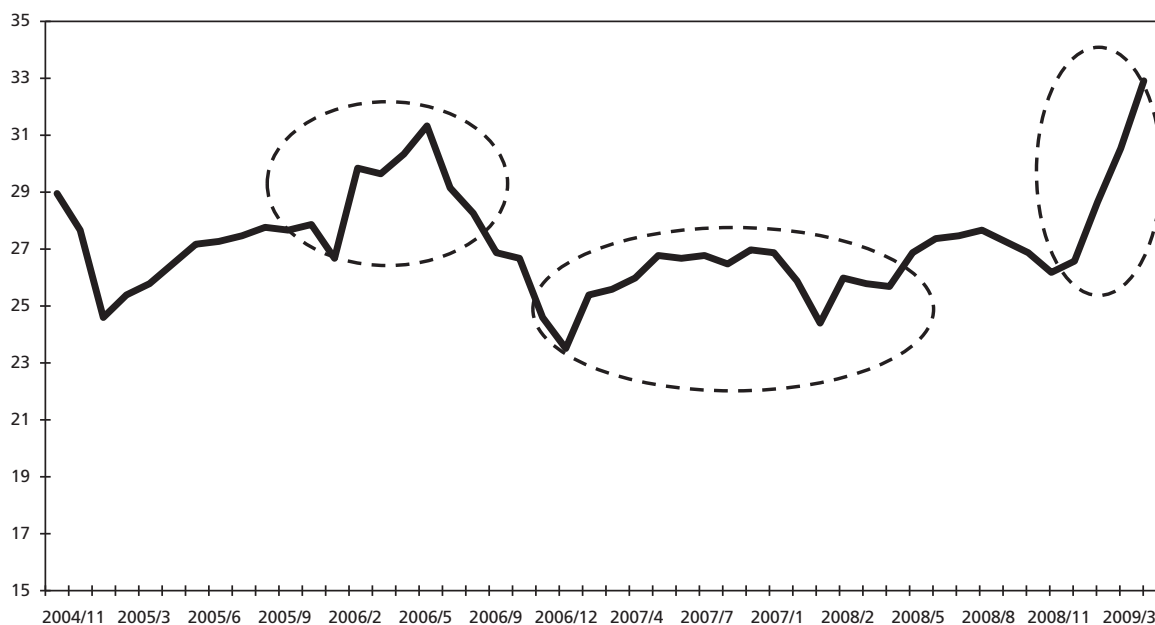
Fonte: Dados do NBS (2008).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Os dados do valor exportado por item e a razão valor agregado/valor bruto da produção em 2008 ainda não foram publicados, assim, o valor agregado das exportações em 2008 tem como referência o valor agregado das exportações/PIB de 2007 e multiplicado pelo PIB de 2008.

Então, como podemos explicar a desaceleração do crescimento econômico desde que a crise financeira foi deflagrada? Como observado anteriormente, o investimento tem sido a principal força motriz para o crescimento econômico. Foi a desaceleração do investimento que provocou a desaceleração do crescimento econômico. O gráfico 5 mostra as variações mensais de investimentos em ativos fixos desde 2004. Antes do período de inflação, que começou no início de 2007, o investimento mantinha-se em nível elevado. Desde então, as severas políticas macroimplementadas para conter o nível de preços afetaram o investimento. Como mostra a gráfico 5, o nível de investimentos em ativos fixos foi relativamente baixo. Considerando que o crescimento econômico geralmente se segue ao investimento, é razoável deduzir que a contração do investimento em 2007 levou à desaceleração econômica, enquanto a crise financeira simplesmente reforça a expectativa de investimentos prudentes, o que se traduz em baixo crescimento econômico em 2009.

GRÁFICO 5
Investimentos em ativos fixos na China – 2004-2009
(Em % do PIB)



Fonte: Site do China Economic Information Center. Disponível em: <www.cei.gov.cn>.

Parece adequado acreditar que o plano de estímulo econômico, que acabará por gerar expansão do investimento, irá ajudar a China a atingir a meta de 8% de crescimento econômico em 2009. Quando os recursos do plano atingirem seu destino, aumentarão os investimentos em ativos fixos, e as suas taxas de crescimento em abril e maio já chegam a mais de 30%. Dado que a retomada do investimento está sendo incentivada pelo governo central, o que é muito raro na China, espera-se que a economia esteja caminhando para um pico de investimento em breve e seja a primeira a se recuperar da depressão.

As políticas de acompanhamento devem abordar outras questões além do crescimento econômico. Primeiro, os impactos sociais da crise financeira merecem mais atenção. Embora os setores afetados, caracterizados pela tecnologia intensiva em mão de obra, tenham contribuição limitada para o crescimento econômico, sofrerão impacto significativo sobre o emprego, em particular para trabalhadores migrantes. A próxima seção descreve em detalhes este impacto. Em segundo lugar, a continuidade do plano de recuperação deve concentrar-se nos ajustes estruturais do crescimento econômico, fomentando o aumento do consumo e corrigindo o desequilíbrio da estrutura macroeconômica.

4 POLÍTICAS DE RECUPERAÇÃO DA ECONOMIA

O governo chinês tem acumulado experiência na gestão de choques provenientes de crises, especialmente com a crise financeira asiática. Desde então, os formuladores de políticas perceberam que ao se enfrentar uma grande crise financeira, é preciso responder rapidamente para se reduzir seus impactos negativos. Eles aprenderam também que para se reduzir efetivamente o impacto da crise, a política social deve desempenhar um papel essencial, ao lado da política econômica.

Em termos de alcance e magnitude, essa crise financeira é muito mais forte que a crise financeira asiática de dez anos atrás. A economia chinesa de hoje é mais aberta, o que torna o choque externo ainda mais significativo. Entretanto, com o desenvolvimento econômico da última década, a China tem uma economia muito mais forte e um sistema financeiro mais saudável. Portanto, o governo chinês é capaz de reagir à crise, com a implementação de novas políticas econômicas e sociais.

4.1 Pronto ajuste das políticas macro

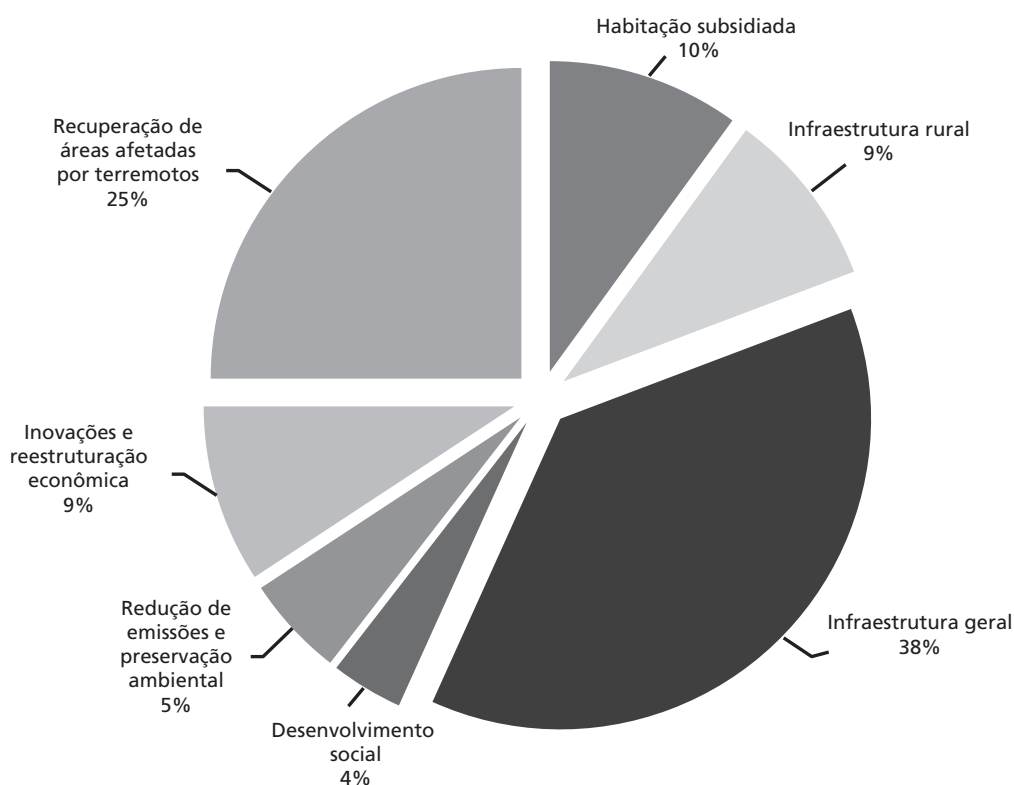
Antes da crise financeira global, o principal alvo da política macroeconômica chinesa era conter a inflação. Desde o último trimestre de 2006, houve um grande aumento do índice de preços ao consumidor (IPC), impulsionado por grande alta nos preços de alimentos. No contexto das mudanças no cenário da inflação, a Conferência Econômica Central realizada no final de 2007 indicou claramente que a prioridade da gestão macroeconômica era “impedir que o rápido crescimento econômico se transformasse em superaquecimento, e evitar que inflação de preços evoluísse para um processo inflacionário generalizado” (CENTRAL ECONOMIC WORK CONFERENCE, 2007), o que refletiu diretamente na política monetária. Em seu Relatório de Política Monetária do Quarto Trimestre de 2007, o Banco Popular da China (BPC) propôs claramente a implementação de uma política monetária restritiva e a contenção do rápido crescimento da moeda e do crédito em 2008.

O direcionamento da política macro sofreu uma brusca mudança com a eclosão da crise financeira global, mudando seu foco da contenção da inflação para a manutenção do crescimento econômico. O Relatório de Trabalho do Governo Chinês de 2009 propõe manter a meta de crescimento econômico em 8%. O principal objetivo da política fiscal ativa e política monetária moderadamente flexível é evitar a excessiva desaceleração da economia. Este artigo aborda a principal resposta da política econômica e social por parte do governo chinês após a crise.

4.2 Política fiscal: um imenso plano de estímulo

A nação lançou um plano de 4 trilhões de iuanes para impulsionar a economia em desaceleração, que se distribui nas seguintes áreas (gráfico 6): construção de infraestrutura (38%); recuperação de áreas afetadas por terremotos (25%); habitação subsidiada (10%); infraestrutura rural (9%); investimentos em inovação e em reestruturação econômica (9%); redução das emissões e proteção do meio ambiente (5%); e desenvolvimento social (4%). Fica claro que o princípio que permeia a composição do pacote de estímulo é combinar gargalos de longo prazo com áreas de prioridade que, supostamente, estimulariam o crescimento econômico.

GRÁFICO 6
Composição do plano de estímulo



Fonte: National Development and Reform Commission (NDRC), 2009. Disponível em: <<http://en.ndrc.gov.cn/>>.

Em conclusão, com um investimento mais amigável ao emprego – ou seja, alocação do investimento de acordo com a capacidade de absorção de mão de obra dos setores – o cenário três (política macroeconômica pós-plano de estímulo como resposta à crise, visando ao crescimento econômico) pode criar 74,6% mais postos de trabalho que o cenário um (política visando ao controle da inflação de forma mais rígida) e 53,1% mais do que o cenário dois (política visando ao controle da inflação menos rígida que a anterior). É claro que a composição do investimento deve levar em conta vários fatores, e qualquer análise quantitativa reflete apenas

uma aproximação da realidade. Nossas simulações, no entanto, pretendem mostrar que com ou sem contrapartida de criação de emprego na tomada de decisões sobre os investimentos é possível gerar diferenças substanciais no emprego. A implicação é que o governo central deve usar os instrumentos de políticas necessários para direcionar os recursos do pacote de estímulo para investimentos em setores que gerem mais empregos, independentemente do investimento ser realizado pelo próprio governo central, por governos locais ou por investidores privados.

4.3 Política monetária moderadamente flexível

Com a propagação e o aprofundamento da crise financeira, o BPC aliviou a política monetária e propôs explicitamente uma política monetária moderadamente flexível. O banco ajustou a orientação, a prioridade e a intensidade da política monetária em tempo oportuno e de acordo com o objetivo macroeconômico, mantendo o crescimento econômico estável e relativamente rápido, por meio de diferentes instrumentos, incluindo injeções de recursos, empréstimos e taxas de juros.

A moderação na política monetária evoluiu a partir de uma política monetária restritiva que estava em vigor no primeiro semestre de 2008. Naquela ocasião, a fim de evitar que o rápido crescimento econômico pudesse levar a um superaquecimento e impedir que o aumento estrutural dos preços se transformasse em inflação generalizada, o BPC adotou uma política monetária severa. Depois de aumentar o depósito de referência e as taxas de juros de empréstimos seis vezes em 2007, manteve a política de juros inalterada no primeiro semestre do próximo ano. Depois da crise financeira, o banco tem tentado afrouxar sua política monetária. Esta dramática mudança demonstra que o governo chinês confere grande importância à resposta política dada à crise.

A prioridade da política monetária moderada é garantir suficiente liquidez no sistema bancário, e, para tanto, o BPC reduziu as operações de mercado aberto e aumentou o número de novos empréstimos. De acordo com o Relatório de Política Monetária do primeiro trimestre de 2009, divulgado pelo banco em maio, até o final de março de 2009, a moeda M2 em circulação alcançou 53,1 trilhões de iuanes, o que representa um crescimento de 25,5% ano sobre ano e uma aceleração de 9,3 pontos percentuais em relação ao ano anterior. Os empréstimos em RMB (moeda chinesa) em aberto também aumentaram, registrando o recorde de 35 trilhões de iuanes, um aumento de 29,8% ano sobre ano. No primeiro trimestre de 2009, a concessão de novos empréstimos em RMB alcançou 4,6 trilhões de iuanes, 3,2 trilhões de iuanes a mais que no mesmo período do ano anterior. Fica claro que o aumento da liquidez do sistema bancário tem sido a principal ferramenta política de combate à crise por parte do governo chinês.

O BPC também utiliza a taxa de juros como alavanca para apoiar o crescimento econômico. Nos primeiros oito meses de 2008, as taxas de juros dos empréstimos RMB sofreram constantes aumentos, alcançando em agosto a média ponderada de 8,19%, o que representa um aumento de 0,3 p.p. em relação ao início do ano. Desde setembro de 2009, o banco já reduziu a taxa básica de juros cinco vezes, o que reduz também a média ponderada da taxa de juros dos empréstimos RMB. Já em dezembro de 2008, esta taxa se situou em 6,23%, uma redução de 1,96 p.p. desde o pico em agosto, e de 1,66 p.p. em relação ao início do ano.

Além das taxas de juros, o banco ajustou também os níveis de reservas exigidas dos bancos, geralmente de acordo com a situação macroeconômica, realizando aumentos em seis ocasiões ao longo de 2007, e mais três vezes no primeiro semestre de 2008, para reduzir a oferta de moeda. Após a crise, o BPC reduziu a exigência de reservas três vezes no segundo semestre de 2008.

4.4 Políticas ativas de mercado de trabalho

A crise financeira trouxe impactos negativos significativos sobre o mercado de trabalho na China. Assim, a fim de reduzir perdas no emprego, o governo chinês tem adotado políticas ativas nesta área. Como se sabe, as pequenas e médias empresas criam oportunidades de emprego em massa, no entanto, apresentam menor resistência a riscos. Com a crise financeira, estas empresas reduziram os postos de trabalho e os governos tomaram medidas, como incentivos fiscais e redução de encargos econômicos, para ajudá-las a salvar os postos de trabalho e reduzir o desemprego. Além disso, o governo chinês adotou outras medidas, como oferta de treinamento para os trabalhadores migrantes, que foram seriamente afetados pela crise financeira, e para graduados que se deparam com dificuldades para arranjar emprego.

Em 2008, o governo central destinou 3,51 bilhões de iuanes para apoiar o desenvolvimento de pequenas e médias empresas. Em setembro de 2008, o Ministério de Recursos Humanos e Seguridade Social e outros ministérios propuseram algumas medidas em apoio a estas empresas, tais como flexibilização das condições de acesso ao mercado, melhorias na administração, maior suporte por parte das políticas, diversificação dos canais de financiamento e aumento da oferta de treinamento. Dois meses mais tarde, uma reunião executiva do Conselho de Estado decidiu que este segmento empresarial deveria também receber mais apoio na área do crédito.

Em dezembro de 2008, foram adotadas medidas simultâneas por diferentes ministérios no sentido de reduzir os encargos econômicos e promover a manutenção do emprego no âmbito das empresas, incluindo: *i*) empresas com dificuldades financeiras ficam autorizadas a atrasar o pagamento dos fundos de

segurança social; *ii*) os seguros médicos, de acidente de trabalho, de desemprego e de maternidade podem ser temporariamente reduzidos, à exceção de pensões; *iii*) os fundos do seguro-desemprego podem ser usados para ajudar as empresas em dificuldades financeiras a manter postos de trabalho; *iv*) as empresas com dificuldades financeiras são encorajadas a oferecer treinamento para seus empregados; e *v*) problemas de compensação econômica de empresas com dificuldades financeiras devem ser resolvidos de forma apropriada. Segundo estimativas, se apenas as três primeiras medidas forem cumpridas, os encargos econômicos das empresas serão reduzidos em mais de 100 bilhões de iuanes e mais de 10 milhões de postos de emprego serão mantidos.

Com a crise financeira, além dos migrantes, aqueles que tentam ingressar no mercado de trabalho também enfrentam dificuldades, como os jovens e os recém-formados. Para tais segmentos, o governo chinês adotou várias medidas de apoio, como a provisão de serviço de emprego e treinamento, entre outras.

No início de janeiro de 2009, o Ministério de Recursos Humanos e Seguridade Social e outros dois ministérios emitiram uma circular conjunta sobre a implementação do Programa de Treinamento Especial. O programa disponibiliza treinamento para os diferentes grupos atingidos pela crise financeira para ajudá-los com sua colocação no mercado de trabalho. Estes grupos incluem: empregados de empresas com dificuldades financeiras; trabalhadores rurais migrantes que voltaram ao campo sem emprego; recém-graduados; trabalhadores rurais migrantes que vivem em áreas urbanas; e jovens que querem ingressar no mercado de trabalho. Deve-se ainda melhorar o serviço de emprego para recém-formados e o sistema de assistência para graduados universitários de famílias pobres.

Dia 1º de fevereiro de 2009, o documento nº 1 foi emitido pelo Comitê Central do Partido Comunista e pelo Conselho de Estado, que inclui diversas medidas destinadas a promover o emprego dos migrantes, com incentivos às empresas para manterem mais destes trabalhadores. As empresas com dificuldades financeiras podem adotar sistema de trabalho flexível, elasticidade da jornada e treinamento em serviço para manter postos de trabalho. Foram implementadas também políticas de impostos/taxas/crédito favoráveis e outras políticas de registro de empresas e consulta a informações destinadas a migrantes que retornam aos seus locais de origem para iniciar seu próprio negócio. Além disso, deve ser oferecido treinamento prático e relevante para o desenvolvimento de trabalhadores rurais migrantes, e as empresas devem oferecer a estes trabalhadores tratamento favorável do ponto de vista do emprego, além de pagamento de salários integrais e em dia. Trabalhadores migrantes que retornaram aos seus locais de origem sem emprego são elegíveis ao auxílio-renda temporário ou *dibao* rural.

5 A OPORTUNIDADE DE MELHORAR A PROTEÇÃO SOCIAL

A “*tsunami*” financeira começou a afetar a economia e o emprego na China, e, como no resto do mundo, o crescimento econômico irá despencar em 2009, embora não se espere uma grave recessão. Os setores orientados para a exportação, que também são intensivos em mão de obra, estão sofrendo perdas de emprego. Infelizmente, a China não tem pesquisas sobre o mercado de trabalho em tempo real e não consegue informar a taxa de desemprego mensal de acordo com padrões internacionais, portanto, é difícil avaliar a real extensão do impacto da crise sobre o mercado de trabalho chinês. Mas algumas mensagens oficiais ajudam a delinear o cenário do mercado de trabalho. De acordo com as recentes mensagens divulgadas pelo governo, dos 136 milhões de trabalhadores migrantes (tabela 2), 15,3% deles perderam seus empregos durante a crise (SHENG, 2009). Assim, fica claro que se deve priorizar o tratamento do mercado de trabalho, no lugar de simplesmente estimular o crescimento econômico.

Experiências internacionais mostram que momentos de crise econômica normalmente representam oportunidades para ampliação e avanço da cobertura e do nível de seguridade social. A crise econômica de 1929-1933 levou à criação do sistema de seguridade social nos Estados Unidos; e durante a crise asiática a China estabeleceu seu sistema nas áreas urbanas.

O sistema de proteção social dos trabalhadores migrantes ainda é bastante limitado, e para tal segmento, especialmente afetado pela crise, expansão da cobertura, maior integração do sistema urbano e rural, e portabilidade entre as regiões são de especial importância. A seguridade social para residentes urbanos e rurais também precisa de progressos, e o desenvolvimento do sistema como um todo não apenas proporciona melhor proteção social para a população, mas também estimula o consumo indiretamente.

Em 5 de fevereiro de 2009, o Ministério de Recursos Humanos e Seguridade Social disponibilizou para consulta pública a versão preliminar do Regulamento sobre o Sistema Básico de Previdência Social para Trabalhadores Migrantes e o Regulamento sobre a Transferência e Continuidade do Sistema Básico de Previdência Social para Trabalhadores de Empresas Urbanas. Este último dispõe sobre princípios básicos a serem seguidos por funcionários de empresas urbanas ao mudar de emprego para outra província, sobre transferência de fundos, continuidade da cobertura, determinação do local da aposentadoria, cálculo dos fundos, índice de salários etc. Segundo o regulamento, trabalhadores migrantes que tenham estabelecido relações de trabalho com empregadores em áreas urbanas devem participar do sistema para migrantes.

Nas áreas urbanas, a cobertura do sistema básico de seguro de assistência médica para funcionários de empresas tem se expandido gradualmente. O sistema de assistência médica para residentes urbanos foi testado em 79 cidades em 2007, com a participação de 42,91 milhões de pessoas, e em 2008 o número de cidades aumentou para mais de 300, aumentando bastante o número de participantes.

Em relação ao seguro-desemprego, entre 1994 e 1998, o número de contribuintes manteve-se quase sem alterações, e somente a partir de 1999 – com a regulamentação do seguro-desemprego –, este começou a aumentar rapidamente. No final do exercício de 2007, eram 116,45 milhões, entre os quais 11,5 milhões eram trabalhadores migrantes. No final do exercício de 2008, eram 124 milhões e 15,49 milhões, respectivamente. Embora se tenha visto um aumento de 6,5% no número total de contribuintes do seguro-desemprego em 2008, o número de contribuintes migrantes aumentou ainda mais, chegando a 34,7%.

Nas áreas rurais, após perder o apoio da economia coletiva, foi difícil manter o original sistema de cooperativas médicas rurais. Em outubro de 2002, o governo chinês decidiu estabelecer o novo sistema de cooperativas médicas rurais em todo o país. No final de 2008, 2.729 condados – distritos e municípios – haviam implantado o sistema, cobrindo 815 milhões de habitantes rurais, com taxa de participação de 91,5%, reduzindo os gastos com tratamentos médicos para a população rural.

O Programa de Renda Mínima (Programa *dibao*) tornou-se o sistema de assistência social básica na China, especialmente após a crise financeira, quando foi desenvolvido tanto em áreas urbanas quanto rurais. No final de 2008, o programa contava com 23,35 milhões de beneficiários urbanos. O padrão médio do *dibao* urbano é de 205,3 iuanes e a média dos benefícios mensais urbanos é 143,7 iuanes, apresentando aumentos de 12,6% e 39,9%, respectivamente, em comparação com 2007. A despesa total com o Programa *dibao* urbano foi 38,52 bilhões de iuanes, equivalente a um aumento de 40,2% em relação a 2007.

Simultaneamente, o Programa *dibao* rural foi estabelecido em todo o país, totalizando, no final de 2008, 43,06 milhões de beneficiários rurais, um aumento de 20,7% em comparação ao ano anterior. O padrão médio do *dibao* rural é 82,3 iuanes e a média dos benefícios mensais rurais é 50,4 iuanes, representando aumento de 17,6% e 29,9%, respectivamente, em relação ao ano anterior. Em 2008, a despesa total com o Programa *dibao* rural foi 22,23 bilhões de iuanes, tendo aumentado 113,5% em relação a 2007.

O Ministério de Assuntos Cívicos e o Ministério das Finanças estipularam conjuntamente aumento do benefício *dibao* mensal por pessoa de 15 iuanes em áreas urbanas, e 10 iuanes em áreas rurais, a partir de 1º de janeiro de 2008. O governo central fornece parte dos subsídios para beneficiários urbanos e rurais, e os governos locais fornecem suplementos de acordo com suas situações financeiras. As famílias não *dibao*, em extrema dificuldade financeira, podem obter assistência temporária.

Até 8 de janeiro de 2009, o Ministério de Assuntos Cívicos e o Ministério das Finanças já tinham distribuído assistência temporária a pobres urbanos e rurais, totalizando 9,66 bilhões de iuanes inteiramente financiados pelo governo central, cobrindo 74 milhões de pessoas, incluindo: 62,8 milhões de beneficiários *dibao*, 5,3 milhões de desempregados ou beneficiários *wubao* e 6,4 milhões de pessoas pertencentes a outros grupos vulneráveis. O benefício foi de 150 iuanes para os beneficiários *dibao* urbanos e de 100 iuanes para beneficiários *dibao* rurais ou *wubao*.

Com a crise financeira, o governo chinês também tem tomado medidas relativas à educação obrigatória que atraem muita atenção. Desde o outono de 2008, os alunos cursando a fase de ensino obrigatório em escolas públicas estão isentos de pagamentos, e aqueles oriundos de famílias *dibao* urbanas recebem os livros didáticos gratuitamente. A acomodação e as despesas de alunos de famílias com dificuldades financeiras são subsidiadas. Os filhos de migrantes que atendam aos critérios de admissão locais devem ser encaminhados à escola pública mais próxima e são isentos do pagamento de qualquer taxa.

6 CONCLUSÕES

6.1 Afirmções gerais sobre os impactos da crise

Os impactos diretos da crise financeira sobre a China são limitados. Quando da eclosão da crise, apenas algumas empresas relataram perdas patrimoniais, uma vez que a abertura do setor financeiro tem sido limitada. O impacto real da crise sobre a China se dá principalmente por meio de um canal indireto. O encolhimento da demanda nos países desenvolvidos afetou intensa e negativamente o setor de exportações, o que resultou em fechamento de empresas nas áreas costeiras, a região mais desenvolvida do país. Considerando que a maioria destas empresas são intensivas em mão de obra, o impacto ocorreu no mercado de trabalho e não no crescimento econômico em si.

A China desacelerou o ritmo de crescimento econômico que vinha sendo mantido por décadas, apresentando no primeiro trimestre de 2009, a taxa mais baixa dos últimos dez anos (6,1%). Segundo a análise realizada neste documento, no entanto, foram as políticas internas, e não os choques externos, que levaram à desaceleração econômica. Neste contexto, parece que o plano de estímulo econômico sem precedentes que está em implementação ajudará a economia chinesa a voltar à trajetória normal. No primeiro semestre de 2009, a taxa de crescimento econômico foi de 7,1%, o que implica que a taxa do segundo trimestre foi de cerca de 8%, que é a meta do plano de recuperação econômica.

Os impactos sociais da crise financeira merecem mais atenção. Embora os setores afetados, caracterizados pela tecnologia intensiva em mão de obra, tenham limitada contribuição para o crescimento econômico, têm impacto significativo sobre o emprego, em particular para os trabalhadores migrantes. Quando o sistema de proteção social apresenta disparidades entre residentes urbanos e rurais, os efeitos podem ser ainda mais graves.

6.2 Coexistência de desafios e oportunidades

Embora a desaceleração econômica traga desafios às políticas macroeconômicas na China, abre também uma janela de oportunidade para a melhora do sistema de proteção social, se o gasto social for incluído de maneira apropriada no plano de estímulo.

Na verdade, a China já se beneficiou de tal ajuste nas políticas sociais anteriormente. Há cerca de uma década, a crise financeira asiática criou fluxos de deslocamentos associados ao mercado de trabalho nas áreas urbanas. Além de implementar um programa ativo destinado ao mercado de trabalho, iniciou-se também uma série de reformas no sistema de proteção social. Portanto, a China lidou bem com a crise financeira asiática.

Na presente crise, as pessoas mais afetadas são os trabalhadores migrantes. Infelizmente, os migrantes e as populações rurais não estão adequadamente amparados pelo atual sistema de proteção social. Nesse sentido, a China pode aproveitar o momento da recuperação econômica para investir na proteção social e realizar avanços, principalmente para os migrantes e a população rural. A melhora do sistema de proteção social não irá apenas proteger os segmentos vulneráveis dos impactos negativos da crise que afeta o mercado de trabalho, mas proporcionará uma expectativa de estabilidade para o futuro. Uma vez que a população de baixa renda esteja bem protegida, sua propensão ao consumo irá aumentar, o que é positivo para a correção da estrutura econômica na China.

6.3 Questões que requerem precaução

Algumas questões requerem cautela, ainda que a perspectiva de crescimento no futuro próximo seja otimista. Entre estas, a correção da estrutura econômica é a mais premente.

Primeiramente, a China deveria reduzir sua dependência da demanda externa. Sendo um dos maiores países em termos de valor das exportações, a demanda externa contribuiu para o crescimento econômico nas últimas décadas e produziu superávit de divisas. No entanto, o imenso excedente de câmbio é uma faca de dois gumes. Por um lado, dá espaço para o país lidar com a crise financeira. Por outro lado, cria mais vínculos entre a economia chinesa e o resto do mundo, o que aumenta os fatores de flutuação da economia.

Em segundo lugar, a China deveria dedicar mais atenção a aumentar o consumo final. A análise neste documento indica que o crescimento econômico no país tem sido impulsionado principalmente pelos investimentos, e não pelo consumo final. Os formuladores de políticas já perceberam as tendências e buscam mudar o padrão, abordando a importância do consumo para o crescimento econômico. No entanto, para garantir a meta de 8%, o plano de estímulo reforça o papel dos investimentos. Assim, a consecução da meta de crescimento econômico pode deixar um efeito colateral no futuro, o que torna a adaptação à estrutura econômica mais difícil.

Finalmente, o processo de recuperação econômica deve constituir também uma oportunidade de equilibrar a economia regional. Parece haver uma indicação do aparecimento do modelo de gansos voadores entre as diferentes províncias. Para as da China Central e Ocidental, a crise cria a oportunidade de se equipararem às da costa. De fato, estatísticas divulgadas recentemente já mostraram que o interior da China está crescendo mais.

6.4 Perspectivas da era pós-crise

A atual crise financeira revela as deficiências de longo prazo do padrão de crescimento da China. A tarefa de mudar este padrão já foi descrita por estudiosos e líderes internacionais como o reequilíbrio do crescimento econômico, e pelo governo chinês como a transição do padrão de crescimento econômico orientado à exportação para aquele com base no consumo interno; de crescimento orientado pelos insumos para aquele fundamentado na produtividade; de crescimento dominado pelo setor secundário para um mais dominado pelos serviços. Como um eventual processo de criação destrutiva – conforme cunhado por Schumpeter – esta crise financeira pode proporcionar as oportunidades para a realização das transições necessárias.

Os 30 anos de reforma e abertura concluíram metade da história do milagre chinês, isto é, as províncias centrais e ocidentais continuarão a crescer na esteira de suas congêneres do litoral. Antes e no momento em que a crise financeira mundial atingiu a economia real na China, parece ter havido uma mudança no padrão de crescimento da indústria regional, ou seja, a produção industrial nas regiões central e ocidental tem crescido relativamente mais rápido que na região oriental. Ao mesmo tempo, com o aumento dos custos de mão de obra e forte queda nas encomendas de exportações, as indústrias nas áreas costeiras parecem perder seu papel como importante motor do crescimento econômico chinês.

No entanto, as mudanças no atual padrão regional de crescimento industrial, ou as tendências de realocação industrial, são principalmente resultado da implementação de políticas favoráveis e investimento direcionado por parte do governo central. Isto formou a estrutura industrial que desafia a vantagem comparativa, dominada por indústrias pesadas e inconsistente com a dotação de recursos das regiões. A manutenção do crescimento econômico exigirá a construção de um modelo nacional de gansos voadores, para que as regiões central e ocidental possam continuar a exercer suas vantagens comparativas – indústrias de mão de obra intensiva. O desafio urgente para a implementação de estratégias sólidas de desenvolvimento regional é transformar a intervenção do governo e o modelo orientado ao investimento em aproveitamento das vantagens comparativas e em um modelo orientado ao mercado, de modo que a realocação industrial torne-se um processo de modernização de todas as regiões: oriental, central e ocidental.

REFERÊNCIAS

- CENTRAL ECONOMIC WORK CONFERENCE. Pequim, 3-5 Dec. 2007.
- FANG, Cai; YANG, Du; MEIYAN, Wang. *Employment and inequality outcomes in China*. Relatório OECD, 2009.
- FANG, Cai; WANG, Dewen. China's demographic transition: implications for growth. In: GARNAUT, Ross; LIGANG, Song (Ed.). *The China boom and its discontents*. Canberra: Asia Pacific Press, 2005.
- KUIJS, Louis; WANG, Tao. *China's pattern of growth: moving to sustainability and reducing inequality*. Oct. 2005 (World Bank China Office Research Working Paper, n. 2).
- SHENG, Lifang. The impacts of financial crisis on migrant workers' employment. In: YANG, Du (Ed.). *Reshaping the welfare system in China*. Pequim, 2009. A ser publicado.
- ZHENG, Jinghai; ANGANG, Hu. An empirical analysis on inter-provincial productivity growth during the reform period. *Center for China Situation Studies*, Pequim, n. 1, p. 2-26, 2004. Documento de trabalho.