

unesp  UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA

**“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
Faculdade de Ciências e Letras
Campus de Araraquara - SP**

Lucas Siqueira de Carvalho

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DA CHINA RECENTE: UMA BUSCA PELO CRESCIMENTO SUSTENTADO



ARARAQUARA – SP.
2018

LUCAS SIQUEIRA DE CARVALHO

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DA CHINA RECENTE: UMA BUSCA PELO CRESCIMENTO SUSTENTADO

Dissertação de Mestrado
apresentado ao Programa de Pós-
Graduação em Economia da
Faculdade de Ciências e Letras-
Unesp/Araraquara, como requisito
para obtenção do título de Mestre
em Economia

**Orientador: Prof. Dr. Eduardo
Strachman**

Bolsa: CAPES

ARARAQUARA – SP

2018

Carvalho, Lucas Siqueira de
AS POLÍTICAS PÚBLICAS DA CHINA RECENTE: UMA BUSCA
PELO CRESCIMENTO SUSTENTADO / Lucas Siqueira de
Carvalho – 2018
132 f.

Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade
Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho",
Faculdade de Ciências e Letras (Campus Araraquara)
Orientador: Eduardo Strachman

1. China. 2. Políticas Públicas. 3. Macroeconomia. 4.
Políticas Econômicas. I. Título.

LUCAS SIQUEIRA DE CARVALHO

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DA CHINA RECENTE: UMA BUSCA PELO CRESCIMENTO SUSTENTADO

Dissertação de Mestrado, apresentada ao Conselho, Programa de Pós em Economia da Faculdade de Ciências e Letras – UNESP/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre em Economia.

Linha de pesquisa: Macroeconomia
Orientador: Eduardo Strachman
Bolsa: CAPES

Data da defesa: 31/08/2018

MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:

Presidente e Orientador: Prof. Dr. Eduardo Strachman
Universidade Estadual “Júlio de Mesquita Filho”

Membro Titular: Prof. Dr. Rogério Gomes
Universidade Estadual “Júlio de Mesquita Filho”

Membro Titular: Prof. Dr. Elias Jabbour
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Local: Universidade Estadual Paulista
Faculdade de Ciências e Letras

UNESP – Campus de Araraquara

AGRADECIMENTOS

Não poderia iniciar estes agradecimentos, se não, falando de minha companheira. Parceira para, e de, todas as horas, ela é alguém imprescindível em minha vida e por consequência neste trabalho. Sua confiança em mim me dá a certeza de que estou no caminho certo e nossas conversas corrigem qualquer desvio, que venha a acontecer. Nossa confiança e sintonia já são tamanhas que deixa a vida juntos mais fácil do que a maioria das pessoas acredita. Por fim, te amo Bianca.

Meu segundo agradecimento vai ao meu Orientador, Dr. Strachman, que me aceitou em cima da hora, quando já estava comprometido com diversos trabalhos, e sabia que seria um desafio dar conta de tudo. Mas, fico feliz por minha escolha e pela coragem dele de ter seguido em frente e encarado a avalanche de trabalhos para corrigir que recebeu. E, também, não poderia deixar de agradecer a paciência que teve ao corrigir este trabalho.

Não poderia deixar de agradecer a todos que me apoiaram, direta e indiretamente, principalmente, minha mãe que sempre acreditou e confiou em mim, ao meu pai que mesmo não estando mais entre nós foi pedra angular na possibilidade de minha formação, aos meus sogros, Magno e Cléia, que também foram cruciais para que pudesse seguir meu sonho de seguir pesquisando, aos meus irmãos que contribuem sempre na minha formação sempre me apoiando e aos amigos que acrescentaram e instigaram minha pesquisa e minha vontade de saber mais, não só sobre economia, mas sobre as diversas formas de organização social que o homem tem desenvolvido e as possibilidades que temos em modifica-las e melhora-las.

Por fim, agradeço a UNESP que me deu uma nova cidade natal em Araraquara e abriu um mundo de possibilidades para mim e a CAPES que me deu a oportunidade de receber para pesquisar, seguimos lutando e esperando que isso ainda seja uma realidade para as gerações futuras e para que a pesquisa no Brasil não morra.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

RESUMO

Desde a década de 80 a China apresenta um crescimento econômico acima da média mundial, conseguindo feitos importantes como retirar milhões de pessoas da pobreza. Para realizar isso o governo chinês utilizou de diversas políticas e mantendo seu orçamento em constante déficit, porém a sua dívida pública como proporção do PIB atual (42,9% em 2015)¹ não é maior que a dos países da União Europeia (83,5% em 2015). Diante de tal cenário surge a questão de como se dá a construção de políticas fiscais ativas e anticíclicas sem que haja grandes pressões sobre a dívida pública, para que esse tipo de atuação possa se manter no longo prazo. Em 2008, a economia mundial iniciou a maior crise desde 1929, a reação dos governos perante tal abalo foi diversa. A economia chinesa, apesar de inicialmente sofrer uma redução de suas taxas de crescimento, tomou medidas como pacotes de investimentos na economia e busca por novos acordos comerciais, com isto o país continuou em ritmo de crescimento bem acima da média mundial. Com o objetivo de analisar as políticas fiscais tomadas em períodos relativamente extensos e em momentos de crise, em um país em desenvolvimento, este trabalho pretende aprofundar o entendimento de como a China usou de políticas e reformas para chegar a um cenário de forte crescimento sustentado, como esta enfrentou as crises que apareceram após essa guinada rumo ao desenvolvimento e como esta pretende perpetuar seu avanço econômico frente a novos desafios.

Palavras-chave: China, Política Fiscal, Dívida pública, Macroeconomia, Desenvolvimento.

JEL - O11

¹ Dados de Trading Economics Disponível em: <https://pt.tradingeconomics.com/china/government-debt-to-gdp>

ABSTRACT

Since the 80's China has presented a growth above average, accomplishing some great doings like get millions of people out of misery. For this, the Chinese government has utilized diverse politics and kept the budgeted in a deficit, however its public debt as a percentage of the actual GDP (42,9% in 2015) its not bigger than the countries in the European Union (83,5% in 2015). Facing this scenario the question of how to keeping active and anticyclic fiscal policies without making huge pressures on the public debt, so this actions can sustain itself for the long run. In 2008, the world economy started the worst crises since 1929. The reaction of the governments facing this shake was diverse. The Chinese economy, despite the initial impact in his growth index, the high growth index was maintained and the growth was above global average. Even after the initial impact the Chinese government was still solvent – after all, it was the indebted in its on currency (LOMMEN; WRAY, 2013)- and with the economy in a stable way. With the objective of analyzing the fiscal policies taken in the relative extensive period and in moments of crises, in a development country, this work intend to learn how to face a crises and perpetuate the economic growth, in a country.

Key-words: China, Fiscal policy, public indebtedness, Macroeconomic, Development

LISTA DE GRÁFICOS

| | | |
|-------------------|--|----|
| Gráfico 1 | Investimento como porcentagem do PIB 1952-2004 | 18 |
| Gráfico 2 | Variação do investimento e relação ao ano anterior na China. 1953-1978 | 19 |
| Gráfico 3 | Comparação Força de trabalho no campo e trabalhadores empregados no setor primário (1970-1994) | 26 |
| Gráfico 4 | Total de ativos das instituições e cooperativas de crédito rural (2003-2008) | 28 |
| Gráfico 5 | IDE em porcentagem do PIB 1982-2016 | 34 |
| Gráfico 6 | Balança comercial da China (em US\$ milhões) (1985-2013). | 38 |
| Gráfico 7 | Produção de aço e a alocação governamental 1978-1995 | 45 |
| Gráfico 8 | Lucros das estatais como porcentagem do PIB, 1978-2005 | 49 |
| Gráfico 9 | Capitalização do mercado acionário chinês como parte do PIB da China, e, % (1991-2005) | 61 |
| Gráfico 10 | Comparação entre os mercados de ações no mundo, 2004, em % do PIB. | 63 |
| Gráfico 11 | Receitas e despesas do governo chinês, como % do PIB (1978-2005) | 65 |
| Gráfico 12 | Estrutura Geral dos Gastos Financeiros Governamentais, na China (1982-2013) | 65 |
| Gráfico 13 | Déficit do Governo Central da China como Percentual do PIB (2005-2012) | 70 |
| Gráfico 14 | Déficit fiscal do governo central como porcentagem do PIB excluídas as transferências, 1990-2012 | 72 |
| Gráfico 15 | Déficit dos governos locais em porcentagem do PIB, 1990-2012 | 73 |
| Gráfico 16 | Tipos de gastos governamentais 1978-2004 | 74 |
| Gráfico 17 | Poupança das famílias e renda per capita 1953-2000 | 75 |
| Gráfico 18 | Investimento em Eletricidade, Telecomunicações e Transporte, na China 1981-2004 | 76 |

| | | | |
|-------------------|--|-------------------|-----|
| Gráfico 19 | Taxa Real de juros e inflação | 1978-2016 | 78 |
| Gráfico 20 | Crescimento do PIB per Capita | (1978-2016) | 79 |
| Gráfico 21 | Exportações e importações de bens e serviços em porcentagem do PIB, | 1978-2016 | 79 |
| Gráfico 22 | Dívida do Governo da China | (1996-2016) | 80 |
| Gráfico 23 | Gastos de consumo final do governo como porcentagem do PIB, | 1991-2016 | 77 |
| Gráfico 24 | Gastos do governo e crescimento na China | (1994-2010) | 81 |
| Gráfico 25 | Gastos do governo central e local na China | (1994-2010) | 88 |
| Gráfico 26 | Gastos e Receitas Governamentais em % do PIB, | 2005-2014 | 89 |
| Gráfico 27 | Comércio Mundial | entre 2002 e 2013 | 93 |
| Gráfico 28 | Produto da China comparado na encruzilhada da renda média (PIB/per-capita em PPC US\$) ² | | 94 |
| Gráfico 29 | Crescimento dos Serviços em porcentagem do total de empregos. | | 95 |
| Gráfico 30 | Desindustrialização comparada a taxa de outros países (Mudança na participação nominal da indústria no PIB em porcentagem do PIB, sendo t=0 o ano de pico da participação da indústria). | | 101 |
| Gráfico 31 | Índice de Gini Bruto e Gini após redistribuição fiscal. | | 103 |
| Gráfico 32 | Fontes de Receita Pública | China (1996-2015) | 104 |
| Gráfico 33 | Receita, Gastos e Desequilíbrios Verticais Fiscais do Governos Municipais na China | (199-2009). | 105 |
| Gráfico 34 | O tamanho das receitas extra orçamentárias nas prefeituras, na China | (1999-2009). | 106 |
| Gráfico 35 | Peso médio das alavancagens das firmas, na China | (1998-2013) | 112 |
| Gráfico 36 | Dívida em relação ao patrimônio das empresas industriais por propriedade na China | (1993-2013). | 113 |
| Gráfico 37 | Transição nas balanças fiscais, na China | (2000-2013) | 115 |

² O T0 é definido quando o país alcança o PIB per capita de US\$ 3000.

Gráfico 38 Transição nos déficits fiscais, na China, em RMB 100 milhões / % (2000-2013)
116

Gráfico 39 Transferências em relação ao total do débito local.
117

Gráfico 40 A Balança da dívida nos diferentes níveis federativos, na China em 118

Gráfico 41 Balança da dívida por método de fundo, na China, em RMB 100 milhões /%.
120

Gráfico 42 As condições das transferências fiscais, China (1994-2013) em RMB 100 milhões.
121

Gráfico 43 Balança da dívida por método de fundo, na China, em RMB 100 milhões /%.
122

Gráfico 44 As condições das transferências fiscais, China (1994-2013) em RMB 100 milhões.
123

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|-----|
| Tabela 1 Produção de grãos, 1978-2008, em milhões de toneladas | 24 |
| Tabela 2 Evolução da área irrigada, consumo de fertilizantes, estações hidroelétricas e consumo de energia elétrica na zona rural chinesa, anos selecionados. | 25 |
| Tabela 3 Comércio exterior com os principais parceiros | 36 |
| Tabela 4 Taxas de crescimento na indústria 1980-1995 | 42 |
| Tabela 5 Participação dos setores no total da produção da indústria 1980 e 1995 | 43 |
| Tabela 6 Composição da produção industrial em porcentagem 1980 e 2004 | 47 |
| Tabela 7 Elementos de análise da transição das estatais | 51 |
| Tabela 8 Ativos das instituições financeiras em porcentagem | 55 |
| Tabela 9 Empréstimos ruins no sistema financeiro da China, 2002-2005 | 58 |
| Tabela 10 Comércio exterior da China por tipo de Empresa 2009. | 84 |
| Tabela 11 Relação de gastos do pacote fiscal chinês por setor | 90 |
| Tabela 12 Ajustes nas restituições tributárias na China durante a crise global | 92 |
| Tabela 13 Indicadores socioeconômicos dos Planos Quinquenais | 99 |
| Tabela 14 Fatores do Crescimento 1978-2005 | 100 |
| Tabela 15 Balança governamental simplificada, China, 2013. | 107 |
| Tabela 16 Dependência financeira das transferências e receitas da terra | 118 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|--------------|--|
| ABC | Agricultural Bank of China |
| ADBC | Agricultural Development Bank of China |
| BPC | Banco Popular da China |
| BOC | Bank of China |
| CCB | China Construction Bank |
| FMI | Fundo Monetário Internacional |
| GATT | General Agreement on Tariffs and Trade |
| IDE | Investimento Direto Estrangeiro |
| ICBC | Industrial and Comercial Bank of China |
| LGFV | Local Government Financing Vehicles |
| OCDE | Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico |
| OMC | Organização Mundial do Comércio |
| PCC | Partido Comunista Chinês |
| RPC | República Popular da China |
| SASAC | State-owned Assets Supervision and Administration Commission |
| SOE | State Owned Enterprise |
| TVE | Town and Village Enterprise |
| ZEE | Zonas Especiais Econômicas |

SUMÁRIO

| | |
|--|------------|
| 1. INTRODUÇÃO | 14 |
| 2. O CRESCIMENTO CHINÊS PÓS-REFORMAS | 15 |
| 2.1 A revolução de 1949 e as reformas de 1978 | 16 |
| 2.2 A questão rural | 22 |
| 2.3 Relações diplomáticas e comerciais | 31 |
| 2.4 A questão industrial e as Estatais | 40 |
| 2.5 O Sistema Financeiro | 54 |
| 2.6 Panorama sobre o as finanças públicas e reformas tributarias | 64 |
| 2.7 Indicadores econômicos de 1978-2015 | 77 |
| 3 A CRISE E A RETOMADA DO CRESCIMENTO | 82 |
| 3.1 A crise e seus efeitos | 82 |
| 3.2 Medidas de Combate aos efeitos da crise | 84 |
| 4 A CHINA ATUAL | 98 |
| 4.1 A reestruturação econômica e o socialismo na China atual | 98 |
| 4.2 Uma imagem do governo chinês. | 110 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 125 |
| BIBLIOGRAFIA | 128 |

1 INTRODUÇÃO

Após a morte de Mao Tse Tung, a situação política da China ficou conturbada por alguns anos. As tensões políticas só se aliviaram depois de um acidente de avião, com um dos líderes do partido, e da prisão de quatro companheiros próximos de Mao. Assim chega ao poder, de forma definitiva, Deng Xiaoping, apoiado pela ala moderada do Partido Comunista Chinês (PCC) e com o intuito de implementar uma série de reformas econômicas. Essas reformas levaram a China a um crescimento acima da média mundial nas últimas décadas e a retirada de milhões de pessoas da pobreza, desde então o modelo chinês vem se apresentado como um caso de sucesso de crescimento econômico.

Por conta disso, ela tem se tornado cada vez mais foco de estudo para se compreender quais foram tais reformas e como o país conseguiu caminhar rumo a um crescimento econômico acelerado, assim como buscar entender o funcionamento uma das maiores economias do mundo. Esse trabalho procura responder esses questionamentos, engrossando a seara de tais trabalhos, e trazer uma luz sobre como o desenvolvimento de um país pode ser feito, no século XXI.

Tendo consciência da importância do papel do Estado dentro desse crescimento e entendendo este como figura central dentro do crescimento do país asiático, buscaremos sempre expor como este se comportou e guiou a economia durante essas décadas de crescimento. A dissertação trata principalmente dos anos mais recentes, após 1978, quando a China passa por uma série de reformas e, sob o comando de Deng Xiaoping, entra em um período de grande crescimento.

A pesquisa mostra como o Estado chinês mudou sua relação com a economia, saindo de um modelo de intervenção que buscava um controle estatal sobre todos os meios de produção e partindo para um arranjo político-econômico novo. Ao final do texto fica claro que o PCC, não deixou de possuir influência maciça sobre a economia do país, guiando seus investimentos, possuindo a maior parte do setor financeiro, tendo mais de cem grandes conglomerados estatais, passando agora a buscar investimentos fora da China e seguindo como principal promotor do desenvolvimento do país.

O trabalho se iniciou visando abordar, principalmente, a relação da política fiscal e da dívida pública no país asiático, porém, a realidade chinesa se mostrou tão ímpar que foi impossível se manter limitado a tal tema, este texto se tornou um panorama sobre as

mudanças ocorridas na China desde que Deng Xiaoping assumiu o poder até o pós crise de 2008.

Obviamente, buscamos dentre os temas abordados no estudo, dar ênfase a questão que instigou primeiramente esse trabalho, as políticas fiscais do governo chinês. Esse interesse surgiu, pois a China apresenta uma relação não comum de gasto público crescente e endividamento público não explosivo. Outros temas que abordados que ganharam destaque no desenvolvimento do texto foram: a relação entre as empresas estatais (dos governos central e local) e as modificações que estas passaram em relação a sua dominância no mercado interno chinês; as políticas que o Estado chinês tomou para combater os malefícios trazidos pela crise global de 2008; as diretrizes que se espera que a China siga nos próximos anos; a perspectiva para a economia da mesma; por fim, se debaterá sobre a classificação do governo chinês como socialista.

O trabalho segue dividido em cinco capítulos, inclusos essa breve introdução e a conclusão. Os outros capítulos seguem uma lógica cronológica, dividindo a história econômica recente da China em três partes. A primeira aborda o crescimento chinês após as reformas encabeçadas por Deng Xiaoping em 1978, tal tema é crucial para se compreender a dinâmica econômica do país atualmente, por esse motivo, o capítulo é o maior do trabalho e busca, através das suas subdivisões, abordar os principais setores que sofreram mudanças. O capítulo seguinte versa sobre as manobras chinesas para conter os efeitos da crise de 2008, mostrando primeiro os impactos sofridos pelo país e, em seguida, as estratégias que este tomou para aliviar sua economia. Por fim, o terceiro capítulo aborda a proposta que o PCC apresenta para a perpetuação do crescimento chinês e os desafios que o país terá que enfrentar no futuro próximo.

2 O CRESCIMENTO CHINÊS PÓS-REFORMAS

Nesse capítulo, trataremos do crescimento da economia chinesa, desde as reformas por que esta passou, de 1978 até 2007, ou seja, antes de ser afetada pela crise financeira de 2008. Este capítulo tem forte embasamento na obra de Barry Naughton, *The Chinese Economy – Transitions and Growth*, de 2007, por conta de sua extensa coleção de dados sobre períodos longos. Porém outros autores foram usados para trazer diversas visões sobre as reformas pós 1978 e suas consequências.

Compreender essas reformas é crucial para quem almeja entender a economia da China atualmente, portanto na tentativa de esmiuçar os setores que sofreram maiores impactos nesse período foi feito deste o capítulo mais extenso da dissertação.

Ele está dividido em sete seções, que se direcionam aos principais pontos econômicos das reformas, além de contextualizar esse período dentro da história recente chinesa.

Na primeira seção é abordado brevemente o período em que a China planejou sua economia, o contexto que levou às reformas e as suas principais características em 1978; a segunda seção apresenta as mudanças que ocorreram no campo, isto é, na economia rural chinesa; a terceira apresenta as mudanças no comércio exterior e nas relações com as outras nações; a quarta discute as mudanças dentro dos setores industriais e, principalmente, das estatais; a quinta busca mostrar as mudanças que ocorreram dentro do sistema financeiro; a sexta seção aborda as finanças públicas e as reformas fiscais do período; e, por fim, a sétima seção discute, baseada nos índices macroeconômicos, o percurso da economia chinesa e dos gastos governamentais, desde a reforma de 1978, até 2008.

2.1 A revolução de 1949 e as reformas de 1978

Para Oliveira (2005) desde a revolução de 1949, a China vem se moldando para se tornar uma nação desenvolvida, após a derrota do sistema que apoiava os rentistas grandes proprietários de terra, os empresários ligados à exportação e as antigas burocracias civis e militares. Porém, só a eliminação de setores que dificultavam o crescimento econômico no país não seria suficiente para garantir que a nação passasse a prosperar, o alçamento do Partido Comunista Chinês (PCC) ao poder criou novas burocracias militares e civis, uma nova classe dirigente que conciliadas com a classe mais culta da China, educada no confucionismo, poderiam configurar-se em novos elementos de uma paralisia, como a anterior.

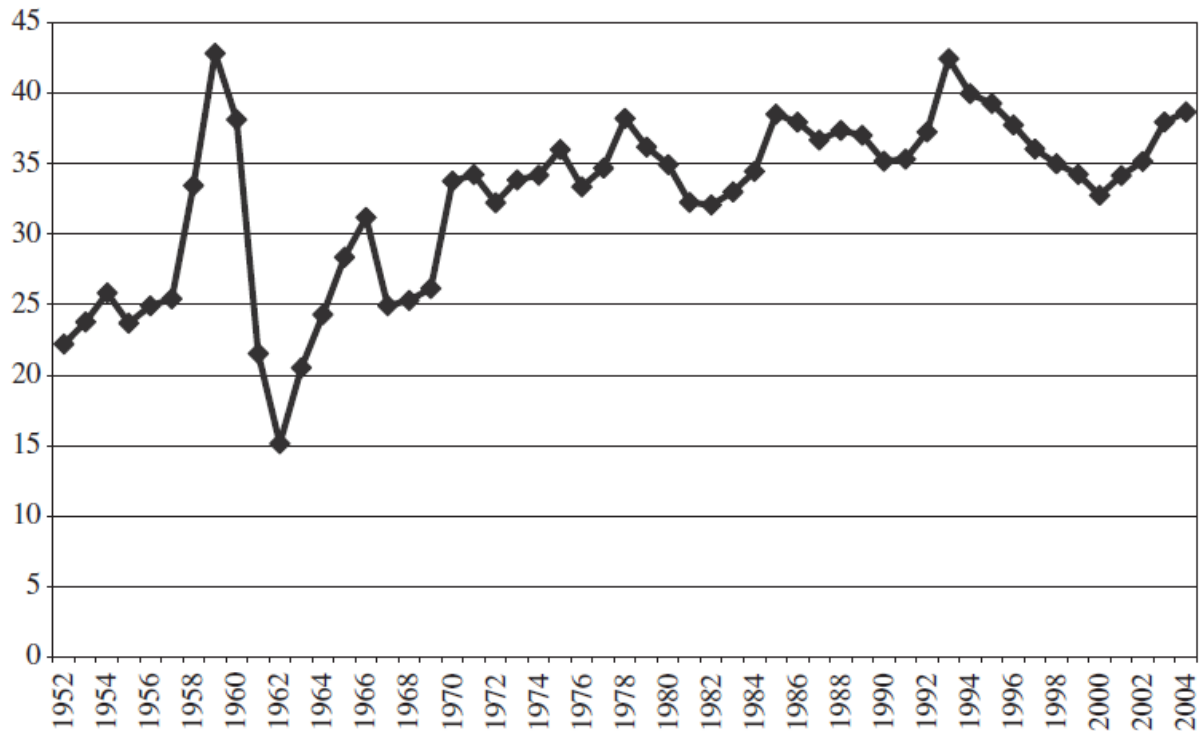
Em termos econômicos, a China, após a revolução de 1949, seguiu o modelo soviético, buscando deixar para trás uma economia que priorizava setores intensivos em mão-de-obra, e passar a visar aqueles intensivos em capital. Usando a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) para importar tecnologia, a economia chinesa passou pela fase de grande esforço desenvolvimentista, investindo em setores pesados, como siderurgia, química e produção de maquinário.

Com o governo liderando e planejando a economia, os investimentos foram estimulados e canalizados para setores considerados estratégicos. Como as regiões no entorno da China também passavam por momentos de grande desenvolvimento industrial (principalmente Taiwan e Hong Kong), o foco chinês no setor mais pesado da indústria serviu, na cadeia regional de produção, para fornecer matérias primas e os materiais mais básicos para as indústrias nascentes fora de seu território (Naughton, 2007).

A indústria chinesa também seguia o estímulo de demanda que o governo fornecia através de seu investimento em obras de infraestrutura. Assim a participação industrial no período de economia planificada passou de 18%, em 1952, para 44%, em 1978, do PIB chinês, enquanto a agricultura teve uma queda de participação de 51% para 28%, no mesmo período. A produção industrial teve uma média de 11,5% de crescimento, nesse mesmo período, e o investimento se manteve alto dentro da economia chinesa, realizado principalmente pelo governo e pelas grandes estatais, e seguindo o plano de desenvolvimento do PCC (Naughton, 2007).

O gráfico abaixo aponta a formação de capital bruto como parte do PIB, mostrando o investimento em novo maquinário, substituição de antigos e acumulação de estoques. A taxa média de investimento no mundo, nos anos 50, era de 20%, a China mantinha um investimento mais alto, que chegava a 26% do PIB.

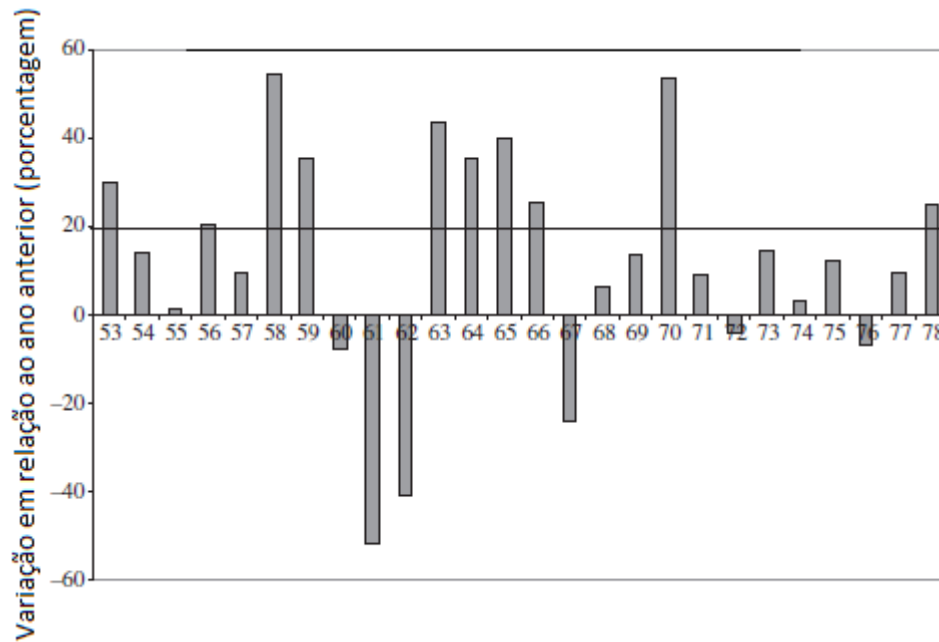
Gráfico 1 – Investimento como porcentagem do PIB na China 1952-2004.



Fonte: Naughton, 2007.

O sistema econômico chinês se baseou, então na União Soviética de Stalin, tendo como base o controle estatal das grandes empresas, o controle dos campos pelas cooperativas de trabalhadores, o controle dos preços pelo Estado, a criação de uma disparidade de preços que favorecia os itens industriais perante a produção agrícola e o forte modelo hierárquico do Partido Comunista, que reforçava o controle do Estado sobre a sociedade.

O sistema político moldado por Mao Tse Tung concentrava os recursos nas mãos do Estado permitindo a este decidir onde e quando investir, criando assim um núcleo capaz de gerar períodos de rápido crescimento econômico, com grandes volumes de investimento em setores considerados estratégicos pelo governo. Porém dois fatores principais fizeram com que o crescimento se mantivesse em ciclos, com picos e vales, de crescimento. Sendo os picos registrados nos anos de 1953,1958,1966,1970,1978, e os vales em 1961,1967 e 1976, como demonstrado no gráfico abaixo.

Gráfico 2 - Variação do investimento e relação ao ano anterior na China. 1953-1978

Fonte: Naughton, 2007.

Os dois fatores, um predominantemente político e o outro essencialmente econômico, foram: a instabilidade política interna do partido, a grande concentração de poder de alocação de recursos levava os membros do partido a procurarem investir em áreas que tinham interesse próprio, o que agravava as disputas internas e muitas vezes mudava o foco dos investimentos; e, em segundo lugar, as restrições que a produção agrícola e a capacidade de alocação da extensa mão de obra apresentavam durante os grandes picos de crescimento econômico.

Nesse contexto afloraram conflitos internos que ressaltavam o embate entre os valores tradicionais e um novo estilo de vida, que se procurava criar no país, ainda sob a estrutura fortemente calcada em um modelo soviético. Assim, a fim de eliminar esses valores arraigados em “quatro velharias: a cultura, o pensamento, os hábitos e os costumes”, Mao decide fazer uma “revolução cultural” (OLIVEIRA, 2005, p.4).

No entanto, no início da década de 1970, tem-se fim de um ciclo. Após investimentos do final da década de 1960 e no início do ano de 1970 a economia chinesa crescia rapidamente, porém a demanda por alimentos começou a pressionar a produção agrícola e o suprimento começou a ser escasso nas cidades, pois os investimentos que estavam sendo

feitos eram de longo prazo, não tendo previsão de retorno em tempo hábil para manter as taxas de crescimento (Naughton, 2007).

Esse cenário econômico foi complementado com turbulências políticas e uma rápida mudança no comando das forças armadas, retirando, sob a acusação de traição, um antigo líder e figura importante da revolução cultural, Lin Biao. Isso permitiu uma reaproximação com os EUA, culminando na visita do presidente norte-americano Richard Nixon à China, em 1972, e o começo de uma reabertura da economia chinesa para o mundo. Essa mudança levou o então Premier Chinês Zhou Enlai a mudar os rumos dos investimentos, diminuindo-os e direcionando-os mais para as regiões costeiras. Zhou Enlai saiu do poder devido a questões de saúde e Mao indica Deng Xiaoping para o seu lugar. Deng, que se apresentava como um político moderado, começou a tomar ações para reparar danos causados pela revolução cultural, criticando algumas das ações do passado. Isso causou perturbações importantes no cenário político (Naughton, 2007).

Mao sendo radicalmente contra as decisões econômicas e as críticas feitas por Deng, incita a parte mais radical do partido a retomar o controle político. Assim quatro figuras cruciais na revolução cultural voltaram a influenciar o partido, Jiang Qing, Zhang Chunqiao, Wang Hongwen e Yao Wenyuan, posteriormente denominados Camarilha dos Quatro. Porém, a morte de Mao em 1976 engatilha um rápido momento de reação da parte mais moderada do partido, que acusa a Camarilha dos Quatro de tentar tomar o poder e de uma série de crimes relacionados à revolução cultural e os prende.

Com prestígio e o comando geral do partido, Hua Goufeng anuncia novos planos de investimento, denominados de salto à frente em um período de 10 anos se construiriam novos portos, usinas de energia, siderúrgicas e outras indústrias de base. Com a nova abertura no comércio, várias agências governamentais começaram a assinar contratos de importações para efetivar investimentos, chegando a uma soma de US\$ 7 bilhões de contratos de importação, esses investimentos tinham seriam compensados pelas exportações de petróleo chinês. Porém essa produção, que havia crescido fortemente nos anos anteriores, começou a apresentar dificuldades e sinais de escassez (Naughton, 2007).

Desta forma, com essa dificuldade e com o tamanho do plano de investimento que se sustentava sobre a exportação de petróleo, o salto à frente não se deu e mais uma vez a China chegava ao fim de uma década com planos de investimento frustrados.

Naquele final da década de 1970, havia um clima de descontentamento com o sistema econômico-político adotado pela China nas décadas anteriores, e dentro do Partido Comunista Chinês também o modelo político já era questionado. Porém, esse sentimento não estava ligado diretamente à ideologia comunista, mas a como ela estava sendo implementada, havia uma pressão para mudanças. Aproveitando-se deste momento, os líderes, apoiados na figura de Deng Xiaoping, romperam, no 11º Congresso do Partido Comunista de 1978, com o modelo de gestão econômica e a revolução cultural atrelados a Mao e iniciaram um novo ciclo econômico (Naughton, 2007).

Os principais erros que a equipe econômica da ala moderada do partido apontava no modelo de desenvolvimento anterior eram: o foco no desenvolvimento industrial, negligenciando o consumo; a omissão de incentivos para o crescimento dos serviços; a baixa criação de empregos, causada principalmente pelo foco em setores intensivos em capital; a complexidade das plantas planejadas na China, que levavam a uma subutilização das mesmas (Medeiros, 1999).

A compreensão dos dirigentes era a de que a China era uma economia de baixa renda e, portanto, o processo de reformas deveria acompanhar o processo de crescimento econômico. Isto os levou a tomar decisões baseadas no potencial de crescimento para a economia chinesa. O foco da transição vinha acompanhado da busca pela evolução do status da China de um país de renda baixa para um país de renda média.

Deng Xiaoping, idealizador das reformas de 1978, apontou as principais preocupações do desenvolvimento chinês na década seguinte: lutar contra hegemonias - tanto dos EUA quanto da União Soviética -; reincorporar Taiwan; e acelerar a economia. Economicamente, as ações foram: reforma na utilização da terra; promover exportações e incentivar o Investimento Direto Estrangeiro (IDE) associado com exportações a fim de trazer maquinário mais moderno para o país; dificultar importações que não fossem de maquinário; formação de grandes estatais na indústria pesada, com autonomia gerencial e financeira, mas subordinada aos interesses nacionais; reforma nas estatais e criação de um sistema de contratos; promoção das Town and Villages Enterprises (TVEs)³; e por fim, a transição para um sistema de preços de mercado. (MEDEIROS, 1999).

³ “são oficialmente consideradas uma classe de empresas de propriedade dos governos dos towns (aglomerações populacionais menores que uma cidade, mas maiores que uma vila) e comitês de villages (vilas) incluindo ainda aquelas possuídas por indivíduos e trabalhadores que residem nestas localidades.” (Maseiro, 2006).

Portanto, em 1978, o clima era de mudanças. Procurando minimizar os danos da revolução cultural, os comandantes libertaram presos políticos e deixaram as discussões se espalhar. Como também havia uma vontade por mudanças estruturais, que levassem a economia para longe do modelo de Mao, os dirigentes iniciaram reformas experimentais em vários setores, sendo que uma das principais apostas do governo foi o setor rural.

As reformas chinesas ganharam força e puderam ser continuadas devido ao seu sucesso inicial com a reforma da agricultura, e, após isso, seu sucesso em outros setores da economia. Essas reformas podem ser divididas em duas grandes fases; a inicial, de 1978 até 1993, sendo gradualista e descentralizadora, que tendo por foco mudar o controle direto dos meios de produção da economia para uma socialização do investimento e conduzir os vários setores produtivos chineses ao mercado, mas mantando ou ampliando o PIB. A segunda fase, de 1993 até 2007, envolve várias instituições chinesas e as mudanças pelas quais essas precisavam passar, para sustentarem e regularem uma economia de mercado, com uma grande modificação no papel do Estado, uma reforma tributária e uma reunificação do sistema de preços (Naughton, 2007).

2.2 A questão rural

No campo, a coletivização da produção agrícola, que foi um dos pilares da economia no período da planificação, não estava apresentando os resultados esperados, então o Partido Comunista Chinês (PCC) iniciou suas reformas, em 1978, com uma arriscada mudança nesse setor para que sua produção ficasse a cargo da agricultura familiar. Esta poderia revender o excedente de sua produção (descontada a parte que era entregue ao Estado), sendo esse rearranjo auxiliado pelas obras de infraestrutura e as estatais de produção de insumos para a agricultura, que já haviam sido criadas, Isso fez com que a produção agrícola aumentasse, assim como a renda dos camponeses, retirando da pobreza milhões de famílias (OLIVEIRA, 2005).

A reforma no campo eliminava as comunas e transformava o Estado em proprietário das terras, e famílias e cooperativas de famílias teriam o direito de trabalhar na terra, mediante a venda de uma quantidade específica a um preço também determinado pelo Estado o excedente poderia ser comercializado (a preços flutuantes, mas dentro de uma banda definida pelo governo) ou consumido pelas famílias⁴. Essa estratégia visava aumentar o excedente da

⁴ Essa política tem semelhanças claras com a Nova Política Econômica (NEP) implantada por Lênin na URSS, e foram reconhecidas tanto pelo governo chinês quanto pelo governo de Gorbachov na URSS.

agricultura e facilitar a industrialização do campo, com o excedente sendo direcionado para isso.

Custando caro ao governo e fazendo com que este desistisse dos planos anteriores do “salto adiante”, o PCC iniciou uma política para “deixar os agricultores tomarem um fôlego”, após décadas de pressão sobre estes na forma de vendas compulsórias ao Estado por baixos preços o governo aumentou os preços, diminuiu a quantidade de venda compulsória ao Estado e permitiu a venda de excedentes em um mercado secundário. A medida mais ousada do PCC foi não barrar uma proposta experimental que mudava o tipo de contrato que os camponeses se submetiam. Anteriormente as reformas os camponeses só eram permitidos a cultivar e vender através das comunas com a influência direta do Estado, o novo tipo de contrato (chamado de “contrato de responsabilidade” (De Paula, Jabbour, 2016)) permitiu que se fizesse um contrato direto com famílias camponesas, autorizando a utilização da terra em troca de uma percentagem pequena de venda compulsória ao Estado esse sistema diminuía o poder das comunas sobre os camponeses. Inicialmente o governo permitiu que o projeto fosse adiante mesmo que envolto de muita controvérsia somente após os primeiros resultados positivos desse novo arranjo o governo passou a estimular os novos tipos de contratos, formalizando uma mudança radical no campo (Naughton, 2007).

Com essas mudanças os agricultores puderam alocar seu trabalho à sua maneira, além de terem estímulos para investirem em insumos químicos a fim de aumentar sua produção. E esses investimentos renderam um grande aumento dessa produção, sendo que em 1983 a produção de grãos já era quase 40% maior do que a de 1978. Não só a produção da agricultura cresceu, como as TVEs puderam se desenvolver como estas não se encontravam sob planejamento estatal, podiam realizar demandas não exploradas pelas estatais, trazendo competição onde essas estatais não eram eficazes. Assim, com um importante setor apresentando resultados melhores do que o esperado, sem uma produção agrícola que limitasse o crescimento industrial e com o apoio da população rural, o PCC pôde seguir com reformas em outros setores.

Esse processo de mudanças no campo, iniciado em 1978, foi motor do crescimento chinês nas décadas seguintes representando uma “recomposição do pacto de poder de 1949 entre Estado e classe camponesa” (JABBOUR, 2010, p. 314). Permitiu também, a partir da acumulação do excedente agrário, a criação de um mercado interno para os itens

industrializados, sendo ainda foi responsável pela mão de obra e parte do capital disponível que as TVEs necessitavam para se expandir.

A possibilidade de comercializar o excedente produzido na propriedade rural também iniciou um ciclo de crescimento na produção e na produtividade agrícola da China, tornando-a um dos maiores produtores de grãos do mundo. Na tabela a seguir podemos constatar esse crescimento.

Tabela 1 – Produção de grãos na China, 1978-2008, em milhões de toneladas.

| | | | | | | | |
|------|-------|------|-------|------|-------|------|--------|
| 1978 | 304,8 | 1988 | 394,1 | 1998 | 521,3 | 2008 | 528,8 |
| 1979 | 332,1 | 1989 | 407,3 | 1999 | 508,4 | 2009 | 530,8 |
| 1980 | 320,6 | 1990 | 446,2 | 2000 | 462,2 | 2010 | 546,4 |
| 1981 | 325 | 1991 | 435,7 | 2001 | 452,6 | 2011 | 571,2 |
| 1982 | 354,5 | 1992 | 442,7 | 2002 | 457,1 | 2012 | 589,5 |
| 1983 | 387,3 | 1993 | 456,5 | 2003 | 430,7 | 2013 | 601,9 |
| 1984 | 407,3 | 1994 | 445,1 | 2004 | 469,5 | 2014 | 607 |
| 1985 | 379,1 | 1995 | 466,6 | 2005 | 484 | 2015 | 621,4 |
| 1986 | 397,5 | 1996 | 504,5 | 2006 | 498,2 | 2016 | 616,25 |
| 1987 | 403 | 1997 | 494,2 | 2007 | 501,6 | | |

Dados: China Statistical Yearbook, 2017, disponível em <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2017/indexeh.htm>, elaboração própria.

Esse crescimento da produção foi possibilitado pela modernização do campo os impactos desse processo podem ser entendidos quando vemos em 2009 uma colheita de 528,2 milhões de toneladas de grãos, tendo utilizado para tal uma área cultivável de 121 milhões de hectares; o Brasil, em comparação, utilizou 400 milhões de hectares para produzir 146 milhões de toneladas de grãos. A melhoria das condições e a mecanização do campo podem ser acompanhadas seguindo alguns indicadores-chave, como mostrado na tabela a seguir.

Tabela 2 – Evolução da área irrigada, consumo de fertilizantes, estações hidroelétricas e consumo de energia elétrica na zona rural chinesa, anos selecionados.

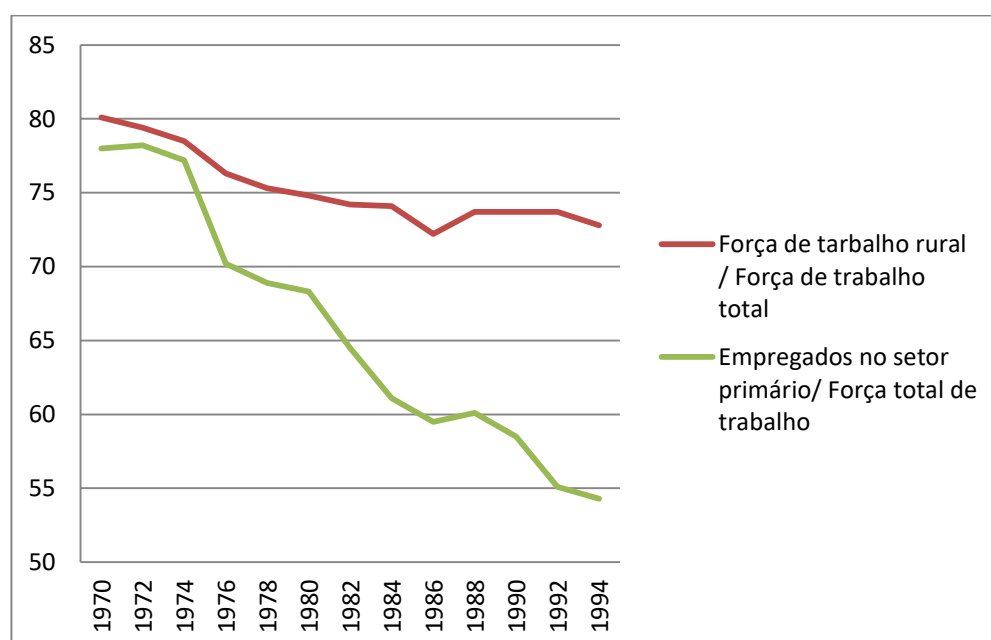
| Ano | Área irrigada (1000 hectares) | Consumo de Fertilizantes químicos (10.000 tons.) | Número de estações hidroelétricas/capacidade de geração (10.000kw) | Energia Elétrica consumida na zona rural |
|------|-------------------------------------|---|--|---|
| 1978 | 44.965,0 | 884,0 | 82.387/228,4 | 253,1 |
| 1985 | 44.035,9 | 1.775,8 | 55.754/380,2 | 508,9 |
| 1990 | 47.403,1 | 2.590,3 | 52.387/428,8 | 884,9 |
| 1994 | 48.759,1 | 3.317,9 | 48.722/503,6 | 1.473,9 |
| 1998 | 52.295,6 | 4.083,7 | 33.185/634,8 | 2.042,2 |
| 2003 | 54.478,4 | 4.411,6 | 26.696/862,3 | 3.432,9 |
| 2004 | 55.029,3 | 4.636,6 | 27.115/993,8 | 3.933,0 |
| 2005 | 55.029,3 | 4.766,2 | 26.726/1.099,2 | 4.375,7 |
| 2006 | 55.750,5 | 4.927,7 | 27.493/1.243,0 | 4.895,8 |
| 2007 | 56.518,3 | 5.107,8 | 27.664/1.366,6 | 5.5093,9 |
| 2008 | 58.471,7 | 5.239,0 | 44.433/5.127,4 | 5.713,2 |
| 2009 | 59.261 | 5.404,4 | 44.804/5.512,1 | 6.104,4 |
| 2010 | 60.348 | 5.561,7 | 44.815/5.924,0 | 6.632,3 |
| 2011 | 61.682 | 5.704,2 | 45.151/6.212,3 | 7.139,6 |
| 2012 | 63.036 | 5.838,8 | 45.799/6.568,6 | 7.508,5 |
| 2013 | 63.473 | 5.911,3 | - | 8.549,5 |
| 2014 | 64.540 | 5.995,9 | - | 8.884,4 |
| 2015 | 65.873 | 6.022,6 | - | 9.026,9 |

Dados: China Statistical Yearbook (2017). Disponível em: <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2017/indexeh.htm>
Elaboração própria.

O crescimento da produção do campo, tanto industrial quanto na agricultura, levou a renda per capita rural crescer a uma taxa de 9,6% ao ano (1980-1988), uma taxa maior em 3,3% do que taxa de crescimento da renda per capita dos habitantes urbanos. Por conta da grande disparidade de renda presente na China esse aumento de renda per capita pôde conviver com um aumento ainda maior da riqueza da parte mais rica da população, tanto urbana quanto rural (MEDEIROS, 1999).

A permanência da população no campo pode ser observada pela diferença da população urbana entre 1978 e 1990; em 1978, ela representava 17,9% da população, já em 1990 ela aumenta para 26%. Essa diminuição da parcela da população rural foi acompanhada, na década de 1980, pela queda no número de empregados em atividades agrícolas (como aponta a linha verde, mais clara, do gráfico abaixo), porém, o contraste com o número do total da força de trabalho rural sobre o emprego total (linha vermelha, mais escura, no gráfico) que não acompanhou a queda na atividade agrícola mostra como houve uma permanência da população no campo mesmo que esta não estivesse exercendo atividades agrícolas.

Gráfico 3 – Comparação Força de trabalho no campo e trabalhadores empregados no setor primário em porcentagem do número total de trabalhadores (1970-1994)



Fonte: KOJIMA, 1996, adaptado.

Apesar do emprego industrial no campo ser um fator considerável quanto à fixação da população nesse meio, evitando o êxodo rural, a China também se apoia em um sistema de mobilidade de pessoas, chamado sistema de registro *hukou*, que serve para o governo desencorajar a mobilidade das pessoas, alocar geograficamente a força de trabalho e facilitar o controle de criminosos e de eventuais grupos contrários ao governo.

Em 2001, a China teve a entrada admitida na Organização Mundial de Comércio (OMC), o que implicou uma redução da tarifa de importação de produtos alimentícios de 22% para 15% essa diminuição expôs mais a agricultura chinesa a competição com agriculturas altamente produtivas, como a dos EUA e da União Européia. Mas esse fato não afetou

negativamente a produção do campo chinês, nos anos imediatamente posteriores a essa entrada da China na OMC; somente a produção de trigo teve uma queda, de 99 milhões de toneladas em 2000 para 90 milhões de toneladas em 2002, mas esta também se recuperou e voltou a crescer depois de seu ponto mais baixo exatamente em 2002 (JABBOUR, 2010).

Para reagir à entrada dessas mercadorias no território chinês, foram tomadas iniciativas para, em alguns pontos, diversificar a produção, aumentando, por exemplo, a produção de carnes, tanto para consumo interno quanto para exportação. A abertura chinesa e as reações que sua economia passou para continuar o acelerado crescimento ensejou até mudanças de hábitos nos chineses o aumento do consumo de proteínas em detrimento ao consumo de carboidratos é um dos pontos de destaque; em 1978, o consumo per capita anual de carne bovina e de frango era respectivamente 8,9 Kg e 4,9 Kg, e em 2008 esse consumo já alcançava 54,8 Kg e 36,9 Kg. Em contrapartida, nesse mesmo período houve uma diminuição do consumo de arroz em 38%. Já em relação à exportação, a China, que era responsável, em 1990, por 6,45% da produção mundial de carne de frango, passa a ser responsável, em 2006, por 17,24% (JABBOUR, 2010).

A produção agrícola chinesa teve, em 2003, os valores mais baixos desde 1990; isso incitou uma série de revoltas no campo, motivando um remanejamento deste (que viria a se acentuar no 11º Plano Quinquenal de 2006-2010) visando um “novo campo socialista”. Essas mudanças se iniciaram no âmbito tributário. Assim, em 2003 alguns vilarejos foram escolhidos para testar uma redução tributária sobre a produção de grãos; esse teste consistia na redução dos tributos sobre grãos a zero, até 2004. Após 2004, essa política foi expandida para todo o território nacional.

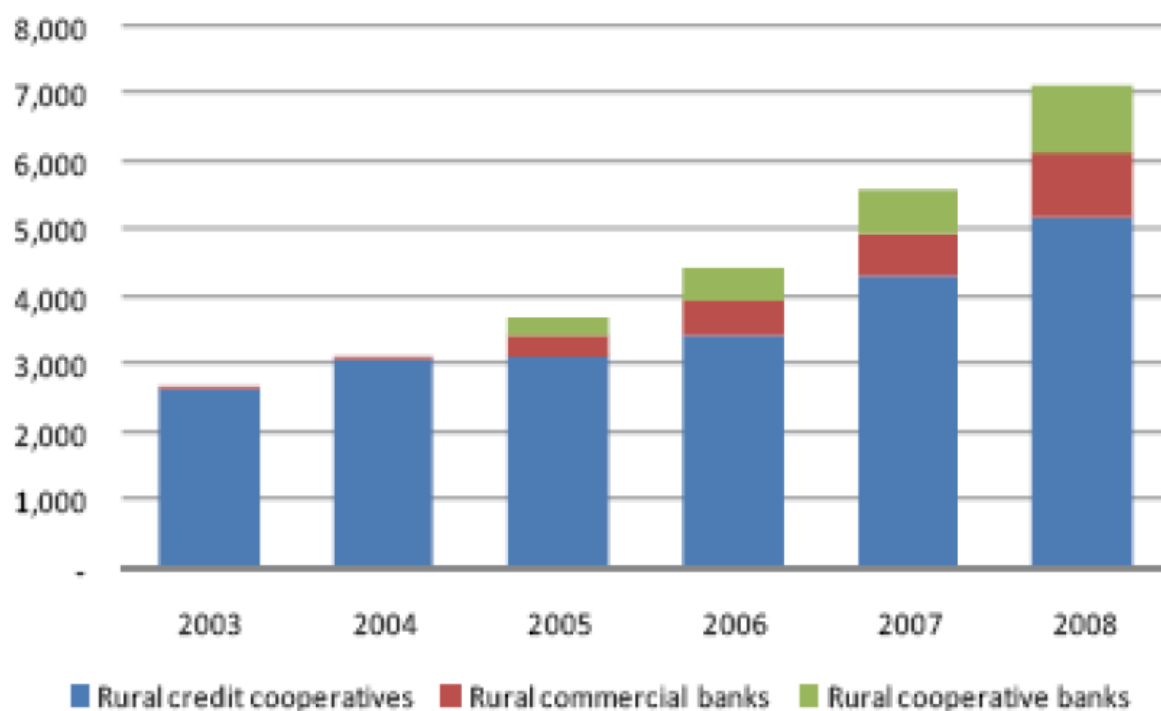
Quanto ao acesso ao crédito rural, este foi mal distribuído durante os anos 2000; inicialmente, o *Agricultural Bank of China* (ABC)⁵, responsável por administrar e disponibilizar este tipo de crédito rural, foi negligente com as regiões mais pobres do país (principalmente do oeste), pois essas apresentavam altos índices de inadimplência. Contudo, a partir de 2006, o PCC pressionou o ABC para levar acesso ao crédito para as áreas mais pobres da China. Porém, mesmo em 2009, ainda havia 2.792 cantões e povoados sem instituições financeiras e 342 sem nenhum acesso ao crédito.

⁵ A relação entre os bancos na China pós 1978 será mais explorada no tópico 2.5 O Sistema Financeiro.

Para conseguir promover tais mudanças, o ABC teve algumas estruturas mudadas, como sua transformação em um banco de capital aberto, tendo suas ações transacionadas nas bolsas de Shanghai e Hong Kong, desde 2010, assim como injeções financeiras do correspondente a US\$ 19 bilhões, advindas de órgãos ligados ao Ministério das Finanças chinês.

Esse movimento veio para substituir as cooperativas de crédito rural que existem desde a década de 1950, quando a coletivização do campo foi tomada como estratégica e incluiu a coletivização do acesso ao crédito. Como o gráfico aponta abaixo, apesar das cooperativas estarem consolidadas, há uma crescente entrada tanto de bancos comerciais quanto de bancos cooperativos rurais.

Gráfico 4 – Total de ativos das instituições e cooperativas de crédito rural na China (2003-2008)



Fonte: JABBOUR, 2010, p. 330.

As instituições financeiras rurais têm sido essenciais para o suprimento de crédito nessas regiões mais pobres, desde os anos 1950, quando ocorreu a coletivização do campo e o surgimento de grupos financeiros rurais e bancos estatais. Depois dos anos 1980, com a reforma institucional financeira, os grupos financeiros foram substituídos por cooperativas de

crédito rural e pelo Banco de Desenvolvimento Agrícola Chinês (ADBC⁶). Devido à capilaridade das cooperativas, estas detinham 80% do mercado agrário da China, contando empréstimos e depósitos, nos anos 2000. Mas ainda há muitas áreas com altas taxas de exclusão financeira⁷, na região agrária da China.

Apesar da exclusão financeira não ser algo totalmente linear, alguns dos principais motivos para que alguns indivíduos passem por esse processo são: a não presença física de uma instituição na região em que a pessoa habita (exclusão geográfica); a não aplicabilidade da pessoa para usar os serviços financeiros (exclusão condicional); o potencial tomador não conseguir arcar com os custos dos serviços (exclusão por preço); o baixo valor que determinadas pessoas apresentam para um banco, fazendo com que este não leve a informação dos seus serviços até ela (exclusão de marketing); e um potencial tomador supor que não será elegível para o serviço deixando de procurá-lo (auto exclusão).

O objetivo dessa reforma seria usar da capilaridade das cooperativas para prover serviços bancários aos pequenos proprietários rurais, tendo impacto principalmente na camada mais pobre, que em 2011 contabilizava 128 milhões de pessoas abaixo da linha da pobreza⁸ (YEUNG, 2015).

A partir da metade da década de 1990, o ABC priorizou, por questões de rentabilidade, grandes negócios ao invés de procurar atingir pequenas propriedades por toda a extensão rural chinesa. Esse processo culmina na desvinculação das cooperativas de crédito rurais do banco agrário; desta forma, na década de 2000, para empréstimos de pequena escala, a importância das instituições financeiras ligadas aos distritos e estados se tornou cada vez maior, assim como as cooperativas agora desvinculadas do ABC.

No fim da década de 1990, as Cooperativas de crédito rural vivenciavam perdas financeiras, tanto por apresentarem um alto índice de empréstimos com liquidação duvidosa⁹ (que em 2000 já alcançava 49% de seus empréstimos) quanto pelo alto índice de empréstimos para as cidades e estados (os quais, ademais, atualmente apresentam altos índices de endividamento (Lommen; Wray, 2013)), empréstimos estes que vêm crescendo principalmente após a reforma fiscal de 1993 (Zhang, 2017). Isso ocorre mesmo após a

⁶ Do inglês Agricultural Development Bank of China.

⁷ Define-se como exclusão financeira “a inabilidade, dificuldade ou relutância de grupos particulares de ter acesso a serviços financeiros comuns” (YEUNG, 2015, p. 2).

⁸ Renda diária menor que um dólar per capita.

⁹ No inglês ‘non-performing loans’

separação do ABC das cooperativas, que teve como contrapartida a compra de parte dos créditos de liquidação duvidosa que estas possuíam.

A partir de 2003 as Cooperativas foram organizadas sob uma União das Cooperativas Provinciais, para que estas pudessem ter uma melhor governança. Para aumentar a concorrência no setor, o governo central diminuiu as exigências para a entrada de subsidiárias rurais de bancos e em paralelo liberou indiretamente o equivalente a US\$ 21,84 bilhões para as Cooperativas, na forma de compra de títulos de empréstimos duvidosos. Essas ações fortaleceram as cooperativas seu índice de empréstimos ruins para menos de 10% (em média, algumas poucas ainda apresentavam índices elevados) e aumentando o número de depósitos. A fim de diminuir a exclusão financeira o governo central disponibilizou o equivalente a US\$ 16,6 bilhões em empréstimos subsidiados para as cooperativas em 1999, visando beneficiar quem não pudesse apresentar garantias para os empréstimos, mas não tivesse histórico sujo perante as cooperativas esse benefício foi focalizado nas áreas oeste e central da China (YEUNG, 2015).

Através de testes econométricos, Yeung (2015) aponta que a crescente presença de cooperativas de crédito em setores rurais com elevadas taxas de inadimplência¹⁰ é alta e tendencial, porém há uma maior concentração destas nas áreas rurais que têm um PIB acima da média nas zonas de baixa renda rural considera-se que uma maior pressão sobre a evasão de Cooperativas, também por conta da presença de filiais dos bancos Agrário (ABC) e de Desenvolvimento Agrário (ADBC), essa inadimplência.

Analisando os dados de quantidade de empréstimos, o autor depara-se com uma maior tendência das cooperativas efetuarem empréstimos a pequenas propriedades rurais, em áreas que possuem maior concentração industrial, mesmo que essas áreas apresentem maiores números de empréstimos duvidosos.

As cooperativas encontram-se em um mercado cada vez mais competitivo, com a liberação da entrada de outras instituições, inclusive estrangeiras, e o investimento do governo para que essas áreas se tornem mais atrativas para investimentos de instituições financeiras. A fim de se manterem ativas no mercado, as cooperativas de crédito procuram as áreas com maiores possibilidades de lucros e tendem a serem mais abertas a empréstimos nessas áreas. Assim torna-se mais fácil entender como áreas com maior renda e maior nível de industrialização e, portanto, áreas onde a contratação de empréstimos maiores, que acarretam

¹⁰ Medida pelo número de empréstimos duvidosos.

menos custos e maiores lucros aos bancos, são priorizadas, em detrimento de áreas mais pobres e que dependem mais da agricultura, mesmo que estas tenham menos inadimplências.

Com isso, entretanto, os agricultores mais pobres da China podem ser excluídos, pois mesmo que as Cooperativas tendam a emprestar em áreas a despeito do nível de inadimplência, ainda se aplicam as regras básicas de empréstimos formais; um histórico sujo ou a falta de um histórico em instituições financeiras pode impossibilitar o empréstimo.

Antes da desvinculação das Cooperativas do ABC, as exigências para os empréstimos eram mínimas, porém o cenário foi mudando e hoje muitos fazendeiros pobres são condicionalmente excluídos e têm que buscar empréstimos em sistemas de crédito informais. A maioria dos empréstimos em pequenas propriedades rurais são fornecidos aos que possuem as maiores rendas (80% dos empréstimos), fazendo com que somente 16% dos pequenos fazendeiros chineses contraíam empréstimos (dados de 2006).

A seguir discutiremos as implicações das reformas e aberturas de diálogos da China com outras nações do mundo durante a década de 1970 e após as reformas.

2.3 Relações diplomáticas e comerciais

Com a reabertura do comércio e das relações diplomáticas entre EUA e China no início dos anos 1970, com as iniciativas do então presidente dos EUA, Richard Nixon, e as exportações de grãos daquele país para a China, o EUA desejavam iniciar um processo de “desenvolvimento a convite”, auxiliando no crescimento chinês, semelhante ao ocorrido no resto do Leste Asiático, como uma estratégia para isolar a URSS. Este movimento do país ocidental teve importância dentro do crescimento chinês nos anos 1970, porém, como será amplamente discutido nesse trabalho, não foi o único e nem o mais importante fator de crescimento da China.

Durante aquela década, a exportação de grãos norte-americanos para a China foi crescente, fazendo dos EUA o segundo maior parceiro comercial (somente atrás do Japão) do país; porém, na segunda metade da década de 1970, essas importações foram cortadas, devido à preocupação com os déficits com os EUA e também ao aumento na produção local, principalmente, como vimos, no final da década após as reformas no campo.

Buscando atrair capital estrangeiro, tecnologia, novos modos de gestão e criar um setor manufatureiro grande e moderno, ainda mais com rapidez, a necessidade de abertura

para o comércio e o investimento externo se torna crescente; e com o poder nas mãos de um setor do PCC não tão avesso ao contato com outros países, inicia-se um processo de abertura comercial. Para que tal movimento não influenciasse a reorganização econômica que a China passava com as reformas iniciadas em 1978, o governo opta por criar Zonas Econômicas Especiais (ZEE) e isolar, em primeiro momento, a abertura do mercado nacional a áreas específicas.

Utilizando-se de sua geografia e da distribuição de regiões e cidades pelo país, as regiões que receberam permissões para exportarem e receberem investimentos sem grandes restrições do governo foram as litorâneas e as cidades perto de deltas e margens de grandes rios. Inicialmente, em maio de 1980, as regiões de Guangdong e Fujian receberam modificações legais para se tornarem ZEEs. No mesmo ano, foram aprovadas mudanças também para as regiões de Shenzhen, Zhuhai, Shantou e Xiamen. Em 1984, mais 13 cidades foram incorporadas na gestão das ZEEs: Dalian, Qunhuangdao, Tianjin, Yantai, Shanghai, Ningbo, Wenzhou, Fuzhou, Zhanjiang, e Beihai. No ano seguinte, as regiões do delta dos rios Yangtze e do Périola, assim como o triângulo Xianmen-Zhangzhou-Quanzhou e as penínsulas de Jiaodong e Liaodong passam a serem abertas (LEITE, 2010).

Essas regiões funcionaram como testes e zonas de aprendizado, para a industrialização de regiões mais continentais na China, além de posteriormente serem investidoras nessas regiões localizadas mais no interior do continente.

A abertura também se deu no âmbito financeiro, com um fluxo, em 1979, de US\$ 20 a 30 bilhões, provindo de uma série de países, sobretudo desenvolvidos. Os empréstimos internacionais, também foram fornecidos a taxas favorecidas, chegando a 7,25 a.a. para empréstimos acima de 5 anos (MEDEIROS, 1999).

Em 1980 a China recebeu a classificação de nação mais favorecida, por ser uma nação em desenvolvimento¹¹, o que permitiu reduções de tarifas de importações de têxteis e vestuários em metade dos seus valores, situação que levou a China para a posição de maior exportadora não regulada (por estar fora do GATT) de tecidos para os EUA. A combinação de exportações favorecidas com influxo de crédito permitiu uma renovação do maquinário, tanto das empresas pesadas quanto da têxtil. Os acordos de importações de plantas envolveram os setores de aço, carvão, eletricidade, equipamentos de transporte, maquinário agrícola e

¹¹ Essa classificação não era permanente e precisava de revisão anual para continuar.

químicos agrícolas. Esses acordos somavam US\$ 17,5 bilhões com os EUA e um acordo com o Japão, que se iniciou em US\$ 20 bilhões, expandiu-se para US\$ 60 bilhões, em 5 anos.

Nas exportações a China apresentou um crescimento considerável nesse período. Enquanto, em 1978, a relação exportação e importações em relação ao PIB era de 10%, em 1984, representavam 17% e, em 1995, correspondiam a quase metade do PIB, com 44%. Em termos nominais, ocorreu um salto das exportações de US\$ 27,4 bilhões, em 1985, para US\$ 148,8 bilhões, em 1995. Nesse período, o maior mercado das exportações chinesas era Hong Kong, responsável por 45% delas, em 1992. Naquele ano, metade do valor exportado, US\$ 40 bilhões, foram de exportações ordinárias, ou seja, de fora das ZEEs; US\$ 30 bilhões foram de produtos importados e reexportados após transformações e os últimos US\$ 10 bilhões foram de produtos montados por meio de subcontratações. Fora Hong Kong o maior importador da China foram os EUA. A posição avançada de Hong Kong se dá pela sua utilização como ponto de saída de produtos chinês. (MEDEIROS, 1999).

Durante toda a década de 1980 as exportações foram a maior fonte de divisas do país, sendo responsáveis por 77% das divisas, em 1988, nesse mesmo período, os empréstimos dos bancos e credores oficiais foram a segunda maior fonte.

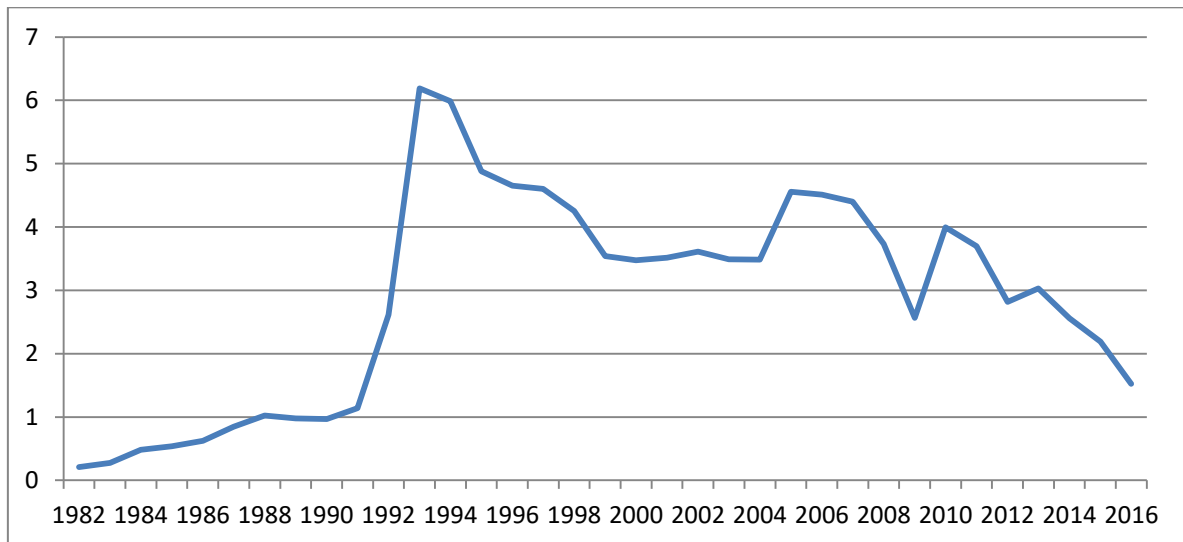
Naquela década, toda a economia do leste asiático teve suas moedas depreciadas, face ao dólar, principalmente por conta da relação EUA-Japão, à época a economia mais forte da região. A partir da metade da década (1986), essa situação se acentuou, a despeito do começo da depreciação internacional do dólar, e as moedas asiáticas ficaram ainda mais desvalorizadas em relação ao dólar e também frente ao iene. Porém, no final da década, as moedas de Hong Kong, Taiwan e Coréia do Sul apreciaram-se tanto em relação ao iene quanto ao dólar, mas o Renminbi¹² continuou desvalorizado.

Esses movimentos cambiais tiveram reflexos sobre os fluxos de capitais na região à medida que as moedas das economias menores (Hong Kong, Coréia do Sul, Taiwan e em menor escala, China) desapreciavam suas moedas, os capitais do Japão fluíam para estes países e o comércio regional se intensificava. Esse movimento se torna mais forte a partir da metade da década de 1980, quando essa relação cambial se intensifica. Porém, no final desta mesma década, quando a desvalorização maior fica por conta do Renminbi, os fluxos de

¹² Renminbi (que pode ser traduzido como “moeda do povo”) é o nome da moeda chinesa, porém sua unidade de conta, o Yuan é mais usado para designar a moeda, tanto na China quanto nos mercados internacionais. Ainda existem outras palavras usadas para a moeda chinesa, como kuai e fên, porém estas são utilizadas mais no Mandarim falado popularmente.

capitais passam a rumar em direção à China, fazendo com que o IDE nesse país crescesse. Como o dólar acompanhou e em certa medida influenciou esses movimentos cambiais, os fluxos de comércio da China com os EUA variaram no mesmo sentido, fazendo com que ela, no final da década, tivesse um superávit comercial crescente com os EUA.

Gráfico 5 – IDE na China em porcentagem do PIB 1982-2016



Fonte: World Bank (2007)

No início dos anos 1990, a relação dos EUA com a China muda, em decorrência de dois fatos políticos: o fim da Guerra Fria e os protestos (e o massacre) na Praça da Paz Celestial. Essa mudança pode ser vista no uso, pelos EUA, de sua influência no Banco Mundial e no Banco de Desenvolvimento Asiático, para negar empréstimos à China; porém a política comercial entre os dois países não foi tão afetada, com a China continuando com seu superávit comercial com os EUA, assim como não deixando de receber investimentos de empresas americanas que se interessavam pelo mercado interno chinês. A política comercial da China também contribuiu para que as pressões isolacionistas dos EUA fossem respondidas principalmente trocando acordos comerciais importantes de empresas americanas por fabricantes de outros países, como foi o caso do cancelamento de importações de aviões da Boeing, em favor dos da Airbus.

Porém, logo no início da década, a China fez esforços para voltar a boas relações diplomáticas e de relativa calma com os EUA; a visita do Secretário de Estado dos EUA, James Baker, àquele país asiático, em 1991, demonstra o início da volta de relações amigáveis, após 1989 e as repercussões que seus acontecimentos tiveram no relacionamento dentre os dois países.

Para o IDE, a ação decisiva nos anos 1990, foi a má desvalorização que aconteceu em 1993. A partir daquele momento, houve um salto no IDE, de 1% da participação no PIB para 6%, como apresentado no Gráfico 4. A relação do câmbio está apresentada no Gráfico 19.

A relação da China com vários países se estreitou nessa época, sendo que os principais objetivos dela, ao se relacionar com outros países eram o combate à hegemonia norte-americana, desenvolvimento amistoso e a prosperidade econômica conjunta (LEITE, 2010).

Após o desgaste sofrido no fim da década de 1980, os primeiros anos dos 1990 foram caracterizados por uma política externa chinesa que buscava não aparecer muito, a fim de não prejudicar a modernização e a abertura das regiões especiais. Da metade daquela década em diante, a China adota uma política externa mais agressiva com uma proposta de multipolarização mundial, buscando também alianças sul-sul com países em desenvolvimento. Essa estratégia se baseava em não formação de aliança com grandes potências; não –confrontação política; e postura de não enfrentamento e não acirramento de debate com atores envolvidos em agendas de grandes potências (LEITE, 2010).

Tabela 3 – Comércio exterior com os principais parceiros, 1990, 1995 e 2005.

| | EUA | Hong Kong | Japão | Coréia do Sul | Alemanha |
|------------------------|---------|-----------|---------|---------------|----------|
| Exportações | | | | | |
| Em US\$ milhões | | | | | |
| 1990 | 5.314 | 27.163 | 9.210 | 433 | 2.062 |
| 1995 | 24.744 | 36.004 | 28.466 | 6.688 | 5.672 |
| 2005 | 163.348 | 124.505 | 84.097 | 35.117 | 32.537 |
| Em % do Total | | | | | |
| 1990 | 8,5 | 43,3 | 14,7 | 0,7 | 3,3 |
| 1995 | 16,6 | 24,2 | 19,1 | 4,5 | 3,8 |
| 2005 | 21,4 | 16,3 | 11,0 | 4,6 | 4,3 |
| Importações | | | | | |
| Em US\$ milhões | | | | | |
| 1990 | 6.591 | 14.565 | 7.656 | 236 | 2.980 |
| 1995 | 16.123 | 8.599 | 23.007 | 10.288 | 8.035 |
| 2005 | 48.995 | 12.232 | 100.468 | 76.874 | 30.668 |
| Em % do Total | | | | | |
| 1990 | 12,2 | 27,0 | 14,2 | 0,4 | 5,5 |
| 1995 | 12,2 | 6,5 | 21,9 | 7,8 | 6,0 |
| 2005 | 7,4 | 1,8 | 15,2 | 11,6 | 4,6 |
| Saldo Comercial | | | | | |
| Em US\$ milhões | | | | | |
| 1990 | -1.277 | 12.598 | 1.554 | 197 | -918 |
| 1995 | 8.621 | 27.405 | -541 | -3.600 | -2.363 |
| 2005 | 114.353 | 112.273 | -16.371 | -41.757 | 1.869 |

FONTE: LEITE, 2010.

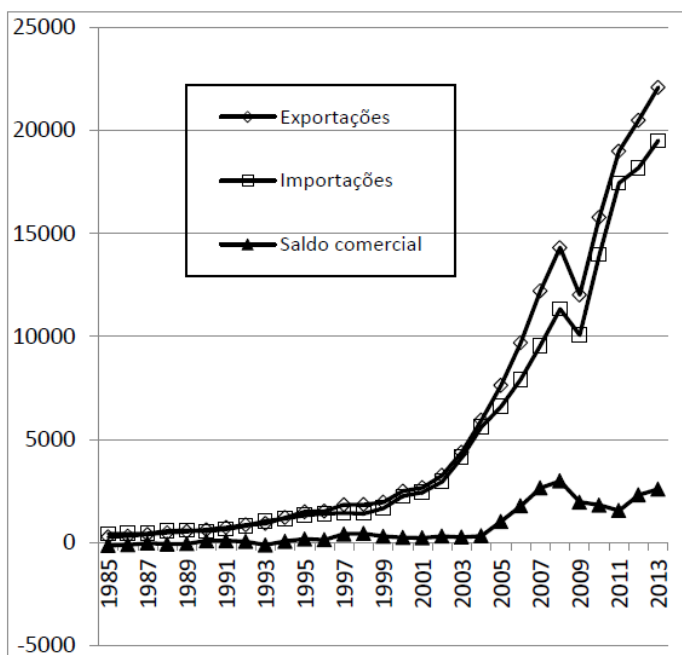
A partir da Tabela 3 podemos observar que a China passou a depender cada vez menos dos EUA nas suas importações – apesar de o total delas, a partir dos EUA, ser crescente - passando assim a obter um saldo comercial cada vez maior com aquele país. Porém, o principal foco de saldo positivo para a China, até 2005, é Hong Kong. A abertura comercial da China, com as expansões das ZEEs e as flexibilizações de outras regiões do país, através dos entes subnacionais, permitiu um aumento de comércio e um aumento de influxo de capitais nesse período (1990-2005) e esse movimento foi endossado pela política externa, inicialmente contida e posteriormente cada vez mais incisiva, em relação aos países em desenvolvimento.

Assim, apesar da paulatina abertura chinesa nas décadas de 1980 e 1990, esta ainda se dividia, praticamente, em dois regimes: um de abertura quase total para empresas estrangeiras (e nacionais) que se empenhavam em exportar, a partir da China; e outro, fechado, para as outras empresas (BRANSTETTER e LARDY, 2008 *apud* LEITE, 2010).

Antes de 1985, a balança comercial da China manteve-se instável, com exportações crescentes, devido ao câmbio, mas acompanhada de grandes importações de grãos e maquinários. Após um déficit de US\$ 11 bilhões, em 1985, o país reconhece a necessidade de mudança na balança comercial, a fim de manter o crescimento de sua indústria. Inicialmente as importações foram restringidas, tanto com relação aos gêneros alimentícios quanto no tocante a bens de consumo e bens intermediários, com o país focando-se principalmente na compra de equipamentos. Do lado das exportações, houve fortes incentivos para a exportação de têxteis e de produtos da indústria leve como um todo. Porém, essa mudança ocorreu lentamente e até os anos 1990 a balança comercial chinesa foi deficitária, sendo o seu Balanço de Pagamentos “fechado” apenas com influxos financeiros principalmente via crédito, já que o IDE ainda estava crescendo naquela década¹³. Contudo nos anos 1990 a balança comercial passou a apresentar superávits e o IDE ultrapassou o crédito na entrada de capitais no país.

¹³ Em 1984 o IDE que entrava na China era de US\$ 1,4 bilhão, em 2014 esse número salta para US\$ 119 bilhões. (DE PAULA; JABBOUR, 2016).

Gráfico 6 – Balança comercial da China (em US\$ 100 milhões) (1985-2013).



Fonte: DE PAULA; JABBOUR, 2016, p. 4.

No gráfico acima podemos ver o crescimento das importações e exportações da China durante os anos 1990 e o salto desse crescimento nos anos 2000. O saldo comercial começa a ser positivo a partir de 1995, quando, após desvalorizações do renminbi as exportações tiveram um crescimento mais robusto que as importações.

O crescimento das exportações nos anos 2000 é acompanhado de um crescimento na complexidade dos produtos exportados pela China, complexidade advinda de exportações cada vez mais vigorosas com uma taxa de câmbio que as favorecia e políticas industriais que se aproveitam do IDE, de fusões e aquisições por parte de estatais, para promover um forte processo de substituições de importações no país esse crescimento pode ser visto no aumento das exportações de manufaturados nos anos 1990, que salta de US\$ 19,4 bilhões em 1991 para US\$ 83,8 bilhões em 1997 (DE PAULA, JABBOUR, 2016).

Após vários anos de negociações, a política externa de abertura do comércio da China se concretiza com a entrada daquele país na Organização Mundial de Comércio (OMC), em 2001. Assim, inicia-se um novo processo de abertura, agora focado em trazer o comércio internacional para toda a China e não somente as ZEEs.

Para ser aceita na OMC a China teve que se dispor a cumprir uma série de acordos e cláusulas, sendo as principais delas: a aderência a todos os acordos do GATT-1994 que

incluía regras de comércio, investimentos e propriedade intelectual; requerimento de administração uniforme, implicando as aplicações das cláusulas da OMC a todo o território do país; expansão do tratamento fiscal dado a elas a todo o território chinês; transparência; disposição de mecanismos judiciais para julgamentos de não cumprimento de acordos dentro da própria China; garantia progressiva (em até três anos após entrada na OMC) a todas as empresas situadas em território chinês de liberdade para a comercialização de todos seus produtos; garantias de que as comercializações feitas pelas *tradings* chinesas estejam de acordo com as normas da OMC; estabelecimento de cronograma para eliminação de barreiras não comerciais à entrada de produtos; não interferência nos mecanismos de formação de preços; compromisso de notificação de subsídios a exportações; compromisso de que todos os impostos estejam de acordo com o GATT (1994); subsídio máximo de 8,5% sobre o valor da produção para itens agrícolas (menor que os 10% permitido para países em desenvolvimento); diminuição de barreiras técnicas para o comércio; comunicação de todas as leis e medidas fitossanitárias à OMC (Leite, 2010).

A entrada na OMC trouxe à economia chinesa uma redução da importância relativa dos setores agrários na composição do PIB, acompanhada de um crescimento do setor industrial e de serviços, sendo que os serviços crescerem em ritmo ainda mais acelerado, puxados pelos setores financeiro e de telecomunicação agora abertos à concorrência.

No setor industrial era esperada uma queda em vários setores industriais chineses devido à maior exposição a concorrentes internacionais, porém o rápido aprendizado chinês e a carência de bens de maior conteúdo tecnológico pela população, ou seja, não havia ainda grande demanda por estes bens, naquele país, além do câmbio (e da relação câmbio-salários) competitiva, fizeram com que não houvesse falências significativas nos setores que produziam os vários tipos de bens.

No geral, a entrada da China na OMC seguiu a linha de desenvolvimento traçado pelas reformas de 1978, principalmente em relação a sua inserção chinesa no cenário internacional.

Desde a criação das Zonas Econômicas Especiais (ZEE), as exportações chinesas têm crescido de forma quase exponencial, alcançando um volume de US\$ 2,43 trilhões, em 2015, ou 22% do PIB chinês, enquanto, em 1990, representavam 14% do PIB e movimentavam US\$ 50,6 bilhões¹⁴.

¹⁴ Banco Mundial, Disponível em: <http://data.worldbank.org/country/china?view=chart>

Para manter essas altas taxas de exportação, o câmbio foi uma ferramenta fundamental. Mantendo-se basicamente fixo, desde 1994, após uma maxidesvalorização, passou a flutuar em pequena banda de 2006 até 2008, quando, por pressão da crise, voltou a ser fixo até 2011, passando, então, a apresentar tendência de apreciação.

Em termos reais, a taxa de câmbio chinesa se depreciou nos anos 1980, chegando aos menores patamares no início dos anos 1990 na metade daquela década, há uma apreciação em consequência de inflações internas, porém a moeda se mantém ainda depreciada em comparação com a década anterior. E, a partir de 2011, há uma tendência de apreciação da moeda, que é revertida em 2015, por pressão do BPC. Essa estratégia manteve o renminbi sempre depreciado, incitando as empresas a exportarem e contribuindo para a forte elevação das reservas cambiais do BPC.

Nas ZEEs, há maior liberdade cambial e isenções fiscais para as empresas como visto, o foco dessas regiões era a expansão das exportações e a atração de investimentos e fora dessas regiões a proteção contra importações se dá tanto pelo controle cambial feito pelas *tradings* estatais quanto por proteção tarifária (sendo o principal imposto para importação de 43% nos anos 1980 e 23% nos anos 1990) como por proteção não tarifária, como a restrições quantitativas para cerca de 20% das importações.

As importações cresceram nesse período, porém com restrições sobre os produtos autorizados, a fim de que não se importassem concorrentes dos produtos nacionais; o câmbio era mantido desvalorizado e a abertura financeira deu-se com baixo endividamento externo e com prioridade para o Investimento Direto Estrangeiro (IDE). O endividamento ocorria então, em moeda nacional, a partir do mercado financeiro doméstico, com baixas taxas de juros dos bancos estatais. O uso do IDE na economia chinesa se dava mais em função da busca por tecnologia do que por dificuldades de financiamento.

A seguir abordaremos as questões relativas á indústria chinesa e as transformações na composição da produção e da propriedade das empresas.

2.4 A questão industrial e as Estatais

Durante o período 1949-1978, a indústria chinesa cresceu, porém principalmente em setores específicos, como metalurgia e eletricidade, com a produção per capita destes insumos crescendo 11 e 16 vezes, respectivamente. Já os bens de consumo tiveram um crescimento

mais restrito: a indústria têxtil aumentou sua produção per capita somente 30%, durante esses anos, e a indústria de bens supérfluos praticamente desapareceu.

Seguindo o modelo soviético, nesse período, a China desenvolveu setores pesados intensivos em capital, em detrimento de setores mais leves e intensivos em trabalho. Depois de 1978, esse padrão de crescimento começou a mudar e os setores leves, que haviam sido negligenciados no período anterior compreendiam 64% da produção industrial do país, na década de 1950, mas em 1978 correspondiam somente a 27% desta volta a exibir taxas de crescimento mais elevadas.

A tabela 4, abaixo, mostra que houve também um forte incentivo para que outros setores, mais intensivos em tecnologia, antes ausentes no país, crescessem nesse período, como, por exemplo, a indústria eletrônica e farmacêutica.

Tabela 4 - Taxas de crescimento, em porcentagem, na Indústria Chinesa 1980-1995

| Setor | Taxa de Crescimento Média Anual (%) |
|--|-------------------------------------|
| Eletrônica e equipamentos de comunicação | 28,0 |
| Abastecimento | 21,9 |
| Produtos Plásticos | 20,8 |
| Mineração de não metais | 20,6 |
| Produtos de Madeira | 20,5 |
| Fibras Sintéticas | 20,4 |
| Maquinário Elétrico | 19,8 |
| Farmacêutica | 19,5 |
| Produtos de Couro e Lã | 19,4 |
| Produtos de Metal | 19,4 |
| Materiais de construção | 19,2 |
| Maquinário e instrumentos | 19,9 |
| Impressão | 15,9 |
| Papéis | 15,2 |
| Mineração de Ferrosos | 15,1 |
| Brinquedos e produtos variados | 13,7 |
| Produtos alimentícios | 13,3 |
| Mineração de metais não ferrosos | 13,2 |
| Produtos de Borracha | 12,8 |
| Químicos | 12,5 |
| Têxtil | 10,2 |
| Metalurgia de não ferrosos | 10,2 |
| Eletricidade e aquecimento de água | 9,9 |
| Metalurgia de ferrosos | 8,6 |
| Carvão | 7,7 |
| Óleos e gás natural | 4,4 |

Fonte: Naughton, 2007.

Na tabela 5, podemos ver que a participação de manufaturados (eletrônicos, têxtil, produtos plásticos, etc...) na produção industrial chinesa cresceu 17%, entre os anos 1980 e

1995, mostrando a força que a indústria leve passou a ter naquele país, reduzindo o tamanho relativo dos produtos da indústria pesada, e de insumos, como mineração e energia.

Tabela 5 – Participação dos setores no total da produção da indústria, em porcentagem, 1980 e 1995.

| Setor | 1980 | 1995 |
|--------------------------------|------|------|
| Mineração | 12 | 6 |
| Produtos Padronizados | 33 | 26 |
| Semipadronizados ¹⁵ | 25 | 23 |
| Manufaturados diferenciados | 25 | 42 |
| Serviços públicos | 5 | 3 |

Fonte: Naughton, 2007.

Nas reformas de 1978, a questão industrial teve grande impacto, com uma diminuição do peso relativo das empresas estatais (do governo central) na economia. Contudo, esta não se deu através de grandes privatizações, mas antes por meio do crescimento econômico puxado também por empresas estatais, porém controladas pelos entes subnacionais, as TVEs, e com o aumento da participação da iniciativa privada, com núcleo nos setores não controlados por estatais e através do IDE, que se efetuava de forma única, cumprindo um importante papel de transferência tecnológica, além da importante participação das pequenas empresas.

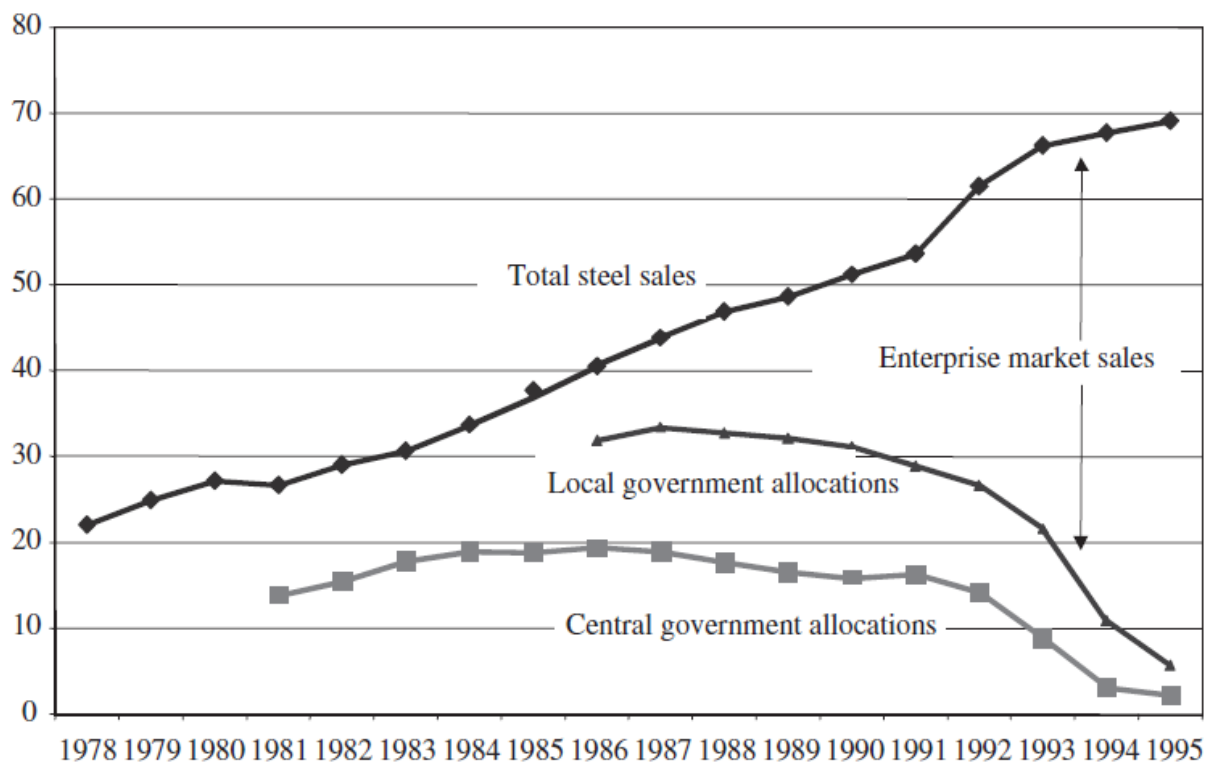
A indústria chinesa enfrentou, assim, grandes mudanças estruturais, desde 1978, e passando a crescer em média 15% a.a.(Naughton, 2007), após os anos 1980 até 2000. Essa mudança teve como causa mais impactante a entrada de novas firmas, que criaram um mercado intensamente competitivo, alterando a estrutura de propriedade chinesa assim como alterando o sistema financeiro à indústria; este processo de entrada esteve, também, intimamente ligado à emergência das TVEs. Porém, como visto, esse processo de abertura não foi acompanhado por privatizações o PCC atuou sobretudo na base das reformas, a fim de mudar os incentivos dos empresários públicos e orientá-los para um modelo que buscasse o lucro das firmas que dirigiam.

¹⁵ Incluem-se nessa categoria químicos, têxteis, produtos de madeira e materiais de construção.

Os entes subnacionais foram estimulados a passar a controlar as empresas que eram de coletivos de trabalhadores e essas passam, cada vez mais, a desempenhar um papel importante nas receitas extra-orçamentárias destes entes, significando um apoio financeiro importante para os governos locais. A venda do excedente de produção passa a ser permitida e isso estimula concorrência entre as TVEs e o acesso a crédito (no mercado financeiro interno). A estrutura pulverizada dessa parte da indústria também ajudou a controlar o êxodo rural e o inchaço das cidades costeiras; os trabalhadores rurais passaram a ter a opção de trabalhar na indústria, mas sem deixar a zona rural.

A exemplo do que se passava no campo, a indústria também foi submetida a um sistema duplo de preços. Mesmo sendo propriedades estatais, estas passaram a destinar menos lucros para o Estado e gradualmente manejar seu próprio investimento. Em concomitância com essa mudança, as empresas poderiam vender o que fosse produzido, além do exigido pelo governo, a preço de mercado sendo somente obrigada a vender uma parte de sua produção a preços mais baixos ao governo; assim se criou na China um ambiente de convívio entre um produto com um preço estipulado pelo governo, que era mais baixo, e o mesmo produto com um preço de mercado, mais alto.

A estratégia que dos governantes não foi interromper as diretrizes impostas pelo governo às empresas de uma vez, mas deixar que elas perdessem importância diante da tomada de decisões das empresas. Essa ação é exemplificada abaixo pelo gráfico que mostra como, até meados de 1985, o governo não diminui a quantidade alocada de produção de aço, mas a deixa estável, enquanto a produção continua crescendo com recursos alocados de acordo com o mercado. Somente após aquele ano, o PCC diminui efetivamente sua participação na economia, o que foi acentuado após 1992, quando há o remodelamento institucional na China para abarcar a nova estrutura econômico-social que estava se moldando.

Gráfico7 – Produção de aço e a alocação governamental 1978-1995

Fonte: Naughton, 2007.

Com a diminuição das barreiras à entrada impostas pelo governo aos setores controlados por estatais, vários empreendimentos surgiram aumentando a competitividade do mercado; a maioria eram empreendimentos de cooperativas, mas havia também os privados e estrangeiros. O fator de peso nessa abertura e no grande surgimento de empresas foi o tamanho e diversidade do mercado, permitindo que houvesse competição até entre as estatais.

A transição industrial chinesa é dividida por Naughton (2007) em duas fases; sendo a primeira durante 1978-1993; nesse período a privatização praticamente não acontece e as mudanças no mercado se deram através da entrada de firmas privadas no mercado chinês.

Não se findando sobre a opinião de que a administração pública é invariavelmente ineficiente, o governo chinês não focou esta transição nas privatizações, não incorrendo em um abandono dos setores dominados por estatais. O foco do PCC deu-se sobre reformas nas diretorias, dessas empresas, trazendo incentivos e competitividade para os setores onde as estatais atuavam, fortalecendo e dinamizando estas empresas, mas sem que elas deixassem de ser estatais.

Antes das reformas de 1978, a maioria das firmas era de tamanho médio, a produção industrial era concentrada nessas estatais urbanas, com 77% da produção dominada por governos locais ou outros níveis de governo, 14% sendo da produção de coletivos urbanos e 9% das TVEs. As estatais tinham responsabilidade pelo bem estar e saúde de seus trabalhadores e seus executivos tinham pouca liberdade, tendo que seguir várias metas impostas por diversos órgãos burocráticos (Naughton, 2007).

As mudanças na composição industrial tiveram como foco as TVEs; para que estas pudessem expandir-se, foram liberadas de seus encargos e metas. Sua produção cresceu até os anos 1990, ocupando parte do espaço que era das State Owned Enterprise (SOE), estas últimas tiveram diminuída constantemente a porcentagem que sua produção no PIB, nesse período, dando espaço também para as firmas privadas, tanto nacionais quanto estrangeiras. Porém, mais uma vez, esse processo inicial que levou a uma mudança de composição da origem da produção industrial chinesa não teve as privatizações como veículo de mudança.

As firmas privadas tiveram espaço para crescer na produção de baixa escala, que era praticamente inexistente, mesmo antes de 1978. Essas mudanças permitiram um rápido crescimento da produção industrial e uma grande diversificação na composição das propriedades industriais do país.

A composição das estatais sempre teve uma diferenciação entre as controladas pelo governo central e as pelos governos locais. As do governo central (SOEs) envolvem setores estratégicos, tem um tamanho consideravelmente maior e atuam em mercados com grandes barreiras a entrada (naturais e impostas); já os governos locais tem empresas que atuam em setores competitivos e pouco estratégicos (TVEs). Esse tipo de composição é importante para entender a segunda onda de reformas indústrias que ocorreram após 1996.

As estatais locais por serem, menores e atuarem em mercados mais competitivos frequentemente eram deficitárias e pouco eficientes; para resolver tal questão o PCC aprovou a Lei das Empresas (ou o direito societário) no início dos anos 1990. O objetivo dessa lei era transformar, regularizar, institucionalizar e corporatizar as estatais, tornando-as um modelo mais compatível ao mercado. Esse processo visava criar um arcabouço legal para que qualquer composição de propriedades fosse possível dentro das empresas. Assim as estatais após se tornarem empresas, passavam a ter a opção de vender parte de si mesmas ou até de se privatizarem. E os governos locais foram estimulados a privatizarem as empresas que não

eram lucrativas. No 15º Congresso do Partido Comunista, em 1997, esse processo foi chamado de “agarrando as grandes, e deixando as menores irem” (Naughton, 2007).

Tabela 6 – Composição da produção industrial chinesas em porcentagem (1980 e 2004)

| | 1998 | 2004 |
|--|-------------|-------------|
| Estatais e corporações controladas pelo Estado | 49,6 | 38,0 |
| Sociedades por ações | 6,4 | 42,1 |
| Empresas de investidores estrangeiros | 24,7 | 30,8 |
| Empresas coletivas | 19,6 | 5,3 |

Fonte: Naughton, 2007.

Na tabela podemos acompanhar o declínio das estatais e o grande crescimento de firmas acionárias. Os coletivos (urbanos e rurais) tiveram um rápido declínio após seu pico de produção em 1996, passando por privatizações e fechamentos (Naughton, 2007).

Antes das reformas de 1978, as estatais utilizavam seus lucros, através dos governos, para manter seus investimentos; com pouca concorrência, elevada proteção nos mercados e regulação de preços, os lucros das estatais chegaram a 14% do PIB. Esse lucro era dirigido ao governo e retornava para as estatais nos planos de investimento; estes chegaram a representar 62% de todo o investimento em capital fixo das estatais, em 1978 (Naughton, 2007).

Após as reformas e a mudança de propriedades na indústria chinesa, o lucro destas chegou a quase 0% do PIB e surgiu a necessidade de novas formas de financiamento de seus investimentos. Assim as estatais buscaram os bancos para se financiar. Esse processo foi concomitante ao incentivo para que os empresários das estatais buscassem obter lucro em suas produções, assim os empréstimos seriam pagos com estes lucros. Porém, em um primeiro momento de ajuste, a solvência das empresas diminuiu.

O principal incentivo implantado para estas empresas, em 1979, foi o lucro compartilhado; assim, se as estatais alcançassem seus objetivos, tinham permissão para reter uma porcentagem fixa do lucro, normalmente abaixo de 10%. Entre 1983 e 1986, esse padrão foi alterado para uma de progressiva partilha dos lucros, nestes anos, além da porcentagem fixa, essas empresas tinham direito a algo em torno de 20% do aumento de seus lucros, em relação ao ano anterior. E, a partir de 1986, esse padrão, uma vez mais, mudou para um lucro contratado, onde as empresas se comprometiam a enviar uma porcentagem do lucro ao

governo e retinham o resto; nesse período a retenção das empresas alcançou quase 100% (Naughton, 2007).

Essas mudanças tinham que vir acompanhadas de flexibilização dos preços. Então, a exemplo do que estava acontecendo no campo, as empresas tinham responsabilidade sobre a produção, tendo obrigação de vender cotas sob o sistema de preços do governo e, quando essas eram completadas a empresas podiam vender e comprar a preços de mercado. Assim, com os incentivos para o lucro e a possibilidade de vender a preço de mercado, que era usualmente mais elevado do que o oferecido pelo governo, as estatais começaram a se voltar mais para o mercado.

Assim, a burocracia em que as empresas estavam inseridas teve de ser alterada para que os seus responsáveis tivessem incentivo para buscar lucros para suas empresas. Porém, as agências e os órgãos governamentais continuaram, é claro, atuando, e até se aproximaram mais das empresas, pois os empresários tinham que negociar lucros-alvo com seus superiores e à medida que estes eram alcançados, os empresários podiam ganhar recompensas em dinheiro e outras formas (Naughton, 2007).

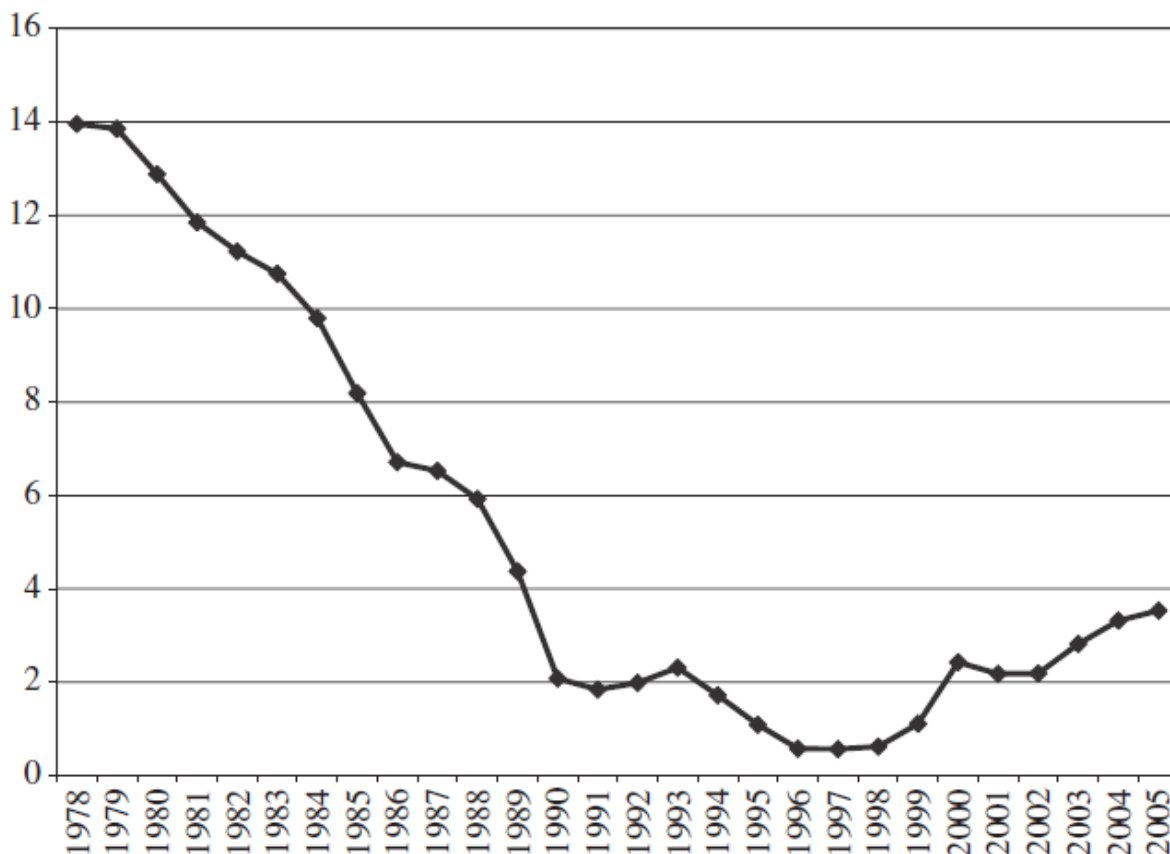
Dentro das firmas, os empresários tinham mais força e mais liberdade, porém as composições de diretoria eram escolhidas pelo Partido Comunista e os empresários tinham que perseguir uma série de metas com seus trabalhadores além de negociar com seus sindicatos. Com o aumento dos lucros, as responsabilidades das empresas em relação ao bem-estar dos trabalhadores também aumentava.

Esse sistema levou a uma situação onde os empresários controlavam boa parte dos lucros e, portanto, dos investimentos das estatais, ademais do conhecimento interno da empresa, o que lhes auxiliava nas negociações com seus superiores. Com isso, iniciaram-se conflitos entre interesses do Estado (proprietário) e dos dirigentes destas empresas, além de outros problemas, como o grande aumento do consumo destes dirigentes e a falta de supervisão mais efetiva sobre as operações comerciais de suas empresas.

Mesmo assim, pode-se perceber, no Gráfico 8, que os lucros das estatais como percentagem do PIB chinês declinam praticamente sem interrupção, entre 1978 e 1997, quando volta a se elevar um pouco, até 2005. As razões disso são, por um lado, o grande crescimento do PIB chinês, no período e, por outro, a grande competição entre empresas,

inclusive as estatais, o que achatava os preços destas e seus lucros, ainda que a produção delas fosse ampliada enormemente no período analisado (Naughton, 2007).

Gráfico 8 – Lucros das estatais como porcentagem do PIB, 1978-2005



Fonte: Naughton, 2007.

Para analisar a solvência pode-se usar a razão entre empréstimos contraídos e o capital próprio da empresa. Nos dezesseis anos que sucederam as reformas de 1978 as estatais chinesas passaram de uma razão de 12, entre essas duas variáveis (empréstimos contraídos e capital próprio da empresa), para 211, em 1994, tornando-se uma das nações com firmas mais endividadas no mundo. Para comparação, a razão média, entre 1988 e 1996, da Alemanha foi 151. Na média, nesse mesmo período, os países que superam a China são o Japão e a Coréia (não por acaso igualmente asiáticos) com um endividamento de 230 e 347 respectivamente. Vale dizer, os países asiáticos como um todo usam uma elevada alavancagem para “turbinar” o investimento de suas empresas e, a partir destes, também o macroeconômico e, com isso, todo seu crescimento macroeconômico e dos setores que o compõem, sobretudo os priorizados por suas políticas econômicas.

Já no início da década de 2000, a razão de endividamento por capital próprio diminuiu para níveis menos preocupantes, já 141 em 2001, porém esse número ainda apresenta uma economia que depende imensamente do crédito bancário para continuar com seus investimentos.

A vulnerabilidade que essa situação implica para as empresas chinesas por exemplo, com a crise asiática que se inicia em 1997 e que atingiu países que possuíam empresas muito endividadas fez com que fossem tomadas medidas para que essa razão diminuísse. Assim, durante os anos 1990 o PCC deixou que as empresas menos lucrativas e, portanto, mais insolventes, fechassem as portas; nesse movimento, muito do crédito de alto risco dos bancos se tornou irrecuperável. Porém, o governo comprou boa parte destes e os bancos passaram a se comportar de maneira mais comercial, tornando-se mais exigentes em relação à concessão de crédito como um todo e, sobretudo, para investimentos nas empresas. Nessa mesma década, houve a abertura do capital de diversas empresas estatais, o que foi outra ferramenta para que as empresas se capitalizassem e diminuíssem a razão entre empréstimos contraídos e capital próprio.

Essa mudança de posição do governo perante as estatais é a marca da segunda fase no processo de transição econômica da China, que tem à frente o premier Zhu Rongji. Um dos principais pontos de inflexão em relação às reformas dos anos 80 é o abandono da ideia de reforma sem perdedores, com a diminuição da importância das estatais na economia chinesa e a busca pela desvinculação do Estado a alguns setores da economia.

Na Rússia e nos países do Leste Europeu, houve, claramente, uma série de diferenças entre as formas de organização das empresas estatais na era do socialismo e após a queda deste, na China essa mudança na governança também aconteceu, porém de forma diferente.

Naughton (2007) compilou algumas das diferenças cruciais entre as maneiras de governança das empresas nos diferentes sistemas, destacando o modo como a China modificou suas estatais, como mostrado na tabela abaixo.

Tabela 7 – Elementos de análise da transição das estatais na China (1950-2007)

| | Economia Planificada | Transição 1979-1993 | Transição 1996-2007 | Economia de Mercado ¹⁶ |
|--|--|---|--|--|
| Forma Organizacional | Elementos de hierarquia burocrática | Elemento burocrático com incentivos | Reorganização em Corporações | Variada dentro das estratégias da corporação |
| Objetivo da Direção | Atingir os objetivos dos planos governamentais e interesses da <i>danwei</i> ¹⁷ | Lucros por contrato e interesses da <i>danwei</i> | Lucro, porém com especificações | Lucro, mas considerando o valor futuro e o presente da empresa |
| Sistema de preços | Planificado | Sistema duplo | Preços de mercado com intervenção do governo | Preços de mercado, sujeito a regulações |
| Restrições orçamentárias ¹⁸ | Leve | Leve | Rígidas, com restrições | Rígidas |

Fonte: Naughton, 2007.

Nos países que abandonaram o socialismo, a transição de governança se deu muitas vezes através de um choque de privatizações. Assim, rapidamente o incentivo dos empresários se voltou ao lucro, a dura hierarquia entre a firma e o governo foi extinta, os preços liberalizados e os orçamentos drasticamente reduzidos e enrijecidos.

¹⁶ Naughton apresenta a China atual como uma economia de mercado, porém está não é uma visão consensual. Neste trabalho apresentamos as diversas maneiras como o estado atua dentro da economia chinesa e apresentamos argumentos mostrando que dificilmente a China se encaixa na classificação de economia de mercado. Para uma alternativa a este conceito é apresentado o de Socialismo de Mercado, discutido por Jabbour, 2010.

¹⁷ Espécie de sindicato dos trabalhadores; organização que os representava perante as diretorias das empresas estatais.

¹⁸ ¹⁸ O conceito de orçamento rígido vem em contraste com o de orçamento maleável que Kornai (1979) apresenta. O orçamento perfeitamente rígido se refere à situação onde a empresa tem que arcar com suas despesas somente com sua receita, sendo que algum nível de maleabilidade é sempre desejável para as empresas e normalmente é fornecido pelo mercado financeiro. Porém um orçamento totalmente maleável se refere a uma situação onde a empresa tem uma fonte ilimitada de recursos à qual pode recorrer. Assim a lucratividade de seu serviço não é mais a prioridade e esta pode se expandir e perseguir outros tipos de objetivos. Segundo o autor esse tipo de situação é típico de sociedades socialistas e afeta o sistema econômico transformando essas economias em “restringida pelos recursos”.

A metade dos anos 1990 teve características macroeconômicas um pouco mais restritas para a China, nesse momento em que os endividamentos das empresas eram altos, iniciou-se um processo de diminuição de acesso dos bancos a fundos para investimento e, por consequência, uma diminuição da oferta de crédito dos bancos às firmas. Assim, com um cenário macroeconômico não tão favorável, exposição a preços mais competitivos, escolhas passadas que levaram a elevados endividamentos, diminuição da oferta de crédito e o PCC adotando uma política de deixar as estatais que estavam em piores condições financeiras falirem ou serem privatizadas, o número de empresas sob o controle do estado diminuiu significativamente, caindo de 120.000 na metade da década, para 31.750 em 2004 (Naughton, 2007).

Porém, esse número é mascarado pelo movimento que também houve para juntar várias empresas estatais em companhias grandes e fortes, a fim de enfrentar as multinacionais estrangeiras. Para isso, a Lei das Empresas também tiveram participação crucial, tanto criando autonomia, já que as ordens não advinham diretamente dos vários órgãos burocráticos e sim da diretoria indicada pelo governo, como foco no lucro, à medida que a não mais necessidade de seguir várias metas dadas por diversos setores do governo liberou espaço para as firmas buscarem o lucro como meta principal.

Das firmas que fecharam as portas ou não estavam conseguindo se integrar à nova realidade macroeconômica, a maioria já se encontravam em dificuldades financeiras (Naughton, 2007), sendo que algumas das fábricas que faliram já não funcionavam. Mas mesmo as empresas que se mantiveram ativas só puderam assim prosseguir, pois a reforma industrial foi acompanhada por reformas tributárias, financeiras e com relação à responsabilidade pelo bem estar da população.

Apesar dos avanços que a Lei das Empresas visava implementar, sua aplicação foi lenta; em 2003, a China ainda possuía mais de 30.000 estatais e somente 11.000 destas empresas controladas pelo governo federal. A exemplo disso estão os quadros de diretoria; segundo a lei, as firmas que tivessem ações negociadas nas bolsas deveriam ter um quadro de diretores compostos por, no mínimo, 1/3 de diretores independentes, porém somente 62% dessas companhias seguia essa diretriz, em 2003.

Nessa segunda fase da economia chinesa, após 1995, houve mudanças na composição da produção industrial daquele país, com a queda da participação da indústria leve, de 24%

para 17% do total de vendas da indústria, dando lugar para a venda de eletrônicos e itens de telecomunicações, que cresceram de 4,6% para 10,5% do total destas vendas.

Para controlar as estatais, em 2003, o PCC criou um órgão específico para essa função, o Comitê de Supervisão e Administração dos Ativos do Governo do Conselho Estatal (SASAC¹⁹). Porém, esse comitê teve dificuldades em atuar plenamente, já que muitas vezes o PCC não abre mão de seu poder de nomeação para cargos, indicando nomes para as estatais em lugar do SASAC. Apesar desse começo mais restrito, a SASAC ganhou força e passou a ser mais ativa e ser o grande órgão controlador das estatais no país.

Com um sistema de vigilância sobre as empresas mais próximo do europeu continental e do japonês, a China foca o controle das estatais não prioritariamente nos bancos, como naqueles sistemas. Portanto, o controle na China se dá principalmente através de organismos governamentais, tanto pela SASAC quanto por órgãos do PCC, com as bolsas tendo pouco poder de controle sobre as empresas, pois estas, em sua maioria, têm a maior parte de suas ações sob a posse de empresas que são criadas somente para manter esse controle de ações e não o dissipar. Como exemplo dessa falta de controle externo, em 2000, foi feita uma pesquisa com dirigentes das estatais perguntando qual era; no entender deles, a principal restrição que eles encontravam para seu trabalho; a maioria deles (29%) ressaltou a autonomia de nomear a diretoria, mostrando o poder do governo nas decisões estatais. E, em segundo lugar, foram apontadas restrições quanto à atuação dos próprios empresários (25%), ou seja, para ¼ dos empresários havia um excesso de regulações quanto a suas ações (Naughton, 2007).

As privatizações, sendo elas totais ou parciais, ocorreram em peso no fim da década de 1990. Elas seguiram algumas diretrizes de experiências passadas com privatizações, como as das TVEs, que usaram a estratégia de privatização interna, transformando-se em empresas acionárias por meio, inicialmente, da venda de ações para seus funcionários e dirigentes, sendo que os empresários poderiam comprar até 20 vezes mais ações que os funcionários, os quais só poderiam vender suas ações após 1 ano. Outra experiência que balizou as privatizações foi a da Lenovo (Chinese computer company Lianxiang), devido a sua história, envolvendo seus dirigentes, que tiveram acesso a 20% da companhia, a fim de estimular os empreendimentos e empreendedores tecnológicos, na China.

¹⁹ Do inglês, State-owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council

Contudo, esse processo ocorreu principalmente nas pequenas empresas e sempre com o governo mantendo uma parte das ações, diretamente ou através de agências menores.

No item seguinte, abordaremos o último ponto importante na transição econômica da China, encerrando as ações que o PCC escolheu para guiar a economia do país e a abertura de mercado.

2.5 O Sistema Financeiro

O sistema financeiro destoa com relação à velocidade de mudanças, dos outros setores da economia da China. Sendo até os anos 2000 controlado fortemente pelo Estado somente em 2006 foi permitida a entrada de bancos estrangeiros para atuarem em Renminbi em todo o território do país, o sistema financeiro chinês era regularmente descrito como profundo e estreito²⁰.

Antes das reformas de 1978, o sistema bancário chinês era raso e passivo, ou seja, o volume de ativos financeiros negociados não era grande em comparação ao PIB e não havia empréstimos de longo prazo para investimentos, o que deixava nas mãos do governo planejar e investir a longo prazo. Os bancos, nesse período, funcionavam para facilitar a movimentação do dinheiro e fornecer algum crédito para consumo. Vale destacar a função das cooperativas de crédito rural, que existiam em grande número em várias cidades e serviam para organizar a poupança dos trabalhadores rurais e fornecer crédito para consumo a eles.

Com o aumento dos lucros e da movimentação financeira na China, o poder dos bancos aumenta e a profundidade desse sistema também. A quantidade de moeda mais os depósitos (M2) em relação ao PIB cresceu de 32% em 1978 para 162% em 2005, os depósitos dos chineses foram de 6% do PIB para quase 60% no mesmo período, isso mostra como houve um aumento da importância do sistema financeiro na economia (Naughton, 2007).

Esse aumento teve consequências, como o processo de reforma industrial, com uma redução das restrições nos orçamentos das empresas, as quais dependiam não mais apenas, ou sobretudo, do orçamento do governo, mas também do acesso a crédito facilitado. Isso fez o sistema financeiro chinês se aprofundar, mas também permitiu vários empréstimos para

²⁰ A profundidade de um sistema depende da quantidade de ativos financeiros em relação ao PIB que esse mercado possui, no caso da China, os ativos financeiros são consideráveis perto do PIB. Já a largura do sistema é medido pela quantidade de agentes que atuam nesse sistema, facilitando o acesso dos compradores a produtos financeiros que sejam mais compatíveis a seus perfis e aumentando a variação de opções no mercado, como a China é controlada por bancos estatais e estes não possuem muita diversidade o sistema se caracteriza por estreito (Naughton, 2007).

firmas que não eram rentáveis e estavam fadadas a falir somente nos anos 1990, o custo dessa transição e do aprofundamento do sistema teve que começar ser pago pelo governo.

Apesar desse aprofundamento do sistema bancário, ele continua estreito e dominado pelo governo. Afinal, a tabela mostra que o mercado de capitais continua em segundo plano, dentro do sistema financeiro, sendo este ainda basicamente dominado pelos bancos, que por sua vez são em sua grande maioria estatais.

O sistema bancário chinês é composto em três quartos de seus ativos pelos quatro maiores bancos estatais, pelos bancos comerciais de ações e pelos bancos municipais; estes foram também os bancos-foco da reforma financeira.

Os grandes bancos estatais são conhecidos como os “grande quatro”. Eles são: o Banco da China (BOC); Banco Industrial e Comercial da China (ICBC); Banco da Construção da China (CCB) e Banco da Agricultura da China. Eles descendem diretamente do grande banco monopolista que atuava durante o período de Mao Tse-Tung; quando este foi reestruturado, foi dividido em acordo com a atuação de cada área. Essa herança compreendeu tanto os ativos, que posteriormente levaram esses quatro bancos a figurarem entre as maiores instituições financeiras do mundo, como o problema de excesso de funcionários, falta de orientação de mercado e empréstimos irrecuperáveis feitos por decisões políticas. Como mostra a tabela a seguir, mesmo em 2005, esses bancos eram a espinha dorsal do sistema financeiro chinês sendo responsáveis por 52% do total de ativos financeiros.

Tabela 8 – Participação dos ativos das instituições financeiras no total de ativos financeiros, na China (em %)

| Instituições | 2003 | 2005 |
|--|------|------|
| Bancos estatais federais comerciais (os Grande Quatro) | 55 | 52,5 |
| Bancos Comerciais de Ações | 13,8 | 15,5 |
| Bancos Municipais Comerciais | 5,3 | 5,4 |
| Outros | 25,9 | 26,6 |

Fonte: Naughton, 2007.

Os Bancos Comerciais de Ações são mais novos que os quatro grandes, tendo sido criados em 1986, apesar do Banco de Comunicações, o maior dos onze bancos desse tipo, ser baseado em um banco fundado em 1908. Isso implica que eles não carregam os mesmos problemas dos bancos estatais, porém todos ou são diretamente do governo ou são controlados por agências e entes subnacionais alguns até possuem ações, porém estas compreendem a menor parte do capital desses bancos. Houve uma notável aquisição de ações deste que é o maior Banco Comercial de Ações, que o Banco de Comunicações teve o máximo de ações permitido por lei (19%) compradas pelo HSBC.

Existem mais de cem bancos municipais que fornecem crédito localmente e foram criados a partir de cooperativas de crédito locais. A maioria surgiu após 1998 e possuem menos autonomia e ativos de pior qualidade do que os grandes bancos neste conjunto se destacam bancos como o Banco de Shanghai e o Banco Comercial da Cidade de Nanjing.

Para aliviar as obrigações dos bancos estatais, que estavam se transformando em bancos comerciais, o governo chinês criou bancos específicos para atuarem como meios de propagação de políticas públicas. A esse exemplo temos o Banco de Desenvolvimento Chinês que tem por características ser agressivo e cuidar da promoção de infraestrutura no país; o Banco de Desenvolvimento Agrário, responsável por cuidar da parte comercial do agricultura. E o Banco de Exportações e Importações, que promove políticas focadas comércio internacional do país. Juntos os três bancos de políticas têm 8% dos ativos financeiros do país (aparecendo dentro da categoria outros, na tabela).

As cooperativas foram cruciais para o desenvolvimento rural, sendo o principal meio financeiro disponível no interior rural do país. Durante os anos 80, com o crescimento das TVEs, muitos empréstimos foram feitos para elas, pelas cooperativas, porém quando o mercado se tornou mais competitivo e o crescimento das TVEs já tinha ultrapassado seu pico, muitos desses empréstimos se tornaram impagáveis, colocando as cooperativas em uma situação de aumento de inadimplência também. Para tratar desse problema o PCC, em 2003, começou um programa de reestruturação das cooperativas com o uso de alguns recursos, como a compra de ativos pobres das cooperativas por bancos maiores, e começando programas de microcrédito. Em 2005, estas já apresentavam uma situação mais estável em relação à inadimplência e o percentual de empréstimos podres que estas tinham começou a diminuir.

Em uma análise geral da composição dos ativos financeiros chineses, no ano de 2005, temos que 72% são de instituições diretamente herdadas do período de planificação econômica, 19% são de bancos novos, a maioria sob a tutela dos governos locais, deixando somente 9% para as outras instituições, as quais incorporam bancos privados e bancos estrangeiros, assim como instituições que são frutos de experimentos passados feitos pelo governo chinês, mas que não foram efetivos, como as cooperativas de crédito urbanas (Naughton, 2007).

Após esse panorama sobre como se constituiu o sistema financeiro chinês, podemos discutir qual papel deste, durante a transição. Para fazer uma “transição sem perdedores”, o PCC optou por usar o sistema financeiro para financiar os pontos mais fracos da economia, fazendo com que se realizassem uma série de empréstimos sem garantia para empresas que eram insolventes. Nos anos 1990, esses empréstimos já alcançavam 40% do total de empréstimos bancários, um número alto considerando que mundialmente uma participação de 5% de empréstimos ruins no total de empréstimos já é considerada um indicador de saúde financeira frágil (Naughton, 2007).

Os esforços para recapitalizar os bancos e diminuir suas proporções de empréstimos ruins se iniciou, através de aportes, em 1998. No ano seguinte, um passo mais crucial foi dado, quando foram criadas as Companhias de Controle de Ativos (AMC), as quais ficaram responsáveis por comprar e administrar os empréstimos ruins feitos pelos bancos antes de 1996, separando então os ativos ruins, frutos da transição econômica chinesa, dos empréstimos de após a transição, que seriam mais confiáveis.

Os dados oficiais sobre a quantidade de empréstimos ruins que os quatro principais bancos e os bancos comerciais de ações possuíam só foram disponibilizados em 2002. Mesmo nesse ano, a situação ainda era grave, mostrando que havia 2,3 trilhões de RMB em ativos comprometidos nos bancos, o equivalente a 19% do PIB à época. Segundo esses dados a situação foi rapidamente amenizada e, em 2005, esse montante já era de 1,2 trilhões equivalentes a 6,7% do PIB chinês. Há certo ceticismo em relação a esses dados oficiais, principalmente pela velocidade da queda nesses números, porém a tabela a seguir serve para mostrar o empenho do governo em trazer estabilidade para seu sistema financeiro. Também é interessante observar que se o volume negociado pela AMC for somado aos dados da tabela, podemos ter um parâmetro da situação alguns anos antes de 2002; a AMC, antes de 2002 já

havia negociado com os bancos 1,4 trilhões de RMB de empréstimos ruins, somando isso ao montante de 2002, temos um volume de quase 33% do PIB chinês.

Tabela 9 – Empréstimos ruins no sistema financeiro da China, 2002-2005

| Ano | Bancos Estatais | | Bancos de Comerciais de Ações | | Total |
|------|-----------------|----------------------------|-------------------------------|----------------------------|-------|
| | Bilhões de Yuan | Porcentagem de Empréstimos | Bilhões de Yuan | Porcentagem de Empréstimos | |
| 2002 | 2.088 | 26,2 | 203 | 11,9 | 19 |
| 2003 | 1.917 | 20,4 | 188 | 7,9 | 15,5 |
| 2004 | 1.575 | 15,6 | 143 | 4,9 | 10,7 |
| 2005 | 1.072 | 10,5 | 147 | 4,2 | 6,7 |

Fonte: Naughton, 2007.

Além de assumir esses empréstimos ruins a AMC tinha como função revender títulos de crédito e conseguir recuperar o máximo possível do total dos empréstimos. Para começar a atuar e comprar os empréstimos dos grandes bancos, a AMC usou 820 bilhões de yuans adquiridos em títulos cedidos pelo Ministério da Fazenda, e contraiu outros 580 bilhões de yuans em empréstimo com os próprios bancos estatais, somando os 1,4 trilhões de yuan necessários. Fazendo algumas inovações financeiras, vendendo em mercados secundários ou leiloando os títulos desses empréstimos, em 2005, a AMC já havia recuperado 13% do total dos empréstimos.

Mesmo com esses esforços, os grandes bancos estatais não livraram completamente seus orçamentos dos empréstimos ruins e tiveram que continuar se esforçando para contornar a situação. Como exemplo dessas ações, temos o CCB, que vendeu parte de seus empréstimos ruins por metade do valor de face, além de diminuir seu pessoal em $\frac{1}{4}$ e fechar $\frac{1}{3}$ de suas agências, comprimindo seu orçamento e alcançando metas estabelecidas pelo Banco Central Chinês para receber novos aportes (Naughton, 2007).

A fim de evitar uma crise financeira e fortalecer de seu sistema financeiro, o governo chinês investiu nos Grande Quatro bancos estatais US\$ 300 bilhões, no período de 2002-2005. Essa enorme quantia mostra o esforço do governo e a percepção deste sobre a

importância de cuidar do sistema financeiro, para que este não saia corra o risco de enfrentar uma crise.

Os problemas bancários podem ser encarados, segundo Naughton (2007), como sendo de dois tipos, problemas de fluxo e problemas de estoque. A grande quantidade de empréstimos ruins que os bancos possuíam e que o PCC se esforçou para diminuir é um problema de estoque; porém, a reputação dos bancos e sua capacidade de continuar suas operações financeiras, achando parceiros para investimentos e demandantes de crédito é um problema de fluxo. A atuação de um governo para salvar um banco pode resolver seus problemas de estoque, porém dificulta a relação do fluxo, pois mostra que os diretores do banco tem menos responsabilidades sobre suas condutas e, portanto, que decisões erradas podem voltar a ser tomadas.

Consequentemente, foram tomadas ações para que os bancos pudessem aumentar sua eficiência. Foram elas:

- A busca por um novo modelo de lucros para os bancos, os bancos chineses cobram, comparativamente, baixas taxas pelos seus serviços, o que contrasta com o novo modelo que os bancos em países em desenvolvimento têm seguido de uma lucratividade advinda de uma taxa sobre serviços. O principal lucro dos bancos chineses vem da diferença entre as taxas de juros de depósitos e empréstimos.
- Após os contratos de empréstimos serem fechados a supervisão sobre esses cai, abrindo brechas para que a reconstrução dos serviços se desse sem que o devedor tivesse cumprido as exigências que o empréstimo exigiria. Essa diminuição de supervisão também abre espaço para a corrupção, o que Naughton (2007) aponta como uma das causas dos grandes números de empréstimos ruins.
- Os bancos dão incentivos para que seus funcionários busquem acordos com altos retornos, mas não dão incentivo para contratos seguros ou que apresentem a perspectiva de pagamento do contratante.

Seguindo a trilha de reformas dos bancos, os dois bancos estatais mais bem reestruturados, o CCB e o BOC, tiveram seus capitais parcialmente abertos. O CCB vendeu 8,7% de suas ações para o Bank of America e 6% para uma companhia de investimentos, Temasek, ligada ao governo de Singapura. O Bank of America tem um contrato que possibilita o aumento de sua parcela para até 19% do CCB e se tornou um grande parceiro do

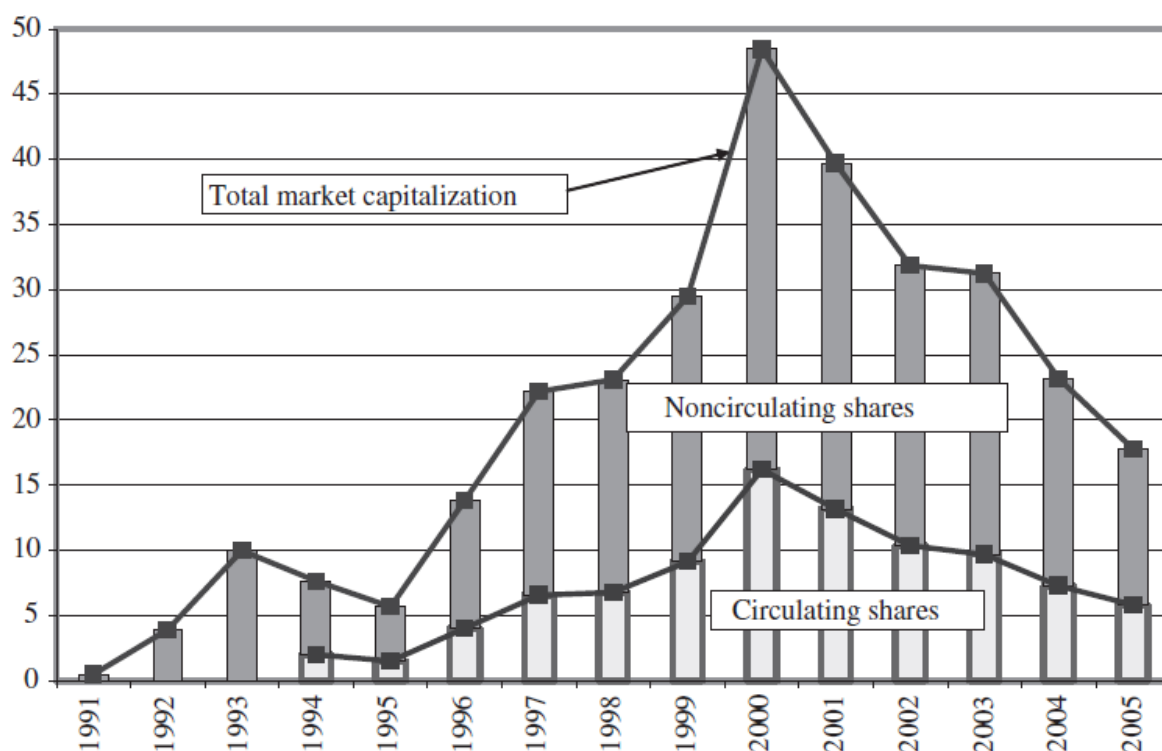
banco, cedendo parte de seu staff para o CCB aumentar seu pessoal técnico e ganhando assento na diretoria do banco. O CCB continua com 70% de seu capital no poder do PCC, o que ainda garante um status de estatal para ele.

O BOC, em 2005, estava negociando vendas de 10% de seu capital para o Banco Real Irlandês. Os outros dois grandes bancos estatais têm maiores dificuldades para abrir seu capital e encontrar parceiros comerciais, pois são de menor lucratividade e muito foram atingidos pelos legados da transição chinesa. Porém, no tocante aos buscando bancos menos atingidos por esses legados, o HSBC e o Citibank fizeram notáveis aquisições entre os Bancos Comerciais de Ações, sendo que o HSBC comprou o máximo permitido por lei (19%) do Banco de Comunicações, mostrando que há um interesse internacional crescente no setor financeiro chinês.

Outro ponto importante sobre o sistema financeiro foi a abertura de bolsas na China e seu desenvolvimento e participação durante a abertura de capital das estatais. No fim dos anos 80, as cidades de Shanghai e Shenzhen começaram uma disputa para a criação de mercados acionários, sendo esse processo muito incentivado pelas prefeituras municipais. Após 1990, o governo central, interessado em uma possível forma de reformar suas estatais, oficializou as duas bolsas e iniciou o processo de abertura de capital nas estatais.

Essa utilização inicial do mercado de ações pelo governo para reformar suas empresas deu um folego inicial a esses mercados, fazendo com que o crescimento destes fosse enorme, alcançando o lugar de segunda maior bolsa asiática, nos anos 2000. Porém, com o processo de reestruturação já em estado avançado, os mercado de ações chineses começaram a diminuir o ritmo de crescimento, não acompanhando o PIB local.

Gráfico 9 – Capitalização do mercado acionário chinês como parte do PIB da China, e, % (1991-2005)



Fonte: Naughton, 2007.

As bolsas chinesas, no entanto, têm algumas características próprias, como a alta parcela de itens não negociáveis (Noncirculating Shares). Essas ações são de posse normalmente da própria empresa ou do governo, ou ainda de uma empresa criada para a administração da parcela do governo nas estatais, e não podem circular no mercado. em 2005, essa parcela representava 61,8% das ações chinesas e eram compostas pelas parcelas das empresas. Os segmentos de não negociáveis que incluíam a parcela do governo e a parcela do patrocinador da pessoa jurídica, foi sumindo ao longo dos anos 2001-2005.

O resto do mercado, composto pelas ações negociáveis, também possui diferenciação entre si; existem ações A, ações negociadas em Renminbi e liberadas somente para os cidadãos chineses. As ações B são cotadas em moeda estrangeira e reservadas a investidores estrangeiros e as ações H são as ações das empresas chinesas negociadas nas bolsas de Hong Kong e outras fora do território chinês. Em 2005 30% das ações chinesas eram ações tipo A e somente 2,9% e 5,4% eram ações tipo B e H respectivamente. Devido à menor oferta de investimentos que os cidadãos chineses têm para aplicar, as ações reservadas para eles são normalmente mais valorizadas do que as negociadas em moedas estrangeiras.

Por conta de o mercado de ações terem em sua maioria ações de estatais e por sua vez essas empresas possuírem parcelas significativas de ações não comercializáveis, levando as próprias bolsas em si a terem muitas ações não comercializáveis, a oferta de ações não é alta, o que, junto com a baixa entrada de novas empresas no mercado²¹, aumenta os preços das ações, principalmente as do tipo A. O mercado chinês também não possui uma suposta característica comum aos mercados de ações que é a de ser um disciplinador de empresas, podendo um investidor comprar uma empresa e mudar sua diretoria, reestruturando-a além da falta de transparência das empresas²².

Podemos ver então que o uso do mercado acionário como ferramenta de transformação da indústria não foi necessariamente errado, porém a relação de dependência entre esse mercado e as reformas chinesas mais recentes causou uma atenuação da importância do mercado acionário, naquele país, na década de 2000. No entanto, outro fator foi crucial nesse processo; em 2001, o governo anunciou medidas para ampliar o mercado financeiro, as quais incluíam aumento de transparência e transformação de parte das ações não circuláveis em circuláveis.

Com o aumento da transparência, contudo, vieram à tona escândalos de manipulação do mercado e informações quanto a empresas cuja situação financeira e/ou de mercado que se apresentavam piores do que se esperava. Esse movimento fez com que o governo parasse a transformação de ações em circulantes, não contribuindo para as expectativas do mercado quando a empresas individuais e nas Bolsas chinesas, como um todo. depois dessas medidas,

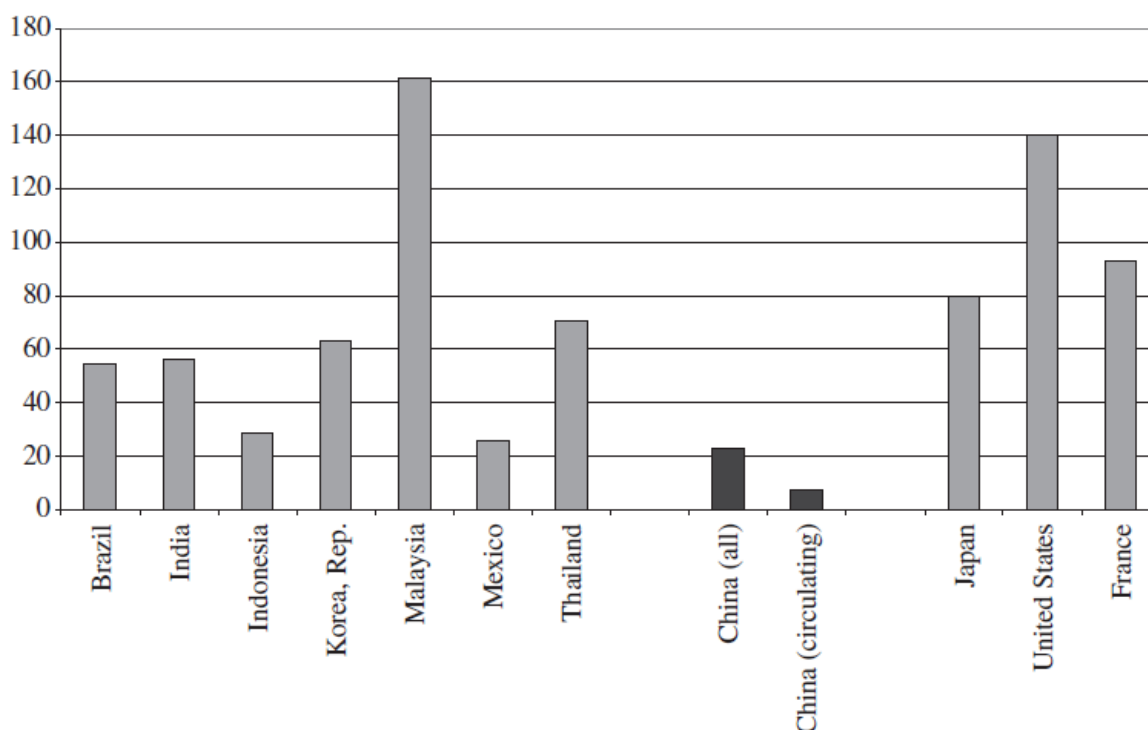
²¹ Por ser uma boa forma de capitalização, há uma demanda alta de estatais que desejam abrir seus capitais. Porém essa decisão não se restringe à empresa cumprir certos parâmetros para entrar na Bolsa, o governo tem que autorizar essa entrada e isso é uma decisão do partido.

²² No entanto, é importante recordar algumas importantes falências de empresas ocidentais cotadas em Bolsa, como Enron, em 2004 (ver <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2002/03/the-enron-ponzi-scheme/303156/>; <https://www.nytimes.com/2002/01/26/opinion/enron-for-dummies.html>), que causou, ademais, a dissolução da empresa de auditoria e consultoria Arthur Andersen; WorldCom, em 2006 (<https://www.theguardian.com/business/2002/aug/09/corporatefraud.worldcom2>); do quase bicentenário banco de investimentos Lehman Brothers, em setembro de 2008 (<https://www.cnn.com/2016/09/15/on-this-day-8-years-ago-lehman-brothers-collapsed-have-we-learned-anything.html>), juntamente com a quase falência da Merrill Lynch, adquirida pelo Bank of America, sob patrocínio-pressão do Governo dos EUA e do Federal Reserve (<https://www.nytimes.com/2008/09/15/business/15lehman.html>), todos estes nos EUA; a quase falência do banco Northern Rock, na GB, salva por meio de operações bastante similares às realizadas para a compra da Merrill Lynch pelo Bank of America, nos EUA (<https://www.theguardian.com/business/2007/nov/20/northernrock.subprimecrisis2>; <https://www.telegraph.co.uk/finance/newsbysector/banksandfinance/8896105/How-much-has-Northern-Rock-cost-the-taxpayer.html>; <https://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/northern-rock-shareholders-theresa-may-financial-crisis-10-years-banks-taxpayer-funded-bail-out-a7946586.html>), etc. Com isto, destaca-se a diferença entre o suposto funcionamento virtuoso do “livre-mercado” ocidental e o comportamento real de importantes empresas, atuando recentemente dentro deste mercado.

as expectativas piores em relação às ações chinesas, tornaram-se previsões em grande parte autorrealizáveis, com o mercado passando a uma queda constante.

Com isso, em 2004, o mercado de ações chinês já era menor do que o de nações em desenvolvimento, muito menos importantes economicamente, ficando próximo aos últimos colocados (México e Indonésia), porém, se considerada somente a circulação de ações comerciáveis, a China ficava em último lugar, longe até dos menores mercados dos países em desenvolvimento (Gráfico 10)

Gráfico 10 – Comparação entre os mercados de ações no mundo, 2004, em % do PIB.



Fonte: Naughton, 2007.

Outra questão, que será aprofundada no próximo capítulo, são os mercados informais de crédito (*shadow banking*), que já crescem bastante mesmo no primeiro período pós-reformas de 1978. Por exemplo, no mercado financeiro agrícola, de acordo com estimativas, em 1986, a parte de financiamento informal ultrapassava a formal, em volume de negócios, muitas vezes esse mercado informal é composto por entes públicos ou fundos de investimentos públicos que fornecem empréstimos de maneira não usual, ficando fora das estatísticas oficiais.

Assim podemos ter uma noção de como se formou o atual sistema financeiro chinês e sua participação dentro das reformas para a transição da economia, bem como pudemos ver as

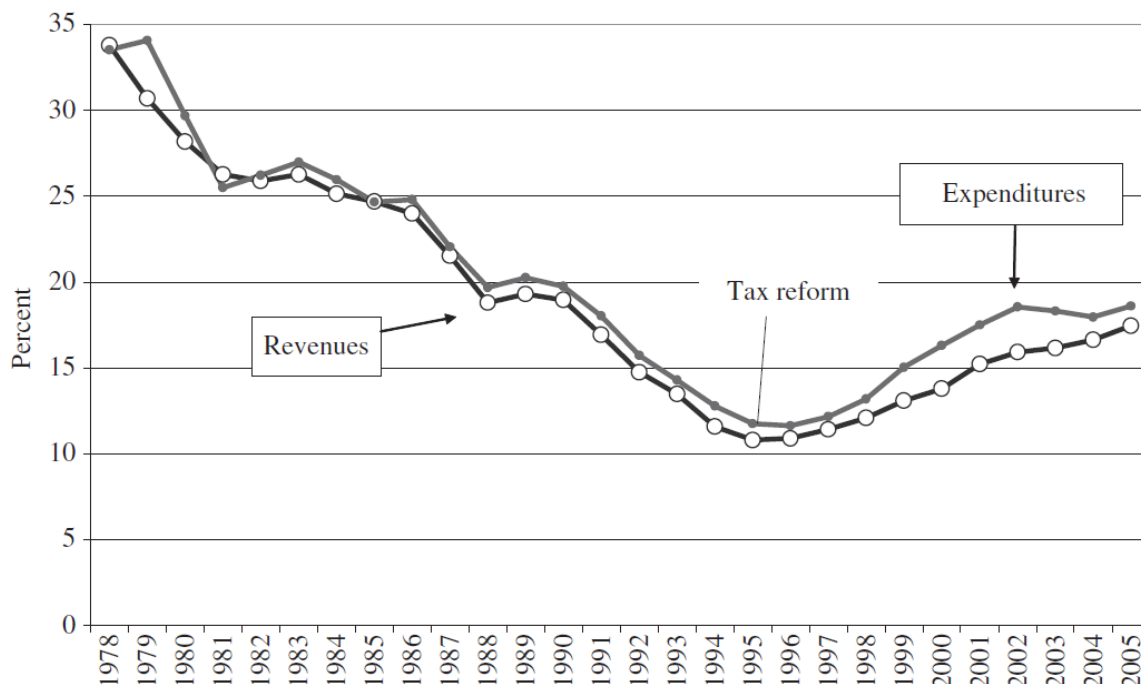
dificuldades que este enfrenta. Aqui foi possível apontar como o sistema bancário chinês era ,até antes da crise de 2008, praticamente dominado por bancos do governo. Este fato trás ao sistema bancário e ao país pontos positivos e negativos, para os bancos há certa ingerência por serem públicos ou dominados pelo PCC, tanto na composição de seus funcionários quanto para decisões de políticas de empréstimo, porém, esta categoria também diminui seu risco de falência e pode fazer o banco ser alvo de políticas que busquem recuperar a liquidez do banco. Para o PCC ter o sistema financeiro como braços do seu governo se mostrou muito útil, dando liberdade para que o partido escolhesse políticas específicas para serem executadas e financiando seus planos de investimentos.

Com esse panorama em mente seguimos nossa análise para entendermos como o Estado Chinês geriu suas finanças e as reformas tributárias pelas quais a China passou nessas últimas décadas.

2.6 Panorama sobre as finanças públicas e as reformas tributárias na China.

Antes das reformas de 1978 os orçamentos governamentais eram inchados, devido à remissão dos lucros das empresas para o Estado. Porém, estas reformas levam o governo a abrir mão destas remissões, permitindo maiores retenções de lucro nas estatais, o que causou queda nas receitas governamentais, assim como nas transferências para os entes subnacionais, e certa dificuldade inicial para contornar este problema, já que os impostos industriais, que poderiam substituir as remessas de lucros das estatais, eram negociados caso a caso com cada estatal.

Após 1978, há uma queda constante nas receitas do governo, como porcentagem do PIB. Tal queda foi acompanhada por uma diminuição dos gastos, também em relação ao PIB, ainda que estes se mantivessem sistematicamente um pouco acima das receitas. Esse cenário de queda orçamentária do governo levou o governo a adotar estratégias, como reforma tributária e em sua relação com as estatais.

Gráfico 11 – Receitas e despesas do governo chinês, como % do PIB (1978-2005)

Fonte: Naughton, 2007.

A China adotou, na década de 1980, um sistema de responsabilidade fiscal, no qual havia um mecanismo de cota base, baseado em um cálculo supondo um crescimento fixo, por alguns anos, da cota de lucros que as empresas poderiam reter. Entretanto, não havia regulação sobre a taxa de uma série de impostos; assim as principais receitas dos governos são os impostos sobre empresas, os quais dependem da relação das empresas com os governos locais e centrais. Como o imposto sobre comercialização é de responsabilidade dos municípios, é de seu interesse que a indústria prospere (Naughton, 2007).

Esse sistema tinha por foco fortalecer o orçamento do governo central e aumentar a receita dos governos locais através de fontes extra-orçamentárias.

Os fundos extra-orçamentários são diferentes dos fundos orçamentários, pois eles provêm de administrações descentralizadas, são alocados por diferentes agências e têm objetivos específicos. Os seus componentes mais comuns desses fundos são taxas coletadas por instituições públicas e agências administrativas; arrecadações unificadas das cidades e fundos retido das vilas; contribuições para fundos de seguridade social e taxas coletadas pelas agências financeiras locais.

Para os governos locais esses fundos se apresentam como uma opção para escapar do controle do governo central, exercido por meio de barganhas para ampliar o orçamento

repassado por este último; porém esta prática tem várias desvantagens: amplia desigualdades regionais, pois depende da capacidade de cada governo gerar seus recursos; estimula os governos locais a fazerem “malabarismos administrativos”, a fim de aumentar a arrecadação local desses fundos e ficar menos presos ao governo central; as taxas não são unificadas nacionalmente e a supervisão sobre elas é dificultada, em um campo passível de manipulação e corrupção, em nível local.

Essas taxas compreendem algumas das principais reclamações da população rural; porém a falta de transparência impede que se saiba quais taxas têm benefícios revertidos à comunidade e quais se perdem no obscurantismo administrativo dos governos locais.

Essas receitas acompanharam com alguma folga o crescimento do PIB chinês, com uma elasticidade de 1,14, no período 1978-1992; já as receitas orçamentárias dos governos locais não acompanhavam o rápido crescimento do país, tendo uma elasticidade de 0,64 em relação ao PIB (ZHANG, 2017).

Com o orçamento do governo chegando aos 10% do PIB, uma mudança na liderança do PCC e uma nova fase se iniciando dentro das reformas chinesas, tem início uma reforma fiscal, com o objetivo de criar novos impostos e novas atribuições tributárias, utilizar um sistema de impostos compartilhados, diminuir receitas extra-orçamentárias e criar uma divisão dos impostos entre os entes centrais e locais. A reforma de 1992 teve a intenção, portanto, de eliminar as possibilidades de guerra fiscal, hierarquizando as cobranças de impostos e desvinculando-as dos governos regionais, estreitando as relações entre o governo central e os governos locais.

A reforma atingiu o principal imposto –sobre valor adicionado – estabelecendo uma maior alíquota-base, que agora seria de 17%, com exceção dos pequenos negócios que não fizessem contabilidade regularmente e que poderiam pagar uma alíquota menor, de 6% sobre as vendas totais. Foram adicionados impostos sobre consumos de bens luxuosos (bebidas, cigarros, etc.) e mais alguns impostos locais que foram regulamentados, tirando a possibilidade de os governos locais mudarem essa estrutura. Este rearranjo teve impacto direto sobre as empresas municipais que, perdendo a possibilidade de negociar seus impostos, enfrentando maior concorrência e com um leque maior de possibilidades para abrir seu capital, passaram a ser privatizadas. Também houve um impacto sobre o crescimento do PIB, que passou a apresentar uma queda em seu ritmo, caindo de 14,5%, em 1992, para 10%, em 1996 (ZHANG, 2017).

Depois de 1994, os governos locais passaram a disputar uma parcela maior do orçamento governamental, diminuindo a receita fiscal do governo central. Esse movimento²³ fez com que o governo central diminuísse os limites às receitas extra-orçamentárias do governo central, que em 2000 se encontrava novamente nos altos níveis de 1992.

Desde as reformulações tributárias de 1992, o governo central tinha obrigação de repassar 47% da sua arrecadação, por meio de uma regra de impostos rebatidos, sob a qual as províncias que historicamente enviavam mais para o governo central deveriam receber mais transferências, sendo que 4,3% eram distribuídos por outra regra “ligada a uma fórmula e propósito específico” (Naughton, 2007, p. 440). Por fim o restante podia ser repassado de forma discricionária para as províncias; essa parte discricionária dos repasses era destinada a investimentos em saúde, educação, equiparação de salários regionais aos federais, etc. Apesar de esse sistema priorizar investimentos que eram direcionados a setores de interesse coletivo, não havia garantias de repasse para regiões mais pobres e, pior, como a maior parte da verba era enviada discricionariamente, havia uma tendência a que as províncias pobres continuassem necessitadas e não apresentassem soluções para seus problemas, pois se aparentassem melhorias iriam perder parte destes repasses do governo central.

Ainda sobre a divisão entre os entes, o governo central ficava com os impostos sobre consumo e os impostos sobre setores controlados por ele como ferroviários e centros financeiros. As províncias tinham direitos sobre os impostos que incidiam sobre as indústrias locais, setor imobiliário e taxas de poluição. E o principal imposto, sobre valor adicionado, tinha uma divisão de 75% para o governo central e 25% para o local.

Para fazer os recolhimentos, foi criada uma agência própria para cuidar dos impostos e revertê-los para esses entes – antes de 1994, os impostos eram recolhidos em agências governamentais – a diferença principal entre a nova agência e o sistema anterior foi a centralização deste recolhimento em um órgão e a autoridade a ele concedida.

A reforma fiscal avançou sobre algumas formas de desigualdade, como o tratamento sobre lucros das empresas, que era diferente dependendo do tipo de empresa. Esse processo foi feito unificando os demonstrativos de lucros e criando um regime único de impostos sobre lucros. A unificação de impostos sobre produtos por meio do imposto sobre valor adicionado fez com que se restringisse muito a diferença de impostos cobrados sobre produtos e serviços

²³ Mais a frente essa relação pode ser vista nos gráficos 14 e 15, que explicitam o aumento das transferências governamentais.

diferentes, acabando com a guerra fiscal, já que, como a cobrança dos impostos é feita por um órgão federal único, isso impede que as Províncias possam variar suas taxas de impostos sobre valor adicionado nas empresas.

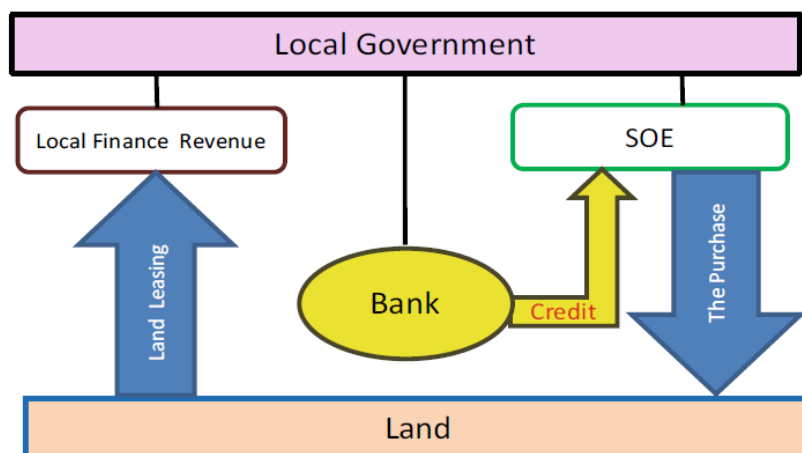
Em 2001, houve uma nova reforma tributária, com foco sobre o compartilhamento dos impostos. Essa proposta tomou parte da receita local e compartilhou-a com o governo central. Para compensar tais perdas para os governos locais e aumentar suas fontes de renda, o PCC autorizou uma flexibilização na venda de concessões de uso de terras pelos governos locais, ; no mesmo ano as receitas com vendas de concessão de terra dobraram nos municípios (ZHANG, 2017).

As transferências do governo central para os governos locais foram utilizadas, a partir dos anos 2000, como um meio de resolver os problemas fiscais dos governos locais, sobretudo os rurais. Com um programa que visava melhorar a capacidade do *staff* administrativo e a educação das províncias mais pobres, a China iniciou essas ações em áreas urbanas, mas logo expandiu a experiência para regiões rurais. Com isso, apesar do foco do programa não ser diminuir as disparidades entre as regiões urbanas e rurais, a expansão dessas ações para o campo tem diminuído essa diferença.

A partir da metade da década de 2000, também se aboliram impostos sobre a agricultura. Essa política exigiu uma contrapartida de aumento de transferências para os governos locais e rurais, mas o alívio que essa política trouxe aos agricultores que não mais precisavam arcar com impostos sobre sua produção, teve como contrapartida a menor supervisão sobre a alocação desses recursos, já que o que era feito a partir de transferências do governo central para os governos locais tem menos restrições quanto aonde seria aplicado.

As concessões de terras feitas pelo governo abriram uma possibilidade de ligação entre políticas financeiras e fiscais. Ao emitir um empréstimo para uma empresa interessada em adquirir terras, esse empréstimo acabava indo para as receitas governamentais como pagamento pelas terras. Esse processo é basicamente estatal, pois a maioria dos bancos comerciais chineses são públicos e as empresas que costumam comprar as terras são estatais. Esse esquema é representado pela figura abaixo.

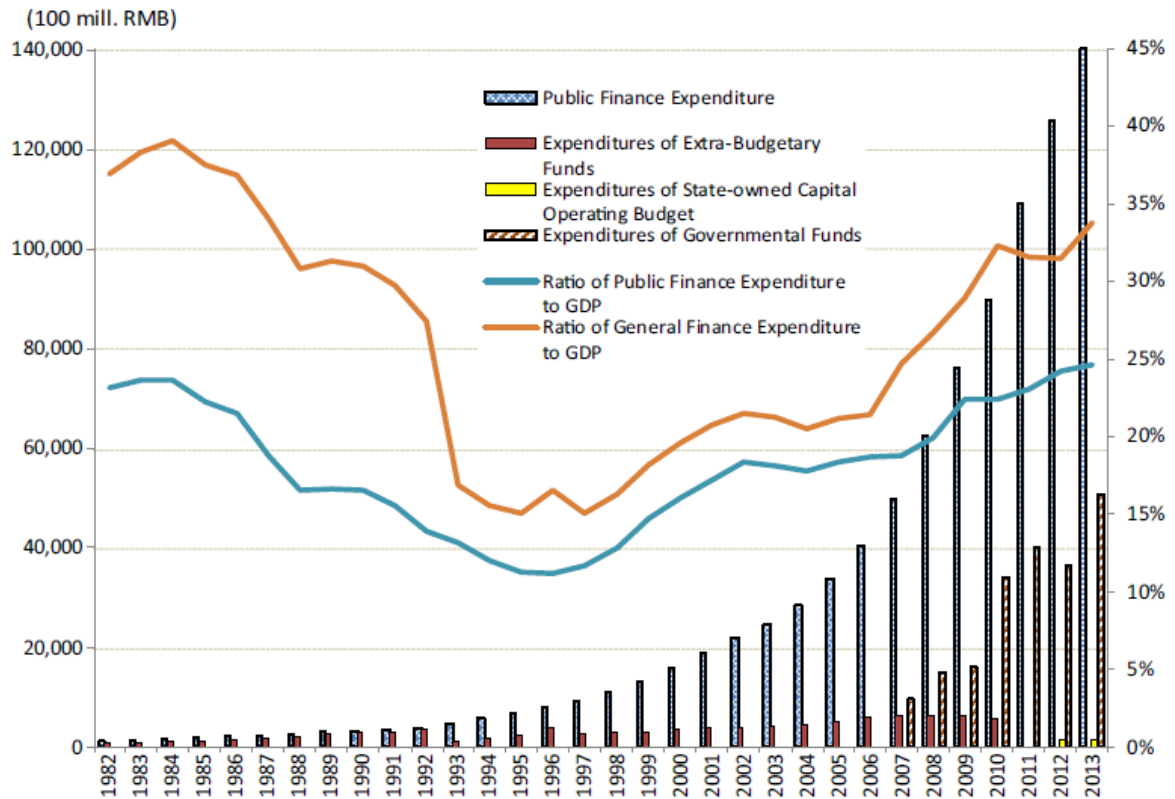
FIGURA 1 – O Papel das Vendas de Concessões de Terras nas Finanças Públicas da China



Fonte: ZHANG, 2017

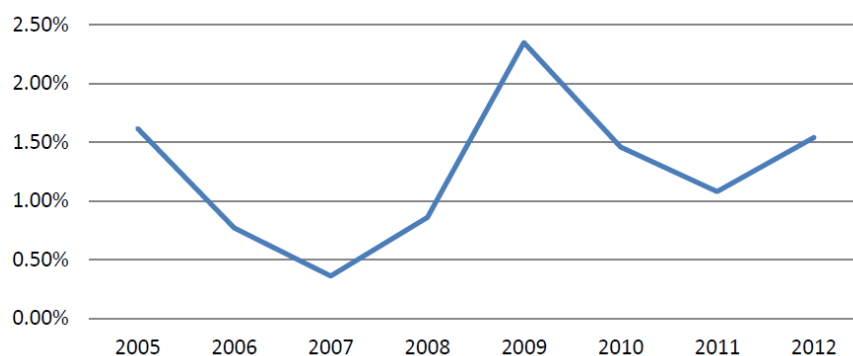
Em 2010, as taxas sobre transferências de terras respondiam por quase 80% do orçamento destes governos sub-nacionais, tornando-se, portanto, a principal fonte de receitas deles; as transferências do governo central para estes governos sub-nacionais passaram a ser principalmente para as obras de infra-estrutura. Como estas receitas são geradas em vendas de terra que serão utilizadas para construções, os municípios ficam estimulados a gerar um bom ambiente para negócios, atraindo empresas que queiram fazer grandes construções. Esse processo criou um aumento generalizado nos preços de imóveis na China, impulsionado pela estratégia do governo de transformar terras de agricultura em terras para empresas, fazendo seus preços aumentarem em até dez vezes.

O aumento das receitas por vendas de terras, assim como a extinção das receitas extra orçamentárias em 2011 podem ser observadas no gráfico 6.

Gráfico 12 – Estrutura Geral dos Gastos Financeiros Governamentais, na China (1982-2013)

Fonte: ZHANG, 2017

O déficit orçamentário do governo central pôde diminuir, então, imediatamente antes da crise, sem maiores impactos sobre o setor privado, devido ao grande superávit que a balança comercial apresentava naquele momento; porém, durante a crise, a situação inverte-se e o Governo Central atua para que a queda na atividade econômica não seja tão brusca, aumentando rapidamente o déficit do governo.

Gráfico 13- Déficit do Governo Central da China como Percentual do PIB (2005-2012)

Fonte: LOMMEN; WRAY, 2013, p. 12

A revolução cultural levou o governo chinês a uma forma muito descentralizada. Isso pode ser visto na relação com os impostos: até o início da década de 1980, o Governo Central coletava menos de 20% do total de receitas e efetuava mais de 50% do total dos gastos do orçamento governamental, ou seja, o Governo Central dependia expressamente de remessas dos governos locais. A partir de 1985, essa relação cai principalmente pela diminuição nos gastos do Governo Central, focada principalmente na queda dos investimentos e dos subsídios, graças às reformas industriais e a retenção dos lucros pelas estatais (Naughton, 2007).

A reforma fiscal de 1993 vem para alterar esse sistema, invertendo a situação. Com o Governo Central criando um órgão exclusivo para coletar impostos, este passa a recolher mais de 50% destes, porém os gastos do governo central se mantiveram nos patamares de 30% do orçamento governamental central, sendo então necessária a transferências de recursos do governo central para os locais, o que aumenta consideravelmente o poder político do governo central sobre os entes menores (Naughton, 2007).

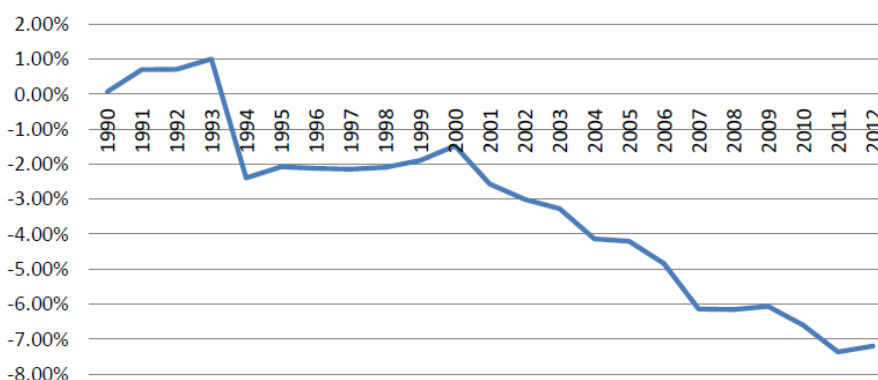
Ao analisarmos o orçamento central sem as transferências para os governos subnacionais, vemos uma situação na qual o orçamento central é superavitário, desde 1993, e isso se acentuou, nos anos mais recentes. Em contraponto, para os orçamentos locais, não incluídas as transferências do governo central, há um déficit crescente, desde a metade dos anos 1990. Isso demonstra como a China escolheu um modelo de políticas fiscais com gastos focados nos governos locais. Esse endividamento público subnacional chinês já ultrapassa 100% dos PIBs locais, para a maioria dos governos subnacionais, uma situação que pode significar que a China, como um todo, não se encontra em uma situação fiscal tão tranquila quanto o governo central busca apresentar (Lommen; Wray, 2013).

Ademais, a transferência de obrigações quanto a gastos e déficits para os governos locais pode gerar instabilidade. Lommen e Wray (2013) apoiam-se na chamada Teoria Monetária Moderna para apontar que um Governo Central nunca pode ficar insolvente se se endivida em sua própria moeda, se a emite de forma soberana, como também é o caso da China. Algumas consequências potenciais para um governo se endividar nessa situação são principalmente sobre crescimento econômico, inflação e depreciação da moeda, mas um governo que emite sua própria moeda nunca ficará sem meios de pagamento. No sentido

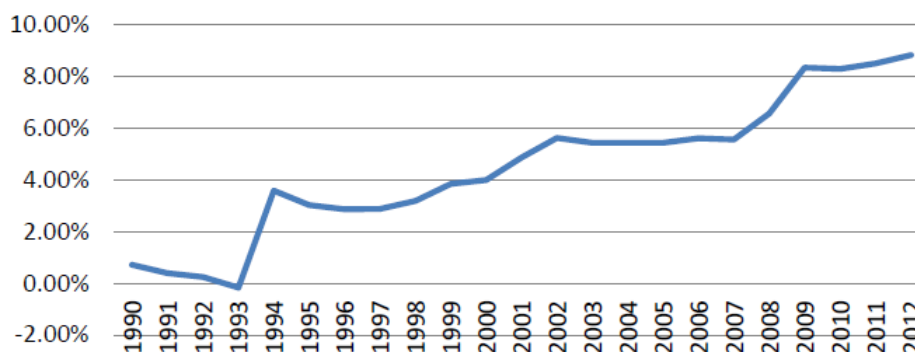
oposto, como os governos locais não emitem diretamente moeda, podem passar por situações de inadimplência. Portanto, há um risco maior quando esses se endividam, também porque as condições para o endividamento central são melhores do que aquelas dos governos subnacionais, vale dizer, as taxas de juros pagas pelo Governo Central tendem a ser mais baixas.

A centralização do endividamento público também é defendida por Collier e Collier (1995), os quais apontam que os gastos quando realizados pelas autoridades locais são mais efetivos, já que estes estão mais próximos das demandas e podem ter um conhecimento maior do que é necessário para cumpri-las, porém, o financiamento desses gastos, quando centralizado, pode apresentar vantagens, como diminuição dos juros e uma melhor contabilidade do investimento público efetuado.

Gráfico 14 – Déficit Fiscal do Governo Central Chinês como Porcentagem do PIB, Excluídas as Transferências, 1990-2012



Fonte: LOMMEN; WRAY, 2013, p.12

Gráfico 15 – Déficit dos governos locais em porcentagem do PIB, 1990-2012

Fonte: LOMMEN; WRAY, 2013, p.13

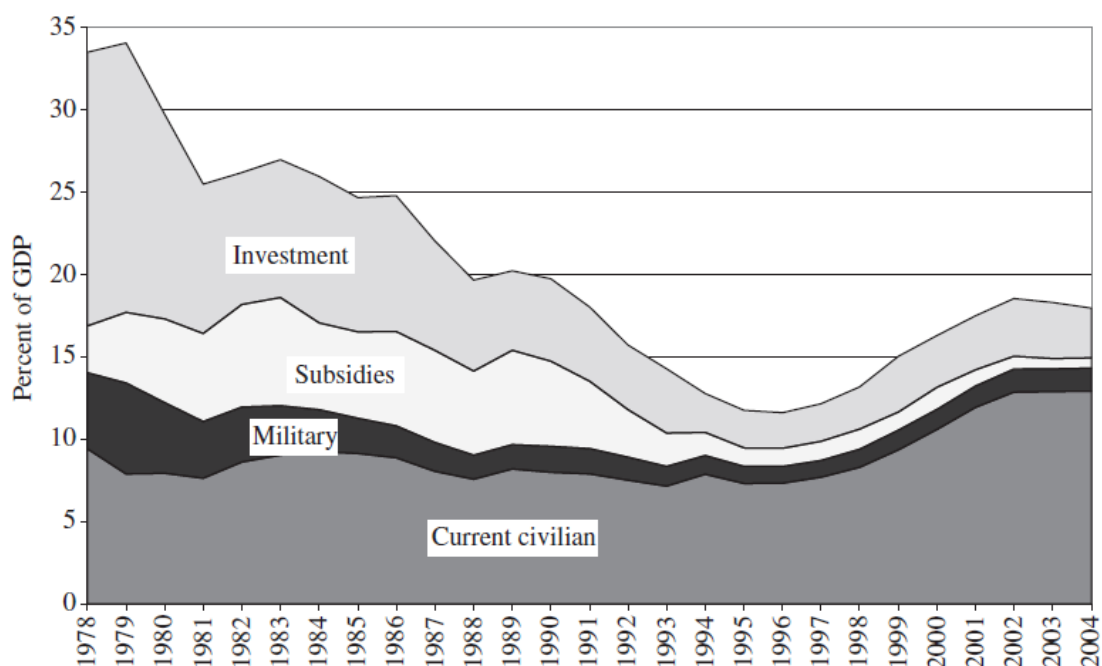
Pode ser observado nos gráficos 14 e 15 o aumento das transferências do governo central para os governos locais, acontecendo a partir de 1993, como decorrência da reforma fiscal de 1992 que buscava uma melhor divisão dos impostos. Essa reforma tinha como foco aumentar a proporção de receitas do governo central para 57%, mas, essa meta, até 2002, não havia sido alcançada, sendo reduzida para ligeiramente menos de 50%, após as reformas de 2002. A participação do Governo Central nas receitas chegou a 55%, em 2003, porém, ainda não alcançando o estipulado em 1992 de 57%. Desde 2002, o sistema fiscal chinês é um sistema compartilhado, com proporções estabelecidas entre os entes.

Leite (2010) afirma que o crescimento chinês se deu devido ao volume de investimentos, à sua posição no fluxo mundial comercial e ao programa de desenvolvimento conduzido centralmente pelo Estado. Já Sun (2009) aponta que a demanda interna teve um papel maior do que se supõe, para o crescimento da China, superando a importância das exportações, mostrando como o plano inicial do governo de retirar da pobreza parte da população do país teve repercussões sobre a economia chinesa como um todo. Essas duas abordagens são exemplificativas quanto ao estudo da China, as opiniões sobre o motor de seu crescimento são várias e diversas o que se reflete e reforça a diversificação das ações tomadas desde 1978 e o crescimento que foi saltando de desequilíbrio em desequilíbrio encontrando novas soluções e tendo, em diferentes momentos, diferentes variáveis que impulsionavam seu crescimento.

Ao abordarmos os orçamentos públicos chineses é importante tratarmos do investimento na China também, já que este, muitas vezes, tinha os Governos central e locais como principal agente.

No Gráfico 16, a seguir, podemos ver a mudança na composição dos gastos do Governo Central chinês, principalmente a diminuição de sua função como investidor principal da economia e os impactos disso podem ser vistos também na redução de seus gastos com, subsídios e gastos militares, sempre como proporção do PIB, é importante notar, já que os gastos absolutos se ampliam em todo o período.

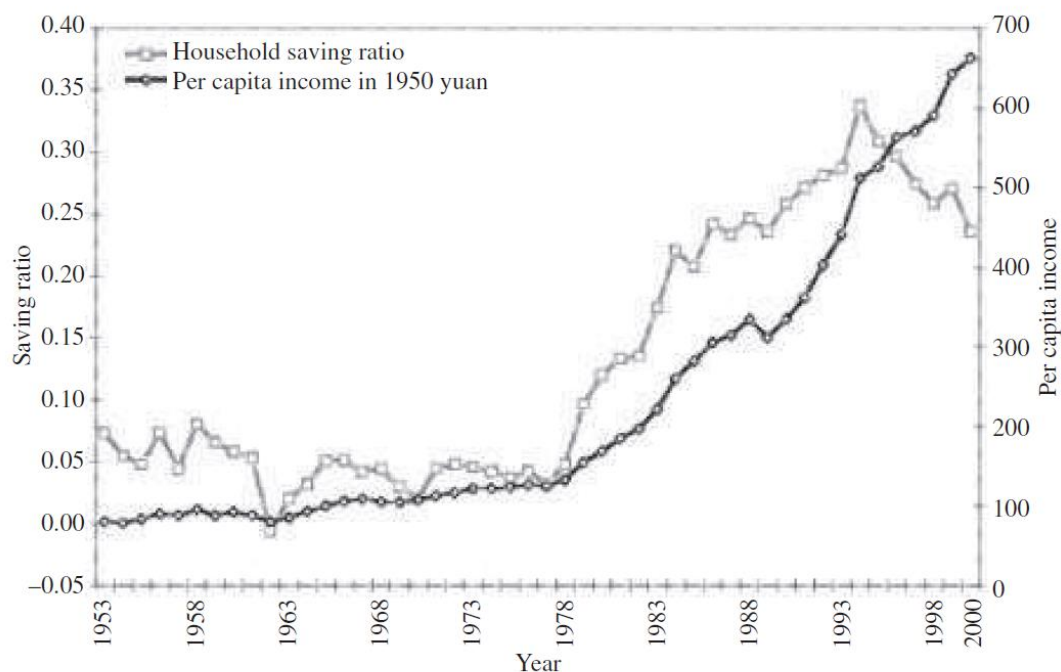
Gráfico 16 – Tipos de gastos governamentais 1978-2004



Fonte: Naughton, 2007.

Antes das reformas de 1978 a principal fonte de investimentos eram as estatais, as quais transferiam seus lucros ao Estado, que, por sua vez realizava o investimento de forma planejada. A renda da população tinha um crescimento baixo. A partir do início do processo recente de crescimento, iniciado em 1978, com um superávit em transações correntes (“poupança externa”) significativo, quase perenemente, as taxas de poupança, no geral²⁴, ultrapassam o crescimento da renda per capita, no país, como vemos no Gráfico 17, abaixo. É importante ressaltar a importância dos planos de investimento do governo na economia e a boa expectativa sobre o crescimento chinês que se estabeleceu, após os sucessos iniciais das reformas, visando a exploração do grande potencial mercado consumidor da China.

²⁴ Como, em termos macroeconômicos, $S = I + X - M + G - T$, então, dado que I permanece alto e $X - M$ igualmente são elevados, S aumenta mais do que Y , visto que inclui esta poupança externa ($X - M$), a qual se soma à poupança interna, dada por I e mais o resultado orçamentário do Governo ($G - T$).

Gráfico 17 - Poupança das famílias e renda per capita 1953-2000

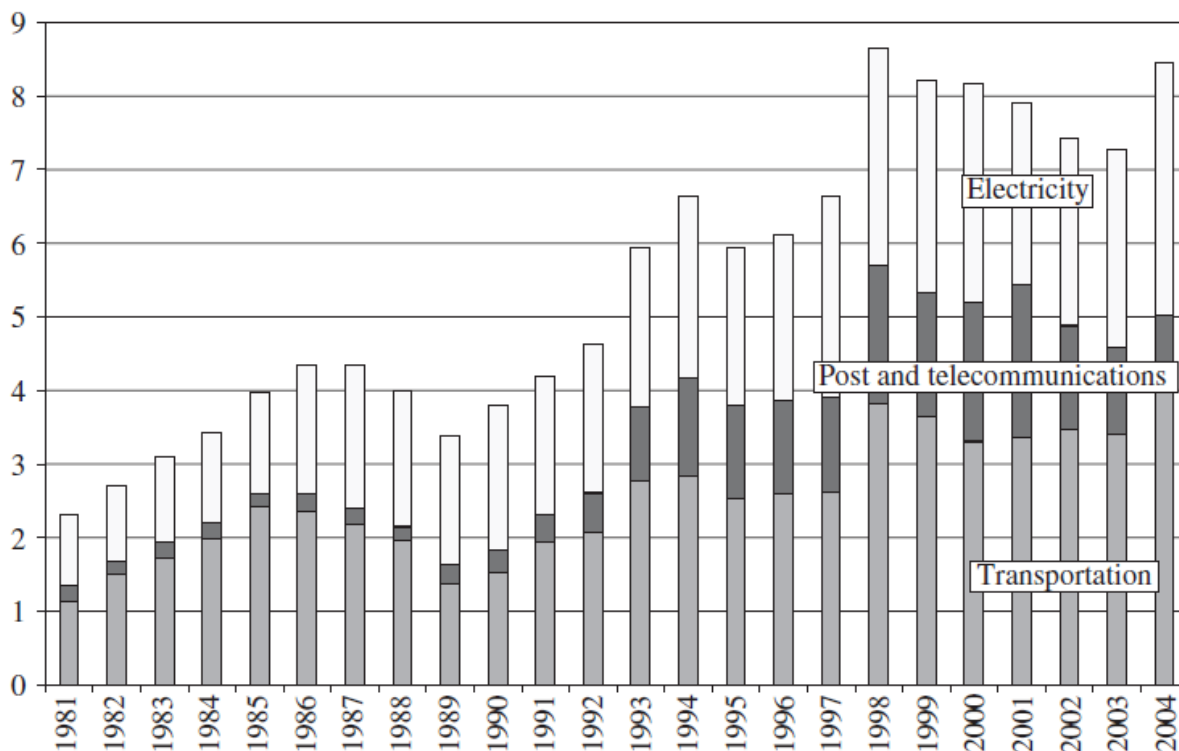
Fonte: Naughton, 2007.

Alguns fatores foram elencados por Naughton (2007), a partir de um ponto de vista mais convencional, para a fim de explicar esse aumento de poupança. Primeiro, o aumento da renda tem um impacto positivo sobre esse aumento da poupança. Segundo, lugar temos a partir da questão previdenciária chinesa, a que ficou mais visivelmente preocupante com as mudanças na formação da pirâmide etária do país, dada pelo controle de nascimentos feito pelo Estado. Em terceiro lugar por último, teríamos a questão do aumento de oportunidades de investimentos das famílias. Outro fator pode ser adicionado, que seriam os poucos períodos de inflação que a China presenciou, após 1978, fazendo com que o dinheiro guardado poupado não se deteriorasse. Em geral o fato que proporcionou esse crescimento na poupança das famílias foi o período estável a perspectiva de um futuro onde se vale a pena investir e onde se tem necessidade de investir para se ter previdência.

O crescimento do PIB chinês foi acompanhando de taxas de investimento bruto acima de 35% do PIB, durante os anos 1980 e 1990, sendo que as grandes estatais foram responsáveis por mais da metade dos investimentos (65%), tendo destaque para aqueles em infraestrutura, como, por exemplo, na geração e distribuição de energia elétrica. O investimento privado foi responsável por 20% desse total e, por fim, as TVEs pelos 15% restantes. A partir de 2013, a taxa de investimentos passa a 45% do PIB (DE PAULA;

JABBOUR, 2016) – a composição dos investimentos em transporte, energia e telecomunicações pode ser acompanhada no Gráfico 18, abaixo.

Gráfico 18 – Investimento em Eletricidade, Telecomunicações e Transporte, na China 1981-2004



Fonte: Naughton, 2007.

O Gráfico acima mostra a evolução do investimento em infraestrutura, na China. Até 1994, esse investimento havia permanecido abaixo dos 6% do PIB, sendo que esse valor é apontado por alguns como necessário para manter um crescimento acelerado no país (Naughton, 2007). Porém, após 1994, esse investimento continua a crescer, chegando a 8% do PIB, valor considerado elevado.

Esse cenário levou o governo chinês a tomar algumas medidas para não influenciar ainda mais rumo a um aumento nos investimentos, durante a década de 2000, como o aumento do depósito compulsório, que se eleva de 5%, em 2003, para 17,5%, em 2009 (Liu, 2014). Porém, o grande estímulo para investimentos advindo da nova configuração tributária dos entes locais, combinado com a presença maciça de estatais e bancos públicos, que forneciam crédito, e mais um círculo virtuoso de competitividade internacional crescente, fez

com que a taxa de investimento chinesa se perpetuasse em níveis elevados até 2008, quando se inicia a crise financeira internacional.

2.7 Indicadores econômicos de 1978-2015

A política fiscal chinesa manteve uma a um déficit constante – após 1978 houve um pico nos gastos governamentais, devido à necessidade de manter elevados os investimentos, enquanto se modificava a destinação dos lucros das empresas estatais. Do princípio dos anos 1980 até o meio da década de 1990, inicia-se uma maior contenção dos gastos, principalmente subsídios e investimentos para se adequar a nova realidade da gestão dos investimentos do país. Esse período do início dos anos 80 até o meio da década de 90 é marcado por quedas tanto nos gastos quanto na receita, porém ainda sim com manutenção de pequenos déficits.

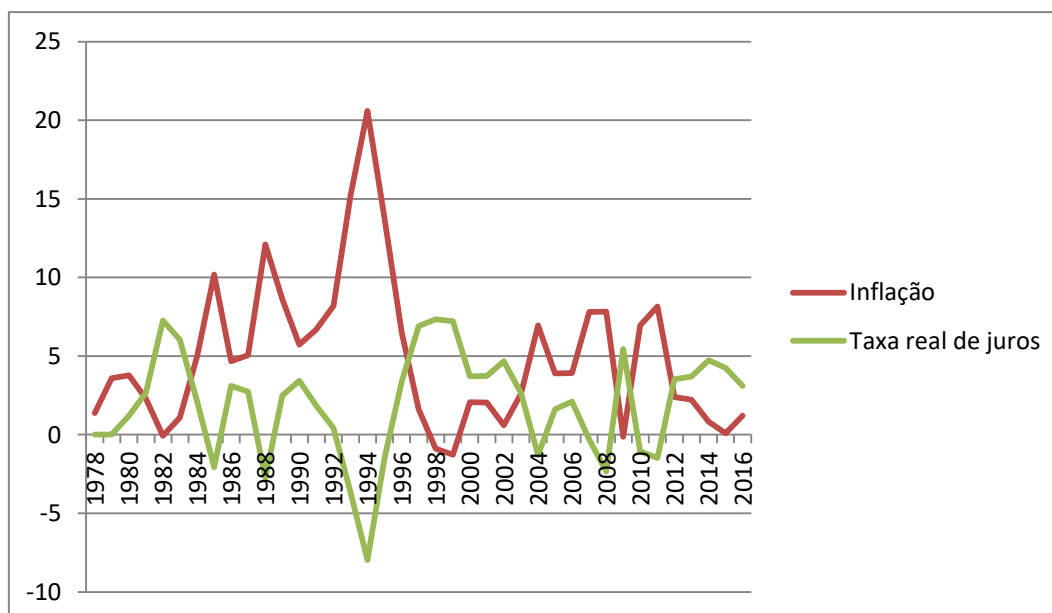
Após as reformas de 1992 a receita pública volta a subir e com ela os gastos, como percentagem do PIB. Porém, estes gastos aumentam inclusive em relação às receitas, causando maiores déficits – quando atingido pela crise asiática que começa em 1997, o Governo chinês decide aumentar seus gastos, a fim de gerar demanda para a economia e manter seu crescimento. Assim, entre 1999 e 2003, temos déficits de 2%, com picos, em 2000 e 2002, de mais de 2,5% (Naughton, 2007), o que, por outro lado, não se configura em nenhum descontrole sobre as finanças públicas, por parte do Governo Central chinês.

A contrapartida desses déficits, é claro, é o aumento da dívida pública; porém, esta, até 2005, mantinha-se em níveis baixos, de (17%) (World Bank, 2017), mostrando uma situação de fácil sustentabilidade fiscal. Porém, há estudos que criticam estes dados oficiais e apontam que há questões que ficam de fora destes dados do Governo. O'Neill (2002) e Kynge (2000), por exemplo, incluem nessa conta os títulos devidos ao sistema financeiro e as dívidas da China com o FMI e o Banco de Desenvolvimento Asiático, o que faria com que, nesse mesmo período, a dívida do Governo aumentasse para 50% do PIB – ainda bastante modesta, em termos internacionais.

Nos anos 1990, a China passou por três picos inflacionários acima de 10%, em 1985, 1988 e 1995. Para Naughton (2007), estes períodos corresponderam a momentos de relaxamento quanto à supervisão de gastos pelo Governo Federal, seguidos de atuações fortes, a fim de manter a inflação abaixo de 10%. As consequências socioeconômicas destes picos inflacionários, nos anos 1980 foram bem maiores do que a de 1995, apesar de esta ser muito

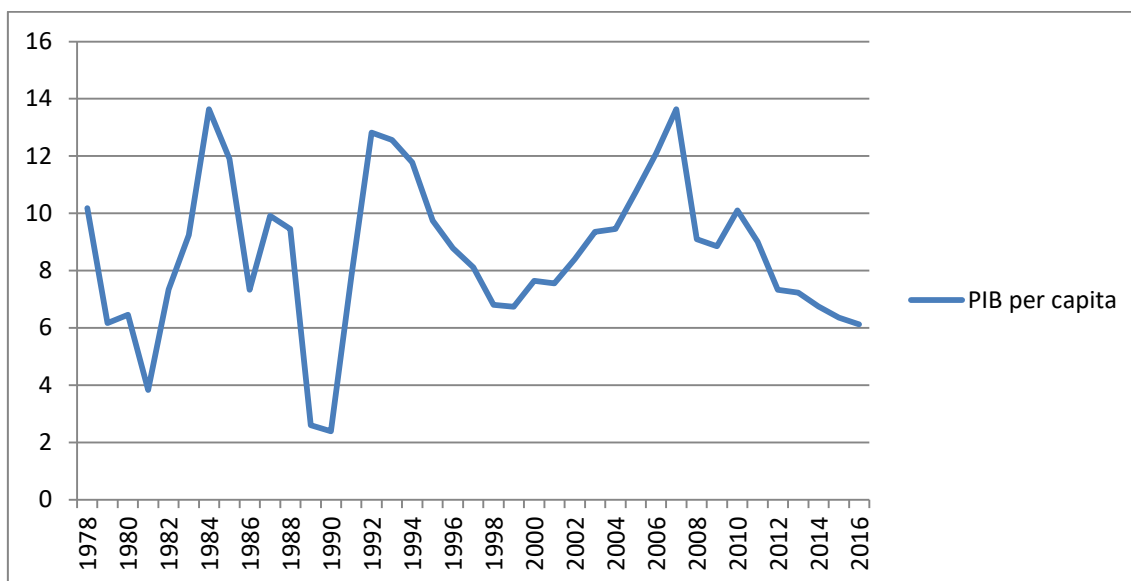
maior que as antecedentes, principalmente pelo aumento da renda que estava em curso durante os anos 1990, que teria levado os chineses a não sentirem tanto os efeitos da inflação mais elevada.

Gráfico 19 – Taxa Real de juros e inflação 1978-2016



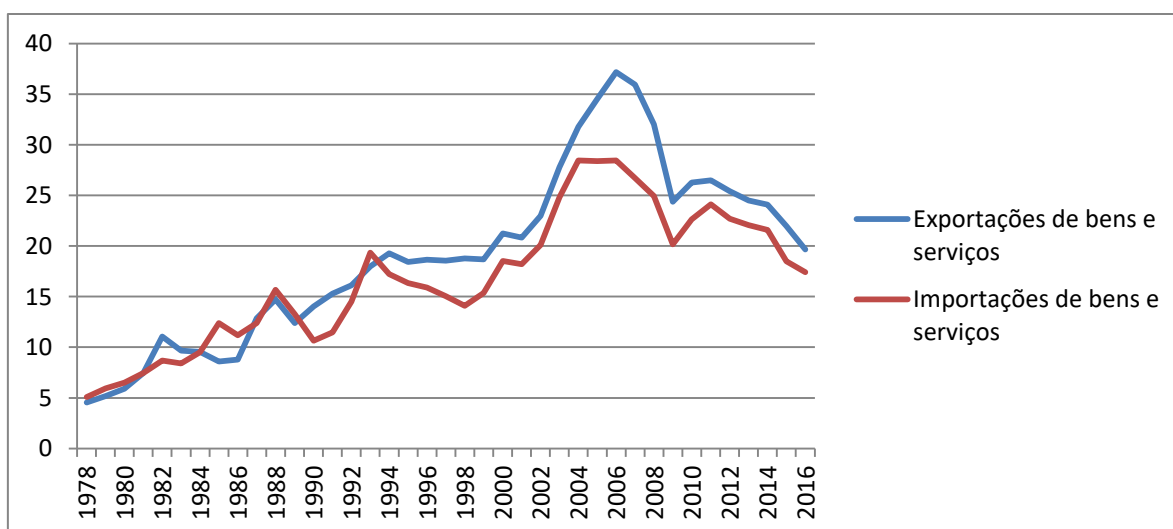
Fonte: World Bank (2017).

O crescimento do PIB per capita da China apresenta, no início do período analisado, grandes picos e vales, havendo certa estabilidade, a partir de 1992. Após a crise de 2008, mantém-se uma queda constante nesse índice de crescimento, chegando em 2016 a um dos pontos mais baixos da série.

Gráfico 20 – Crescimento do PIB per Capita (1978-2016)

Fonte: World Bank (2017).

A China teve uma transição muito mais lenta do que as outras economias socialistas, entre uma economia quase que inteiramente planejada para uma economia em que o mercado tem uma força muito maior. E o papel da moeda na economia chinesa também passou por muitas mudanças, durante esse processo. Entre 1978 e 1993, a demanda por dinheiro aumentou muito entre os residentes chineses, fazendo com que o M2 subisse e principalmente o dinheiro em circulação subisse de 5,8% para 17% do PIB (Naughton, 2007).

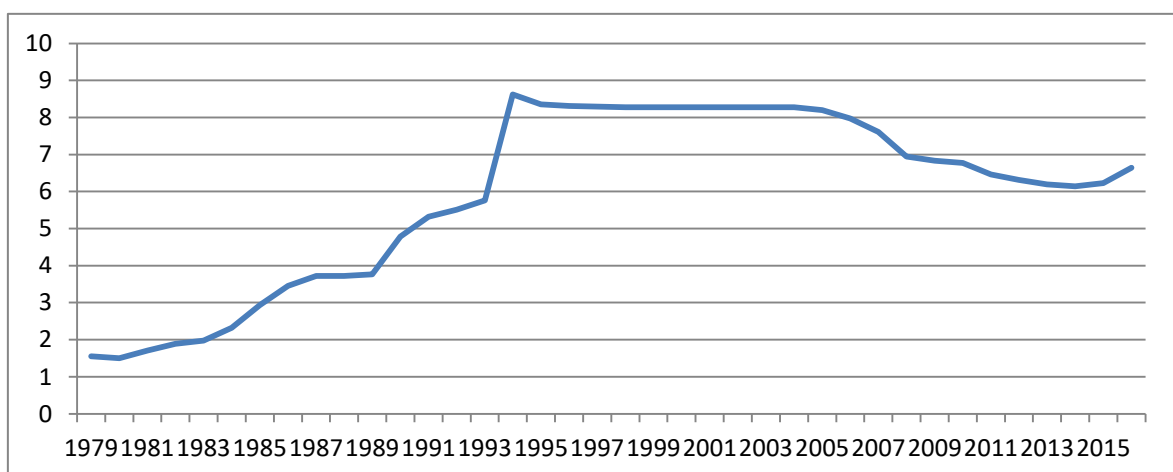
Gráfico 21 – Exportações e importações de bens e serviços em porcentagem do PIB, 1978-2016

Fonte: World Bank (2017)

Entre 2004 e 2008, o Governo chinês, devido ao desempenho muito favorável do setor externo, pôde diminuir seu déficit fiscal, sem causar impactos desfavoráveis sobre o crescimento econômico, tornando-se mais preparado para dar um salto nos gastos governamentais, como após 2008, quando a Balança Comercial do país apresentou uma grande queda.

O câmbio chinês sempre foi desvalorizado e sofreu, durante todo o período aqui analisado (1978-2018), forte controle estatal, o que teve reflexos sobre a Balança Comercial. Mesmo antes da maxidesvalorização de 1994, a qual podemos ver no Gráfico 20, abaixo, a China obteve superávits comerciais que se mantêm até hoje – mas que foram majorados após aquela desvalorização – merecendo destaque o aumento de volume de comércio após a entrada na OMC, em 2001, e a forte queda deste volume, devido à crise de 2008.

Gráfico 22 – Taxa de Câmbio RMB/US\$ (1978-2016)



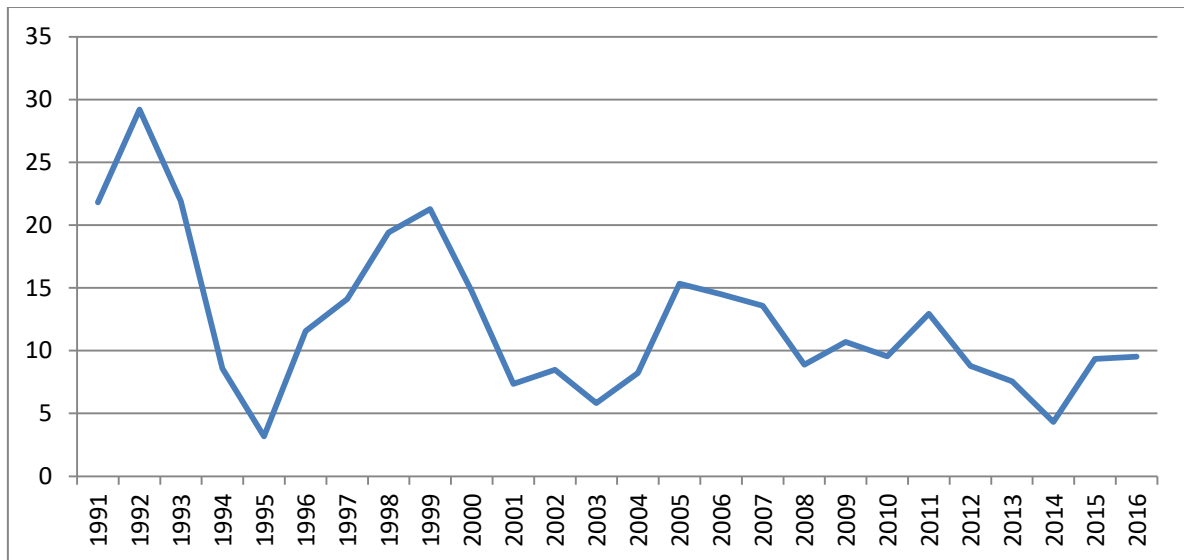
Dados: World Bank (2017), elaboração própria.

Através dos dados chineses, podemos observar que a dívida pública encontra-se em uma crescente, ainda que em níveis consideravelmente baixos, quando comparada ao endividamento das nações desenvolvidas.

Gráfico 23 – Dívida do Governo da China (1996-2016)

Fonte: Tradingeconomics (2017).

Por outro lado, os gastos em consumo do Governo chinês, apresentados no Gráfico 22, abaixo, tiveram uma tendência de queda, desde 1998

Gráfico 24 – Gastos de consumo final do governo como porcentagem do PIB, 1991-2016

Dados: World Bank (2017), elaboração própria.

No capítulo seguinte seguiremos a exposição sobre a economia chinesa abordando suas reações a crise de 2008.

3 A CRISE DE 2008 E A RETOMADA DO CRESCIMENTO

3.1 A crise e seus efeitos

O setor público chinês apresentava uma situação aparentemente confortável, antes da crise de 2008, com uma dívida de 20% em relação ao PIB, em comparação com os países da OCDE, que apresentavam em média 80% do PIB. A China também possuía um grande estoque de moeda estrangeira, que chegou a dois US\$ trilhões, em 2009.

Porém, em 2008 é possível ver através de alguns dados certa dependência da economia chinesa em relação ao mercado externo, para manter seu ritmo de crescimento acelerado a exportação de bens e serviços, por exemplo, alcançou 30% do PIB e as empresas voltadas a exportação empregou 80 milhões de pessoas (Yang, Huizenga, 2010). A posição da economia chinesa, em relação a outras economias também já se mostrava avançada como se sabe, sendo ela o segundo maior exportador de bens e serviços do mundo (atrás somente da União Européia) e o terceiro maior receptor de IDE.

A crise financeira de 2008 teve seu foco no mercado imobiliário estadunidense, sobretudo no tocante a ativos referentes a hipotecas para possíveis inadimplentes e pessoas que não possuíam acesso a crédito anteriormente, os chamados *subprime*. Esses empréstimos foram fruto de um movimento financeiro, iniciado na década de 1990, onde a busca por mercados mais lucrativos do que o mercado financeiro dos Estados acabou se voltando ao mercado imobiliário do próprio EUA. Uma alternativa foi passar a conceder crédito a quem não apresentava garantias de pagamento, assim estes poderiam contrair hipotecas com juros inicialmente baixos, sem apresentar comprovação de renda, emprego ou propriedades, dando como garantia o próprio imóvel hipotecado.

Esses empréstimos não seriam um problema para todo o sistema financeiro se os bancos, na procura por novos produtos, afim de para aumentar seus lucros, não tivessem securitizado e transformado esses títulos ruins em falsos bons produtos a serem vendidos em mercados secundários. Inicialmente pacotes com hipotecas ruins eram vendidos como produtos de risco no mercado secundário, porém as agências de *rating*, por pressão dos

bancos, passaram a avaliar tais pacotes como seguros. Esse processo iniciou a entrada massiva desses novos produtos financeiros e outros derivados deles no mercado financeiro.

Em 2008, quando foi deflagrada a crise, o início se deu pela insolvência dos empréstimos *subprime* seguida da queda nos preços do mercado imobiliário, afetando tanto a financeira quanto a parte produtiva da economia. Os ativos ligados a hipotecas perderam muito valor e após a falência do Lehman Brothers esse movimento se generalizou para outros ativos, ocasionando uma crise financeira (FERRAZ, 2013).

Enquanto a economia mundial diminuiu seu crescimento de 5,4% em 2007 para 2,8% em 2008, com os países desenvolvidos crescendo somente 1,5%, em 2011, após uma série de ações fiscais e monetárias para conter os efeitos da crise. Os países em desenvolvimento cresceram 6%, puxados principalmente pela China que manteve seu crescimento em 9,2% em 2011 (Fardoust, Lin, Lou, 2012)

Dada às características do mercado financeiro chinês²⁵, este não foi o principal mercado daquele país em termos de impacto com a crise de 2008. A economia da China só sofreu com verdadeiros abalo quando a crise se espalhou para os setores industriais, principalmente os voltados para a exportação. O mercado chinês sente esse seu impacto, quando o comércio mundial foi prejudicado e os fluxos de IDE para a China diminuíram.

Como havia restrições aos investimentos dos chineses fora do país e limitações a investimentos estrangeiros, o sistema financeiro da China sofreu relativamente poucas perdas, as somas das maiores perdas chegaram a aproximadamente US\$ 6 bilhões e eram de instituições públicas, como o Banco da China e o Banco de Construções. Esse volume é pequeno quando comparado aos US\$ 4,1 trilhões contabilizado na comunidade internacional (Yang, Huizenga, 2010).

A crise internacional fez com que o crescimento da China caísse de 13%, em 2007, para 6,8%, em 2009. A inflação também sofreu um pico de 8,7%, no começo do ano de 2009. Outro efeito inicial da crise foi a fuga dos agentes para papéis mais seguros, principalmente no âmbito internacional, o que acarretou uma corrida por dólares, no mercado de câmbio, e levou a depreciação das moedas de vários países²⁶.

²⁵ Ver Capítulo 1

²⁶ Banco Mundial Disponível em: <http://data.worldbank.org/country/china?view=chart>

No fim de 2008, as exportações chinesas foram fortemente afetadas e começaram a diminuir. O impacto foi maior em bens intensivos em tecnologia e maquinários, por conta dos itens intensivos em mão-de-obra serem menos elásticos à renda.

Devido a dificuldades financeiras em seus países de origem, empresas estrangeiras retiraram investimentos da China estas tinham recursos alocados principalmente nos setores de exportação de bens intensivos em capital. Nas exportações de bens intensivos em tecnologia, as maiores empresas eram estatais as quais, portanto, foram também muito afetadas, como apontado na tabela abaixo.

Tabela 10 – Comércio exterior da China por tipo de Empresa 2009.

| Tipo de empresa | Exportações | | Importações | |
|---------------------------------------|------------------------------|---|------------------------------|---|
| | Valor em US\$ 100 milhões | Porcentagem de mudança em relação ao ano de 2008 | Valor em US\$ 100 milhões | Porcentagem de mudança em relação ao ano de 2008 |
| SOEs | 1375,2 | -30,2 | 2044,9 | -28,0 |
| Empresas de Capital Estrangeiro | 4701,8 | -21,1 | 3841,9 | -20,6 |
| Empresas de Capital Privado | 2389,5 | -15,5 | 1225,0 | -2,1 |

Fonte: Yang, Huizenga, 2010.

O comércio com os países desenvolvidos se manteve mais estável principalmente por se basear em itens intensivos em trabalho não produzidos nesses países, já o comércio com os países em desenvolvimento diminuía muito, chegando a reduzir quase pela metade, com a Rússia, por exemplo.

3.2 Medidas de Combate aos efeitos da crise

Como medidas de combate aos efeitos da crise, na parte fiscal, o governo anunciou, em novembro de 2008, um pacote de RMB 4 trilhões, para 2009, também reajustando o

orçamento governamental, com um aumento de 22% na possibilidade de gastos do governo geral e local, o que acrescentaria RMB 570 bilhões na economia chinesa em 2009.

Estimativas do impacto do plano fiscal de recuperação chinês calculavam um aumento de 1,5 a 2,25% de crescimento no PIB na primeira metade de 2009 (IMF 2009 apud Fardoust, Lin, Lou, 2012), enquanto outros apontavam um impacto no crescimento do PIB de 6,2%, no primeiro trimestre de 2009, para 11,9% no primeiro trimestre de 2010 (Deng e outros 2011 apud Fardoust, Lin, Lou, 2012). Já análises em tabelas de insumo-produto apontam um multiplicador de 0,8 no primeiro momento dos gastos, gerando até 20 milhões de empregos não agrários, e 1,1 de efeito multiplicador dos gastos públicos, advindos dos pacotes fiscais de combate a crise, no médio prazo (He, Zhang e Zhang 2009).

A análise de um multiplicador dos gastos públicos não é simples e havendo uma variedade de estimativas para um mesmo país. O multiplicador apresentado acima é mais alto que os calculados para outros países, principalmente para países em desenvolvimento. Isso ocorre por alguns motivos, como a metodologia usada para construir este multiplicador, quando se usa como base conceitual para tal tarefa teorias como a Equivalência Ricardiana²⁷, na qual o multiplicador tende a ser muito mais próximo de zero. As condições iniciais do país também pesam bastante nessa composição. A minimização de perdas dos pacotes fiscais e as condições monetárias também são cruciais para o bom desempenho desse multiplicador. A China apresentava boas condições iniciais para a aplicação do pacote fiscal, sendo razoável a estimativa otimista de seu multiplicador fiscal (He, Zhang e Zhang 2009).

A velocidade na aplicação do pacote de estímulos foi fator importante para não permitir que o investimento caísse e se iniciasse um ciclo negativo na economia. Nos últimos meses de 2008, o PCC introduziu na economia RMB 120 bilhões, de diversas formas, como, por exemplo, investimentos em infraestrutura, iniciando o pacote fiscal e sinalizando ao mercado que o governo ia atuar efetivamente no combate a crise. O resultado disto foi que o investimento na China não mostrou quedas após a crise e se manteve na cada dos 40% do PIB (Fardoust; Lin; Lou, 2012).

²⁷ Esse modelo, como se sabe, tem uma base teórica nos axiomas de racionalidade dos agentes e de que estes baseiam seus gastos entre consumo e poupança. Em uma situação de recessão em que o governo resolvesse atuar com uma política fiscal ostensiva e via um aumento da dívida, os agentes entenderiam que após este gasto o Estado necessitaria aumentar seus impostos para recuperar suas finanças. Portanto, o aumento de renda no presente resultaria em sua diminuição no futuro. Prevendo tais consequências a reação racional seria de poupar o aumento atual da renda, para poder cobrir a sua diminuição futura.

Para uma análise mais aprofundada das razões pelas quais um pacote fiscal pode ter mais ou menos efeito dentro de uma economia, Fardoust, Lin e Lou (2012) apresentam a seguinte derivação da equação de renda:

$$Y=I+C+G+(X-M)=i(G)+c(G)+G+h(G) \quad (1)$$

Onde Y é renda, I investimento, G gastos do governo, X exportações, M importações e a parte direita da equação representa i investimento, c consumo e h exportações líquidas em função dos gastos governamentais.

Sendo os gastos do governo divididos entre os gastos do governo central e os dos entes subnacionais, teremos também a equação:

$$G = g_1 + g_2 = g_1 + f(g_1) \quad (2)$$

Os gastos dos entes subnacionais varia de acordo com a produção subnacional, as transferências verticais e horizontais e outros fatores. Assim teremos na derivação da equação de renda em relação aos gastos do governo (d_y/d_g) os fatores que servem de propulsores do impacto dos gastos governamentais na renda.

$$\frac{d_y}{d_g} = \frac{d_y}{d_G} \frac{d_G}{d_{g_1}} = (i' + c' + 1 + h')(1 + f') \quad (3)$$

Portanto esse impacto depende dos efeitos marginais dentro do investimento, consumo e exportações e do efeito marginal do aumento dos gastos dos entes subnacionais, todos como partes das variações (marginais) dos gastos do governo central (G).

Bons investimentos em infraestrutura se financiam no longo prazo e aumentam a perspectivas de investimentos privados por resolver problemas de logística no país. O governo chinês liderou o investimento de manufaturas estimulando suas próprias empresas a investirem mais, subindo os investimentos em capital fixo anuais das empresas manufatureiras de 25%, em relação ao ano anterior, no início de 2009 para 50% no fim do mesmo ano, também em comparação a 2008. (Fardoust; Lin; Lou, 2012).

O consumo teve grande importância dentro dos planos de combate aos efeitos da crise internacional, com o PCC focando no consumo dos trabalhadores rurais e estimulando a compra de casas e eletrodomésticos. O comprometimento do governo com essa variável macroeconômica pôde ser visto já em dezembro de 2008, com a publicação do Conselho Estadual do “*Opinion on Stimulating Circulation and Expanding Consumption*” o qual

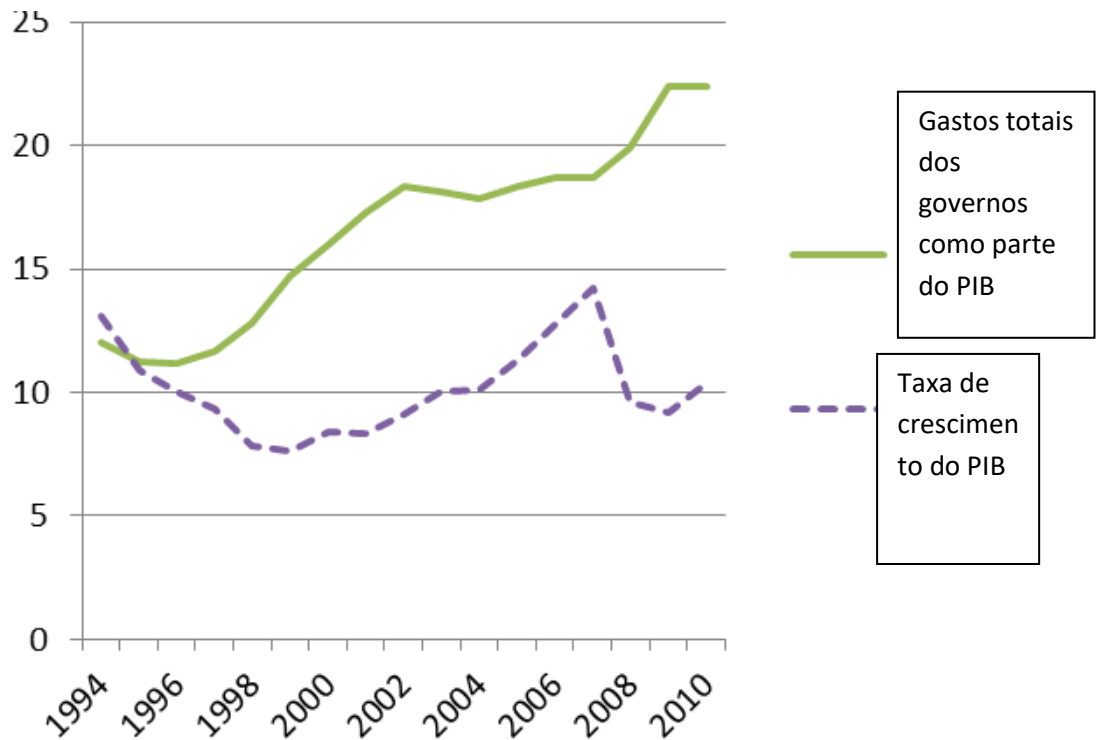
destacava 20 medidas para aumentar a o consumo. Na zona urbana, os mais pobres foram beneficiados pelo aumento no programa de renda mínima do governo (chamado *dibao*).

O efeito marginal sobre as exportações não foi positivo, no curto prazo. Houve um vazamento do pacote governamental para outros países, através das importações, e as vendas da China para o mundo diminuíram no período da crise, devido à recessão global, porém a médio prazo houve uma possibilidade de melhora nesse efeito devido à finalização das obras aumentando a qualidade do comércio na China e aumentando a participação via oferta *just-in-time*.

Assim como em vários outros países, os entes subnacionais chineses são os principais empregadores no setor público e os principais veículo de gastos governamentais. A China funciona sobre um sistema de Estado unitário, mas tem gastos fiscais autônomos para cada ente subnacional, com que o sistema chinês acaba se comportando muito próximo ao sistema federalista.

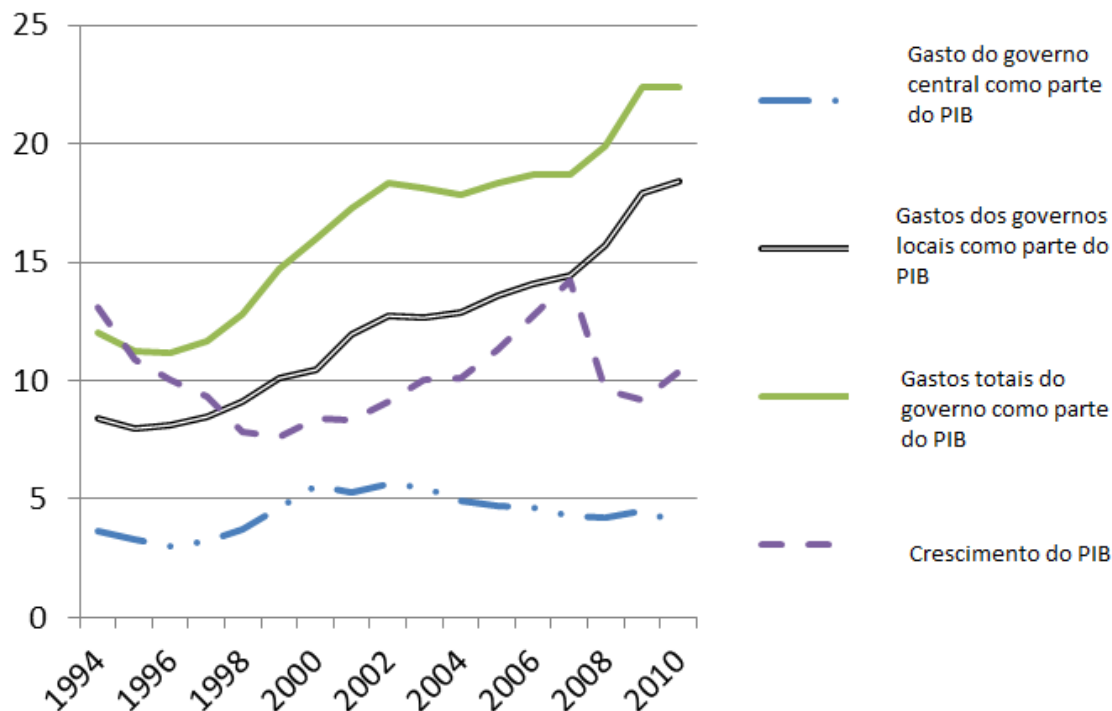
Em geral as receitas dos entes subnacionais são pró-cíclicas; quedas nas receitas locais trazem quedas no recolhimento tributário e dificuldades de negociar empréstimos, com as transferências do governo central geralmente falhando em conseguir mudar esse padrão pró-cíclico. Apesar dessa tendência, os gastos do governo chinês funcionaram de maneira contra cíclica, durante as últimas décadas, tendo grande impacto na manutenção de altas taxas de crescimento, desde a crise asiática de 1998, e não apresentando problemas de financiamento, já que o crescimento da renda do país fez com que a receita do governo aumentasse e possibilitasse tais gastos sem pressionar a dívida pública, que na verdade diminuiu, entre a década de 1990 e 2007, em percentual em relação ao PIB.

Gráfico 25 – Gastos do governo e crescimento na China (1994-2010)



Fonte: Fardoust, Lin, Lou, 2012.

O gráfico abaixo mostra como os gastos dos entes subnacionais são importantes, dentro dos gastos totais do governo chinês. Os gastos do governo central se mantêm constantes em quase 5% do PIB, desde 1994, enquanto os dos entes subnacionais aumentaram de menos de 10% para quase 20% do PIB. Esse movimento é claramente contra-cíclico como pode ser acompanhado no mesmo gráfico, o que foi de suma importância após 2008.

Gráfico 26 - Gastos do governo central e local na China (1994-2010)

Fonte: Fardoust; Lin; Lou, 2012.

Apesar do principal plano de recuperação econômica no pós-crise ser do governo central, este plano basicamente escolhia projetos dos órgãos subnacionais para investir e deixar que a administração dos recursos fosse feita pela província ou estado. Assim, estima-se que, no total, os entes subnacionais planejaram gastar RMB 20 trilhões (US\$ 3 Trilhões) em planos de aceleração econômica para combater os malefícios da crise internacional (Fardoust; Lin; Lou, 2012).

Esse sistema de transferências, com uma grande arrecadação do governo central e grandes gastos por parte dos governos subnacionais, foi iniciado em 1994, com a reforma tributária que iniciou o sistema de receitas compartilhadas²⁸.

Dos RMB 4 trilhões que o governo anunciou como medida fiscal combativa aos efeitos nocivos da crise de 2008, RMB 1,5 trilhão foram destinados a investimentos em transportes; RMB 1 trilhão para a reconstrução de regiões devastadas por terremotos, como o condado de Wenchuan, na província de Sichua; RMB 400 bilhões para infraestrutura de moradias urbanas; RMB 370 bilhões para moradias rurais; RMB 370 bilhões para inovações e tecnologias; RMB 150 bilhões para a saúde e educação; e, por fim, RMB 210 bilhões para

²⁸ Ver Seção 1.6, do capítulo anterior.

projetos ambientais. O total de gastos com infraestrutura do pacote foi de 70%. A relação geral dos gastos pode ser conferida na tabela a seguir (ZHANG, 2009, p.2-3).

Tabela 11 – Relação de gastos do pacote fiscal chinês, pós-2008, por setor

| Setor | RMB (yuan) | US\$ | Parcela no pacote | Percentual do PIB chinês de 2008 |
|---|---------------|------|----------------------|--|
| | Bilhões | | % | |
| Transporte e infraestrutura | 1500 | 220 | 37,5 | 5,0 |
| Reconstrução das áreas devastadas por terremotos | 1000 | 146 | 25,0 | 3,3 |
| Construção de moradias urbanas | 400 | 59 | 10,0 | 1,3 |
| Infraestrutura rural | 370 | 54 | 9,3 | 1,2 |
| Inovação e tecnologia | 370 | 54 | 9,3 | 1,2 |
| Proteção ambiental | 210 | 31 | 5,3 | 0,7 |
| Saúde e educação | 150 | 22 | 3,8 | 0,5 |
| Total | 4000 | 586 | 100,0 | 13,3 |

Fonte: YANG; HUIZENGA, 2011, p.134.

No setor de transporte, foi planejada construção de 50 novos aeroportos e a restauração de 90 outros, formalizando um gasto de RMB 400 bilhões somente nesses projetos. Melhorias em estradas de ferro, totalizam RMB 600 bilhões, rodovias, vias marítimas e sistemas de trânsito levaram RMB 1 bilhão de estímulo (distribuídos na tabela entre os gastos em reconstrução de áreas devastadas e o setor de transporte e infraestrutura).

No ano seguinte a crise, o governo lançou um pacote de mais RMB 124 bilhões, para gastos com a integração de um sistema público de saúde, além de levar hospitais para áreas rurais e afastadas, assim como para treinamentos de médicos nessas áreas.

Para acompanhar os gastos fiscais anunciados em 2008 o Banco Central Da China (PBoC²⁹) iniciou, no mesmo ano, uma política expansionista, em que as operações de esterilização à base de vendas de Notas do Banco Central foram interrompidas, fazendo com que a liquidez adicional ficasse na economia do país. Com isso, o crédito no primeiro semestre de 2009 aumentou em RMB 7,3 trilhões (cerca de US\$ 1 trilhão), mais do que havia se previsto para o ano inteiro. Já no mercado externo, o PBoC vendeu grandes quantidades de títulos a fim de que a pressão sobre o cambio não afetasse a cotação da moeda, no sentido de depreciação do yuan.

Assim, os efeitos da crise na China se mostram mais uma vez diferentes dos no mundo ocidental, sem uma crise bancária e com o mercado chinês não sofrendo diminuições na oferta de crédito, pelo contrário.

O foco do PCC nas políticas fiscais de combate à crise teve como objetivo o estímulo à demanda interna, com foco na área rural (inclusive com subsídios para compra de imóveis e automóveis); na tentativa de melhoria na distribuição de renda, através de programas de assistência social; e nas construções civis conectadas à infraestrutura. Outro ponto destacado no estímulo governamental foram os investimentos em projetos ecológicos, como formas alternativas de produção elétrica, uma crescente mudança na frota de carros para motores elétricos e a proteção a áreas florestais. Por fim, o setor externo também teve auxílio fundamental do governo. Foram revividos descontos tributários para as empresas de exportação, entre eles a restituição do imposto sobre valor adicionado para produtos de exportação intensivos em trabalho e recursos; as restituições custaram ao governo, em 2009, RMB 648 bilhões, o equivalente a US\$ 100 bilhões na época.

Na tabela a seguir são mostrados os aumentos das restituições tributárias para os diversos setores beneficiados.

²⁹ People's Bank of China

Tabela 12 – Ajustes nas restituições tributárias na China, durante a crise global

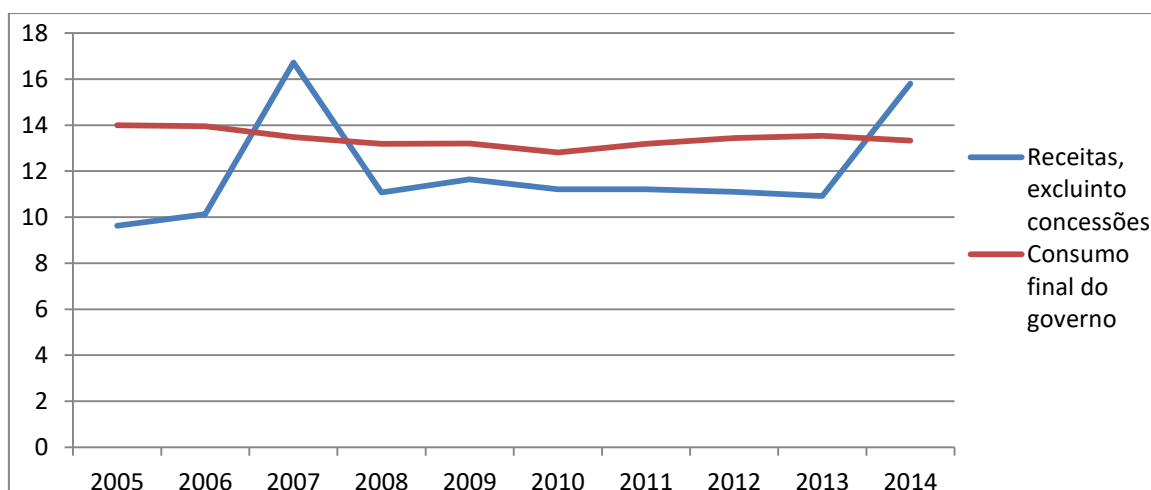
| | Segmento industrial | Revisão da taxa de restituição (Porcentagem) |
|--------------|---|---|
| 1 Ago. 2008 | Têxtil e Vestuário | De 11 para 13 |
| 1 Nov. 2008 | Têxtil e Vestuário | De 13 para 14 |
| | Brinquedos | De 13 para 14 |
| | Produtos de alta tecnologia | De 9 para 13 |
| 12 Dez. 2008 | Produtos de plástico | De 5 para 9 |
| | Óculos | De 5 para 10 |
| | Produtos de Frutos do Mar Congelados | De 5 para 13 |
| | Bolsas, Sapatos, Mobília, Lâmpadas, Relógios, Roupas de Cama | De 11 para 13 |
| | Produtos de metal | De 9 para 11 |
| | Motores, Bicicletas, Eletrodomésticos | De 9, 11, 13 para 11, 13, 14 respectivamente |
| 1 Jan. 2009 | Produtos de Aviação, Robôs Industriais | De 13 e 14 para 17 |
| | Máquinas de Costura, Componentes de Motocicletas | De 11 e 13 para 14 |
| 2 Fev. 2009 | Televisores coloridos | De 14 para 17 |
| | Têxtil e Vestuário | De 15 para 16 |
| | Produtos de Metal | De 11 para 13 |
| | Peças de Automóveis | De 9 para 11 |
| | Fechaduras | De 7 para 9 |
| 1 Jun. 2009 | Comida Enlatada, Sucos | De 13 para 15 |
| | Produtos de Milho, Álcool | De 0 para 5 |
| | Produtos de Aço | De 5 para 9 |
| | Bolsas, Sapatos, Móveis, Lâmpadas, Relógios, Roupas de Cama | De 13 para 15 |
| | Produtos Plásticos, Óculos, Porcelana e Cerâmica | De 11 para 13 |

Fonte: Fonte: YANG; HUIZENGA, 2011, p.136.

A posição fiscal chinesa permitiu esse avanço, devido à sua solidez. Os pacotes de estímulos custaram aumentos em déficits no governo até um patamar de RMB 1.050 bilhões (cerca de US\$ 15 bilhões), 2,8% do PIB de 2009, na China. Esse aumento foi financiado, em parte, por um aumento da dívida do governo central, de 17% para 18%, em 2009, um valor baixo se comparado com outros países, como Índia (59%), Estados Unidos (61%) e Japão (104%).

No gráfico abaixo pode-se visualizar que o governo chinês, logo após a crise, teve queda em sua receita e esta se manteve baixa até 2014, sendo que seus gastos também tiveram queda, porém menos acentuada, mantendo-se elevados.

Gráfico 27 - Gastos e Receitas Governamentais em % do PIB, 2005-2014



Fonte: World Bank, 2017.

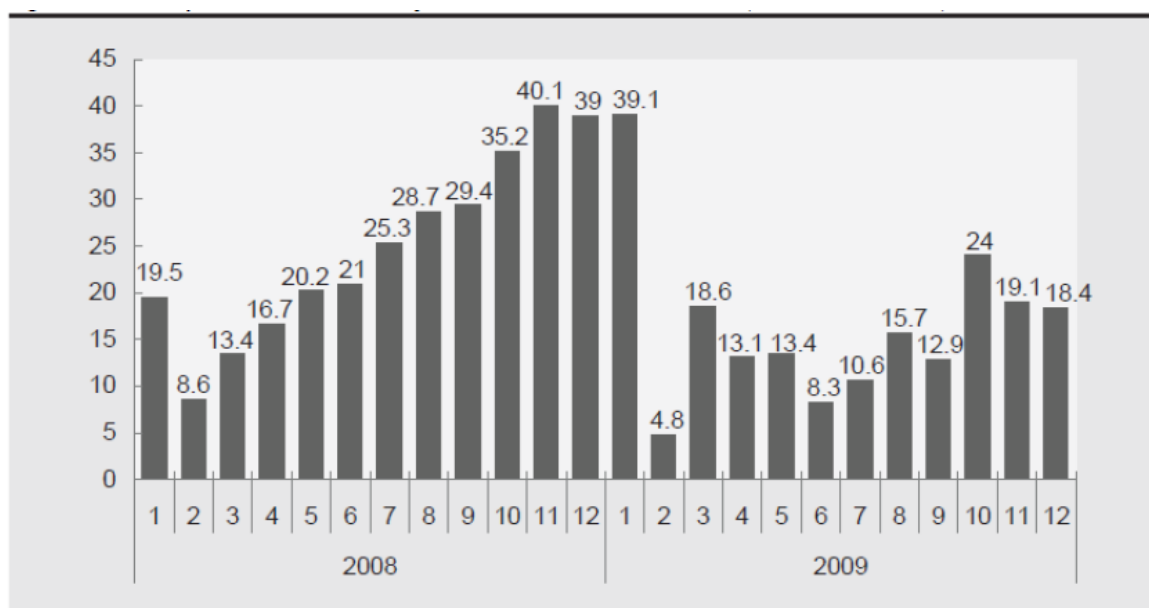
Esse movimento ocasionou picos na dívida pública, em 2009 e 2010, com uma tendência ao crescimento desta, como pode ser acompanhado no gráfico 23, página 76, do capítulo 1.

O governo também buscou efetuar medidas que estimulassem o setor externo. Desde 1995, a China trabalha com isenções de impostos para exportações; em 2005, houve uma redução nessas isenções, porém, com a crise de 2008, o governo chinês voltou atrás e passou a conceder reduções maiores, além de estímulos através de aumento linhas de financiamento para empresas exportadoras. O total de descontos dados pelo governo foi de RMB 648 bilhões (cerca de US\$ 100 bilhões).

Para que houvesse mercado para tais exportações, o governo assinou tratados de livre comércio com vários países em desenvolvimento, como Chile, Peru, Colômbia, Costa Rica, Paquistão, África do Sul e Coréia do Sul, além de outros países da Ásia e do Oriente Médio. Os aumentos do fluxos de comércio se deram em níveis de até 149%, com países da Ásia, como o Laos.

Mesmo assim, os superávits comerciais da China tiveram uma queda muito grande, em 2009. Essa queda também foi acentuada pelo aumento no preço das *commodities* e o aumento nas importações de derivados do petróleo e de aço. Os efeitos dos estímulos no setor externo podem ser vistos com a recuperação na balança comercial, mas não elevaram os superávits comerciais aos patamares de 30% do PIB que eles representavam em 2008.

Gráfico 28 – Balança comercial chinesa em porcentagem do PIB 2008-2009



Fonte: YANG; HUIZENGA, 2011, p.138.

Em 2008, o consumo doméstico gerou US\$ 2,2 trilhões, contribuindo com metade do PIB chinês, e o superávit na balança comercial contribuiu com quase 7% do PIB. Em 2009, o superávit comercial declinou pela metade e a estratégia do governo para compensar seus efeitos sobre o PIB foi recorrer ao mercado interno. Porém, para isso, seria necessário aumentar o mercado doméstico em US\$ 100 bilhões naquele ano.

O gráfico 21 (página 75, capítulo 1) aponta a queda no comércio internacional da China, a partir de 2008, e mostra que, mesmo com a recuperação, em 2009 e 2010, este se

manteve muito abaixo do pico de 2006-2007, voltando a cair mais recentemente. Fica evidente, assim, que o crescimento chinês não pode mais depender tanto das exportações, já que sua participação no PIB do país é visivelmente decrescente. A nova queda está relacionada com a recessão global que se iniciou após a crise, e ainda não foi revertida, como aponta o gráfico abaixo, que mostra como o comércio mundial, apesar de ter se recuperado, apresenta um crescimento muito menor do que na década de 2000.

Gráfico 29 – Comércio Mundial entre 2002 e 2013



Fonte: Nascimento, 2015

Medidas de estímulos foram tomadas para setores específicos, considerados estratégicos. Estes foram incentivados pelo governo, de várias maneiras, como: corte de tributos sobre as exportações; desenvolvimentos de marcas nacionais; incentivos a investimentos de chineses no exterior; subsídios; compras pelo governo; fundos especiais de investimentos, etc. Os setores escolhidos pelo governo foram: logística; automobilístico; aço; construção naval; maquinário; tecidos e roupas; materiais não ferrosos; indústria leve; eletrônicos; ciência da informação e petroquímico.

O governo já possuía programas de auxílio a regiões e a famílias e pessoas mais carentes, mas, com a crise de 2008, os pacotes de recuperação do governo foram ampliados, por meio do Programa de Subsídios para Ampliação Doméstica em Áreas Rurais, para todo o país, ao contrário da anterior restrição às provinciais de Sichuan, Henan, Shandong e à cidade

de Quingdao, além do aumento dos subsídios para moradores em áreas rurais, para compras de eletrodomésticos (de certas marcas) e de automóveis.

O PCC, quando anunciou os pacotes de combate aos efeitos da crise adotou políticas fiscal e monetárias ativas; porém, com a política monetária expansiva que a China praticou, do final de 2008 até meio de 2009, muitos ativos foram direcionados para o mercado acionário (a bolsa de Shanghai dobrou seu índice entre novembro e julho) e o mercado imobiliário (entre fevereiro e julho algumas cidades costeiras tiveram um aumento de 40% nos preços dos imóveis). Por conta desses movimentos e do *boom* de crédito, que ocorreu no início de novembro, o governo mudou sua política, passando a controlar o aumento de crédito e fazendo a oferta deste diminuir em 77%, entre junho e julho (Liu; Wray, 2014).

A mudança no tratamento da política monetária implicou também em uma nova concepção sobre o financiamento da política fiscal, tendo impactos sobre a sustentabilidade de um orçamento deficitário e a efetividade dos gastos públicos como estimulador da economia. Assim, houve um retorno a certo *mix* de políticas para a economia, com política fiscal expansionista e monetária moderadamente contracionista. Antes da crise, o governo havia optado por esse *mix* para tentar prevenir contra uma superprodução; em 2010, essa decisão foi tomada visando à contenção inflacionária, diante de uma retomada excessiva de crescimento, também decorrente de estímulos fiscais.

A questão chinesa se torna mais complexa com a mistura de políticas econômicas adotadas após 2010, pois a política fiscal expansionista faz com que a demanda por moeda aumente. Porém, com a política monetária mais restritiva, os agentes passaram a procurar no mercado de câmbio pela moeda que desejam, passando a pressionar o câmbio além de trazer pressões deflacionárias (Liu; Wray, 2014).

No gráfico 20 (p.76) podemos acompanhar a tendência à apreciação do RMB após 2009, o que é significativo, dado que a moeda havia se mantido bem estável durante 2 décadas. Mais recentemente a pressão cambial tem sido revertida e o Renminbi voltou a se depreciar.

A política fiscal anunciada para 2013 incluía aumento de gastos do governo central em até 50%, em relação a 2012, com previsão de déficit fiscal de RMB 1,2 trilhão, quase US\$ 200bilhões, contabilizando 2% do PIB, e também, nos governos locais, aumentos de gastos que totalizariam RMB 350 bilhões, cerca de US\$ 150 milhões, financiados através de títulos

emitidos pelo Ministério das Finanças. Mas esse aumento de gastos nos governos locais, que vem se estendendo desde 2009, quando o governo central anunciou um pacote de RMB 4 trilhões, cerca de US\$ 760 bilhões, dos quais boa parte - 3 trilhões segundo Lommen e Wray (2013) - seria bancada pelos governos locais, vem prejudicando as finanças dos governos subnacionais. O pacote seria financiado em pequena parte pelo Ministério das Finanças, através de títulos do governo federal emitidos, para os governos locais, mas a maior parte dos empréstimos veio através das agências privadas, principalmente os Special Investment Vehicles (SIV). Em 2013, vários governos locais apresentavam taxas de endividamento maiores que 100% do PIB local (LOMMEN; WRAY, 2013).

O aumento desses endividamentos tem apresentado mais um fator contrário para ser superado, desde 2012, a China tem convivido com taxas de juros reais crescentes (chegando a 5% de juros reais em 2015)³⁰, ainda que por pouco tempo, aumentando o custo deste endividamento. Porém, em breves períodos a taxa de juros chinesa ultrapassou os 5% reais, como que logo após a crise asiática e no pico de turbulência após a crise de 2008. Esses momentos de crise internacional que levaram ao aumento da incerteza tenderam a aumentar o juros, e esse movimento também tende a se refletir sobre a inflação.

O gráfico 20 (p.76) também mostra relação após 2012, quando a política monetária chinesa se altera, fazendo com que a inflação desça da casa dos 5%, inicialmente de forma abrupta e depois, de forma mais controlada. Esse movimento fez também a taxa de juros aumentar devido a maior escassez de crédito disponível para a economia, que continuou crescendo e com taxas de investimento elevadas. O reflexo disso, como apontado anteriormente pode se dar no crescimento da dívida pública, que passou por um grande crescimento, devido a esse último plano de recuperação econômica e agora enfrentará, ao que tudo indica, períodos de menor crescimento, no qual um cenário de juros altos pode dificultar esse financiamento. Contudo dificilmente o governo federal e o PBoC permitirão maiores dificuldades ao financiamento do Estado.

No capítulo seguinte estudaremos os caminhos que a China pretende seguir, nos próximos anos, assim como o papel central que a política fiscal tem desempenhado em seu crescimento.

³⁰ Fonte: Data Bank – World Bank, disponível em:
<http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&country=CHN>

4 A CHINA ATUAL E SEUS DESAFIOS

4.1 A reestruturação econômica e o socialismo, na China atual.

Como visto no capítulo anterior, um dos principais modos pelo qual a economia da China foi afetada, nos anos após a crise de 2008, foi a diminuição do crescimento do comércio internacional. Este fato afetou o crescimento chinês, por conta do crescimento que o comércio externo teve na China e a importância deste no PIB e no modelo de desenvolvimento chinês, mesmo que o modelo em si não possa ser puramente caracterizado como *export-led*.

A prescrição de Keynes sobre a necessidade de “socialização” do investimento, pode ser, assim notada, quando se estuda a China. Como se sabe Keynes (1936) defendia que, para a manutenção do pleno emprego, o Estado teria papel fundamental, complementando o nível de investimento privado.

O crescimento chinês se baseou em parte em um sistema onde havia altas taxas de lucro, trazendo uma tendência à concentração de renda (mesmo com a retirada de milhões de pessoas da miséria). Essa concentração se deu, também, pela instalação de empresas estrangeiras, no novo arranjo produtivo de Cadeias Globais de Valor, que utilizam mão-de-obra barata da China, em lugar de utilizarem os trabalhadores de seus países. Esse rearranjo das empresas e das relações de trabalho aumentou a oferta (inserindo, no mercado de trabalho global, os chineses) de trabalho com pouca qualificação e com salários menores, diminuindo até os salários dos países desenvolvidos.

A posição subalterna dos países em desenvolvimento nas cadeias globais de valor e a dependência salários baixos para as exportações fez com que os países do sudoeste asiático e o México crescessem, retirando da pobreza uma grande parcela desta população, mas contribuindo para o grande enriquecimento de outra pequena parcela, ou seja, o crescimento se deu à custa de aumento da desigualdade. Esse alto crescimento do lucro, principalmente do setor exportador, pode explicar em parte o crescimento com altas taxas de investimento da China, se aproximando de um crescimento auxiliado pelas exportações (e pelo lucro) (Medeiros, 2016).

No entanto, o modelo chinês parece ter entrado em um momento de esgotamento, pelas dificuldades de se manter o nível de investimento para continuar o crescimento da economia puxado pelas exportações da quantidade de capital que entra no país via balança

comercial, forçando o PBoC a esteriliza-lo, mesmo mantendo o juros baixo; e, por fim, o aumento da desigualdade regional e entre trabalhadores, com a menor geração de emprego, e também com maiores benefícios que as cidades apresentam em relação ao campo.

A preocupação com a nova realidade chinesa materializado na diminuição do crescimento e nas dificuldades para manutenção de um padrão mais sustentável foi interiorizada pelo PCC, fazendo-se, então, presente nos planos quinquenais desde os anos 2000, como pode ser identificado na tabela a seguir e também no plano de 2016, o mais enfático quanto a uma mudança na maneira como a China tem dirigido seu crescimento.

Tabela 13 - Indicadores socioeconômicos dos Planos Quinquenais

| Indicador | 10° PQ (2001-2005) | 11°PQ (2006-2010) | 12°PQ (2011-2015) | 13°PQ (2016-2020) |
|---|-----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Taxa de crescimento anual do PIB | 7% | 7,5% | 7% | 6,5% |
| Variação do crescimento da urbanização | - | De 43% para 47% | De 47,5% para 51,5% | De 56,1% para 60% |
| Variação da contribuição de serviços para o PIB | 36% | De 40,3% para 43,3% | De 43% para 47% | De 50,5% para 56% |

Fonte: Fernandes (2017).

(...) nós devemos estar sobriamente atentos quanto ao modelo de desenvolvimento da China ser ineficiente; um desenvolvimento desigual, descoordenado e insustentável continua a ser o problema proeminente; a mudança no ritmo do crescimento econômico, ajustes estruturais, a transformação dos motores do crescimento presente interligam problemas; e enfrentamos uma série de desafios, como garantir um crescimento constante, realizando ajustes estruturais, resguardando-nos contra riscos, e trazendo benefícios para as pessoas. (CHINA, 2016a, p. 11/12, tradução nossa).

O crescimento acelerado da China, nas décadas de 1990 e 2000, teve consequências sobre vários fatores socioeconômicos. O modelo que teve participação dos investimentos e exportações fez com que o mercado externo respondesse por uma parcela significativa do PIB (motivo pelo qual a China tomou atitudes enfáticas após a queda no comércio mundial após a crise de 2008) e uma acumulação de reservas cambiais que se tornaram tanto em um

desequilíbrio para o mercado internacional quanto em uma alocação relativamente ineficiente de recursos na China. Os altos níveis de investimento, centrados em setores pesados e manufaturas fez com que a dependência de fontes de energia aumentasse, assim como piorou o meio ambiente. Além disso, o coeficiente de Gini aponta para um aumento da desigualdade social e econômica com esse modelo de crescimento.

O reconhecimento, mesmo antes da crise, de que esse sistema poderia levar a economia a uma situação problemática fez o PCC estabelecer algumas diretrizes de desenvolvimento mais sustentável, em 2007, no Congresso Popular Nacional. Porém estes foram adiados e na sua maior parte substituídos pelos pacotes fiscais de recuperação econômica.

As medidas para modificar o estilo de crescimento chinês incluíam: medidas fiscais de estímulo ao consumo e ao setor de serviços; tributos e medidas corretoras para melhor balancear os preços dos produtos manufaturados e dos serviços (*non-tradables*); mudanças institucionais para uma maior busca de balanceamento pelos burocratas; e investimento em P&D para aumentar o valor adicionado na indústria (Hofman; Kujis 2007).

Essas mudanças visavam uma economia menos focada em setores pesados e manufaturas, dando mais lugar para os serviços crescerem. Por este ser um setor que mais emprega, esse movimento poderia estimular empregos e fazer com que a participação do investimento seja reduzida e seja substituída por um aumento de consumo. O foco no mercado interno diminuiria o superávit comercial, reduzindo também a participação do investimento e da poupança disponível na economia. O maior número de empregos aumentaria a urbanização e a maior produtividade de serviços aplicados à agropecuária levaria a um aumento na renda do campo, diminuindo a disparidade cidade-campo presente hoje e a pressão sobre o meio ambiente, já que serviços são menos poluentes.

Tabela 14 - Fatores do Crescimento 1978-2005

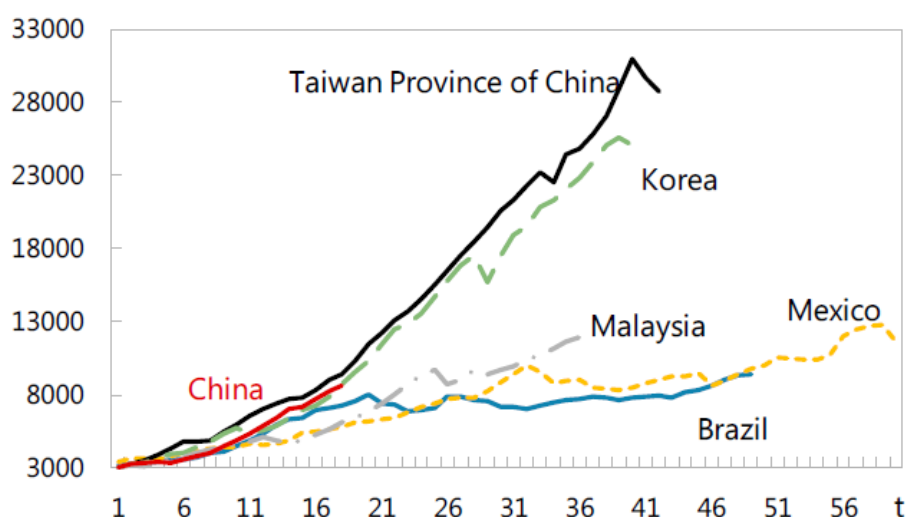
| Fonte | 1978-93 | 1993-05 |
|--|---------|---------|
| Crescimento do PIB | 9,7 | 9,6 |
| Crescimento do Emprego | 2,5 | 1,1 |
| Crescimento da Produtividade do Trabalho | 3,3 | 2,8 |
| Investimento/PIB | 29,9 | 36,8 |

Fonte: Hofman, Kujis (2007), adaptado.

Alguns acreditavam que a sustentação do modelo de crescimento até então utilizado, poderia levar a China tanto a uma crise financeira, onde a má alocação de recursos e a manutenção do investimento como propulsor da economia levaria a dívida chinesa a explodir, quanto à chamada armadilha da renda média, em que o PIB per capita não sobe mais do que determinado nível devido ao país não ampliar sua competitividade em relação as nações desenvolvidas, em produtos e serviços avançados tecnologicamente e nem com as nações mais atrasados no que se refere a recursos baratos.

O gráfico a seguir mostra a encruzilhada da renda média. O tempo na abscissa é medido em anos a partir do ano em que o PIB per capita do país alcança US\$ 3.000 em paridade de poder de compra.

Gráfico 30 - Produto da China comparado na encruzilhada da renda média (PIB/per-capita em PPC US\$)³¹



Fonte: Zhang (2016).

Após as principais repercussões da crise de 2008 terem diminuído de intensidade sobre a economia chinesa e o efeito de médio prazo dos pacotes fiscais começarem a aparecer, novas mudanças começaram a ser propostas, em busca da reestruturação do crescimento. Essa pauta, que havia sido deixada de lado, por conta da crise, começou a ser levada a cabo pelo Presidente Xi Jinping (Zhang, 2016).

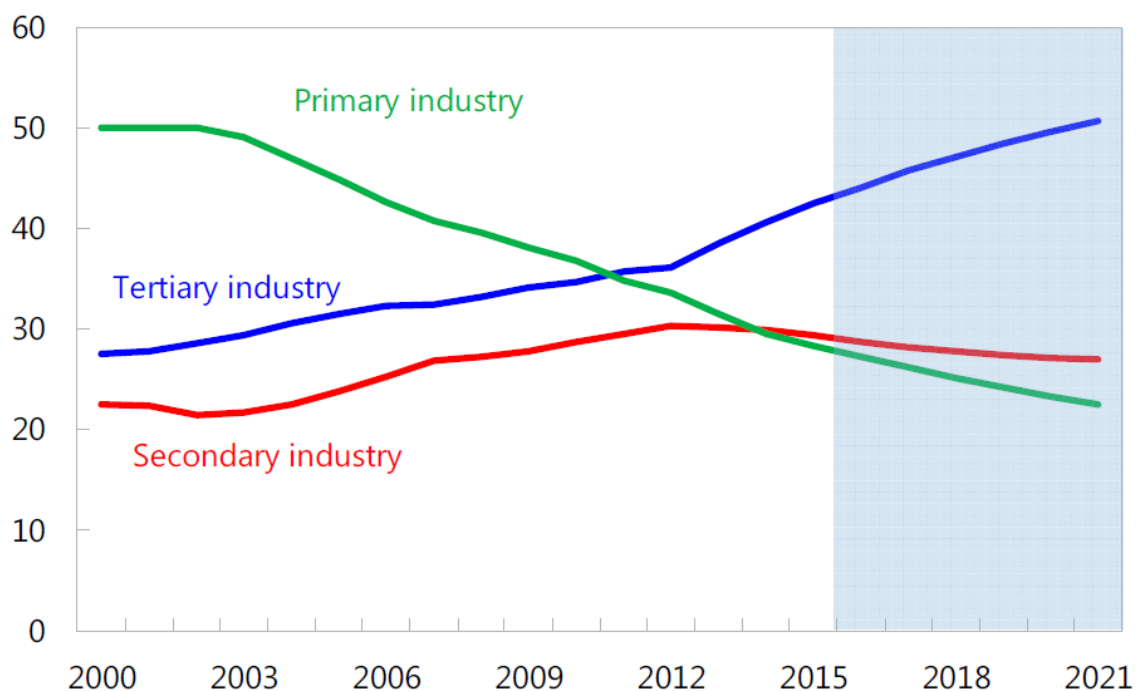
³¹ O T0 é definido quando o país alcança o PIB per capita de US\$ 3000.

Pode-se acompanhar o desenrolar das medidas de reestruturação econômica da China, após a crise, através de alguns indicadores para os quatro principais pontos de mudanças mencionados acima: em relação à mudança da dependência do setor externo, pode-se usar a contribuição do crescimento das exportações em relação ao crescimento do PIB; quanto a dependência do investimento em relação ao consumo e a necessidade do crédito para a economia, podemos usar o investimento e consumo em relação ao PIB, e a quantidade nominal de crédito necessária para o aumento marginal do produto (intensidade do crédito) para medir os impactos ambientais usamos a intensidade energética (consumo elétrico por unidade de produto), intensidade da emissão de carbono e a poluição local do ar; por fim para a desigualdade é usado o coeficiente de Gini.

O alto superávit comercial tem diversos efeitos sobre a economia, podendo afetar, por exemplo, a taxa de juros e a inflação. No período pré-crise, a China compensava sua balança comercial altamente superavitária realizando IDEs; Porém com a diminuição do superávit pós-crise pela diminuição da demanda mundial, os investimentos chineses passaram a focar o mercado interno.

Os esforços para depender menos do comércio internacional já começaram. Nas contas externas, devido às mudanças internas e externas, o superávit da balança comercial foi de 10% do PIB, em 2007, para 3%, em 2016, essa participação no crescimento do produto, que era de 2%, em 2006, antes da crise, foi para menos de 1%, em 2008 (Zhang, 2016).

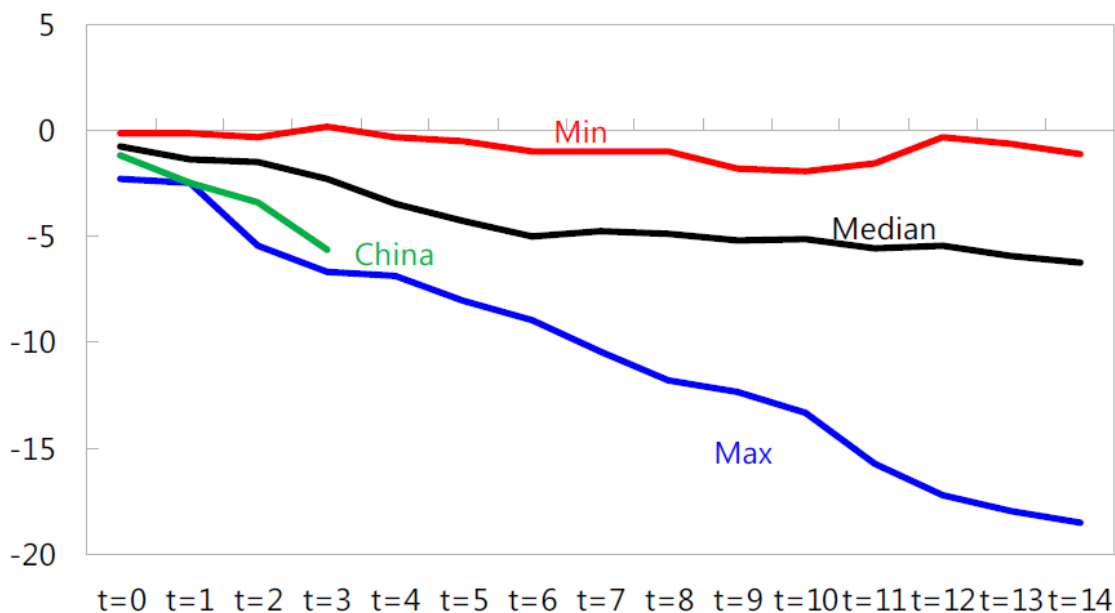
Sobre o sistema produtivo na China, temos que abordar a relação entre indústria e serviços. O aumento da fatia de serviços dentro do PIB beneficia o consumo, pois é mais dependente de mão de obra. A parcela dos serviços no PIB chinês, em 2015, já se encontrava em 50% e a previsão para 2021 é que esteja em 55%. Porém a parcela de empregos gerados por serviços já alcançou o percentual de países desenvolvidos nas grandes cidades (como Shanguai e Beijin), e espera-se que isso continue se espalhando pelo resto do país (Zhang, 2016).

Gráfico 31 - Crescimento dos Serviços em porcentagem do total de empregos.

Fonte: Zhang, 2016.

Seguindo a tendência de países ricos, a China iniciou um processo de “desindustrialização”. Assim a indústria chinesa, em termos nominais, já inicia sua queda na participação do PIB. Essa experiência, apesar de parecer aguçada na China, está próxima a experiências internacionais, tanto na renda per capita em que se iniciou (mais de US\$ 9.000) e na intensidade, como mostra o gráfico abaixo, no qual as faixas de intensidade da desindustrialização são baseadas em países como EUA, Reino Unido, França, Alemanha, Japão, Espanha, Itália, Taiwan e Coreia (Zhang, 2016).

Gráfico 32 - Desindustrialização comparada a taxa de outros países (Mudança na participação nominal da indústria no PIB em porcentagem do PIB, sendo $t=0$ o ano de pico da participação da indústria).



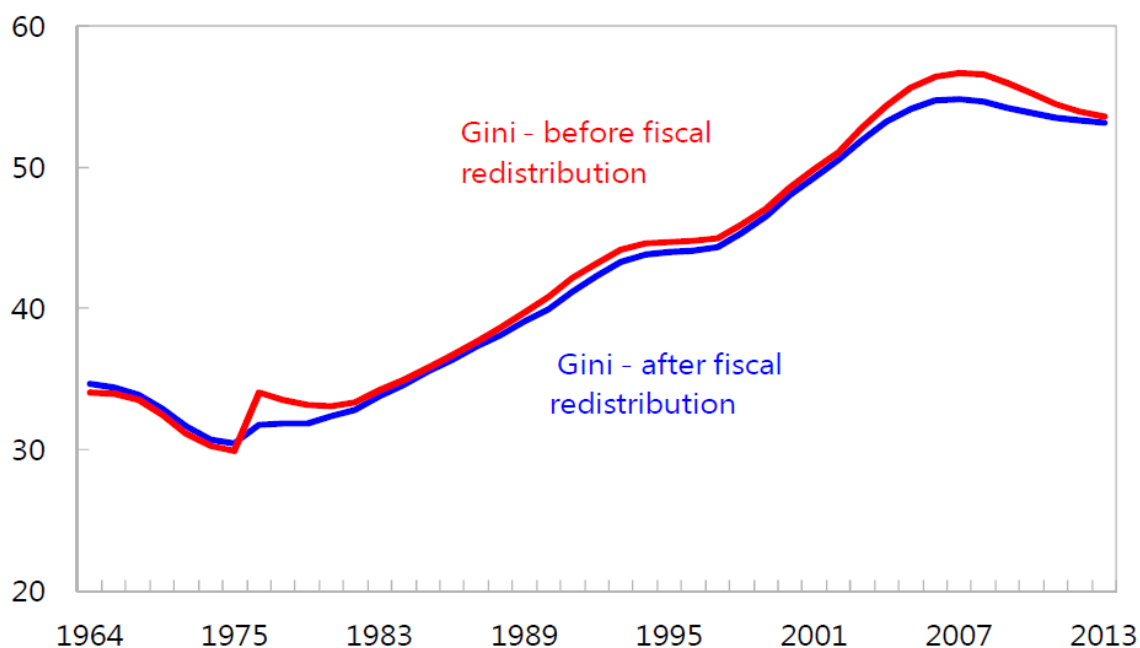
Fonte: Zhang 2016.

Um das principais vantagens de um modelo mais pautado nos serviços é sua contribuição para a demanda interna, que teve uma maior participação no crescimento do PIB recentemente, chegando, em 2016, a contribuir com 66%, deste sendo que o consumo privado representou 38% do PIB, em 2015, e tem projeção de alcançar 43%, em 2021. O maior aumento do consumo ocorreu na parcela de alta renda. (Zhang, 2016).

Os serviços também contribuiriam para minorar as emissões de CO₂ e a utilização de capacidade elétrica no país que estão com crescimento menor do que no pré-crise, indicando que há melhorias possíveis quanto aos impactos no meio ambiente. Até 2016, a poluição do ar nas grandes cidades chinesas se encontrava estava bem acima dos padrões internacionais.

Por fim, a desigualdade, medida pelo índice de Gini, tem se estabilizado no período pós-crise, principalmente pelo aumento dos ganhos nos salários

A comparação do Gini antes e após a redistribuição fiscal mostra que o estado chinês não tem atuado para uma melhor redistribuição de renda.

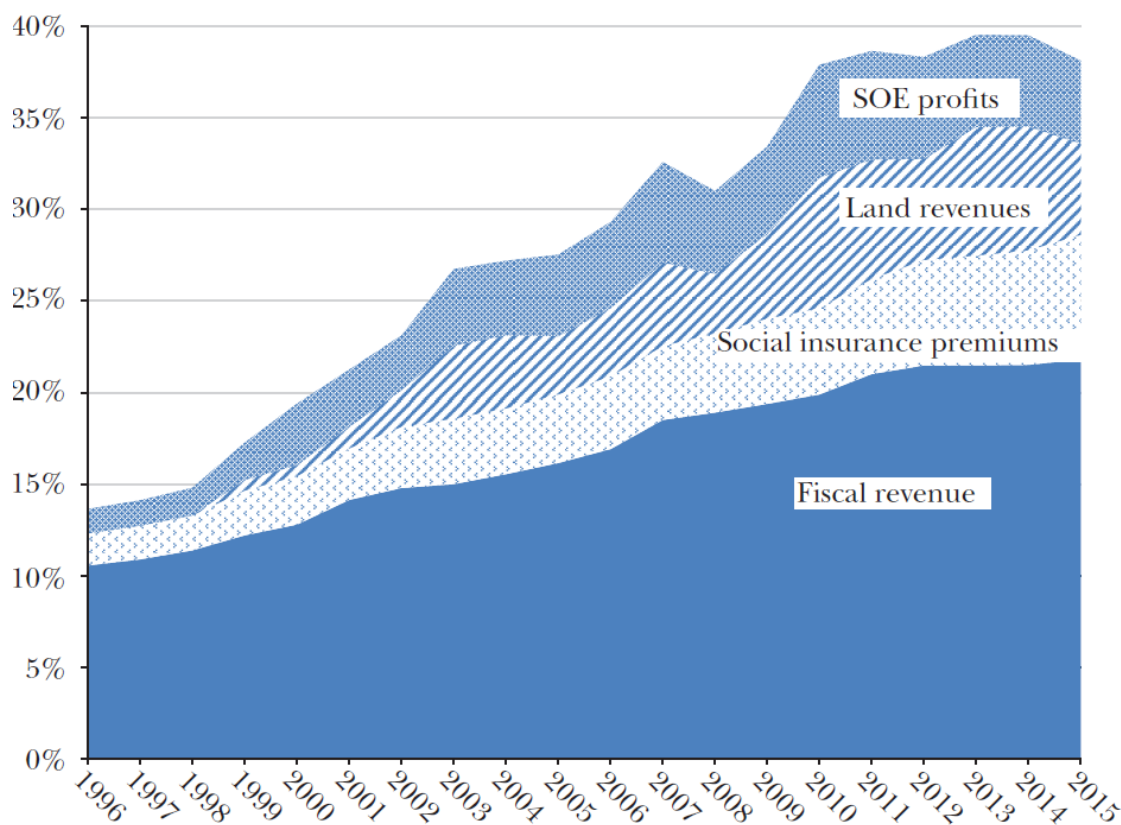
Grafico 33 - Índice de Gini Bruto e Gini após redistribuição fiscal.

Fonte: Zhang, 2016.

O aumento dos gastos do governo com seguridade social também pode fazer os chineses consumirem uma maior parcela de suas rendas, alguns recomendam que o governo chinês passe a gastar com saúde 2,3% do PIB, em 2021, 0,6% a mais do que gastava em 2015. A suspensão da política de filhos únicos no país pode fazer esse aumento no consumo ser reforçado. Esse aumento de gastos pelo governo também fará com que a sua taxa de investimento caia, pois a projeção é de um menor crescimento no PIB e na arrecadação (Zhang, 2016).

Possuindo a maior parte do sistema financeiro e sendo proprietário ou sócio de empresas de vários setores. O governo atua na economia através do direcionamento do mercado, usando suas companhias para guia-lo, assim como para manter o nível de investimentos alto (Dantas, Jabbour, 2017).

O governo tem aumentado seu controle sobre os fluxos de renda da economia chinesa. Desde 1996, a soma da receita fiscal, da remuneração dos seguros sociais, das receitas de terras e dos lucros das SOEs cresceram de menos de 15% para quase 40% em 2015.

Gráfico 34 – Fontes de Receita Pública China (1996-2015)

Fonte: Naughton (2017)

A receita do governo já se encontra acima da de países como os EUA, quando medida em porcentagem do PIB, apesar da China ainda ter um sistema tributário regressivo, com excessiva carga sobre consumo. A receita com seguridade social ainda é positiva na China, apesar de em tamanho ser menor do que a média das receitas de seguridade social da OCDE. As receitas da terra correspondem aos contratos que as empresas possuem para explorar parte da terra de maneira comercial - como apontado anteriormente esse item fica fora do orçamento regular dos governos, mas os governos locais têm autonomia sobre essa conta - finalmente, os lucros das SOEs, apesar de fortemente taxados, ainda são elevados e não são diretamente controladas pelo governo central, apesar de sofrerem forte influências dele.

Isso tudo mostra que o governo federal da China tem grande controle sobre a economia e principalmente que as receitas governamentais como um todo são estão altas e diversificadas, permitindo que o governo atue em diversos setores sem ter déficits.

Sobre a presença do governo chinês na economia outra questão que surge, quando pensamos em Estado socialista, é sobre meios de produção, ou seja, o PCC é dono dos meios de produção?

Desde as privatizações iniciadas nos anos 1980, o governo não possui a maior parte da produção, porém os setores intensivos em capital e indústria de base são basicamente governamentais, assim como o setor de serviços intensivos em capital e em capital humano, como telecomunicações, mídia e o sistema bancário, sendo somente os pequenos serviços privados, portanto, o governo controla toda a parte intensiva em capital ou de larga escala nos serviços.

Tabela 15 - Balança Governamental Simplificada, China, 2013.

| | Trilhões de RMB | % PIB | | | Trilhões de RMB | % PIB |
|-------------------------------|-----------------|-------|--|---|-----------------|-------|
| Ativos do Governo | | | | Dívidas | 104,8 | 165 |
| Terra | 62 | 97 | | Dívidas do Governo Central | 11,8 | 19 |
| Unidades de serviços públicos | 11,8 | 19 | | Dívidas do Governo Local | 8,6 | 14 |
| SOEs não financeiras | 96,4 | 151 | | Local Government Financing Vehicles (LGFVs) ³² | 15,5 | 24 |
| SOEs financeiras | 20,3 | 32 | | Dívida das SOEs não financeiras | 51,6 | 81 |
| Outros ativos | 4,1 | 6 | | Outras Dívidas | 8,4 | 13 |

Fonte: Naughton, 2017.

As dívidas do governo, somando as entidades locais e o governo central, chegaram a 70% do PIB, (maior do que a permitida nos membros da União Europeia, por exemplo,

³² Veículos Financeiros dos governos locais, mais na próxima secção do capítulo.

mesmo que estes, no geral, ultrapassem esses números), porém, parte considerável desse débito, está sob posse dos bancos públicos chineses, o que dá maior estabilidade ao governo. Já os ativos do governo são muitos quando comparados aos de outros governos; os EUA, por exemplo, possuem ativos não-financeiros contabilizados em 32% do PIB, já o PCC possui ativos não financeiros de mais de 200% do PIB.

Tendo posse de parte significativa da economia e tendo os meios para guiá-la, o governo tem interesse e aplica esse potencial de intervenção?

O governo chinês usa um forte sistema de incentivo ao crescimento para sua burocracia. O desenvolvimento de cada região, tem impacto sobre a chance de promoção dos burocratas que trabalham nela e sobre recompensas financeiras que estes podem receber (Naughton, 2017). Há divergência sobre a utilização de incentivos para a burocracia governamental, dentro da literatura. Porém, com um foco bem definido (como o crescimento econômico do país) esses incentivos têm funcionado.

O planejamento econômico é outro fator crucial para o desenvolvimento do país desde os anos 2000, a China vem traçando seu crescimento em planos nacionais de longo prazo em vários outros planos em nível provincial. Todos são baseados nos planos quinquenais do PCC, fundamentados sobre algumas características: os objetivos gerais, que indicam a direção à qual o governo planeja levar a economia; objetivos compulsórios, que não podem deixar de ser alcançados: desde 2006, esses objetivos incluem questões ambientais; no plano atual (2016-2020) tem especificado a retirada de 55 milhões de pessoas da pobreza; os planos nacionais e locais, logo após a publicação do plano quinquenal, são comumente associados, ao plano quinquenal, planos locais, e transformados em oficiais.

Esses dois sistemas, o mais geral e o compulsório, complementaram-se nas últimas décadas, à medida que, durante os anos 2000, os planos quinquenais apontavam para taxas de crescimento mais “moderadas” (ver Tabela 13 acima), porém, os incentivos burocráticos ainda sinalizavam para um ritmo de crescimento acima de 10%. Recentemente a situação praticamente se inverteu, com o momento econômico tanto interno quanto externo à China, indicando uma menor taxa de crescimento e a política oficial buscando resolver mais urgentemente problemas ambientais e de distribuição de renda. Assim, o plano quinquenal atual (2016-2020) aponta para um crescimento de 6,5% e os incentivos burocráticos versam sobre pontos como melhorias ambientais e questões distributivas, mais do que crescimento de indicadores econômicos, como era mais comum em planos anteriores (Naughton, 2017).

Tendo todo esse aparato em suas mãos e intervindo na economia para cumprir uma agenda própria, vale se perguntar se essa agenda inclui pautas redistributivas.

Com um aumento impressionante no PIB per capita, entre 1978 e 2015, e um crescimento ainda mais espantoso no IDH, com isso passando de uma nação com baixos índices de desenvolvimento humano para uma nação com índices muito mais elevados, as condições de vida na China melhoraram consideravelmente, desde as reformas. Porém essa evolução foi desigual para as diferentes camadas da sociedade; a renda de quem recebe muito no país cresceu a uma velocidade maior do que a de quem recebe pouco, fazendo com que o índice de Gini subisse de 0,29, em 1978, até um pico de 0.49, em 2009.

As políticas de redução da pobreza tiveram importante papel não permitindo que o índice piorasse ainda mais, entre 1989 e 2015, a estimativa do Banco Mundial (2006) aponta uma retirada de 500 milhões de pessoas da pobreza. Porém as políticas governamentais do PCC podem não ser sido principal agente de tal redução, afinal as políticas são focadas no ¼ de províncias consideradas pobres pelo governo central, porém o benefício repassado para essas províncias, por vezes, afeta sujeitos que estão em condições melhores do que os indivíduos pobres em províncias não pobres, o que gera, por si só, algum nível de desigualdade. Assim a diminuição generalizada na pobreza chinesa é atribuída principalmente ao aumento de renda, nas regiões rurais.

Em termos de redistribuição de renda, conseqüentemente, o esforço do governo não tem sido suficiente; antes de 2000, não havia previsão para a criação de assistência social ou programas de redistribuição de renda. O mais próximo era a rede de assistência provida pelas estatais aos seus trabalhadores, porém, até esse mecanismo estava em decadência, devido ao remodelamento das estatais.

Hoje, a China conta com quatro sistemas de proteção social que, juntos, teoricamente cobrem todos os chineses, porém a transferência de recursos para esses sistemas é comparativamente baixa. Uma das causas apontadas para isso se dá pela falta de um sistema único nacional, o que faz com que haja muita diferença entre as regiões e principalmente uma grande disparidade entre os residentes rurais e os urbanos. Assim a seguridade social urbana é mais avançada, já a do campo replica a desigualdade de renda entre os dois tipos de cidadãos. Teoricamente, há um esforço para acomodar os trabalhadores urbanos migrantes das zonas rurais nos sistemas de seguridades urbanos, porém essa inclusão está na faixa de 15%, do total

de migrantes rurais nas zonas urbanas, para pensões e 17%, também do total de migrantes rurais nas zonas urbanas, para seguros saúde, desde 2013 (Zhang, 2016).

Nas últimas décadas o governo esteve mais focado no desenvolvimento econômico do que na redistribuição de renda; apesar do efeito que esse crescimento teve sobre os mais pobres, a distribuição de riquezas na China pior em comparação a antes das reformas.

Por fim, um governo socialista deve atender as reivindicações públicas, porém, o governo chinês é autoritário e formado em grande maioria por uma elite bem educada. Os 83 milhões de membros do partido tem meios de expressar opiniões e as decisões em geral são tomadas a partir de grandes consensos. Como o desejo geral de progresso que existe na China está sendo realizado pelo partido, isso alivia as pressões sobre ele.

Assim podemos ver que a China com certeza não é a mesma de Mao, com forte direcionamento para o socialismo, e nem a dos anos 1990, procurando distanciamento da ideologia. A China de Xi Jinping busca ainda os valores socialistas, mas tem uma economia baseada fortemente no mercado e um estado autoritário, que pode não representar a maioria da população.

Assim, na divisão dos quatro parâmetros que poderiam caracterizar um Estado socialista, intenção e poder de intervenção na economia, redistribuição e representação a China cumpre com sucesso os dois primeiros, mas apresenta grandes falhas nos outros dois. Essas conclusões se aproximam daquelas sobre o redirecionamento da economia, principalmente a questão de direcionar para a demanda interna e o consumo o “motor” do crescimento chinês. Isto seria alcançado, com certeza, com uma maior redistribuição da riqueza gerada no país.

4.2 Uma análise atual do governo chinês.

Ainda existem outros ajustes que a economia chinesa necessita fazer em busca de um crescimento sustentado, por exemplo, a disparidade entre as balanças fiscais dos governos centrais e locais expõe um desequilíbrio grave que pode fragilizar o sistema financeiro e pôr em risco economia.

A estrutura hierárquica entre os diversos entes, na China, é composta pelo centro, províncias, prefeituras, condados e vilas, os níveis de província em diante são comumente referidos como entes subnacionais. Desde 1978, o manejo fiscal passou por uma série de

reformas, focadas principalmente nas receitas. Assim estas foram centralizadas, enquanto os gastos ficaram a cargo dos entes subnacionais³³.

A reforma de 1994, definiu os impostos como locais, centrais e compartilhados. Os governos locais teriam suas receitas compostas por impostos sobre negócios, sobre infraestrutura urbana e agrícolas, além dos impostos compartilhados que seriam o imposto sobre valor adicionado (75% central e 25% local) e o imposto de renda de pessoas jurídicas e físicas (60% central e 40% local).

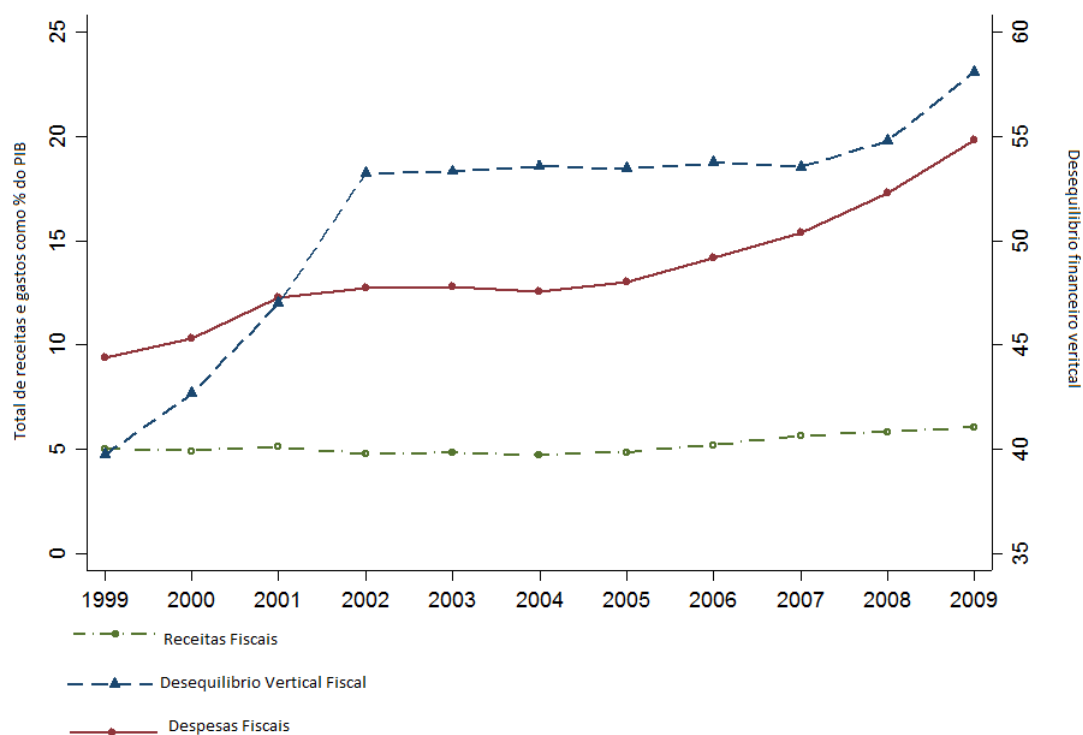
A reforma também criou os escritórios para a coleta dos impostos compostos por escritórios locais e um escritório central. A cobrança dos impostos compartilhados fica a cargo do escritório central, ou seja, os governos locais não têm poder nenhum sobre essa cobrança, já os impostos locais, coletados também pelos escritórios locais, têm sua coleta a mercê dos governos locais que, porém, não têm poder sobre suas alíquotas.

Os acordos entre os entes sub-provinciais com suas províncias ficou livre para negociação, porém estes costumam dividir igualmente suas parcelas dos impostos sobre valor adicionado, enquanto as prefeituras costumam ficar com todo o imposto sobre infraestrutura urbana e agrário.

Com essas mudanças, a reforma tributária de 1994 alcançou seus objetivos de re-centralizar e aumentar a receita fiscal do governo central, porém, com custos na forma de um desequilíbrio vertical, que pode ser percebido principalmente nos balanços das prefeituras, que, tendo uma arrecadação de 5% do PIB, foram responsáveis, em 2009, por quase 20% do PIB em gastos governamentais (Jia; Liu; Vazquez; Zhang, 2017).

³³ Ver capítulo 1.

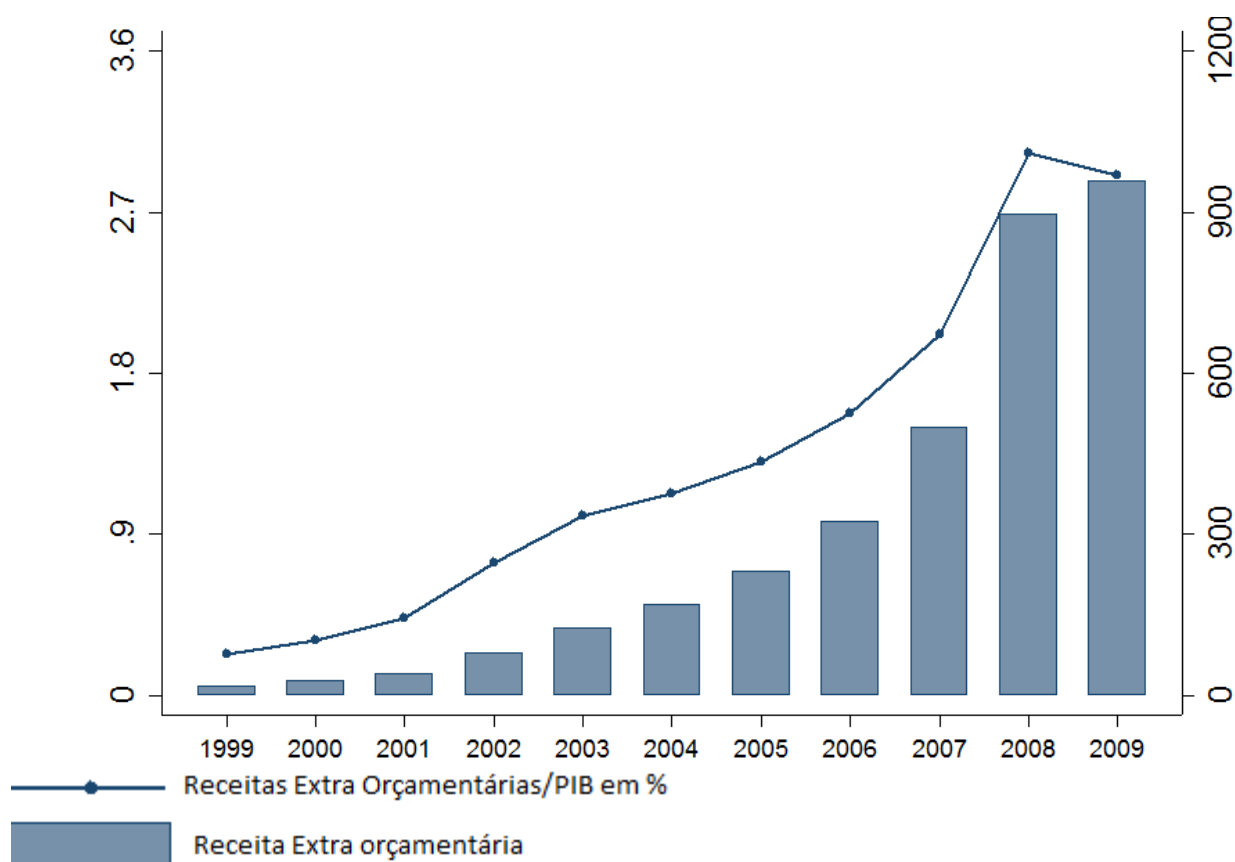
Gráfico 35 - Receita, Gastos e Desequilíbrios Verticais Fiscais do Governos Municipais na China (1999-2009).



Fonte: Jia; Liu; Vazquez; Zhang, 2017.

A reforma definiu as receitas orçamentárias dos entes subnacionais, limitando-os a seus impostos e taxas. Porém não definiu as possibilidades das receitas extra-orçamentárias, abrindo espaço para que este se tornassem uma parte grande da receita das prefeituras. Isto pode ser considerado um problema, pois, por vezes, essas receitas não são administradas por outros níveis hierárquicos, estando totalmente a cargo das prefeituras e sob seu controle.

Gráfico 36 - O tamanho das receitas extra orçamentárias nas prefeituras, na China (1999-2009).



Fonte: Jia; Liu; Vazquez; Zhang, 2017.

A situação fiscal dos governos locais desponta, pois parece ameaçada pelos crescentes déficits e empréstimos que se acumulam na conta das administrações locais. Essa situação *per se* não está em um ponto crítico dado o grande volume de reservas internacionais e a balança comercial superavitária (Jia, Liu, Vazquez, Zhang, 2017).

A descentralização fiscal normalmente é defendida por conta do aumento da competitividade dos entes subnacionais, em relação aos serviços públicos, porém esta também pode criar distorções regionais, se não bem elaborada, além de abrir espaço para desequilíbrios fiscais verticais, quando o governo central continua com a maior parte da arrecadação e os governos locais com a maioria dos gastos, criando assim uma dependência dos governos locais das transferências e dos empréstimos.

Esse tipo de relação intragovernamental gera normalmente problemas de gastos extras e diminuição do esforço tributário local, pois a percepção dos governos locais sobre os custos

dos projetos pode ser distorcida, afinal os benefícios são locais e os custos são cobertos (pelo menos em parte) por recursos nacionais, dando a impressão de que custos não são um problema local; também a dependência regular de empréstimos pode levar a um orçamento demasiadamente “solto” e ao endividamento excessivo dos governos locais sob a crença de que, se necessário, o governo central quitará as dívidas dos governos locais, alguns autores reforçam que este motivo é particularmente forte na China, devido ao compromisso do governo central de manter a estabilidade socioeconômica.

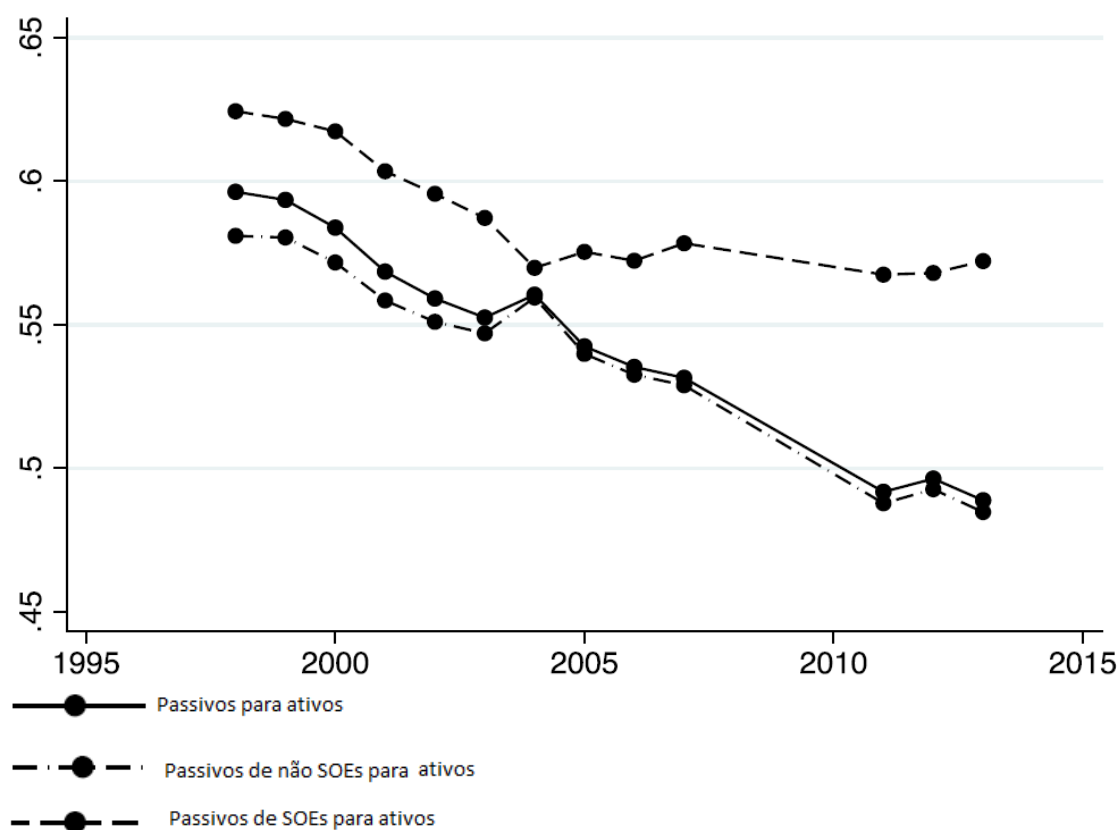
Os pacotes fiscais chineses para controlar os impactos da crise financeira internacional na economia foram traçados pelo governo central, porém o endividamento para pôr em prática estes planos se deu principalmente em nível local, dado que são estes governos que efetuam realmente os principais gastos. Destarte, como anunciado, após os anos de execução do plano, o governo gastou RMB 1.18 trilhão, aproximadamente US\$ 130 bilhões, e os governos locais RMB 2.82 trilhões, cerca de US\$ 310 bilhões (Jia; Liu; Vazquez; Zhang, 2017).

Um estado de superaquecimento do mercado imobiliário, altos índices de utilização da capacidade produtiva e os pacotes fiscais lançados após a falência do Banco Lehman Brothers, levaram os governos locais a uma situação de alerta em relação a suas finanças. Agora, encontram-se pendentes de reformas no sistema tributário, na administração local e nas coordenações entre o governo federal e subnacionais. Esses assuntos foram abordados já no 18º Congresso do Partido Comunista, em 2013, e no Congresso Popular Nacional, de 2014.

Para efetivar empréstimos os governos locais usaram os chamados Local Government Financing Vehicles (LGFVs). Estas instituições foram criadas nos anos 1990 como forma de aumentar as receitas extra orçamentárias e sempre tiveram como foco tomar empréstimos para investimentos em infraestrutura. Esses veículos emitem títulos conhecidos pelo nome de *Chengtou*, que são implicitamente assegurados pelos governos locais, em 2014 as dívidas locais chegaram a RMB 24 trilhões (40% do PIB) e os títulos das LGFVs experimentaram um crescimento de 85% ao ano, de 2008 a 2014.

Esse sistema de endividamento também atinge outros entes públicos como as SOEs quando comparadas as alavancagens das firmas SOEs e das não SOEs, podemos ver que a responsabilidade das firmas estatais por manter certo nível de investimento demandado pelo governo impedem que elas seguissem a tendência do mercado de diminuir a alavancagem.

Gráfico 37 - Peso médio das alavancagens das firmas, na China (1998-2013).

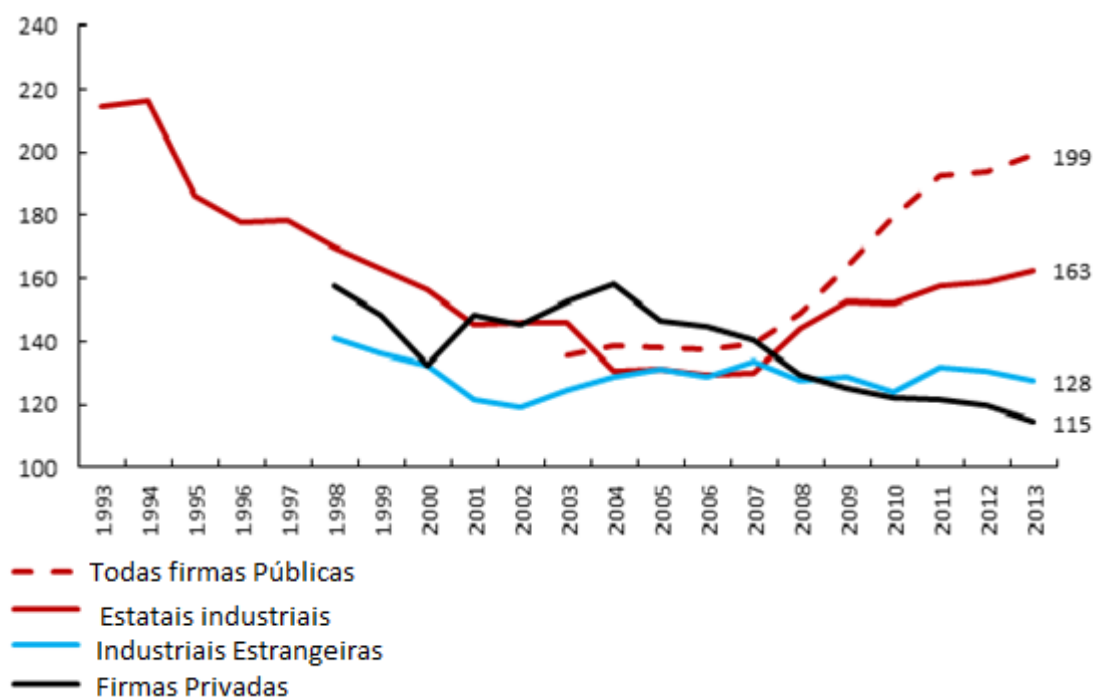


Fonte: Liang; Shi, Wang; Xu, 2017.

O PCC, buscando evitar os ciclos econômicos, fez fluir, através de crédito barato, implicitamente assegurado pelos governos locais, capital para as SOEs poderem atuar contra ciclicamente. Assim, os bancos se irem estimulados a emprestar para as SOEs mesmo em situações de risco e recessão cíclica.

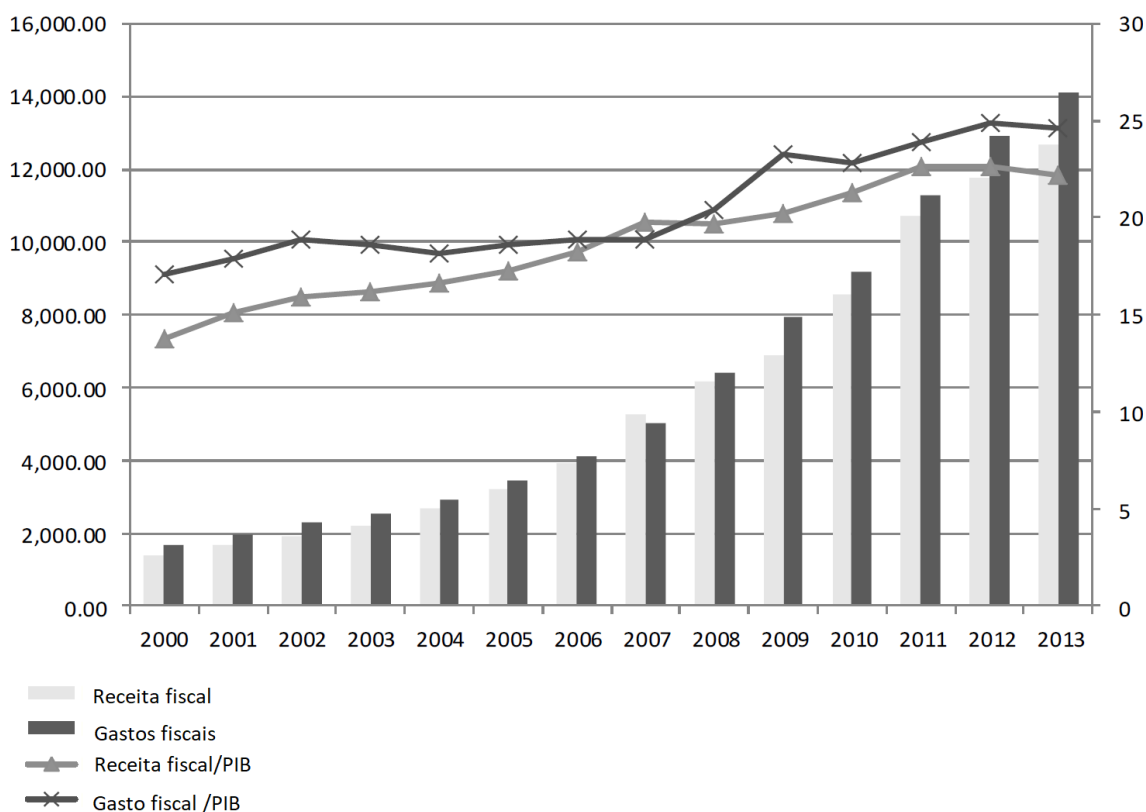
Enquanto os esforços da China para manter a economia crescendo incluem o endividamento e investimento das SOEs, o setor privado pôde diminuir será alavancagem o que pode estar relacionado com esse aumento do endividamento público chinês (Liang; Shi; Wang; Xu, 2017).

Gráfico 38 - Dívida em relação ao patrimônio das empresas industriais por propriedade na China (1993-2013).



Disponível em: <https://piie.com/blogs/china-economic-watch/deleveraging-state-china>

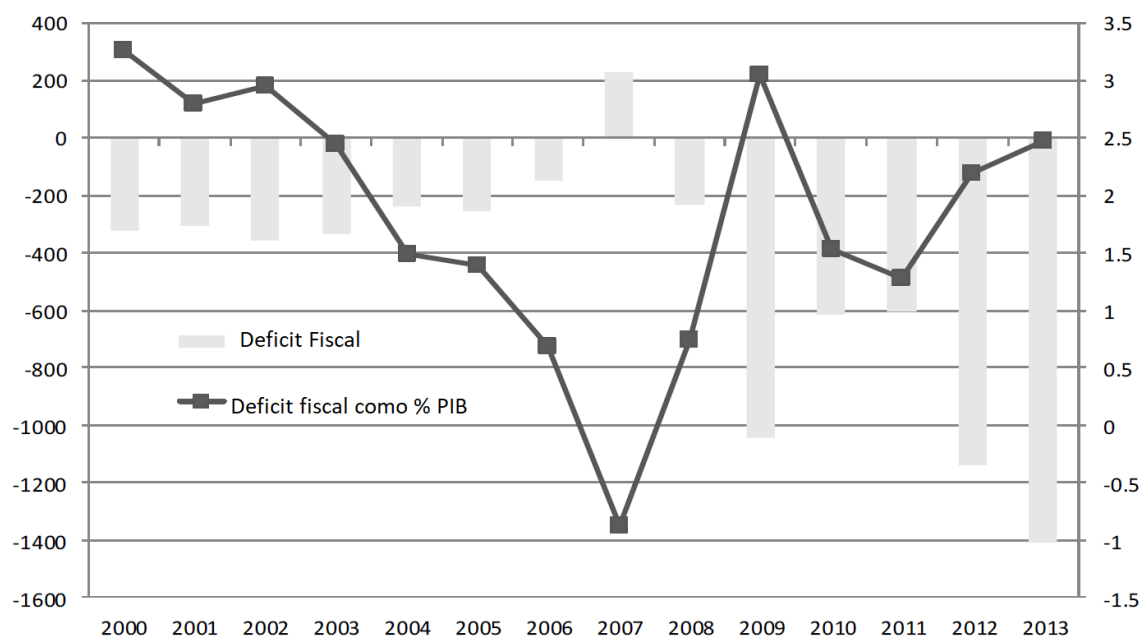
A discrepância não ocorreu somente em relação às empresas. A relação entre o governo central e os governos locais (como apontado no capítulo 1) se agravam desde 1993. Em 2013, por exemplo, as finanças governamentais chinesas apontaram um crescimento das receitas de 10,1% em relação ao ano anterior, sendo que essas receitas provêm em níveis muito próximos do governo central e dos locais. E as despesas cresceram 10,9%, com muita discrepância na sua composição, com RMB 2 trilhões sendo gastos pelo governo central e RMB 11,9 trilhões pelos governos locais.

Gráfico 39– Transição nas balanças fiscais, na China em RMB 100 milhões e % do PIB(2000-2013).

Fonte: Naito, 2015.

Podemos ver que o crescimento da balança governamental acompanhou a economia, ampliando-se rapidamente em números absolutos. Já como parte do PIB, em 2000 as receitas alcançaram 14% do PIB, mas em 2013, esse número subiu para 23%, mesma porcentagem encontrada em países como Coreia do Sul e que não é considerada pequena.

Os déficits tiveram ação anticíclica na economia chinesa. Em 2007, o Governo Central teve um superávit que coincide com um ano de grande crescimento na economia. Após a crise de 2008, ocorreram déficits constantes chegando 2,5% do PIB e RMB 1,4 trilhão. Em 2013, houve um aumento de RMB 100 bilhões, próximo a US\$ 10 bilhões, em títulos emitidos pelos governos locais, mostrando a necessidade de financiamento destes (NAITO, 2015).

Gráfico 40 – Transição nos déficits fiscais, na China, em RMB 100 milhões e % (2000-2013)

Fonte: NAITO 2015

Houve aumentos substanciais nas receitas governamentais e não provimentos de impostos, de fundos e tarifas. No governo central, houve um aumento de 22,9% nessas receitas, em 2013 em relação ao ano anterior, com destaque para as taxações ambientais e sobre energia. Nos governos locais o aumento foi relativo principalmente ao setor imobiliário; esse aumento incluiu as taxações sobre, propriedade e terra. No quadro abaixo, vemos que as transferências relativas à terra já se aproximam do total de transferências do governo central para os locais. Esse processo leva o governos locais a dependerem mais das receitas advindas do setor imobiliário.

Tabela 16 - Dependência financeira das transferências e receitas da terra, na China em RMB 100 milhões.

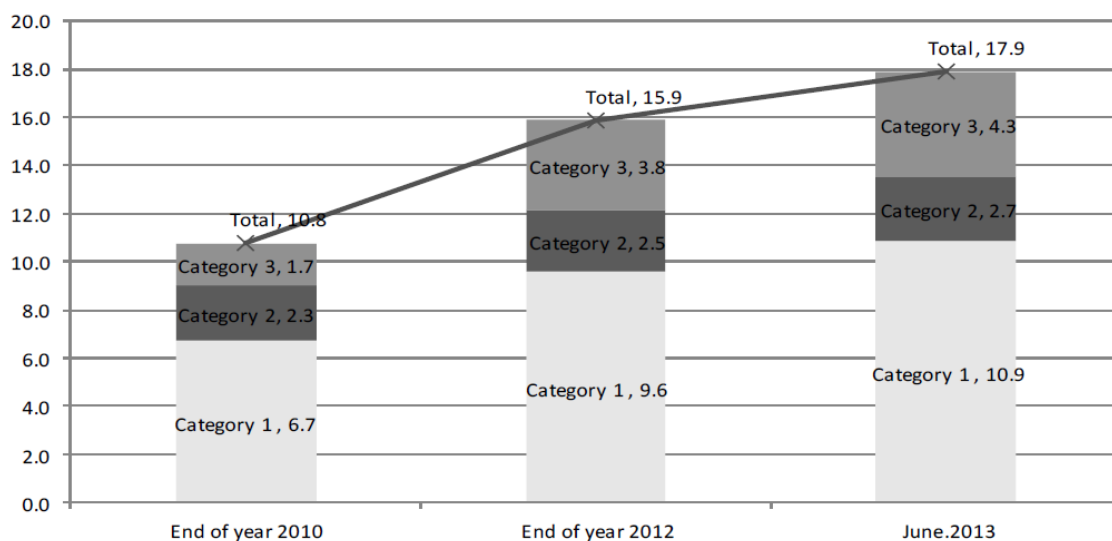
| | Central | | Local | | Nacional | |
|---|---------|---------|---------|---------|---------------------|---------------------|
| | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 |
| Receita Pública Fiscal | 56.133 | 60.174 | 61.077 | 68.969 | 117.210 | 129.143 |
| Central – Local | -45.383 | -48.857 | 45.383 | 48.857 | 0 | 0 |
| Fundo administrado pelo governo | 3.313 | 4.232 | 34.204 | 48.007 | 37.517 | 52.239 |
| Central – Local | -1.180 | -1.836 | 1.180 | 1.836 | 0 | 0 |
| Receita Primária | 59.446 | 64.406 | 95.281 | 116.976 | - | - |
| Receita depois da transferência | 12.883 | 13.713 | 141.844 | 167.669 | 154.727 | 181.382 |
| Receita de transferências de terra no governo local | - | - | 28.517 | 41.250 | 35,3% ³⁴ | 24,6% ³⁵ |

Fonte: Naito, 2015.

Com o gasto concentrado nos governos locais, suas dívidas também tiveram uma tendência a aumentar em uma velocidade maior do que a do governo central. No gráfico abaixo, podemos acompanhar um pouco do período pós-crise de 2008, quando a dívida dos governos locais salta de RMB 10,6 trilhões para RMB 17,9 trilhões em três anos. A maior parcela da composição desta dívida é relacionada a empréstimos diretos que os governos locais tomam de fundos; essa categoria aumentou em mais de RMB 4 bilhões durante esse período. Outra grande contribuição para o crescimento da dívida proveio da responsabilidade do governo em relação a empréstimos que empresas estatais tomam ou empréstimos feitos para obras públicas. Em relação ao PIB, as dívidas dos governos locais chegavam, em 2013, a 32%, um aumento de 15%, em relação ao ano de 2010.

³⁴ Das receitas temporárias.

³⁵ Das receitas totais após transferências.

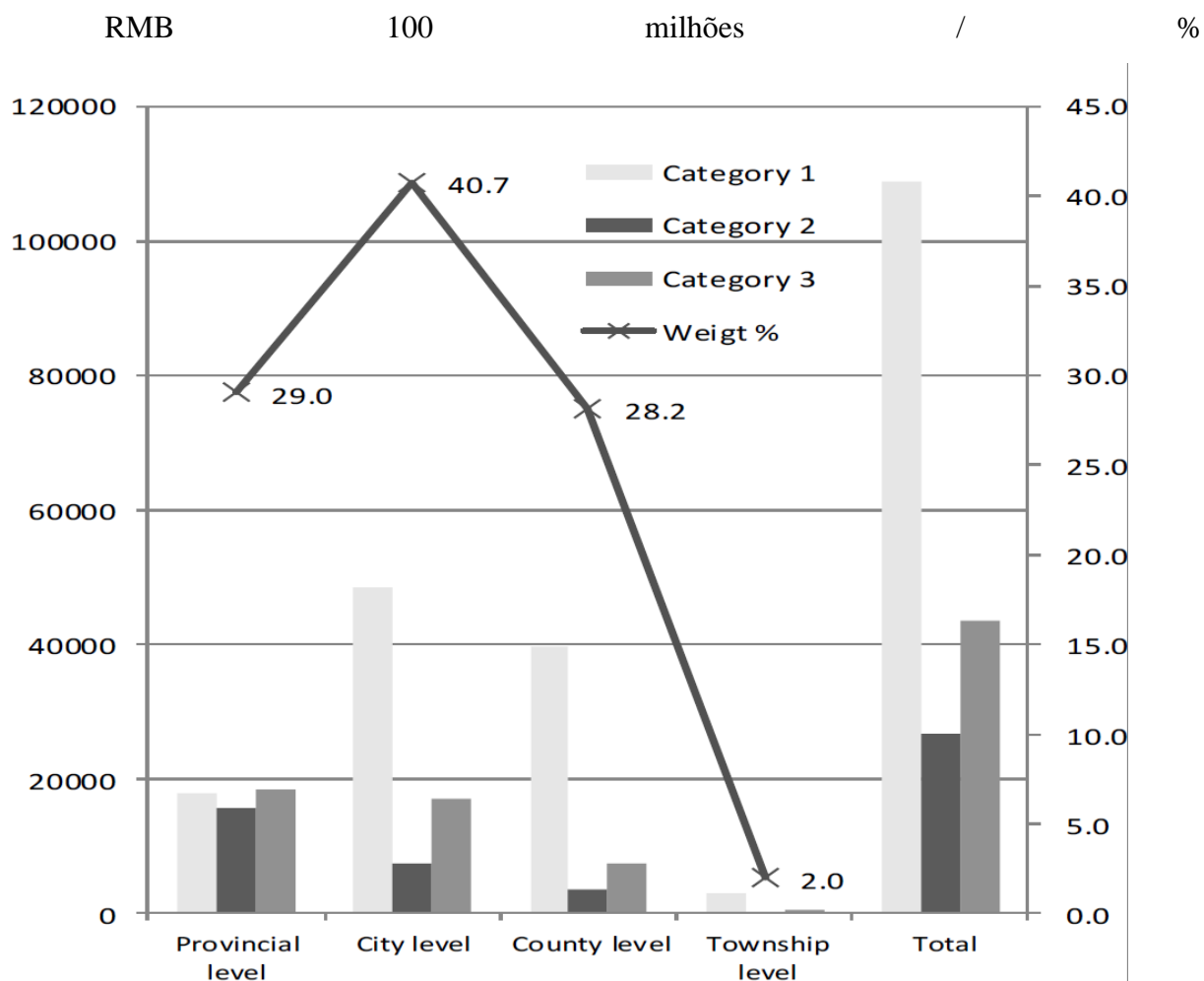
Gráfico 41 - Transferências em relação ao total do débito local.

| | |
|-------------|--|
| Categoria 1 | Débito direto de governo (quem empresta e deve repagar dos fundos fiscais) |
| Categoria 2 | Dívida garantida pelo governo (que assume a responsabilidade em caso de falência) |
| Categoria 3 | Outras dívidas (incluindo dívidas de empresas e instituições de projetos públicos) |

Fonte: Naito, 2015 .

As cidades aparecem como as unidades que mais gastam, pois, desde a reforma de 2001, seus orçamentos são bem comprometidos e houve um aumento no número de cidades, inflando sua participação nas dívidas totais. Comparativamente, as menores unidades, distritos e regiões, têm números mais baixos, por não incluírem folhas de pagamento não honradas, uso indevido de fundos relativos à agricultura e falta de fundos para gastos sociais.

Gráfico 42 - A Balança da dívida nos diferentes níveis federativos, na China em

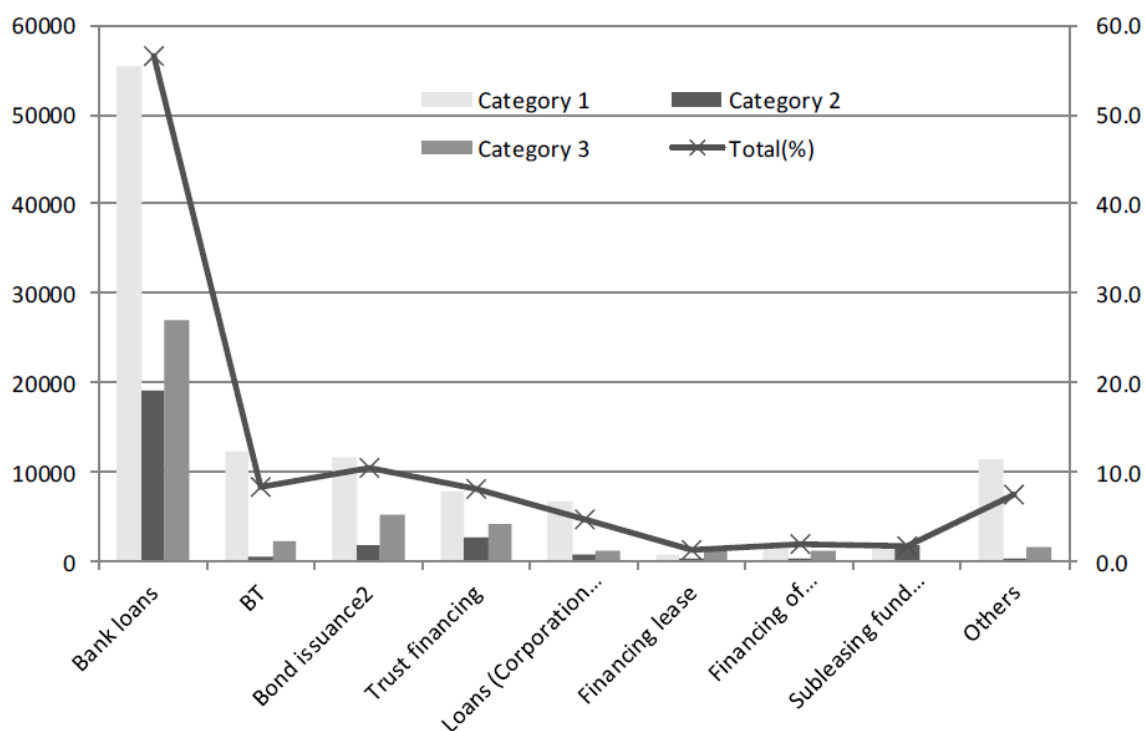


Fonte: Naito, 2015.

A principal via de entrada destes empréstimos são os Veículos de Financiamento dos Governos Locais (LGFV), instituições financeiras criadas para administrar estes financiamento, seguidos pelos setores e organizações dos governos locais.

Os empréstimos foram majoritariamente de bancos. Em 2010 a porcentagem que era financiada pelos bancos chegava a 80%, mas, em 2013, estes a porcentagem havia caído para algo próximo de 60%. Essa queda na participação dos bancos se deu em função do aumento da participação do sistema de transferência e construção (BT) de a emissão de títulos e dos financiamentos especiais por confiança.

Gráfico 43 – Balança da dívida por método de fundo, na China, em RMB 100 milhões /%.



| | |
|-------------|--|
| Categoria 1 | Débito direto de governo (quem empresta e deve repagar dos fundos fiscais) |
| Categoria 2 | Dívida garantida pelo governo (que assume a responsabilidade em caso de falência) |
| Categoria 3 | Outras dívidas (incluindo dívidas de empresas e instituições de projetos públicos) |

Fonte: Naito, 2015.

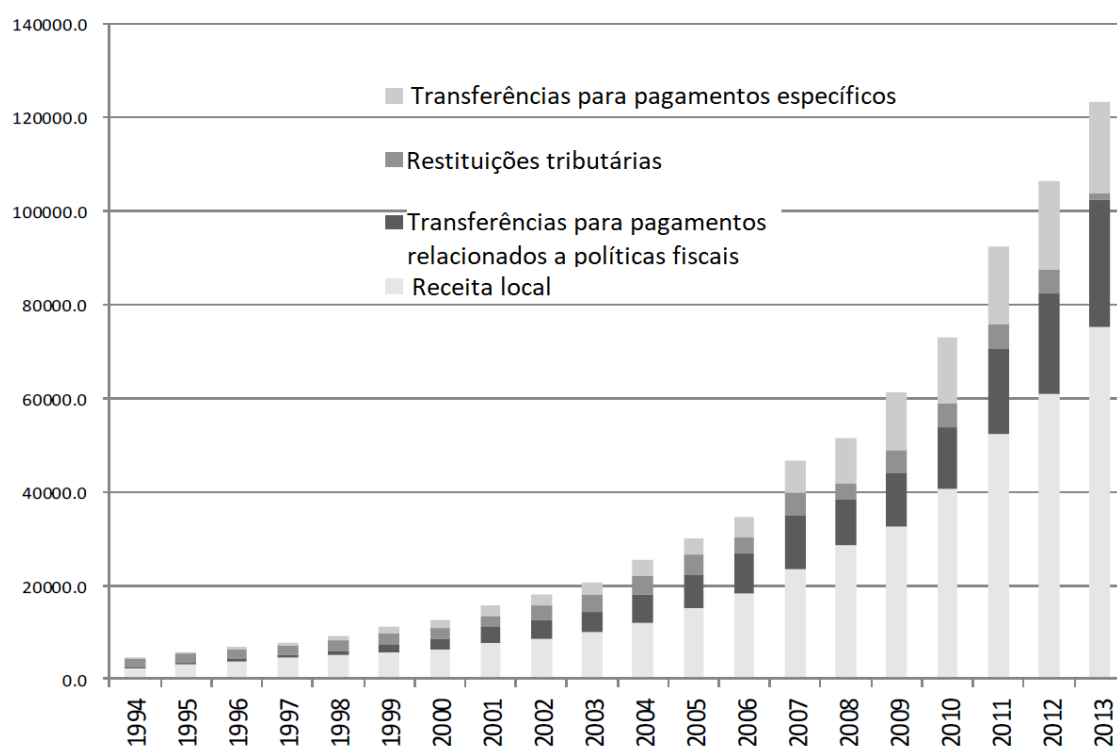
O sistema tributário chinês se moldou de forma muito dependente dos tributos indiretos, com o imposto sobre valor adicionado dominando as receitas, compondo 50% destas; se contado o imposto sobre negócios (o imposto sobre valor adicionado nos serviços) o percentual sobe para 70%, outros 25% são compostos pelos impostos sobre pessoa física e pessoa jurídica. Portanto, esta razão entre impostos indiretos e diretos aponta para um sistema tributário regressivo.

Por sua vez, o imposto de renda é bem progressivo e inclui 11 faixas de renda. Porém, os impostos sobre outros tipos de renda que não salários abrem brechas para que as faixas mais altas escapem da taxaço, implicando em uma injustiça na distribuição entre os impostos. Haveria necessidade de mudanças no imposto de renda para simplifica-lo e torna-lo mais universal assim como há necessidade de regulamentar outros tipos de impostos sobre

peças físicas como o de herança e propriedades, estes poderiam aumentar a base de arrecadação dos municípios tirando um pouco da dependência do setor imobiliário.

As transferências entre governos foram estabelecidas na reforma fiscal de 1994 e em alguns outros poucos momentos posteriores. Elas são compostas por transferências para pagamentos específicos, retorno de impostos e transferências de natureza fiscal. As transferências fiscais ganharam percentualmente mais espaço, através dos anos, junto com os pagamentos específicos, em detrimento dos impostos retornados.

Gráfico 44 - As condições das transferências fiscais, China (1994-2013) em RMB 100 milhões.



Fonte: Naito, 2015.

A principal parcela das transferências, após 2010, foram os pagamentos específicos e relacionados a políticas fiscais que incluem, dentre outras coisas, subsídios fixos, subsídios específicos e transferências para pagamentos de orçamento. As transferências cresceram com o passar do tempo, não sendo contabilizadas nelas os projetos subsidiados do governo central nas províncias mais pobres.

O governo central iniciou projetos de harmonização entre as regiões, para que seus níveis de desenvolvimento fossem melhor equalizados. Como as transferências de

pagamentos estão dentro dos planos de desenvolvimento regionais como fatores de redistribuição, é recomendado que elas continuem a aumentar. O ressarcimento de impostos, apesar de aumentar a receita do governo central, ele acaba beneficiando os maiores recolhedores de impostos entre as regiões (ou seja, as mais ricas) e, portanto, não deve ser estimulado, quando visada a redistribuição de riquezas entre as regiões (Naito, 2015).

Porém, não só as transferências têm que ter um foco sofre uma melhor redistribuição entre os entes subnacionais: o desequilíbrio vertical fiscal também deve ser resolvido, pois este estimula um descaso com o recolhimento dos impostos locais, Jia, Liu, Vazquez e Zhang (2017) apontam que para cada 1% de desequilíbrio fiscal (sendo este a diferença entre o que o governo local recolhe e o que gasta), há uma perda de arrecadação de 0,121% do PIB em impostos locais. Para reduzir esses desequilíbrios, o governo deveria atuar ou na responsabilidade sobre arrecadação dos impostos ou na responsabilidade sobre gastos dos governos locais. Como há certas responsabilidades de gastos, como auxílios-desempregos e outros gastos sociais, que são designados a governos locais, mas poderiam ser desempenhados pelo governo central, há muito espaço para que o PCC atue na mudança desses encargos e diminua a leniência com o recolhimento de impostos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta dissertação apresentamos o passado recente e a situação atual da China, focando principalmente na influência do Estado sobre a economia. Depois deste esforço podemos afirmar que o governo teve função crucial no crescimento acelerado do PIB chinês, nas últimas décadas e que, atualmente, o governo entende que este modelo de crescimento deve mudar para que se sustente nas próximas.

As reformas de 1978 colocaram o país em um rumo de crescimento com gastos governamentais consideráveis, direcionados principalmente para os investimentos, aumentando a capacidade de produção. Porém, este não foi o único meio de envolvimento do governo na economia; uma série de movimentos em diversos setores criaram rearranjos que possibilitaram as altas taxas de crescimento e não condizem o governo a criar uma dívida alta.

Durante a crise, de 2008, a reação do governo foi manter, em parte, o modelo praticado nas décadas anteriores, porém, aumentando o gasto público via investimento e procurando novos mercados para suas exportações.

Atualmente, o PCC começou a tomar medidas para mudar este modelo que pode não sustentar o crescimento do país por muito mais tempo. Deixando de almejar taxas de crescimentos acima de 10%, o país agora se preocupa mais, com sustentabilidade ambiental, aumento da participação dos serviços na composição do PIB e um crescimento mais apoiado sobre demanda interna.

Ainda há desafios que a China precisa enfrentar, para manter-se crescendo. O seu sistema financeiro pode está se fragilizando, com a valorização dos ativos não-transacionáveis, influenciados pela política de crédito fácil praticada pelo governo; o sistema tributário chinês é muito baseado em transferências, o que acaba diminuindo esforços de arrecadação e a preocupação com a quantidade de gastos que os entes subnacionais assumem; o investimento no país tem perdido eficiência e é necessário cada vez mais Renminbis gastos para manter o crescimento, esse padrão pode se repetir nos grandes investimentos planejados para fora do país, principalmente na iniciativa “one belt, one road”.

Essa divisão de períodos pôde nos mostrar como o desenvolvimento se encadeia em um processo de “saltos entre um desequilíbrio a outro” (De Paula; Jabbour, 2016, p. 19), com o Estado atuando como condutor do desenvolvimento à medida que procura resolver tais

desequilíbrios e estrangulamentos e cria oportunidades de investimentos e encadeamentos na economia.

Portanto, o governo deve visar os setores que criem essas possibilidades de encadeamento, permitindo que a esfera privada aproveite estas oportunidades. Este movimento é próximo ao seguido pelo PCC, durante as reformas nas estatais. Apesar da diminuição em números absolutos de empresas controladas pelo Estado, muitas destas foram transformadas em empresas de capital misto, setores estratégicos e principalmente indústria de base. Estas empresas e atividades-chave se mantiveram sob controle dos 149 grandes conglomerados estatais, com elevada produtividade – uma produtividade do trabalhador em RMB 10.000 de 68,7 em comparação com a produtividade de 48,1 das empresas privadas – e também com foco na desenvolvimento tecnológico.

Em algumas visões consagradas de estudos sobre o desenvolvimento, podemos destacar Gershenkron (1962), que aponta como esse processo é único em cada país e momento histórico, variando tanto no seu processo quanto no resultado, de acordo também com os instrumentos institucionais utilizados e a ideologia.

Entre estes instrumentos destaca-se o sistema financeiro, essencial para sustentar o investimento de longo prazo e garantir um desenvolvimento estável em um no país. Nesse sentido podemos compreender melhor o crescimento do sistema financeiro público chinês, que vem possibilitando investimentos elevados e influenciando as decisões de gastos (e de produção também) dos agentes, além de possibilitar soluções a gargalos e desequilíbrios dentro do país.

Aqui podemos compreender como o sistema financeiro foi sendo modelado como ferramenta de desenvolvimento, na China, possibilitando o aumento de gastos do governo e influenciando a demanda do país. Apesar da atual preocupação com a fragilidade esse sistema, pode-se perceber como entender o PCC utilizou esta ferramenta para induzir e sustentar o crescimento do país, ao longo das recentes décadas.

A abertura comercial e financeira da China também foi crucial para seu desenvolvimento, sendo igualmente orquestrada por seu governo. Apostando na desvalorização cambial, nas ZEEs e na produção das TVEs para substituir os itens de consumo que eram importados, a China conseguiu transferência de tecnologia, reservas em

moeda internacional e assim, escapou de restrições ao crescimento pela Balança de Pagamentos.

O PCC não procurou manter superávits primários e, portanto, não recorreu a políticas contracionistas, no período estudado, mesmo quando diante de crises, isto implicava em maiores aumentos da dívida pública.

O governo Chinês teve, com suas políticas fiscais uma atuação anticíclica, não se utilizando de austeridade, em momentos de diminuição do crescimento. Assim como o multiplicador fiscal da economia chinesa parece ser maior que um (Wang; Wen, 2017), o PIB chinês manteve trajetórias de crescimento durante as últimas décadas, não trazendo pressões sobre a dívida pública.

Podemos ver então que o PCC foi estruturando a economia chinesa para as décadas de crescimento que se sucederam, após 1978, liderando com desequilíbrios e entraves ao crescimento, que apareceram ao longo do caminho e aproveitando as características sempre mutantes da economia chinesa para manter este crescimento, para isso também se utilizou de políticas fiscais a fim de manter a economia no crescimento desejado, sem que a dívida pública se tornasse um problema.

BIBLIOGRAFIA

BANCO MUNDIAL, Where is there wealth of nations: Measuring capital for the 21st century. Washington, 2006.

CARO, Carolina Correa; CEVIK, Serhan. Growing (Um)equal: Fiscal Policy and Income Inequality in China and BRIC+. IMF Working Paper, Washington, 2015.

CHINA. Central Committee of the Communist Party of China. The 13th Five-Year Plan for Economic and Social Development of The People's Republic of China 2016 – 2020. Beijinh, China. 07 de dezembro e 2016a. Disponível em: <http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/> Acesso em 13 de Novembro de 2017.

COLLIER, E.K.B., COLLIER, B.E. What Keynes Really Said About Deficit Spending. Journal of post Keynesian Economics, Londres, Vol. 17, Num. 3, 1995.

DE PAULA, Luis Fernando; JABBOUR, Elias. A China e seu *Catching up*: Uma abordagem desenvolvimentista clássica. In: Associação Brasileira de Desenvolvimento (Org.). Prêmio ABDE-BID Edição 2016 - Coletânea de Trabalhos. Rio de Janeiro: ABDE BID, 2016, p. 45-76.

DANTAS, Alexis; JABBOUR, Elias. The political economy of reforms and the presente Chinese transition. Brazilian Journal of Political Economy, vol 37, n 4, São Paulo, 2017.

DEUS, Larissa Naves; LIMA, Thaís Damasceno. A crise de 2008 e seus efeitos na economia brasileira. Revista Cadernos de Economia, Chapecó, v. 17, n32, p.52-65, jan/jun. 2013.

FARDOUST, Shahrokh; LIN, Justin Yifu, LOU, Xubei. Demystifying China's Fiscal Stimulus. World Bank Working Paper, Pequim, 2012.

FERRARI FILHO, Fernando. TERRA, Fábio. As políticas fiscal e monetária em Keynes: reflexões para a economia brasileira no período pós-Plano Real. In: III Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira, 2010, São Paulo. Anais do III Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira, 2010.

FERRAZ, Fernando Cardoso. Crise financeira global: Impactos na economia brasileira, política econômica e resultados, Fevereiro 2013, p. 104, Dissertação – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Fev. 2013.

FERREIRA, Dante Lowenthal Lopes. Brasil e China: Impactos da crise mundial e respostas de política econômica, Setembro 2014, p.103, Dissertação – Universidade Federal da Bahia, Salvador, Set. 2014

HE, Dong; ZHANG, Zhiwei; ZHANG, Wenlang. How large will be the effect of China's fiscal-stimulus package on output and employment?. Hong Kong Monetary Authority Working Paper, Hong Kong, 2009.

HERMANN, Jennifer. A Macroeconomia da Dívida Pública: notas sobre o debate atual e a experiência brasileira recente (1999-2002). Cadernos Adenauer, Rio de Janeiro, v. 4, p. 41-70, 2002.

HIRSCHMAN, Albert. A dissenter's confession: The strategy of economic development revisited. In Meir, G. & Seers, D. ed. Pioneers in Development. Oxford: Oxford University Press. 1984.

IMAI, Hiroyuki. Explaining China's business cycles. The Developing Economics, vol. 34, 1996.

JABBOUR, Elias Marco Khalil. Infra-estruturas em energia e transportes e crescimento econômico na China O enfrentamento da crise financeira asiática a partir da expansão de sua

demanda interna e a formação de uma economia continental. Dissertação de Mestrado, São Paulo, 2004.

JABBOUR, Elias Marco Khalil. Projeto nacional, desenvolvimento e socialismo de mercado na China de hoje. Tese Doutorado, São Paulo, 2010

JIA, Junxue; LIU, Yongzheng; VAZQUEZ, Jorge Martinez; ZHANG, Kewei. Vertical Fiscal Imbalance and Local Fiscal Discipline: empirical evidence from China. International Center for Public Policy, Working Paper, 2017.

KEYNES, John. Maynard. The general theory of employment, interest and money. Nova York: HBJ Book, 1964.

KOJIMA, Reetsu. Breakdown of China's policy of restricting population movement. The Developing Economics. Vol. 34, 1996.

LEITE, Alexandre Cunha. A crise financeira global e a economia chinesa: políticas econômicas chinesas para uma crise sistêmica do capitalismo contemporâneo In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 15., 2010, São Luis. Anais. São Luis: [S. n.], 2010.

LIU, Wei. The cause, features and effects of current policy mix of opposing fiscal and monetary policies. China Finance and Economic Review, Beijing, 2014.

LIU, Xinhua; WRAY, Larry Randal. Options for China in a Dollar Standard World: A Sovereign Currency Approach. Levy Economics Institute Working Paper. Annandale-on-Hudson, 2014.

LEWIS, A. Economic development with unlimited supplies of labour. The Manchester School, 22(2): 139-191. 1954.

LOMMEN, Yolanda Fernandez; WRAY, Larry Randal. Monetary and fiscal operations in the People's Republic of China: An alternative view of the options available. Asia Development Bank Working Paper. Mandalouyong city, 2013.

MASIERO, G. (2006). "Origens e desenvolvimento das Township and Village Enterprises (TVEs) chinesas" (Origin and development of Chinese Township and Village Enterprises – TVEs). Brazilian Journal of Political Economy, 26(3): 425-444.

MEDEIROS, Carlos Aguiar. Economia Política do Desenvolvimento Recente na China. Revista de Economia Política, vol 19, n 3 Rio de Janeiro, 1999.

NAITO, Jiro. China's fiscal position and policy: current status of local government debt problems and challenges. Public Policy Review, Policy Research Institute, vol. 11, n 1, 2015.

NATIONAL BUREAU OF STATISTICS OF CHINA-NBS. China statistical abstract 2009

NATIONAL BUREAU OF STATISTICS OF CHINA-NBS, **China statical yearbook**, 2017. Disponível em <http://www.stats.gov.cn/english/statisticaldata/AnnualData/>

NAUGHTON, Barry. The Chinese Economy – Transitions and Growth. MIT Press, Cambridge, MA. 2007.

NAUGHTON, Barry. Is China Socialist. Journal of Economic Perspectives, Vol 31, n 1, 2017

GENTIL, Denise Lobato; HERMANN, Jennifer .A Política Fiscal do Primeiro Governo Dilma Rousseff: ortodoxia e retrocesso? Texto para apresentação seminário de pesquisa PPGE – IE/UFRJ. 2015.

OLIVEIRA, Carlos Alonso Barbosa Reformas Econômicas na China. Economia Política Internacional: Análise Estratégica. n.5, 2005.

OSTRY, Jonathan; BERG, Aandrew; TSANGARIDES, Charalambos. Redistribution, Inequality and Growth. IMF Staff Discussion Note, Washington, 2014.

PREBISCH, Raúl. The Economic Development of Latin America and its Principal Problems. New York: United Nations Department of Economic Affairs, 1950.

SUN, Mingchun. China: Unscathed through the global financial Tsunami. China & World Economy, Beijing, v. 17, n. 6, p. 24-42, 2009.

WORLD BANK. Data Bank, 2017 <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>, acessado em 10/05/2017.

YANG, Laike; HUIZENGA, Cornelius. China's economy in the global economic crisis: impact and policy responses. In: UNCTAD. The financial and economic crisis of 2008- 2009 and developing countries. New York: United Nations Conference on Trade and Development and Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin, dec. 2010.

YU, Yongding. Asia: China's policy responses to the global financial crisis, Journal of Globalization and Development, 2010.

ZHANG, Liqing. China's policy responses to the global financial crisis: efficacy and risks. In: conference for global financial governance: challenges and regional responses, 2009. Anais Berlin: Global Financial Governance. Challenges and Regional Responses, 2009, p.1-6.

ZHANG, Longmei, Rebalancing in China – Progress and Prospects, IMF Working Paper. 2016.

ZHANG, Zohngren. The mutual effects between the fiscal relations of central and local governments and economic growth in post-reform China. Evolution Institution Economic Review, vol 14, p. 101-116, 2017.