

China 2008: presupuesto y perspectivas económicas

Leila Fernández-Stembridge

Asesora de Economía de la Delegación de la Comisión Europea en Beijing

Resumen

Este año está siendo complicado para China. No sólo los desastres naturales han puesto al país en una encrucijada. También numerosas imperfecciones en las reformas han hecho que los parámetros sociales se tambaleen, mientras que la aceleración económica debe ser tomada con cierta cautela.

Cuando uno mira hacia atrás y observa de cerca los resultados económicos del año 2007, el sentimiento general de las autoridades chinas es de relativa satisfacción, a pesar de la ya creciente presión inflacionista y de las imperfecciones estructurales tales como la gestión presupuestaria, la descentralización, la endémica corrupción, o el débil marco legal, por mencionar algunas.

Por mucho que a algunos analistas les cueste reconocerlo, China sigue en una fase de transición. Por ello no es fácil prever lo que pueda ocurrir en el ámbito económico de aquí a diciembre de 2008. Para poder dar una visión más o menos consistente de las perspectivas económicas a corto plazo, creo conveniente observar de cerca el plan presupuestario 2008 presentado por el Ministerio de Finanzas en marzo (incluyendo logros y fallos de 2007), para así culminar este artículo con una apreciación general sobre las tendencias en el comercio, el consumo, el ahorro y la inflación.

Presupuesto 2007: logros y fallos

El ingreso nacional creció en un histórico 32%, debido en gran parte al incremento en el impuesto sobre sociedades (38% de aumento), el IRPF (30%), las plusvalías bursátiles (1.017%), y la reducción del descuento impositivo sobre las exportaciones. El ingreso público excedió la previsión presupuestaria, al haber sido la tasa de crecimiento del PIB anual mayor de lo inicialmente previsto (11,9%).

La regulación macroeconómica se fortaleció: el déficit público central se redujo al 0,8% del PIB total, muy por debajo del 2,6% de 2002, dejando a Beijing bien holgada en los gastos para los Juegos Olímpicos (nótese que 2.420 millo-

nes rmb –242 millones de euros– ya fueron entonces asignados para los JJOO de 2008). Las medidas fiscales e impositivas fueron implementadas para “recortar la excesiva liquidez” (venta de bonos del Estado, reducción de la tasa impositiva sobre los tipos de interés en depósitos del 20% al 5%); para crear un nuevo tipo de balanza de pagos (eliminación de los descuentos impositivos para productos contaminantes, trato impositivo preferencial para las importaciones de tecnología, apoyo a las empresas que decidan hacerse “globales”); para apoyar la conservación energética y la reducción de emisiones; y para aumentar el I+D.

Las zonas rurales recibieron más apoyo, a través del aumento en los subsidios agrícolas en un 130% desde 2006; más

“ [En 2007] las zonas rurales recibieron más apoyo, a través del aumento en los subsidios agrícolas en un 130% desde 2006; más financiación de pequeños proyectos rurales, provisión de asistencia en desastres naturales y en la reducción de la pobreza”

financiación de pequeños proyectos rurales (fundamentalmente infraestructura); provisión de asistencia en desastres naturales y en la reducción de la pobreza; desarrollo de programas sociales rurales (educación obligatoria con un aumento del 76% en gastos, cooperativas rurales médicas con un aumento del 300%).

financiación de pequeños proyectos rurales (fundamentalmente infraestructura); provisión de asistencia en desastres naturales y en la reducción de la pobreza; desarrollo de programas sociales rurales (educación obligatoria con un aumento del 76% en gastos, cooperativas rurales médicas con un aumento del 300%).

A pesar de los logros, numerosos fallos salieron a la luz: preparación inadecuada del presupuesto en su globalidad, principalmente a nivel provincial y subprovincial; insuficiente estandarización del sistema de transferencias de pagos del gobierno central a las provincias; demasiadas dificultades financieras en prefecturas y condados; ineficiencia generalizada en la imposición fiscal; frágil marco legal de las finanzas públicas; gestión presupuestaria insuficiente.

Mientras que el ingreso público total previsto para 2008 es 14% superior al de 2007, el gasto público aumentará en casi un 23%. El déficit público (central) previsto es de 180.000 millones rmb (18.000 millones de euros), reduciéndose a 0,6% del total del PIB.

Presupuesto 2008: objetivos

Objetivos presupuestarios principales: se prevé que el ingreso total nacional sea 14% más que en 2007 (con el mismo

aumento del 14% en el ingreso absorbido tanto por el centro como por las provincias); el gasto nacional aumentará en un 22,6% (15,4% central, 24,8% local).

Medidas para aumentar el ingreso: se prevé que el ingreso aumente como resultado de medidas impositivas como el impuesto sobre la tierra utilizada para fines no agrícolas. Se espera asimismo que el ingreso se reduzca como resultado de la nueva Ley sobre Sociedades; de la reducción en el impuesto sobre los tipos de interés en el ahorro; de las reformas recientes del IVA en las provincias.

Gastos principales previstos: educación (aumento del 45,1%); ciencia y tecnología (+26%); bienestar social (+24,2%); cobertura médica (+25,2%); protección medioambiental (+31,4%); agricultura (+17,2%); industria, comercio y banca (+38,9%); defensa nacional (+17,7%); servicios públicos en general (+14,3%); reducciones impositivas y transferencias fiscales (+12,8%).

Política fiscal prudente: realizable a través de la introducción de ajustes estructurales; evitando una "inflación estructural"; reduciendo el déficit fiscal en más de 65.000 millones rmb (6.500 millones de euros) con respecto a 2007, a través de la emisión de bonos del Estado; apoyando más la agricultura, las zonas rurales y los granjeros, con un aumento en los gastos de un 30,3%, sea a través de más inversión en infraestructura, programas sociales rurales o el establecimiento de un sistema de servicios financieros rurales. También se prevé dar prioridad a la protección del medio ambiente y de la energía limpia a través de tasas especiales sobre empresas contaminantes y aquellos que derrochen recursos. En las zonas rurales, las iniciativas incluyen el aumento de transferencias del gobierno central a las provincias y subsidios directos al sector comercial (provisión de semillas). Se establecen también ventajosas impositivas para aquellas empresas que inviertan en I+D.

En términos generales, puede decirse que el presupuesto 2008 supone una continuidad de las políticas lanzadas en 2007, careciendo de mecanismos concretos en la aplicación de las medidas descritas. En los próximos meses, podrá verse si la gestión de los ingresos (que en principio penalizará

el fraude y la evasión impositivas) y de los gastos (en áreas prioritarias como las zonas rurales, la educación, la ciencia y la tecnología, o el estado de bienestar, aun en detrimento de la reducción de costes administrativos, tales como el pago de viajes oficiales en el extranjero) será efectiva sólo y tan sólo si mejora la legislación financiera a través de una contabilidad más transparente, tanto del gobierno como de las empresas.

Dentro de este contexto, numerosos analistas (UBS, Dragonomics, Goldman Sachs, Morgan Stanley, CLSA) se han posicionado con respecto a las tendencias económicas de estos próximos meses. Es evidente que la cautela y la seguridad

están en boga: cautela con respecto al verdadero impacto de la desaceleración económica global y seguridad con respecto al posible control de las presiones inflacionistas.

Perspectivas económicas 2008

En los últimos cinco años, China ha sido testigo directo de tres cambios macroeconómicos extraordinarios: un creciente superávit comercial (más de 10% en términos de PIB en 2007); una reducción del consumo privado en términos de PIB (por debajo de la media de los últimos treinta años); un aumento en la tasa de ahorro privado y empresarial (50% del PIB). Estas tendencias no tienen precedente sólo en China, sino a escala global. Como resultado de ello, los economistas nos encontramos ante la enorme dificultad de explicar los factores detrás de estas cifras y de anticipar los retos para estos próximos meses.

En términos generales, es posible afirmar que los desequilibrios de China no se deben tanto a la reducción de la demanda interna o a una moneda infravalorada, sino a una sobreinversión y a una excesiva capacidad en la oferta. Este fenómeno tiende a ser cíclico, y no estructural, por lo que resulta necesario aumentar los ingresos de las familias y el gasto personal, para de este modo acelerar el ritmo de la apreciación de la moneda del rmb, así como para animar las fuerzas del mercado interno a que "de forma natural" devuelvan el equilibrio económico, a través de la reducción de la oferta industrial, del superávit comercial y del crecimiento del PIB.

"Mientras que el ingreso público total previsto para 2008 es 14% superior al de 2007 (...) como resultado de [nuevas] medidas impositivas como el impuesto sobre la tierra utilizada para fines no agrícolas, el gasto público aumentará en casi un 23%, [beneficiando principalmente los sectores de la] educación (aumento del 45,1%) (...) la protección medioambiental (+31,4%); y el comercio y banca (+38,9%)"

"Puede decirse que el presupuesto 2008 supone una continuidad de las políticas lanzadas en 2007, careciendo de mecanismos concretos en la aplicación de las medidas descritas. En los próximos meses, podrá verse si la gestión de los ingresos y de los gastos será efectiva y si mejora la legislación financiera a través de una contabilidad más transparente, tanto del gobierno como de las empresas."

Una cosa está clara: mientras el tipo de cambio rmb/dólar EEUU no constituye en sí un instrumento para combatir la inflación en China (China está yendo de una deflación productiva a una inflación productiva), la apreciación del rmb está estrechamente ligada a la entrada de “dinero caliente”. De igual modo, se espera que la apreciación del rmb se desacelere en los próximos meses (15-20% máximo). Además, mientras el volumen de las importaciones ya cayó del 35% en términos reales en 2004 a cero en 2005, y el creciente superávit hasta finales de 2007 no fue conducido por las exportaciones sino por una drástica caída de las importaciones, en 2008 se da otra tendencia, con unas exportaciones creciendo al 28% y unas importaciones al 21%. Este resurgimiento en la balanza comercial podría deberse no tanto al crecimiento en las exportaciones, sino a la sustitución en las importaciones como resultado de la creación de una excesiva capacidad productiva.

Pero aunque parezca chocante a estas alturas, China no es una economía orientada hacia la exportación; está más bien basada en la inversión interna en sectores como la construcción o la infraestructura. Este año 2008 muestra un descenso en las tasas de crecimiento, como resultado de la reducción en la tasa de crecimiento del superávit comercial: por ejemplo, las exportaciones de la provincia de Guangdong se redujeron abruptamente en 2007 de una tasa del 130% a una del 40%. Nótese que el 30% de la fuerza laboral de Guangdong son trabajadores inmigrantes del campo, mientras que la media del resto de las provincias es del 10%. La pregunta es: ¿Cómo ha podido crecer China con tanta velocidad sin una excesiva presión inflacionista? Según algunos analistas (Dragonomics), esto podría deberse a la dinámica actual entre la productividad laboral y los costes laborales: hasta ahora, la productividad laboral ha superado el lento aumento en los costes laborales. Sin embargo, esta

tendencia va a ser revertida en poco tiempo, dado que los costes laborales aumentarán eventualmente con más rapidez que la productividad laboral. Esta tendencia inevitablemente empujará a una mayor inflación.

Sin embargo, el principal problema del gobierno no se centra en controlar la presión inflacionista como tal. Se

“ Los desequilibrios de China no se deben tanto a la reducción de la demanda interna o a una moneda infravalorada, sino a una sobreinversión y a una excesiva capacidad en la oferta. Este fenómeno tiende a ser cíclico, y no estructural, por lo que resulta necesario aumentar los ingresos de las familias y el gasto personal, para de este modo acelerar el ritmo de la apreciación de la moneda y animar las fuerzas del mercado interno ”

trata más bien de identificar un nuevo marco para la política monetaria, incluyendo objetivos como una tasa de crecimiento anual del PIB de 9%; una inflación del 5%; una apreciación real afectiva del 4% (es decir, con respecto a una cesta de divisas). Una consecuencia estructural es que el ritmo de la consolidación industrial se acelere, dada la reducción

en la capacidad de los productores a pequeña escala para mantener altos sus beneficios frente al aumento en los costes laborales. De hecho, China tiene tres fuentes inflacionistas, y los riesgos se encuentran más a medio que a corto plazo: la inflación cíclica en los precios de los alimentos (que debería acabarse de aquí al verano); la inflación secular en bienes y servicios (debida al aumento en los costes laborales); y la inflación importada en la energía y en la alimentación (controlada por ahora, pero con riesgo de reproducirse en un tiempo). Dicho esto, nótese que el impacto de la subida generalizada en los precios (alimentación, energía, construcción) será seguramente controlada por los subsidios y la congelación de precios.

Sin duda, y aunque China acabe por exportar su propia inflación al mercado exterior, parte de la inflación china está siendo importada, con lo que no puede saldarse tan sólo con una política monetaria interna restrictiva. Es por ello que aunque la desaceleración económica global haya tenido por ahora un débil impacto sobre China, resulta todavía hartamente difícil predecir su impacto con exactitud científica.