

Giovanni Tria*

Università «Tor Vergata», Roma

Lo studio di Amighini e Chiarlone ci guida in una ricostruzione della complessa vicenda che ha portato la Cina in poco più di un quarto di secolo, dall'inizio dei primi esperimenti di riforma economica condotti alla fine degli '70 nella provincia del Sichuan, ad occupare una posizione strategica negli equilibri economici mondiali. La straordinaria crescita dell'economia cinese ha condotto fuori dalla soglia di povertà, secondo i parametri della Banca Mondiale, centinaia di milioni di individui. Ma non è per questo motivo che l'economia cinese è diventata improvvisamente l'oggetto forse più studiato ed analizzato da schiere di studiosi, economisti, uomini d'affari. Dalla stabilità della sua crescita, dalla competitività non solo di prezzo dei suoi prodotti, dalla capacità di assorbimento di prodotti esteri nel suo mercato interno, infine dalla sua stabilità monetaria e finanziaria interna, iniziano a dipendere oggi le prospettive anche delle economie più ricche e la stabilità monetaria e valutaria internazionale.

Questi temi si riflettono nell'attenzione posta da Amighini e Chiarlone ai problemi posti dall'impatto dell'integrazione dell'economia cinese nei mercati internazionali, accelerata dal processo di adesione al WTO, ed al tema della sostenibilità di breve perio-

* <giovanni.tria@uniroma2.it>

do della crescita accelerata dell'economia cinese degli ultimi anni. La sostenibilità di breve periodo della crescita cinese è problema che attiene alle politiche macroeconomiche di regolazione della domanda, e d'altra parte tutto il loro studio ha una particolare attenzione per l'analisi dei cicli economici che hanno caratterizzato l'economia cinese nel periodo considerato e per il ruolo che hanno giocato le riforme economiche nel determinare le fluttuazioni delle varie componenti della domanda aggregata.

Ritengo tuttavia che oggi sia necessario guardare alla sostenibilità di lungo periodo della crescita cinese per cercare di capire gli orientamenti della politica economica cinese, anche di breve periodo, e valutare le possibilità che la Cina ha di mantenersi su un sentiero di crescita stabile. Ciò richiede di spostare maggiormente l'attenzione sulle determinanti di offerta della crescita cinese.

Gli elevati ritmi di crescita dell'economia cinese sono dipesi non solo dall'alto tasso di accumulazione di capitale fisico ma dall'incremento del tasso di partecipazione alla forza lavoro, dall'incremento di produttività dovuto al passaggio progressivo di parte della forza lavoro da occupazioni agricole a bassa produttività ad occupazioni in settori non agricoli a produttività più elevata, dall'accumulazione di capitale umano. Le riforme economiche che hanno consentito questo processo, guidate dall'apertura progressiva dell'economia cinese ai mercati esteri, ha determinato, tuttavia, accanto ai risultati straordinari in termini di crescita aggregata, anche l'apertura di divari rilevanti tra le diverse province e tra le aree urbane e le aree rurali. L'aumento delle disuguaglianze territoriali ed all'interno delle stesse aree non sono di per sé un elemento negativo se fossero solo il prodotto inevitabile di una fase di transizione ad una economia di mercato che richiede l'affermarsi di un sistema di incentivi all'attività economica. Tuttavia, vi sono elementi di potenziale squilibrio distributivo che rischiano di essere un freno per una crescita sostenuta nel lungo periodo. Questa, infatti, richiede che progressivamente una parte crescente della popolazione possa entrare in attività produttive non agricole con rendimenti più elevati, ed un aumento della produttività nello stesso settore agricolo. Ciò implica una mobilità della forza lavoro intersettoriale e territoriale, investimenti rile-

vanti in formazione del capitale umano, cioè in istruzione ed in salute, assieme ad investimenti in infrastrutture e capitale fisico. Ma sono proprio questi fattori di base della crescita che oggi rischiano di bloccarsi, in assenza di riforme dei mercati dei fattori, a causa dell'ampliarsi dei divari tra province e tra campagne e città.

Tratterò qui della correlazione tra tre aspetti di un unico problema. La riduzione delle disuguaglianze, l'accumulazione di capitale umano e la liberalizzazione dei mercati dei fattori sono, infatti, tre aspetti del problema della sostenibilità di lungo periodo della crescita dell'economia cinese.

Uno studio di Heckman (2002) sulla formazione del capitale umano pone il problema se vi sia in Cina un eccesso od un difetto di investimento in istruzione e soprattutto se l'investimento in capitale umano possa favorire o meno la diffusione territoriale della crescita. Secondo Heckman il processo attuale di accumulazione del capitale umano è in Cina generatore di un ampliarsi della ineguaglianza e non è collegato ad un meccanismo virtuoso di incentivazione in mercati del lavoro liberi.

Mentre, infatti, il tasso di investimento cinese in capitale fisico è tra i più elevati del mondo, il tasso di investimento in capitale umano, misurato in termini di spesa pubblica per istruzione, è stato negli anni '90 tra i più bassi anche tra i paesi in via di sviluppo. Ciò dovrebbe essere spiegato da un tasso di rendimento dell'investimento in istruzione minore di quello in capitale fisico. Tuttavia Heckman ricorda che il tasso di rendimento del capitale umano è molto alto in Cina e quindi le politiche di sviluppo seguite indicano che non è colta una opportunità di aumentare il tasso di crescita spostando l'allocazione delle risorse da investimenti in capitale fisico ad investimenti in capitale umano. La spiegazione principale di Heckman è che, la maggiore o minore capacità di spesa tra le province ricche e le province povere si riflette in una differente capacità di investimento in capitale umano poiché attualmente in Cina la spesa pubblica per l'istruzione è competenza dei governi locali. Da ciò deriva che le opportunità di istruzione dipendono dal luogo di nascita determinando un meccanismo di persistenza delle disparità.

Vi è un altro meccanismo all'opera che diviene sempre più importante in un contesto in cui le riforme ed i problemi di bilancio dei governi locali hanno spostato drasticamente sui privati l'onere dell'istruzione. Le stime sul tasso di rendimento privato dell'istruzione in Cina mostrano che esso è molto basso e certamente molto inferiore al tasso di rendimento del capitale fisico. Ciò mostrerebbe un eccesso e non un difetto di investimento in capitale umano. Tuttavia, il basso tasso di rendimento privato del capitale umano dipende essenzialmente da un mercato del lavoro non libero in cui vi è una politica di sottoremunerazione dei lavoratori istruiti che riduce l'incentivo all'istruzione. Le stime contenute in uno studio di Fleisher e Wang (2001), riferite tuttavia agli anni '80 e primi anni '90, mostrano come mentre i lavoratori non qualificati venivano pagati vicino alla loro produttività marginale, i lavoratori qualificati venivano pagati circa il 10% della loro produttività marginale. Il tasso di rendimento sociale dell'istruzione era quindi molto più elevato di quello privato. La liberalizzazione del mercato del lavoro e dei salari potrebbe determinare un grande incentivo all'istruzione aumentando fortemente il suo rendimento. Naturalmente, l'esistenza del rendimento determina la disponibilità a pagare per l'istruzione, alleviando l'onere dei bilanci pubblici, ma al tempo stesso può generare una domanda di credito e quindi necessita anche di un mercato dei capitali capace di soddisfare la domanda, altrimenti l'accesso all'istruzione sarebbe limitato ai ricchi.

Quello che tuttavia qui interessa rilevare è che il basso incentivo all'investimento privato in istruzione non è omogeneo tra le province cinesi. Il rendimento dell'istruzione dipende dalla presenza di imprese in grado di offrire lavoro ed una maggiore remunerazione al lavoro qualificato, esso è quindi molto differenziato tra le varie province e tra le aree urbane e quelle rurali. L'incentivo all'istruzione, di conseguenza, è legato alla mobilità settoriale e territoriale dei lavoratori che è ancora molto limitata in Cina.

Senza la liberalizzazione del mercato del lavoro vi è, quindi, il pericolo che si determini un circolo vizioso di crescente divario nei tassi di crescita e nei livelli di benessere tra le varie aree. Dove c'è incentivo privato vi è anche maggiore investimento in ca-

pitale umano e quindi maggiore crescita con un processo di crescita endogena che spacca in due il paese.

L'analisi di Heckman sembra confermata da uno studio di Kanbur e Zhang (2003) che dimostra come con le riforme economiche introdotte alla fine degli anni '70 si sia indebolito il potere ridistributivo del potere centrale, soprattutto con la decentralizzazione fiscale che ha portato differenze nella capacità di spesa dei governi locali. Inoltre, il supporto pubblico alle spese per l'istruzione e la salute si è indebolito nelle aree rurali perché le riforme economiche in agricoltura, con il superamento della produzione collettiva delle comuni, ha eliminato il finanziamento collettivo anche di queste spese. Ciò ha portato al risultato che nelle aree rurali la quota di spese per l'istruzione e la salute sostenuta privatamente fosse già alla fine degli anni '80 maggiore che nelle città, dove il sistema garantito dalle imprese di Stato ha retto più a lungo. Il fenomeno della eliminazione o riduzione delle spese sociali da parte delle imprese di stato inizia infatti a metà anni '90 portando anche nelle aree urbane problemi di ineguaglianza.

Kanbur e Zhang stimano un divario crescente sia tra zone rurali e urbane sia per genere nel tasso di istruzione. Nel 1995 l'analfabetismo nelle zone rurali era stimato più alto del 78% rispetto a quello urbano, mentre quello femminile era due volte maggiore di quello maschile. Essi stimano inoltre una ineguaglianza crescente in termini di istruzione dopo il 1981 soprattutto all'interno delle aree rurali, mentre rilevano una riduzione e poi una stabilizzazione dell'ineguaglianza nelle aree urbane. Poiché, infine, il grado di ineguaglianza nel grado di istruzione tra le aree rurali ed urbane è stimato superiore a quello nel reddito *pro-capite*, è comprensibile la preoccupazione per una prospettiva di possibile ampliamento dei divari di crescita e non di una loro riduzione.

Quale sarà il probabile impatto del processo di adesione della Cina alle regole del WTO sul divario tra aree rurali ed aree urbane ed in particolare sulla povertà delle aree rurali? Un tentativo di stima è stato effettuato da Anderson, Huange e Ianchivichina (2004) mediante un modello di equilibrio generale multiregionale.

Gli effetti principali stimati dallo studio si spiegano attraverso

so il mercato dei fattori ed il sistema dei prezzi. Secondo lo studio, il completamento del processo di adesione al WTO dovrebbe portare ad una caduta dei prezzi dei prodotti agricoli, ai quali viene ridotta la protezione, maggiore della riduzione attesa dei prezzi dei prodotti non agricoli ad alta intensità di lavoro.

Se si guarda al mercato del lavoro, l'effetto principale dovrebbe essere un forte aumento della domanda di lavoro non qualificato nei settori non agricoli ad alta intensità di lavoro non qualificato. Questo aumento non sarebbe dovuto solo alla crescita delle esportazioni (tessile, abbigliamento, etc.) ma alla riduzione della struttura dei costi in questi settori che ne favorirebbe l'espansione. I prezzi dei prodotti intermedi utilizzati nei settori manifatturieri dovrebbero infatti diminuire grazie alla riduzione delle tasse all'importazione. La riduzione dei prezzi all'importazione dovrebbe inoltre determinare, attraverso modifiche del tasso di cambio reale, una riduzione anche dei prezzi dei beni non commercializzabili internazionalmente e dei servizi usati come *input* nella produzione manifatturiera. La flessione dei rendimenti agricoli e delle remunerazioni nel settore agricolo, con la conseguente maggiore spinta all'esodo dalle campagne, dovrebbe infine contenere l'aumento dei salari del lavoro non qualificato nei settori manifatturieri ad alta intensità di lavoro. Come risultato complessivo viene stimato un aumento dei salari dei lavoratori non qualificati, rispetto a quanto accadrebbe in assenza di adesione al WTO, forse maggiore di quello atteso per i salari dei lavoratori specializzati. Tra i lavoratori dei settori non agricoli si potrebbe quindi prevedere una diminuzione della disuguaglianza in conseguenza dell'adesione al WTO. La disuguaglianza aumenterebbe invece tra le famiglie che vivono di redditi rurali e le altre. Quindi peggiorerebbe la distribuzione del reddito all'interno delle aree rurali e soprattutto tra le aree rurali e le aree urbane. Se, infatti si verificasse un peggioramento dei rendimenti dell'attività agricola, i redditi agricoli sarebbero depressi dalla riduzione del rendimento delle terre e dalla riduzione delle remunerazioni del lavoro nel settore agricolo. Le famiglie potrebbero avvantaggiarsi dell'aumento dei salari nel settore non agricolo in proporzione alla quota di lavoro prestato in questi settori. Da quest'ultima proporzione di-

pende, quindi, l'evoluzione dei redditi complessivi nelle aree rurali. Ma la proporzione di reddito guadagnato al di fuori del settore agricolo dipende a sua volta dalla estensione alle regioni rurali di opportunità di sviluppo delle produzioni non agricole.

In conclusione, nelle aree rurali vi sarà una riduzione della povertà dove prevarrà l'effetto positivo della crescita dei redditi dei lavoratori non qualificati nei settori non agricoli, mentre, laddove questo effetto non si farà sentire, prevarrà l'impatto negativo della riduzione della protezione dei prodotti agricoli. Gli effetti positivi o negativi dell'adesione al WTO sul reddito delle famiglie nelle aree rurali dipenderanno quindi, anch'essi, dal grado di mobilità dei lavoratori tra settore agricolo e settori non agricoli e dalle aree rurali alle aree urbane e quindi dalle politiche in grado di favorire questi spostamenti territoriali ed intersettoriali.

La mobilità di lavoro non qualificato da attività agricole ad attività non agricole, e dalle aree rurali alle aree urbane, è di fatto limitato da tre fattori: *a)* il lavoro non qualificato agricolo non è un perfetto sostituto del lavoro non qualificato nelle attività non agricole; *b)* il sistema dei permessi di residenza, *hukou*, fa sì che il sistema di *welfare* nelle città non sia disponibile per la popolazione *extra-urbana* senza permesso di residenza e ciò rappresenta un potente strumento di controllo delle migrazioni interne; *c)* i lavoratori che abbandonano le campagne perdono i diritti sul capitale fondiario familiare e l'assistenza ai membri della famiglia goduti nel villaggio di origine.

Una interessante simulazione degli effetti di possibili riforme del mercato dei fattori ed in particolare di una riforma del sistema di proprietà della terra nelle aree rurali e di riforma del sistema dello *hukou* è stata effettuata da Hertele e Zhai (2004). Questi autori hanno stimato come queste riforme possano eliminare l'effetto atteso di aumento delle disuguaglianze tra città e campagne e tra le diverse province della Cina conseguente al pieno accesso della Cina al WTO.

L'attuale sistema di possesso della terra è legato attualmente al suo utilizzo effettivo da parte delle famiglie. Il rendimento della terra è in altri termini incorporato nel lavoro agricolo. Il trasferimento delle famiglie in altre aree od il passaggio dei suoi

membri ad una occupazione non agricola fa perdere i diritti sulla terra e quindi la sua rendita. Ciò frena fortemente la mobilità del lavoro ed impedisce un mercato della terra con effetti negativi sul suo uso efficiente.

Il sistema dello *hukou* è il sistema di registrazione ufficiale necessario per risiedere legalmente nelle aree urbane. In assenza di questa registrazione, le famiglie non hanno accesso al sistema di istruzione e di assistenza sanitaria e, poiché solo individui con elevate qualifiche sono in grado di acquistare i permessi, la grande maggioranza delle famiglie rurali è di fatto tagliata fuori dalla possibilità di trasferirsi nelle zone urbane. Ciò ha determinato la crescita di un esercito di lavoratori pendolari tra campagne e città stimato nel 2001 in circa 90 milioni di individui, più o meno il 19% della forza lavoro totale. Questi lavoratori incontrano dei forti costi di transazione che riducono i flussi di migrazione dalle città alle campagne e consentono di mantenere un divario tra i salari urbani e rurali il cui rapporto è stimato intorno a 2,5. Il risultato atteso di una riforma di liberalizzazione del mercato del lavoro che riduca questi costi di transazione è un aumento di flussi di migrazione interna verso le aree urbane e verso le province più ricche che determinerebbe una riduzione dei salari dei lavoratori non qualificati nelle città ed un aumento dei salari nelle aree rurali. Se questa riforma si inserisce in un processo di liberalizzazione del commercio estero, che determina una maggiore domanda di lavoro non qualificato nelle aree urbane e nelle province costiere, la spinta all'aumento dei salari in queste aree aumenterebbe le dimensioni dei flussi migratori.

D'altra parte, la mobilità intersettoriale sarebbe rafforzata dalla creazione di un mercato della terra agricola basato su diritti di proprietà che consentano l'affitto delle stesse.

Le due riforme ipotizzate porterebbero quindi al risultato di aumentare le migrazioni dal settore agricolo con relativa bassa produttività ai settori non agricoli con produttività più elevata ed in generale dalle aree rurali alle aree urbane, con il duplice risultato di ridurre le disuguaglianze tra città e campagna ed all'interno delle aree rurali più povere. Nelle aree rurali si avrebbe, infatti, un probabile aumento dei redditi agricoli ed una ri-

duzione dei salari nei settori non agricoli. Si potrebbe avere, invece, un aumento delle disuguaglianze nelle città dove le immigrazioni avrebbero un effetto negativo soprattutto sui salari dei lavoratori non qualificati e sull'aumento del costo della vita che inciderebbe sui salari reali di questi lavoratori, mentre l'aumento dell'attività produttiva favorirebbe i salari dei lavoratori qualificati.

L'effetto delle riforme non si limiterebbe ad una riduzione delle disuguaglianze territoriali ma avrebbe un effetto positivo complessivo sul tasso di crescita e sul livello assoluto del PIL. La rilevanza di questi effetti sta evidentemente nella loro rilevanza quantitativa. Secondo le stime effettuate da Hertele e Zhai, gli effetti di queste riforme sarebbero non trascurabili. La riforma del mercato delle terre agricole determinerebbe nel 2007 uno spostamento addizionale di circa 10 milioni di lavoratori dal settore agricolo agli altri settori. Quasi l'80% di questo flusso sarebbe composto da lavoratori pendolari verso le aree urbane, attratti dai salari più elevati e dal maggiore sviluppo delle attività non agricole.

Se alla riforma del sistema di diritti sulla terra si associasse l'abbandono del sistema dello *hukou*, con la liberalizzazione del mercato del lavoro, il flusso addizionale di emigrazione verso le aree urbane salirebbe a 36 milioni di individui e quello in uscita dal settore agricolo in circa 15 milioni. L'effetto sarebbe maggiormente negativo sui salari urbani e positivo sui salari nelle aree rurali. La riduzione del rapporto tra redditi urbani e rurali passerebbe da 2,6 a 2,3%. Sono importanti le implicazioni macroeconomiche dello spostamento di forza lavoro verso attività con maggiore produttività. Per il 2007 viene stimato un aumento del PIL, rispetto all'ipotesi di assenza di riforme, del 2,1%. Questi effetti, se cumulati a quelli derivanti dal completamento del processo di accesso della Cina al WTO, compenserebbero l'aumento delle disuguaglianze tra aree rurali ed urbane che sono previste a seguito della liberalizzazione del commercio con estero, mentre ne amplierebbero gli effetti positivi sugli aggregati economici.

Le stime sugli effetti delle riforme ipotizzate, in un paese com-

plesso come la Cina, sono, tuttavia, molto ardue. Anche perché queste riforme, pur necessarie per la crescita, coinvolgerebbero flussi migratori di enorme portata che porrebbero problemi difficili da governare di ordine sociale ed economico ed anche per l'impatto prevedibile sui bilanci dei governi locali, sia dal lato delle entrate sia dal lato della spesa sociale e per investimenti in infrastrutture. Inoltre, questi effetti dipendono anche dalla capacità del governo centrale di sostenere forti investimenti in infrastrutture per il collegamento delle aree rurali e le province dell'interno alle aree costiere, garantendo la stabilità macroeconomica, e per aiutare a diminuire i divari territoriali nell'investimento in capitale umano.

In questo contesto, sarà cruciale la capacità del potere centrale di mantenere un controllo politico stretto sui governi regionali e locali senza ripudiare quello che è stato definito il *market-preserving federalism*, cioè la decentralizzazione fiscale che ha incentivato i governi locali ad impegnarsi nel sostegno alla crescita economica. Alla combinazione di questi due fattori, ma con un forte accento sul fattore centralizzazione, è stata attribuita da Blanchard e Shleifer (2000) la spiegazione del relativo successo del federalismo cinese, a fronte dei comportamenti contrari alla crescita che hanno caratterizzato i governi locali in Russia. In un paese con una popolazione di un miliardo e trecentomila persone che ancora vivono in gran parte nelle aree rurali, la sostenibilità di lungo periodo della crescita è possibile nei numeri ma è strettamente legata alla stabilità politica e questa è un obiettivo non facile.

BIBLIOGRAFIA

- ANDERSON K. - HUANG J. - IANCHOVICHINA E., «Will China's WTO Accession Worsen Rural Poverty?», *CEPR, Discussion Paper*, n. 4196, gen. 2004.
- BLANCHARD O. - SHLEIFER A., «Federalism with and without Political Centralization: China versus Russia», *NBER, Working Paper*, n. 7616, mar. 2000.
- HERTEL T. - ZHAI F., «Labor Market Distortion, Rural-Urban Inequality and the Opening of China's Economy», *World Bank Policy Research, Working Paper*, n. 3455, nov. 2004.
- FLEISHER B. - WANG X., *Skill Differentials Return to Schooling and Market Segmentation in a Transition Economy: The Case of Mainland China*, Ohio, Ohio State University, 2001.
- HECKMAN J.J., «China's Investment in Human Capital», *NBER, Working Paper*, n. 9296, ott. 2002.
- KANBUR R. - ZHANG X., «Spatial Inequality in Education and Health Care in China», *CEPR, Working Paper*, n. 4136, dic. 2003.

