

A Economia Chinesa e as Normas Antidumping da OMC

José Tavares de Araujo Jr.

Abril de 2002

1. Introdução

Ao assinar o protocolo de admissão na Organização Mundial do Comércio (OMC) em novembro de 2001, uma das condições aceitas pelo governo chinês foi a de que, no âmbito das normas antidumping, os demais membros daquele organismo poderiam continuar tratando a China como uma “non-market economy” durante os próximos 15 anos (OMC, 2001, pp.8-9). Esta cláusula registra a característica central do atual estilo de inserção internacional da economia chinesa, que é o contraste entre a sua participação crescente no sistema multilateral de comércio e o controle estatal sobre os meios de produção no plano doméstico. Em 2001, a China alcançou a sétima posição entre os principais exportadores mundiais de mercadorias, com vendas da ordem de US\$ 250 bilhões, e o oitavo lugar do lado das importações, cujo montante foi de aproximadamente US\$ 225 bilhões. Este desempenho tornou inevitável a admissão do país na OMC. Contudo, o censo industrial de 1995 mostrou que as empresas estatais foram responsáveis naquele ano por 65% do emprego urbano, 61% do estoque de capital da economia e 58% dos recursos orçamentários do país. Além disso, todos os segmentos estratégicos da economia continuam sob controle estatal: 77% do valor adicionado na indústria de eletricidade, 95% no setor de petróleo e gás natural, 88% no setor de gás de carvão, 60% na metalurgia, 48% na indústria petroquímica, etc. (Yongfa, 2000; Lardy, 1998).

Após a morte de Mao Tsé-Tung em 1976, as autoridades chinesas deram início a um programa de reformas institucionais que nas duas décadas seguintes iria promover um ritmo inusitado de crescimento econômico, com taxas médias anuais em torno de 9% ao longo de todo o período. Tais reformas, segundo o governo, visam construir “uma economia socialista de mercado” (cf. Yong, 2000; Yongfa, 2000) cujo dinamismo tem sido baseado em seis fontes principais:

- Elevadas taxas de poupança doméstica.
- Controle rigoroso sobre as atividades geradoras de divisas.
- Acumulação de capital no setor industrial, a partir de uma oferta ilimitada de mão-de-obra não qualificada e de subsídios ao emprego de trabalhadores qualificados.
- Controle estatal dos setores considerados estratégicos à manutenção do crescimento no longo prazo.
- Incentivos ao investimento estrangeiro direto e à formação de empresas privadas nacionais em segmentos selecionados da economia.
- Gradual adaptação do marco jurídico e institucional que regula as atividades empresariais no país.

Este trabalho aborda seletivamente alguns dos aspectos acima referidos, com o objetivo de esclarecer os fundamentos das normas antidumping impostas pela OMC à China. A próxima seção comenta os vínculos entre o desempenho exportador chinês e a aplicação generalizada de medidas antidumping por parte do resto do mundo, mostrando que, na prática, as condições impostas pela OMC apenas ratificaram uma conduta que já havia se tornado rotineira entre os membros daquela organização. A seção 3 discute a reforma do setor produtivo estatal, que constitui o cerne do modelo de crescimento que as autoridades chinesas denominam de socialismo de mercado. A seção 4 aborda o papel do setor privado neste modelo, bem como o funcionamento do mercado de trabalho. As duas seções seguintes examinam outros aspectos institucionais do modelo, destacando as normas de contabilidade e os controles cambiais. Por fim, a seção 7 resume as principais conclusões.

2. Desempenho Exportador e Ações Antidumping

As tabelas 1 e 2 descrevem três dimensões interdependentes do desempenho externo da economia chinesa no período 1987–2000: o dinamismo exportador, a geração de superávits comerciais e o grau de exposição a medidas antidumping por parte do resto do mundo. Como veremos adiante, desde o final dos anos 70, a elevação dos níveis de competitividade das exportações chinesas tem sido promovida através de três conjuntos de medidas básicas: o esforço permanente de modernizar o setor produtivo estatal, a racionalização dos controles cambiais e a atração de investimentos estrangeiros diretos. Entretanto, além de gerar saldos comerciais, tais medidas também tem provocado desequilíbrios nos mercados domésticos de diversos países, que explicam o excepcional número de ações antidumping iniciadas contra a China no passado recente.

Tabela 1

China: Comércio Exterior e Ações Antidumping Iniciadas Contra o País, 1987–2000 (US\$ Bilhões)

Ano	No. de Ações Antidumping	Exportações	Importações	Saldo
1987	1	39.4	43.2	-3.8
1988	5	47.5	55.2	-7.7
1989	4	52.5	59.1	-6.6
1990	12	62.1	53.4	8.7
1991	16	71.9	63.8	8.1
1992	31	85.0	80.6	4.4
1993	45	91.8	104.0	-12.2
1994	39	121.0	115.7	5.3
1995	20	148.8	132.1	16.7
1996	43	151.1	138.8	12.2
1997	31	183.0	142.0	40.3
1998	30	183.8	140.2	43.6
1999	28	194.9	165.8	29.1
2000	52	249.2	225.1	24.1

Fontes: Organização Mundial do Comércio; www.chinatoday.com

Tabela 2
Origem das Ações Antidumping Iniciadas Contra a China, 1987–2000

País	No. de Ações	País	No. de Ações
União Européia	63	Turquia	7
Estados Unidos	61	Venezuela	6
México	40	Filipinas	4
Argentina	36	Indonésia	2
Austrália	33	Chile	1
Índia	33	Colômbia	1
Canadá	13	Israel	1
Coreia	13	Japão	1
África do Sul	12	Polônia	1
Brasil	11	Trinidad & Tobago	1
Nova Zelândia	10		
Peru	7	Total	357

Fonte: Organização Mundial do Comércio

Como mostra a tabela 1, a proliferação de casos antidumping contra a China acompanhou de perto o ritmo de crescimento de suas exportações. Ao longo dos anos 90 o país se transformou no principal foco de tais medidas, cujo total chegou a 357 no final da década, superando amplamente o segundo colocado, os Estados Unidos, que foi objeto de 260 investigações durante o período 1987–2000, conforme dados da OMC. A tabela 2 indica que 75% das medidas foram provenientes de seis partes: União Européia, Estados Unidos, México, Argentina, Austrália e Índia. Não obstante tal concentração, o aspecto mais relevante que a tabela destaca é a dispersão geográfica dos 22 membros da OMC que iniciaram ações antidumping contra a China. A lista inclui países de todos os continentes, com perfis diversos de inserção internacional, níveis de renda e orientação política.

Como a China não pertencia à OMC, os países não estavam obrigados a divulgar os procedimentos utilizados em suas investigações. Entretanto, as informações disponíveis sugerem que a conduta mais frequente tem sido similar àquela adotada pelos Estados Unidos, que costumam determinar o valor normal das importações provenientes da China através de duas metodologias alternativas. Na maioria dos casos, o Departamento de Comércio solicita aos fabricantes chineses informações detalhadas sobre as quantidades utilizadas de cada um dos insumos requeridos à produção do bem sob investigação, e partir daí, com base

na estrutura de custos de uma terceira economia, aplica-se o método do valor construído. Quando os dados sobre o vetor insumos dos produtos chineses não estão disponíveis, as autoridades americanas usam diretamente os custos da terceira economia (cf. Lardy, 2002, p. 87).

Conforme notou Lardy (2002), uma limitação adicional imposta pela OMC à China é a de que o protocolo de admissão não define o conceito de “non-market economy”, transferindo a tarefa à legislação doméstica de cada país. No caso brasileiro, o instrumento pertinente nesta matéria é a Circular SECEX no. 59, de 28.11.2001, que utiliza, dentre outros, os seguintes fatores:

- Grau de controle estatal sobre os meios de produção, a alocação de recursos, sobre preços e decisões de produção das empresas.
- Legislação aplicável em matéria de propriedade, investimento, tributação e falência.
- Condições de funcionamento do mercado de trabalho.
- Normas contábeis e atuariais em vigor no país.
- Nível de interferência estatal sobre operações de câmbio.

De acordo com esses critérios, a China certamente não pode ser considerada uma economia de mercado, conforme atestam as evidências discutidas nas próximas seções.

3. A Reforma do Setor Produtivo Estatal

Um dos pontos consensuais na ampla literatura sobre a experiência chinesa nos últimos 20 anos diz respeito ao papel desempenhado pelo setor produtivo estatal no processo de crescimento. Compartilham esta visão autores como Harry Broadman (1995), que preparou o estudo “Meeting the Challenge of Chinese Enterprise Reform” para o Banco Mundial, Qin Yongfa (2000), funcionário do Conselho de Estado da China, e acadêmicos independentes como Nicholas Lardy (1998, 2002) da Brookings Institution. Todos concordam, por exemplo, que a hipótese da privatização não faz parte da agenda política, e que o programa de reformas tem duas prioridades principais: harmonizar a convivência da empresa estatal com o setor privado emergente no plano doméstico, e sustentar a competitividade internacional da indústria chinesa no longo prazo.

Até o final da era Mao, não havia qualquer distinção institucional entre as empresas estatais e os departamentos administrativos do governo chinês. De acordo com os princípios do planejamento centralizado, o papel das unidades produtivas se restringia a duas funções: Por um lado, estavam encarregadas de executar as metas plurianuais definidas pelas autoridades econômicas. Por outro, cada unidade deveria solicitar em tempo hábil aos departamentos competentes os recursos necessários para cumprir sua parcela do plano. Assim, quando se iniciou o programa de reformas, a opção de privatizar estava excluída, não por razões ideológicas, mas simplesmente porque as empresas estatais a rigor não existiam: não tinham personalidade jurídica, patrimônio, direitos de propriedade, e nem mesmo contabilidade própria.

O programa de reformas implicava, portanto, resolver três problemas distintos. O primeiro era separar formalmente as empresas dos departamentos governamentais a que estavam subordinadas, o que significava definir a personalidade jurídica e o perfil operacional de aproximadamente 105 mil empresas. O segundo era organizar cada empresa, definindo suas rotinas produtivas, sua hierarquia, sua contabilidade, seu capital, seu corpo de funcionários, seus direitos e obrigações, etc. O terceiro era estabelecer o marco jurídico que iria regular as relações entre empresas públicas e privadas.

Conforme relata Yongfa (2000), a implementação destas medidas vem sendo conduzida de forma gradual e pragmática ao longo das duas últimas décadas, e ainda está longe de ser concluída. O primeiro evento importante ocorreu em outubro de 1984, quando o governo divulgou a decisão do Comitê Central do Partido Comunista Chinês que aboliu formalmente o sistema de planejamento centralizado e redefiniu o conceito de economia socialista, agora entendida como uma resultante da combinação entre as leis do mercado e os parâmetros do planejamento indicativo. Esta decisão abriu o caminho para a aprovação, em abril de 1988, da lei que conferiu personalidade jurídica às empresas estatais e deu início à sua separação dos órgãos centrais do governo. Entre julho de 1993 e janeiro de 1995, o governo introduziu uma série de novos instrumentos jurídicos visando modernizar a gestão dessas empresas. Tais instrumentos incluíam as normas contábeis e de administração financeira, regime de trabalho, propriedade industrial, etc. Outro aspecto que marcou o gradualismo do programa de reformas foi o de que embora o emprego no setor produtivo estatal tenha crescido ao longo de todo o período, sua participação relativa no mercado de trabalho urbano foi declinante, como mostra a tabela 3.

Tabela 3

Emprego no Setor Produtivo Estatal, 1977–95

Ano	Milhões de Trabalhadores	Parcela do Emprego Urbano
1977	72	79
1979	77	77
1981	84	76
1983	88	75
1985	90	70
1987	97	70
1989	101	70
1991	107	70
1993	109	68
1995	113	65

No final dos anos 90, a modernização do setor produtivo estatal havia avançado bastante no plano institucional. As empresas já dispunham de personalidade jurídica, dirigentes com capacidade decisória, rotinas produtivas estabelecidas e relativa autonomia para contratar e demitir pessoal. O grande desafio agora reside em promover a eficiência produtiva. Como seria inevitável em qualquer país com dimensão continental, a indústria estatal chinesa compreende atualmente um conjunto heterogêneo de empresas com desníveis marcantes em todos os planos, da idade tecnológica dos equipamentos, às técnicas de gestão, racionalidade do perfil de produção, e eficácia das estratégias de concorrência. Para superar esses desequilíbrios será preciso iniciar uma nova etapa do programa de reformas, desta vez orientado à fusão, reestruturação e fechamento de empresas, algo ainda inédito na história do país. Entretanto, o sucesso desta etapa dependerá também de mudanças em outras áreas, como o mercado de trabalho e a transparência das condições de concorrência no mercado doméstico. Estes aspectos são abordados nas próximas seções.

4. O Capital Privado e o Mercado de Trabalho

Ao lado da reforma do setor produtivo estatal, dois outros aspectos impressionantes na experiência chinesa recente tem sido a expansão da iniciativa privada e a transformação radical do mercado de trabalho. De fato, como diversos autores já assinalaram (Lardy, 1998; Pearson, 1997; IFC, 2000), os três processos de mudança estão intimamente relacionados, posto que à medida em que o governo estabelecia o marco jurídico para amparar o funcionamento das empresas estatais, promovia também, ainda que nem sempre de forma explícita, as condições mínimas para o desenvolvimento do setor privado, que por sua vez gerava pressões reformistas sobre o mercado de trabalho. Seguindo o padrão geral nas últimas duas décadas, o processo de mudança nestas duas áreas também avançou de forma gradual e pragmática. Assim, a emenda constitucional que reconheceu formalmente a existência do setor privado no país só veio a ser editada em 1999. Entretanto, desde o início da década o número de empresas privadas estabelecidas no país vinha crescendo vigorosamente, a taxas anuais médias superiores a 40% (IFC, 2000), gerando uma oferta de novos empregos que permitiu compensar parcialmente a diminuição relativa do mercado de trabalho ocorrida no setor estatal. Este fenômeno resultou, em grande medida, do ritmo acelerado de investimentos estrangeiros diretos, como mostra a tabela 4.

Tabela 4
Investimento Estrangeiro Direto na China, 1979–2000
 (US\$ Bilhões)

Ano	No. de Projetos	Valor Contratado	Valor Realizado
1979–89	21.776	33,8	15,5
1990	7.273	6,6	3,5
1991	12.978	12,0	4,4
1992	48.764	58,1	11,0
1993	83.437	111,4	27,5
1994	47.594	82,7	33,8
1995	37.001	91,3	37,5
1996	24.556	73,3	41,7
1997	21.001	51,0	45,3
1998	19.799	52,1	45,5
1999	17.101	41,5	40,4
2000	22.532	62,7	40,8
Total	363.812	676,5	346,9

Fonte: www.chinafdi.org.cn

A International Finance Corporation (IFC), uma subsidiária do Banco Mundial, publicou recentemente um amplo estudo sobre as perspectivas da empresa privada na China, baseado não apenas em dados agregados e aspectos institucionais, mas sobretudo numa análise detalhada sobre as condições de funcionamento de uma amostra diversificada com cerca de mil firmas, incluindo visitas a 338 delas. Uma das conclusões deste estudo é que “a economia industrial chinesa parece estar operando numa vasta área cinzenta, situada entre o plano e o mercado” (IFC, 2000, p. 36), dado o nível de informalidade, falta de transparência e incerteza das condições de mercado alí vigentes. A precariedade dos indicadores econômicos começa no interior da firma e abrange todo o sistema econômico. O estudo revela, por exemplo, que as empresas costumam utilizar três conjuntos de registros contábeis: um para mostrar às autoridades governamentais, outro para os bancos e um terceiro para fins internos (IFC, 2000, p. 25).¹ No plano macro, a preocupação do governo com a falsificação de indicadores econômicos é de tal ordem que, no começo do ano 2000, o diretor da Agência Nacional de Estatísticas encaminhou uma proposta ao Congresso visando impor penalidades criminais aos funcionários responsáveis pela geração de dados incorretos (Lardy, 2002, p. 12).

Cabe notar entretanto, que a principal fonte de distorções não é fabricada deliberadamente por funcionários ou contadores, mas resulta do próprio processo de reformas institucionais. Conforme documentou Young (2000), numa economia onde os principais segmentos industriais continuam sob controle estatal, e que opera sob um marco jurídico incompleto e pouco transparente, o sistema de preços domésticos pode resultar mais errático do que aquele vigente à época do planejamento centralizado, dada a quantidade de subsídios implícitos que é gerada de forma não intencional ao longo do processo de reformas. Tais distorções explicam, em parte, um dos aspectos curiosos da tabela 4, que é o contraste entre o valor dos investimentos diretos registrados a cada ano e o montante efetivamente realizado. Durante o período 1979–2000, cerca da metade das intenções de investir no país não chegou a se concretizar, embora a China tenha se tornado um dos principais polos de atração de investimentos externos nesse período. Um dos motivos prováveis é o de que o investidor toma sua decisão inicial a partir de informações genéricas sobre o projeto, e depois eventualmente muda de opinião após conhecer mais de perto os riscos envolvidos na operação.

Em economias com graus elevados de informalidade, reduzida transparência e instrumentos jurídicos precários, o formato mais adequado de gestão empresarial costuma ser baseado no controle familiar. Confirmando esse padrão, o estudo da IFC cita dados da Federação de Indústrias da China segundo os quais 98% das empresas privadas estabelecidas no país em 1999 eram de propriedade familiar. Outra evidência interessante diz respeito ao perfil de ocupação dos familiares dos empresários. Numa amostra de 1900 empresas de médio e grande porte, 48% dos parentes do dono da empresa ocupavam os postos-chaves da administração, inclusive a esposa em 51% dos casos. O estudo descreve o caso de uma empresa de médio porte na indústria química com faturamento anual da ordem de 36 milhões de dólares: o dono é o presidente, a mulher chefia a administração, a filha mais velha é a gerente geral, o filho é o sub-gerente geral, outra filha é a diretora financeira, o genro é o diretor de vendas, a nora é assessora da diretoria e um sobrinho é o superintendente de compras (IFC, 2000, p. 23).

O ambiente de informalidade afeta também as relações da empresa com outros agentes econômicos, como bancos, clientes e fornecedores. Por um lado, as transações no mercado doméstico continuam a depender basicamente de vínculos familiares ou de amizades, o que torna as operações de crédito e a diversificação de atividades praticamente inacessíveis a um grande número de empresas. Por outro, o acesso direto ao comércio exterior esteve formalmente fechado até 1998, quando tais operações só podiam ser realizadas através de alguma empresa estatal. No começo daquele ano, o governo anunciou que passaria a conceder licenças de exportação a empresas selecionadas, mas até dezembro de 1999, somente 150 haviam conseguido obter esse privilégio (IFC, 2000, p. 37).

Assim, a estratégia típica de sobrevivência de uma firma chinesa é a de transformar a rede de relações pessoais dos seus dirigentes em vínculos comerciais duradouros. O estudo da IFC mostrou que 84% das empresas da amostra possuíam fornecedores estáveis, e 85% também possuíam clientes relativamente fixos.

Em 43% dos casos, quanto aos fornecedores, e em 34% quanto aos clientes, os vínculos foram construídos a partir de algum tipo de relacionamento pessoal. Este padrão de vínculos abrange parceiros públicos e privados, posto que 45% dos fornecedores e 46% dos clientes eram empresas estatais.

A atual distribuição de papéis entre empresas públicas e privadas inclui privilégios e limitações para ambas as partes. Os setores considerados estratégicos continuam reservados às empresas estatais, que ademais possuem acesso praticamente exclusivo ao crédito bancário, já que os quatro bancos estatais que dominam o sistema financeiro nacional raramente emprestam ao setor privado. Mas, em compensação, a estabilidade dos vínculos comerciais confere dois tipos de proteção às empresas privadas, posto que além de dificultar a entrada de novos competidores, permite a exploração de vários tipos subsídios que permanecem implícitos ao longo dos anos.

Os privilégios conferidos às empresas estatais constituem a contrapartida do papel central que exercem no modelo chinês de socialismo de mercado. Tal papel compreende um conjunto diversificado de atribuições, nem sempre convergentes, que visam cumprir cinco metas prioritárias:

- Assegurar o desempenho exportador da economia.
- Sustentar a lucratividade do setor privado através do fornecimento de insumos subsidiados às principais indústrias domésticas.
- Usar o poder de compra estatal como instrumento para promover o desenvolvimento da empresa privada nacional.
- Conter o desemprego urbano e preservar os níveis salariais no setor estatal.
- Oferecer oportunidades atrativas aos investidores estrangeiros, através da formação de parcerias, da importação de tecnologia e do acesso privilegiado a determinados segmentos do mercado doméstico.

Durante os anos noventa, o processo de crescimento da economia chinesa tornou evidente que o papel atribuído às empresas estatais implicava um esforço insustentável a longo prazo, já que os níveis de produtividade destas empresas eram incompatíveis com os objetivos simultâneos de promover a competitividade internacional da economia, subsidiar o crescimento do setor privado e manter os benefícios dos trabalhadores no setor estatal. Após um debate interno que se estendeu ao longo da década, em 1997 o governo finalmente decidiu remover os controles sobre as escalas salariais e o regime trabalho nas empresas estatais. Nos dois anos seguintes foram eliminados cerca de 25 milhões de postos de trabalho, gerando uma taxa de desemprego de 9.7% da força de trabalho urbano (Lu, 2001; Appleton e outros, 2001).

Assim, até 1997 as empresas privadas enfrentavam uma concorrência desigual no mercado de trabalho, posto que não conseguiam oferecer contratos similares aos do setor estatal em termos de salários, benefícios sociais e estabilidade no emprego. Por outro lado, como não estavam submetidas aos controles da legislação trabalhista, possuíam ampla liberdade para contratar, demitir e fixar remunerações. Esta

disparidade permitiu, durante os anos 80 e 90, a erosão gradual de uma das principais instituições herdadas do regime maoista – o sistema “hukou” de controle de domicílios, que impedia a mobilidade geográfica e profissional dos trabalhadores do campo, mantendo uma rígida segmentação entre os mercados de trabalho rural e urbano.

O sistema hukou era uma tradição milenar chinesa que foi transformada em lei na década de cinquenta. Sua função explícita era proibir a migração do excedente de mão de obra rural que, segundo estimativas conservadoras, era da ordem de 220 a 250 milhões de trabalhadores em meados dos anos 90 (Wang, 1998). De acordo com esse sistema, cada pessoa recebia ao nascer um registro de domicílio que só poderia ser alterado posteriormente em circunstâncias especiais, como admissão na universidade, serviço militar ou casamento. Depois de 1979, o sistema tornou-se mais liberal, facilitando a troca de domicílio aos trabalhadores que conseguiam emprego no setor privado. Como seria de se esperar, esta mobilidade foi rapidamente transformada em fonte de competitividade industrial. O estudo da IFC mostrou que ainda hoje o contingente de mão de obra no setor privado continua segmentado entre trabalhadores urbanos e migrantes rurais. Estes recebem salários mais baixos, desempenham funções mais árduas e vivem em condições mais precárias, usualmente em dormitórios da empresa que acomodam de 8 a 12 pessoas por quarto. Já os trabalhadores urbanos moram em áreas residenciais, e conforme sua posição hierárquica, ocupam imóveis eventualmente subsidiados pela empresa (IFC, 2000, p. 25).

5. As Normas de Contabilidade

Dentre as várias catástrofes institucionais produzidas pela revolução cultural chinesa nos anos 60, uma das mais surpreendentes foi a abolição da contabilidade naquele país. Segundo a visão da Guarda Vermelha, as noções de débito/crédito nas partidas dobradas dos registros contábeis eram heranças do feudalismo e do capitalismo que só serviam para confundir a mente simples do povo. De fato, desde o início da década de cinquenta o regime maoista vinha substituindo os sofisticados métodos milenares da contabilidade chinesa pelas normas simplistas do plano central, copiadas da União Soviética. Em 1966 as escolas de contabilidade foram fechadas, os professores transferidos para atividades rurais, e os administradores públicos ficaram proibidos de usar até mesmo as noções contábeis mais rotineiras, como grau de liquidez, ativo imobilizado, passivo real, etc. (Ji, 2001).

A reconstrução começou em 1985, quando foi aprovada a primeira legislação contábil no país desde 1949, no âmbito de um conjunto de medidas visando criar um marco institucional minimamente compatível com as prioridades daquele momento quanto à promoção de investimentos estrangeiros diretos. A legislação foi revista diversas vezes durante os anos 90, a fim de ajustar as normas chinesas aos padrões internacionais contemporâneos. Entretanto, sua aplicação até aqui tem estado restrita, em grande parte, às empresas com participação estrangeira. Por exemplo, em 1999, apenas 37% das empresas incluídas na pesquisa da IFC apresentaram aos seus acionistas balanços auditados por contadores independentes. As demais explicaram

seu comportamento da seguinte forma: 25% disseram que nunca haviam pensado no assunto, 41% não sabiam que existia uma lei requerendo tal providência, 14% disseram que era muito dispendioso, e 5% julgavam que a auditoria não tinha qualquer utilidade (IFC, 2000, p. 25).

6. Os Controles Cambiais

Quando as autoridades chinesas deram início ao programa de reformas econômicas em 1979, o país vivia sob um regime cambial que Lardy denominou de “a versão extrema do modelo de substituição de importações”. As atividades de comércio exterior constituíam um monopólio estatal operado por 13 empresas públicas subordinadas ao Ministério de Relações Econômicas Externas, cada uma especializada em determinada pauta de produtos, e com o mandato expresso de gerar divisas a qualquer custo (Chan e outros, 1999; Yue, 2001). Assim, estavam autorizadas a comprar bens e serviços em moeda local e vendê-los no mercado internacional aos preços que fossem necessários para gerar o montante anual de divisas determinado pelo plano. As receitas de exportação eram depositadas diretamente nos cofres do governo central. Por outro lado, uma vez identificada a pauta de importações, cada empresa recebia uma quota de divisas correspondente à sua área de operações.

O principal objetivo do programa de reformas em sua primeira fase era descentralizar a administração do comércio exterior, embora as operações de câmbio continuassem sob o rígido controle do governo central. Em 1980 as autoridades editaram um conjunto de normas que dividiram a pauta de exportações em três tipos de bens. O primeiro grupo, que incluía petróleo e alimentos, continuaria sob a responsabilidade das 13 empresas estatais; o segundo compreendia uma lista de 173 produtos que as províncias poderiam exportar diretamente, mas sob a supervisão das empresas estatais; enquanto que os produtos do terceiro grupo estavam isentos de controles. Para gerir os dois últimos grupos, as províncias criaram rapidamente suas próprias empresas, e 1987 já haviam 2200 empresas municipais operando no comércio exterior (Chan e outros, 1999).

Como parte da estratégia para atrair investimentos estrangeiros, o governo inaugurou várias Zonas Econômicas Especiais (ZEE) na costa sudeste, em províncias próximas a Hong Kong e Taiwan. Com exceção das operações de câmbio, as empresas estrangeiras estabelecidas nas ZEE possuíam total liberdade para desenvolver suas atividades na área de comércio exterior. Conforme notaram Chan, Tracy e Wenhui (1999), as expectativas do governo em relação às ZEE não estavam restritas ao desempenho exportador. As autoridades esperavam que, a médio prazo, as subsidiárias ali estabelecidas formassem parcerias com firmas domésticas, gerando assim canais para a transferência de tecnologia e capacitação dos empresários chineses.

Na década de noventa, o esforço de modernizar o setor externo da economia chinesa concentrou-se em duas prioridades, simplificar a gestão das transações comerciais e racionalizar os controles cambiais, sem

romper com o modelo de socialismo de mercado. É inegável que o governo foi bem sucedido nesta tarefa, conforme atestam não só os dados apresentados na seção 2 deste trabalho, como também o fato de que a China não foi contagiada pelas crises financeiras que marcaram a década passada, especialmente a Mexicana em 1994–95 e a do sudeste asiático em 1997. Segundo Lardy (1998), é improvável que o país venha sofrer crises desse tipo no futuro próximo, por cinco motivos. Em primeiro lugar, porque a moeda chinesa não é conversível para transações financeiras. Ali, pessoas físicas ou jurídicas só podem comprar moeda estrangeira para quatro finalidades: importação de bens ou serviços, turismo, pagamento de empréstimos externos previamente aprovados pelo governo e remessa de lucros. É impossível especular contra a moeda nacional. Em segundo lugar, porque a maior parte dos recursos externos que entraram na China nos últimos 20 anos foi através de investimento direto, e a reduzida parcela de operações financeiras consistiu em empréstimos de longo prazo aos bancos oficiais. Portanto, não existem canais para fugas repentinas de capitais. O terceiro motivo decorre da estrutura da dívida externa chinesa. Segundo as estatísticas oficiais, cerca de 90% dos débitos acumulados até o final 1996 eram obrigações de médio e longo prazo. Logo, ao contrário do que acontece com a maioria dos países em desenvolvimento, os constrangimentos inerentes às renegociações periódicas com credores externos não ocorrem na China. O quarto motivo resulta dos saldos comerciais acumulados nos anos 90, que eliminaram a possibilidade de desequilíbrios no balanço de pagamentos. Finalmente, em virtude dos fatores anteriores, o montante atual de divisas à disposição do Banco da China é suficiente para financiar cerca de um ano de importações.

7. Conclusão

Embora o tamanho do setor produtivo estatal e a natureza dos controles cambiais vigentes na China fossem suficientes para defini-la como uma “non-market economy”, não foram estes os principais fatores que justificaram as normas antidumping aplicadas transitoriamente pela OMC àquele país. A rigor, ainda que problemáticos, estes são aspectos positivos da experiência chinesa, porque através deles foi possível mobilizar as elevadas taxas de poupança doméstica e de investimento estrangeiro direto que resultaram em duas décadas de crescimento econômico acelerado. Por um lado, o esforço de conferir personalidade jurídica e capacidade decisória às empresas estatais assegurou a estabilidade social no plano doméstico, sustentando os níveis de emprego e renda no setor urbano e abrindo oportunidades de mercado para a empresa privada nacional. Por outro lado, a racionalização dos controles cambiais permitiu exorcizar o fantasma que destruiu inúmeros projetos de desenvolvimento durante o último século – o estrangulamento externo.

De fato, não são os símbolos explícitos do modelo de socialismo de mercado que impedem a identificação do valor normal de um produto comercializado no mercado chinês. As evidências discutidas no presente trabalho mostram que os obstáculos relevantes decorrem de três subprodutos – supostamente transitórios – daquele modelo:

- A multiplicidade de subsídios concedidos de forma implícita ao setor privado, tornando o sistema de preços domésticos totalmente errático.
- O elevado grau de informalidade das transações econômicas, que inclui o controle familiar das empresas, a precariedade das normas contábeis e a reduzida transparência das condições de concorrência.
- As diversas formas de segmentação do mercado de trabalho, que impedem avaliações confiáveis sobre os custos de mão de obra vigentes no país.

Referências

Appleton, Simon, John Knight, Lina Song e Qingjie Xia (2001), "Towards a Competitive Labour Market? Urban Workers, Rural Migrants, Redundancies and Hardships in China", Trabalho apresentado no *Colóquio Internacional sobre Economia Chinesa*, Clermont-Ferrand, França, Maio de 2001, (www.cerdi.org).

Broadman, Harry G., (1995), "Meeting the Challenge of Chinese Enterprise Reform", *World Bank Discussion Paper No. 283*, Washington, D.C., (www.worldbank.org).

Chan, Thomas, Noel Tracy e Zhu Wenhui (1999), *China's Export Miracle: Origins, Results and Prospects*, MacMillan Press, Londres.

International Finance Corporation (2000), *China's Emerging Private Enterprises: Prospects for the New Century*, Washington, DC, (www.ifc.org).

Ji, Xu-Dong (2001), *Development of Accounting and Auditing Systems in China*, Ashgate Press, Aldershot, Inglaterra, (www.ashgate.com).

Lardy, Nicholas, (1998), *China's Unfinished Economic Revolution*, Brookings Institution, Washington, D.C.

Lardy, Nicholas (2002), *Integrating China into the Global Economy*, Brookings Institution, Washington, D.C.

Lu, Ming, (2001), "Wage and Employment Regulation and Its Effects on Efficiency of China's SOEs", Trabalho apresentado no *Colóquio Internacional sobre Economia Chinesa*, Clermont-Ferrand, França, Maio de 2001, (www.cerdi.org).

Organização Mundial do Comércio (2001), *Accession of the People's Republic of China*, WT/L/432, Genebra, 23/11/2001, (www.wto.org).

Pearson, Margaret M., (1997), *China's New Business Elite: The Political Consequences of Economic Reform*,

California University Press.

Wang, Fei-Ling (1998), "Chinese Labor Market in the Late 1990s", *Discussion Paper*, Georgia Institute of Technology, Atlanta, (www.gatech.edu).

Yong, Li (2000), "The Reformed Structure of Chinese Government", in *Doing Business with China*, Terceira Edição, Kogan Page, Londres.

Yongfa, Qin (2000), "The Development and Reform of China's State-owned Enterprises", in *Doing Business with China*, Terceira Edição, Kogan Page, Londres.

Young, Alwyn (2000), "The Razor's Edge: Distortions and Incremental Reform in the People's Republic of China", *NBER Working Paper No. 7828*, Agosto, 2000, (www.nber.org).

Yue, Changjun (2001), "Comparative Advantage, Exchange Rate and Exports in China", Trabalho apresentado no *Colóquio Internacional sobre Economia Chinesa*, Clermont-Ferrand, França, Maio de 2001, (www.cerdi.org).

1. Conforme nota Xu-Dong Ji (2001), este exercício ilusionista é trivial para qualquer empresário chinês, posto que as ciências contábeis foram inventadas ali há mais de 6.000 anos; e segundo os historiadores daquele país, além da pizza, outra inovação importante que Marco Polo trouxe para o Ocidente no século XV foi justamente o conceito de partidas-dobradas.