

tentável, que eleva os custos dos produtos e serviços dos que tiveram gastos adicionais com a proteção ambiental.

Para resolvê-lo, far-se-ia mister um movimento inicial pelos grandes blocos de nações — a União Européia, a Alca, o Mercosul, o bloco asiático —, possivelmente facilitado pela exigência de um selo azul, para ir enquadrando os produtores independentes.

Aqui, entretanto, as dificuldades seriam maiores, pelas diferenças entre as taxas de desemprego nos diferentes países, pelas diversidades setoriais dessas taxas e pelas mutações nem sempre previsíveis na estrutura do mercado de trabalho.

Isso conduz a um longo período de aplicação da terapêutica de diminuição da jornada de trabalho, durante o qual, para ajudar a combater o desemprego, precisar-se-á também recorrer a medidas complementares.

Estas variarão, porém, conforme se trate de desemprego ocasional, resultante de uma empresa falida ou de um setor em crise, ou do desemprego sistemático, decorrente da evolução sistemática do progresso tecnológico, neste último caso distinguindo-se os desocupados a prazos mais curtos, e ainda esperançosos, dos de prazos longos, já desesperados e crônicos.

Medidas adicionais para minorar o desemprego em ocorrências ocasionais

Vou citar três delas, duas das quais, conforme já disse, fizeram parte de um *pacote* apresentado no Congresso Nacional pelo senador Roberto Campos em 1983.

Uma delas permitia a disponibilidade remunerada nas empresas, com salários reduzidos, que cessaria quando, passada a crise, a empresa o reaproveitasse em condições normais ou se ele fosse contratado por outra organização.

Essa faculdade só beneficiaria normalmente elementos de alto valor profissional com os quais fosse conveniente manter o contato; só eventualmente algum empregado antigo, por motivo sentimental, seria atingido.

Para favorecer o conjunto dos servidores de uma empresa, foi imaginada outra medida. Se, por exemplo, o planejamento estratégico de uma sociedade demonstrasse que ela precisaria de uma redução de 20% no montante da folha de salários, far-se-ia um plebiscito entre todos os empregados para decidir se seria dispensado um grupo de servidores cujo salário conjunto fosse 20% da folha, ou se se adotaria um decréscimo de 20% na jornada de trabalho, com diminuição correspondente na folha de salário. Se essa última hipótese prevalecesse, far-se-ia o acordo, que seria homologado pelo sindicato da categoria.

Essa providência, concebida há 15 anos, é muito mais flexível que a constante de um *pacote* atual do governo, que só prevê rígidas jornadas de trabalho. Outra possibilidade, que teria uso menos freqüente, mas também eventualmente poderia ajudar, seria uma lei permitindo e estabelecendo as condições para a permuta de empregados entre empresas.

Para essa solução, não cheguei a elaborar projeto de lei; entretanto, cheguei a praticá-la entre funcionários da Sul América Capitalização e do Banco Lar Brasileiro. No caso, houve a facilidade de se tratar de duas empresas do mesmo grupo e também a de eu ser presidente de ambas. Estudou-se o assunto, foi feito o acordo entre as organizações, com aceitação dos servidores envolvidos, e houve homologação dos sindicatos das categorias.

Na hipótese geral, de duas empresas inteiramente desvinculadas, seria necessária a existência de uma lei, a qual poderia abranger ainda a troca de pessoal entre dois grupos de sociedades, o que eventualmente envolveria, na troca, mais de duas empresas.

Medidas adicionais para minorar o desemprego decorrente do progresso tecnológico

Posso mencionar duas delas, uma das quais fez parte do *pacote* apresentado no Congresso Nacional pelo senador Roberto Campos em 1983.

Consistiu ela na permissão, dentro do prazo de dois anos, da contratação de empregados em regime especial simplificado, no qual a única obrigação da empresa era o recolhimento do FGTS.

Os contratos não podiam ultrapassar 5% da folha mensal de referência, média mensal em termos reais durante o exercício, e eram de prazo fixo, não sendo permitido exceder dois anos no primeiro ano de aplicação e um ano no segundo ano.

O projeto concebido há 15 anos era mais eficiente que o atualmente encaminhado pelo governo e que não obteve sucesso.

A segunda medida, só agora imaginada, é a contratação de autônomos pelo prazo máximo de um ano, com todas as características de um empregado comum, mas sem poder reivindicar essa equiparação, situação que terminaria pela dispensa ou pela adoção de um contrato de trabalho normal. Essa possibilidade exigiria a expedição de lei.

Com essas medidas, ficariam duas opções à disposição das empresas.

Medidas adicionais para minorar o desemprego crônico decorrente do progresso tecnológico

Arbitrariamente, considerarei o desemprego crônico quando ultrapassar cinco anos de inatividade.

Para minorar esse tipo mais grave de desocupação, imaginei a *empresa imune*, para cuja existência é indispensável uma emenda constitucional, pois se trata de uma empresa isenta de todos os tributos federais, estaduais e municipais, mas que todos os seus empregados deverão comprovadamente estar desempregados há pelo menos cinco anos. Apenas estão excluídos dessa exigência os diretores, cujo número é limitado a 3% do número de servidores, até o máximo de cinco.

Essas empresas não serão de simples execução, mas no futuro ficarão certamente facilitadas pela existência, nas firmas intermediadoras de empregos, de cadastros específicos dos desempregados há mais de cinco anos.

Quando e se isso passar a constituir uma prática corrente, além do objetivo principal de aproveitar desempregados crônicos, terá o da possibilidade de transferir à economia formal entidades clandestinas da economia subterrânea.

Síntese das propostas para minorar o desemprego

Conforme está resumido no quadro, o fator principal para combater o desemprego é o desenvolvimento econômico, auxiliado, na entrada do mercado de trabalho, pelo planejamento familiar, que reduz o ingresso de novos trabalhadores, e, na saída desse mercado, por um sistema de seguridade social tecnicamente estruturado e atraente, que acelera o afastamento para a inatividade.

Em segundo lugar, há a redução da jornada de trabalho, associada à transformação de horas de trabalho em tempo de estudo, estágio ou exercício. Essa medida é de difícil execução e de implantação demorada, convido em sua efetivação recorrer a medidas complementares.

Medidas adicionais, outrossim, contribuem para o retardamento do fluxo ao mercado de trabalho e para a intensificação do egresso a esse mercado.

Com esse conjunto de idéias coerentes apresento minha contribuição à minoração do problema crucial do desemprego. ▽

*Presidente da Fundação Getúlio Vargas.

China: um guia para principiantes

Esboçando opiniões conflitantes, as autoridades chinesas aumentaram o debate sobre a desvalorização. Ao mesmo tempo, tentam deixar claro que são a economia asiática de maior importância em termos de estabilidade.

NAPOLEÃO disse: "No dia em que a China despertar, o mundo irá tremer." Pois bem, a China acordou. Em todas as áreas, desde no tocante a uma possível desvalorização cambial, passando por questões militares, pela sua entrada para a Organização Mundial de Comércio até a perspectiva de meganegócios, a China faz, cada vez mais, parte da economia global. Com desculpas aos especialistas em China e a meus amigos chineses, aqui vão algumas informações sobre esse país e sua situação econômica. Devido ao dinamismo, à complexidade e aos terríveis problemas enfrentados pela economia chinesa, teremos que estudá-la com atenção redobrada, torcendo para que as coisas dêem certo. Torna-se, portanto, útil conseguirmos algumas informações com relação às principais características de sua economia. O ideal seria irmos lá, mas uma visão geral pode nos auxiliar.

Perfil histórico

Nos últimos 40 anos, a China foi de um extremo a outro — de uma economia autárquica socialista, personificada no Grande Salto Adiante, até esboçar um grande projeto que visa transformar todo o setor estatal em alguns anos. Hoje, a regra é o mercado, a questão do direito de propriedade ainda não foi resolvida e a questão da governabilidade está em aberto. O mercado é tão importante que se faz necessário criar instituições que possam dar respaldo à questão da governabilidade, ou a estabilidade será perdida.

Visto de uma certa distância, é difícil entender como a China consegue operar sua economia sem identificar, com clareza, as formas de propriedade privada. Parece que os chineses lidam com essa questão de maneira pragmática e tudo nos leva a crer que, na maioria dos casos, as coisas funcionam. De Mao a Zhu, a China conseguiu avançar 100 anos em 20. Hoje, o jovem de talento gosta da América e quer estudar finanças. Ele fala inglês e tem acesso à Internet. Ao mesmo tempo, o Partido Comunista continua no poder, mesmo com uma afiliação de somente 5% da população. No meio do caminho, vai-se chegar a algum tipo de democracia. Primeiro, em âmbito local e, depois, no âmbito nacional. Se o país tiver sorte, a reestruturação econômica

Perfil histórico

- 1958-1960 — O país chega ao desastre e à fome.
- 1966-1969 — A Revolução Cultural.
- 1976 — A morte de Mao.
- 1978 — 11ª Reunião do Comitê Central condena a Revolução Cultural. Ascensão de Deng Xiaoping. Programa das "Quatro Modernizações": agricultura, indústria, ciência e tecnologia e segurança nacional. O sistema de fazendas familiares substitui as comunas agrícolas.
- 1978-1984 — Primeira etapa da reforma econômica. Emergência das empresas formadas por cidades e vilarejos. Fim dos planos agrícolas.
- 1984-1992 — Mudanças para a economia de mercado.
- 1989 — Massacre na Praça da Paz Celestial.
- 1992 — Deng Xiaoping visita o Sul da China: "Enriquecer é magnífico".
- 1997 — O 15º Congresso do partido aprova o programa de reformas econômicas e alça as "teorias" de Deng Xiaoping à categoria de dogma oficial, juntamente como as idéias de Marx e Mao.
- 1998 — O presidente Jiang Zemin (71 anos) e o primeiro-ministro Zhu Rongji (69 anos) se comprometem a reformar as companhias do Estado, inclusive as da área financeira (SOE).

RUDIGER DORNBUSCH*



ocorrerá antes da total liberalização política. Nesse ínterim, a integração com a economia mundial será vista como parte do processo de reestruturação do setor estatal.

Qual o tamanho da China?

Muitos falam que a China pode ultrapassar os Estados Unidos no ano 2000, transformando-se na maior economia do mundo. Há quem diga que o país irá quebrar antes de alcançar essa meta ou, até mesmo, se fragmentar. De qualquer forma, é bom que os chineses não se precipitem. A China tem uma grande população, mas é muito pobre. O que se vê de progresso na região costeira não é encontrado na área rural, que ainda abriga mais da metade da população do país. Considerando o PIB em dólar, convertido pela taxa de câmbio corrente (sem medir o padrão de vida), a China representa, hoje, 10% da economia norte-americana. Seu PIB é cerca de 30% menor, em dólares, que o PIB do Reino Unido ou da Itália. No entanto, é bem maior que o do Canadá e representa o dobro do PIB da Coreia do Sul. Toda discussão sobre se a China ultrapassará os Estados Unidos não se relaciona ao PIB em dólar. Ela diz respeito ao PIB "PPP" (*purchasing power parity*), que mede o poder aquisitivo da renda. Por exemplo, um corte de cabelo na China, feito a preços inter-

nacionais. Nessa base, o PIB *per capita* representa, hoje, 11% do padrão de vida norte-americano.

Tendo uma população muito maior que a dos Estados Unidos, a China tem seu PIB "PPP" igual a 50% do norte-americano. Já que a tendência de crescimento chinesa é bem maior que a dos Estados Unidos, esse PIB poderá ultrapassar o norte-americano em 10 ou 15 anos. O que é mais importante: o PIB em dólar ou o PIB "PPP" (que leva em conta o padrão de vida)? Para a maior parte das transações comerciais, a medida em dólar é correta. Dessa forma, a China tem somente 2% do comércio mundial, com um resultado bem inferior ao dos Estados Unidos, ao do Japão e ao da Alemanha. Quando falamos do mercado interno, a China tem uma classe média do tamanho da francesa, sem ter o mesmo nível de renda. No entanto, o país está chegando lá. Nesse ritmo, uma década vai fazer toda a diferença.

Região por região, a China é, comparativamente, um país muito pobre, mesmo se utilizarmos os parâmetros "PPP" (ver tabela 1). O país está atrás da Indonésia, bem atrás da Malásia e da Tailândia e mostra enorme diferença com relação à Coreia do Sul e a Hong Kong. Essa diferença é ainda mais sensível por causa das disparidades regionais chinesas. As regiões urbanas e costeiras são muito mais ricas que o resto do país. Mesmo assim, as comparações se sustentam. A China é, certamente, um dos cinco maiores mercados emergentes do mundo atual (o termo "emergente" foi cunhado antes de os problemas com a Indonésia acontecerem). A tabela mostra as principais características dos países.

A estrutura da economia chinesa

A tabela 2 mostra algumas estatísticas relativas ao local de trabalho, às formas de propriedade privada e ao nível de produção. De maneira geral, temos os seguintes dados:

- A agricultura representa apenas um quinto do PIB e emprega mais de 50% da força de trabalho.
- As empresas do Estado representam um terço da produção industrial, 50% do ativo fixo e quase 65% do emprego urbano.
- As formas coletivas de propriedade privada (ideologicamente, um estágio intermediário), que tiveram início nos anos 80, existem aos milhares e são menores em número que as SOE (empresas do Estado). Elas representam mais de um terço da produção industrial e incluem as famosas empresas de cidades e vilarejos (TVE).
- As exportações de bens e serviços perfazem 21% do PIB. O mercado exportador é predominantemente de manufaturados. As exportações têm um conteúdo significativo de importação, estimado em mais de 50%.

O nome é desigualdade

A China apresenta parâmetros significativamente mais iguais de distribuição de renda, ficando entre a Europa Oriental e

Tab. 1 – Os cinco maiores mercados emergentes

	China	Índia	Indonésia	Brasil	Rússia
População (milhões de hab.)	1.200	929	193	159	148
PIB <i>per capita</i> (PPP, EUA = 100) (%)	10,8	5,2	14,1	20,0	16,6
Crescimento <i>per capita</i> (1985-95) (%)	6,3	3,2	6,0	-0,8	-5,1
Comércio / PIB (PPP) (%)	7,1	4,5	13,6	10,2	19,8

Fonte: Banco Mundial – Relatório de desenvolvimento mundial e Indicadores de desenvolvimento mundial.

Tab. 2 – China: estrutura da economia e do emprego (%)

Parcela do PIB	Parcela da produção industrial	Parcela da força de trabalho
Agricultura	20,6 SOEs	34,0 Agricultura
Indústria	48,4 Propriedade coletiva	36,6 Indústria
Serviços	31,0 Propriedade individual	12,9 Serviços
	Outros	16,6
Parcela do PIB	Parcela da força de trabalho	Parcela do emprego
Consumo	58,0 Rural	7,2 SOEs
Investimentos	40,5 Assalariados urbanos	24,5 Gupos urbanos
Exportações líquidas	1,5 Trabalhadores individuais urbanos	3,3 Outros
		1,4
Parcela das exportações	Parcela do ativo fixo	Parcela do emprego urbano
Bens primários	14,4 SOEs	54,4 SOEs
Manufaturados	85,6 Coletivo	16,4 Gupos urbanos
	Individual	12,8 Trabalho individual
	Outros	16,3
Parcela do PIB		
Exportações	21,0	

Fonte: Banco Mundial – China 2020.

os países industrializados (um quadro bem diferente do apresentado pela América Latina, segundo estimativas do Banco Mundial). Ao mesmo tempo, é um país com agudas diferenças regionais. Essas diferenças têm grande peso político e exercem pressão econômica. Nisso podemos incluir o processo migratório. Além do mais, as discrepâncias regionais de renda crescem rapidamente, pois a região costeira se desenvolve muito mais rapidamente que o interior. A renda *per capita* pode ser até 10 vezes maior nas áreas mais desenvolvidas.

O aumento da desigualdade ocorrido na última década tem, segundo o Banco Mundial, o seguinte perfil: 74,4% são devidos à desigualdade entre o campo e a área urbana; 9,3% devem-se à desigualdade intra-urbana; e 16,2%, à desigualdade intra-rural.

Recapitulando, muito do que está acontecendo tem a ver com diferentes níveis de desenvolvimento entre as áreas costeiras urbanas e o interior subdesenvolvido. Discute-se menos o nível da desigualdade existente do que o rápido avanço dessa desigualdade. Ele é um fator de instabilidade. Em termos de ação política, nenhuma resposta é fácil. A China está tentando desmantelar o Estado. Não é o momento de se introduzir o Estado previdencialista. A natural vantagem em termos de recursos e capital humanos no interior do país não pode ser facilmente corrigida. A desigualdade resultante, pelo menos no período de transição, enquanto se faz a reestruturação das companhias do Estado, vai aumentar o problema.

As empresas do Estado

O problema das empresas do Estado (SOEs) tem diversas facetas. Primeiro, elas são numerosas, mais de 100 mil firmas, com mais de 100 milhões de empregados. Segundo, elas dão prejuízo. Terceiro, têm má *performance*, não sendo competitivas nem em pre-

ço nem em qualidade. Isso leva a uma menor competitividade e a barreiras protetoras, tanto na China quanto em termos internacionais.

As empresas do Estado fornecem várias rendas em espécie (habitação, por exemplo) a seus empregados, que formam "pequenas sociedades". Sua reforma vai exigir ampla reestruturação desse sistema de rendas em espécie.

Essas empresas continuam no topo da economia chinesa porque representam um terço do PIB, dois terços do nível de emprego e três quartos dos investimentos. Por serem ruins, a situação é insustentável. O diferencial do crescimento de produtividade entre as *joint-ventures* e as empresas do Estado é de três por um. Também são uma parte crítica do problema bancário.

Mas seria um erro pensarmos que todas as empresas do setor público dão prejuízo. De fato, o Banco Mundial nos diz que no total elas ganham 2% do PIB em lucros. No entanto, mais de 40% das empresas dão prejuízo, que chegou, em 1994, a 6,1% do PIB industrial. Um levantamento das empresas estatais mostrou que a redundância de mão-de-obra ficou entre 10% e 20%.

Desde 1993, o setor estatal vem sendo modernizado, sob a égide do programa "10.000-1000-100-10": 10 mil pequenas e médias empresas a serem inventariadas, gerenciamento de ativos de 1.000 grandes empresas, 100 delas a serem transformadas em sociedade por ações e 10 (agora 18) cidades que vão ter uma reforma pormenorizada de suas empresas e de seus serviços sociais. Tudo isso está sendo feito, porém, de maneira incompleta.

A tabela 3 nos mostra que, mesmo de forma imperfeita, algumas medidas disciplinares já foram tomadas com relação ao setor estatal. É claro que a reversão das expectativas em 1998 fez com que as coisas piorassem, entre as quais, a perspectiva de uma reforma rápida.

Financiamentos problemáticos

O financiamento na China gira em torno do sistema bancário. Os déficits orçamentários foram financiados, no passado, por esse sistema, com a emissão de moeda. A dívida pública é quase inexistente, representando, aparentemente, 5% do PIB, e a moeda em poder do público constitui 111% do PIB.

Pouco se sabe a respeito de sua balança de pagamento. São feitas referências ocasionais aos empréstimos não-honrados, que chegaram, recentemente, a 25% do total. Isso não nos surpreende, pois notamos que os bancos são uma fonte captadora de créditos para empresas do Estado. Os bancos eram meras estações de crédito, e não instituições que buscavam efetuar bons empréstimos, feitos com disciplina financeira.

O problema bancário pede agora um número de medidas. Em primeiro lugar, avaliar os balanços e determinar o perfil dos empréstimos ruins. Em segundo, recapitalizar os bancos. Em terceiro, criar um sistema eficaz de regulamentação e supervisão bancárias. Em quarto, separar, de maneira decisiva, os bancos das empresas do Estado. Essa será uma tarefa difícil, que já foi tentada em outros países com problemas bancários.

A recapitalização não é uma questão técnica importante. Significa apenas um aumento da dívida pública, que será colocada no balanço geral dos bancos para preencher a lacuna deixada pelos empréstimos ruins. Desde que a dívida do setor público seja moderada, um aumento de 20% pode ser considerado um mal menor. Mesmo esse percentual poderá exagerar o dano, já que os maus empréstimos têm, certamente, algum valor residual, ao menos no setor imobiliário.

Tab. 3 – Subsídios para as SOEs (% do PIB)

	1985-88	1989-92	1992-95	1996
Perdas operacionais	2,9	2,7	1,1	0,5
Dispêndio para a aquisição do imobilizado	6,5	4,1	2,8	2,1

Fonte: Banco Mundial.

Tab. 4 – Levantamento bancário para 1996

Em bilhões de iuane	
Bens líquidos no estrangeiro	920
Cédito interno	6.641
Indenizações para o governo central	218
Outras indenizações	6.423
Moeda	3.066
Quase-moeda	4.543
Títulos	23
Capital	411
Outros (líq.)	-394

Fonte: Fundo Monetário Internacional.

Obs.: O PIB de 1996 foi de 6.850 bilhões de iuane.

O problema da regulamentação e da supervisão é mais grave. O caso do Japão é óbvio, pois mostra que, mesmo começando do zero, a solução é demorada, com o problema de risco de dano moral sendo grave se houver um atraso. Será preciso mão firme para controlar os bancos, que esperam uma ajuda irrestrita. Na China, eles são instituições públicas, o que não quer dizer que não possam se comportar tão mal quanto os bancos privados.

A separação entre bancos e empresas do Estado nos mostra a necessidade de se criar um mercado de capitais. Tanto os mercados de títulos quanto o de ações necessitam de leis e supervisão. Dessa forma, o governo e seu orçamento poderão se equilibrar, os bancos poderão se retirar e uma disciplina do investimento poderá ser implementada. A criação de um mercado de capitais é uma parte importante do processo. Ela se faz premente.

Estreitamente relacionada ao problema bancário está a questão do financiamento do governo. A reforma das empresas do Estado vai custar uma fortuna, tanto mais que uma privatização maciça não parece, ao resto do mundo, uma perspectiva imediata. Dependendo da emissão de moeda não é uma boa opção, exceto para a parcela da economia que cresce e não é inflacionária. Se considerarmos que a elasticidade renda da demanda monetária é 1 e que o crescimento médio do PIB é de 5%, aproximadamente 5% do PIB estarão disponíveis como *seigniorage*. À medida que o mercado de capitais se desenvolver, tanto quanto o setor habitacional privado, a proporção de dinheiro no PIB irá cair e, com ela, a renda resultante da emissão de moeda.

Integração com a economia mundial

A integração da China no mercado mundial levanta algumas questões. Em primeiro lugar, ainda é grande o número de restrições tarifárias e quantitativas existentes. Em segundo, a abertura para os investimentos estrangeiros diretos deveria ser maior e menos complicada. Em terceiro, a abertura da conta de capital deveria acontecer em definitivo, e não antes de o país alcançar a saúde financeira. Por último, a questão da taxa de câmbio merece uma resposta. Deve a China desvalorizar sua moeda?

A China já se abriu para o mercado. A média ponderada das tarifas aduaneiras caiu pela metade nesta década e o mesmo

Continua após o caderno de índices

SETEMBRO DE 1998 • CONJUNTURA ECONÔMICA