

Riforme economiche in Cina *

I. Come riformare un'economia centralmente pianificata

Tentativi di riforma nei paesi socialisti

Dopo la seconda guerra mondiale, gli stati socialisti di nuova formazione in Asia e in Europa adottarono, con pochi cambiamenti, il sistema della pianificazione centralizzata di obiettivi espressi in termini fisici praticata nell'Unione Sovietica. Secondo questo sistema, erano le autorità centrali che fissavano gli obiettivi di produzione, allocazione dei beni, occupazione, ecc., per le unità produttive e prendevano le decisioni riguardanti gli investimenti, le esportazioni e le importazioni. Gli obiettivi principali erano fissati in termini fisici e i prezzi servivano soprattutto come unità di conto.¹

Questo sistema di pianificazione centralizzata permetteva di mobilitare risorse su vasta scala, ai fini del conseguimento di obiettivi selezionati, alla maniera dell'economia di guerra. Tuttavia, le sue insufficienze divennero evidenti quando si trattò di realizzare più obiettivi contemporaneamente. Poiché il governo centrale non poteva cogliere tutti i particolari della situazione, gli obiettivi del piano in fatto di produzione, allocazione dei beni, occupazione e costi di produzione spesso entravano in conflitto tra di loro, e le unità produttive dovevano

* L'autore — Professore di Economia Politica presso la Johns Hopkins University e Consulente della Banca Mondiale — ha scritto questo articolo in seguito ad una visita fatta in Cina, dal 16 al 28 maggio 1982, su invito dell'Accademia Cinese delle Scienze Sociali. L'autore ringrazia, per le utili discussioni, i funzionari degli Istituti per la Ricerca Economica di Beijing e Chengtu dell'Accademia Cinese delle Scienze Sociali, gli altri Istituti dell'Accademia, l'Istituto della Commissione del Piano e la Commissione di Stato per l'Economia. Sono state inoltre molto apprezzate le osservazioni di William Byrd, Jack Duloy, Nicholas Lardy e Adrian Wood. Naturalmente, l'autore è il solo responsabile delle opinioni espresse che non riflettono necessariamente il punto di vista degli istituti cinesi o quelli della Banca Mondiale.

¹ Per una descrizione dettagliata, si veda BELA BALASSA, *The Hungarian Experience in Economic Planning*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1959.

abbandonarne alcuni per essere in grado di raggiungerne altri. Inoltre, la mancanza di prezzi basati sulla scarsità per prodotti, fattori (capitale, lavoro e risorse naturali) e valute estere non permetteva di fare scelte appropriate per quanto riguardava produzione, investimenti e commercio con l'estero. Infine, il sistema degli incentivi non era tale da indurre a miglioramenti tecnologici.

Esempi del funzionamento del sistema basato sulla pianificazione centralizzata di obiettivi espressi in termini fisici possono trovarsi nell'Unione Sovietica, dove è stato applicato a partire dagli anni '30. Finché si è trattato di realizzare alcuni obiettivi selezionati, come lo sviluppo dell'industria pesante, è stato possibile conseguire rapidi tassi di crescita mobilitando le riserve di lavoro e mantenendo un alto tasso di investimento. In seguito, però, il tentativo di raggiungere più obiettivi simultaneamente ha generato squilibri nell'economia composta da settori ai più disparati livelli di efficienza: un settore altamente moderno produttore di armi e strumenti per l'esplorazione dello spazio; settori manifatturieri relativamente arretrati, produttori di beni di consumo e di beni strumentali durevoli, molti dei quali hanno richiesto l'introduzione di tecnologia occidentale; e un settore agricolo inefficiente, che ha reso necessario importare sempre di più, per provvedere ai bisogni della popolazione. Nello stesso tempo, continua ad esserci carenza di vari beni di consumo, i prodotti industriali disponibili sono di qualità piuttosto scadente e ne difetta la varietà.

Dopo l'assorbimento delle riserve di lavoro, fatta eccezione per quelle dell'agricoltura che non è stato possibile mobilitare con il sistema d'incentivi in vigore, nell'Unione Sovietica il basso tasso di innovazioni tecnologiche ha fatto salire i rapporti incrementali capitale/prodotto. In assenza di un aumento delle quote d'investimento, il risultato è stato un declino dei tassi di crescita economica.

Nell'Unione Sovietica e altrove sono stati fatti diversi tentativi di riforma della pianificazione centralizzata. Tuttavia, mancando un progetto globale, le singole riforme non hanno avuto successo e possono, addirittura, aver causato un deterioramento della situazione, combinando insieme le caratteristiche negative di un sistema centralizzato e quelle di un sistema decentrato. Queste conseguenze negative, che hanno portato poi all'abbandono dei tentativi di riforma, riflettevano il mancato riconoscimento delle inter-relazioni esistenti tra il decentramento delle decisioni, l'uso dei prezzi come segnali indicatori per la distribuzione delle risorse, gli incentivi al livello della produzione e la concorrenza tra le unità produttive.

Così, in assenza di prezzi basati sulla scarsità, l'aver delegato il potere decisionale alle autorità regionali e l'aver introdotto criteri di profitto per le imprese, à la Liberman, nell'Unione Sovietica non è servito ad ottenere i risultati sperati. D'altra parte, esclusa come inverosimile la soluzione di un modello economico generale come un gigantesco *computer*, non è possibile stabilire, per i singoli beni, appropriati prezzi basati sulla scarsità, a meno che le decisioni non vengano decentrate, l'offerta e la domanda eguagliate e la concorrenza assicurata. Né i prezzi ombra ricavati dal modello assicurerebbero un comportamento conforme da parte delle unità produttive, se non si introducono incentivi appropriati.

Riforme di vasta portata vennero attuate in Jugoslavia nel 1949 e in Ungheria nel 1968. Esse prevedevano la sostituzione delle direttive centrali con relazioni di mercato tra le unità produttive; la liberalizzazione dei prezzi; l'agganciamento dei prezzi delle esportazioni e delle importazioni ai prezzi del mercato mondiale a tassi di cambio realistici; l'uso dei tassi d'interesse come elemento di costo e come criterio di scelta nelle decisioni di investimento parzialmente decentrate; e decisioni basate su criteri di profitto al livello delle unità produttive.

In Jugoslavia le riforme rappresentarono una risposta alla situazione che si era creata quando l'Unione Sovietica e i suoi alleati, verso cui si dirigevano e da cui provenivano i tre quarti rispettivamente delle esportazioni e delle importazioni, interruppero improvvisamente tutti i rapporti commerciali. In Ungheria le riforme furono motivate dalla crescente complessità dell'economia e dall'importanza del commercio estero per il reddito nazionale, che mise in luce le carenze della pianificazione centralizzata. In entrambi i casi gli economisti riuscirono a convincere dirigenti politici lungimiranti della necessità delle riforme; cosa che non avvenne, ad esempio, in Polonia. Nei due paesi i tentativi di riforma ebbero successo, nonostante la resistenza opposta da parte di interessi costituiti della burocrazia, anche se nella loro realizzazione pratica si ebbero difficoltà dovute agli ostacoli che la concorrenza incontra quando si esplica in piccoli mercati nazionali.²

² Sulla riforma jugoslava si veda BRANKO HORVAT, *The Yugoslav Economic System*, New York, M. E. Sharpe, 1976; una descrizione degli sviluppi della riforma ungherese e una valutazione dei recenti cambiamenti si trovano, rispettivamente, negli scritti dell'autore: "The Hungarian Economic Reform, 1968-81", World Bank Staff Working Paper No. 506, Washington, D.C. febbraio 1982 (che sarà pubblicato nei *Proceedings of the U.S.-China Conference on Alternative Development Strategies*), e "Reforming the New Economic Mechanism in Hungary", *Journal of Comparative Economics*, di prossima pubblicazione. Tutti i riferimenti all'Ungheria che seguiranno derivano da queste fonti.

La Cina non ha ancora una struttura economica di tipo avanzato e il commercio estero rappresenta una piccola quota del suo reddito nazionale. Tuttavia, vi sono regioni industrialmente progredite e, data la vastità del territorio, il duplice obiettivo di modernizzare l'economia e provvedere ai crescenti, e sempre più diversificati, bisogni della popolazione non può essere efficacemente perseguito con decisioni centralizzate. In particolare, sono necessarie delle riforme per aumentare la produttività degli investimenti, che è andata declinando nel tempo. Secondo dati ufficiali, il rapporto incrementale capitale/prodotto è salito da 1,68 nel 1953-57 a 3,76 nel 1971-75.³ Si aggiunga che in Cina questo rapporto è sottostimato a causa del gonfiamento dei tassi di crescita economica dovuto alla sopravvalutazione dei beni industriali.

E, anche se la diminuzione del numero medio di persone che ogni percettore di reddito deve mantenere ha contribuito, in passato, alla crescita economica, tale numero è sceso da 2,60 nel 1952, a 2,08 nel 1978 e a 1,77 nel 1981, tuttavia, in futuro, il rapporto può anche tornare a crescere con l'aumentare della percentuale degli anziani sul totale della popolazione. Anche la diminuzione della quota degli investimenti sul reddito nazionale e della quota degli investimenti produttivi sugli investimenti totali indica la necessità di migliorare l'efficienza degli investimenti.⁴ Nello stesso tempo, a parte alcune industrie, in Cina si potrebbe sviluppare la concorrenza, così che il meccanismo di mercato potrebbe funzionare, anche se, nell'attuale stadio di sviluppo economico, la concorrenza dal lato delle importazioni è limitata. D'altra parte, rimandare le riforme potrebbe comportare l'instaurarsi di una struttura produttiva inefficiente che, in seguito, potrebbe essere difficile modificare.

Aggiustamenti e riforme

Negli ultimi anni, si è molto parlato di un preteso conflitto tra aggiustamenti e riforme in Cina, intendendo per aggiustamento il porre rimedio agli squilibri macro-economici, che hanno generato pressioni inflazionistiche. Eppure, aggiustamenti e riforme non sono necessariamente in conflitto, e possono anzi essere complementari. Così è stato

³ Le fonti di tutti i dati citati a proposito della Cina sono disponibili presso l'autore.

⁴ Tra il 1978 e il 1981, la quota degli investimenti sul reddito nazionale (prodotto netto di beni materiali) si è ridotta dal 36,5% a meno del 30% e quella degli investimenti produttivi sul totale degli investimenti è scesa dall'82,6% al 58,9%. Corrispondentemente è aumentata la quota di investimenti relativi ai settori edilizio, culturale, scolastico e sanitario, che sono classificati come non produttivi.

in Ungheria, dove nel 1980-81 gli investimenti sono stati notevolmente ridotti per raddrizzare squilibri macroeconomici e, contemporaneamente, sono state varate nuove misure di riforma, per migliorare la razionalità dei prezzi e favorire il decentramento delle decisioni al livello delle imprese.

Le pressioni inflazionistiche in Cina — l'indice ufficiale del costo della vita è salito del 9,3% tra il 1978 e il 1980 — possono essere, in gran parte, spiegate dalle politiche macro-economiche attuate o dalla mancanza di esse. Tali pressioni sono cominciate quando le spese per investimenti fissi finanziate con fondi fuori bilancio aumentarono rapidamente, mentre il bilancio dello Stato presentava un grosso disavanzo, nonostante il taglio delle spese per costruzione di capitale finanziate con fondi di bilancio.

Le spese per investimenti fissi finanziate con fondi fuori bilancio sono passate da 8,4 miliardi di yuan nel 1978 a 25,8 miliardi di yuan nel 1980, e questo aumento riflette la riduzione dei trasferimenti al governo centrale, l'aumento del prelievo fiscale da parte dei governi locali e l'istituzione di prestiti per investimenti da parte della Banca Popolare di Cina. Nello stesso tempo, nonostante il fatto che le unità produttive di proprietà dello stato abbiano ridotto gli investimenti fissi finanziati con fondi di bilancio da 39,6 miliardi di yuan nel 1978 a 28,1 miliardi di yuan nel 1980, la diminuzione del gettito fiscale e l'aumento dei sussidi ai consumatori urbani hanno fatto sì che il piccolo avanzo di bilancio degli anni precedenti si sia trasformato in un disavanzo di 17,1 miliardi di yuan nel 1979, seguito, nel 1980, da un disavanzo di 12,7 miliardi di yuan, pari al 3% del reddito nazionale di quell'anno. Nel 1979, il disavanzo del bilancio pubblico è stato finanziato per metà con creazione di moneta e per metà facendo ricorso alle riserve accumulate dal Tesoro presso la Banca Popolare di Cina;⁵ nel 1980 la quota del finanziamento consistente in creazione di moneta è stata di circa due terzi (8,0 miliardi di yuan), mentre il resto è stato coperto mediante acquisto obbligatorio di buoni del Tesoro a lungo termine da parte di enti locali e imprese, all'inizio del 1981.

La Cina è riuscita a frenare la pressione inflazionistica nel 1981, quando l'indice ufficiale del costo della vita è salito del 2,4%, riducendo gli investimenti fissi delle unità produttive di proprietà dello stato del 21%, ridimensionando il disavanzo di bilancio a 2,5 miliardi di yuan e

⁵ È da supporre, tuttavia, che queste riserve non fossero considerate come parte dell'offerta di moneta.

chiedendo, nel 1981, ai governi locali di prestare 7 miliardi di yuan al governo centrale.

La diminuzione degli investimenti fissi è stata più che compensata dall'aumento della produzione di beni di consumo interno e dall'eliminazione del disavanzo di 2,8 miliardi di yuan della bilancia commerciale dell'anno precedente. Come risultato di questi cambiamenti, il valore combinato della produzione agricola e industriale è salito del 4,5% oltre il livello del 1980, mentre l'aumento del reddito nazionale è stato del 3%.

È particolarmente degno di nota il fatto che, nel 1981, la produzione agricola è aumentata del 5,7%, sebbene inondazioni e siccità abbiano danneggiato i raccolti in parecchie zone del paese. Questo risultato e il tasso medio annuo di aumento (5,6%) che la produzione agricola ha fatto registrare nei due anni precedenti, ivi compreso il 1980 funestato da calamità naturali, sono la conseguenza dell'applicazione di misure incentivanti e sono in netto contrasto con la lenta crescita agricola dei due decenni precedenti.

Nel 1981 la produzione industriale è aumentata del 4,1%. Il fatto che la produzione dell'industria pesante è diminuita del 4,7%, è stato il risultato di tentativi deliberati di limitare gli investimenti. D'altra parte, con le misure di riforma intese a favorire l'espansione della produzione, il prodotto dell'industria leggera è aumentato del 14,1%, e si è registrato un notevole aumento dell'offerta di beni di consumo da parte delle imprese collettive (cooperative) e individuali.

Le misure di riforma introdotte hanno così contribuito al soddisfacimento dei bisogni della popolazione e, determinando un aumento dell'offerta, a ridurre le pressioni inflazionistiche. D'altra parte, si sono avuti anche effetti negativi a causa del fatto che, in assenza di prezzi basati sulla scarsità, e non essendovi concorrenza in numerose industrie, gli interessi delle unità produttive e quelli dell'economia nazionale non necessariamente coincidono. Nel paragrafo III prenderemo in esame brevemente le misure introdotte e i loro effetti.

La necessità di una riforma generale

Quali che siano le conseguenze negative delle misure di riforma introdotte, esse non dovrebbero portare a limitare i tentativi riformatori e ad annullare i provvedimenti già presi. Piuttosto, si potrebbero eliminare le conseguenze negative e rafforzare gli effetti positivi ponendosi nell'ottica di una riforma generale. Ciò richiederebbe l'adozione simultanea di misure intese a decentrare le decisioni, razionalizzare i prezzi, fornire

incentivi appropriati alle unità produttive e incoraggiare la concorrenza. Sarebbe poi da raccomandare un pacchetto di riforme che combini questi elementi inserendoli in un quadro macro-economico in cui le misure di riforma possano dare i loro frutti.

Per quanto riguarda il quadro macro-economico, nel paragrafo II esamineremo i requisiti di una politica del credito e del tasso d'interesse adatta alla situazione cinese, e quelli di una politica del bilancio. Considereremo poi le più appropriate politiche riguardanti la bilancia dei pagamenti e, in particolare, l'afflusso di capitale straniero, il tasso di cambio, le tariffe e gli incentivi. Questo, però, ci porta al problema della formazione dei prezzi interni. Nel paragrafo III analizzeremo la formazione dei prezzi dei beni esportati, di quelli importati e di quelli prodotti per il mercato interno, insieme alle possibili riforme del processo decisionale nell'industria, e alle politiche intese ad accrescere il valore aggiunto dell'agricoltura e il ruolo potenziale dell'iniziativa privata.

II. Il quadro macro-economico

Politica del credito e del tasso d'interesse

Come abbiamo detto, nel 1980 il finanziamento del disavanzo del bilancio dello stato ha comportato creazione di moneta per 8 miliardi di yuan. Questa cifra, però, costituisce soltanto la metà della creazione totale di moneta. Tra la fine del 1979 e la fine del 1980 circolante e depositi sono aumentati di 40 miliardi di yuan, cioè del 25%, mentre gli aumenti medi annui del periodo 1955-79 erano stati dell'8 per cento. Anche se le cifre vanno corrette per tener conto dell'inflazione, che nel 1980 è stata circa del 6%, l'aumento del valore reale dell'offerta di moneta è sempre del 18%. Varie sono le cause dell'accelerazione della crescita nell'offerta di moneta nel 1980. Prescindendo dagli effetti diretti del disavanzo del bilancio pubblico, la riduzione dei finanziamenti di bilancio per capitale di esercizio ha determinato un aumento della domanda di credito. La Banca Popolare di Cina, inoltre, ha cominciato a concedere prestiti per investimenti per somme notevoli, che, nel 1980, hanno raggiunto in totale i 5,6 miliardi di yuan. Nello stesso tempo, in applicazione delle priorità stabilite dal governo, c'è stato un forte aumento dei prestiti concessi alle comuni rurali e alle squadre di produzione (3,6 miliardi di yuan) e alle imprese collettive

e individuali urbane (2,1 miliardi di yuan). Infine, l'accumulazione di scorte può essere stata incoraggiata da tassi d'interesse reali negativi (il tasso sui prestiti per capitale circolante è rimasto fermo al 5,2% annuo per l'industria e il commercio e al 4,4% annuo per l'agricoltura — tassi mensili composti —, sebbene tassi d'inflazione del 6% avessero posto fine alla stabilità dei prezzi del periodo precedente).

Secondo il suo tradizionale modo di operare, la Banca Popolare di Cina ha continuato a concedere prestiti, praticamente in modo automatico, dietro presentazione di documenti comprovanti l'acquisto di materiali. Nello stesso tempo, il decentramento della gestione del credito, che ha stimolato le filiali locali della Banca Popolare di Cina ad attirare depositi e concedere prestiti, ha contribuito alla creazione di moneta attraverso l'azione del moltiplicatore monetario.⁶

Nel 1984 vi sono stati miglioramenti. Il tasso di aumento dei prestiti insoluti concessi dalla Banca Popolare è sceso al 14,5% dal 18,4% dell'anno precedente, mentre il tasso di aumento dell'offerta di moneta è sceso dal 25,2% al 21,2%. Questi risultati sono stati raggiunti nonostante il fatto che l'accresciuta attività privata abbia richiesto liquidità addizionale e che i depositi vincolati siano aumentati in misura considerevole. Non pertanto permane la necessità di riformare il sistema finanziario, sia per condurre una politica monetaria attiva, sia per adeguare il sistema stesso alle esigenze di una struttura economica che sta cambiando. Per cominciare, sarebbe opportuno che la Banca Popolare, anziché mantenere una posizione passiva nel concedere prestiti per l'acquisto di materiali, seguisse una politica monetaria attiva. Ciò potrebbe comportare il ricorso a tassi d'interesse e/o a massimali di credito.

Nell'aprile 1982 i tassi d'interesse sul capitale circolante per l'industria sono stati aumentati al 7,4%, eliminando in pratica la "trasformazione finanziaria negativa" instaurata dopo l'aprile 1980, quando vennero notevolmente aumentati i tassi d'interesse sui depositi vincolati.⁷ L'aumento dei tassi sui depositi vincolati ha contribuito, a sua volta, all'aumento del risparmio urbano e rurale. Il totale dei depositi vincolati da 21,1 miliardi di yuan alla fine del 1978 è salito a

⁶ Questo punto è stato rilevato da WILLIAM BYRD, "China's Financial System: The Changing Role of Banks", Cambridge, Mass., Harvard University, settembre 1981 (ciclostilato).

⁷ I tassi d'interesse sui depositi a sei mesi salirono dal 3,7% al 4,4%, sui depositi a un anno dal 4,1% al 5,6%, sui depositi a 3 anni dal 4,6% al 6,3% e su quelli a cinque anni dal 5,1% al 7,1%. Prima dell'aprile 1979 i tassi d'interesse su tutti i depositi vincolati erano del 2,2%. A loro volta, i tassi d'interesse sui depositi a vista, nell'aprile 1980, furono portati dal 2,3% al 3,0%.

39,9 miliardi di yuan alla fine del 1980, per passare a 52,3 miliardi di yuan nell'anno successivo. Ai sottoscrittori è offerto un tasso d'interesse dell'8% sui buoni del tesoro a lungo termine emessi nel 1982. Questo tasso è leggermente superiore al 7,1% concesso sui depositi con vincolo a cinque anni; la differenza è giustificata dal fatto che il rimborso dei buoni del tesoro comincia soltanto nel sesto anno dopo l'emissione e viene effettuato in cinque rate annuali. In seguito al declino dei tassi d'inflazione, l'attuale struttura dei tassi sui depositi a vista e vincolati sembra appropriata.

Sarebbe tuttavia opportuno un ulteriore aumento dei tassi d'interesse per il capitale circolante, in modo da limitare la domanda di credito per acquisizione di scorte. Si dovrebbero aumentare anche i tassi sui prestiti per investimenti fissi. Attualmente, la Banca Popolare pratica tassi d'interesse compresi tra il 5,2% e il 6,6%, a seconda della scadenza, mentre il tasso sui prestiti concessi su fondi di bilancio della Banca Popolare per gli Investimenti è del 3,0%. Non ci si può però aspettare che, con l'attuale sistema di incentivi economici, i tassi d'interesse possano salire abbastanza da equilibrare la domanda e l'offerta di credito. Pertanto, si potrebbe ricorrere a una combinazione di tassi d'interesse più alti e di massimali di credito da imporre alle filiali della Banca Popolare di Cina. Queste filiali potrebbero, alla fine, diventare banche regionali gestite con principi commerciali e soggette ad obblighi di riserva. Ciò permetterebbe di istituire una banca centrale separata, responsabile della politica monetaria generale.

Politica di bilancio

L'acquisto obbligatorio di buoni del tesoro da parte dei governi locali e delle imprese pubbliche e collettive e l'indebitamento presso le autorità locali hanno in parte compensato la riduzione dei trasferimenti al governo centrale. Tuttavia simili transazioni finanziarie possono costituire soltanto un rimedio temporaneo, poiché creano un obbligo di rimborso per il futuro. Del resto, nonostante queste transazioni le spese per investimenti fissi finanziate dal bilancio dello stato sono diminuite nel 1981 di 7,3 miliardi di yuan, mentre la diminuzione delle spese per investimenti fissi finanziate con fondi fuori bilancio è stata soltanto di 3,8 miliardi di yuan, di modo che la quota delle seconde è passata dal 47,8% nel 1980 al 51,4% del 1981.⁸

⁸ Secondo un rapporto ufficiale, «l'investimento non coperto dal bilancio nazionale ha superato largamente le previsioni del piano e la pratica di effettuare investimenti fissi alla cieca e senza necessità non è stata eliminata». ("Communiqué on Fulfilment of China's 1981 National Economic Plan for 1981", *Beijing Review*, n. 20, 19 maggio 1982, p. 19).

In realtà vi sono prove che le autorità locali hanno utilizzato l'accresciuta disponibilità di fondi fuori bilancio per effettuare investimenti che non erano giustificati da valutazioni economiche. Questi investimenti hanno rafforzato tendenze autarchiche e hanno portato a impiegare in lavorazioni locali su piccola scala materiali che sarebbero stati utilizzati meglio in impianti efficienti su grande scala. Nella provincia di Sichuan, ad esempio, è stato così per la seta e il tabacco.

In senso più ampio, le autorità locali non hanno una visione generale delle possibilità alternative d'investimento, e sono inclini a perseguire interessi regionali anziché nazionali. Nello stesso tempo, un rapido sviluppo economico in Cina richiede forti investimenti in infrastrutture, particolarmente nei settori dei trasporti e dell'energia. Sarebbe, inoltre, necessario che le imprese pubbliche disponessero di una maggiore quantità di fondi per investimento, eventualmente attraverso la Banca Popolare per gli Investimenti, che dovrebbe impiegare sempre di più il tasso d'interesse come strumento regolatore della distribuzione delle risorse.

Le considerazioni precedenti mettono in evidenza la necessità di ridurre la quota delle entrate pubbliche che va alle autorità locali e di limitare il potere di queste ultime in fatto di tassazione. Come proporremo più avanti, le entrate del governo centrale potrebbero essere ulteriormente aumentate con l'istituzione di un'imposta sul capitale su base uniforme, e con l'aumento — su cui torneremo — degli ammortamenti fiscali.

Politica della bilancia dei pagamenti

Le fonti esterne d'investimento in Cina comprendono l'indebitamento all'estero e l'investimento estero diretto. La Cina tenta di attirare quantità sempre maggiori di capitale sotto forma di *joint ventures* o con partecipazioni al capitale o con accordi contrattuali: il primo tipo, a differenza del secondo, prevede un apporto di capitale da parte del socio interno. Stanno, inoltre, assumendo importanza gli accordi di "compensazione" che prevedono il rimborso in natura di prestiti esteri.

Nella valutazione dell'opportunità di indebitarsi all'estero entrano, di solito, considerazioni di liquidità e di redditività. Considerazioni del primo tipo hanno avuto il loro peso nella decisione di ridurre l'indebitamento per grandi progetti d'investimento, ma, oggi, il peso del servizio del debito in Cina è relativamente basso. Corrispondentemente, l'at-

tenzione potrebbe concentrarsi su considerazioni di redditività: un obiettivo appropriato sarebbe che l'investimento avesse un tasso di rendimento, ai prezzi del mercato mondiale, almeno pari al tasso d'interesse sul prestito. In questo modo si eviterebbe che il costo della produzione interna — finanziata con prestiti esteri — di materiali industriali ad alta intensità di capitale, come l'acciaio e i prodotti petrolchimici, superi il costo necessario per importarli.

In pari tempo, è opportuno continuare ad incoraggiare la costituzione di *joint ventures*, perché, oltre al capitale, esse apportano conoscenze tecnologiche ed esperienza di mercato e comportano la spartizione dei profitti, anziché un onere fisso per gli interessi. La costituzione di *joint ventures* potrebbe essere ulteriormente incoraggiata rendendo più chiare alcune norme della Legge del 1979 sugli investimenti esteri in Cina e negoziando per nuovi accordi d'investimento con altri paesi stranieri. Le *joint ventures* nei settori che producono per i mercati interni — automobili, autotreni, motori diesel — dovrebbero essere valutate ai prezzi del mercato mondiale, per evitare che industrie ad alto costo sfruttino le protezioni e che i trasferimenti dei profitti all'estero siano tratti da alti prezzi pagati dai compratori interni. Questo non vale per gli investimenti orientati all'esportazione e, in particolare, per gli investimenti in zone economiche speciali, dove, oltre ai salari, la Cina guadagna valuta estera dalle tasse e dalle altre imposizioni sulle attività estere. Peraltro, non si dovrebbe dare eccessiva importanza alle zone economiche speciali, che sono in larga misura isolate dal resto dell'economia interna e da cui derivano quindi effetti moltiplicativi limitati. Piuttosto, sarebbe opportuno creare condizioni simili per le esportazioni in tutta la Cina, così che le imprese esportatrici usino sempre più materiali prodotti all'interno e producano anche per mercati interni. Infine, indebitamenti e vendite "diretti" saranno spesso superiori agli accordi di "compensazione", che possono prevedere prezzi eccessivamente bassi per i prodotti esportati.

Per calcolare il tasso di rendimento ai prezzi del mercato mondiale sarebbe necessario usare un tasso di cambio realistico. L'aver portato, nel gennaio del 1981, il tasso di cambio contabile da 1,5 yuan a 2,8 yuan per dollaro USA, è stato un passo importante in questa direzione. Senonché, nonostante il notevole apprezzamento del dollaro rispetto alle altre valute verificatosi nei diciotto mesi seguenti, il tasso di cambio di conto non è stato più variato. In una economia di mercato il tasso di cambio dovrebbe mettere in equilibrio la bilancia dei pagamenti, tenuto conto dell'afflusso desiderato di capitale straniero. In Cina, dato l'attuale sistema di restrizioni delle importazioni, il tasso di cambio non

può avere questa funzione; tuttavia si potrebbe fare un passo in questa direzione, e incoraggiare così le esportazioni, se si adottasse una procedura più flessibile nel fissare il tasso di cambio di conto.

Sembrerebbe che il sistema secondo cui attualmente si permette alle imprese esportatrici di trattenere valuta estera, e la si fornisce alle imprese che producono mezzi di produzione per la produzione di beni esportabili abbia incoraggiato l'espansione delle esportazioni cinesi. Non c'è però nessun motivo logico perché sia permesso di trattenere valuta estera ad autorità locali non impegnate in attività produttive.

L'alto livello di protezione dei mercati interni, ottenuto con restrizioni alle importazioni e dazi doganali, se aumenta la redditività delle vendite all'interno, tende a scoraggiare le esportazioni. Inoltre, la struttura della tariffa doganale cinese si è sviluppata in modo piuttosto casuale; ciò aumenta troppo i costi per alcune industrie e offre scarsa protezione ad altre. È, quindi, necessario razionalizzare il sistema di protezione; riducendo le disparità dei dazi doganali. Nello stesso tempo, bisognerebbe abbassare le aliquote medie e fissare un tasso di cambio di conto realistico.

L'espansione delle esportazioni permetterebbe di superare il problema della scarsità di valuta estera e di accelerare la crescita economica attraverso l'aumento delle importazioni di materie prime industriali e di beni capitali incorporanti tecnologia avanzata. Tuttavia, per avere gli effetti appropriati, bisognerebbe che i tassi di cambio entrassero nella formazione dei prezzi interni e che le decisioni riguardanti la produzione e l'esportazione fossero decentrate; le unità produttive, poi, dovrebbero agire in base a criteri di profitto. Esamineremo queste condizioni nel paragrafo III, dove parleremo delle riforme concernenti l'industria e l'agricoltura. In quel paragrafo discuteremo anche del ruolo delle imprese collettive e individuali.

III. Come migliorare il funzionamento dei settori produttivi

Tentativi di riforma dell'industria manifatturiera

Nel periodo successivo alla seconda guerra mondiale, l'industria manifatturiera in Cina ha fatto grandi passi. Essa però soffre dei soliti inconvenienti della pianificazione centralizzata di obiettivi espressi in termini fisici: qualità scadente della produzione, accumulazione di

scorte di materiali di produzione, eccessi di offerta di merci cui non corrispondono bisogni dei consumatori, e, nello stesso tempo, deficienza di merci per le quali invece ci sarebbe domanda. A causa, soprattutto, dell'accumulazione di scorte di materiali di produzione, il capitale circolante per 100 yuan di prodotto è aumentato da 17 yuan nel 1956 a 31 yuan nel 1979. Si è avuto anche un aumento di scorte di beni finiti. Nel 1980 le scorte di prodotti d'acciaio, macchinari e attrezzature superavano la produzione di un anno, e le merci prodotte per l'esportazione e non vendute erano più di un terzo delle esportazioni annuali.⁹

In Cina sono state introdotte su base sperimentale varie riforme per migliorare il funzionamento delle imprese industriali. Esse comprendono l'accantonamento di profitti da impiegare per reinvestimento, per scopi sociali e culturali, per il pagamento di premi di produzione e come riserve; il diritto di vendere direttamente la parte di prodotto eccedente l'obiettivo del piano a prezzi contrattati, superiori o inferiori fino al 15 per cento ai prezzi del piano; e una maggiore libertà nei rapporti di lavoro. Inizialmente, le riforme furono applicate soltanto ad alcune imprese, ma nel 1981 sono state estese a 6.000 aziende la cui produzione costituiva circa il 60 per cento dell'intera produzione industriale. A partire dal 1982 le decisioni d'investimento devono di nuovo essere approvate dalle autorità di controllo, e, in pratica, ben poco è cambiato nelle relazioni di lavoro. Tuttavia, *de facto* se non *de iure*, le riforme rimaste sono state estese praticamente a tutte le imprese industriali.

Nella zona di Shanghai, nel 1980, è stato trattenuto in media l'8% dei profitti, e i lavoratori hanno ricevuto premi annuali pari, in media, a circa due mesi di salario. La percentuale di profitti trattenuti è stata più alta — spesso di un margine notevole — in altre aree dove i profitti tendono ad essere più bassi;¹⁰ nella provincia di Sichuan essa è variata tra il 10 e il 20%. Nella stessa provincia, il 40% dei profitti trattenuti doveva essere usato per investimenti, il 30% per scopi sociali e culturali, il 20% per premi e gratifiche e il 10% come riserve. Questo per le 417 imprese che hanno partecipato all'esperimento di decentramento del 1980. L'introduzione della pratica di trattenere profitti e concedere premi di produzione ha determinato l'espansione della produzione industriale, mentre la possibilità di effettuare vendite con libera contrattazione ha contribuito a soddisfare i bisogni dei consumatori.

⁹ BYRD, *op. cit.*, p. 38.

¹⁰ Nel 1979 i tassi di profitto sul totale delle attività furono in media del 24,2% per l'industria cinese e del 47,1% nella sola Shanghai.

Nel 1980, le 417 imprese della provincia di Sichuan che seguivano queste norme di gestione hanno sperimentato aumenti di produzione superiori del 50% a quelli delle altre imprese della provincia. Anche i profitti sono aumentati più rapidamente per il primo gruppo di imprese che per il secondo. Peraltro, a causa dell'esistenza di distorsioni di prezzo, i profitti al livello delle imprese non necessariamente corrispondono all'interesse nazionale. Questo fatto è particolarmente importante in Cina dove i prezzi, fissati al momento in cui si introducono particolari prodotti, raramente vengono cambiati in seguito. I prezzi non sono stati aumentati in seguito ad aumenti dei costi, per evitare l'inflazione,¹¹ né ridotti in caso di aumenti della produttività, per fornire entrate al bilancio dello stato.

Così, alcune imprese hanno cambiato la composizione della produzione, senza troppo considerare la possibilità di venderle. Hanno potuto farlo, anche a costo di accumulare scorte, perché i profitti sono calcolati in base al valore della produzione, anziché sulle vendite. Ci sono stati casi in cui le imprese hanno aumentato i prezzi, sostituendo i prodotti esistenti con prodotti nuovi dal prezzo più alto. Infine, non sono mancati casi di scadimento della qualità dei prodotti.¹²

Queste conseguenze negative possono essere ridotte calcolando i profitti in base alle vendite effettive, invece che in base al valore della produzione. Inoltre, come abbiamo proposto, l'accumulazione di scorte potrebbe essere scoraggiata alzando i tassi d'interesse sul capitale circolante: misura, questa, applicata con successo in Ungheria. D'altra parte, per evitare le distorsioni dovute alle differenze, da impresa a impresa, tra i costi del capitale circolante finanziato con stanziamenti diretti sul bilancio dello stato e quelli dei finanziamenti con prestiti bancari, si dovrebbe applicare su entrambi i tipi di finanziamento lo stesso tasso d'interesse.¹³ Lo stesso vale per gli investimenti fissi:

¹¹ È il caso del broccato di seta di cui un'impresa collettiva di Sichuan non ha potuto aumentare il prezzo, nonostante l'aumento del prezzo della seta pagato ai contadini, con conseguente declino dei margini di profitto.

¹² Nel rapporto ufficiale del 1981 sugli adempimenti del piano si legge: «A causa del fatto che alcune imprese hanno lavorato in modo cieco, preoccupandosi soltanto del valore e della velocità della produzione, senza tener conto della qualità dei prodotti e della domanda del mercato, anche la quantità di alcuni prodotti, che doveva essere mantenuta entro i limiti previsti dal piano, è aumentata ciecamente, così che c'è un eccesso di scorte di magazzino... Inoltre, alcune imprese hanno venduto merci scadenti come merci di qualità, hanno ridotto le quantità lasciando intatti i prezzi, o, altrimenti, hanno aumentato i prezzi in forme non corrette.» (*op. cit.*, pp. 18, 21).

¹³ Oggi si tenta questa via su base sperimentale. A parte eccezioni di questo tipo, le imprese non pagano interesse sul capitale circolante finanziato con fondi del bilancio pubblico. Tale, in genere, è anche il caso dei finanziamenti di bilancio per investimenti fissi, fatta eccezione per i prestiti concessi negli ultimi anni per il tramite della Banca Popolare per gli Investimenti.

bisognerebbe uniformare il trattamento dei fondi stanziati direttamente dal bilancio a quello dei fondi concessi sotto forma di prestiti per investimenti fissi. Per l'uso dei capitali fissi propri, ogni impresa, oltre all'ammortamento, dovrebbe pagare un'imposta uguale al saggio d'interesse sui prestiti per investimenti, il quale, peraltro, dovrebbe essere aumentato rispetto al livello attuale. Inoltre, le aliquote d'ammortamento dovrebbero essere portate a un livello superiore all'attuale 4-5%, per tener conto dell'obsolescenza degli impianti.

Se si procedesse nel modo sopra suggerito, il costo del capitale entrerebbe nei calcoli dell'impresa, e così le differenze di intensità di capitale, tra imprese e industrie, inciderebbero sui costi di produzione. Nello stesso tempo, in vista degli alti profitti di cui si è detto, gli oneri di capitale non graverebbero in modo eccessivo sulla maggior parte delle imprese industriali.

Sarebbe, inoltre, opportuno ridurre l'attuale proliferazione di tassi di accantonamento dei profitti. È vero che lo scopo è stato quello di differenziare tra imprese in differenti condizioni di produzione, ma queste differenze non possono essere misurate nemmeno in modo approssimativo. Né è logico far variare la percentuale di profitto trattenuto e il tasso d'imposta sul reddito in base alla grandezza assoluta dei profitti, dato che esistono differenze nello stock di capitale delle diverse imprese. Una soluzione possibile è quella di sostituire l'accantonamento dei profitti con un'imposta progressiva sui profitti. In tal modo si eviterebbe di fissare arbitrariamente tassi di accantonamento dei profitti diversi per le varie industrie e per le varie imprese di una stessa industria e si preleverebbe la componente di "rendita" dei profitti senza incidere sugli incentivi a migliorare l'attività.

Sarebbe, inoltre, opportuno modificare l'attuale sistema di premi. I premi dovevano essere una ricompensa per le migliori prestazioni, ma spesso sono diventati integrazioni al salario concesse indistintamente a tutti i lavoratori di un'impresa. Inoltre, con il sistema attuale, i premi tendono ad essere più alti nelle imprese che hanno i profitti maggiori. Di conseguenza, spesso non hanno più alcun rapporto con la prestazioni lavorative e vanno ad aggravare le pressioni inflazionistiche e le differenze di reddito. Tra il 1979 e il 1981 nelle imprese pubbliche i salari reali medi sono aumentati del 5%, mentre la produttività del lavoro è rimasta ferma. D'altra parte, nelle imprese industriali in perdita e in molte imprese non industriali i premi di rendimento non sono mai stati concessi.

Nella relazione al Quinto Congresso Nazionale del Popolo (30 novembre e 1° dicembre 1981) il Premier Zhao Ziyang affermava:

«l'attuale pratica di distribuire premi indiscriminatamente dovrebbe essere rigorosamente contenuta,»¹⁴ e poi chiedeva che i premi pagabili nel 1982 non superassero il livello del 1981. Altri provvedimenti in questo senso potrebbero essere l'integrazione dei premi in un esteso sistema di salario a cottimo, la distribuzione di premi indipendentemente dai profitti, e l'inclusione dei premi nei costi di produzione.

Contemporaneamente, seguendo l'esempio dell'Ungheria, si potrebbero concedere premi, basati sui profitti, ai dirigenti che contribuiscono direttamente alla redditività dell'attività dell'impresa. L'Ungheria ha anche rifiutato il sistema di gestione del lavoro applicato in Jugoslavia, per il motivo che esso tende ad essere conservatore, sia perché scoraggia nuovi investimenti, sia perché allenta la disciplina dei lavoratori.

È stato scritto che in Cina «a cominciare dall'anno scorso, in un certo numero di province, regioni autonome e municipalità, compresa la provincia di Beijing, si sta facendo l'esperimento di eleggere democraticamente i dirigenti d'azienda. Questo è un concreto passo avanti verso una gestione democratica, che permetta l'esercizio dei diritti democratici da parte dei lavoratori.»¹⁵ Senonché, l'esperienza della Jugoslavia e dell'Ungheria solleva dubbi circa l'opportunità che i lavoratori eleggano i dirigenti. Un'alternativa migliore sarebbe quella di affidare il compito di assumere — e licenziare — i dirigenti a un comitato di controllo costituito da rappresentanti delle autorità di governo, delle banche, della direzione e dei lavoratori e inoltre da esperti indipendenti.

Un problema connesso è quello di dare ai dirigenti il potere di licenziare i lavoratori indisciplinati. Questa possibilità è ufficialmente ammessa, ma comporta un procedimento piuttosto complicato. Ciò può spiegare perché sono stati licenziati pochi lavoratori, e soltanto per gravi atti d'indisciplina, come l'assentarsi per mesi senza permesso.

Un problema più difficile è quello di ridurre la forza lavoro di un'impresa che si trovi in difficoltà e, in casi estremi, di chiudere la fabbrica stessa. Il Premier Zhao ha affermato che «fabbriche e imprese che non riescono a raggiungere gli obiettivi [fissati] entro un certo limite di tempo devono o sospendere l'attività per ristrutturarsi, o chiudere.»¹⁶ In effetti, un certo numero di stabilimenti sono stati chiusi; ad esempio il numero dei piccoli impianti metallurgici gestiti da prefetture

¹⁴ *Beijing Review*, n. 51, 21 dicembre 1981, p. 28.

¹⁵ "Election of Directors", *Beijing Review*, n. 52, 29 dicembre 1981, p. 6.

¹⁶ *Op. cit.*, p. 21.

e distretti è stato ridotto da 466 a 276, con un'inversione della politica dei "forni nel cortile" di un tempo. Estendendo questa politica, si potrebbero chiudere gli impianti ad alto costo di particolari imprese.

Formazione dei prezzi dei prodotti industriali

Le misure descritte contribuirebbero a migliorare i risultati dell'industria cinese. Tuttavia, i loro effetti sarebbero limitati, finché non si riforma il sistema dei prezzi. Ma, per poter giungere a prezzi razionali, che riflettano le scarsità delle risorse, è necessario decentrare le decisioni al livello dell'impresa e assicurare la concorrenza. Per quanto riguarda questo punto, potrebbe essere interessante un confronto con l'Ungheria.

La ristrettezza del mercato in Ungheria limita il grado di concorrenza interna. Al contrario, in Cina, il numero delle imprese è elevato praticamente in tutti i rami industriali e, pertanto, la concorrenza sarebbe possibile. E, tra le imprese dei settori dei prodotti di acciaio e dei macchinari la concorrenza si è, in effetti, sviluppata quando, dopo la riduzione degli obiettivi del piano, esse hanno tentato di elevare il grado di capacità utilizzata.

Per contro, dati la vastità del suo mercato e il livello relativamente basso del suo sviluppo industriale, alla Cina non converrebbe seguire l'esempio dell'Ungheria nell'adottare, come principio generale nelle vendite interne, i rapporti di prezzo vigenti sul mercato mondiale.¹⁷ D'altra parte, continuare a tenere distinti i prezzi interni dai prezzi mondiali per le esportazioni e le importazioni non consentirebbe alla Cina di sfruttare le sue possibilità nel commercio internazionale nel modo migliore. Più avanti proponiamo un sistema di prezzi misto, da applicare insieme al decentramento delle decisioni e all'introduzione di incentivi di profitto.

Per le esportazioni dell'industria manifatturiera, l'obiettivo più corretto è quello di uguagliare i prezzi pagati ai produttori interni ai prezzi *FOB* all'esportazione, meno i costi di trasporto interni. Insieme con un'appropriata politica del tasso di cambio, ciò contribuirebbe a sviluppare le esportazioni redditizie dal punto di vista dell'economia

¹⁷ In realtà, il sistema dei prezzi ungherese è molto più complicato di quanto non appaia dalle nostre parole. L'adozione dei rapporti di prezzo vigenti sul mercato mondiale comporta la necessità di una concorrenza con le importazioni che, nell'attuale situazione, non sarebbe praticabile in Cina. Per una dettagliata descrizione dell'esperienza ungherese, si rimanda il lettore ai lavori dell'autore già citati.

nazionale e a incoraggiare gli investimenti nelle corrispondenti attività mediante il reimpiego dei profitti. Dovrebbero, però, fare eccezione i casi in cui le esportazioni sono limitate da restrizioni da parte dell'estero (ad esempio, prodotti tessili) o dalle dimensioni della domanda estera (tungsteno). In tali casi si dovrebbe ricorrere a un sistema di quote di esportazione per evitare riduzioni dei prezzi causate dalla concorrenza tra gli esportatori cinesi. È comunque dubbio che questo sarebbe il caso per molte delle 173 merci prodotte per il mercato estero, le cui esportazioni, dal maggio del 1982, sono oggetto di una gestione unificata. L'estendere il sistema delle quote a prodotti che non sono soggetti a restrizioni all'estero potrebbe avere l'effetto negativo di soffocare le iniziative volte a cercare nuovi mercati e a introdurre nuovi prodotti. Piuttosto, sarebbe opportuno aumentare il numero di industrie e di prodotti, per i quali le imprese possono stabilire relazioni commerciali dirette con l'estero. Questo permetterebbe alle imprese di adattarsi alle condizioni del mercato e di cercare nuovi sbocchi. Con prezzi interni legati ai prezzi all'esportazione, le imprese sarebbero anche direttamente interessate a spuntare prezzi migliori all'estero.

Sarebbe, inoltre, opportuno eguagliare i prezzi interni delle materie prime industriali importate ai prezzi *cif* all'importazione più i dazi e i costi interni di trasporto e distribuzione, così da indurre le imprese a economizzare queste risorse. Per materiali soggetti a forti oscillazioni di prezzo potrebbe però essere necessario un sistema di stabilizzazione dei prezzi.

Anche eventuali progetti d'investimento per sostituire materie prime industriali importate dovrebbero essere valutati ai prezzi del mercato mondiale. Come abbiamo detto, è questo un punto di particolare importanza nei casi in cui la produzione interna viene intrapresa ricorrendo all'indebitamento. L'importazione dei capitali e quella dei prodotti diventano, allora, alternative e la scelta tra di esse va fatta in base a un'accurata valutazione economica. Più in generale, per le materie prime industriali le importazioni costituiscono un'alternativa alla produzione interna, e pertanto i prezzi del mercato mondiale possono correttamente essere usati come base per la formazione dei prezzi interni. L'applicazione di questo procedimento è facilitata dal fatto che i prodotti in questione sono omogenei e quindi i confronti di prezzo non risentono di differenze di qualità.

La conclusione è diversa per i prodotti differenziati, che costituiscono la grande massa della produzione manifatturiera, in particolare dei beni di consumo, macchinari e attrezzature. Per queste merci le

varietà prodotte in Cina in genere differiscono, per qualità e caratteristiche, da quelle disponibili sul mercato mondiale. Non sarebbe quindi possibile utilizzare i prezzi del mercato mondiale nella formazione dei prezzi interni. In ogni modo, dati l'ampiezza del mercato interno e il livello relativamente basso di sviluppo, sembrerebbe corretto che in Cina i prezzi interni dei prodotti in questione riflettano le loro relative scarsità anziché i prezzi mondiali.

Per fissare i prezzi interni al produttore di prodotti differenziati, gli economisti cinesi hanno proposto, in varie conferenze, due procedimenti alternativi: il primo implica l'uso di una grande tavola input-output, che indichi le relazioni di costi e prezzi tra le varie industrie; il secondo comporta l'estensione dell'area dei prezzi liberamente contrattati fino a comprendere, alla fine, tutte le vendite di prodotti differenziati.

La prima alternativa, anche se può sembrare, in teoria, la migliore, incontrerebbe serie difficoltà, a causa della gran varietà di merci industriali prodotte in Cina e dell'importanza, per i prezzi, delle differenze di qualità. Un'autorità centrale non potrebbe fissare prezzi appropriati per tutte le possibili versioni di uno stesso prodotto; e c'è il pericolo che le imprese, alla ricerca del profitto, abbassino il livello qualitativo. Inoltre, il sistema di fissare centralmente i prezzi, mediante l'uso di una tavola input-output, non garantirebbe l'uguaglianza di domanda e offerta per i singoli prodotti, mentre invece questa è una condizione per stabilire prezzi razionali, cioè prezzi basati sulle scarsità. A questo scopo sarebbe meglio affidarsi ai meccanismi di mercato, che permetterebbero anche di evitare abbassamenti dei livelli qualitativi.

Le vendite negoziate liberamente tra imprese industriali sono espressione delle condizioni e relazioni del mercato cinese. Queste relazioni hanno assunto importanza nell'industria pesante, dove le riduzioni degli obiettivi del piano hanno indotto le imprese a cercare sbocchi di mercato. A tal fine, le imprese hanno cambiato la composizione della produzione per andare incontro alle esigenze dei compratori; ne è emersa una genuina concorrenza dal lato dell'offerta.¹⁸ Nell'industria pesante si potrebbe fare ulteriore spazio alle vendite con

¹⁸ A Chengtu, ad esempio, a un'impresa che produceva macchinari era stato assegnato nel 1980 un obiettivo di produzione che avrebbe richiesto l'utilizzazione solo del 28% della capacità; l'impresa cercò nuovi sbocchi per la sua produzione mediante vendite liberamente negoziate, e riuscì a portare il grado di utilizzo della sua capacità al 61%. Ancora, a Shanghai stabilimenti produttori di macchinari crearono nuovi tipi di macchine per l'industria leggera e per l'agricoltura e si impegnarono nella produzione di beni di consumo durevole; e un impianto siderurgico sviluppò ben 80 nuovi prodotti ad uso dell'industria leggera.

libera contrattazione riducendo gli obiettivi del piano, con l'intento di giungere alla loro eliminazione. In quest'industria sarebbe possibile far affidamento sulla concorrenza per limitare aumenti di prezzo, quando il primo passo nella liberalizzazione dei prezzi comportasse l'allargamento dei margini intorno ai prezzi fissati al centro.

Il procedimento suddetto potrebbe applicarsi all'industria pesante, perché ivi esiste eccesso di capacità. Ma questo, in genere, non è il caso dell'industria leggera, dove, sebbene tra il 1978 e il 1981 la produzione sia aumentata della metà, la domanda di numerosi prodotti resta ancora insoddisfatta. Per tali prodotti, prima di generalizzare i prezzi liberi, bisogna aumentare la produzione. L'aumento potrebbe essere ottenuto elevando, prima di tutto, il grado di utilizzazione della capacità, e quindi accrescendo i turni di lavoro, che, se negli stabilimenti di Shangai sono tre, in altre parti della Cina si riducono a uno soltanto, anche in fabbriche che impiegano moderni e costosi macchinari d'importazione. Di qui la necessità di incentivi per lavorazioni a più turni. Accrescere il costo del capitale per l'impresa, come abbiamo proposto, potrebbe essere un incentivo del genere. Inoltre, alle imprese dovrebbe essere permesso di effettuare una doppia detrazione, per una parte del costo del lavoro straordinario, nel calcolare l'imposta sui profitti.

Bisognerebbe anche aumentare gli investimenti nell'industria leggera. Mentre la quota dell'industria leggera nella produzione manifatturiera è aumentata dal 42,7% nel 1978 al 51,4% nel 1981, con un corrispondente declino della quota dell'industria pesante, nel 1981 l'investimento nell'industria leggera è stato soltanto un quarto di quello effettuato nell'industria pesante. Sebbene ciò rappresenti un aumento in confronto al 1978, quando si era a un sesto, sono necessari altri aumenti perché l'industria leggera possa soddisfare completamente la domanda proveniente dagli abitanti delle città e, in particolare, quella proveniente dalla popolazione rurale.

In Cina è stata riconosciuta la necessità di orientare la produzione dell'industria pesante verso le esigenze dell'industria leggera e dell'agricoltura. Resta però ancora da stabilire un equilibrio dinamico tra industria leggera e agricoltura. Questo si potrebbe fare espandendo la produzione dell'industria leggera per fornire beni di consumo alla popolazione rurale che, a sua volta, aumenterebbe la produzione di generi alimentari per gli abitanti delle città. Per essere certi di raggiungere un tale equilibrio, bisognerebbe introdurre un sistema di incentivi efficace. Per quanto riguarda l'industria leggera, ciò comporterebbe l'ampliamento dell'area delle vendite a libera contrattazione, *pari passu*

con l'eliminazione dell'eccesso di domanda per particolari prodotti. Sarebbe, inoltre, necessario garantire la concorrenza tra le unità produttive. A questo riguardo, si devono tenere presenti recenti tendenze alla concentrazione: anche se si possono ottenere aumenti della produttività riducendo il numero delle imprese pubbliche, che in Cina sono quasi 400.000, tuttavia si dovrebbe evitare un'eccessiva concentrazione, che limiterebbe la concorrenza. Inoltre, la trasformazione di alcuni ministeri in società per azioni ne aumenterebbe la flessibilità;¹⁹ e le imprese che ne facessero parte dovrebbero essere incoraggiate a farsi concorrenza tra loro. Inoltre, come si è detto, le imprese industriali dovrebbero essere libere di investire sia propri fondi sia fondi presi in prestito a tassi di interesse appropriati.

Sarebbe particolarmente importante migliorare i trasporti e aumentare l'offerta di energia. Ma per questo ci vuol tempo. Bisogna, quindi, rimandare l'installazione di impianti produttivi di materie prime ad alto consumo di energia, che spesso hanno gravi problemi di trasporto, per provvedere ai bisogni di energia delle industrie produttrici di beni di consumo.²⁰

Agricoltura

A partire dal 1979, sono stati adottati numerosi provvedimenti di riforma concernenti l'agricoltura. I provvedimenti in questione comprendono l'introduzione del sistema della "responsabilità", che prevede remunerazioni basate sulla produzione; riduzione degli ammassi obbligatori, con prezzi più alti per le vendite eccedenti la quota d'ammasso; aumenti dei prezzi assoluti e variazioni dei prezzi relativi di ammasso; incoraggiamento di attività collaterali.

Il sistema della "responsabilità" ha sostituito il sistema precedente, indicato nel linguaggio popolare con l'espressione "mangiare dalla stessa grossa scodella pubblica", il quale prevedeva che il lavoro fosse distribuito dal capo della squadra di produzione e che le remunerazioni fossero

¹⁹ Si dovrebbe partire dal settore delle costruzioni navali, per poi passare a quello degli autoveicoli.

²⁰ A questo proposito è interessante un'affermazione fatta in un articolo del quotidiano ufficiale del Partito. «C'è una forte carenza di offerta di prodotti energetici come carburante, petrolio ed energia elettrica, e i mezzi di comunicazione e di trasporto sono insufficienti. Tuttavia, molti dei progetti attualmente in via di realizzazione consumano una grande quantità di risorse energetiche e abbisognano di materiali che devono essere trasportati da molto lontano». ("How Are We to Grasp this Year's Economic Work Well", *Renmin Ribao*, 9 marzo 1981, p. 22; riportato in *Foreign Broadcast Service*, 11 marzo 1981, p. 112).

stabilite in base alle ore lavorate. Nel nuovo sistema, che oggi si applica al 90% delle squadre di produzione, le innovazioni principali sono il fatto che le remunerazioni vengono stabilite in base ai compiti produttivi assolti all'interno della squadra di produzione, e l'introduzione del sistema della responsabilità familiare, *bao gan dao hu*, secondo il quale ogni famiglia trattiene per sé tutto ciò che produce sulla terra assegnatale, dopo aver pagato le tasse e versato la sua quota al fondo per l'accumulazione e il benessere pubblico della comune. In qualche caso, si sono costituite delle "unità integrate", composte da tre a cinque famiglie, che si dividono i compiti all'interno di ciascuna unità.

Inoltre, l'area disponibile per gli appezzamenti privati delle famiglie è stata portata dal 7 al 15% del totale; durante la Rivoluzione Culturale gli appezzamenti privati ufficialmente non erano permessi. Infine, il progetto di riforme della Costituzione prevede la separazione dell'amministrazione dei governi locali dalla gestione della comune, per evitare l'uso di metodi coercitivi.

Il sistema della responsabilità delle famiglie ha assunto un'importanza crescente, ed ora copre il 60% delle terre delle comuni nella provincia di Sichuan; i gruppi di famiglie ne coprono un altro 7%. Nella stessa provincia, la produzione sugli appezzamenti privati, che costituiscono il 13,5% delle terre coltivabili, e quella delle attività collaterali, curate dalle famiglie, hanno costituito il 47% del reddito agricolo del 1981. Una percentuale leggermente più bassa, 42%, è risultata per un campione di 18.529 famiglie di contadini rappresentativo di tutta la Cina, per il quale i dati erano stati raccolti dall'Istituto Nazionale di Statistica: il dato corrispondente per il 1978 era il 29%.²¹

L'istituzione del sistema della responsabilità è stata accompagnata da un certo alleggerimento delle restrizioni sull'estensione degli appezzamenti e da riduzioni delle quote di ammasso obbligatorio. È stato stimato che, tra il 1978 e il 1980, le vendite private nelle zone rurali sono quasi raddoppiate, e che, nel 1980, sono state pari ad un terzo del totale degli acquisti fatti dallo stato.²² I prezzi a cui tali vendite sono state effettuate superavano del 70% nel 1981 il prezzo di ammasso del grano (del quale è stata permessa la vendita sui mercati privati per la prima

²¹ Nell'interpretare questi dati bisogna tener presente che gli appezzamenti delle famiglie sono caratterizzati da coltivazione intensiva e il prodotto può essere venduto liberamente a prezzi contrattati, senza nessun obbligo fiscale o pagamento alla comune.

²² NICHOLAS R. LARDY, "China's Agricultural Pricing Policy" New Haven, Conn., Yale Economic Growth Center, aprile 1982, cicl. p. 24. I dati comprendono anche i prodotti collaterali, che considereremo più avanti.

volta nel 1979). Approssimativamente lo stesso prezzo era praticato sulle cosiddette vendite contrattate allo stato, circa un sesto del totale delle vendite allo stato; mentre sulle vendite eccedenti la quota obbligatoria (pressapoco della stessa entità) si applicava un premio del 50%. La stessa differenza di prezzo si poteva osservare per i semi da olio; un premio del 30% era applicato alle vendite di cotone eccedenti la quota obbligatoria; per altre colture le differenze erano minori. Per alcune delle principali colture i prezzi per le quote obbligatorie sono stati poi aumentati, e i prezzi relativi aggiustati, riducendo così le differenze rispetto ai prezzi del mercato mondiale. L'aumento del prezzo del cotone ha fatto salire la produzione e diminuire le importazioni, e questa diminuzione ha più che compensato l'aumento delle importazioni di grano. Ciononostante, gli effetti delle variazioni dei prezzi sulla produzione sono stati limitati dai controlli sull'estensione dei lotti e dalle restrizioni, che ancora permangono, sul commercio interprovinciale dei cereali.²³

Nel 1978, è stata abolita la norma che proibiva alle squadre di produzione di possedere piccole aziende e sono state rimosse le restrizioni sul tempo che esse potevano dedicare ad attività collaterali. Ciò ha determinato una notevole espansione di queste attività e quindi della relativa produzione di semplici strumenti agricoli, beni di consumo e materie prime. Nel 1981, mentre la produzione agricola è aumentata del 5,7%, la produzione delle attività collaterali è salita del 9,3%. Sebbene l'espansione delle attività collaterali abbia suscitato il timore che la produzione dei principali prodotti agricoli venisse trascurata, nulla è stato fatto per limitarla. E anche se si è tornati a dare importanza al controllo dell'estensione delle colture al fine di evitare ulteriori spostamenti dai cereali alla colza e al tabacco, è stata ripetutamente confermata la decisione di continuare ad estendere il sistema della "responsabilità".²⁴ Peraltro, le limitazioni persistenti e il sussistere degli ammassi obbligatori contrastano con l'interesse dei contadini, che tendono ad accrescere il proprio reddito cambiando la composizione della produzione. Questo interesse potrebbe essere sfruttato a pro' di obiettivi economici nazionali, facendo maggiore affidamento sui prezzi

²³ *Ibid.*, p. 48.

²⁴ Liu Hujia, Ministro dell'Agricoltura, ha sottolineato la necessità di «migliorare ulteriormente le varie forme in cui viene applicato il sistema della responsabilità nella produzione agricola, con la remunerazione basata sul prodotto, poiché esse sono ben accette ai contadini. Pur mantenendo il principio della collettivizzazione, il sistema della responsabilità nella produzione non sarà cambiato per un lungo tempo a venire». (*Beijing Review*, n. 47, 23 novembre 1981 p. 5).

come guida alle decisioni di produzione, e riducendo i vincoli imposti alle colture e le quote d'ammasso.

In realtà, nelle condizioni attuali, i principali aumenti della produttività agricola potrebbero probabilmente provenire da una maggiore specializzazione all'interno della comune, delle singole provincie e tra le diverse provincie. Una maggiore specializzazione all'interno della comune consentirebbe di ridurre gli svantaggi connessi alla coltivazione di piccoli appezzamenti secondo il sistema della responsabilità delle famiglie. L'estensione del sistema a contratto, applicato sperimentalmente in diverse provincie, servirebbe allo scopo, perché gli obblighi delle famiglie verso la comune sarebbero in termini monetari anziché in natura. La specializzazione all'interno delle provincie e, in particolare, tra provincie contribuirebbe, inoltre, a una migliore utilizzazione delle risorse naturali cinesi. Al momento, però, la specializzazione tra singole provincie è ostacolata dall'inadeguatezza del sistema dei trasporti.

La specializzazione in risposta ad incentivi di prezzo può, tuttavia, allargare le differenze di reddito nelle zone rurali, che, negli ultimi anni, si sono accentuate. E, mentre disparità di reddito dovute a differenze di impegno produttivo sono da considerare desiderabili, non altrettanto si può dire per disparità derivanti dalla diversa qualità dei terreni: spesso non è possibile produrre su una terra povera più della quantità di prodotto che si è obbligati a cedere all'ammasso. Per eliminare questa fonte di disuguaglianza, e nello stesso tempo dare incentivo ad aumenti di produzione, sarebbe opportuno fare più affidamento su imposte fondiari, aumentando contemporaneamente i prezzi agricoli.

Le imposte fondiari dovrebbero essere fisse come ammontare, ma variare a seconda della qualità del terreno, così da assorbire una notevole parte della rendita fondiaria. In Cina esiste da tempo un tipo di imposta fondiaria chiamata imposta agricola, ma la sua importanza è andata scemando nel tempo; ad esempio oggi, nella provincia di Sichuan, il suo valore è pari soltanto al 3% del valore della produzione agricola. Certo, la determinazione di un'imposta fondiaria, dovendosi basare sui passati livelli di produzione, incontra difficoltà amministrative; ma è pur sempre preferibile a un'imposta progressiva sui redditi agricoli, che ridurrebbe le disparità di reddito, ma al prezzo di scoraggiare l'impegno produttivo.

Sarebbe inoltre opportuno rivedere il sistema di distribuzione di razioni alimentari ai poveri delle zone urbane. Tra il 1979 e il 1981 questi sussidi si sono quadruplicati arrivando ad assorbire il 6% del reddito nazionale, per beneficiare soltanto il 13% della popolazione.

Infine, una revisione dei prezzi agricoli sarebbe l'occasione per allinearli più da vicino ai prezzi del mercato mondiale. Il prezzo interno del grano in Cina è più alto di quello del riso, mentre sul mercato mondiale avviene il contrario. Nonostante i recenti cambiamenti, il cotone in Cina, rispetto al grano, è più a buon mercato che non sul mercato mondiale. Un maggiore allineamento ai rapporti di scambio vigenti sul mercato mondiale permetterebbe alla Cina di sfruttare meglio le sue possibilità nel commercio internazionale dei prodotti agricoli. Anche se la ristrettezza del mercato mondiale del riso e la sensibilità dei prezzi del grano a variazioni di domanda sul mercato mondiale richiedono una certa cautela, tuttavia misure che vadano in questa direzione farebbero aumentare il reddito agricolo — e nazionale.

Imprese collettive e imprese individuali

Soppressi precedenti divieti, dal 1978 in Cina è possibile costituire imprese individuali, e le imprese individuali e collettive possono godere di privilegi fiscali e usufruire di crediti agevolati. Sono state inoltre emanate disposizioni per la costituzione di nuove forme di imprese, che comprendono compartecipazioni tra imprese pubbliche e imprese collettive, tra imprese pubbliche e individuali, e anche imprese costituite usando fondi raccolti da singoli individui che, come azionisti, ricevono parte dei profitti a titolo di dividendi. Lo scopo è quello di creare occupazione e contribuire al soddisfacimento dei bisogni della popolazione. I risultati sono stati piuttosto interessanti. Nel 1980, 810 mila individui hanno dato inizio a una propria attività. Nel 1981 le imprese pubbliche impiegavano soltanto il 29% dei 6 milioni di lavoratori urbani di nuova assunzione, mentre le imprese collettive ne impiegavano il 49% e quelle individuali il 5%; il restante 17% era costituito da lavoratori temporanei. Le imprese collettive e individuali sono impegnate in una varietà di attività: sartoria, calzoleria, artigianato, produzione a mano di giocattoli, prodotti della gomma, smercio dei propri prodotti, servizi personali (come ristoranti e parrucchieri). Un'ulteriore espansione delle imprese individuali dovrebbe seguire alla Risoluzione sui Problemi della Disoccupazione Urbana del Comitato Centrale del Partito Comunista Cinese e del Consiglio di Stato dell'ottobre del 1981. Questo documento, dopo l'analisi dell'aumento dell'occupazione nelle imprese collettive e individuali, osservava:

«Tuttavia, numerosi problemi restano irrisolti. Ci si riferisce soprattutto al fatto che in certi luoghi si insiste eccessivamente a trovare posti di lavoro in imprese pubbliche già sovraccariche di personale, e questo va a scapito della gestione... In futuro, ci si dovrà orientare a creare posti di lavoro nei settori collettivo e privato dell'economia». ²⁵

A tale scopo, si consente a singoli operatori di assumere due aiutanti e cinque apprendisti. Inoltre ai lavoratori delle imprese collettive e individuali sono stati concessi gli stessi diritti e privilegi dei lavoratori delle imprese pubbliche. Nello stesso tempo, le imprese collettive e individuali hanno piena responsabilità di gestione, con profitti e perdite di loro esclusiva competenza; e non possono aspettarsi aiuti dalle autorità nel caso di difficoltà finanziarie. Dato il loro fine di lucro, esse creano occupazione produttiva, incrementando l'offerta di beni e servizi. Poiché, inoltre, hanno una notevole flessibilità nell'adeguarsi alle variazioni della domanda, attenuano le scarsità di singoli beni prodotti, e così riducono lo spazio per interventi illeciti che, in assenza di relazioni di mercato, tendono a proliferare.

Tuttavia, l'applicazione pratica della Risoluzione dell'ottobre 1981 richiede che lo stato e i governi locali evitino quelle interferenze che hanno ostacolato l'attività delle imprese individuali in molti casi in cui queste facevano concorrenza alle unità di proprietà dello stato. ²⁶ Il pericolo di queste interferenze è stato riconosciuto nella Risoluzione che si preoccupa di precisare i diritti e i privilegi delle imprese cooperative e individuali.

«La legge dovrebbe proteggere le proprietà, le regolari attività e i redditi delle imprese collettive e individuali. A nessun ente o organo pubblico è permesso, senza autorizzazione, di interferire negli affari di queste imprese, trasferire le loro proprietà e le loro risorse o assorbirle. Queste imprese devono pagare le tasse e gli altri tributi secondo le leggi dello stato e i regolamenti e le norme delle varie provincie, municipalità e regioni autonome. A nessun ente o organo pubblico è permesso cambiare le leggi con nessun pretesto». ²⁷

Le imprese individuali e collettive potrebbero anche avere una parte importante nel commercio, migliorando la distribuzione dei beni. I recenti regolamenti non consentono a nessuna organizzazione, unità dell'esercito, scuola o impresa industriale o mineraria di impegnarsi in

²⁵ *Beijing Review*, n. 6, 8 febbraio 1982, p. 22. Ciò significa che lo stato non si assume più la responsabilità di fornire un posto di lavoro a tutti coloro che raggiungono l'età lavorativa. In realtà, negli anni recenti lo stato non è stato in grado di assolvere questa responsabilità.

²⁶ A Beijing, ad esempio, c'è ancora soltanto un piccolo ristorante privato.

²⁷ *Op. cit.*, pp. 22-23.

attività commerciali, eccetto che per la vendita della propria produzione. Questi regolamenti tendono a limitare la proliferazione di attività commerciali. Bisognerebbe però elaborare una normativa per eventuali forme alternative. Ciò si potrebbe fare estendendo la licenza di operare dei commercianti privati oltre le fiere di campagna e i mercati urbani. Inoltre sarebbe opportuno rimuovere le attuali limitazioni alla vendita di merci prodotte da altri, e al trasporto di merci prodotte per la vendita da parte di imprese collettive e individuali.

Conclusioni

In questo articolo abbiamo passato brevemente in rassegna le esperienze delle economie centralmente pianificate, dando particolare rilievo alle riforme introdotte in Cina e alla loro importanza per questo paese. Abbiamo inoltre considerato i tentativi di decentramento delle decisioni fatti in Cina, e avanzato una serie di suggerimenti sulle misure opportune per proseguire negli sforzi di riforma.

Si è dato risalto all'interdipendenza esistente tra il processo di decentramento delle decisioni, l'uso dei prezzi come segnali per la distribuzione delle risorse, gli incentivi al livello della produzione, e la concorrenza tra le unità produttive. Per quanto riguarda l'industria manifatturiera, abbiamo suggerito di allargare il processo di decentramento delle decisioni al livello delle unità produttive, di introdurre premi di produzione per i dirigenti allo scopo di migliorare il funzionamento aziendale, di riformare il sistema dei prezzi e di fare uno sforzo per garantire la concorrenza, così che le decisioni prese dalle imprese statali siano conformi all'interesse nazionale.

Per quanto riguarda i prezzi industriali, abbiamo proposto l'applicazione di un sistema misto, che si baserebbe sui prezzi del mercato mondiale per quanto concerne le esportazioni e le materie prime, ed estenderebbe la pratica dei prezzi contrattati liberamente al grosso dell'industria. Prezzi liberamente contrattati fornirebbero un criterio appropriato di comportamento alle imprese collettive e individuali, che in Cina sono chiamate a svolgere un ruolo sempre più importante nel creare occupazione e nel contribuire al soddisfacimento dei bisogni della popolazione.

L'allentamento dei vincoli che gravano sui processi decisionali e la razionalizzazione dei prezzi sarebbero opportuni anche nell'agricoltura,

dove ridurrebbero le differenze tra i prezzi relativi interni e quelli del mercato mondiale. Sarebbe, inoltre, opportuno fare un maggior uso di imposte fondiarie, che consentirebbero di assorbire una parte più grande dell'elemento "rendita" insito nei redditi agricoli, senza ripercussioni negative sull'impegno produttivo.

Per quanto riguarda sia l'industria sia l'agricoltura, sarebbe necessario fare maggior uso dei tassi d'interesse come strumento di distribuzione dei fondi d'investimento e per limitare la domanda di credito per l'acquisizione di scorte. I tassi d'interesse, insieme con massimali di credito, dovrebbero essere usati anche per perseguire un'appropriata politica monetaria, che alla fine potrebbe prevedere la costituzione di una banca centrale separata. Con l'integrazione di una politica favorevole all'afflusso di capitale straniero, e di una congrua gestione di tariffe doganali e sussidi, verrebbe così fornito un quadro macroeconomico per il decentramento delle decisioni nei settori produttivi dell'economia.

Si potrebbero però sollevare obiezioni al decentramento regionale delle decisioni d'investimento, poiché le autorità locali non sono entità guidate da obiettivi di profitto e non hanno una visione generale delle possibilità alternative d'investimento. Sarebbe quindi opportuno riaccentrare in parte le entrate pubbliche. Le quali potrebbero essere usate per aumentare il credito alle unità produttive e per investimenti nelle industrie di base e in particolari infrastrutture, per cui è necessario impiegare tecniche di valutazione economica dei progetti d'investimento.

Investimenti in infrastrutture sono necessari per l'espansione dell'industria manifatturiera e dell'agricoltura, e per trarre vantaggio da un'accresciuta specializzazione regionale. Nello stesso tempo, le misure proposte per l'industria e per l'agricoltura sono interdipendenti, poiché i due settori si forniscono a vicenda beni di consumo e beni di produzione. Vincoli politici e amministrativi influiranno però sul ritmo dei possibili progressi, e, sotto questo riguardo, potranno esservi differenze tra i due settori.

BELA BALASSA