

## O arcabouço institucional das reformas econômicas da China – um olhar sobre o papel do Estado no desenvolvimento<sup>1</sup>

Rafael Shoenmann de Moura

### Rafael Shoenmann de Moura

Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ). Email: rafaelmoura5028@gmail.com

### Resumo

O presente trabalho visa investigar o papel das instituições formais no desenvolvimento econômico, mediante estudo do impacto das reformas políticas do Estado chinês perpetradas pela gestão de Deng Xiaoping a partir de 1978, especificamente a descentralização das capacidades fiscais da esfera central de governo para as províncias, no desempenho do regime produtivo. Para tal esforço analítico, será colocada em perspectiva crítica uma literatura acerca do federalismo fiscal e do federalismo de preservação de mercado, em uma tentativa de analogia com mudanças e reestruturações das instituições governamentais e da política macroeconômica ocorrida na China, no recorte temporal compreendido até o ano de 1994, onde ocorre o marco fundamental de uma nova reestruturação fiscal. Confrontando os dados empíricos, enfaticamente as contas nacionais do governo, e também eventos políticos de grande significação no período compreendido, será possível averiguar se, e em que grau, os pontos assinalados por tal literatura correspondem efetivamente às reais transformações do país asiático. Em um primeiro momento, será traçado um pequeno panorama geral da dimensão histórica das reformas chinesas, com referência ao contraste de desempenho vis-à-vis as realizadas em outros modelos produtivos da ex-União Soviética, elucidando uma clara distinção entre os receituários econômicos do gradualismo e da alcunhada “terapia de choque”. Em seguida, serão salientados os principais fundamentos dessa literatura debruçada sobre a estrutura fiscal do Estado, com destaque para sua aproximação junto a elementos da economia neoclássica e da nova economia institucional, em uma sumarização de cinco pontos imprescindíveis nas relações entre Estado, sociedade e agentes econômicos para a configuração do que denominam de paradigma do federalismo de preservação de mercado. Por conseguinte, serão descritos os arranjos institucionais do regime econômico planejado predominante durante o governo de Mao Zedong, desde a própria fundação da República Popular até seu ocaso em 1976 e o vácuo de poder político conseguinte, somente suprimido com a ascensão de Deng. Salientar as continuidades e descontinuidades históricas na transição de um líder a outro relevará também o papel desempenhado pelas lutas faccionais e os microprocessos de disputas políticas ocorridas no próprio interior do Estado chinês. Por fim, será finalmente traçado o perfil das principais mudanças realizadas na estrutura fiscal estatal durante o período reformista, com alusão aos condicionantes para a concretização ou não do suposto federalismo de preservação de mercado. As considerações finais sintetizarão as concordâncias e discordâncias com relação à literatura denotada, analisando ainda os rumos tomados pelo Partido-Estado nos anos seguintes.

### Palavras-chave

China. Federalismo Fiscal. Descentralização Política. Reformas Econômicas. Desenvolvimento.

## O arcabouço institucional das reformas econômicas da China – um olhar sobre o papel do Estado no desenvolvimento<sup>1</sup>

Rafael Shoenmann de Moura

### Abstract

This present work aims to investigate the role of formal institutions in economic development, through the study of the impact of the political reforms of the Chinese state perpetrated by Deng Xiaoping from 1978 on, specifically regarding the decentralization of fiscal capacities of the central government sphere to the provinces, in the performance of the political economy and the productive system. For this analytical effort, it will be placed a critical perspective about the literature of fiscal federalism and market-preserving federalism, in an attempt of analogy with changes and restructuring of government institutions and macroeconomic policy that took place in China, in the time frame comprised until the year 1994, where it occurs the cornerstone of a new fiscal restructuring. Through confrontation with empirical data, emphatically national government accounts, and even historical political events of great significance in the period, it will be possible to determine whether, and to what degree, the points made by such literature effectively correspond to actual changes in the Asian country. At first, it will be drawn an overview of the historical dimension of Chinese reforms, with reference to the contrast of performance compared to those carried out in other production models of the former Soviet Union, elucidating a clear distinction between the prescriptions of economic gradualism and the nicknamed “shock therapy”. Then, it will be highlighted the main points and foundations of this literature that focuses on the state’s tax structure, especially its approach filled with elements of neoclassical economics and new institutional economics, in a summarization of five essential points in the relations between State, society and economic agents for the setting the so-called paradigm of market-preserving federalism. Therefore, it will be presented a description of the institutional arrangements of the planned economic system that prevailed during Mao Zedong’s government since the foundation of the People’s Republic, until its decline in 1976 and the vacuum of political power that followed afterwards, which would only be suppressed with the rise of Deng. Emphasizing the continuities and discontinuities in the historical transition from one leader to another also will reveal the role played by factional struggles and the micro processes of political disputes occurred even within the Chinese state. Finally, I will draw the profile of the major changes made in the state tax structure (conceived in terms of the amounts of expenditures, revenues, and decision-making autonomy for budget confection over that time) during the reformist period, with reference to all the aspects and conditions for the implementation or not of the supposed market preserving federalism. The final considerations will bring a brief summary of agreements and disagreements regarding the denoted literature, analyzing the paths of the Party-State in the following years, with predictions and possibilities.

### Keywords

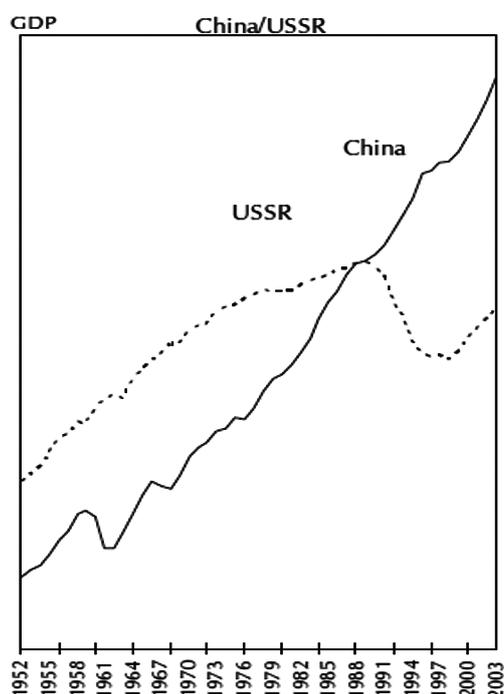
China; Fiscal Federalism; Political Decentralization; Economic Reforms, Development.

### **Introdução – a ascensão chinesa em perspectiva**

Ao longo das últimas três décadas, a China se viu em um processo de profundas transformações em sua estrutura econômica e social, cuja compreensão requer grande esforço analítico. O estudo sobre essa ascensão deve abstrair, dentro das políticas de reformas, elementos distintivos e variações institucionais de grande significação. Maddison (2007: p.62-1) atenta que as dificuldades de entendimento quanto à natureza de tal processo guardam relação principalmente com sua complexidade e sua problemática base estatística.<sup>2</sup> Amsden *et al.* (1996: p.273) denotam que o crescimento econômico rápido antecedeu as próprias reformas, com uma média de aumento anual do Produto Interno Bruto na casa de 6,2% durante a era socialista; com setores como construções, indústria e transportes se mostrando bastante dinâmicos. Mesmo sendo uma “economia fechada” em tal período, suas cifras eram superiores vis-à-vis outros países em desenvolvimento, embora deva ser salientado que esse processo se deu a partir de uma base bem mais baixa. Uma contribuição fundamental para tal crescimento adviria do papel estratégico desempenhado pelo Estado, munido de experiência na gestão do desenvolvimento desde a década de 1950.

Alguns dos elementos práticos primordiais das reformas teriam sido: gradualismo na implementação de medidas, experimentações, flexibilidade, e alto grau de pragmatismo na determinação de políticas (SHIRK, 1993; NAUGHTON, 2007). Tais reformas econômicas também diferiram das transições ocorridas nos países pós-comunistas do Leste Europeu, onde, de modo geral, a agenda liberal-ortodoxa advogada pelo Banco Mundial triunfou. A diferenciação entre as políticas da China e a dos países pós-comunistas tangeu basicamente aos seguintes aspectos: liberalização de preços, com a controvérsia entre gradualismo e terapias de choque; e a natureza da reestruturação das empresas, com os chineses eliminando gargalos estruturais e não-competitivos a nível micro (AMSDEN *et al.*, 1996: p.275-6). Enquanto o Leste Europeu equacionou a reestruturação do setor público com privatizações e venda de firmas, a China reestruturou suas estatais mediante mudanças na lógica de governança e alocação de recursos (DULBECCO e RENARD, 2003: p.327-8). Sem adentrar no escrutínio acerca da retração sofrida por grande maioria dos países pós-comunistas, o gráfico 1 permite visualizar a estabilidade e sistematicidade do crescimento chinês em paralelo com o colapso sofrido pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).<sup>3</sup>

Gráfico 1 – Comparação da trajetória do PIB na China e na URSS, 1952-2003



Fonte: MADDISON, 2007. Figura 3.1. p.61.

As políticas pensadas preconizavam a contribuição para o crescimento sem, contudo, ameaçar a capacidade geral do governo de operacionalizar o curso produtivo. Este imperativo da modernização econômica estaria sempre acima no prosseguimento das transformações sistêmicas realizadas, constituindo fator diferencial na estratégia transicional chinesa vis-à-vis a experiência do Leste Europeu, onde a estabilização monetária foi, por muitas vezes, privilegiada em detrimento de outros indicadores e da própria questão social (NAUGHTON, 1999: p.30-2).

Um entendimento do papel cambiante da política fiscal ao longo dos anos fornece pistas interessantes para entender as mudanças pelas quais a China passou com a transição do paradigma socialista. Durante o período maoísta da República Popular da China (RPC), havia intrínseco vínculo entre a política fiscal e o sistema de planejamento; e o cerne governamental era a “construção econômica”<sup>4</sup> (MADDISON, 2007: p.89). Pelo lado das receitas, o Estado auferia grande parte de seus rendimentos das empresas estatais que financiava (*State-Owned Enterprises*, ou SOE). Com exceção dos anos do Grande Salto Adiante (GSA)<sup>5</sup> e do início da Revolução Cultural<sup>6</sup>, a política fiscal do período maoísta foi relativamente cautelosa, com receitas geralmente sendo superiores aos gastos. Após 1978, não obstante, o papel direto do governo no fomento e controle do desenvolvimento viu-se reduzido a nível drástico, com a contribuição orçamentária prévia por parte das estatais desaparecendo e dando lugar a vastas redes de subsídios. A maior parte da tributação era agora coletada pelas autoridades locais, que detinham fortes interesses políticos e financeiros na lucratividade das empresas que geriam. O programa de reformas envolveu ainda uma descentralização das decisões produtivas também na agricultura, conferindo maior escopo para o empreendedorismo e atividades nas empresas gestadas pelos governos locais ou por indivíduos privadamente.

Visto este breve panorama, o presente trabalho buscará analisar o papel exercido pela descentralização política e fiscal no desempenho econômico chinês. A próxima seção trará uma tentativa de síntese da literatura pertinente à descentralização fiscal e ao conceito de federalismo de preservação de mercado, contextualizados à luz das instituições e seu impacto. A terceira seção delinear a estrutura de governança chinesa e as relações entre governo central- locais no período maoísta, descrevendo a economia política de planejamento central e seu *modus operandi* de alocação dos gastos públicos. A quarta, por sua vez, colocará em perspectiva as principais mudanças institucionais realizadas na primeira fase das reformas (1978 – 1994), em conjunto com os dados empíricos disponíveis e suas trajetórias apresentadas, aplicando os princípios do federalismo de preservação de mercado para avaliar a sustentação dos mesmos. A quinta e última seção trará um balanço geral, com prognósticos e conclusões apreendidas da estrutura geral deste estudo.

### **Instituições, desenvolvimento, e o federalismo fiscal**

Seguindo o estudo sobre o capitalismo chinês e suas transformações, este trabalho enfatizará a dinâmica organizacional e estrutural das unidades burocráticas do Estado, onde tópicos analíticos como descentralização e federalismo fiscal, sem dúvida, adquirem pertinência, principalmente em referência às reformas ocorridas no país asiático ao longo dos anos. Faz-se então imprescindível, primeiramente, um levantamento dos argumentos e tópicos de diversos autores que neste tema se inserem, bem como críticas colocadas, e também a problematização da perspectiva institucionalista com a qual dialogam.

O autor Douglass North (1990), por exemplo, atenta para duas questões fundamentais dentro do campo da economia política: primeiramente, como se dá a evolução das instituições em resposta a incentivos individuais, estratégias e escolhas; e, secundariamente, como as mesmas afetam o desempenho dos sistemas políticos e econômicos. Na obra “Institutions, Institutional Change, and Economic Performance” (1990), tais questionamentos são pensados à luz das variações no desempenho de economias em períodos temporais mais longos. Uma vez criadas, as instituições determinam custos para as ações em determinadas direções e em contextos políticos e econômicos diversos; limitando ainda o arranjo de escolhas factíveis aos indivíduos, podendo ser, nesse sentido, formais ou informais, sem se encontrarem atadas meramente a códigos ou regras procedimentais (NORTH, 1990: p.3). Concomitantemente, os constrangimentos impostos pelas instituições sobre as escolhas são penetrantes: seu papel de destaque no funcionamento da sociedade seria a redução da incerteza pelo estabelecimento de uma estrutura estável<sup>7</sup> (embora não necessariamente eficiente) da interação humana.

A teoria proposta por North se constrói a partir de uma teoria comportamental combinada com uma teoria dos custos transacionais; preconizando também instituições necessárias para fomentar a troca econômica, sendo estas variantes em sua complexidade (NORTH, 1990: p.27). Tais custos, em seu turno, refletirão incertezas existentes mediante a premiação de riscos; que, através da história, atuaram de forma limitadora ao crescimento econômico. Outro ponto importante de sua obra diz respeito à definição dos direitos de propriedade, que ocuparão papel primordial em sua teoria. Seriam, em suma, aqueles que facultam aos indivíduos a apropriação do próprio trabalho e dos bens e serviços os quais são detentores. As instituições se transformam com o tempo, e modificações fundamentais nos preços relativos seriam, de acordo com o autor, as

mais importantes fontes de tais mudanças (NORTH, 1990: p.83-4). Afinal, alterariam os próprios incentivos dos indivíduos dentro da interação humana. É preciso reiterar, no entanto, que as estruturas institucionais e de preços se encontram sempre em contínua e incremental mudança e evolução, implicando uma reestruturação gradual do arcabouço onde operam as interconexões entre constrangimentos formais e informais.

207

Sintetizando, a abordagem de North promete estender pontos construtivos da teoria neoclássica ao passo em que modifica a mesma via incorporação de informações incompletas e modelos subjetivos da realidade. O resultado seria uma amálgama da análise econômica com a política pensando os incentivos fornecidos pelo arcabouço institucional – as fontes da mudança incremental seriam os ganhos obtidos pelas organizações e empreendedores ao adquirirem técnicas, conhecimento, e informações que auxiliariam na ampliação de seus objetivos. O grau de comprometimento do regime político com o enraizamento de regras revela-se um fator crítico; pois, para o crescimento econômico ocorrer, o governo não deve meramente estabelecer uma configuração relevante de direitos, instituições e práticas, mas assumir um comprometimento crível diante deles. O papel elementar da constituição e das instituições políticas, consideradas endogenamente, seria colocar restrições ao poder do Estado, determinando, em parte, se o mesmo deteria um arranjo regulatório e produtivo em prol de uma pequena elite ou se produziria condições propícias para o crescimento de longo prazo (NORTH e WEINGAST, 1989: p.803-5).

Em um artigo acerca do papel econômico a ser cumprido pelas instituições, Weingast (1995) comenta que a inserção de mercados, para além de um sistema político apropriado, também requer fundamentações seguras para colocar uma medida de capacitação do Estado de confisco, com as instituições devendo criar uma amálgama e compromisso entre a esfera estatal e os direitos políticos e econômicos firmados. Um dilema político fundamental do sistema econômico é a dotação do governo de força o suficiente para proteger direitos de propriedade, reforçar contratos e realizar a taxação com relativo equilíbrio. Contudo, as condições de um sistema equitativo neste sentido não seriam nem um pouco óbvias. Para Weingast a melhor resposta diria respeito a uma estrutura de governança que limitasse relativamente o poder político discricionário com relação à esfera econômica e a preservação de mercados:

O componente central de um compromisso crível a um governo limitado seria que esses limites fossem auto-reforçantes. Para os limites sobre o governo serem sustentados, as autoridades políticas devem deter os incentivos para respeitá-los. Isso implica que os formuladores da reforma econômica devem prestar atenção não apenas ao conteúdo da reforma, mas como o exercício futuro da discricção política poderá alterar aquela política (WEINGAST, 1995: p.2).<sup>8</sup>

A ênfase para lograr tal estrutura estaria então no arranjo do federalismo, mecanismo inerente ao desenvolvimento de muitas nações, com especificação para o chamado Federalismo de Preservação de Mercados (*Market-Preserving Federalism*), limitando o grau de eventual cerceamento ao fomento da atividade econômica. Weingast definiria, de maneira geral, um sistema federalista enquanto dotado de duas características:

- a) Hierarquia de pelo menos dois níveis de governos, cada qual com seu escopo de autoridade bem delineado.
- b) Autonomia de cada governo sendo institucionalizada de forma a tornar as restrições do federalismo auto-reforçantes.

Em seguida, enfatizaria elementos adicionais que confeririam apelo ao Federalismo de Preservação de Mercado:

208

c) Existência de governos subnacionais detendo responsabilidades regulatórias primárias sobre a economia dentro de suas jurisdições.

d) Um mercado comum sendo assegurado, prevenindo instâncias de governos inferiores de criarem barreiras regulatórias contra movimentações gerais de bens e serviços.

e) Governos inferiores se defrontando com “constrangimento orçamentário duro” (*hard-budget constraint*), não possuindo nem a habilidade de imprimir moedas, nem detendo acesso generalizado a crédito.

Assim, a autoridade do governo central na determinação da política econômica se veria limitada, com empoderamento também das unidades políticas inferiores. De forma semelhante, o modelo desenvolvido por Tiebout (1956) pensaria o federalismo enquanto mecanismo descentralizador que mimetizaria o mercado. Contudo, traria pressuposições mais extremadas, acreditando que cada consumidor-eleitor estaria apto a deslocar-se para determinadas localidades ou comunidades detentoras de padrões de gastos, receitas, e provisões de bens e serviços públicos mais adequados à sua preferência. A problemática em tal ideia seria justamente pressupor a plena mobilidade de fatores<sup>9</sup>, assim como o pleno conhecimento e informações acerca dos diferentes padrões fiscais das esferas locais.

A indagação primordial tangendo à forma pela qual governos se comprometeriam com a provisão eficiente de bens públicos e a preservação de incentivos de mercado acabaria, inevitavelmente, sempre no arcabouço institucional e de governança do Estado, visto que tal preservação traria como imperativo que o mesmo fosse, concomitantemente, eficiente e parcialmente restringido (QIAN e WEINGAST, 1997: p.83). Ambos proporiem renovar a teoria econômica do federalismo, desvencilhando-se de limitações da vertente pregressa, ancorada em Hayek e no próprio Tiebout, buscando elucidar como firmas, instituições e estruturas formariam um arranjo que, interagindo com o mercado e seus agentes privados, alinharia incentivos dos gestores com os dos investidores. Instituições políticas desejáveis, por sua vez, seriam aquelas que, simultaneamente, alinhariam incentivos dos políticos oficiais com o bem-estar dos cidadãos, não arvorando uma predação fiscal contraproducente ao desenvolvimento: “The state must maintain ‘positive’ market incentives that reward economic success. When the government is tempted to take away too much income and wealth generated by the future success, individuals have no incentives to take risks and make effort today” (QIAN e WEINGAST, 1997: p.84). Da mesma forma, o Estado também precisa estar comprometido com incentivos “negativos” que punam falhas, no sentido que, uma vez que os governos prossigam endossando programas públicos ineficientes ou demasiadamente custosos, poderia acarretar na ausência de motivações, tanto por parte de indivíduos quanto dos gestores e *policy makers* em evitarem erros e desperdícios.

Uma problemática negativa emergente na eventual ausência de tais predicados — tanto os incentivos positivos compensando desempenhos economicamente eficientes quanto incentivos negativos punitivos a performances sofríveis — é a do constrangimento orçamentário brando (*soft-budget constraint*), cujo equacionamento se daria apenas pelo já destacado compromisso crível com o mercado e os agentes privados, a ser obtido com o federalismo e uma modalidade apropriada de descentralização, com os governos subnacionais detendo autoridade primária sobre suas respectivas jurisdições (NORTH e

WEINGAST, 1989; NORTH, 1990; WEINGAST, 1995; MONTINOLA *et al.*, 1996; QIAN e WEINGAST, 1997; McKINNON, 1997).

209

Uma interpretação mais crítica do federalismo de preservação de mercados é fornecida por Rodden e Rose-Ackerman (1997), detidos nas implicações normativas de tal conceito. Os autores salientam que, ainda que um modelo institucional perfeitamente estável e eficiente de tal federalismo pudesse ser constituído, não consideraria questões importantes como a redistribuição de riquezas e o impedimento ao aumento das disparidades regionais. Na ausência de um governo central redistributivista ou uma base de taxaço confiável, jurisdições mais pobres se veriam possivelmente diante de consideráveis desvantagens competitivas vis-à-vis as mais ricas. Por outro lado, também reconhecem pontos de tal teoria, alegando que a perspectiva de interferência excessiva atuaria sobre os investimentos e a atividade econômica; de modo que, para promover o crescimento, instituições políticas deveriam comprometer crivelmente o Estado à preservação de mercados (RODDEN e ROSE-ACKERMAN, 1997: p.1522). Também sustentam que o controle descentralizado da economia, por parte de governos subnacionais dentro de um mercado comum, preveniria a interferência excessiva do governo central. Ademais, a competição intergovernamental por fontes móveis de receitas também constrangeria os governos subnacionais individualmente. Desta forma, sob tais considerações e circunstâncias, o federalismo de preservação de mercados poderia entrar em um equilíbrio auto-reforçante. Contudo, escancaram e criticam largamente a visão maniqueísta do Estado apresentada por tais estudiosos:

O modelo transmite a mensagem de que a melhor forma de encorajar o investimento e o crescimento é restringir crivelmente o governo de regular a economia e redistribuir recursos. O modelo do FPM assume um Estado rentista e predatório — um Leviatã que deve ser impedido de expropriar os excessos de valores de cidadãos e empresas. O problema do desenvolvimento econômico é apresentado apenas como uma questão de constranger esse Leviatã, e o FPM tenta explicar como isso pode ser realizado mediante instituições federais descentralizadas (RODDEN e ROSE-ACKERMAN, 1997: p.1568-9)<sup>10</sup>.

Justamente por tal literatura demonstrar demasiada ênfase na limitação das capacidades estatais, problemas como a coordenação, redistribuição, entre outros, receberiam pouca atenção. Uma posição extremada de boa parte dos autores pertencentes ao arcabouço do federalismo de preservação de mercados creditaria muitas vezes ao Estado nada além de expropriação e má gestão, argumentando que as melhores instituições seriam aquelas que o insulassem das pressões de demandas ineficientes e coalizões distributivas. Para Rodden e Rose-Ackerman, finalmente, o principal desafio seria germinar uma economia política do federalismo que concilie pressões do lado da demanda com estrangimentos pelo lado da oferta — sob determinadas condições institucionais e políticas, líderes subnacionais de fato poderão responder a demandas ampliadoras da eficiência. Concomitantemente, sob outras condições, instituições federais descentralizadas podem também prover o arcabouço para um Estado limitado, mas capaz. A tarefa elementar da teoria do federalismo de preservação de mercado é exatamente especificar todas essas condições.

Embora concorde com a consideração de Rodden e Rose-Ackerman de que a problemática da equidade pode vir a ser um elemento danoso à viabilidade do federalismo de preservação de mercado, McKinnon pondera que políticas fiscais pautadas na equalização intergovernamental seriam ainda mais perniciosas pela possibilidade de solaparem a independência fiscal das localidades e abrandar seus estrangimentos orçamentários. O

problema de pressão existente com o cerceamento federal seria muito mais orçamentário do que regulatório: enquanto as restrições governamentais permanecerem rígidas, a competição efetivamente terá caráter de preservação de mercados. Caso contrário, os mercados financeiros se verão incapazes de prevenir um excessivo cerceamento por parte do centro, erodindo essa lógica do federalismo (McKINNON, 1997: p.1578). A despeito de tal reiteração, a validade das proposições de Rodden e Rose-Ackerman não se perderia, com os autores defendendo, na verdade, estudos mais meticulosos das instituições políticas de forma a isolar quais condições exatas propiciariam ao governo central uma estrutura de incentivos que vislumbre além de demandas e determinados interesses, programando políticas eficientes e favoráveis ao desenvolvimento.

210

Por fim, para destacar a importância histórica, política e econômica do federalismo fiscal, recorre-se à visão de Oates, para quem a descentralização teria assumido relevância enquanto mecanismo de ruptura com o modelo centralizador de planejamento anteriormente vigente em muitos países, dentre eles a própria China. Assim, o objetivo da reestruturação do setor público não seria descentralizar em si, mas alinhar responsabilidades e instrumentos fiscais com os níveis apropriados de governo (OATES, 1999: p.1120). Ademais, conforme denota, o potencial da descentralização fiscal melhorar o desempenho político e econômico só pode ser avaliado nos termos das circunstâncias específicas que caracterizam a condição de uma nação em desenvolvimento (OATES, 1999, p.1143). Uma frequente e alta dependência das localidades das transferências de instâncias superiores tolheria seus estímulos para decisões fiscais prudentes e responsáveis, pois as decisões nessa área seriam, em tese, produto de negociações políticas entre autoridades centrais e locais, pouco considerando custos e benefícios de programas públicos prospectivos.

Em síntese, o destaque do programa de reforma e descentralização fiscal, engendrando supostamente controles mais rígidos e auto-reforçantes a níveis subnacionais de governo, seria a introdução de mecanismos institucionais de provisão de incentivos para autoridades burocratas atuarem efetivamente em interesse público. Com base nos elementos e na caracterização do federalismo de preservação de mercado fornecida, adentraremos no escrutínio das mudanças da estrutura fiscal da China durante o período das reformas, com suas peculiaridades e particularidades, e também o delineamento geral dos pilares do modelo econômico de planejamento central existente durante o período maoísta, antes das modernizações e transformações de grau mais profundo operarem, conforme será visto em seguida.

### **As implicações da economia planificada para os arranjos fiscais**

A presente seção buscará reconstituir, à luz do desenvolvimento histórico da RPC no período maoísta, e pontuando até as modificações fundamentais de sua estrutura produtiva quando da ascensão de Deng Xiaoping e da ala reformista ao poder em 1978, os eventos determinantes para a formatação e alteração de seus distintos arranjos fiscais existentes.

Tendo em vista o delineamento geral da macroeconomia planificada, caberá aqui aprofundar a questão fiscal propriamente, traçando a evolução deste sistema formal em tal período, com ênfase para o recorte temporal compreendido a partir de 1970 até a abertura econômica e início das reformas. O tópico das relações orçamentárias central-provinciais está entre um dos mais significativos, enigmáticos e intrincados elementos dos procedimentos governamentais chineses (OKSENBERG e TONG, 1991). O sistema de tais relações teve diversos traços resilientes desde 1949, a saber:

1) Pelo menos em teoria, o governo central detinha predominância, para não falar em um monopólio virtual, sobre a política fiscal: autoridade orçamentária, controle sobre vários sistemas de gerenciamento, e alguns outros poderes extraordinários neste sentido.

211

2) O governo central adotava um orçamento unificado e presidia um processo orçamentário incluindo os do governo central, das províncias e das unidades subprovinciais. Tudo administrado conforme uma hierarquia de planejamento e departamentos financeiros.

3) O governo central se engajava em transferências inter-regionais e inter-setoriais, redistribuindo recursos e fundos de algumas regiões e setores para outros.

4) O governo central se utilizava de vasta regulação administrativa para executar a tarefa da estabilização, preferencialmente à intervenção via mercado.

O governo central, desse modo, determinava quase unilateralmente os orçamentos gastos nas esferas provinciais, monopolizando a autoridade financeira formal e compartilhando responsabilidades fiscais e recursos com as instâncias inferiores. Em função da ausência de uma burocracia institucionalizada nacionalmente para a coleta de receitas, os oficiais locais atuavam na coleta de lucros e taxas enquanto agentes do governo central (TONG, 1989: p.1-4; SHIRK, 1993: p.156-7).

Para lograr uma equidade macroeconômica e a transferência de recursos, o governo central detinha quatro arranjos de controles sobre os gastos e receitas provinciais: atribuíu fontes de receitas para as províncias e estipulava níveis de compartilhamento das mesmas; determinava o nível de gasto local em períodos de controle central mediante alvos mandatários acerca dos montantes a serem gastos para cada categoria (de gastos) principal; podia regular as receitas e dispêndios provinciais através dos calendários e cronogramas de gastos e coletas de receitas, operações financeiras e procedimentos de registros; e, por fim, poderia promulgar medidas fiscais extraordinárias, como: requisição de excedentes provinciais, empréstimos forçados, congelamento de contas e registros bancários locais, etc. Evidentemente, existiriam limites aos controles do governo central, devendo este, em contrapartida, induzir a responsabilidade fiscal das províncias, conferindo alguma flexibilidade às mesmas para adaptarem os direcionamentos centrais às suas condições locais extremamente díspares e variadas. Conforme Oksenberg e Tong, 1991: p.4-5<sup>11</sup> argumentam:

A mistura dos mecanismos acima de controle central e poderes fiscais locais variou de período para período, dependendo se o objetivo das políticas era expansão ou retração, e fomentando as iniciativas locais ou impondo uma uniformidade nacional. Em geral, quando as autoridades centrais buscaram a expansão econômica, as províncias receberam maiores receitas e maior autonomia para alocarem seus recursos expandidos, enquanto que a centralização acompanhou esforços para arrefecer o crescimento econômico.

Na visão dos autores, ao longo dos anos da RPC, as rupturas administrativas e descontinuidades estruturais enfraqueceram as próprias capacidades estatais do governo central no que tange ao planejamento econômico e o reforço a metas fiscais.

Seguindo-se à morte de Mao em 9 de setembro de 1976, a economia política chinesa adentra em uma trajetória de evolução acentuada, com o lócus do conflito passando do “assalto” ideológico da planificação central para as relações dialéticas entre Estado, planejamento e mercado. A eliminação conseguinte da “Gangue dos Quatro”<sup>12</sup>, antípoda

ferrenha a qualquer “revisonismo” dentro do partido, joga por terra todos os obstáculos e impedimentos políticos até aquele momento às Quatro Modernizações, estabelecidas por Zhou Enlai<sup>13</sup> em 1963 e resgatadas intensamente pelos líderes Hua Guofeng e Deng Xiaoping<sup>14</sup>. A produção, em dimensão unicamente quantitativa, tornava-se agora prioridade e objetivo fundamental do Estado, em meio à antinomia produção-revolução; e a estabilidade política tornava-se tanto fim quanto meio para as novas lideranças, com rejeição a princípios organizacionais da sociedade previamente existente (MARTI, 2007: p.1-3; LYRIO, 2010: p.89).

No desempenho fiscal, melhorias seriam observadas em meio às mudanças engendradas, com a administração de Hua buscando experimentações político-institucionais diversas, e dotadas de horizonte de curto prazo, refletindo demandas que as províncias e seus líderes desejavam acomodar, dentre elas a mais importante sendo a manutenção de uma maior autoridade orçamentária (OKSENBERG e TONG, 1991: p.13). A descrição de tal evolução tortuosa guarda em si uma série de complexidades e problemas inerentes à reforma fiscal, com duas pontuações: primeiramente, foi a Revolução Cultural o verdadeiro divisor de águas na evolução da relação central-provincial. Se, entre 1950 e 1966, o sistema era relativamente simples, após 1970 passou a ser objeto de contínua mudança e gradualismo. Secundariamente, sua lógica se tornou mais complexa de modo a dificultar a capacidade de gerenciamento por parte de seus operadores; com isso se atribuindo, em certo sentido, à inconsistência na sua implementação.

A seguir, a tabela 1 sintetiza o quadro geral dos principais arranjos existentes neste período histórico<sup>15</sup>. Dentre os pontuados abaixo, o arranjo de compartilhamento de receita total será o que prosperará futuramente para o esquema de contratação fiscal, inspirando o debate acerca da descentralização, com todas as receitas localmente coletadas sendo reunidas e havendo sobre elas deliberação entre as esferas do governo para definição do nível de compartilhamento

**Tabela 1 – Evolução das Relações Fiscais entre Centro e Províncias, 1971-1984: Cinco Principais Arranjos Institucionais**

Arranjo Institucional	Escopo Espaço-Temporal	Ministérios Centrais determinam metas fiscais mandatórias	Economias Orçamentárias recebidas por	Duração do contrato (em anos)
Centralização Total	1950, 1968	Sim	Centro	1
Divisão de Receitas	1951-1957	Sim	Centro/Províncias	1
	1958, 1979 em Sichuan; 1980-1982 em 15 províncias	Não	Províncias	5
Compartilhamento Total de Receitas	1959-1967, 1969-1970, 1976-1978	Sim	Centro/Províncias	1
	1980-1982 em Beijing, Tianjin, Shanghai	Sim	Centro/Províncias	1
	1977-1980 em Jiangsu	Não	Centro/Províncias	4
	1982-1984	Não	Centro/Províncias	5
Dissociação dos Gastos das Receitas	1974-1975	Não	Províncias	1

Arranjo Institucional	Escopo Espaço-Temporal	Ministérios Centrais determinam metas fiscais mandatórias	Economias Orçamentárias recebidas por	Duração do contrato (em anos)
Transferências de Montante Fixo	1971-1973	Não	Províncias	1
	1979-1984 em Guangdong, Fujian	Não	Províncias	5

Fonte: OKSEBERG e TONG, 1991.

Para além da dicotomia centralização-descentralização, é enriquecedor considerar os mecanismos orçamentários alternativos com os quais o centro buscava equilibrar as necessidades politicamente conflitivas do controle central e autonomia provincial. De maneira geral, desde a Revolução Cultural a estrutura fiscal se vê menos centralizada; e desde 1971 as províncias adquirem autoridade orçamentária para formatar o gasto local, uma parcela do excedente, e taxas de compartilhamento de receitas fixas por diversos anos.

Passado o episódio histórico de paralisia administrativa das agências planejadoras do governo central, Beijing procurou elucidar bases para um regime dotado de maior esforço fiscal provincial, gerando maiores receitas para o governo central por um lado, enquanto preservaria, por outro, o controle sobre as localidades e a manutenção de algum grau de igualdade interprovincial. Desta maneira, a reforma do sistema em 1971 iniciou a longa busca por uma reconciliação dos interesses entre tais esferas, com experimentações favorecendo as províncias, principalmente na década de 1980. Seria simplista, entretanto, descrever tal tendência unicamente como uma descentralização crescente, principalmente em virtude do padrão apresentado não ser linear. O equívoco da dicotomia centralizado/descentralizado é supor um jogo de soma zero, quando a correta compreensão deveria destacar a complexidade dos arranjos contratuais, arregimentando maior esforço local, contextualizado em uma mudança das estruturas a qual, afetando tanto o lado das receitas quanto das despesas do orçamento central e provinciais, levaria a constantes barganhas políticas e alterações no que tange a estes mesmos arranjos (OKSEBERG e TONG, 1991: p.30).

### **As reformas de Deng Xiaoping – estrutura de governança redesenhada**

Embora uma gama de fatores possa ser apontada no debate acerca do paradigma mudancista do país, ainda assim o entendimento das reformas ficaria incompleto e inadequado se ignorasse as transformações realizadas na estrutura fiscal (OI, 1992; SHIRK, 1993; WEINGAST, 1995; MONTINOLA *et al.*, 1996; LIN e LIU, 2000; QIAN, 2002; DULBECCO e RENARD, 2003). O início teria se dado com uma reforma política, delegando maior liberdade em grau substancial aos governos locais para fomentarem a criação de mercados, empresas, e o próprio crescimento econômico:

Como parte dos esforços para prosseguir com as reformas econômicas, as autoridades centrais chinesas instituíram uma forma de descentralização política que limitou seu próprio poder. Essa descentralização produziu uma forma de federalismo de preservação de mercado. Este federalismo, de estilo chinês, difere consideravelmente do federalismo de estilo Ocidental – por exemplo, ao não ter conexão com direitos individuais e liberdades políticas. Não obstante, o sistema político chinês se aproxima das cinco características necessárias ao federalismo de preservação de mercados identificado acima. Crítica para o sucesso econômico da China, a nova descentralização teria dotado os governos locais discricção considerável sobre a política econômica (WEINGAST, 1995: p.22)<sup>17</sup>.

Interpretações como a de Weingast acima atribuem diretamente à descentralização o principal propulsor para o desenvolvimento e crescimento econômico subsequente, tendo o particularismo de conciliar, na mesma lógica, a permanência da ordem institucional estabelecida, requerida para a coordenação e o planejamento, e a flexibilidade das instituições necessárias para adaptação à abertura (DULBECCO e RENARD, 2003: p.327). Tal visão seria mobilizada também em torno da instauração de um suposto “federalismo de estilo chinês”, que se mostraria um arranjo capaz de preservar o incipiente mercado e seus agentes, obedecendo, na visão geral da literatura pertinente a tal conceito, os cinco requisitos do federalismo de preservação de mercados (WEINGAST, 1995; MONTINOLA *et al.*, 1996; QIAN, 2002). O objetivo desta seção é, então, explicitar os principais argumentos desta literatura e interpretação, arguindo em que medida seus pontos defendidos se sustentam ou não, diante de dados empíricos e uma perspectiva crítica de autores que contribuem para o debate.

Montinola *et al.* (1996) sustentam como fatores de mudança fundamentais dentro do processo de transição chinesa: a descentralização política, fortalecendo governos locais e alterando as relações entre esfera central e local quase de modo irreversível; a mudança na ideologia de um dogmatismo maoísta-leninista para um pragmatismo; e, finalmente, a própria abertura econômica ao mundo exterior. Todas estas mudanças teriam se agregado de modo a produzir justamente o que determinam como “federalismo de estilo chinês”, possuindo o caráter de preservar o funcionamento de mercados pela presença de uma durabilidade política contida em tal arranjo, significando que a descentralização do poder político não se daria somente sobre a discricção da autoridade de poder central. O ponto relevante seria que tais reformas se encontrariam agora, conforme tal visão, em um ponto árduo de serem revertidas, revelando, em certo sentido, um grau de comprometimento.

A descentralização chinesa diferiria das Ocidentais em muitas formas, com o federalismo ocidental quase sempre se encontrando enraizado em um sistema explícito de proteção dos direitos individuais; com fundações constitucionais explícitas e fortes; e também se encontrando associado à democratização, representação, e liberdade política. Nenhum de tais fatores se veria presente na China. Ainda assim, suas instituições evoluíram de forma a se complementarem com as condições iniciais para funcionarem como ponto de partida para o objetivo do desenvolvimento. Por trás das reformas chinesas jaz uma profunda transformação institucional amalgamando mercado, firmas e o governo, no que pode ser alcunhado de instituições transicionais (QIAN, 2002: p.1).

Não obstante, como definido previamente, o federalismo de preservação de mercados não dependeria propriamente apenas de relações políticas entre os níveis de governo (MONTINOLA *et al.*, 1996: p.60); o que levaria os autores a buscarem evidências do país com relação a cada um dos cinco pontos pertinentes a tal conceito. As diferenças notadas acima entre o federalismo ocidental e o chinês constituem o primeiro aspecto desta conceituação. O segundo tange à natureza específica das mudanças institucionais da descentralização permeando as reformas, a crescente dependência dos mercados e a abertura para o exterior. É imprescindível destacar que a ideia de descentralização não era nova no país — duas ondas de descentralização administrativa ocorreram durante o Grande Salto Adiante em 1958 e durante a Revolução Cultural ao longo da década de 1970. Salienta-se, com isso, que os líderes reformistas teriam em muito aprendido com o próprio Mao a questão de “apelar para as províncias”, conforme ocorrido nestes dois episódios históricos, onde se deu a ampliação da participação política proporcional dos líderes locais junto ao Comitê Central do PCC, feito este repetido por Deng Xiaoping nos

anos 1980, enquanto estratégia política de modo a buscar facilitar o caminho das reformas (SHIRK, 1993: p.150-1).

215

A diferenciação efetiva da descentralização dos anos 1980 com relação às ondas anteriores seria a relegação agora a mecanismos de mercado, controle maior das instâncias estatais e governamentais inferiores sobre suas respectivas economias, e a abertura às cadeias produtivas externas. Tais traços, sem dúvida, projetariam consequências tanto para as instituições políticas quanto para o próprio desempenho econômico. O estopim das reformas foi a delegação de diversas empresas estatais (*State-Owned Enterprises*, ou SOEs) para os governos locais.

Caberá agora adentrar propriamente na questão dos incentivos, que, encontrando-se enraizados nas instituições, condicionam as ações dos agentes (SHIRK, 1993; OI, 1995). Pelo início da década de 1980, a China implementou um sistema de compartilhamento de receitas fiscais entre dois níveis adjacentes de governo, sob o slogan “comendo em cozinhas separadas” (*eating in separate kitchens*). A ideia era de um governo regional, de nível inferior, estabelecendo contrato fiscal com outra instância governamental de nível superior sobre uma quantia total das receitas tributárias e lucros a serem remetidos nos anos seguintes. Ao final do período, a unidade subnacional ficaria com o eventual excedente. Tal sistema foi mantido até o fim de 1993, como nova reforma fiscal ocorrendo em 1994. As intenções deste arranjo seriam, na visão de Qian, garantir ao centro montante fixo de receitas e prover aos governos provinciais incentivos para fomentarem as economias locais e suas próprias bases de arrecadação. A lógica de tal esquema de contratação fiscal, de lograr grandes montantes fixos de remessas e altas taxas de retenção marginal das receitas locais, supostamente teria atendido ambas as intenções (QIAN, 2002: p.28). O arranjo de contratação fiscal poderia ser interpretado ainda como uma estratégia de caráter corporativista<sup>18</sup>, disseminando riscos e recursos para maximizar os interesses das localidades (OI, 1995: p.1148). Corroborando seu papel, Montinola *et al.* argumentam que estes novos arcabouços institucionais fiscais induziram a uma correlação fortemente positiva entre as receitas e a prosperidade econômica local para todas as províncias e cidades, provendo aos oficiais as condições para induzi-la (1996: p.64).

Para além da contratação fiscal das receitas, outro aspecto interessante na descentralização seria a expansão dos chamados fundos extra-orçamentários, categorias de receitas coletadas pelos governos locais e ministérios, incluindo alguns lucros retidos das empresas estatais. No início da década de 1990 as receitas extra-orçamentárias alcançaram praticamente o mesmo patamar que as orçamentárias. Contudo, diferentemente destas últimas, submetidas à distribuição com os governos superiores, as receitas extra-orçamentárias são retidas pelos governos locais em sua totalidade; com estes passando a deter também autoridade total para definirem impostos ou taxas enquadradas nesta categoria, assegurando assim um uso mais flexível e uma proteção contra a predação por parte dos governantes centrais, conforme a passagem abaixo atesta:

A título de resumo, essas mudanças provêm independência substancial aos governos na China, do provincial ao municipal, o que garante que os governos em cada região assumam responsabilidades primárias para o desenvolvimento econômico naquela região. Portanto, esses governos possuem tanto uma autonomia fiscal significativa do governo central quanto considerável autoridade independente sobre suas economias (MONTINOLA *et al.*, 1996: p.64)<sup>19</sup>.

Anteriormente às reformas, os governos locais não detinham autoridade para determinarem seus gastos. Já depois, teriam a adquirido e se fortalecido diante dos

próprios orçamentos e sobre a estruturação dos gastos dentro do amplo rol de guias e diretrizes dispostos pelo governo central (QIAN, 2002). As províncias também adquiriram autoridade para determinarem os arranjos fiscais dentro das instâncias sub-provinciais que lhes eram pertinentes. Com relação ao terceiro ponto do federalismo de preservação de mercados, de forma contrastante às descentralizações que acompanharam o GSA e a Revolução Cultural, a descentralização no atual estágio de reformas guarda uma associação com a crescente mercantilização. Apesar das imperfeições, o desenvolvimento de uma maior mobilidade de fatores entre regiões atingiu um grau considerável, corroborando possivelmente a proximidade com um mercado comum onde a autoridade governamental policiasse tal mobilidade entre as jurisdições subgovernamentais chinesas (MONTINOLA *et al.*, 1996: p.65). O constrangimento fiscal e orçamentário, por sua vez, seria relativamente duro a todos os níveis de governo devido às receitas tributárias declinantes e as transferências limitadas sob os esquemas de compartilhamento. A única exceção seria o sistema estatal bancário, que teria se tornado a mais significativa fonte de constrangimento orçamentário brando a nível dos condados ou acima (MONTINOLA *et al.*, 1996: p.66).

216

Buscando sumarizar o tópico do federalismo de estilo chinês, denota-se uma gama de fatores, amplamente recorrida ao longo de tal literatura, que contribuiria para a durabilidade das reformas perpetradas, limitando consideravelmente a discricão do governo central de forma a compeli-lo bastante em não tentar uma eventual reversão. São estes fatores os seguintes:

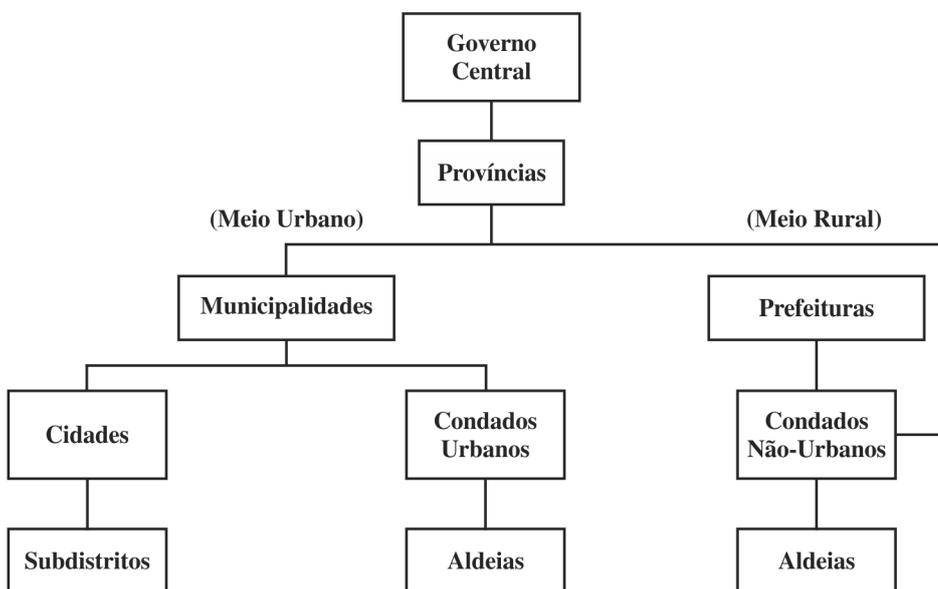
- a) Como resultado das reformas, “centros de poderes” rivais emergiram na China, no sentido de que governos locais, particularmente aqueles em áreas de grande crescimento, agora possuiriam fontes substanciais e independentes de receitas, autoridade, e suporte político;
- b) A despeito de muitos oficiais locais ainda serem apontados ou demitidos pelo governo central, sua autoridade é consolidada e estendida por seu acesso e controle de informações locais e recursos (caso das receitas extra-orçamentárias);
- c) Declínio gradual da autoridade pessoal dos líderes nacionais e a emergência dos governos locais enfraqueceu em certa medida o alcance do PCC nos níveis inferiores, com muitos oficiais agora detendo maior lealdade às suas respectivas localidades do que ao governo central;
- d) Com a expansão da economia privada de mercado, a capacidade do governo central de monitorar e controlar o comportamento econômico local reduziu-se enormemente;
- e) Como notado acima, qualquer eventual empreitada pelo centro de cerceamento econômico às localidades restringiria suas próprias capacidades financeiras, possivelmente levantando o espectro da derrocada da União Soviética.

Seria perceptível, conforme os autores, como estas modificações endossariam as reformas econômicas com algum patamar de durabilidade política, ampliando os custos de uma recentralização da autoridade política. Os intentos frustrados de recentralização seguindo os acontecimentos da Praça Tiananmen<sup>20</sup> supostamente corroborariam a consistência de tal lógica. O argumento aqui estruturado não implica que qualquer cerceamento futuro se veja impossibilitado, mas sim que seria mais custoso e factível de falhar, tornando-se improvável (MONTINOLA *et al.*, 1996: p.72-3).

As mudanças ocorridas na estrutura fiscal do Estado chinês ao longo da década de 1980 atuaram então no sentido de deslocamento de um sistema mais unitário, donde o governo central tinha absoluto controle sobre a coleta de receitas, que eram compartilhadas entre governos centrais e provinciais. Sob o arranjo do período maoísta, a maioria das províncias era requerida a remeter uma porção de suas receitas orçamentárias para o governo central. Em casos onde as receitas provinciais não poderiam cobrir os gastos específicos, o governo central atuava provendo subsídios para tais unidades. Deste modo, arranjos fiscais similares foram traçados entre esferas governamentais a nível subnacional. Se as mudanças no sistema fiscal se mostrarem realmente tão condutoras do crescimento econômico, as reformas futuras, em tese, deveriam então, supostamente, fortalecer e institucionalizar ainda mais o sistema descentralizado (LIN e LIU, 2000: p.2).

Não obstante, ao se esmiuçar os pontos nodais da bibliografia pertinente ao federalismo de estilo chinês, contextualizando suas premissas e os cinco itens prévios dentro de um escopo mais amplo e confrontando com alguns dados empíricos, ficariam nítidas diversas pontuações e incompatibilidades dentro de tal raciocínio argumentativo. Primeiramente, de fato, se tornou mais perceptível a hierarquia entre níveis de governo, com relações fiscais estabelecidas entre a esfera central e a subnacional mediante o regime de contratação, que teria logrado a descentralização fiscal mais efetivamente. Para além deste quesito, os poderes dos governos locais se viram cristalizados na própria constituição, com um princípio de divisão de poderes bem delineado (BANCO MUNDIAL, 1993: p.52):

**Figura 1 – Estrutura de Governo na China**



Fonte: BANCO MUNDIAL, 1993. Figura 13.1. Tradução própria.

Seria problemático, no entanto, partilhar do ponto salientado por Montinola *et al* de que “centros de poder” locais emergiriam com fontes substanciais de receitas, autoridade, e suporte político. Se, de fato, as localidades, enfaticamente as províncias, estariam agora inclinadas para obter ganhos financeiros e maior produção industrial dentro do horizonte temporal dos contratos fiscais tecidos, atenta-se que sua efetiva institucionalização era restrita pelo escopo de tempo dos próprios contratos (WONG, 1991).

A evolução dos esquemas fiscais revela também a habilidade dos oficiais provinciais em obterem concessões por parte do centro em virtude da necessidade dos líderes políticos deste último de apoio para a condução das reformas. Contudo, a conjuntura tanto política quanto econômica interferia fortemente nos processos de barganha da autoridade fiscal, travados entre oficiais das localidades e o departamento orçamentário do Ministério das Finanças da China, com um equilíbrio relativo entre ambas as esferas de poder (SHIRK, 1993: p.169-170). Seria mais coerente a retórica de que, defrontados com pressões orçamentárias intensas do esquema de compartilhamento de receitas, e um sistema tributário que permanecia dependente do setor secundário para geração de arrecadação de receitas, os governos locais não tiveram escolha a não ser engajarem-se na expansão industrial (WONG, 1991: p.694). Seria controverso então falar em independência tanto em termos de receitas, quanto em termos de autoridade e suporte político. Muito embora o novo arcabouço institucional facultasse efetivamente maior autonomia local sobre os gastos, a descrição sobre as esferas governamentais locais era restringida, com o governo central influenciando e tolhendo a composição através de quotas de controle do Ministério das Finanças, determinando os gastos permitidos (BANCO MUNDIAL, 1993: p.54).

A autonomia das instâncias governamentais inferiores vis-à-vis a central, no sentido de imbuir uma restrição auto-reforçante ao federalismo; amalgamada à visão da autoridade regulatória local primária e efetiva sobre a economia dentro de suas jurisdições, também se veria difícil de ser corroborada, por carecer de uma real visão desempenhada politicamente pelo governo central durante a década das reformas. Os poderes “abdicados” por Beijing não necessariamente seriam logrados pelo governo local: o verdadeiro cenário seria de uma crescente complexidade da economia e sociedade chinesa conforme o país adentrava no ciclo modernizante, tornando as capacidades de monitoramento uma tarefa bastante mais abrangente e difícil (CAI e TREISMAN, 2006: p.5).

O real “localismo” das iniciativas econômicas chinesas também deve ser examinado em profundidade. As autoridades centrais sempre estiveram profundamente engajadas no paradigma de crescimento econômico: contribuindo, acelerando e compartilhando descobertas de arranjos institucionais mais úteis; mitigando, sempre que possível, resistências políticas ao processo reformista. Reitera-se, igualmente, o papel do próprio Deng, efetivando substituições por parte do governo central por quadros políticos mais comprometidos com a velocidade das mudanças econômicas sempre quando necessário. As províncias foram facilitadoras da implementação, mas as autoridades centrais mantiveram-se na regulação de tal processo todo o tempo, determinando parâmetros, monitorando resultados e autorizando extensões (CAI e TREISMAN, 2006: p.15). O controle central também elucida a forma como a própria localização das ZEEs e os novos experimentos fiscais foram programados, com predileção, a fim de riscos políticos e econômicos reduzidos, por províncias subdesenvolvidas.

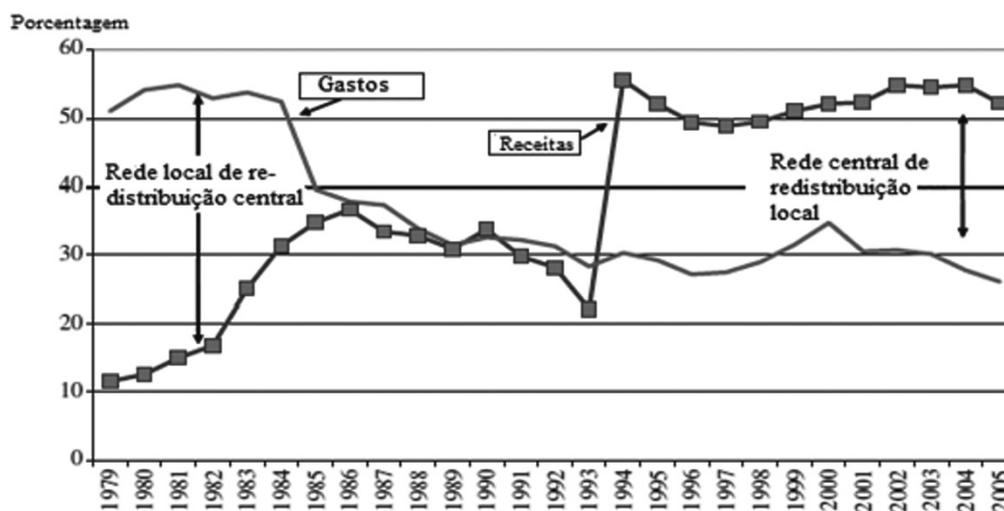
Uma exemplificação que atesta definitivamente a incapacidade plena dos governos locais de resistirem às intervenções centrais “predatórias” refere-se à investigação histórica do próprio interregno conservador seguido após os eventos em Tiananmen, onde o governador de Guangdong e quadro histórico do PCC, Ye Xuanping, foi demovido pelo governo central ao discordar de suas diretrizes. Ademais, em 1994 o sistema de contratação fiscal, eixo estrutural de tal descentralização, foi substituído por outro arranjo institucional, de preferência do líder Li Peng, com os governos provinciais não mais coletando tributos para o centro, e com sua parcela de retenção sendo diminuída consideravelmente. O ponto aqui enfatizado é que as autoridades centrais dificilmente

encontravam obstáculos na remoção de líderes regionais em várias ocasiões: se é inegável que os gestores nacionais em Beijing tiveram atritos mais salientes no intento de demoverem líderes mais recalcitrantes como o próprio Ye, tal fato não se atribuía a nenhum mecanismo de coordenação de protesto ou defesa corporativa por parte dos oficiais locais. O fato era que diversos desses próprios governadores e líderes exploravam individualmente suas redes de conexões verticais, buscando proteção de importantes “patrões” políticos na esfera central do Estado (CAI e TREISMAN, 2006: p.18-9).

A próxima questão problematizada refere-se ao suposto “mercado comum” – garantidor de que instâncias dos governos inferiores não criassem barreiras regulatórias contra movimentações gerais de bens e serviços; e também que haveria sido reduzida a capacidade do governo central de monitorar e influir no comportamento econômico local. Tal concepção entraria em contradição direta com a descrição de Oi, alegando que, a despeito do empenho para aumentarem as receitas, os governos locais de forma alguma poderiam se comportar simplesmente com o mero intento corporativista de maximização de lucros, em função das tensões da “dupla representatividade”<sup>21</sup>. Tais tensões perpassariam quaisquer quadros de oficiais, tendo de olhar pelos interesses tanto locais quanto centrais, muito embora não negligenciassem seus próprios objetivos políticos (OI, 1992: p.114-5). Também foi perceptível a segmentação do mercado nacional em função do protecionismo, resultado direto da competição entre governos locais pelo comércio exterior e pelos investimentos, com um grau de interferência administrativa local e fragmentação onde despontava o rentismo do comportamento empresarial (SHIRK, 1993; HUNG, 2009: p.192). A importância do fomento industrial em tal modalidade descentralizadora também favoreceu a indução dos oficiais à intervenção burocrática sempre que possível, exacerbando as já existentes tendências de protecionismo regional (WONG, 1991: p.694; HUNG, 2009: p.192).

Por fim, a retórica da descentralização fiscal engendrando constrangimentos orçamentários duros<sup>22</sup> (*hard budget constraints*) não se sustenta, tanto pela ótica da firma quanto do próprio governo; não ficando nítido de que forma contribuiria para o melhor desempenho econômico. Ainda que a competição por capital tenha endurecido o constrangimento orçamentário de algumas estatais das localidades, simultaneamente relaxou para outras firmas, detentoras de parcerias com investidores externos. Assim, a descentralização fiscal parece ter flexibilizado, com uma disciplina financeira maior sendo lograda apenas no final dos anos 1990, refletindo a reimposição de controles por parte do governo central (CAI e TREISMAN, 2006: p.30). Concomitantemente, a parcela de empresas industriais estatais deficitárias caiu entre 1976 e 1985, mas aumentou dramaticamente ao longo dos anos seguintes, em especial na década posterior (CAI e TREISMAN, 2006: p.31). Concluindo, um elemento interessante a ser notado, e que salienta um aspecto pernicioso da descentralização da capacidade fiscal da esfera central de governo, refere-se à sua própria parcela de gastos e receitas, seja com referência à renda nacional ou ao Produto Interno Bruto:

**Gráfico 2 - Parcela das Receitas e Gastos Orçamentários do Governo Central enquanto porcentagem do PIB**



Fonte: NAUGHTON, 2007. Figura 18.4. Tradução própria

Os dados trazidos e compilados por Naughton mostram a diminuição dos gastos centrais coincidindo com a instituição do sistema de contratação fiscal e sua formalização da partilha de receitas a partir da metade da década de 1980, corroborando parcialmente a ocorrência da descentralização. Tal tendência acentuou-se até depois de 1990, devendo ser vista à luz da parcela orçamentária geral enquanto fração do PIB, que encontrou seus índices em queda ao longo de todo o período das reformas, refletindo arrefecimento tanto nos gastos quanto nas receitas. Os gastos orçamentários centrais, contando em 1985 por 39,7% do total, declinaram para uma cifra em torno de 28,3% em 1993, ano anterior à reestruturação fiscal, conforme a tabela seguinte:

**Tabela 2 - Gastos Central e Locais enquanto parcela dos Gastos Orçamentários Totais<sup>23</sup>**

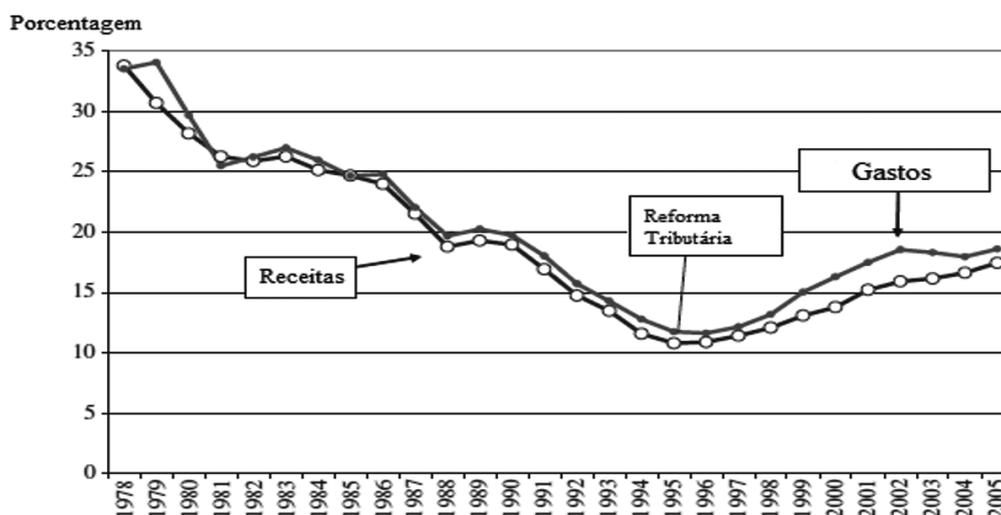
Ano	% de gastos centrais	% de gastos locais	Gastos do governo central	Gastos dos governos locais
1978	47,4	52,6	532.12	589.97
1980	54,3	45,7	666.81	562.02
1985	39,7	60,3	795.25	1209.00
1990	32,6	67,4	1004.47	2079.12
1991	32,2	67,8	1090.81	2295.81
1992	31,3	68,7	1170.44	2571.76
1993	28,3	71,7	1312.06	3330.24
1994	30,3	69,7	1754.43	4038.19
1995	29,2	70,8	1995.39	4828.33
1996	27,1	72,9	2151.27	5786.28
1997	27,4	72,6	2532.50	6701.06
1998	28,9	71,1	3125.60	7672.58
1999	31,5	68,5	4152.33	9035.34
2000	34,7	65,3	5519.85	10366.65

Fonte: CHINA STATISTICAL YEARBOOK, 2014.

Uma vez que tal declínio fiscal, de caráter geral, se revelou em termos relativos e não absolutos, residiria justamente aí sua importância enquanto medida, pelo fato da demanda por muitos serviços providos pelos governos locais ser guiada exatamente pelo próprio crescimento econômico (WONG, 1991: p.700). A despeito do discutível fomento ao empreendedorismo e à atuação das unidades políticas provinciais, a erosão fiscal se mostrou, de fato, um grave desafio aos *policy makers* chineses (NAUGHTON, 2007: p.430-1). Em resposta à questão, em 1994 o governo anunciou uma reforma de grandes proporções do sistema fiscal.

O novo sistema tinha, como pilar, a atribuição de distintas categorias de tributos para os governos central e local, com um sistema mais institucionalizado. Seus três elementos cruciais foram: novos tributos, mais uniformes entre as empresas; um sistema de compartilhamento e atribuição tributária; e uma nova agência de taxação do governo central, delegada de bastante autoridade para operacionalizar tais mudanças (NAUGHTON, 2007: p.432).

### Gráfico 3 – Parcela Orçamentária do PIB



Fonte: NAUGHTON, 2007. Figura 18.2. Tradução própria

Como o gráfico 3 mostra, a reforma tributária de 1994 estabilizou as receitas orçamentárias, com estas aumentando como parcela do PIB a cada ano, demonstrando uma tendência consolidada<sup>24</sup>. A reforma também turbinou o montante de receitas coletadas pelo nível central, em um passo concreto rumo a um controle maior sobre o processo orçamentário e sobre a redistribuição de receitas, muito embora as localidades continuem responsáveis por grande margem dos gastos (NAUGHTON, 2007: p.437).

### Considerações finais: o Federalismo de Preservação de Mercado e a trajetória institucional das relações burocráticas

Antes das reformas e abertura em 1978, a questão acerca da descentralização e redistribuição de poder dentro das hierarquias do Partido-Estado já permeava discussões na China. Neste contexto, a descentralização econômica implicava atribuição de poderes para diferentes níveis e esferas dentro da estrutura burocrática. Um ponto imprescindível refere-se à distinção entre dois tipos de descentralização, sendo, por

vezes, contraditórios: a descentralização administrativa e a descentralização de mercado (BRESLIN, 2000: p.208-9). A primeira modalidade teria sido a forma dominante existente na era pré-reformas, referindo-se à escassa transferência de poder previamente facultada à administração central do Estado para níveis inferiores de sua organização. Já a descentralização de mercado implicava em um desmantelamento incremental do sistema planejado de alocação de recursos e uma diluição da importância dos objetivos e metas compulsórias traçadas para os atores econômicos (BUSTELO, 2014: p.2).

222

As mudanças institucionais pós-Mao mesclaram papéis empreendedores e governamentais das esferas subnacionais, com distintas consequências: o legado maoísta proveu a capacidade política para o Estado corporativista local, mas a adaptação a tal legado para maximizar interesses econômicos e políticos através do desenvolvimento rápido criou um sistema qualitativamente destoante do original, com outra morfologia de capacidades estatais (ZHU, 2003: p.158). Em certo sentido, os oficiais das localidades simplesmente modificaram o sistema maoísta para adotarem um *modus operandi* de alocação de recursos preferencial. Por outro lado, contudo, a ampliada pressão fiscal em prol da atividade econômica compeliu às autoridades locais serem mais vigilantes para garantir que suas unidades produtivas fizessem melhor uso de recursos (OI, 1995: p.1139-1144).

Outro ponto a se atentar, contudo, diz respeito à resiliência do processo político chinês enquanto pautado por intensas negociações entre unidades burocráticas dotadas de poderes de veto, em variados graus, que utilizarão de diferentes instrumentos e maneiras para protegerem seus interesses. Tem-se como produto, por conseguinte, um cenário onde, para implementar as decisões estratégicas relacionadas com as grandes políticas de desenvolvimento, as lideranças do PCC devem transitar por um complexo percurso de negociação e construção de consenso que determinará os rumos do processo decisório. Foi desta forma que se mantiveram importantes elementos de coerência, compensando as tendências relativamente descentralizadoras mediante adoção de mecanismos tendentes ao aprimoramento da coordenação governamental geral<sup>25</sup> (BUSTELO, 2014: p.2-3).

A despeito da coincidência entre o crescimento chinês elevado e a descentralização relativa do processo decisório a partir da década de 1980 (incluindo neste bojo as medidas fiscais e os novos dispositivos de gestão intragovernamental; havendo em seguida uma recentralização nos anos 1990), esta última, todavia, não poderia ser responsável pelas liberalizações do país, em função de tais traços das reformas, concomitantemente às taxas de crescimento mais substanciais, terem se iniciado já em fins da década de 1970, antes que qualquer delegação de capacidades ou responsabilidades efetivas ocorresse. De igual forma, Beijing se manteve capaz de demover dos cargos governantes provinciais desobedientes às suas políticas, desconsiderando as tensões políticas internas entre os grupos mais conservadores e modernizantes subjacentes a tal processo. Por fim, a melhoria, também relativa, dos incentivos fiscais às localidades nos anos 1980 não pode explicar em si a intensificação do crescimento em função do aumento na partilha provincial ter sido ofuscado por um rápido encolhimento do montante total. Tal fato encontra corroboração nas estatísticas trazidas por Wong:

**Tabela 3 - Receitas Orçamentárias enquanto parcela da Renda Nacional Total,  
1952-1989<sup>26</sup>**

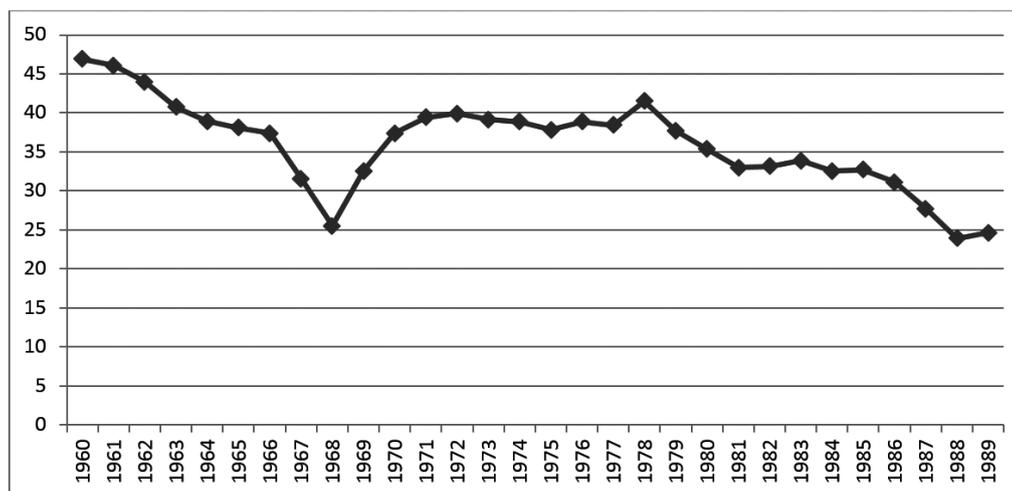
223

Ano	Receitas Orçamentárias	Renda Nacional	% da Renda Nacional
1952	17,4	58,9	29,5%
1953	21,3	70,9	30,0%
1954	24,5	74,8	32,8%
1955	24,9	78,8	31,6%
1956	28,0	88,2	31,7%
1957	30,3	90,8	33,4%
1958	38,0	111,8	34,0%
1959	48,7	122,2	39,9%
1960	57,2	122,0	46,9%
1961	45,9	99,6	46,1%
1962	40,7	92,4	44,0%
1963	40,7	100,0	40,7%
1964	45,4	116,6	38,9%
1965	52,9	138,7	38,1%
1966	59,4	158,6	37,4%
1967	47,0	148,7	31,6%
1968	36,1	141,5	25,5%
1969	52,7	161,7	32,6%
1970	72,1	192,6	37,4%
1971	81,9	207,7	39,4%
1972	85,3	213,6	39,9%
1973	90,8	231,8	39,2%
1974	91,1	234,8	38,8%
1975	94,6	250,3	37,8%
1976	94,1	242,7	38,8%
1977	101,5	264,4	38,4%
1978	124,8	301,0	41,5%
1979	126,4	335,0	37,7%
1980	130,1	368,8	35,3%
1981	130,2	394,1	33,0%
1982	140,9	425,8	33,1%
1983	160,7	473,6	33,9%
1984	184,3	565,2	32,6%
1985	229,7	702,0	32,7%
1986	244,7	785,9	31,1%
1987	257,6	931,3	27,7%
1988	280,4	1173,8	23,9%
1989	324,5	1312,5	24,7%

Fonte: WONG, 1991.

**Gráfico 4 – Receitas Orçamentárias enquanto porcentagem (%) da Renda Nacional Total, 1960-1989**

224



Fonte: Elaboração própria a partir de WONG, 1991.

Ademais, diversas problemáticas são negligenciadas pelos estudiosos do “federalismo de estilo chinês”. Uma delas seria a consideração da descentralização fiscal enquanto eventual condutora de corrupção em nível local<sup>27</sup> (JIN e ZOU, 2005; NAUGHTON, 2007); e outra a da já referida remessa provincial central declinante desde a implementação do esquema de contratação fiscal nos anos 1980, com a recentralização perpetrada pela reforma de 1994 não obstaculizando a trajetória de crescimento econômico, conforme atestado pelas contas nacionais chinesas.

Ao invés de evoluir para uma parceria econômica “racional” entre os agentes envolvidos, o sistema fiscal da década de 1980 acabou, contrariamente, vítima de certo “desarranjo”, com os resultados piorando não apenas entre os governos central e local, mas entre os próprios governos locais, em função da natureza parcial, não-institucionalizada, e não-coordenada das reformas (WONG, 1991: p.711-3). No entanto, paradoxalmente, a descentralização também trouxe em seu bojo um legado de maiores responsabilidades do que recursos ou poderes formais às esferas subnacionais, além de sua indução ao engajamento produtivo.

(Recebido para publicação em junho de 2016)

(Reapresentado em maio de 2017)

(Aprovado para publicação em maio de 2017)

#### Cite este artigo

MOURA, Rafael Shoenmann. O arcabouço institucional das reformas econômicas da China – um olhar sobre o papel do Estado no desenvolvimento. **Revista Estudos Políticos**: a publicação eletrônica semestral do Laboratório de Estudos Hum(e)anos (UFF). Rio de Janeiro, Vol. 7 | N. 2, pp. 202 – 229, dezembro 2016. Disponível em: <http://revistaestudospoliticos.com/>.

**Notas**

225

<sup>1</sup> Este artigo é uma atualização do trabalho apresentado no IV Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política (Universidade Federal Fluminense – UFF, 2015), no GT 5 v “Instituições Políticas”.

<sup>2</sup> A questão estaria no fato de tal sistema ter sido, por muitos anos, baseado na metodologia e conceituações soviéticas, sendo por diversas vezes distorcido por razões políticas; isso sem contar o vácuo durante as décadas de 1960 e 1970. Não obstante, muito teria melhorado desde 1978, quando passou a haver maior transparência das contas nacionais do país, ao mesmo tempo em que uma cobertura de classificação mais próxima aos moldes ocidentais (MADDISON, 2007: p.62).

<sup>3</sup> Calcula-se o PIB da União Soviética até 1991. Após tal ano, Maddison usa por referência os dados pertinentes à Rússia.

<sup>4</sup> Tal construção implicava em uma estratégia nacional de desenvolvimento com uma amálgama entre investimentos, constituição de capacidades administrativas e atividades de apoio aos setores mais produtivos da sociedade.

<sup>5</sup> O Grande Salto Adiante foi uma campanha política e econômica ocorrida entre 1958 e 1960 objetivando a intensificação do desenvolvimento da China a partir de uma “nova organização social” da produção nas comunas populares e a contínua mobilização das massas. No entanto, o esgarçamento do camponês através da apropriação do excedente para subsidiar as indústrias nas cidades contribuiu para decretar o fracasso do plano e um retorno às formas cooperativistas anteriores (SPENCE, 1995: p.545-550).

<sup>6</sup> A Revolução Cultural (1966), por sua vez, constituiu um movimento político galvanizado por Mao Zedong contra parte da burocracia partidária comunista, por ele acusada de estar se desvirtuando dos caminhos do socialismo. Foi também um episódio histórico de forte embate entre os grupos internos do Partido Comunista Chinês – PCC (SPENCE, 1995: p.566-573).

<sup>7</sup> Estabilidade esta que de forma alguma deverá ser confundida com uma imutabilidade.

<sup>8</sup> “The central component of a credible commitment to limited government is that these limits must be self-enforcing. For limits on government to be sustained, political officials must have an incentive to abide by them. This implies that designers of economic reform must pay attention not only to the reform’s content but to how the future exercise of political discretion might alter that policy” (tradução própria).

<sup>9</sup> No caso pessoas, sintetizadas como eleitores ou consumidores.

<sup>10</sup> “The model conveys the message that the best way to encourage investment and growth is credibly to restrain the government from regulating the economy and redistributing resources. The MPF model assumes a rentier or predatory state – a Leviathan that must be constrained from expropriating excess value from citizens and firms.

The problem of economic development is presented only as a matter of constraining this Leviathan, and MPF attempts to explain how this can be achieved through decentralized federal institutions” (tradução própria).

226

<sup>11</sup> “The mix of the above mechanisms of central control and fiscal powers has varied from period to period, depending on whether the policy goals were expansion or retrenchment, and fostering local initiative or imposing national uniformity. In general, when central authorities seek economic expansion, the provinces receive more revenue and greater autonomy to allocate their expanded resources, while centralization accompanies efforts to constrict economic growth” (tradução própria).

<sup>12</sup> Composta por Zhang Chunqiao, Wang Hongwen, Yao Wenyuan e Jiang Qing (esposa de Mao), tal grupo político teve participação importante nos eventos da Revolução Cultural. Acabaram presos por Hua Guofeng em 1976, sendo condenados em 1980 pela acusação de “perseguições” e “crimes contra a pátria chinesa” (SPENCE, 1995: p.607; 634-635).

<sup>13</sup> Líder e fundador do PCC, tendo exercido a função de primeiro-ministro da República Popular entre 1949, ano de sua fundação, até seu falecimento em 1976.

<sup>14</sup> Programa que visava o desenvolvimento das forças produtivas em quatro (4) áreas fundamentais: indústria, agricultura, ciência e tecnologia, e poderio militar. Foi resignificada a partir de 1978 por Deng para uma adequação às reformas institucionais de abertura econômica no país (SPENCE, 1995: ver cap.23).

<sup>15</sup> Por questões de escopo do trabalho, não serão esmiuçadas as micro-facetadas, processos de curta duração, e as variações internas inerentes a cada um de tais arranjos institucionais.

<sup>16</sup> Para casos não especificados a abrangência é nacional.

<sup>17</sup> “As part of the efforts to pursue economic reform, the Chinese central authorities instituted a form of political decentralization that limited their own power. This decentralization produced a form of market-preserving federalism. This federalism, Chinese-style, differs considerably from Western-style federalism – for example, in having no connection to individual rights and political freedom. Nonetheless, China’s political system approximates the five necessary characteristics of market-preserving federalism identified above. Critical to China’s economic success, the new decentralization affords local governments considerable discretion over economic policy” (tradução própria).

<sup>18</sup> Tal “corporativismo” operaria pelo fato de, no processo de descentralização e empoderamento, os governos locais atuarem muitas vezes como “corporações de negócios” (OI, 1992: p.100).

<sup>19</sup> “By way of summary, these changes provide for substantial independence of the governments in China, from the provincial to the township, which ensures that governments in each region assume primary responsibility for economic development in that region. Hence,

these governments possess both significant fiscal autonomy from the central government and considerable independent authority over their economies” (tradução própria).

227

<sup>20</sup> As manifestações ocorridas na Praça da Paz Celestial (ou Tiananmen), em 1989, tratam de um dos episódios de maior irrupção popular e tensionamento do sistema político chinês no período pós-Mao, onde estudantes e cidadãos protestaram contra as dificuldades econômicas vivenciadas naquele momento e também por maior “abertura participativa” no bojo do sistema político. O governo reagiu com a promulgação da Lei Marcial; e, após o descumprimento desta, com repressão militar para restaurar a ordem (SPENCE, 1995: p.585).

<sup>21</sup> Donde seriam, ao mesmo tempo, agentes do Estado central encarregados da coleta de tributos.

<sup>22</sup> Tal argumento alegaria que os governos locais estariam menos dispostos a proverem subsídios vis-à-vis o governo central, uma vez que se defrontariam, em um cenário descentralizado, com custos de oportunidade maiores para financiarem a insolvência, o que enrijeceria seus constrangimentos orçamentários.

<sup>23</sup> Gastos mensurados em 100 milhões de Yuans.

<sup>24</sup> A maior parte da redução nos gastos entre 1978 e 1995 foi acomodada pela redução simultânea dos investimentos e desembolso de subsídios (NAUGHTON, 2007: p.436-8).

<sup>25</sup> É mister ainda salientar, dada a complexidade de se ter uma governança factível para um país de proporções como a China, como a liderança central do PCC arquiteta também um processo consultivo e progressivamente institucionalizado junto às unidades provinciais/subnacionais para equacionar as etapas de implementação de políticas (BUSTELO, 2014: p.5).

<sup>26</sup> Receitas e renda nacional mensuradas em bilhões de Yuans.

<sup>27</sup> Principalmente pelo fato de conferir maiores poderes discricionários para políticos e burocratas mais suscetíveis e acessíveis às demandas dos grupos de interesses locais; além da frequente ausência ou insuficiência de mecanismos de transparência e *accountability*.

### Referências bibliográficas

AMSDEN, Alice; LIU, Dongyi; ZHANG, Xiaoming. “China’s Macroeconomy, Environment, and Alternative Transition Model”. *World Development*, Vol.24, No.2, 1996. p.273-286.

BANCO MUNDIAL. *China Budgetary Policy and Intergovernmental Fiscal Relations*. Washington, Vol.1, D.C., 1993. Disponível em < [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1993/07/28/000009265\\_3961003132934/Rendered/PDF/multi\\_page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1993/07/28/000009265_3961003132934/Rendered/PDF/multi_page.pdf) >.

BRESLIN, Shaun. “Decentralization, Globalization and China’s Partial Re-engagement with the Global Economy”. *New Political Economy*, Vol. 5, No.2, 2000. p.205-226.

- BUSTELO, Santiago. "China: Coordenação governamental e policy process". *Projeto IPEA-INCT sobre Políticas Públicas e Capacidades Estatais para o Desenvolvimento em Perspectiva Comparada*, 2014. p.1-8. 228
- CAI, Hongbin; TREISMAN, Daniel. "Did government decentralization cause China's economic miracle?". *World Politics*, Vol.58, No.4, 2006. p.505-535.
- DULBECCO, Philippe; RENARD, Marie-Françoise. "Permanency and Flexibility of Institutions: The Role of Decentralization in Chinese Economic Reforms". *The Review of Austrian Economics*. 16:4, 2003. p.327-346.
- HUNG, Ho-Fung. "A Caveat: Is the Rise of China Sustainable?". In.: HUNG, Ho-Fung (ed.). *China and the Transformation of Global Capitalism*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2009. p.188-202.
- JIN, Jing; ZOU, Heng-Fu. "Fiscal decentralization, revenue and expenditure assignments, and growth in China". *Journal of Asian Economics*, 16, 2005. p.1047-1064.
- LIN, Justin Yifu; LIU, Zhiqiang. "Fiscal Decentralization and Economic Growth in China". *Economic Development and Cultural Change*, 49:1, 2000. p.1-21.
- LYRIO, Mauricio Carvalho. *A ascensão da China como potência: fundamentos políticos internos*. Brasília: FUNAG, 2010.
- MADDISON, Angus. *Chinese Economic Performance in the Long Run*. 2.ed. Paris: OCDE, 2007. Disponível em < <http://www.oecd.org/dev/chineseeconomicperformanceinthelongrun-secondedition.htm> >
- MARTI, Michael. *A China de Deng Xiaoping*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2007.
- McKINNON, Ronald. "The Logic of Market-Preserving Federalism". *Virginia Law Review*, Vol.83, No.7, 1997.p.1573-1580.
- MONTINOLA, Gabriella; QIAN, Yingyi; WEINGAST, Barry. "Federalism, Chinese style: the political basis of economic success". *World Politics*, 48:1, 1996. pp.50-81.
- NAUGHTON, Barry. "China's Transition in Economic Perspective". In: GOLDMAN, Merle; MACFARQUHAR, Roderick (eds.). *The Paradox of China's Post-Mao Reforms*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1999. p.30-44.
- \_\_\_\_\_. *The Chinese Economy: Transitions and Growth*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 2007.
- NATIONAL BUREAU OF CHINA. *China Statistical Yearbook 2014*. Disponível em: < <http://www.stats.gov.cn/tjsj/nds/2014/indexeh.htm> >.
- NORTH, Douglas. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, 1990.
- NORTH, Douglas.; WEINGAST, Barry. "Constitutions and Commitment: the Evolution of Institutional Governing Public Choice in Seventeenth-Century England". *The Journal of Economic History*, 49 (4), 1989. p.803-832.

- OATES, Wallace. "An Essay on Fiscal Federalism". *Journal of Economic Literature*, Vol.37, No.3, 1999. p.1120-1149. 229
- OI, Jean. "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China". *World Politics*, Vol.45, No.1, 1992. p.99-126.
- \_\_\_\_\_. "The Role of the Local State in China's Transitional Economy". *The China Quarterly*, No.144, 1995. p.1132-1149.
- OKSENBERG, Michel; TONG, James. "The Evolution of Central-Provincial Fiscal Relations in China, 1971-1984: The Formal System". *The China Quarterly*, No.125, 1991.
- QIAN, Yingyi. "How Reforms Worked in China". *William Davidson Working Paper*, No. 473, 2002. p.1-61.
- QIAN, Yingyi; WEINGAST, Barry. "Federalism as a commitment to preserving markets". *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No.4, 1997. p.83-92.
- RODDEN, Jonathan; ROSE-ACKERMAN, Susan. "Does Federalism preserve Markets?" *Virginia Law Review*, Vol.83, No.7, 1997. p.1521-1572.
- SHIRK, Susan. *The Political Logic of Economic Reform in China*. Berkeley: University of California Press, 1993.
- SPENCE, Jonathan. *Em busca da China moderna: quatro séculos de história*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- TIEBOUT, Charles. "A Pure Theory of Local Expenditures". *The Journal of Political Economy*, Vol.64, No.5, 1956. p.416-424.
- TONG, James. "Fiscal Reform, Elite Turnover and Central-Provincial Relations in Post-Mao China". *The Australian Journal of Chinese Affairs*, No.22, 1989. p.1-28.
- WEINGAST, Barry. "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Growth". *Journal of Law, Economics, & Organization*, 1995. p.1-31.
- WONG, Christine. "Central-Local Relations in an Era of Fiscal Decline: The Paradox of Fiscal Decentralization in Post-Mao China". *The China Quarterly*, No.128, 1991. p.691-715.
- ZHU, Tianbiao. "Building institutional capacity for China's new economic opening". In.: WEISS, Linda. (ed.) *States in the Global Economy*. New York: Cambridge University Press, 2003. p.142-160.