

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

JADERSON GOULART JUNIOR

REFLEXÕES SOBRE O SISTEMA FISCAL CHINÊS

CURITIBA

2021

JADERSON GOULART JUNIOR

REFLEXÕES SOBRE O SISTEMA FISCAL CHINÊS

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Área de Concentração em Estado, Economia e Políticas Públicas, na linha Economia Política do Estado Nacional e da Governança Global, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Demian Castro.

CURITIBA

2021

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
APLICADAS – SIBI/UFPR COM DADOS FORNECIDOS PELO(A) AUTOR(A)
Bibliotecário: Eduardo Silveira – CRB 9/1921

Goulart Junior, Jaderson

Reflexões sobre o sistema fiscal chinês / Jaderson Goulart
Junior.– 2021.

149 p.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Paraná. Programa
de Pós-Graduação em Políticas Públicas, do Setor de Ciências Sociais
Aplicadas.

Orientador: Demian Castro.

Defesa: Curitiba, 2021.

1. Política pública. 2. Setor público. 3. Política tributária. 4. China.
I. Universidade Federal do Paraná. Setor de Ciências Sociais Aplicadas.
Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. II. Castro, Demian.
III. Título.

CDD 336.2

ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE MESTRADO PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM POLÍTICAS PÚBLICAS

No dia vinte e seis de fevereiro de dois mil e vinte e um às 10:00 horas, na sala Plataforma Teams ou Zoom, Defesa em modo remoto plataforma teams, foram instaladas as atividades pertinentes ao rito de defesa de dissertação do mestrando **JADERSON GOULART JUNIOR**, intitulada: **Reflexões Sobre o Sistema Fiscal Chinês**, sob orientação do Prof. Dr. DEMIAN CASTRO. A Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em POLÍTICAS PÚBLICAS da Universidade Federal do Paraná, foi constituída pelos seguintes Membros: DEMIAN CASTRO (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), FABIANO A. S. DALTO (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), ELIAS MARCO KHALIL JABBOUR (UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO). A presidência iniciou os ritos definidos pelo Colegiado do Programa e, após exarados os pareceres dos membros do comitê examinador e da respectiva contra argumentação, ocorreu a leitura do parecer final da banca examinadora, que decidiu pela APROVAÇÃO. Este resultado deverá ser homologado pelo Colegiado do programa, mediante o atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca dentro dos prazos regimentais definidos pelo programa. A outorga de título de mestre está condicionada ao atendimento de todos os requisitos e prazos determinados no regimento do Programa de Pós-Graduação. Nada mais havendo a tratar a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, DEMIAN CASTRO, lavrei a presente ata, que vai assinada por mim e pelos demais membros da Comissão Examinadora.

CURITIBA, 26 de Fevereiro de 2021.

Assinatura Eletrônica

03/03/2021 16:30:20.0

DEMIAN CASTRO

Presidente da Banca Examinadora (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

02/03/2021 15:54:21.0

FABIANO A. S. DALTO

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

02/03/2021 16:25:21.0

ELIAS MARCO KHALIL JABBOUR

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO)

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em POLÍTICAS PÚBLICAS da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **JADERSON GOULART JUNIOR** intitulada: **Reflexões Sobre o Sistema Fiscal Chinês**, sob orientação do Prof. Dr. DEMIAN CASTRO, que após terem inquirido o aluno e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 26 de Fevereiro de 2021.

Assinatura Eletrônica

03/03/2021 16:30:20.0

DEMIAN CASTRO

Presidente da Banca Examinadora (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

02/03/2021 15:54:21.0

FABIANO A. S. DALTO

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

02/03/2021 16:25:21.0

ELIAS MARCO KHALIL JABBOUR

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO)

Aos meus pais, que me ensinaram a ler e escrever.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho, por mais que carregue apenas meu nome como autor, é produto dos diversos encontros que a vida me permitiu.

Agradeço aos meus pais, Mônica Helena e Jaderson, que nunca deixaram que me faltasse algo, me incentivaram sempre a estudar e me mostraram que o conhecimento é a coisa mais valiosa que podemos ter, já que ninguém consegue tira-lo de nós.

Agradeço ao meu irmão mais novo, João Américo, pela parceria e, principalmente, por ter abaixado o volume quando eu estava estudando.

Agradeço à Fernanda, minha namorada, por estar presente desde a graduação, por me motivar nos momentos difíceis e ser a primeira a querer comemorar as alegrias, por ter compreendido todas as vezes que ficamos em casa ou que não nos vimos quando precisei estudar e por acreditar em mim.

Agradeço também a Demian Castro, primeiro meu professor, depois tutor do PET Economia, orientador durante o mestrado e hoje meu amigo. Obrigado pela paciência e pelas orientações para muito além do ambiente acadêmico.

É preciso mencionar também os professores Fabiano Dalto e Elias Jabbour, pelos comentários que fizeram durante a banca de qualificação - realmente guiaram a finalização deste trabalho e contribuíram ricamente para estruturar a linha de análise.

Por fim, um agradecimento geral a muitos dos professores que tive na vida, que admiro e que guardo com carinho no coração, desde a escola e o ensino médio, até os que encontrei na Universidade Federal do Paraná.

Na verdade, um último agradecimento à felina de cinco quilos chamada Bourdieu, que adora compartilhar momentos de leitura em silêncio comigo desde antes da preparação para o vestibular.

Muito obrigado. Eu sou o que sou porque encontrei vocês no caminho.

中国

“Há um provérbio chinês que diz:

Quando os sabres estão enferrujados e as enxadas polidas,

Quando as prisões estão vazias e os celeiros cheios,

*Quando os degraus dos templos estão gastos pelo caminhar dos
fiéis e as entradas dos tribunais cobertas de ervas,*

Quando os médicos andam a pé e os padeiros a cavalo,

O império é bem governado”.

– Júlio Verne, *Tribulações de um chinês na China*, 1879 (1965)

“Não importa se é um gato branco ou um gato preto;
enquanto puder caçar os ratos, é um bom gato”.

- Deng Xiaoping

“Então cheguei a esta conclusão: a melhor coisa que uma pessoa pode
fazer durante a curta vida que Deus lhe deu é comer e beber e aproveitar
bem o que ganhou com seu trabalho. Essa é a parte que cabe a cada um”.

- Eclesiastes 6:18

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar a organização fiscal e tributária na China durante o período do governo comunista, a evolução desse sistema e os paralelos com as transformações decorrentes do desenvolvimento econômico chinês. A organização do Estado chinês, segundo a sua Constituição de 1982, é unitária, mas muitas das suas práticas de política econômica são, em certa medida, descentralizadas – o que parece ser uma contradição em um país que propõe o controle do governo central para questões relevantes no país. Enquanto existe uma grande quantidade de conhecimento acumulado a respeito da configuração financeira, pouco se conhece sobre a organização do setor público, especificamente o sistema tributário, a arrecadação e a divisão das receitas entre os diferentes níveis de governo. Com o avanço da investigação, descobrem-se as mais variadas relações entre o governo central e os locais, quase paradoxais: apenas 15% de todo o gasto orçamentário é relativo ao centro, e, na média, durante os últimos setenta anos a China foi um país descentralizado - os governos locais são quem possui a maior despesa e receita orçamentária. Então, o nosso esforço também é de questionar e especular sobre qual é o papel do sistema fiscal frente as políticas econômicas do governo chinês.

Palavras-chave: China; Setor Público; Tributação; Gasto Público; Política Fiscal;

ABSTRACT

This work aims to analyze the fiscal and tax organization in China during the period of the communist government, the evolution of this system and the parallels with the transformations resulting from the Chinese economic development. The organization of the Chinese state, according to its 1982 Constitution, is unitary, but many of its economic policy practices are, to some extent, decentralized - which seems to be a contradiction in a country that proposes central government control over issues relevant in the country. While there is a great deal of accumulated knowledge about the financial configuration, little is known about the organization of the public sector, specifically the tax system, the collection and the division of revenues between different levels of government. As research progresses, the most varied relations between the central government and the locals are discovered, almost paradoxical: only 15% of all budget spending is relative to the center, and, on average, during the last seventy years China has been a decentralized country - local governments have the largest budget expenditure and revenue. So, our effort is also to question and speculate about the role of the tax system in relation to the economic policies of the Chinese government.

Keywords: China; Public sector; Taxation; Public Spending; Fiscal Policy;

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - VARIÁVEIS FISCAIS E PRODUTO NACIONAL 1952-1977	37
Figura 2 - CRESCIMENTO ANUAL MÉDIO DA RECEITA PROVINCIAL 1950-1977	38
Figura 3 - CRESCIMENTO ANUAL MÉDIO DA DESPESA PROVINCIAL 1950-1977	39
Figura 4 - CRESCIMENTO ANUAL MÉDIO DA RECEITA PROVINCIAL 1978-1993	53
Figura 5 - CRESCIMENTO ANUAL MÉDIO DA DESPESA PROVINCIAL 1978-1993	53
Figura 6 - IMPORTAÇÕES ENTRE 1980 E 2019	56
Figura 7 - EXPORTAÇÕES ENTRE 1980 E 2019	58
Figura 8 - CRESCIMENTO ANUAL MÉDIO DA RECEITA PROVINCIAL 1994-2019	62
Figura 9 - CRESCIMENTO ANUAL MÉDIO DA DESPESA PROVINCIAL 1994-2019	63
Figura 10 - LINHA DO TEMPO	65
Figura 11 – DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS 1950-1958	72
Figura 12 - DISTRIBUIÇÃO DAS DESPESAS 1950-1958	72
Figura 13 - DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS 1959-1967	74
Figura 14 - DISTRIBUIÇÃO DAS DESPESAS 1959-1967	75
Figura 15 - RECEITAS E DESPESAS: 1950-1968	79
Figura 16 - PIB CHINÊS 1956-1976	79
Figura 17 – DISTRIBUIÇÃO DAS DESPESAS: 1971-1976	81
Figura 18 – DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS: 1971-1976	82
Figura 19 - DISTRIBUIÇÃO DAS DESPESAS 1978-1983	86
Figura 20 - DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS 1978-1983	87
Figura 21 - RECEITA E DESPESA COM RELAÇÃO AO PIB E SUA VARIÇÃO DE 1978 A 1993	89
Figura 22 - PARTICIPAÇÃO DO GOVERNO CENTRAL 1978-1993	89
Figura 23 – IMPOSTOS SELECIONADOS E PARTICIPAÇÃO NA RECEITA TRIBUTÁRIA	98
Figura 24 - Participação da Receita Não Tributária na Receita Total	108

Figura 25 – PARTICIPAÇÃO NA RECEITA TOTAL 1994-2019	109
Figura 26 – GASTO PÚBLICO NA CHINA 1994-2019	110
Figura 27 – PARTICIPAÇÃO NA DESPESA TOTAL 1994-2019	111
Figura 28 - RECEITA/PIB REGIONAL EM 2018	116
Figura 29 - RECEITA PER CAPITA REGIONAL EM 2018	117
Figura 30 – PARTICIPAÇÃO DAS RECEITAS NÃO TRIBUTÁRIAS POR PROVÍNCIA	118
Figura 31 – PARTICIPAÇÃO DO VAT NA ARRECADAÇÃO PROVINCIAL	119
Figura 32 - PARTICIPAÇÃO DA TRIBUTAÇÃO SOBRE A RENDA NAS PROVÍNCIAS	120
Figura 33 - DÉFICIT/PIB REGIONAL EM 2018.....	123
Figura 34 - DÉFICIT PER CAPITA REGIONAL EM 2018	123
Figura 35 - DESPESA/PIB REGIONAL EM 2018	124
Figura 36 - DESPESA PER CAPITA REGIONAL EM 2018.....	124
Figura 37 – GASTOS SOCIAIS POR PROVÍNCIA	125
Figura 38 - RENDA VERSUS ALÍQUOTA	126
Figura 39 - RENDA VERSUS ALÍQUOTA - SETOR PRIVADO.....	127
Figura 40 - RENDA VERSUS ALÍQUOTA - NÃO RESIDENTES.....	127
Figura 41 - PARTICIPAÇÃO DO GASTO PÚBLICO NO PIB EM 2010.....	128
Figura 42 - PARTICIPAÇÃO NA RECEITA TOTAL: 1950-2019	129
Figura 43 - PARTICIPAÇÃO NA DESPESA TOTAL: 1950-2019.....	129
Figura 44 - PARTICIPAÇÃO DO GOVERNO CENTRAL NA RECEITA E DESPESA TOTAL: 1950 A 2019	130

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - PRODUÇÃO INDUSTRIAL, 1933	25
Tabela 2 - GASTOS E RECEITAS REPORTADOS DO GOVERNO NANKING, 1928-1937	27
Tabela 3 - ÍNDICE DE PREÇOS, 1937 - 1948	28
Tabela 4 - DISTRIBUIÇÃO DO INVESTIMENTO 1953-1980	35
Tabela 6 - FONTES DE RECEITA ORÇAMENTÁRIA 1950-1959	69
Tabela 7: FONTE DE RECEITAS POR SETOR 1950-1958	71
Tabela 8 - DISTRIBUIÇÃO DOS GASTOS ORÇAMENTÁRIOS 1955-1957 (%)	72
Tabela 9 - DIVISÃO DE ARRECADAÇÃO E DESPESAS EM 1968	78
Tabela 10 - DISTRIBUIÇÃO DA RECEITA E DESPESA 1969-1970	80
Tabela 11 - DISTRIBUIÇÃO DA RECEITA E DESPESA 1976-1977	82
Tabela 12 - Contratos de Divisão da Arrecadação Centro-Local 1988-1990	92
Tabela 13 - IMPOSTOS VIGENTES EM 1994	96
Tabela 14 - Alíquotas do Imposto de Renda Individual	101
Tabela 15 – RECEITA TOTAL DO GOVERNO CHINÊS EM 2018	105
Tabela 16 – CATEGORIAS DE RECEITA NÃO TRIBUTÁRIA EM 2018	108
Tabela 17 - Atribuição de despesas por nível administrativo	112
Tabela 18 - DESPESA TOTAL DO GOVERNO CHINÊS EM 2018	114
Tabela 19 - PIB, RECEITAS E DESPESAS REGIONAIS EM 2018	115
Tabela 20 – DÉFICIT REGIONAL EM 2018	122

SUMÁRIO

Introdução	15
1. Síntese do processo de desenvolvimento econômico chinês e seu sistema fiscal a partir de 1949	20
1.1. Aspectos gerais da economia chinesa até 1949	23
1.2. O período Maoísta	28
1.3. Deng e as reformas econômicas	39
1.4. A entrada no século XXI	54
2. A relação entre os diferentes níveis de governo	65
2.1. O primeiro ano – 1950	66
2.2. Assentando as relações – 1951/1958	68
2.3. O Grande Salto Para Frente e as bases da Revolução Cultural – 1959/1967 ...	73
2.4. Incerteza durante o auge da Revolução Cultural – 1968	77
2.5. Restauração – 1969/1970	79
2.6. O fim do período maoísta – 1971/1975	80
2.7. Pós-Mao – 1976/1977	82
2.8. Os ensaios de Deng – 1978/1983	83
2.9. O plano nacional – 1984/1993	88
2.10. A reforma – 1994	93
3. O <i>Tax-Sharing System</i> hoje	96
3.1. Os impostos	99
3.2. A divisão da arrecadação	103
3.3. A divisão das despesas	109
3.4. A questão regional hoje	115
3.5. Análise Geral	126
Conclusão	133
REFERÊNCIAS	137
APÊNDICES	146

Introdução

Desde 1978 a China tem apresentado um crescimento econômico médio de 15% ao ano. Do título de economia mais pobre da primeira metade do século XX, hoje alcança a marca de segunda maior potência global – já são mais de setenta anos de governo do Partido Comunista da China aplicando políticas em busca do desenvolvimento do país, da retomada da sua história milenar e da superação da forma de exploração do homem pelo homem.

Afinal, acreditamos tratar-se da forma mais avançada de governo que existe, em que há um esforço de superação das incertezas do mercado através do controle e do planejamento. Assim, estudar a China e seu sistema fiscal é, primeiramente, adentrar numa ceara totalmente nova e pouco explorada; ao mesmo tempo, é também buscar alternativas para o que a realidade brasileira nos apresenta: para (muito) além das limitações neoliberais, como o Teto de Gastos, e das discussões rasas, como a do nosso pacto federativo – este que se resume, basicamente, a dois Fundos de Participação (dos Estados e dos Municípios) formulados em regras totalmente arbitrárias: a organização fiscal brasileira é reflexo de um projeto nacional, voltado para o desenvolvimento, ou é fundamentado por interesses oligárquicos, empresariais e internacionais? Então, **nos dispomos a estudar a China porque “a anatomia do ser humano é uma chave para a anatomia do macaco”¹**.

De maneira nenhuma buscamos suprimir as discussões a respeito da organização fiscal, do pacto federativo ou do sistema tributário brasileiro, muito menos afirmar que estas já se esgotaram: nos voltamos à China exatamente para buscar novas formas de se pensar essas instituições, não abandonando discussões políticas e de nível internacional; acreditamos que a administração dessas estruturas não é restringida por dogmas da teoria econômica tradicional, pela lógica do mercado ou simplesmente por interesses privados – na verdade, acreditamos que apreender a lógica que rege a realidade socioeconômica chinesa é um passo para fazer uma contribuição qualitativa para a teoria econômica. Nesse sentido, nos permitimos em alguns momentos analisar aspectos do sistema fiscal chinês à luz da interpretação das Finanças Funcionais e da Teoria Monetária Moderna.

¹ MARX, 2016, p. 58.

A aproximação com a realidade chinesa não se deu em um vácuo teórico nem ideológico: primeiro, imaginávamos que a disponibilidade de dados relativos a toda essa discussão seria muito baixa – o que se provou completamente o oposto: o órgão que providencia as estatísticas do país, o *National Bureau of Statistics of China*, dispõe de informações bastante relevantes desde o período da instituição da República Popular da China, como, por exemplo, a relação entre o governo local e os provinciais na divisão da arrecadação e despesas públicas; segundo, acreditávamos que, tendo acesso a esses dados, os mesmos refletiriam uma organização altamente centralizada – mais uma vez fomos surpreendidos, pois, como mostraremos em detalhe, nesses setenta anos da RPCh essas duas variáveis fiscais, em média, mostraram maior participação dos governos locais do que do central; por fim, acreditávamos também que o sistema tributário fosse algo bastante invariável, de maneira que não exibisse grandes mudanças ao longo do tempo – a história chinesa mostrou-se novamente muito mais complexa do que a idealização caricata que o ocidente concebe: em setenta anos foram nove modelos diferentes de organização fiscal.

Então, nos afastando da análise abstrata dos modelos neoclássicos – como em Samuelson (SAMUELSON, 1954 e 1955) e Tiebout (TIEBOUT, 1956), nos esforçamos para entender o sistema fiscal vigente como parte da história econômica da China – é por isso que recorreremos primeiro aos textos históricos para entender a evolução da economia chinesa, as transformações que o sistema fiscal sofreu desde 1949 e finalmente uma análise mais técnica do que é chamado hoje de *Tax-Sharing System*.

Em uma busca a partir dos escritos dos grandes líderes chineses, podemos perceber que a discussão a respeito da fiscalidade do Estado sempre esteve presente. Em Mao, por exemplo, antes mesmo da Revolução o próprio já se preocupava em como se daria a arrecadação quando os comunistas tomassem o poder:

Tax policy. Taxes must be levied according to income. Except for the very poor who should be exempt, all people with an income shall pay taxes to the state, which means that the burden shall be carried by more than 80 per cent of the population, including the workers and peasants, and not be placed entirely on the landlords and the capitalists. Arresting people and imposing fines on them as a means of financing the army must be forbidden. We may use the existing Kuomintang system of taxation with appropriate alterations until we have devised a new and more suitable one.²

² MAO, 1975, p. 446.

Essa diretiva foi enviada aos membros do partido em 25 de dezembro de 1940; a revolução aconteceu em outubro de 1949; em março de 1950 já houve proposta de um modelo fiscal, que é aprovado em junho do mesmo ano; em 1951 ele já entrou em vigência – como mostraremos a frente. Mao também já ponderava a respeito da relação entre os governos locais e o central:

A relação entre as autoridades centrais e as locais também são uma contradição. Para solucionar-la, devemos atualmente tratar de ampliar um pouco as atribuições das autoridades locais, de conceder-lhes uma independência maior e de permitir-lhes mais atividades, sujeitas a premissa de consolidar a direção unificada das autoridades centrais. [...] Em resumo, para desenvolver a construção socialista, é indispensável fazer valer a iniciativa local. Se se deseja consolidar a direção a nível central, é preciso levar em conta os interesses locais. [...] Num país tão extenso e num Partido tão grande quanto o nosso, é de grande importância o problema do tratamento correto das relações entre as autoridades centrais e as locais. [...] A unificação é necessária, mas também é necessária a particularização. Para construir um poderoso país socialista, é preciso haver uma forte direção central unificada, um planejamento e uma disciplina unificados em escala nacional. [...] Mas, ao mesmo tempo, é preciso que cada localidade tenha algo que lhe seja particular e que esteja de acordo com suas próprias condições.³

Neste texto, Mao nos explica por que as Grandes Regiões Administrativas, um nível de governo entre o central e as províncias, deixou de existir – dois líderes dessas mesorregiões (Gao Gang e Yao Shu Shi) se reuniram em “uma aliança anti-Partido”, o que levou o governo central a aboli-las e, desde então, tratar diretamente com as províncias.

Para Deng, que escreveu isto quando era Secretário Geral do Partido, é extremamente importante considerar as demandas locais e promover certa autonomia (não soberania) dos governos locais:

All our work involves relationships between the whole and the part, between the central and local authorities and between the principle of centralized and unified guidance and the principle of consideration of local conditions. We must have a clear understanding of both major and minor principles. Neither the whole nor the parts are dispensable, for without the parts, the whole, which is composed of the parts, would not exist. Which, then, should play the leading role — the whole or the part, the central or the local authorities, the principle of centralized and unified guidance or the principle of consideration of local conditions? If we let the part, the local authorities and consideration of local conditions play the leading role, we shall make mistakes of principle. The central authorities, the whole and the principle of centralized and unified guidance must play such a role. Therefore, comrades working at the central departments should give constant consideration to the

³ MAO, 1956, p. 176-178.

*parts, the local authorities and local conditions, and find out what difficulties the local authorities may have in their work.*⁴

Em outro momento, já como líder *de facto* do país, afirmou a respeito do sistema financeiro e a relação com os governos locais:

*Is our financial system centralized or decentralized? I think that it is inadequately centralized as well as inadequately decentralized. Since the central authorities control only limited revenue, can this really be called a centralized system? On the whole, our financial system is comparatively centralized. We need to delegate some financial resources to local authorities so that the latter have more financial power and more room for maneuver. [...] We should never think that our solutions and ideas are completely correct. Comrades from the various localities have made many suggestions to the central authorities, some of which are very acute. This should give no cause for criticism, because it is quite right for them to consider one matter or problem from a certain angle and in light of the conditions existing in their respective provinces and municipalities. From the perspective of considering the country as a whole, it may be impossible to solve their problem. At present, we should strive for consensus and take the overall situation into account. At this meeting, problems will be posed first, and then the central authorities, in particular, the Financial and Economic Commission, will sort them out and derive fairly workable solutions to them. The reason I say this is that solutions should be practical. It is impossible for solutions to be completely correct. We cannot find panaceas and our solutions must be tested through practice in the days to come. **Practice should be our criterion for judging truth.** We should improve on these solutions after a couple of years.*⁵

Nosso trabalho busca, então, trazer ao público brasileiro uma primeira discussão abrangente da evolução da organização fiscal na China durante os setenta anos de governo do Partido Comunista. Nos concentraremos em diversas dimensões, como o papel do orçamento ao longo do tempo, as principais fontes de arrecadação, as relações entre os diferentes níveis de governo e, por fim, uma análise mais aprofundada do sistema vigente desde 1994. Dessa forma, nosso trabalho está dividido em três capítulos, além desta introdução e da conclusão.

No capítulo um buscamos apresentar uma síntese do desenvolvimento econômico chinês durante o mesmo período, e apontando os paralelos da evolução do sistema fiscal. Dividido em quatro subseções, cada uma apresenta as transformações na economia chinesa em períodos diferentes: a era revolucionária do início do século XX e anterior a 1949; a ascensão de Mao Zedong, seu governo e a criação das bases de uma economia voltada ao planejamento; o retorno de Deng Xiaoping em 1978, suas reformas liberalizantes, a intensificação das relações internacionais e a preparação para o século

⁴ DENG, 1954, n.p..

⁵ DENG, 1979, n.p..

XXI; por último, apresentamos as ocorrências desde 1994, ano de implantação do *Tax-Sharing System*, e a ascensão da China como potência global.

O capítulo dois trata mais estritamente das relações entre os dois principais níveis de governo, o central e os das províncias: até 1994 identificamos oito formas diferentes de distribuição da receita tributária e dos gastos orçamentários entre esses dois níveis, tendo ocorrido em onze períodos diferentes, desde 1950. São dez subseções que associam os principais acontecimentos históricos, como o Grande Salto Para a Frente, A Revolução Cultural e as reformas de Deng Xiaoping, e a necessidade de mudanças da organização fiscal. Por fim, indicamos os fatores que levaram a reforma de 1994.

Por fim, o capítulo três apresenta a evolução do *Tax-Sharing System* dos últimos 25 anos, demonstrando uma estabilidade nunca antes alcançada por um modelo de organização fiscal. São cinco subseções que discutem: os impostos em detalhe, a base de arrecadação e quais mudanças sofreram ao longo do tempo; a divisão da arrecadação, indicando quais as maiores fontes e como elas se dividem entre o governo central e os provinciais; as despesas orçamentárias e, da mesma forma, a divisão de competências por nível de governo; a quarta subseção faz uma discussão bastante quantitativa a respeito da distribuição das variáveis fiscais sobre o território chinês – a ideia da desigualdade regional está também presente no capítulo um, mas é no terceiro que conseguimos visualizar a capacidade de arrecadação e os principais impostos em cada província, além do nível de gastos per capita entre as diversas categorias. Por fim, uma discussão geral a respeito do *Tax-Sharing System* e as questões relevantes que ele desperta, tanto a nível nacional quanto internacional.

No mais,

Suprimo uma introdução geral que esbocei no passado porque, pensando bem, parece-me que antecipar conclusões do que é preciso demonstrar em primeiro lugar é pouco correto, e o leitor que quiser seguir-me deverá decidir-se a passar do particular ao geral.⁶

⁶ MARX, 2015, p. 23.

1. Síntese do processo de desenvolvimento econômico chinês e seu sistema fiscal a partir de 1949

O objetivo deste capítulo é apresentar uma breve evolução da economia chinesa nos últimos setenta anos, sem necessariamente adicionar uma análise nova a respeito do tema, mas sim unificá-la com alguns dados estilizados a respeito de seu sistema fiscal. Dessa forma, segue uma separação histórica simples: a organização econômica antes de 1949, o período maoísta (1949-1978), as reformas liberalizantes de Deng Xiaoping (1978-1997), e as características recentes da economia chinesa no século XXI.

Para o professor Luiz Gonzaga Belluzzo (BELLUZZO, 2009, p. 112-113), em artigo escrito em 1998, existem duas correntes principais que explicam as experiências desenvolvimentistas asiáticas do século XX: “os que dão maior peso à ação de coordenação e de promoção dos Estados nacionais e os que chamam a atenção para o papel desempenhado pelos estímulos de mercado, no marco de políticas macroeconômicas corretas”. Segundo o autor, são os institucionalistas e os liberais, respectivamente.

Os primeiros defendem a ideia de um capitalismo “organizado”, com a criação de um consenso entre os diferentes fatores econômicos (capital e trabalho) pelo Estado, e que proporcionou a redução das incertezas inerentes ao modo de produção capitalista, apesar da repressão financeira e seus sistemas financeiros primitivos.⁷ Dessa forma, diferente da Rússia que ressurgiu escangalhada depois de um processo de tratamento de choque na transição econômica dado o fim da União Soviética, o sucesso chinês seria devido à abertura gradualista implementada a partir das políticas de Deng Xiaoping no final da década de 1970, às inovações institucionais, e aos planos e projetos implementados, mas também, e muito mais, aos “movimentos interativos de fatores econômicos e políticos formados por circunstâncias não antecipadas pelo governo”.⁸

O segundo grupo defende a ideia de que uma abertura gradual é na verdade um retardamento fruto do hibridismo institucional, e que o crescimento teria existido graças a criação de contextos favoráveis ou fundamentados pelo mercado, ressaltando a grande oferta de trabalho barato, baixo nível de renda per capita, a alta taxa de trabalho rural e

⁷ BELLUZZO, 2009, p. 113-115.

⁸ MEDEIROS, 2017, p. 380.

uma estrutura econômica descentralizada⁹, ou ainda “as elevadas taxas de poupança, o investimento em ‘capital humano’ e o caráter subsidiário e pró-mercado (*market friendly*) da intervenção do Estado e dos arranjos ‘corporativos’”¹⁰. Um exemplo comumente citado dessa visão é o texto, já clássico – por bem ou por mal, do Banco Mundial chamado *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy* (Oxford, Oxford University Press, 1993).

José Luís Fiori apresenta uma síntese de toda essa literatura, elencada em quatro pontos principais, *ipsis litteris*¹¹:

1. A maioria dos Estados nacionais asiáticos se constituiu na segunda metade do século XX, depois do fim do colonialismo europeu. No entanto, quase todos os novos Estados mantiveram suas fronteiras tradicionais e civilizatórias e sua relação milenar, dando origem, desde o início, a um sistema interestatal regional altamente competitivo;

2. Em clave europeia, a estratégia econômica desses países asiáticos esteve sempre mais próxima do mercantilismo de William Petty do que da economia política de Smith ou de Marx, e muito mais próxima do nacionalismo econômico do alemão Friedrich List do que do liberalismo heterodoxo do inglês John Keynes; sua primeira prioridade foi sempre a construção do Estado e a defesa da unidade territorial de sua sociedade e de sua civilização;

3. Não há nenhuma instituição ou política que explique isoladamente o sucesso do crescimento asiático, e que possa ser transplantada para países que tenham se constituído ou estejam fora de sistemas de poder altamente competitivos. A simples condição de *latecomer* ou de capitalismo tardio não explica nada, nem é capaz de gerar um projeto e estratégia de alto crescimento;

4. E, por fim, os asiáticos nunca se referiram a si mesmos como desenvolvimentistas, e sua estratégia econômica não tem nada a ver com o chamado desenvolvimentismo latino-americano. Sua política industrial, comercial e macroeconômica sempre esteve a serviço de sua grande estratégia social e nacional, e de sua luta pela conquista ou reconquista de uma posição internacional autônoma e preeminente. Os asiáticos têm plena consciência de que a política econômica entregue a si mesma é cega e incapaz de gerar seus próprios objetivos, e, muito menos ainda, de definir os objetivos de uma sociedade e de uma nação.

Dito isso, nossa interpretação da história para o caso chinês está fundamentada na análise de Elias Jabbour a respeito do tema – superando a velha dicotomia *Estado versus mercado*. Longe de ser uma síntese ingênua das duas interpretações apresentadas acima, buscando um meio termo que agrade gregos e troianos, o autor apresenta uma aplicação

⁹ Ibidem, p. 381.

¹⁰ BELLUZZO, 2009, p. 115.

¹¹ FIORI, 2014, p. 87-88.

do método de Marx, do materialismo histórico e dialético, para interpretar todas as contradições existentes no desenvolvimento chinês. Segundo o autor,

“em nosso caso, além de partir dos postulados clássicos do *Materialismo Histórico*, estamos a tratar de uma agenda de pesquisa que tem consciência de que, da junção entre a Economia Política inglesa, a filosofia clássica alemã e o socialismo utópico francês, surgiu o **socialismo científico**. Sendo ciência, deve evoluir ao longo do tempo e da experiência no concreto, tirando lições e buscando saídas”.¹²

Para além das análises corriqueiras (e até mesmo racistas) que tratam a China como uma experiência exótica, Jabbour supera essas leituras com a proposta de aprofundamento da análise do modo de produção:

“o ‘hibridismo’ não se aplica à análise de fenômenos sociais, somente biológicos; o progresso social só é passível de realização pela determinação de algo que tome o papel dominante, e descobrir a essência do modo de produção e da formação social é o caminho cientificamente comprovado para a plena compreensão do processo”.¹³

Já pelo lado da esquerda, é preciso desconstruir a lógica antimercantil que acredita no total rompimento com o mercado e a propriedade privada no momento da tomada de poder pelos comunistas: é fundamental a compreensão de que “tanto o mercado como a propriedade privada são categorias históricas e que, portanto, devem ser vistas historicamente”¹⁴. Não se trata de tarefa simples, mas foi essencial para que Deng Xiaoping implementasse as reformas liberalizantes – com isso, alcançamos outra polêmica: diferente do que se repete no mundo acadêmico (como o marxista mundialmente conhecido David Harvey, que na edição estadunidense de seu livro *A Brief History of Neoliberalism* estampa na capa Deng ao lado de Ronald Regan, Margareth Thatcher e Augusto Pinochet), *1978 não é a negação de 1949*.

Buscaremos, então, demonstrar todos esses apontamentos na breve apresentação do desenvolvimento econômico chinês que se segue ao longo deste capítulo, entendendo o desenvolvimento

[...] como o meio pelo qual as nações buscam sua afirmação, equacionando seus problemas internos, unificando seu território, criando as bases para a divisão social do trabalho e promovendo assim condições objetivas para se fazer valer e ouvir – de forma soberana – na comunidade internacional das nações¹⁵.

¹² JABBOUR, 2020, p. 67.

¹³ JABBOUR, 2012, p.235-236.

¹⁴ JABBOUR, 2019, p. 62.

¹⁵ JABBOUR, 2012, p. 144-145.

1.1. Aspectos gerais da economia chinesa até 1949

A China pode ser considerada uma das nações mais pobres durante a primeira metade do século XX. A ruptura com a ordem dinástica, a guerra civil, e a invasão pelo Japão foram os principais acontecimentos no país, até a conquista do poder pelos comunistas em outubro de 1949. W. W. Rostow, em obra lançada apenas cinco anos depois da ascensão de Mao ao poder, explicita a existência de três setores principais existentes na China até então: um agrícola, que compreendia 75% da população e correspondia a cerca de 40% do produto nacional; um de indústria leve, localizado ao longo da costa leste e voltado ao comércio internacional, produzindo principalmente têxteis e outros insumos industriais leves, ocupando 15% da população e produzindo algo próximo também a 40% do produto nacional; e uma indústria pesada, ligada a 10% da população, contribuindo com 20% do produto nacional, localizado na Manchúria (região nordeste) e não incorporado ao resto da economia por se tratar de instalações japonesas durante a época da ocupação.¹⁶ Para o ano de 1933, estima-se que 91% do consumo interno bruto tenha sido realizado pelo consumo doméstico, sendo 60% gasto em comida, enquanto 4% respondia ao consumo do governo e serviços comunais, e 5% ao investimento bruto.¹⁷

O setor agrícola era sustentado por um montante de 60 a 70 milhões de fazendas familiares, onde metade era trabalhada pelos proprietários, um quarto por coproprietários que alugavam porções de terra, e um quarto por arrendatários – considerando a concentração de renda, em um levantamento de 1934-5 com 1.295.001 proprietários, cada fazenda tinha o tamanho médio de 10.100m² (15,17 mou ou 2,5 acres), com 73% das famílias possuindo terras com 10.000m² (15 mou) ou menos, o equivalente a 28% de toda a terra, enquanto 5% das famílias possuíam terras de 33.000m² (50 mou) ou mais, totalizando 34% das terras¹⁸. Um estudo com menos proprietários, 1.545 famílias de senhores de terra e 752.865 famílias camponesas, os primeiros detinham terras de 200.000m² (300 mou) a 13.300.000m² (20.000 mou), com uma média de 1.352.000m² (2030 mou), enquanto as famílias camponesas uma média de 10.500m² (15,8 mou)¹⁹.

¹⁶ ROSTOW, 1954, p. 223-224.

¹⁷ FEUERWERKER, 2005, p. 38 e 72.

¹⁸ Ibidem, p. 29 e 77.

¹⁹ ROSTOW, 1954, p. 223.

A indústria foi introduzida por duas vias diferentes, ambas de origem estrangeira, principalmente como fruto das diversas invasões que sofreu – resultando no período conhecido como o Século das Humilhações (terminado em 1949 com a revolução): a derivada dos tratados dos portos – durante a segunda metade do século XIX, diversos acordos foram impostos aos chineses, permitindo a abertura de mais de trinta portos, por toda a sua costa leste e até mesmo em rios²⁰, e a da invasão japonesa na Manchúria. Há relatos de que apenas um censo industrial tenha sido feito na China republicana, mas que foi revisado e aumentado ao longo dos anos: a primeira publicação, de 1937, não incluía províncias interiores (que não possuíam indústria relevante) e a Manchúria – eram 2.435 fábricas com proprietários chineses, avaliadas em CNY\$ 406.926.634, produzindo CNY\$ 1.113.974.413, empregando 493.257 trabalhadores, e mais de 80% localizadas nas províncias da costa sudeste e em Liaoning. Considerando as empresas estrangeiras, essa concentração na costa leste aumenta, com 3.841 fábricas (3.167 chinesas e 674 estrangeiras), com um produto bruto de CNY\$ 2.186.159.000 (65% produzido por chineses, 35% por estrangeiros), empregando 738.029 trabalhadores.²¹

As duas vias de industrialização se diferenciam pelo seu produto, isto é, enquanto a indústria da região costeira era voltada para o consumo de bens leves, a da Manchúria se especializou em bens de capital e insumos industriais: a primeira para bens de consumo interno, mas muito voltada para exportação, a segunda voltada quase que exclusivamente para alimentar as demandas da economia japonesa – em 1937, metade do carvão (20.000.000 tons), dois terços do ferro (430.000 tons) e 90% do aço (50.000 tons) foram produzidos na Manchúria, além de 2,5 milhões de kWh.²² Enquanto isso, a produção industrial no resto do país era direcionada para bens de consumo como têxteis, tabaco e alguns produtos alimentícios²³. A produção industrial em 1933 se deu da seguinte forma:

²⁰ WIKIPEDIA, *List of Chinese treaty ports*, disponível em https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_Chinese_treaty_ports, acesso em 09 de fevereiro de 2020.

²¹ FEUERWERKER, 2005, p. 42-43.

²² HUGHES & LUARD, 1961, p. 15.

²³ DAMAS, 2014, p. 33.

Tabela 1 - PRODUÇÃO INDUSTRIAL, 1933

Bens\Produção	Empresas Chinesas		Empresas Estrangeiras		Manchúria	Total		
Bens de Produção								
Madeira	CNY	4,4	CNY	5,6	CNY	11,6	CNY	21,6
Maquinário	CNY	55,4	CNY	9,9	CNY	27,2	CNY	92,5
Metais ferrosos	CNY	29,4	CNY	1,4	CNY	18,1	CNY	48,9
Equipamentos elétricos	CNY	1,3	CNY	0,8	CNY	-	CNY	2,1
Vidro	CNY	44,5	CNY	1,6	CNY	9,7	CNY	55,8
Produtos químicos	CNY	58,5	CNY	10,0	CNY	19,1	CNY	87,6
Produtos têxteis	CNY	15,3	CNY	-	CNY	1,6	CNY	16,9
Couro	CNY	37,0	CNY	8,1	CNY	1,0	CNY	46,1
Papel e produtos de papel, impressos	CNY	72,0	CNY	10,7	CNY	3,4	CNY	86,1
Metal (cunho de moedas)	CNY	41,0	CNY	-	CNY	-	CNY	41,0
Total	CNY	358,8	CNY	48,1	CNY	91,7	CNY	498,6
Bens de Consumo								
Produtos de madeira	CNY	1,2	CNY	0,5	CNY	0,9	CNY	2,6
Produtos de metais	CNY	12,6	CNY	1,4	CNY	1,6	CNY	15,6
Equipamentos elétricos	CNY	11,9	CNY	7,2	CNY	0,1	CNY	19,2
Cerâmica	CNY	1,3	CNY	0,2	CNY	0,7	CNY	2,2
Produtos químicos	CNY	65,3	CNY	17,2	CNY	4,4	CNY	86,9
Produtos têxteis	CNY	605,4	CNY	257,8	CNY	70,6	CNY	933,8
Vestuário	CNY	101,1	CNY	4,6	CNY	3,4	CNY	109,1
Couro e produtos de borracha	CNY	36,2	CNY	2,2	CNY	-	CNY	38,4
Produtos alimentícios	CNY	436,3	CNY	39,1	CNY	158,7	CNY	634,1
Tabaco, vinho e licor	CNY	124,9	CNY	117,3	CNY	36,0	CNY	278,2
Produtos de papel	CNY	2,9	CNY	0,5	CNY	7,9	CNY	11,3
Outros	CNY	13,5	CNY	1,3	CNY	0,7	CNY	15,5
Total	CNY	1.412,6	CNY	449,3	CNY	285,0	CNY	2.146,9
TOTAL GERAL	CNY	1.771,4	CNY	497,4	CNY	376,7	CNY	2.645,5

FONTE: DAMAS, 2014, p. 34. Tabela 1.1 - Produção Industrial (CNY\$ milhões) – 1933.

Vale mencionar ainda a transformação do comércio exterior, segundo Rostow, nos cem anos entre 1840 a 1940: i) há grande crescimento no volume de transações, uma vez que a China começa a ser inserida cada vez mais nas relações internacionais, com um pico de um bilhão de dólares, a preços de 1952, antes de 1949; ii) há um excesso de novos investimentos e consumo exteriores maior que o pagamento de lucros e empréstimos; iii) isso evidenciou o papel importante das remessas de chineses de fora do país na sustentação da balança de pagamentos da China; iv) dessa forma, se torna possível a ocorrência de importar mercadorias com valores maiores que os exportados; v) e, por fim,

a perda de volume comercial com a tomada da Manchúria pelos japoneses em 1931, mesmo com um esforço exportador no resto do país.²⁴

Em nível de comparação, há pouco a ser dito a respeito do sistema fiscal chinês antes de 1949, por duas razões principais e interligadas: a escassez de dados e a diferença metodológica. Assim como existem poucos registros a respeito da produção agrícola e industrial anterior ao estabelecimento da RPCh, devidos principalmente pela invasão japonesa e a guerra civil, mais escassos ainda são os dados a respeito do sistema fiscal²⁵. E isso se dá por três motivos, segundo Rostow²⁶: o sistema fiscal até 1949 possuía um controle central fraco, tendo boa parte da arrecadação executada e contabilizada pelos governos locais, isto é, não era unificado e o repasse de informações era irregular; enquanto os dados do sistema fiscal comunista compreendiam todo o território chinês, o sistema nacionalista não considerava os dados da região da Manchúria desde 1931; e como havia pouca participação do governo na economia, não havia muito interesse em manter essas informações atualizadas ou disponíveis.

No entanto, Albert Feuerwerker consegue fazer um levantamento interessante a partir de diversas fontes, considerando a unidade monetária da época e a metodologia citada acima, isto é, não considera a região ocupada pelos japoneses. Com a revolução de 1911, o sistema fiscal republicano tinha menos capacidade fiscal que o governo anterior, tendo as províncias controlando os principais impostos do país, exceto pelo serviço alfandegário marítimo e o imposto sobre o sal. Isso levou a que, de 1912 a 1927, apenas 20% da receita líquida ficasse disponível para o governo central gastar com gastos administrativos e outros.²⁷

A partir de 1928, com o estabelecimento do governo de Nanjing, houve um esforço de consolidação do sistema fiscal, com o governo central entregando a competência e arrecadação total do imposto sobre a terra para as províncias, enquanto controlava as demais receitas tributárias – assim, dentro de um ano fiscal, conseguiu aumentar a arrecadação e relatórios fiscais mais precisos. Contudo, estima-se que, mesmo somando os gastos dos diversos níveis de governo, para o período de 1931 a 1936, a

²⁴ ROSTOW, 1954, p. 232-233.

²⁵ FEUERWERKER, 2005, p. 90.

²⁶ ROSTOW, 1954, p. 248.

²⁷ FEUERWERKER, 2005, p. 100.

proporção com o produto nacional variou entre 3.2% a 6%. Isso se deu principalmente porque i) a receita do governo nacional era baseada em impostos indiretos sobre os setores modernos e que tinham pouco crescimento da sua produção, e ii) quando abriu mão da arrecadação sobre a terra em 1928, muito mais em um acordo político do que propriamente uma política econômica, o governo nacional deixa de recolher impostos sobre a parte da economia responsável por cerca de 65% do produto nacional à época – some-se ainda o conchavo dos governos locais com os senhores de terra para permitir alguma evasão fiscal, assim podemos entender a pouca capacidade de arrecadação do governo chinês como um todo.²⁸ Para o período de 1928 a 1937, temos os seguintes registros:

Tabela 2 - GASTOS E RECEITAS REPORTADOS DO GOVERNO NANKING, 1928-1937

Variável/Ano	1928-9	1929-30	1930-1	1931-2	1932-3	1933-4	1934-5	1935-6	1936-7
RECEITAS	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Tributárias	77,0%	82,7%	72,0%	82,6%	87,8%	82,4%	79,2%	76,2%	74,5%
i) Alfandegária	41,2%	47,2%	40,4%	47,7%	46,6%	42,1%	37,5%	25,4%	32,4%
ii) Imposto sobre o Sal	6,9%	20,8%	19,4%	19,2%	22,6%	21,2%	17,7%	17,2%	16,9%
iii) Imposto sobre Mercadorias	7,6%	8,0%	8,0%	12,8%	12,7%	14,1%	12,3%	14,0%	14,8%
iv) Outros	21,2%	6,7%	4,1%	2,9%	5,9%	5,0%	11,6%	19,7%	10,4%
Déficit coberto por empréstimos	23,0%	17,3%	28,0%	17,4%	12,2%	17,6%	20,8%	23,8%	25,5%
GASTOS	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Partido	0,9%	0,9%	0,6%	0,5%	0,7%	0,7%	0,6%	0,7%	0,6%
Civil	6,4%	16,6%	15,5%	16,3%	18,7%	19,1%	16,1%	15,2%	13,7%
Militar	48,4%	41,9%	40,3%	40,6%	45,9%	44,6%	41,2%	36,4%	44,6%
Serviço de empréstimo e indenização	36,9%	34,2%	37,5%	36,0%	30,0%	29,2%	25,3%	27,4%	25,9%
Outros	7,4%	6,5%	6,1%	6,5%	4,6%	6,3%	16,8%	20,2%	15,2%

FONTE: FEUERWERKER, 2005, p. 106-107, *Table 20, Reported receipts and expenditures of the Nanking government, 1928-1937 (Millions Chinese \$ and %)*.

Pouco há registado sobre o período entre 1937 e 1949. Feuerwerker faz menção à hiperinflação no período, que “terminou em um colapso total do sistema monetário do governo Kuomintang em 1948-49”, apontando o caráter regressivo do sistema existente: “*service of the domestic debt, given the prevalence of regressive indirect taxes, tended to transfer real purchasing power from lower income groups to a small number of wealthy speculators*”.²⁹ Dessa forma, quando se iniciam os conflitos da Segunda Guerra Sino-

²⁸ Ibidem, p. 103-105.

²⁹ Ibidem, p. 113.

Japonesa em 1937, a inflação dispara e se mantém em nível acelerado – segundo o autor, o aumento dos preços era o único “instrumento progressivo” do sistema fiscal, uma vez que a tributação para o pagamento da dívida se dava em um momento em que a dívida já estava relativamente menor graças a inflação – o que não durou muito, uma vez que houve o cancelamento do pagamento dos débitos públicos (quase como um Efeito Tanzi ao contrário).³⁰ A inflação para o período se deu da seguinte maneira:

Tabela 3 - ÍNDICE DE PREÇOS, 1937 - 1948

Ano	Índice de preços (Janeiro-Junho de 1937 = 100)
1937	100
1938	176
1939	323
1940	724
1941	1980
1942	662
1943	22800
1944	75500
1945	249100
1946	627210
1947	10340000
1948	287700000

FONTE: FEUERWERKER, 2005, p. 114. *Table 21 – Note issue and price index, 1937-48.*

Seguimos então para a exposição do período inicial da República Popular da China, os desafios enfrentados logo depois da tomada do poder, a concretização de uma nova sociedade, e sua inserção internacional, além das transformações do seu sistema fiscal.

1.2. O período Maoísta

O período de 1949 a 1978 é marcado por um grande esforço de reparação econômica dos últimos anos de guerra e destruição, e de *catching up*. Um dos primeiros enfrentamentos que os comunistas tiveram foi a hiperinflação mencionada anteriormente.

Segundo Rostow, quatro ações foram necessárias para alcançar a estabilidade monetária: i) equilíbrio orçamentário – com a criação de um sistema fiscal centralizado, o governo aumentou impostos e diminuiu suas despesas; ii) restauração da confiança no meio monetário – salários, depósitos bancários, determinados gastos governamentais e a emissão de títulos eram expressos em uma cesta de mercadorias para estimular a poupança e evitar uma corrida às compras; iii) controle do dinheiro e do crédito – com

³⁰ Ibidem, p. 110.

uma política de contenção do crédito e outras medidas deflacionárias, foi possível acabar com a especulação e o mercado paralelo de crédito, além de controlar a taxa de juros em patamares de 24% a 30% em junho de 1949, chegando a 70% e 80% em dezembro, para cerca de 18% em abril de 1950, e 3% no começo de 1951; e iv) retomada do comércio e da distribuição de mercadorias – a principal realização do governo foi a enxugada do poder de compra *líquido*, ou seja, a capacidade de alcançar a demanda efetiva através da oferta de bens necessários através das empresas governamentais.³¹ Para Lardy, o principal mecanismo de estabilização monetária foi a inauguração de um sistema fiscal unificado e centralizado, onde os governos locais não possuíam capacidade de gasto e arrecadação autônomas³² - é o que chamaremos de Centralização Total no segundo capítulo deste trabalho.

Vale mencionar que também se tratava de um período de implementação de uma nova moeda: enquanto a unidade monetária continuava a ser o *yuan*, os comunistas apresentaram a “Moeda do Povo”, *renminbi*. Foi estabelecida durante os últimos dias do governo Kuomintang, em primeiro de dezembro de 1948 junto com a fundação do Banco Popular da China, nas regiões já controladas pelo PCCh, e tratava-se ainda de notas bancárias emitidas pela nova instituição.³³ Então, em 1949 a moeda é nomeada renminbi e o governo substitui, além de proibir, o uso do yuan de ouro (do inglês, *gold yuan*) – a moeda do governo nacionalista (que já corria na casa dos bilhões), moedas estrangeiras, moedas emitidas por bancos locais, além do uso do ouro e da prata³⁴.

Se observarmos a partir da ótica da Finanças Funcionais, todas essas medidas fiscais apontadas por Rostow e citadas anteriormente exprimem o esforço para a implementação de uma nova moeda. Para Abba Lerner, “*the important effect of taxation is the effect on the public in influencing their economic behavior – in making them spend less because, for one thing, they have less money to spend*”³⁵. Segundo Beardsley Ruml, contemporâneo de Lerner, o sistema tributário deveria apresentar quatro aspectos socioeconômicos: i) estabilizador do poder de compra da moeda nacional; ii) como política de distribuição de renda, no caso de impostos progressivos e sobre patrimônio;

³¹ ROSTOW, 1954, p. 243-244.

³² LARDY, 1995a, p. 150.

³³ PRASAD, 2017, p. 14-15.

³⁴ HUGHES & LUARD, 1961, p. 24.

³⁵ LERNER, 1951, p. 131.

iii) como ferramenta de subsídio ou penalidade a grupos ou tipos de indústria; e iv) para isolar e aferir diretamente os custos de certos bens e serviços públicos³⁶. A primeira, segundo Randall Wray³⁷, fundamenta a verdadeira natureza da tributação, pois, para manter o valor da moeda nacional, os impostos criam demanda por moeda e também estabilizam a demanda agregada: a exigência do governo faz com que os agentes econômicos atingidos pelo imposto ofereçam bens e serviços em troca de montantes da unidade monetária estabelecida – isso cria o valor da moeda³⁸; já quando os impostos são recolhidos, a renda disponível diminui e permite que o governo realize seus gastos sem extrapolar os limites produtivos da economia – caso contrário, se o governo gastasse sem recolher impostos, ocorreria a inflação dos preços, uma vez que a oferta de bens e serviços não teria capacidade de atender a demanda³⁹.

Hughes e Luard ainda descrevem o esforço do governo para disponibilizar bens e mercadorias cotidianas em todo o território chinês, escoando a oferta para que não haja deflação em alguns pontos e se atenda a demanda em outros, impedindo a inflação – estima-se que o custo de transporte de grãos poderia ser tão custoso a ponto de superar o preço da importação da mesma mercadoria⁴⁰, o que levou o governo a contratar companhias de comércio que comprassem grãos e os oferecesse ao mercado como política de estabilização de preços, nesse sentido havia virtualmente um monopólio do governo sobre as vendas de atacado. Outra medida implantada foi a indexação de preços de salários e pagamentos do governo, medida mencionada acima, ao valor de cinco itens de consumo básico – arroz, óleo, carvão, farinha e vestimentas de algodão, onde os preços variavam diariamente e eram publicados no jornal; estima-se que o quadro de funcionários do governo recebesse pagamentos em mercadorias e apenas uma quantidade pequena de dinheiro, tudo para diminuir o volume de moeda em circulação.⁴¹

Em março de 1950, seis meses após a oficialização da República Popular da China, a espiral inflacionária já havia sido quebrada, em 1952 a arrecadação alcançaria o nível de 24% do produto nacional e 30% em 1957, em contraste com os 5% a 7% atingidos

³⁶ RUMML, 1946, p. 36.

³⁷ WRAY, 2015, p. 141-142.

³⁸ WRAY, 2003, p.82.

³⁹ Ibidem, p. 94.

⁴⁰ ROSTOW, 1954, p. 230.

⁴¹ HUGHES & LUARD, 1961, p. 24-26.

durante o governo nacionalista desde 1930 – com o lema “resistência, estabilização e construção”, foi possível implantar uma nova moeda, acabar com a inflação, controlar a demanda agregada direcionando o esforço produtivo e maximizando a alocação de recursos pelo território chinês, e ainda despender energias com a eclosão da Guerra da Coreia.⁴²

Ao final de 1952, todas as ferrovias, 80% da indústria pesada e 60% da leve, e 60% dos navios a vapor em águas domésticas, pertenciam ao Estado – além disso, 90% de todos os depósitos e empréstimos eram controlados pelo Banco Popular, 90% do comércio exterior era realizado por companhias estatais, 50% do comércio por atacado, e 30% do de varejo⁴³. A partir da estrutura produtiva existente, o principal foco dos investimentos foi a industrialização pesada, sendo esse objetivo personificado nos planos quinquenais – tratou-se de um “desenvolvimento pelo alto”: planejado, introduzido e executado basicamente pelo governo central, “a partir da constituição de um poderoso Departamento 1 da economia, ou melhor, de máquinas que reproduzem máquinas”⁴⁴. Na edição de 16 de setembro 1953 foram publicados os princípios orientadores do Primeiro Plano Quinquenal: i) o desenvolvimento de bens de capital deverá ser tal a ponto de promover o crescimento rápido da indústria pesada; ii) a taxa de crescimento das indústrias de bens de capital deverá exceder a de bens de consumo; iii) o desenvolvimento agrícola deverá assegurar a oferta adequada de grãos e matéria prima para indústria, além de alcançar um nível de excedente capaz de financiar a industrialização; iv) a taxa de crescimento da produtividade do trabalho deverá ser maior que o aumento dos salários, para permitir a acumulação de capital; e v) novos centros industriais deverão se estabelecer próximos aos ofertantes de matérias primas.⁴⁵

O padrão de investimento era bastante similar ao da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, principalmente porque o bloco socialista disponibilizou cerca de 156 projetos industriais, dez mil técnicos e mil e quinhentos assessores políticos, absorvendo metade do investimento industrial chinês à época. As plantas se instalaram em lugares afastados das províncias costeiras, pelo norte, noroeste, na China Central e no

⁴² LARDY, 1995a, p. 151-152.

⁴³ ROSTOW, 1954, p. 242.

⁴⁴ JABBOUR, 2012, p. 218.

⁴⁵ HUGHES & LUARD, 1961, p. 38-39.

sudoeste, tanto com o objetivo de conectar a indústria com a produção de matéria prima, como mencionado acima, quanto o esforço de disseminar um desenvolvimento industrial mais homogêneo possível pelo território chinês – mais uma vez Lardy ressalta a importância do sistema fiscal unificado, afirmando que apenas dessa forma poderia permitir a transferência de recursos fiscais necessária para tal plano. A maioria dos investimentos se deu em Wuhan na província de Hubei, Baotou na Môngolia Interior, Changchun em Jilin, e em Chengdu na província de Sichuan – foram sete usinas de ferro e aço, vinte e quatro estações de geração de energia elétrica, sessenta e três fábricas de máquinas, além dos principais engajamentos do Primeiro Plano Quinquenal: duas usinas siderúrgicas completamente novas em Wuhan e Baotou, a reconstrução da usina de Anshan (província de Liaoning), a fábrica de automóveis em Changchun, a fábrica de tratores e rolamentos em Luoyang (Henan) e Harbin (Heilongjiang), e a refinaria em Lanzhou (Gansu). Tudo isso só foi possível graças a implementação de um sistema ferroviário eficiente – até 1950, menos de 20% das linhas estavam a oeste da ligação entre Shanghai e Guangdong (região costeira leste), e as províncias de Xinjiang, Qinghai, Ningxia e Sichuan (todas no Oeste chinês) não possuíam nenhuma linha férrea; ao final do plano quinquenal em 1957, as ferrovias mais que dobraram, todas as províncias estavam interligadas e o investimento principal se concentrou nas regiões do interior.⁴⁶

A dinâmica econômica da relação do meio rural com a cidade lembra muito a do governo nacionalista, em algum aspecto: o excedente da agricultura era vendido para o exterior e financiava a importação de bens de capital, num processo muito parecido com o de substituição de importações que ocorreu no Brasil no começo do século XX – assim, o desempenho da produção agrícola influenciava diretamente o resultado industrial, uma flutuação naquele setor era totalmente transmitida para este⁴⁷. E não só isso - segundo Lardy, o fraco desempenho da agricultura nos anos iniciais do Primeiro Plano Quinquenal revelou sua importância para a indústria: primeiro, a agricultura fornecia cerca de 80% da matéria prima bruta para a indústria leve, e esta era responsável por metade do produto industrial; segundo, como o governo arrecadava boa parte de sua receita através de impostos indiretos dos manufaturados, uma queda do produto agrícola representava uma queda na arrecadação e, por consequência, nos investimentos públicos. Ao longo do

⁴⁶ LARDY, 1995a, p. 157-158, 174-177.

⁴⁷ WALLER, 1971, p. 127.

Primeiro Plano Quinquenal, enquanto 75% das exportações eram compostas por produtos agrícolas e manufaturados agrícolas, 90% das importações correspondiam máquinas, equipamentos e outros bens de capital.⁴⁸

Com relação à avaliação geral do Primeiro Plano Quinquenal, o setor industrial apresentou um resultado maior do que o planejado, tendo a produção de bens de capital superado a meta em 40%, tendo mais do que triplicado durante o período, enquanto os bens de consumo cresceram 83% durante os cinco anos – isso se dá tanto pela (des)proporção de investimento entre os setores industriais (8:1 entre o pesado e o leve, durante os primeiros três anos, e 7:1 durante os últimos dois), quanto pelo baixo desempenho agrícola, sendo a indústria têxtil a maior representante da indústria leve e dependente direta da agricultura, concretizando um acúmulo de capacidade produtiva não utilizada. A produção de aço, ferro e energia elétrica superou a meta, em média, em 25% cada, enquanto a produção de petróleo superou por 8% e a de carvão alcançou apenas dois terços da meta; na agricultura, a produção de alimentos superou a meta em 11,6%, apesar da flutuação para baixo ocorrida durante os anos de 1953 e 1954 – algo que acelerou o processo de coletivização da terra, surgindo as Cooperativas de Produtores Agrícolas, e do nível de investimentos aplicados no setor, de apenas 8% do total despendido durante o período (enquanto respondia a metade do produto nacional e empregava 80% da força de trabalho chinesa).⁴⁹

Esses resultados foram as linhas de direção para o estabelecimento das metas do Segundo Plano Quinquenal e produziram os seguintes objetivos: i) maior atenção ao setor industrial que serve o setor agrícola; ii) ênfase nas pequenas e médias unidades industriais; iii) descentralização da administração e do planejamento industrial; iv) maior ênfase nas plantas produtivas nas áreas costeiras; v) modernização da manufatura; vi) promoção de métodos nativos de mineração e metalurgia; e vii) uma nova ideia de crescimento balanceado.⁵⁰ Uma das principais transformações aconteceu no campo, com a criação das comunas: ao final de 1958, estima-se que 99,1% participavam das comunas, organizações que em média abarcavam 5.500 famílias, algo 25 vezes maior que as Cooperativas de Produtores Agrícolas, eram centros responsáveis pelo registro da

⁴⁸ LARDY, 1995a, p. 161-162.

⁴⁹ HUGHES & LUARD, 1961, p. 53, 57. LARDY, 1995a, p. 158, 160-163, 174-175.

⁵⁰ HSIA, 1959, p. 78.

população, coleta de impostos, administração da polícia, escola básica e até mesmo serviços de saúde – na prática, atividades como cozinhar, lavar e cuidar de crianças tiveram ganhos de escala, permitindo a libertação da mulher e sua entrada na força de trabalho.⁵¹

Com o surgimento de várias funilarias de fundo de quintal, a meta de produção de aço praticamente dobrou ao longo de 1958, partindo de 6,2 milhões de toneladas para 12 milhões – a estratégia do Grande Salto Para Frente parece não ter considerado as restrições que a agricultura impunha à indústria, tendo os planejadores acreditado que a economia de escala das comunas elevaria a produtividade da terra. Tendo a força de trabalho sido alocada em setores da indústria pesada e na produção e extração de matérias primas, o setor de produção de alimentos entrou em colapso, resultando em um aumento da mortalidade de 11,1 mortes por milhar em 1956-1957, para 14,6 por milhar em 1959 e 24,6 por milhar em 1960. Entre 1961 e 1962 há uma crise generalizada, e o governo passa por um ponto de inflexão em suas políticas, principalmente a favor do setor agrícola: a entrega compulsória de grãos e cereais ao governo cai de 67,4 milhões de toneladas em 1959 para 40,5 milhões em 1961, além do aumento das compensações por esses produtos em 27%; e houve aumento dos gastos públicos em bem estar social no campo, tendo o gasto per capita anual entre 1963 e 1965 sido três vezes maior que o existente entre 1958 e 1962. Houve uma recuperação lenta da agricultura, tendo alcançado os níveis de 1957 em 1965, resultando numa queda do produto per capita; a indústria, no entanto, respondeu com um crescimento anual de 27% e 17% ao ano, para os anos entre 1963 e 1965, nos setores leves e pesado, respectivamente – há de se mencionar o surgimento da ramo petrolífero e petroquímico da indústria, tendo a produção de barris de petróleo passando de vinte mil barris por dia na década de 1950 para duzentos mil por dia em 1965.⁵²

O período de 1966 a 1977 foi marcado por uma altíssima instabilidade política que afetou grandemente a organização do governo, como veremos adiante. No entanto, poucos foram seus reflexos, em geral, no âmbito econômico. Segundo Perkins, foi apenas no auge da instabilidade sócio-política gerada pela Revolução Cultural que a economia chinesa oscilou: entre 1966 e 1969 muitos setores sofreram uma baixa na produção, mas

⁵¹ LARDY, 1995b, p. 365.

⁵² Ibidem, p. 370-371, 388-393.

mesmo assim mantiveram níveis regulares como o de 1965, não chegando a níveis tão baixos quanto a da crise de 1961 e 1962 – com a indústria sendo mais prejudicada que a agricultura. Em 1970, os níveis máximos da década de 1960 já foram atingidos e, em muitos setores, superados.⁵³

A estratégia de desenvolvimento industrial não foi modificada, seja pela diminuição do número de técnicos de planejamento econômico (cerca de um terço dos 316 oficiais técnicos do topo foram expurgados, e apenas um quarto do total permaneceu em operação no escritório), seja pela apreensão política. A maioria dos produtos industriais vivenciaram um crescimento em 1972 e 1973, com os níveis de investimento em alta – praticamente o dobro dos que aconteceram entre 1966 e 1969. Houve também declínios durante os anos de 1974 e 1976, principalmente na produção de aço e ferramentas para maquinário, mas mesmo assim outros setores apresentaram crescimento, como o de energia e outros produtos industriais. Há, no entanto, um esforço em diminuir a dependência econômica da China com relação ao comércio internacional na dinâmica explicitada acima: se antes as exportações agrícolas eram a principal fonte para conseguir maquinários, no final da década de 1970 o país alcançava certa autonomia nos setores que se consolidaram por todo o período – estima-se que as importações tenham alcançado o nível de 5% a 7% do produto nacional durante esse período, e com o nível de investimento alcançou a marca de 30% do produto, mesmo se toda a importação tenha sido direcionada para o setor produtivo, teria respondido a menos de 20% do investimento total.⁵⁴ Segue abaixo a distribuição do investimento por setor durante todo o período analisado:

Tabela 4 - DISTRIBUIÇÃO DO INVESTIMENTO 1953-1980

Categoria\Período	1953-57	1958-62	1963-65	1966-1970	1971-1975	1976-1980
Indústria Pesada	38,7	54,9	48	54,5	52,1	48
Construção	3,9	1,4	2,2	1,9	1,7	1,9
Prospecção Geológica	2,6	1,2	0,4	0,5	0,7	1,3
Transportes	16,4	13,8	13,3	16,4	18,9	13,5
Subtotal	61,6	71,3	63,9	73,3	73,4	64,7
Indústria Leve	6,8	6,5	4,1	4,7	6,1	6,8
Agricultura	7,6	11,4	18,4	11,4	10,3	11
Comércio	3,9	2	2,6	2,3	3	3,9

⁵³ PERKINS, 1991, p. 480-486.

⁵⁴ Ibidem, p. 486-491.

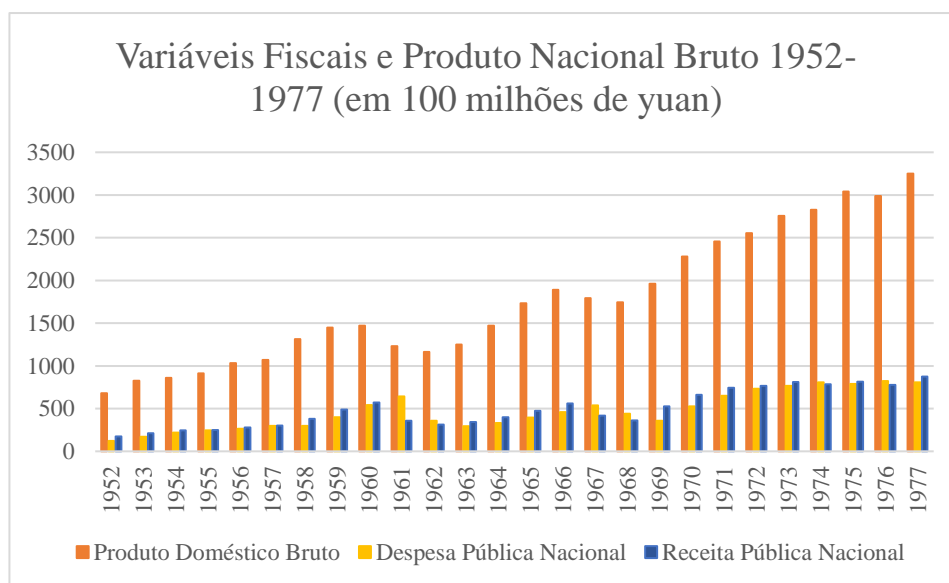
Educação, saúde	8,1	3,9	6	3	3,3	5,7
Utilidades públicas civis	2,6	2,3	3	1,9	2	4,2
Outros	9,4	2,6	2	3,4	1,9	3,7
Subtotal	38,4	28,7	36,1	26,7	26,6	35,3
Total	100	100	100	100	100	100

FONTE: PERKINS, 1991, p. 491. *Table 13 – Investment in capital construction by sector (in %).*

Com relação ao sistema fiscal, não está disponibilizada no banco de dados do *National Bureau of Statistics of China* a arrecadação por categoria de imposto para o período determinado. Podemos fazer alguma análise com relação ao nível de arrecadação e despesa, tanto em nível nacional quanto provincial. A figura abaixo apresenta o nível de receita e despesa pública total e sua relação com o produto nacional em termos nominais, uma vez que a inflação anual média foi de apenas 1,44% ao ano, com um acumulado de quase 47% para todo o período de 25 anos⁵⁵. Entre 1952 e 1957 é possível perceber uma estabilidade dessas variáveis, com a arrecadação mantendo-se na média de 27% e a despesa em 25%. Entre 1958 e 1961 ambas aumentam seus níveis, mas em 1958 e 1959 graças a própria aceleração da economia durante o Grande Salto Para Frente, e em 1960 e 1961 por causa da queda do produto: a receita alcança um pico de 38,9% em 1960 e a despesa um de 52,2% em 1961. Embora a níveis nominais mais baixos, entre 1962 e 1969 a despesa se mantém na mesma média anterior ao Grande Salto Para Frente de aproximadamente 25%, com 30% alcançados em 1967 e 18% em 1969, enquanto a receita cai, mas pouco, para um nível de 26%, com um pico de 30% em 1966 e uma baixa de 20,7% em 1968. Para o restante do período, as variáveis atingem um patamar levemente mais alto, com a despesa em média de 26,5% e distribuição homogênea, e a receita em média de 28%, com 30% entre 1970 e 1973, e 27% entre 1974 e 1977.

⁵⁵ Fonte: National Bureau of Statistics of China. Cálculo nosso.

Figura 1 - VARIÁVEIS FISCAIS E PRODUTO NACIONAL 1952-1977



FONTE: National Bureau of Statistics of China. Elaboração própria.

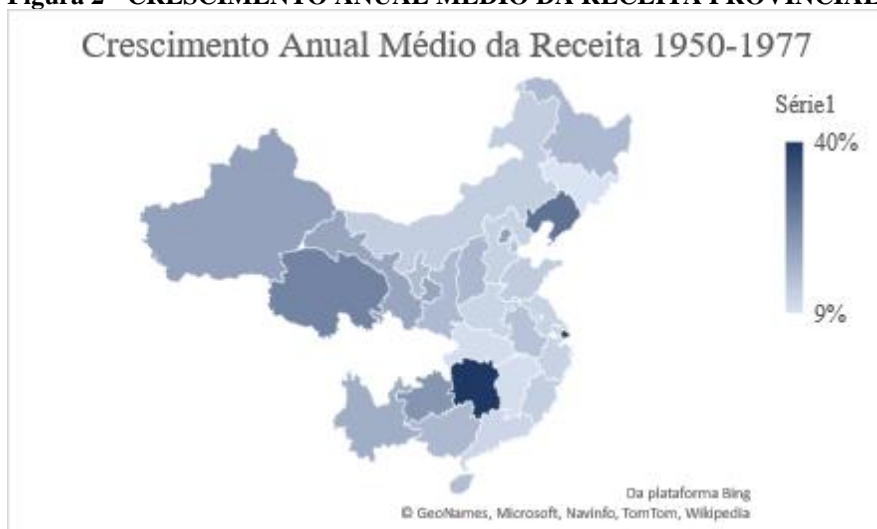
Para uma análise regional, consideramos o crescimento, também nominal, da receita e da despesa por província. É importante ressaltar que até 1977 existiram cinco arranjos fiscais diferentes entre os governos provinciais e o central, tendo mudado oito vezes durante esses 28 anos – algo que exploraremos com maior profundidade no capítulo a seguir. Até 1952 apenas o governo central arrecadava, e entre 1953 e 1958 a média da divisão da arrecadação foi entre 20% para os governos locais e 80% para o governo central; a partir de 1959 essa relação sofre uma mudança abrupta, com mais de três quartos da arrecadação atribuída aos governos provinciais – essa tendência permaneceu e se acentuou nos anos de 1975 a 1977 com o governo central recolhendo apenas 13% da tributação.⁵⁶

Pelo lado da receita, a média do crescimento nas províncias foi de mais de dezenove vezes o seu tamanho original nesse período de vinte e oito anos – com Shanghai (13450%), Beijing (6380%), Qinghai (5000%), Gansu (3412%) e Liaoning (2185%) no topo e Jiangxi (551%), Mongólia Interior (453%), Hubei (332%), Jilin (244%) e o Tibete (-150%) com os menores crescimentos. O Tibete é um caso especial, pois trata-se de uma região autônoma, com um nível de desenvolvimento econômico baixíssimo à época – na verdade, os dados nominais de receita aparecem negativos no arquivo do *National Bureau*

⁵⁶ Fonte: National Bureau of Statistics of China. Cálculo nosso.

of *Statistics of China*, representando algo como uma compensação ou estorno de cobrança. Apresentamos abaixo a média de crescimento anual da receita por província, durante o período de 1952 a 1977, com a exceção da Região Autônoma do Tibete, que, por se tratar de um *outlier*, desconfiguraria a plotagem do mapa e dos números relativos a Chongqing e Sichuan que não estão disponíveis para o período. Podemos perceber uma tendência de maior crescimento na região centro-oeste, com a exceção de Shanghai no extremo leste e Liaoning no nordeste. A província que apresentou maior crescimento anual foi a de Hunan, alcançando uma média anual de 40%.

Figura 2 - CRESCIMENTO ANUAL MÉDIO DA RECEITA PROVINCIAL 1950-1977



Fonte: National Bureau of Statistics of China. Elaboração própria. Os dados de Chongqing e Sichuan nesse período não se encontram disponíveis no banco de dados e o do Tibete foram removidos por tratar-se de um outlier.

Fazendo a mesma análise pelo lado da despesa, as províncias agregaram, em média, mais de 29 vezes o seu tamanho original, com Ningxia (7960%), Guizhou (6179%), Gansu (5747%), e Yunnan (4996%) apresentando o maior crescimento entre o período inicial e final – todas do centro-oeste chinês. Já as de menor desempenho são Jilin (1209%), Hubei (930%), Liaoning (644%), Hainan (529%) e, novamente, a Região Autônoma do Tibete em último (367%). Beijing, Tianjin e Shanghai encontram-se no meio da tabela, com uma variação de 3372%, 2945% e 2048%, respectivamente. Colocamos abaixo a taxa anual média de crescimento da despesa por província e vemos uma tendência, ainda maior que a da receita, de concentração no interior da China. Novamente, não estão disponibilizados os dados de Sichuan e Chongqing para o período.

Figura 3 - CRESCIMENTO ANUAL MÉDIO DA DESPESA PROVINCIAL 1950-1977



Fonte: National Bureau of Statistics of China. Elaboração própria. Os dados de Chongqing e Sichuan nesse período não se encontram disponíveis no banco de dados

Seguimos então para uma análise da transformação da economia chinesa entre o final da década de 1970 até o começo da de 1990, sob o comando de Deng Xiaoping, e a respectivas alterações em seu sistema fiscal.

1.3. Deng e as reformas econômicas

A ascensão de Deng Xiaoping ao poder e suas políticas reformadoras não devem ser entendidas como a tomada do controle por um déspota e a realização dos seus caprichos, ou a implantação de um líder fantoche por outro país mais forte que quer exercer o controle sobre uma nação dominada, como muitas vezes parece ser a interpretação banal da história da China. Na verdade, Deng ao desempenhar o papel de principal na liderança do país torna-se a síntese de vários processos históricos, de caráter tanto político quanto econômico e explicitando sua interdependência. Tentaremos explicitar, brevemente, como há continuidade no projeto implementado em 1949 e como 1978 não é a negação do projeto socialista de Mao Zedong.

Apontamos anteriormente a dinâmica entre os setores industrial e agrícola, de como o primeiro dependia da geração de divisas pelo segundo para importação de maquinário, e como essa dependência foi superada com o desenvolvimento de um robusto *Departamento 1* da economia, alcançando certa autonomia industrial, dado seu baixo nível de complexidade. No entanto, é preciso ressaltar outra dimensão dessa relação setorial, apontando as limitações do setor agrícola como um ponto de estrangulamento para a indústria e a economia como um todo: segundo Medeiros, a partir do modelo de Feldman, o problema da baixa capacidade de oferta do setor agrícola limitava a

continuidade dos investimentos via inflação – sendo os investimentos direcionados majoritariamente para a indústria pesada, o aumento da renda pressionava a oferta de bens de consumo e alimentos, elevava os preços gerais da economia e o governo se via obrigado a desacelerar os investimentos⁵⁷.

Durante toda a década de 1970, os governantes então se depararam com um conjunto de questões a respeito das relações políticas e econômicas:

como acelerar a acumulação de capital e dos investimentos em bens de capital necessários à modernização industrial e, concomitantemente, expandir a produção agrícola e a indústria de bens de consumo, evitando as trágicas consequências do ‘grande salto para frente’? Como aumentar a produtividade agrícola e, simultaneamente, controlar as pressões demográficas sobre as grandes cidades? Como financiar as importações de fábricas, máquinas e equipamentos, sem recorrer excessivamente ao endividamento? Como promover a centralização das decisões sobre investimentos estratégicos e, simultaneamente, estimular a descentralização das decisões administrativas e das iniciativas locais?⁵⁸

Algumas estratégias surgiram à época: para Fiori, as sementes do “milagre econômico chinês” foram lançadas quando a China suspende as relações com a União Soviética, “uma ruptura ideológica que se transformou numa disputa de fronteira durante toda a década de 1960, culminando com o conflito militar do rio Ussuri, em 1969”, e quando se aproxima dos Estados Unidos, com o convite de Zhou Enlai a Nixon em dezembro de 1971 e a visita do mesmo em fevereiro de 1972⁵⁹. É o primeiro do tríptico de fatores que Medeiros elenca como os principais vetores para o “espetacular crescimento econômico com mudança estrutural”:

“a estratégia americana de isolamento e desgaste da URSS; a (posterior) ofensiva comercial americana com o Japão; e uma complexa estratégia do governo chinês, visando a afirmação da soberania do Estado sobre o território e a população por meio do desenvolvimento econômico e da modernização da indústria”.⁶⁰

Inicia-se então o reestabelecimento do comércio entre os dois países – segundo Jabbour, trata-se de uma manobra “natural” diante da relação com a União Soviética, mas também, e principalmente, como mercado para vender a sua produção, comprar tecnologia de ponta e ter acesso a “créditos internacionais ultra necessários ao projeto de modernização

⁵⁷ MEDEIROS, 2017, p. 383-384.

⁵⁸ Ibidem, p. 397-398.

⁵⁹ FIORI, 2014, p. 89-90.

⁶⁰ MEDEIROS, 2017, p. 385.

do país”⁶¹. Vemos então que a abertura comercial não foi algo idealizado originalmente por Deng Xiaoping.

Fiori menciona ainda, dentro da receita do milagre chinês, a importância do programa das Quatro Modernizações – embora posto em prática por Deng, foi proposto por Zhou Enlai em 1975⁶², mas há indícios de que Mao já idealizava um plano ao comentar um livro de Economia Política da União Soviética⁶³:

On page 423 it says that we ‘concluded’ the socialist revolution on the political and ideological fronts in 1957. We would rather say that we won a decisive victory. On the same page it says that we want to turn China into a strong socialist country within ten to fifteen years. Now this is something we agree on! This means that after the second five-year plan we will have to go through another two five-year plans until 1972 (or 1969 if we strive to beat the schedule by two or three years). **In addition to modernizing industry and agriculture, science and culture, we have to modernize national defense.**⁶⁴

Mais uma vez confirmamos que as políticas de Deng Xiaoping dão continuidade ao que foi instaurado em 1949. Podemos apontar ainda as indicações de Mao para que Deng ocupasse cargos relevantes no governo comunista: ocupou o cargo de secretário geral do PCCh, mas foi destituído em 1966 devido à Revolução Cultural; em 1973, Mao recomenda a participação de Xiaoping no Bureau Político do Comitê Central do PCCh; em outubro do próximo ano, para vice primeiro-ministro; em dezembro do mesmo ano, além do cargo anterior, o de vice-presidente da Comissão Militar e de Chefe do Estado Maior do Exército Popular de Libertação – embora tenha sido destituído em dezembro de 1975 graças ao Bando dos Quatro, em 1977 retorna e em 1978 torna-se o grande líder do país⁶⁵.

No entanto, há um fator que une a continuidade dos planos de Mao e Zhou à necessidade de modernização da economia, e que foi a principal fonte de poder político de Deng frente ao desafio de assumir a direção da China: a relação com os camponeses. Tendo o país se desenvolvido por quase três décadas à custa da desigualdade entre a cidade e o campo, favorecendo a primeira em detrimento do último, Deng Xiaoping encontrou a variável chave que ligava a possibilidade de transpor os estrangulamentos

⁶¹ JABBOUR, 2012, p. 258.

⁶² FIORI, 2014, p. 90.

⁶³ MISHRA, 1988, p. 98.

⁶⁴ ZEDONG, Mao. Reading Notes On The Soviet Text Political Economy. Disponível em https://www.marxists.org/reference/archive/mao/selected-works/volume-8/mswv8_64.htm . Acesso em 23 de janeiro de 2021. Grifo nosso.

⁶⁵ SOUZA, 2018, p. 28-29.

econômicos e, ao mesmo tempo, emanava o poder político para implantar as reformas necessárias para isso:

as mesmas forças (camponeses) que levaram o Partido Comunista da China (PCCh) ao poder em 1949 seriam o motor de arranque de suas reformas econômicas, concentradas, em princípio, no restabelecimento de um sistema interno de abastecimento alimentar capaz de superar a era da escassez na produção de alimentos, ao mesmo tempo que garantisse condições mínimas ao surgimento de um amplo mercado interno ao consumo de bens manufaturados. **Política, estratégia e economia deveriam se fundir – inicialmente – numa reversão da lógica de relações campo-cidade intrínsecas ao modelo soviético, desfavoráveis à agricultura.**⁶⁶

Ocorre então o que Jabbour tem chamado de via de desenvolvimento dos produtores⁶⁷, isto é, a permissão de enriquecimento cria demanda, aumenta o tamanho da economia e libera as forças de mercado, tudo sob o plano do governo central, em seis procedimentos interdependentes: i) mercados existem em espaços permitidos pelo governo, em áreas que não comprometam o planejamento (não estratégicas); ii) dessa forma, acentua a divisão do trabalho e os ganhos econômicos decorrentes; iii) cria um mercado consumidor; iv) fomenta a industrialização nas áreas citadas acima baseada “no próprio empreendedorismo camponês”; v) cria um ambiente de concorrência, que acelera a acumulação de capital através da absorção de conhecimento técnico (capital humano, fruto dos investimentos em educação – principalmente técnica); vi) e permite que os saltos de desenvolvimento econômico sejam planejados, seja no desenvolvimento das forças produtivas da indústria, seja com a transformação do comércio exterior em “*bem público, planificado* e de *Estado*” – sendo esse último parte importante da demanda efetiva durante a segunda metade da década de 1980 e a de 1990⁶⁸.

Tendo dissolvido as organizações de produção coletiva, foi permitido que os produtores agrícolas vendessem o que excedesse o que era devido ao governo (assim como na NEP soviética) – os chamados Contratos de Responsabilidade: os produtores estabeleciam junto às autoridades uma quota a ser produzida e vendida aos governos locais por um preço determinado e todo o excedente poderia ser consumido ou comercializado a preços de mercado⁶⁹. Além disso, houve a inversão da lógica dos investimentos – a prioridade era a agricultura, a indústria leve, e o comércio exterior, com

⁶⁶ JABBOUR, 2019, p. 76. Grifo nosso.

⁶⁷ JABBOUR, 2012, p. 363.

⁶⁸ JABBOUR, 2019, p. 77.

⁶⁹ MASIERO, 2006, p. 430.

o setor da indústria pesada passando de 54,7% de todo o investimento em 1977 para 46,8% já em 1979, com um crescimento menor do que o da indústria leve. Para 1979, 1980 e 1981, a indústria pesada cresceu 7,7%, 1,4% e caiu 4,7%, respectivamente, enquanto a leve e a agricultura cresceram 9,6%, 18,4% e 14,1%, e 8,6%, 2,7% e 5,7%, respectivamente.⁷⁰ O salto na produção de grãos, por exemplo, pode ser sentido ao longo da década de 1980 e começo da de 1990: de cerca de 250 milhões de toneladas no ano de 1971, alcança pouco mais de 300 milhões ton. em 1978 – um aumento de 50 milhões de ton. em oito anos; de 1978 a 1984 há um crescimento de 100 milhões de toneladas – o dobro do crescimento no período anterior e em menos tempo, apenas seis anos; de 1985 até o ano de 1990, a produção permaneceu no patamar médio de produção de pouco mais de 400 milhões de toneladas ao ano⁷¹.

Além disso, outra ferramenta de elevação da renda do campo foi a fortificação das Empresas de Povoado e Cantão (do inglês, *Township and Village Enterprises*): tendo as comunas e as brigadas sido dissolvidas, as categorias de distrito (*township/hsiang*) e vilas/aldeias (*villages/ts'un*) foram retomadas para substituí-los, respectivamente⁷², mas as suas estruturas produtivas foram mantidas e absorvidas pelas mesmas, e as municipalidades se tornaram “o centro político, financeiro, científico, cultural, educacional e de saúde de suas áreas circunvizinhas, sendo o seu traço mais importante o de exercer a direção econômica”⁷³. Fundamentalmente são de posse desses níveis de governo mais baixos, e podem ter também a participação dos trabalhadores locais como proprietários; sua administração do dia a dia é delegada a diretores e algumas a grupos de trabalhadores, mas a autoridade principal são os governantes e membros do partido que prestam contas à níveis superiores de governo; suas características gerais são:

Pequenas, flexíveis e orientadas par ao mercado; utilizavam tecnologia apropriada; aproveitaram distorções dos processos de reformas e oportunidades de canalização da poupança rural, baixa tributação, processo decisório ágil entre diretores e autoridades locais; descentralização fiscal chinesa para os governos locais; relações de parentesco e propriedade de direitos implícitas; ligações com as empresas do setor estatal; facilidade de entrar no mercado e competição reduzida; dedicação dos recursos humanos, inovação e qualidade; orientação internacional e estrutura de baixo custo.⁷⁴

⁷⁰ PERKINS, 1991, p. 498-499.

⁷¹ National Bureau of Statistics of China. Cálculo nosso.

⁷² Ibidem, p. 526.

⁷³ MASIERO, 2006, p. 429.

⁷⁴ Ibidem, p. 425 e 433.

Para entender como essas reformas no campo, tanto na produção agrícola quanto no que se entende por industrialização rural, foram imprescindíveis para o crescimento chinês, precisamos incorporar a variável comércio exterior. A abertura ao mercado internacional foi gradual, as relações estabelecidas eram altamente controladas e seu posicionamento estratégico: as assim chamadas Zonas Econômicas Especiais tornaram-se “uma alternativa à clássica dicotomia entre integração internacional subserviente, que caracterizou a China no século XIX, e a autarquia do período pós-revolução”⁷⁵. Tendo a restrição interna ao crescimento pela produção de alimentos sido superada, a China encontrava-se em um patamar de complexidade industrial limitado pela capacidade de importação de novas máquinas e equipamentos; isto é, para continuar o desenvolvimento das forças produtivas e dar continuidade a seu processo de *catching up*, a China precisaria criar divisas – assim, nos primeiros anos de abertura as exportações eram compostas basicamente por produtos primários (principalmente grãos, petróleo e carvão)⁷⁶.

O ponto principal dessas Zonas era o de criar um ambiente de atração dos investimentos estrangeiros, estrategicamente posicionado para transformar as importações em exportações manufaturadas, produtos da indústria leve: eram recebidos com “incentivos tributários, flexibilidade de utilização da terra, redução de contribuições sociais, arranjos de utilização flexíveis da mão-de-obra e a possibilidade de obtenção de preços preferenciais para a aquisição de matérias-primas e equipamentos”⁷⁷. Foram instaladas inicialmente em cinco localidades: Shantou, Shenzhen, Zhuhai, Xiamen e a ilha de Hainan – como parte do processo de integração regional e da política “um país, dois sistemas”, as três primeiras pertencem a província de Guangdong, tendo Shenzhen e Zhuhai fronteira com Hong Kong e Macau, respectivamente; Xiamen encontra-se em Fujian, província mais próxima da ilha de Taiwan; e a província-ilha de Hainan, com o foco nos “chineses étnicos fixados principalmente em Singapura e Indonésia”. Além disso, Shanghai recebeu uma ZEE em seu distrito de Pudong, o cérebro do setor industrial e financeiro, com grande participação de instituições de Pesquisa e Desenvolvimento do país e do mundo; até 1987, todas as províncias do litoral abrigavam ZEEs, e em 1992 pelo

⁷⁵ MEDEIROS, 2017, p. 399. Nota de rodapé 33.

⁷⁶ MEDEIROS, 2006, p. 386.

⁷⁷ MASIERO, 2006, p. 440.

menos duas mil outras cidades, com trinta províncias recebendo autonomia para executar seu próprio processo de abertura.⁷⁸

As TVE's tornaram-se então o epicentro da lógica de acumulação da economia chinesa. De uma importadora de grãos até meados dos anos 1970, para uma exportadora até o começo da década de 1980, a produtividade no campo permitiu a criação de reservas suficientes para passar por um processo de substituição de importações: máquinas e equipamentos exigidos para modernizar a sua economia, resultando em uma transformação das suas *exportações*⁷⁹ – as TVE's produzindo bens de consumo da indústria leve, intensivos em mão de obra, permitiu a criação de um “mundo de artigos *made in China* (camisas, gravatas, calças e tênis) na segunda metade da década de 1980 e respondiam neste mesmo período por cerca de 40% das exportações chinesas”⁸⁰. Com a desvalorização da taxa de câmbio (a de mercado e uma ainda mais baixa para exportadores), e uma taxa de crescimento anual do PIB de 10,2% ao ano, entre 1984 e 1995, as exportações cresceram 17% anuais no mesmo período; em relação ao PIB, o volume de exportações alcançava 10% em 1978, 17% em 1984 e 44% em 1995; 0,75% de todas as exportações mundiais em 1978 e 3% em 1995⁸¹. Para o professor Medeiros, a análise da balança de pagamentos explica integralmente a renovação da economia chinesa: do lado das importações, queda na participação de alimentos, bens intermediários e de consumo (explicitamente o processo de substituição de importações); do lado das exportações, aumento da participação da indústria leve (têxtil); mesmo deficitária na relação importações/exportações, era completada pelos fluxos de capital estrangeiro⁸².

Analisando as categorias e os dados disponibilizados a partir de 1980 pelo *National Bureau of Statistics of China*, percebemos que a importação de alimentos no total das importações sobe até 1982 para mais de 20%, caindo logo em seguida e se mantendo estável numa média de 5% entre 1985 e 1993; a categoria de matérias primas não comestíveis cai levemente, enquanto a de combustíveis minerais, lubrificantes e materiais relacionados avança na queda – a China torna-se importadora de petróleo para

⁷⁸ JABBOUR, 2019, p. 82-83.

⁷⁹ MEDEIROS, 2006, p. 386-387.

⁸⁰ JABBOUR, 2006, p. 45-46.

⁸¹ MEDEIROS, 1999, p. 96.

⁸² *Ibidem*, p. 107.

reforçar a geração de energia no país; e a importação de máquinas e equipamentos de transporte tem uma média de 22% na participação até 1984, chegando a uma média de 35% de 1985 em diante. Quanto às exportações, percebemos uma leve queda na participação da categoria de alimentos, mais acentuada de matérias primas não comestíveis e uma estabilidade na de químicos e produtos relacionados. A categoria de combustíveis minerais, lubrificantes e materiais relacionados sofre uma grande queda na participação das exportações, começando o período em 24% e chegando ao pico de 26% em 1985, mas chega em 1993 compondo apenas 4% do total; interessante perceber como até 1986 a categoria de Máquinas e Equipamentos de Transporte opera em queda, numa média de 5%, sofre uma inversão e chega ao final do período, em 1993, compondo 17% da pauta exportadora – a China transforma-se de uma importadora de equipamentos para uma exportadora dos mesmos em menos de 20 anos.

Apresentamos no Apêndice 1 e 2 a composição das importações e exportações, entre as categorias disponíveis, para os anos de 1980 a 2019.

No entanto, aponta Medeiros, embora as TVE's e as ZEE's expliquem a *estratégia* de desenvolvimento econômico chinesa, não significa que o *crescimento econômico* foi deixado a mercê do comércio internacional: “permaneceu fortemente assentado nos investimentos públicos, na exportação das empresas estatais e na expansão do consumo”⁸³. Em outro momento, afirma que “as transformações estruturais da economia chinesa se deram a partir de uma dinâmica macroeconômica em que os investimentos foram o principal componente e indutor do ciclo econômico”, com o crescimento guiado pelo aumento do consumo das famílias, investimentos nas TVE's, autonomia das estatais e dos bancos públicos para financiar-las e a expansão da base monetária e do crédito, tudo isso sob “ampla liderança e coordenação do processo do investimento [pelo Estado]. Esta se deu mediante intervenção direta sobre sua alocação e indireta sobre os sistemas de incentivo graças a políticas macroeconômicas, políticas sobre o crédito, políticas tecnológicas e políticas de preços”.⁸⁴ Jabbour também ressalta a presença do Estado nos investimentos, isto é, seu papel de “agenciar políticas de socialização do investimento [...] como investidor e prestador”, “promovendo o deslocamento e concentração de seu próprio setor produtivo em indústrias-chave que combinam alta produtividade com

⁸³ MEDEIROS, 2006, p. 387.

⁸⁴ MEDEIROS, 2013, p. 463, 467-468 e 474.

grandes retornos de escala e possibilitando ganhos a partir do efeito encadeamento industrial”⁸⁵.

Os investimentos públicos foram liderados principalmente pelas estatais, empresas que quando surgiram, tinham como função primária alcançar os objetivos de produção e distribuição de mercadorias para o povo chinês – controladas pelo governo, possuíam pouca autonomia para definir seus produtos e quantidades produzidas, administrar a força de trabalho ou definir o uso de seus lucros⁸⁶. Além disso, há o papel social que elas exerciam, isto é, como ferramenta do governo, expandiam o emprego e promoviam políticas de seguridade social, tais como habitação, educação, seguro de saúde, e aposentadorias e pensões – isso fazia com que as SOE’s tivessem sua lucratividade reduzida em até 40% com relação as TVE’s⁸⁷. O financiamento dessas empresas se dava por diversos meios, principalmente os bancos estatais (*State Owned Banks* – SOB’s) e recursos fiscais de agências governamentais – o que as permitia possuir uma fraca restrição orçamentária fundamentada em isenções fiscais, facilidade no crédito e subsídios. As TVE’s, por exemplo, se expandiram graças à descentralização fiscal e maior autonomia, mesmo ainda limitada, dos governos locais sobre as próprias receitas (muito mais de seus fundos próprios mantidos por multas, tarifas e taxas diversas do que a arrecadação tributária)⁸⁸. Já as SOE’s foram alvo de três benefícios dos SOB’s: diferenciação de taxas de juros para empréstimos, majoritariamente nos setores industriais estratégicos; perdão de dívidas, rolando o principal ou simplesmente olvidando os débitos; e acesso de empresas inadimplentes a mais empréstimos, como alvo de projetos de revitalização da indústria em algumas regiões⁸⁹.

Na verdade, desde 1978 a evolução dos bancos na China é intrínseca ao progresso da capacidade produtiva. Jiang e Yao⁹⁰ apontam quatro momentos dessa evolução, desde que deixou de ser um sistema mono-bancário em 1978 com a reforma do People’s Bank of China (PBOC): de 1979 a 1984, a reestruturação institucional; de 1985 a 1994, com o sistema bancário estatal especializado; a comercialização bancária de 1995 a 2002; a

⁸⁵ JABBOUR, 2019, p. 170-171.

⁸⁶ SONG, 2019, p. 346.

⁸⁷ PEROTTI, SUN & ZOU, 2014, p. 35-36.

⁸⁸ SONG, 2018, p.347, 350.

⁸⁹ SZAMOSSZEGI & KYLE, 2011, p. 52.

⁹⁰ JIANG & YAO, 2017, p. 16.

modernização bancária de 2003 a 2010; e o desenvolvimento bancário no período pós-crise. Em 1979, o Agricultural Bank of China (ABC) e o Bank of China (BOC) deixam de ser subordinados ao PBOC para se especializarem em áreas rurais, residentes e empresas, e nas transações internacionais e das propriedades do governo, respectivamente; em outubro do mesmo ano, o China Construction Bank (CCB) também se torna uma instituição bancária própria; e em 1984 surge o Industrial and Commercial Bank of China (ICBC) para assumir as atividades comerciais nas cidades. Até 1998 esses quatro bancos (Big Four) estavam também sob orientações do Plano de Crédito, “que estabelecia os objetivos a serem cumpridos por cada [...] um ao longo do ano, sendo formulado em conjunto pelo Conselho de Estado, Ministério das Finanças e o PBOC [...] cabendo-lhe a supervisão da atividade dos demais bancos no cumprimento de metas, tornando-os, em primeiro lugar, veículos da ação estatal centralizada”.⁹¹

Leroy Jin afirma que a evolução do sistema e a expansão do crédito bancário a partir de 1978 foram uma forma de financiar o investimento em ativos fixos, com a ideia de “retificar o padrão desbalanceado de investimento dos governos locais”. Para o autor, os níveis subnacionais davam preferência às manufaturas em detrimento à atualização técnica, transportes e comunicação; as TVE’s eram mais interessadas em aumentar o valor adicionado de suas manufaturas tradicionais e produzir bens de consumo duráveis. Dessa forma, o governo central tinha como única opção expandir os empréstimos bancários para fazer inversões em setores com *spillovers* e externalidades positivas, tais como transportes, energia, insumos produtivos e atualização técnica, dada a capacidade fiscal enfraquecida do Estado.⁹² A partir de uma fundamentação econômica bastante tradicional, o autor continua sua análise da relação entre o governo central e os locais como um jogo sequencial no formato de Stackelberg (onde cada jogador conhece a jogada anterior do seu opositor) e sua conclusão é a mesma que sua hipótese: “*In reaction to the investment behaviour of, and thus resource misallocation by, the localities during the reforms, the central government resorted excessively to banks for increasing investment in technical updating and in bottleneck sectors*”⁹³. Além disso, cita outras políticas que tentaram controlar o padrão de investimento dos governos locais, como planos definindo

⁹¹ CARVALHO, 2013, p. 118-120.

⁹² JIN, 1994, p. 75, 80 e 89.

⁹³ Ibidem, p. 99.

setores prioritários, listas com áreas de investimentos e produtos proibidos, além de incentivos fiscais, como isenção de impostos, e de financiamento, facilitando empréstimos e promovendo taxas de juros mais baixas⁹⁴.

Há grande insuficiência na argumentação do autor, principalmente por não considerar a organização fiscal chinesa da época e a relação do governo central e dos locais nessa dimensão. A Reforma Fiscal ocorrida em 1978 vem para corrigir a instabilidade no sistema desde o auge da Revolução Cultural em 1968 – segundo Oksenberg e Tong, foi o “*turning-point during which provinces acquired increased autonomy through greater budgetary authority, longer contractual periods, and greater responsibility for managing budgetary surpluses and deficits*”⁹⁵. De 1968 a 1978 são cinco reformas na organização fiscal e nessa relação entre os diferentes níveis de governo, e quando Deng assume o poder, ocorre o que chamamos de Descentralização Experimental – durante seis anos, diferentes contratos foram assinados entre províncias e o governo central, estabelecendo a forma de arrecadação, divisão da receita, transferências e gastos orçamentários – as experiências bem sucedidas eram reproduzidas em outras províncias⁹⁶.

Esse ensaio geral chega ao fim em 1984, com a implantação do *Fiscal Responsibility System*, um plano de abrangência nacional, na qual os governos locais, a partir de barganhas, estabeleciam a divisão da arrecadação anual até o fim do próximo ano fiscal. É preciso ressaltar que não existia uma agência central de coleta de impostos, apenas locais – dessa forma, os governos subnacionais recolhiam a tributação e a transferiam para o governo central⁹⁷. Embora agora, pela primeira vez desde o modelo fiscal vigente de 1951 a 1958, os governos locais pudessem manter uma parte direta do que arrecadavam, a falta de clareza na legislação e a imposição por parte do governo central de políticas de seu interesse, dada a óbvia fraqueza dos governos locais barganhando individualmente, criaram incentivos aos governos locais para que não arrecadassem – seja para não “perder” recursos para o governo central, seja para favorecer as empresas locais com isenções fiscais. Para tentar resolver essa tensão entre os níveis

⁹⁴ Ibidem, p. 99-102.

⁹⁵ OKSENBERG & TONG, 1991, p. 8.

⁹⁶ Ibidem, p. 7 e 19-20.

⁹⁷ Ibidem, p. 23-25.

de governo, foi implementado o *Fiscal Contracting System*, que, basicamente, abandonava a barganha anual por um contrato estabelecido por técnicos do governo central que avaliavam a situação fiscal de cada província e tinha a duração de quatro anos⁹⁸.

Fica clara a transformação do papel do sistema fiscal: para viabilizar grandes projetos, não há necessidade de centralizar receitas e gastos, assim como ocorreu em 1958 com a concentração de poder no governo central para viabilizar o Grande Salto Para Frente⁹⁹. Miguel Henriques¹⁰⁰ acerta ao apontar a composição do investimento em ativos fixos de 1982 a 2010, ressaltando o papel dos recursos próprios das empresas (uma vez que a receita das estatais não era mais incorporada no orçamento do governo desde 1978) e o aumento da participação do crédito doméstico. Para Keidel¹⁰¹, mesmo com as reformas bancárias direcionando os empréstimos para investimento a partir de bancos de desenvolvimento próprios, há a clara intensão de financiar a infraestrutura do país e o que chama de “*economic development leadership*” – a expansão da capacidade produtiva além do quanto o mercado definiria como necessário ou lucrativo. Assim, é preciso considerar, como Leroy Jin, o padrão de investimento dos diferentes níveis de governo para entender a ascensão do sistema financeiro, mas também o atrito entre os níveis locais e central com relação à divisão da arrecadação. Só assim poderemos esclarecer a lógica atual de investimentos, através dos bancos e empresas estatais (ou com participação do Estado), e o novo papel do sistema fiscal, de equalizador das despesas regionais e financiador de bens e serviços públicos executados principalmente pelos governos locais.

Uma maneira possível de identificar essa nova forma de financiamento do desenvolvimento é a expansão das instituições financeiras e empresas estatais para a China ocidental. Como Laurenceson e Chai apontam¹⁰², além do papel fundamental na seguridade social, as SOE’s serviam “*to promote the development of China’s lagging western and central regions*”; apresentam ainda o nível de empréstimos dos bancos públicos direcionados para investimento em ativos fixos: de 1988 a 1993, essa parcela foi maior e crescente em províncias centrais e ocidentais, e menor e com pico em 1991 nas

⁹⁸ ASIAN DEVELOPMENT BANK, 2014, p. 99-100.

⁹⁹ LARDY, 1978, p. 128.

¹⁰⁰ CARVALHO, 2013, 181-182.

¹⁰¹ KEIDEL, 2009, p. 115-116.

¹⁰² LAURENCESON & CHAI, 2003, p. 57

orientais; para o ano de 1993, as primeiras tinham um nível quase dobrado do que as segundas (54,4% contra 32,8%). Para Burdekin e Tao¹⁰³, até a implantação do plano de crédito de 1998, a prática de determinar metas de empréstimos dentro de cada plano anual impulsionou a alocação de somas cada vez maiores em SOE's, principalmente em regiões com baixo potencial de crescimento, uma vez que sua economia era muito mais dependente dessas empresas.

Dessa forma, só é possível aceitar que a China ultrapassou o momento histórico em que a lógica do investimento público se dá apenas pelo orçamento (a divisão nebulosa entre política fiscal e monetária fica ainda mais tênue) e acontece principalmente através de bancos e empresas estatais como ferramentas de política econômica¹⁰⁴ (algo inimaginável a partir de manuais de macroeconomia) quando entendemos que

“os bancos na China são subordinados aos interesses da superestrutura e não à essência da superestrutura, como nos Estados Unidos. Compreende-se isso ou não se compreende nada. Câmbio ajustado aos interesses nacionais *mais* institucionalização de reservas de mercado para as empresas chinesas, *mais* as maiores reservas cambiais do mundo, *mais* sistema estatal de financiamento, *mais* projeto nacional de desenvolvimento é igual a juros atraentes ao crédito e, conseqüentemente, **desenvolvimentismo com características chinesas**”.¹⁰⁵

Marcos Antonio e Edison Benedito¹⁰⁶ indicam o que chamam de “componente político” na expansão do crédito: além das estatais, “trata-se de fortalecer [...] as províncias e os governos locais” – “as províncias e os governos locais contam com a oferta de crédito proveniente dos bancos comerciais de capital misto, dos bancos comerciais das cidades, das cooperativas de crédito e naturalmente dos bancos de desenvolvimento (policy banks)”. Uma ferramenta de crédito importante para os governos locais, apontada pela professora Simone Deos¹⁰⁷, são os *city commercial banks* – “cuja propriedade era, na origem, integralmente dos governos locais [e] vêm sendo transformados em sociedades anônimas, nas quais o governo local é ainda, frequentemente, o acionista principal” – “criados fundamentalmente para financiar projetos de desenvolvimento locais, permanecem ‘ligados’ às necessidades de sua região, ainda que alguns tenham sido autorizados a uma atuação mais ampla”. Nesse sentido,

¹⁰³ BURDEKIN & TAO, 2009, p. 424-425.

¹⁰⁴ JABBOUR, 2012, p. 316-317.

¹⁰⁵ Ibidem, p. 311.

¹⁰⁶ CINTRA & SILVA FILHO, 2015, p. 448.

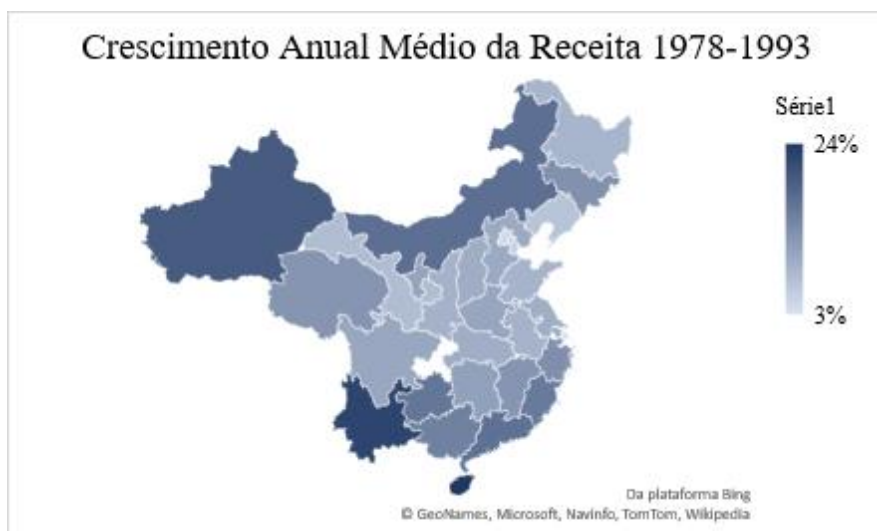
¹⁰⁷ DEOS, 2015, p. 399.

Holz¹⁰⁸ afirma que mesmo depois do plano de crédito de 1998 coibir a influência de líderes provinciais e prefeitos municipais sobre os diretores dos bancos públicos, os bancos comerciais continuam agindo como se fossem bancos de desenvolvimento (policy banks) – mais ainda: a proliferação de instituições financeiras reflete praticamente a criação desse tipo de instituições ligadas diretamente aos governos locais com o intuito de ligá-las a empresas públicas ou de state-holding, seja a nível provincial, municipal, de condado ou de vilarejo.

Analisando mais uma vez as variáveis orçamentárias a nível provincial, temos que a receita chegou a um nível mais do que treze vezes maior em 1993 com relação ao ano de 1978; mesmo com algumas províncias da costa leste apresentando um bom desempenho de crescimento, vemos que, mais uma vez, são as regiões do centro-oeste chinês que se destacam, com Yunnan (1643%), Hainan (1593%), Guizhou (803%), Guangdong (778%) e a Mongólia Interior (712%) no topo, e Liaoning (131%), Tianjin (91%), Heilongjiang (71%), Beijing (67%) e Shanghai (43%) com os menores desempenhos nesse período. Considerando a receita como uma proxy da atividade econômica, vemos que, mesmo com o foco dos investimentos nas províncias da Costa Leste, as regiões menos desenvolvidas economicamente continuaram a crescer. Abaixo, apresentamos mais uma vez a disposição do crescimento anual médio entre as províncias, e o padrão acima mencionado se reforça; novamente não inserimos os dados a respeito do Tibete, pois este teve o pior desempenho – a variação da arrecadação anual foi negativa para a maior parte do período; os dados de Chongqing também não foram inseridos, pois nos registros do National Bureau of Statistics of China constam apenas para os anos de 1991 a 1993 – apresentando um crescimento total de 31,83% médio ao ano e de 127% total durante esses três anos.

¹⁰⁸ HOLZ, 2014, 154-155.

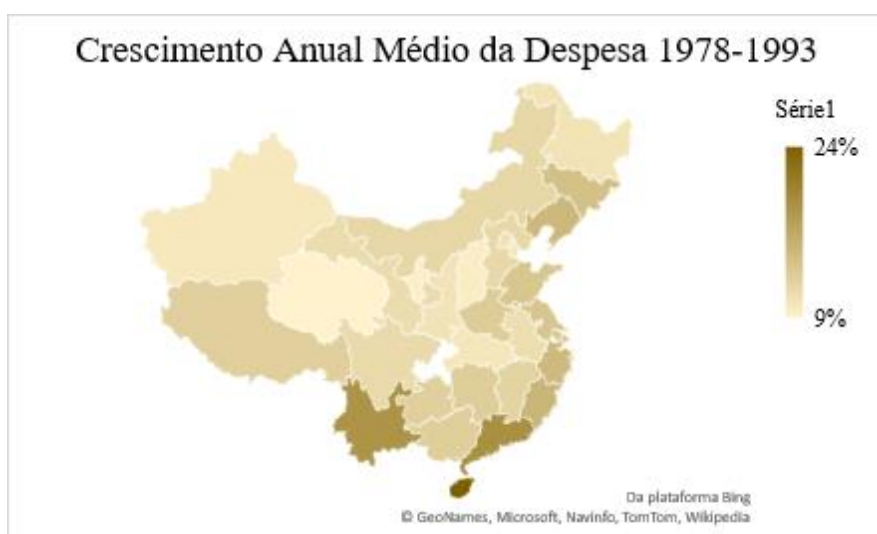
Figura 4 - CRESCIMENTO ANUAL MÉDIO DA RECEITA PROVINCIAL 1978-1993



Fonte: National Bureau of Statistics of China. Elaboração própria.

No entanto, o gasto orçamentário das províncias apresenta outro padrão: longe de demonstrar uma concentração no Oeste, vemos um maior crescimento nas regiões costeiras, com destaque para as províncias que possuíam as Zonas Econômicas Especiais mais importantes – Hainan (2207%), Guangdong (1126%), Yunnan (997%), Fujian (652%) e Zhejiang (617%); as com menor crescimento da despesa foram Xinjiang (280%), Shanxi (259%), Tianjin (253%), Ningxia (236%) e Qinghai (231%). No geral, até o final do período a média alcançada entre as províncias foi de um nível mais de quinze vezes maior que o de 1978. Podemos notar o mesmo padrão no crescimento anual médio da despesa por província, com uma distribuição mais homogênea do que no período entre 1950 a 1977, como segue:

Figura 5 - CRESCIMENTO ANUAL MÉDIO DA DESPESA PROVINCIAL 1978-1993



Fonte: National Bureau of Statistics of China. Elaboração própria. Não estão disponíveis os dados para Chongqing nesse período.

1.4. A entrada no século XXI

Dividimos o período de 1978 até o começo do século XXI muito mais por uma questão didática e relativa ao nosso objeto de estudo do que por se tratar de um novo momento do desenvolvimento econômico chinês: enquanto a partir de 1994 instaura-se um novo modelo fiscal que é vigente até hoje – o *Tax-Sharing System*, as tendências que se iniciaram em Deng foram se aprofundando e transformando a economia chinesa¹⁰⁹. Durante toda a década de 1990 diversas reformas foram instauradas: em 1992, foi aberta a possibilidade de negociações de ações das empresas estatais na bolsa de Hong Kong; em 1993, uma nova lei permitia a entrada de mais empresas no mercado de ações; em 1994, a já mencionada reforma fiscal e a abertura do mercado de títulos para estrangeiros; reforma bancária em 1995, transformando o papel dos bancos estatais e os dando maior autonomia com relação ao governo; 1996, surge uma nova previdência social, as estatais começam a ser reformadas e há aumento na abrangência da política do seguro desemprego¹¹⁰. Além disso, outras transformações institucionais e mais gerais, como aponta Jabbour, valem a menção como parte importante da estratégia de desenvolvimento:

“1) a emersão de uma moderna economia monetária (fortalecimento e capilarização de uma imensa rede de bancos públicos voltados ao crédito de longo prazo), substituindo uma rede de financiamento dependente do orçamento estatal e das empresas; 2) mecanismos de controle macroeconômico (maxidesvalorização cambial em 1994 e instituição de controle sobre os fluxos de capitais); 3) um processo de fusões e aquisições no setor estatal da economia, dando margem à formação de 149 conglomerados empresariais localizados nos setores estratégicos da economia; e 4) a formação, em 2003, da *State-owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council* (SASAC), responsável pela observância quanto à execução das políticas de Estado por parte dos citados conglomerados estatais (um claro órgão moderno de coordenação do investimento)”¹¹¹.

Essas transformações são fruto da estratégia de enfrentamento de desafios políticos e econômicos, como aponta Medeiros:

i) manter o crescimento econômico elevado e deslocar a estrutura produtiva na direção de setores intensivos em ciência e tecnologia; ii) reduzir as assimetrias sociais e regionais de forma a conter a crescente contestação interna e manter a unidade do PCC; iii) expandir a influência econômica e política da China no Sudoeste Asiático; iv) garantir a expansão de fontes de suprimento de energia e matérias-primas; v) modernizar as Forças Armadas, dissuadir o projeto de autonomia de Taiwan e contornar as iniciativas

¹⁰⁹ MEDEIROS, 2008, p. 254.

¹¹⁰ MEDEIROS, 2017, p. 406-407.

¹¹¹ JABBOUR, 2019, p. 59.

estratégicas americanas de isolar e conter a China; vi) e, por fim, modernizar o sistema político e manter a liderança do PCC.¹¹²

Segundo o autor, uma das formas encontradas para lidar com os dois primeiros problemas foi a expansão do gasto público – mencionamos anteriormente que somente dessa forma a China conseguiu manter o crescimento, apesar das suas relações comerciais estratégicas. A segunda, diretamente derivada das relações internacionais da década de 1980 e fruto direto da dinâmica regional, é a conquista da posição de “Duplo Polo” do comércio mundial, como batizou o professor Medeiros – durante a década de 1980, a relação da China com os EUA foi favorável ao país asiático tanto para isolar a União Soviética, quanto para frear o desenvolvimento econômico Japonês: é com o Acordo de Plaza em 1985 que se intensifica o fluxo de capital internacional voltado à China – a valorização forçada do iene frente ao dólar expulsa investidores interessados em exportar tecnologia; e é a partir dos acontecimentos da Crise Asiática em 1997 que a China afirma-se como líder regional e a “fábrica do mundo”. A lógica do duplo polo faz referência a economia chinesa ser grande consumidora das exportações de baixa complexidade, principalmente as commodities, das economias regionais ao seu entorno, e exportadora de manufaturados de baixa (insumos industriais) e média (produtos de TI) complexidade para economias desenvolvidas – uma lógica de déficit com a periferia e superávit com o centro. Após a crise asiática em 1997, as demais economias da região desvalorizaram suas moedas, com exceção da China – isso permitiu a atração de capital chinês para esses países periféricos; apesar de manter a estabilidade do renminbi, o mesmo continuava desvalorizado em relação ao dólar; o resultado dessa equação é uma economia de processamento de produtos regionais primários para exportar ao mundo ocidental.¹¹³

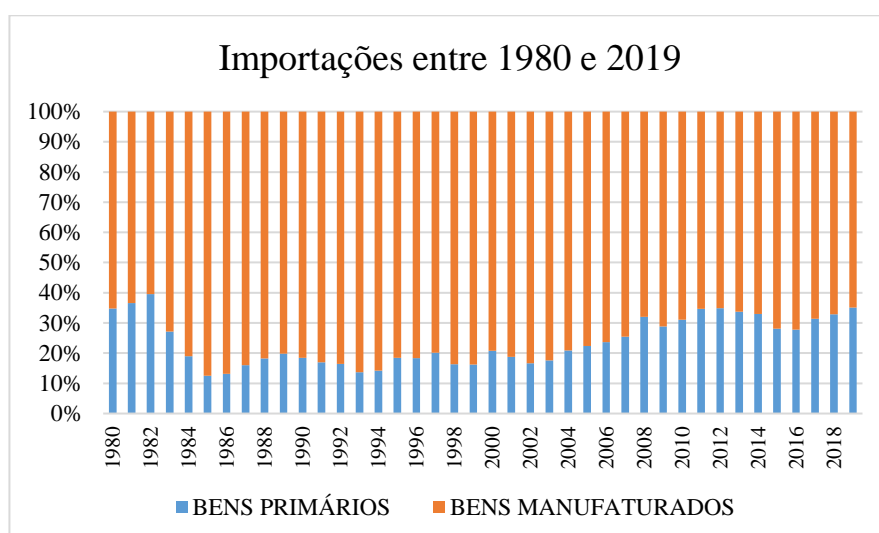
Como pode ser visto nos apêndices 1 e 2, até 1993 Máquinas e Equipamentos de Transporte compunham, em média, 31% do total importado, com uma participação ascendente e alcançando 43% no final do período entre 1978 e 1993; a categoria de Combustíveis minerais, lubrificantes e materiais relacionados apresentou o mesmo comportamento, com uma média de 2% do total, alcançando 6% do total em 1993; a partir de 1994 até 2019, a primeira categoria compôs, em média, 41% do total importado, com uma leve queda iniciando o período em 45% e chegando a 38% - apesar disso, o valor dos bens importados em dólar foi multiplicado por mais de quinze vezes, e a segunda,

¹¹² MEDEIROS, 2008, p. 56.

¹¹³ MEDEIROS, 2006, p. 382-385.

uma participação média de 11%, ascendente e alcançando 17% do total importado em 2019 – seu valor cresceu mais de 86 vezes durante o período. Enquanto isso, a categoria de produtos têxteis e da indústria leve apresenta uma queda na composição, de 24% do total, para apenas 7% em 2019 (o valor das importações cresceu 50 vezes); e as matérias primas não comestíveis apresentaram crescimento: de 6% para 14%, com seu valor crescendo mais de 38 vezes.¹¹⁴ Fica clara a lógica apresentada acima: enquanto mantém certa autonomia nos produtos da indústria leve, não apresentando crescimento relativo, a importação de insumos industriais dispara – de uma autossuficiência petrolífera, a China respondeu por um terço da demanda por petróleo no começo da década dos anos 2000, tanto para mover a indústria quanto para abarcar o crescimento do número de veículos transitando no país, reflexo do aumento do poder de compra da população em geral¹¹⁵. Abaixo, a relação entre bens primários e bens manufaturados, de 1980 a 2019:

Figura 6 - IMPORTAÇÕES ENTRE 1980 E 2019



Fonte: National Bureau of Statistics of China. Elaboração própria.

Já as exportações apresentaram um comportamento muito mais convergente: enquanto até 1993 a pauta exportadora era composta 18% por bens primários, sendo metade Comida e Animais vivos utilizados para alimentação e 4% Combustíveis minerais, lubrificantes e materiais relacionados, os bens manufaturados (82%) se dividiam em 17% de Máquinas e Equipamentos de Transporte, 18% Produtos Industriais Têxteis Leves, Produtos de Borracha, Produtos Minerais e Metalúrgicos, e 42% o que o

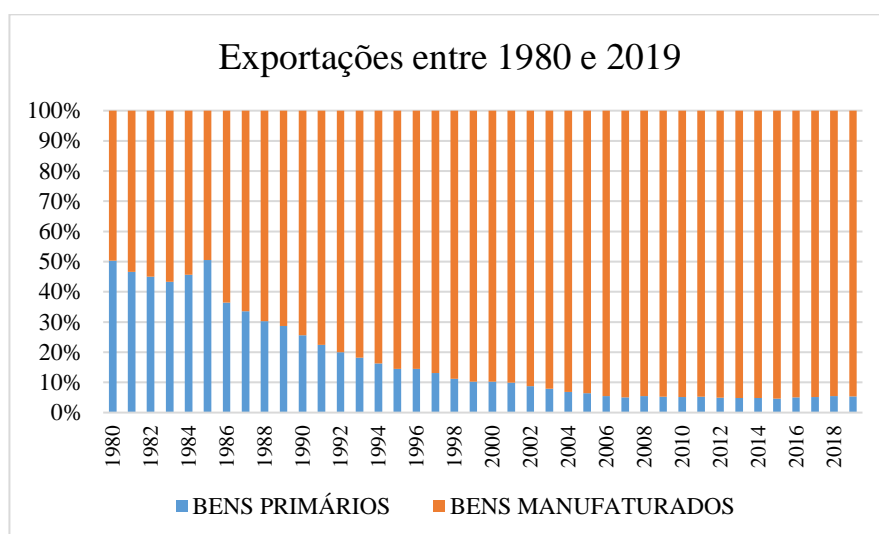
¹¹⁴ Fonte: National Bureau of Statistics of China. Cálculo nosso.

¹¹⁵ MEDEIROS, 2008, p. 258-259.

National Bureau of Statistics chama de Produtos Diversos, sendo principalmente os manufaturados da indústria leve – os famosos *Made in China*. Com uma inversão da tendência ao declínio no ano 1990, a partir de 1996 há uma grande expansão da participação da categoria de Máquinas e Equipamentos: em média, respondeu por 40% do total, iniciando o período em 18% e alcançando 48% em 2019 – o valor dessas exportações cresceu quase 55 vezes (de US\$21.895,00 para US\$1.195.443,57, em milhões de dólares correntes). As demais categorias apresentaram, em média, estabilidade ou queda na participação das exportações: Químicos e relacionados formaram sólidos 5% durante todo o período; os Produtos Industriais Têxteis Leves, Produtos de Borracha, Produtos Minerais e Metalúrgicos apresentaram leve declínio, de 22% a 16% (com média de 17%); os Produtos Diversos mencionados acima caíram quase pela metade, partindo de 41% para 23% (e média de 29%); além dessa última categoria, foram as Matérias primas não comestíveis, os alimentos e os Combustíveis minerais, lubrificantes e materiais relacionados que abriram espaço para a exportação dos bens de capital: essas três categorias respondiam por 15% das exportações em 1994, chegando a apenas 5% do total em 2019 – seu valor cresceu apenas sete vezes durante o período.¹¹⁶ Abaixo, podemos ver a queda praticamente linear da participação dos Bens Primários na pauta de exportação até 2006, desde então a categoria se mantém em estáveis 5% do total:

¹¹⁶ Fonte: National Bureau of Statistics of China. Cálculo nosso.

Figura 7 - EXPORTAÇÕES ENTRE 1980 E 2019



Fonte: National Bureau of Statistics of China. Elaboração própria.

Longe de categorizar toda essa metamorfose simplesmente como uma experiência *export led*, analisando somente o padrão da balança comercial, é preciso considerar a transformação do interior da economia: há sim um óbvio crescimento na produção de manufaturados voltados para o Departamento 1, mas isso não significa, necessariamente, que a produção dos bens primários voltados para o comércio exterior diminuiu em termos absolutos – na verdade *todas as categorias de bens exportados apresentaram um crescimento anual médio positivo e igual ou maior que 7% durante o período* – é (muito) mais provável que houve uma absorção dessa produção pelo próprio mercado interno, que, não saciado, recorreu ao aumento dessa categoria de bens via importações (todas as categorias de importação apresentaram um crescimento anual médio positivo, igual ou maior que 11%).¹¹⁷

A descentralização fiscal ocorrida a partir de 1978 com Deng Xiaoping não teve o fim em si mesma, isto é, não foi justificada pelo discurso neoliberal de ineficiência estatal, superioridade infinita da lógica mercantilista, a idolatria à mão invisível do mercado e a impossibilidade do cálculo econômico, muito pelo contrário – como não existe conclusão rápida da organização social baseada na propriedade privada, o socialismo (de mercado) com características chinesas se propõe, como na lógica

¹¹⁷ Fonte: National Bureau of Statistics of China. Cálculo nosso.

hegeliana, a ser uma *superação* (*Aufhebung* - superação, aniquilação e conservação) do capitalismo¹¹⁸, um estado de transição e não a sua simples negação, pois:

- a) ainda se faz necessária a utilização de mecanismos de mercado como a **melhor forma criada pelo homem para a melhor alocação de recursos**;
- b) a produção de mercadorias subsiste mediada produtivamente, seja por sua forma em pequena produção mercantil (NEP na URSS), fordista, seja pela forma mais avançada e próxima do socialismo, o Toyotismo;
- c) a mais-valia continua exercendo seu papel, porém agora não mais sob forma de apropriação privada, e sim **concentrada e voltada às necessidades do plano e da sociedade**;
- d) o processo de acumulação do socialismo não prescinde da etapa financeira (sistema financeiro completo sob o formato de bancos e mercado de capitais); daí por que, para Lênin, **‘a economia monetária, sendo a maior invenção do capitalismo, também deve estar a serviço do socialismo’**;
- e) **as diferenças entre capitalismo e socialismo restringem-se à nova composição de classes no poder, pela forma de apropriação do excedente econômico, pela propriedade social dos meios de produção nos setores com alto grau de monopólio e pela ampla utilização dos mecanismos de planejamento e não pelo processo produtivo em si.**¹¹⁹

Nesse sentido, a explosão da participação do setor privado na economia chinesa é muito mais uma submissão do mercado ao planejamento, do que uma redenção do Estado à classe burguesa/dominante. Até mesmo o enxugamento das estatais no final da década de 1990 foi uma proposta de maximização da alocação de recursos em setores não essenciais: assim, de certa maneira podemos explicar o crescimento do setor de serviços (setor privado), e a criação dos monopólios e oligopólios estatais em setores que não podem ser deixados à lógica da (fada da) confiança nos mercados, isto é, trata-se na verdade da lógica da *socialização do investimento*¹²⁰.

O maior exemplo dessa política de controle do mercado a partir das empresas estatais é a SASAC (Comissão de supervisão e Administração de Ativos do Conselho de Estado, do inglês *State-owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council*) já mencionada anteriormente: sua criação em 2003 objetivou acabar com a gestão dispersa das estatais entre os diversos ministérios, aplicando “métodos modernos de gestão empresarial, e às gigantes chinesas, e assegura o papel político das empresas nas estratégias de Estado, dentro e fora da China”¹²¹; aí está o novo ferramental “fiscal” do governo, para além da simplicidade dos gastos orçamentais – foram elas que executaram os planos econômicos (obviamente centrais) anticíclicos contra as

¹¹⁸ JABBOUR, 2019, p. 62-63.

¹¹⁹ JABBOUR, 2012, p. 121-122. Grifo nosso.

¹²⁰ JABBOUR, 2006, p. 49.

¹²¹ JABBOUR, 2020, p. 79.

consequências da crise financeira de 2008¹²². A título de magnitude dessas empresas, na lista Global500 da Fortune, em 2020, a maioria era chinesa (124), superando o número de norte-americanas (121)¹²³; entre as cinco do topo, atrás apenas do Walmart, três são chinesas: a Sinopec Group (petroleira estatal), a State Grid (companhia elétrica estatal), e a China National Petroleum Corp (CNPC – outra petroleira estatal) – somando o tamanho da Sinopec com a CNPC, as duas tem um tamanho mais do que duas vezes maior que a empresa que ocupa o quinto lugar na lista, a Royal Dutch Shell¹²⁴; em 2006, apenas 20 empresas chinesas faziam parte da lista, e a maior delas, a Sinopec, ocupava a 23ª posição¹²⁵.

Então, toda essa transformação pode ser sintetizada no que Jabbour e Medeiros chamam de “descentralização do planejamento e centralização do mercado”, sendo formada por uma gama ainda maior de controles e liberalizações na economia chinesa:

Num polo, aumentou o planejamento da economia através de empresas estatais voltadas à maior integração do mercado interno e maior divisão nacional do trabalho. Num outro polo, reforçou-se a autonomia das empresas de vilas e municípios e dos camponeses na produção e comercialização a preços de mercado. Num polo, predominou o controle sobre o câmbio e o monopólio estatal sobre as importações, no outro, a liberdade de investimentos e de comércio nas zonas econômicas especiais. Num polo, os preços dos insumos básicos e alimentos permaneceram administrados, no outro aumentou progressivamente o número de itens sem controle administrativo de preços.¹²⁶

A descentralização fiscal, a maior autonomia para os governos locais e a intensificação dos mecanismos de mercado para alocação de recursos, “conformando novas e profundas formas de *divisão social do trabalho*”¹²⁷, voltou-se para a criação de “empreendedores políticos”, “responsáveis pelo desempenho econômico de suas localidades” – o “centro das reformas chinesas e da dinamização e crescimento de sua economia a taxas persistentemente elevadas”¹²⁸. É a questão da integração regional através dos mercados que se torna o pano de fundo para o desenvolvimento econômico chinês, a criação de um grande mercado unificado; o mercado, como forma histórica e

¹²² JABBOUR, 2019, p. 87.

¹²³ Fonte: Fortune. Disponível em <https://fortune.com/2020/08/10/fortune-global-500-china-rise-ceo-daily/>.

¹²⁴ A lista completa pode ser vista em: <https://fortune.com/global500/2020/search/>.

¹²⁵ SOUZA, 2018, p. 163-164.

¹²⁶ MEDEIROS, 1999, p. 109.

¹²⁷ JABBOUR, 2019, p. 86.

¹²⁸ MASIERO, 2006, p. 442-443.

não sinônimo de capitalismo, é o motor do crescimento, movido pela concorrência criada pelo setor estatal com o privado, e desenvolvido pelas técnicas absorvidas entre essas relações e o contínuo investimento em Pesquisa e Desenvolvimento¹²⁹.

Mencionamos anteriormente a questão da arrecadação até 1993, como os governos locais deveriam transferir a receita para o governo central e o mesmo trataria da (re)distribuição fiscal – basicamente um problema de principal-agente em que os governos locais tinham incentivos a abrir mão de impostos, favorecendo a economia local, em detrimento do orçamento central. Trataremos mais profundamente dessa relação no capítulo dois. No entanto, é importante perceber que este problema é fruto da descentralização *a partir* da organização fiscal existente, e não em si mesma – isto é, diferente da descentralização ocorrida no Brasil que gerou a chamada Guerra Fiscal desde o final dos anos 1980 e intensificada na década de 1990, que fez os estados se sujeitarem a súplicas em forma de desonerações para atrair os investimentos estrangeiros, na China, como os governos locais eram responsáveis, em grande parte, pelas estatais e TVE's, e a abertura internacional foi controlada e planejada, produziu um certo protecionismo regional¹³⁰.

O papel do sistema fiscal de 1994, como explicitaremos no capítulo três, ocupou-se de um esforço para centralizar o controle do sistema fiscal, não a execução dos gastos: com a instituição do *State Administration of Taxation*, um órgão administrador dos impostos e que gerencia o recolhimento dos mesmos – o problema do principal-agente é resolvido, pois agora todos os impostos devidos ao governo central, mesmo os que tem sua receita dividida com o governo local, são recolhidos por este órgão central; assim, evita-se evasão fiscal por parte dos governos locais (como veremos, o governo central chega a recolher 90% dos impostos atualmente, o que não significa que detenha toda essa receita). Além disso, há finalmente um empenho de padronização dos impostos pelo território nacional, de *enforcement* dessas regras, evitando as cobranças arbitrárias por parte dos governos locais, e a execução de várias regras de transferências fiscais, seja inter-regional ou a partir do governo central, visando uma melhor equalização fiscal. Para Medeiros foi exatamente o novo sistema fiscal, junto com a liberalização de (alguns) preços, que possibilitou “um movimento (tardio) de unificação do mercado interno e o

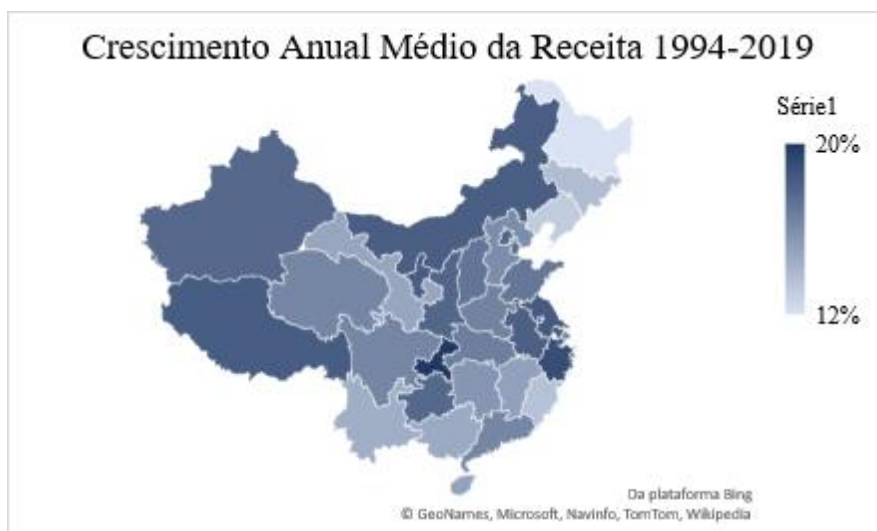
¹²⁹ JABBOUR, 2012, p. 186-187.

¹³⁰ Para uma análise das disputas interprovinciais, ver PONCET, 2004 e GONG, XU & TAN, 2003.

aumento do grau de racionalização da economia”¹³¹; para Jabbour, trata-se de uma das pedras fundamentais, além dos outros mecanismos de controle macroeconômico, para a existência de “*coordenação e socialização do investimento*” – o caminho para a “*internalização de uma moderna economia monetária*”¹³².

Considerando o período do *Tax-Share System*, temos até 2019, como resultado de tudo que foi exposto acima, um padrão bastante homogêneo da distribuição do crescimento da receita e da despesa entre as províncias chinesas: a receita, por exemplo, cresceu em média 42 vezes, com Chongqing (7726%), Zhejiang (7349%), Jiangsu (6343%), Ningxia (5808%) e Beijing (5726%) apresentando as maiores variações, e Yunnan (2603%), Jilin (2079%), Fujian (1940%), Liaonig (1626%) e Heilongjiang (1392%) as menores. Embora tenha apresentado uma inflação média de 4% ao ano (má distribuída, com períodos de deflação e picos de 17% a 24% ao ano), o total registrado foi de apenas 98% – assim, realmente foi um resultado extraordinário para o desempenho das receitas provinciais. Até mesmo a variação anual média ficou bastante uniforme ao longo do território chinês, não sendo possível identificar uma tendência regional, como pode ser visto abaixo:

Figura 8 - CRESCIMENTO ANUAL MÉDIO DA RECEITA PROVINCIAL 1994-2019



Fonte: National Bureau of Statistics of China. Elaboração própria.

No entanto, para as despesas podemos notar uma leve tendência de crescimento maior no centro-oeste chinês, talvez explicado em grande parte pelo Programa de

¹³¹ MEDEIROS, 1999, p. 110.

¹³² JABBOUR, 2019, p. 86-87.

Desenvolvimento do Oeste. A variação total média foi de 5514%, com Guizhou (7914%), Anhui (7826%), Beijing (7419%), Xinjiang (7376%) e Ningxia (7322%) apresentando os maiores crescimentos, e Jilin (3661%), Fujian (3587%), Heilongjiang (3419%), Yunnan (3223%) e Liaoning (2469%) os menores. Da mesma forma, a taxa anual média do crescimento da despesa também foi uniforme, apresentando a mesma leve tendência, como pode ser visto abaixo:

Figura 9 - CRESCIMENTO ANUAL MÉDIO DA DESPESA PROVINCIAL 1994-2019



Fonte: National Bureau of Statistics of China. Elaboração própria.

A variação anual por província, tanto da receita quanto da despesa encontram-se nos apêndices 3 e 4, respectivamente, ao final do trabalho.

O Programa de Desenvolvimento do Oeste, proposto por Jiang Zemin em 1999, fez (e continua fazendo) parte de um esforço do governo chinês em aumentar a renda per capita da região centro-oeste, e já era sugerido quando Chongqing conquistou a categoria de municipalidade administrada pelo governo central (assim como Beijing, Tianjin e Shanghai) – segundo Jabbour, exercendo o mesmo papel que Chicago na expansão do Oeste estadunidense, sendo alvo de políticas diretas e uma ponte entre o oriente e o ocidente chinês¹³³; permite-se então a abertura aos investimentos externos também na área de infraestrutura, resultando em um gigantesco processo de urbanização¹³⁴; a condução se deu a partir incentivos fiscais, facilidade de crédito, maior liberdade para os governos locais (no nível provincial ou das regiões autônomas) para tratar com o mercado

¹³³ JABBOUR, 2012, p. 263.

¹³⁴ MEDEIROS, 2006, p. 388.

internacional, aportes às instituições bancárias locais e a abertura de um agência do Banco da China em cada cidade – além do investimento do governo central de “US\$ 500 bilhões no oeste do país, em mais de 50 mil pequenas, médias e grandes obras infraestruturais”¹³⁵. É uma resposta também ao crescimento dos protestos sociais, demandando melhores condições de vida – ações sociais mais específicas foram colocadas em prática pelo Hu Jintao na busca pela “sociedade harmoniosa”, assim definida por ele próprio: maiores investimentos em urbanização, para além da infraestrutura, alcançando saúde e educação nas já consideradas regiões ocidentais e central e também na nordeste¹³⁶. Considerando os esforços de redirecionamento do investimento – os investimentos na costa leste caíram 54% a 41% do PIB entre 1998 e 2013, e nas regiões alvo foram de 8% para 10% na nordeste, 18% para 25% na oeste, e de 17% para 24% na central; o resultado foi a retomada do nível da renda per capita dessas regiões: de 90% da nacional em 1990, caiu para 81,3% em 1998 e já alcançou 84,2% em 2013¹³⁷.

Nas palavras de Jiang Zemin,

acelerar o desenvolvimento do Oeste reveste-se de importante significado para a futura prosperidade, ordem e estabilidade duradouras do nosso país. Portanto, no sentido da concretização dos objetivos estratégicos da modernização socialista, da salvaguarda da unidade e estabilidade do país, da concretização paulatina do enriquecimento comum e da grande renascença da Nação Chinesa, os camaradas de todo o Partido e o povo de todo o país devem perceber profundamente que o desenvolvimento do Oeste é uma medida estratégica, um projeto importante de longo alcance e um grande empreendimento histórico.¹³⁸

A estrutura fiscal do *Tax-Sharing System*, suas tendências mais recentes e mais dados estilizados serão apresentados com mais profundidade no terceiro capítulo deste trabalho. Seguiremos agora para uma análise mais detalhada da relação entre os diferentes níveis de governo, os as transformações do sistema fiscal, buscando entender principalmente como as variáveis de arrecadação e gasto foram distribuídas entre as camadas governamentais do Estado chinês, suas atribuições e competências.

¹³⁵ JABBOUR, 2006, p. 207.

¹³⁶ MEDEIROS, 2008, p. 257.

¹³⁷ JABBOUR, 2019, p. 83-84.

¹³⁸ ZEMIN, 2002, p. 385.

2. A relação entre os diferentes níveis de governo

A organização do Estado chinês, segundo a sua Constituição de 1982 (REPÚBLICA POPULAR DA CHINA, 1982), é a seguinte: “A República Popular da China é um Estado unitário multinacional, erguido conjuntamente pelos povos de todas as nacionalidades, entre os quais se estabeleceram e continuam a fortalecerem-se relações de igualdade, unidade e assistência mútua”. Na teoria define-se como um Estado unitário, mas muitas das suas práticas de política econômica são, de alguma forma, descentralizadas. Isto é, os governos locais têm responsabilidades quanto ao gasto e a arrecadação.

Até 1978, cinco modelos de organização se repetem desde 1950. São eles: i) Centralização Total; ii) Divisão da Arrecadação; iii) Divisão da Receita Total; iv) Transferências de Montante Fixo; e v) Dissociação entre Receitas e Despesas.¹³⁹ A partir das reformas de Deng, no período que vai de 1978 até 1984 temos o que chamamos de Descentralização Experimental: nesse momento, arranjos concomitantes existem entre o governo central e diferentes províncias, tendo as experiências positivas prevalecido e inspirado o modelo institucionalizado a nível nacional a datar de 1984. Esse último então sofre alguns reajustes em 1988 e, graças a problemas de arrecadação e o baixo nível de participação do governo central nas receitas, em 1994 há uma grande reforma tributária que permanece, com poucas modificações, até hoje. Uma linha temporal é exposta abaixo de forma a simplificar a exposição, seguida do contexto institucional em cada período.

Figura 10 - LINHA DO TEMPO

1950	1951	1959	1968	1969	1971
Centralização Total	Divisão da Arrecadação	Divisão da Receita Total	Centralização Total	Divisão da Receita Total	Transferências de Montante Fixo
1974	1976	1978	1984	1988	1994
Dissociação Entre Receitas e Despesas	Divisão da Receita Total	Descentralização Experimental	Fiscal Responsibility System (FRS)	Fiscal Contracting System (FCS)	Tax-Sharing System (TSS)

Fonte: Inspirado em OKSENBERG & TONG, 1991, p. 7, tabela 1. Elaboração e atualização própria.

¹³⁹ OKSENBERG & TONG, 1991, p. 5-6

2.1. O primeiro ano – 1950

Como indicado acima, Oksenberg e Tong apontam o ano de 1950 como o de centralização total do controle das receitas e das despesas em Pequim. Segundo os autores, esse arranjo das contas públicas é justificado por “períodos de grande desordem, quando receitas e gastos locais são incertos”¹⁴⁰. Isso é evidente, uma vez que o governo comunista acabara de se estabelecer e saía de uma guerra civil devastadora:

Suas ferrovias e rodovias encontravam-se sem condições de uso. As indústrias, além de poucas e atrasadas, encontravam-se inoperantes. Grande parte da colheita de outono havia se perdido e os estoques tinham sido transportados pelas tropas de Guomindang em fuga. Milhões de pessoas encontravam-se desempregadas. O novo governo tinha diante de si uma China à beira da anarquia, isolada e ameaçada militarmente.¹⁴¹

Além disso, com uma hiperinflação a ser combatida e a falta de mecanismos orçamentários efetivos para isso, o Partido anuncia em março de 1950, menos de seis meses depois da vitória revolucionária, um novo programa fiscal. Nele foram definidas as competências do governo central: estabelecer o tipo de impostos, as bases de arrecadação, as alíquotas e também a forma de recolhimento, indiferente se essa última se dava por instituições centrais ou locais; principalmente, determinou que todos os gastos também fossem definidos pelo governo central. Instituiu também agências fiscais nos níveis subprovinciais para assegurar o cumprimento dessas regras.¹⁴²

A divisão das receitas se deu de tal forma que o governo central se apropriava de toda a arrecadação dos impostos sobre agricultura, indústria, comércio, commodities, vendas e receitas especiais – representando cerca de 90% de todas as receitas do governo. O próximo nível mais baixo de governo, o de “grande região administrativa”¹⁴³, ficava responsável pelos outros 10%, sendo compostos por

the tax on interest income; stamp, business, slaughter, property, house, and animal taxes; special luxury-goods taxes and license fees for boats

¹⁴⁰ OKSENBERG & TONG, 1991, p. 5. Tradução nossa.

¹⁴¹ POMAR, 2003, p. 83.

¹⁴² LARDY, 1978, p. 56-57.

¹⁴³ Foram elas: área Hubei/Norte da China (Hebei, Shanxi, Chahar, Pingyuan, Suiyuan, Beijing e Tianjin); área Dongbei/Nordeste (Songjiang, Jilin, Heliangjiang, Liaodong, Liaoxi, Rehe, Lüshun-Dalian, Shenyang, Benxi, Anshan e Fushun); Huadong/Leste (Jiangsu, Zhejiang, Anhui, Fujian, Shandong, Shanghai e Nanjing); Xibei/Noroeste (Shaanxi, Gansu, Ningxia, Qinghai, Xinjiang e Xi'an); e Xinan/Sudoeste (Sichuan, Guizhou, Yunnan, Xikang e Chongqing). Fonte: Wikipédia. Disponível em: https://en.wikipedia.org/wiki/Greater_administrative_area

*and vehicles. In addition, local governments were allowed to retain a fixed share of revenues collected over and above centrally determined targets.*¹⁴⁴

Como as receitas diretas das regiões administrativas eram insuficientes para cobrir os seus gastos, essas eram totalmente dependentes das transferências do governo central.

Importante ressaltar que o eco dos primeiros mecanismos de controle estabelecidos por Pequim sobre o orçamento é ouvido até hoje. Muitas das medidas existentes hoje são resquício dessa época, como veremos adiante. Isso mostra o poder estabelecido pelos comunistas ao unificar monetária e militarmente o país, como a população ficou suscetível ao seu controle. Como aponta Fairbank¹⁴⁵,

Na fase inicial, o sentimento da população nas cidades após 1949 era de euforia, centrada na crescente confiança no PCC. Ali estava um exército vitorioso formado por jovens camponeses, com uma autodisciplina austera, educados e cordiais. Eram o oposto das tropas dos senhores da guerra saqueadores e violadores e opunham-se até mesmo aos nacionalistas separatistas. Era um governo dedicado e que de fato realizou uma limpeza geral – não somente nos canais de drenagem e nas ruas, mas também nos mendigos, nas prostitutas e nos pequenos marginais, todos os quais foram recolhidos para serem recuperados. Ali estava uma nova China da qual podiam se orgulhar. Um país que manteve a inflação sob controle, aboliu os privilégios estrangeiros, erradicou o consumo de ópio e a corrupção e envolveu os cidadãos em uma série de atividades de caráter social para restaurar obras públicas, trabalhar em projetos de alfabetização, controlar doenças, confraternizar-se com as classes mais humildes e estudar a Nova Democracia e o Pensamento de Mao Zedong.

Mais ainda, Schilling¹⁴⁶ resalta a gigantesca participação popular no expurgo dos “inimigos do povo”, nos seus julgamentos e condenações, “tudo parecia como se um povo inteiro não apenas localizasse suas chagas como também as exorcizasse”. Donnithorne¹⁴⁷ afirma que, além do sucesso da unificação do país e a vitória sobre a inflação, outros três pontos foram cruciais para firmar as bases da autoridade do novo governo: o uso de novas técnicas de transporte, rádio e telecomunicações sob todo o território nacional; os empréstimos da União Soviética, que concentravam o uso do dinheiro apenas na jurisdição central; e a própria organização do Partido Comunista Chinês, que estabeleceu um quadro para controlar a economia e a administração pública de maneira bastante disciplinada.

¹⁴⁴ LARDY, 1978, p. 57.

¹⁴⁵ FAIRBANK & GOLDMAN, 2006, p. 322.

¹⁴⁶ SCHILING, 1984, p. 57.

¹⁴⁷ DONNITHORNE, 1972, p.

Mas toda essa organização foi uma proposta temporária, isto é, necessária para lidar com a reconstrução do país e para elaborar um sistema de divisão da arrecadação e controles de gasto mais estáveis.¹⁴⁸ Como aponta Naughton¹⁴⁹, “*tight control of the budget and money supply brought inflation under control by the end of 1950. At the same time, industry and agriculture were both rehabilitated fairly smoothly*”, o que tornou possível, já em 1951, uma reforma descentralizadora.

2.2. Assentando as relações – 1951/1958

Entre 1951 e 1958 houve uma estabilidade e autonomia na relação entre os governos locais e o central que não foi vista novamente até 1994, com uma reforma que abrangia e padronizava o sistema tributário por todo o território chinês. Neste momento, a *divisão na arrecadação* deixava claro qual era a jurisdição de cada nível de governo independente (provincial, central e grandes regiões administrativas); além disso, alguns tributos tinham sua *receita* dividida, mas com alíquotas que permitiriam as províncias a manter o equilíbrio com os gastos orçamentários¹⁵⁰.

Interessante ressaltar que, entre 1950 e 1953, a China estava participando na Guerra da Coreia: o conflito que se iniciava em 25 de junho de 1950 duraria até 1953, arrastando um conflito quase direto entre a China e os EUA¹⁵¹. Segundo Fairbank¹⁵², “a RPC enviou para a Coreia mais de 2,3 milhões de soldados, incluindo cerca de dois terços do exército de campo, artilharia e força aérea e todos os seus tanques”. Mesmo assim, foi implantada, em 1951, uma reforma que descentralizou parte da arrecadação e dos gastos para o nível provincial. A partir de Lardy¹⁵³, sintetizamos em seguida tal reforma.

O lema da política instaurada era “Liderança Centralizada e Responsabilidade Multinível” (*t’ung-i ling-tao, fen-chi fu-tse*), que, em termos atuais, significa centralização da decisão da política (*policy decision making*) e descentralização da execução da política (*policy making*). Os três níveis independentes eram então responsáveis por seus gastos e arrecadações determinadas, mas apenas o governo central possuía capacidade de legislar a respeito. Além disso, tal reforma possibilitou a criação

¹⁴⁸ Ibidem.

¹⁴⁹ NAUGHTON, 2006, p. 64.

¹⁵⁰ OKSENBERG & TONG, 1991, p. 5.

¹⁵¹ PINENT, 2015, pp. 134-135.

¹⁵² FAIRBANK & GOLDMAN, 2006, p. 322.

¹⁵³ LARDY, 1978, pp. 59-66.

de orçamentos em níveis de governo abaixo do provincial, mas como não possuíam autonomia na arrecadação, eram dependentes de transferências dos níveis superiores. Apenas treze municipalidades relativamente grandes, dirigidas pelo centro ou pelas grandes regiões administrativas, possuíam alguma independência orçamentária, tendo habilitação para arrecadar. Já em 1953 essa organização será mudada, para que as grandes regiões administrativas sejam substituídas pelo nível das cidades¹⁵⁴.

Segundo o autor, o nível de arrecadação em 1953 foi tão alto graças a incorporação do nível das cidades como orçamentos independentes que não se repetiria pelo menos até o final do Primeiro Plano Quinquenal. As três maiores fontes de arrecadação à época eram o imposto sobre a agricultura, o sobre indústria e comércio e o lucro das estatais – os dois primeiros predominavam até 1957, quando são superados pelo terceiro, constituindo então a mais importante fonte até então, como podemos ver na tabela a seguir:

Tabela 5 - FONTES DE RECEITA ORÇAMENTÁRIA 1950-1959

Imposto/Ano	1950	1953	1954	1957	1959
Agricultura	29%	12%	12%	10%	6%
Indústria e Comércio	35%	38%	34%	36%	29%
Lucro das Estatais	13%	35%	38%	46%	62%

Fonte: LARDY, 1978, p. 61

O Primeiro Plano Quinquenal, delimitado entre 1953 e 1957, foi um período de transformações constantes e ajustes nas políticas implementadas. Segundo Naughton¹⁵⁵, “*there were serious policy issues concerning the pace of transformation, the degree of centralization that was appropriate for China, and the appropriate policies on wages and incentives in urban areas, among other issues*”. Isso decorre da inspiração do modelo soviético e os choques da RPC com a URSS ao longo do período: em 1954, foi instituída uma Constituição nos moldes da soviética de 1936, fortalecendo a administração do

¹⁵⁴ Aqui se traduz “cidade” como nível direto abaixo do governo provincial - *hsien*, assim como as cidades estão abaixo dos governos estaduais em federações. A tradução da APEX (FERNANDES, 2014, p. 18) chama de *regiões de prefeitura e regiões de distritos*. Já o anuário estatístico chinês (National Bureau of Statistics of China, 2018) determina: “1) *the whole country is divided into provinces, autonomous regions and municipalities directly under the Central Government*; 2) *provinces and autonomous regions are further divided into autonomous prefectures, counties, autonomous counties and cities*; 3) *autonomous prefectures are further divided into counties, autonomous counties and cities*; 4) *counties and autonomous counties are further divided into townships, ethnic townships and towns*; 5) *municipalities directly under the Central Government and large cities are divided into districts and counties*, 6) *the State shall, when necessary, establish special administrative regions*”.

¹⁵⁵ NAUGHTON, 2006, pp. 65-66.

Governo e seus ministérios¹⁵⁶. Na economia, a estratégia Big Push e a produção comandada foram intensamente replicadas: em 1953 e 1956, os “picos gêmeos” de investimento se deram, primeiro, pela implantação de plantas industriais importadas da URSS e, em seguida, a socialização e estatização dos meios de produção – em 1954, 2% das fazendas eram administradas por cooperativas ou coletivos, em 1955, 14%, e em 1956, 98%¹⁵⁷; até 1957, diminuíram a participação da economia capitalista a zero; da economia individual a 7%; da estatal para 32%; da cooperativa para 53%; e da mista estatal-privada para 8%¹⁵⁸

Quanto à nova reforma fiscal em 1954, nasceu da necessidade de aumentar a autonomia dos orçamentos ao nível provincial. Como as competências de gasto aumentaram com a descentralização de 1951, não mais se fazia necessário remeter, ao final do ano, os excedentes da arrecadação (a diferença entre a receita tributária e os gastos orçamentários) ao governo central. Todos os impostos eram então divididos em quatro categorias: receita fixa local (*ti-fang ku-ting shou-ju*); receita fixa do governo central (*chung-yang ku-ting shou-ju*); receita dividida em razão fixa (*ku-ting pi-li fen-ch'eng shou-ju*); e receita do governo central dividida por ajuste (*chung-yang t'iao-chi fen-ch'eng shou-ju*).¹⁵⁹ Não sendo suficiente, houve outra reforma em 1956: o modelo vigente no qual o centro controlava o nível de gastos em cada categoria e a arrecadação por cada setor foi substituído pelo “controle do orçamento total”: “*under this system, the center only stipulated the total expenditures and total revenues for each province*”. Isso permitiu maior flexibilidade na alocação de recursos por parte dos níveis subnacionais na arrecadação e despesas, mas o orçamento provincial ainda deveria ser aprovado pelo governo central.¹⁶⁰

A arrecadação por setor durante o período se deu da seguinte maneira: enquanto o comércio era a principal fonte de arrecadação em 1950, logo foi ultrapassado pela indústria em 1951 – e que aumenta sua importância cada vez mais com o passar do tempo, chegando a quase 60% de toda contribuição em 1958. O setor de transportes foi outro que aumentou sua importância: de 1,74% em 1951 passa para 10,19% em 1958. A construção

¹⁵⁶ FAIRBANK & GOLDMAN, 2006, p. 324.

¹⁵⁷ NAUGHTON, 2006, p. 67.

¹⁵⁸ POMAR, 2003, p. 91.

¹⁵⁹ LARDY, 1978, pp. 66-68.

¹⁶⁰ LARDY, 1978, p. 86-87.

e a agricultura se mantiveram relativamente estáveis, com uma média de 0,57% para o primeiro e 24% para o segundo. E o único setor em declínio foi o comercial, passando de 44,56% em 1950 para 11,4% em 1958. Detalhadamente na tabela abaixo:

Tabela 6: FONTE DE RECEITAS POR SETOR 1950-1958

Ano	Indústria (%)	Comércio (%)	Agricultura (%)	Transportes (%)	Construção (%)
1950	34,37	44,56	18,69	1,74	0,63
1951	38,13	30,82	25,59	4,73	0,72
1952	41,1	24,47	27,56	6,3	0,56
1953	46,32	19,46	25,84	8,18	0,2
1954	47,4	19,28	25,27	7,61	0,45
1955	50,26	17,39	23,33	8,23	0,79
1956	49,73	14,76	25,95	8,89	0,67
1957	52,14	13,57	24,95	8,84	0,5
1958	58,97	11,4	18,86	10,19	0,58

Fonte: WONG, 1991, p. 696.

O lado dos gastos do governo dividia-se em quatro categorias principais: construção econômica; cultura, educação, saúde pública e bem estar; defesa nacional; e administração do governo. A primeira incluía fundos de investimento fixos e em aumento da produtividade na indústria e construção, agricultura, meio ambiente, transporte e comunicações, e questões urbanas; a segunda, além dos gastos sociais explicitados, também compreendia aposentadoria de funcionários do governo e militares, transmissão e publicação de notícias, treinamento do quadro de funcionários e pesquisas científicas; os gastos militares financiavam, basicamente, os gastos operacionais e de construção militar – muitas despesas relacionadas estavam sob o guarda-chuva de outras áreas (aposentadorias, pesquisas ou tratamento de saúde, por exemplo); e os gastos administrativos diziam respeito aos salários dos funcionários, financiamento do Partido Comunista Chinês, judiciário e segurança pública¹⁶¹.

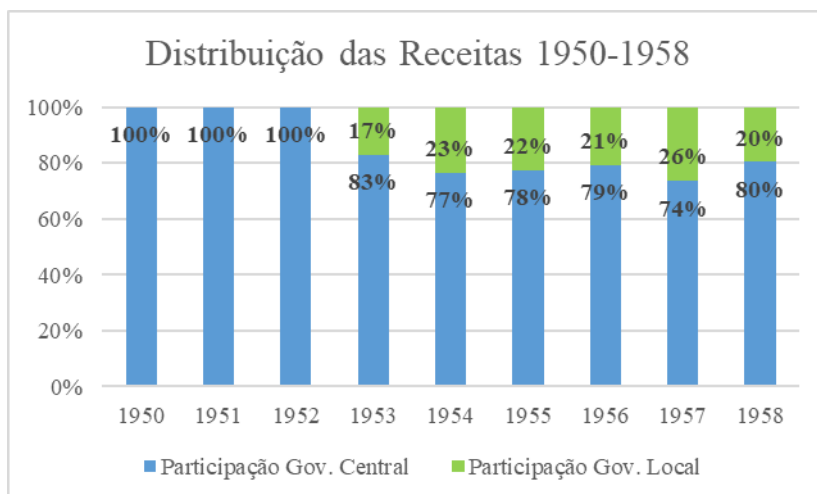
A divisão dos gastos entre os diferentes níveis de governo se dava a partir do princípio da arrecadação: a administração do plano orçamentário aprovado se dá no mesmo nível da administração da arrecadação, de modo que o *primeiro* determina o *segundo* – por exemplo, a categoria “construção econômica” era financiada majoritariamente pelo centro, enquanto os gastos sociais e administração do governo

Fonte: National Bureau of Statistics of China. Elaboração própria.

¹⁶¹ LARDY, 1978, p. 69-70.

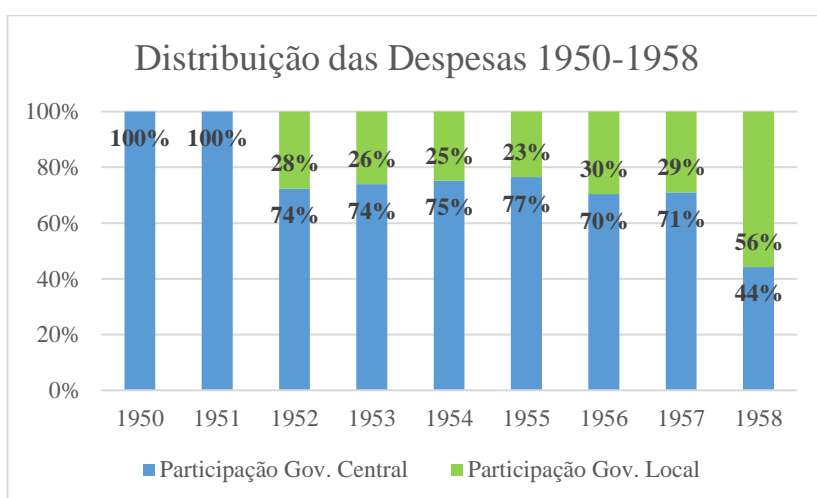
pelas províncias: de maneira geral, o investimento e gastos militares eram competência do governo central, enquanto gastos sociais e recorrentes dos provinciais¹⁶². Isso se reflete na distribuição dessas variáveis: como podemos ver abaixo, a maior parte da arrecadação e dos gastos estavam concentrados no governo central.

Figura 11 – DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS 1950-1958



Fonte: National Bureau of Statistics of China. Elaboração própria.

Figura 12 - DISTRIBUIÇÃO DAS DESPESAS 1950-1958



Fonte: National Bureau of Statistics of China. Elaboração própria.

Tabela 7 - DISTRIBUIÇÃO DOS GASTOS ORÇAMENTÁRIOS 1955-1957 (%)

Categoria	1955		1956		1957	
	Central	Local	Central	Local	Central	Local

¹⁶² LARDY, 1978, p. 70-73.

Construção Econômica	87,3	12,7	79,3	20,7	78,2	21,8
Cultura, Educação E Saúde	25,8	74,2	30,4	69,6	26,7	73,3
Defesa Nacional	100	0	100	0	100	0
Administração	16,4	83,6	15,4	84,6	11,7	88,3
Crédito E Empréstimos	100	0	100	0	100	0
Outros			30,3	69,7	34,2	65,8

Fonte: LARDY, 1978, p. 72.

Na época existia também um princípio de equalização fiscal – havia redistribuição de receita entre as diferentes localidades em favor das que eram menos economicamente desenvolvidas. Já que os gastos determinam a arrecadação – como dito anteriormente, cabia ao governo central fazer a realocação dos recursos excedentes predominantemente vindos do nordeste chinês, retirando de 5,2% a 80% do total provincial, para as outras regiões do país como um todo, com transferências que variavam entre 5,1% a 63,4% do que conseguiam tributar. Assim, como cada província possuía uma capacidade de arrecadação e gasto, as razões de participação do governo central em cada uma delas era diferente, da mesma forma quando dividiam a arrecadação com o centro – tudo se dava através de negociações e poder de barganha com cada líder provincial.

2.3. O Grande Salto Para Frente e as bases da Revolução Cultural – 1959/1967

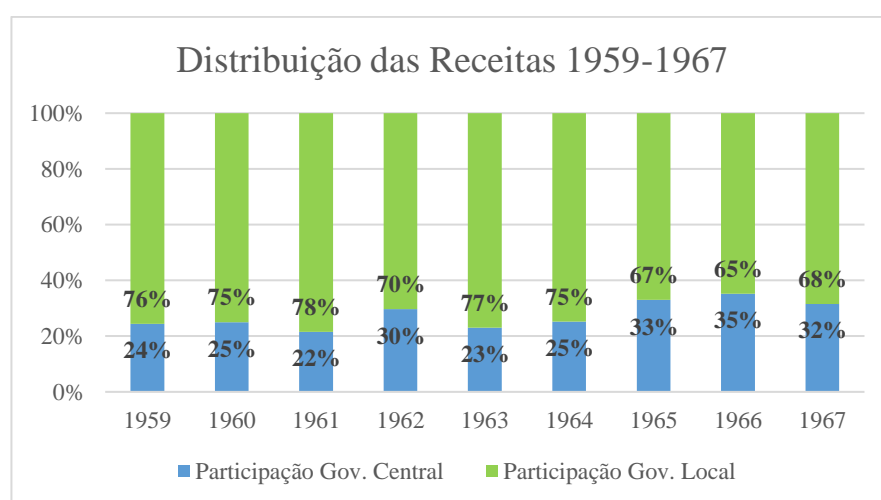
O período de 1959 a 1967 foi marcado por políticas variadas: o Grande Salto Para Frente (a partir de seu segundo ano, pois no primeiro foi desenvolvido o modelo de organização fiscal implantado em 1959); o começo da Revolução Cultural; e o Segundo Plano Quinquenal. Para Oksenberg e Tong (1978), foi um momento de *Divisão da Receita Total*:

“Instead of classifying revenue categories into central, provincial, and shared revenues, all locally-collected revenues are pooled and the central and provincial governments negotiate on overall sharing rate by which they will divide the pooled revenues in the province. [...] The sharing rate is set at a level such that anticipated provincial revenue would equal provincial expenditures.” (OKSENBERG & TONG, 1991, p. 6)

Pouco há a respeito da organização fiscal desse período na bibliografia encontrada e examinada, mas podemos entender o princípio dessa organização principalmente a partir dos fatos históricos que mencionamos. Destacam-se a ruptura com a União Soviética, o aumento da burocracia do governo, o desenvolvimento econômico e a complexidade do planejamento.

Os problemas de planejamento se mostravam em 1957, quando o governo central decide descentralizar a administração das suas empresas: junto às críticas do movimento das “Cem Flores”, há uma queixa a respeito do real poder de decisão do centro para com as questões locais – “houve uma descentralização do controle econômico ao final de 1957. Muitas empresas e até mesmo controles monetários foram descentralizados em direção ao nível local”¹⁶³. Mas, novamente, embora a administração tenha sido descentralizada, o governo central resolve concentrar ainda mais seu poder de decisão (*policy making vs. policy decision making*): nas figuras 13 e 14 vemos como, há uma inversão de papéis nos gastos públicos (ainda em 1958, ver figura 12) – pela primeira vez os governos locais ultrapassam os gastos e a arrecadação (pelo menos entre 1959 e 1961) do governo central.

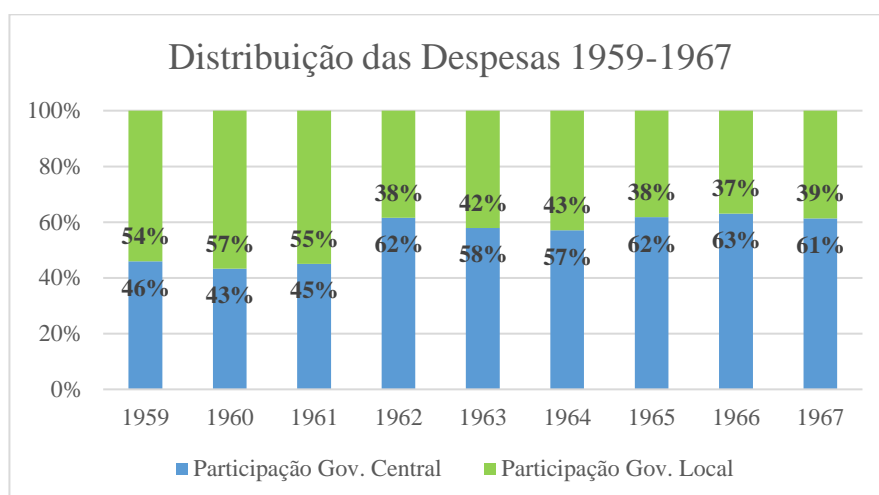
Figura 13 - DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS 1959-1967



FONTE: National Bureau of Statistics of China. Elaboração própria.

¹⁶³ FAIRBANK & GOLDMAN, 2006, p. 341.

Figura 14 - DISTRIBUIÇÃO DAS DESPESAS 1959-1967



FONTE: National Bureau of Statistics of China. Elaboração própria.

Importante ressaltar que, até este momento, a única receita arrecadada diretamente pelo governo central eram os lucros das suas empresas, enquanto todos os tributos eram recolhidos pelos governos locais – havia então um sistema de remessas que correspondiam a boa parte de sua arrecadação, mais da metade dos gastos orçamentários¹⁶⁴. Logo, para diminuir as negociações em torno da divisão das receitas com cada província, e somando a disposição de manter o impulso de crescimento e o controle central durante o Grande Salto Para Frente, o governo central concentra toda a arrecadação em suas mãos, mantendo apenas as negociações a respeito das transferências para as províncias¹⁶⁵.

A degradação da relação com a URSS se inicia quando Nikita Krushev assume o poder após a morte de Stalin, e se intensifica quando o primeiro denuncia o que chama de “atrocidades stalinistas” e põe em prática uma política de convivência pacífica com os Estados Unidos¹⁶⁶. Além disso, o plano de industrialização importado de Moscou não condizia com a realidade chinesa:

“a população chinesa em 1950 era quatro vezes a da União Soviética na década de 1920, enquanto o padrão de vida chinês correspondia apenas à metade desse tamanho. Apesar da coletivização universal, a produção das fazendas não teve um desenvolvimento notável. De 1952 a 1957 a população rural cresceu cerca de 9%, ao passo que a urbana aumentou cerca de 30% [...]. O modelo soviético de taxaço sobre a agricultura para a construção de indústrias chegara ao fim. Além disso, a urbanização, tendo superado a

¹⁶⁴ DONNITHORNE, 1972, p. 3 e 6.

¹⁶⁵ LARDY, 1978, p. 128.

¹⁶⁶ SCHILING, 1984, p. 67-71.

industrialização, gerou desemprego urbano, assim como subemprego nas áreas rurais superlotadas”. (FAIRBANK & GOLDMAN, 2006, p. 340)

Não se pode esquecer também que o Grande Salto Para Frente foi um movimento político que renovou a visão a respeito do socialismo, divergindo da URSS – e alimentado pela insatisfação “*with the huge factories and bureaucratic organizations that had been implanted in China as part of the Soviet-style system*”¹⁶⁷, lançando as sementes da revolução cultural. Então, até 1960, quando se arremata o processo de afastamento da União Soviética, essa retira “os técnicos que orientavam a construção de mais de 170 grandes projetos industriais chineses, obrigando a China a realizar reajustamentos ainda mais globais em sua economia”¹⁶⁸ – isto é, o fim do auxílio financeiro soviético e a exigência de pagamento dos empréstimos que ocorriam desde 1949, diminuindo a renda disponível do governo central¹⁶⁹. Faz sentido então que uma reforma descentralize a administração, diminuindo o processo burocrático, mas, ao mesmo tempo, centralize receitas e aumente o controle do governo central sobre o gasto – permitindo a melhor alocação dos recursos de acordo com o Grande Salto Para Frente e o pagamento aos russos.

No âmbito da produção, o Grande Salto Para Frente se fundamentava num esforço para aumentar a produção de aço no país. Assim, para, ao mesmo tempo, controlar migração do campo (centro e oeste) para a cidade (costa leste), foi implantado um projeto de industrialização no campo, junto com um controle de migração:

“esse processo [de industrialização regional] se acelera na década de 1960, com a institucionalização de uma chamada defesa de ‘três frentes’: a litorânea, a central e a oeste [...]. O complemento desse aparato reside na institucionalização de um instrumento central da planificação do tipo soviética, o sistema nomeado de *Hukou*, que é uma instituição de controle de migração interna entre campo e cidade”¹⁷⁰.

Aconteceu então a transformação de camponeses em metalúrgicos caseiros, literalmente – “o aço produzido nos fornos de quintal era imprestável, e as demandas dispersas de carvão e minério de ferro haviam levado o caos aos transportes”¹⁷¹. Acrescentando ainda a demanda cada vez maior das cidades por grãos e as intempéries climáticas, algumas regiões chegaram a estocar apenas 50% do normal – outras apenas

¹⁶⁷ NAUGHTON, 2006, p. 69.

¹⁶⁸ POMAR, 2003, p. 95.

¹⁶⁹ DONNITHORNE, 1972, p. 2.

¹⁷⁰ JABBOUR, 2012, p. 333.

¹⁷¹ POMAR, 2003, p. 94-95.

20%¹⁷²: a fome assolava principalmente a parte rural do país: até o final de 1961 cerca de 25 milhões de pessoas morreram de fome (e os níveis de arrecadação e gasto despencaram quase 50% com relação ao ano anterior, vide figura 6 abaixo), mas ao fim de 1962 o pior dessa crise já teria passado¹⁷³ (o ano em que essas variáveis foram ao nível de 1957).

O lançamento da política do “Terceiro Fronte”, já mencionado anteriormente, se deu em 1964 e durou até 1966, e seu principal objetivo era estabelecer uma estrutura industrial que não poderia ser alvo de pressões militares tanto americanas quanto soviéticas¹⁷⁴. Foi um período de retomada do crescimento do nível de arrecadação e gasto por parte do governo chinês como um todo: na figura 6 abaixo, podemos perceber o pico em 1966 antes do recuo proporcionado pela Revolução Cultural, implantada em junho do mesmo ano.

2.4. Incerteza durante o auge da Revolução Cultural – 1968

Segundo Oksenberg e Tong a Revolução Cultural foi um divisor de águas na administração fiscal chinesa: *the Cultural Revolution was the turning-point during which provinces acquired increased autonomy through greater budgetary authority, longer contractual periods, and greater responsibility for managing budgetary surpluses and deficits*” (OKSENBERG & TONG, 1991, p. 8). Principalmente porque com as perseguições, substituições e reduções do quadro de funcionários, nenhum planejamento econômico para 1967 e 1968 foi elaborado ou implantado – desde a fundação da República Popular da China isso nunca havia acontecido (o número de servidores que atuavam na área em junho de 1970 era cerca de apenas 12% do total de antes da Revolução Cultural – e o Centro não conseguiu estabelecer as razões de partilha da arrecadação com cada província).¹⁷⁵

No auge da instabilidade da Revolução Cultural, o modelo implantado foi o mesmo de 1950 – *Centralização Total*. Isso demonstra o tormento no qual se encontrava a estrutura governamental: foi um momento de total desorganização e incerteza a respeito das receitas e dos gastos.¹⁷⁶ Desde então, nunca se viu novamente tal centralização de

¹⁷² FAIRBANK & GOLDMAN, 2006, p. 342.

¹⁷³ NAUGHTON, 2006, p. 72.

¹⁷⁴ Ibidem, p. 74.

¹⁷⁵ OKSENBERG & TONG, 1991, p. 8-9.

¹⁷⁶ Ibidem.

poder e controle sobre o sistema fiscal. Mas mesmo com isso, a divisão na arrecadação e nos gastos permaneceu relativamente uniforme com relação aos anos anteriores, como visto nas figuras 13 e 14:

Tabela 8 - DIVISÃO DE ARRECADAÇÃO E DESPESAS EM 1968

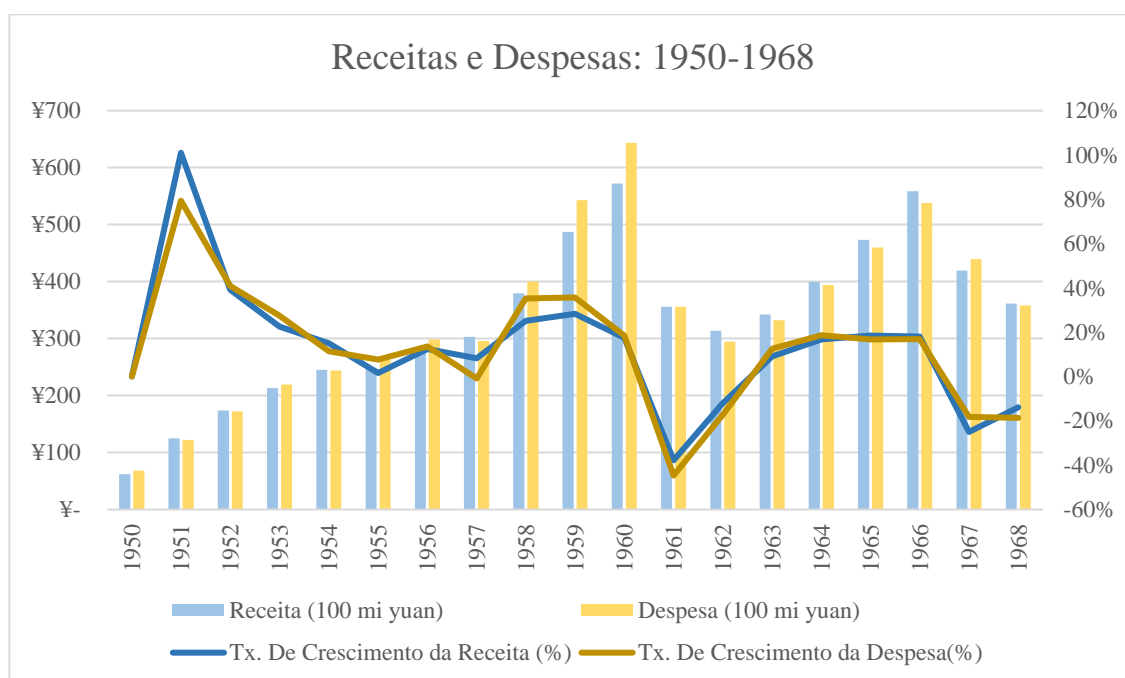
1968	Arrecadação (100 mi Yuan)	Despesas (100 mi Yuan)
Gov. Central	107,11	219,49
Gov. Local	254,14	138,35
Part. Central	30%	61%
Part. Local	70%	39%

FONTE: National Bureau of Statistics of China. Elaboração própria.

A única diferença com relação aos anos anteriores diz respeito ao nível da arrecadação total do governo chinês: em 1967 e 1968 a queda na arrecadação e despesa foi de cerca de 20% para os dois anos, chegando a níveis de 1961 – quando o país passava por uma grande crise de produção (detalhadamente na figura abaixo). Como aponta Naughton¹⁷⁷, do ponto de vista do crescimento econômico, a Revolução Cultural não foi um período de instabilidade, como pode ser visto na figura 15 logo abaixo (muito provavelmente por causa da reverberação dos investimentos da política da Terceira Frente), houve uma baixa entre 1967 e 1968, mas com recuperação já em 1969 – o reflexo maior se deu no planejamento e na organização fiscal simplesmente pelo fato de não haver pessoal para os preparar e implementar.

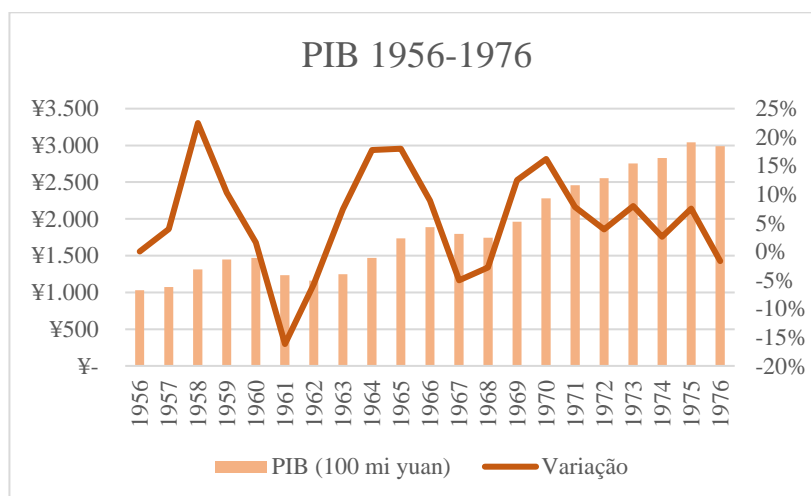
¹⁷⁷ NAUGHTON, 2006, p. 75.

Figura 15 - RECEITAS E DESPESAS: 1950-1968



FONTE: National Bureau of Statistics of China. Elaboração própria.

Figura 16 - PIB CHINÊS 1956-1976



FONTE: National Bureau of Statistics of China. Elaboração própria.

2.5. Restauração – 1969/1970

Depois do grande abalo nas relações intergovernamentais de 1968, tentou-se estabelecer o mesmo modelo que era vigente anteriormente – a *divisão da arrecadação total*. A retomada dos investimentos da política das Três Frentes ocorreu bem ao estilo do Grande Salto Para Frente: boa parte dos recursos foi direcionada pra construção industrial; reestabelecimento das ações descentralizadas; havia um esforço para desenvolver tanto as partes rurais quanto urbanas; mas não havia a mesma austeridade

que existiu durante o GSPF¹⁷⁸. Foram dois anos de grandes taxas de crescimento, como visto na figura 7 acima, e sem muitas variações nas relações centro/local:

Tabela 9 - DISTRIBUIÇÃO DA RECEITA E DESPESA 1969-1970

Ano	Receita Nacional (100 mi yuan)	Despesa Nacional (100 mi yuan)	Receita Central (100 mi yuan)	Receita Local (100 mi yuan)	Despesa Central (100 mi yuan)	Despesa Local (100 mi yuan)
1969	¥ 526,76	¥ 525,86	¥ 171,1 (32%)	¥ 355,66 (68%)	¥ 319,16 (61%)	¥ 206,7 (39%)
1970	¥ 662,9	¥ 649,41	¥ 182,95 (28%)	¥ 479,95 (72%)	¥ 382,37 (59%)	¥ 267,04 (41%)

FONTE: National Bureau of Statistics of China. Elaboração própria.

2.6. O fim do período maoísta – 1971/1975

O que chamamos aqui de “Fim do Período Maoísta” abrange cinco anos com dois modelos de organização fiscal inéditos: o de Transferências de Montante Fixo, entre 1971 e 1973, e o de Dissociação Entre Receitas e Despesas, entre 1974 e 1975. No primeiro, o governo central dá mais autoridade aos governos locais para organizarem seus orçamentos transferindo uma quantia fixa negociada com base na previsão de arrecadação e gastos para aquele ano, além de descentralizar a administração de empresas estatais. No segundo há maior centralização: o governo central é quem controla a maior parte do orçamento, redistribuindo renda entre as províncias para que consigam cumprir com suas despesas – essas devem respeitar um teto; e cada uma pode ainda reter uma parcela da arrecadação.¹⁷⁹

A primeira reforma aconteceu por dois motivos principais: os montantes fixos permitem uma maior agilidade no processamento das obrigações fiscais, isto é, como o quadro administrativo ainda permanecia reduzido, tal modelo agilizava o processo de administração fiscal; e havia o risco de conflito armado com a União Soviética nas fronteiras à noroeste e nordeste da China¹⁸⁰ - era preciso então que o governo central focasse suas ações muito mais em gastos de defesa nacional, auxílio internacional, reservas estratégicas e construção básica, além das poucas agências centrais relacionadas a outras áreas que restaram, enquanto o resto ficava a cargo dos governos subnacionais.¹⁸¹

¹⁷⁸ NAUGHTON, 2006, p. 75-76.

¹⁷⁹ OKSENBERG & TONG, 1991, p. 6.

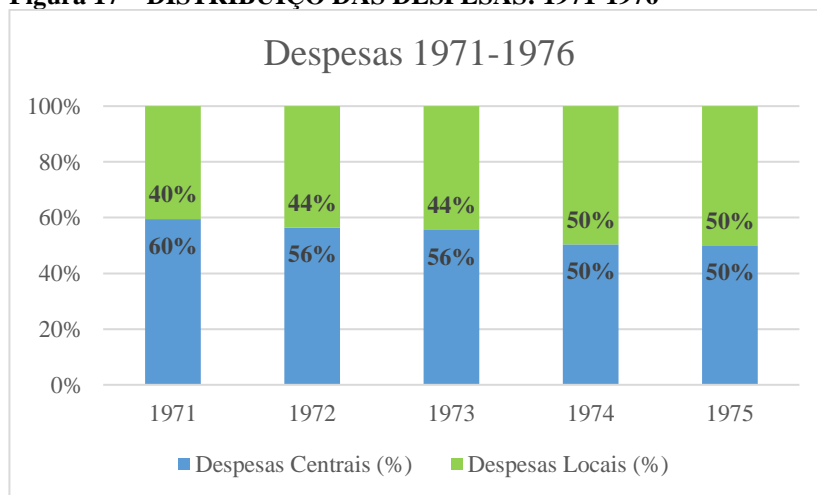
¹⁸⁰ SCHILLING, 1984, p.106-108.

¹⁸¹ OKSENBERG & TONG, 1991, p. 9-10.

A segunda reforma ocorreu para rever alguns vícios existentes na primeira. Basicamente, as províncias mais pobres, como as do norte e oeste, protestavam quanto ao vínculo das transferências de montante fixo com o nível arrecadação potencial, e exigiam também que os excedentes das províncias ricas fossem recolhidos com maior intensidade, uma vez que geraria uma maior equalização fiscal entre os governos subnacionais. O Governo Central detinha uma parcela muito baixa de arrecadação e gasto se comparado com os anos anteriores, e logo não tinha tanto poder para amenizar as desigualdades regionais.¹⁸²

De maneira geral, foi um período de bastante estabilidade econômica, como podemos ver na figura 16 acima, assentados em uma base econômica firme e de investimentos contínuos – “esta solidez financeira, sustentada ao longo de muitos anos de industrialização rápida, resistiu até às oscilações e crises observadas na econômica internacional, sobretudo aquelas ocorridas partir do início dos anos 70”¹⁸³. Há uma tendência de queda da participação do governo central nas despesas, com a maior parte delas sendo realizadas pelos governos locais a partir de 1975; já a arrecadação por parte do governo central cai em média para a metade do que era nos anos anteriores:

Figura 17 – DISTRIBUIÇÃO DAS DESPESAS: 1971-1976

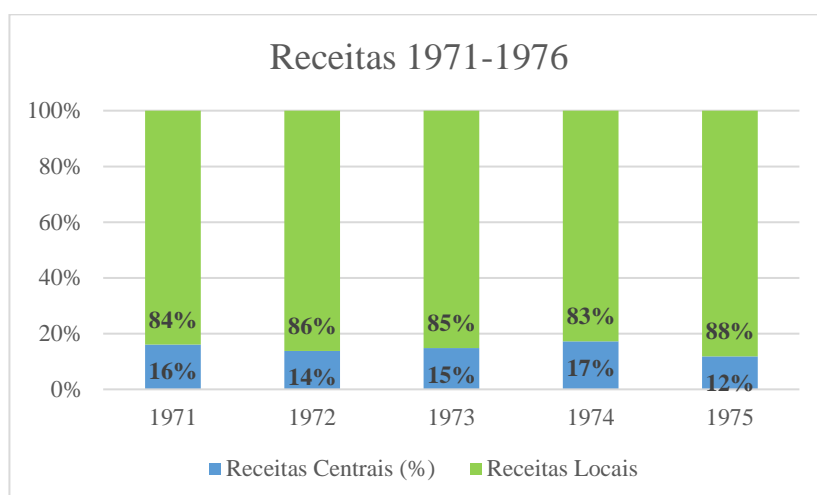


FONTE: National Bureau of Statistics of China. Elaboração própria.

¹⁸² Ibidem, p. 11-12.

¹⁸³ BELLUZZO, 2009, p. 114.

Figura 18 – DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS: 1971-1976



FONTE: National Bureau of Statistics of China. Elaboração própria.

2.7. Pós-Mao – 1976/1977

Deng Xiaoping substituiu Zhou Enlai na segunda cadeira mais importante da China em 1975, atrás apenas de Mao. Seu objetivo, logo que assume o cargo, é o de retificar os problemas existentes no modelo vigente: a extrema descentralização que deixa o governo central com apenas 12% da arrecadação em 1975; criar uma estrutura de incentivos para as províncias arrecadarem mais – com a desvinculação de receitas e despesas, os governos locais não precisavam alcançar metas de arrecadação como nos anos anteriores. Deng então “*proposed the ‘ten articles’ in financial administration, emphasizing the centralization of budgetary authority and investment funds, and re-linking provincial expenditure and revenue through returning to the ‘sharing total revenue by annually adjusted rate’ system*”¹⁸⁴ (novamente se estabelece o modelo de Divisão da Receita Total).

Tabela 10 - DISTRIBUIÇÃO DA RECEITA E DESPESA 1976-1977

Ano	Receita Nacional (100 mi yuan)	Despesa Nacional (100 mi yuan)	Receita Central (100 mi yuan)	Receita Local (100 mi yuan)	Despesa Central (100 mi yuan)	Despesa Local (100 mi yuan)
1976	¥ 776,58	¥ 806,20	¥ 98,91 (13%)	¥ 677,67 (87%)	¥ 377,63 (47%)	¥ 428,57 (53%)
1977	¥ 874,46	¥ 843,53	¥ 113,85 (13%)	¥ 760,61 (87%)	¥ 393,70 (47%)	¥ 449,83 (53%)

¹⁸⁴ OKSENBERG & TONG, 1991, p. 12-13.

FONTE: National Bureau of Statistics of China. Elaboração própria.

2.8. Os ensaios de Deng – 1978/1983

Entre 1977 e 1980, a China ainda estava sob administração de Hua Guofeng, mas Deng já assumia cargos como Vice Chairman do Comitê Central, da Comissão Militar e Chefe de Pessoal do Exército da Libertação Popular. Durante o período, três experimentos fiscais foram feitos: em Jiangsu (1977-1980), em Sichuan (1979), e em Guangdong e Fujian (1979-1984).

Mencionamos no capítulo 1 o esforço político de Deng ao incorporar as massas camponesas como os maiores privilegiados com as reformas liberalizantes – os produtores tiveram suas rendas dobradas em pouco tempo, aí são quase 800 milhões de pessoas; promoveu o incentivo a inovação e criou uma classe de empreendedores de mais ou menos outros 10 milhões de pessoas; até mesmo com o afrouxamento das restrições de viagem e a troca de ideias pelo país é possível dizer que ganhou a admiração de uma parcela dos intelectuais e estudantes – não necessariamente uma população volumosa, mas definitivamente influente. Até mesmo os militares foram convencidos pela necessidade de acesso aos armamentos estrangeiros para modernização de suas tropas – na verdade, a relação de Deng com o Exército de Libertação do Povo é bastante antiga, uma vez que o líder esteve presente durante a Longa Marcha, “e o seu poder derivava desses fortes laços e de suas credenciais revolucionárias”.¹⁸⁵

O outro lado da dimensão política residia nas disputas dentro do próprio partido: mesmo membros reabilitados, expurgados pela Revolução Cultural, não necessariamente tornaram-se apoiadores de Deng, tendo assim que enfrentar tanto Hua Guofeng, sucessor de Mao, quanto seus antigos companheiros – mesmo que em 1978 aparentemente possuísse maioria em um bloco do Comitê Permanente; com a reforma do comitê em 1980, tornando-se um grupo de 26 membros, Deng conseguiu alcançar uma média de quatro votos para cada um de Hua; com a entrada de mais dois apoiadores no comitê, Hua Guofeng viu-se isolado e demitiu-se do cargo de primeiro-ministro do Conselho de Estado 1980 e de presidente do partido em 1981, sumindo do cenário político.¹⁸⁶ Isso não

¹⁸⁵ OVERHOLT, 1993, p. 9-10. MARTI, 2007, p. 174.

¹⁸⁶ MARTI, 2007, p. 1-5.

significa que Deng tenha tido tranquilidade durante a década de 1980, mas o princípio era advogar

O livre pensamento pelos ‘desbravadores’ que ousaram desafiar o pensamento dominante e quebrar velhos tabus para se aventurarem em novos caminhos, especialmente o das teorias e práticas estrangeiras: **descentralização pela delegação de poder às províncias e às autoridades locais, dando-lhes liberdade de ação para que tomassem suas próprias decisões econômicas;** e adoção de modelos e tecnologias ocidentais.¹⁸⁷

Então, o primeiro modelo foi proposto por meio da iniciativa do líder provincial e era basicamente uma adaptação do modelo de Divisão da Receita Total, com as alíquotas de partilha estabelecidas para quatro anos e não apenas um; uma parcela fixa do excedente seria retido e utilizado exclusivamente pela província; e não haveriam mais metas de arrecadação ordenadas pelo governo central – este deveria apenas determinar o nível de gastos em algumas categorias de despesa dentro de um conjunto que respeitaria um teto. Foi uma experiência tão bem sucedida que seria a base para elaboração do modelo de 1984, que foi implantado em todo o território nacional. Seu sucesso é dado principalmente pela estabilidade de definir a alíquota de partilha por quatro anos, pelo incentivo gerado pela promessa de parcela fixa do excedente orçamentário e pela descentralização de planejamento orçamentário.¹⁸⁸

Os outros dois foram menores e tiveram sua vigência curta. O modelo implantado em Sichuan era similar ao implantado entre 1951 e 1958, o de Divisão da Arrecadação. Basicamente as receitas eram divididas em quatro categorias: i) a que vai direto para o governo local; ii) a que vai direto para o governo central; iii) a que é dividida em razão fixa entre os dois níveis de governo; iv) e a que é compartilhada, negociando a partilha todo ano. Já em Guangdong e Fujian o modelo era o mais simples a ser implementado, o de Transferências de Montante Fixo.¹⁸⁹

Em 1980, quando Deng finalmente assume o comando do país, dois novos modelos foram implantados fazendo com que, até 1984, existam cinco modelos diferentes na China. Assim, o experimento em Sichuan foi expandido para outras 15 províncias: Shandong, Hebei e Liaoning, que não poderiam reter nenhum excedente dos impostos sobre a indústria e o comércio; além de Sichuan – Shaanxi, Gansu, Henan, Hubei, Hunan,

¹⁸⁷ Ibidem, p. 2.

¹⁸⁸ OKSENBERG & TONG, 1991, p. 13-15.

¹⁸⁹ Ibidem, p. 17-18.

Anhui, Shanxi e Zhejiang, que retinham apenas uma parcela dos excedentes dos impostos citados; e em Jiangxi, Jilin e Heilongjiang, que, no caso de déficits, o governo central entraria com um subsídio de montante fixo. Intuitivamente, a organização corresponde ao desenvolvimento econômico e potencial de arrecadação de cada província.¹⁹⁰

O primeiro modelo que surge na época é também uma variação do de Divisão da Arrecadação, mas com maiores direitos para os governos locais, e abarca as províncias e regiões autônomas da Mongólia, Xinjiang, Xizang, Ningxia, Guangxi, Yunnan, Qinghai e Guizhou – as de minorias étnicas. Como se trata de regiões historicamente deficitárias e com problemas crônicos de desenvolvimento econômico, o governo central permite que estas operem sob uma política de “considerações especiais”: todo excedente orçamentário é mantido pelos governos locais; há transferências de subsídios de montante fixo por cinco anos e com incrementos de 10% em cada ano; há um fundo de contingência de 5% do total orçado para aquele ano recebido do governo central; mais 5% desse total orçado para um fundo discricionário; e ainda subsídios separados apenas para áreas não desenvolvidas.¹⁹¹

O segundo modelo novo é chamado de Sistema Metropolitano, uma versão mais rígida de Divisão da Receita Total: envolve Beijing, Tianjin e Shanghai – as três cidades sob comando direto do governo central e que eram as regiões mais ricas do país. Da mesma forma, o governo central estabeleceu uma alíquota de partilha de tal maneira que as receitas esperadas se equiparem aos gastos, mas negociando todo ano essa alíquota – assim como os excedentes que seguiam a mesma proporção. Além disso, cada uma das cidades poderia manter um fundo discricionário: Beijing e Tianjin ¥80.000.000,00 cada e Shanghai ¥150.000.000,00. Essas metrópoles eram a fonte de riquezas do governo central para realizar a equalização fiscal: Shanghai remeteu 90% das suas receitas em 1979, cerca de 15,3 bilhões de yuans, e 88,8% em 1980; em Beijing, cerca de 63,5% de tudo que foi arrecadado; e Tianjin com mais 68,58% das suas receitas. Para o ano de 1980, essas transferências verticais para cima somaram cerca de 21,3 bilhões de yuans – quase 20% de todo o orçamento do governo central.¹⁹²

¹⁹⁰ OKSENBERG & TONG, 1991, p. 19-20.

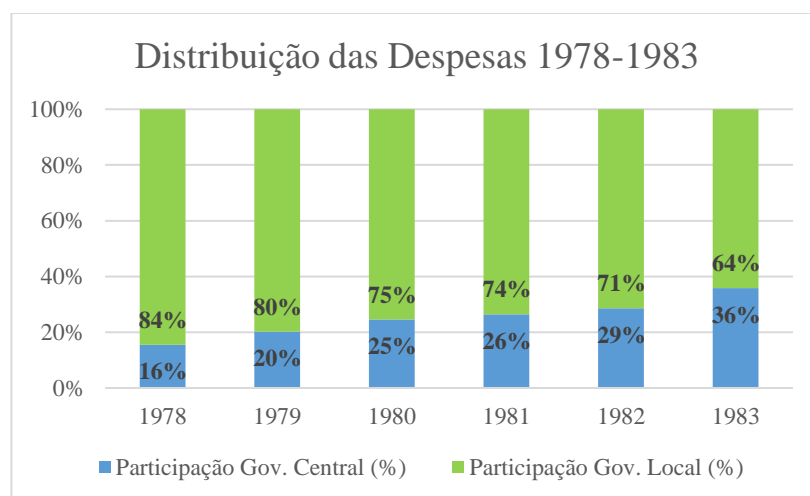
¹⁹¹ Ibidem, p. 20-21.

¹⁹² Ibidem, p. 21-22.

A situação em Guangdong e Fujian permaneceu a mesma, com uma melhora para os governos locais, onde a maioria das despesas foi descentralizada e haveria apenas uma transferência do ou remessa para o governo central. Além disso, boa parte das receitas também era apreendida pelas localidades – Fujian, por exemplo, poderia manter 70% de todos os ganhos em exportação e toda a arrecadação sobre investimentos e negócios estrangeiros não voltados para exportação. O modelo implantado em Jiangsu foi expandido para muitas outras províncias entre 1982 e 1984. Dez das quinze que participavam do modelo de Divisão da Arrecadação (implantando inicialmente em Sichuan) fizeram a transição: Hebei, Liaoning, Zhejiang, Anhui, Shandong, Hubei, Hunan, Sichuan, Shaanxi e Gansu; em 1983 seriam mais duas, Henan e Shanxi.¹⁹³

“Theses five arrangements varied in the degree of fiscal autonomy. On the most autonomous end, the Southern coastal provinces of Guangdong remitted a lump sum to Beijing, while Fujian received a grant from the central government. [...] On the least autonomous end, the three cities directly under the centre’s control had to negotiate with central government a revenue-sharing rate which was to be adjusted every year. [...] In between these two poles were Jiangsu, the eight ethnic minority provinces and 15 majority provinces that had to negotiate revenue-sharing rates with the central government”. (OKSENBERG & TONG, 1991, p. 19)

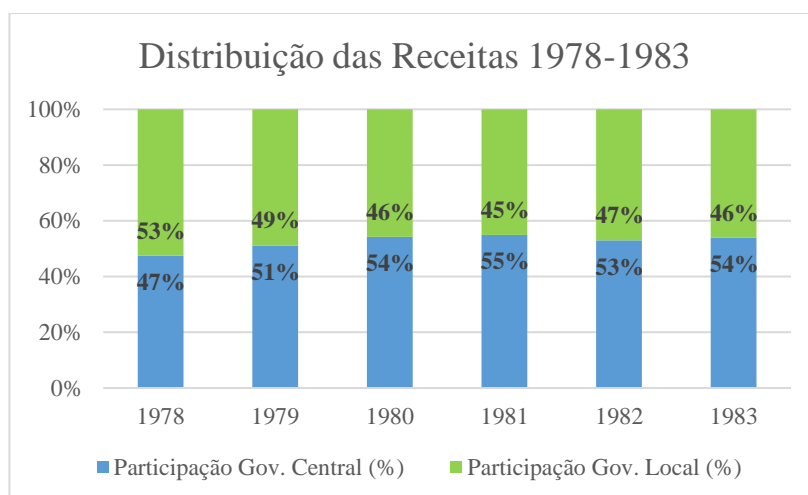
Figura 19 - DISTRIBUIÇÃO DAS DESPESAS 1978-1983



FONTE: National Bureau of Statistics of China. Elaboração própria.

¹⁹³ OKSENBERG & TONG, 1991, p. 22-23.

Figura 20 - DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS 1978-1983



FONTE: National Bureau of Statistics of China. Elaboração própria.

Como pode ser visto nas figuras acima, há uma tendência de centralização, tanto nas receitas quanto nas despesas, como era o objetivo de Deng. Para aumentar sua participação na arrecadação, são quatro pontos que guiaram Beijing até esse objetivo: i) em 1980, o centro fez um empréstimo com as províncias para cobrir seus déficits, mas em 1982 o cancelou e aumentou suas alíquotas na participação da arrecadação; ii) diminuiu os subsídios às indústrias locais de 80% para 50% de cobertura; iii) aumentou sua participação nas receitas das empresas das empresas sob sua administração e administração conjunta, mesmo até sob as quais descentralizou a administração; e iv) criou dois impostos sobre os fundos orçamentários locais – 10% sob toda a receita extraorçamentária em 1983, chegando a 15% em 1984, e 10% de todo investimento promovido por fundos extraorçamentários locais.¹⁹⁴

Quanto aos gastos, o governo central ficara responsável por todo serviço de dívida, defesa nacional e pesquisas geológicas, renovação tecnológica, 80% dos gastos com capital; já as localidades lidavam com 90% a 100% da manutenção da agricultura, construção urbana, saúde, educação e a administração e seu quadro. O governo central então conseguiu aumentar a sua participação nos gastos exigindo melhores padrões de oferta em serviços de educação e saúde por parte dos governos locais - tanto que houve a necessidade de criar outro nível orçamentário, abaixo das municipalidades, os vilarejos; isso ocupou tanto a capacidade orçamentária dos governos subnacionais que já em 1981

¹⁹⁴ OKSENBERG & TONG, 1991, p. 26-28.

não existia mais o ordenamento central de gastos específicos, pois os orçamentos locais estavam em grande parte comprometidos pelas políticas estabelecidas a nível nacional.¹⁹⁵

2.9. O plano nacional – 1984/1993

O que chamamos de plano nacional é simplesmente a formalização do que já havia ocorrendo no começo da década de 1980 nas relações entre o governo central e as províncias. O modelo implantado inicialmente em Jiangsu, de divisão da receita total, tornou-se vigente em todo o país, com exceção de Guangdong e Fujian, a partir de um decreto ainda de 1983, reestabelecendo um modelo muito similar ao executado nos anos 1960 – assim, o sistema de Sichuan que havia se expandido para outras províncias no início da década de 1980 estava encerrado.¹⁹⁶

O novo do modelo, *Fiscal Responsibility System*, incorpora duas mudanças importantes nos primeiros anos de existência: primeiro, cria uma estrutura de incentivos para que as províncias e demais localidades busquem aumentar o nível de arrecadação; e, segundo, cria um imposto sobre os rendimentos das empresas públicas, pois estas, até então, tinham toda a sua renda incorporada aos orçamentos do nível de governo ao qual respondiam administrativamente.¹⁹⁷ A estrutura de incentivos diz respeito principalmente à permissão poder manter parte da arrecadação direta, não apenas dos excedentes das metas delimitadas pelo governo central: desde o fim do modelo de divisão de arrecadação na década de 1960 (e da experiência em Sichuan e outras 14 províncias até 1983), não haviam tributos arrecadados diretamente pelos governos subnacionais e mantidos por eles – havia a estimativa de arrecadação para o ano, barganhava-se com o governo central a partilha dessa estimativa e até o final do ano fiscal havia a “meta” a ser alcançada, agora as províncias detinham fonte direta de arrecadação.¹⁹⁸

Mas essas duas mudanças seriam exatamente os fatores de queda do nível de arrecadação com relação ao PIB, como pode ser visto na figura 12 abaixo – ao final, haviam distorções que possibilitavam a corrupção e a evasão fiscal. Como a legislação que determinava esse processo era nebulosa, a simples administração – pois não possuíam autonomia para legislar sobre alíquotas e determinar as bases de arrecadação – dos

¹⁹⁵ WONG, 1991, p. 703-707.

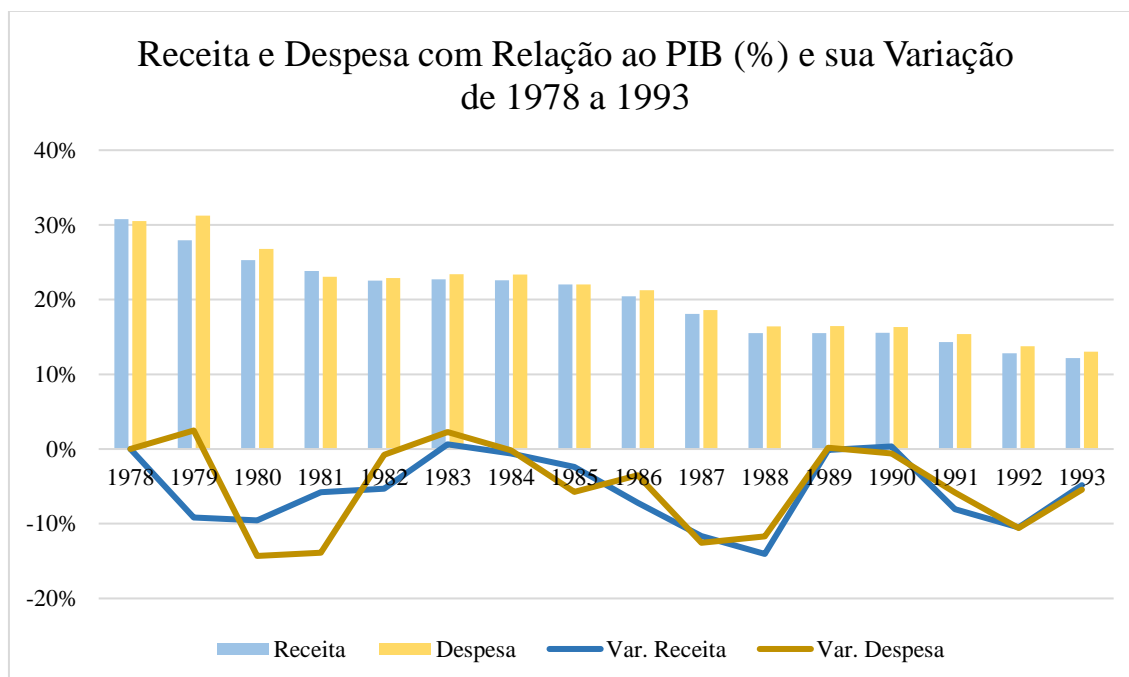
¹⁹⁶ OKSENBERG & TONG, 1991, p. 23.

¹⁹⁷ Ibidem, p. 25.

¹⁹⁸ ASIAN DEVELOPMENT BANK, 2014, p. 99.

impostos por parte dos governos locais levou a um favorecimento das empresas locais, isto é, não recolhiam os impostos sob a renda empresarial. Como anteriormente a renda das empresas era a maior fonte de recursos orçamentários, nesse momento são os fundos extraorçamentários que financiam grande parte das despesas locais – fundos gerados a partir de tarifas, multas, cobranças legais e ilegais (não aprovadas pelo governo central), o que gera então uma “autonomia ilegal” para as províncias.¹⁹⁹

Figura 21 - RECEITA E DESPESA COM RELAÇÃO AO PIB E SUA VARIACÃO DE 1978 A 1993

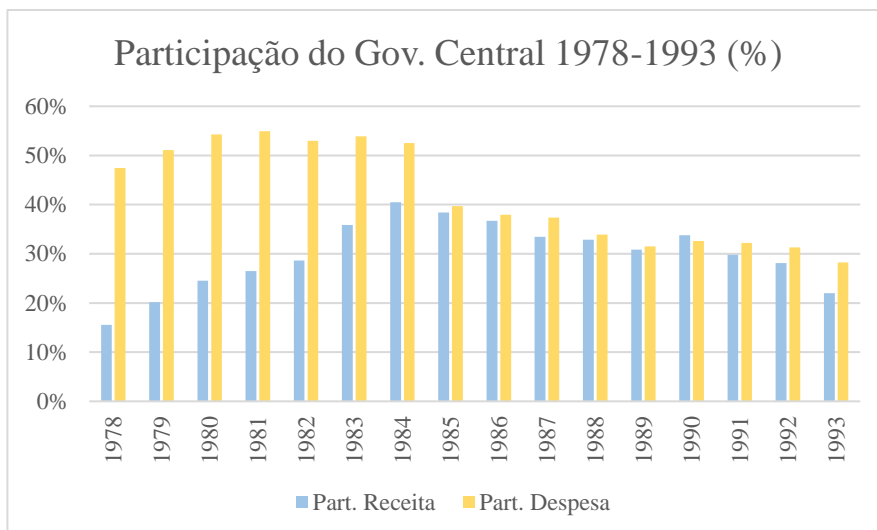


FONTE: National Bureau of Statistics of China. Elaboração própria.

Diante desse cenário, a participação do governo central na arrecadação e nos gastos também diminuiu, pois o montante recolhido pelas províncias ao final de cada ano fiscal não alcançava o nível estimado e as remessas acordadas junto a Pequim viam-se cada vez mais retraídas. Então, surge a necessidade de reforma do modelo vigente: com algumas províncias barganhando suas remessas a cada ano, com a tendência a queda da arrecadação com relação ao PIB cada vez mais forte, e com a queda da participação do governo central, esse último decide implantar o *Fiscal Contracting System* em 1988.

Figura 22 - PARTICIPAÇÃO DO GOVERNO CENTRAL 1978-1993

¹⁹⁹ Ibidem, p. 99-100.



FONTE: National Bureau of Statistics of China. Elaboração própria.

Esse novo modelo é, na verdade, mais um reajuste do *Fiscal Responsibility System* do que propriamente uma reforma. Continua sendo baseado na divisão da receita total, com a grande novidade na relação entre os níveis de governo para determinação da divisão da receita: troca-se a barganha individual das províncias por regras que fundamentem essa divisão. O governo central então enviaria técnicos a cada uma das províncias que avaliariam as condições econômicas e fiscais de cada uma e as encaixaria em um entre seis contratos de divisão²⁰⁰: i) transferências fixas; ii) remessas fixas; iii) remessas crescentes; iv) partilha fixa; v) partilha crescente; e vi) partilha fixa mais variação da arrecadação.

O primeiro tipo era destinado às localidades que não conseguiam arcar com todos os seus gastos a partir da própria arrecadação, recebendo então do governo central uma quantia fixa transferida para, teoricamente, preencher esse déficit. No segundo, os governos remetem ao centro a diferença entre os gastos e as receitas, isto é, o superávit orçamentário estimado de cada ano. O terceiro é uma variação do anterior que, além do superávit esperado, remete também uma parcela do crescimento da receita com alíquota barganhada junto ao governo central. No quarto contrato os governos dividem tudo o que é arrecadado de acordo com uma alíquota definida a partir da estimativa de gastos e receitas, isto é, a participação do governo local é dada pelo tamanho das despesas com relação as receitas ($\% \text{ local} = \text{despesas/receitas}$) e a diferença é do governo central. O quinto é uma variação do anterior, mas com uma expectativa de taxas de crescimento para

²⁰⁰ ASIAN DEVELOPMENT BANK, 2014, p. 100.

a arrecadação local; dessa forma, o governo central estimava uma alíquota de divisão da receita e uma de crescimento da receita para aquele ano – se o crescimento da receita fosse maior que o esperado, a localidade poderia manter a diferença, se não, deveria compensar o governo central com o montante acordado. E o último é uma variação do quarto contrato, mas com a diferença devida ao crescimento da arrecadação sendo dividida com o governo central em outra proporção.²⁰¹

Bahl e Wallich²⁰² apresentam ainda, para o período de 1988 a 1990, quais localidades assinaram cada contrato e a partilha da arrecadação, valores de remessa e transferência para cada uma:

²⁰¹ SHEN, JIN & ZOU, 2012, p. 8.

²⁰² BAHL & WALLICH, 1992, p. 14.

Tabela 11 - Contratos de Divisão da Arrecadação Centro-Local 1988-1990

Contrato	i)	ii)	iii)		iv)	v)		vi)	
Localidade	Transferências (¥ 100 mi)	Remessas (¥ 100 mi)	Remessa (¥ 100 mi) +	Partilha do Crescimento	Partilha simples	Partilha básica	Taxa de crescimento esperada	Partilha básica +	Retenção Marginal
Beijing	-	-	-	-	-	50%	4%	-	-
Hebei	-	-	-	-	-	70%	4,50%	-	-
Liaoning	-	-	-	-	-	58,30%	0,50%	-	-
Shenyang	-	-	-	-	-	30,30%	4%	-	-
Harbin	-	-	-	-	-	45%	5%	-	-
Jiangsu	-	-	-	-	-	41%	5%	-	-
Zhejiang	-	-	-	-	-	61%	6,50%	-	-
Ningbo	-	-	-	-	-	27,90%	5,30%	-	-
Henan	-	-	-	-	-	80%	5%	-	-
Chongqing*	-	-	-	-	-	33,50%	4%	-	-
Tianjin	-	-	-	-	46,50%	-	-	-	-
Shanxi	-	-	-	-	87,60%	-	-	-	-
Anhui	-	-	-	-	77,50%	-	-	-	-
Dalian	-	-	-	-	-	-	-	27,70%	27,30%
Qindiao	-	-	-	-	-	-	-	16%	34%
Wuhan*	-	-	-	-	-	-	-	17%	25%
Guangdong (inc. Guangzhou)	-	-	14,1	9%	-	-	-	-	-
Hunan	-	-	8,0	7%	-	-	-	-	-
Shanghai	-	105,0	-	-	-	-	-	-	-
Shandong	-	2,9	-	-	-	-	-	-	-
Heilongjiang	-	3,0	-	-	-	-	-	-	-
Jilin	1,1	-	-	-	-	-	-	-	-
Jiangxi	0,5	-	-	-	-	-	-	-	-
Shaanxi (inc. Xian)	1,2	-	-	-	-	-	-	-	-
Gansu	1,3	-	-	-	-	-	-	-	-
Fujian	0,5	-	-	-	-	-	-	-	-
Mongolia interior	18,4	-	-	-	-	-	-	-	-
Guangxi	6,1	-	-	-	-	-	-	-	-
Tibet	9	-	-	-	-	-	-	-	-
Ningxia	5,3	-	-	-	-	-	-	-	-
Xinjiang	15,3	-	-	-	-	-	-	-	-
Guizhou	7,4	-	-	-	-	-	-	-	-
Yunnan	6,7	-	-	-	-	-	-	-	-
Qinghai	6,6	-	-	-	-	-	-	-	-
Hainan	1,4	-	-	-	-	-	-	-	-

FONTE: BAHL & WALLICH, 1992, P.14. *Depois DE as cidades de Wuhan e Chongqing serem separadas das províncias de Hubei e Sichuan, essas províncias deixaram de ser superavitárias para se tornarem deficitárias. Os dados não estavam disponíveis para outras “cidades independentes”, como Wanjing, Wingpo, etc.

2.10. A reforma – 1994

Como os objetivos do reajuste de 1988 não foram alcançados – quanto ao aumento da arrecadação e da participação do centro nas variáveis fiscais, por exemplo – o governo central decide então implantar um novo modelo: a reforma de 1994 é grande e reestrutura basicamente todos os fundamentos da organização anterior – o *Tax-Sharing System* é o sistema que vigora até hoje. Este vem, então, para reparar:

“the continuing decline of the ‘two ratios’ (budgetary revenue to GDP, and central to total budgetary revenue); interference of local governments in the private sector; increasing regional fiscal disparities; devolution of expenditure responsibilities (accompanied by diversion of resources away from formal budgets into extra-budgetary channels); and ongoing distrust between the center and localities”. (SHEN, JIN, ZOU, 2012, p. 9.)

Como já dito anteriormente, a arrecadação se dava fundamentalmente pelas agências locais e o que era devido ao centro era remetido. Era bastante comum à época a isenção fiscal ilegal por parte das províncias, que enxugavam as remessas e diminuían, assim, a arrecadação geral também. Não somente isso: como as províncias ficavam responsáveis pela tributação das estatais que possuíam, interferiam nas operações das empresas e favoreciam estas em detrimento das privadas. Quanto às disparidades regionais, ficaram evidentes quando foram estabelecidos os contratos fiscais – *“rich provinces in the coastal region, like Canton, Shanghai, and Shandong, were able to have more advantageous contracts due to their development strategies and their political leverage”* (SHEN, JIN & ZOU, 2012, p. 10), e quando comparado ao poder fiscal do centro em executar uma equalização entre as províncias.²⁰³

Dado que não conseguia fazer essa equalização, muitas vezes o governo central interferia nas despesas das províncias, compartilhando a responsabilidade pela execução dos gastos – mas mesmo assim a participação do governo central caiu. Isso criou um mal estar muito grande na relação entre os níveis de governo: para o centro, era uma falta de engajamento local a queda da arrecadação, principalmente com os desvios de função dos fundos extraorçamentários. Já as localidades ficavam receosas ao buscar níveis maiores de arrecadação, pois muitas vezes o governo central agia de maneira predatória e arbitrária, criando novos impostos e cobranças para aumentar a sua própria arrecadação. Tudo girava ao entorno de aumentar o nível de participação do governo central, e todas

²⁰³ SHEN, JIN & ZOU, 2012, p. 9-10.

as políticas e reformas implementadas durante a década de 1980 falharam em alcançar esse objetivo. A reforma de 1994 surge então, também, a partir da necessidade de se estabilizar as relações entre os níveis de governo e a estrutura fiscal como um todo.²⁰⁴

Mais do que isso, como tratamos no primeiro capítulo, a unificação do sistema fiscal, o aumento do controle do governo central e a padronização dos impostos é um esforço de estabilização do mercado interno. Como veremos a seguir, a criação de estabilizadores automáticos, como as diversas transferências para os governos locais, é ferramenta importante e que fica concentrada na mão do governo central – os gastos dos governos locais são em grande parte de serviços e não são tão relevantes na demanda agregada; já o governo central, com as empresas estatais e os bancos públicos possuem capacidade de impulsionar a atividade econômica – além disso, **é o grande responsável por legislar a respeito da tributação, impedindo que os governos centrais apliquem cobranças que distorçam a alocação de recursos conforme o planejamento central.**

A pedra fundamental da reforma é a divisão clara das competências tributárias: assim como no modelo da década de 1950, *Divisão da Arrecadação*, os níveis de governo têm uma determinação sobre qual base de arrecadação pertence a quem e qual é dividida entre os dois níveis. Uma mudança importante na forma de arrecadar, e baseada nesse mesmo princípio, foi a criação do *National Tax Services* e dos *Local Tax Services*, todos sob o controle do *State Administration of Taxation*. O primeiro é uma instituição que faz o recolhimento dos impostos que competem diretamente ao governo central e os que ele divide com as localidades; o segundo está a serviço das províncias e recolhe os tributos de sua competência; e o último é a entidade que regula e fiscaliza os dois primeiros, não permitindo mais a isenção ilegal por parte das províncias.²⁰⁵

Com relação aos impostos, o VAT (*value added tax* – imposto sobre valor adicionado) existente foi repensado e se tornou a maior fonte de arrecadação, sendo dividido entre o governo central (75%) e os locais (25%). O imposto sobre agricultura foi substituído por uma cota estabelecida diretamente pelo governo central, deixando com que os governos locais aplicassem cobranças indevidas aos fazendeiros – até 2006, quando Pequim decidiu acabar com toda a arrecadação proveniente da agricultura,

²⁰⁴ SHEN, JIN & ZOU, 2012, p. 10-11.

²⁰⁵ MARTINEZ et al., 2014, p. 295.

encerrando²⁰⁶ uma prática de mais de dois mil anos.²⁰⁷ O imposto de renda sobre as empresas que as diferenciava quanto à sua fruição – privada, estatal, coletiva, foi unificado e variava sua alíquota de acordo com a nacionalidade da propriedade. Sobre a renda individual, o novo imposto incorporava a cobrança sobre a renda de nacionais, estrangeiros, sobre trabalhadores urbanos e rurais em uma única cobrança – que hora diferencia apenas quanto à nacionalidade. De maneira geral, a reforma atenuou esses desequilíbrios horizontais, que tratavam diferentes pagadores de impostos diferente mente²⁰⁸, e muitos outros existentes foram reajustados, seja variando a base de arrecadação e a alíquota aplicada, e outras categorias (12) deixaram de existir, como o imposto sobre o sal, e sobre combustíveis.²⁰⁹

Obviamente, com a existência do *State Administration of Taxation* toda jurisprudência e legislação a respeito dos impostos cabe apenas ao governo central, incluindo o poder de definir a base de arrecadação e as alíquotas aplicadas – com uma exceção: as províncias podem definir a tarifa sobre o uso da terra urbana e dos vilarejos, mas mesmo assim dentro de uma variação máxima determinada. E quanto aos gastos não há regra definindo claramente a atribuição de cada nível de governo, nem mesmo quanto à empréstimos aos governos locais – em decorrência disso, a participação do governo central nos gastos continua caindo desde então.²¹⁰

²⁰⁶ STATE TAXATION ADMINISTRATION OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, c2019a.

²⁰⁷ MARTINEZ et al., 2014, p. 295-296.

²⁰⁸ NAUGHTON, 2006, p. 433.

²⁰⁹ JIA, LI & GAO, 2019, p. 27.

²¹⁰ ASIAN DEVELOPMENT BANK, 2014, p. 101.

3. O *Tax-Sharing System* hoje

Desde então, o sistema implantado em 1994 sofreu grandes modificações, seja na sua estrutura (de vinte e seis impostos para dezoito) ou na repartição entre os níveis de governo (mudança nas alíquotas de repartição dos impostos compartilhados). Os impostos existentes eram os seguintes:

Tabela 12 - IMPOSTOS VIGENTES EM 1994

<i>Sobre o Volume de Negócios</i>	<i>Tributação Comum</i>	<i>Imposto Sobre Renda</i>	<i>Imposto Sobre Recursos</i>	<i>Imposto Sobre Propriedade e Comportamento</i>
- VAT (Imposto Sobre Valor Adicionado);	- Sobre Consumo; - Sobre Negócios; - Imposto aduaneiro;	- Das empresas; - Das empresas estrangeiras e com investimento estrangeiro; - Individual; - Da agricultura; - De produtos agrícolas especiais; - De criação animal;	- Sobre consumo de recursos naturais; - Sobre uso de terras urbanas e municipais; - Uso de terras agrícolas;	- Contribuição predial; - Sobre propriedade Urbana; - Valorização de terreno; - Manutenção e construção urbana; - Sobre selo; - Sobre escritura; - Sobre aquisição de veículos; - Sobre licença de veículos e embarcações; - Sobre tonelagem de embarcações; - Sobre abatedouros; - Sobre banquetes; - Sobre investimento em ativos fixos;

FONTE: ZHU, 2007, p. 96-97. Adaptação e tradução própria.

Como já mencionado anteriormente, em 2004 foi anunciada a diminuição progressiva da carga tributária sobre a agricultura, variando a alíquota e chegando até a eliminação do imposto em algumas províncias²¹¹. Já em 2006 aboliu-se completamente a tributação sobre a agricultura, encerrando uma prática de 2600 anos na China; além disso, a cobrança sobre criação de animais e abatedouros também foi extinta. Quanto à renda, entre 1999 e 2011 o Comitê Permanente do Congresso Nacional do Povo da República Popular da China fez cinco alterações na cobrança dos indivíduos, principalmente na dedução dos salários e também na cobrança sobre depósitos na poupança. Além disso, unificou o imposto sobre a renda das empresas estatais e estrangeiras, em 2007, vigorando

²¹¹ MING & QUANHOU, 2007, p. 80.

a partir de 2008; criou a tributação sobre compra de veículos em 2001; e mudou regras de cobrança aduaneira em 2004.²¹²

Incidindo sobre a propriedade, em 2007 o imposto sobre uso de terras urbanas que diferenciava empresas domésticas, estrangeiras e indivíduos foi unificado²¹³, e em 2009 esse foi unificado com a cobrança sobre uso de terras agrícolas. No mesmo ano também se unificou o imposto predial para empresas domésticas, estrangeiras e indivíduos – não os diferenciando também entre chineses e estrangeiros. Incluiu as empresas estrangeiras e com investimento estrangeiro no pagamento do imposto sobre manutenção e construção urbana, em dezembro de 2010. Outros impostos foram instintos, como o sobre investimentos em ativos fixos, que deixou de ser recolhido no ano 2000 e de existir em 2008, assim como o sobre banquetes.²¹⁴ Além disso, houve um esforço muito grande por parte do governo central, a partir de 1997, de limitar o poder de cobranças de multas e tarifas por parte dos governos locais, principalmente de níveis urbanos, eliminando a coleta ilegal.²¹⁵

O Imposto sobre Valor Adicionado (VAT, do inglês *Value Added Tax*) é o protagonista nesse novo sistema: muitos impostos sobre produtos, com diferentes alíquotas, foram agregados em um só VAT – embora dividido, é controlado pelo governo central, impedindo a desoneração local e uniformizando a cobrança entre as regiões²¹⁶. A partir de 2008 Beijing decidiu transformar a forma de como é orientado, da produção para o consumo e em 2012 iniciou um plano de substituição do Imposto Sobre Negócios pelo VAT.²¹⁷ Em 2013 essa substituição foi expandida para outros setores, chegando, em 2014, aos serviços ferroviários, transportes, correspondências e telecomunicações – chegando à sua efetivação em 2016, quando já alcançava todos os bens e serviços; em 2017 existiam apenas três alíquotas de cobrança, sendo 17%, 11% e 6% - que em 2018 caíram para 16%,

²¹² JIA, LI & GAO, 2019, p. 27-28.

²¹³ STATE TAXATION ADMINISTRATION OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, 2019b, p.33.

²¹⁴ JIA, LI & GAO, 2019, p. 28.

²¹⁵ MING & QUANHOU, 2007, p. 80.

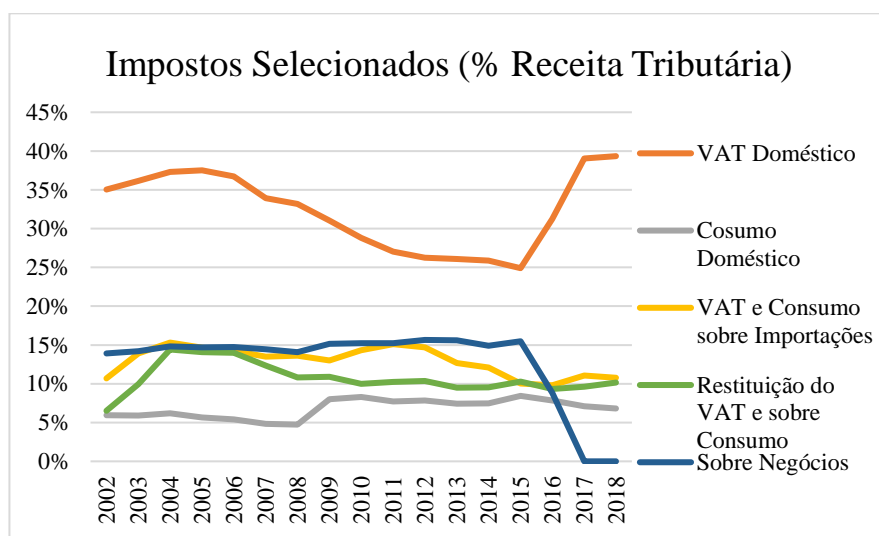
²¹⁶ NAUGHTON, 2006, p. 434.

²¹⁷ JIA, LI & GAO, 2019, p. 27.

10% e 6%.²¹⁸ Isso tudo fez com que a China chegasse à 2019 com um sistema tributário de apenas dezoito impostos.

Na verdade, o VAT marca a entrada da China na tributação moderna – isso transparece na sua vontade de fazê-lo como a principal fonte de arrecadação, completando a transição da base de arrecadação do Imposto Sobre Negócios (*Business Tax*) para o VAT. Inicialmente era um imposto voltado apenas para a manufatura, tributando principalmente os produtores; a partir de 2004 foi iniciado um momento de transição em que o mesmo começaria a tributar também o consumo, terminando essa mudança em 2009; desde 2016 ele absorveu toda a base de arrecadação e extinguiu o Imposto Sobre Negócios; vale mencionar que o mesmo também recai sobre serviços – mais recentemente, ele é posto como o tributo mais capaz de incidir sobre a economia digital, principalmente por abarcar tanto serviços quanto produtos na sua base de arrecadação.²¹⁹

Figura 23 – IMPOSTOS SELECIONADOS E PARTICIPAÇÃO NA RECEITA TRIBUTÁRIA



FONTE: National Bureau of Statistics of China. Elaboração própria.

A partir de 1984 o governo central decide implantar as restituições fiscais para produtos exportados, diminuindo a tributação indireta e incentivando a sua produção – com a reforma de 1994, a administração desse estorno ficou muito mais simples com as apenas duas alíquotas de incidência; no novo modelo fiscal, todas as exportações eram

²¹⁸ STATE TAXATION ADMINISTRATION OF THE PEOPLE’S REPUBLIC OF CHINA, 2019b, p.33.

²¹⁹ ASIAN DEVELOPMENT BANK, 2014, p. 103-104. & KPMG, VAT and the digital economy in China. Disponível em <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/pdf/2016/05/tmf-china-vat-digital-economy-march-2016.pdf>.

isentas de tributação, até que em 1995 e 1996 o governo central já percebeu estratégias de evasão fiscal (empresas afirmavam que tinham direito de receber as devoluções, mas sem nunca terem exportado algum produto) e cortou o benefício durante esses anos; em 1997, com a crise asiática generalizada e as exportações a níveis baixos, o governo retomou tal política para estimular as exportações, mas não reduzindo a tarifa por completo – a não ser para produtos como eletrônicos e maquinários leves.²²⁰ Além disso, o VAT tornou-se grande fonte de transferências fiscais para as províncias/regiões autônomas de minorias étnicas: desde o ano 2000, uma fonte é a parcela do VAT correspondente ao governo central; a outra, 80% do crescimento da arrecadação do VAT central recolhido nessas regiões²²¹.

Embora na contra mão da maioria dos países da OCDE que arrecadam mais em impostos diretos do que indiretos (devido à baixa incorporação, na China, de empresas e indivíduos ao imposto de renda)²²² – a reforma de 1994 vem para tentar ampliar as habilidades de governança e *enforcement*, demonstrando o interesse do governo em acabar com os loopings que permitem a evasão fiscal; nesse sentido, a China tem treinado seus técnicos tributários para conseguir auditar cada vez mais companhias em busca desses vazamentos fiscais.²²³

3.1. Os impostos

Existem basicamente três categorias de tributação que organizam os impostos na China. São elas²²⁴:

I. Bens e Serviços

- VAT: estão sujeitos todos os que vendem e importam produtos na China, que oferecem serviços de processamento em qualquer nível da cadeia de produção, reparos gerais e instalação de todo tipo, e que ativos intangíveis ou propriedades; as alíquotas podem variar entre 6% (para serviços de telecomunicações com valor adicionado, financeiros), 9% (para venda e importação de bens necessários, além de serviços de transporte, postagem, telecomunicações básicas, construção, locação e venda

²²⁰ LARDY, 2002, p. 50.

²²¹ MARTINEZ et al., 2014, p. 340.

²²² ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2005, p. 190.

²²³ TSE, 2010, p. 109-110.

²²⁴ Ibidem, p. 34-38.

de imóveis e transferência o direito ao uso da terra) e 13% (vendas e importações de bens gerais, serviços de reparos, processamento e locação de bens móveis) do valor; número de série: um.²²⁵

- Imposto especial de consumo: tem como objetivo desincentivar a aquisição de 15 categorias específicas de produtos nocivos ou bens luxuosos, como bebidas alcoólicas, cigarros, produtos de beleza, sejam eles produzidos, processados ou importados; a alíquota varia por tipo de produto, podendo ser ad valorem, por unidade ou uma combinação dos dois; número de série: dois.

- Sobre compra de veículos: todos que compram veículos (sujeitos ou entidades) são tributados em 10% sobre o valor do veículo – carros, motocicletas, bondes, trailers e carregadores agrícolas; número de série: três.

- Aduaneiro: sujeitos que importam, exportar ou trazem de fora bens próprios permitidos pelo governo têm seu produto taxado na fronteira de acordo com a natureza do bem, com alíquotas ad valorem, unitárias ou uma combinação dos dois; número de série: quatro.

II. Renda

- Das empresas: todas localizadas dentro do território chinês, tendo sua renda taxada dependendo do seu regimento – se ela é residente, a alíquota é de 25%; se não é residente (franquias de multinacionais, por exemplo), a alíquota varia entre 20% e 25%; número de série: cinco.

- Individual: os sujeitos são diferenciados pela sua residência (aqueles que possuem moradia no país ou encontra-se por 183 dias ou mais em um ano fiscal – de 1º de janeiro a 31 de dezembro; ou aqueles que não possuem moradia na China e passaram menos de 183 dias no país durante um ano fiscal) e a fonte de renda: salários e ordenados têm uma alíquota progressiva que varia de 3% a 45%, sobre a renda anual para residentes e sobre a renda mensal para não residentes²²⁶; produtores e donos de negócios também são alvo de alíquotas progressivas, variando de 5% a 35%; autônomos, prestadores de serviços e indivíduos que vivem da renda de royalties, juros, dividendos, empréstimos, venda de propriedades e aluguéis sofrem uma alíquota fixa de 20% sobre os ganhos. Número de série: seis.

²²⁵ WORLDWIDE TAX SUMMARIES, c2020, site.

²²⁶ WORLDWIDE TAX SUMMARIES, c2020, site.

As faixas de renda tributáveis, para cada categoria acima, se dão da seguinte maneira:

Tabela 13 - Alíquotas do Imposto de Renda Individual

Renda Anual - Residentes	Alíquota Aplicada	Renda Anual - Setor Privado	Alíquota Aplicada	Renda Mensal - Não Residentes	Alíquota Aplicada
Até ¥ 36.000	3%	Até ¥ 30.000	5%	Até ¥ 3.000	3%
Até ¥ 144.000	10%	Até ¥ 90.000	10%	Até ¥ 12.000	10%
Até ¥ 300.000	20%	Até ¥ 300.000	20%	Até ¥ 25.000	20%
Até ¥ 420.000	25%	Até ¥ 500.000	30%	Até ¥ 35.000	25%
Até ¥ 660.000	30%	Acima de ¥ 500.000	35%	Até ¥ 55.000	30%
Até ¥ 960.000	35%	-	-	Até ¥ 80.000	35%
Acima de ¥ 960.000	45%	-	-	Acima de ¥ 80.000	40%

FONTE: SANTANDER TRADE MARKETS, c2020. Adaptado.

III. Propriedades e Comportamento

- Sobre a valorização da terra: todo sujeito que transfere direito de uso de terras estatais que obtém renda dessa transferência dessa transação; a alíquota depende da valorização: até 50% são tributados 30%; até 100% são tributados 40%; até 200% são tributados 50%; e excedendo uma valorização de 200% são tributados 60% dessa diferença.²²⁷ Número de série: sete.

- Sobre imóveis: donos de propriedades nas cidades, municípios, distritos administrativos, e distritos industriais e mineradores têm sua alíquota calculada por duas regras diferentes: para donos que moram na residência, uma alíquota de 1,2% é aplicada sobre o valor residual (70% a 90% do valor pago originalmente); para donos que alugam residências, alíquota de 12% sobre a renda do aluguel. Número de série: oito.

- Sobre uso de terras urbanas e municipais: indivíduos e entidades que utilizam solo urbano pagam um valor fixo sobre o metro quadrado – variando de ¥ 1,5 a ¥ 30,00 em cidades grandes; de ¥ 1,2 a ¥24,00 para cidades médias; de ¥ 0,9 a ¥ 18,00 para cidades pequenas; e de ¥ 0,6 a ¥ 12,00 para municípios, distritos administrativos, industriais e mineradores. Número de série: nove.

- Sobre uso de terras agrícolas: indivíduos e entidades que usam terras aráveis para construção de casas ou para empreendimentos de usos não agrícolas pagam alíquotas diferenciadas pela localização no território chinês. Número de série: dez.

²²⁷ CHINA TAX. **Land Appreciation Tax**. c2019. Disponível em: <<https://www.china-tax.net/hong-kong-and-china-tax/taxation-in-the-prc/land-appreciation-tax.html>>. Acesso em: 31/05/2020.

- Sobre escritura: pago por sujeitos que adquirem ou trocam o direito ao uso da terra ou moradias chinesas – 3% a 5% sobre a diferença do valor da propriedade em caso de troca; quando primeira residência, 1% do valor se tiver até 90 metros quadrados e 1,5% se for acima dessa metragem; para compradores da segunda casa, 1% sobre o valor se até 90 metros quadrados e 2% se acima disso. Essa regra de tributação não é aplicada em Beijing, Shanghai, Guangzhou e Shenzhen. Número de série: onze.

- Sobre consumo de recursos naturais: sujeitos que exploram recursos naturais para extração ou produção de petróleo cru, gás natural, outros minérios não metálicos, minérios ferrosos, não ferrosos, e sal pagam uma alíquota unitária ou ad valorem para cada categoria de recurso. Número de série: doze.

- Sobre licença de veículos e embarcações: proprietários ou manejadores de veículos e embarcações pagam uma quantia fixa dependendo do tipo de transporte. Número de série: treze.

- Sobre selo: expedição ou recebimento de certos documentos determinados sofrem uma cobrança de alíquota fixa ou unitária, dependendo da sua natureza. Número de série: quatorze.

- Manutenção e construção urbana: todos aqueles que são tributados pelo VAT ou pelo Imposto sobre Consumo pagam uma alíquota sobre o valor da primeira contribuição: 7% para áreas urbanas, 5% para municípios e distritos, e 1% para áreas que não sejam categorizadas como urbanas, municipais ou distritais. Número de série: quinze.

- Sobre Tabaco: entidades que compram folhas de tabaco dentro da China pagam uma alíquota fixa de 20% sobre o valor da transação. Número de série: dezesseis.

- Sobre tonelage de embarcações: embarcações que vem do exterior e aportam na China são tributadas pelo seu peso líquido (o total menos o da embarcação em si) em uma quantia fixa por tonelada, diferenciando o valor pelo tipo de produto transportado. Número de série: dezessete.

- De proteção ambiental: todas entidades – empresas, instituições públicas e outros produtores e operadores – que emitem poluição sonora, detritos sólidos, nas águas ou no ar, dentro da China ou em suas regiões jurisdição, são alvo de cobrança de acordo

com o nível de poluição que emitem. A alíquota aplicada à cada tipo de degradação e seu nível é especificada pela Lei de Proteção Ambiental.²²⁸ Número de série: dezoito.

Além disso, o sistema fiscal possui outras duas dimensões que iremos explorar a seguir: a divisão da arrecadação entre os níveis de governo, e os gastos orçamentários e sua divisão entre os níveis de governo.

3.2. A divisão da arrecadação

Ao longo dos últimos 25 anos a divisão da arrecadação têm se modificado a favor dos governos locais, mas de maneira contraintuitiva a participação dos dois governos na receita total se mantém bastante estável, cerca de 50% pra cada. Arora e Norregaard²²⁹ apontem os critérios, segundo a teoria econômica tradicional, para alocação de tributos em diferentes níveis de governo: i) a base de arrecadação dos governos locais não pode ser móvel, se não os contribuintes irão se transferir para outra região; ii) se a base de arrecadação foi distribuída homoganeamente pelo território, ela pode ser alvo de tributação dos governos locais, pois isso assegura, teoricamente, uma provisão uniforme de bens e serviços públicos; iii) a correspondência dos impostos pagos e dos bens e serviços oferecidos pelo governo deve ser clara, não permitindo que o fardo tributário seja exportado; iv) os impostos locais devem ser suficientes para suprir o financiamento das despesas do mesmo nível de governo, minimizando desequilíbrios verticais; e v) o princípio do benefício, que cobra dos indivíduos a mesma quantidade de impostos que oferece em serviços públicos, deve guiar a determinação de competências em todos os níveis de governo, mas especificamente no nível local, pois haverá, hipoteticamente, a melhor alocação de recursos possível. Por inferência é possível entender o que determina o tipo de tributo competente ao governo central.

Com o estabelecimento do novo sistema em 1994²³⁰, esses critérios são, de certa forma, respeitados e até mesmo concentrados exageradamente no governo central – isso era esperado, uma vez que um dos objetivos da reforma era exatamente aumentar a participação do governo central na arrecadação total: este então era encarregado das tarifas gerais, o imposto sobre o consumo de bens na alfandega, o de valor adicionado e

²²⁸ CHINA BRIEFING, 2018, site.

²²⁹ ARORA & NORREGAARD, 1997. p. 8.

²³⁰ MA, 1995, p. 224-225. MING & QUANHOU, 2007, p. 78.

de renda incidente sobre empresas estatais de controle central, o ainda existente Sobre Negócios – recaindo apenas sobre o setor de ferrovias, bancos e companhias de seguro, e o sobre a renda de instituições financeiras estabelecidas pelo Banco Popular da China; já aos governos locais foi atribuída a arrecadação sobre todos os outros setores do Imposto Sobre Negócios, de renda sobre empresas locais e de indivíduos, e o sobre recursos naturais – além daqueles relacionados a imóveis e terras; divididos entre os níveis de governo eram então o VAT (75% centro; 25% local) e o sobre o Selo relacionado a seguros (50% - 50%; relativo a outros assuntos, totalmente local).²³¹

As mudanças no sistema tributário mencionadas acima também influenciaram a maneira a qual se distribuíram os impostos: 88% do imposto sobre selo era do governo central em 1997, 91% em 2000, 94% em 2001 e 97% em 2002; o imposto de renda, tanto das empresas quanto dos indivíduos, começa a ser compartilhado (menos o que já era único ao governo central) pela metade em 2002 e 60% para o governo central a partir de 2003; e o imposto sobre a compra de veículos é totalmente centralizado a partir de 2001, junto com o sobre tonelagem de embarcações.²³²

Em 2018 a regra para distribuição é a seguinte: para o governo central são destinadas a receita das tarifas em geral; 50% do VAT, com exceção dos produtos importados que é completamente arrecadado – além da restituição do VAT sobre exportações; de manutenção e construção urbana relacionado a obras do ministério de ferrovias, agências bancárias e de seguros; 60% do imposto de renda individual e sobre empresas, além de tudo que é arrecadado sobre a renda das empresas de administração central; e tudo o que é arrecadado pelo Imposto Especial sobre Consumo, sobre compra de veículos, sobre tonelagem de embarcações, sobre o selo em transações de seguro e sobre o consumo de recursos naturais na exploração de petróleo *offshore*. Para os governos locais restam as receitas do imposto de manutenção e construção urbana; tudo que é arrecadado pelo de propriedade de imóveis, uso da terra urbana e das terras agrícolas, valorização da terra, operação de veículos e embarcações, sobre escritura, tabaco, e sobre o uso de recursos *onshore*; o que sobra do imposto do selo, 50% do VAT,

²³¹ Infelizmente não foram encontrados dados que apurassem a arrecadação por tipo de imposto (para os que existiam) em 1994, nem sua divisão entre os níveis central local – essa última informação só começa a aparecer nos anuários estatísticos chineses a partir de 2003 (com dados de 2002). O que se sabe é que a divisão da arrecadação total para aquele ano foi de 56% para o governo central e 44% para o local.

²³² ASIAN DEVELOPMENT BANK, 2014, p. 107-108. SHEN, JIN & ZOU, 2012, p. 14.

e 40% do imposto de renda sobre empresas e indivíduos.²³³ A arrecadação efetiva desse ano pode ser vista na Tabela 10 abaixo.

Percebe-se então que os impostos mais importantes para a arrecadação como um todo são o VAT (42,41%), seguido do imposto de renda das empresas (19,26%) e individual (7,57%), correspondendo a mais de dois terços de toda a receita do governo chinês (69,24%). Para o governo central o VAT e a renda das empresas também são muito importantes, correspondendo a 81% de toda sua arrecadação, seguidos imediatamente pelo imposto especial sobre consumo (12,44%) e a renda individual (9,74%) – quando se consideram as restituições do VAT devida a exportadores, a participação desse imposto ainda é de 36% do total recebido pelo governo central. Para os governos locais a situação não é diferente: o VAT continua sendo o mais importante (31,44%), e a contribuição sobre a renda das empresas também (13,36%), mas como não lhe compete arrecadar sobre o consumo especial, os próximos mais importantes são os relacionados ao seu território – sobre escritura, valorização da terra, de manutenção e construção urbana, propriedade de imóveis, uso da terra urbana e agrícola, e sobre recursos naturais somam 24,75% de todas as suas receitas.

Tabela 14 – RECEITA TOTAL DO GOVERNO CHINÊS EM 2018

Item	Nacional*	Central*	Local*	Composição	% Central	% Local	% Na Arrecadação Central	% Na Arrecadação Local
Total	¥183.359,84	¥ 85.456,46	¥ 97.903,38	100%	46,61%	53,39%	100,00%	100,00%
Receita Tributária	¥ 156.402,86	¥ 80.448,07	¥ 75.954,79	85,29832%	51,44%	48,56%	94,14%	77,58%
VAT Doméstico	¥ 61.530,77	¥ 30.753,32	¥ 30.777,45	33,55739%	49,98%	50,02%	35,99%	31,44%
Consumo Doméstico	¥ 10.631,75	¥ 10.631,75	¥ -	5,79830%	100%	-	12,44%	-
VAT sobre Importação	¥ 16.235,19	¥ 16.235,19	¥ -	8,85428%	100%	-	19,00%	-
Consumo sobre Importação	¥ 643,78	¥ 643,78	¥ -	0,35110%	100%	-	0,75%	-
Restituição VAT	¥ -15.897,10	¥ -15.897,10	¥ -	-8,66989%	100%	-	-18,60%	-
Restituição sobre Consumo	¥ -16,83	¥ -16,83	¥ -	-0,00918%	100%	-	-0,02%	-
Renda de Empresas	¥ 35.323,71	¥ 22.242,11	¥ 13.081,60	19,26469%	62,97%	37,03%	26,03%	13,36%
Renda Individual	¥ 13.871,97	¥ 8.324,42	¥ 5.547,55	7,56544%	60,01%	39,99%	9,74%	5,67%

²³³ NATIONAL BUREAU OF STATISTICS OF CHINA, 2019.

Sobre Recursos Naturais	¥ 1.629,90	¥ 45,15	¥ 1.584,75	0,88891%	2,77%	97,23%	0,05%	1,62%
De Manutenção e Construção Urbana	¥ 4.839,98	¥ 159,31	¥ 4.680,67	2,63961%	3,29%	96,71%	0,19%	4,78%
Propriedade de Imóveis	¥ 2.888,56	¥ -	¥ 2.888,56	1,57535%	-	100%	-	2,95%
Selo	¥ 2.199,36	¥ 976,88	¥ 1.222,48	1,19948%	44,42%	55,58%	1,14%	1,25%
Uso da Terra Urbana	¥ 2.387,60	-	¥ 2.387,60	1,30214%	-	100%	-	2,44%
Valorização da Terra	¥ 5.641,38	-	¥ 5.641,38	3,07667%	-	100%	-	5,76%
Operação de Veículos e Embarcações	¥ 831,19	-	¥ 831,19	0,45331%	-	100%	-	0,85%
Tonelagem de Embarcações	¥ 49,78	¥ 49,78	¥ -	0,02715%	100%	-	0,06%	-
Compra de Veículos	¥ 3.452,53	¥ 3.452,53	¥ -	1,88293%	100%	-	4,04%	-
Tarifas em Geral	¥ 2.847,78	¥ 2.847,78	¥ -	1,55311%	100%	-	3,33%	-
Ocupação de Terras Agrícolas	¥ 1.318,85	¥ -	¥ 1.318,85	0,71927%	-	100%	-	1,35%
Sobre Escritura	¥ 5.729,94	¥ -	¥ 5.729,94	3,12497%	-	100%	-	5,85%
Sobre Tabaco	¥ 111,35	¥ -	¥ 111,35	0,06073%	-	100%	-	0,11%
De Proteção Ambiental	¥ 151,38	¥ -	¥ 151,38	0,08256%	-	100%	-	0,15%
Outras Receitas Tributárias	¥ 0,04	¥ -	¥ 0,04	0,00002%	-	100%	-	0,00%
Receita Não Tributária	¥ 26.956,98	¥ 5.008,39	¥ 21.948,59	14,70168%	18,58%	81,42%	5,86%	22,42%

FONTE: NATIONAL BUREAU OF STATISTICS OF CHINA, 2019. Elaboração Própria. *Todos os dados nominais se encontram em 100 milhões de yuans.

Fica evidente a importância da Receita Não Tributária no orçamento dos governos locais (22,42%) e também no governo central (5,86%). Nos dados disponíveis, podemos ver que ela compõe, desde 1950, uma média de 29% da arrecadação total, com uma variação enorme durante esses anos – como pode ser visto na figura 14 abaixo, há um pico de 64,41% em 1960 e um mínimo de -2,35% em 1989. Essa receita se divide em duas categorias: as extraorçamentárias (*Extra-Budgetary Revenues – EBR*), compostas por fundos governamentais e sobretaxação, fundos especiais para as empresas estatais e fundos de arrecadação própria dos governos locais; e as não orçamentárias (*Off-Budgetary Revenues – OBR*), compostas por contribuições voluntárias de indivíduos,

empresas ou chineses no exterior, cobrança de taxas e multas, lucro das Empresas de Povoado e Cantão, e da venda de terras²³⁴.

Segundo Brys²³⁵, a China tem maior participação das receitas não tributárias na receita total do que os países da OCDE – em 2009 existiam 34 fundos governamentais e 236 tipos de taxas administrativas, além das cobranças por parte dos governos locais e as contribuições para a seguridade social. Existem poucos dados relativos a divisão entre o governo central e os locais dessa receita, mas é possível perceber que desde 2002 a participação na renda total tem aumentado de 1,5% no governo central e 13% nos locais para 5,9% e 22,4%, respectivamente, em 2018²³⁶. Durante esse período, tanto a parcela que compõe a receita total de cada nível de governo quanto o volume dessa receita foi maior para os governos locais – na verdade, essa contrapartida na pouca discricionariedade tributária vem da época dos contratos do *Fiscal Responsibility System*; os fundos que os governos locais mantinham eram seus resguardos das remessas devidas ao governo central, já que não eram divididos ou reportados; essas receitas normalmente são usadas para cobrir os déficits orçamentários e financiar projetos locais, já que estes não são autorizados a fazer empréstimos; o governo central tenta controlar essa receita de duas maneiras: regulamenta os encargos que os governos locais podem cobrar e solicita deles um relatório de arrecadação dessas cobranças, além das receitas ganhas com transferências de terras²³⁷.

Como pode ser visto abaixo, para o ano de 2018, 81% de toda receita não tributária era de responsabilidade dos governos locais: as principais fontes foram os fundos para programas especiais, os quais recebem transferências do governo central para políticas com objetivos específicos; renda vinda do uso dos ativos estatais (principalmente terras) e a cobrança de taxas e multas. Já para o governo central, a fonte de 64,3% de toda receita não tributária foram as Operações de Capital.

²³⁴ ZHU, 2007, p. 22.

²³⁵ BRYS et al., 2013, p. 6.

²³⁶ National Bureau Of Statistics Of China, site.

²³⁷ MING & QUANHOU, 2007, p. 91.

Figura 24 - Participação da Receita Não Tributária na Receita Total



FONTE: National Bureau of Statistics of China. Elaboração própria.

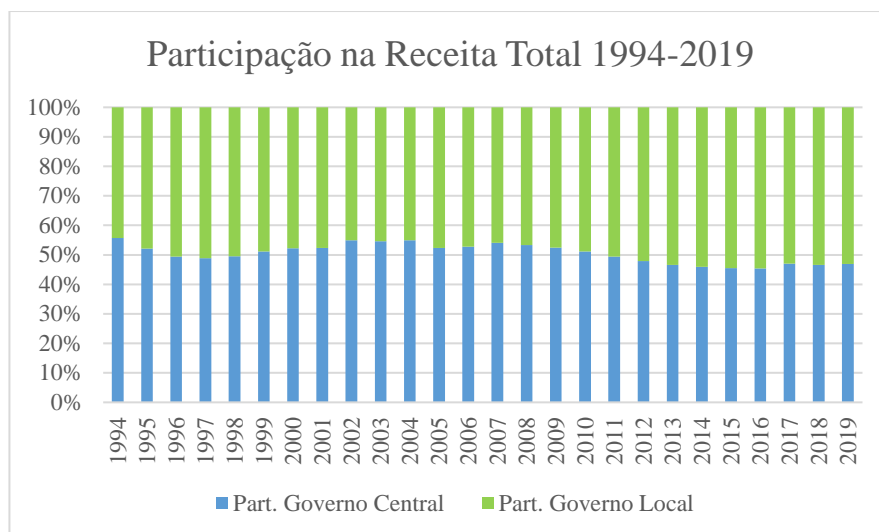
Tabela 15 – CATEGORIAS DE RECEITA NÃO TRIBUTÁRIA EM 2018

Receitas Não Tributárias	Total*	Central*	Local*	Composição	% Central	% Local	% Na Arrecadação Central	% Na Arrecadação Local
Total	¥26.956,98	¥5.008,39	¥21.948,59	100%	18,6%	81,4%	100%	100%
Programas Especiais	¥ 7.523,38	¥ 325,94	¥ 7.197,44	27,9%	4,3%	95,7%	6,5%	32,8%
Cobrança de unidades administrativas e institucionais	¥ 3.925,45	¥ 404,56	¥ 3.520,89	14,6%	10,3%	89,7%	8,1%	16,0%
Multas	¥ 2.659,18	¥ 167,00	¥ 2.492,18	9,9%	6,3%	93,7%	3,3%	11,4%
Operações de Capital do Governo	¥ 3.754,20	¥3.217,94	¥ 356,26	13,9%	85,7%	9,5%	64,3%	1,6%
Renda do uso de recursos estatais (ativos)	¥ 7.075,98	¥ 789,11	¥ 6.286,87	26,2%	11,2%	88,8%	15,8%	28,6%
Outras Receitas	¥ 2.198,79	¥ 103,84	¥ 2.094,95	8,2%	4,7%	95,3%	2,1%	9,5%

FONTE: NATIONAL BUREAU OF STATISTICS OF CHINA, 2019. Elaboração Própria. *Todos os dados nominais se encontram em 100 milhões de yuans.

De maneira geral, podemos perceber que mesmo com as mudanças nos impostos e nas suas divisões entre os diferentes níveis de governo, a divisão centro/localidades permaneceu bastante estável durante esses vinte e cinco anos: em média 51% foi destinado ao governo central e 49% aos locais, como pode ser visto abaixo. A única consideração que deve ser feita é que como o governo central recolhe tanto os seus impostos quanto os que divide, não deixa margem para desonerações ilegais por parte dos governos locais: 87,81% de tudo que é arrecadado (tudo que é receita tributária) é recolhido pelo governo central (77,63% se consideradas as restituições).

Figura 25 – PARTICIPAÇÃO NA RECEITA TOTAL 1994-2019



FONTE: National Bureau of Statistics of China. Elaboração própria.

3.3. A divisão das despesas

Antes da reforma de 1994, o governo central era responsável por investimentos em infraestrutura, aprimoramento tecnológico das empresas estatais sob seu controle, pesquisa e desenvolvimento, universidades e institutos de pesquisa, administração de instituições nacionais – como o sistema judiciário, defesa nacional, assistência e relações internacionais, conservação da agricultura, florestas e águas a nível central, operações industriais, comerciais e de transporte, educação, cultura, saúde e serviços sociais, subsídio de preços instituído pelo próprio governo central, levantamentos geológicos, e financiamento do débito público; os subnacionais encarregavam-se da construção básica, investimentos em estatais sob seu controle, desenvolvimento e assistência agrícola, conservação de águas, manutenção e construção urbana, educação, saúde, cultura e serviços sociais, segurança pública, seguridade social e pensões, gastos administrativos, e uma variedade de subsídios à preços.²³⁸

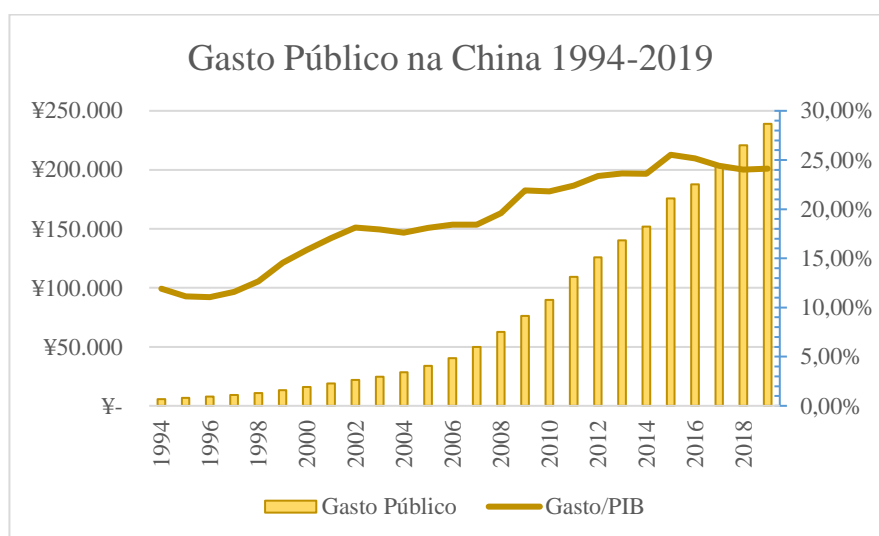
Aqui pode se aplicar também o princípio do benefício para alocar as despesas entre os diferentes níveis de governo: a manutenção de vias públicas e transportes, saneamento e educação básicos para níveis locais; educação secundária, proteção ambiental e provisão de saúde especializada para níveis regionais; e políticas de estabilização macroeconômica a cargo do governo – novamente baseado na teoria econômica mais tradicional, esse princípio é fundamentado por conceitos como economia

²³⁸ MA, 1995, p. 211. WONG, 2000, p. 4.

de escala, efeitos transbordamento, *freeriders*, externalidades positivas e negativas. Como pôde ser visto, a divisão do gasto público chinês confere, de certa forma, com essas diretrizes – na verdade, essa distribuição de poderes tem se mantido bastante estável nos últimos quarenta anos.²³⁹

No período de 1994 a 2019 o gasto público teve seu valor nominal aumentado em mais de quarenta vezes (¥ 5.792,62 - ¥ 238.874,02; valores em 100 milhões de yuans) e a proporção com relação ao PIB mais que dobrou (de 11,91% para 24,11%), como pode ser visto em detalhe abaixo. Além disso, há uma tendência a descentralização também: em 1994 o governo central era responsável por 30% dos gastos totais, enquanto em 2019 foi menos que 15% - isso se dá graças ao aumento dos gastos a níveis subnacionais, principalmente em seguridade social (seguros desemprego, aposentadorias, subsídios para habitação e preços em geral), e com o aumento dos salários a prestação de serviços também ficou mais cara²⁴⁰.

Figura 26 – GASTO PÚBLICO NA CHINA 1994-2019



FONTE: National Bureau of Statistics of China. Elaboração própria.

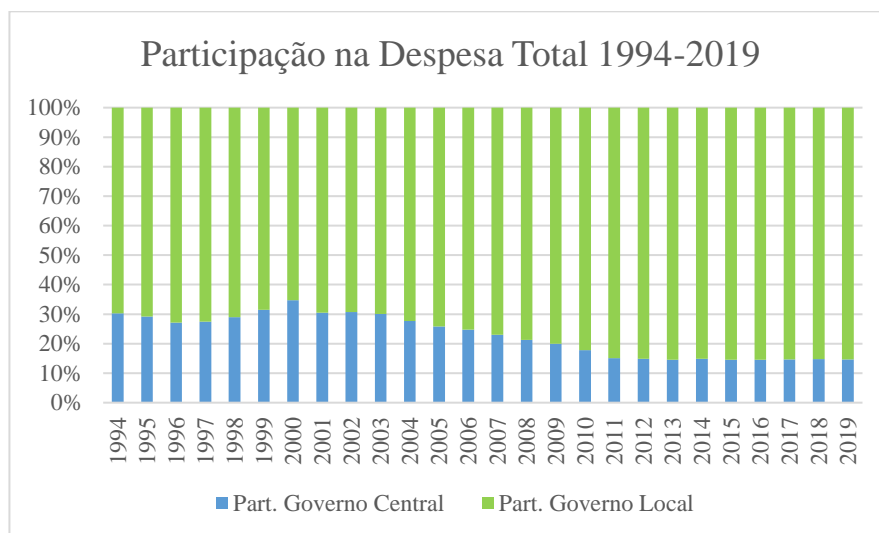
Há essa contradição (aumento da participação dos governos locais no gasto público total, mas com divisão de competências) não só por causa da melhoria de vida da população – com expectativa de vida melhor e aumento dos salários, existem mais pessoas a oferecer serviços públicos no geral, mas porque existe uma sobreposição dessas competências: pelo menos desde 1978 não existem regras que delimitem estritamente a

²³⁹ ARORA & NORREGAARD, 1997. p. 6-7, 13-14, 19.

²⁴⁰ WONG, 2000, p. 6.

atuação de cada nível de governo, tanto que vários setores (eletricidade, commodities, transportes, telecomunicações, educação, ferroviários) têm investimentos cofinanciados pelos governos locais (tanto provinciais quanto mais baixos)²⁴¹.

Figura 27 – PARTICIPAÇÃO NA DESPESA TOTAL 1994-2019



FONTE: National Bureau of Statistics of China. Elaboração própria.

Na verdade, para níveis subprovinciais não existem regras estabelecidas: cada província estipula com seus níveis inferiores a distribuição dos gastos dentro de seu território²⁴²; em 2002 e 2005 foram sugeridas diretrizes para guiar a alocação das despesas nos níveis subprovinciais – i) a divisão clara de responsabilidade de gasto entre os condados e vilarejos, ii) o aprimoramento da estrutura de governo dos vilarejos e controle dos funcionários públicos empregados; iii) monitoramento dos riscos fiscais desses níveis; e iv) (em 2005) aumentar o monitoramento na performance do sistema de gastos. A relação entre os condados e vilarejos tem os primeiros determinando os gastos dos segundos, mas os condados têm relações diretas tanto com as cidades/prefeituras acima deles quanto com as próprias províncias: no primeiro caso as prefeituras podem estabelecer responsabilidades tanto de gasto quanto de arrecadação, transferências e subsídios; no segundo, as províncias mantém as mesmas relações com os condados, sem intermediação das prefeituras (na verdade, não existem relações diretas entre prefeituras e condados nesse modelo) – adotam essa organização as províncias de Zhejinag, Anhui,

²⁴¹ MA, 1995, p. 211-212.

²⁴² JIA, GUO & ZHANG, 2014, p. 110.

Hubei, Hailongjiang, Fujian, Hainan e Ningxia, e as cidades de Beijing, Shanghai, Tiajin e Chongqing.²⁴³ Visualmente:

Tabela 16 - Atribuição de despesas por nível administrativo

Função	Central	Provincial	Prefeituras	Condados	Vilarejos
Defesa Nacional	x				
Relações Exteriores	x				
Prospecção Geológica	x				
Dívida Pública	x				
Educação	x	x	x	x	x
Saúde	x	x	x	x	x
Bem Estar Social	x	x	x	x	x
Agricultura	x	x	x	x	x
Administração do Governo	x	x	x	x	x
Construção em Infraestrutura	x	x	x	x	x
Pesquisa e Desenvolvimento	x	x	x	x	x
Cultura e Entretenimento	x	x	x	x	x
Subsídios	x	x	x	x	x
Tropas Policiais	x	x	x	x	x
Manutenção e Construção Urbana		x	x	x	x
Proteção Ambiental		x	x	x	x
Saneamento			x	x	x
Serviços Comunitários				x	x

Fonte: SHEN, JIN & ZOU, 2012, p. 17

A partir de Martinez²⁴⁴, a relação de cada nível de governo com as maiores despesas públicas na China é a seguinte:

- **Educação:** para a educação básica, o papel do governo central é regulamentar, estabelecer diretrizes e metas – além de criar fundos para subsidiar a educação básica em regiões mais pobres; aos governos provinciais cabe definir um plano de desenvolvimento dessas políticas e auxiliar financeiramente os condados a alcançarem os gastos necessários com educação; são os governos locais (prefeituras, cidades) que financiam e implementam a educação básica (no caso rural, são os condados). Já para os níveis mais altos de educação, o gasto é compartilhado: o governo central também detém o poder de regulamentar o ensino, mas financia diretamente suas instituições, assim como os governos provinciais.

- **Saúde:** as atribuições são semelhantes à da educação – o governo central estipula políticas, diretrizes e metas, os governos provinciais planejam as políticas e os níveis mais baixos as implementam. Mas, para o caso de áreas rurais o governo central tem atuado

²⁴³ ASIAN DEVELOPMENT BANK, 2014, p. 111-113.

²⁴⁴ MARTINEZ et al., 2014, p. 305-308.

como planejador dessas políticas, enquanto as províncias estipulam a implementação e os níveis mais baixos apenas acatam essas decisões.

- **Seguridade Social:** boa parte dos benefícios pagos à população são de responsabilidade dos governos subnacionais – delegados a governos provinciais e prefeituras, uma vez que nos condados a população é rural e não se encaixam nos programas de aposentadoria e pensão.

- **Infraestrutura:** como dito anteriormente, é uma categoria de despesa bastante dividida entre os diferentes níveis de governo – existe apenas uma hierarquia evidente no nível de gastos por nível de governo subnacional: os mais altos são os que mais gastam.

- **Desenvolvimento agrícola:** é responsabilidade do governo central serviços operacionais e de produção agrícola, implementando políticas para aumentar o nível geral de investimentos. Aos governos locais cabe a implantação de políticas gerais, também de conservação dos campos agrícolas, florestas e águas; é quem financia também pesquisa e desenvolvimento na área.

Quando observamos o esclarecimento no próprio anuário estatístico chinês mais recente²⁴⁵, percebemos a ligeira explicação da determinação dos gastos em cada nível de governo:

“The general public expenditure of the Central Government includes the expenditure for general public services, expenditure for foreign affairs, expenditure for public security, and the general public budget expenditure of the Central Government for adjusting the national economic structure; coordinating the development among different regions; and exercising macroeconomic regulation. The general public budget expenditure of the local governments includes mainly the expenditure for general public services, expenditure for public security, and expenditures for social development which are planed by local governments, etc.”

Observando os dados para 2018, percebemos que os maiores gastos são com educação (14,6%), seguridade social e emprego (12,2%), assuntos comunitário urbanos e rurais (10%) e conservação da agricultura, florestas e águas (9,5%) – todos esses correspondem a quase metade dos gastos totais (46,35%). Para o governo central, mais da metade (56,1%) é gasto com defesa nacional, pagamento de juros e investimento em ciência e tecnologia; para os governos locais, os gastos estão melhor divididos entre educação (16%), seguridade social e emprego (13,7%), assuntos comunitários urbanos e

²⁴⁵ NATIONAL BUREAU OF STATISTICS OF CHINA, 2019.

rurais (11,7%), conservação da agricultura, florestas e águas (10,9%), serviços públicos gerais (9%) e cuidados médicos, de saúde e planejamento familiar (8,19%).

Detalhadamente:

Tabela 17 - DESPESA TOTAL DO GOVERNO CHINÊS EM 2018

Item	Nacional*	Central*	Local*	Composição	% Central	% Local	% Na Despesa Central	% Na Despesa Local
Total	¥220.904,13	¥ 32.707,81	¥188.196,32	100%	14,81%	85,19%	100%	100%
Educação	¥ 32.169,47	¥ 1.731,23	¥ 30.438,24	14,56264%	5,38%	94,62%	5,29%	16,17%
Seguridade Social e Emprego	¥ 27.012,09	¥ 1.184,55	¥ 25.827,54	12,22797%	4,39%	95,61%	3,62%	13,72%
Assuntos comunitários urbanos e rurais	¥ 22.124,13	¥ 86,38	¥ 22.037,75	10,01526%	0,39%	99,61%	0,26%	11,71%
Conservação da Agricultura, Florestas e Águas	¥ 21.085,59	¥ 592,30	¥ 20.493,29	9,54513%	2,81%	97,19%	1,81%	10,89%
Serviços Públicos Gerais	¥ 18.374,69	¥ 1.503,68	¥ 16.871,01	8,31795%	8,18%	91,82%	4,60%	8,96%
Cuidados médicos, de saúde e planejamento familiar	¥ 15.623,55	¥ 210,65	¥ 15.412,90	7,07255%	1,35%	98,65%	0,64%	8,19%
Segurança Pública	¥ 13.781,48	¥ 2.041,51	¥ 11.739,97	6,23867%	14,81%	85,19%	6,24%	6,24%
Transportes	¥ 11.282,76	¥ 1.313,71	¥ 9.969,05	5,10754%	11,64%	88,36%	4,02%	5,30%
Segurança Habitacional	¥ 6.806,37	¥ 506,45	¥ 6.299,92	3,08114%	7,44%	92,56%	1,55%	3,35%
Conservação de Energia e Proteção Ambiental	¥ 6.297,61	¥ 427,56	¥ 5.870,05	2,85083%	6,79%	93,21%	1,31%	3,12%
Ciência e Tecnologia	¥ 8.326,65	¥ 3.120,27	¥ 5.206,38	3,76935%	37,47%	62,53%	9,54%	2,77%
Assuntos de Informação e Exploração de Recursos	¥ 5.076,42	¥ 381,52	¥ 4.694,90	2,29802%	7,52%	92,48%	1,17%	2,49%
Cultura, Esportes e Mídia	¥ 3.537,86	¥ 281,13	¥ 3.256,73	1,60154%	7,95%	92,05%	0,86%	1,73%
Pagamento de Juros	¥ 7.402,72	¥ 4.161,65	¥ 3.241,07	3,35110%	56,22%	43,78%	12,72%	1,72%
Questões de Terras, Oceanos e Clima	¥ 2.273,58	¥ 353,67	¥ 1.919,91	1,02922%	15,56%	84,44%	1,08%	1,02%
Assuntos de Comércio e Serviços	¥ 1.606,96	¥ 73,28	¥ 1.533,68	0,72745%	4,56%	95,44%	0,22%	0,81%
Outras Despesas	¥ 2.312,64	¥ 826,74	¥ 1.485,90	1,04690%	35,75%	64,25%	2,53%	0,79%
Gerenciamento de Reservas de Grãos e Combustíveis	¥ 2.060,75	¥ 1.375,64	¥ 685,11	0,93287%	66,75%	33,25%	4,21%	0,36%
Assuntos Financeiros	¥ 1.379,62	¥ 845,59	¥ 534,03	0,62453%	61,29%	38,71%	2,59%	0,28%
Outras Assistências Regionais	¥ 442,16	-	¥ 442,16	0,20016%	0,00%	100,00%	0,00%	0,23%
Defesa Nacional	¥ 11.280,46	¥ 11.069,70	¥ 210,76	5,10650%	98,13%	1,87%	33,84%	0,11%
Despesas de Emissão de Dívidas	¥ 60,21	¥ 37,23	¥ 22,98	0,02726%	61,83%	38,17%	0,11%	0,01%
Relações Exteriores	¥ 586,36	¥ 583,37	¥ 2,99	0,26544%	99,49%	0,51%	1,78%	0,00%

FONTE: NATIONAL BUREAU OF STATISTICS OF CHINA, 2019. Elaboração Própria. *Todos os dados nominais se encontram em 100 milhões de yuans.

3.4. A questão regional hoje

Quando observamos a distribuição dessas variáveis ao longo do território chinês, percebemos o desequilíbrio regional latente: é na verdade uma questão histórica que se arrasta por muito tempo, como mencionado no capítulo primeiro – a costa leste desenvolvida e a região norte e oeste economicamente atrasadas. Como podemos ver abaixo, as regiões com maior PIB são a Leste e a Centro-Sul (¥ 345.737,73 e ¥ 246.310,52, respectivamente, em 2018 e em 100 milhões de yuans), enquanto as regiões Norte, Sudoeste, Nordeste e Noroeste possuem uma economia de menor porte (¥ 119.247,22, ¥ 95.206,52, ¥ 56.751,59 e ¥ 51.453,88, respectivamente, em 2018 e em 100 milhões de yuans).

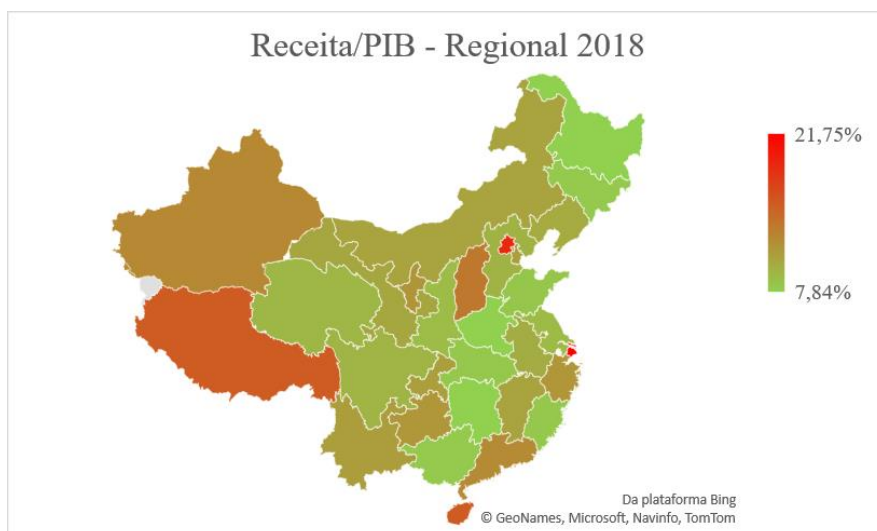
Tabela 18 - PIB, RECEITAS E DESPESAS REGIONAIS EM 2018

	Região	PIB*	Receita*	Despesa*
Norte	Beijing	¥ 30.319,98	¥ 5.785,92	¥ 7.471,43
	Tianjin	¥ 18.809,64	¥ 2.106,24	¥ 3.103,16
	Hebei	¥ 36.010,27	¥ 3.513,86	¥ 7.726,21
	Shanxi	¥ 16.818,11	¥ 2.292,70	¥ 4.283,91
	Mongolia Interior	¥ 17.289,22	¥ 1.857,65	¥ 4.831,46
Nordeste	Liaoning	¥ 25.315,35	¥ 2.616,08	¥ 5.337,72
	Jilin	¥ 15.074,62	¥ 1.240,89	¥ 3.789,59
	Heilongjiang	¥ 16.361,62	¥ 1.282,60	¥ 4.676,75
Leste	Shanghai	¥ 32.679,87	¥ 7.108,15	¥ 8.351,54
	Jiangsu	¥ 92.595,40	¥ 8.630,16	¥ 11.657,35
	Zhejiang	¥ 56.197,15	¥ 6.598,21	¥ 8.629,53
	Anhui	¥ 30.006,82	¥ 3.048,67	¥ 6.572,15
	Fujian	¥ 35.804,04	¥ 3.007,41	¥ 4.832,69
	Jiangxi	¥ 21.984,78	¥ 2.373,01	¥ 5.667,52
	Shandong	¥ 76.469,67	¥ 6.485,40	¥ 10.100,96
Centro-Sul	Henan	¥ 48.055,86	¥ 3.766,02	¥ 9.217,73
	Hubei	¥ 39.366,55	¥ 3.307,08	¥ 7.258,27
	Hunan	¥ 36.425,78	¥ 2.860,84	¥ 7.479,61
	Guangdong	¥ 97.277,77	¥ 12.105,26	¥ 15.729,26
	Guangxi	¥ 20.352,51	¥ 1.681,45	¥ 5.310,74
	Hainan	¥ 4.832,05	¥ 752,67	¥ 1.691,30
Sudoeste	Chongqing	¥ 20.363,19	¥ 2.265,54	¥ 4.540,95
	Sichuan	¥ 40.678,13	¥ 3.911,01	¥ 9.707,50
	Guizhou	¥ 14.806,45	¥ 1.726,85	¥ 5.029,68
	Yunnan	¥ 17.881,12	¥ 1.994,35	¥ 6.075,03
	Tibet	¥ 1.477,63	¥ 230,35	¥ 1.970,68
Noroeste	Shaanxi	¥ 24.438,32	¥ 2.243,14	¥ 5.302,44
	Gansu	¥ 8.246,07	¥ 871,05	¥ 3.772,23
	Qinghai	¥ 2.865,23	¥ 272,89	¥ 1.647,43
	Ningxia	¥ 3.705,18	¥ 436,52	¥ 1.419,06
	Xinjiang	¥ 12.199,08	¥ 1.531,42	¥ 5.012,45

FONTE: National Bureau of Statistics of China. Elaboração própria. Valores nominais se encontram em 100 milhões de yuans.

Se observarmos também o nível de receita per capita ou como proporção do PIB em cada uma delas, dissipa-se um pouco a desigualdade com relação as regiões de minorias étnicas (Mongólia Interior, Tibete, etc.) por sua população ser pequena, e também seu PIB – o Tibete, por exemplo, têm uma alta participação da receita em seu PIB (15,59%, quando a média é 11,12%), mas os menores números tanto em receita quanto PIB. As únicas regiões que sempre se destacam são Beijing e Shanghai – embora não tenham os valores nominais mais altos, lideram quando observados relativamente à população e ao PIB.

Figura 28 - RECEITA/PIB REGIONAL EM 2018



FONTE: National Bureau of Statistics of China. Elaboração própria.

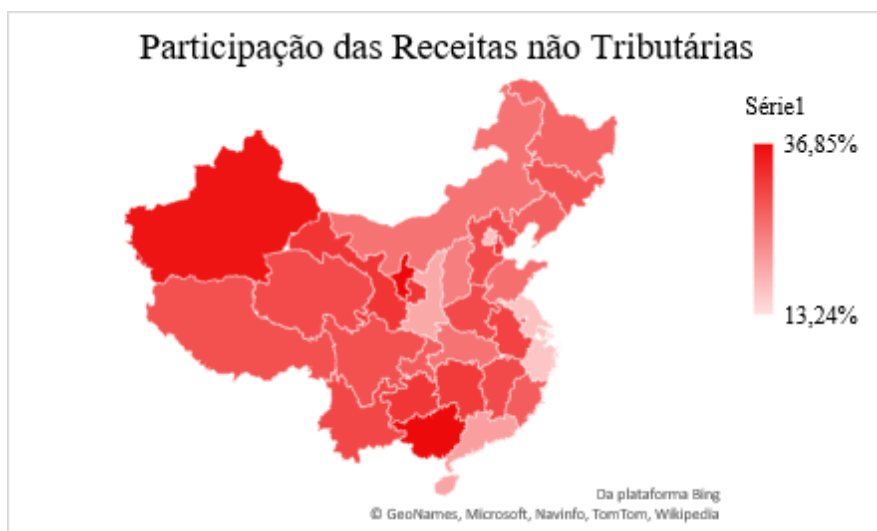
Figura 29 - RECEITA PER CAPITA REGIONAL EM 2018



FONTE: National Bureau of Statistics of China. Elaboração própria.

Analisando as várias fontes de receita dos governos locais, primeiro podemos perceber uma tendência para a dependência de receitas não tributárias nas províncias menos desenvolvidas: enquanto Shanghai (13,24%), Zhejiang (16,31%), Jiangsu (16,62%) e Beijing (17,09%) são as menos dependentes – todas na região da costa leste, Gansu (32,05%), Xinjiang (35,59%), Guangxi (36,71%) e Ningxia (36,85%) são as mais dependentes – como pode ser visto graficamente abaixo. Dentro dessa categoria, a que se destaca é a de Recursos Advindos das Estatais (*State-owned Resources(Assets) Paid-use Income*), com uma média de 8,65% da composição total de receitas – um padrão semelhante se repete se considerarmos as que menos dependem das estatais são Beijing (2,95%), Zhejiang (3,93%), Shanghai (4,28%) e Jiangsu (4,81%), contra o Tibete (12,04%), Qinghai (12,62%), Ningxia (15,36%) e Guangxi (15,65%).

Figura 30 – PARTICIPAÇÃO DAS RECEITAS NÃO TRIBUTÁRIAS POR PROVÍNCIA



FONTE: National Bureau of Statistics of China. Elaboração própria.

O imposto mais importante para as províncias é o VAT Doméstico, respondendo por, em média, 30% de toda a receita. O padrão de distribuição da importância do VAT no orçamento provincial não é de fácil interpretação à primeira vista: as que apresentam mais participação são o Tibete (43,80%), Shanghai (38,62%), Jiangsu (35,75%), Shaanxi (34,21%) e Zhejiang (33,69%), em contraposição Chongqing (26,80%), Henan (26,62%), Hunan (26,26%), Xinjiang (25,10%) e Hainan (23,80%). A variação não é grande, mas o Tibete, mais uma vez, é um outlier – é preciso considerar o nível de desenvolvimento econômico (renda) de cada província contra a participação do VAT: quase como uma distribuição em U, o VAT é relevante para economias menos desenvolvidas pois existem poucas fontes alternativas; quando se estabelecem outros setores econômicos, a participação do VAT se dilui; no entanto, quando há maior concentração industrial e de serviços (e maior renda), o VAT torna-se a principal fonte de arrecadação. Graficamente:

Figura 31 – PARTICIPAÇÃO DO VAT NA ARRECADAÇÃO PROVINCIAL



FONTE: National Bureau of Statistics of China. Elaboração própria.

Podemos analisar da mesma forma o segundo mais importante imposto, o cobrado sobre a renda tanto das empresas quanto individual: o primeiro compõe, em média, 11,52% do total, enquanto o segundo 3,45% - ambos respondem a praticamente 15% da arrecadação. Quando somados, vemos uma leve correlação entre PIB Regional e arrecadação, com uma concentração da participação nas províncias da costa leste: Beijing (30,47%), Shanghai (28,69%), Zhejiang (21,69%), Guangdong (21%) e Jiangsu (18,93%), em contraposição a Mongólia Interior (10,98%), Heilongjiang (10,80%), Hunan (10,68%), Ningxia (10,08%) e Gansu (10%). Graficamente, podemos perceber uma leve distorção para o padrão verificado com o VAT: não necessariamente as províncias mais pobres tem a participação do imposto sobre a arrecadação menor – isso ocorre porque, mesmo a tributação sobre empresas seja menor nessas localidades, ela é compensada sobre a renda. Analisando a realidade do Tibete, por exemplo, embora a tributação sobre empresas responda apenas a 7,95% (abaixo da média), o sobre a renda é responsável por 7,76% (o dobro da média) – assim, podemos especular algo parecido: baixo desenvolvimento econômico resulta em poucas fontes de arrecadação; conforme se desenvolve, outras fontes tornam-se relevante; quando alcança certo estágio de desenvolvimento, a renda é importante dado o nível do PIB Regional.

Figura 32 - PARTICIPAÇÃO DA TRIBUTAÇÃO SOBRE A RENDA NAS PROVÍNCIAS



FONTE: National Bureau of Statistics of China. Elaboração própria.

Além disso, vale mencionar alguns impostos que se destacam em cada província: enquanto a média é de 2,78%, Shanxi, Mongólia Interior e adquirem bastante receita do imposto sobre o uso de recursos naturais: 16,31%, 14,68%, 10,07%, respectivamente; o Imposto Sobre Valorização da Terra responde em média a 5,62%, mas não para Hainan, onde alcança 21,17% - uma província com setor turístico bastante relevante, seguida de Guangdong (11,09%) e Fujian (8,34%); e o Imposto sobre Tabaco, em média 0,21% do total – e em algumas províncias nem apresenta receita, responde a 2,58% do total em Yunnan.

Diante dessa realidade, existe um sistema de transferências para amenizar essa desigualdade e equalizar o nível de despesas públicas interprovinciais, tanto nos anteriores quanto no novo modelo de organização fiscal. A principal inovação do *Tax-Sharing System* é a existência de regras para transferências²⁴⁶: até então, como foi dito anteriormente, as transferências eram negociadas entre o governo central e com cada província isoladamente. São três marcos importantes que fundamentam esse novo sistema de transferências: o primeiro é o esquema de restituição tributária em 1994, sobre o consumo e VAT, do governo central para as províncias – dessa forma, compensaria a perda de receitas diretas proporcionada pela reforma; em 1995 foi estabelecida uma regra de transferências de acordo com a necessidade de cada província (déficit local), a capacidade de transferência do governo central (a renda destinada para essas

²⁴⁶ MARTINEZ et. al., 2014, p. 335.

transferências), e as transferências com objetivos específicos, que aumentaram significativamente de volume a partir de 1999.²⁴⁷ Além disso, existem também as transferências obrigatórias, definidas pela divisão da arrecadação – isto é, como a arrecadação é dividida com o governo central e é este quem recolhe todo o montante, precisa, em seguida, fazer os repasses devidos aos governos subnacionais. No detalhe:

- A regra de restituição é simples - a transferência desse ano é a do ano anterior aumentada em 30% da variação do imposto sobre o consumo e 75% do VAT também com relação ao ano anterior. Algebricamente²⁴⁸:

$$TR_{i,t} = TR_{i,t-1} \cdot \left[1 + 0,3 * \frac{(CT+0,75 VAT)_{i,t} - (CT+0,75 VAT)_{i,t-1}}{(CT+0,75 VAT)_{i,t-1}} \right]$$

Onde CT é o imposto sobre consumo, e $TR_{i,t}$ o volume de transferências de restituição para a província i no tempo t . Como podemos perceber, é uma distribuição regressiva das transferências, uma vez que as províncias que mais recebem são as mais economicamente desenvolvidas, pois são as que arrecadam mais.

- As transferências de acordo com a necessidade, ou regra de equalização, também é bem clara – a transferência direcionada a província escolhida é dada pela participação do déficit local no nacional vezes a dotação destinada a isso. Algebricamente²⁴⁹:

$$TE_i = DD * \frac{DT_i - RT_i}{DT - RT}$$

Onde TE é a transferência equalizadora, com relação a província i , DT a despesa total nacional, e RT a receita total nacional. A partir dessa regra, notamos que apenas as províncias ou regiões que entram em déficit são aquelas que recebem transferências do governo central.

- Transferências com objetivos específicos podem ser divididas em duas categorias: aquelas direcionadas a complementar os orçamentos das localidades, para que possam alcançar os níveis de gasto exigidos pelo governo central; e aquelas que financiam projetos determinados. No primeiro caso, o objeto é diminuir o desequilíbrio vertical entre os níveis de governo, possibilitando maior alocação de recursos pelos governos locais –

²⁴⁷ MING & QUANHOU, 2007, p. 83-86.

²⁴⁸ HUANG & CHEN, 2012, p. 537.

²⁴⁹ Ibidem, p. 538.

por exemplo, visando regiões agrícolas, de minorias étnicas, ou aumento de salário dos funcionários públicos, entre outros. Já no segundo, o financiamento é direcionado a programas de desenvolvimento agrícola, de suporte ao investimento em infraestrutura, e até para compor fundos de reestruturação após catástrofes naturais.²⁵⁰

Como dados de transferências não estão disponíveis, nem por região, nem por categoria de remessas, podemos especular o nível dessa realocação de recursos a partir das contas do governo central, do déficit nacional, e do déficit regional e como ele se distribui pelo território chinês, tanto na dimensão per capita quanto com relação ao PIB de cada localidade. Para o ano de 2018, as contas nacionais na relação arrecadação/gasto fecharam em um déficit de ¥ 37.544,29 (em 100 milhões de yuan), o governo central apresentou um superávit de ¥ 52.748,65 (em 100 milhões de yuan), e a soma dos governos locais proporcionou um déficit de ¥ 90.292, 94 (em 100 milhões de yuan), onde todas as regiões foram deficitárias. Discriminadamente:

Tabela 19 – DÉFICIT REGIONAL EM 2018

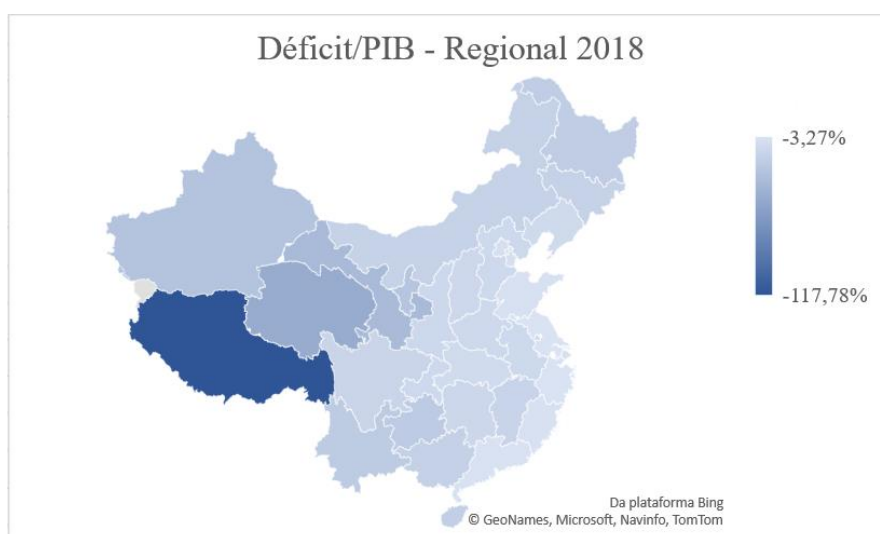
		Déficit*				Déficit*	
Norte	Beijing	¥	-1.685,51	Centro-Sul	Henan	¥	-5.451,71
	Tianjin	¥	-996,92		Hubei	¥	-3.951,19
	Hebei	¥	-4.212,35		Hunan	¥	-4.618,77
	Shanxi	¥	-1.991,21		Guangdong	¥	-3.624,00
	Mongolia Interior	¥	-2.973,81		Guangxi	¥	-3.629,29
Nordeste	Liaoning	¥	-2.721,64	Hainan	¥	-938,63	
	Jilin	¥	-2.548,70	Sudoeste	Chongqing	¥	-2.275,41
	Heilongjiang	¥	-3.394,15		Sichuan	¥	-5.796,49
Leste	Shanghai	¥	-1.243,39		Guizhou	¥	-3.302,83
	Jiangsu	¥	-3.027,19		Yunnan	¥	-4.080,68
	Zhejiang	¥	-2.031,32	Tibet	¥	-1.740,33	
	Anhui	¥	-3.523,48	Noroeste	Shaanxi	¥	-3.059,30
	Fujian	¥	-1.825,28		Gansu	¥	-2.901,18
	Jiangxi	¥	-3.294,51		Qinghai	¥	-1.374,54
	Shandong	¥	-3.615,56		Ningxia	¥	-982,54
				Xinjiang	¥	-3.481,03	

FONTE: National Bureau of Statistics of China. Elaboração própria. * Valores nominais se encontram em 100 milhões de yuans.

²⁵⁰ ASIAN DEVELOPMENT BANK, 2014, p. 115-199. SHEN, JING & ZOU, 2012, p. 21-23.

Quando analisamos graficamente o padrão de distribuição desse déficit, ele confirma o da distribuição das receitas: as regiões que arrecadam menos são as mais deficitárias, pois são aquelas que só conseguem financiar sua despesa *a partir* das transferências. Nessa noção, o déficit guia as transferências, esperando que com essas seja possível não cessar o déficit, mas amezinhar as diferenças regionais – *as transferências não existem puramente para fechar um regime de contas, mas para desenvolver as regiões desfavorecidas*. Por isso que uma análise déficit/PIB e déficit per capita se torna mais parecida com o padrão de mesma distribuição dos gastos.

Figura 33 - DÉFICIT/PIB REGIONAL EM 2018



FONTE: National Bureau of Statistics of China. Elaboração própria.

Figura 34 - DÉFICIT PER CAPITA REGIONAL EM 2018



FONTE: National Bureau of Statistics of China. Elaboração própria.

Assim, podemos observar como se distribui o gasto orçamentário pelo território chinês. As regiões que apresentam as maiores receitas também são as que apresentam

maior nível de despesas: a Leste e a Centro-Sul (¥ 55.811,74 e ¥ 46.686,91, respectivamente e em 100 milhões de yuans); seguidas pelas Norte, Sudoeste, Noroeste e Nordeste (¥ 27.416,17, ¥ 27323,84, 17.153,61 e ¥ 13.804,06, respectivamente e em 100 milhões de yuans). Mas quando analisamos a partir do PIB e da população, a lógica da distribuição da receita se inverte: o Tibete, por exemplo, é o destaque pelos maiores indicadores (133% do PIB e ¥ 57.287,21 per capita). Graficamente:

Figura 35 - DESPESA/PIB REGIONAL EM 2018



FONTE: National Bureau of Statistics of China. Elaboração própria.

Figura 36 - DESPESA PER CAPITA REGIONAL EM 2018



FONTE: National Bureau of Statistics of China. Elaboração própria.

Analisando por categoria de gasto em uma dimensão per capita, assim como nos gráficos acima, o Tibete se destaca em muitas categorias básicas, como por exemplo: Serviços Públicos gerais, com ¥ 8.228,00 (contra a média de ¥1579,00), Segurança Pública, com ¥ 3.182,00 (média = ¥1095,00), Educação com ¥ 6.749,00 (média =

¥2606,00), e Saúde Pública com ¥ 3.108,00 (média = ¥ 1.334,00). No entanto, em categorias mais complexas, são as regiões mais economicamente desenvolvidas que se destacam, por exemplo: gastos per capita em Ciência e Tecnologia são liderados por Guangxi (¥2.101,00), Beijing (¥1.977,00), Shanghai (¥1.759,00) e Guandong (¥912,00) – o Tibete aparece na 13º posição, com apenas ¥236,00, contra a média de ¥440,00. No entanto, se considerarmos o que chamamos de Gastos Sociais, a soma das categorias de Segurança Pública, Educação, Ciência e Tecnologia, Cultura, Esporte e Mídia, Saúde, Proteção Ambiental, Questões Rurais e Urbanas, Preservação da Agricultura e das Águas, Transportes, Questões de Comércio e Serviço, e Habitação Social, com relação ao total, temos uma aproximação mais real da realização dos gastos públicos na China:

Figura 37 – GASTOS SOCIAIS POR PROVÍNCIA



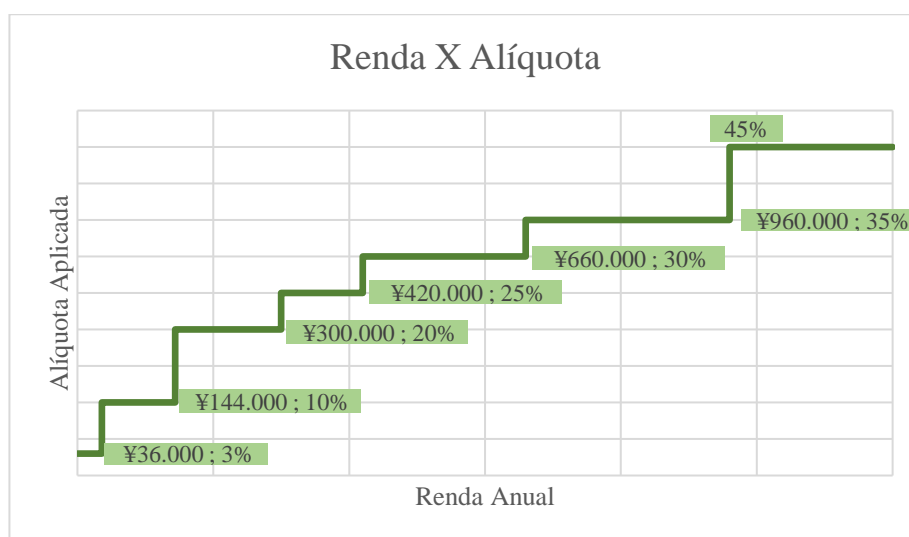
FONTE: National Bureau of Statistics of China. Elaboração própria.

Embora não varie muito entre as províncias, a média de 84% é bastante alta, ainda mais se considerarmos que os governos locais realizam cerca de 85% de todo o gasto público do país. A média desses gastos ficou no valor de ¥ 14.668,00. Os que apresentaram maior participação foram Shanxi (84,68%), Ningxia (84,32%), Qinghai (84,23%), Shaanxi (84,20%) e Jiangxi (84,19%), contra Fujian (82,33%), Hunan (82,30%), Zhejiang (82,18%), Liaoning (82,05%), e o Tibete (77,50%) apresentando os menores valores. As variáveis deixadas de fora desse simples exercício tratam de questões mais operacionais, como Regulação Financeira, Exploração de Recursos Naturais e Meteorologia, Reservas de Grãos, Pagamento de Juros e a categoria Outros. Importante ainda é ressaltar que esses valores são anuais e relativos ao ano de 2018.

3.5. Análise Geral

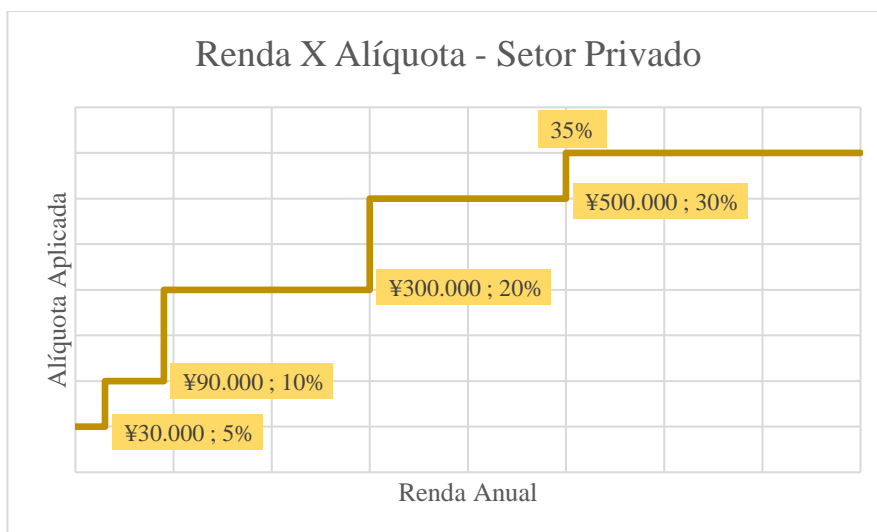
A partir de tudo que foi discutido até esse momento, podemos nos concentrar em questões relativas ao futuro, comparações internacionais ou das tensões existentes ainda hoje. Por exemplo, qual a característica predominante do sistema tributário chinês hoje: ele é progressivo, regressivo ou neutro? Bem, a partir das alíquotas do imposto de renda individual evidenciadas acima, a primeira impressão que temos é que se trata de um sistema progressivo – a alíquota devida aumenta conforme a renda aumenta. Mas ao analisarmos graficamente, percebemos seu formato logarítmico, isto é, tanto a renda quanto a alíquota crescem, mas a primeira a taxas maiores que a segunda. Dessa forma, a alíquota *marginal* é decrescente e no limite é igual a *zero*: assim, da mesma forma que produtos essenciais são parcela cada vez menor dos gastos de uma pessoa rica, o *fardo* exigido pelo imposto também diminui conforme aumenta a renda do indivíduo. Além disso, outras questões precisam ser consideradas: quantas pessoas efetivamente recebem rendimentos com valor acima do máximo estabelecido pelas alíquotas – efetivamente, quantas pessoas ganham mais de ¥ 960.000,00 no ano, ou ¥ 500.000,00 no setor privado, ou ¥ 80.000,00 mensais? Mais – e se considerarmos os outros impostos: será que considerando os tributos sobre consumo e VAT, a renda tributável compõe maior parcela da renda dos mais pobres ou dos mais ricos – contribuem para progressividade ou regressividade? Em outro aspecto, o sistema tributário é anticíclico ou pró cíclico? Essas questões fogem do escopo desse trabalho, mas são muito importantes para uma compreensão profunda do sistema tributário chinês.

Figura 38 - RENDA VERSUS ALÍQUOTA



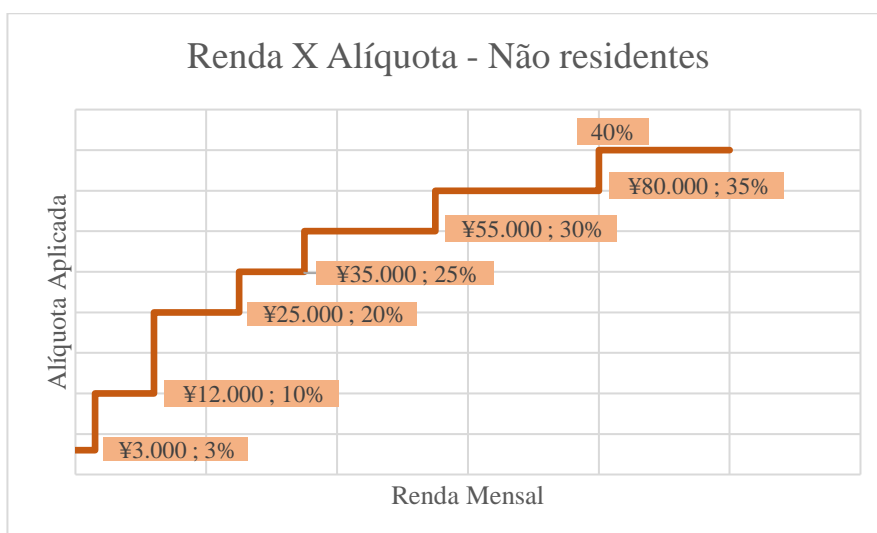
FONTE: SANTANDER TRADE MARKETS, c2020. Elaboração própria.

Figura 39 - RENDA VERSUS ALÍQUOTA - SETOR PRIVADO



FONTE: SANTANDER TRADE MARKETS, c2020. Elaboração própria.

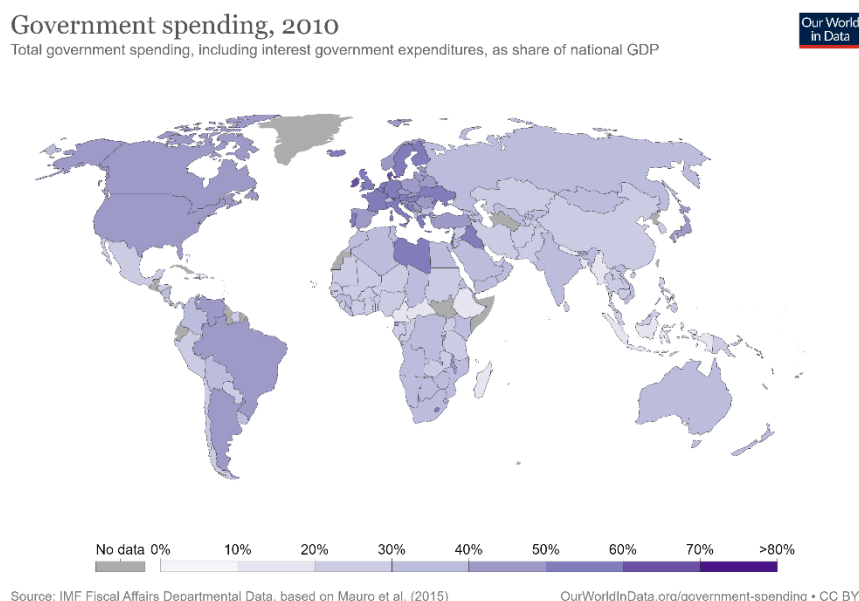
Figura 40 - RENDA VERSUS ALÍQUOTA - NÃO RESIDENTES



FONTE: SANTANDER TRADE MARKETS, c2020. Elaboração própria.

E quanto a análises comparativas com outros países? Onde fica a China quando se analisa a participação dos gastos do governo no PIB – e da mesma forma a arrecadação? Para 2017, a participação dos gastos no PIB chinês foi menor que dos EUA, do Brasil, da Rússia e de vários países da União Europeia – como pode ser visto detalhadamente abaixo. O que isso significa efetivamente para um país dirigido por um Partido Comunista?

Figura 41 - PARTICIPAÇÃO DO GASTO PÚBLICO NO PIB EM 2010



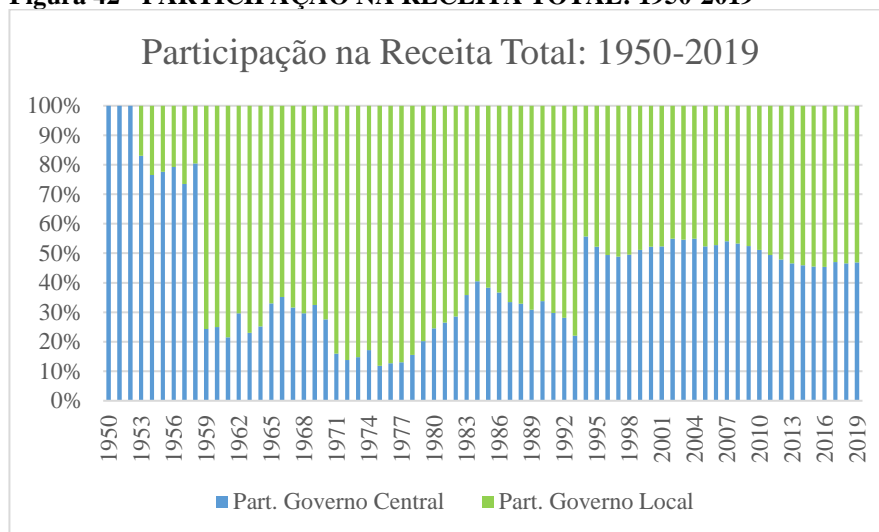
FONTE: Our World in Data. Disponível em: <https://ourworldindata.org/government-spending>.

E quanto à participação de cada nível de governo nessas mesmas variáveis? Em uma média, ao longo dos 70 anos da República Popular da China, trata-se de um país *descentralizado* – o governo central ficou responsável, em média, por 42,84% da receita total e 42,75% da despesa total; enquanto os governos locais 57,16% e 57,25%, respectivamente. Quando observamos a evolução da relação entre os níveis de governo com relação a arrecadação, há instabilidade até 1994 – depois disso, uma tendência à paridade; mas quando analisamos as despesas, fica evidente o processo quase linear de descentralização – desde 2011 a relação é estável em 15% para o governo central e 85% para os locais.

E quanto aos estudos recorrentes das relações intergovernamentais chinesas, faz sentido pensarmos em termos “federalistas” – isto é, faz sentido pensar nessas relações a partir do escopo do federalismo fiscal? Gomes (GOMES, 2018) faz uma análise contra a interpretação simplista dos economistas tradicionais, como He Hui Jin (JIN et. al, 2005) e Barry Weingast (WEINGAST, 1995), ou da análise do *federalismo de facto* de Zheng (ZHENG, 2006 & 2007). O autor então propõe uma interpretação histórica e crítica das relações intergovernamentais: elas não podem se resumir a dicotomias centro-local e baseadas em ideias constitucionais, como “federalismo” – essa relação deve ser entendida de uma maneira bastante recorrente à análise *mainstream* das políticas públicas: há uma constante experimentação por parte dos governos locais, sob interferência e controle do

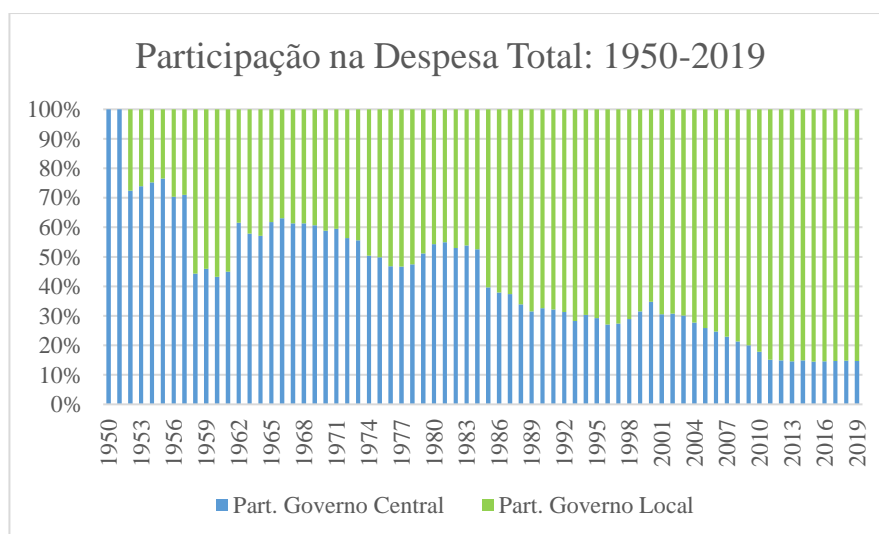
governo central – se for o caso de uma política bem sucedida, será indicada para outras regiões, como nos modelos “*bottom-up*”²⁵¹.

Figura 42 - PARTICIPAÇÃO NA RECEITA TOTAL: 1950-2019



FONTE: National Bureau of Statistics of China. Elaboração própria.

Figura 43 - PARTICIPAÇÃO NA DESPESA TOTAL: 1950-2019



FONTE: National Bureau of Statistics of China. Elaboração própria.

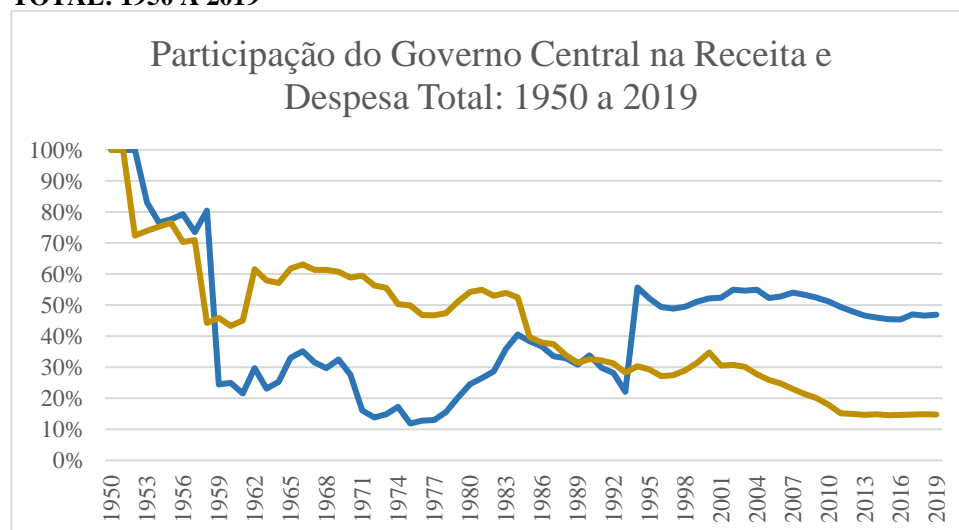
Na verdade, é preciso entender a evolução da organização fiscal como síntese histórica dos movimentos históricos da própria China: numa relação dialética, há movimentos de centralização e descentralização a partir das necessidades do governo da RPC, de cumprir seus objetivos e metas de desenvolvimento – não uma simples

²⁵¹ GOMES, 2018, p. 20-25.

obediência aos mercados e as tendências internacionais de liberalização e descentralização.

Nessa evolução histórica, existem três períodos diferentes da relação entre o governo central e os locais: de 1950 a 1957 e 1985 a 1993 – equidade entre receitas e despesas por parte do governo central; de 1958 a 1984, onde há transferências dos governos locais para o governo central; e de 1994 até hoje, quando o governo central arrecada mais do que gasta e faz transferências aos governos locais. Essa mudança de papel do governo central – de concentrador e executor para distribuidor e planejador – representa um avanço na relação de confiança entre os níveis de governo, estabelecendo distribuição de poderes a favor do povo chinês: de maneira dialética, o governo central e o local compõem um único governo com os mesmos objetivos, há uma espécie de *divisão do trabalho*: planejamento *versus* execução.

Figura 44 - PARTICIPAÇÃO DO GOVERNO CENTRAL NA RECEITA E DESPESA TOTAL: 1950 A 2019



FONTE: National Bureau of Statistics of China. Elaboração própria. Inspirado em NAUGHTON, 2006, p. 435.

Como apontamos anteriormente, a China tem como principal tributo o VAT – um imposto indireto que incide, majoritariamente, sobre o consumidor final do produto. Diferente da maioria dos países da OCDE, tal característica é mais recorrente em países subdesenvolvidos e evidencia a regressividade do sistema tributário – comumente dividido entre Bons e Maus impostos, os primeiros são os que efetivamente tributam o seu alvo (imposto de renda individual, imposto sobre o pecado, por exemplo) e os segundos são os que conseguem ser passados para terceiros, resumindo-se em um problema de dupla incidência:

*Many have pointed to this “double taxation”. If it is desirable to tax income accruing to corporations, the best solution would be to allocate all corporate profits to owners and to tax them as income through the progressive income tax. However, much of the corporate tax is passed backward to employees (in the form of lower wages and salaries, and benefits) and forward to consumers in the form of higher prices. Again, we do not know exactly how much of the tax is paid by employees and consumers, but it probably depends on how competitive markets are. [...] For that reason, **we’d expect most of the tax to be passed to workers through lower wages and consumers through higher prices.**²⁵²*

Então, novamente, uma análise aprofundada do sistema tributário requer um esforço a respeito da organização da economia como um todo, elencando empresas, suas áreas de atuação, número de funcionários, níveis de salários, seus regimes de tributação – diretamente relacionado ao tipo de propriedade (estatal, conjunta, privada, internacional); como mencionado acima, o poder de mercado está diretamente relacionado com a capacidade de transferir o jugo tributário: como mencionamos no capítulo um, se existem monopólios e oligopólios estatais nos setores chave da economia, e que o setor privado é dominante em áreas não estratégicas, existindo em um ambiente de grande concorrência, podemos dizer que isso produz um efeito direto na economia?

Mais, se incorporarmos a interpretação das Finanças Funcionais e da Teoria Monetária Moderna a respeito da fiscalidade do Estado, qual o impacto na análise do sistema fiscal? Primeiro, considerando que os impostos não financiam os gastos do nível de governo que emite moeda, por qual razão o governo central apresenta um superávit tão grande em suas contas – (consideremos a relação de praticamente 50%-50% na arrecadação total com os governos locais e a distribuição de 15%-85% do gasto orçamentário, respectivamente)? Segundo, como vimos, a transformação do papel do orçamento central a partir do final da década de 1980 leva a China para um patamar em que o crédito é o principal meio para financiar os investimentos em, mas se o Estado não pode quebrar em sua própria moeda, por que o governo não assume diretamente esse endividamento? Isto é, faz sentido imaginar que o endividamento é transferido para as empresas estatais e os bancos públicos? Pois no final, o Estado é o garantidor em última instância.

De certa maneira, podemos dizer que a organização do sistema fiscal segue uma lógica muito semelhante a apresentada pela teoria tradicional:

²⁵² WRAY, 2015, p. 154-155. Grifo nosso.

*If spending is going to benefit people in the future, it makes sense to finance it through debt rather than through taxes; in this way the stream of taxes (needed to pay the interest on the debt later on) and the stream of benefits can be better aligned. **This is the principle underlying the so called “golden rule” of public finance, which implies financing consumption expenditures through taxes, and investment expenditures through debt** (this holds even if the investment expenditures have a low financial return, so long as the social return is high enough).²⁵³*

Isto é, considerando que a maioria dos “gastos de consumo” são realizados pelos governos locais e que eles não emitem moeda, de certa forma são os impostos que financiam o seu orçamento; e, com dissemos acima, a nossa interpretação é de quem se endivida são as empresas estatais através dos bancos públicos.

Por fim, a questão mais importante é desvendar como a China pode corroborar para avançarmos nas ideias estabelecidas da teoria econômica e que já parecem ultrapassadas: o orçamento deve ter papel central na fiscalidade do Estado? Em que medida as estatais devem estar presentes na economia? Incorporando a MMT, qual o limite entre a política fiscal e a monetária? Devem existir bancos públicos? Se sim, atuando em quais setores e oferecendo quais produtos? São algumas de muitas questões que o estudo da economia chinesa pode ajudar a responder.

²⁵³ BLANCHARD & GIAVAZZI, 2011, p. 61-62. Grifo nosso.

Conclusão

A transformação da China nos últimos setenta anos definitivamente merece (mais) atenção, principalmente por hoje ser a segunda maior economia do mundo – dependendo da medida, já podemos falar que é a primeira²⁵⁴. Acreditamos que o nosso trabalho fez perguntas relevantes, tentou responde-las da melhor forma possível, e se encontrou com um número maior de questões do que quando começou.

Das descobertas, sem dúvida uma das mais interessantes é a disposição dos gastos públicos – a relação 15%-85% entre o governo central e os provinciais, respectivamente, que a China tem apresentado nos últimos anos a coloca entre os países com o maior nível descentralização fiscal. Contrasta com o imaginário vulgar de um país governado por comunistas em que tudo é estritamente controlado pelo cérebro central e que à população só resta obedecer. Considerando a arrecadação, a China é mais descentralizada que o Brasil, por exemplo: enquanto o primeiro teve uma divisão de 47% da arrecadação para o governo central e 53% para os locais, em 2018, o Brasil concentrou 67,5% da arrecadação no governo federal, contra 26% dos estados e apenas 6,5% dos municípios²⁵⁵.

Outra manifestação importante são as diferentes formas que o governo encontrou para distribuir as variáveis fiscais entre seus níveis: dissemos antes que se tratava de uma maleabilidade institucional admirável, mas na verdade hoje encaramos essas mudanças mais como uma busca por uma relação harmoniosa do que transformações *economicamente* necessárias. Queremos dizer que o primeiro formato estável implantado, o de Divisão da Arrecadação entre 1951 e 1958, compartilha os mesmos princípios do *Tax-Sharing System* de hoje, e que desde o estabelecimento do modelo de Divisão da Receita Total, entre 1959 e 1967, visando a centralização do poder fiscal voltado para os esforços do Grande Salto Para a Frente, por exemplo, as relações entre os diferentes níveis de governo foram desestabilizadas, principalmente após o ano de 1968, auge da

²⁵⁴ Em estimativa do Fundo Monetário Internacional, a China responde a 17,4% do PIB Mundial em paridade de poder de compra, contra os 15,9% dos EUA. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/10/22/artigo-pib-chines-em-paridade-de-poder-de-compra-ultrapassa-pib-estadunidense>.

²⁵⁵ Fonte: Ministério da Economia, Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros, março de 2020. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2018-publicacao-v5.pdf>.

Revolução Cultural: até 1978, as diferentes organizações tentaram, sem sucesso, estabelecer uma forma clara de competências e atribuições fiscais.

Foi apenas com Deng Xiaoping que os governos subnacionais foram considerados como proponentes relevantes para a organização do Estado – tratou-se de uma estratégia política para a legitimação da sua liderança, mas não por isso deixou de ser um passo importante. Na verdade, podemos dizer que grande parte do sucesso econômico chinês se deu pelos esforços descentralizadores das reformas liberalizantes do final da década de 1970 e começo da de 1980 – obviamente para além das variáveis fiscais: a administração das estatais, o planejamento, a criação de empresas ligadas a governos locais, para mencionar as principais. Acreditamos que entre 1978 até 1983, o período que chamamos de Descentralização Experimental reforça essa ideia: modelos foram propostos a partir da iniciativa dos governantes locais; as experiências bem sucedidas à época foram replicadas até que se tornaram formalmente um sistema vigente em boa parte do território. O *Fiscal Responsibility System* até 1987 e o *Fiscal Contracting System* até 1993 são resultado da busca por uma relação estável entre o governo central, que pensa o conjunto, com os governos locais, que pensam as partes.

O *Tax-Sharing System* veio para corrigir os vícios que existiram na década de 1980, como a propensão da queda da receita do governo central, a falta de cumprimento das obrigações tributárias por parte dos responsáveis pelo recolhimento dos impostos, e também se traduziu em um empenho modernizador do sistema fiscal – em nenhum momento houve uma grande reversão da descentralização, pelo contrário: como vimos, a organização fiscal levou a China a patamares de maior descentralização fiscal mundial.

Seria justo então igualar o processo de descentralização fiscal de Deng ao *New Federalism* de Ronald Reagan, colocando-os no mesmo balaio do neoliberalismo, a lá David Harvey? Definitivamente a política de Deng está muito além da maluquice institucional americana proposta majoritariamente a partir dos escritos de Oates e Musgrave & Musgrave, fundamentados pelos trabalhos de Samuelson e principalmente Tiebout, mencionados na introdução: Reagan, em seu Discurso sobre o Estado da União de 1982, clama por um “*new federalism*” (daí a expressão que nomeia tal disposição), onde as atribuições do Estado de Bem Estar Social seriam transferidas para os estados e executados à vontade de seus governadores, permitindo um ajuste para baixo da

participação do Estado com gastos sociais²⁵⁶. Tudo dentro do balaio neoliberal, como aponta Belluzzo:

A ação do Estado, particularmente sua prerrogativa fiscal, vem sendo contestada pelo intenso processo de homogeneização ideológica de celebração do individualismo que se opõe a qualquer interferência no processo de diferenciação da riqueza, da renda e do consumo efetuado pelo mercado capitalista. Cresce a resistência à utilização de transferências fiscais e previdenciárias, aumentando ao mesmo tempo as restrições à capacidade impositiva e de endividamento do setor público. Isso porque a globalização, ao tornar mais livre o espaço de circulação da riqueza e da renda dos grupos integrados, desarticulou a velha base tributária das políticas keynesianas, erigida sobre a prevalência dos impostos diretos sobre a renda e a riqueza. **A ética da solidariedade é substituída pela ética da eficiência e, dessa forma, os programas de redistribuição de renda, reparação de desequilíbrios sociais e assistência a grupos marginalizados têm encontrado forte resistência na casamata republicana.**²⁵⁷

A lógica por trás dos modelos neoclássicos para uma repartição ótima entre os níveis de governos é a seguinte: para Samuelson, os bens públicos, ou que deveriam ser ofertados pelo setor público, são aqueles que o consumo não é exclusivo de duas formas - um indivíduo consumindo não diminui a capacidade de outros consumirem, e não é possível restringir o consumo por não pagadores (os maiores exemplos são iluminação nas ruas, pavimentação, segurança nacional, etc.). Como os indivíduos não têm incentivos a revelar suas preferências, uma vez que podem agir como caronas (*free riders*), a única instituição capaz de obriga-los a pagar é o governo através dos impostos. A partir dessa ideia, Tiebout elabora as seguintes questões: qual nível de governo deve ser responsável pela oferta desses bens e serviços e como deve ser feita a tributação? Conclui então, fundamentado pela lógica de mercado, que a arrecadação e oferta de bens e serviços devem ser feitas pelo nível mais baixo de governo, pois estes estão mais próximos do habitantes e é mais fácil de conhecerem suas preferências, mas muito mais porque seria possível estabelecer um tipo de concorrência entre os governos locais: em busca da *eficiência* na provisão de bens e serviços públicos e a arrecadação de impostos, as prefeituras, por exemplo, agiriam de tal forma a oferecer a maior provisão de bens e serviços possível por quantidade de imposto recolhido, de forma que os habitantes “votariam com os pés” para determinar o melhor lugar para morar. **A lógica é**

²⁵⁶ STIGLITZ, 2000, p. 728.

²⁵⁷ BELLUZZO, 2013, p. 176.

descentralizar, fomentar a concorrência e, por descuido, acabar em uma situação muito parecida com uma *race to the bottom*.

Essa ideia não é muito mais parecida com o que de fato ocorreu no Brasil, durante o período reconhecido como Guerra Fiscal (da década de 1980 e aprofundamento na década de 1990)? A simples autonomia estadual sobre a determinação da alíquota sobre o IMCS (e ainda estipulada dentro de limites mínimos e máximos), delegada pela Constituição Federal de 1988, fez com que os estados brasileiros propusessem desonerações cada vez maiores para investidores, principalmente do setor automobilístico internacional, buscando criar um ambiente cada vez mais atrativo para os mesmos às custas de seus orçamentos (PRADO, 1999, p. 3-5); o resultado foi precarização das contas públicas do estados – a política de incentivos fiscais é muito mais limitada se executada por (níveis de) governos que não emitem a própria moeda. Para o professor Milton Santos, em seu clássico *Por Uma Outra Globalização*,

Essa realidade obriga a discutir algumas das soluções propostas para o problema, como, por exemplo, quando se imagina poder compensar uma política neoliberal no plano nacional com a possibilidade de uma política social no plano subnacional. No caso brasileiro, é lamentável que políticos e partidos de esquerda se entreguem a uma política de direita, jogando para um lado a busca de soluções estruturais e limitando-se a propor paliativos, que não são verdadeiramente transformadores da sociedade, porque serão inócuos, no médio e no longo prazos. **As chamadas políticas públicas, quando existentes, não podem substituir a política social, considerada um elenco coerente com as demais políticas (econômica, territorial, etc.).** Não se trata, pois, de deixar aos níveis inferiores de governo – municípios, estados – a busca de políticas compensatórias para aliviar as consequências da pobreza, enquanto, ao nível federal, as ações mais dinâmicas estão orientadas cada vez mais para a produção da pobreza. O desejável seria que, a partir de uma visão de conjunto, houvesse redistribuição dos poderes e de recursos entre as diversas esferas político-administrativas do poder, assim como uma redistribuição das prerrogativas e tarefas entre as diversas escalas territoriais, até mesmo com a reformulação da federação. **Mas, para isso, é necessário haver um projeto nacional**, e este não pode ser uma formulação automaticamente derivada do projeto hegemônico e limitativo da globalização atual. Ao contrário, partindo das realidades e das necessidades de cada nação, deve não só entendê-las, como também constituir uma promessa de reformulação da própria ordem mundial. (SANTOS, 2000, p. 74-75.)

De fato, o que encontramos na China é exatamente isto a que o professor Milton Santos se refere: talvez faça sentido delegar aos governos provinciais a execução do que chamamos de gastos sociais, uma vez que compete ao governo central a execução de um plano mais geral, que conduza a economia a novos patamares de desenvolvimento. Nesse sentido, cabe-nos apenas, em outro momento, buscar entender qual é o papel do sistema fiscal dentro do que o professor Elias Jabbour tem chamado de Nova Economia do Projeto.

REFERÊNCIAS

ARORA, Vivek B.; NORREGAARD, John. **Intergovernmental fiscal relations: the Chinese system in perspective**. International Monetary Fund, 1997.

ASIAN DEVELOPMENT BANK. **Money Matters: local government finance in the People's Republic of China**. Mandaluyong City (Philippines), 2014. 148 p.

BAHL, Roy; WALLICH, Christine. **Intergovernmental fiscal relations in China**. Washington, DC: World Bank, 1992. 60 p.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga. **Os Antecedentes da Tormenta: origens da crise global**. São Paulo: Editora UNESP; Campinas, SP: FACAMP, 2009. 312 p.

_____. **O capital e suas metamorfoses**. São Paulo: Editora UNESP, 2012. 186 p.

BLANCHARD, Oliver; GIAVAZZI, Francesco. Rebalancing growth in China: a three-handed approach. In: YANHUI, Zhou. **Seeking changes: the economic development in contemporary China**. Beijing: Central Compilation & Translation Press, 2011. 263 p.

BRYNS, Bert et al. Tax Policy and Tax Reform in the People's Republic of China. **OECD Taxation Working Papers**, n. 18, 2013. 63 p.

BURDEKIN, Richard C. K.; TAO, Ran. The Evolution of Bank Lending Patterns in China: A Post-1994 Province-By-Province Analysis. In: Barth J., Tatom J., Yago G. (eds) **China's Emerging Financial Markets**. The Milken Institute Series on Financial Innovation and Economic Growth, vol 8. Springer, Boston, MA, 2009.

CARVALHO, Miguel Henriques de. **A economia política do sistema financeiro chinês (1978-2008)**. Dissertação apresentada para obtenção do título de mestre. Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2013.

CHAN, James L. New development: China renews reform of central–local fiscal relations and provides for basic national public services. **Public Money & Management**, v. 39, n. 1, p. 64-69, 2019.

CHINA BRIEFING. **China's Environmental Protection Tax**. 18 de janeiro de 2018. Disponível em? < <https://www.china-briefing.com/news/china-environmental-protection-tax/>>. Acesso em: 01/06/2020.

CINTRA, M.; SILVA FILHO, E. O sistema financeiro chinês: a grande muralha. In: CINTRA, M.; SILVA FILHO, E.; PINTO, E. **China em transformação**: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento. Rio de Janeiro: IPEA, 2015. pp. 425-490.

DAMAS, Roberto Dumas. **Economia chinesa**: transformações, rumos e necessidades de rebalanceamento do modelo econômico da China. São Paulo, SP: Saint Paul Editora, 2014. 269 p.

DENG, X. **The overall situation should be taken into consideration in local financial work**. The Selected Works Of Deng Xiaoping: Modern Day Contributions To Marxism-Leninism, 25 de janeiro de 1954. Disponível em: <https://dengxiaopingworks.wordpress.com/2013/02/22/the-overall-situation-should-be-taken-into-consideration-in-local-financial-work/>.

_____. **Some Comments On Economic Work**. The Selected Works Of Deng Xiaoping: Modern Day Contributions To Marxism-Leninism, 4 de outubro de 1979. Disponível em: <https://dengxiaopingworks.wordpress.com/2013/02/25/some-comments-on-economic-work/>.

DEOS, Simone Silva. Sistema bancário chinês: evolução e internacionalização recente. In: CINTRA, M.; SILVA FILHO, E.; PINTO, E. **China em transformação**: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento. Rio de Janeiro: IPEA, 2015. pp. 391-423.

DONNITHORNE, Audrey et al. **The budget and the plan in China: Central-local economic relations**. Australian National University Press, 1972.

FAIRBANK, John King; GOLDMAN, Merle. **China: uma nova história**. L & PM, 2006.

FERNANDES, Thaís Moretz-Sohn. **Conhecendo o sistema político chinês**. Brasília: Apex-Brasil, 2014. 41 p.

FEUERWERKER, Albert. Economic trends, 1912-1949. In: FAIRBANK, John K. (ed); TWITCHETT, Denis (ed). **The Cambridge history of China**: volume 12, Republican China 1912-1949, Part 1. New York, NY: Cambridge University Press, 6ª reimpressão, 2005. pp 28-127.

FIORI, José Luís. **História, estratégia e desenvolvimento**: para uma geopolítica do capitalismo. São Paulo, SP: Boitempo, 2014.

GOMES, Alexandre De Podestá. **The mainstream economics interpretation of the local state and central-local relations in Post-Mao China: a critical review.** Department of Economics, SOAS, University of London, UK, 2018.

GONG, Binglin; XU, Lixin Colin; TAN, Kong-Yam. **Regional Protectionalism in China: Direct Micro Evidence.** Available at SSRN 485126, 2003.

HOLZ C.A. The Changing Role of Money in China and Its Implications. In: BRADA, J.C., WACHTEL, P., YANG, D.T. (eds) **China's Economic Development.** Palgrave Readers in Economics. Palgrave Macmillan, London, 2014.

HUANG, Bihong; CHEN, Kang. Are intergovernmental transfers in China equalizing?. **China Economic Review**, v. 23, n. 3, p. 534-551, 2012.

HUGHES, T. J.; LUARD, D. E. T. **The Economic Development of Communist China: 1949-1960.** Londres: Oxford University Press, 2^o edição, 1961.

HSIA, Ronald. China's Industrial Growth, 1953—1957. **The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science**, v. 321, n. 1, p. 71-81, 1959.

JABBOUR, Elias. **China: infra-estruturas e crescimento econômico.** São Paulo: Editora Anita Garibaldi, 2006. 256 p.

_____. **China Hoje: projeto nacional, desenvolvimento e socialismo de mercado.** São Paulo: Editora Anita Garibaldi; Fundação Maurício Grabois; Paraíba: EDUEPB, 2012. 456 p.

_____. **China: socialismo e desenvolvimento sete décadas depois.** São Paulo, SP: Editora Anita Garibaldi, Fundação Maurício Grabois, 2019. 243 p.

_____. **China: socialismo e desenvolvimento sete décadas depois.** São Paulo, SP: Editora Anita Garibaldi, Fundação Maurício Grabois, segunda edição revisada e ampliada, 2020. 277 p.

JIA, Junxue; GUO, Qingwang; ZHANG, Jing. Fiscal decentralization and local expenditure policy in China. **China Economic Review**, v. 28, p. 107-122, 2014.

JIA, Jierui; LI, Junyang; GAO, Ke. A Brief Discussion on the Changes of Tax System Since China's Reform and Opening up (1978-2018). **American Journal of Management Science and Engineering**, v. 4, n. 2, p. 26, 2019.

JIANG, Chunxia; YAO, Shujie. **Chinese Banking Reform**: from the pre-WTO period to the financial crisis and beyond. Springer, 2017.

JIN, Hehui; QIAN, Yingyi; WEINGAST, Barry R. Regional decentralization and fiscal incentives: Federalism, Chinese style. **Journal of public economics**, v. 89, n. 9-10, p. 1719-1742, 2005.

KEIDEL, Albert. China's financial sector: contributions to growth and downside risks. In: BARTH, James R.; YAGO, Glenn; TATOM, John A. **China's Emerging Financial Markets**: Challenges and Opportunities (The Milken Institute Series on Financial Innovation and Economic Growth). Springer, 2009. pp. 111-125.

LARDY, Nicholas R. **Economic growth and distribution in China**. Cambridge University Press, 1978.

_____. Economic recovery and the 1st Five-Year Plan. In: **The Cambridge history of China**: volume 14, The People's Republic: The Emergence of Revolutionary China 1949-1965, Part 1. New York, NY: Cambridge University Press, 3^a reimpressão, 1995a. pp 144-184.

_____. The chinese economy under stress, 1958 – 1965. In: **The Cambridge history of China**: volume 14, The People's Republic: The Emergence of Revolutionary China 1949-1965, Part 1. New York, NY: Cambridge University Press, 3^a reimpressão, 1995b. pp 360-397.

_____. **Integrating China into the Global Economy**. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2002, 244 p.

LAURENCESON, James; CHAI, Joseph CH. **Financial reform and economic development in China**. Edward Elgar Publishing, 2003.

LERNER, Abba P. **Economics of Employment**. McGraw-Hill, New York, 1951.

MA, Jun. The reform of intergovernmental fiscal relations in China. **Asian Economic Journal**, v. 9, n. 3, p. 205-232, 1995.

MAO, T. **Selected works of Mao Tse-Tung**. Volume 2, second edition, Foreign Languages Press, Peking, 1975. 468 p.

_____. Sobre as dez grandes relações. In: SADER, E. **Mao Tsé-tung**. São Paulo: Editora Ática S.A., Coleção Grandes Cientistas Sociais, v. 30, 1982 (1956).

MARTI, Michael E. **A China de Deng Xiaoping**: o homem que pôs a China na cena do século XXI. Rio de Janeiro, RJ: Editora Nova Fronteira S.A., 2007. 341 p.

MARTINEZ, Jorge et al. An essay on public finance in china. **Annals of Economics and Finance**, v. 15, n. 1, p. 289-405, 2014.

MARX, K. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Folha de S. Paulo, Coleção Folha Grandes Nomes do Pensamento, v. 22, 2015.

_____. **Grundrisse**. São Paulo: Boitempo, 2016. 792 p.

MASIERO, Gilmar. Origens e desenvolvimento das Township and Village Enterprises (TVEs) chinesas. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 26, n. 3, p. 425-444, 2006.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. Economia e Política do Desenvolvimento Recente na China. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 19, n. 3 (75), p. 92-112, 1999.

_____. A China como um Duplo Polo na Economia Mundial e a Recentralização da Economia Asiática. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 26, n. 3, p. 381-400, 2006.

_____. Desenvolvimento econômico e ascensão nacional: rupturas e transições na Rússia e na China. In: FIORI, José Luís; MEDEIROS, Carlos A. de; SERRANO, Franklin. **O mito do colapso do poder americano**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2008, 277 p.

_____. Padrões de investimento, mudança institucional e transformação estrutural na economia chinesa. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). **Padrões de desenvolvimento econômico (1950-2008)**: América Latina, Ásia e Rússia. Brasília: CGEE, v. 2, p. 435-489, 2013.

_____. China: entre os séculos XX e XXI. In.: FIORI, José Luís (org). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, quarta edição, quinta reimpressão, 2017. p. 379-411.

MING, Su; QUANHOU, Zhao. China: fiscal framework and urban infrastructure finance. In: PETERSON, George E.; ANNEZ, Patricia Clarke (Ed.). **Financing cities: fiscal**

responsibility and urban infrastructure in Brazil, China, India, Poland and South Africa. Sage, 2007. pp. 74-107.

MISHRA, Vidya Nand. China's Four Modernisations: historical perspective. **Proceedings of the Indian History Congress**, vol. 49, 1988, pp. 575–578. JSTOR, www.jstor.org/stable/44148458. Acesso em 23 Janeiro. 2021.

NAUGHTON, Barry J. **The Chinese economy: Transitions and growth.** MIT press, 2006.

NATIONAL BUREAU OF STATISTICS OF CHINA. **China Statistical Yearbook - 2018.** Distrito de Fengtai, Pequim: 2018. Disponível em: <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2018/indexeh.htm>.

_____. **China Statistical Yearbook – 2019.** Distrito de Fengtai, Pequim: 2019. Disponível em: <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2019/indexeh.htm>.

OKSENBERG, Michel; TONG, James. The evolution of Central–Provincial fiscal relations in China, 1971–1984 the formal system. **The China Quarterly**, v. 125, p. 1-32, 1991.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD Economic Surveys: China.** Organisation for Economic Cooperation and Development, 2005.

OVERHOLT, William H. **China: the next economic superpower.** London: Weidenfeld & Nicholson, The Orion Publishing Group Ltd., 1993. 293 p.

PERKINS, Dwight H. China's economic policy and performance. In: **The Cambridge history of China: volume 15, The People's Republic, Part 2: revolutions within the chinese Revolution 1966-1982**, New York, NY: Cambridge University Press, 1991. pp 475-539.

PEROTTI, Enrico C. (ed.); SUN, Laixiang (ed.); ZOU, Liang (ed.). State-owned versus township and village enterprises in China. In: BRADA, Josef C.; WATCHEL, Paul; YANG, Dennis T. **China's Economic Development: papers collected from Comparative Economic Studies.** PALGRAVE MACMILLAN, New York: 2014. pp. 33-59.

PINENT, Carlos. **Breve introdução à história da China**: da formação da civilização chinesa ao século XXI. Porto Alegre: Editora Sulina, 2015. 301 p.

POMAR, Wladimir. **A revolução chinesa**. São Paulo: Editora Unesp, 2003. 179 p.

PONCET, Sandra. The Fragmentation of the Chinese Domestic Market. Peking struggles to put an end to regional protectionism. *China Perspectives*, v. 2004, n. 55, 2004.

PRADO, Sergio. Guerra fiscal e políticas de desenvolvimento estadual no Brasil. **Economia e Sociedade**, v. 8, n. 2, p. 1-40, 1999.

PRASAD, Eswar. **Gaining currency**: The rise of the renminbi. Oxford University Press, 2017.

REPÚBLICA POPULAR DA CHINA, Constituição da República Popular da China. Distrito de Xicheng, Pequim: Quinta Assembleia Popular Nacional. Disponível em: <https://bo.io.gov.mo/bo/i/1999/constituicao/index.asp#1999>. Acesso em: 25 de fevereiro de 2020.

ROSTOW, Walt Whitman. **The Prospects for Communist China**. Technology Press of Massachusetts Institute of Technology, 1954.

RUML, Beardsley. Taxes for revenue are obsolete. **American Affairs**. Vol. VIII, no1, January, 1946.

SAMUELSON, P. A. The pure theory of public expenditure. **Review of economics and statistics**, v. 36, n. 4, p. 387-389, 1954.

_____. Diagrammatic exposition of a theory of public expenditure. **Review of economics and statistics**, v. 37, p. 350-356, 1955.

SANTANDER TRADE MARKETS. **China: Tax System**. Maio de 2020. Disponível em: < <https://santandertrade.com/en/portal/establish-overseas/china/tax-system> >. Acesso em: 31/05/2020.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000. 174 p.

SCHILLING, Voltaire. **A revolução na China: colonialismo, maoismo, revisionismo**. Mercado Aberto Ed., 1984.

SHEN, Chunli; JIN, Jing; ZOU, Heng-fu. Fiscal decentralization in China: history, impact, challenges and next steps. *Annals of economics and finance*, v. 13, n. 1, p. 1-51, 2012.

SONG, Ligang. State-owned enterprise reform in China: past, present, and prospects. In: GARNAUT, Ross (org.); SONG, Ligang (org.); FANG, Cai (org.). **China's 40 Years of Reform and Development: 1978–2018**. Acton ACT, Australia: ANU Press, 2018. pp. 345-373.

SOUZA, Renildo. **Estado e capital na China**. Salvador, BA: Editora da UFBA, 2018, 285 p.

STATE TAXATION ADMINISTRATION OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. **Tax System**. c2019. Disponível em: <<http://www.chinatax.gov.cn/eng/c101270/c101271/c5094511/content.html>>. Acesso em: 14 de maio de 2020.

STATE TAXATION ADMINISTRATION OF THE PEOPLES'S REPUBLIC OF CHINA. **State Taxation Administration Annual Report**. 2019b. Disponível em: <<http://www.chinatax.gov.cn/download/pdf/swnb2018en.pdf>>. Acesso em: 29/05/2020.

STIGLITZ, J. E. **Economics of the public sector**. New York: WW Norton & Company Ltd., 2000. 823 p.

SZAMOSSZEGLI, Andrew; KYLE, Cole. **An analysis of state-owned enterprises and state capitalism in China**. Capital Trade, Incorporated for US-China Economic and Security Review Commission, 2011.

TSE, Edward. **The China strategy: Harnessing the power of the world's fastest-growing economy**. New York, NY: Basic Books, 2010. 247 p.

WALLER, Derek J. **The government and politics of communist china**. Garden City, NY: Doubleday & Company Inc., Anchor Books, 1971. 188 p.

WEINGAST, Barry R. The economic role of political institutions: Market-preserving federalism and economic development. **Journal of Law, Economics, & Organization**, p. 1-31, 1995.

WINGENDER, Mr Philippe. **Intergovernmental Fiscal Reform in China**. International Monetary Fund, 2018.

WONG, Christine PW. Central–local relations in an era of fiscal decline: the paradox of fiscal decentralization in post-Mao China. **The China Quarterly**, v. 128, p. 691-715, 1991.

_____. Central-local relations revisited the 1994 tax-sharing reform and public expenditure management in China. **China Perspectives**, p. 52-63, 2000.

WORLDWIDE TAX SUMMARIES. **China, People’s Republic of**. c2020. Disponível em: < <https://taxsummaries.pwc.com/peoples-republic-of-china>>. Acesso em: 01/06/2020.

WRAY, L. Randall. **Trabalho e moeda hoje**. Editora UFRJ & Editora Contraponto, Rio de Janeiro, 2003.

_____. **Modern money theory**: A primer on macroeconomics for sovereign monetary systems. Springer, 2015.

ZHENG, Y. Explaining the Sources of de facto federalism in Reform China: Intergovernmental Decentralization, Globalization, and Central-Local Relations. **Japanese Journal of Political Science**, 7 (2), p. 101–126, 2006.

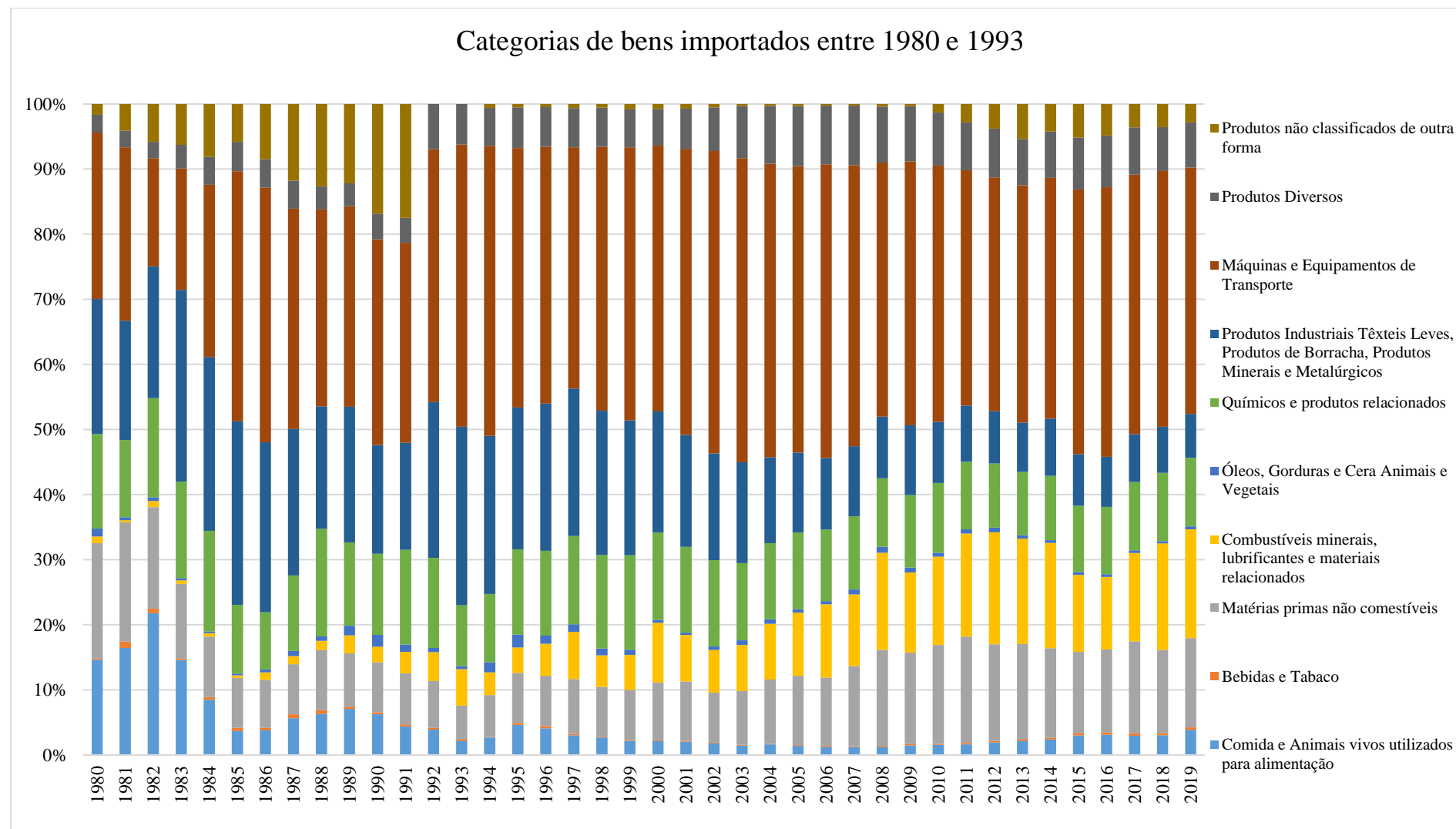
_____. **De facto federalism in China**: reforms and dynamics of central-local relations. World Scientific, 2007.

ZEMIN, Jiang. **Reforma e construção da China**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2002, 585 p.

ZHU, Ze. **Essays on China’s Tax System**. 170 f. Tese (Doutorado em Gestão) – Instituto Erasmus de Pesquisa em Gestão, Escola Erasmus de Economia, Universidade Erasmus de Roterdã, Roterdã, 2007.

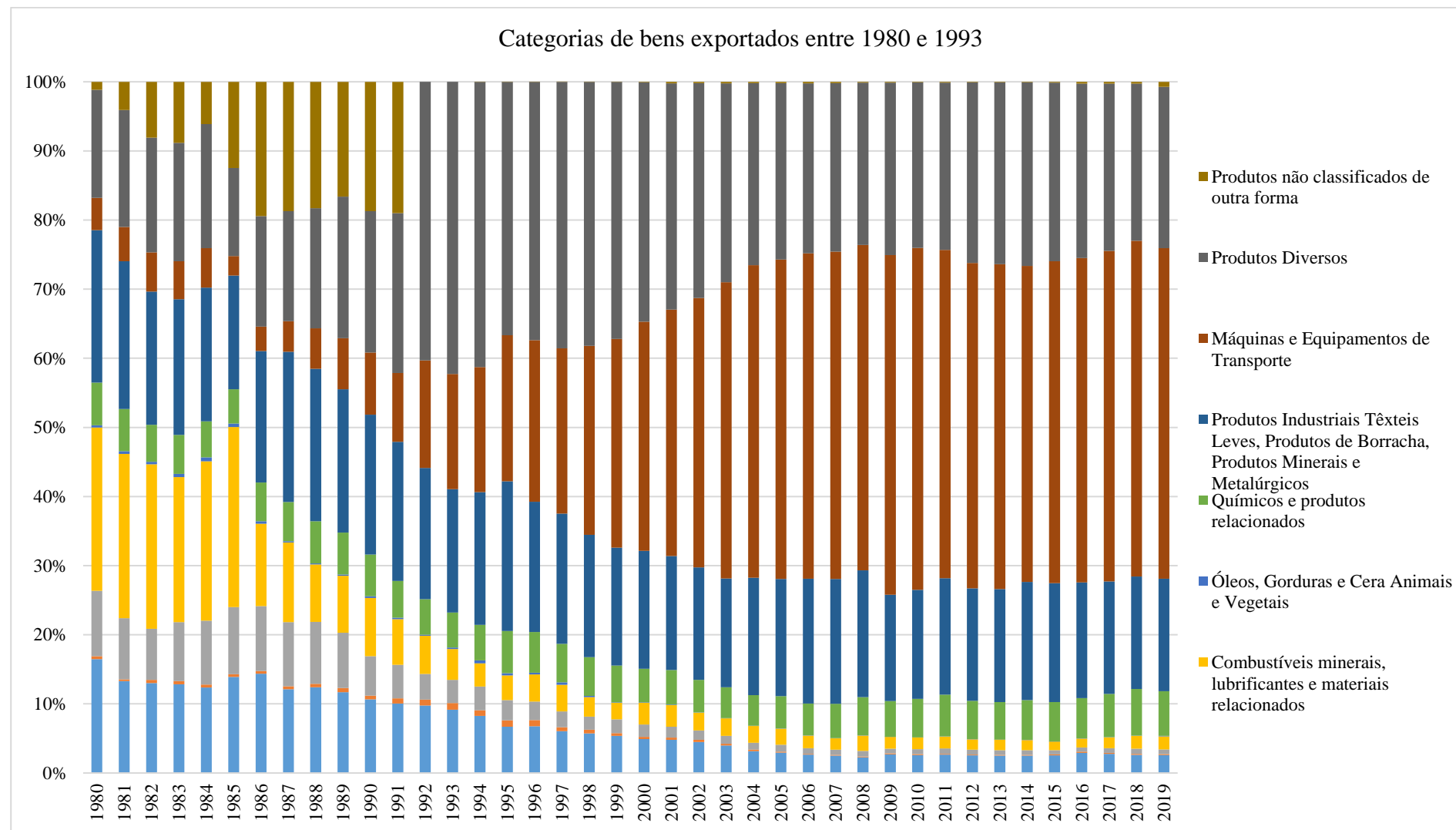
APÊNDICES

Apêndice 1



FONTE: National Bureau of Statistics of China. Elaboração própria.

Apêndice 2



FONTE: National Bureau of Statistics of China. Elaboração própria.

Apêndice 3 – Crescimento anual da receita por província entre 1994 e 2019

Região	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	Média de crescimento anual	Crescimento total
Beijing	1%	7%	7%	8%	17%	10%	10%	10%	28%	16%	10%	23%	34%	22%	23%	26%	11%	18%	32%	24%	22%	9%	39%	31%	15%	18%	5726%
Tianjin	14%	-9%	-15%	2%	12%	15%	18%	21%	36%	30%	22%	25%	30%	26%	35%	20%	-2%	28%	22%	18%	11%	13%	14%	28%	23%	17%	4706%
Hebei	6%	9%	13%	8%	8%	7%	10%	20%	30%	25%	13%	20%	27%	20%	26%	21%	11%	7%	14%	11%	8%	17%	16%	27%	26%	16%	3827%
Shanxi	2%	23%	20%	-5%	-10%	7%	12%	25%	25%	20%	8%	25%	2%	58%	44%	38%	23%	14%	16%	5%	5%	12%	10%	17%	34%	17%	4262%
Inner Mongolia	11%	9%	-16%	3%	7%	7%	11%	14%	27%	26%	31%	32%	43%	24%	41%	42%	23%	13%	5%	10%	11%	6%	28%	31%	20%	18%	5574%
Liaoning	1%	9%	9%	3%	-33%	-5%	8%	17%	32%	26%	17%	25%	32%	21%	27%	18%	12%	8%	25%	6%	6%	16%	8%	15%	20%	13%	1626%
Jilin	-10%	2%	-4%	3%	2%	4%	11%	22%	41%	24%	15%	32%	31%	18%	25%	8%	17%	9%	17%	3%	8%	13%	8%	21%	23%	14%	2079%
Heilongjiang	-2%	3%	8%	-1%	-10%	2%	10%	17%	32%	18%	11%	31%	14%	22%	10%	16%	7%	9%	15%	9%	8%	4%	19%	25%	20%	12%	1392%
Shanghai	1%	7%	4%	16%	20%	12%	10%	9%	19%	13%	8%	14%	32%	11%	28%	25%	23%	18%	26%	12%	13%	8%	22%	27%	30%	16%	3987%
Jiangsu	2%	6%	1%	1%	11%	10%	12%	14%	26%	26%	18%	22%	35%	25%	35%	23%	24%	13%	28%	31%	16%	9%	22%	29%	26%	19%	6343%
Zhejiang	7%	14%	9%	10%	17%	9%	10%	9%	21%	22%	11%	17%	27%	22%	32%	14%	25%	13%	46%	40%	24%	26%	13%	20%	23%	19%	7349%
Anhui	4%	8%	5%	9%	11%	7%	16%	22%	27%	33%	19%	33%	27%	28%	22%	24%	10%	4%	8%	3%	9%	13%	23%	37%	53%	18%	5721%
Fujian	2%	7%	6%	4%	8%	11%	19%	18%	30%	23%	12%	19%	29%	25%	30%	9%	12%	-1%	17%	12%	11%	-25%	17%	17%	23%	13%	1940%
Jiangxi	5%	6%	4%	-1%	15%	16%	18%	30%	35%	34%	19%	25%	28%	21%	23%	22%	20%	6%	18%	6%	8%	-28%	9%	17%	19%	15%	2705%
Shandong	1%	6%	4%	6%	10%	10%	12%	17%	26%	25%	12%	17%	24%	26%	30%	16%	17%	6%	24%	15%	15%	16%	26%	35%	33%	17%	4747%
Henan	7%	11%	8%	5%	10%	13%	18%	19%	25%	23%	12%	17%	27%	26%	25%	27%	14%	11%	9%	10%	7%	8%	19%	30%	34%	17%	4230%
Hubei	2%	2%	5%	3%	17%	17%	20%	19%	51%	24%	15%	20%	24%	27%	21%	20%	7%	5%	8%	10%	15%	21%	12%	25%	29%	17%	4275%
Hunan	5%	4%	2%	7%	11%	11%	14%	17%	40%	28%	17%	19%	27%	21%	23%	19%	16%	13%	16%	6%	6%	14%	5%	21%	26%	16%	3401%
Guangdong	5%	7%	9%	11%	16%	14%	14%	13%	22%	24%	10%	19%	28%	21%	27%	8%	9%	4%	27%	19%	20%	18%	13%	25%	28%	16%	4137%
Guangxi	8%	4%	4%	3%	7%	8%	13%	23%	23%	24%	20%	24%	22%	21%	19%	17%	9%	5%	22%	10%	12%	21%	10%	14%	28%	15%	2810%
Hainan	8%	12%	6%	2%	13%	15%	17%	20%	26%	52%	23%	34%	32%	19%	20%	11%	11%	6%	12%	8%	7%	6%	3%	8%	4%	15%	2857%
Chongqing	-6%	1%	1%	3%	12%	14%	-1%	14%	56%	45%	13%	30%	39%	24%	28%	24%	2%	49%	22%	14%	8%	20%	8%	60%	26%	20%	7726%
Sichuan	4%	9%	6%	1%	10%	10%	15%	18%	31%	33%	13%	22%	40%	27%	24%	15%	15%	8%	16%	11%	7%	14%	12%	27%	22%	16%	3997%
Guizhou	2%	7%	3%	4%	10%	13%	19%	31%	45%	28%	20%	22%	26%	24%	22%	20%	15%	9%	17%	15%	14%	13%	17%	27%	24%	18%	5558%
Yunnan	4%	6%	4%	0%	6%	5%	20%	20%	28%	25%	14%	26%	28%	22%	19%	15%	11%	8%	6%	5%	3%	12%	16%	32%	28%	14%	2603%
Tibet	-4%	24%	19%	14%	10%	31%	10%	58%	49%	22%	21%	24%	38%	21%	20%	23%	11%	20%	14%	18%	26%	23%	21%	13%	-64%	18%	3588%
Shaanxi	2%	12%	9%	-11%	9%	8%	9%	7%	57%	30%	24%	24%	31%	32%	28%	21%	18%	11%	18%	8%	14%	11%	24%	32%	20%	18%	5272%
Gansu	-2%	7%	4%	6%	11%	11%	17%	16%	27%	23%	8%	39%	35%	14%	19%	19%	15%	9%	14%	5%	8%	9%	14%	28%	17%	15%	2825%
Qinghai	3%	11%	3%	-11%	6%	12%	20%	23%	38%	26%	23%	26%	34%	25%	25%	12%	14%	6%	20%	17%	11%	17%	14%	12%	23%	16%	3926%
Ningxia	-3%	5%	8%	4%	10%	10%	17%	20%	43%	38%	17%	19%	30%	29%	27%	25%	13%	-4%	32%	11%	6%	26%	11%	41%	25%	18%	5808%
Xinjiang	3%	4%	13%	-2%	4%	14%	24%	26%	44%	29%	8%	26%	30%	22%	16%	21%	10%	22%	20%	11%	9%	13%	19%	26%	33%	18%	5397%

FONTE: National Bureau of Statistics of China. Elaboração própria.

Apêndice 4 – Crescimento anual da despesa por província entre 1994 e 2019

Região	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	Média de crescimento anual	Crescimento total
Beijing	-1%	9%	7%	12%	27%	8%	13%	14%	19%	17%	18%	19%	27%	23%	18%	22%	17%	12%	26%	25%	27%	7%	40%	21%	57%	19%	7419%
Tianjin	15%	-5%	-11%	14%	12%	13%	19%	19%	30%	22%	30%	29%	24%	23%	18%	20%	18%	13%	25%	19%	14%	12%	8%	21%	29%	17%	4817%
Hebei	8%	16%	10%	7%	20%	6%	8%	15%	25%	20%	25%	25%	28%	21%	25%	21%	12%	12%	24%	18%	16%	11%	17%	21%	19%	17%	5066%
Shanxi	10%	14%	10%	0%	11%	2%	10%	17%	22%	24%	19%	25%	15%	37%	29%	25%	24%	15%	29%	21%	13%	15%	8%	18%	27%	18%	5179%
Inner Mongolia	6%	7%	0%	6%	10%	5%	8%	15%	31%	18%	32%	34%	33%	19%	21%	26%	14%	23%	29%	24%	17%	19%	13%	24%	10%	18%	5395%
Liaoning	8%	9%	7%	2%	-12%	-2%	14%	17%	22%	19%	25%	22%	24%	18%	29%	19%	14%	9%	23%	13%	17%	15%	8%	15%	22%	14%	2469%
Jilin	4%	2%	4%	11%	10%	6%	11%	12%	23%	21%	25%	34%	23%	14%	24%	24%	13%	11%	25%	11%	23%	13%	15%	20%	16%	16%	3661%
Heilongjiang	7%	1%	10%	5%	17%	2%	6%	14%	24%	20%	22%	30%	23%	23%	13%	23%	6%	11%	25%	13%	31%	11%	12%	20%	23%	16%	3419%
Shanghai	-2%	11%	9%	12%	26%	9%	8%	7%	19%	10%	15%	19%	22%	9%	19%	27%	26%	22%	16%	14%	14%	10%	25%	28%	36%	16%	4054%
Jiangsu	8%	10%	6%	3%	14%	9%	11%	13%	27%	22%	24%	27%	27%	20%	28%	25%	22%	18%	23%	22%	14%	12%	22%	23%	27%	18%	6181%
Zhejiang	16%	15%	8%	5%	29%	9%	14%	8%	20%	21%	20%	22%	23%	16%	19%	19%	20%	26%	38%	25%	20%	15%	16%	19%	18%	18%	6469%
Anhui	12%	6%	12%	5%	12%	7%	10%	20%	28%	21%	30%	32%	32%	32%	19%	19%	11%	13%	25%	12%	19%	14%	18%	32%	46%	20%	7826%
Fujian	5%	3%	10%	7%	21%	8%	18%	19%	30%	20%	24%	25%	25%	23%	15%	14%	14%	7%	15%	16%	10%	14%	12%	17%	25%	16%	3587%
Jiangxi	13%	11%	11%	5%	14%	12%	15%	19%	32%	23%	29%	34%	30%	23%	24%	19%	12%	20%	27%	8%	19%	15%	16%	19%	20%	19%	6840%
Shandong	6%	9%	6%	6%	15%	7%	13%	18%	21%	27%	21%	20%	23%	25%	23%	18%	17%	14%	23%	11%	13%	15%	18%	30%	26%	17%	4809%
Henan	10%	12%	10%	10%	13%	8%	12%	18%	24%	18%	27%	22%	30%	29%	27%	23%	14%	24%	14%	16%	19%	11%	14%	23%	22%	18%	5892%
Hubei	10%	7%	6%	5%	24%	13%	16%	17%	29%	20%	27%	29%	22%	34%	20%	20%	6%	6%	31%	10%	20%	25%	13%	22%	18%	18%	5709%
Hunan	7%	9%	8%	11%	14%	7%	14%	17%	30%	22%	25%	30%	27%	22%	21%	25%	8%	23%	24%	11%	14%	19%	6%	25%	15%	17%	5204%
Guangdong	10%	5%	12%	5%	40%	9%	14%	10%	24%	25%	15%	20%	24%	12%	24%	9%	11%	15%	22%	12%	17%	21%	14%	14%	26%	16%	4050%
Guangxi	10%	8%	11%	9%	17%	8%	7%	17%	27%	24%	25%	32%	35%	19%	20%	14%	6%	19%	36%	15%	13%	16%	9%	12%	13%	17%	4583%
Hainan	10%	17%	5%	11%	13%	9%	11%	17%	34%	20%	36%	46%	40%	15%	19%	21%	14%	17%	23%	13%	3%	13%	7%	7%	6%	17%	4545%
Chongqing	7%	5%	8%	6%	15%	8%	1%	19%	50%	32%	27%	32%	29%	22%	23%	16%	12%	29%	27%	25%	19%	25%	27%	-	-	20%	6004%
Sichuan	7%	12%	9%	7%	10%	9%	14%	17%	10%	19%	22%	68%	31%	25%	21%	22%	4%	18%	31%	24%	13%	17%	11%	17%	17%	18%	5607%
Guizhou	18%	9%	8%	8%	11%	15%	12%	23%	38%	19%	30%	32%	30%	17%	24%	26%	5%	15%	37%	18%	28%	17%	14%	17%	15%	19%	7914%
Yunnan	11%	6%	14%	6%	6%	8%	15%	22%	28%	17%	33%	30%	27%	17%	15%	13%	11%	6%	20%	10%	15%	5%	16%	15%	15%	15%	3223%
Tibet	11%	17%	6%	15%	17%	17%	12%	19%	38%	17%	24%	38%	38%	8%	39%	-8%	6%	32%	74%	13%	17%	19%	4%	6%	15%	20%	7120%
Shaanxi	8%	10%	10%	0%	10%	8%	10%	13%	32%	20%	29%	36%	28%	29%	24%	23%	3%	16%	29%	32%	24%	15%	19%	19%	20%	19%	6587%
Gansu	5%	14%	5%	6%	16%	10%	12%	15%	22%	18%	29%	43%	28%	23%	20%	19%	9%	16%	25%	27%	18%	17%	17%	12%	12%	18%	5360%
Qinghai	13%	8%	0%	1%	12%	10%	6%	20%	30%	53%	34%	29%	31%	26%	24%	13%	3%	17%	48%	23%	26%	21%	11%	14%	14%	19%	7249%
Ningxia	1%	3%	9%	10%	14%	8%	7%	22%	27%	29%	33%	34%	25%	21%	30%	16%	-8%	22%	54%	23%	10%	34%	14%	28%	19%	19%	7322%
Xinjiang	6%	8%	12%	9%	15%	8%	13%	19%	34%	26%	27%	33%	17%	31%	23%	14%	2%	37%	38%	15%	14%	15%	10%	19%	36%	19%	7376%

FONTE: National Bureau of Statistics of China. Elaboração própria.