

## O SISTEMA TRIBUTÁRIO DA CHINA: UM OLHAR A PARTIR DO BRASIL

**Pedro Humberto Bruno de Carvalho Junior**

Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea; e doutor em política tributária.

*E-mail:* <pedro.carvalho@ipea.gov.br>.

**Ticiania Gabrielle Amaral Nunes**

Pesquisadora do PNPD na Dinte/Ipea; e mestranda em estudos da China contemporânea na Renmin University of China. *E-mail:* <ticiania.nunes@ipea.gov.br>.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2778>

Este estudo descreve o sistema federativo e tributário da República Popular da China, bem como as políticas tributárias adotadas no combate à crise da covid-19. Com relação ao sistema federativo, há cinco níveis de governo na China:

- governo central;
- províncias (22), regiões autônomas (5), regiões administrativas especiais (Hong Kong e Macau) e cidades diretamente subordinadas ao governo central (Beijing, Chongqing, Shanghai e Tianjin), sendo 33 no total;
- subprovíncias (15) e prefeituras (318), sendo no total 333 jurisdições;
- condados (1.863) e distritos em nível de condado (973), sendo no total 2.836 jurisdições; e
- municípios (entre distritos urbanos e povoados rurais), sendo no total 38.741 jurisdições.

A constituição chinesa não determina os poderes e responsabilidades dos níveis de governo, e essas relações acabam sendo regidas por práticas políticas informais, havendo tanto uma distribuição eficiente das responsabilidades quanto sobreposição de funções. Alguma orientação para os arranjos fiscais intergovernamentais é estabelecida pela Lei Orçamentária, que apenas fornece uma divisão genérica entre as responsabilidades dos governos central e subnacionais. Os governos abaixo do nível de província se reportam direta ou indiretamente ao governo provincial e cumprem seus deveres de acordo com os regulamentos provinciais, os quais devem estar sempre em conformidade com as políticas macroeconômicas deliberadas pelo Conselho de Estado e pelo Congresso Nacional.

O sistema tributário chinês foi consolidado na reforma fiscal de 1994, em um contexto de reformas ainda mais amplas na administração pública. No entanto, os governos subnacionais dispõem de pouca autonomia na estruturação dos seus impostos, já que a base de cálculo e as alíquotas costumam ser definidas centralmente. O governo central também determina a parcela de cada imposto subnacional a ser transferida para o próprio governo central e para os demais níveis de governo. Essa centralização da arrecadação a partir da reforma de 1994 não foi acompanhada pela centralização das despesas, gerando uma crescente pressão orçamentária nos governos subnacionais. Atualmente, os governos locais arcam com pelo menos 85% das despesas na provisão de serviços públicos, sustentando um déficit contínuo há anos.

As transferências do governo central para as províncias se dividem em dois tipos: gerais ou específicas. As transferências gerais se dividem em três categorias. A primeira consiste em uma compensação pela redução de impostos, para ressarcir a perda de receitas após a reforma de 1994. A segunda consiste em uma equalização para reduzir as disparidades socioeconômicas entre as províncias. A terceira consiste em transferências vinculadas à seguridade social e educação. As transferências específicas (mais frequentes e volumosas) são usadas para financiar políticas, programas ou atividades específicas, geralmente em fundos de contrapartida.

Em 2014, houve uma nova reforma fiscal que estabeleceu um orçamento unificado para todos os níveis da administração pública. Anteriormente, as despesas governamentais eram listadas como orçamentárias

# SUMEX

e extraorçamentárias, o que conferia margem para manipulação e má administração dos recursos públicos. Outro ponto foi a permissão para que os governos locais emitissem dívidas sob controle do governo central. Até 2014 eles eram proibidos de realizar empréstimos diretamente, mas criavam entidades para realizá-los ou ingressavam em parcerias público-privadas com o intuito de obter financiamento. A utilização dessas manobras gerou um enorme endividamento dos governos locais (principalmente a partir de 2008) que atingiu US\$ 12 trilhões em 2014. Algumas das possibilidades apontadas para que o sistema fiscal da China se torne mais estável têm sido a centralização da seguridade social, o aumento das transferências intergovernamentais e a flexibilização dos limites para o empréstimo dos governos locais (Wingender, 2018).

A reforma de 2014 também promoveu uma grande alteração no sistema tributário com a criação da Administração Tributária do Estado (ATE), resultante da fusão de várias agências fiscais dos governos central e locais com o objetivo de modernizar, simplificar e tornar mais eficiente o processo de arrecadação e distribuição das receitas.

**TABELA 1**  
**China: impostos vigentes por categoria e participação na arrecadação total e no produto interno bruto (PIB) (2019)**  
(Em %)

Categoria	Imposto	Arrecadação	PIB
Receitas tributárias		100,0	21,9
Receitas de impostos		73,1	16,0
Consumo	Imposto sobre o valor adicionado (IVA)	29,5	6,5
	Específicos (Excise Tax)	6,0	1,3
	Manutenção urbana e educação	2,2	0,5
	Aduaneiro	1,3	0,3
	Aquisição de veículos	1,6	0,3
	Outros	0,5	0,1
	<b>Total</b>		<b>41,1</b>
Renda	Indivíduos	4,7	1,0
	Empresas	16,7	3,7
	<b>Total</b>		<b>21,4</b>

(Continua)

(Continuação)

Categoria	Imposto	Arrecadação	PIB
Propriedade	Valorização imobiliária	2,9	0,6
	Transferência de imóveis	2,8	0,6
	Imóveis não residenciais ou alugados	1,3	0,3
	Selo sobre escrituras ou negócios	1,1	0,2
	Uso da terra urbana	1,0	0,2
	Uso da terra rural	0,6	0,1
<b>Total</b>		<b>9,7</b>	<b>2,0</b>
Regulatórios		0,9	0,2
Contribuições sociais	Sobre salários e folha	26,9	6,1

Fonte: ATE e OCDE.

Elaboração dos autores.

Conforme a tabela 1, existem basicamente dezoito impostos na China, além das contribuições sociais sobre os salários dos trabalhadores e a folha de salários dos empregadores. O IVA é o mais importante, representando 30% da arrecadação, seguido pelo imposto de renda corporativo e, por fim, por três impostos incidentes sobre a compra de imóveis (valorização da terra, transferência imobiliária e selo sobre escrituras).

O IVA possui uma alíquota padrão de 13%; uma alíquota reduzida de 9% para alimentos, alguns serviços públicos e outros bens meritórios; 6% para serviços financeiros, educação, saúde, entre outros; e 3% para pequenas empresas (reduzida para 1% durante a pandemia).

O imposto para manutenção e construção urbana e os adicionais para educação são impostos locais incidentes sobre o valor pago do IVA ou do Excise Tax. A alíquota combinada depende da localização: 12% para cidades, 10% para demais condados ou municípios e 6% para zonas rurais. Por exemplo, a alíquota efetiva de uma venda com alíquota padrão do IVA de 13% localizada em cidade seria de 1,56%.

O Excise Tax envolve a tributação de quinze bens específicos que causam externalidades negativas, podendo ter alíquota *ad valorem* ou por unidade. Os principais bens são fumo (até 45%), combustíveis (por exemplo, 1,5 CNY – yuan chinês – por litro de gasolina, representando cerca de 20% do valor pago pelo consumidor em 2021) e automóveis (entre 3% e 40%).

As tarifas aduaneiras chinesas são bastante seletivas e, entre os quinze principais itens da pauta de exportação brasileira em 2019, as alíquotas médias foram:

- 0% para petróleo, minério de ferro, manganês, celulose e frango;
- 2% para nióbio e cobre, e 3% para soja;
- 10% para fumo, 12% para carne bovina e suína, e 14% para algodão; e
- 32,5% para açúcar de cana.

A China possui um sistema dual do imposto de renda pessoal, aplicando alíquotas progressivas entre 3% e 45% para salários e empresários autônomos e de 20% para ganhos de capital, dividendos, juros e aluguéis. A arrecadação representou apenas 4,7% da receita tributária e 1% do PIB em 2019.

O imposto de renda corporativo incide sobre o lucro tributável de empresas nacionais ou estrangeiras com uma alíquota padrão de 25%. Além disso, como incentivo fiscal, certos setores têm redução de alíquota (desconsiderando as medidas de incentivo fiscal durante a pandemia):

- 15% para determinadas localidades como política de desenvolvimento regional;
- 10% ou 15% para empresas de alta tecnologia ou inovação e as da área ambiental; e
- 5% para pequenas empresas e 2,5% para microempresas.

Os impostos locais sobre a propriedade na China representaram 9,7% da arrecadação tributária e 2% do PIB em 2019, consistindo em sete impostos. Os mais importantes estão relacionados a seguir.

- Imposto sobre transferência imobiliária: as províncias devem escolher uma alíquota entre o intervalo de 3% e 5% a ser aplicada em cada transação imobiliária.
- Imposto sobre valorização imobiliária: consiste em uma alíquota progressiva entre 30% e 60% sobre a valorização imobiliária a ser paga no momento da venda do imóvel.
- Imposto predial: incide apenas sobre imóveis comerciais (valor de aquisição) ou os residenciais alugados (valor do aluguel). As alíquotas são de 1,2% para imóveis comerciais próprios, 12% para o aluguel anual de imóveis comerciais e 4% para imóveis residenciais.

O sistema de seguridade social da China, administrado de maneira descentralizada pelos governos locais, atingiu 1 bilhão de indivíduos em 2019, um crescimento considerável, já que em 1989 apenas 7% da população adulta tinha acesso ao sistema. No entanto, a pensão básica mensal é em

média 40 Int\$ na maioria das províncias, 30% abaixo da linha de pobreza do Banco Mundial (57 Int\$). De acordo com Cai e Yue (2020), as transferências da previdência têm tido um papel positivo na redução da desigualdade, em que as pensões do setor formal são regressivas, enquanto os benefícios de renda básica e de pensão rural têm efeitos progressivos. A pressão demográfica é outro ponto da agenda, visto que a idade média de aposentadoria na China é de apenas 54 anos.

As contribuições sociais têm representado cerca de um quarto da arrecadação tributária total da China, consistindo em seis contribuições incidentes tanto sobre os salários dos trabalhadores quanto sobre a folha salarial dos empregadores: i) fundo de pensão; ii) fundo de saúde; iii) seguro-desemprego; iv) seguro para acidente de trabalho; v) seguro maternidade; e vi) fundo habitacional. As alíquotas e o sistema de benefícios são estabelecidos pelos governos locais. Em Xangai e Beijing, por exemplo, a alíquota para o fundo de previdência é de 8% para o trabalhador e 16% para o empregador, enquanto no fundo de saúde a alíquota é de 2% para o trabalhador e 10% para o empregador.

Durante a crise da covid-19 foram registradas diferenças significativas na capacidade de resposta de cada país em incentivar suas economias, ressaltando a importância da carga tributária preexistente. Em 2020, os países do Grupo dos Vinte (G20) que registraram os maiores estímulos fiscais como proporção do PIB foram Alemanha (24,8%), Itália (14,6%), Reino Unido (14%) e Estados Unidos (13,6%). Nos países do BRICS o indicador foi mais reduzido: Brasil (8,5%), África do Sul (6,9%), China (6,2%), Índia (5,2%) e Rússia (2,5%).

As medidas adotadas mais frequentemente pelos países abrangeram os seguintes aspectos: i) adiamentos do imposto de renda corporativo; ii) extensão de prazo para recuperação dos prejuízos das empresas; iii) incentivos fiscais para investimentos; iv) adiamento, reduções e reembolsos de IVA; e v) créditos e deduções no imposto de renda pessoal (OECD, 2021). Essas políticas tiveram grande correlação com a carga tributária: países com carga tributária acima de 35% do PIB tenderam a modificar o imposto de renda pessoal e a transferir renda diretamente às famílias mais afetadas. Países com carga tributária entre 25% e 35% do PIB, mais dependentes de impostos

# SUMEX

indiretos, tenderam a reduzir o IVA e o imposto de renda corporativo. Por fim, países de menor renda e carga tributária tenderam a conceder incentivos fiscais a investimentos (sem resultados concretos).

Após a restritiva quarentena no início de 2020, a economia chinesa foi a única grande economia mundial a não ter recessão, com crescimento de 2,3% em 2020, ante a recessão mundial de 3,6%. Segundo o Fundo Monetário Internacional (FMI), houve uma ênfase substancial no investimento público e no auxílio às empresas. Huang *et al.* (2021) mostram que 85% das pequenas e médias empresas não conseguiriam sobreviver à crise sem que houvesse auxílio do governo chinês. De fato, as medidas de incentivo estiveram mais centradas nas empresas privadas e no investimento público em infraestrutura do que em transferência direta de renda às famílias.

Os incentivos tributários foram fundamentais na recuperação econômica chinesa e ocasionaram uma redução da arrecadação em 2020 de apenas 3,9% em relação a 2019. Não obstante, a arrecadação em 2021 aumentou 10,7% em relação a 2020. Resumidamente, as principais medidas tributárias consistiram em:

- redução do IVA para pequenas empresas de 3% para 1%;
- adiamento do imposto de renda corporativo e isenção para pequenas empresas, bem como dedução na aquisição de equipamentos e materiais (até 2023);
- isenção, redução ou adiamento das contribuições sociais do empregador;
- prorrogação para recuperação dos prejuízos fiscais de cinco para oito anos;
- reembolso de 100% a 200% para despesas em pesquisa e desenvolvimento (P&D) (sob condições, até 2023), bem como reembolso do IVA sobre máquinas e insumos em P&D.

O estudo conclui que a China possui o sistema fiscal, federativo e tributário centralizado, e reformas recorrentes tornaram o sistema tributário moderno e condizente em boa parte com as melhores práticas internacionais. O país conta com IVA e um imposto de renda corporativo centralizado e com alíquotas simplificadas, além de um Excise Tax sobre combustíveis, bebidas e cigarros. O imposto de renda pessoal é progressivo sobre o trabalho e proporcional sobre ganhos de capital, mas não possui uma arrecadação significativa. Todavia, os impostos locais são complexos:

três deles incidem sobre transações imobiliárias, além de dois adicionais locais sobre IVA para financiar infraestrutura urbana e educação. A China ainda não possui um imposto predial sobre imóveis residenciais próprios – similar ao Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no Brasil –, bem como um imposto sobre heranças e doações e um imposto sobre a riqueza líquida, medidas que trariam maior progressividade na tributação (junto com o fortalecimento do imposto de renda pessoal). As contribuições sociais são a segunda maior fonte de arrecadação, e a previdência chinesa gerida em nível local tem se expandido no número de beneficiários, mas possui viés regressivo, beneficiando mais os trabalhadores formais por meio dos fundos e concedendo baixos benefícios de renda mínima. Os incentivos fiscais no enfrentamento da crise da covid-19 foram exitosos, devido à baixa perda de arrecadação *vis-à-vis* o crescimento econômico verificado. O estudo então recomenda que a China centre maior atenção em medidas para fortalecer as finanças dos governos locais, dando-lhes maior autonomia na formulação da política tributária, e que o governo central promova políticas que deem maior progressividade ao sistema tributário para atenuar o crescimento da desigualdade, intensificado no período pós-pandemia.

## REFERÊNCIAS

- CAI, M.; YUE, X. The redistributive role of government social security transfers on inequality in China. **China Economic Review**, v. 62, p. 1-10, 2020.
- HEILMANN, S. **China's political system**. London: Rowman and Littlefield, 2017.
- HUANG, Y. *et al.* Saving China from the coronavirus and economic meltdown: experiences and lessons. In: BALDWIN, R.; MAURO, B. W. di (Ed.). **Mitigating the covid economic crisis: act fast and do whatever it takes**. London: CEPR Press, 2021. p. 77-91.
- OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Tax policy reforms 2021: special edition on tax policy during the covid-19 pandemic**. Paris: OECD, 2021.
- WINGENDER, P. **Intergovernmental fiscal reform in China**. Washington: IMF, 2018. (IMF Working Papers, n. 88).