

Reformas económicas en China y el desempeño de su federalismo fiscal^{*,**}

JORGE MARTÍNEZ-VÁZQUEZ^{***}
Andrew Young School of Policy Studies
Georgia State University

Resumen

Este artículo analiza el federalismo fiscal en China en prácticamente tres décadas y media desde la apertura comercial al final de los setenta. Interesa responder si en el extremadamente rápido crecimiento de su economía tuvo que ver su federalismo, la composición regional y los niveles de gobierno para no solo el financiamiento y la inversión extranjera directa, sino las interacciones dentro y a lo ancho de las provincias. Para esto, se evalúa si hubo cierto paralelismo entre reformas económicas y reformas fiscales y si se ahondaron las disparidades regionales y cómo se ha abordado para lograr una equidad espacial y personal en el ingreso. El análisis organiza la información de variables económicas en las décadas que concurren al cambio del siglo y las posteriores a este, asociando por un lado, las reformas fiscales con las económicas en la experiencia fuerte de apertura y diseño de mercados y en segundo, las transferencias y equalización de las transferencias dentro de cada región y entre regiones. En esto último, el análisis se provee de una base para evaluar cualitativa y cuantitativamente el impacto de la equalización en disparidades fiscales regionales del actual sistema de transferencias fiscales. Se discute los problemas más importantes y las opciones para su reforma, en particular utilizando información de 1995-2011 a nivel de las provincias y en 1995-2005 a nivel de condado, observado la tendencia de las disparidades dentro y extensivamente generadas por recursos propios.

Palabras Clave: Federalismo Fiscal China, Crecimiento, Reformas económicas y Fiscales, Impuestos, Transferencias, Equalización

Clasificación JEL: H5, H6, H7

Economic reforms in China and the performance of its fiscal federalism

Abstract

This article analyses fiscal federalism in China over a period of almost three decades and a half. It begins with the opening up of trade at the end of the seventies. The focus is on whether in the extremely repaid growth of the economy, its federalism, regional composition, and levels of government had a role to play not only in the area of finance and direct foreign investment but also in the interactions within and between provinces. To this end, we evaluate whether there was a certain parallelism between economic reforms and fiscal reforms. We look at whether regional disparities deepened and how measures were introduced to achieve both spatial and personal equity in income.

The analysis organizes information on economic variables in the decades which occur around the change of century and shortly afterwards. These associate on the one hand fiscal reforms with economic reforms in terms of the powerful experience of economic opening and market design and secondly transferences and the equalization of transferences inside each region and across regions. In the case of the latter, the analysis is based on a qualitative and quantitative evaluation of the impact of equalization in regional fiscal disparities in the current system of fiscal transferences. The most important problems are discussed including the options for

Recibido: 17/12/2019; *Aceptado:* 03/03/2020

* Este trabajo retoma partes de los artículos de "Fiscal Federalism and Economic Reform in China" de Roy Bahl y Jorge Martínez Vázquez en *Federalism and Economic Reform: International Perspectives*, Cambridge University Press, 2006. El artículo "Falling Short: Intergovernmental Transfer in China" de Yongzheng Liu, Jorge Martínez-Vázquez y Baoyun Qiao, publicado en 2014 en *Public Finance and Management*, Vol 14, Number 4, pags 374-398. El artículo *Frozen in Time: The much Needed Reform of Expenditures Assigment in China*" de Yongzheng Liu, Jorge Martínez-Vázquez y Baoyun Qiao (2015), Documento de Trabajo. Georgia University. Se agradece a las editoras y a los autores su cooperación para hacer viable esta nueva versión en castellano.

** La traducción del inglés al castellano estuvo a cargo del Editor en Jefe de la Revista de Economía Pública Local.

*** Agradezco a Juan J Jardón Urrieta la edición hecha para esta pieza de trabajo. La responsabilidad la comparte.

© 2017 REPUL. Esta obra está bajo una licencia [CC BY NC 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

reform. In particular, we use information from 1995 to 2011 at a country level looking at the tendency of disparities generated both within and more widely by their own resources.

Key words: Fiscal federalism China, Growth, Economics Reforms, Fiscal Reforms, Grants, Equalization

JEL Classification: H5, H6, H7

I.Introducción

Como resultado de la historia, la grandeza de su territorio y potencia económica, China es una fuerza que se impone con 9.6 millones de Km² y 1.39 billones de habitantes en 2017. Con una geografía variada y vasta que va de oeste a este con superficies y valles secos en algunas de ellas, pero pasando por altitudes en el centro y terminando hacia las costas templadas y altitudes bajas que han facilitado la comunicación y la transportación ([Figura 1](#)). Debido a esta geografía dispar, las políticas oficiales abiertas, riqueza y bienestar económico que se incrementa monótonamente de oeste a este, constituyen una realidad que condiciona de manera significativa el pasado, presente y futuro del federalismo fiscal en China.

La forma convencional de presentar a las provincias geográfica y económicamente se describe en el Cuadro 1([a y b](#)) donde se observa: la región del norte que incluye las ciudades más grandes y ricas como Beijing y Tianjin. Estas dos ciudades que junto con Shanghai al este y Chongqing en la región suroeste, adquieren el status de estados provincia, como lo son Moscú y San Petesburgo en Rusia. La región del norte contiene la provincia relativamente pobre en el interior de Mongolia. La región noreste, conocida como Manchuria, integrada por varias provincias relativamente ricas, con un historial manufacturero que data de la ocupación japonesa en la primera parte del Siglo XX (sxx). El enclave más rico del país con la Ciudad de Shanghai y su zona costera o provincias aglomerados que va desde Shandong a Funjian. La mayoría de estas provincias han sido lugar de recepción de inversión directa extranjera desde que se da la apertura de política abierta que inició en 1978. Estas provincias tienen altos niveles de ingreso per cápita. La región central sur, incluye provincias fértiles y agrícolas formadas en su interior por los grandes ríos el Amarillo y el Yahgtze, exceptuando la provincia de Shandong que es más bien parte de la región del este. La región central incluye la provincia costera de Guandong (geográficamente situada junto a Hong Kong), que para el cambio de siglo forma más del 10% PIB de China. Las provincias de la región suroeste tienen clima húmedo, pero en terrenos montañosos. La región noroeste es geográficamente más aislada, con clima árido y es habitada principalmente por minorías étnicas. En estas dos últimas regiones en el oeste se ubican muchas de las provincias más pobres del país.

La gobernanza de China parece estar descentralizada. Los gobiernos locales están organizados de manera jerárquica donde cada nivel de gobierno reporta a su nivel de más arriba ([Figura 2](#)). Alrededor de 70% del gasto presupuestal del gobierno se hace a nivel subnacional. Esto es una proporción muy alta de acuerdo a estándares internacionales. Aproximadamente hay 47000 unidades de gobierno local, lo cual sugiere que el gobierno está muy cercano a su pueblo. No obstante, la comparación entre 2002 y 2012 está afectada por un refinamiento en la agrupación, se puede observar la reducción en los *townships*. Y aunque el país es un estado unitario, da la imagen de un Federalismo Fiscal (FF). Es decir, tiene una estructura jerárquica provincial y local de gobierno y cede a las provincias una libertad considerable en forma de sistema

intergubernamental que financia y regula sus gobiernos locales. En particular pueden compartir ingresos entre gobiernos locales dentro de una provincia de la manera que ellos deciden.

Sin embargo, en realidad el gobierno de China es mucho menos descentralizado que lo que indicaría la gran proporción de gasto estatal subnacional. Hay un elemento significativo de comando y control en el sistema intergubernamental fiscal que incluye varias leyes de gasto y numerosos mandatos de gasto. Los gobiernos subnacionales tienen vías estrechas para empoderarse y lograr ingresos formales. Estuvieron y se sigue así en cierto grado financiados primeramente por parte de impuestos centrales y transferencias. La estructura política de su gobernanza y su sistema fiscal intergubernamental quizás no facilitan que la economía capture las ganancias potenciales de las eficiencias que se desprenden de la descentralización fiscal.

Posterior a la apertura de los mercados, los gobiernos subnacionales reaccionaron contra esta descentralización creando un tipo de “federalismo por la puerta de atrás”, (Bahl 1999). Han sido emprendedores para negociar contratos con empresas, levantando cargas informales y manteniendo cuentas importantes fuera del presupuesto, pidiendo prestado indirectamente de los bancos estatales para cubrir sus déficits y levantando barreras al comercio para maximizar sus ingresos locales. En parte, eso llevó al gobierno a adoptar una reforma fiscal intergubernamental mayor en 1994 para recentralizar el sistema fiscal. Mientras parte de esta recentralización ha ocurrido, algunos de los incentivos para el emprendimiento fiscal por los gobiernos subnacionales todavía se mantienen.

El sistema actual de descentralización fiscal en China puede estar dando frutos, pero podría no ser sustentable en el largo plazo, asumiendo que el reto es dar a los gobiernos subnacionales incentivos para mejorar servicios públicos locales y promover crecimiento económico. Además, el país no puede dejar de reconocer que hay significantes disparidades regionales fiscales que tendrán que seguir resolviéndose. Por eso se dice que esta senda, incluye una revisión significativa del sistema fiscal intergubernamental.

Los objetivos de este artículo son el examinar el papel del FF en el crecimiento económico, su modernización y globalización de la economía desde las reformas encaminadas a favorecer el mercado iniciadas en 1979, y cómo a su vez, otras políticas económicas y fuerzas de la globalización han formado y condicionado el FF en China. Se indaga también años más recientes de ese FF y las disparidades regionales y la efectividad del sistema de transferencias para aminorar los efectos de desigualdad.

El trabajo se divide en 3 partes: la sección II estudia el proceso de reforma económica y las tendencias principales que quedan enmarcadas y condicionan el FF. Se presta atención especial al proceso de inversión directa extranjera y su impacto en el desarrollo regional y las disparidades económicas y fiscales en el país. Esta parte analiza el desempeño del extremadamente rápido crecimiento de su economía considerando los desarrollos regionales, las ventajas comparativas y la voluntad política de sostener un crecimiento en regiones más factibles dado las ventajas relativas previas a este periodo industrialización. El análisis se centra principalmente en las dos décadas anteriores a este Siglo XXI (SXXI) pues se piensa que de aquí departe una estructura de industrialización, una relación de gobiernos subnacionales y un FF en evolución.

La sección III contiene el examen de los retos que han sido presentados por el FF en el mismo periodo de la sección primera. Considera dos puntos centrales. Por un lado, aspectos del FF que están ligados inextricablemente a una política de impuestos y asuntos de la administración de los impuestos.¹ Por otro lado, el FF está condicionado por otras políticas económicas del estado en relación a cuestiones demográficas, el sector financiero, inversión extranjera, y la tendencia

¹Véase a Bahl (1999) quien ha investigado mucho este periodo.

globalizadora. El camino hacia adelante para un sistema mejorado de relaciones fiscales intergubernamentales en China, sin duda requerirá una reforma activa de la política fiscal y la administración de impuestos, pero también deberá buscar la reforma de políticas ajenas del dominio fiscal. Como es el caso de las reformas sobre política migratoria, sistema de pensiones, y asimismo, el sistema bancario tendrán un impacto considerable sobre la forma que tomará el FF.

La IV sección analiza la efectividad de los ajustes de la ecualización dados por el sistema de transferencias después de la reforma fiscal de 1994 y se indaga cómo ha evolucionado las políticas de descentralización en los órdenes de gobierno teniendo en cuenta periodos posteriores a la primera década y media del SXXI. Se indaga sobre la efectividad de las devoluciones fiscales y el sistema de ecualización, así como la magnitud de la distribución entre regiones y dentro de ellas utilizando un modelo econométrico. Importa conocer sobre las prácticas de financiamiento locales y las repercusiones de la reforma fiscal antes y en parte del presente siglo para calibrar el balance de la ecualización entre regiones y dentro de las regiones.

Finalmente se hacen algunas conclusiones.

II. Reformas Económicas y Federalismo Fiscal

Con las reformas de liberalización económica que inician en 1978 resultan las zonas económicas especiales en unas cuantas provincias en la costa, de manera que el gobierno de China deja atrás la idea de pretender una distribución igualitaria del ingreso (Yao y Zhu, 1998, 1998). Esta fue una decisión política significativa inspirada por Den Xiaoping de que algunas de las regiones del territorio tendrían que crecer más rápido durante los años iniciales de la reforma para poder beneficiar al resto del país en el futuro. La esencia de la reforma era desarticular progresivamente a la economía impulsada por la planeación estatal a favor de una asignación de recursos a través de las fuerzas del mercado.²

Ha tenido lugar una discusión considerable acerca de si la estrategia gradualista para la reforma adoptada por el gobierno en turno, proporcionó al país una ventaja respecto a la terapia de choque impulsada y adoptada en Rusia y otros países de Europa del este. Hay un acuerdo general en que la tasa de crecimiento durante este periodo de liberación ha sido extraordinaria. El [Cuadro 2](#) muestra la tasa de crecimiento de la producción per cápita de provincias y regiones y el total de China en varios años desde 1975. Aunque hay variaciones con situaciones mejores y peores, esos datos muestran que el crecimiento fue ampliado. Entre 1980 y 1999, el ingreso real per cápita aumentó cinco veces. Provincias que se beneficiaron al inicio por el flujo ingreso de inversión extranjera directa (IED) crecieron más rápido. Así, entre 1980 a 1999 la producción per cápita en las provincias de Jiangsu aumentó casi 16 veces y en la de Guandong aproximadamente 13 veces.

Algunas reformas institucionales fundamentales estuvieron en el fondo de esa tasa de crecimiento económico.³ En el sector agrícola, las reformas conocidas como “sistema de producción responsabilizada” (*production responsibility system*) y posteriormente “sistema de responsabilidad con contrato con el hogar” (*household contractresponsability system*) llevaron a un crecimiento significativo del ingreso en zonas rurales. Después de que el crecimiento del ingreso rural disminuyó a la mitad de los ochenta del siglo anterior, el gobierno se enfocó en el desarrollo

²De acuerdo a Wong (1998), para mediados de 1990, la proporción del PIB producido por el sector estatal había caído a menos del 20% y de acuerdo con SOEs (State-Owned Enterprise) esto significó un 45% del producto bruto industrial.

³Ver Yao y Zhu (1998) quienes han estudiado esto.

de empresas del pueblo y emprendimientos de ciudades pequeñas (ECP) para poder incrementar ingresos en zonas rurales y absorber a los campesinos sin empleo y/o granjeros sin actividad. En las zonas urbanas, los mayores cambios institucionales que permitieron el crecimiento económico, incluyeron la reforma en la gobernanza de las Empresas de Propiedad Estatal (State-Owned Enterprise, SOE'S) permitiendo compartir ganancias y retener ganancias, y también la introducción de nuevas formas de propiedad. Bajo ese sistema, tanto los propietarios privados como la IED fueron permitidos siendo esto último un poderoso motor de crecimiento económico.

Las reformas económicas generales se acompañaron de varias reformas fiscales. Después de cierta experimentación durante 1978-1983, el gobierno introdujo la primera reforma per cápita comprendida en el sistema fiscal en 1984 conocida como "Sistema de Responsabilidad Fiscal" (SRF). Esto era un sistema contractual que implicó periodos fijos, en los cuales generalmente los gobiernos locales tenían el permiso para retener parte de los ingresos fiscales recaudados después de la entrega de una suma fija al gobierno central. El sistema pudiera reflejar compatibilidad con incentivos porque los gobiernos locales podían retener más ingresos si recaudaban más impuestos. Sin embargo, el SRF conllevó varios problemas importantes para el gobierno central. Los gobiernos locales encontraron maneras para contribuir con menos recursos fiscales al gobierno central, por ejemplo, proporcionando a empresas locales exenciones fiscales a costa de los ingresos del gobierno central, o escondiendo los recursos que pertenecían al gobierno central mediante fondos extra presupuestales. Esos problemas hicieron bajar la proporción de la participación de los ingresos totales del gobierno central y también condujeron a una participación inferior de ingresos presupuestales del total del PIB. Dadas las deficiencias del sistema contractual, el gobierno central adoptó el Sistema de Compartición Impuestos (SCI) (*TaxSharingSystem*, TSS) en 1994. Luego, la reforma 1994 fue impulsada debido a la pérdida de control del gobierno sobre el sistema fiscal. El gobierno no era capaz de generar ingresos para sus programas, ni podía hacer cumplir uniformidad en la aplicación de las leyes fiscales y en consecuencia, sus iniciativas fiscales irían al fracaso debido a negociaciones y prácticas fuera de presupuesto por parte de los gobiernos sub nacionales. Hubo cinco preocupaciones principales que la reforma iba a solucionar:

- 1) La participación de ingresos del PIB estaba cayendo frente a necesidades presupuestales significantes. La participación del impuesto / PIB cayó de 23% en 1985 a 11% en 1994.
- 2) El reclamo del gobierno central sobre los ingresos totales nacionales estaba disminuyendo con relación a los gobiernos subnacionales. El gasto presupuestal del gobierno central constituyó un 65% de los gastos de los gobiernos subnacionales en 1985 pero solo 43% para 1994.
- 3) El gobierno central estaba perdiendo su capacidad para orientar la política fiscal hacia los gobiernos subnacionales, y estos se estaban volviendo más agresivos respecto a crear sus propias políticas. Esas políticas comúnmente fueron informales pero efectivas. Por ejemplo, los gobiernos locales influyeron en el esquema de la administración de impuestos en la manera en la que se retenían y se evaluaban los impuestos, y así negociaron contratos fiscales con empresas locales y usaron impuestos y gastos extra presupuestales.
- 4) El derecho fiscal basado en el derecho nacional se volvía más irregular en la medida en que los gobiernos utilizaron poderes discrecionales. El monto de impuesto pagado por una empresa podría ser más una función de los acuerdos hechos con el gobierno local que con la ley fiscal nacional. El sistema se volvía menos transparente y más un acercamiento al de "puerta de atrás" dentro del enfoque del federalismo fiscal.
- 5) La estructura impositiva tenía la necesidad de adoptar técnicas modernas para avanzar hacia un sistema menos complejo, y proveer incentivos propios para las decisiones sobre

el manejo de empresas para poder alejar estas prácticas, pero a partir de una función regulatoria.

El SCI (o TSS) de 1994 fue bastante exhaustivo en el que se tenía una cobertura de política fiscal y una administración de impuestos y las relaciones fiscales intergubernamentales. Sin embargo, esto no trajo ningún aspecto importante respecto a la asignación de gasto.

Política fiscal. Las reformas de política fiscal se dirigían más a la modernización de la estructura fiscal. Los elementos principales fueron: i) El número de impuestos en el sistema se redujo de 32 a 18, reduciendo así la complejidad del sistema, ii) La tasa de impuesto del ingreso marginal para empresa se redujo 55% a 35% y los sobrepuestos se eliminaron; el calendario de tasas de impuestos se unificó con el fin de sujetar a todas las empresas (sin tomar en cuenta al propietario) al mismo régimen; la deducción de pagos de préstamo principal no se permitió y fue adoptado un calendario de depreciación acelerada, iii) La práctica de permitir a los gobiernos locales negociar contratos fiscales con empresas individuales fue prohibida, iv) El sistema indirecto de impuestos (con tres impuestos principales y 250 tasas) fue simplificado. El IVA fue expandido, además, un sistema de facturas de crédito para determinar el IVA, y algunas exenciones en ciertos bienes de consumo fueron adoptados.

El impuesto administrativo. Antes de 1994 se caracterizó por tener “Lealtades divididas”. Mientras que técnicamente, personal oficial de impuestos eran empleados del gobierno central, hubo relativamente poca supervisión central. Los enlaces con el gobierno local y con las empresas locales eran mucho más cercanos. Se decía que las administraciones locales de impuestos influyeron en el patrón de recaudación de impuestos de tal manera que de hecho ellos eran los que hacían la política fiscal. La reforma 1994 creó administraciones fiscales separadas a nivel central y local. Establecieron una oficina local de impuestos bajo la supervisión directa del gobierno local, con responsabilidades, entre ellas, la administración de impuestos sobre la renta. La administración fiscal del gobierno central tendría la responsabilidad de retener el IVA y todos los impuestos sobre las empresas centralizadas.

La reforma de 1994 del *sistema fiscal intergubernamental* tenía el objetivo de reducir el grado en el cual los gobiernos locales podían negociar los resultados, con la idea de obtener una mayor proporción de ingresos para el gobierno central. Si tenían éxito, podrían mantener el sistema. Los elementos principales de la reforma fueron: i) Los ingresos sobre impuestos sobre la renta se asignaron completamente a los gobiernos subnacionales. Eso tendría el propósito de reducir el incentivo de evitar compartir impuestos a través de acuerdos negociados con las empresas, ii) El IVA se quedó como impuesto en el gobierno central pero el 25% de los ingresos se compartían a partir de una base de fórmulas. Eso haría compartir ingresos más de *top down* que *bottom up*, iii) Gobiernos locales perdieron mucho de su autonomía por la -puerta de atrás- (ingresos extra presupuestales, influencia sobre la administración de impuestos y contratación con empresas) a favor de un programa más transparente y definido.

Las dos metas principales de la reforma 1994, consistentes en aumentar la proporción de ingresos gubernamentales en el PIB y el ingreso de gobierno central en el total de los ingresos presupuestales se logró después de varios años.

El potencial para el crecimiento futuro de China ha sido limitado por la asignación ineficiente de recursos debido a la baja movilidad de trabajo y capital.⁴ La baja movilidad de ingresos económicos ha sido en buena medida determinada por políticas gubernamentales introducidas por un socialismo planeado: en el caso del trabajo, un control estricto de migración bajo el sistema de registro de hogares (o *HUKOU*), y en el caso del capital, el papel clave corresponde todavía al sistema estatal bancario y la asignación de fondos bajo criterio de no mercado. Otra forma bastante diferente de incidir sobre el crecimiento económico puede ser la falta de instituciones democráticas. El crecimiento económico sostenido y la estabilidad macroeconómica requerirán primero solucionar problemas de migración y solucionar la modernización del sistema financiero y la reforma bancaria. Hay otros factores de la actual dinámica de población que debe ser tema de preocupación para el gobierno: el desempleo y la viabilidad a largo plazo de los fondos de pensiones. No obstante que se analizan cuestiones de migración, aspectos de desempleo y pensiones éstas no se discuten aquí, por ahora.⁵

La globalización económica ha sido uno de los motores más fuertes del crecimiento económico absorbiendo una gran parte de los fondos mundiales mediante la Inversión Extranjera Directa (IED). Sin embargo, el impacto de IED sobre el empleo, ingreso y crecimiento ha sido desigual en el país y en parte a las explícitas políticas del gobierno central (como el restringir la IED solo a unas zonas) y en parte debido a una geografía económica dada y considerando las ventajas comparativas de las regiones de la costa. Así, una desventaja posible del boom de la IED en China ha sido la exacerbación de disparidades económicas entre las diferentes regiones del país y posiblemente entre los habitantes urbanos y regionales dentro de cada región. La entrada reciente de China en la OMC puede reforzar dichos patrones del pasado a través de una protección menor de productos domésticos agrícolas y otras fuentes de ingreso en las provincias del interior.

La movilidad de mano de obra y capital en un entorno diferenciado regional no queda aislada del problema de migración, especialmente en el contexto del doble reto del crecimiento y desempleo y la viabilidad de fondos de pensiones. A su vez las implicaciones de la debilidad del sistema bancario y las reformas alternativas que se propusieron son aspectos que se analizan a continuación, pero sin dejar el tema de la falta de instituciones democráticas que ha impedido o está impidiendo que el país crezca de manera más equitativa. Se agrega a esto el estudio de los determinantes y fuentes del crecimiento de la IED y su impacto en las disparidades económicas.

Migración y población: el fenómeno de la mano de obra flotante

El perfil fiscal de los gobiernos subnacionales puede ser afectado significativamente por los patrones de la población y la migración. El crecimiento demográfico hace aumentar la demanda de servicios básicos y ejerce presión en la infraestructura actual. Efectos similares pueden resultar del impulso no previsto de la emigración y aumentos muy rápidos de la población pueden sobrepasar cualquier sistema de servicios públicos locales. Aún estas jurisdicciones locales que pierden población pueden estar sujetas a problemas fiscales si la migración implica una pérdida de ingresos sin muchos cambios en las necesidades del gasto, como es el caso cuando la población activa migra dejando atrás jubilados y niños en edad escolar. Claro, la migración de zonas más

⁴Esto significa que el desempeño de la economía pudo haber sido aun mejor de lo que ha sido y que en el futuro, una mayor movilidad de trabajo y capital deberá contribuir a un crecimiento sostenido.

⁵Problemas de desempleo no son asociados directamente al FF. Pero lo ocurrido en China antes de las reformas, la viabilidad de los fondos de pensión están en el centro de la reforma descentralizadora. Para un más completo relato véase al *The Economist* (2002)

pobres a ricos es un instrumento importante para reducir disparidades económicas entre regiones a través del empleo y la convergencia de tasas de salarios y por el envío de dinero de migrantes a sus hogares.

Tradicionalmente, el pueblo chino ha sido restringido en su libertad de moverse dentro de su país. El sistema *HUKOU* de registro de hogares en efecto confinó a la gente a su lugar de nacimiento.⁶ Todavía al iniciar el sxxi, el sistema de registro de hogar todavía considera ilegal para hogares rurales el emigrar a zonas urbanas y para los residentes de las provincias pobres a ricas sin permiso especial.⁷ El sistema de registro del hogar se define como una manera de prevenir un caos urbano.

Probablemente, las reformas rurales de los años setenta y ochenta del siglo anterior debilitaron la habilidad del gobierno de controlar la migración y movilidad de mano de obra. Sin embargo, durante los ochenta y noventa la tasa oficial de migración permaneció bastante baja. Es el caso del número de personas que se trasladó de un condado a otro entre 1985 y 1990 fue de 0.24 por ciento de la población rural de 1990 en edad 5 o mayor. Eso no es sorprendente porque después de las exitosas reformas rurales de los primeros años de los ochenta se promovió solo migración local. El sistema *HUKOU* nunca se eliminó. Pero a pesar de su ilegalidad, aparentemente hay migración en China. Las cifras no son oficiales pero la llamada población flotante de China se estima cerca 100 millones de trabajadores.⁸ Como en el caso de los honorarios “ilegales”, hay algo de reconocimiento y hasta apoyos para la migración a nivel provincial.⁹

El bajo nivel de migración rural a urbano en las últimas dos décadas al finalizar el sxx ha significado que el valor medio de urbanización ha aumentado al pasar de 23% en 1979 a 29% en 1999. Sin embargo, provincias con montos considerables de IED y rápido crecimiento económico como en Jiangsu y Guandong, experimentaron rápidos incrementos en su tasa de población urbana. Por lo menos en algunas provincias debió haber tenido migración considerable de rural a urbano. Sin embargo, la migración rural a urbana fue relativamente pequeña para el país en su conjunto. El nivel de migración inter-provincial es aún más difícil de estimar indirectamente a partir de cifras demográficas. Lo que se sabe, es que a pesar del crecimiento rápido durante estas dos décadas, el nivel de migración, aparentemente ha sido bajo y la política oficial de controlar la población ha sido efectiva hasta al menos recientemente.¹⁰ La migración baja ha tenido consecuencias económicas importantes, entre ellas es que la baja tasa de migración desde la perspectiva de FF es que la reducción en las diferencias económicas o la convergencia de ingresos a lo largo y adentro de las provincias ha sido más lenta que la que hubiera sido de otra manera (Kanbur y Zhang, 1999; Demurger, et al., 2002). Pero la migración es tema de una dinámica de flujos rápidos en China. En los reportes de ese periodo se dice que la fuerza del sistema *HUKOU* está debilitado y es mayor de

⁶ Bajo el sistema de registro de hogares, o *Hukou*, vuelto a adoptado por el PRC y basado en tradición china. Los hogares se designaban como rurales y urbanos. Esta designación que era más allá de aspectos de movilidad fue abiertamente poco clara para los hogares rurales. En efecto, *Hukou* significa que únicamente hogares urbanos se les permitía residir en ciudades y pueblos empleados por empresas del estado y con acceso para subsidiar alimentos y otros beneficios. Véase para esto a Dayal-Gulati y Husain (2002). En 1958 la “Regulación del Registro de Hogares” requirió que todos los hogares registrados en su lugar de residencia y que ellos deberían obtener un permiso oficial para cualquier cambio de residencia.

⁷Siendo ilegal dentro de China significa ser excluido de los beneficios públicos incluyendo la educación de los niños y los servicios de salud, pensiones o la oportunidad de tener una vivienda propia.

⁸Oficialmente se reporta una cifra menor. La Oficina de Estadísticas de China (1998), llevó a cabo un estudio a por ciento de la población en 1995 y estimó que había cerca de 53.5 millones de migrantes flotante ese año, de los cuales 17.8 millones eran migrantes dentro de las provincias.

⁹Algunas provincias han administrado y coordinado los flujos de trabajo entre ellas mismas. Montinola, et al (1995) describe los esfuerzos de Guandong para coordinar su inmigración con las provincias de donde provienen los trabajadores migrantes en su mayoría de Hunan, Guangxi, y Sichuan.

¹⁰ La combinación de baja migración y crecimiento económico no es única en China. En India, su PIB ha crecido a 6 por ciento durante 1980-2000, pero la migración rural-urbana (con excepción de áreas metropolitana grandes) ha sido modesta.

lo que se había pensado anteriormente y el rápido crecimiento de esta población “flotante” no está constreñida por el HUKOU. Un artículo de la época en New York Times dijo que la cifra oficial de trabajadores migrantes es de 114 millones (y no incluye a miembros de familia) y cita expertos del gobierno que predicen que el número aumentará a 300 millones en el 2020 y eventualmente podrá llegar a 500 millones.¹¹

Falta de movilidad de capital

La falta significativa de movilidad de capital ha tenido un impacto directo en el diferenciado desarrollo económico de las provincias y en la federación fiscal. Comprobarlo a través de la movilidad de capital no es un asunto sencillo, pero generalmente, entre mayor es la movilidad de capital más baja la correlación entre ahorros e inversiones y en particular el de las jurisdicciones.¹² A pesar del hecho de que los ahorros son notoriamente escandalosos, (Zhao, 1998) comprobó esta proposición para China encontrando una alta correlación entre tasas de ahorro y tasas de inversión a nivel de las provincias. Lo anterior sugiere un nivel bajo de movilidad de capital entre las provincias.

Dayal-Gulati y Husain (2002) argumentan que de alguna forma la falta de movilidad estuvo orquestada por políticas fiscales del gobierno central. El sistema de retención de ganancias que existía a principios de los ochenta del siglo anterior desanimó la movilidad de capital debido a que las ganancias retenidas formaban parte de los ingresos del gobierno local, y por lo tanto los gobiernos locales desincentivaron transferencias de inversión a otras localidades. Los cambios en la política fiscal en los ochenta y noventa que trataba el sistema de responsabilidad contractual (remesas fijas de empresas) y los arreglos para compartir ingresos de este periodo, llevó a aumentar la movilidad de capital inter-regional. La tendencia en los gobiernos subnacionales consistió en ofrecer incentivos fiscales (muchas veces incentivos para vacaciones) para atraer inversiones. La movilidad de capital se impulsó mediante diferenciales en los impuestos más que por diferencias en la entrega de recursos y ventajas de costos. Los rasgos actuales del sistema fiscal y las asignaciones de los ingresos dentro de diferentes niveles de gobierno también promovieron el proteccionismo por parte de los gobiernos locales y provinciales constituyendo otro factor que disminuyó la movilidad de capital, aspecto al que se vuelve más tarde.

El control del estado sobre los préstamos bancarios alcanzado a través del monopolio del sistema bancario del estado, ha jugado un papel aún más decisivo para desincentivar la movilidad de capital. Los bancos del estado continuaron aplicando políticas a favor de grandes empresas del estado (SOE'S) y sus programas de empréstitos. Históricamente, pocas de las SOE'S han colocado recursos en el occidente y en las provincias centrales en relación a lo invertido en las costas del este. (Demurger et al., 2002; Dayal-Gulati y Husain, 2002).

La formación de capital (inversión bruta fija de capital) ha variado significativamente a lo largo de las provincias. La formación de capital alcanzó en 2002 más de RMB 323 *billions* de yuan en la provincia de Guandong y únicamente RMB 6.6 *billions* de yuan en el Tibet.¹³ Debido a la importancia de la IED, las provincias de la costa se convirtieron muy rápidamente en zonas de recepción de capital.

¹¹ Jim Yardley, “In a Tidal Wave China’s Masses Pour from Farm to City”, New York Times (late Edition (east coast), New York, NY. : September 12, 2004, pag 6.

¹²Véase el análisis que hacen Feldstein y Horioka (1980) sobre la movilidad de capital internacional.

¹³ *Billions* en lugar de billones, se conserva y se refiere miles de millones.

En el año 2000, cuatro provincias de la costa (Jiangsu, Zhejiang, Shandong y Guandong) contabilizaron un tercio de la formación de capital en China, y para 2017 esto prácticamente no varió ([Cuadro 3](#)). Algunas de esas provincias fueron las que experimentaron el más rápido incremento en la formación de capital en los 20 años anteriores. La relativa importancia de las provincias de Jiangsu y Guandong en la formación anual de capital casi se duplica entre 1979 y 2000, pero inclusive, ese nivel concentrado alcanzado en ese periodo se mantiene posterior a 2015 y 2017. En contraste, la contribución de formación de capital en Manchuria y las provincias de Liaoning, Jilin y Heilongjiang se redujo a la mitad en ese mismo periodo.

La fragilidad del sistema financiero¹⁴

El sistema financiero en China, tradicionalmente ha permanecido dependiente del sector bancario y a su vez, el sistema bancario ha sido dominado por los bancos del estado (SOB's). Hubo y todavía podría haber consenso acerca de que el sistema bancario chino enfrenta dificultades y retos. Estimaciones del desempeño de los préstamos señalan que alcanzaron 50 % de los bienes de capital, con una pequeña capitalización y muy cercana a niveles casi nulos de préstamos con pérdidas de las provincias. Algunas estimaciones colocan el costo de gobierno por la recapitalización del sistema bancario alrededor de la mitad del actual PIB.¹⁵

Causas. La causa principal por los problemas en el sistema bancario es el papel cuasi-fiscal que los bancos fueron forzados a tomar parte (por las autoridades centrales) durante muchos años (Hofman 1998)¹⁶. El Banco Popular de China y el sistema bancario los comprometieron a una “política de préstamo” para capitales de inversión y gasto social de SOE's.¹⁷ Otra causa del pobre desempeño del SOB's es que debido al hecho de que habían operado con una suave restricción presupuestaria, habían mostrado una marcada tendencia de no tomar riesgos y aún especular con inversiones, posiblemente contribuyendo a un mercado de capitales y especulación con bienes raíces, (Woo, 1998).

Consecuencias. La continua práctica de administrar préstamos (opuesta a la del mercado) por el monopolio del sistema bancario del estado ha significado que la mayoría de los fondos fueron

¹⁴Para una revisión de estos temas en una perspectiva histórica ver a Baizhu, *et al.* (2000)

¹⁵Para esto ver OECD (2002) y el *The Economist* (2000). Por otra parte, China ha podido sortear la crisis financiera global de 1977-79 mucho mejor que sus países vecinos. La principal razón de esto es que el yuan no es convertible como capital de cuenta y que la IED representa la mayoría del flujo que entra al país. En consecuencia, la economía ha tenido poca exposición a la deuda privada dominada por monedas extranjeras (Naughton, 2000).

¹⁶ Los ingresos cayeron continuamente como porcentaje del PIB desde el inicio de las reformas promercado en 1978. A pesar de esta rápida caída en los ingresos, el déficit presupuestal no aumentó a niveles insostenibles. Parte de esta explicación es que los gastos presupuestarios también declinaron significativamente y que esa considerable proporción de no fuertes necesidades de fondos se tomaron por gastos extra presupuestarios y fuera del presupuesto contable. Sin embargo, Hofman (1998), argumenta de forma convincente la otra parte de la respuesta en que el presupuesto y el fondos extra presupuestarios fueron suplementados durante el periodo mediante actividad cuasi-fiscal del banco central y el sistema bancario.

¹⁷Después de ganar independencia del Ministerio de Finanzas en 1978, el Banco Popular de China transfirió sus actividades de préstamos comerciales al Banco Industrial y Comercial de China (BICC). Este nuevo banco del estado (SOB) fue designado para residentes y firmas en áreas urbanas. Otros SOB's incluyendo el Banco de China, designaron al Banco Popular de re-Construcción para el intercambio internacional y remesas para manejar grandes proyectos de infraestructura y el Banco de Agricultura de China (BAC) designado para proveer servicios financieros en el sector rural. En 1981, dos nuevos SOB's se crearon: El Banco de Inversiones de China y el Banco de Comunicaciones. Las tasas de interés han permanecido controladas centralmente y al mismo tiempo SOB's se les ha ordenado bajo órdenes de gobierno prestar a industrias -estratégicas- y no precisamente redituables SOEs en lo que se ha conocido como “política de préstamos” (Woo, 1998). En 1995, el gobierno transfirió todas las obligaciones de la “política de préstamos” a tres SOB's: El Banco de Desarrollo de China, el Banco de Agricultura de China, y el Banco de Exportaciones-Importaciones de China.

solicitados por las grandes empresas (SOE'S). Un aspecto de las implicaciones de estas políticas es que desde que pocos de ellos estaban colocados en las provincias de occidente, esas prácticas de préstamos exacerbaban las disparidades económicas (Demurger, *et al.*2002). Lo que podría empeorar esta situación para el interior y las provincias del occidente es que, si el sistema bancario fuera rescatado por el gobierno central, incluyendo provincias pobres que nunca han sido beneficiadas de préstamos de SOB'S, se podrían de alguna manera sortear los costos. Un punto de vista diferente a estas políticas es que la administración de los préstamos ha sido utilizada por el gobierno para esconder los desbalances percibidos en el mercado basado en los préstamos y no pueden ser asumidos para ser concentrados en las provincias ricas. A cualquier tasa, la globalización y en particular, la competencia de las importaciones, han contribuido de una manera a las pérdidas de SOE'S y por lo tanto a su mala imagen.

Inversión extranjera directa (IED) y crecimiento económico regional

Rápido crecimiento de la IED. Lo más importante y el factor más simple detrás de las tasas diferenciadas de crecimiento de desarrollo económico en las provincias de China ha sido el fenómeno del flujo de inversión extranjera directa IED en las últimas dos décadas concentrado en pocas provincias. El monto de 0.88 *billions* de IED que China ha recibido en 1985 creció a 41.1 *billions* para 2000.¹⁸ Además del enorme potencial económico, hay varias razones del rápido crecimiento del IED. Una razón es que el país ha tenido y continúa teniendo restricciones significantes en el mercado de capitales. Esto ha dejado poco espacio para inversiones extranjeras, distintas a la inversión directa en capital (Feng y Shang 2000)¹⁹. Un segundo aspecto ha sido el único proceso de “*round-tripping*” del capital chino donde cualquiera de las firmas chinas diversifican sus ganancias afuera (offshore) únicamente para tener la misma ganancias de regreso traídas a China como -inversión extranjera directa- y que las califique para cualquier preferencia de impuestos que son ofrecidos por el autoridades centrales y locales.²⁰ De acuerdo con Wong (1998), *round-tripping* contribuyó con 25% de la IED a mediados de los noventa del siglo anterior.²¹

Alta concentración geográfica de IED. Para empezar, las políticas de economía abiertas de 1978, la IED se aglomeraron en las provincias de la costa. En 2000, cerca de 87% de IED que fluyó al país se ubicó en las regiones costeras y menos del 13 % en las otras 18 provincias del continente. [Cuadro 4](#). Este patrón de distribución se ha vuelto únicamente muy favorable a las provincias del interior desde los ochenta y noventa del SXX. ¿Pero, cuáles fueron las causas de esta concentración? Inicialmente, esta fue una política de gobierno. Al inicio de la -Política de Puertas Abiertas, el gobierno únicamente abrió algunas áreas costeras en las provincias de Guandong y Fujian, designadas como “Zonas Económicas Especiales”. En los 1980s el tratamiento especial para Guandong y Fujian fue extendido a muchas otras áreas costeras. Para iniciados los 1990s los mismos privilegios se extendieron a toda China incluyendo las áreas centrales y las provincias de occidente. La literatura sobre miles de Zonas Económicas Especiales, cada una ofreciendo un preferente tratamiento de impuestos, se convirtió en una fuga para la captura de impuestos. Con

¹⁸La IED en China toma diferentes formas: co-empresas de capital, co-empresas contractuales, firmas extranjeras y co-inversiones de exploración (offshore oil). Ver para la dirección del flujo de la IED a Kaiser, *et al* (1996).

¹⁹La crisis financiera que afectó un número de países del sureste asiático en 1990s aparece tener fuertemente la resolución del gobierno chino para continuar siguiendo el mercado de capitales y el control de los flujos de capital en el corto plazo.

²⁰ Esto contrasta bruscamente con la experiencia de otros países en transición del socialismo. En Rusia, por ejemplo, se ha estimado que mas de 50 *billion* han sido dirigidos afuera cada año, y muy difícil se ha observado que este regrese.

²¹ Véase también para este reflujó a Broadman (1995).

las reformas fiscales de 1994, muchas de las zonas económicas, se cerraron y las habilidades de los gobiernos subnacionales para proveer impuestos privilegiados desaparecieron.

En realidad, la alta concentración de IED continúa sobreviviendo. Debe notarse que seis provincias (Guandong, Fujian, Jingsu y las ciudades de Shangai, Tianjin y Beijing) recibieron dos tercios de IED en 1998. Una sola provincia, Guandong recibió más de un cuarto del total de IED en 1998 pasando de 58%, no obstante, fue menor al 58% de participación en 1985 como se observa en el [Cuadro 4](#).

Orígenes y causas de IED. Una peculiaridad del proceso de la IED es que ésta ha venido desproporcionalmente de chinos en el extranjero, especialmente los que residen en Hong Kong. La segunda fuente ha sido de Taiwan seguido por Japón y otras naciones industrializadas.²² Parte de la ventaja para Hong Kong se relaciona con el fenómeno de “round tripping” que se comentó arriba. Pero también su proximidad y factores étnicos y culturales explican la concentración de IED de Hong Kong en Guandong y la IED de Taiwan en Fujian. La inversión japonesa se ha concentrado en las provincias de Manchuria. Las inversiones de otros países se han extendido sobre las grandes ciudades en busca de mercados domésticos. Las provincias de las costas también tienen ventajas geográficas. Zhang (1994) argumenta que el éxito de la provincia Guandong de haber traído IED desde Hong Kong fue en buena medida debido a la descentralización administrativa y la iniciativa local.²³

Determinantes de la distribución geográfica de la IED. Un buen número de estudios ha investigado la distribución de la IED. Lo que se ha encontrado es que varios factores tienden a atraer la IED: la disponibilidad de infraestructura incluyendo el transporte y comunicaciones, la apertura de la economía provincial, el tamaño del mercado, la ubicación de las costas, la tasa de desempleo. Otros factores tienen a desalentar IED, notablemente niveles elevados de salarios y tasas altas de analfabetismo.²⁴ Sin embargo, la naturaleza de la IED en China cambió de los años ochenta a los noventa del siglo anterior, (Naughton, 1996). Durante los ochenta (y los años iniciales de los noventa) las inversiones de Hong Kong en la provincia de Guandong y las inversiones de Taiwan en Fujian representaron casi la mitad de toda la IED y todas las salidas y producción se esperaba fueran para exportación. Desde 1992, China empezó ofrecer a inversionistas extranjeros acceso a mercados domésticos y en consecuencia los determinantes en los dos períodos pueden diferir substancialmente. De hecho, Sun, Tong y Yu (2002), encuentran la importancia de los determinantes de la IED efectivamente cambian en esos dos periodos. Un hallazgo interesante de Sun, Tong y Yu (2002) fue que la IED acumulativa relativa a la inversión doméstica ha tenido un impacto negativo en los flujos de la IED. Los autores no explican estos resultados, pero cuestionan que quizá se encuentre implicada alguna forma de proteccionismo.

El impacto de IED sobre FF. Desde la perspectiva de este trabajo sobre FF, el más importante aspecto del fenómeno de FF en China es el impacto que ha tenido sobre las tasas diferenciales de crecimiento y por lo tanto en las disparidades regionales en cuanto a capacidad fiscal.²⁵ El impacto

²² Mientras que la IED de Hong Kong y Taiwan se ha coconcentrado en gran parte la manufactura con trabajo intensivo, UEA y la IED de Europa se ha concentrado en industrias con tecnologías intensivas en capital. Ver a Sun y Tipton, (1998).

²³ Ver a Wei, et al (1999); Feng y Zhang (2000); Dayal-Gulati y Husain (2002)

²⁴ Para esta cuestión véase a: Wei, et al, (1999); Feng y Zhang (2000); Dayal-Gulati y Husain (2000)

²⁵ Desde luego que el impacto de la IED en el crecimiento económico va más allá de la inversión en sí misma a partir de que se acompaña por una transferencia de tecnología, capacidades de gestión y otras formas de capital humano que ayudan al rápido crecimiento de las provincias. El centrarse en el crecimiento del PIB de las provincias y la IED puede no enteramente ser justificable dado que las provincias son demasiado grandes y que la IED tiende a concentrarse dentro de provincias.

de la IED sobre el crecimiento regional ha sido bastante estudiado pero el problema ha sido el separar el efecto independiente del IED de todos los otros factores que afectan el crecimiento.²⁶ Es justo señalar que hay una falta de consenso en la literatura. Algunos estudios (Lee, 1995, Jin et al (1999), y Wei y Wu, 2001) concluyen como resultado de las reformas con orientación del mercado iniciadas en 1978, la distribución del ingreso no se afectó mucho, o inclusive actualmente mejoró. Por otro lado, Dayal-Gulati y Husain (2002) encuentran que la convergencia de ingreso per cápita a lo largo de todas las provincias al mismo estado nivel básico (*steadystate*) no se mantiene en las últimas dos décadas. Sin embargo, encuentran una convergencia condicional, esto es, convergencia de ingresos per cápita de la provincia a sus estados iniciales y que las disparidades provinciales parecen estar influenciadas principalmente por la importancia relativa del IED en las provincias. Una convergencia similar condicional es encontrada por Chen y Fleischer (1996); Jin, et al (1996); Kanbur y Zhang (1999); Shi (2001); y Demurger, et al (2002). Sun y Chai (1998) también encuentran resultados similares a nivel nacional y adicionalmente encontraron que el IED jugó un papel crítico en exacerbar desigualdades económicas intra-provinciales, al estudiar el caso de la provincia de Guandong.²⁷

Pero las diferencias en el crecimiento de las provincias deben ser vistas en el contexto más amplio de la distribución inter-regional revisando el papel de la economía planificada. Las provincias han tenido acceso a recursos a través de políticas de inversión industrial y políticas oficiales de precios que han favorecido lo urbano, *viz a viz* zonas rurales y provincias del este o de la costa en oposición a las provincias del interior (Yao y Zhu, 1998; y Naughton, 2002). Las provincias de la costa han tenido la ventaja de la ubicación. Demurger et al (2002) dividen el crecimiento de las provincias por efectos geográficos y políticos de 1996 a 1999. Encuentran que tanto el efecto geográfico como el político son en sí fuertes pero los efectos políticos inciden un poco más. Recomiendan reducir disparidades para extender las políticas preferenciales de regulación a las provincias interiores.²⁸

Para resumir, el flujo fenomenal de IED a China en las décadas previas a 2000 en combinación con su concentración en pocas áreas del país ha llevado a un crecimiento considerable pero su distribución geográfica ha sido y sigue desigual. Esto conlleva importantes implicaciones para el diseño de un FF funcional.

Mas allá de la globalización de la economía China

La membresía a la Organización Mundial de Comercio de 2002 creó altas expectativas para reformas económicas. Para ese tiempo el impacto más significativo en la economía se ubicaba en aquellos sectores donde el gobierno había protegido de IED, incluyendo agricultura, servicios financieros y telecomunicaciones. En el caso de la agricultura, las pérdidas por el empleo, podrían aumentar dando pie a la amenaza de un latente desempleo en el país. El proceso de conversión podría afectarse por la distribución de ingreso adentro del país, pero no era claro cuál sería el resultado final. Zhai y Li (2000) simulan el impacto de una adhesión al OMC en las disparidades

²⁶ Para otros estudios que examinan el impacto de la IED, véase a la OCDE (2002). Hay desacuerdo en la literatura sobre si el FF mismo ha contribuido al crecimiento económico del país. Véase Zhang y Zou (1998), y a Qiao, et al (2002).

²⁷ Una mayor literatura es revisada por Naughton (2000) quien denota que muchas veces hay contradicciones y aun resultados paradójicos, pero el peso de la evidencia es que desde 1990 ha habido un ritmo tendiente a aumentar la divergencia. Algunas de estas diferencias parecen explicarse por el deflactor de los precios usados en cada provincia en específico.

²⁸ Otros factores que se señalan pueden estar más bien en el trabajo. Así, se explica que los retornos de educación en la última década del siglo pudo ser un componente adicional para el aumento de la desigualdad en el ingreso dado que altos niveles de educación en las zonas de las provincias de la costa. (Zhang y Zhao, 20002).

de ingreso en China. Concluyeron que dado el papel dominante jugado por la liberalización de comercio de la agricultura y a pesar de las ganancias en eficiencia, los hogares rurales, serán los perdedores principales y que las disparidades económicas rurales-urbanas podrían aumentar. Por otro lado, Wei y Wu (2002) encuentran que el impacto de la globalización reduciría desigualdades de ingreso rural-urbano, y que mientras la desigualdad en la distribución de ingreso dentro de zonas urbana aumenta, en las zonas rurales descendería. Como sea el impacto final de la membresía a la OMC sobre la distribución sectorial y regional de empleo e ingreso, hará que las economías locales estén más expuestas a tendencias internacionales. En la medida que las provincias comercien más con el resto del mundo, hará más débiles los enlaces entre gobiernos locales y central. Eso a la vez tendrá implicaciones importantes para el diseño y manejo del sistema de relaciones fiscales intergubernamentales en el país.

El papel político del FF

En 1978 el gobierno de China tomó la decisión crucial de abandonar la idea comunista rígida a favor de un socialismo pragmático y reorientarlo al mercado, abriendo al mismo tiempo la economía del país al mundo. Si el crecimiento económico es prueba de eficacia, la decisión fue buena. Sin embargo, ha sido un misterio para muchos cómo el país ha sido capaz de crecer tan rápido en las esas décadas previas a 2000 en ausencia de democracia, y en muchas maneras con la ausencia de reglas del estado de derecho y el derecho de propiedad.²⁹ Explicaciones distintas se han ofrecido pero un elemento básico en todo este proceso es el papel jugado por el FF. De acuerdo con Montinola *et al* (1995) “Federalism Chinese style”, su federalismo ha proporcionado incentivos para la producción y la competencia al mismo tiempo que ha creado una protección para la reforma, incluyendo límites creíbles en la capacidad del gobierno central FF la extracción económica, recuperación fiscal o cualquier otra forma de apropiación de recursos. El FF y su asociada competencia jurisdiccional también pusieron límites sobre el compadrazgo y los frutos políticos de las autoridades centrales y el cambio de las relaciones centro-local de tal forma que será difícil revertirlas. Puntos de vista similares corresponden a Qian y Weingast (1996) que veían las reformas fiscales de descentralización en los ochenta como “un federalismo que preserva el mercado”. Las reformas empoderaron a los gobiernos locales con responsabilidad sobre su propia economía y endurecieron las restricciones sobre presupuestos locales. Las reformas también contribuyeron a crear esta situación, aunque todavía no han producido un mercado común con una movilidad de bienes y factores a través de jurisdicciones nacionales.

Por otro lado, Li y Lian (1999) explican que el éxito de la economía se debió al “autoritarismo de preservación de mercado”. La fórmula para el crecimiento del país, desde su punto de vista ha sido la combinación y balance entre descentralización económica, autonomía de presupuesto combinado con control político y coordinación central. Tres condiciones han hecho funcionar el sistema. Primero, los líderes políticos lo perciben como de su interés el promover actividades de mercado para que crezca la economía. Segundo, sus políticas se hicieron más creíbles a través de la imposición de restricciones y por la distribución de autoridad y recursos a un gran número de tomadores de decisiones, incluyendo aquellos de gobiernos de menor nivel.

²⁹Por otro lado, como lo apunta Li y Lian (1999), ha habido crecimiento rápido bajo regímenes autoritarios incluyendo Meiji en Japón, el Segundo Reich en Alemania, los Tigres Asiáticos y Franco en España. Podría especularse acerca del reciente crecimiento de Chile con la dictadura de Pinochet, pero con la diferencia de una democracia que regresa posteriormente.

Tercero, el centro es capaz de utilizar esquemas de incentivos, coordinación y mecanismos de aplicación para balancear autonomía y controles.

Hay dos efectos políticos adicionales de FF que han sido enfatizados en la literatura. Primero, el desarrollo económico de las provincias de la costa *viz a viz* el resto del país creó una asimetría con provincias de primera y de segunda. En las últimas décadas las provincias más ricas en la costa han tenido más éxito en la protección de sus intereses, como se puede observar con la introducción de medidas de retención sin detrimento de las reformas de 1994 sobre la distribución de ingresos. Segundo, la asimetría con las provincias de primera clase y subclase ha llevado a un debilitamiento político del centro con respecto a las provincias, en particular en las regiones de la costa. La globalización a través de IED y las exportaciones probablemente han contribuido al debilitamiento del centro *viz a viz* las provincias más ricas del este. Por ejemplo, en las reformas de 1994 consistentes en compartir ingresos, las provincias más ricas lograron extraer de Beijing una transferencia de condonación de impuestos, lo cual, en efecto las protegió de perder ingresos significantes y dejó al sistema igualitario de transferencias en ayuda sin más fondos significantes para la compensación de provincias más pobres en el interior del país.³⁰

El contexto político para el federalismo fiscal

Existen muchos factores en la planeación de disparidades económicas a través de las provincias de China. La ventaja de costo natural que ofrece la ubicación geográfica de las provincias de la costa ha sido reforzada por conjuntos de políticas del gobierno central. Primero, el gobierno central abrió la economía ofreciendo un estatus fiscal especial y ofreciendo recursos fiscales a muy pocas provincias. Lo que siguió fueron altos niveles de IED y tasas bastante diferenciadas de crecimiento económico y niveles de desarrollo económico. No queda claro como la globalización adicional de la economía china afectará estas disparidades. Segundo, esta situación ha sido exacerbada por políticas de población que han limitado la migración de provincias pobres del centro y del occidente del país. Tercero, el acceso a fondos de capital por las provincias en el centro y occidente ha sido limitado por decisiones burocráticas del sistema bancario estatal que favorece todavía proyectos de inversión en la región de la costa. Al mismo tiempo, el costo de rescatar un sistema bancario insolvente se extenderá a todas las partes del país. El resultado general ha sido una distribución sin balance de poder político y riqueza a favor de las economías de la costa. Un segundo resultado ha sido la debilidad política del centro *viz a viz* las regiones más ricas de la costa, y las consecuentes limitaciones adicionales para Beijing de implementar políticas de FF.

III. Federalismo Fiscal y la Economía

Representación política y rendición de cuentas

Los gobiernos locales en China están organizados en una forma jerárquica con cada nivel de gobierno reportando cada uno a su siguiente nivel más alto (Fig 2). Los 31 gobiernos de los niveles-provincias varían de manera importante en cuanto a tamaño y grado de desarrollo económico. Las

³⁰ Wang (1997), discute como el Centro para ganar aceptación para la reforma de 1994 tuvo que sobornar a Guandong y otras provincias ricas de la costa, ya que podrían ser capaces de bloquear el cambio institucional.

provincias de Shandong y Sichuan cuentan con números de habitantes mayores a 100 millones mientras que en el Tibet tienen menos de 3 millones ([Cuadro 1](#)). El PIB per cápita es mayor a 30 mil yuanes en la provincia de Shanghai pero menos de 3 mil yuan en la provincia de Guizhou en esos años de fin de siglo XX (con una diferencia marcada de más 10 veces). No obstante, los gobiernos subnacionales tienen muchas actividades diversas para realizar reuniones y gastos con diferentes capacidades financieras, la situación en 2017 cambió al contabilizarse una diferencia de un poco más de 3.35 veces más en Shanghai frente Guizhou. Lo que contrasta con la diferencia de un poco más de 3 lustros.

La estructura de gobierno descrita en la [Fig. 2](#) es un tanto descentralizada, pero con un pequeño y relativo poder que es directamente invertido para los votos de los locales. Es discutible que la mayor diferencia entre China y los sistemas de descentralizados en el oeste es la ausencia de una representación política popular. En teoría y práctica se dice que las provincias y los gobiernos locales deben ser electos popularmente y que la jefatura de las oficinas locales debe ser de la localidad, más que nada para obtener los beneficios de la descentralización (Bahl y Linn 1992). Los funcionarios locales deben responder por la transparencia de aquellos que son electos y la población local debe tener el derecho de votar inclusive para el que satisface sus expectativas. Sin elecciones, la población en general no tiene un camino directo para revelar sus preferencias para definir más o menos diferentes servicios públicos. El Federalismo Chino, llamado a la “preservación del mercado” por algunos analistas (Weingast, 1997) en la práctica nunca ha incluido una descentralización política.³¹ El partido comunista no se separa del Estado y no hay un sistema que asegure los derechos de propiedad. Los gobiernos de las provincias y los jefes y encargados locales todavía son designados, así, su correspondiente transparencia es hacia niveles de gobierno superiores al mismo tiempo que al cuerpo político que lo designa.

Algunos podrían argumentar que estos no son puntos negativos, al menos en términos de crecimiento económico. Con una economía abierta y con la nueva flexibilidad dada por la descentralización fiscal, los oficiales locales tienen más que lo que se requiere (lo esencial) para alcanzar el desarrollo económico de sus regiones. El gobierno central ha fomentado este énfasis en el crecimiento económico y ha recompensado a aquellos quienes han tenido éxito con ello. Algunos han atribuido un mejor desempeño económico en China que en Rusia porque el primero ha resuelto su crecimiento económico y su política de descentralización (Blanchard y Shleifer, 2000). La versión China del federalismo que empoderó a oficiales de gobierno local centralmente, recompensó sus éxitos, los promovió y fomentó la competencia entre ellos, lo que parece haber sido el éxito de la política alternativa de descentralización. El sistema de recompensas favoreció a aquellos quienes pudieron mostrar gran progreso económico, y mientras en algunos casos, el proteccionismo y los abusos fiscales resultaron exitosos, en otros casos fue el liderazgo de algunas provincias que jugaron con sus ventajas comparativas. Todo esto, y el alejarse y dejar el derecho a sus subsidios a las SOEs, permitió lo que se puede llamar el enfoque de -preservación del mercado. Aunado con otras políticas económicas, aparentemente, esta libertad empresarial parece haber permitido el crecimiento de las disparidades en la salud fiscal de los gobiernos subnacionales. La descentralización política también tiene la ventaja de lograr oficiales locales más transparentes y poder responder a las necesidades y preferencias de sus constituyentes. La experiencia de la descentralización de China ha sido criticada precisamente por la poca consideración de los oficiales locales para cubrir las necesidades y servicios locales y concentrarse

³¹En años recientes, un experimento demográfico se llevó a cabo en un número de provincias a nivel de pueblo o de más bajo nivel. Zhang et al. (2002), han investigado a través de estudios y sondeos en ciudades pequeñas durante varios años el relativo desempeño de los gobiernos locales con oficiales de gobierno local elegidos para esos puestos. Ellos encontraron que los oficiales electos son percibidos menos como recaudadores de impuestos y más como proveedores de altos niveles de servicios públicos.

en llenar los requerimientos de las autoridades centrales enfocadas en obtener exclusivamente un crecimiento económico rápido.

Asignaciones del gasto

Para la mayoría de las funciones del gobierno, las asignaciones del gasto en China más o menos siguen la línea de lo que se hace en otros países. El centro provee servicios con beneficios nacionales, las provincias ofrecen aquellos servicios con beneficios regionales y los gobiernos locales proveen de servicios con un límite en los efectos de desbordamientos. En 1999 el gobierno central fue responsable del 36% del gasto y en situaciones donde domina el gasto en defensa, el servicio de la deuda y las prospectivas geológicas. Las mejoras tecnológicas, I&D, y gastos en la industria aparecen ser sus funciones concurrentes. Los gobiernos locales son dominantes en sectores de los servicios sociales (salud, educación y bienestar) y en el desarrollo agrícola. Los gobiernos locales se concentran y son responsables de cerca de la mitad de todo el gasto de capital en gastos de construcción. Esto es en general el patrón de responsabilidad que se esperaría encontrar en cualquier país.

Las estadísticas de China difieren un poco en la distribución del gasto entre los tres niveles del gobierno subnacional. El [Cuadro 5](#) muestra que un gasto fuerte se lleva a cabo o se coloca en los más bajos niveles de gobierno, condados y pueblos.

Hay tres problemas importantes con este patrón de asignación de gasto. Primero, la asignación exacta de gasto es turbia. No existe legislación que indique exactamente qué nivel de gobierno subnacional es responsable para que funcione. En efecto, se deja al gobierno provincial decidir cuál de los gobiernos tendrán dicha responsabilidad y sus funciones. Como resultado puede haber duplicidad en la entrega de servicios y decisiones sobre el gasto y pueden ser tomados tanto por consideraciones políticas como por cuestiones de eficacia. (Hu, 1995; Lou, 1997). La alta incidencia de asignaciones de gasto concurrente crea problemas porque inclusive aun no es claro que nivel de gobierno puede regular el gasto y que nivel de gobierno es el responsable para la implementación, creando una confusión considerable respecto cuál es actualmente el responsable de financiar esos gastos o bien como esas responsabilidades de financiamiento están determinadas. Eso ha permitido que el nivel alto de gobierno presione hacia abajo responsabilidades de financiamiento, lo cual en muchos casos ha resultado en una ineficiente sub-provisión de servicios públicos.

Segundo y más importante, hay problemas con la mala asignación de ciertas funciones de gasto que se asigna con el nivel “equivocado” de gobierno local. La responsabilidad para gran parte de la red de seguridad social se queda con los gobiernos subnacionales. China en este periodo de cambio de siglo, es prácticamente un único país en el mundo en que se asignan responsabilidades sobre compensaciones de desempleo, seguro médico y pensiones a gobiernos de condados y ciudades. Estos gastos están financiados en base al pago por uso (*pay-as-you-go*) del impuesto a la nómina, de ingresos generales y de subsidios especiales centrales. El nivel de gasto requerido para alcanzar las necesidades en estas áreas ha sido imposible para algunos gobiernos. El resultado ha sido un problema creciente con atrasos en pensiones que han requerido la intervención financiera del gobierno central.

Un asunto de asignación ocurre también con respecto a los servicios de salud y educación, los cuales son responsabilidad de gobiernos de condados y localidades al nivel más bajo. En

muchos casos estos gobiernos locales no tienen la capacidad financiera ni administrativa para manejar el funcionamiento del servicio social.

Tercero, no existe un equilibrio entre la asignación de responsabilidades de gastos y los ingresos disponibles para financiar estos gastos. En el periodo de pre-reforma de los ochenta del siglo anterior, las transferencias centrales apoyaron un nivel básico de gasto para cada provincia. En la medida en que el esquema de financiamiento se dirigió a contratos y a compartir impuestos con una base de derivados, el enlace entre necesidades de gasto e ingreso se volvió más débil. De hecho, bajo el actual sistema de compartir impuestos, el dinero fluye a aquellas provincias donde la economía es más fuerte.

La distribución de recursos centrales entre provincias se puede decir con certidumbre no está equilibrada. Dentro de las provincias puede haber una exacerbación de la falta de concordancia entre necesidades de gasto y los recursos disponibles. Los gobiernos provinciales asignan recursos entre sus unidades constituyentes, tal como en el caso del gobierno central, siguiendo una cierta recentralización tal como sucedió después de la reforma de 1994. Puede observarse en el [Cuadro 5](#), que la proporción de gobiernos provinciales en ingresos y gastos creció 1.8% a partir de la reforma 1994. La proporción de los gobiernos del nivel inferior, donde las responsabilidades de servicio social son las mayores, de hecho, se han reducido. Este patrón sigue el espíritu de la reforma de 1994 que revisó solo el lado de ingresos del sistema fiscal intergubernamental, pero no resolvió la asignación de gastos.

Manejo del Gasto y autonomía del presupuesto

En teoría, los gobiernos subnacionales en China tienen autonomía presupuestal en el sentido de que pueden aprobar sus propios presupuestos. En la práctica, su autonomía puede ser más limitada debido a que varias leyes nacionales de presupuesto prescriben tasas de crecimiento de gasto mínimo para algunas funciones, y numerosos mandatos de gasto sin financiamiento son impuestos sobre gobiernos del nivel inferior. El más importante de estos es el costo de salarios para servidores públicos. También es importante notar en este sentido que los gobiernos subnacionales no pueden determinar el nivel agregado de sus presupuestos porque no tienen autonomía para crear ingresos. Por otro lado, en la medida que se discutan esas cuestiones más adelante, se puede decir que los gobiernos subnacionales enfrentan leves restricciones de presupuesto. Adicionalmente la falta de información oportuna y sus reportes al centro dejan a los gobiernos subnacionales un grado considerable de libertad sobre patrones de gastos, incluyendo donaciones con propósitos especiales. Todos estos aspectos proporcionan, aunque informalmente, una mayor autonomía presupuestal.

Mientras que puede haber una restricción presupuestal dura sobre los gobiernos locales en el sentido de que ellos no pueden formalmente manejar déficits presupuestales, es el caso también que los presupuestos locales están lejos de ser planes de gastos duros. Los presupuestos en China se organizan en un esquema de arriba abajo (es el centro que informa a la provincia de las restricciones presupuestarias, las provincias a su vez informan a la prefectura, etc.) y el proceso inicia por lo regular tarde en el año fiscal. Además, hay incertidumbre acerca de los ingresos disponibles para los gobiernos locales, dado que las transferencias condicionadas se distribuyen en una base *ad hoc* y las provincias no se han mantenido en un sistema estable para compartir ingresos. El resultado de todo eso es que los presupuestos de gobiernos locales no han sido planes firmes de gastos. Bajo tal esquema, sería natural esperar déficits presupuestales.

De hecho, los gobiernos subnacionales incurrieron en déficit (Bah, 1999; Wong, Heady and Woo, 1995). Si un déficit ocurre, el gobierno de más alto nivel debe decidir si será cubierto parcialmente o completamente por un déficit o una donación a “fin de año”. Las cuatro rondas para el pago de incrementos de salarios para los servidores públicos que se hacen desde 1999, junto con aumentos asociados de pensiones y desempleo, claramente contribuyeron a problemas de desequilibrios fiscales y llevó a muchos gobiernos locales al límite de la insolvencia, sobre todo en los niveles de condados y localidades de más abajo. El creciente número de rescates financieros (*bailouts*) a gobiernos locales fueron una clara indicación de que las asignaciones actuales de gastos eran insostenibles y opacas. Otros métodos de financiamiento del déficit, incluyen la utilización de fondos extra-presupuestales y el uso de préstamos del gobierno o del banco industrial. La restricción de presupuesto suave también fomentado por préstamos del sistema bancario a los SOE’S puede en parte financiar los gastos de servicios sociales, pero también puede convertirse en casos de contingencia a los gobiernos locales.

El problema se complica más porque alrededor de la mitad de los gastos hechos por gobiernos subnacionales están fuera del presupuesto. Los gobiernos subnacionales han cobrado una variedad de cuotas extra-presupuestales, cargos e impuestos informales desde los inicios de 1990, y han gastado estos fondos para incrementar sus programas de gastos. En algunos casos, el impacto de fondos extra-presupuestales es considerable. El Banco Mundial (2002) reportó que los gastos del personal para educación en la provincia de Hunan eran equivalentes a 125 por ciento del gasto presupuestal para educación, y el número comparable para salud fue 220 por ciento. La atracción para gobiernos locales de este tipo de cuentas fue fácilmente observable: los impuestos extra-presupuestarios no se comparten con gobiernos de más alto nivel y los gastos extra-presupuestales no son sujetos a la misma regulación y control como gastos presupuestales. A pesar de que muchas de las cuotas y cuasi impuestos utilizados como financiamiento extra-presupuestal han sido criticados como caóticos y excesivos, muchos han sido aplicados con la bendición del gobierno central y en algunos casos bajo la supervisión de gobiernos de más alto nivel. Wong (1998). Una interpretación de esto es que el centro reconoció la necesidad de una mayor autonomía local y más recursos locales pero que todavía no estaba listo para tomar el camino de proporcionar una autonomía formal local para crear ingresos. Un federalismo -por la puerta de atrás- fue visto como un buen sustituto en los años noventa. Sin embargo, los ingresos y gastos fuera de presupuesto pueden tener el costo adicional de ser más distorsionantes que sus contrapartes presupuestales.

Asignación de Ingresos

La asignación de ingresos en China ha tomado la forma seguida por la mayoría de países en transición. Algunos impuestos del gobierno central están asignados completamente o en parte a los gobiernos de provincia. A su vez, la provincia puede asignar ingresos a sus gobiernos de nivel más bajo sujeto a muy pocas restricciones. De hecho, en la práctica hay una amplia variación entre las provincias. El monto restante de ingresos para gobiernos subnacionales es cubierto por transferencias en ayuda y subsidios. Los gobiernos subnacionales no tienen poder independiente para imponer impuestos y tampoco el poder para fijar tasas de impuestos.³² El sistema de ingresos es muy centralizado.

³²Las excepciones sólo son aquellas donde el gobierno local puede fijar la tasa sobre la propiedad de la tierra
© 2017 REPUL. Esta obra está bajo una licencia [CC BY NC 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

La asignación de ingreso a los gobiernos a subnacionales no es simple. Existen impuestos especiales e impuestos sobre el comercio internacional que son retenidos por el gobierno central. Todos los demás se comparten con los niveles subnacionales en un rango de cero a cien por ciento. Siempre se comparte sobre una base de origen de lo que se colecta. El resultado de este impuesto, como se hace en el país, es que la proporción en conjunto del total de la retención que va a los gobiernos subnacional es de 44%.

Hay algunas asignaciones perdidas en esta lista. La más notable relata la proporción de los ingresos que se originan por el ingreso del IVA y el impuesto al ingreso de la empresa, los cuales pueden no ser impuestos propios para compartirse con gobiernos subnacionales. El impuesto individual sobre ingresos tiene más facilidad como fuente de ingreso para gobiernos locales dentro de un sistema de FF.

Impuesto al valor agregado. El IVA es particularmente inapropiado como un impuesto a compartir sobre una base de derivación. Monitorear y vigilar el origen de las recaudaciones no es un asunto administrativo fácil. Los pagos de IVA pueden ser acreditados a provincias distintas de donde el valor agregado tuvo lugar, causando que sean provincias equivocadas las beneficiarias de los ingresos. Dados los retos de la administración de IVA y la importancia de ese ingreso al gobierno central, se puede cuestionar la validez de asignar o colocar el esfuerzo administrativo de impuestos para verificar que las asignaciones interprovinciales se ejecuten correctamente. Además, asignar el IVA sobre una base de origen de la recaudación es invitar a las provincias a iniciar medidas proteccionistas. Existen muchos ejemplos de políticas de protección. Las provincias de Henan y Ahui prohíben la importación de tabaco desde Guizhou. Muchos negocios locales tienen prohibido abrir sucursales afuera de su región de origen. Al menos por ahora, es difícil decir que hay en China un comercio interestatal que permitiría el comercio libre en las provincias.

Impuesto de ingreso de empresa. El impuesto de ingreso de empresa es una opción débil para los gobiernos de la provincia ya que está lleno de problemas que han obstaculizado su utilización como impuesto subnacional en muchos países. A medida que la economía China se desarrolla y las empresas empiezan a operar en muchas provincias, la ventaja comparativa nos dice lo que harán, y los problemas de asignar ganancias entre las provincias aparecerán. EUA ha aprendido bien los grandes problemas que vienen con el intento a incorporar el ingreso neto de compañías a través de las fronteras estatales (Fisher 1996, McLure 1998). Otros problemas que vienen con el impuesto de ingresos a nivel de gobierno subnacional son preocupantes: la base de impuesto (ganancias) no es estable cíclicamente, y los ingresos de gobiernos provinciales y locales pueden ser afectados de manera significativa por cambios de impuestos del gobierno central o una política industrial. El impuesto de ingreso de empresas es una base del sistema financiero chino, y eso no se cree que cambie aun con la próxima ronda de reformas. Pero a largo plazo no puede ser la fuente de ingreso para los gobiernos locales. La política local industrial y el sistema de impuesto de empresas están demasiado interconectados, así que, el futuro de rentabilidad para las SOE's es cauteloso y la administración de impuestos no es todavía capaz de tener la cobertura extensiva del sector no estatal.

Impuesto individual sobre ingresos. El impuesto de ingreso es una mejor opción para las finanzas de los gobiernos subnacionales. Concuera con la prueba "correspondencia" en que la carga es principalmente asentada en la zona local. También existen eficiencias administrativas. Los gobiernos de provincias y locales y sus administraciones están más familiarizadas con la situación

económica de las empresas locales que retienen impuestos y las tasas de recaudación son más fácilmente mejoradas por la administración local. El sistema chino no asigna responsabilidad administrativa a los gobiernos provinciales, pero tampoco les da ningún poder para determinar la tasa y base de impuesto. En el momento de la reforma de 1994, todos los ingresos de este impuesto eran retenidos por los gobiernos provinciales. En teoría, eso daría un incentivo máximo para el esfuerzo local de recaudación.

El gobierno central parece tomar puntos de vista diferentes sobre la eficacia de los impuestos de los ingresos individuales como una fuente de ingreso y ha empezado a recapturar este impuesto. El compartir el ingreso proveniente de este impuesto individual fue corregido para proveer al gobierno central con una alta proporción de impuesto compartido, desde su implementación en enero de 2002. La principal justificación de esta reforma es proveer al gobierno central con ingresos adicionales a fin de aumentar la cantidad de reserva (*pool*) de recursos o fondos para el sistema de equalización de las transferencias. Los planes para el gobierno central son el asignar todos los incrementos de ingresos resultantes de esta reforma para los gobiernos locales, principalmente aquellos en la parte central y las provincias de occidente y regiones al interior, a través del sistema de ajuste equalizador de transferencias compartidas (Zhang y Martínez-Vazquez 2002). La porción que comparte el gobierno central rondó en 50% en 2002 y 60% para 2003.

Administración del impuesto: Antes de la reforma de 1994, había una unificación del sistema central de administración de impuestos. Esto es usual para las economías ex socialistas. Los impuestos eran evaluados y recaudados localmente y pasados al centro siguiendo reglas de origen-base del sistema de impuestos compartidos. La mayoría de los impuestos fueron recaudados directamente de las empresas y el sistema tenía la ventaja significativa de que los oficiales locales estaban familiarizados con la base gravable. También había el incentivo para una recolección más eficiente en donde las provincias podían guardar una proporción de todo el impuesto retenido. En teoría, la administración de todo el impuesto local seguiría el mismo conjunto de evaluaciones y reglas de recaudación, y así podría resultar un sistema de impuesto uniforme.

Sin embargo, los aproximadamente 600 mil oficiales de administración de impuesto local no fueron supervisados estrechamente por el gobierno central y entonces presentaron una lealtad dividida. Tenían una relación cercana al liderazgo local y a las empresas locales, pero técnicamente reportaban al gobierno central. En la medida en que ellos actuaron más de acuerdo con el gobierno local, pudieron respetar los arreglos fiscales negociados (contratos fiscales) entre gobiernos locales y empresas locales, y pudieron reforzar el sistema central de impuestos con grados variables de entusiasmo.

El resultado fue que el sistema fiscal no fue administrado de manera igual en todas las provincias, y la administración se volvió una parte significativa de la política fiscal. La reforma de 1994 trató de solucionar este problema asignando impuestos sobre ingresos a gobiernos subnacionales al mismo tiempo que la responsabilidad de los impuestos sobre ingresos (pero no la autoridad para fijar la tasa del impuesto o la base del impuesto). El IVA y su administración se volvió un asunto estrictamente del gobierno central y el personal del gobierno central comisionado localmente estaría supervisado más estrictamente para evitar la lealtad dividida que existía.

Transferencias intergubernamentales

El sistema chino de transferencias intergubernamentales a las provincias se ha venido desarrollando en las últimas dos décadas, pero ha retenido su enfoque básico de impuestos compartidos según el lugar de origen. Existe poca distinción entre asignación de ingresos y transferencias intergubernamentales. Se puede caracterizar el sistema como uno que trata de definir una proporción vertical de impuestos centrales para las provincias complementado con transferencias de tipo donaciones y subsidios para una multitud de propósitos y redundancias considerables. El resultado parece ser un grado limitado de ajuste entre provincias y un sistema complejo de transferencias. (Zhang y Martínez-Vázquez, 2002)

Los impuestos compartidos están adjudicados sobre una base de derivación, es decir, por punto de recaudación. El impuesto sobre ingresos de una Compañía y los impuestos individuales de ingresos, hasta recientemente han sido retenidos en su totalidad por los gobiernos provinciales después de que fueron evaluados, estimados y recaudados localmente. Sin embargo, los gobiernos subnacionales no tenían poder para establecer la tasa de impuesto. Es común referirse a eso como un -impuesto local- pero de hecho eso no es correcto. En efecto, el gobierno provincial es un agente que retiene un impuesto central, y puede conservar todo o un porcentaje designado de lo que se captura. Iniciando enero 2001, todos los ingresos de impuestos por arriba de una cantidad base se compartieron en proporción 50 y 50 entre los gobiernos local y central. En 2003, la proporción de compartir fue 60 por ciento central y 40 por ciento local.

El Impuesto al valor agregado (IVA) también se comparte con los gobiernos provinciales aunque la fórmula es más complicada. A la hora de la reforma de 1994 un monto básico de compartir ingresos se identificó como la diferencia entre los montos recibidos de todas las transferencias en 1993 menos la suma de las propuestas -impuestos locales- y un 25 por ciento de lo que se coleccionó a través de IVA. Esto mantuvo a todas las provincias en el mismo nivel que el año anterior y se conservó la posición de estar subsidiando a las provincias deficitarias. Un adicional 33 por ciento del incremento en la recolección de impuestos nacionales de IVA y consumo se añadieron a este monto con el fin de permitir aumentar los ingresos. Al respecto, se retiene el IVA por el servicio nacional de administración de impuestos.

La otra parte de transferencia intergubernamental es una serie de ajustes equalizadores y transferencias condicionadas. La estructura de estas transferencias ha cambiado en el tiempo, pero ahora cuenta con aproximadamente 50 por ciento de todas las transferencias. Los montos condicionados incluyen capitales y montos de reembolso por el costo para asistir a gobiernos subnacionales y cubrir costos de compensación de pensiones y desempleo. La razón más notable de estas transferencias es la complejidad de la fórmula de equilibrio (equalizador) y distribución y hasta recientemente, su bajo nivel de financiamiento. Esto último es notable debido a las grandes disparidades fiscales en términos de capacidades ingreso y necesidades de gasto a través de las provincias de China. La recentralización de una proporción del impuesto personal de ingreso (hasta 60 por ciento) ha sido últimamente motivado por el gobierno central como una manera de incrementar los fondos disponibles para propósitos del ajuste equalizador.

Verticalidad. A lo largo de los años 1980 y 1990 la tasa de movilización de ingresos de PIB cayó. Para la reforma de 1994 había caído a menos de 12 por ciento del PIB. Además, sucesivas reformas en el sistema intergubernamental de transferencias favorecieron a los gobiernos provinciales de tal forma que su proporción se incrementó. Anterior a la reforma 1994, la proporción central de los ingresos totales había caído a un 22 por ciento. Eso dejó al gobierno central con muy pocos ingresos para continuar con las necesidades nacionales de infraestructura, mejoras de servicio social o ajuste equalizador interprovincial. De hecho, la proporción vertical de los gobiernos

locales puede ser mayor. Se ha estimado que los ingresos del presupuesto extra obtenidos por los gobiernos locales representaron la mitad del nivel del ingreso presupuestario. Mientras que la reforma de 1994 redujo algunos incentivos para capturar el ingreso extra presupuestario, las cantidades aún siguen siendo significativas.

La reforma de 1994 significó un esfuerzo por incrementar todo el conjunto de impuestos y re-balancear el sistema en favor del centro. La base gravable del impuesto al ingreso fue ensanchada, y el IVA fue modernizado mediante la introducción del sistema de factura de crédito y extendiendo la cobertura a todos los sectores de la producción y a algunos servicios. El sistema de contratos de empresas fue eliminado. El nuevo sistema de transferencias intergubernamental eliminó el sistema de contratación provincial y todos los impuestos de ingreso pasaron a los gobiernos sub- nacionales e hizo del IVA un impuesto central (compartido).

Otra parte importante de las reformas de 1994 consistieron en la creación de la administración de un impuesto local separado con responsabilidades para administraciones de - impuestos locales-. Esto hizo que hubiera un incentivo para los gobiernos locales para incrementar la tasa de movilización de ingresos y junto con la retención nula del impuesto al ingreso, eliminar una razón para buscar opciones de ingreso que estaban fuera del presupuesto.

Los ingresos de movilización en China se han incrementado significativamente y han alcanzado un nivel equivalente de 15 por ciento del PIB para finales de la década del año 2000. Aunque esto no representa altos niveles de impuestos en términos de los estándares internacionales, está muy arriba del nivel de 1994. Hubo también un cambio del balance de regreso al gobierno central en términos de ingresos disponibles. La proporción central aumentó de 22 por ciento en el periodo de la pre reforma a cerca de 56 por ciento en el año 2000. Sin embargo, como se hace notar más adelante, parte de las negociaciones que condujeron a la recentralización fiscal fueron el devolver los impuestos indirectos que de otra forma hubieran beneficiado a provincias con ingresos más altos, así sosteniendo un daño menor para las anteriores provincias que estaban subsidiadas, y un compromiso para encontrar montos transferidos ecualizados.

Disparidades Fiscales y Ecuación. Hay significantes disparidades de ingresos y gastos per cápita en las 31 provincias. Como pudo observarse en el [Cuadro 1](#), el ingreso per cápita de las provincias con los más altos ingresos era del orden de 10 veces mayor que el de las provincias de más bajo ingreso en 2000. Los ingresos per cápita del gobierno subnacional era de alrededor de 18 veces más alto en ese año 2000 y los gastos de gobierno subnacional estaban alrededor de 10 veces más altos también en ese año. ([Cuadro 6](#)). Como también se observa en el Cuadro, los ingresos per cápita y los gastos en promedio han sido más altos en la costa que en las provincias del interior en esas dos décadas desde 1980 a 2000. Para el año 2010 empieza un ligerísimo cambio apreciándose un poco en 2015 a favor de las provincias del interior.

El sistema intergubernamental de transferencias tiene algunos elementos ecualizadores, pero no está diseñado explícitamente como un sistema que reducirá disparidades en necesidades de gastos no logrados o capacidad fiscal. Algunos de sus componentes son estabilizadores y algunos son contrarios a la ecualización. Es difícil utilizar un razonamiento a priori para lograr una conclusión de la inequidad horizontal inherente en este sistema. El compartir el 100 por ciento de impuestos sobre ingreso probablemente va en contra un efecto ecualizador, así como la proporción de compartir ingresos basado en incrementos de impuestos de valor agregado y consumo. Esto es porque son impuestos compartidos basados en el origen de la recaudación que favorecerán aquellas provincias que tienen una base más fuerte. El ingreso de -monto básico- de compartir ingresos incorporado en la fórmula de distribución refleja el subsidio que se pagó a las provincias con

déficits en el período previo a la reforma de 1994. Entonces, algún componente de ajuste ecualizador fue incorporado, pero ese efecto se ha vuelto menos importante en la fórmula como el peso del incremento de compartir el IVA de tal suerte que el impuesto sobre ingreso ha sido más grande desde 1994.

No está claro si el sistema de transferencias donadas (aportaciones) son ecualizadoras, pero si contiene factores que podrían ser. El componente del sistema de transferencias donadas que refleja el reembolso de costos para gastos de seguro social puede ser asignado para contrarrestar necesidades de gasto y por lo tanto puede ser un componente ecualizador. El Banco Mundial (2002) reporta que alrededor del 60 por ciento de las transferencias netas de reembolsos se dedicaron a gastos de seguridad social, gastos de accidentes (*safety net*) y transferencias para contrarrestar los costos de incrementos en los salarios de los funcionarios públicos. La mayoría de estos fondos se distribuyeron a las regiones provinciales del interior. Aunque no hay datos de los impactos para el equilibrio ecualizador de estas donaciones, un estudio de su distribución encontró una correlación positiva entre donaciones y nivel de ingreso de la provincia (Bahl, 1999). Por otro lado, las donaciones condicionadas están adjudicadas de manera *ad hoc* y no hay forma de hacer un juicio *a priori* acerca de que si están asignadas mayormente en lugares con infraestructura deficiente y servicios básicos. De los datos del Cuadro 6, al menos al año 2000, se puede inferir que el sistema en su conjunto ha sido ecualizador. El rango entre los valores máximo y mínimo en ingresos per cápita es considerablemente más grande que dicho ingreso para todos los años seleccionados desde 1979. Además, el coeficiente de variación para la distribución de gastos per cápita es significativamente más bajo que el coeficiente de variación para la distribución de los ingresos. De alguna manera, probablemente a través del sistema de transferencias, el sistema fiscal logra reducir las disparidades implicadas por ingresos. Sin embargo, los datos reportados en el Cuadro 6 también muestran que el grado de equilibrio ecualizador no es alto debido a disparidades substanciales en los gastos per cápita que prevalecen.

Existe también una disparidad significativa dentro de las regiones, en el nivel de ingreso, necesidades de ingreso y gastos, y hay evidencia que los sistemas fiscales dentro de algunas regiones no son ecualizadoras. Bahls (1999) en un trabajo empírico sobre Jiangsu y Sichuan para el primer año de la reforma de 1994 mostró que ambas provincias se caracterizaron por mostrar disparidades significantes entre gobiernos locales y niveles de ingreso y gasto. Ambas provincias redujeron disparidades de gasto utilizando transferencias intergubernamentales en impuestos compartidos. Sin embargo, aun después de este grado de ajuste ecualizador, las grandes disparidades fiscales han subsistido.

Interdependencia del sistema de impuestos y el FF

Un rasgo distinguido del sistema fiscal chino es que la política de impuestos, la administración del impuesto, y las relaciones fiscales intergubernamentales no son separables. La forma principal de transferencia intergubernamental son impuestos compartidos con el sistema central, por lo tanto, los cambios en la política de impuestos afectan el flujo de recursos a gobiernos subnacionales; el comportamiento del sistema de impuestos crucialmente depende de la eficiencia de la administración del sistema de impuestos y la administración del impuesto se lleva a cabo tanto por los gobiernos central como subnacional. El punto principal aquí, es que las opciones de política de impuestos del gobierno central y los cambios en los procedimientos de la administración de impuestos, son decisiones de una política clave afectando decisiones del sistema fiscal

intergubernamental. Si se trata de entender las fuerzas y debilidades del sistema chino de FF, partiendo de las fuerzas y debilidades de los tres soportes.

El sistema de impuesto chino ha estado desarrollándose desde las reformas promercado. Los funcionarios del gobierno han prestado más atención a la reforma del sistema de impuestos y transparencia que a la asignación del gasto. A principios del SXXI los productos de ingreso primario en el sistema son el impuesto de consumo (notablemente el IVA), el impuesto sobre el ingreso de empresas y en menor grado el impuesto individual sobre ingresos.

Los impuestos representan el 15 por ciento del PIB. Esto no es alto considerando los estándares internacionales. Una comparación internacional sugiere que un país con un nivel per cápita de ingresos como el de China, con un grado de apertura al comercio internacional y con las características de su población debería alcanzar un 17 por ciento del PIB.³³ Mientras hay espacio para una mayor aplicación de impuesto, no se puede decir que el nivel de impuestos en China sea muy alto o muy bajo. El comportamiento del ingreso del sistema fiscal ha sido errático en esa la última década. Los ingresos cayeron de 19 a 11 por ciento del PIB en los noventa del SXX, pero ahora han vuelto a subir al 15 por ciento.

Dejando a un lado la cuestión de si el nivel de impuestos es de mayor preocupación, hay problemas estructurales con el sistema fiscal que pueden afectar la posición competitiva de China. Sin embargo, cualquiera de esos cambios puede afectar las disparidades fiscales entre provincias y sus ventajas comparativas para atraer la inversión.

Impuesto de valor agregado. China se acercó a un sistema moderno de impuestos con las reformas al IVA llevadas a cabo en 1994. La base del impuesto se amplió y un sistema de crédito factura se implementó. Un sistema IVA más productivo se traduce en una base que crece más rápido para gobiernos subnacionales. Entre más fuerte sea la economía provincial, más grande serán los beneficios de los ingresos.

Dos importantes cambios estructurales para considerar el IVA. Lo primero es atraer al sector servicios más completamente a la red fiscal y así aumentar ingresos en provincias con sectores grandes en servicios sujetos a impuestos. El otro cambio que se requiere es permitir créditos por impuestos pagados a la entrada de capitales. El gobierno chino comenta la preocupación de la sobre-inversión como una opción para reestructurar esquemas de impuestos. Hay mejores maneras para tratar la sobre-inversión que prohibir o negar el crédito del IVA sobre entradas de capitales; por ejemplo, hacer el régimen general de impuesto neutral con respecto a la decisión de inversión y adoptar un enfoque más realista para racionalizar el crédito de inversiones de capitales. Permitir crédito para entrada de capitales produciría una pérdida de ingreso para el gobierno central y especialmente para las provincias productivas. Ya sea que eso fuera balanceado por un aumento en la actividad económica en las provincias abiertas a la inversión y en aquellas que producen bienes intermedios, es una cuestión que se debe plantear. Es casi seguro, que se generarían impactos diferenciales a lo largo de las provincias.

El impuesto al ingreso de las empresas. El Impuesto al ingreso de las empresas requiere de una reforma (Bahl, 1999). El código fiscal aun trata a las empresas domésticas de forma diferente a las extranjeras y las coinversiones. Estas últimas pagan impuestos a tasas mucho menores. Tales distorsiones pueden canalizar fondos que no estén cerca de la inversión doméstica. Además, la diferenciación en las tasas inferiores puede no ser necesaria para atraer inversión extranjera en vista de la disponibilidad de créditos para los impuestos en el lugar de origen y el relativamente

³³ Ver al final el Apéndice A donde se corre un modelo para analizar el esfuerzo fiscal en varios países.

alto retorno de las tasas en China. Una unificación completa de la estructura de impuesto sobre empresas domésticas y extranjeras es una medida razonable de reforma.

Una cuestión más difícil se relaciona con deducciones del costo de capital. Mientras las tasas de depreciación se aceleraron con la reforma de 1994, aun no se equiparán a las tasas de consumo de capital permitidas en otras partes del mundo. Adicionalmente, no todos los gastos de interés son deducibles. El resultado neto de estas provisiones es que las verdaderas ganancias están exageradas con lo que se desalienta la inversión de capital. En este sentido, el impuesto al ingreso de la empresa debe basarse sobre las tasas reales de depreciación y la deducibilidad de costos por los intereses.

Si se llevaran a cabo estas dos reformas habría implicaciones de ingreso para el impuesto base -local- de las provincias. La adopción de paridad de tasas para empresas extranjeras y domésticas en el corto plazo aumentaría los ingresos de provincias que tienen mayor inversión extranjera. Un calendario más realista de asignaciones de consumo de capital haría bajar los ingresos de impuesto de empresas en todas las provincias, pero en mucho menor grado donde la industria es más rentable.

Otra vez, se trata de que la reforma estructural de los impuestos del gobierno central tiene importantes implicaciones para los presupuestos de los gobiernos subnacionales. Un rasgo considerable de los sistemas más avanzados de FF es el poder poner impuestos en manos de los gobiernos subnacionales. Esto permite a los gobiernos locales ajustar los montos de acuerdo a las preferencias de los residentes locales. Si el gobierno no concuerda con preferencias locales, los votantes o cambian el gobierno a la hora de elecciones o migran para encontrar un presupuesto más conveniente.

China no da a sus gobiernos locales poderes fiscales. Tampoco hay elecciones populares locales o una completa movilidad de su población. Sin embargo, un programa de gobierno del impuesto informal subnacional emergió bajo la forma de levantar ingresos extra presupuestarios. El gobierno local utilizó el enfoque de la -puerta de atrás para capturar de alguna manera las ganancias de eficiencia que podrían esperarse del FF. Si embargo, la reforma de 1994 limitó el uso de estos impuestos extra presupuestales. La ausencia de impuestos de base provinciales e impuestos del gobierno local, probablemente resulta en disparidades regionales más pequeñas en cuanto a los recursos disponibles. Como en otros lados, en China, el impuesto autónomo del gobierno local es el de la propiedad.

Impuesto al ingreso individual. El impuesto individual del ingreso llena los requisitos de una fuente de ingresos provincianos en un federalismo fiscal. Sin embargo, en China se utiliza como una transferencia intergubernamental del tipo de impuesto compartido y no hay autonomía para fijar tasas a nivel provincial. El gobierno central podría moverse en dos direcciones con el impuesto individual. Por un lado, podrían reestructurarlo para avanzar propiciando un mecanismo de instrumental financiero del gobierno local, ofreciendo autonomía adicional o de otra manera, podrían incrementar la productividad de este impuesto y luego recuperar los ingresos para utilizarlo para propósitos de equalización. A partir de 2003 se está siguiendo este último camino.

En este último escenario, las reformas que se discutieron en China en posteriormente a 2003 conducirán a un impuesto más productivo y posiblemente una cantidad reserva mayor de impuestos para propósitos de equilibrio equalizador. Esta reforma incluye aumentar el límite del pago de impuesto, simplificación para reducir evasión, mejorar la eficiencia de la evaluación y la recaudación. Hay alguna posibilidad de que la reforma del impuesto individual del ingreso a diferencia del IVA o del impuesto al ingreso de la empresa pudiera producir disparidades.

Impuesto sobre propiedad. Esta medida es el estándar para gobiernos locales en la mayoría de países en el mundo. Una carga para el uso de propiedad basado en alguna noción de valor parecería una manera apropiada de financiar servicios públicos especialmente en zonas urbanas. Como en el caso anterior, en los años posteriores al 2000, la economía de China no tiene un impuesto de propiedad basado directamente en valores de tierras o construcciones. Sin embargo, hay por lo menos seis diferentes impuestos locales de gobierno que se relacionan con el uso de terreno o la transferencia del uso del suelo. Estos generan sólo pequeñas cantidades de ingresos, pero tienen el rasgo de proporcionar al gobierno local la autonomía de fijar tasas de impuestos. Así, las provincias más urbanizadas ganarían más de un impuesto expandido de la propiedad.

IV. Impacto del ajuste de la ecualización del sistema de transferencias

Lo que ha dejado la reforma de SCI (o *TSS*) de 1994 y comentado antes, ha marcado y al mismo tiempo reformado el panorama en la economía tanto alojando sendas vías de recentralización como al mismo tiempo ahondando en las responsabilidades del gasto de la descentralización. Lo que muchos analistas reconocen es que la natural consecuencia de las asignaciones en los ingresos y los gastos ha ocasionado grandes disparidades horizontales entre gobiernos subnacionales (World Bank 2002, Martínez Vázquez *et al* 2008, Zhao 2009, Martínez Vázquez y Qiao, 2011) y poniendo serios obstáculos para la cohesión de la economía y la nación. Esto es explicado desde que la existencia de disparidades horizontales en la asignación de recursos fiscales está conduciendo a salidas fiscales inequitativas a nivel subnacional poniendo presión a menos acceso a servicios públicos de los residentes en jurisdicciones rurales y pobres en el país. Aunado a los anterior y desde la perspectiva de la eficiencia, estas disparidades de cuellos de botella de servicios públicos han conducido a patrones de migración ineficiente y asignación de recursos económicos que afectan el crecimiento y la estabilidad política del país.

La política complementaria para aminorar las disparidades fiscales regionales es que la limitada ecualización no ha correspondido a disminuir los efectos. En particular, lo que se ha encontrado (a partir de innovaciones en los métodos de descomposición de las causas de desigualdad fiscal) es que las transferencias fiscales del centro más que perderse (o fugarse) si ensanchan las disparidades tanto a nivel de condado como a nivel de provincias. En contraste, autores como Huang y Chen (2012), Jin *et al* (2013) y Wang y Herd (2013) han detectado que parte de los elementos del sistema de la ecualización; más específico el conjunto de los efectos de la ecualización son limitados en gran parte debido a los efectos contrarios desde que hay componentes diferentes del sistema de transferencias. Por eso, muchos académicos se han abocado, y este es el caso, a indagar más acerca del sistema de transferencias y con esto proveer una mejor evaluación cualitativa y cuantitativa de las disparidades regionales fiscales dentro del conjunto del efecto ecualizador y sistema de trasferencias. Para lo anterior, esta parte se aboca a analizar: a) las disparidades que surgen por ingreso o recursos propios (*town-revenue*) a lo largo y dentro de las provincias, b) los efectos con y sin la ecualización de las transferencias fiscales y sus componentes en las disparidades de ingreso a lo largo y dentro de las provincias, c) cómo las disparidades de gasto finalmente se trasladan a disparidades en la provisión de servicios.

Se puede decir, que después de veinte años de operación del nuevo sistema de transferencias, solo se ha tenido un éxito parcial en su objetivo. Lo limitado del impacto de la ecualización de las transferencias intergubernamentales se debe al diseño desde sus inicios. Un aspecto importante en esto ha sido que la reforma TSS introdujo las compensaciones a través de la -devoluciones de impuestos- (*tax rebates*) sin causar daño y además sostenibles para las provincias ricas, las cuales terminaron como el mayor componente del sistema de transferencias resultando en una alta persistencia no ecualizadora. En un principio, el propósito general de las transferencias introducidas en 1995, sólo habían tenido un papel limitado para contrarrestar las disparidades fiscales existentes. Las transferencias intergubernamentales del centro a la provincia todavía no estaban bien desarrolladas. Pero la situación empeora para las transferencias desde la provincia a los gobiernos locales donde en todos estos años no ha surgido una estructura transparente. Eso hace que se tenga que analizar con más detenimiento el sistema de transferencia en ambos niveles.

Transferencias Centro-Provincia

Las transferencias fiscales del gobierno central a los gobiernos de la provincia se categorizan en tres tipos:

- 1) La Devolución de impuestos.
- 2) El sistema se compone de transferencia a partir de fórmulas y no formulas todas teniendo el objetivo general de reducir la disparidad fiscal horizontal. Mientras que la importancia de transferencias ha aumentado, los impuestos que se regresan han declinado. Las transferencias por la ecualización incluyen: a) Transferencias transitorias (o transferencias con propósitos generales) b) Sistema compartido de transferencia en ayuda antes de impuesto, (*pretax sharing sistema grants*), c) Transferencias a regiones menores, d) Transferencias para aumentar el salario de los servidores públicos, e) Transferencias para el campo (*Tax for fee*) o eliminación del impuesto al campo.
- 3) Transferencias con destino específico (*earmarked specific transferd*)

Disparidades horizontales del ingreso dentro de las provincias y con las provincias

El sistema financiero intergubernamental se ha caracterizado por la persistencia de disparidades fiscales a lo largo y ancho, así como -dentro de las provincias especialmente cuando se centra en los ingresos por los impuestos asignados a los gobiernos subnacionales.

Una revisión de las características de estas disparidades se hace a continuación.

Disparidades horizontales de los recursos de ingresos propios en las provincias. Las asignaciones de recursos (ingreso) generan disparidades fiscales pronunciadas en las provincias, especialmente en regiones diferentes desde las relativamente ricas en el este del país hasta las regiones pobres del centro y oeste. Durante varios periodos, estas disparidades no han menguado. De hecho, después de la reforma de SCI (TSS) del 1994, se deterioraron aún más las disparidades horizontales regionales de recursos ingresos propios como se puede observar en el [Cuadro 7](#). Desde luego que lo que ha contribuido a esto es la tasa de crecimiento económico en las diferentes regiones. El

coeficiente de variación de los ingresos propios per cápita aumentó alcanzando un máximo de 1.28 en 2005 y cayendo ligeramente en años más recientes. Las disparidades horizontales se observan también por la razón entre el máximo y el mínimo de los recursos per cápita propios en las provincias. La razón es de 11 en 1993 antes de la reforma SCI alcanzando un máximo en 2005 de 20 veces y en 2011 baja a 18.

Las disparidades de recursos-ingresos propios dentro de las provincias. Estas son afectadas por dos factores. Primero, una cuestión importante en el sistema de finanzas intergubernamental de China es que las provincias tienen casi una completa discreción para diseñar la asignación que ellos implementan para los gobiernos provinciales. De hecho, la asignación de ingresos dentro de cada provincia puede ser diferente. Segundo, a menudo hay diferencias significativas en los niveles de desarrollo económico y por tanto las bases de impuestos a lo largo de las jurisdicciones dentro de las provincias. Teniendo una fuerte estructura jerárquica vertical de gobierno, habría un potencial para comprometer la efectividad de las políticas de ecualización. Así, lo que resulta de la ecualización claramente también depende de las políticas de ecualización implementadas por los gobiernos provinciales.

El [Cuadro 8](#) muestra claramente estas disparidades en términos del ingreso (recursos propios) per cápita en los condados -dentro- de cada provincia en el periodo 1995-2011. Se observa la variación y como la tendencia difiere significativamente en las provincias. Así, mientras que la disparidad dentro de las provincias ha declinado en la región este comprendiendo a las provincias más ricas, las tendencias en las otras regiones han oscilado o ha aumentado significativamente como en los casos de las regiones del noroeste y el sur-oeste. En promedio, el coeficiente de variación per cápita dentro de las provincias únicamente ha cambiado ligeramente en el periodo observado; este se incrementa en 1.1 en 1995 a un valor de 1.3 en 2005 y luego vuelve a bajar a cerca de 1.0 en 2011.

En este análisis y en otros (Wang y Herd, 2013) se ha observado que las disparidades del ingreso dentro de las provincias han sido menos pronunciadas en el conjunto de las diferentes provincias en ese período 1995-2011; destacándose así las provincias con un nivel inicial alto de disparidad de su ingreso propio registrándose caídas considerables, mientras aquellas provincias que al inicio presentaron bajos niveles de disparidad de sus ingresos generalmente han experimentado un aumento en la disparidad dentro de su provincia. Por lo anterior, se puede decir que, si al gobierno central le interesa reducir disparidades fiscales horizontales, luego, la política del gobierno central debe tomar en cuenta la disparidad fiscal existente dentro de las provincias y considerar la mejor manera de hacerlo dado que la estructura jerárquica vertical del gobierno es muy fuerte.

Disparidades de ingreso dentro de la provincia vs entre provincias. Para explicar mejor la importancia de las disparidades de ingreso propio dentro de las provincias y a lo largo de las provincias en el conjunto total de la nación, se ha estimado el índice base Theil a nivel de condado y provincias como una forma de descomponer la totalidad de las disparidades dentro de las disparidades entre grupos y disparidades dentro de grupos. La [figura 3](#) muestra las disparidades de ingreso son más fuertes dentro de las provincias que a lo largo de las provincias, sugiriendo que las disparidades de ingreso dentro de las provincias son las que más contribuyen a la totalidad de las disparidades en la economía. Esto está asociado a la muy diferente experiencia económica de los condados dentro de la provincia. Sin embargo, a través de los años, las disparidades de ingreso propios a lo ancho de las provincias han experimentado un aumento mayor pasando de un valor

de 0.13 en 1995 a 0.36 en 2008, mientras que las disparidades de ingreso propios dentro de las provincias han experimentado un incremento moderado en ese mismo periodo. En resumen, las disparidades de ingreso propios son mayores dentro de las provincias que a lo largo de las provincias, pero esta diferencia se ha disminuido durante los años. El valor más grande de las disparidades de ingreso propio dentro de las provincias ha dominado también la tendencia de las disparidades en el conjunto de la nación.

Efecto relativo de las transferencias para el ajuste ecualizador

El sistema de transferencias reduce las disparidades, pero no lo suficiente. Un ejercicio simple da pie para observar que la devolución de impuestos, transferencias *ad hoc*, y las transferencias en ayuda son las que están determinando más específicamente las disparidades. Si el impacto conjunto de las transferencias es ecualizador, se debería terminar con más bajas disparidades en la distribución del gasto per cápita que en la distribución por recursos ingresos propios, pero la cuestión es que no se resuelve completamente, y no se responde es que tanto deberían las disparidades por el lado del gasto permanecer. Este análisis se presenta en la [Figura 4](#) que muestra que: i) las disparidades de ingresos propios en las provincias aumentaron después de la reforma de SCI (TSS) en 1994, aspecto ya comentado, ii) el efecto total de las transferencias es el de ecualizar desde que las disparidades en gasto per cápita son significativamente más bajas que las disparidades de los ingresos propios per cápita.³⁴ Sin embargo la distribución final del conjunto de todas las provincias en gasto per cápita todavía muestra una considerable disparidad si se mide por estándares internacionales, iii) Las disparidades de la provincia en ambos ingresos y gastos per cápita aparece haber declinado en los años recientes, lo cual es parcial debido al aumento de la proporción de las transferencias del ajuste ecualizador y el correspondiente decremento en la proporción transferida de impuestos devueltos en el conjunto de la reserva.

La efectividad ecualizadora de las transferencias difiere significativamente en todos los tipos de transferencias. Como se muestra en la figura 4, el efecto ecualizador de las transferencias fiscales varía en los componentes diferentes del sistema de trasferencias. En general, como se esperaba, la devolución de impuestos no desempeña ningún papel ecualizador, pero de hecho ha conducido a un aumento en las disparidades en el conjunto de las provincias en los años primeros de la reforma. Por otro lado, ambos, las transferencias *ad hoc* especiales y las transferencias para el ajuste ecualizador han contribuido a bajar los niveles regionales de disparidad en recursos disponibles per cápita. Adicionalmente, en la misma figura se muestra que el efecto ecualizador de aquellos dos tipos de transferencias ha aumentado durante los años en cuestión, en gran parte debido al incremento de la reserva de fondos dedicados por el gobierno central a categorizar las transferencias. Recaltar también que otro factor significativo para una alta tendencia de ecualización es el hecho que el volumen actual de impuestos devueltos se fijó en términos nominales en 1994 y que por tanto ha decrecido su importancia sobre el periodo estudiado.

Para conocer con más exactitud lo acontecido y explicado anteriormente, se llevó a cabo una prueba estadística para analizar los efectos ya sea ecualizadores y no ecualizadores de los diferentes componentes del sistema de transferencias de forma más rigurosa mediante un análisis empírico para examinar la relación básica entre diferentes componentes de las transferencias y el nivel de desarrollo económico de las jurisdicciones (como un proxy al PIB per cápita) en ambos, el

³⁴ Lo que se confirma con los análisis de otros como Huang y Chen (2012), Jun et al (2013) y Wang y Herd (2013).

nivel provinciano central y el nivel de condado provincia. Dadas las limitaciones de los datos a nivel de condado, solamente fue posible descomponer las transferencias totales en dos categorías, los impuestos que se devuelven y todo el conjunto de las transferencias que incluyen aquellas que hacen el ajuste ecualizador y las transferencias *ad hoc*. Se condujo un panel de regresiones con transferencias per cápita como variable dependiente y el PIB per cápita como la principal variable explicativa. Se les sumó otras variables de control que pueden afectar las transferencias recibidas por la jurisdicción. Esas incluyen la población total, la proporción de la población que reside en áreas rurales, la proporción de empleados por el sector público en el total de la población, y una variable de rezago del déficit fiscal per cápita (definido como la diferencia entre gastos per cápita fiscales e ingresos fiscales per cápita). Las estimaciones incluyeron los efectos fijos en la provincia y el año de estos efectos fijos con el propósito de controlar lo no observable invariante-tiempo de heterogeneidad y las características que varían en el tiempo.

Una cuestión relevante es el problema de endogeneidad en la variable de desarrollo económico ya que puede ser mayor debido al hecho que transferencias crecientes recibidas en los gobiernos locales es indicativo de más recursos fiscales disponibles y sobre todo a discreción de los gobiernos locales. Por lo tanto, es posible que estos gobiernos hayan podido usar las transferencias que recibieron para promover el desarrollo económico local. Para evitar el problema de endogeneidad, se utiliza un enfoque instrumental. Así, se recurre a la variable de desarrollo económico por cada año y una variable rezagada por cada dos años, en este caso el PIB per cápita. De esta forma, esto queda justificado por la naturaleza de los rezagos en la variable de desarrollo económico que se correlacionan con la variable en el momento, presente, mientras que las transferencias recibidas por la localidad en los años posteriores deberían virtualmente no tener un impacto significativo en el nivel de desarrollo económico en el pasado. Finalmente, también se corrigió por el potencial problema de heterocedasticidad y autocorrelación mediante lo reportado por los errores estándar y estimadores Newey-West.)

Los resultados de la regresión se presentan en el [cuadro 9](#). Como era de esperarse, el coeficiente del PIB per cápita es positivo y estadísticamente significativo en las regresiones por la devolución de impuestos. Columna (1) y (4). De esta manera se confirma la naturaleza de la inequidad (no ecualización) de los impuestos devueltos tanto a nivel de provincia central como a nivel de condado, es decir -mejor sin- cuando las provincias de los condados recibieron más devoluciones fiscales. Sin embargo, el coeficiente del PIB per cápita es negativo y significativo en la regresión para todas las transferencias (Columnas (2), (3), y (5)), las cuales, otra vez es consistente con lo que se concluye arriba sobre que ambos, las transferencias para el ajuste ecualizador y transferencias *ad hoc* son de alguna manera ecualizadoras. Pero, el efecto marginal que no es ecualizador de los impuestos devueltos es relativamente grande y opaca el efecto marginal ecualizador de otras transferencias.

El impacto de las transferencias fiscales en las disparidades del ingreso dentro de las provincias vs el conjunto de todas las provincias. Dado que las disparidades de ingreso dentro de las provincias son mayores que las disparidades del conjunto de las provincias, interesa saber cómo es que el sistema de transferencias puede afectar ambas disparidades en forma diferente. Para explorar este aspecto se sigue con el método anterior para agregar a los ingresos propios, los impuestos devueltos y el resto de todas las transferencias en forma continua a nivel de condado y se estima los correspondientes índices Theil para descomponer el total de las disparidades tanto adentro y entre las provincias.

Los resultados se presentan en la [Figura 5](#). Se observan tres tendencias. Primero, tanto las disparidades de ingreso propio dentro de las provincias y las disparidades de las provincias se reducen con el sistema de transferencias y en su conjunto el efecto ecualizados se incrementa especialmente en años más recientes. Este resultado se contrasta con la visión general observada en la literatura acerca de que el sistema de transferencias no ha reducido las disparidades fiscales a nivel sub provincial (Tsui, 2005, Zhang y Zheng, 2010). Pero al mismo tiempo es consistente con la mayoría de los hallazgos hechos por Wang y Herd (2013). Segundo, considerando los efectos de las magnitudes, la reducción de las disparidades de ingreso dentro de las provincias es relativamente más grande que la reducción de las disparidades ingreso en el conjunto de las provincias. Como se observa en la figura, aun los impuestos devueltos juegan un papel menor en reducir las disparidades ingreso dentro de las provincias; sin embargo, no tiene virtualmente el papel de reducir las disparidades en el conjunto de las provincias. Tercero, las disparidades ingreso dentro de las provincias siguen siendo altas. En espera de los efectos por la ecualización del sistema de transferencias, las disparidades ingreso dentro de las provincias son todavía más del doble que las disparidades de todas las provincias.

V. Conclusiones

Una conclusión que debe reconocerse es que el camino de China hacia su reforma de federalismo fiscal continúa siendo vigorosa no únicamente por su reforma a su política de impuestos y su administración tributaria pero también por el amplio rango de políticas económicas, las cuales típicamente se consideran y se ubican fuera de la relevante estructura del federalismo fiscal. Se ha observado en particular en este escenario de país tres conjuntos de políticas que han constreñido la habilidad del sistema del federalismo fiscal para que opere al menos eficientemente. Estas políticas en formas diferentes se han colocado en las demandas al federalismo fiscal, esperando entre otras cosas una distribución de bienes públicos más equitativa y servicios en su territorio nacional.

Primero, las políticas demográficas, en particular las restricciones a la migración interna a través del sistema de registro de residencia o *HUKOU*, puso más presión fiscal en los gobiernos locales más pobres de las provincias del centro y occidente donde pudo darse el caso de que una proporción considerable de población emigrara a jurisdicciones locales más ricas de la costa si así se hubiese permitido. Mas carga adicional toma la forma de necesidades de gastos derivados del desempleo, alta incidencia de pobreza y otras formas de demandas mayores para servicios básicos como la educación y salud. El otro lado de la moneda es que las necesidades de gasto y en general el conjunto de fiscalizar la salud en las jurisdicciones de las regiones ricas de la costa son significativamente aumentadas como consecuencia de las políticas de migración de ese periodo. De hecho, bajo los habidos arreglos, las provincias de la costa pudieron beneficiarse de la mano de obra migrante ilegal sin considerar el costo de los servicios sociales, pensiones y demás. Sin embargo, la reasignación y reforma del sistema intergubernamental tendría que haber tomado en cuenta los costos altos de la reestructuración de la industrialización en el norte-este y en algunas provincias de la costa.

En Segundo, el Sistema Financiero Chino concebido con el papel monopólico del sistema bancario tradicionalmente ha canalizado más fondos a las provincias ricas de la costa donde ha habido siempre alta concentración de SOE's. La baja cualidad en el manejo de mucho de esos

préstamos ha conducido a que estos SOB'S operaran al borde del incumplimiento. El rescate inevitable de los SOB'S no únicamente está marcado por recursos de todas partes de China, incluyendo aquellas que nunca se beneficiaron de las políticas de préstamos, pero dado su tamaño con respecto al PIB, también reducirá notablemente el fondo de recursos públicos disponibles del gobierno central para la equalización. El resultado se perfila a que las jurisdicciones pobres en el centro y occidente serán más afectadas.

Tercero, las fuerzas de la globalización y el desarrollo industrial adoptado por el gobierno central también han ayudado en forma desproporcional a las provincias de la costa vis-à-vis aquellas regiones del centro y occidente. Fue la trascendental decisión de política de abrirse al mundo permitiendo que la IED en 1979 beneficiara primero a unas cuantas "zonas económicas especiales" y luego a otras provincias de la costa. Cuando la IED se abrió al resto del país, incluyendo las provincias pobres del centro y occidente el gobierno central desarmó en forma correcta el uso de incentivos fiscales y vacaciones para atraer inversiones. Así, con la desventaja geográfica (y poco que ver con la ventaja de eliminar impuestos) como también la de infraestructura pobre y servicios públicos, las jurisdicciones del centro y del occidente -no se beneficiaron de las fuerzas de la globalización. El temor de que China tuviera acceso a la OMC impondría significantes pérdidas para las áreas de la agricultura rural en las ya establecidas áreas pobres. Mientras tanto, la escasa integración horizontal de la economía contribuyó a que hubiera solo pequeños *spillovers* de las zonas ricas a las pobres, validando así lo que había dicho Deng Xiaoping's en su famosa frase de 1978: "Primero, permitámonos enriquecernos".³⁵ Dado el desarrollo notablemente desigual de las diferentes regiones, se hubiera esperado un sistema de federalismo fiscal que intentara agresivamente compensaciones por las disparidades fiscales existentes. Sin embargo, ha sido solamente muy reciente que la reforma de la descentralización ha comenzado. Y es que el gobierno central en ese periodo de cambio de siglo vino operando bajo la creencia de que el *trade off* de política entre crecimiento económico y equalización fiscal, continuaba, y se eligió deliberadamente ponerse del lado del crecimiento económico.

La elección de las políticas tuvo que ver más con asuntos de economía política que con las preferencias del dictado de un planeador benevolente. Con el rápido desarrollo de las provincias de la costa y sus voces sobre -Beijing se han vuelto más notables e influyentes que el de las otras regiones. Adicionalmente, ese proceso de desarrollo eventualmente ha transferido poder político desde Beijing a algunas de las capitales provinciales. Las negociaciones que protegieron las ganancias compartidas de las provincias más ricas de recentralización fiscal en 1994 se hacen evidente con ese poder. Por otro lado, la reforma fiscal reciente con la recentralización de una proporción de ingresos fiscales de personas para la distribución a las provincias del interior muestra que Beijing tiene la última palabra en asuntos claves fiscales.

Además de la falta de esfuerzo de equalización, el federalismo fiscal de China sufre otros problemas que tiende a agravar la situación de los gobiernos subnacionales más pobres. En particular, con la asignación de gasto para la mayoría de las cuestiones de bienestar social incluyendo el de sistemas de pensiones a los gobiernos subnacionales, puede estar dañando a las regiones más pobres en forma desproporcionada. La centralización de alguna de esas responsabilidades de gastos podría aumentar la eficiencia en la entrega de servicios públicos al mismo tiempo de ser más equalizadora. Otras reformas necesarias en el sistema fiscal federalista como el proveer un grado notable de autonomía del gobierno subnacional probablemente

³⁵Las políticas posteriores a 1979 y en general la aceptación del crecimiento de las desigualdades contrastó con la fuerte política redistributiva de los años iniciales del presidente Mao que presiono para favorecer el desarrollo de las áreas pobres del país.

aumentara las disparidades fiscales. Esto apunta entonces, a la importancia (crucial) de rediseñar y fortalecer el sistema de transferencias en ayuda y en particular aquellas que favorecen la ecualización.

La reforma de asignaciones de ingresos requerirá de esfuerzos de reformas simultáneas en política fiscal y en la administración de impuestos. Además de incrementar de movilización de ingresos y mejoras los balances verticales, estas reformas requieren de reducir distorsiones en la aplicación de recursos y mejorar la equidad en la distribución de cargas fiscales. Esta agenda de reforma debe incluir el desarrollo adicional del impuesto personal de ingreso y los impuestos a nivel local. La centralización de ingresos del IVA podrá ayudar a financiar la centralización de gastos del bienestar social. De esta forma, la agenda de reforma puede tener tanto medidas de centralización como de descentralización. Sin embargo, el mensaje de este trabajo apunta a las posibilidades de fracaso y éxito de reformar posiblemente el sistema de federalismo fiscal ya que tiene que contemplarse en el contexto de reforma en el sistema fiscal y el entorno amplio de la población, su sector financiero y otras políticas de gobierno central. La corrección de estas otras políticas puede ser tan efectivo o aún más efectivo que una política fiscal para aumentar el bienestar de las regiones más pobres.

Se requiere también una reforma más profunda en asignaciones de gastos. Primero, la asignación de responsabilidades requiere de clarificarse legalmente. Sobre todo, por áreas de servicio concurrente a nivel provincial y local y la prevención de mandatos de gastos sin fondos. Segundo, la responsabilidad a un grado mayor, la seguridad social debe ser reasignado a nivel de provincia y central, así aliviando a los gobiernos sub-provinciales de sus responsabilidades actuales por compensación de desempleo, seguro medido y pensiones. Los servicios de educación y salud deben virar hacia la responsabilidad de más arriba ya que ahora cae en los gobiernos de más abajo y en condados y ciudades y evitar que la responsabilidad quede en gobiernos locales que -no cuenten con capacidades administrativa y financiera para manejar servicios sociales.

Uno de los objetivos de política más significativa del gobierno chino en ese momento es transitar hacia una sociedad más igualitaria donde todos los ciudadanos tengan acceso a servicios públicos básicos y respectivos de donde vive. A pesar de los esfuerzos realizados, las disparidades geográficas en gastos per cápita aún quedan demasiado altas, lo cual implica que el acceso a los servicios públicos básicos es aún muy desigual en todo el país. Viendo hacia el futuro, y acercándose a la meta de una distribución más equitativa y justa de servicios, se requerirá aumentar el fondo de financiamiento dedicado a la ecualización y hacer de ese financiamiento uno más estable y predecible a través de la adopción de una regla explícita de financiamiento de montos de fondos disponibles. La forma actual de asignación podrá ser mejorada a través del refinamiento de las medidas necesarias de gasto y capacidad fiscal.

Referencias

- AHMAD, E., SINGH, R., AND FORTUNA, M. (2004). Toward More Effective Redistribution: Reform Options for Intergovernmental Transfers in China. International Monetary Fund.
- ALM, J., AND LIU, Y. (2013). Did China's Tax-for-Fee Reform Improve Farmers' Welfare in Rural Areas? *The Journal of Development Studies*, 49(4), 516- 532.
- BAHL, ROY. (1999). *Fiscal Policy in China*, the 1990 Institute.
- BAHL, ROY, & LINN J. (1992). *Urban Public Finance in Developing Countries*, New York: Oxford University Press.

- BAIZHU, C., DIETRICH, J. K. AND FANG Y. (EDS) (2000). *Financial Market Reform in China: Progress, Problems, and Prospects*, Boulder, CO: Westview Press.
- BIRD, R. M., & WONG, C. P. W. (2005). *China's Fiscal System: A Work in Progress*. Rotman School of Management, University of Toronto.
- BLANCHARD, O. & SHLEIFER, A. (2000). "Federalism with and without Political Centralization: China versus Russia," NBER Working Paper 7616, March.
- BOUIN, O. (1998) "Financial Discipline and State Enterprise Reform in China in the 1990s," in Bouin, Olivier, Fabrizio Coricelli, and Françoise Lemoine (eds) *Different Paths to a Market Economy: China and European Economies in Transition*, Development Center OECD.
- BROADMAN, H. G. (1995). "China: Tax Policy Toward Foreign Direct Investment," Economic Policy Note: The World Bank, (August).
- CHEN, J., & FLEISCHER, B. M. (1996). "Regional Income Inequality and Economic Growth in China." *Journal of Comparative Economics*, 22, 141-164.
- DABLA-NORRIS, E. (2005). *Issues in Intergovernmental Fiscal Relations in China*. International Monetary Fund.
- DAYAL-GULATI, A. & HUSAIN, A. M. (2002). "Centripetal Forces in China's Economic Takeoff," *IMF Staff Papers*, 49(3).
- DEMURGER, S., SACHS, J. D., WOO, W. T., BAO, S., CHANG, G. & MELLINGER, A. (2002). "Geography, Economic Policy, and Regional Development in China," NBER Working Paper 8897, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA
- FELDSTEIN, M. S. & HORIOKA C. (1980). "Domestic Savings and International Capital Flows," *Economic Journal*, 90(358) (June), 314-29
- FENG, Y. & ZHANG, H. (2000). "Provincial Distribution of Direct Foreign Investment in China: A pooled Time-Series Empirical Study," in Baizhu Chen, J. Kimball Dietrich, and Yi Fang (eds) *Financial Market Reform in China: Progress, Problems, and Prospects*, Westview Press, Boulder, Colorado.
- FISHER, R. C. (1996). *State and Local Public Finance*, Second Edition, Chicago, Irwin.
- HENG, Y. (2008). Fiscal Disparities and the Equalization Effects of Fiscal Transfers at the County Level in China. *Annals of Economics and Finance*, 9(1), 115-149
- HOFMAN, B. (1998). "Fiscal Decline and Quasi-Fiscal Response: China's Fiscal Policy and System 1978-94," in Bouin, Olivier, Fabrizio Coricelli and Françoise Lemoine (eds) *Different Paths to a Market Economy: China and European Economies in Transition*, Development Center, OECD.
- HU, Z. L. (1995). "Social Expenditure Assignments in China: Issues and Responses." In *Reforming China's Public Finances*, (eds) Ahmad Ehtisham, Gao Qiang and Vito Tanzi, Washington, D.C.: International Monetary Fund, 113-36.
- HUANG, B. & CHEN, K. (2012). "Are intergovernmental transfers in China equalizing?" *China Economic Review*, 23(3), 534-551.
- JIAN, T., SACHS, J. D. & WARNER, A. M. (1996). "Trends in Regional Inequality in China," NBER Working Paper 5412, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- JIN, H., QIAN, Y. & WEINGAST, B. (1999). "Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism Chinese Style," mimeo, Stanford University, March.
- JIN, Y., LING, L., PENG, H., AND SONG, P. (2013). "Fiscal Decentralization and Horizontal Fiscal Inequality in China", *The Chinese Economy*, 46(3), 6-22.
- JIN, Y., AND SUN, R. (2011). "Does Fiscal Decentralization Improve Healthcare Outcomes? Empirical Evidence from China", *Public Finance and Management*, 11(3), 234-261.
- KAISER, S., KIRBY, D. A. & FAN, Y. (1996). "Foreign Direct Investment in China: An Examination of the Literature," *Asia Pacific Business Review*, 2(3) (Spring), 44-65.
- KANBUR, R. & ZHANG, X. (1999). "Which Regional Inequality? The Evolution of Rural-Urban and Inland-Coastal Inequality in China from 1983 to 1995," *Journal of Comparative Economics*, 27, 686-701
- KIN, J. Y., AND LIU, M. (2007). "Rural Informal Taxation in China: Historical Evolution and an Analytic Framework" *China and World Economy*, 15(3), 1- 18.

- KNIGHT, J., AND LI, S. (1999). "Fiscal decentralization: Incentives, redistribution and reform in China", *Oxford Development Studies*, 27(1), 5-32.
- LEE, J. (1995). "Regional Income Inequality Variations in China," *Journal of Economic Development*, 20(2) (December), 99-118.
- LI, S. & LIAN, P. (1999). "Decentralization and Coordination: China's Credible Commitment to Preserve the Market under Authoritarianism," *China Economic Review*, 10, 161-190.
- LOU, J. (1997). "Constraints in Reforming the Transfer System in China," in *Financing Decentralized Expenditures: An International Comparison of Grants*, ed. Ahmad Ehtisham, Brookfield, MA: Edward Elgar Publishers, 349-60.
- MCLURE, C. E. JR. (1998). "The Revenue Assignment Problem: Ends, Means, and Constraints," *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 9(4), 652-83.
- MARTINEZ-VAZQUEZ, J., AND QIAO, B. (2011). Assessing the Assignment of Expenditure Responsibilities. In J. Y. Man and Y.-H. Hong (Eds.), *China's Local Public Finance in Transition*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- MARTINEZ-VAZQUEZ, J., B. Q., & ZHANG, L. (2008). The role of provincial policies in fiscal equalization outcomes in China. *China Review*, 8(2), 135- 167.
- MARTINEZ-VAZQUEZ, J. & WONG, C. (2003). "Two Large Experiments in Fiscal Decentralization Compared: China and Russia." International Studies Program Working Paper 03-13, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- MINISTRY OF FINANCE (MOF) (2006). *Sub-provincial Fiscal System in China*. Beijing: China Fiscal and Economic Press (In Chinese).
- MONTINOLA, G., QIAN, Y. & WEINGAST, B. R. (1995). "Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China, *World Politics*, 48(1) (October), 50-81.
- NAUGHTON, B. (2000). "Provincial Economic Growth in China: Causes and Consequences of Regional Differentiation," in Mary-Francoise Renard (ed.) *China and its Regions, Economic Growth and Reform in Chinese Provinces*, Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- NAUGHTON, B. (199). "China's Emergence and Prospect as a Trading Nation," *Brookings Papers in Economic Activity*, 2, 273-343.
- OECD (2002). *Foreign Direct Investment in China: Challenges and Prospect for Regional Development*, Paris.
- QIAN, Y. & WEINGAST, B. R. (1997). "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives," *Journal of Economic Perspectives* 11(4), 83-92, Fall.
- QIAN, Y. & WEINGAST, B. R. (1996). "China's Transition to Markets: Market-Preserving Federalism, Chinese Style," *Journal of Policy Reform*, 1, 149-185.
- QIAO, B., MARTINEZ-VAZQUEZ, J. & XU Y. (2002). "The Trade off between Equity and Growth in China's Fiscal Federalism," working paper, International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- SHEN, C., JIN, J., & Zou, H.-F. (2012). Fiscal Decentralization in China: History, Impact, Challenges and Next Steps. *Annals of Economics and Finance*, 13(1), 1-51.
- SHI, L. (2001). "Efficiency and Redistribution in China's Revenue-Sharing System" in Jean-Jacques Dethier (ed.) *Governance and Development in China, India and Russia*, Kluwer, Boston.
- STATE STATISTICAL BUREAU (1998). *China Development Report*, Beijing
- SUN, H. & TIPTON, F. B. (1998). "A Comparative Analysis of the Characteristics of Foreign Direct Investment in China, 1979-1995," *The Journal of Developmental Areas* (Winter) 159-186.
- SUN, Q., TONG, W. & YU, Q. (2002). "Determinants of Foreign Direct Investment across China" *Journal of International Money and Finance*, 21, 79-113.
- THE ECONOMIST (2002) "A Dragon Out of Puff: A Survey of China," 363(8277), p. 54, June 15.
- TSUI, K. Y. (2005). Local tax system, intergovernmental transfers and China's local fiscal disparities. *Journal of Comparative Economics*, 33(1), 173-196.
- UCHIMURA, H. & JÜTTING, J. P. (2009). Fiscal Decentralization, Chinese Style: Good for Health outcomes? *World Development*, 37(12), 1926-1934.

- WANG, S. (1997). "China's 1994 Fiscal Reform: An Initial Assessment." *Asian Survey* (September)
- WANG, X., & HERD, R. (2013). *The System of Revenue Sharing and Fiscal Transfers in China*: OECD Publishing.
- WANG, S., HU, A., & KANG, X. (2000). *The Political Economy of Uneven Development: The Case of China*. Armonk: East Gate Books.
- WANG, W. & ZHAO, Z. (2012). Rural Taxation Reforms and Compulsory Education Finance in China. *Journal of Public Budgeting, Accounting, and Financial Management*, 24(1), 136-162.
- WANG, W., ZHENG, X. & ZHAO, Z (2012). Fiscal Reform and Public Education Spending: A Quasi-natural Experiment of Fiscal Decentralization in China. *Publius: The Journal of Federalism*, 42(2), 334-356.
- WEI, S. (2001). "Foreign Direct Investment in China: Sources and Consequences," in Takatoshi Ito, and Anne O. Krueger (eds) *Financial Deregulation and Integration in East Asia*, The University of Chicago Press, Chicago and London.
- WEI, S. & WU, Y. (2002). "Globalization and Inequality Without Differences in Data Definition, Legal System and Other Institutions," mimeo.
- WEI, S. & WU, Y. (2001). "Globalization and Inequality: Evidence from Within China." NBER Working Paper 8611, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- WEI, Y., LIU, X., PARKER, D. & VAIDYA, K. (1999). "The Regional Distribution of Foreign Direct Investment in China," *Regional Studies*, 33(9), 857-867.
- WONG, C. P. W. (2000). Central-local relations revisited: The 1994 tax-sharing reform and public expenditure management in China. *China Perspectives*, 31 (September–October).
- WONG, C. P. W. (1998). "Fiscal Dualism in China: Gradualist Reform and the Growth of Off-Budget Finance," in Breen, Donald J.S. (ed) *Taxation in Modern China*, Routledge: New York and London.
- WONG, C. (1994) "Fiscal Reform and Sub-provincial Fiscal System", *Economic and Social System Comparison (In Chinese)*.
- WONG, C., HEADY, C. & WOO, W. T. (1995). *Fiscal Management and Economic Reform in the People's Republic of China*, Asian Development Bank
- WOO, W. T. (1998). "Financial Intermediation in China," in Bouin, Olivier, Fabrizio Coricelli and Françoise Lemoine (eds) *Different Paths to a Market Economy: China and European Economies in Transition*, Development Center, OECD.
- WORLD BANK (2002). *China: National Development and Subnational Finance: A Review of Provincial Expenditures*, Washington D.C.
- YAO, S. & ZHU, L. (1998). "Understanding Income Inequality in China: A Multi-Angle Perspective," *Economics of Planning*, 31(2-3), 133-150.
- ZHAI, F. & LI, S. (2000). "The Impact of WYO Accession on Income Disparity in China," in Mary-Françoise Renard (ed) *China and its Regions, Economic Growth and Reform in Chinese Provinces*, Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- ZHANG, L., AND ZHENG, X. (2010). The Determinants of Intergovernmental Transfer. In J. Y. Man and Y. H. Hong (Eds.), *China's Local Public Finance in Transition*: Lincoln Institute of Land Policy.
- ZHANG, Z., AND MARTINEZ-VAZQUEZ, J. (2003). The system of equalization transfers in China. International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- ZHANG, J. & ZHAO, Y. (2002). "Economic Returns to Schooling in Urban China, 1988-1999," working paper, Chinese University of Hong Kong and Beijing University.
- ZHANG, L.-Y. (1994). "Location-Specific Advantages and Manufacturing Direct Foreign Investment in South China." *World Development*, 22, 45-53.
- ZHANG, T., ZOU, H-F. (1998). "Fiscal Decentralization, Public Spending, and Economic Growth in China," *Journal of Public Economics* 67(2), 221-40.
- ZHANG, X., FAN, S., ZHANG, L. & HUANG, J. (2002). "Local Governance and Public Goods Provision in Rural China," mimeo, International Food Policy Research Institute.

ZHANG, Z. & MARTINEZ-VAZQUEZ, J. (2002). "The System of Equalization Transfers in China," International Studies Program Working Paper 03-13, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.

ZHAO, R. (1998). "Capital Mobility and Regional Integration in China," (mimeo) International Monetary Fund.

ZHAO, Z. J. (2009). Fiscal Decentralization and Provincial-Level Fiscal Dispar- ities in China: A Sino-U.S. Comparative Perspective. *Public Administration Review*, 69, S67-S74.

Appendix A: Tax Effort during the 1990s

El esfuerzo fiscal en la economía aparece retrasado si se considera lo que ocurre en otros países en los años noventa. Utilizando datos de esos años de la Oficina de Finanzas del Gobierno, se ha calculado la relación de impuestos a PIB (T/Y) para cerca de 110 países industrializados, en desarrollo y en transición. Siguiendo la literatura estándar para estimar el esfuerzo fiscal, se estimó:

$$T/Y = 1.95 + 0.11(Y/P) - 0.07(A/Y) + 0.16(F) - 0.17(PG) \quad \bar{R}^2 = 0.61$$

(2.97) (2.24) (-0.99) (2.55) (-5.00)

Donde:

Y/P	=	PIB per cápita en dólares EUS,
A/Y	=	La agricultura como proporción del PIB,
F	=	Importaciones mas exportaciones como proporción del PIB
PG	=	Tasa de crecimiento de la población.

Las variables son expresadas en logaritmos y los t-values se muestran en paréntesis.

El ingreso y las variables que indican la apertura económica son significantes y tienen los signos esperados. Para este periodo, el país tiene una esperada relación (ratio) impuesto de 17 por ciento, pero de acuerdo a GFS, una tasa anual de 12.5 por ciento. Pero para el final de la década de cambio de siglo, la tasa de impuestos de china habrá aumentado a cerca de 15 por ciento y se estimaría cercana al 19 para finales de 2003. El análisis de esfuerzo fiscal en China este sujeto al importante problema que considera que una proporción de fondos en el sector público ha sido por décadas canalizado a un presupuesto extra de financiamiento (Wong 1998). El gobierno en ese tiempo mantuvo un sostenido esfuerzo para convertir y traer dentro de presupuesto contable regular muchos de los fondos extra presupuestarios (World Bank 2002). Al momento de hacer esta estimación no había información acerca de la cuantía del incremento para medir el esfuerzo fiscal y si viene de un esfuerzo genuino o de un nuevo recuento de fondos extra presupuestarios anteriores.

Figura 1. Provincias de China ([volver al texto](#) pág14.)



Fuente: ACASIAN, Lex Berman

(Volver al texto pág. 14) (Volver al texto pág. 27) (Volver al texto pág. 35)

Cuadro 1a: Características clave de la República Popular de China en 2001, 2010 y 2017.

	2001						2010				2017					
	Área (1,000 km ²)	Población 2001 (10,000 personas)	Densidad de población	PIB a precios corrientes		PIB per cápita	Población 2010 (10,000 personas)	Densidad de población	PIB a precios corrientes		PIB per cápita	Población 2017 (10,000 personas)	Densidad de población	PIB a precios corrientes		PIB per cápita
				(100 Millones)	(%)				(100 Millones)	(%)				(100 Millones)	(%)	
China	9600.00	127627.00	133.00	95933.00	100.00	7517.00	134091.00	139.68	437041.99	100.00	32592.94	139008.00	144.80	827121.70	100.00	59501.73
Región norte	1573.00	14735.00	94.00	13589.00	14.20	9222.00	16482.32	104.78	64605.16	14.78	39196.64	17479.00	111.12	112205.08	13.57	64194.22
1. Beijing	17.00	1383.00	826.00	2846.00	3.00	20576.00	1961.24	1153.67	14113.58	3.23	71962.65	2171.00	1277.06	28014.94	3.39	129041.64
2. Tianjin	11.00	1004.00	893.00	1840.00	1.90	18328.00	1293.82	1176.20	9224.46	2.11	71296.18	1557.00	1415.45	18549.19	2.24	119134.17
3. Hebei	188.00	6699.00	356.00	5578.00	5.80	8326.00	7185.42	382.20	20394.26	4.67	28382.84	7520.00	400.00	34016.32	4.11	45234.47
4. Shanxi	156.00	3272.00	210.00	1780.00	1.90	5440.00	3571.21	228.92	9200.86	2.11	25763.98	3702.00	237.31	15528.42	1.88	41946.03
5. Mongolia Interior	1201.00	2377.00	20.00	1546.00	1.60	6503.00	2470.63	20.57	11672.00	2.67	47242.97	2529.00	21.06	16096.21	1.95	63646.54
Región nororiental	802.00	10696.00	133.00	10627.00	11.10	9935.00	10952.08	136.56	37493.45	8.58	34234.08	10875.00	135.60	54256.45	6.56	49890.99
6. Liaoning	146.00	4194.00	288.00	5033.00	5.20	12001.00	4374.63	299.63	18457.27	4.22	42191.59	4369.00	299.25	23409.24	2.83	53580.32
7. Jilin	187.00	2691.00	144.00	2032.00	2.10	7553.00	2746.23	146.86	8667.58	1.98	31561.74	2717.00	145.29	14944.53	1.81	55003.79
8. Heilongjiang	469.00	3811.00	81.00	3561.00	3.70	9344.00	3831.22	81.69	10368.60	2.37	27063.42	3789.00	80.79	15902.68	1.92	41970.65
Región del este	791.00	36577.00	463.00	40369.00	42.10	11037.00	39286.12	496.66	162031.40	37.07	41243.93	40898.00	517.04	320111.56	38.70	78270.71
9. Shanghai	6.00	1614.00	2603.00	4951.00	5.20	30674.00	2301.91	3836.52	17165.98	3.93	74572.61	2418.00	4030.00	30632.99	3.70	126687.30
10. Jiangsu	103.00	7355.00	717.00	9512.00	9.90	12933.00	7865.99	763.69	41425.48	9.48	52664.04	8029.00	779.51	85869.76	10.38	106949.51
11. Zhejiang	102.00	4613.00	453.00	6748.00	7.00	14629.00	5442.69	533.60	27722.31	6.34	50634.95	5657.00	554.61	51768.26	6.26	91511.86
12. Anhui	139.00	6328.00	454.00	3290.00	3.40	5199.00	5950.05	428.06	12359.33	2.83	20771.81	6255.00	450.00	27018.00	3.27	43194.24
13. Fujian	121.00	3440.00	284.00	4254.00	4.40	12365.00	3689.42	304.91	14737.12	3.37	39944.26	3911.00	323.22	32182.09	3.89	82286.09
14. Jiangxi	166.00	4186.00	252.00	2176.00	2.30	5198.00	4456.75	268.48	9451.26	2.16	21206.63	4622.00	278.43	20006.31	2.42	43284.96
15. Shandong	153.00	9041.00	589.00	9438.00	9.80	10439.00	9579.31	626.10	39169.92	8.96	40890.14	10006.00	653.99	72634.15	8.78	72590.60
Región centro sur	1028.00	35493.00	345.00	27710.00	28.90	7807.00	37594.63	365.71	112745.34	25.80	29989.75	39301.00	382.31	226624.91	27.40	57663.90
16. Henan	168.00	9555.00	570.00	5640.00	5.90	5903.00	9402.36	559.66	23092.36	5.28	24560.18	9559.00	568.99	44552.83	5.39	46608.25
17. Hubei	188.00	5975.00	319.00	4662.00	4.90	7803.00	5723.77	304.46	15967.61	3.65	27897.00	5902.00	313.94	35478.09	4.29	60111.98
18. Hunan	210.00	6596.00	314.00	3983.00	4.20	6039.00	6568.37	312.78	16037.96	3.67	24416.95	6860.00	326.67	33902.96	4.10	49421.22
19. Guangdong	192.00	7783.00	405.00	10648.00	11.10	13681.00	10430.31	543.25	46013.06	10.53	44114.74	11169.00	581.72	89705.23	10.85	80316.26
20. Guangxi	236.00	4788.00	203.00	2231.00	2.30	4660.00	4602.66	195.03	9569.85	2.19	20791.99	4885.00	206.99	18523.26	2.24	37918.65
21. Hainan	34.00	796.00	235.00	546.00	0.60	6859.00	867.15	255.04	2064.50	0.47	23807.83	926.00	272.35	4462.54	0.54	48191.58
Región Suroeste	1259.00	20086.00	160.00	9470.00	9.90	4715.00	19297.92	153.28	37444.86	8.57	19403.57	20095.00	159.61	87633.04	10.59	43609.38
22. Chongqing	82.00	3097.00	376.00	1750.00	1.80	5650.00	2884.62	351.78	7925.58	1.81	27475.33	3075.00	375.00	19424.73	2.35	63169.85
23. Sichuan	485.00	8640.00	178.00	4422.00	4.60	5118.00	8041.82	165.81	17185.48	3.93	21370.14	8302.00	171.18	36980.22	4.47	44543.75
24. Guizhou	176.00	3799.00	216.00	1085.00	1.10	2856.00	3474.65	197.42	4602.16	1.05	13244.97	3580.00	203.41	13540.83	1.64	37823.55
25. Yunnan	395.00	4287.00	108.00	2075.00	2.20	4840.00	4596.62	116.37	7224.18	1.65	15716.27	4801.00	121.54	16376.34	1.98	34110.27
26. Tibet	120.00	263.00	22.00	139.00	0.10	5275.00	300.22	25.02	507.46	0.12	16903.13	337.00	28.08	1310.92	0.16	38899.70
Región Noroeste	3024.00	9196.00	30.00	5002.00	5.20	5439.00	9664.40	31.96	22721.78	5.20	23510.79	10186.00	33.68	46309.06	5.60	45463.44
27. Shanxi	206.00	3659.00	178.00	1844.00	1.90	5040.00	3732.74	181.20	10123.48	2.32	27120.79	3835.00	186.17	21898.81	2.65	57102.50
28. Gansu	450.00	2575.00	57.00	1073.00	1.10	4165.00	2557.53	56.83	4120.75	0.94	16112.25	2626.00	58.36	7459.90	0.90	28407.84
29. Qinghai	702.00	523.00	7.00	301.00	0.30	5754.00	562.67	8.02	1350.43	0.31	24000.30	598.00	8.52	2624.83	0.32	43893.48
30. Ningxia	66.00	563.00	85.00	298.00	0.30	5300.00	630.14	95.48	1689.65	0.39	26814.10	682.00	103.33	3443.56	0.42	50492.08
31. Xinjiang	1600.00	1876.00	12.00	1485.00	1.50	7918.00	2181.33	13.63	5437.47	1.24	24927.28	2445.00	15.28	10881.96	1.32	44506.99
Max	1600.00	9555.00	2603.00	10648.00	11.10	30674.00	10430.31	3836.52	46013.06	10.53	74572.61	11169.00	4030.00	89705.23	10.85	129041.64
Min	6.00	263.00	7.00	139.00	0.10	2856.00	300.22	8.02	507.46	0.12	13244.97	337.00	8.52	1310.92	0.16	28407.84

Notas: 1) La población total nacional incluye la población del continente total de 31 provincias, regiones autónomas y municipios y de militares y aquellas personas con residencia permanente difíciles de definir, y la población en la Región Administrativa Especial de Hong Kong, la Región Administrativa Especial de Macao y la Provincia de Taiwán y Jinmen, Mazu y algunas otras islas de la provincia de Fujian. 2) Los datos por región son de residentes habituales. 3) La Región Administrativa Especial de Hong Kong y la Especial de Macao, ambas pertenecientes a la Región Centro Sur, no están incluidas en esta tabla.

Fuente: La población y el PIB se basan en los datos del Anuario estadístico de China 2001, 2011 y 2018. Las áreas provienen del sitio web oficial de cada provincia o municipio

(Volver al texto pág.16)

Cuadro 1b: Características clave de la República Popular de China en 2001, 2010 y 2017.

	2001						2010						2017					
	Área (1,000 km ²)	Población (10,000 personas)	Densidad de población	PIB a precios		PIB per cápita	Población (10,000 personas)	Densidad de población	PIB a precios		PIB per cápita	Población (10,000 personas)	Densidad de población	PIB a precios		PIB per cápita		
				(100 Millones)	(%)				(100 Millones)	(%)				(100 Millones)	(%)			
China	9600.00	127627.00	133.00	95933.00	100.00	7517.00	134091.00	139.68	437041.99	100.00	32592.94	139008.00	144.80	827121.70	100.00	59501.73		
Región norte	1573.00	14735.00	94.00	13589.00	14.20	9222.00	16482.32	104.78	64605.16	14.78	39196.64	17479.00	111.12	112205.08	13.57	64194.22		
Región nororiental	802.00	10696.00	133.00	10627.00	11.10	9935.00	10952.08	136.56	37493.45	8.58	34234.08	10875.00	135.60	54256.45	6.56	49890.99		
Región del este	791.00	36577.00	463.00	40369.00	42.10	11037.00	39286.12	496.66	162031.40	37.07	41243.93	40898.00	517.04	320111.56	38.70	78270.71		
Región centro sur	1028.00	35493.00	345.00	27710.00	28.90	7807.00	37594.63	365.71	112745.34	25.80	29989.75	39301.00	382.31	226624.91	27.40	57663.90		
Región Suroeste	1259.00	20086.00	160.00	9470.00	9.90	4715.00	19297.92	153.28	37444.86	8.57	19403.57	20095.00	159.61	87633.04	10.59	43609.38		
Región Noroeste	3024.00	9196.00	30.00	5002.00	5.20	5439.00	9664.40	31.96	22721.78	5.20	23510.79	10186.00	33.68	46309.06	5.60	45463.44		

Cuadro 2: Tasas de crecimiento del PIB per cápita en los años seleccionados.

Provincias	1975	1980	1985	1990	1995	1999	2005	2010	2015	2017
Beijing	11.85	10.90	6.09	3.71	11.81	7.28	11.95	10.33	6.50	9.13
Tianjing	2.69	8.48	9.35	3.67	14.06	3.85	17.78	16.65	2.59	3.38
Hebei	9.38	1.94	11.25	1.02	13.03	8.41	18.73	16.63	0.68	5.40
Shanxi	6.14	0.78	5.41	3.34	9.95	-3.42	16.68	22.12	-0.43	18.37
Mongolia Interior	9.22	1.16	19.72	3.22	7.98	6.99	28.02	19.16	0.08	-11.52
Región norte	8.09	4.55	10.04	2.27	11.78	6.21	18.02	17.01	2.23	4.36
Liaoning	7.37	11.28	12.86	1.03	6.39	6.13	19.98	20.50	0.23	5.39
Jilin	11.17	5.40	7.38	1.17	4.61	5.91	15.82	18.82	1.85	1.80
Heilongjiang	5.23	8.22	8.42	4.27	8.74	5.63	15.97	20.62	0.60	3.67
Región nororiental	7.21	9.19	10.33	1.98	6.67	6.02	17.78	20.20	0.74	4.03
Shanghai	3.82	7.04	12.29	4.57	13.87	-2.32	11.07	9.99	6.60	8.64
Jiangsu	4.80	4.08	17.67	1.48	14.66	9.65	21.67	19.40	7.48	10.59
Zhejiang	-4.87	15.06	21.50	3.74	15.94	9.32	12.25	17.95	6.36	8.41
Anhui	1.57	1.10	14.85	0.09	13.11	6.63	17.77	27.30	4.57	9.71
Fujian	0.55	17.90	16.42	6.37	13.71	6.75	13.59	19.70	7.08	10.67
Jiangxi	6.89	2.84	13.44	2.28	16.92	6.79	16.99	22.60	5.91	7.49
Shandong	27.44	11.89	11.40	7.58	13.70	9.59	22.81	14.52	5.40	5.93
Región del este	6.51	7.87	15.01	3.53	14.33	8.29	18.40	18.31	6.27	8.28
Henan	4.54	13.88	11.91	3.94	13.88	7.22	28.89	18.69	5.53	9.63
Hubei	9.95	5.22	14.82	3.17	13.55	7.70	22.08	23.06	7.44	8.15
Hunan	8.33	4.08	10.83	8.39	9.35	4.62	23.78	21.01	6.17	6.85
Guangdong	9.09	14.64	19.05	8.00	13.33	7.14	7.56	13.44	6.36	9.34
Guangxi	4.46	8.10	9.06	4.68	10.18	6.84	25.13	26.01	6.35	0.20
Hainan							11.31	23.77	4.87	9.21
Región centro sur	7.53	9.61	14.03	6.15	12.77	7.17	20.52	18.58	6.34	7.70
Sichuan+Chongqing	12.72	7.98	14.44	4.09	7.67	4.91	24.72	21.70	6.25	20.15
Chongqing							27.32	20.40	9.34	8.44
Sichuan							23.91	22.16	4.69	11.62
Guizhou	7.68	2.71	6.45	3.28	5.97	6.83	17.55	19.58	12.90	14.17
Yunnan	2.78	7.22	11.51	5.35	9.78	5.99	12.24	16.35	5.66	10.06
Tibet							13.34	13.23	9.39	11.60
Región Suroeste	9.63	7.07	12.63	4.22	7.94	5.33	20.08	20.31	7.13	10.66
Shannxi	3.57	6.36	15.13	2.21	8.01	7.69	15.49	23.63	1.49	12.25
Gansu	14.76	7.74	11.69	6.20	7.21	7.34	15.97	21.43	-1.01	3.09
Qinghai	5.27	25.20	2.99	7.48	6.43	6.67	16.16	23.96	3.99	1.19
Ningxia	2.08	6.39	14.89	1.23	7.19	7.41	12.08	23.34	4.71	7.57
Xinjiang	13.11	5.15	13.38	15.54	7.12	5.44	16.48	25.53	-1.51	10.79
Región Noroeste	8.49	7.67	12.97	6.22	7.47	7.03	15.87	23.70	0.72	42.39
China	7.40	7.83	13.07	4.03	11.79	7.28	19.27	18.88	5.01	522.60
Media	7.28	7.92	12.30	4.32	10.56	6.15	17.97	19.80	4.63	7.85
Máximo	27.44	25.20	21.50	15.54	16.92	9.65	28.89	27.30	12.90	20.15
Mínimo	-4.87	0.78	2.99	0.09	4.61	-3.42	7.56	9.99	-1.51	-11.52
C.V.	0.79	0.70	0.36	0.71	0.33	0.46	0.31	0.22	0.73	0.72

Fuente: www.ccer.org.cn para 1975-1999 y el Anuario estadístico de China para 2005-2017

([Volver al texto](#) pág. 21)

Cuadro 3: Porcentajes de formaciones de capital por provincia (acciones en total nacional)

Provincias	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2017
Costa									
Beijing	4.64	3.86	4.34	4.37	3.92	3.79	2.50	2.10	2.42
Tianjin	3.34	2.7	2.13	2.04	1.84	2.08	2.84	2.72	2.32
Hebei	5.19	4.54	4.29	4.88	5.58	4.90	4.53	4.29	4.23
Liaoning	7.49	5.83	6.37	4.59	3.83	4.24	4.69	3.12	2.24
Shanghai	6.35	4.86	5.5	8.31	5.65	4.43	3.04	2.36	2.70
Jiangsu	4.85	7.87	8.63	8.72	9.05	9.85	8.68	7.57	8.27
Zhejiang	4.65	4.19	4.53	7.05	6.85	6.82	5.31	4.67	5.04
Fujian	2.56	2.28	2.8	3.54	3.36	3.11	3.29	3.74	4.10
Shandong	9.78	7.97	8.13	6.86	7.68	9.82	8.82	8.80	8.06
Guangdong	5.35	7.57	9.24	12.08	9.76	8.87	7.40	7.51	8.78
Guangxi	1.75	1.73	1.66	2.2	1.99	1.85	3.23	2.83	2.07
Hainan	0.48	0.63	0.86	1.03	0.58	0.45	0.49	0.57	0.62
Subtotal	56.43	54.05	58.5	65.66	60.08	60.20	54.81	50.29	50.87
Interior									
Shanxi	3.94	3.76	2.99	1.53	1.89	2.30	2.60	2.29	1.58
Mongolia Interior	n.a.	2.15	1.72	1.42	1.3	3.01	3.70	3.47	2.28
Jilin	2.92	2.55	2.27	1.77	1.77	1.92	2.95	2.71	2.21
Heilongjiang	5.38	4.59	3.95	2.53	2.59	2.07	2.31	2.42	2.16
Anhui	2.42	3.31	2.98	2.76	2.62	2.50	2.53	2.80	3.04
Jiangxi	2.63	1.81	1.71	1.47	1.66	2.10	1.99	2.06	2.22
Henan	n.a.	5.21	4.99	4.18	4.46	5.31	6.55	6.99	6.88
Hubei	4.96	4.22	3.5	4.29	4.29	3.11	3.49	4.31	4.62
Hunan	4.5	3.43	3.01	2.72	3.22	2.72	3.60	3.85	3.89
Chongqing	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	1.98	2.05	1.88	2.09	2.30
Sichuan	4.47	4.5	3.94	3.52	4.24	3.52	3.78	3.66	3.99
Guizhou	1.95	1.36	1.25	0.9	1.22	1.08	1.06	1.76	2.07
Yunnan	2.92	1.9	1.84	1.98	2.11	2.10	2.29	3.12	3.43
Tibet	0.25	0.31	0.18	0.19	0.2	0.19	0.23	0.26	0.30
Shannxi	3.88	2.38	2.51	1.68	2.25	2.23	2.80	2.94	3.19
Gansu	1.77	1.39	1.44	1.01	1.33	0.97	0.96	1.10	0.84
Qinghai	1.03	0.7	0.54	0.29	0.47	0.39	0.45	0.83	0.86
Ningxia	0.56	0.56	0.53	0.36	0.49	0.50	0.64	0.90	0.84
Xinjiang	n.a.	1.82	2.15	1.73	1.84	1.70	1.38	2.17	2.40
Subtotal	43.57	45.95	41.5	34.34	39.92	39.80	45.19	49.71	49.13
China	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: www.acmr.com.cn para 1980-2000 y el Anuario de China para 2000-2017

([Volver al texto pág.23](#)) ([Volver al texto pág.24](#))

Cuadro 4: Participaciones de IED para las provincias costeras y del interior

Provincias	1985	1990	1995	2000
Costa				
Beijing	n.a.	8.57	3.76	5.98
Tianjin	4.99	2.57	4.08	6.23
Hebei	0.44	1.22	2.09	2.49
Liaoning	1.78	7.69	3.77	6.21
Shanghai	7.07	5.48	8.72	7.69
Jiangsu	1.35	4.37	12.82	15.63
Zhejiang	1.85	1.5	3.37	3.92
Fujian	13.34	8.98	10.83	0
Shandong	0.63	4.67	6.99	7.23
Guangdong	58.33	45.19	27.31	29.77
Guangxi	1.42	0.94	1.8	1.28
Hainan	2.37	3.11	2.83	1.05
Subtotal	93.57	94.28	88.38	87.48
Interior				
Shanxi	0.05	0.11	0.17	0.55
Mongolia Interior	n.a.	n.a.	n.a.	0.27
Jilin	0.29	0.52	1.07	0.82
Heilongjiang	0.26	0.78	1.2	2.02
Anhui	0.18	0.3	1.29	0.77
Jiangxi	0.59	0.19	0.77	0.55
Henan	0.64	0.32	1.29	1.31
Hubei	0	0.9	1.67	2.3
Hunan	1.99	0.35	1.31	1.66
Chongqing	n.a.	n.a.	n.a.	0.59
Sichuan	n.a.	0.32	0.76	1.06
Guizhou	0.17	0.14	0.15	0.06
Yunnan	0.18	0.08	0.6	0.31
Shannxi	1.56	1.3	0.87	n.a.
Gansu	0.33	0.15	0.17	0.15
Qinghai	n.a.	n.a.	0.02	n.a.
Ningxia	0.03	0.03	0.09	0.03
Xinjiang	0.18	0.22	0.18	0.05
Subtotal	6.43	5.72	11.62	12.52
Total	100	100	100	100

Fuente: www.acmr.com.cn

[\(Volver al texto pág. 29\)](#) [\(Volver al texto pág. 30\)](#)

Cuadro 5: Distribución de ingresos y gastos de los gobiernos
subnacionales

	Porcentaje compartido	Cambio porcentual desde 1994-1995
Province	28.2	1.8
Prefecture	30.2	-1.1
County ^a	41.5	-0.6

^a Incluye townships

La denominación de cada gobierno subnacional permanece sin traducir al español debido a que esto requeriría de una equivalencia en los conceptos que no existe necesariamente.

Fuente : Banco Mundial (2002)

(Volver al texto pág. 35)

Cuadro 6. Resultados fiscales provinciales per cápita.

(RMB yuan)

Provincias	Ingresos				Gastos			
	1979	2000	2010	2015	1979	2000	2010	2015
Costa								
Beijing	532.00	3117.00	12318.06	21859.04	224.00	3837.00	14219.65	26550.46
Tianjin	509.00	1465.00	8457.59	17410.68	206.00	2052.00	10895.06	21100.53
Hebei	69.00	373.00	1872.17	3577.88	67.00	623.00	3964.39	7606.62
Liaoning	254.00	715.00	4600.62	4849.61	101.00	1253.00	7333.63	10216.29
Shanghai	1525.00	3768.00	12734.78	22803.48	239.00	4713.00	14637.31	25580.05
Jiangsu	101.00	684.00	5204.04	10075.76	54.00	n.a.	6268.10	12157.77
Zhejiang	68.00	762.00	4865.62	8708.17	47.00	958.00	5983.73	12032.24
Fujian	51.00	1065.00	3127.37	6656.01	64.00	934.00	4603.75	10468.56
Shandong	79.00	515.00	2885.28	5631.63	44.00	681.00	4349.91	8402.65
Guangdong	67.00	1214.00	4391.68	8683.75	55.00	1427.00	5271.07	11892.39
Guangxi	35.00	310.00	1631.05	3173.13	59.00	544.00	4241.60	8514.21
Hainan	25.00	590.00	3128.12	6919.56	34.00	927.00	6710.52	13663.07
Interior								
Shanxi	83.00	352.00	2769.93	4492.17	85.00	693.00	5517.10	9362.53
Mongolia Interior	25.00	467.00	4340.32	7833.13	114.00	1100.00	9222.38	16958.17
Jilin	58.00	395.00	2196.18	4465.76	82.00	992.00	6515.69	11686.50
Heilongjiang	171.00	562.00	1973.08	3050.18	89.00	1074.00	5884.07	10518.88
Anhui	44.00	285.00	1942.55	4014.77	42.00	514.00	4373.22	8570.02
Jiangxi	36.00	414.00	1749.69	4755.78	55.00	539.00	4324.83	9689.58
Henan	47.00	260.00	1462.29	3188.92	42.00	470.00	3616.39	7189.07
Hubei	68.00	360.00	1767.29	5151.98	61.00	619.00	4371.61	10512.72
Hunan	55.00	270.00	1667.19	3720.99	48.00	530.00	4165.27	8474.29
Chongqing	n.a.	557.00	3315.02	7173.18	n.a.	866.00	5950.67	12623.14
Sichuan	n.a.	278.00	1924.84	4105.94	n.a.	538.00	5248.18	9174.46
Guizhou	24.00	227.00	1521.46	4272.42	49.00	537.00	4650.72	11195.58
Yunnan	36.00	426.00	1899.59	3824.43	68.00	976.00	4983.92	9968.14
Tibet	-12.00	207.00	1250.73	4275.20	274.00	2308.00	18806.20	43068.75
Shannxi	60.00	316.00	2568.19	5443.79	70.00	746.00	5946.91	11564.52
Gansu	97.00	240.00	1382.59	2866.30	75.00	736.00	5742.46	11399.19
Qinghai	62.00	321.00	1968.14	4559.13	183.00	1322.00	13275.16	25859.37
Ningxia	84.00	376.00	2440.96	5618.22	173.00	1098.00	8862.91	17127.57
Xinjiang	44.00	517.00	2304.64	5714.00	135.00	1113.00	7821.76	16336.20
China	92.00	550.00	3058.67	6073.34	63.00	804.00	5564.42	11000.21
Media	148.00	691.00	3408.42	6737.90	98.00	1157.00	7024.46	13853.66
Mínimo	-12.00	207.00	1250.73	2866.30	34.00	470.00	3616.39	7189.07
Máximo	1525.00	3768.00	12734.78	22803.48	274.00	4713.00	18806.20	43068.75
C.V.	1.98	1.15	0.84	0.75	0.69	0.83	0.53	0.55

Fuente: www.acmr.com.cn y anuario estadístico de China para 2010 y 2105

[\(Volver al texto pág. 40\)](#)

Cuadro 7. Disparidades per cápita en ingresos propios entre provincias, 1986-2011

Año	Media	C.V.	Min	Max
1986	136.6	1.5	29.4	1063.3
1987	133.2	1.3	30.2	913.4
1988	116.4	1.2	37.6	720.0
1989	111.9	1.1	37.3	634.4
1990	110.7	1.0	38.6	604.8
1991	116.1	0.9	42.8	541.1
1992	112.9	0.9	44.7	518.1
1993	129.5	0.8	51.1	561.3
1994	74.2	0.9	27.4	326.1
1995	80.8	0.9	26.9	329.6
1996	93.7	0.9	31.6	384.5
1997	101.1	0.9	34.0	431.8
1998	118.9	1.0	39.2	492.1
1999	134.5	1.0	44.3	555.2
2000	149.5	1.0	48.2	725.2
2001	184.3	1.2	56.1	1060.9
2002	202.6	1.2	62.2	1197.7
2003	232.2	1.3	70.1	1427.6
2004	265.6	1.2	80.1	1575.0
2005	334.1	1.3	101.5	2109.2
2006	397.3	1.3	117.2	2532.7
2007	484.3	1.3	146.6	3071.7
2008	552.2	1.2	164.1	3531.8
2009	630.4	1.2	192.4	4124.0
2010	733.8	1.2	232.2	4611.7
2011	895.5	1.1	291.3	5473.1

Nota: Los valores son calculados en terminos per cápita

Fuente : Anuarios estadísticos de China y cálculo de autores.

(Volver al texto pág. 41)

Cuadro 8. Disparidades de ingresos propios per cápita dentro de las provincias, 1995-2011.

	Media			C.V.			Min			Max		
	1995	2005	2011	1995	2005	2011	1995	2005	2011	1995	2005	2011
1. Beijing	367.0	3030.0	8586.0	0.6	0.5	0.6	18.0	1010.0	2889.0	741.0	6092.0	20516.0
2. Tianjin	793.0	1368.0	6410.0	2.8	0.6	0.7	125.0	526.0	1834.0	9954.0	2906.0	14893.0
3. Hebei	132.0	599.0	1012.0	1.8	3.2	0.9	33.0	37.0	154.0	2521.0	20445.0	6393.0
4. Shanxi	132.0	413.0	1716.0	0.6	0.7	0.8	24.0	56.0	209.0	470.0	1562.0	5649.0
5. Mongolia	150.0	1104.0	4107.0	1.1	1.1	1.6	37.0	93.0	167.0	1537.0	5312.0	40509.0
6. Liaoning	266.0	720.0	3191.0	2.6	1.7	0.5	46.0	76.0	692.0	6870.0	11696.0	7472.0
7. Jilin	97.0	272.0	1519.0	0.7	0.6	0.5	29.0	83.0	336.0	348.0	1036.0	3500.0
8. Heilongjiang	155.0	299.0	1113.0	1.3	2.0	1.3	49.0	41.0	170.0	1784.0	4957.0	10691.0
9. Shanghai	907.0	6596.0	8302.0	0.7	0.4	0.8	396.0	2749.0	3443.0	3215.0	11245.0	30694.0
10. Jiangsu	156.0	1707.0	5441.0	0.7	1.3	0.9	37.0	128.0	1451.0	456.0	15980.0	27655.0
11. Zhejiang	273.0	2149.0	3636.0	2.3	1.5	0.6	46.0	320.0	918.0	4355.0	26499.0	10909.0
12. Anhui	108.0	268.0	1267.0	0.4	0.8	0.8	48.0	41.0	164.0	335.0	1377.0	4879.0
13. Fujian	210.0	863.0	1788.0	0.5	1.7	0.7	88.0	144.0	607.0	710.0	9499.0	7548.0
14. Jiangxi	137.0	345.0	1546.0	0.9	0.4	0.6	40.0	104.0	326.0	1193.0	784.0	5886.0
15. Shandong	175.0	858.0	1965.0	2.2	1.8	0.8	36.0	109.0	410.0	3822.0	17022.0	7491.0
16. Henan	88.0	383.0	916.0	0.7	1.1	1.0	27.0	54.0	191.0	308.0	3576.0	4596.0
17. Hubei	94.0	303.0	952.0	0.5	1.1	0.7	31.0	53.0	148.0	273.0	2326.0	3614.0
18. Hunan	131.0	375.0	777.0	0.6	1.4	0.9	34.0	64.0	277.0	538.0	4110.0	5218.0
19. Guangdong	168.0	867.0	1144.0	1.0	2.6	0.9	32.0	58.0	168.0	878.0	21394.0	5577.0
20. Guangxi	114.0	335.0	775.0	0.5	1.9	0.9	24.0	65.0	182.0	349.0	6239.0	4208.0
21. Hainan	188.0	246.0	1567.0	0.6	0.7	0.7	69.0	24.0	610.0	588.0	765.0	4411.0
22. Chongqing	106.0	437.0	5219.0	0.9	0.9	0.4	41.0	83.0	2761.0	504.0	1654.0	10399.0
23. Sichuan	106.0	271.0	1047.0	0.7	1.2	0.9	5.0	40.0	141.0	486.0	1834.0	6395.0
24. Guizhou	76.0	285.0	842.0	0.7	1.1	0.7	22.0	69.0	199.0	375.0	2018.0	2865.0
25. Yunnan	156.0	340.0	1051.0	0.9	0.9	0.9	20.0	55.0	198.0	838.0	2117.0	8076.0
26. Shannxi	86.0	410.0	1431.0	0.7	2.2	1.8	13.0	28.0	121.0	334.0	6117.0	14813.0
27. Gansu	102.0	218.0	951.0	1.1	1.5	2.2	8.0	19.0	98.0	582.0	2431.0	16330.0
28. Qinghai	124.0	326.0	1597.0	0.9	1.4	2.7	29.0	22.0	98.0	517.0	2121.0	25941.0
29. Ningxia	58.0	359.0	1899.0	0.8	0.8	1.0	6.0	39.0	138.0	176.0	790.0	6086.0
30. Xinjiang	160.0	536.0	2573.0	2.1	1.4	1.2	2.0	39.0	229.0	3029.0	6088.0	16840.0
Media	194.0	876.0	2478.0	1.1	1.3	1.0	47.0	208.0	644.0	1603.0	6666.0	1335.0

Fuente: Ministerio de Finanzas, Anuario estadístico de China para la economía regional y cálculo de los autores.

([Volver al texto](#) pág. 43)

Cuadro 9. Determinantes de diferentes componentes de transferencias

	Transferencias Central-Provincial			Transferencias Provincial-County	
	Devolución de impuestos	Equalization	Adhoc	Devolución de impuestos	Equalization
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
PIB per cápita	0.036*** (7.020)	-0.023*** (-6.357)	-0.013*** (-2.818)	-0.004*** (-2.725)	0.011*** (6.951)
Población	0.002 (0.642)	-0.009 (-1.069)	-0.023 (-1.181)	-0.398*** (-3.583)	-0.188*** (-3.523)
Proporción de la población	0.772*** (2.871)	-0.264 (-0.879)	-0.998** (-2.282)	-0.068 (-0.537)	-0.254** (-2.575)
Proporción de empleado público / población	222.477*** (3.847)	18.691 (0.219)	58.653 (0.460)	60.108*** (8.344)	0.795 (0.231)
Retraso del déficit fiscal per cápita	-0.006 (-0.865)	0.356*** (12.193)	0.443*** (4.921)	0.233*** (2.717)	0.027 (0.526)
Modelos de pro	Si	Si	Si	Si	Si
Modelos de Año	Si	Si	Si	Si	Si
Observaciones	269	269	269	11,610	11,506

Nota: El período de muestra para las estimaciones a nivel provincial central y provincial-provincial es 1995-2004 y 1995-2005 respectivamente; Las estadísticas t están entre paréntesis; El PIB per cápita se trata como una variable endógena y está instrumentado por retrasos de un año y dos años del PIB per cápita; El nuevo derror estándar ey-West se calcula a partir de las estimaciones; *** p <0.01, ** p <0.05, * p <0.1.

([Volver al texto pág. 14](#)) ([Volver al texto pág. 27](#)) ([Volver al texto pág. 28](#))

Figura 2. Estructura del gobierno en China

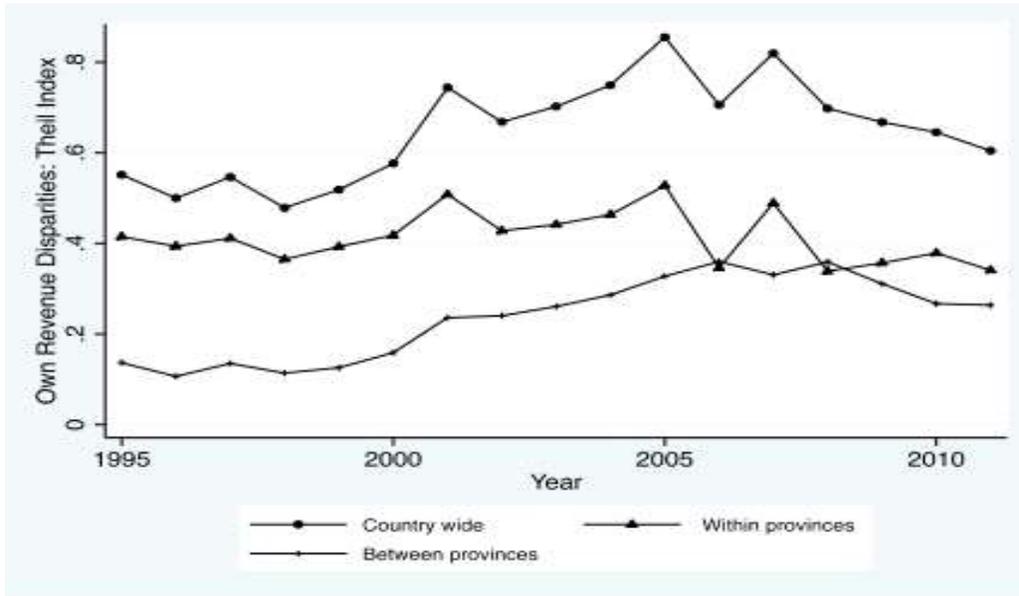
	Gobierno Central (Pob. 1.26 billion)	2002			Gobierno Central	2012	
Gobiernos Sub-nacionales	Nivel de Gobierno Provincial 22 provinces, 5 autonomous regions, 4 special municipalities (Promedio Pob: 62.1 million)	331 Prefectural Government (Promedio Pob.: 3.7 million)	95 Prefectures	Gobiernos Sub-nacionales	Nivel de Gobierno Provincial 22 provinces, 5 autonomous regions, 4 special municipalities.	Prefectural Government	48 Prefectures
			236 Cities			284 Cities	
		2109 County Government (Promedio Pob.:580000)	427 Cities			County Government	857 Districts
			1682 Counties			1456 Counties	
		44741 Township Government (Promedio Pob.: 27000)	19184 Towns			Township Government	13587 Townships
			25557 Township			7194 Settlements	

Nota: La denominación de cada gobierno subnacional permanece sin traducir al español debido a que esto requeriría de una equivalencia en los conceptos que no existe necesariamente.

Fuente: Banco Mundial 2002, anuario estadístico de China 2012

([Volver al texto](#) pág. 41)

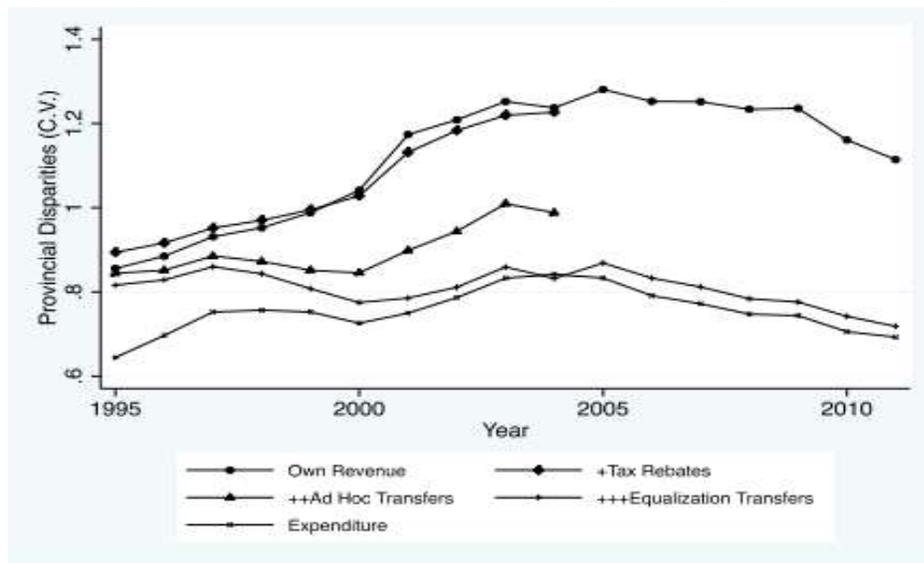
Figura 3. La descomposición de las disparidades de ingresos propios, 1995-2011.



Fuente: Ministerio de Finanzas, Anuario estadístico de China para la economía regional y cálculo de los autores.

(Volver al texto pág. 42)

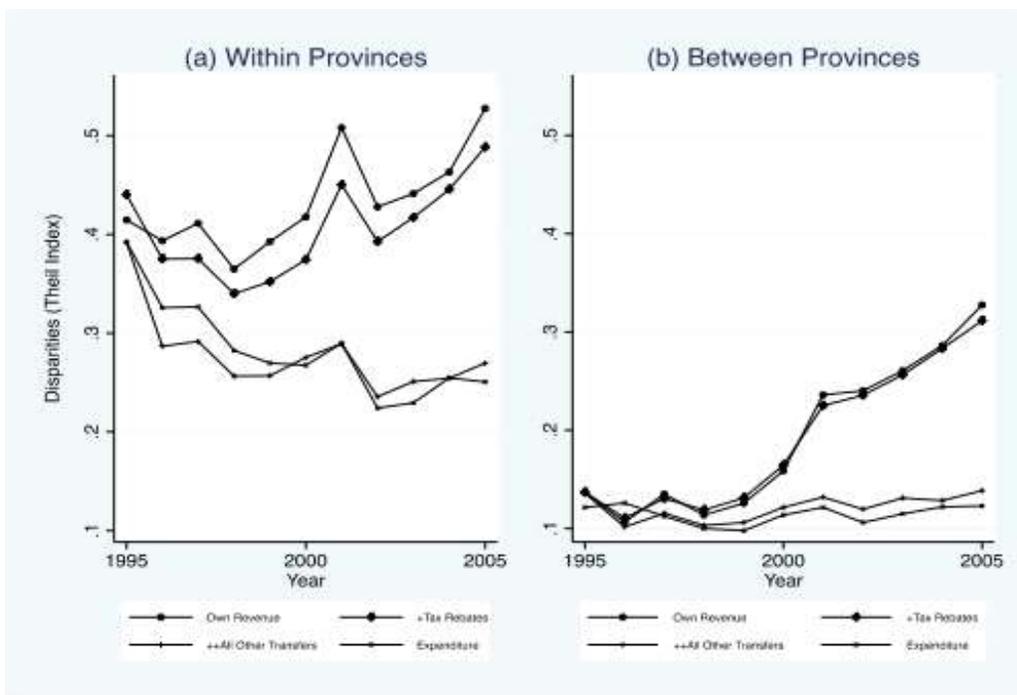
Figura 4. Impacto de las transferencias fiscales en las disparidades provinciales.



Nota: Las cifras se calculan en términos reales per cápita. Los ingresos propios se agregan mediante la devolución de impuestos, la transferencia ad hoc y la transferencia de igualación
Fuente: Anuarios estadísticos de China y Ministerio de Hacienda.

(Volver al texto pág.43)

Figura 5. Impacto de las transferencias fiscales en la descomposición de las disparidades provinciales en ingresos y gastos.



Nota: Las cifras se calculan a término per cápita. Los ingresos propios se agregan mediante reembolsos de impuestos y todas las demás transferencias continuamente.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Cálculo de Autores.