

4. Tópico Especial: carga tributária no Brasil e nos países da OCDE

A IFI está finalizando um Estudo Especial com o tema *Carga Tributária e Reformas no Brasil e na OCDE: uma perspectiva comparada*. O objetivo do estudo é apresentar uma análise comparada das tendências de reformas e da evolução e da estrutura da carga tributária brasileira, tomando-se como referência os países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE).

A OCDE é composta por um grupo de 36 países, em sua maioria países desenvolvidos, que aceita os princípios da democracia representativa e da economia de mercado.¹ Um dos objetivos desta organização é prover uma plataforma para comparar as experiências de políticas e as maneiras como seus integrantes lidam com problemas comuns. No caso específico das políticas tributárias, a OCDE disponibiliza para o público em geral uma base de dados detalhados e padronizados da carga tributária dos países-membros, assim como um conjunto de publicações com análises sobre o sistema tributário e as tendências comuns de reformas tributárias. Trata-se, portanto, de um grupo seletivo de países para os quais se dispõem de dados estatísticos e publicações analíticas de alta qualidade com o propósito de prover uma plataforma comparativa.

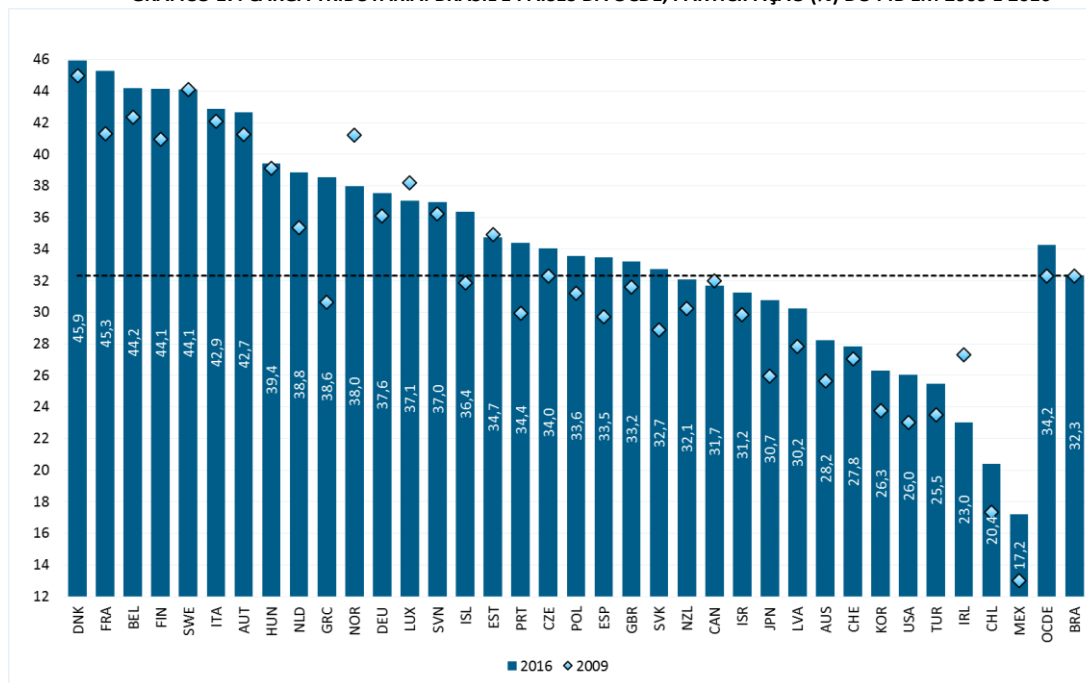
Neste Tópico Especial do RAF apresentamos preliminarmente alguns resultados que serão explorados mais aprofundadamente no Estudo Especial, onde haverá um detalhamento dos componentes da carga tributária (tributos sobre bens e serviços, folha de pagamentos, renda e propriedade) e também das principais tendências de reformas. O Gráfico 17 apresenta as cargas tributárias dos países-membros da OCDE em 2009 e 2016², juntamente com a média dos países da OCDE e a carga brasileira no lado direito do gráfico. A média da carga tributária dos países da OCDE alcançou seu auge de 34,2% do PIB no ano de 2016, após crescer quase 2 pontos percentuais (p.p.) do PIB em relação aos 32,3% de 2009. Esse crescimento se processou de maneira bastante generalizada entre os países. Entre 2009 e 2016, a carga tributária cresceu em 30 países e caiu em apenas cinco, sendo que o maior aumento foi de 7,9 p.p. do PIB na Grécia e as maiores quedas foram de 3,2 p.p. na Noruega e 4,3 p.p. na Irlanda.³

¹ A Lituânia passou a integrar a OCDE em 2018, mas suas estatísticas de carga tributária ainda não constam na plataforma da OCDE. Por isto, os dados disponíveis consideram 35 países dos quais 30 estão classificados como Economias desenvolvidas e outros 5 como Emergentes e economias em desenvolvimento (Chile, Hungria, México, Polónia e Turquia) segundo a classificação do FMI. Os dados da plataforma da OCDE estão disponíveis em: <http://dx.doi.org/10.1787/data-00262-en>.

² Último ano com informações completas disponíveis.

³ As três variações mais extremas estão influenciadas por fatores atípicos. O avanço na Grécia, por um lado, é resultado em boa parte de medidas extremas de oneração tributária previstas nos pacotes fiscais acordados em três programas de resgate financeiro com o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu. Por outro lado, a queda da carga na Irlanda está influenciada pelo crescimento excepcional do PIB (a uma taxa superior a dois dígitos em 2015), o qual, por sua vez, está relacionado a práticas de planejamento tributário classificadas como agressivas pela União Europeia pelas quais grandes empresas multinacionais redirecionam lucros de outros países para elidir o pagamento de imposto e acabam inflando o PIB irlandês. A segunda maior queda de carga tributária na Noruega reflete o colapso das receitas ligadas ao setor de petróleo e gás no período de declínio dos seus preços internacionais pós-2014.

GRÁFICO 17. CARGA TRIBUTÁRIA: BRASIL E PAÍSES DA OCDE, PARTICIPAÇÃO (%) DO PIB EM 2009 E 2016



Fonte: Cálculos da IFI para Brasil e dados da OECD.Stat para os demais países. Siglas: Austrália (AUS), Áustria (AUT), Bélgica (BEL), Canadá (CAN), Chile (CHL), República Checa (CZE), Dinamarca (DNK), Estônia (EST), Finlândia (FIN), França (FRA), Alemanha (DEU), Grécia (GRC), Hungria (HUN), Islândia (ISL), Irlanda (IRL), Israel (ISR), Itália (ITA), Japão (JPN), Coreia do Sul (KOR), Letônia (LVA), Luxemburgo (LUX), México (MEX), Holanda (NLD), Nova Zelândia (NZL), Noruega (NOR), Polónia (POL), Portugal (PRT), República Eslovaca (SVK), Eslovênia (SVN), Espanha (ESP), Suécia (SWE), Suíça (CHE), Turquia (TUR), Reino Unido (GBR), Estados Unidos (USA), média dos 35 países da OCDE (OECD) e Brasil (BRA).

Os relatórios da OCDE destacam dois principais fatores explicativos para essa tendência de ampliação da carga tributária. O primeiro é a influência de fatores cíclicos relacionados à recuperação econômica pós-crise financeira global de 2008 (ainda que moderada e com datação e intensidade diferenciadas entre os países), tendo em vista que alguns componentes da carga tributária respondem de maneira elástica às flutuações econômicas. O segundo fator diz respeito ao imperativo de se perseguir consolidações fiscais, após a rápida deterioração fiscal que os países atravessaram durante o período de crise, e que mais comumente combinaram medidas de controle do gasto e de ampliação da arrecadação.⁴

A tendência mais geral de crescimento da carga nos países da OCDE destoa do padrão observado no Brasil. No ano de 2009, a carga tributária brasileira de 32,3% do PIB era idêntica à média dos países da OCDE. Deste então, a carga brasileira ficou estabilizada nos mesmos 32,3% do PIB em 2016, passando a se situar cerca de 2 p.p. do PIB abaixo da média dos países da OCDE.⁵ As informações do Gráfico 17 indicam que, levando-se em consideração um ordenamento decrescente da carga tributária entre o Brasil e os países da OCDE, o Brasil teria caído da 15ª posição em 2009 para a 23ª

⁴ Estes fatores serão melhor explorados no Estudo Especial Carga Tributária e Reformas no Brasil e na OCDE: uma perspectiva comparada.

⁵ Na verdade, a tendência de estabilidade da carga brasileira remonta a todo o período 2005-2017. Conforme analisado no Tópico Especial: Carga Tributária 2002-2017 publicado no RAF de junho de 2018. Disponível em:

http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/542807/RAF17_IUN2018_TopicoEspecial_CargaTributaria.pdf

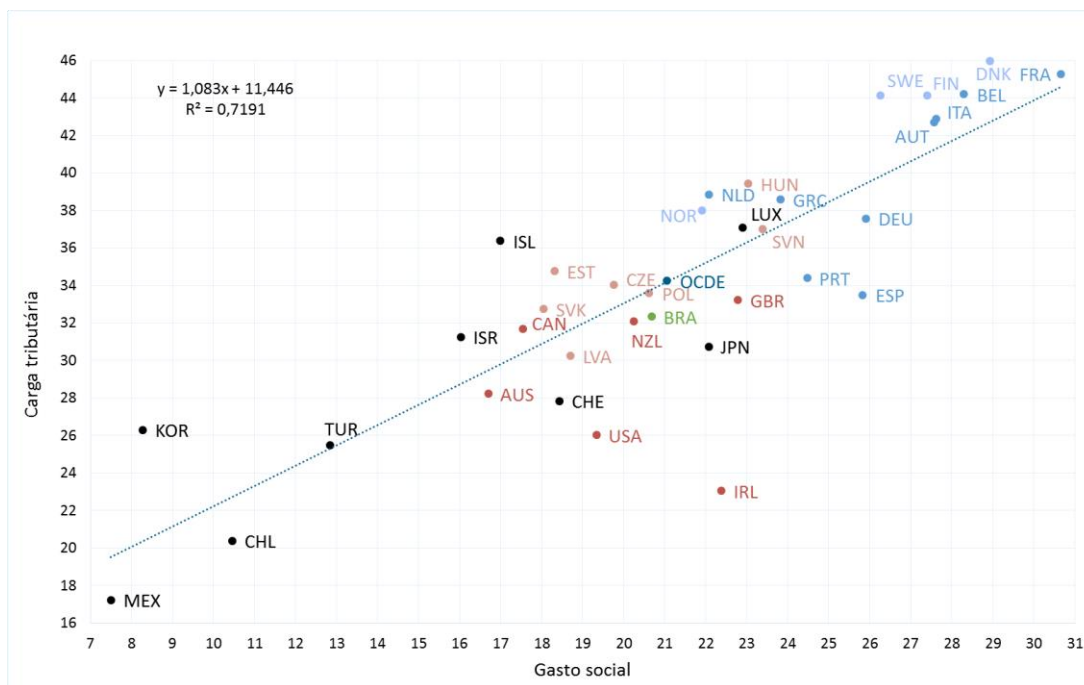
posição no ano de 2016. Mesmo assim, o Brasil permanece com uma carga superior a um grupo de 13 países da OCDE, formado principalmente por países Anglo-Saxões de regimes liberais de Estado Social (Nova Zelândia, Canadá, Austrália, Estados Unidos e Irlanda) e países Emergentes e economias em desenvolvimento (México, Chile e Turquia).

Um dos fatores que mais ajuda a explicar o tamanho da carga tributária no Brasil, a qual pode ser considerada relativamente elevada para uma economia em desenvolvimento, é o volume de gastos sociais.⁶ Como se pode verificar no Gráfico 18, há uma correlação positiva (forte) entre as duas variáveis: gasto social e carga tributária. Ou seja, a elevada disparidade de cargas tributárias entre os países é explicada em grande medida pelos respectivos volumes de gastos sociais: aqueles com maiores gastos sociais como Dinamarca e França são os que possuem maiores cargas tributárias; e o contrário ocorre em países como Chile e México de menores níveis de gastos sociais e de cargas tributárias. Em média, o gasto social representa 62% da carga tributária dos países da OCDE e na maioria desses países (27 dos 35) se situa entre 50% e 70% da carga tributária. É interessante notar que a relação entre gastos sociais e carga tributária no Brasil possui uma boa aderência com aquela verificada nos países da OCDE: a estatística brasileira se encontra muito próxima da linha pontilhada no Gráfico 18.

A estimativa dos gastos sociais brasileiros é de 64% da sua carga tributária ou 20,7% do PIB, apenas um pouco abaixo da média dos países da OCDE de 21,1% do PIB despendidos em gastos sociais. Comparando-se apenas com os países Emergentes e economias em desenvolvimento que compõem a OCDE, o Brasil possui níveis de carga tributária e de gasto social muitos superiores do que México, Chile e Turquia, próximos aos da Polônia e inferiores aos da Hungria. Em resumo, o Brasil possui um patamar de carga tributária relativamente elevada para uma economia em desenvolvimento e isto é explicado em boa medida pelo tamanho dos seus gastos sociais.

⁶ Pelo conceito da OCDE, os gastos sociais compreendem benefícios monetários e gastos na provisão de serviços das áreas de saúde, assistência, previdência e trabalho.

GRÁFICO 18. CARGA TRIBUTÁRIA E GASTO SOCIAL: BRASIL E PAÍSES DA OCDE, PARTICIPAÇÃO (%) DO PIB EM 2016



Fonte: Cálculos da IFI para Brasil e dados da OECD.Stat para os demais países. Siglas: Austrália (AUS), Áustria (AUT), Bélgica (BEL), Canadá (CAN), Chile (CHL), República Checa (CZE), Dinamarca (DNK), Estônia (EST), Finlândia (FIN), França (FRA), Alemanha (DEU), Grécia (GRC), Hungria (HUN), Islândia (ISL), Irlanda (IRL), Israel (ISR), Itália (ITA), Japão (JPN), Coreia do Sul (KOR), Letônia (LVA), Luxemburgo (LUX), México (MEX), Holanda (NLD), Nova Zelândia (NZL), Noruega (NOR), Polônia (POL), Portugal (PRT), República Eslovaca (SVK), Eslovênia (SVN), Espanha (ESP), Suécia (SWE), Suíça (CHE), Turquia (TUR), Reino Unido (GBR), Estados Unidos (USA), média dos 35 países da OCDE (OECD) e Brasil (BRA).

