

## RESUMO

Este artigo tem como objetivo realizar uma análise da configuração atual da estrutura tributária no Brasil e introduzir uma possível proposta de reforma tributária em linha com o debate nacional baseado na perspectiva da *Modern Money Theory* (MMT). Neste sentido, busca-se demonstrar que para essa visão teórica, este tipo de reforma é uma decisão de âmbito político e não seria necessário para garantir o financiamento do propósito público, pois, um Estado monetariamente soberano não possui restrição financeira na sua própria moeda e temporalmente, todo gasto precede a arrecadação. Por outro lado, essa mesma perspectiva aponta que a tributação pode ser voltada para combater uma alta desigualdade de renda e incentivar uma mudança estrutural para combater as mudanças climáticas. Portanto, a proposta aqui apresentada pretende conciliar uma maior simplificação do sistema com o enfrentamento desses dilemas da sociedade moderna.

**Palavras-Chave:** Modern Money Theory, estrutura tributária, reforma tributária, economia brasileira

## ABSTRACT

This paper aims to carry out an analysis of the current configuration of the tax structure in Brazil and to introduce a possible proposal for tax reform in line with the national debate based on the perspective of the Modern Money Theory (MMT). In this sense, we seek to demonstrate that for this theoretical view, this type of reform is a political decision and would not be necessary to guarantee the financing of the public purpose, since a monetarily sovereign State does not have financial constraints in its own currency and temporally, all expenditure precedes tax revenue. On the other hand, this same perspective points out that taxation can be aimed at combating high-income inequality and encouraging structural change to combat climate change. Therefore, the proposal presented here intends to reconcile a greater simplification of the system with the confrontation of these dilemmas of modern society.

**Keywords:** Modern Money Theory, tax structure, tax reform, Brazilian economy

**Classificação JEL:** E12, H20, H71

## Introdução

Atualmente, existe um consenso no debate público sobre a necessidade de uma reforma tributária no Brasil, porém, com diferentes propostas e objetivo dentro do espectro político: a direita estaria mais preocupada com simplificação e a esquerda, com a progressividade. O diagnóstico geral apresentado avalia que o sistema tributário brasileiro é caracterizado por: (a) uma concentração de cobranças sobre folha de pagamento (muitas vezes, cumulativas); (b) uma carga maior de tributação indireta relativamente à direta e que tem como resultado um modelo mais regressivo em termos de distribuição de renda; (c) uma priorização de tributos sobre lucros, em detrimento dos incidentes sobre rendimentos de capital e patrimônio (Orair e Golbetti, 2017, Deccache e Candia, 2019). O debate também fica voltado na preocupação em manter a carga tributária sobre o Produto Interno

Bruto (PIB) constante, diante do argumento de possíveis efeitos recessivos e os limites que a sociedade impõe em aceitar uma nova rodada de aumento de impostos em um país que já teria uma carga tributária elevada para países emergentes. Outros interlocutores avaliam que existiria um espaço para o aumento da carga tributária e seria necessário para melhorar a distribuição social ao afetar os estratos mais elevados da renda. Por fim, existem aqueles que independente do formato apresentado, ressalta que a necessidade de elevar impostos se faz necessário para aumentar a arrecadação ao longo do tempo e diminuir a relação dívida/PIB, afim de evitar uma possível insolvência do Estado Brasileiro. De todo modo, a maioria dessas propostas trabalham de alguma forma com a hipótese que o governo, aqui referindo-se a União, necessita arrecadar antes para realizar seus pagamentos, principalmente, para o grupo que apoia a progressividade é mais relevante o aumento da carga tributária porque em geral preferem essa alternativa para ampliar os gastos sociais.

Por outro lado, a chamada *Modern Money Theory* (MMT) enfatiza que um país monetariamente soberano não precisa fazer arrecadação prévia para realizar seus pagamentos. Na sua definição, de acordo com Wray (2019) um país monetariamente soberano será aquele que estabeleça uma unidade de conta, emita a sua própria moeda através de um Banco Central, contraia dívida pública somente na sua unidade de conta, aceite essa moeda em pagamento de impostos pelos seus residentes e não se comprometa manter por uma paridade fixa em relação uma mercadoria como o ouro ou moeda estrangeira, ou seja, possua um regime de câmbio flexível. Como consequência, segundo Wray (2020), um país monetariamente soberano 1) não pode ficar sem o próprio dinheiro que emite 2) não enfrenta uma restrição orçamentária como convencionalmente definida 3) pode pagar todas as suas obrigações na moeda que próprio emite (não importado o tamanho do seu custo ou vencimento) 4) pode definir a taxa de juros que incide sobre toda a sua dívida, seja curta ou longa.

A visão da MMT enfatiza que a função da tributação e do gasto público tem que ser voltada para o alcance dos diferentes objetivos desejáveis em uma sociedade, em particular, com o atingimento do pleno emprego com estabilidade de preços. Para atingir essa meta, seus defensores advogam por um Programa de Garantia de Emprego (Job Guarantee) que funcionaria como um estabilizador automático (Tcherneva, 2018). O ponto de partida é teoria das finanças funcionais de Abbar Lerner (1943) que recomenda que gasto público seja utilizado para levar a economia ao pleno emprego, de forma que o resultado fiscal deve ser apenas uma consequência do propósito público. Desta maneira, a estrutura tributária é irrelevante do ponto de vista teórico de com um governo realiza seus pagamentos, mas altamente relevante para gerar outros efeitos sobre economia (Wray, 2015). Portanto, neste artigo iremos discutir uma reforma tributária para o Brasil que é capaz de conciliar essas visões apresentadas (simplificação e progressividade) e propõe também afetar outros temas urgentes como a mudança climática. Além disso, deve ser destacar que no caso brasileiro, a estrutura tributária é organizada com parte da competência para arrecadação de impostos destinada para

Estados e Municípios, portanto, estes sujeitos à restrição financeira. Desta forma, em relação a essa particularidade existe a preocupação em ampliar seu espaço fiscal.

Para alcançar esses objetivos, na segunda seção se discute a visão da moeda Cartalista e do nexu fiscal-monetário na MMT. Na terceira, apresenta a estrutura tributária brasileira atual e sua formação histórica. Na quarta seção, destaca-se a visão da MMT sobre estrutura tributária e uma proposta de reforma para debate nacional. Por último, as considerações finais.

## **2. Moeda Cartalista e nexu fiscal-monetário na Modern Money Theory**

O debate sobre as origens e a natureza da moeda vem sendo uma fonte de controvérsias desde os primórdios da Ciência Econômica, no qual se estabeleceu duas vertentes principais para seu entendimento: a versão metalista e a Cartalista. De um modo geral, a primeira avalia que a moeda surgiu das relações de mercado em que uma mercadoria padrão é elegida para funcionar como meio de troca de forma a reduzir o problema da “dupla coincidência de desejos”, isto é, diminuir os custos de transação envolvidos na troca de mercadorias que, historicamente, foi reconhecido em metais preciosos como a prata e o ouro. Segundo Goodhart (1998), seus principais teóricos vão desde Aristóteles, John Locke, para autores marginalistas como Jevons e da escola austríaca como Carl Menger, Von Mises e Hayek<sup>1</sup>. Na teoria monetária, essa visão é absorvida pela chamada Teoria Quantitativa da Moeda que estabelece que dado uma velocidade de circulação da moeda constante e o nível de produto ao pleno emprego dos fatores de produção, uma emissão monetária provoca um aumento proporcional no nível de preços (Friedman, 1992). Isso acontece porque a moeda é tratada como uma residência temporária para o poder de compra entre um ato de compra e venda de mercadorias. Desta forma, como a moeda é vista para facilitar transações de gastos dos agentes econômicos, a oferta de moeda deveria acompanhar o crescimento da produção de bens e serviços, pois, caso fosse emitida em excesso, teria um aumento correspondente do nível de preços (Friedman, 1992)<sup>2</sup>.

Por outro lado, a perspectiva Cartalista aponta que a moeda é uma criação do Estado onde sua principal função é ser uma unidade de conta e uma relação de débitos e créditos entre os residentes e o soberano<sup>3</sup>. Além disso, reconhece-se que a moeda é uma dívida criada pelo Estado (Wray, 1998). Autores representativos em apoio a vertente Cartalista incluem Keynes (1930), Innes (1913), Ingham (2000), Lerner (1947), Graber (2011) e, principalmente, Knapp (1924). Neste caso, é a criação de

---

<sup>1</sup> Na visão Marxista, a moeda também tem origem na mercadoria como o ouro e a prata, porém, ela vai além de ser apenas um meio de troca. Para uma discussão sobre moeda em Marx e a relação com Estado capitalista, ver Rocha (2020). Ainda, para uma visão crítica marxista da Modern Money Theory, ver Lapavitsas e Aguila (2020).

<sup>2</sup> Na controvérsia “bullonista”, a TQM servia de referência teórica para a Currency School que defendia a emissão de moeda baseando em um lastro metálico. Ver Schwartz (1992).

<sup>3</sup> O nome vem de “chartal” do latim. Ver Knapp (1924).

uma imposição tributária que faz com que os residentes sejam obrigados em entregar em pagamento a moeda estatal em uma data futura, possivelmente sofrendo sanções como prisão em caso de descumprimento. Neste sentido, Wray (2015) evidencia que os impostos são uma forma de criar desemprego dado que os trabalhadores procuram obter salários na forma monetária quando são obrigados a estarem em débito com o Estado. Esse fato permitirá o Estado oferecer a sua moeda em troca com objetivo de mobilizar recursos do setor privado para o propósito público. Deste modo, os residentes passam a utilizar essa unidade de conta e o meio de pagamento relacionado (como o Real, Euro e o Dólar) para denominar seus contratos privados, dívidas e definir os preços negociados no mercado interno e externo. Ao contrário da visão metalista, a moeda não necessita ter um valor intrínseco para que seja demandada pelo setor privado, mas apenas que seja declarada como aquela de curso legal e que o Estado aceitará sempre no pagamento de impostos (Wray, 1998)<sup>4</sup>. Goodhart (1998) evidencia que mesmo a moeda no passado detinha um lastro metálico, seu valor de face e sua aceitação dentro do país dependia da decisão unilateral dos soberanos<sup>5</sup>. Conforme afirma Keynes<sup>6</sup>

*“The State, therefore, comes in first of all as the authority of law which enforces the payment of the thing which corresponds to the name or description in the contract. But it comes in doubly when, in addition, it claims the right to determine and declare what thing corresponds to the name, and to vary its declaration from time to time—when, that is to say, it claims the right to re-edit the dictionary. **This right is claimed by all modern States and has been so claimed for some four thousand years at least.** It is when this stage in the evolution of money has been reached that Knapp's chartalism—the doctrine that money is peculiarly a creation of the State—is fully realized. (Keynes, 1930, p.4, grifo nosso).*

Desta forma, nos primórdios dos Estados nacionais, por exemplo, a instituição de um sistema tributário estava intimamente conectada com a relação das forças dos reis com seus súditos e os seus desejos de financiar guerras e expansões externas, ou seja, mobilizando recursos da sociedade ao despender sua própria moeda em pagamento através da compra de armamentos, financiando a criação de engenharias militares (como canhões e catapultas) e empregando soldados ou pagando por mercenários. Posteriormente, esse dinheiro era circulado junto as feiras comerciais que surgiam ao largo dos acampamentos militares. Na verdade, seria a própria circulação da moeda estatal garantida pelo ato legal que criaria os mercados mais organizados (Wray, 1998).

Os teóricos da *Modern Money Theory* (MMT) retomam esta perspectiva Cartalista como ponto de partida para demonstrar como os governo monetariamente soberanos realizam seus

---

<sup>4</sup> Outras visões teóricas apontam para a confiança dos agentes na garantia pelo Estado na estabilidade da moeda ou na imposição de contratos privados como o mecanismo para demanda por moeda estatal. Neste sentido, ver Rochon e Vernengo (2003).

<sup>5</sup> Esse tipo de prática era chamado de “*debasement*”, em que consistia em uma recolocação da moeda com valor de face maior que seu conteúdo metálico no período anterior. Depois, com a predominância da circulação de papel moeda esse tipo de situação foi chamado de “senhoriagem” no qual o Estado ao imprimir mais moeda buscaria arrecadar mais com aumento da inflação, considerado como um imposto que retira poder de compra do setor privado.

<sup>6</sup> De acordo com Wray (2020), a parte “moderna” no nome é uma referência de forma irônica em relação a essa citação de Keynes sobre a origem da moeda ter mais de 4000 anos.

pagamentos. Wray (2015) demonstra que existe uma causalidade temporal do gasto para a arrecadação na medida em que como o Estado soberano é o único meio de emissão de moeda, não existe possibilidade de que os agentes privados paguem tributos antes que este coloque em existência na economia<sup>7</sup>. Neste sentido, Bell (2001) demonstra que existe uma hierarquia entre o Estado e o setor privado (e os governos subnacionais) que diferenciam quanto a sua posição para a moeda estatal: o Estado é o emissor (“*issuer*”) e o restante é o usuário da moeda (“*user*”). Isso significa que os últimos realmente tem que obter a moeda antes de realizarem seus pagamentos. Por outro lado, os tributos serviriam para gera uma demanda pela moeda ao longo do tempo, destruir a moeda emitida e retirar o poder de compra do setor privado quando a economia está perto do pleno emprego, sem que ocorra pressões inflacionárias (Wray, 1998).

Entretanto, em uma economia moderna, existe uma relação institucional entre o Banco Central, o Tesouro e os bancos privados que impõe que o gasto estatal em favor do público e o pagamento de impostos seja realizado pelas contas de reservas bancárias (Bell, 2000)<sup>8</sup>. Assim, o Tesouro utiliza a sua conta depositada no Banco Central para realizar um determinado pagamento de forma que ocorre uma variação contábil entre um debito deste saldo e um crédito na conta de reservas de um banco favorecido pelo gasto, ou seja, ocorre uma mudança correspondente em um passivo não monetário para um passivo monetário no balanço do Banco Central<sup>9</sup>. Neste primeiro momento, o efeito do gasto estatal é a criação de moeda. Posteriormente, se existir um excesso de liquidez no sistema bancário de forma agregada, como no caso de um deficit primário, esse fato colocará uma pressão para que a taxa de depósito interbancário (overnight) caia a zero, logo, o Banco Central terá que contrapor essa tendência de forma defensiva utilizado a venda de títulos públicos por meio de operações de mercado aberto para que consiga atingir a sua meta de juros (Bell, 2000). Os governos emitem títulos de dívida pública aos seus detentores para oferecer exatamente uma alternativa que rende juros em relação moeda estatal ou as reservas bancárias (Bell, 2000)<sup>10</sup>. No caso do Brasil, essa operação é feita com títulos emitidos pelo próprio Tesouro na carteira do Banco Central, no qual ele oferece uma remuneração de curtíssimo prazo por meio de uma compra ou revenda futura denominado de “operações compromissadas”<sup>11</sup>. Na situação oposta de um superávit primário, ou seja,

---

<sup>7</sup> Pela teoria da moeda endógena, os bancos também podem criar moeda ao concederem crédito, porém, na unidade de conta determinada pelo Estado (Wray, 1998).

<sup>8</sup> Para um estudo do caso brasileiro, ver Rezende (2017) e dos Estados Unidos, ver Tymoigne e Wray (2014).

<sup>9</sup> No Brasil, esse fato fica evidente ao analisar o decreto que criou a Conta Única do Tesouro, no qual define que a União só poder fazer pagamentos por meio de agentes bancários credenciados na forma de uma Ordem Bancária (OB).

<sup>10</sup> Outra restrição institucional é que o Banco Central não pode comprar diretamente títulos do Tesouro no mercado primário, impondo que o último tenha que vender títulos ou arrecadar impostos para repor sua conta contábil, com algumas exceções (como repasse do Resultado do Banco Central caso seja positivo, contrapartida financeira para recomposição de títulos a serem vencidos na carteira do Banco Central e da remuneração da Conta Única). Para uma discussão geral sobre essa controvérsia da consolidação, ver Lavoie (2013).

<sup>11</sup> A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/200) artigo 34, vedou a emissão de títulos próprios pelo Banco Central da Brasil a partir de dois anos após a sua promulgação.

se o governo tributa mais que arrecada em determinado período, ocorrerá uma destruição das reservas bancárias que pressiona a taxa do interbancário para cima, fazendo com que o Banco Central compre os títulos na carteira dos bancos para restabelecer a liquidez do sistema.

Para MMT, os títulos de dívida não podem financiar o gasto público, já que sua variação ocorre de forma *ex post*. Na verdade, são um instrumento de definição da política monetária que o Banco Central necessita manter uma meta de juros (Wray, 1998)<sup>12</sup>. Nesta perspectiva, a política monetária é considerada uma variável de “política”, tendo o Banco Central a capacidade de definir de forma exógena no patamar que achar necessário<sup>13</sup>. Para Forstater e Mosler (2005), a recomendação seria que a taxa de curto prazo seja fixada próxima ou igual a zero<sup>14</sup>. Ainda, outro instrumento possível para influenciar as taxas de juros longas seria por meio de anúncios de compra e venda sobre os títulos públicos negociados no mercado secundário<sup>15</sup>.

De todo modo, A MMT pressupõe apenas a necessidade de se criar uma imposição de pagamento ao Estado (inclui impostos, taxas e as multas) que seja capaz de ser o mais amplo possível para estabilizar a demanda por moeda estatal (Wray, 2015). A partir disso, o governo gasta primeiro sua própria moeda e arrecada e emite títulos no momento subsequente (Cesaratto, 2016). A forma da estrutura tributária, compreendida na distribuição entre impostos diretos e indiretos, desta forma, se torna irrelevante do ponto de vista da sua descrição teórica. Por outro lado, na prática, observa-se que as estruturas tributárias podem ser bastantes diversas entre os países do mundo porque são fortemente relacionadas com as etapas do desenvolvimento econômico do país, do contrato social estabelecido na Constituição e com as visões da política de cada momento (Oliveira, 2017). No caso do Brasil, a sua estrutura tributária é bastante complexa e foi sendo bastante modificada ao longo da sua história. Neste sentido, pode ser caracterizada por uma construção social intimamente ligado aos diferentes estágios de desenvolvimento produtivo do país, de sua transformação de uma sociedade rural para urbana, da influência das forças políticas e do pensamento econômico dominante – seja liberal ou desenvolvimentista (Oliveira, 2010, 2017). Desta maneira, na próxima seção, discute-se um panorama da atual estrutura tributária segundo seu regramento legal e como essa institucionalidade se desenvolveu no tempo.

---

<sup>12</sup> No Caso do Brasil, essa imposição é proveniente da operação do Regime de Metas para Inflação (RMI) em que o Banco Central se utiliza da flutuação da taxa de juros de curto prazo via Regra de Taylor para manter a inflação perto da meta estabelecida pelo Conselho de Política Monetária (COPOM). Para uma discussão crítica, ver Serrano (2010).

<sup>13</sup> O Banco Central tem o controle sobre o custo de oportunidade (“preço”) das reservas no mercado interbancário (“overnight”), no qual ele é o único emissor, por meio de operações de mercado aberto ou pagando juros sobre reservas excedentes (IOER), deixando a base monetária flutuar de forma endógena.

<sup>14</sup> No caso de países considerados emergentes, esta recomendação parece ser mais difícil de ser implementada devido as características da sua inserção assimétrica no Sistema Monetário Internacional. Para uma discussão, ver Mantoan e Ferreira (2020).

<sup>15</sup> A MMT avalia o *Quantitative Easing* como uma política econômica ineficiente para estimular a demanda agregada e a oferta de crédito, porém, admite que se traduz em uma evidência que o Banco Central tem capacidade de influenciar toda a curva de juros sobre sua dívida interna (Fullwiler e Wray, 2010).

### 3. A estrutura tributária no Brasil e seus desdobramentos históricos

Atualmente, a competência para arrecadar tributos na República Federativa do Brasil é delegada para todos os três níveis da federação – municípios, estados e da União, sendo a principal fonte do direito tributário a Constituição de 1988 e Código Tributário Nacional<sup>16</sup>. Segundo essas duas normas respectivas, a instituição de um novo tributo ou majoração de alíquota deverá respeitar alguns princípios legais: 1) da legalidade (nenhum tributo pode ser instituído ou alíquota alterada sem o estabelecimento de uma lei anterior); 2) da isonomia (todos os contribuintes são considerados iguais) 3) da anterioridade anual e nonagesimal (os entes federativos não poderão cobrar novos impostos no mesmo exercício financeiro e/ou 90 dias decorridos, com algumas exceções como IOF, IPI, imposto de importação e exportação e empréstimos compulsórios em caso de guerra ou calamidade pública); 4) da irretroatividade (não poderá ser cobrado de fato gerador antes da intuição da lei que criou o novo imposto); 5) da capacidade tributária (os impostos serão majorados de acordo com a capacidade econômica de pagamento do contribuinte); 5) da uniformidade (os impostos serão cobrados da mesma forma em todo território nacional); 6) da proibição de efeito confiscatório (proibir tributos que retire bens físicos dos contribuintes ou que seja instituído de forma excessiva).

Com relação a espécie do tributo existem as classificações como impostos (sem destinação específica), contribuições especiais e de melhoria (com destinação específica), taxas (para cobrir o uso de um serviço público ou em promover sanções pela utilização do poder de política ou administrativa), tarifas públicas (cobrança para remuneração de serviços executados pelo setor privado) e empréstimos compulsórios (utilizados apenas em ocasiões extraordinárias como guerras ou calamidade pública, com um diferencial de ser devolvido ao final do período da sua referida lei). Dentre as contribuições instituídas pela União, pode-se destacar a Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL) voltado pro Orçamento da Seguridade Social, O PIS/PASEP para o seguro-desemprego e o abono salarial e a Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico – CIDE-Combustíveis destinado para a melhoria do funcionamento do setor de transportes e energético. Em particular, os impostos de competência tributária de cada ente da federação são:

Tabela 1 – Competência tributária por Ente da Federação:

<b>Estados</b>	<b>União</b>
Imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias e prestação de Serviços (ICMS)	Imposto sobre Importação de produtos estrangeiros
Imposto sobre Circulação de Veículos Automotores (IPVA)	Imposto sobre Exportação de produtos nacionais ou nacionalizados

<sup>16</sup> Ver Art.5º, II e Art.150, I da CF.

Impostos sobre transmissões causa mortis e doações de Qualquer Bem ou Direito (ITCMD)	Imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza (IR)
<b>Municípios</b>	Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)
Imposto sobre Propriedade predial e Territorial Urbana (IPTU)	Imposto Territorial Rural (ITR)
Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSN)	Impostos sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros ou relativos a títulos ou valores mobiliários (IOF)
Impostos sobre Transmissão inter vivos de Bens e de direitos reais a eles relativos (ITBI)	Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF)

Fonte: Código Tributário Nacional, elaboração própria do autor

Em 2019, a arrecadação tributária foi distribuída da seguinte maneira em termos de porcentagem do PIB: 14,25% proveniente de impostos sobre bens e serviços; 7,41% sobre renda, lucros e ganhos de capital, 1,62% sobre propriedade, 8,68% de contribuições sociais e 1,21% de demais impostos (STN, 2019). Ainda, segundo a Secretaria do Tesouro Nacional (2019), a carga tributária do Governo Geral (União, Estados e Municípios) fechou em 33% do PIB em 2019, sendo que por esfera de governo, os valores foram 22,4%, 8,67% e 2,27%, respectivamente. Por fim, os tributos podem ter três tipos de natureza fiscal, parafiscal e extrafiscal que diferenciam pelos seus objetivos: puramente arrecadatários como Imposto de Renda; de intervir e/ou regular atividades econômicas como taxas e a CIDE- combustíveis e quando um ente federativo delega sua arrecadação para uma entidade de direito público ou privado como a contribuição anual em título de registro pago aos Conselhos Profissionais, respectivamente.

Do ponto de vista histórico, desde o período do Império até o fim da República Velha, a principal fonte de arrecadação consistia nos impostos comerciais de importação e exportação de mercadorias, principalmente o último, dado que a dinâmica econômica era caracterizada pela produção de produtos primários com o destaque para a monocultura do café. Existiam outros impostos como Imposto sobre Consumo (IC), Imposto sobre Selo, Imposto sobre Venda e Mercantis (IVM), precursor do ICMS e Imposto sobre Indústria e Profissões, precursor do Imposto de Renda, mas com alíquotas baixa e pouco relevante no total (Oliveira, 2010)<sup>17</sup>. A partir do pós-crise de 1929, o sistema tributário começa a ser pensado com o objetivo de se financiar a criação de um estado desenvolvimentista, ou seja, em apoiar o processo de industrialização nacional e a construção de Estado que fosse capaz de promover políticas para a estabilização do nível de emprego e aumento do nível da renda per capita, bem como em melhorar a qualidade de vida para população por meio da oferta de serviços públicos (Oliveira, 2017). A partir desse novo momento, os impostos de caráter interno passaram a ter uma importância crescente (Oliveira, 2010).

<sup>17</sup> O Imposto sobre o Selo era tão impopular na época da República Velha que o Presidente Campos Salles ao realizar um aumento da taxa, ganhou o apelido pejorativo de “Campos Sello” (Oliveira, 2010).

Portanto, com o início do Estado Novo e do processo crescente de industrialização e do aumento da população urbana, teve-se a necessidade de introduzir novos tipos de impostos, como o Imposto sobre Combustíveis e Lubrificantes (IUCL), além de ampliar a base tributária do Imposto de Renda. Com saída do Estado Novo e a nova Constituição de 1945, houve pequenas mudanças importantes na estrutura tributária que constituiu em um maior compartilhamento do IUCL e do Imposto de Renda com Estados e Municípios, a redução gradual do imposto sobre exportação para ampliar a competitividade do setor e aplicação mínima das receitas para promover o desenvolvimento das regiões mais atrasadas do país considerando o Norte e Nordeste (Oliveira, 2017).

Em um período posterior, com a implementação de um governo autoritário proveniente do Golpe de 1964, a tendência tributária continua relacionada com o processo de desenvolvimento nacional e pela demanda crescente por oferta de serviços públicos e planejamento urbano, dada a rápida migração da população das zonas rurais para urbanas no período (Oliveira, 2017). Com uma ascensão de economistas de cunho liberal como Roberto Campos foi realizada uma ampla reforma de simplificação com fim de impostos considerados cumulativos e substituídos por baseados em valor agregado, e também que consistiu na ampliação do Impostos Sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) de competência dos estados. Além disso, foi criado o Fundo de Participação dos Estados e dos Municípios (FPEM). Porém, no final do processo, houve uma concentração da maior parte da receita gerada no âmbito federal (Oliveira, 2017).

A partir da década de 1990 e com a adoção das políticas neoliberais, o foco da tributação foi direcionado para metas de caráter meramente arrecadatórias, a fim de assegurar um ajuste fiscal pelo aumento de receitas para o cumprimento das metas de superávit primário impostas pelos acordos com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Isso posto, houve a criação de diversas contribuições e impostos não compartilhados com estados, alguns de caráter cumulativos, como a Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF), sendo extinta pelo Congresso em 2007. Além disso, com objetivo de controlar melhor as despesas foram criadas o Fundo Social de Emergência – FSE e a Desvinculação das Receitas da União – DRU para desvincular receitas dentro do Orçamento da Seguridade Social (Oliveira, 2010). Mesmo com essa necessidade de elevação da carga tributária e ajuste fiscal das contas públicas, essa visão econômica permitiu a diminuição da tributação via redução da alíquota do Imposto de Renda sobre Pessoa Jurídica (IRPJ), pela criação da alternativa do pagamento de uma alíquota mais baixa sobre a forma de Juros sobre Capital Próprio e sobre as classes mais favorecidas com a total isenção do imposto sobre distribuição de lucros e dividendos e aqueles remetidos ao exterior. Em princípio, a justificava era estimular a formação de poupança para alavancar o investimento de longo prazo e, conseqüentemente, o crescimento econômico.

Entretanto, o balanço histórico desse processo de alterações na estrutura tributária no Brasil, significou uma tendência clara ao aprofundamento do caráter regressivo do sistema tributário

brasileiro: houve um aumento gradativo da carga tributária, mas com uma priorização clara da tributação indireta de bens e serviços. De fato, segundo Decacche e Candia (2019), o país em 2017, se situava abaixo da média da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), com carga tributária/PIB acima de 9 países, mas menor que outros 22. Neste caso, em uma outra amostra de 34 países, o Brasil ocupava a última posição quando se refere à tributação sobre o quesito “renda, lucros e ganhos de Capital” com participação de 6,5 % do PIB, contra uma média de 11,4%. A tributação sobre folha de salários correspondia a 8,5% do PIB, acima da média de 4,8%. Por outro lado, na tributação indireta sobre bens e serviços, ocupava o 3º lugar entre os pares selecionados, com 15,4% do PIB em relação à média de 11,2% da OCDE.

Percebe-se que existe um amplo espaço para debate sobre como modificar a estrutura tributária brasileira, principalmente, para melhorar a distribuição de renda. Apesar que na visão da MMT a função da tributação não ter como consequência lógica o financiamento do Estado, existem outras funções importante a se desempenhar para além de criar uma demanda estável para moeda no tempo (“*taxes drive money*”) e retirar poder de compra do setor privado para evitar pressões inflacionárias quando a economia se aproxima do pleno emprego. Portanto, a seguir, retoma-se a visão particular do papel da tributação na MMT com uma proposta de reforma da estrutura tributária brasileira que pode ser consistente com essa perspectiva teórica.

### **3. Uma proposta de reforma tributária brasileira na perspectiva da Modern Money Theory**

Um autor importante para perspectiva da MMT sobre tributação é Beardsley Ruml, presidente do New York Fed, na década de 40. Ruml (1946) evidencia que um país que controle seu banco central e emita uma moeda não conversível, como caso dos Estados Unidos durante a Segunda Guerra, não teria mais a necessidade de criar impostos apenas com objetivos arrecadatórios. Pelo contrário, o objetivo da estrutura tributária seria por meio dos seus efeitos atingir os propósitos do Estado em benefício da sociedade, no qual é elencado (Ruml, 1946, p. 268): “1) como política fiscal para estabilizar o poder de compra do dólar ; 2) para expressar a política pública sobre a distribuição de renda e riqueza; 3) para expressar a política pública em penalizar ou subsidiar a indústria e outros grupos econômicos; 4) isolar e avaliar diretamente os custos de certos benefícios nacionais como estradas e seguridade social”.

Portanto, Wray (2015) aponta que a principal função dos tributos deveria ser voltada especialmente para reduzir o consumo de “males”, reduzir a concentração de renda e penalizar comportamento ruins de indivíduos e empresas. Depois, considera-se como importante que os tributos sejam utilizados para endereçar a questão da mudança climática (“*carbon tax*”) e atacar o consumo de alimentos e produtos prejudiciais à saúde (“*sin taxes*”) como o cigarro e a bebida e

“produtos de luxo ou não essenciais” por meio do imposto de importação. No caso da concentração de renda, Wray (2015) prefere que a tributação ocorra sobre a renda, dividendos e patrimônio comparado com a tributação sobre consumo, relacionado a salários e corporativos. Em relação ao último tipo de imposto, seria importante reduzi-lo para incentivar o aumento do lucro retido como a fonte principal de financiamento de investimento para as empresas, desincentivando o uso de fontes externas como contratação de crédito bancário e emissão de debêntures que aumentariam o endividamento excessivo e a instabilidade financeira<sup>18</sup>. Do ponto de vista da carga tributária em geral, Lane e Wray (2020, p 6) avaliam que *“tax rates should be set so that the government’s budgetary outcome (whether in deficit, balanced or, in surplus) is consistent with full employment”*.

Dado este quadro teórico, propõe-se uma reforma tributária que ao mesmo tempo atinja o objetivo de tornar o sistema mais simplificado, progressivo e orientado para questão climática. Por ser um debate de longa data, parte do que será exposto não é original, mas uma confluência entre a discussão apresentada neste artigo sobre MMT e em relação ao que já foi amplamente discutido em diversos trabalhos no debate nacional sobre reforma tributária como Gobetti (2018), Gobetti e Orair (2017), Oliveira (2017), entre outros. Cabe destacar que no caso brasileiro, além de vários impostos serem de competência estadual e municipal, portanto, estando sujeitos a restrição financeira, existem regras fiscais autoimpostas que determina que para se criar legalmente um novo gasto é necessário cumprir diversos requisitos, inclusive compatibilizado com aumento de receita<sup>19</sup>.

Assim, a parte da reforma em favor de uma maior simplificação tributária é importante para reduzir distorções entre setores da economia e incentivar o crescimento econômico. A recomendação seria criar um imposto baseado no valor agregado que recairia apenas sobre os produtos destinados ao consumo final, excluindo-se, portanto, os bens considerados intermediários. No caso brasileiro atual, essa simplificação poderia também ter como benefícios: 1) reduzir os custos de consolidação tributária das empresas, ou seja, haveria maior clareza sobre o sistema de créditos e débitos; 2) englobaria a cobrança sobre os novos serviços modernos e bens intangíveis como *streaming* do tipo Spotify e Netflix, de mensagem compartilhada como Whatsapp e de transportes privados como Uber e Cabify; 3) evitaria a chamada “guerra fiscal”, que vem ocorrendo entre os estados, isto é, as estratégias adotadas de conceder isenções fiscais e alíquotas diferenciadas como um mecanismo para atrair investimentos para suas jurisdições; 4) retirar algumas cobranças pontuais sobre a folha de pagamentos como a destinada para o sistema S e Salário-Educação e restabelecer seu financiamento sobre um percentual fixo do Imposto de Valor Agregado.

Neste sentido, dever-se-ia optar pela criação de um Imposto sobre Valor Agregado (IVA) federal, de base ampla, com foco na cobrança do destino e que englobe os impostos e contribuições

---

<sup>18</sup> Sobre a visão da MMT sobre impostos corporativos, ver também Grey e Tankus (2017) e Lane e Wray (2020).

<sup>19</sup> Por exemplo, ver capítulo IV da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000)

de competência da União como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), PIS/CONFIS e Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL). O novo IVA federal deverá ter uma alíquota única, mas excluindo produtos seletivos considerados como “males” para a saúde pública, como produção de tabaco, bebidas alcoólicas, açúcares, etc; para os produtos considerados “de luxo” que sejam importados ou aqueles itens que incentivem o uso da violência como as armas de fogo. Em um outro plano, institui-se um IVA estadual, com base no Imposto sobre Mercadorias e Serviços (ICMS) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) (esse de competência municipal). No último caso, pode ser criado um fundo de participação municipal nos mesmos moldes encontrados na Constituição, isto é, por uma parte percentual do volume arrecado com IVA estadual, deste modo compensando eventuais perdas arrecadatórias.

O outro foco principal é a necessidade de aumentar a progressividade do sistema via mudanças nos impostos sobre renda e patrimônio, conforme apresentados pelos dados anteriormente da OCDE. A cobrança direta sobre renda e patrimônio é considerada uma importante fonte para redistribuir renda em um país com alta desigualdade (índice de Gini elevado) comparado com a média mundial, como o Brasil. Isso significaria ampliar as bases do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF) com alíquotas mais progressivas para os mais ricos, isto é, criando faixas novas de cobrança e/ou aumentando a alíquota efetiva através da redução das diversas isenções encontradas na legislação atual. Além disso, deve-se instituir o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), algo que já está estabelecido na Constituição de 1988, mas que não foi ainda regulamentado pelo Congresso, mesmo que efetivamente o percentual da alíquota seja baixo, preferível compartilhado com Estado e Municípios. A reforma sobre patrimônio também precisa considerar uma uniformização da cobrança sobre diversos rendimentos, por exemplo, em relação ao imposto sobre heranças (de âmbito estadual) e que atualmente possui alíquotas diferenciadas para cada estado.

No caso da reforma sobre a tributação sobre o capital, ou seja, na consolidação do lucro das empresas, a mudança consistiria em reduzir a contribuição sobre IRPJ em favor da reinstituição de um imposto na Pessoa Física sobre distribuição de lucro na forma de dividendos compatibilizado com as alíquotas do imposto de Renda. Com a reforma tributária feita nos anos 1990 sobre o capital, esse tipo de cobrança passou a ser considerada isenta, além disso, houve a criação da alternativa do chamado Juros sobre Capital Próprio com alíquota fixada em 15%, ou seja, abaixo do teto do imposto de renda, que deveria ser extinta. Essa isenção ajudou também a promover o chamado processo de pejetização da economia, no qual, os trabalhadores (principalmente profissionais liberais) passaram a constituir um domínio jurídico para entrar na alíquota diferenciada do Simples (que possui menos encargos sobre a folha de pagamento), e ao mesmo tempo, em que usa dessa brecha tributária para distribuir seus lucros na forma de dividendos. Conclui-se que existe uma clara necessidade de retomar

a cobrança sobre lucros e dividendos, dado que essa isenção total só existe em dois países do mundo – Brasil e Estônia.

Com relação ao enfrentamento da questão da mudança climática, busca-se instituir impostos para o uso consciente dos recursos naturais como a água e fontes de combustíveis não renováveis e desincentivar o uso de transporte individual. Por exemplo, é necessário diminuir a carga tributária sobre a geração de energia renováveis como a solar, eólica e elétrica “limpa”, na produção e venda de carros elétricos, além de conceder incentivos para ampliar o nível de investimento e criação de tecnologia deste setor. Por outro lado, precisa-se criar um imposto semelhante ao Imposto de Veículos Automotores (IPVA) para outros meios de transporte como helicópteros, embarcações e jatinho, atualmente isentos por determinação do Supremo Tribunal Federal. Outro ponto estaria em aumentar a progressividade do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto Territorial Rural (ITR), este último, com uma cobrança diferenciada sobre áreas que não possuem atividade produtiva e não se adequem à legislação ambiental. Por fim, instituir um Imposto sobre Emissões de Carbono (“*carbon tax*”) por meio de uma conversão da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) que pode ser incluída no IVA federal como um imposto seletivo e em linha com a cobrança dos países desenvolvidos. Caso seja necessário, ela poderá ser utilizada também de forma separada como uma espécie de imposto anticíclico para diminuir impactos de flutuações provocados pelo preço do petróleo e do câmbio.

### **Considerações finais**

Este artigo teve como objetivo realizar uma discussão sobre o papel dos impostos e da estrutura tributária brasileira sob a perspectiva da *Modern Money Theory*. Busca-se demonstrar que mesmo um estado monetariamente soberano não necessite de arrecadação prévia para realizar seus pagamentos, a forma da estrutura tributária é relevante para atingir outros propósitos públicos que incluem uma melhor distribuição de renda, penalizar comportamentos considerados negativos por parte de indivíduos e empresas, evitar o consumo de “males” e incentivar uma mudança climática. Percebe-se que ao observar a atual estrutura tributária brasileira que é bastante complexa e regressiva, existiria um espaço significativo para uma reforma tributária que seja capaz de endereçar esses aspectos destacados. É preciso deixar claro que a reforma tributária é uma decisão essencialmente de âmbito político, e independentemente da sua formatação apresentada, não é uma fonte essencial para “pagar” ou “arranjar o dinheiro” sem o qual não seria possível a execução de políticas públicas, inclusive de gastos sociais, dado que um governo soberano não possui restrição financeira para poder gastar na sua própria moeda (Wray, 2012). Neste caso, a solução melhor é flexibilizar as restrições autoimpostas como a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Teto de Gastos que impedem que o Estado gaste de acordo com as condições do ciclo econômico e das demandas da sociedade.

## Referências Bibliográficas

BELL, S. “Do taxes and bonds finance government spending?” *Journal of Economic Issues*, v. 34, p.603-620, 2000.

\_\_\_\_\_. “The role of State and the hierarchy of money” *Cambridge Journal of Economics*, v. 25, p. 149-163, 2001.

CESARATTO, S. “The State spend first: logic, facts, fictions and open questions” *Journal of Post Keynesian Economics*, v. 39, n. 1, p. 44-71, 2016.

DECCACHE, D. CANDIA, L. “A carga tributária brasileira é alta? Uma análise em foco e em perspectiva comparativa” Anais do XXIV Encontro Nacional de Economia Política, Vitoria, 2019.

FRIEDMAN, M. “Quantitative Theory of Money” In: NEWMAN, P.; ETWELL, J.; MILGATE, M.; (eds.) *The New Palgrave Dictionary of Money & Finance*, London: Palgrave Macmillan, 1992.

FORSTATER, M.; MOSSLER, W. “The natural rate of interest is zero”. *Journal of Economic Issues*, v. 34, n. 2, p. 535-542, 2005.

FULLWILER, S.; WRAY, L.R. “Quantitative easing and proposals for reform of monetary policy operations” Annedale-on-Hudson: Levy Economics Institute Working Papers n. 645, 2010.

GOBETTI, S. “Tributação de Capital no Brasil e no mundo” Brasília: IPEA, Textos para discussão n 2380, 2018.

GOODHART, C. A. “Two concepts of money: implications for the analysis of optimal currency areas” *European Journal of Political Economy*, v.14, n. 3, p. 407-432, 1998.

GRABER, D. *Debt: The First 5000 Years*. New York, Melville House., 2011.

KEYNES, J. M. “A Treatise on Money: the pure theory of money”. In: MOGGRIDGE, Donald (ed.). *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, v. 5, p.408-411. Londres: Macmillan, 1973. Original edition, 1930.

KNAPP, G. F. *The State Theory of Money*. Macmillan, London. 1924

INGHAM, G. “Babylonian madness: on the historical and sociological origins of money, p. 16-41 In: Smithin, J. (ed.) *What is Money?* London, Routledge, 2000.

INNES, A. M. “The credit theory of money” *Banking Law Journal*, v. 30, n. 5, p. 377-408, 1914.

LANE, E.; WRAY, L.R. “Is it time to eliminate federal corporate income taxes?” Annedale-on-Hudson, NY: Levy Economics Institute Working Paper n.979, 2020.

LAPAVITSAS, C.; AGUILA, N. “Modern Money Theory on money, sovereignty, and policy: a Marxist critique with refence to the eurozone e Greece” *The Japanese Political Economy*, 2020.

LAVOIE, M. “The Monetary and Fiscal Nexus of Neo-Chartalism: A Friendly Critique”. *Journal of Economic Issues*, v. 1-31, n.1, p. 2013.

LERNER, A. “Functional finance and the federal debt”, *Social Research*, 10, p. 38-51, 1943.

\_\_\_\_\_. “Money as a creature of State” *American Economic Review*, Paper and proceedings of the fifty-ninth Annual meetings of the American Economic Association, v. 37, n. 2, p. 312-317, 1947.

MANTOAN, E.; FERREIRA, M. C. “Modern Money Theory (MMT) na América Latina: um olhar estruturalista sobre o debate”. In: Anais do XIII Encontro Internacional da Associação Keynesiana

Brasileira O Pós-Keynesianismo: diálogos entre suas perspectivas, São Paulo (Online), v. 13. p. 1-20, 2020.

OLIVEIRA, F.A. “A evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889-2009”. Brasília: IPEA, Textos para Discussão n. 1469, 2011.

\_\_\_\_\_. “O sistema tributário brasileiro: evolução, distorções e caminhos para reforma (1981-2017)” Textos para Discussão n.2, ANFIP-Fenanfisco, 2017.

ORAIR, R.; GOBETTI, S. “Reforma tributária: princípios norteadores e propostas para o debate” Brasília: IPEA, Textos para discussão, 2017.

REZENDE, F. C. “The nature of government finance in Brazil” *International Journal of Political Economy*, v. 38, n. 1., p. 81-104.

ROCHA, M. A. “A Marxist appraisal of the state theories of money” Campinas: Instituto de Economia - Unicamp, Textos para Discussão n. 387.

ROCHON, L.; VERNENGO, M. “State money and the real world: or Chartalism and its discontents” *Journal of Post Keynesian Economics*, v. 26, n. 1, p. 57-68.

RUML. B. “Taxes for revenue are obsolete” *American Affairs*, January, 1946.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. “Estimativas da carga tributária bruta no Brasil - 2019” Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Boletim CTB, 2019. Disponível em: [https://cdn.tesouro.gov.br/sistemasinternos/apex/producao/sistemas/thot/arquivos/publicacoes/32076\\_1105936/Boletim\\_CTB\\_2019.pdf?v=3564](https://cdn.tesouro.gov.br/sistemasinternos/apex/producao/sistemas/thot/arquivos/publicacoes/32076_1105936/Boletim_CTB_2019.pdf?v=3564)

SERRANO 2010 “Juros, Câmbio e regime de metas de inflação no Brasil” *Revista de Economia Política*, v. 30, n. 1, p.63-72, 2010.

SCHWARTZ, A. “Banking School, Currency School, Free Banking School” In: In: NEWMAN, P.; ETWELL, J.; MILGATE, M.; (eds.) *The New Palgrave Dictionary of Money & Finance*, London: Palgrave Macmillan, 1992.

TANKUS, N. GREY, R.” *Corporate Taxation in a modern monetary economy: legal history, theory and prospects*”. Global Institute for sustainable prosperity, Working Paper n. 118, 2017.

TCHERNEVA, P. “The Job Guarantee: design, job and implementation” Annedale-on-Hudson, NY: Levy Economics Institute Working Paper, n. 902, 2018.

TYMOIGNE, E. “Modern Money Theory and interrelations between the Treasury and the Central Bank: the case of United States” Annedale-on-Hudson, NY: Levy Economics Institute Working Paper n. 788, 2014.

WRAY, L. R. *Understanding modern money: the key to full employment and price stability*. Cheltenham, Edward Elgar, 1998.

\_\_\_\_\_. *Modern Money Theory: A primer on macroeconomic for sovereign monetary system*. UK: Palgrave Macmillian, 2 Edition, 2015.

\_\_\_\_\_. “Alternative paths to modern money theory”. *Real-world Economics Review*. n. 89, 2019.

\_\_\_\_\_. “The “Kansas City” approach to Modern Money Theory”. Annedale-on-Hudson, NY: Levy Economics Institute Working Paper n.961, 2020.