

## **A AGENDA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA À LUZ DA NOVA INSTITUCIONALIDADE FISCAL: UMA ANÁLISE COM BASE NA TEORIA MONETÁRIA MODERNA**

*David Deccache*<sup>1</sup>

**Resumo:** Este artigo discute as dificuldades enfrentadas pela agenda de reforma tributária no Brasil, especialmente com a introdução do Novo Arcabouço Fiscal (NAF), que limita significativamente a capacidade do governo de promover mudanças para diminuir desigualdades sociais, gerar empregos e estimular um crescimento econômico sustentável. Utilizando conceitos da Teoria Monetária Moderna (TMM), o texto avalia como as atuais restrições fiscais obstruem o planejamento harmônico das reformas necessárias na estrutura tributária e fiscal do país. Após a análise da agenda tributária em andamento, propõe-se uma abordagem mais abrangente, que não se limite à correção da tributação do consumo e ajustes de impostos sobre os mais ricos, mas que também inclua aumentos nos gastos sociais e redução de tributos para os mais pobres. O artigo sugere que políticas fiscais via ampliação dos gastos e redução da tributação focadas em ampliar a renda dos mais pobres podem conquistar grande apoio público e facilitar a implementação de tributações sobre as altas rendas e grandes fortunas, contribuindo para uma sociedade mais justa.

### **INTRODUÇÃO**

A agenda de reformas tributárias no Brasil, apesar de registrar avanços, encontra-se diante de barreiras significativas para atingir seus objetivos declarados. Os desafios emergem não somente das limitações intrínsecas às reformas, mas também são amplificados pelas restrições estruturais oriundas do Novo Arcabouço Fiscal (NAF). A rigidez deste regime compromete de modo significativo e permanente a formação de uma política fiscal integrada, que harmonize a estrutura tributária e os gastos públicos visando a redução das desigualdades sociais, a promoção do pleno emprego e o estímulo a um desenvolvimento econômico que seja ao mesmo tempo inclusivo e sustentável do ponto de vista ambiental.

Adotando a perspectiva teórica pós-keynesiana, especificamente conforme delineada pela Teoria Monetária Moderna, este artigo avalia a agenda de reforma tributária brasileira dentro de um contexto institucional marcado por restrições fiscais rigorosas, explorando suas limitações e potencialidades.

O trabalho está organizado em três seções, seguidas de uma conclusão. A primeira seção estabelece o embasamento teórico que orienta nossa análise, com ênfase

---

<sup>1</sup> Doutor em Economia pela UnB. Assessor Econômico na Liderança do PSOL na Câmara dos Deputados (PSOL).

na Teoria Monetária Moderna como ferramenta analítica. Na segunda seção, examinamos as falhas da estrutura tributária brasileira atual, recorrendo a comparações internacionais para destacar suas deficiências e investigando os potenciais e limites da agenda de reformas propostas diante deste cenário. A terceira seção avalia como o Novo Arcabouço Fiscal (NAF) limita a capacidade da agenda de reformas tributárias de promover mudanças significativas em direção ao pleno emprego, à redução das desigualdades sociais e à sustentabilidade ambiental.

É crucial ressaltar que o combate às desigualdades, especialmente no Brasil, não pode prescindir da sinergia de uma política fiscal integrada e planejada, que aborde as transferências monetárias, gastos sociais e a tributação direta e indireta.

## **1. A ABORDAGEM TRIBUTÁRIA À LUZ DA *MODERN MONETARY THEORY***

No Capítulo 24 de "A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda", Keynes (1936) abordou as repercussões sociais de sua teoria, começando por destacar os defeitos que ele via no sistema capitalista: sua falha em garantir o pleno emprego e a maneira arbitrária e desigual com que distribui riqueza e renda. Ao avançar na discussão, ele deu ênfase à desigualdade de renda, considerando que o tema do pleno emprego já fora extensivamente tratado anteriormente. A relevância de sua crítica às abordagens teóricas que impedem uma solução efetiva para as desigualdades se mantém até hoje.

Desde o fim do século XIX, conforme observou Keynes (1936), a tributação direta sobre renda e herança conseguiu avanços notáveis na atenuação das grandes desigualdades econômicas. Contudo, apesar do desejo de muitos em levar esses esforços adiante, dois grandes obstáculos se impunham. O primeiro era o receio de que medidas mais agressivas fomentassem a evasão fiscal e reduzissem o incentivo ao risco. O segundo, a premissa de que o aumento do capital depende do vigor dos motivos que impelem à poupança, e de que uma grande proporção desse crescimento depende das poupanças dos ricos.

Keynes lançou uma crítica incisiva ao segundo obstáculo, que se baseava na premissa clássica de que os investimentos são determinados pela poupança. Segundo essa visão, as poupanças dos mais ricos, resultantes de sua menor propensão ao consumo, seriam fundamentais para estimular o crescimento econômico. No entanto, Keynes

argumentou que, ao contrário do que se supunha, a retração do consumo limita a expansão do capital.

Neste sentido, o ponto central do argumento de Keynes pode ser derivado diretamente do Princípio da Demanda Efetiva (PDE), no qual não é a oferta que determina o nível de produção e emprego, mas a demanda efetiva. Neste funcionamento, as decisões de investir geram poupança agregada por variações na renda e no produto. Portanto, a acumulação de capital não depende das decisões de poupar, mas sim do crescimento do investimento, o qual, por sua vez, depende do nível e da taxa de crescimento da demanda final (SERRANO & MEDEIROS, 2004).

Ou seja, o volume de bens e serviços que a economia produz é determinado pela quantidade que as famílias, empresas e governo estão dispostos a comprar. Portanto, se a propensão ao consumo diminui – como tende a acontecer quando a riqueza está sendo concentrada nas mãos dos mais ricos, que consomem uma parte menor de sua renda –, o potencial de expansão da demanda é afetado, o que leva a uma tendência de redução do crescimento da produção, do emprego e do investimento.

Além da fundamentação teórica, Keynes (1936) argumentou que a excessiva concentração de renda poderia ameaçar a legitimidade do próprio sistema capitalista, criando uma classe social que acumula riqueza sem contribuir efetivamente para sua geração. Essa dinâmica, segundo Keynes, poderia desencadear descontentamento social e instabilidade econômica. Lição política extremamente atual.

No entanto, durante a década de 1970, a crítica de Keynes foi ofuscada pela ascensão da Teoria da Tributação Ótima, impulsionada pelos trabalhos de Mirrlees (1971) e Atkinson e Stiglitz (1976). Essa teoria, propondo um dilema entre equidade e eficiência, argumentava contra a tributação das rendas do capital para evitar distorções nas escolhas de poupança e consumo ao longo do tempo. Sugeriu-se, então, a redução das alíquotas marginais de imposto de renda dos mais ricos, além da isenção fiscal sobre os lucros e a desoneração do capital, descartando, assim, as políticas redistributivas através da tributação (GOBETTI, 2018).

A abordagem é fundamentada na premissa neoclássica de que a poupança precede o investimento, além da adição de pressupostos controversos sobre a dinâmica econômica e o comportamento individual. A partir dos anos 1980, essa visão teórica

embasou políticas de cortes fiscais focados nos estratos mais ricos da sociedade, o que veio a ser conhecido como "*trickle-down economics*" (DECCACHE & CANDIA, 2019)

Frente ao crescimento das desigualdades de renda e riqueza e à estagnação do crescimento econômico nas últimas décadas, as bases da primeira geração de modelos da tributação ótima são amplamente questionadas por uma extensa literatura econômica, que aponta sua falta de precisão e a suposta sofisticação como insuficientes para sustentar tais políticas. O próprio Stiglitz, um dos pioneiros no desenvolvimento da abordagem, se tornou um crítico, defendendo que as reduções fiscais realizadas nos Estados Unidos não resolveram nenhum dos problemas sociais e econômicos e ainda beneficiaram as empresas e os mais ricos (GOBETTI, 2018).

Reconhecer as limitações inerentes aos modelos de primeira geração da Teoria da Tributação Ótima representa um ponto de partida. No entanto, para construir um sistema fiscal verdadeiramente eficaz e justo, é imprescindível adotar uma abordagem holística e abrangente que transcenda o mero ajuste tributário sobre os mais ricos. Assim, a formulação de políticas deve abarcar um leque de medidas estratégicas, incluindo:

- (i) A **redução de impostos (indiretos, em especial) para os mais pobres**, aliviando a carga tributária sobre aqueles com menor capacidade contributiva e aumentando seu poder de compra.
- (ii) O **aumento da tributação sobre os mais ricos**, assegurando que aqueles que mais beneficiam economicamente contribuam proporcionalmente para o financiamento de bens e serviços públicos.
- (iii) A **expansão dos gastos sociais e das transferências diretas** de renda, visando não apenas reduzir a pobreza e a desigualdade, mas também estimular a demanda agregada e promover o crescimento econômico inclusivo.

Vale mencionar, que neste aspecto, reformas tributárias também devem ser acompanhadas de ampliação das transferências diretas de renda, investimentos públicos em infraestrutura, serviços públicos essenciais. Esse conjunto tende a implicar melhorias no mercado de trabalho, incluindo a redução do desemprego e da informalidade, bem como aumentos salariais nos estratos mais baixos da população.

No entanto, persistem obstáculos conceituais significativos para a integração eficaz de políticas voltadas à mitigação das desigualdades, particularmente no que tange

ao aumento dos gastos públicos. A visão ortodoxa neoclássica, que frequentemente vê a política fiscal como potencialmente danosa, sugere que os recursos advindos de uma maior tributação dos mais ricos deveriam ser utilizados primordialmente para ajustes fiscais, ao invés de ampliar gastos públicos. Essa abordagem sustenta que o incremento dos gastos governamentais poderia inibir o setor privado, levando a uma redução nos investimentos, um fenômeno conhecido como "crowding-out" (MOLLO, 2016).

A hipótese da "contração fiscal expansionista", proposta por Alberto Alesina e seus colaboradores na década de 1990, argumentava que a redução dos gastos públicos poderia paradoxalmente estimular a economia ao aumentar a confiança dos agentes na gestão fiscal do país, potencialmente levando à diminuição das taxas de juros e, por consequência, ao aumento do consumo e do investimento privado. Tal abordagem sugeria que os benefícios de uma demanda privada reforçada compensariam os efeitos negativos de uma política de austeridade fiscal, fomentando o crescimento econômico (ALESINA & PEROTI, 1995; ALESINA & FAVERO, 2012; DECCACHE, 2023).

Contudo, essa tese tem sido amplamente questionada por pesquisas recentes, tanto teóricas quanto empíricas, dentro da própria corrente mainstream. Estudos realizados por economistas como Jonathan D. Ostry, Prakash Loungani e Davide Furceri, divulgados por instituições renomadas como o FMI, lançam dúvidas contundentes sobre as políticas de austeridade. Eles ressaltam a escassez de evidências sólidas que apoiem os supostos benefícios do ajuste fiscal para o crescimento econômico, ao mesmo tempo em que enfatizam os custos indiscutíveis dessas políticas no que diz respeito ao aprofundamento das desigualdades sociais. Os achados desses estudos sugerem que as medidas de austeridade podem, de fato, ameaçar a sustentabilidade do crescimento econômico a longo prazo, exacerbando as disparidades econômicas e sociais (OSTRY, LOUNGANI E FURCERI, 2016).

A análise dos efeitos práticos das políticas de austeridade fiscal, tal como apresentada por Ball et al. (2013) em estudo veiculado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), revela consequências socialmente desoladoras, particularmente no que tange ao exacerbamento das desigualdades sociais e ao incremento do desemprego nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) analisados entre 1978 e 2009. O estudo constata que a adoção de medidas fiscais

contracionistas durante esse período levou a efeitos distributivos regressivos notáveis, agravando a desigualdade e minando a geração de emprego a longo prazo.

Essa tendência à priorização da obtenção de superávits primários para estabilizar a relação dívida/PIB, frequentemente em detrimento de medidas que beneficiariam diretamente os mais pobres, como a redução de tributos ou o aumento dos gastos sociais, é uma estratégia que penaliza desproporcionalmente os segmentos mais vulneráveis da população, prometendo benefícios futuros em troca de sacrifícios imediatos.

No contexto brasileiro, sob a égide do Novo Arcabouço Fiscal (NAF), observa-se uma dinâmica análoga. Há uma aparente abertura para a tributação dos mais ricos, porém, tal medida é direcionada primariamente à geração de superávit primário, dadas as restrições estritas à expansão dos gastos sociais voltados para os mais pobres.

A discussão central desta análise sublinha a imperiosa necessidade de abandono não só das políticas econômicas baseadas no princípio do "trickle-down", mas também das propostas que tentam revestir a austeridade fiscal de um caráter progressista. Estas últimas, que promovem a defesa da austeridade fiscal com ênfase na arrecadação, supostamente como motor para o crescimento econômico e bem-estar social, são desmentidas pelo Princípio da Demanda Efetiva, o qual evidencia a falácia dessas promessas.

Ademais, a simultaneidade no avanço das medidas não é uma condição *sine qua non* para a implementação de políticas fiscais eficazes. O governo pode priorizar a expansão dos gastos sociais e a redução dos tributos indiretos, mesmo antes da concretização da tributação sobre os mais abastados.

A adoção do Princípio da Demanda Efetiva, aliada aos ensinamentos das Finanças Funcionais e da Teoria Monetária Moderna (MMT), fornece uma base teórica robusta para o desenvolvimento de políticas econômicas mais justas e eficazes, delineando uma trajetória alternativa para a construção de uma sociedade mais equitativa.

## **2. FINANÇAS FUNCIONAIS E TEORIA MONETÁRIA MODERNA: LIÇÕES PARA UMA POLÍTICA FISCAL HARMÔNICA**

Com base no princípio da demanda efetiva, Abba Lerner desenvolveu o arcabouço das Finanças Funcionais, um conjunto de diretrizes para a formulação de políticas fiscais que se opõem à doutrina do que ele denominou de "finanças saudáveis".

De acordo com Lerner, as "finanças saudáveis" estão relacionadas à condução de políticas fiscais ortodoxas, baseadas na Lei de Say, que preconizam que o governo deve manter seu orçamento equilibrado como um objetivo em si mesmo, com o pleno emprego sendo alcançado pela livre atuação das forças de mercado.

Lerner (1943) estabeleceu duas leis que resumem o arcabouço das Finanças Funcionais e fornecem orientações para a aplicação do princípio da demanda efetiva na condução de políticas econômicas concretas.

A primeira lei estipula que a “responsabilidade financeira do governo (uma vez que ninguém mais pode assumir essa responsabilidade) é manter a taxa total de gastos do país em bens e serviços nem maior nem menor do que aquela taxa que, a preços correntes, compraria todos os bens que é possível produzir” (LERNER, 1943).

Essa primeira lei das Finanças Funcionais preconiza que a política fiscal deve focar na manutenção da taxa total de gastos em um nível adequado, evitando tanto o desemprego quanto a inflação. Assim, os resultados fiscais ex-post, seja um déficit orçamentário ou um superávit, não devem ser os objetivos primordiais da condução da política econômica. Em vez disso, o principal objetivo deve ser a busca pela utilização plena da capacidade produtiva da economia. Portanto, a combinação de gastos públicos e tributação deve ser ajustada para garantir uma demanda adequada, evitando o subaproveitamento ou o excesso de capacidade produtiva.

Um corolário interessante é que a tributação nunca deve ser implementada apenas para cobrir as despesas governamentais em dinheiro. Segundo os princípios das Finanças Funcionais, a tributação deve ser avaliada com base em seus efeitos. O principal efeito da tributação é reduzir a disponibilidade de dinheiro dos contribuintes para gastar. Portanto, a tributação deve ser aplicada somente quando for desejável que os contribuintes tenham menos dinheiro para gastar, por exemplo, quando o gasto excessivo poderia levar à inflação.

A segunda lei das Finanças Funcionais recomenda que o governo só recorra a empréstimos se for desejável que o público detenha menos dinheiro e mais títulos públicos. Conforme Lerner (1943), isso pode ser desejável se a taxa de juros estiver excessivamente baixa (devido às tentativas dos detentores de dinheiro de emprestá-lo), o que poderia estimular um investimento excessivo e, conseqüentemente, provocar a inflação. Por outro lado, o governo deve contrair empréstimos (ou pagar parte de sua

dívida) apenas se for desejável aumentar a quantidade de dinheiro em circulação ou reduzir a quantidade de títulos do governo nas mãos do público.

No artigo seminal de Abba Lerner em 1943, ele reconheceu a autonomia dos governos monetariamente soberanos para se desvincularem da necessidade imperativa de tributação prévia ou da obtenção de empréstimos como pré-requisitos para a execução de gastos. No entanto, Lerner (1943) também propôs que, além da emissão direta de dinheiro, a tributação e a obtenção de empréstimos fossem consideradas como mecanismos alternativos de financiamento.

Já a Teoria Monetária Moderna (TMM) vai além da perspectiva delineada por Lerner e postula que, para Estados que emitem soberanamente sua própria moeda, nem a tributação nem a emissão de títulos se configuram como operações de financiamento no sentido tradicionalmente aceito.

Na perspectiva da TMM, adotada aqui, os governos que realizam pagamentos em sua própria moeda se "financiam" unicamente por meio da emissão dessa mesma moeda. Cada ato de gasto governamental é simultaneamente uma ação autofinanciada de emissão de moeda nacional, com a arrecadação tributária e a aquisição de títulos estatais ocorrendo necessariamente após a criação monetária oriunda dos pagamentos governamentais (WRAY, 2015; DALTO et al, 2019).

Os entes estatais, como soberanos monetários, operam por meio da criação de moeda nacional e pela subsequente retirada dessa moeda por meio da arrecadação tributária e da emissão de títulos públicos. Embora as nuances operacionais possam ser intrincadas e variar de acordo com as configurações institucionais de cada nação, a essência desse processo permanece a mesma.

Portanto, os gastos do emissor soberano de moeda não requerem, na ausência de restrições legais autoimpostas, a obtenção prévia de moeda, seja por meio de tributos ou empréstimos, bastando apenas a autorização do Congresso para que o Tesouro e o Banco Central executem as operações necessárias (DALTO et al, 2019).

Dado que a tributação na MMT não desempenha o papel de financiamento dos gastos do governo, é crucial enfatizar algumas de suas funções essenciais: contribui na gestão do nível de demanda, possui influência sobre padrões de consumo e produção, bem como afetam a redistribuição de renda e riqueza, foco da nossa investigação. A

dependem do mercado, podem atuar reduzindo ou aumentando preços e, desta forma, afetando a inflação pelo lado dos custos.

Feita esta breve exposição, qual seria a contribuição central da TMM para esse debate? Frequentemente, economistas defendem a tributação dos mais ricos como meio de financiar os gastos governamentais em prol dos mais pobres, visando à redistribuição de renda, seguindo a sequência: primeiro tributamos os mais ricos e, em seguida, gastamos com os mais pobres. Caso a tributação dos mais ricos só ocorra no longo prazo, aquele no qual todos estaremos mortos, as boas intenções não seriam tão úteis para a atual geração.

No entanto, a abordagem da TMM rejeita essa causalidade, ao reconhecer que o governo pode realizar esses gastos independentemente de mudanças desejáveis na estrutura tributária. A capacidade de expansão da demanda pela adequada combinação de gastos e tributação tem como limite a capacidade da economia em ofertar bens e serviços em moeda doméstica. Logo, pode-se buscar os três pilares do combate às desigualdades ao mesmo tempo: (i) tributação dos mais ricos (a mais complexa politicamente); (ii) redução de tributos para os mais pobres e (iii) expansão de gastos sociais, transferências e investimentos públicos, especialmente em infraestrutura social.

Com isso, espera-se uma composição de carga tributária mais favorável para os mais pobres e que aumenta a propensão a consumir da economia, logo seu potencial de crescimento. Essa recomposição deve ter sinergia com a ampliação de gastos sociais redutores de desigualdades, seja diretamente via transferências de renda, seja indiretamente por intermédio da provisão de bens e serviços públicos. Inclusive, há efeitos decorrente dos impactos macroeconômicos deste conjunto de medidas sobre o nível de crescimento, empregos e salários. Destaca-se que medidas como a redução de tributos indiretos, em parte repassados para preços finais, tende a amenizar pressões inflacionárias pelo canal do custo.

Além disso, a dinâmica de crescimento econômico induzido pela demanda, tende a gerar ocupação da capacidade ociosa planejada pelas empresas e, conseqüentemente, ampliação da capacidade de oferta da economia, o que, especialmente se acompanhado de investimentos públicos, amplia as possibilidades materiais e absorve as pressões de demanda.

### 3. DIAGNÓSTICOS DA ESTRUTURA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA E DA AGENDA DE REFORMAS

O principal problema da estrutura tributária brasileira é a sua alta regressividade, que prejudica os mais pobres e beneficia os mais ricos. Essa regressividade é resultado do peso dos tributos indiretos, que recaem sobre o consumo, em contraste com os tributos diretos, que afetam a renda e o patrimônio. Essa disparidade fica evidente ao compararmos a situação brasileira com padrões internacionais. Embora a carga tributária do Brasil não seja necessariamente elevada em comparação com a média dos países da OCDE, ela apresenta uma profunda regressividade e uma distribuição desigual.

**Tabela 1** – Comparação internacional: base de incidência em relação ao total da carga tributária (100%)

Países	Renda, lucro e ganho do capital	Folha e previdência	Patrimônio	Bens e Serviços
Brasil	23,9%	25,5%	4,9%	44%
OCDE <sup>1</sup>	31,6%	29,6%	5,4%	32%

Fonte: OCDE (2020) e Receita Federal (2021). <sup>1</sup>Média de 36 países. Elaboração própria.

Vale destacar que quando se assume a perspectiva ortodoxa de que o ajuste fiscal é o elemento central da estabilidade econômica, obstrui-se o debate sobre a redistribuição da carga tributária, focando-se, apenas, em ampliação da mesma para os mais ricos (apesar do mais comum ser a punição tributária para os mais pobres). Mesmo na concretização da elevação de tributos para os mais ricos, caso não ocorra, também, ampliação de gastos sociais e investimentos públicos, os efeitos serão irrisórios ou nulos em termos de benefícios para a base da pirâmide e o crescimento econômico.

Entretanto, temos que destacar que mesmo os economistas progressistas que avançaram demasiadamente no consenso da necessidade de tributação dos mais ricos e na ampliação de gastos para os mais pobres, não possuem projetos ou debates estruturados – para a pauta da redução dos tributos para os mais pobres no Brasil. Além, disso, sugerem que a relação causal deve ser respeitada: primeiro tributa-se o rico, depois gasta-se com o pobre. Novamente, as raízes teóricas e ideológicas deste estado de coisas, embora muito mais sutil, é a concepção convencional sobre o funcionamento orçamento público. Esta

abordagem limita seriamente o enfrentamento aos problemas estruturais do sistema tributário brasileiro.

**Tabela 2** – Comparação internacional: a regressividade incontestável do Brasil. Carga tributária total e distribuição por incidência (% do PIB)

Países	Total	Renda, lucro e ganho do capital	Folha e previdência	Patrimônio	Bens e Serviços
Brasil	32,95	7,88%	8,41%	1,6%	14,5%
OCDE <sup>1</sup>	33,5	10,6%	9,9%	1,8%	10,8%
Dinamarca	46,5	27,9%		2,0	14,3
França	45,4	11,9	16,7	4,0	12,3
Reino Unido	32,8	11,8	7,0	3,9	10,1
EUA	25,5	11,8	6,2	3,0	

Fonte: OCDE (2020) e Receita Federal (2021). Países selecionados. Elaboração própria.

O segundo eixo de problemas refere-se ao que usualmente é caracterizado como complexidade (é muito pior que isso). Como vimos, a tributação indireta do consumo no Brasil é muito elevada e penaliza os mais pobres. Entretanto, a forma como se tributa o consumo também é repleta de disfuncionalidades e injustiças.

Quanto à complexidade e ineficiência do sistema tributário brasileiro no que se refere à tributação do consumo, destacam-se cinco dos principais problemas na forma como tributamos o consumo.

- (i) **Complexidade.** O Brasil possui 26 Estados, o Distrito Federal e 5.568 municípios, cada um com legislação tributária específica que frequentemente se altera. Conflitos de competência entre essas esferas são comuns, e a existência de múltiplas alíquotas e tratamentos diferenciados para setores específicos aumenta a complexidade e a falta de transparência. Além disso, muitos desses tratamentos diferenciados são inadequados, gerando insegurança jurídica e disputas entre os entes federativos e contribuintes.
- (ii) **Guerra Fiscal.** O sistema estimula o uso de benefícios fiscais para atrair ou proteger investimentos visando ao desenvolvimento regional. No entanto, esses benefícios muitas vezes favorecem grupos com grande influência econômica e política, sem necessariamente contribuir para objetivos socioeconômicos legítimos. Isso resulta em uma competição predatória entre estados, reduzindo a arrecadação global.

- (iii) **Desigualdades regionais.** O sistema atual acentua a desigualdade na arrecadação entre estados mais ricos e mais pobres, pois parte dos tributos sobre o consumo é arrecadada na origem das empresas, não necessariamente refletindo o local de consumo.
- (iv) **Ineficiência produtiva.** A convivência de tributos e regimes cumulativos e não cumulativos cria dificuldades no aproveitamento de créditos tributários, levando a uma incidência em cascata ao longo da cadeia produtiva e sobre exportações e investimentos. Especificamente, a presença de tributos cumulativos (ISS e parte do PIS/Cofins) e restrições ao uso de créditos em tributos não cumulativos (ICMS, IPI e parte do PIS/Cofins) gera complexidades e penaliza cadeias produtivas longas, como a indústria, incentivando a concentração de atividades em um mesmo bloco, reduzindo a eficiência e especialização produtiva.
- (v) **Pouco transparente.** Devido à sua excessiva complexidade, o sistema carece de transparência para os consumidores, dificultando a compreensão do montante de tributos incluídos no preço final dos produtos.

Diante dessa problemática, a atual agenda tributária divide-se em duas etapas. A primeira, em andamento, foca na simplificação e melhoria da tributação sobre o consumo de bens e serviços. Além disso, foi anunciada uma segunda fase, embora sem datas definidas, com o objetivo de corrigir a tributação da renda dos mais ricos. Essa segunda fase, em particular, concentra-se na renda proveniente de lucros e dividendos distribuídos aos acionistas de empresas que atualmente estão isentos do Imposto de Renda na fonte e não fazem parte da base de cálculo do IR. Ainda há a possibilidade de dedução de uma despesa fictícia relacionada aos "juros sobre capital próprio" do lucro tributável da empresa. Esse componente da progressividade pode ser implementado por meio de um simples Projeto de Lei e já está planejado para a segunda fase da reforma tributária.

No que diz respeito à primeira fase, o pilar da reforma do consumo já foi concretizado com a aprovação da PEC 45/2019, que agora é a Emenda Constitucional 132/2023. No entanto, essa fase ainda não está totalmente concluída, uma vez que existem várias propostas em tramitação para a elaboração da legislação complementar necessária.

A Emenda Constitucional 132/2023 avançou na solução dos cinco principais problemas da estrutura tributária brasileira no que diz respeito à complexidade.

Primeiramente, promoveu a simplificação e padronização das inúmeras normas e legislações tributárias existentes. Em segundo lugar, a adoção da tributação no destino praticamente eliminou a guerra fiscal que prejudicava as receitas dos entes subnacionais. Além disso, a tributação no destino também tende a reduzir as desigualdades regionais na distribuição das receitas tributárias.

Com a superação do atual modelo excessivamente cumulativo, a Emenda Constitucional 132/2023 beneficia setores industriais mais intensivos em tecnologia e geração de empregos formais. Além disso, ela permite que os consumidores tenham transparência sobre o montante de tributos embutidos no preço final dos produtos.

No entanto, algumas observações importantes devem ser feitas. Primeiramente, a EC 132/2023 inclui um dispositivo que exige que a segunda fase da reforma, que tratará dos impostos sobre a renda, seja encaminhada ao Congresso Nacional em até 90 dias após a promulgação da Emenda Constitucional. Esse dispositivo também abre a possibilidade de que o aumento na arrecadação obtida com a tributação da renda seja utilizado principalmente para reduzir os tributos indiretos que incidem sobre o consumo de bens e serviços. No entanto, o Congresso também introduziu a possibilidade de redução da tributação sobre a folha de pagamentos, o que pode comprometer a redistribuição de carga tributária defendida neste trabalho.

Outra observação importante é que, no texto original da PEC 45/2019, seguia-se a lógica da alíquota única para o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). A ideia da alíquota única era evitar que privilégios tributários para setores e produtos específicos fossem financiados pelo conjunto da sociedade. A PEC buscava manter a carga tributária atual, o que se transformaria em um mecanismo automático de transmissão, fazendo com que cada real de privilégio fiscal fosse pago por meio do aumento da alíquota padrão, compartilhado pela população como um todo. As exceções à alíquota única deveriam ser as mais restritas e focalizadas possíveis, a fim de evitar a regressividade do sistema.

Entretanto, a EC 132/2023 criou a possibilidade de privilégios tributários, alguns dos quais prejudiciais à saúde pública e ao meio ambiente. Isso acabou gerando uma espécie de correia de transmissão automática e regressiva, na qual cada centavo dos privilégios é pago por meio do aumento da alíquota padrão. Portanto, dependendo dos privilégios concedidos durante a elaboração da legislação complementar, podemos ter elementos regressivos no sistema, nos quais os mais pobres acabam pagando diretamente

os benefícios de setores e segmentos sociais mais privilegiados. Isso vai na direção oposta ao enfrentamento das desigualdades.

#### **4. INSTITUCIONALIDADE FISCAL BRASILEIRA COMO OBSTÁCULO ESTRUTURAL À REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS PELA VIA TRIBUTÁRIA E DOS GASTOS**

É comum argumentar que uma reforma tributária progressista é necessária para combater as desigualdades, especialmente em um contexto em que as políticas de "*trickle-down economics*" falharam em cumprir suas promessas de que a redução de impostos para os mais ricos resultaria em crescimento econômico e prosperidade para todos. No entanto, mesmo que avancemos na tributação dos mais ricos, o Novo Arcabouço Fiscal (NAF) representa um obstáculo significativo para o aumento dos gastos sociais e dos investimentos públicos destinados a reduzir as desigualdades.

O NAF pode ser considerado um motor estrutural e permanente das desigualdades sociais. Ele substituiu o antigo teto de gastos do governo Temer por uma combinação de três limites orçamentários, que têm o potencial de produzir efeitos semelhantes ao congelamento de gastos públicos (PPZ BASTOS, 2023)

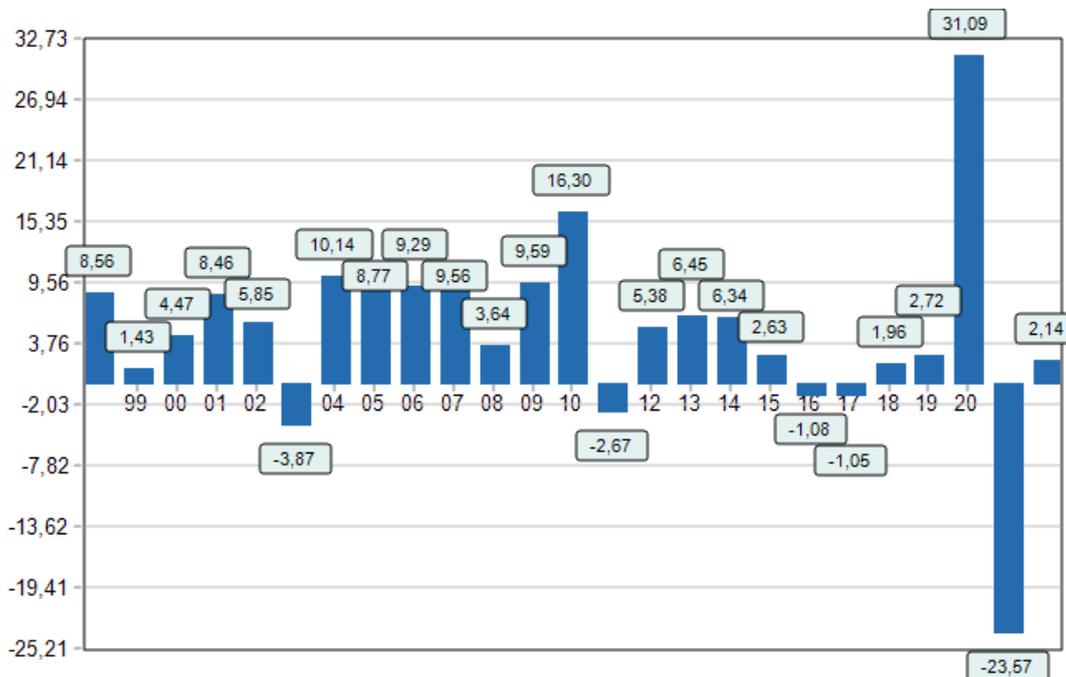
O primeiro dos tetos de gastos impõe uma restrição ao aumento dos gastos primários, excluindo os pagamentos de juros, limitando-os a 70% da variação da receita tributária. No entanto, os formuladores do NAF provavelmente perceberam que, por exemplo em caso de efetivas reformas tributárias que resultassem em uma expansão das receitas do governo, poderia ocorrer um aumento significativo nos gastos primários. Portanto, eles estabeleceram um segundo teto para conter esse aumento.

Neste sentido, o objetivo do segundo teto é impedir que o aumento da tributação sobre os mais ricos seja “utilizado” para reduzir desigualdades sociais por meio do aumento de gastos e investimentos focados nos mais pobres. Para tal, limita o crescimento dos gastos primários à taxa de 2,5% ao ano. Por exemplo, mesmo se houvesse um aumento de 10% na receita tributária, os gastos primários só poderiam crescer 2,5%, e o restante seria contabilizado como superávit primário. Assim, mesmo na melhor das hipóteses, o crescimento dos gastos seria menor do que o registrado em 2019, primeiro ano do governo Bolsonaro, que foi de 2,72%. Verdadeiras revoluções tributárias no Brasil, diante do atual Arcabouço Fiscal não permitem sequer uma taxa de crescimento

de gastos sociais e investimentos públicos próxima às registradas por Bolsonaro e Paulo Guedes antes da pandemia.

Estimativas de Tavares e Deccache (2023) apontam que, se o Novo Teto de Gastos tivesse sido aplicado retroativamente desde 2002, teria resultado, mesmo em um cenário bastante otimista, em uma redução substancial dos gastos primários do governo federal. O total dessa redução chegaria a R\$ 8,4 trilhões em valores atuais. Isso implica que, sob tais condições, hoje teríamos uma infraestrutura social significativamente mais deteriorada, além de um número bem menor de servidores públicos em áreas fundamentais, como saúde e educação. Além disso, as condições de carreira desses servidores estariam extremamente precarizadas em relação ao que observamos atualmente.

**Gráfico 1 – Despesas primárias deflacionadas pelo IPCA**



Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração própria. Série deflacionada pelo IPCA de julho de 2023. Elaborado por Tavares e Deccache (2023).

## 5. CONCLUSÃO: HÁ ALTERNATIVA

A análise realizada neste artigo destacou a necessidade imperativa de uma política fiscal harmoniosa e estruturada, que siga as recomendações das Finanças Funcionais de Abba Lerner (1943) e as causalidades entre gasto e tributação conforme a Teoria Monetária Moderna, promovendo uma sinergia entre a progressividade na

estrutura tributária e a ampliação direta da renda dos mais pobres por meio de gastos governamentais.

No Brasil, o debate sobre políticas fiscais destinadas a combater as desigualdades é muitas vezes obstaculizado por uma visão ideológica fundamentada na teoria neoclássica. Esta teoria associa os investimentos à necessidade de poupança anterior, impondo restrições ao espectro das políticas econômicas disponíveis. Adotamos o termo “austeridade fiscal progressista” para descrever uma política que, embora rotulada de progressista, na prática, tende a manter ou até agravar as desigualdades vigentes. Essa forma de austeridade fiscal disfarçada presume erroneamente que a combinação de cortes nos gastos públicos e o aumento de impostos, especialmente sobre os mais ricos, resultaria em uma sociedade mais justa e equilibrada. No entanto, essa estratégia falha ao ignorar os severos impactos negativos dessas medidas na capacidade do governo de realizar gastos e investimentos em programas sociais, serviços públicos e infraestrutura, que são fundamentais para diminuir as disparidades sociais e econômicas.

A Teoria Monetária Moderna (TMM) oferece insights valiosos para este debate, demonstrando que é possível e desejável ampliar gastos governamentais e reduzir a tributação sobre os mais pobres, com o limite de tais políticas sendo a capacidade produtiva da economia e a manutenção da estabilidade de preços até o ponto de pleno emprego. Contrariando abordagens que defendem a necessidade de tributar os ricos antes de aumentar os gastos com os mais pobres, a TMM esclarece que tal sequência não apenas desperdiça recursos produtivos, como também impõe desafios políticos desnecessários e tende a ser ineficaz.

A adoção de políticas focadas no incremento dos gastos voltados para os mais pobres, na diminuição dos impostos indiretos que os afetam desproporcionalmente e na promoção do pleno emprego tem o potencial de gerar amplo apoio popular para medidas de tributação mais pesadas sobre altas rendas e grandes fortunas, atenuando os riscos e custos políticos que tais iniciativas possam acarretar. Esta perspectiva implica uma mudança significativa na orientação das políticas fiscais, priorizando a ampliação dos investimentos em programas sociais e a redução da carga tributária sobre as camadas mais vulneráveis da população, sem que isso dependa previamente de alterações na tributação dos mais ricos. Essa estratégia se mostra não apenas factível, mas essencial para moldar

uma sociedade mais justa e igualitária, transformando o combate às desigualdades de uma aspiração remota em uma possibilidade tangível e imediata.

## REFERÊNCIAS

ALESINA, A.; FAVERO, C.; GIAVAZZI, F. The output effect of fiscal consolidations. **NBER Working Paper Series**, N° 18336, 2012. Disponível em: [https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w18336/w18336.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w18336/w18336.pdf).

ALESINA, A.; PEROTTI, R. Fiscal expansions and adjustments in OCDE countries. **Economic Policy**, v. 10, n. 21, p. 205-248, 1995.

ATKINSON, A. B.; STIGLITZ, J. E. The design of tax structure: direct versus indirect taxation. **Journal of Public Economics**, v. 6, n. 1-2, p. 55-75, 1976.

ÁVILA, R. I.; MARTINS, M. L. P. G.; CONCEIÇÃO, J. B. S. A revisão da teoria da tributação ótima e o projeto fiscal do novo governo. In: **Anais do XXIII Encontro Nacional de Economia Política**. Niterói, 2018. Disponível em: [https://sep.org.br/anais/2019/SessoesOrdinarias/Sessao1.Mesas1\\_10/Mesa3/032.pdf](https://sep.org.br/anais/2019/SessoesOrdinarias/Sessao1.Mesas1_10/Mesa3/032.pdf).

BASTOS, P. P. Z. **Quatro tetos e um funeral: o novo arcabouço/regra fiscal e o projeto social-liberal do ministro Haddad**. Nota do Cecon, n. 21, 13 abr. 2023. Instituto de Economia, UNICAMP, 2023.

DALTO et al. **Teoria Monetária Moderna: a chave para uma economia a serviço das pessoas**. Fortaleza: Nova Civilização, 2020.

DECCACHE, D. Repensando a macroeconomia para a superação dos desafios da economia brasileira no século. In: MATTOS, F. A. M.; ARAUJO, V. L. (Org.). **Economia brasileira: uma reconstrução necessária**. São Paulo: Hucitec, 2023, p. 43-66.

DECCACHE, D.; DI CANDIA, L. R. Um estudo da carga tributária brasileira e seus efeitos na dinâmica sócio-econômica: uma análise em foco e em perspectiva comparada, e possibilidades de alterações em bases pós-keynesianas. In: **Anais do Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira**. Campinas: IE-UNICAMP, 2019.

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. **Progressividade tributária: a agenda negligenciada**. Textos para Discussão IPEA, n. 2190. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016.

GOBETTI, S. W. **Tributação do Capital no Brasil e no Mundo**. Texto para Discussão, n° 2380. Brasília: IPEA, 2018.

KEYNES, J. M. A teoria geral do emprego, do juro e da moeda. In: SZMRECSÁNYI, T. (Org.). **John Maynard Keynes: economia**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1984 [1936].

MIRRLEES, J. A. An exploration in the theory of optimal income taxation. **Review of Economic Studies**, v. 38, n. 2, p. 175-208, 1971.

MOLLO, M. D. L. R. Desenvolvimentismos, inclusão social e papel do Estado. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 11, 2016.

SERRANO, F.; MEDEIROS, C. O desenvolvimento econômico e a retomada da abordagem clássica do excedente. **Revista de Economia Política**, v. 24, n. 2, p. 94-102, 2004.

TAVARES, F. M. M.; DECCACHE, D. Democracia, direitos e política fiscal: desafios para a reconstrução democrática brasileira sob o novo marco fiscal. **Ateliê Geográfico (Goiânia)**, v. 17, n. 3, p. 133–158, 2023. DOI: 10.5216/ag.v17i3.78088. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/atelie/article/view/78088>. Acesso em: 2 fev. 2024.

WRAY, L. R. **Modern Money Theory: a primer on macroeconomics for sovereign monetary systems**. Londres: Palgrave Macmillan, 2015.