

<b>Título do capítulo</b>	CAPÍTULO 14 <b>GASTO TRIBUTÁRIO NO BRASIL: EVOLUÇÃO E HIPÓTESES EXPLICATIVAS</b>
<b>Autor(es)</b>	Lucas Trentin Rech
<b>DOI</b>	DOI: <a href="http://dx.doi.org/10.38116/9786556350431cap14">http://dx.doi.org/10.38116/9786556350431cap14</a>

<b>Título do livro</b>	<b>Governança orçamentária no Brasil</b>
<b>Organizadores(as)</b>	Leandro Freitas Couto Júlia Marinho Rodrigues
<b>Volume</b>	1
<b>Série</b>	<b>Governança orçamentária no Brasil</b>
<b>Cidade</b>	Rio de Janeiro
<b>Editora</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
<b>Ano</b>	2022
<b>Edição</b>	1a
<b>ISBN</b>	9786556350431
<b>DOI</b>	DOI: <a href="http://dx.doi.org/10.38116/9786556350431">http://dx.doi.org/10.38116/9786556350431</a>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2022

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## GASTO TRIBUTÁRIO NO BRASIL: EVOLUÇÃO E HIPÓTESES EXPLICATIVAS

Lucas Trentin Rech<sup>1</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

As desonerações fiscais no Brasil para 2020 estão projetadas para atingir o montante de R\$ 320,7 bilhões, soma que corresponde a 4,3% do produto interno bruto (PIB) de 2019 (R\$ 7,3 trilhões). A título de comparação, de acordo com o Projeto de Lei Orçamentária Anual (Ploa), o gasto planejado pelo governo com o Bolsa Família, programa que beneficia mais de 14 milhões de famílias brasileiras, era de R\$ 30,2 bilhões. Em virtude dos impactos do novo coronavírus (SARS-CoV-2), para além do já consolidado programa de transferência de renda, o governo brasileiro implementou o auxílio emergencial e, com isso, o gasto projetado com a transferência direta de renda (Bolsa Família + auxílio emergencial) está na casa dos R\$ 340 bilhões, isto é, próximo à projeção dos gastos tributários. Entretanto, enquanto um grande debate público é montado em torno da capacidade do Estado brasileiro de manter o auxílio emergencial na medida em que perdurem os efeitos deletérios da pandemia, os gastos tributários seguem distantes do escrutínio social.

Neste capítulo, para além de apresentar a evolução dos gastos tributários – alcunha correta para que tratemos das desonerações fiscais<sup>2</sup> –, os quais foram classificados em doze distintas categorias, buscaremos relacioná-los aos gastos governamentais, distribuídos nas mesmas categorias. Entretanto, antes da exposição quantitativa, este trabalho descreverá os caminhos que levaram a se construir um consenso a respeito da inferioridade da eficiência estatal frente ao mercado, especialmente depois que houve importante inflexão da política econômica brasileira a partir de 2012. Como bem demonstra Orair (2016), é nesse ano que o Estado reduz seus dispêndios com investimentos e os coloca a cargo da iniciativa privada. Não é dizer que o governo reduz

---

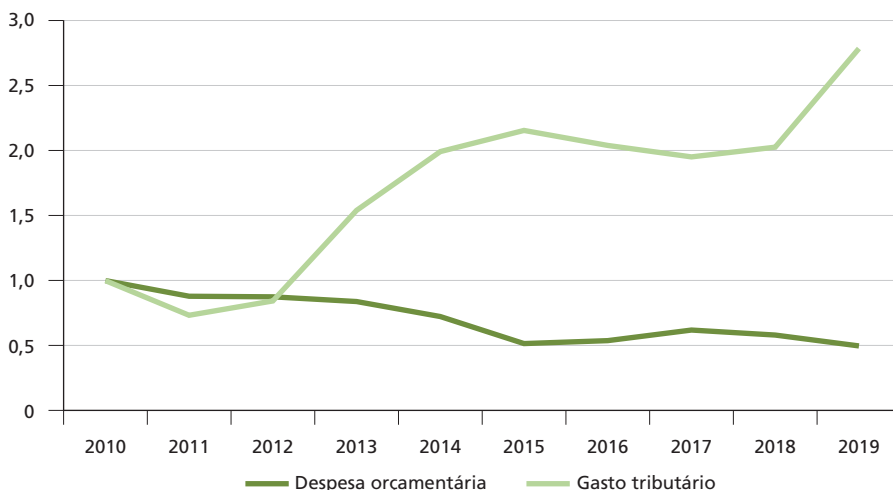
1. Pesquisador do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea); e professor no Departamento de Economia da Universidade Federal da Bahia (UFBA).

2. “Gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando atender objetivos econômicos e sociais, (...) constituem-se em uma exceção ao Sistema Tributário de Referência (STR), reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte” (Sefaz, 2020, p. 4-5).

o seu gasto fiscal; é dizer que o gasto fiscal é redirecionado da ação estatal direta aos subsídios fiscais e creditícios. De acordo com a classificação adotada neste trabalho, o contraste entre a involução do gasto público e a evolução das desonerações para a área de infraestrutura e transportes se faz bastante evidente.

Como se percebe no gráfico 1, ao encontro do que afirma Orair (2016), em 2012 houve uma inflexão no gasto. Enquanto a despesa executada dentro do orçamento segue uma trajetória real negativa, o gasto tributário passa a crescer substantivamente. O resultado é que na série de dez anos observamos uma queda real de 50,4% das despesas orçamentárias na categoria selecionada, frente a um aumento de 178% nos gastos tributários.<sup>3</sup>

GRÁFICO 1  
Variação real do gasto em infraestrutura e transportes (2010-2019)



Fonte: Receita Federal do Brasil (RFB) e Siga Brasil/Senado Federal.

Elaboração do autor.

Obs.: 1. A variação do crescimento é apresentada em vezes. Por exemplo, um crescimento de 3 vezes é um incremento de 200%  $\{[3-1]*100\}$ , um decréscimo de 0,5 é um decréscimo de 50%  $\{[0,5-1]*100\}$ .

2. Os gráficos apresentados ao longo deste capítulo mostram variação real, que, para todos, significa a variação nominal deflacionada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) aos valores do primeiro ano da série.

De acordo com Graziane (2020), as renúncias fiscais e seu crescimento na última década se inserem no quadro de não aderência entre o planejamento e a execução orçamentária. Segundo a autora, ferramentas de planejamento e controle como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) se converteram em instrumentos meramente

3. Nessa categoria foram incluídos os gastos tributários com veículos automotores individuais. A inflexão ocorrida entre 2018 e 2019 se deve ao novo programa criado pelo governo federal para incentivar pesquisa e desenvolvimento (P&D) no setor automotivo em geral. O programa em questão é o Rota 2030, disposto pela Lei nº 13.755/2018.

burocráticos e cada vez mais apartam-se de seu objetivo concebido.<sup>4</sup> Nesse âmbito de falta de planejamento, as desonerações fiscais, “o fomento estatal à iniciativa privada” (Graziane, 2020, p. 281), são concedidas sem um diagnóstico de base sobre necessidades e objetivos das mesmas.<sup>5</sup>

É pela concordância com a concepção do gasto tributário como um fomento à iniciativa privada que, na segunda seção deste capítulo, será analisado o caminho que levou o *mainstream* da ciência econômica a separar metafisicamente, isto é, no campo da razão e, por consequência, da eficiência, o Estado e o mercado. Na terceira seção, tanto as despesas orçamentárias como os gastos tributários serão classificados em doze diferentes categorias, em um processo que, dada sua característica, carrega algum viés arbitrário que, em momento oportuno, será explicitado e esclarecido. A partir dessa distribuição, a evolução dos gastos tributários será comparada às despesas orçamentárias. Na quarta seção, discutiremos as hipóteses que explicam essa trajetória das finanças públicas na última década para que, então, por fim, possam ser apresentadas as considerações finais.

## 2 ESTADO, EFICIÊNCIA E TEORIA ECONÔMICA

A economia política nasce como ciência autônoma a partir da obra do filósofo e economista escocês Adam Smith, em 1776, quando ele escreveu *A Riqueza das Nações*. Apesar do esforço em afastar de seu trabalho explicações metafísicas na justificação e defesa do regime de propriedade privada – antes dele, John Locke defendia a justiça da propriedade privada a partir do trabalho, recorrendo à figura do Deus obreiro, que, por criar o mundo, era deste proprietário –, pelo vanguardismo de sua tentativa, Smith (1996) acaba construindo sua teoria em cima de uma preconcepção não material, a saber, a aversão natural do homem ao trabalho. Dada essa construção pouco rigorosa de Smith, como demonstrado em Rech (2019), a utilização de fragmentos específicos de *A Riqueza das Nações* pode levar a conclusões equivocadas quanto à compreensão econômica do autor.

---

4. Na seção 3 discutiremos melhor o papel do PPA na desestruturação do planejamento estatal.

5. “Sem que se saiba para quais fins são concedidas renúncias de receitas, não se pode avaliar seus custos e resultados em face das balizas já inscritas ou mesmo das que têm sido propostas – *de lege ferenda* – no ordenamento brasileiro. Mensurar e avaliar impacto, medida compensatória e contrapartida dos gastos tributários requer, primordialmente, clareza do que se almeja com eles alcançar. Eis a fragilidade inaugural que precisa vir à tona no regime jurídico dos aludidos benefícios e incentivos fiscais” (Graziane, 2020, p. 283).

O campo liberista,<sup>6</sup> para defender suas concepções econômicas, se apega à ideia de “mão invisível”, que aparece em apenas uma oportunidade no livro do autor escocês. De acordo com esse pensamento, os desejos e interesses individuais – e egoísticos – se equilibrariam por meio da troca de mercadorias e, portanto, não seria necessária qualquer intervenção do Estado para que os indivíduos fossem contemplados de acordo com seu empenho e competência. Contudo, se um dos pilares de Smith (1996) é o já citado princípio da aversão natural ao trabalho, o segundo pilar é, ironicamente, a negação da metáfora da mão invisível.

Smith colocava inúmeras ressalvas quanto às grandes propriedades rurais, já que o seu proprietário tendia a ter muito menos cuidado com a terra do que outro proprietário de área menor. Além disso, percebia como os empresários, sobretudo os comerciantes e aqueles pertencentes às corporações, tendiam, ao defender seus interesses, a impedir aquilo que Smith mais defendia, a livre concorrência. Ou seja, a defesa dos interesses privados, nesse caso, diferente da mão invisível, não beneficia os demais indivíduos de determinada sociedade, pelo contrário. Portanto, embora sejam a propriedade privada e a busca pela riqueza, que devem ser asseguradas pelo Estado, as propulsoras do rompimento humano com a natural aversão ao trabalho, e assim beneficiam a todos os componentes de uma sociedade, é também a propriedade privada e a busca pela riqueza que levam os indivíduos a prejudicarem os demais ao defenderem seus interesses particulares. Por isso, o Estado, em Smith, deve buscar ao máximo equacionar esse conflito, isto é, assegurar a acumulação de riqueza ao passo que regula os termos em que ela acontece – a fim de evitar que um ou outro indivíduo aproveite-se de sua posição para mitigar as condições dos demais membros da sociedade (Rech, 2019, p. 34).

Apresenta-se claro que a redução inadequada de *A Riqueza das Nações* à defesa dos interesses individuais e egoísticos realizada pelo campo liberista é fruto de uma leitura influenciada pela concepção de mundo daqueles que assim a expõem. Smith (1996), apesar das contradições, não dá, em nenhum momento, margem para interpretação tão simplista. Mais ainda, a disseminação dessa visão da obra do autor escocês parece estar ligada ao predomínio hegemônico do paradigma marginalista no campo econômico, a partir dos *Princípios de Economia* de Alfred Marshall.

Ao substituir *Princípios de Economia Política*, do também inglês John Stuart Mill, como obra econômica mais lida na língua inglesa, *Princípios de Economia*, de Marshall, passa a ser responsável pela consolidação de uma nova forma de compreender e descrever os fenômenos econômicos. Se antes da consolidação

---

6. Em seu famoso texto, *Liberismo i Liberalismo*, originalmente publicado em 1927, Benedetto Croce nos diz que: “al liberismo economico è stato conferito il valore di legge sociale, perché allora esso, da legittimo principio economico, si è convertito in illegittima teoria etica, in una morale edonistica e utilitaria, la quale assume a criterio di bene la massima soddisfazione dei desideri in quanto tali, che è poi di necessità, sotto questa espressione di apparenza quantitativa, la soddisfazione del libito individuale o di quello della società intesa in quanto accolta e media d'individui. Questi legami del liberismo con l'utilitarismo etico sono noti, com'è noto che in una forma di esso, resa popolare dal Bastiat, l'utilitarismo si sforzò d'idealizzarsi in una generale armonia cosmica, quale legge della Natura o della divina Provvidenza” (Croce, 1927 apud Croce e Einaudi, 1988, p. 29-30).

marginalista, que se deu entre a primeira e a segunda década do século XX, o objeto central da economia política se colocava na produção, o novo paradigma coloca a troca e a distribuição do produto no centro da análise.<sup>7</sup> Não obstante, Marshall (2013) abandonará as categorias clássicas estruturadas da economia política, principalmente a partir da obra de David Ricardo, quais sejam: capital, terra e trabalho. Assim, ao deslocar o objeto de estudo e substituir as categorias da economia política clássica por uma ideia genérica de capital, em que as rendas são reduzidas a *yields* em vez da distribuição clássica em lucros, rendas e salários, a análise marginalista excluirá de seu edifício teórico as classes sociais e o valor. Se a primeira exclusão se justifica por serem todos, ao mesmo tempo, trabalhadores e capitalistas, a segunda é substituída pela mera existência dos preços: “a medida é encontrado no preço em que uma pessoa está disposta a pagar para satisfazer o seu desejo” (Marshall, 2013, p. 78, tradução nossa).<sup>8</sup>

Essa compreensão da inflexão marginalista se faz importante ao discutirmos as decisões políticas do Estado brasileiro, pois é em Marshall (2013) que surgem duas categorias metafísicas que definirão a visão do paradigma econômico dominante a respeito do Estado: eficiência e excedente do consumidor. Como destacado, o objeto central da teoria marginalista está na troca e, não mais, na produção. Logo, a eficiência marshalliana corresponde a esse momento e será atingida pelo indivíduo – o consumidor – quando o preço que estiver disposto a pagar por um produto for o mesmo que aquele ofertado por outro indivíduo. Já o excedente do consumidor, evidentemente compreendido a partir do indivíduo atomizado, é definido por Marshall (2013, p. 103, tradução nossa) como “o excesso que ele estaria disposto a pagar para não ficar sem o bem sobre aquilo que ele de fato paga”.<sup>9</sup>

Como as duas categorias repousam sobre a curva de demanda, cabe a exposição de como esta se forma na visão do autor.

A quantidade demandada aumenta com a queda do preço e diminui com o aumento do preço. Não haverá uma relação uniforme entre a queda do preço e o aumento da demanda. (...) O preço medirá a utilidade marginal da mercadoria para cada comprador individualmente: não podemos falar de preço como medida de utilidade marginal em geral, porque as necessidades

---

7. Nas palavras do próprio autor, que é bastante eloquente já no prefácio de sua obra, “novamente, embora haja uma nítida divisão entre o próprio homem e aquilo que ele usa; e embora a oferta e a demanda de esforços e sacrifícios humanos tenham peculiaridades próprias, que não se ligam à oferta e à demanda de bens materiais; ainda, depois de tudo, esses bens materiais são geralmente o resultado de esforços e sacrifícios humanos. (...) Assim como, apesar das grandes diferenças de forma entre pássaros e quadrúpedes, há uma Ideia Fundamental que atravessa todos os seus quadros, então a teoria geral do equilíbrio de demanda e oferta é uma Ideia Fundamental que atravessa todos os quadros de todas as várias partes do problema central de distribuição e troca” (Marshall, 2013, p. xxi, tradução nossa).

8. “The measure is found in the price which a person is willing to pay for the fulfilment or satisfaction of his desire”.

9. “(...) the excess of the price which he would be willing to pay rather than go without the thing, over that which he actually does pay”.

e circunstâncias de diferentes pessoas são diferentes (Marshall, 2013, p. 84, tradução nossa).<sup>10</sup>

Desse modo, a formação da curva de demanda individual ocorre pela relação elasticidade/preço de cada mercadoria e para cada renda. Determinadas mercadorias, como os alimentos, aproximam-se da inelasticidade, enquanto os bens de consumo secundários, como objetos de decoração e determinados eletrônicos, apresentarão elasticidade elevada. Perceba que o sistema construído por Alfred Marshall é dotado apenas de indivíduos; tudo aquilo que estiver fora desse sistema, e sobre ele agir, será compreendido como deletério.

Qualquer interferência exógena ao sistema construído por Marshall (1920) resultará em perda de eficiência e diminuição do excedente do consumidor. Não obstante, as interferências exógenas têm seu efeito negativo apoiado na metacategoria definida ainda no primeiro livro [dos *Princípios de Economia*], qual seja, a livre escolha individual ou *liberdade econômica*. Como a teoria se constrói não a partir do todo, mas sim da unidade, alterações exógenas tendem a diminuir a eficiência do consumidor representativo e, logo, do sistema como um todo. Mais ainda, considerando que a noção de felicidade em Marshall está concernida às aquisições medidas em unidades monetárias,<sup>11</sup> interferências (lembramos que para este autor Marshall toda ação do Estado é uma interferência) tendem a reduzir, também, o bem-estar social (Rech, 2019, p. 155).

Isto posto, podemos afirmar que a compreensão hegemônica, no campo econômico, quanto à ineficiência do Estado ante a eficiência absoluta do mercado, não pode, por um lado, ser reduzida a uma mera preferência moral, nem, por outro lado, ser colocada como argumento técnico quando se discutem os caminhos e descaminhos de um país. Tal compreensão se apoia, de fato, em uma construção teórica não desprezível, embora apoiada em categorias metafísicas. Um dos principais argumentos de Marshall (2013) se coloca no equilíbrio entre oferta e demanda, atingido a partir das interações individuais e que é alterado de maneira negativa quando há qualquer ação exógena. Esse equilíbrio, para o autor e seus seguidores, não é um mero momento, mas corresponde à máxima satisfação social.

Uma posição de equilíbrio (estável) entre oferta e demanda é uma posição de máxima satisfação (...) é verdade, porém, que a posição de equilíbrio entre oferta e demanda é uma posição de máxima satisfação em um sentido limitado, e que a

---

10. "The amount demanded increases with a fall in price, and diminishes with a rise in price. There will not be any uniform relation between the fall in price and the increase of demand. (...) The price will measure the marginal utility of the commodity to each purchaser individually: we cannot speak of price as measuring marginal utility in general, because the wants and circumstances of different people are different".

11. "Assim, se as medidas monetárias de felicidade causadas por dois eventos são iguais, não há, em geral, nenhuma diferença muito grande entre as quantidades de felicidade nos dois casos (...) Quando falamos da dependência do bem-estar em relação à riqueza material, nos referimos ao fluxo de bem-estar medido pelo fluxo de riqueza recebida e o conseqüente poder de usá-lo e consumi-lo" (Marshall, 2013, p. 108, tradução nossa).

satisfação agregada das duas partes envolvidas aumenta até que essa posição seja alcançada (Marshall, 2013, p. 389-390, tradução nossa).<sup>12</sup>

Assim, dentro do arcabouço teórico de Marshall (2013, p. 390, tradução nossa), que determinará a compreensão do Estado nos paradigmas associados e derivados da neoclássica, hoje dominantes no campo econômico, não é possível concluir, senão, que “o consumidor perde o que o Estado recebe”.<sup>13</sup>

Esse sistema marshalliano não é necessariamente um reflexo das relações econômicas reais. Sua estrutura deve ser enquadrada não apenas como positivista – por apreender os fenômenos por sua aparência e não investigar sua essência –, mas também, e principalmente, como neokantiana, uma vez que a ideia de juízo sintético em Kant implica que cabe ao juízo pôr a realidade para determiná-la em seguida. É precisamente isso que se dá na construção de Marshall (2013), que pressupõe um sistema de mercado não existente e, partindo dele, determina as condições da realidade. Assim, é a realidade que deve se adaptar ao modelo – devem, portanto, reduzir-se ao máximo as ações econômicas do Estado, a fim de garantir a liberdade econômica – e não o modelo corresponder à realidade.

### 3 EVOLUÇÃO DOS GASTOS TRIBUTÁRIOS NO PERÍODO 2010-2019

A evolução dos gastos tributários no país – tomados a partir do demonstrativo de gastos tributários (DGT) da RFB – já é um fato conhecido e tal ocorrência vem sendo discutida, sobretudo, a partir da inflexão ocorrida no investimento público em 2012. Como se percebe no gráfico 2, há um forte crescimento do gasto tributário (25%) entre 2012 e 2014. Nesse mesmo período, as despesas orçamentárias, que na série utilizada neste capítulo excluem as despesas com a rolagem da dívida pública, reduzem-se em 2,5%. Se considerarmos apenas 2013, a queda nas despesas orçamentárias é da ordem de 10 pontos percentuais (p.p.). Com o ajuste fiscal de 2015, há uma fase de recrudescimento dos gastos tributários que será revertida em 2017. Uma das razões para a queda dos gastos tributários no período 2015-2016 é a própria recessão econômica, que, como efeito, trouxe a redução dos bens produzidos e importados, o que, conseqüentemente, reduziu a base de isenções.

Neste capítulo, os gastos tributários e as despesas orçamentárias foram divididos em doze categorias: i) previdência; ii) saúde; iii) assistência social; iv) educação; v) defesa; vi) habitação; vii) agronegócio; viii) infraestrutura e transportes; ix) pesquisa, inovação e tecnologia; x) desenvolvimento econômico e desenvolvimento regional; xi) esporte e cultura; e xii) fomento à pequena empresa

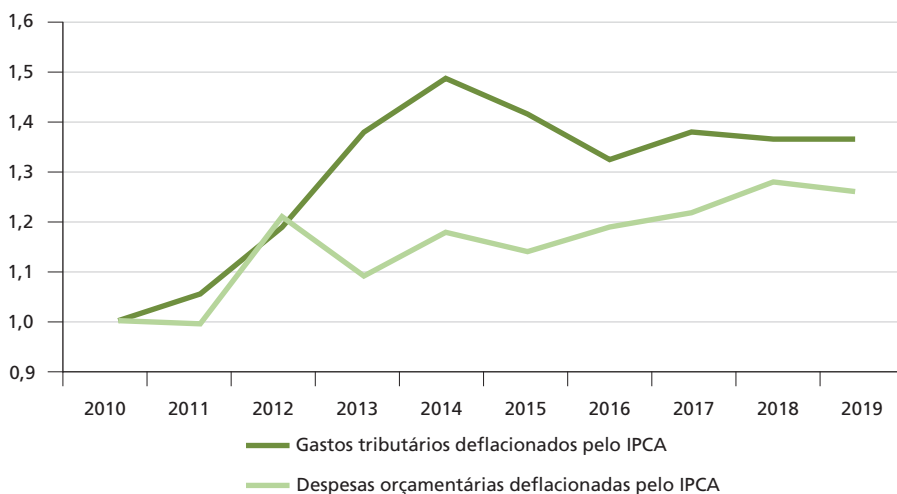
12. “A position of (stable) equilibrium of demand and supply is a position also of maximum satisfaction (...). It is true then that a position of equilibrium of demand and supply is a position of maximum satisfaction in this limited sense, that the aggregate satisfaction of the two parties concerned increases until that position is reached”.

13. “(...) the consumer loses what the State receives”.



e ao emprego. Há, ainda, a categoria zero, na qual estão localizados os gastos tributários e as despesas orçamentárias que não se enquadram em nenhuma das doze citadas. A categoria zero varia entre 13% e 9,3% dos gastos tributários no período analisado e entre 50% e 45,5% das despesas orçamentárias. Essa diferença de magnitude se explica pela extensa parcela das despesas orçamentárias, despendida com pessoal e funções administrativas do Estado e que não se repete nos gastos tributários.

GRÁFICO 2

**Elevação dos gastos tributários e despesas orçamentárias (2010-2019)**

Fonte: RFB e Siga Brasil/Senado Federal.  
Elaboração do autor.

Para que o leitor compreenda os limites da série apresentada, cabem algumas ressalvas, debatidas a seguir.

- 1) Para as despesas orçamentárias, nos valem os dados públicos presentes na plataforma Siga Brasil. O grande limite dessa base de dados está nas várias mudanças na forma de apresentação dos dados ao longo do período. Todavia, nos parece que o esforço empreendido em agrupar as despesas em categorias foi bastante satisfatório e não apresentou quebras na série.
- 2) Para que as despesas aparecessem na categoria assistência social era necessário que houvesse uma ação orçamentária direta, isto é, não foram consideradas, em geral, despesas com ações afirmativas que não remuneravam ou traziam alguma forma de auxílio material imediato aos destinatários da política pública.

- 3) O demonstrativo utilizado para o cálculo dos gastos tributários não inclui, por opção da RFB, as isenções sobre lucros e dividendos, nem as remissões concedidas nos programas de parcelamentos especiais.<sup>14</sup>
- 4) Os gastos com isenções tributárias ao setor automotivo estão na categoria infraestrutura e transportes, não na categoria desenvolvimento econômico e desenvolvimento regional. Essa escolha é bastante arbitrária, já que o governo federal as considera importantes para manutenção e desenvolvimento do parque industrial brasileiro e, portanto, poderiam ser entendidas como voltadas ao desenvolvimento econômico.
- 5) Na categoria 12, ao lado dos gastos tributários, incluímos as desonerações da folha de pagamento dos setores escolhidos, do Simples Nacional, e dos microempreendedores individuais (MEIs), ao lado das despesas orçamentárias. Essa categoria tem valores irrisórios: entre R\$ 16,5 milhões e R\$ 32 milhões no período.

Um dos objetivos da categorização se deu pelo entendimento de que, enquanto determinadas despesas orçamentárias são, no geral, movidas pelas obrigações constitucionais e, portanto, apresentam menor elasticidade à decisão governamental, como nos casos das categorias previdência, saúde e educação, as demais categorias apresentam maior elasticidade à decisão do poder público. No gráfico 3, apresentamos a evolução da razão entre as despesas orçamentárias e dos gastos tributários nessas três categorias protegidas pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988), e também naquelas vinculadas ao desenvolvimento econômico e regional, pesquisa, inovação e tecnologia, e infraestrutura e transportes.

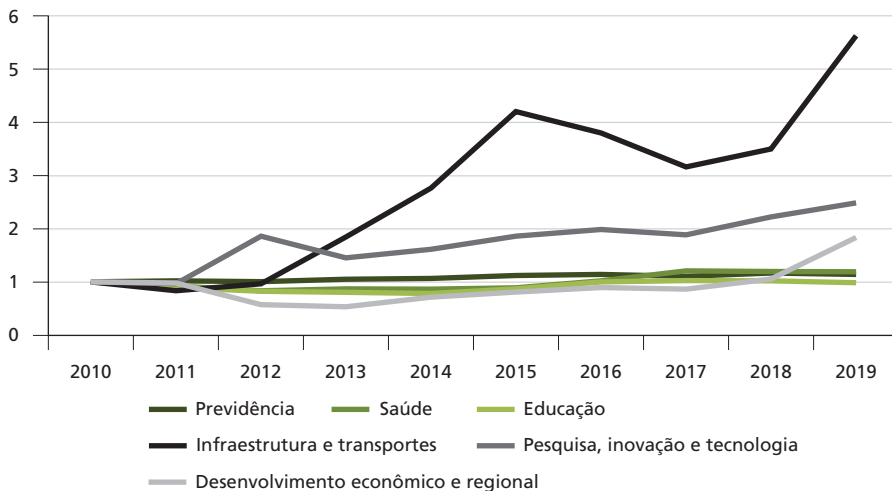
Creemos que tal exposição visual permite ao leitor enxergar mais claramente aquilo que iremos argumentar ao longo deste capítulo. Enquanto se mantém estável nas categorias previdência (+13%), saúde (+18%) e educação (-1,6%), a razão subsídio/despesa evolui nas categorias infraestrutura e transportes (+460%), pesquisa, inovação e tecnologia (+147%), e desenvolvimento econômico e desenvolvimento regional (+83%).

No gráfico 4, a fim de expor mais adequadamente essa evolução díspar entre os gastos tributários e as despesas orçamentárias nas categorias infraestrutura e transportes, pesquisa, inovação e tecnologia, e desenvolvimento econômico e desenvolvimento regional, apresentamos a evolução nominal dos dispêndios em cada modalidade do gasto público.

---

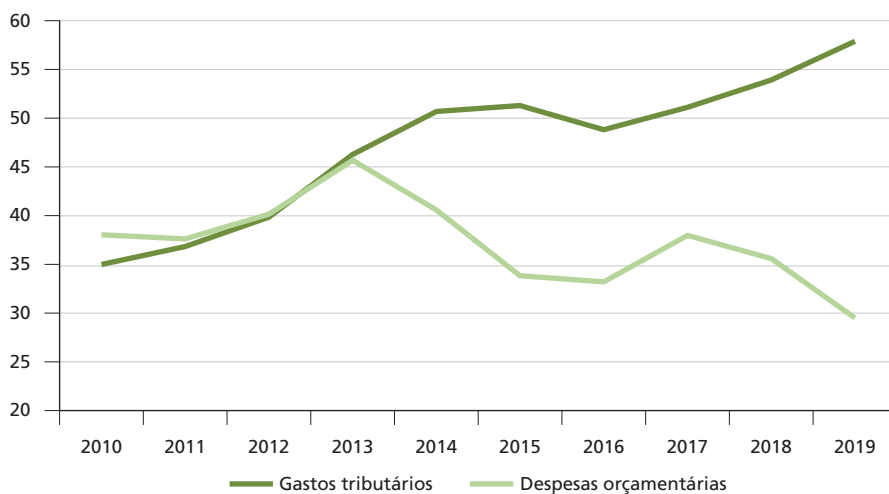
14. "Ademais, a própria Receita Federal afirma que a concessão reiterada desses benefícios acarreta efeito negativo na arrecadação tributária, estimando uma perda arrecadatória de R\$ 18,6 bilhões por ano, como consequência indireta dos programas de parcelamentos especiais" (Unafisco Nacional, 2021, p. 7). A não tributação de lucros e dividendos distribuídos por pessoas jurídicas foi estimada, para 2021, em R\$ 58,9 bilhões, o que representaria algo próximo a 15% do gasto tributário total se essa renúncia constasse no DGT.

**GRÁFICO 3**  
**Evolução da razão gasto tributário/despesa orçamentária (2010-2019)**



Fonte: RFB e Siga Brasil/Senado Federal.  
 Elaboração do autor.

**GRÁFICO 4**  
**Evolução nominal dos gastos tributários e despesas orçamentárias nas categorias 8, 9 e 10 (2010-2019)**  
 (Em R\$ bilhões)



Fonte: RFB e Siga Brasil/Senado Federal.  
 Elaboração do autor.

Essa substituição do investimento público pelo incentivo ao investimento privado pode ser entendida como um segundo reflexo<sup>15</sup> das mudanças ocorridas no centro do capitalismo quando da hegemonia de uma nova gestão pública, a *New Public Management* (NPM). Com a inflexão no pensamento econômico-político ocorrido durante os anos 1970, em que a ideia de um Estado de bem-estar social foi perdendo força e as soluções dos problemas passaram ao mercado e sua “racionalidade superior”, a administração pública passou por um grande movimento reformista.

O discurso hegemônico, especialmente nos países desenvolvidos, era que o governo tinha se tornado sobrecarregado e insustentável do ponto de vista financeiro. Em outras palavras, o elevado nível da despesa pública gerou grandes déficits orçamentários, impactando os níveis de investimento privado e prejudicando o crescimento econômico sem melhorias na prestação dos serviços públicos como contrapartida (Cavalcante, 2017, p. 11).

De acordo com Hood e Dixon (2015), a NPM, que aparece primeiro nos países anglo-saxões, aglutina os pressupostos da teoria econômica organizacional e da teoria da escolha pública (*Public Choice Theory*) para apontar as insuficiências da estrutura burocrática clássica e propor um conjunto de reformas apoiadas na teoria econômica marginalista/neoclássica – que esteve extremamente enfraquecida entre os anos 1930 e 1970. Isto é, a NPM focalizava uma redefinição do tamanho e dos limites dos Estados nacionais.

Entretanto, enquanto o centro capitalista passava por essas mudanças na estrutura e na organização dos Estados nacionais, no Brasil, o decênio 1975-1985 foi marcado por profundas transformações políticas e desaceleração econômica, resultando no ocaso do regime militar e na CF/1988. Na contramão do centro, aprovamos uma Carta com forte viés social-democrata, em que diversos direitos estariam condicionados à ação direta do Estado. Todavia, não se evitou o avanço da NPM sobre a estrutura governamental brasileira e, a partir da eleição de Fernando Collor, teve início o processo gradativo de readequação do Estado brasileiro. Mesmo assim, ao longo do século XXI, foram mantidas determinadas funções no financiamento direto na área de pesquisa e inovação.

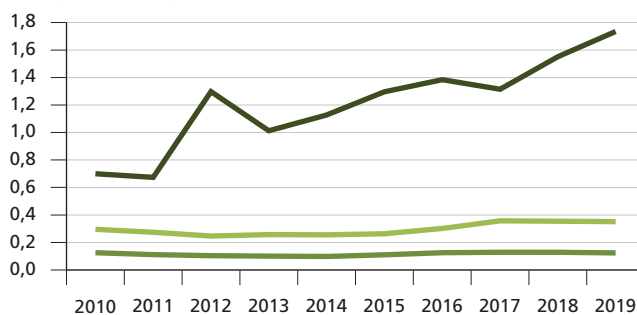
De 2012 em diante, assim como ocorre nos gastos com infraestrutura, transportes e desenvolvimento econômico e regional, esse financiamento direto dá lugar ao incentivo indireto, e a taxa de crescimento dos gastos tributários passa a ser superior àquela das despesas orçamentárias. Isso faz com que, nessa categoria, os gastos tributários, que eram inferiores, passem a ser maiores que as despesas orçamentárias. Já nos setores mais protegidos pelas obrigações orçamentárias postas na CF/1988, e que foram menos afetadas pelas desvinculações das receitas da União (DRUs) que ocorrem desde o governo Fernando Henrique Cardoso, mantiveram-se praticamente

---

15. O primeiro se deu nos anos 1990 e será adiante descrito.

estáveis. Para ilustrar, temos no gráfico 5 a razão entre os gastos tributários e as despesas orçamentárias para as categorias saúde, educação e pesquisa, inovação e tecnologia.

GRÁFICO 5  
Razão subsídio/despesa<sup>1</sup> (2010-2019)



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
— Saúde	0,297	0,274	0,247	0,257	0,256	0,263	0,302	0,358	0,355	0,352
— Educação	0,126	0,112	0,104	0,101	0,098	0,110	0,126	0,129	0,128	0,124
— Pesquisa, inovação e tecnologia	0,699	0,674	1,298	1,013	1,127	1,296	1,384	1,314	1,552	1,735

Fonte: RFB e Siga Brasil/Senado Federal.

Elaboração do autor.

Nota: <sup>1</sup> 1 = 100%.

Como se percebe, em 2012, há uma clara inflexão na política econômica do governo federal, com os gastos tributários da categoria pesquisa, inovação e tecnologia passando a ser superiores às despesas orçamentárias na mesma categoria. Já nas categorias com maior proteção constitucional, as variações são menores e nesse mesmo ano não têm um ponto de inflexão. O mesmo se repete com a categoria previdência social, na qual a razão se mantém inelástica em 0,04 durante todo o período.

Dessa maneira, a série de dados construída nos permite afirmar que, se o crescimento dos gastos tributários no período foi mais veloz que o das despesas orçamentárias – 36% contra 26% na série deflacionada pelo IPCA –, ele está referenciado, sobretudo, nas áreas com menor proteção constitucional. Apesar de não expostos visualmente nesta seção, a evolução entre o gasto tributário nas categorias habitação, agronegócio, esporte e cultura e fomento à pequena empresa e ao emprego segue o mesmo padrão das categorias infraestrutura e transportes, pesquisa, inovação e tecnologia, desenvolvimento econômico e desenvolvimento regional. Já nas categorias de previdência, saúde, assistência social, educação e defesa tem-se a estabilidade na razão entre o gasto tributário e a despesa orçamentária. Com exceção da defesa, as demais categorias apresentam fortes vinculações constitucionais.

Faz-se, portanto, possível afirmar que os resquícios do viés social-democrata da CF/1988 ainda aparecem nas categorias em que as vinculações constitucionais entre receitas e despesas foram mantidas. Todavia, nos setores menos protegidos pela CF/1988, o que se tem, de 2012 a 2019, é uma clara escolha pelo subsídio ao setor privado em detrimento da despesa pública. Apesar disso, as categorias em que a razão se alterou em prol dos gastos tributários são, em sua maioria, categorias compreendidas, dentro da ciência econômica, como fundamentais à trajetória econômica de longo prazo, por conterem em si a formação bruta de capital fixo (FBCF), a formação de conhecimento produtivamente aplicável, além do aperfeiçoamento da força de trabalho. Destacam-se para esses fins as categorias infraestrutura e transportes, pesquisa, inovação e tecnologia e desenvolvimento econômico e desenvolvimento regional.

Na próxima seção apresentaremos as três hipóteses explicativas para o fenômeno observado: i) força do discurso econômico; ii) regras que dificultam a ação do governo; e iii) relações de poder.

#### **4 COMPREENDENDO A SUBSTITUIÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA PELO GASTO TRIBUTÁRIO**

Quando se trata de inflexões no rumo de políticas governamentais, ou até mesmo de implementações limitadas ou fracassadas de políticas públicas, deve-se ter em mente que não há uma única explicação para tais ocorrências. Primeiro, cabe retomar a ideia de que em um Estado-nação os interesses dos diferentes grupos e classes são não homogêneos, o que inevitavelmente resulta em disputas (intraclasse e entre classes), *lobbies* (burguesia e Estado) e reações (trabalhadores e capitalistas). Além disso, um país, mesmo possuindo dimensões continentais como o Brasil, está sujeito a influências externas – do ponto de vista tanto ideológico-cultural quanto financeiro. Essas interações não lineares resultam, geralmente, em leis e diretrizes que afetam as relações econômicas dos diferentes agentes econômicos.

Como demonstrado na primeira seção deste capítulo, dentro do pensamento econômico hegemônico, neoclássico, o Estado está excluído do sistema econômico, aparecendo apenas como ente exógeno/interventor. Dessa maneira, é como se as posições assumidas, que são fruto de um conjunto de leis resultante das interações já comentadas, fossem mera estrutura metafísica. Rech (2019) destaca que na economia clássica, de recorte liberal, protagonizada por Smith (1996), Ricardo (1982) e Mill (1994), o Estado aparecia como o foro adequado para a resolução dos interesses divergentes entre as classes. Isto é, se não aparecia como agente econômico efetivo, por estar abstraído nos sistemas erigidos pelos três autores citados, a ele resguardava-se uma função importante de arbitragem. O que acontece a partir de Marshall (2013), que remove as classes sociais de seu sistema de análise, é que nem mesmo a função de arbitragem aparece no Estado

e, portanto, sua atuação fica alheia à sociedade civil. É o que em Rech (2019) chamou-se de “fosso metafísico”.

Dessa separação metafísica surge a primeira hipótese explicativa para o crescimento relativo do gasto tributário: a força do discurso econômico. Das classes e dos grupos de interesse, excluídos por Marshall de seu sistema explicativo, mas que nem por isso deixaram de existir, surge a segunda hipótese: relações de poder. Já a terceira hipótese é um resultado das duas primeiras: regras que dificultam a ação do governo. Isso significa que, por mais que se conclua que são as regras limitadoras das despesas orçamentárias que incentivam o governo a optar pelo subsídio, deve-se compreender que elas não caíram do céu. Sua construção é resultado das relações de poder, endógenas e exógenas, e da força do discurso econômico, que no geral é importado dos países já desenvolvidos.

Se até aqui trabalhamos com uma série de dados que representa a década 2010-2019, nesta seção trabalharemos com modificações que datam do início da última década do século XX, uma vez que o processo de reestruturação do Estado brasileiro se inicia, sobretudo, nos anos 1990. Mais que um fenômeno brasileiro, a redução das funções de investimento do Estado a partir daquele ano é uma ocorrência continental. Como se percebe no gráfico 6, o investimento público latino-americano em infraestrutura passa de uma média superior a 3% do PIB no período 1980-1989 para uma média levemente inferior a 2% na década 1990-1999. O mais importante é que se, em um primeiro momento, a redução do investimento público foi acompanhada por um crescimento do investimento privado,<sup>16</sup> no período 2000-2006 há um decréscimo conjunto das duas formas de investimento para o conjunto das economias latino-americanas.

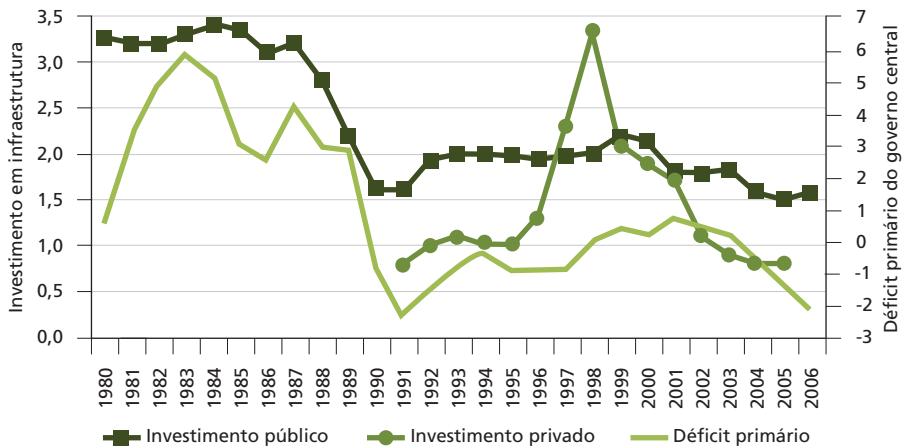
---

16. Cabe destacar que o forte crescimento do investimento privado no período 1995-2001, com pico em 1998, é, em boa medida, explicado pelo amplo processo de privatização das empresas brasileiras. Se, do ponto de vista da contabilidade pública, os volumes ingressos a partir dos processos privatizantes contam como investimento privado, do ponto de vista keynesiano, esses processos são vistos apenas como transferência de poupança. Isto é: o que de fato acontece não é uma nova FBCF, mas sim uma transferência da estrutura de capital pública, já instalada, para o setor privado, em troca de valores disponibilizados pelo setor privado ao setor público.

GRÁFICO 6

## América Latina: investimento público e privado (1980-2006)

(Em % do PIB)



Fonte: Jiménez e Podestá (2009).

Essa queda do investimento privado percebida no período 1999-2006 vai contra uma das teses difundidas pela corrente econômica dominante, aquela que preconiza que um ajuste fiscal pode ter papel expansionista. Existem duas variantes teóricas, como destacam Serrano e Braga (2006, p. 216), para defender que um ajuste fiscal do setor público levaria à expansão do produto, indicadas a seguir.

De um lado temos o argumento de curto prazo, onde a contração fiscal seria expansionista porque de alguma maneira esta aumentaria (em vez de diminuir) a demanda agregada e o produto efetivo se este estivesse inicialmente abaixo do produto potencial. Por outro lado, teríamos o argumento de longo prazo de acordo com o qual a contração fiscal poderia ser expansionista se esta levasse a um aumento da capacidade produtiva da economia (oferta agregada de longo prazo).

Para a resposta positiva da demanda agregada a um ajuste de curto prazo, os teóricos alinhados ao paradigma neoclássico defenderão que o ajuste fiscal leva a uma queda na taxa de juros de longo prazo, incentivando a utilização da capacidade instalada e a realização de novos investimentos. Já para uma expansão de longo prazo no produto potencial, além do argumento central da queda na taxa de juros, percebe-se a clara influência do arcabouço teórico marshalliano, isto é, o argumento de que a redução do gasto público e o aumento da inversão privada levariam a uma demanda agregada de maior qualidade, já que os gastos privados seriam mais eficientes e, portanto, contribuiriam para o aumento do produto potencial. Também em comum ao arcabouço teórico marshalliano estão as hipóteses sem vinculação material direta, e que repousam somente no campo metafísico.



Tanto na versão de curto prazo quanto na de longo se discute muito o papel de fatores difíceis de observar empiricamente (e refutar) como as expectativas, ou impossíveis de refutação por serem completamente subjetivos e vagos como a “credibilidade” do ajuste fiscal devido à “reputação” do governo (Serrano e Braga, 2006, p. 216).

É possível afirmarmos que, em parte, esse discurso de maior eficiência do investimento privado explica a preferência do governo Dilma Rousseff pelos gastos tributários em 2012. Entretanto, cabem duas ressalvas: i) no arcabouço teórico marshalliano os subsídios também são compreendidos como uma intervenção estatal e, portanto, levariam a uma redução do bem-estar geral; e ii) o crescimento dos subsídios tributários é um fenômeno que ganha força a partir dos anos 2000, sobretudo nos países em desenvolvimento, como destacam Keen e Simone (2004). Isto é, se antes o Estado assumia um papel de protagonista no desenvolvimento dos países periféricos, a partir das reformas liberalizantes passa a relegar essa importante tarefa ao setor privado, por meio de subvenções financeiras e isenções tributárias.

No Brasil, a fração dos gastos tributários passa de 1,5% do PIB em 2000 para 3,5% em 2009 e 4,2% em 2019. Como demonstrado anteriormente, há uma diferença entre a evolução dos gastos tributários nas áreas ligadas à formação bruta de capital (habitação; infraestrutura e transportes; pesquisa, inovação e tecnologia; e desenvolvimento econômico e desenvolvimento regional) e nas áreas com despesas constitucionais obrigatórias, como saúde, educação e previdência. Para que possamos compreender melhor esse fenômeno, cabe voltarmos à reforma na estrutura do orçamento público realizada ainda em 1995, sob forte influência do Consenso de Washington, publicado em 1990.

Para não nos alongarmos, cabe sintetizar que o consenso foi resultado de uma reunião entre economistas latino-americanos e estadunidenses, visando prescrever medidas econômicas que contassem com o apoio do departamento de Estado norte-americano para a superação da crise dos anos 1980. A terminologia foi cunhada por Williamson (1990) e destacava os seguintes pontos consensuais: i) redução dos déficits orçamentários; ii) redirecionamento do gasto público, limitando o Estado às despesas com saúde, educação e produção de bens ou serviços para os quais não houvesse interesse do mercado; iii) liberalização financeira, permitindo o fluxo livre de capitais; iv) redução das barreiras à importação, com uma unificação das alíquotas entre 10% e 20%; e v) privatização das estatais que não estivessem de acordo com o exposto no segundo item.

Se é a literatura econômica brasileira farta em apontar que o processo de abertura da economia e o distanciamento dos ideais social-democratas definidos na CF/1988 se inicia ainda em 1990, é também notória a importância dos dois governos de FHC na estabilização monetária, na reestruturação do sistema

financeiro e no redesenho do Estado brasileiro. Cardoso (1994) deixa bastante clara a sua visão quanto ao Estado e a necessidade de reformas estruturais da máquina pública brasileira. Como observam Teixeira e Pinto (2012, p. 915), FHC via no Estado uma estrutura ineficiente e refém dos interesses corporativos, quer das empresas estatais, quer dos setores sindicalizados da burocracia. Com isso, segundo os autores, “o Estado ineficiente e falido em que se abrigariam forças do velho corporativismo deveria, em sua visão [de FHC], ceder espaço à iniciativa privada e ao capital estrangeiro”.

Com o intuito de combater essa ineficiência estatal que, lembremos, é determinada axiomáticamente em Marshall (2013), FHC lançará o Plano Diretor de Reforma do Estado (PDRAE), que, como bem destaca Cavalcante (2020), visou transformar o Estado brasileiro em um Estado liberal, que busca maior eficiência da administração pública e consistência no crescimento econômico de longo prazo. Dessa maneira, conforme Costa (2005, p. 12), o PDRAE propunha,

no essencial, o menu que corresponde ao *mainstream* das políticas de reforma dos anos 1980 e está nos manuais dos principais organismos multilaterais – desestatização (no triplo sentido de privatização, publicização e terceirização), autonomização de agências públicas, orientação para resultados, flexibilização de controles etc.

A importância do PDRAE para a flexibilização da gestão orçamentária é observada em Couto e Cardoso Junior (2020). Ao iniciar o processo de desvinculação de algumas receitas orçamentárias e diminuir o nível de detalhamento dos recursos empenhados, o plano dará início a um longo percurso de reestruturação na gestão do orçamento público brasileiro. Como destacam os autores, foi a partir do PDRAE que “se processaram muitas das inovações no campo orçamentário. A reestruturação do PPA, a partir do Decreto nº 2.829/1998 (...), seria o primeiro movimento que ensejaria mudanças no orçamento em linha com a reforma gerencial do Estado” (Couto e Cardoso Junior, 2020, p. 277).

Ainda para esses autores, a flexibilização da execução orçamentária foi acompanhada pelo crescimento da influência do Poder Legislativo no direcionamento dos gastos e voltada para as despesas primárias por meio da desvinculação de receitas e da desobrigação de despesas. Além desses autores, temos no capítulo três deste livro a indicação dos marcos de cada regime orçamentário experimentado pelo Estado brasileiro nos últimos sessenta anos. Entre essas caracterizações, Carlos Leonardo Klein Barcelos, Leandro Freitas Couto e Paulo Du Pin Calmon, os autores do texto, incluem o novo regime orçamentário, caracterizado, justamente, pela flexibilização do orçamento e o crescimento da influência do Poder Legislativo nas decisões orçamentárias.

Não obstante, nos últimos 25 anos (1995-2020), a reforma do aparelho de Estado foi sempre controversa em relação tanto à sua execução parcial quanto aos

seus resultados. Couto e Cardoso Junior (2020) destacam que na LOA de 2020 apenas 8,2% das despesas primárias líquidas apresentavam caráter discricionário. Em parte, nos leva a acreditar que possa ter influenciado na opção do governo pela concessão de subsídios, que, do ponto de vista do orçamento, não aparecem como gastos primários. Em sua conclusão, os autores afirmam que a reforma do Estado, iniciada com o PDRAE de 1995, fragilizou a capacidade de planejamento do governo federal e contribuiu para a força adquirida pela esfera fiscalista.

Percebe-se aqui uma relação causal entre a força do discurso econômico e o conjunto de regras orçamentárias que se formou e segue em formação. Em 2016, após o ocaso das administrações petistas, e com um forte discurso antiestatal nos veículos de comunicação de massa, o governo Michel Temer aprovou a Emenda Constitucional (EC) nº 95, que colocou um limite no crescimento dos gastos primários do governo federal. Com isso, engessou-se por vinte anos a ampliação real dos investimentos públicos, apoiando-se na tese neoclássica destacada no início desta seção quanto à contração fiscal expansionista. Os resultados da EC nº 95 são perceptíveis no gráfico 4, no qual vimos um decréscimo acentuado, a partir de 2017, nas despesas orçamentárias vinculadas às categorias infraestrutura e transportes; pesquisa, inovação e tecnologia; e desenvolvimento econômico e desenvolvimento regional.

A segunda hipótese explicativa para a elevação relativa do gasto tributário no orçamento público é a das relações de poder, em que se assume que há disputa entre classes e intraclasses por uma parcela do orçamento público. Antes de entrarmos na possível contribuição do *lobby* para a elevação dos subsídios, parece importante destacar a ascensão do bloco capitalista ligado ao agro e às finanças. Teixeira e Pinto (2012) demonstram o crescimento relativo dos lucros da indústria de *commodities* e do setor financeiro na economia brasileira (gráfico 7) no período 1995-2007. Fica evidente a perda relativa do setor de infraestrutura na apropriação do excedente brasileiro, o que, por si, explica a baixa FBCF<sup>17</sup> e o consequente crescimento inconsistente da economia brasileira.<sup>18</sup>

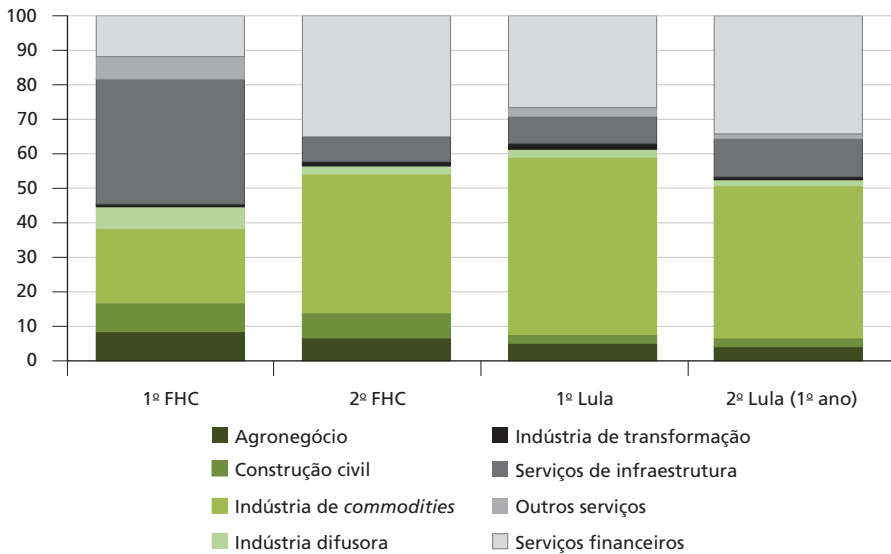
---

17. Segundo Paulani (2012, p. 95), “nas duas últimas décadas, a relação FBCF/PIB nunca recuperou sequer o resultado que conseguiu na conturbada década de 1980, mesmo com a recuperação do crescimento econômico na segunda metade dos anos 2000”.

18. Dados referentes à FBCF estão disponíveis em Paulani (2012, p. 96).

GRÁFICO 7

**Evolução da participação dos lucros líquidos por setor de atividade**  
(Em %)



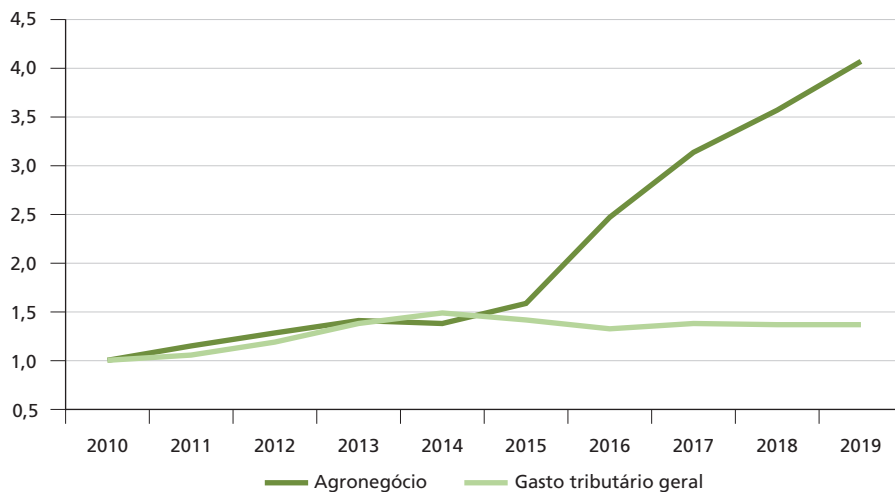
Fonte: Teixeira e Pinto (2012).

Essa nova estrutura de apropriação do excedente no capitalismo brasileiro, que se inicia com a abertura comercial executada, nos anos 1990, pelo então presidente Fernando Collor, é resultado da desindustrialização da economia brasileira (Oreiro e Feijó, 2010) e da reprimarização da pauta produtiva e de exportações (Paulani, 2012; Teixeira e Pinto, 2012). A importância adquirida pelo agronegócio na apropriação do excedente irá se refletir na nova capacidade do setor em barganhar, junto ao Estado, isenções e subvenções.

Um reflexo do ganho de poder do setor agropecuário é sua participação crescente no conjunto de isenções fiscais. Entre as doze categorias analisadas, aquela com maior elevação real foi o agronegócio, com os subsídios adquiridos multiplicando-se por 4 frente a 1,35 do conjunto das isenções.

GRÁFICO 8

## Variação real dos gastos tributários com o agronegócio (2010-2019)



Fonte: RFB e Siga Brasil/Senado Federal.  
Elaboração do autor.

O valor concedido ao agronegócio, de acordo com nossa classificação, atingiu o montante de R\$ 18,7 bilhões em 2019. Boa parte desse gasto tributário (R\$ 8 bilhões) é considerada privilégio,<sup>19</sup> por não ser clara sua necessidade e/ou contrapartida social (Unafisco, 2021). Evidencia-se, assim, o poder conquistado pelo setor agroexportador no interior do Estado brasileiro. Não obstante sua participação crescente na apropriação primária do excedente (gráfico 7), o setor vem conseguindo, junto às autoridades públicas, ampliar sua apropriação secundária do excedente.

A outra parte do bloco capitalista hegemônico, que é o setor financeiro, beneficia-se de uma isenção tributária<sup>20</sup> que não consta no DGT da RFB (Unafisco, 2021). As isenções tributárias concedidas à distribuição de lucros e dividendos por pessoa jurídica nas contas da organização superam os R\$ 58 bilhões em 2021. Dessa forma, podemos compreender que o ganho

19. "O conceito de privilégios tributários que propomos é o seguinte: privilégios tributários são aqueles gastos tributários – oriundos da omissão na criação de tributo constitucionalmente previsto e das isenções, anistias, remissões, subsídios, benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia – concedidos a setores ou parcelas específicas de contribuintes, sem que exista contrapartida adequada, notória ou comprovada por estudos técnicos, para o desenvolvimento econômico sustentável sem aumento da concentração de renda ou para a diminuição das desigualdades no país" (Unafisco, 2021, p. 6).

20. "Entretanto, se adentrarmos na discussão acerca da materialidade do referido imposto, a partir do conceito que podemos extrair do ordenamento jurídico do que é renda, concluiremos que os lucros e dividendos distribuídos enquadram-se como renda e, portanto, são passíveis de incidência do imposto previsto no art. 153, III da CF/1988. Dessa forma, ao se constituir como exceção à regra de incidência do imposto – auferir renda ou proventos de qualquer natureza – a isenção da Lei nº 9.249/1995 deve sim ser compreendida como gasto tributário" (Unafisco, 2021, p. 7).

crescente de participação nos lucros desse setor contribuiu para seu poder de barganha ante o poder público.

A hipótese da influência das relações de poder na escolha governamental de políticas públicas é discutida inclusive no interior do *mainstream* econômico. Grossman e Helpman (1994) exploram a influência do *lobby* na definição de tarifas públicas, enquanto Dixit (1996) demonstrará a relação entre o *lobby* e os subsídios concedidos. Já Dixit, Grossman e Helpman (1997), por meio da teoria dos jogos, chegaram a uma conclusão um pouco diferente. Segundo esses autores, quando há competição entre diferentes lobistas, a decisão do governo acaba por ser em prol do interesse público. Essa conclusão, sem base empírica, se dá a partir das hipóteses *ad hoc* adotadas pelos autores, entre elas a condição de Inada, que implica retornos marginais decrescentes ao *lobby*. Os autores chegam a afirmar que, se os lobistas deixassem de atuar, os resultados seriam os mesmos daqueles com suas atuações.<sup>21</sup>

Por sua vez, partindo de suposições teóricas menos abstratas e compreendendo a existência de diferentes atores sociais com variados graus de poder de barganha, Mancuso e Gozzeto (2013) definiram que o *lobby* foi marcante na formação das políticas públicas brasileiras. Oliveira (2003), Fahrat (2007) e Mancuso (2007) servem de base para que os autores cheguem a essa conclusão. Destacamos ainda que em Mancuso (2007) ficará clara a influência do bloco industrial na definição das políticas fiscais que beneficiaram o setor.

Isto posto, podemos afirmar que nossa segunda hipótese explicativa para o crescimento relativo dos gastos tributários é válida, embora, como destacado no início desta seção, não seja a única, e sua existência afeta diretamente a terceira hipótese. Ou seja, as relações de poder, aqui expressas pelo *lobby*, fazem parte da definição das regras orçamentárias que dificultam a atuação do governo federal.

Não parece exagero concluir que há uma relação inter-recíproca entre a primeira e segunda hipóteses e a terceira hipótese. Isso porque se, em um primeiro momento, a força do discurso econômico é importante para a definição de um conjunto de regras, como fica explícito a partir do PDRAE e da EC nº 95, num segundo momento esse conjunto de regras, que limita a capacidade de planejamento e de execução do Estado, reforçará o próprio discurso, já que o Estado parecerá, realmente, incapaz de qualquer agência econômica. No caso das relações de poder, essa forma de relação permanece, já que, de um lado, temos o poder

---

21. "The lobbies fare no better than they would if they were non lobbyists but some others were active in lobbying. This is a terrible outcome for the lobbies, and each one could achieve the same result unilaterally by renouncing its lobbying activities. However, such unilateral renunciation by all lobbies would not be an equilibrium because starting from such a position, each one would want to lobby; that is the essence of a prisoners' dilemma!" (Dixit, Grossman e Helpman, 1997, p. 767).

influenciando nas regras e, de outro, as regras, por meio das relações jurídicas, garantindo e reforçando o poder conquistado com as relações econômicas.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O enfraquecimento do Estado brasileiro é um fenômeno iniciado, por força do discurso econômico hegemônico, ainda nos anos 1990, quando da eleição do então presidente Fernando Collor de Mello. Todavia, a inexperiência do então mandatário fez com que uma reestruturação no conjunto de regras e normas inscritas na CF/1988 se iniciasse, de fato, apenas no primeiro ano do governo FHC. Nesses 25 anos de reformas liberalizantes na estrutura do Estado brasileiro houve um pequeno hiato no que tange à participação do Estado na FBCF, representado pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) inaugurado no segundo governo Lula. Entretanto, no governo Dilma, a participação pública na FBCF é abandonada em prol da crença, similar àquela expressa no PDRAE, de que o investimento privado seria mais eficiente e garantiria uma maior taxa de crescimento de longo prazo para a economia brasileira. Não é dizer, porém, que os governos Lula foram suficientes para representar uma interrupção no ciclo de reestruturação do Estado,<sup>22</sup> embora tenha tido um maior empenho do orçamento público na FBCF.

O fenômeno dos subsídios tributários, como bem apresentado em Kenn e Simone (2004), é observado no conjunto das economias subdesenvolvidas, ou periféricas, e seu crescimento relativo se dá a partir dos anos 2000, período de reestruturação dos Estados periféricos, que, durante parte da segunda metade do século XX, executaram projetos nacionais desenvolvimentistas. Na economia brasileira, a última década (2010-2019) representou uma nova inflexão na estrutura do orçamento público, da qual o governo se retirou de importantes atividades econômicas e redirecionou o seu gasto para a forma indireta. Dessa maneira, o crescimento do gasto tributário nas áreas menos garantidas pela CF/1988 é bastante expressivo e consolida, na estrutura orçamentária, o discurso econômico que separa metafisicamente Estado e mercado.

No que tange ao período de reestruturação do aparelho de Estado (1995-2020), um fato estilizado é a falta de vigor apresentado pela economia brasileira. Se no período desenvolvimentista, com forte participação estatal na FBCF (1950-1980), o Brasil apresentou taxas de crescimento significativas, os últimos 25 anos foram marcados por taxas de crescimento bastante inferiores àquelas, com um pequeno hiato de vigor econômico no período em que o Estado assumiu uma importante parcela da FBCF com o PAC. Em contrapartida a esse fato estilizado, na mais recente crise (2015-2016), o discurso econômico dominante seguiu aquele que vigora desde os

22. Ver Rech e Moreira (2018) e Castelo (2013).

anos 1990, e a saída apontada foi uma maior restrição do poder de ação do Estado através da EC nº 95.

Por sua vez, os subsídios tributários, que são contraproducentes na construção teórica marginalista original, adquiriram importância crescente na última década. Inclusive, aparecem no governo Dilma como uma resposta à perda de dinamismo que vinha apresentando a economia brasileira. Com exceção da reação à crise financeira de 2008, as respostas a crises têm sido sempre aquelas prescritas pelo receituário neoclássico: flexibilizações, abertura econômica e redução da participação do Estado. Se, porventura, os resultados não aparecem, e não vêm aparecendo nos últimos 25 anos, o motivo é a incompletude das medidas, nunca sua ineficiência. Dessa forma, a superação dos problemas viria de uma nova rodada de flexibilizações, abertura econômica e redução da participação do Estado.

O resultado dessas sucessivas rodadas, iniciadas ainda no governo Collor, mas institucionalizadas a partir do PDRAE, é um conjunto de regras que dificultam a agência governamental na economia. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, introduzida no governo FHC, e usada como justificativa da deposição de Dilma Rousseff, pode ser compreendida como um empecilho à execução de uma política fiscal keynesiana, submetendo os diferentes governos a uma ação fiscal restrita ao receituário neoclássico. O auxílio emergencial, pago a uma parcela substantiva da população economicamente ativa em 2020, só foi possível pelo decreto de calamidade pública que, por sua natureza, invalidou momentaneamente a EC nº 95 e a LRF. Organizações financeiras internacionais, entre elas o Fundo Monetário Internacional (FMI), reconheceram a importância dessa medida anticíclica adotada pelo governo Bolsonaro após pressão do Poder Legislativo, que, como destacado, ganhou protagonismo na definição do orçamento a partir de 1998. Entretanto, vale ressaltar que a expansão fiscal adotada pelo governo como forma de combater a crise seria vedada, pelo conjunto de normas brasileiras, se a crise fosse de natureza estritamente econômica. Não é equivocado, portanto, uma hipótese que defenda que o crescimento do gasto tributário é um resultado do conjunto de regras que dificultam a ação governamental.

O objetivo deste trabalho, mais que apresentar uma causa única para o crescimento dos gastos tributários ou mesmo apresentar uma análise meramente positivista das inflexões orçamentárias da última década, foi trazer ao debate as diversas hipóteses que possam explicar a elevação dos gastos indiretos do governo por intermédio do sistema tributário a partir de 2012. Ao que nos parece, as medidas econômicas adotadas por um governo não podem ser classificadas, como algumas esferas da burocracia estatal pretendem, como meramente técnicas ou inevitáveis. Como demonstrado, a teoria que baliza o desmonte do Estado em



prol da produção privada possui um alicerce metafísico e, portanto, está longe de representar uma teoria pura, como pretendia Marshall (2013). A simples concepção maniqueísta de que há um mal (o Estado) e um bem (o setor privado) quando se trata da eficiência econômica e da trajetória econômica de longo prazo deve ser afastada do debate público, já que o edifício teórico na qual se baseia, apesar de sofisticado e não desprezível, passa longe de um modelo que reflita a realidade. O caráter neokantiano da estrutura mashalliana não deve ser esquecido quando seus aderentes supuserem que o que equilibra seu modelo equilibrará também a estrutura econômico-social.

Por fim, cabe destacar que a introdução das reformas liberistas, sobretudo o ajuste fiscal iniciado em 2015, e as reformas trabalhista e previdenciária trouxeram uma resposta econômica muito aquém daquela esperada por seus proponentes. O crescimento da renda *per capita* do período 2011-2020 foi, segundo estimativas da Fundação Getúlio Vargas (FGV), de -0,06%. Se, por um lado, a contração econômica decorrente do SARS-CoV-2 explica parte desse resultado, por outro, não haveria mudanças significativas no resultado em caso de normalidade sanitária. No período 1990-2002, quando o país passou por medidas liberalizantes profundas, as taxas de crescimento também estiveram bastante aquém da expectativa de seus proponentes. Dessa maneira, mais que uma revisão sobre o conjunto dos gastos tributários, que se mostra inequivocamente necessária, é importante que se reflita, também, quanto ao impacto do discurso econômico dominante e seus resultados concretos na economia brasileira desde a reestruturação do aparelho de Estado.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Economia. **Demonstrativo dos gastos tributários** – Ploa 2021. Brasília: Receita Federal, 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-ploa/dgt-ploa-2021-base-conceitual>>.

CARDOSO, F. H. Reforma e imaginação. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 10 jul. 1994.

CASTELO, R. **O social-liberalismo**: auge e crise da supremacia burguesa na era neoliberal. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

CAVALCANTE, P. **Gestão pública contemporânea**: do movimento gerencialista ao pós-NPM. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2319).

\_\_\_\_\_. O plano diretor da reforma do aparelho do Estado (PDRAE) à luz da literatura brasileira. In: CAVALCANTE, P.; SILVA, M. S. (Org.). **Reformas do Estado no Brasil**: trajetórias, inovações e desafios. Brasília: Ipea, 2020. p. 39-54. (Série Reformas do Estado).

- CROCE, B.; EINAUDI, L. **Liberismo e liberalismo**. Milano: Ricciardi, 1988.
- COSTA, F. L. da. Condicionantes da reforma do Estado no Brasil. *In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CENTRO LATINO AMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO*, 10, 2005, Santiago, Chile. **Anais...** Santiago: Clad, 2005.
- COUTO, L. F.; CARDOSO JUNIOR, J. C. Planejamento e orçamento a partir da reforma do aparelho de Estado: das iniciativas gerencialistas à reforma orçamentária e extinção do plano plurianual. *In: CAVALCANTE, P.; SILVA, M. S. (Org.). Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios*. Brasília: Ipea, 2020. p. 277-300.
- DIXIT, A. Special-interest lobbying and endogenous commodity taxation. **Eastern Economic Journal**, v. 22, n. 4, 1996. p. 375-388.
- DIXIT, A.; GROSSMAN, G. M.; HELPMAN, E. Common agency and coordination: general theory and application to government policy making. **Journal of Political Economy**, v. 105, n. 4, 1997. p. 752-769.
- FARHAT, S. **Lobby: o que é. Como se faz**. São Paulo: Aberje Editorial/Peirópolis, 2007.
- GRAZIANE, E. Processo legislativo orçamentário sob histórico e recorrente risco de arbitrariedade. *In: MOREIRA, B. M.; BERNARDES JUNIOR, J. A. (Coord.). Elaboração legislativa em perspectiva crítica*. Belo Horizonte: ALMG, 2020.
- GROSSMAN, G. M.; HELPMAN, E. Protection for sale. **American Economic Review**, v. 84, n. 4, p. 833-350, 1994.
- HOOD, C.; DIXON, R. **A government that worked better and cost less? Evaluating three decades of reform and change in UK central government**. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- JIMENEZ, J. P.; PODESTÁ, A. **Inversión, incentivos fiscales y gastos tributários en América Latina**. Santiago: Cepal, 2009. (Serie Macroeconomía del Desarrollo, n. 77).
- KEEN, M.; SIMONE, A. Tax policy in developing countries: some lessons from the 1990's and some challenges ahead. *In: GUPTA, S.; CLEMENTS, B.; INCHAUSTE, G. (Ed.). Helping countries develop: the role of the fiscal policy*. Washington: International Monetary Fund, 2004.
- MANCUSO, W. P. **O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Edusp; Humanitas; Fapesp, 2007.
- MANCUSO, W. P.; GOZZETTO, A. C. O. Lobby e políticas públicas no Brasil. *In: LUKIC, M. R.; TOMAZINI, C. (Coord.). As ideias também importam: abordagem cognitiva e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV; Curitiba: Juruá, 2013. p. 21.

MARSHALL, A. **Principles of economics**. 8. ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013.

MILL, J. S. **Principles of political economy and chapter on socialism**. Oxford: Oxford University Press, 1994.

OLIVEIRA, A. J. **O papel da coalizão empresarial brasileira e as negociações da Alca**. 2003. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

ORAIR, R. O. **Investimento público no Brasil: trajetória e relações com o regime fiscal**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2215).

OREIRO, J. L.; FEIJÓ, C. A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Revista de Economia Política**, v. 30, p. 219-232, 2010.

PAULANI, L. M. **A inserção da economia brasileira no cenário mundial: uma reflexão sobre a situação atual à luz da história**. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Boletim de Economia e Política Internacional, n. 10).

RECH, L. T. **O Estado na teoria econômica: os diferentes paradigmas e suas diferentes leituras**. 2019. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia. Salvador: UFBA, 2019.

RECH, L. T.; MOREIRA, U. Neoliberalism to social-liberalism: Brazilian transition saw through public expenses. *In*: JORNADAS BOLIVARIANAS, 14., Florianópolis, Santa Catarina. **Anais...** Florianópolis: Iela, 2018.

RICARDO, D. **Princípios de economia política e tributação**. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Série Os Economistas).

SERRANO, F.; BRAGA, J. O mito da contração fiscal expansionista nos EUA durante o governo Clinton. **Economia e Sociedade**, v. 15, n. 2, p. 213-239, 2006.

SMITH, A. **A riqueza das nações**. São Paulo: Nova Cultural, 1996. (Série Os Economistas).

TEIXEIRA, R. A.; PINTO, E. C. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Economia e Sociedade**, v. 21, n. 4, p. 909-941, 2012.

UNAFISCO NACIONAL – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Da noção constitucional de gastos tributários à concretização dos privilégios tributários: conceitos e premissas que amparam o privilegiômetro tributário com dados para o ano de 2021**. São Paulo: Unafisco, 2021. (Nota Técnica, n. 21).

WILLIANSOM, J. **Latin American adjustment: how much has happened?** Washington: Institute for International Economics, 1990.