



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL

IGOR MARAVALHAS DE CAMPOS MACEDO

**AS IMPLICAÇÕES DAS RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS NO FINANCIAMENTO DAS  
POLÍTICAS SOCIAIS**

BRASÍLIA - DF  
2025

IGOR MARAVALHAS DE CAMPOS MACEDO

**As implicações das renúncias tributárias no financiamento das políticas sociais**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
como requisito parcial para obtenção do grau  
de bacharel em Serviço Social na Universidade  
de Brasília, sob a orientação do Prof. Dr.  
Evilasio da Silva Salvador

Brasília - DF

2025

## AGRADECIMENTOS

A realização deste trabalho é fruto não apenas do meu esforço individual, mas da generosidade e apoio de pessoas que, de diferentes formas, iluminaram meu caminho. A cada uma delas, dedico minha profunda gratidão.

À minha família, por ser meu porto seguro, por acreditar em mim e me apoiar incondicionalmente em cada passo do caminho. Em especial, à minha mãe Dandara, e aos meus irmãos Arthur e Amanda – que são o início, o meio, e o fim de tudo pra mim. Ao meu tio Lucas e à minha avó Evelyn, com quem convivi no período inicial do curso – que foram essenciais para minha formação política e para as decisões que tomei no início da minha vida acadêmica, me motivando a perseguir um caminho alinhado aos meus sonhos e à minha essência. Aos meus “pais adotivos” Alisson e Jussara, que em um momento de fragilidade me ofereceram não apenas abrigo, mas também a força necessária para recomeçar – obrigado por toda a partilha e o acolhimento.

Aos meus amigos, que estiveram ao meu lado nos momentos difíceis durante a graduação e também nos momentos de alegria e celebração: Clara Franco, Isabela Joanol, Gab Dias, Igor García, Kai Maistri, Leonardo Gaudioso, Luana Novais, Lucas Cardoso, Thayane Gabrielle, Thayná Lahass e Vitor Araruna. Obrigado por cada encontro, conversa, incentivo e abraço, por me lembrarem que, mesmo diante dos desafios, há espaço para o riso, o afeto e a partilha. Em especial, à minha amiga Maria Habibe, que me auxiliou no processo de escrita deste trabalho, e ao meu amigo Ravi Cruz, que me abriu diversas portas e com quem compartilho a paixão pela pesquisa, as dores e alegrias da vida acadêmica e profissional.

À Universidade de Brasília e ao Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Fundo Público, Orçamento, Hegemonia e Política Social (FOHPS), por terem sido espaços de aprendizado, trocas e crescimento intelectual, onde pude desenvolver meu olhar crítico sobre o mundo e me formar enquanto profissional e pesquisador. Ao professor Dr. Eivilasio Salvador, pelas inúmeras oportunidades de estudo e pesquisa durante minha graduação – sua visão inquieta do mundo alimenta minha curiosidade e me instiga a seguir pesquisando mesmo após a conclusão deste ciclo. À professora Dra. Isabela Ribeiro e ao professor Dr. Thiago Rezende, por me inspirarem tanto e por aceitarem participar da banca de defesa deste Trabalho de Conclusão de Curso (TCC).

Aos meus colegas de trabalho no Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) – em especial, às minhas supervisoras de estágio, Késsia Oliveira da Silva e Giane Márcia Vieira de Almeida, por todas as trocas, orientações e pelo aprendizado compartilhado sobre o fazer profissional do Serviço Social na gestão das políticas

sociais, em especial na Administração Pública Federal. Graças a vocês, sinto-me plenamente capacitado para atuar profissionalmente, motivado a seguir estudando e me qualificando, atento às implicações técnicas e políticas das decisões do governo federal no cotidiano dos usuários e trabalhadores da política de assistência social, sempre pautado pelo compromisso ético-político com a defesa dos direitos da classe trabalhadora.

À minha equipe da Coordenação-Geral do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – Carolina Leal, Gláucia Coelho, Mallon Aragão, Emília Vitória e Francília Soares – , por me ensinar tanto diariamente e não medir esforços para contribuir com meu processo formativo. A vivência cotidiana com vocês é extremamente rica e engrandecedora. Aos demais colegas do Departamento de Proteção Social Básica (DPSB) e da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), que mesmo em um cenário político desfavorável, tornam o ambiente de trabalho mais leve com todo o suporte e companheirismo, e me motivam a seguir na luta por uma política de assistência social robusta, que seja capaz de garantir direitos e ofertar proteção social de forma universal do Oiapoque ao Chuí.

Por fim, a todas as pessoas que, direta ou indiretamente, fizeram parte desta jornada: este trabalho carrega um pouco de cada um de vocês. Que eu possa honrar tudo o que me foi dado, seguindo em frente com o mesmo espírito colaborativo e generoso que tanto me inspirou.

Muito obrigado.

## **RESUMO**

Esta pesquisa investiga as implicações das renúncias tributárias no financiamento das políticas sociais no Brasil, analisando seus efeitos sobre a concepção e o financiamento da assistência social, da educação e da saúde. O estudo parte da compreensão de que as renúncias tributárias representam uma forma indireta de gasto público, impactando a alocação de recursos do fundo público e, consequentemente, a capacidade do Estado de garantir direitos sociais por meio de políticas públicas. Metodologicamente, o estudo fundamenta-se na revisão bibliográfica sobre fundo público, capitalismo dependente, política fiscal e financiamento das políticas sociais, além da sistematização e análise de dados sobre renúncias tributárias desde 2006. A investigação adota abordagens quantitativas e qualitativas para avaliar a relação entre a ampliação dessas isenções e o financiamento (ou desfinanciamento) das políticas sociais. No que se refere ao financiamento do orçamento público da União, as renúncias tributárias reduzem significativamente os recursos públicos destinados à garantia dos direitos sociais, contribuindo para a privatização e a terceirização da oferta de serviços públicos, em detrimento da universalização das políticas sociais. Além disso, a ampliação dessas isenções insere-se em um processo mais amplo de financeirização da economia e mercantilização dos direitos sociais, intensificando o ajuste fiscal e restringindo investimentos públicos, o que reforça um modelo de Estado que transfere responsabilidades sociais para o setor privado e aprofunda desigualdades sociais. Conclui-se que, embora justificadas como estímulo econômico, as renúncias tributárias agravam o desfinanciamento das políticas sociais e ampliam a dependência dos(as) trabalhadores(as) do setor privado na provisão de serviços essenciais. Diante disso, evidencia-se a necessidade de uma reforma tributária progressiva que amplie a arrecadação pública de forma equitativa e fortaleça o financiamento das políticas sociais, garantindo a efetivação dos direitos constitucionais e a redução das desigualdades sociais no Brasil. Além de uma ampla revisão e redução das renúncias tributárias que favorecem o capital.

**Palavras-chave:** Renúncias tributárias; Fundo público; Políticas sociais; Financiamento; Ajuste fiscal.

## **ABSTRACT**

This research investigates the implications of tax exemptions on the financing of social policies in Brazil, analyzing their effects on the design and funding of social assistance, education, and health policies. The study is based on the understanding that tax exemptions represent an indirect form of public spending, impacting the allocation of public funds and, consequently, the State's capacity to guarantee social rights through public policies. Methodologically, the study is grounded in a literature review on public funds, dependent capitalism, fiscal policy, and the financing of social policies, in addition to the systematization and analysis of data on tax exemptions since 2006. The research adopts both quantitative and qualitative approaches to assess the relationship between the expansion of these exemptions and the financing of social policies. Regarding the financing of the federal budget, tax exemptions significantly reduce public resources allocated to ensuring social rights, contributing to the privatization and outsourcing of public service provision, to the detriment of the universalization of social policies. Furthermore, the expansion of these exemptions is part of a broader process of financialization of the economy and commodification of social rights, intensifying fiscal austerity and restricting public investments, which reinforces a model of the State that transfers social responsibilities to the private sector and deepens social inequalities. The study concludes that, although justified as economic incentives, tax exemptions worsen the defunding of social policies and increase workers' dependence on the private sector for the provision of essential services. In light of this, the research highlights the need for a progressive tax reform that increases public revenue in an equitable manner and strengthens the financing of social policies, ensuring the realization of constitutional rights and the reduction of social inequalities in Brazil, along with a comprehensive review and reduction of tax exemptions that favor the capital.

**Keywords:** Tax expenditures; Public fund; Social policies; Financing; Fiscal adjustment.

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> - Crescimento dos gastos tributários, da receita administrada pela RFB, e do PIB entre 2006 e 2010 (R\$ — em bilhões — valores deflacionados de acordo com o IPCA).....	53
<b>Tabela 2</b> - Crescimento dos gastos tributários, da receita administrada pela RFB, e do PIB entre 2011 e 2016 (R\$ — em bilhões — valores deflacionados de acordo com o IPCA).....	55
<b>Tabela 3</b> - Crescimento dos gastos tributários, da receita administrada pela RFB, e do PIB entre 2017 e 2022 (R\$ — em bilhões — valores deflacionados de acordo com o IPCA).....	57
<b>Tabela 4</b> - Crescimento dos gastos tributários por tipo de tributo entre 2015 e 2022 (R\$ - em bilhões - valores deflacionados de acordo com o IPCA).....	62
<b>Tabela 5</b> - Proporção entre orçamento indireto e orçamento direto por função orçamentária em 2015 e 2022 (R\$ — em bilhões — valores deflacionados de acordo com o IPCA).....	63
<b>Tabela 6</b> - Crescimento dos gastos tributários na assistência social e modalidade de gasto entre 2015 e 2022 (R\$ — em bilhões — valores deflacionados de acordo com o IPCA).....	67
<b>Tabela 7</b> - Crescimento dos gastos tributários na saúde e modalidade de gasto entre 2015 e 2022 (R\$ - em bilhões - valores deflacionados de acordo com o IPCA).....	71
<b>Tabela 8</b> - Crescimento dos gastos tributários na educação e modalidade de gasto entre 2015 e 2022 (R\$ - em bilhões - valores deflacionados de acordo com o IPCA).....	72

## **LISTA DE QUADROS**

**Quadro 1 - Classificação das renúncias tributárias segundo seus objetivos e impactos.....66**

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>BNDES</b>	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
<b>BPC</b>	Benefício de Prestação Continuada
<b>CF/88</b>	Constituição Federal de 1988
<b>COFINS</b>	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
<b>CEBAS</b>	Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social
<b>CMAS</b>	Conselho Municipal de Assistência Social
<b>CNAS</b>	Conselho Nacional de Assistência Social
<b>CNEAS</b>	Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social
<b>CRAS</b>	Centro de Referência de Assistência Social
<b>CREAS</b>	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
<b>CSLL</b>	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
<b>DIEESE</b>	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
<b>DGT</b>	Demonstrativo de Gastos Tributários
<b>DRU</b>	Desvinculação de Receitas da União
<b>EC 95</b>	Emenda Constitucional nº 95
<b>FAPI</b>	Fundo de Aposentadoria Programada Individual
<b>FEF</b>	Fundo de Estabilização Fiscal
<b>FINAM</b>	Fundo de Investimentos da Amazônia
<b>FINOR</b>	Fundo de Investimentos do Nordeste
<b>FHC</b>	Fernando Henrique Cardoso
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional
<b>FOHPS</b>	Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre Fundo Público, Orçamento, Hegemonia e Política Social
<b>FSE</b>	Fundo Social de Emergência
<b>GT</b>	Gasto Tributário
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>ICMS</b>	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
<b>ITCMD</b>	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação
<b>IED</b>	Investimento Externo Direto
<b>IPCA</b>	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
<b>IPI</b>	Imposto sobre Produtos Industrializados
<b>IRPF</b>	Imposto de Renda de Pessoa Física
<b>LRF</b>	Lei de Responsabilidade Fiscal
<b>LOS</b>	Lei Orgânica da Saúde
<b>LOAS</b>	Lei Orgânica de Assistência Social
<b>MEI</b>	Microempreendedor Individual
<b>MFF</b>	Macroestrutura Fiscal de Financiamento
<b>MROSC</b>	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
<b>NAF</b>	Novo Arcabouço Fiscal
<b>OF</b>	Orçamento Fiscal
<b>OS</b>	Organização Social
<b>OSC</b>	Organização da Sociedade Civil
<b>OSCIP</b>	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
<b>OSS</b>	Orçamento de Seguridade Social
<b>PAEG</b>	Plano de Ação Econômica do Governo
<b>PAIT</b>	Planos de Poupança e Investimento
<b>PDRAE</b>	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
<b>PROUNI</b>	Programa Universidade para Todos

<b>PT</b>	Partido dos Trabalhadores
<b>PLOA</b>	Projeto de Lei Orçamentária Anual
<b>PNAE</b>	Plano Nacional de Alimentação Escolar
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>PIS</b>	Programa de Integração Social
<b>PASEP</b>	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
<b>PNAS</b>	Política Nacional de Assistência Social
<b>PROUCA</b>	Programa Um Computador por Aluno
<b>PRONON</b>	Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica
<b>PRONAS/</b>	Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência
<b>PCD</b>	
<b>REICOMP</b>	Regime Especial de Incentivo a Computadores para Uso Educacional
<b>REUNI</b>	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
<b>RFB</b>	Receita Federal do Brasil
<b>RGPS</b>	Regime Geral de Previdência Social
<b>STR</b>	Sistema Tributário de Referência
<b>SUAS</b>	Sistema Único de Assistência Social
<b>SUDAM</b>	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
<b>SUDENE</b>	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
<b>SUS</b>	Sistema Único de Saúde

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>CAPÍTULO 1: FUNDO PÚBLICO, TRIBUTAÇÃO E FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988 .....</b>	<b>18</b>
1.1. BREVE PANORAMA SOBRE A FORMAÇÃO SOCIAL BRASILEIRA .....	20
1.2. FUNDO PÚBLICO E TRIBUTAÇÃO NO CAPITALISMO DEPENDENTE BRASILEIRO .....	27
1.3. REGIME DE AJUSTE FISCAL PERMANENTE E FINANCEIRIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS.....	32
<b>CAPÍTULO 2: RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS E OS RUMOS DO (SUB)DESENVOLVIMENTO NACIONAL.....</b>	<b>42</b>
2.1. POLÍTICA FISCAL E DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA NACIONAL ....	44
2.2. REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA E ADAPTAÇÃO AO PADRÃO DE ACUMULAÇÃO NEOLIBERAL.....	48
2.3. RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS, CRISE DO CAPITAL E SOCORRO AO MERCADO.....	51
2.3.1. Política fiscal no governo Lula (2003-2010) .....	52
2.3.2. Política fiscal no governo Dilma (2011-2016).....	54
2.3.2. Política fiscal nos governos Temer e Bolsonaro (2016-2022).....	56
<b>CAPÍTULO 3: AS IMPLICAÇÕES DAS RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS NO FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS.....</b>	<b>58</b>
3.1. DESFINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS E FINANCIAMENTO INDIRETO VIA RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS .....	60
3.2. CATEGORIZAÇÃO E ANÁLISE DAS MODALIDADES DE GASTO DAS RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS VINCULADAS ÀS POLÍTICAS SOCIAIS .....	65
3.2.1. Implicações no financiamento da assistência social .....	67
3.1.2. Implicações no financiamento da saúde .....	70
3.1.3. Implicações no financiamento da educação.....	72
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>74</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>78</b>

## **INTRODUÇÃO**

A escolha do tema deste trabalho não é casual, mas fruto de uma trajetória acadêmica e profissional marcada pelo interesse na relação entre política econômica, políticas sociais, efetivação de direitos sociais e desenvolvimento nacional. Durante minha graduação em Serviço Social na Universidade de Brasília (UnB), minha aproximação com a temática do fundo público ocorreu de forma progressiva, especialmente a partir do contato com o professor Evílasio Salvador, cuja produção acadêmica despertou meu interesse pelo estudo do fundo público e do financiamento das políticas sociais. Foi por meio de suas disciplinas e pesquisas que comecei a compreender o orçamento público como um espaço de disputa entre diferentes interesses de classe, assim como os impactos das escolhas econômicas sobre a efetivação dos direitos sociais.

Desde 2022, venho participando do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Fundo Público, Orçamento, Hegemonia e Política Social (FOHPS), coordenado pelo professor Evílasio Salvador e pela professora Isabela Ribeiro, o que me possibilitou um aprofundamento crítico sobre as implicações do fundo público brasileiro para a política social. Minha aproximação com o tema das renúncias tributárias se deu por meio do projeto de pesquisa do FOHPS intitulado “A configuração do fundo público e o financiamento das políticas sociais no capitalismo dependente brasileiro”, o que resultou no desenvolvimento de um projeto de Iniciação Científica (PIBIC) entre 2023 e 2024.

Além da trajetória acadêmica, minha experiência profissional no Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) teve papel central na escolha deste tema. No cotidiano da gestão federal da política de assistência social, sou constantemente confrontado com os limites da atuação estatal no contexto de austeridade fiscal. Posso observar, por um lado, a potência transformadora da política pública e a capacidade de resistência e articulação dos trabalhadores do SUAS mesmo em cenários adversos. Por outro, percebo a fragilidade do compromisso do governo com o financiamento adequado da política de assistência social que vem sofrendo cortes sucessivos desde a implementação do Novo Arcabouço Fiscal (NAF).

Essa experiência ampliou minha inquietação sobre as razões que explicam a recorrente precariedade do Estado brasileiro na efetivação dos direitos sociais. Compreender a política econômica e os mecanismos de financiamento das políticas sociais tornou-se, para mim, um elemento essencial para desvendar as contradições que caracterizam o modelo econômico do país. A discrepância entre a destinação de recursos para setores privados e a escassez de

investimentos nas áreas essenciais como assistência social, educação e saúde revelam não apenas uma opção política, mas uma estratégia de perpetuação das desigualdades. Diante disso, a necessidade de aprofundar a compreensão sobre o impacto das decisões econômicas no orçamento público e sua relação com o subfinanciamento e desfinanciamento das políticas sociais motivou a elaboração desta pesquisa.

Nesse contexto, o fundo público brasileiro ocupa uma posição central na conformação das políticas sociais e no desenvolvimento nacional, refletindo as contradições inerentes à formação socioeconômica do país. Historicamente, a estrutura tributária nacional tem se caracterizado por um perfil regressivo, marcado por uma elevada incidência sobre o consumo e uma tributação insuficiente sobre a renda e o patrimônio. Esse modelo de tributação, longe de promover uma distribuição equitativa da riqueza, aprofunda as desigualdades sociais e restringe o acesso da classe trabalhadora aos direitos fundamentais afiançados pela Constituição Federal de 1988.

Nas últimas décadas, sob a égide de políticas neoliberais e da crescente financeirização da economia, o fundo público tem sido progressivamente capturado pelo capital financeiro, com destaque para o pagamento de juros e a amortização da dívida pública. Instrumentos como a Desvinculação das Receitas da União (DRU), a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), a Emenda Constitucional nº 95 (2016) – que instituiu o Teto de Gastos – e o recente Novo Arcabouço Fiscal (2023), regulado pela Lei Complementar 200 de 2023 (LCP 200/2023), evidenciam a consolidação de um regime de ajuste fiscal permanente no Brasil, resultando no desfinanciamento das políticas sociais e na precarização dos serviços públicos. Esse cenário tem afastado o Estado brasileiro do projeto constitucional de universalização dos direitos sociais, ao mesmo tempo em que fortalece o protagonismo do setor privado na provisão de serviços essenciais, por meio das políticas de assistência social, saúde e educação.

Nesse cenário, as renúncias tributárias emergem como um mecanismo fiscal de significativa relevância, sendo utilizadas como estratégia para estimular setores específicos da economia mediante a concessão de isenções, deduções e subsídios, diante da crise do capital. Embora apresentadas como ferramentas para fomentar o crescimento econômico e reduzir desigualdades regionais, essas renúncias representam, na prática, uma transferência indireta de recursos públicos para o setor privado, comprometendo a capacidade do Estado de financiar políticas sociais e perpetuando as desigualdades estruturais do capitalismo dependente brasileiro.

A política de renúncias tributárias até poderia constituir uma ferramenta estratégica para o desenvolvimento nacional, mas tem sido historicamente instrumentalizada para

favorecer interesses de setores econômicos específicos, frequentemente associados às frações da burguesia que compõem o bloco no poder e não necessariamente alinhados em torno de um projeto de desenvolvimento nacional.

Esse padrão de incentivos e subsídios fiscais não apenas reforça a dependência do capitalismo brasileiro em relação às potências hegemônicas — expressa na supereexploração da força de trabalho e na drenagem de recursos por meio de remessas de lucros, juros e royalties —, como também agrava a regressividade do sistema tributário. Ao privilegiar interesses privados sem quaisquer contrapartidas sociais, a política de renúncias compromete a ampliação da cobertura, a melhoria da qualidade e o fortalecimento das políticas públicas voltadas à universalização dos direitos sociais, perpetuando desigualdades e fortalecendo o poder político e econômico das frações da burguesia que integram o bloco no poder.

Dante desse panorama, este trabalho tem como objetivo analisar as implicações das renúncias tributárias no financiamento das políticas sociais no Brasil contemporâneo, investigando como essas isenções impactam áreas fundamentais como saúde, educação e assistência social.

Os procedimentos metodológicos adotados para o desenvolvimento desta pesquisa envolvem uma abordagem qualitativa e quantitativa, com foco em uma revisão bibliográfica detalhada, na sistematização de dados e na análise crítica das implicações das renúncias tributárias sobre as políticas sociais. Na primeira etapa realizou-se uma revisão bibliográfica abrangente sobre a formação social brasileira, com ênfase nas categorias de fundo público, capitalismo dependente, política fiscal, renúncias tributárias e financiamento das políticas sociais. Este referencial teórico é fundamental para embasar a análise das interações entre as políticas econômicas e as políticas sociais, levando em consideração as limitações impostas pela estrutura tributária e a dinâmica do capitalismo dependente.

A segunda etapa do processo metodológico consistiu na sistematização de dados sobre as renúncias tributárias desde 2006, a partir de fontes oficiais, como os Demonstrativos de Gastos Tributários (DGT) da Receita Federal e do Ministério da Fazenda. O marco inicial de 2006 justifica-se porque, a partir desse ano, os Demonstrativos de Gastos Tributários (DGT) passaram a ser publicados, apresentando maior detalhamento e padronização, permitindo acompanhar com maior consistência a evolução das renúncias ao longo do tempo. Essa sistematização teve como finalidade mapear o volume de recursos renunciados e identificar sua relação com a política fiscal desenvolvida nos diferentes governos (Lula I, Lula II, Dilma I, Dilma II, Temer e Bolsonaro), compondo o contexto de análise da política tributária e orçamentária entre 2006 e 2022.

A terceira etapa concentrou-se na comparação entre o volume de recursos desonerados e o orçamento executado das políticas de assistência social, saúde e educação, tomando como referência os anos de 2015 e 2022 e utilizando dados das respectivas Leis Orçamentárias Anuais (LOA). A escolha desse recorte empírico decorre do fato de que, a partir de 2015, intensificam-se os efeitos da crise econômica e política, com repercussões diretas sobre a arrecadação e o financiamento das políticas sociais. Ademais, a promulgação da Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu o teto de gastos, consolidou um regime permanente de austeridade fiscal com impactos expressivos sobre a seguridade social. Assim, ainda que os dados de 2006 em diante sejam mobilizados para fins de contextualização, a análise central incide sobre o período de 2015 a 2022, por permitir evidenciar de forma mais nítida as tendências recentes no padrão de financiamento das políticas sociais em meio ao cenário de ajuste fiscal.

Por fim, a pesquisa investigou as implicações das renúncias tributárias no financiamento das políticas sociais, considerando as políticas sociais de saúde, educação e assistência social. Para tanto realizou-se uma análise quantitativa das renúncias tributárias no contexto orçamentário, comparando a proporção entre o orçamento indireto (resultante das isenções fiscais) e o orçamento direto (investimentos e gastos sociais efetivos do Estado) para cada uma dessas políticas sociais. O objetivo foi avaliar de forma crítica como as renúncias influenciaram a alocação de recursos públicos, evidenciando a relação entre a alocação indireta de recursos para o setor privado e o subfinanciamento e desfinanciamento das políticas sociais em curso no contexto de austeridade fiscal.

A partir da revisão bibliográfica, foram estabelecidos referenciais teóricos que orientam a interpretação dos dados coletados, possibilitando não apenas a mensuração do impacto orçamentário dessas políticas, mas também a identificação de tendências, contradições e disputas que atravessam seu financiamento. O trabalho de síntese, portanto, busca-se integrar os achados empíricos às discussões teóricas, garantindo que a análise dos números não se restrinja a uma dimensão descritiva, mas dialogue criticamente com os debates sobre o fundo público, tributação e política social no Brasil.

Para isso, a pesquisa será estruturada em três capítulos principais, como se segue.

No Capítulo 1, foi realizada uma revisão bibliográfica que buscou compreender as determinações estruturais do fundo público no Brasil, a partir de três eixos analíticos: (1) a formação social brasileira, marcada pela herança colonial, pelo subdesenvolvimento e pela dependência no sistema capitalista global; (2) a categoria fundo público e sua conformação no contexto do capitalismo dependente, com destaque para o caráter regressivo do sistema

tributário e para a apropriação dos recursos públicos pelas frações dominantes do capital; e (3) a consolidação de um regime de ajuste fiscal permanente e a financeirização das políticas sociais, que têm comprometido a capacidade do Estado em garantir os direitos previstos na Constituição de 1988.

No Capítulo 2, investigou-se a evolução das renúncias tributárias como instrumento da política fiscal, analisando as justificativas e os impactos sobre o desenvolvimento econômico e social. Para isso, foi feito um resgate histórico desde o período da ditadura militar, passando pela redemocratização e os governos neoliberais da década de 1990, até o cenário atual. A pesquisa se debruçou sobre as principais modalidades de renúncias tributárias, como isenções, deduções, reduções de alíquotas e abatimentos, buscando compreender o contexto mais amplo de acumulação do capital no qual se inserem, e se, de fato, contribuíram para o crescimento e a diversificação da economia, compensando a perda arrecadatória, ou se apenas garantiram a apropriação privada de capitais sem quaisquer contrapartidas econômicas ou sociais. Por fim, foram analisados os dados mais recentes sobre as renúncias tributárias, avaliando seu crescimento em relação a outros indicadores macroeconômicos como o Produto Interno Bruto (PIB) e a arrecadação tributária.

No Capítulo 3, foi realizada uma análise das implicações das renúncias tributárias no financiamento das políticas sociais, buscando responder se essas desonerações têm fortalecido a garantia de direitos ou contribuído para seu desmonte. Inicialmente, foi feita uma distinção entre os tipos de tributos desonerados, verificando se as contribuições sociais — destinadas ao financiamento da seguridade — são mais afetadas do que os impostos gerais. Em seguida, foi analisada a evolução do financiamento das políticas sociais entre 2015 e 2022, contrastando o desfinanciamento via orçamento direto com o crescimento dos gastos tributários. Por fim, foi examinada a destinação setorial dessas renúncias nas políticas sociais de assistência social, educação e saúde, a fim de identificar possíveis processos de privatização das políticas sociais por meio de incentivos fiscais.

Dante desse panorama, este trabalho busca evidenciar que as renúncias tributárias não são meramente um instrumento técnico da política fiscal, mas uma expressão das relações de poder e das contradições estruturais do capitalismo dependente brasileiro. A pesquisa pretende contribuir para o debate sobre a necessidade de uma reforma tributária progressiva, capaz de assegurar o financiamento das políticas sociais e a construção de um Estado de bem-estar social que atenda às necessidades da classe trabalhadora. Além da necessidade de uma revisão dos chamados gastos tributários (renúncias) em curso que acabam por desfinanciar a provisão direta (estatal) dos serviços públicos essenciais. Assim, espera-se que este estudo forneça

subsídios para a formulação de estratégias que promovam justiça social e o fortalecimento do fundo público como instrumento garantidor de direitos e da soberania nacional.

## **CAPÍTULO 1: FUNDO PÚBLICO, TRIBUTAÇÃO E FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988**

A Constituição Federal de 1988 representou um marco ao instituir um sistema de seguridade social no Brasil, baseado nos princípios da universalidade, equidade e diversificação da base de financiamento, buscando garantir um modelo de proteção social ampliado. No entanto, sua efetivação tem sido continuamente tensionada pelas contradições do capitalismo dependente brasileiro, que, mesmo após o fim da ditadura empresarial-militar, manteve o controle do fundo público sob a hegemonia da burguesia nacional, agora reconfigurado pelo padrão de acumulação neoliberal. A transição política da década de 1980 não rompeu com os interesses patrimonialistas do grande capital na gestão do Estado. Ao contrário, aprofundou a subordinação da política econômica às exigências do mercado financeiro e a regressividade da carga tributária, garantindo a apropriação do fundo público para fins de acumulação capitalista, em detrimento das demandas da classe trabalhadora por políticas redistributivas. A análise deste processo se fundamenta nos aportes teóricos de Behring (2021) e Salvador (2010), que elucidam o papel do fundo público na reprodução do capital e da força de trabalho, apontando suas implicações para as políticas sociais.

A discussão inicia-se com um panorama da formação social brasileira, destacando as particularidades que distinguem o país das demais nações capitalistas, desde o processo colonial até a transição do trabalho escravo para o assalariamento, demonstrando como o desenvolvimento capitalista no Brasil revela uma combinação entre o moderno e o arcaico, com expressões múltiplas da questão social que refletem a permanência do caráter dependente e conservador do desenvolvimento nacional (Fernandes, 2006; 2008).

Outro elemento central abordado no capítulo é a regressiva carga tributária brasileira: incidindo predominantemente sobre o consumo, ela onera desproporcionalmente mais os contribuintes de menor renda enquanto desonera os contribuintes de alta renda e o capital. Essa estrutura tributária, além de favorecer as elites brasileiras, também induz a remessa de lucros e dividendos ao exterior, garantindo a rotação do capital nos grandes centros de acumulação do capital, ao incidir pouco ou quase nada sobre a renda e o patrimônio. Rezende (2023) argumenta que essa configuração tributária compromete a capacidade do Estado de promover políticas redistributivas eficazes, ao passo que a resistência das elites econômicas à adoção de um sistema progressivo limita a ampliação dos recursos para as políticas sociais. Dessa forma, a concessão contínua de privilégios fiscais a determinados setores da sociedade fragiliza ainda

mais o financiamento da seguridade social e aprofunda as desigualdades sociais, dificultando a construção de um sistema de proteção social universal.

Nos últimos anos, o fundo público brasileiro tem sido progressivamente reconfigurado em um cenário de financeirização da economia e ajuste fiscal permanente (Behring, 2019; Salvador, 2010). Medidas como a Desvinculação de Receitas da União (DRU), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Emenda Constitucional 95/2016 (Teto de Gastos) e o Novo Arcabouço Fiscal (LCP 200/20023) consolidaram o redirecionamento dos recursos públicos para atender às demandas do mercado financeiro, restringindo a capacidade do Estado de investir em serviços essenciais para a população. A análise do ajuste fiscal permanente e seus impactos na política social é abordada de maneira complementar por diferentes autores. Saad-Filho e Moraes (2018) demonstram como a crescente dependência dos recursos públicos em relação aos fluxos financeiros internacionais têm direcionado a política fiscal para a priorização do pagamento da dívida pública e para a geração de superávits primários. Boito Jr. (2007), por sua vez, explora a hegemonia do capital financeiro no bloco no poder, evidenciando como essa fração de classe impõe limites à expansão das políticas sociais e reconfigura o papel do Estado em função dos interesses dos investidores. Já Mulatinho (2016) analisa as consequências desse processo na estrutura das políticas sociais, demonstrando como a lógica de focalização e privatização tem substituído progressivamente o papel do Estado na provisão de direitos, fortalecendo parcerias público-privadas e transferindo responsabilidades para o setor privado.

Diante desse cenário, este capítulo busca demonstrar como as escolhas políticas e econômicas no Brasil pós-1988 têm impactado a concretização dos direitos sociais previstos na Constituição, evidenciando as contradições entre a busca pelo ‘equilíbrio’ fiscal e a satisfação das necessidades da população. O debate apresentado pretende contribuir para uma compreensão crítica acerca dos desafios e limites do financiamento das políticas sociais em um contexto de austeridade<sup>1</sup> fiscal, evidenciando o papel do fundo público na reprodução do capital e das desigualdades sociais no país.

---

<sup>1</sup>Para Mattei (p. 18, 2023), o *efeito austeridade* corresponde ao “inevitável sofrimento público que se segue quando nações e Estados cortam benefícios públicos em nome da solvência econômica e da indústria privada. Embora essas políticas de austeridade possam não ser identificadas pelo nome, elas salientam os tropos mais comuns da política contemporânea: cortes orçamentários (especialmente em gastos com bem-estar social, como educação pública, serviços de saúde, moradia e auxílio-desemprego), tributação regressiva, deflação, privatizações, arrocho salarial e desregulamentação das relações trabalhistas.”

## 1.1. BREVE PANORAMA SOBRE A FORMAÇÃO SOCIAL BRASILEIRA

Fruto das grandes navegações promovidas pela metrópole portuguesa no século XV, o “descobrimento” e a constituição do Brasil, como o entendemos hoje, tem suas raízes no passado colonial, um período em que as dinâmicas socioeconômicas foram rigidamente estruturadas para atender aos interesses estrangeiros. Diferentemente de outras nações, cujos processos de formação envolveram o desenvolvimento de economias internas, o território brasileiro foi, por grande parte de sua história, um espaço de exploração predatória de recursos naturais — do pau-brasil ao ouro — e de exploração do trabalho, sustentada pelo tráfico forçado de milhões de africanos escravizados. Embora essa dinâmica fosse uma realidade em toda a América, no Brasil, a dependência do trabalho escravizado atingiu níveis extraordinários, refletidos no expressivo contingente de africanos trazidos à força para o território brasileiro<sup>2</sup>.

A abolição formal da escravidão, em 1888, longe de representar uma ruptura definitiva com esse passado marcado pela violência, evidenciou a contradição fundamental do Estado brasileiro moderno: omisso na universalização do trabalho assalariado e dos direitos de cidadania dele decorrentes, mas diligente na manutenção da ordem e na proteção da propriedade das elites. Esse paradoxo manifesta-se nas lutas sociais que, desde o século XIX, buscam afirmar demandas populares em meio a um contexto de *resistência sociopática à mudança*<sup>3</sup>, inerente a um pacto oligárquico que perpetua obstáculos históricos ao avanço da igualdade social.

Essa contradição se manifesta de forma contundente na recusa sistemática do Estado em implementar uma reforma agrária ampla, que, caso fosse efetivada, modernizaria os arcaicos latifúndios em terras produtivas, na posse daqueles que fariam emergir, no Brasil, o protótipo de um forte mercado interno, capaz de desenvolver o capitalismo concorrencial, promovendo a distribuição histórica da terra e garantindo os *mínimos sociais*<sup>4</sup> à maioria da população. No entanto, a transição do trabalho escravizado para o assalariado, no Brasil, ocorreu sem qualquer reconfiguração da estrutura fundiária, negando à ampla maioria da

---

<sup>2</sup>“No continente americano, o Brasil foi o país que importou mais escravos africanos. Entre os séculos XVI e meados do XIX, vieram cerca de 4 milhões de homens, mulheres e crianças, o equivalente a mais de um terço de todo comércio negreiro. Uma contabilidade que não é exatamente para ser comemorada.” Fonte: IBGE (2000).

<sup>3</sup>Conceito defendido por Florestan Fernandes em 1968 no seu livro Sociedade de classes e subdesenvolvimento.

<sup>4</sup>Concepção das necessidades básicas da classe trabalhadora adotada atualmente pela política de assistência social no Brasil.

população (negra, descendente de libertos e escravizados<sup>5</sup>) o acesso à terra — e, por consequência, à moradia, à renda, ao trabalho e ao consumo — conformando a marginalização econômica e social da nascente classe trabalhadora brasileira, impedindo a expansão dos direitos de cidadania e aprofundando o fosso das desigualdades sociais que caracteriza o país até a atualidade.

Ao restringir o acesso à terra apenas àqueles que pudessem adquiri-la por meio da compra, a Lei de Terras de 1850 consolidou, de forma estruturante, a exclusão desses trabalhadores das dinâmicas econômicas formais, impedindo seu acesso aos meios de produção e forçando-os a aceitar condições degradantes de trabalho. Essa exclusão forçada aumentou a concentração fundiária e acelerou o êxodo rural, induzindo um rápido processo de urbanização, em que as massas, ao migrarem para as cidades, se depararam com um mercado de trabalho precário, caracterizado por baixos salários, instabilidade e segregação socioespacial. Sem políticas de reforma agrária ou urbana, a população negra foi sistematicamente marginalizada, sendo obrigada a ocupar áreas periféricas, como morros, cortiços e vilas, onde a informalidade e a ausência de infraestrutura básica se tornaram permanentes.

Segundo Fernandes (2006), a *revolução burguesa*<sup>6</sup> ocorreu de forma lenta e gradual no Brasil, garantindo a manutenção do poder da elite agrário-exportadora e perpetuando a condição de subalternidade da classe trabalhadora. Dessa forma, o Estado brasileiro se consolidou como um agente indutor das desigualdades sociais, utilizando mecanismos de repressão e controle para inviabilizar reformas estruturais que pudessem alterar a distribuição da riqueza produzida no país e o acesso à terra. A perpetuação desse modelo excludente manteve o país aprisionado às determinações históricas do período colonial, impedindo o avanço em direção a uma sociedade minimamente justa e mais igualitária.

O desenvolvimento capitalista no Brasil apresenta, para Fernandes (2008), uma natureza distinta daquela observada nas revoluções burguesas clássicas, que promoveram a ruptura com regimes arcaicos nos países de capitalismo central. Enquanto por um lado, a

---

<sup>5</sup>“O Censo de 1872 encontrou no país quase 10 milhões de “almas” (mais precisamente, 9.930.478). [...] Pela contagem feita no Segundo Reinado, havia no território nacional 1,5 milhão de escravizados (15% dos habitantes), entre africanos e brasileiros. Esse foi o único recenseamento realizado na vigência da escravidão. Do total da população, 58% foram declarados pretos ou pardos, 38% apareceram como brancos e 4% foram descritos como indígenas.” Fonte: Agência Senado <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/1o-censo-do-brasil-feito-ha-150-anos-contou-1-5-milhao-de-escravizados>

<sup>6</sup>Na leitura de Fernandes (2006), a revolução burguesa no Brasil foi uma revolução passiva, ou seja, ocorreu sem uma ruptura estrutural com o passado, resultando em uma modernização conservadora que manteve as desigualdades sociais e econômicas. Ele também enfatiza que essa dinâmica de subordinação interna e externa impede o país de alcançar uma verdadeira autonomia e desenvolvimento soberano. Essa análise dialoga com a teoria da dependência e reforça a ideia de que o capitalismo periférico brasileiro se constituiu em função dos interesses do capitalismo internacional, perpetuando as particularidades observadas no âmbito nacional..

consolidação do modo de produção capitalista representou a superação da fragilidade dos regimes políticos à época, nos países centrais, por outro, ela significou a legitimação da violência, da pilhagem de riquezas, da superexploração da força de trabalho e da manutenção da informalidade nas relações trabalhistas nos países periféricos dependentes. Sob a hegemonia de alianças entre as elites nacionais e o imperialismo, essa transformação na esfera produtiva não apenas preservou, mas aprofundou as desigualdades que caracterizam o atraso do país. Orientado por interesses exógenos, esse modelo consolidou a posição subalterna do Brasil na divisão internacional do trabalho, reforçando sua condição periférica no sistema capitalista. Dessa maneira, o desenvolvimento do capitalismo em escala global ocorreu de forma *desigual e combinada*<sup>7</sup>, perpetuando padrões históricos de exclusão e concentração de riqueza que ainda hoje definem a realidade nacional.

As elites dirigentes, empenhadas na manutenção de seus privilégios, obstruíram quaisquer mudanças estruturais que pudessem reverter esse cenário excluente. Assim, em vez de promover uma revolução — propriamente dita —, o desenvolvimento do capitalismo no Brasil se deu por meio de uma modernização conservadora, que manteve intactas as relações de dependência e exploração, garantindo a perpetuação das desigualdades sociais e regionais no território nacional.

Impulsionado entre as décadas de 1930 e 1980, o processo de industrialização promovido no Brasil ocorreu de forma tardia e subordinada, refletindo uma profunda dependência do capital monopolista<sup>8</sup> internacional, que já havia consolidado seu domínio sobre os mercados globais, limitando o desenvolvimento de empresas nacionais competitivas. A ausência de uma política tributária progressiva e eficaz impediu que os ganhos produtivos dessa industrialização fossem revertidos no aumento da qualidade de vida da classe trabalhadora (Rezende, 2023). Diante disso, o Estado assumiu um papel central na indução à acumulação capitalista, ao passo que negligenciava os trabalhadores informais e reprimia sistematicamente as lutas sociais e a organização popular — que enfrentavam os interesses patrimoniais —, mantendo as estruturas de superexploração intactas.

---

<sup>7</sup>Para Michael Löwy (1998, p.73), “a teoria do desenvolvimento desigual e combinado é interessante não apenas por sua contribuição à reflexão sobre o imperialismo, mas também como uma das tentativas mais significativas de romper com o evolucionismo, a ideologia do progresso linear e o euro-centrismo. Segundo Ernst Mandel, trata-se provavelmente da maior contribuição de Trotsky à teoria marxista.”

<sup>8</sup>De acordo com Netto (2007, p.19), “trata-se do período histórico em que ao capitalismo concorrencial sucede o capitalismo dos monopólios, articulando o fenômeno global que, especialmente a partir dos estudos lenineanos, tornou-se conhecido como o estágio imperialista.”

O golpe empresarial-militar de 1º de abril de 1964 aprofundou as contradições da formação social brasileira, consolidando um modelo de desenvolvimento econômico excludente e concentrador de riquezas. Sob a égide de um Estado autocrático e *supostamente nacional-desenvolvimentista*<sup>9</sup>, o intenso desenvolvimento das forças produtivas voltou-se prioritariamente para a substituição de importações. Ao mesmo tempo, a política econômica adotada nesse período privilegiou o fortalecimento do setor financeiro, a ampliação da dívida pública e a transferência massiva de recursos do fundo público para grandes conglomerados nacionais e internacionais.

A burguesia nacional, historicamente incapaz de articular um projeto de desenvolvimento inclusivo que promovesse a universalização dos direitos e a superação das desigualdades estruturais, consolidou o modelo de modernização conservadora, sustentado pela concentração fundiária, pelo arrocho salarial e pela repressão sistemática aos movimentos populares. Diferentemente das experiências de reformas sociais ocorridas nos continentes norte-americano e europeu, inspiradas no *modelo fordista-keynesiano*<sup>10</sup>, em que buscou-se alcançar o pleno emprego, o Brasil manteve-se preso a uma lógica de exploração predatória de sua classe trabalhadora, reforçando a precariedade do padrão de trabalho e renda no país. Esse modelo, caracterizado pela heteronomia política, cultural e científica, reforçou a dependência estrutural do país e perpetuou sua posição subalterna na divisão internacional do trabalho.

Por meio da coerção e/ou cooptação de organizações sindicais, da criminalização da atuação partidária e revolucionária, da perseguição, tortura e assassinato de diversos líderes da oposição, os regimes autoritários que incorporaram as bases para o desenvolvimento capitalista no Brasil estabeleceram limites rígidos às lutas sociais. Desta forma, promoveram uma urbanização excludente e consolidaram o funcionamento de uma burocracia estatal fortemente

---

<sup>9</sup>Embora tenha promovido a industrialização e grandes projetos de infraestrutura com forte intervenção estatal, esse modelo manteve uma profunda dependência do capital estrangeiro e uma subordinação à economia global. O crescimento econômico desse período, exemplificado pelo “milagre econômico” (1968-1973), ocorreu à custa do arrocho salarial e da concentração de renda, ampliando as desigualdades sociais e restringindo a autonomia do país. Diferentemente de um verdadeiro projeto nacional-desenvolvimentista, que pressupõe fortalecimento da indústria nacional com distribuição de renda e soberania econômica, o modelo adotado favoreceu a integração subordinada ao mercado internacional e o endividamento externo, beneficiando o grande capital em detrimento do desenvolvimento autônomo e inclusivo.

<sup>10</sup>Para Behring e Boschetti (2008, p.86), “a política keynesiana [...], a partir da ação do Estado, de elevar a demanda global, antes de evitar a crise, vai amortecê-la através de alguns mecanismos, que seriam impensáveis pela burguesia liberal *stricto sensu*. São eles: a planificação indicativa da economia, na perspectiva de evitar os riscos de amplas flutuações periódicas; a intervenção na relação capital/trabalho através da política salarial e do ‘controle de preços’; a distribuição de subsídios; a política fiscal; a oferta de créditos combinada a uma política de juros; e as políticas sociais. Esse conjunto de estratégias e técnicas anticíclicas, realizadas pelos poderes públicos, objetiva conter a queda da taxa de lucros (Braz e Netto, 2006), obtendo, com isso, algum controle sobre o ciclo do capital.”

voltada aos interesses burgueses, garantindo, finalmente, condições favoráveis à aceleração do ciclo de acumulação do capital à nível mundial. De acordo com Saad Filho e Morais (2018, p. 47),

o golpe de 1964 não representou meramente a captura do Executivo por forças conservadoras ameaçadas pelo avanço do reformismo. Ele derivou de uma aliança emergente entre o capital industrial interno, o capital externo, os proprietários de terras tradicionais e a classe média urbana. Esses setores convergiram em torno da noção de que a reprodução dos padrões tradicionais de dominação era incompatível com as reformas de Goulart. A elite escolheu, em vez disso, uma integração mais profunda com o capital externo e a economia global liderada pelos Estados Unidos, gerenciada por um 'forte' regime burocrático-autoritário.

Com a crise mundial do capital na década de 1970, o esgotamento do padrão de acumulação baseado na industrialização por substituição de importações e o aumento vertiginoso da inflação, a ditadura empresarial-militar entrou em um período de desgaste. À medida que as contradições desse modelo se tornaram mais evidentes, crescia o repúdio da opinião pública em relação aos sucessivos escândalos de corrupção e às sistemáticas violações dos direitos humanos, que, até então, haviam sido amplamente ofuscadas pelo discurso triunfalista do chamado 'milagre econômico'. Esse cenário evidenciou os limites do desenvolvimento econômico autoritário, expondo as fragilidades estruturais do regime e ampliando as pressões sociais pela redemocratização (Saad Filho; Morais, 2018).

Nascente destas contradições, e de um amplo movimento de luta pela redemocratização, os movimentos sociais de caráter popular passaram a mobilizar diversos segmentos da sociedade brasileira em torno da reivindicação de direitos civis, políticos e sociais, e da construção de um projeto societário democrático e popular. Segundo Elias (2019, p.11),

os movimentos populares adquiriram importância no contexto político brasileiro desde o período da década de 1980, devido ao acúmulo de lutas e enfrentamentos vivenciados juntamente com os movimentos sindicais durante a ditadura civil-militar. Nesse sentido, destacamos o papel protagonista que esses movimentos (movimento feminista, negro, ambientalista, de diversidade sexual, de luta por moradia, de luta pela terra e pela reforma agrária, indígena, estudantil, dentre outros) desempenharam no período de redemocratização entre 1979 e 1985 e durante a Assembleia Constituinte que resultou na Constituição de 1988, em que inúmeros direitos de cidadania e serviços públicos foram reconhecidos e regulamentados no país.

A Constituição Federal (CF) de 1988, marco da Nova República, representou um avanço significativo para a classe trabalhadora ao consolidar a responsabilidade do Estado na garantia de direitos sociais fundamentais, como o acesso ao trabalho, à renda, à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer, entre outros. Neste cenário, a nova Constituição estabeleceu a segurança social como um direito fundamental, pautada nos princípios de universalidade e equidade. Esse marco constitucional representou um avanço significativo ao reconhecer a necessidade de proteção social abrangente, garantindo o acesso universal aos serviços

essenciais a grupos sociais nunca reconhecidos pelo Estado brasileiro<sup>11</sup>. De acordo com o art. 194 (Brasil, 1988),

A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - universalidade da cobertura e do atendimento;

II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;

V - equidade na forma de participação no custeio;

VI - diversidade da base de financiamento, identificando-se, em rubricas contábeis específicas para cada área, as receitas e as despesas vinculadas a ações de saúde, previdência e assistência social, preservado o caráter contributivo da previdência social;

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

Para financiar as políticas de saúde, assistência social e previdência, foi instituído o Orçamento da Seguridade Social (OSS), com uma base diversificada de arrecadação que garantiria, em tese, a sustentabilidade de um sistema universal. Conforme estabelecido pelo art. 195 (Brasil, 1988),

A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

b) a receita ou o faturamento;

c) o lucro;

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, podendo ser adotadas alíquotas progressivas de acordo com o valor do salário de contribuição, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social;

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

Apesar dos avanços legais proporcionados pela Constituição Federal de 1988, a implementação do modelo de seguridade social enfrentou desafios significativos, não apenas

---

<sup>11</sup>Entre eles, destacam-se os trabalhadores rurais, que passaram a ter direito à aposentadoria mesmo sem contribuições regulares; pessoas idosas e com deficiência em situação de vulnerabilidade, amparadas pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC); mulheres de baixa renda, por meio de benefícios de proteção à maternidade; povos indígenas e comunidades tradicionais, com acesso a políticas diferenciadas de saúde e assistência; e a população em extrema pobreza, que teve seus direitos reconhecidos com a institucionalização da assistência social como direito e não mais como ação assistencialista. Essas mudanças refletiram o princípio da universalidade da seguridade social, visando reduzir desigualdades estruturais e garantir cidadania social a segmentos antes invisibilizados pelo Estado.

pela ausência de um sistema tributário progressivo, mas também pelos recorrentes ataques ao seu financiamento. A estrutura tributária manteve-se refratária à redistribuição de renda, perpetuando um modelo regressivo que penaliza as camadas mais pobres da população. A descentralização da arrecadação de impostos, uma das mudanças mais significativas promovidas pela redemocratização, resultou no aumento da participação dos estados e municípios na gestão dos recursos, ao passo que reduziu a parcela de receitas administradas pela União, o que, em muitos casos, implicou em desafios adicionais para o financiamento adequado das políticas públicas. Segundo Rezende (2023), as grandes fortunas permaneceram intocadas e diversas propostas para tornar o sistema tributário brasileiro mais progressivo foram rejeitadas pela Assembleia Constituinte.

Ademais, o financiamento das políticas sociais e a capacidade do Estado de induzir o desenvolvimento econômico foram progressivamente limitados pela reestruturação produtiva e pela reforma do aparelho do Estado, que, a partir da década de 1990, tem promovido profundas alterações no padrão de acumulação do capital no Brasil<sup>12</sup>. Desde então, a industrialização entrou em declínio, o papel do Estado no planejamento econômico foi substancialmente reduzido e a economia passou por um amplo processo de abertura ao mercado internacional, marcado pela financeirização. Articulado por instituições financeiras globais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM) e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, o Consenso de Washington (1989) impôs aos países em desenvolvimento — especialmente os latino-americanos — a adoção de um modelo econômico pautado no ajuste fiscal permanente. Inversamente à provisão dos direitos de cidadania conquistados pela Constituição, os governos federais eleitos “democraticamente” pós-Constituição Federal de 1988 alicerçaram transformações societárias que alteraram profundamente a relação entre capital e trabalho no país. De acordo com Mulatinho (2016, p. 207),

a consagração desse projeto, que se alicerça no individualismo, vai culminar em um arrefecimento, ao menos parcial, do motor da cidadania nacional, que esteve, no período da democratização e nos anos que se seguiram, tão acelerado. Dessa forma, percebe-se que a influência do neoliberalismo no Brasil promoveu um esvaziamento do caráter conflitivo inerente à cidadania ao promover a ressignificação de seu conceito, de modo a promover o aprisionamento da cidadania o que pode ter como consequência o esvaziamento da democracia nacional.

Para Saad Filho e Morais (2018), pelo contrário da implementação de um Estado de bem-estar social no país, a transição democrática tornou hegemônica a concepção tecnocrata e neoliberal da gestão do Estado — despreocupada com a garantia dos direitos sociais

---

<sup>12</sup> Tema que será abordado no próximo capítulo

estabelecidos pela CF 88, mas atuante quanto à manutenção dos padrões de desigualdade dos sistemas de acumulação anteriores. Embora a nova Constituição tenha representado um marco para a universalização de direitos, as contradições do capitalismo dependente brasileiro limitaram sua implementação efetiva. A pressão de interesses econômicos, especialmente a partir da década de 1990, impôs uma agenda neoliberal que restringiu a capacidade do Estado de financiar a Seguridade Social, mantendo também a lógica regressiva do sistema tributário. Essas questões serão abordadas nas próximas seções, que discutirão o papel do fundo público e da tributação na reprodução do capitalismo dependente brasileiro assim como o regime de ajuste fiscal permanente e a financeirização das políticas sociais neste contexto neoliberal.

## 1.2. FUNDO PÚBLICO E TRIBUTAÇÃO NO CAPITALISMO DEPENDENTE BRASILEIRO

Como discutido na seção anterior, a trajetória de desenvolvimento nacional foi marcada pela manutenção de uma estrutura social, política e econômica excludente, na qual a definição das ações do Estado quase sempre atendeu, prioritariamente, aos interesses das elites em detrimento da maioria da população. Inserido nessa lógica, o fundo público brasileiro tem desempenhado um papel central na reprodução do capital, e consequentemente, no tratamento das expressões da questão social<sup>13</sup> que desaguam das relações sociais capitalistas, priorizando a acumulação em detrimento da distribuição de riqueza, e reforçando a dependência à revelia de um projeto de desenvolvimento verdadeiramente soberano. Aqui, a análise do fundo público não se restringe à compreensão meramente técnica de gestão, mas também compreende todo o campo de disputa entre interesses antagônicos que buscam influenciar a definição das prioridades. Sua aplicação expressa, portanto, a *correlação de forças*<sup>14</sup> em uma sociedade capitalista em que o uso e a destinação dos recursos arrecadados pelo Estado refletem o grau de organização e mobilização da classe trabalhadora em desafiar a sanha do capital.

A análise da categoria fundo público, conforme descrita por Salvador (2010), é fundamental para compreender a extensão do poder de intervenção do Estado na economia e na sociedade, desmistificando discursos que buscam minimizar sua centralidade no debate político. De acordo com o autor, o fundo público “envolve toda a capacidade de mobilização

---

<sup>13</sup>De acordo com Iamamoto (2003, p.27) é o “conjunto de expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade”.

<sup>14</sup>Categoría marxiana utilizada para demonstrar que a luta de classes ora favorece o capital, ora favorece o trabalho, a depender do avanço na capacidade de organização e influência nas decisões do Estado por parte de cada uma das classes sociais.

de recursos que o Estado possui para intervir na economia, seja por meio das empresas estatais, pelo uso de políticas monetária e fiscal, ou através do orçamento público" (Salvador, 2015, p.11). Ou seja, esse conceito nos permite não apenas avaliar o impacto direto da política fiscal no financiamento das políticas sociais, mas também compreender o papel estratégico do Estado na reprodução do capital e na manutenção das relações de dependência que caracterizam a formação social brasileira. Dentro dessa perspectiva, o fundo público exerce diversas funções na economia, como o financiamento do investimento capitalista, a garantia da execução de políticas sociais, o investimento em infraestrutura, pesquisa e inovação, além do repasse de recursos a uma classe rentista, por meio de juros e amortização da dívida pública (Salvador, 2015).

Composto por todos os recursos financeiros arrecadados e administrados pelo Estado brasileiro, o fundo público provém de diversas fontes, que são destinadas ao financiamento das políticas públicas e ao funcionamento da máquina estatal. Esses recursos têm origem principalmente na tributação, que inclui impostos, taxas e contribuições sociais, como as destinadas à seguridade social. Além disso, o Estado também obtém receitas por meio de operações de crédito no mercado financeiro, como a emissão de títulos da dívida pública, e de fontes não tributárias, como royalties da exploração de petróleo e gás, e dividendos de empresas estatais.

Segundo Behring (2019), o fundo público representa uma parcela da mais-valia socialmente produzida, apropriada pelo Estado por meio de impostos, contribuições e taxas. Seu papel no capitalismo contemporâneo revela uma contradição central: enquanto de um lado é mobilizado para a reprodução ampliada do capital, atuando como suporte ao mercado em momentos de crise, por outro, assiste-se a um desvio estruturante que, ao longo dos anos, reduz progressivamente os investimentos destinados à reprodução da força de trabalho, resultando na precarização das políticas sociais.

Conforme discutido por Behring (2021) e Salvador (2010), no Brasil, o fundo público tem sido apropriado pelo capital (nacional e estrangeiro), com a primazia das demandas do mercado sobre as necessidades do trabalho. A lógica predominante na gestão dos recursos públicos tem induzido a acumulação de forma sangrenta, agudizando a exploração da classe trabalhadora e negando o amparo aos mais vulneráveis, consolidando um modelo de Estado que, ao invés de atender, também, ao interesse coletivo, tem, cada vez mais, favorecido os interesses do capital monopolista, negligenciando os mínimos sociais aos trabalhadores (Behring, 2021). Em contraste, nos países centrais, o fundo público apresenta uma forte capacidade de indução e controle do desenvolvimento econômico, preservando a soberania

nacional e garantindo à classe trabalhadora um padrão de bem-estar social inexistente fora dos grandes centros de acumulação do capital.

Essa tendência de apropriação do fundo público tem se manifestado historicamente por diversos motivos, destacando-se três aspectos que abordaremos aqui: primeiro, pela manutenção de um sistema tributário regressivo, marcado pela elevada tributação sobre o consumo enquanto a renda e o patrimônio permanecem subtributados (Rezende, 2023); segundo, pela remessa de mais-valia ao exterior, que drena recursos fundamentais ao financiamento das políticas sociais e ao desenvolvimento nacional, transferindo-os na forma de lucros, juros e *royalties* (Marini, 2012); e, por fim, pelo crescimento da despesa com o pagamento de juros, encargos e amortização da dívida pública acima do crescimento da despesa com políticas sociais (Salvador, 2010).

Conforme abordado por Salvador (2010) e Rezende (2023), o fundo público brasileiro é caracterizado por um sistema tributário que impõe uma carga desproporcional aos trabalhadores que destinam uma parcela significativa de sua renda ao pagamento de tributos indiretos, incidentes principalmente sobre o consumo.<sup>15</sup> Em contrapartida, os contribuintes de renda alta são relativamente pouco onerados, devido à baixa incidência tributária sobre renda e patrimônio. Segundo Rezende (p. 425, 2023), entre 2002 e 2019, “a tributação sobre o consumo é a mais significativa, representando em média 62,9% da arrecadação total no período analisado. Esta é seguida pela tributação sobre a renda, a qual representou em média a participação de 28,3% na arrecadação total, inclusa a CSLL, o equivalente a 8,7% do PIB”.

Cabe destacar que, além da elevada concentração da carga tributária sobre o consumo — em detrimento da tributação sobre a renda e o patrimônio —, mesmo quando se observa a incidência dos tributos sobre a renda, verifica-se que essa recai, em grande medida, sobre os trabalhadores de baixa e média renda, enquanto os contribuintes mais ricos permanecem amplamente isentos, especialmente devido à subtributação de lucros e dividendos e à ampla gama de rendimentos classificados como isentos ou não tributáveis. De acordo com Rezende (p. 458, 2023),

a faixa de renda dos que recebem acima de 320 salários-mínimos mensais, o que correspondeu a um rendimento médio de R\$ 14 milhões por 26.161 declarantes do IRPF em 2019, correspondeu a 0,08% do universo de declarantes, teve 70,7% dos seus rendimentos isentos, ao mesmo tempo que seu rendimento tributável líquido foi

---

<sup>15</sup>Considerando que os contribuintes de alta renda destinam apenas parcela de seus rendimentos ao consumo - aplicando expressivos montantes em investimentos financeiros com retornos elevados garantidos pelas altas taxas de juros -, enquanto os contribuintes de baixa renda comprometem a totalidade de seus proventos em despesas essenciais para subsistência, evidencia-se o caráter regressivo de um sistema tributário que incide predominantemente sobre o consumo, penalizando desproporcionalmente as camadas mais pobres da população.

de 6,8%. Ao mesmo tempo, quem recebe de 1 a 2 salários-mínimos teve um rendimento tributável líquido de 67,6%, com apenas 14% de rendimentos isentos.

A estrutura tributária brasileira apresenta ainda outra distorção significativa com a ínfima participação da tributação sobre patrimônio, que correspondeu a apenas 4,6% da carga tributária total nas últimas duas décadas (Rezende, 2023, p. 424). Essa subtributação dos ativos patrimoniais decorre principalmente do Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD), cujas alíquotas variam entre meros 1% e 8% – valores significativamente inferiores aos praticados em países com sistemas tributários mais progressivos –, somada à quase irrelevância do Imposto Territorial Rural (ITR) na arrecadação nacional, responsável por apenas 0,6% do total entre 2015 e 2019, reflexo tanto de alíquotas reduzidas quanto de graves problemas de fiscalização (Rezende, 2023, p. 424). Essa configuração perpetua um círculo vicioso de concentração de riqueza, onde a menor tributação sobre patrimônio reforça a desigualdade ao permitir a acumulação intergeracional de riqueza sem a devida contrapartida fiscal, exacerbando as assimetrias sociais e comprometendo o potencial redistributivo do Sistema Tributário Nacional.

Diante deste cenário, as sucessivas reformas tributárias implementadas no Brasil revelam uma clara opção política por manter a estrutura regressiva do sistema. Como demonstra Rezende (2023), essas modificações não apenas falharam em promover a universalização do acesso a bens de consumo ou em implementar mecanismos efetivos de redistribuição de renda, como agravaram o caráter regressivo da tributação, ampliando o ônus sobre a classe trabalhadora. Paralelamente, essas reformas mostraram-se incapazes de enfrentar os problemas estruturais do mercado de trabalho - especialmente a elevada informalidade - ou de superar a lógica assistencialista que determina a prestação de serviços públicos essenciais. Essa dupla limitação – na esfera tributária e na proteção social – constitui um obstáculo fundamental para a construção efetiva de um Estado de bem-estar social no país, perpetuando um modelo que privilegia a acumulação de capital em detrimento da redução das desigualdades sociais.

Além da regressividade tributária, o fundo público brasileiro também é caracterizado pela contínua transferência de mais-valia ao exterior, evidenciando sua dependência em relação às potências hegemônicas. Recursos essenciais, que poderiam ser utilizados no financiamento de políticas públicas e no fortalecimento do desenvolvimento nacional, são sistematicamente drenados na forma de lucros, juros e royalties destinados a empresas transnacionais (Marini, 2012). Esse processo limita a capacidade do Estado de implementar projetos que promovam a soberania, aprofundando os laços de dependência com os países centrais, perpetuando uma

lógica subordinada que inviabiliza a construção de um modelo de desenvolvimento autônomo e sustentável.

Essa estrutura tributária regressiva perpetua as desigualdades sociais e limita a arrecadação necessária para financiar adequadamente as políticas sociais (Rezende, 2023; Salvador, 2010). A contradição entre a garantia constitucional de direitos e a estrutura tributária regressiva evidencia a incapacidade do Estado brasileiro em realizar uma verdadeira reforma tributária que seja possível romper com a lógica da concentração de renda e assegurar recursos suficientes para a universalização das políticas sociais.

Além disso, segundo Salvador (2010), o Orçamento da Seguridade Social (OSS) tem sido severamente fragilizado por sucessivos mecanismos de desvinculação de receitas desde sua criação, como o Fundo Social de Emergência (FSE), posteriormente transformado em Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), e mais tarde consolidado na Desvinculação das Receitas da União (DRU). Paralelamente, a desregulamentação das relações de trabalho e o crescimento das relações informais de trabalho durante a década de 1990 reduziram drasticamente as contribuições previdenciárias e sociais, comprometendo a arrecadação e o financiamento da seguridade social nos termos do artigo 195 da CF. Somam-se a esses fatores as renúncias tributárias, que, ao privilegiarem setores econômicos específicos, restringem ainda mais os recursos disponíveis para a seguridade social, resultando em um ciclo contínuo de subfinanciamento e desfinanciamento que impedem a consolidação dos direitos sociais constitucionalmente previstos.

Portanto, a insuficiência de recursos destinados à seguridade social tem levado à deterioração dos serviços públicos de saúde, assistência e previdência, comprometendo o atendimento às necessidades básicas da população (Boschetti; Teixeira, 2019). O subfinanciamento crônico tem provocado a sobrecarga dos serviços públicos, resultando em longas filas, precarização das condições de trabalho e desassistência às populações mais vulneráveis. A ausência de investimentos adequados inviabiliza a implementação de políticas de caráter universal e de qualidade.

Dessa forma, a financeirização e o ajuste fiscal permanente não apenas reduzem os recursos disponíveis para políticas essenciais, mas também transformam a própria natureza da política social, restringindo seu alcance e submetendo sua lógica às dinâmicas do mercado (Behring, 2019). Isso resulta na fragmentação das políticas públicas, na ampliação das desigualdades e na perpetuação da precariedade dos serviços prestados à população mais vulnerável, reforçando a mercantilização dos direitos sociais e a fragilização do papel redistributivo do Estado.

### 1.3. REGIME DE AJUSTE FISCAL PERMANENTE E FINANCEIRIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

No Brasil, a ascensão do neoliberalismo redefiniu a destinação do fundo público, consolidando uma lógica de subfinanciamento (1990-2014) e desfinanciamento (2015-2022) das políticas sociais em resposta à financeirização da economia. Embora o discurso neoliberal exalte a ideia de um Estado mínimo, a prática revela um cenário distinto: o fundo público tem sido instrumentalizado cada vez mais como um mecanismo de transferência de recursos para o setor privado, promovendo a socialização dos custos e a privatização dos lucros. Essa dinâmica tornou-se ainda mais evidente durante a crise financeira global de 2008 e, mais recentemente, na pandemia de COVID-19, quando vultosos montantes de recursos públicos foram mobilizados para socorrer o mercado, ao passo que as políticas sociais permaneceram fragilizadas e carentes de investimentos estruturais.

A lógica do ajuste fiscal permanente, conforme aponta Behring (2019), impõe uma redistribuição regressiva do fundo público. Essa dinâmica evidencia uma contradição fundamental: enquanto os investimentos sociais são reduzidos sob a justificativa de equilíbrio fiscal, o Estado continua a desempenhar um papel essencial na garantia da alta lucratividade do capital, sobretudo do setor financeiro, por meio do pagamento de juros da dívida pública e da concessão de incentivos fiscais a setores privilegiados da economia. De acordo com Behring (2019, p.19),

a análise da relação entre o setor produtivo e o financeiro, bem como das formas contemporâneas de produção de mais-valia, contribui para desvelar o aparente deslocamento das finanças. Se é somente no âmbito da produção que se produz valor, o crescimento da rentabilidade financeira tem como fonte de sustentação o aumento das bases de extração de mais-valia. Esta gigantesca massa de dinheiro que circula mundo afora em busca de remunerações cada vez mais altas provoca, dentre outras coisas, uma reorganização das relações de produção com vistas à redução dos custos, especialmente com a força de trabalho. Não à toa, a pressão para desregularizar as leis trabalhistas, ampliar a terceirização e as mais variadas formas de contradição são um fenômeno mundial, ainda que com formatos e intensidades bem distintas nos diferentes países.

A trajetória dos governos federais eleitos no Brasil desde a redemocratização evidencia uma contínua adaptação do fundo público ao padrão de acumulação neoliberal, com uma progressiva redução dos recursos destinados às áreas sociais e em contradição com o processo de regulamentação das políticas sociais afiançadas pela CF/88. Esse processo foi impulsionado por medidas que priorizaram o ajuste fiscal e a garantia do pagamento da dívida pública<sup>16</sup>, em detrimento do fortalecimento das políticas de bem-estar social. Segundo Behring (2019, p.44),

---

<sup>16</sup>Segundo Salvador (p.8, 2024), “no período de 1996 a 2014, o Brasil realizou sucessivos superávits primários, contudo, de forma insuficiente para cobrir as despesas com pagamento de juros, diretamente influenciadas pela

em meio às oscilações políticas e de gestão macroeconômica - deslocamentos que têm relação com as coalizões de classe e blocos de poder que se forjaram desde a redemocratização do país, bem como com a vulnerabilidade externa e posição do país na economia mundial - há uma forte persistência do neoliberalismo e de suas políticas de ajuste fiscal, que atingem de forma deletéria a política social, em seu financiamento e concepção.

O governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992) inaugurou essa era de austeridade fiscal com seu plano de estabilização econômica, marcado pela abertura comercial e drásticos cortes nos gastos sociais, promovendo a ideologia do Estado mínimo. Paradoxalmente, neste mesmo contexto de desmonte do Estado, o Congresso Nacional aprovou em 19 de setembro de 1990 a Lei 8.080/90 (Lei Orgânica da Saúde), que instituiu o Sistema Único de Saúde (SUS) como política universal - estabelecendo seus princípios, diretrizes e a divisão de competências entre os entes federados. Este feito histórico revela a contradição do período: enquanto o Executivo federal implementava medidas neoliberais que fragilizavam a capacidade estatal, o Legislativo consolidava conquistas sociais previstas na Constituição de 1988, criando um dos sistemas de saúde pública mais abrangentes do mundo, porém sob constante ameaça de subfinanciamento devido às políticas de ajuste fiscal então vigentes.

Com o impeachment do Collor, o governo Itamar Franco (1992-1994) deu sequência a essa marcante contradição: no mesmo período histórico que foi aprovada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS, Lei 8.742/1993) em 7 de dezembro de 1993, também foi elaborado o Plano Real, que controlou a inflação às custas da compressão dos investimentos sociais e da priorização do equilíbrio fiscal. Essa legislação representou um avanço significativo ao consolidar a assistência social como direito de cidadania e política pública permanente, estabelecendo os fundamentos para o futuro Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e criando mecanismos de proteção social como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) para idosos e pessoas com deficiência em situação de vulnerabilidade. Essa dualidade revela o paradoxo do período: de um lado, a instituição de políticas econômicas ortodoxas que restringiam o gasto social; de outro, a consolidação de direitos sociais previstos na Constituição de 1988, ainda que sob constante tensão entre sua ampliação formal e os limites impostos pela austeridade fiscal. Apesar de seu sucesso no combate à hiperinflação, o Plano Real aprofundou essa contradição ao criar condições macroeconômicas que, na prática, limitavam a plena implementação das conquistas sociais então regulamentadas.

---

política monetária do Banco Central. O superávit primário é uma espécie de orçamento do rentismo com a garantia da transferência de renda do Estado para aqueles agentes econômicos que vivem da remuneração dos títulos da dívida pública brasileira.”

Nos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), foram instituídas legislações fundamentais para a consolidação do regime de ajuste fiscal permanente no Brasil, garantindo sua continuidade desde a implantação do Plano Real em 1994 até os dias atuais. Entre os principais dispositivos implementados destacam-se a DRU, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que impôs rígidos limites aos gastos do setor público, priorizando a geração de superávits primários e restringindo a capacidade dos entes federativos de expandirem a cobertura dos seus serviços — com restrições à ampliação do quadro de servidores públicos, por exemplo.

Em sequência, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), implementado em 1995, que materializou a face administrativa da contrarreforma do Estado ao promover a reestruturação do setor público sob a ótica gerencialista. Essa reforma consolidou um modelo de administração pública baseado em princípios empresariais, fundamentado na busca por eficiência e na redução do papel do Estado como executor direto das políticas sociais. Assim, o PDRAE induziu a desestatização dos serviços públicos, fomentando parcerias com a iniciativa privada e transferindo a execução de serviços essenciais para o Terceiro Setor, por meio de Organizações Sociais (OSs) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) (Salvador, 2010).

Essa reconfiguração do Estado representou um retrocesso em relação ao projeto de universalização das políticas sociais inscrito na Constituição Federal de 1988, que buscava consolidar a seguridade social enquanto um sistema de proteção social amplo, universal e primordialmente coordenado pelo Estado. Ao contrário do que previam as Leis Orgânicas da Saúde (LOS) e da Assistência Social (LOAS), que regulamentaram o SUS e o SUAS, respectivamente, como sistemas únicos e descentralizados, o PDRAE impulsionou a terceirização e a mercantilização dos serviços, deslocando a responsabilidade estatal para entidades privadas. Esse modelo resultou na fragilização das políticas sociais recentemente regulamentadas, precarizando a oferta estatal de serviços essenciais à população e dificultando o controle social sobre a alocação dos recursos do fundo público.

No primeiro e segundo mandatos do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), buscou-se conciliar crescimento econômico com inclusão social, por meio da criação e ampliação de programas voltados à redução da pobreza e das desigualdades sociais. Entre as iniciativas implementadas, destacam-se a estruturação do SUAS e o Programa Bolsa Família (PBF), no campo da assistência social; o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), na educação; e o Programa Minha Casa Minha Vida, na habitação. Esses programas buscaram ampliar o acesso a direitos básicos, como

alimentação, moradia e educação, e se tornaram marcas das gestões petistas à frente do Executivo federal.

No entanto, apesar de seus avanços, muitas dessas políticas foram implementadas como políticas de governo — e não de Estado —, permanecendo condicionadas à conjuntura política e econômica favorável daquele período. Ademais, parte significativa da ampliação de acesso promovida por esses programas ocorreu por meio de instrumentos que reforçaram a lógica do financiamento indireto, como as renúncias tributárias. É o caso do Programa Universidade para Todos (PROUNI), que, em vez de contribuir para a expansão direta da oferta pública de ensino superior, canalizou recursos públicos para instituições privadas por meio de isenções fiscais, fortalecendo a mercantilização da educação.

A ausência de um enfrentamento estrutural aos limites impostos pelo modelo tributário regressivo e a não revogação das contrarreformas herdadas do governo FHC — como as privatizações, a ampliação das parcerias público-privadas e o ajuste fiscal permanente — resultaram na consolidação de um aparato estatal fragilizado na provisão direta de serviços sociais. Assim, mesmo em um contexto de expansão econômica, prevaleceu a estratégia de compensação social mediada por mecanismos de mercado, o que limitou o alcance redistributivo das políticas públicas e reforçou a presença do setor privado na oferta de direitos sociais.

A manutenção da DRU, da priorização do pagamento da dívida pública, da busca por superávits primários e das restrições fiscais impostas pela LRF, combinada à transferência da gestão de serviços públicos essenciais para as OSs e as OSCIPs, limitou a capacidade do Estado de estruturar serviços públicos universais e de qualidade (Salvador, 2010). Como resultado, a ampliação do acesso a políticas sociais durante os governos Lula ocorreu sem o fortalecimento do setor público, tornando-se dependente da estabilidade econômica e vulnerável a cortes e descontinuidade nas gestões subsequentes, reforçando a hegemonia do capital financeiro sobre a condução da política econômica (Boito Jr., 2007).

Para Saad Filho e Lécio Moraes (2018), mesmo com a ampliação do acesso a bens e serviços básicos, o modelo econômico adotado manteve o Brasil inserido na lógica do desenvolvimentismo periférico imposta por instituições como o Banco Mundial e o FMI, que aprofundou a dependência externa e não promoveu uma mudança estrutural na economia nacional. A análise de Mulatinho (2016) complementa essa perspectiva ao apontar que a política social dos governos Lula, embora tenha gerado ganhos imediatos para as camadas populares, foi conduzida sob a lógica do neodesenvolvimentismo, que se adequa à ordem neoliberal global, sem garantir grandes avanços sociais. Esse modelo de desenvolvimento

promoveu a ampliação do acesso a bens e serviços, porém de forma focalizada, substituindo a noção de cidadania pela perspectiva do consumo.

Para Castelo (2013), a experiência dos governos Lula (2003-2010) ilustra a consolidação do social-liberalismo no Brasil. Segundo o autor, essa ideologia emergiu como uma resposta à crise do neoliberalismo dos anos 1990, promovendo ajustes na gestão do capitalismo dependente sem romper com suas bases estruturais. A ampliação dos gastos sociais e o crescimento econômico registrado no período não alteraram a distribuição do fundo público, que continuou priorizando o pagamento de juros e amortizações da dívida. A Carta ao Povo Brasileiro (2002), marco da adesão do governo Lula ao Consenso de Washington, evidenciou essa inflexão, garantindo aos setores financeiros e empresariais que não haveria rupturas com o modelo macroeconômico herdado dos governos anteriores.

No interior desse contexto, conforme apontado por Boito Jr. (2007), a nova aliança no bloco no poder<sup>17</sup> foi composta por frações da burguesia interna, como a burguesia industrial e o agronegócio, que se beneficiaram da expansão do mercado interno e do fortalecimento das exportações. Contudo, essa aliança foi construída dentro dos limites impostos pelo grande capital financeiro, que permaneceu hegemônico, orientando as políticas econômicas para a manutenção da austeridade fiscal e o fortalecimento da financeirização da economia.

Por fim, os governos Lula, embora tenham promovido avanços sociais importantes, não romperam com a lógica de financeirização e focalização das políticas sociais. De acordo com Saad Filho e Moraes (2018), a ampliação dos programas sociais ocorreu dentro de uma estratégia de mitigação das contradições sociais, sem alterar a lógica estrutural da acumulação de capital. Como resultado, o Brasil manteve sua posição subalterna na divisão internacional do trabalho e permaneceu refém das imposições do mercado financeiro global, limitando a consolidação de um sistema de bem-estar social universal. Complementarmente, Mulatinho (2016) aponta que o Estado brasileiro foi gradualmente moldado para operar dentro dos marcos do neoliberalismo, adotando um discurso de eficiência e responsabilidade fiscal que, na prática, restringiu a capacidade de atuação estatal e arrefeceu o motor de cidadania nacional.

O primeiro governo da presidente Dilma Rousseff (2011-2014) representou um ponto de refluxo no padrão de acumulação neoliberal, marcado pela expansão dos gastos com políticas sociais em meio à vigência do ajuste fiscal permanente herdado dos governos anteriores. Durante esse período, houve um aumento significativo do orçamento público para

---

<sup>17</sup>Nicos Poulantzas desenvolve este conceito em *Poder Político e Classes Sociais* (1968), ao descrever a estrutura de dominação no Estado capitalista. Para o autor, a burguesia não constitui um bloco homogêneo, mas sim um conjunto de frações que, embora em disputa, articulam-se para garantir a hegemonia de classe dentro do Estado.

programas como o Minha Casa Minha Vida, o Bolsa Família e o REUNI, com a interiorização dos Institutos Federais e das universidades públicas. Essas medidas reforçaram o papel do Estado na indução do desenvolvimento social e econômico, garantindo uma ampliação do acesso a direitos e a inclusão de setores da população historicamente marginalizados.

No entanto, como observa Castelo (2013), essa tentativa de fortalecer as políticas sociais não foi acompanhada por uma ruptura com os limites estruturais impostos pelo modelo social-liberal. A política econômica manteve a priorização do superávit primário e o pagamento da dívida pública, ao mesmo tempo em que adotou desonerações fiscais maciças para o setor produtivo, apostando na capacidade do mercado interno de sustentar o crescimento. Essa estratégia gerou uma contradição: ao mesmo tempo em que expandia os gastos sociais, o governo restringia sua capacidade de financiamento ao abrir mão de receitas fiscais essenciais para a sustentação do orçamento público<sup>18</sup>.

O resultado foi o agravamento das tensões entre a ampliação das políticas sociais e a necessidade de ajuste fiscal, culminando, a partir de 2014, no acirramento da crise econômica, no aumento das pressões do capital financeiro e na consequente inflexão do segundo mandato da presidente Dilma (2015-2016) em direção a um ajuste fiscal ainda mais severo. Assim, o período que representou a maior expansão dos investimentos sociais desde a redemocratização também selou os limites do modelo social-liberal, evidenciando sua fragilidade diante das imposições do ajuste fiscal permanente e da financeirização da economia.

Com o agravamento da crise econômica, o país enfrentou um período de grave refluxo social, político e econômico. Sob forte pressão do mercado financeiro e das elites econômicas, articulavam-se os três poderes da República para destituir a presidente democraticamente eleita. Em abril de 2016, iniciou-se o processo do impeachment jurídico-parlamentar da presidente Dilma que resultou na ascensão de seu vice, Michel Temer, ao poder (2016-2018).

A aprovação do Teto de Gastos<sup>19</sup>, no governo do presidente Temer, representou o marco mais significativo desse processo, ao congelar os investimentos públicos por 20 anos, restringindo drasticamente os recursos destinados às áreas de saúde, educação e assistência social. Para Saad Filho e Lécio Moraes (2018), esse período representa o auge da subordinação

---

<sup>18</sup>Tema que será aprofundado no segundo e terceiro capítulos deste trabalho.

<sup>19</sup>A Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e instituiu o Novo Regime Fiscal no âmbito da União. Estabeleceu, nos arts. 106 a 114 do ADCT, um limite para o crescimento das despesas primárias federais, que passaram a ser corrigidas exclusivamente pela inflação (IPCA), com base nos gastos empenhados em 2016. Com vigência de 20 anos, essa regra impõe um teto ao orçamento público federal, vedando o aumento real de investimentos sociais e restringindo a ampliação de despesas obrigatórias, salvo por compensação.

do Estado brasileiro ao capital financeiro, intensificando as restrições orçamentárias e promovendo uma reestruturação das políticas públicas com foco no enxugamento da máquina estatal.

Além do desfinanciamento das políticas sociais, o governo Temer promoveu a contrarreforma trabalhista de 2017<sup>20</sup>, que introduziu uma ampla flexibilização das relações de trabalho, reduzindo direitos historicamente conquistados e fragilizando a proteção social dos trabalhadores. Essa reforma, ao priorizar a "modernização" das relações laborais, facilitou formas de contratação mais precárias, como o trabalho intermitente e a terceirização irrestrita, ampliando a informalidade e enfraquecendo o poder de negociação dos trabalhadores. O impacto dessas medidas foi sentido principalmente pelas populações mais vulneráveis, que enfrentaram um cenário de redução da proteção social e de intensificação da precarização das condições de vida.

Durante o governo do presidente Bolsonaro (2019-2022), a trajetória de austeridade fiscal foi mantida com certa controvérsia, consolidando o desmonte das políticas sociais e a reconfiguração do papel do Estado como mero regulador e facilitador da iniciativa privada enquanto descumpria-se as metas de superávit primário diante da instabilidade fiscal causada pela pandemia de COVID-19. A manutenção do Teto de Gastos permitiu a continuidade das restrições orçamentárias, agravando a precarização de serviços essenciais, como saúde, educação e assistência social, em um momento sensível para a classe trabalhadora brasileira. Mesmo diante da maior crise sanitária do século, o governo optou por manter os cortes nas políticas sociais, agudizando a vulnerabilidade da população, enquanto aprovaava um pacote trilionário para socorrer o capital<sup>21</sup>. Diferentemente de governos anteriores, nos quais o ajuste fiscal era justificado pelo imperativo de manter o equilíbrio das contas públicas, a gestão Bolsonaro expandiu gastos em setores alinhados a sua base política, como as emendas parlamentares do orçamento secreto, ao mesmo tempo em que reduziu sistematicamente os investimentos em políticas sociais.

---

<sup>20</sup>A Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017, conhecida como “reforma trabalhista”, alterou substancialmente a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), promovendo mais de cem modificações. Entre as principais mudanças, estão a prevalência do negociado sobre o legislado, a regulamentação de novas formas de contratação (como o trabalho intermitente), a flexibilização da jornada de trabalho e a extinção da obrigatoriedade da contribuição sindical. A norma teve como justificativa a modernização das relações de trabalho, mas é amplamente criticada por fragilizar direitos historicamente conquistados pela classe trabalhadora e por aprofundar a precarização do trabalho.

<sup>21</sup>“Em mais uma medida para combater os efeitos do coronavírus na economia, o Banco Central lançou um conjunto de medidas que aumentará a liquidez do Sistema Financeiro Nacional (SFN) em R\$ 1,2 trilhão. O objetivo é garantir que as instituições financeiras tenham recursos para atender às demandas do mercado.” Fonte:<https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2020/03/banco-central-anuncia-conjunto-de-medidas-que-liberam-r-1-2-trilhao-para-a-economia>

Na saúde, a redução do orçamento destinado ao Sistema Único de Saúde (SUS) comprometeu a oferta de serviços essenciais, como consultas, exames e procedimentos de alta complexidade. A pandemia de COVID-19 expôs de maneira trágica essa insuficiência, evidenciando a falta de investimentos em infraestrutura hospitalar, aquisição de insumos e contratação de profissionais, levando ao colapso de diversas unidades de atendimento. Além disso, programas estratégicos, como o Mais Médicos, sofreram esvaziamento, ampliando as desigualdades no acesso à saúde, especialmente em regiões periféricas urbanas e no interior do país.

Na educação, manteve-se a política de cortes sistemáticos dos anos anteriores, agravando o desfinanciamento da educação básica e superior. Universidades e Institutos Federais enfrentaram dificuldades para custear despesas essenciais, como pagamento de bolsas estudantis, manutenção da infraestrutura e financiamento da pesquisa científica, comprometendo a democratização do ensino superior. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), fundamental para a segurança alimentar de milhões de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, também foi alvo de cortes, contribuindo para o agravamento da insegurança alimentar e da evasão escolar.

Na assistência social, o desfinanciamento atingiu níveis críticos, refletindo a estratégia do governo de reconfigurar o papel do Estado, restringindo-o a uma atuação mínima e fragmentada. A substituição do PBF pelo Programa Auxílio Brasil representou a adoção de um modelo de transferência de renda sem estruturação a longo prazo, enfraquecendo o caráter intersetorial da política de combate à pobreza.

Símbolo do auge do desmonte e do desfinanciamento das políticas sociais no Brasil, o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para 2023, elaborado no último ano do governo Bolsonaro, evidencia uma opção política deliberada pelo colapso do que ainda restava da seguridade social. Conforme demonstra a Nota Técnica Conjunta Nº 5 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização e Controle do Senado Federal e da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (Brasil, 2022), os recursos destinados aos serviços e ações do SUAS atingiram níveis historicamente baixos: R\$ 31,9 milhões para a Proteção Social Básica, R\$ 16,3 milhões para a Proteção Social Especial, R\$ 50 mil para investimentos na Estruturação da Rede de Serviços do Sistema Único de Assistência Social e apenas R\$ 2,5 milhões para o Apoio à Organização, à Gestão e à Vigilância Social no Território. Esses valores revelam reduções dramáticas de 95% a 97% em relação ao orçamento de 2022, deixando praticamente inexistente o financiamento dos serviços essenciais e

conferindo caráter simbólico aos recursos destinados à manutenção da rede SUAS e à gestão territorial.

Caso aprovado, esse orçamento comprometeria gravemente o cofinanciamento federal de serviços socioassistenciais, colocando em risco o funcionamento dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), dos centros de convivência e das instituições de acolhimento que garantem atendimento direto à população em situação de vulnerabilidade social. Tal cenário evidencia não apenas uma política de austeridade fiscal, mas também a perpetuação de um desfinanciamento estrutural que fragiliza a proteção social e intensifica a dependência da população em relação a mecanismos compensatórios e ao terceiro setor.

Longe de ser uma mera consequência da austeridade fiscal, o desfinanciamento das políticas sociais tornou-se um instrumento ativo de desestruturação do Estado, principalmente por parte da extrema direita no poder, comprometendo severamente a capacidade do setor público de garantir o mínimo de dignidade à classe trabalhadora. Em síntese, a restrição de recursos para saúde, educação e assistência social não apenas aprofundou a precarização das condições de vida da população mais vulnerável, como também aumentou a dependência de políticas compensatórias de caráter emergencial e fragmentado, como o Auxílio Brasil e o Auxílio Emergencial, em substituição a programas estruturantes de combate à pobreza.

Eleito por uma margem estreita em 2022, o presidente Lula retornou ao poder em um cenário de profunda fragmentação política e econômica. A ascensão de uma extrema direita organizada e a radicalização de setores do capital consolidaram um contexto de governabilidade restrita, no qual a reconstrução das políticas sociais se tornou um desafio imediato, mas não uma ruptura estrutural com o modelo anterior. Para viabilizar minimamente seu governo, a Proposta de Emenda à Constituição da Transição (PEC 32/2022) foi aprovada, permitindo um aumento emergencial dos gastos sociais e garantindo a retomada de obras públicas e programas sociais, além da recomposição orçamentária do SUS e do SUAS. No entanto, essa recomposição revelou-se limitada e temporária, sendo rapidamente substituída pela formulação do Novo Arcabouço Fiscal (NAF)<sup>22</sup>, que, apesar de flexibilizar o teto de

---

<sup>22</sup>O Novo Arcabouço Fiscal (NAF) foi instituído pela Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, com o objetivo de substituir o teto de gastos da EC 95/2016. O novo regime estabelece limites para o crescimento das despesas primárias da União com base na variação da receita líquida e em metas de resultado primário. As despesas poderão crescer entre 0,6% e 2,5% ao ano acima da inflação, desde que respeitado um resultado primário mínimo. Embora represente um afastamento do congelamento rígido da EC 95, o NAF mantém o compromisso com o ajuste fiscal e impõe restrições à expansão dos investimentos sociais, condicionando os gastos públicos ao desempenho da arrecadação.

gastos, mantém regras rígidas de controle fiscal, restringindo a ampliação do investimento público e a expansão de direitos sociais.

Com a implementação do NAF, a política econômica brasileira segue ancorada na austeridade, pautada pela lógica do equilíbrio fiscal e da contenção de despesas primárias, consolidando a permanência do ajuste fiscal. Paralelamente, a reforma tributária aprovada<sup>23</sup> pouco avança na progressividade do sistema tributário brasileiro, perpetuando um cenário em que a classe trabalhadora segue altamente tributada, enquanto grandes fortunas e rendas do capital continuam blindadas da redistribuição de riqueza.

Diante desse cenário, a volta de Lula ao poder, em 2023, confirma a permanência do ajuste fiscal, assegurando a hegemonia do mercado financeiro e do agronegócio como frações dominantes do bloco no poder. Apesar das tentativas de fortalecer o Estado e ampliar a proteção social, pressões políticas e restrições fiscais herdadas impõem severos limites à garantia dos direitos sociais. Mesmo com avanços pontuais, as políticas econômicas e sociais adotadas pelo governo federal seguem condicionadas pela necessidade de atender aos interesses imediatos do capital, impedindo a construção de um projeto de desenvolvimento nacional que garanta a efetivação dos direitos sociais à totalidade da população brasileira, conforme preconiza a Constituição Federal de 1988.

---

<sup>23</sup> A Emenda Constitucional nº 132, promulgada em 20 de dezembro de 2023, instituiu a Reforma Tributária sobre o consumo no Brasil. Aprovada após décadas de debate, a reforma unificou cinco tributos (PIS, Cofins, IPI, ICMS e ISS) em dois novos impostos: a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência federal, e o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência estadual e municipal, além do Imposto Seletivo (IS), incidente sobre produtos prejudiciais à saúde e ao meio ambiente. Ela prevê um sistema de desoneração de exportações e investimentos e um mecanismo de cashback para mitigar efeitos regressivos sobre a população de baixa renda. Apesar dos avanços técnicos e da simplificação da estrutura, esta reforma mantém a concentração da carga tributária sobre o consumo e adia o enfrentamento da tributação sobre a renda e o patrimônio.

## CAPÍTULO 2: RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS E OS RUMOS DO (SUB)DESENVOLVIMENTO NACIONAL

De acordo com o relatório *Gasto Tributário — Conceito e Critérios de Classificação*, publicado pela Receita Federal em 2020, os gastos tributários são desvios do sistema tributário, ou seja, exceções à estrutura normal de tributação — ou Sistema Tributário de Referência (STR). Eles visam promover o desenvolvimento econômico e social, seja incentivando setores estratégicos da economia, seja compensando ações complementares às funções típicas do Estado (RFB, 2020). Segundo a Receita Federal (2020, p.5),

são consideradas desonerações tributárias todas e quaisquer situações que promovam presunções creditícias, isenções, anistias, reduções de alíquotas, deduções, abatimentos e diferimentos de obrigações de natureza tributária. Tais desonerações, em sentido amplo, podem servir para diversos fins. Por exemplo:

- a) simplificar e/ou diminuir os custos da administração;
- b) promover a equidade;
- c) corrigir desvios;
- d) compensar gastos realizados pelos contribuintes com serviços não atendidos pelo governo;
- e) compensar ações complementares às funções típicas de Estado desenvolvidas por entidades civis;
- f) promover a equalização das rendas entre regiões; e/ou,
- g) incentivar determinado setor da economia.

Para a RFB (2020, p.7), as renúncias associadas aos casos “d”, “e”, “f” e “g” se constituem “em alternativas às ações políticas de Governo, ações essas que têm como objetivo a promoção do desenvolvimento econômico ou social, não realizadas no orçamento, mas sim, por intermédio do sistema tributário”. Oficialmente, utiliza-se o termo *gasto* justamente por essas renúncias realizarem objetivos similares aos das despesas públicas, possuindo uma lógica orçamentária associada. No entanto, essas desonerações também são conhecidas como *renúncias tributárias*<sup>24</sup>, pois indicam a perda ou a postergação em potencial de recursos que deveriam ser arrecadados pelo Estado. Para Salvador (2015), as renúncias tributárias podem dar a falsa impressão de "custo zero", pois são vistas como isenções. No entanto, na prática, elas representam uma perda de receita para o Estado, que deixa de arrecadar tributos de determinados setores da sociedade, abstendo-se de recursos que poderiam ser usados diretamente para financiar políticas públicas. Portanto, essas desonerações representam uma

---

<sup>24</sup>Distinguem-se dos subsídios creditícios, que correspondem a vantagens concedidas pelo Estado por meio de taxas de juros abaixo do mercado em financiamentos públicos; das subvenções econômicas, que envolvem repasses diretos de recursos públicos a empresas ou setores estratégicos para estimular determinada atividade econômica; e dos benefícios financeiros, que referem-se a incentivos como diferimentos de pagamento, garantias estatais ou perdão de dívidas, representando um impacto orçamentário diferenciado em relação às demais formas de apoio governamental.

forma de financiamento indireto das políticas sociais, evidenciando uma transferência extraorçamentária de recursos públicos para o setor privado.

Já para Goularti (2020, p. 23), as renúncias representam um “mecanismo de financiamento empresarial para reduzir custos de produção e elevar a taxa de lucro”. Ou seja, essa estratégia não apenas reconfigura a arrecadação e distribuição dos recursos públicos, mas também influencia diretamente a dinâmica do desenvolvimento nacional. Utilizadas como mecanismo para gerar demanda efetiva e fomentar o desenvolvimento da indústria em um país que sequer contava com mecanismos de financiamento privados e uma indústria de bens de capital consolidada, as renúncias tributárias contribuíram significativamente para o financiamento da produção industrial e das exportações de itens manufaturados durante o regime militar, momento em que o país experimentou intenso desenvolvimento das suas forças produtivas, embora sob a égide de um regime autoritário e concentrador de renda e riqueza (Goularti, 2020). A partir da década de 1980, com a reestruturação produtiva, essa estratégia foi progressivamente desconfigurada, acompanhando as transformações do capitalismo e as mudanças no padrão de acumulação à nível global. O uso das renúncias, que poderia estar subordinado a um projeto nacional de desenvolvimento, acabou sendo capturado por interesses privados, consolidando um modelo que privilegia determinados setores econômicos em detrimento do fortalecimento das políticas sociais e da estrutura produtiva nacional.

Portanto, este capítulo analisa a evolução das renúncias tributárias e sua relação com os diferentes momentos da história social, política e econômica brasileira, evidenciando que há um descompasso entre a função declarada das renúncias tributárias e sua aplicação na realidade, demonstrando que, longe de promover um modelo tributário mais justo e eficiente, essa política tem contribuído para o favorecimento de interesses patrimonialistas, para o desmonte do financiamento da seguridade social e para a fragilização do desenvolvimento nacional. Em vez de se comportarem enquanto um instrumento para reduzir desigualdades regionais e incentivar setores estratégicos com planejamento de longo prazo, as renúncias tributárias têm sido utilizadas, no Brasil, para fortalecer setores já consolidados, fragilizar o orçamento público e ampliar a dependência do país em relação ao capital internacional.

Para iniciar esta análise, abordaremos o papel das renúncias tributárias na política fiscal durante o período de industrialização por substituição de importações, destacando sua função na construção do Estado desenvolvimentista e na conformação de um modelo econômico voltado à proteção da indústria nacional (seção 2.1). Em seguida, examinamos as mudanças ocorridas com a reestruturação produtiva e a adaptação ao padrão de acumulação neoliberal, evidenciando como os incentivos fiscais foram reorientados para atender às exigências do

capital financeiro e à flexibilização das relações de trabalho (seção 2.2). Posteriormente, analisamos o uso dessas renúncias como instrumento do social-liberalismo, especialmente em momentos de crise do capital, em que o Estado assume os custos do desajuste econômico sem exigir contrapartidas sociais efetivas, favorecendo setores específicos da economia. Por fim, a partir do golpe de 2016, esse modelo encontra um limite claro, ao passo que o aumento das desonerações ocorreram paralelamente à redução drástica do orçamento das principais políticas sociais (seção 2.3).

## 2.1. POLÍTICA FISCAL E DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA NACIONAL

Ao longo do século XX, o papel do Estado na reprodução das relações sociais sofreu transformações profundas no Brasil, passando de uma posição secundária para a de agente central na mediação da luta de classes, assumindo o planejamento e a execução de estratégias voltadas ao desenvolvimento do capitalismo no âmbito nacional. A crise de 1929 e o esgotamento do modelo agrário-exportador revelaram as fragilidades estruturais da economia brasileira, historicamente subordinada à divisão internacional do trabalho de maneira dependente — especializando-se na exportação de bens primários. A industrialização passou, então, a ser compreendida como um imperativo para a superação dessa dependência, impulsionando a atuação estatal como indutor do crescimento econômico e organizador da infraestrutura produtiva. Dada a fragilidade do capital privado e a ausência de um setor financeiro capaz de alavancar investimentos em larga escala, caberia ao Estado assumir o protagonismo na construção de uma base industrial sólida, articulando-se com setores produtivos por meio de instrumentos fiscais, financeiros e institucionais. Segundo Goulart (2020, p. 37),

ainda no século XIX, o Brasil se inseriu de forma subordinada na economia mundial. Nossa herança colonial com raízes europeias era reposta cotidianamente pela aristocracia que reforçava o caráter inorgânico da sociedade e desarticulado da economia. A sociedade era constituída pela tríade escravocrata, latifundiária e exportadora de produtos primários tropicais, sem a presença de base produtiva e comercial mais complexa. Como consequência dessa baixa concentração de capital, tinha-se um ritmo lento de acumulação, ausência de mecanismos de financiamento e um fluxo de renda pouco monetizado, desigual e distorcido.

Nesse sentido, a intervenção do Estado se deu por meio da criação de empresas públicas, da ampliação dos quadros técnicos da burocracia estatal e do estabelecimento de mecanismos de financiamento à produção privada. A partir dos anos 1930, políticas de fomento industrial foram implementadas com o intuito de reduzir a vulnerabilidade externa e consolidar

a produção nacional. Os governos de Getúlio Vargas<sup>25</sup>, em especial, estruturou as bases do setor produtivo estatal, com a fundação de grandes empresas estratégicas, como a Companhia Vale do Rio Doce (1942), a Companhia Siderúrgica Nacional (1943) e, posteriormente, a Petrobras (1953). Essas iniciativas não apenas viabilizaram a modernização da economia, mas também fortaleceram a capacidade de intervenção do Estado na regulação do desenvolvimento econômico e na articulação entre capital público e privado. Para Goularti (2020, p. 37)

à medida que as forças produtivas foram se desenvolvendo e o mercado interno se integrando, também avançou a intervenção do Estado, criando novas estruturas de poder, centralizando e ampliando sua capacidade de coordenação. O esforço para ampliar a capacidade de intervenção e coordenação do Estado foi complementado pela formação de conselhos, comissões técnicas, grupo de estudos de projetos, grupos executivos e órgãos de política industrial como instâncias decisórias centralizadas que aproximavam os agentes públicos dos representantes dos setores produtivos para definição das políticas estratégicas de desenvolvimento regional e setorial. Partindo do princípio da fragilidade do capital privado, as insuficiências da produção e os desequilíbrios estruturais não poderiam ser sanados pela livre força de mercado.

A necessidade de financiar a industrialização levou o Estado a criar instituições voltadas ao desenvolvimento, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE - atual BNDES), em 1952. No pós-guerra, sob o governo Vargas (1950-1955) e, posteriormente, durante o mandato de Juscelino Kubitschek (1955-1960), os investimentos públicos foram fortemente direcionados à infraestrutura rodoviária e energética, com destaque para o Plano de Metas e a construção de Brasília, redefinindo a organização territorial e econômica do país. Contudo, esse impulso inicial à industrialização gerou endividamento externo e acentuou desequilíbrios estruturais, tornando necessárias reformas institucionais na década de 1960 (Goularti, 2020).

Com o esgotamento do Plano de Metas e a instalação da ditadura empresarial-militar, o governo centralizou o comando político e econômico, consolidando suas diretrizes para o desenvolvimento nacional através do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), que tinha como objetivo estabilizar a economia, controlar a inflação e criar bases para um crescimento acelerado e sustentado. Esse programa introduziu políticas de ajuste fiscal e monetário, buscando fortalecer a capacidade de investimento do Estado e ampliar a participação do capital privado na economia. Entre as reformas que permitiram a internalização da segunda Revolução Industrial no Brasil, destacam-se a Reforma Financeira de 1965, que ampliou a oferta de crédito interno, e a Reforma Tributária de 1966, que fortaleceu a política

---

<sup>25</sup>Getúlio Vargas governou o Brasil em dois períodos distintos. Entre 1930 e 1945, ascendeu ao poder pela Revolução de 1930, consolidando um governo centralizador que culminou na ditadura do Estado Novo (1937-1945). Retornou democraticamente em 1951, promovendo políticas nacionalistas e enfrentando forte oposição política e militar, fato que levou ao seu suicídio em 24 de agosto de 1954, em que deixa uma Carta-Testamento, na qual denunciava as pressões de elites e forças antinacionais.

fiscal como instrumento de incentivo à indústria (Goularti, 2020). A partir desse momento, as renúncias tributárias passaram a ser sistematicamente utilizadas para impulsionar a diversificação da produção e modernizar a indústria de bens de capital, permitindo que o país avançasse significativamente em sua estrutura produtiva entre 1966 e 1979, marcando uma nova fase na relação entre Estado, mercado e desenvolvimento econômico.

Neste período, as renúncias tributárias desempenharam um papel essencial na indução ao desenvolvimento industrial, promovendo a produção e a exportação de itens manufaturados no Brasil. Esse modelo foi estruturado sob a lógica de uma intervenção estatal planejada, em que o Estado exerceu um papel ativo no controle do planejamento econômico, fomentando a transição da industrialização restringida para a industrialização pesada. A política fiscal implementada nesse período buscou garantir a geração de demanda efetiva, fortalecer setores estratégicos por meio de programas de incentivo setorial e regional, além de estimular a formação de um mercado de capitais para financiar a expansão industrial. Segundo Goularti (2020, p. 36),

dentro das condições do pacto desenvolvimentista, o Estado, a política fiscal de desoneração e o sistema tributário foram postos para garantir os interesses do projeto industrializante. O desenvolvimento do capitalismo, no Brasil, não poderia ter passado por mudanças qualitativas sem que a política estatal de gastos promovesse a acumulação e a legitimação das relações de produção.

Para Goularti (2020), a *Macroestrutura Fiscal de Financiamento (MFF)* corresponde ao conjunto de programas de incentivo econômico implementados pelo Estado para estimular a atividade produtiva por meio das desonerações tributárias. Essa categoria nos permite compreender o movimento de acumulação do capital, uma vez que os benefícios fiscais concedidos pelo Estado possibilitam a expansão da capacidade produtiva das empresas, impulsionando a modernização da indústria e garantindo maior competitividade no mercado nacional e internacional. Segundo Goularti (2020, p. 27), a macroestrutura fiscal é um instrumento pelo qual o Estado concede benefícios, por meio da renúncia de impostos e contribuições, para firmas, indústrias e empresas jurídicas de diferentes setores, permitindo que esses capitais se habilitem financeiramente para a realização de suas estratégias empresariais no mercado interno ou externo.

Essa estrutura foi fundamental para o desenvolvimento da indústria nacional, ganhando especial impulso com a Reforma Tributária de 1966, que reorganizou o sistema fiscal brasileiro e ampliou o uso das renúncias tributárias como mecanismo de incentivo ao setor produtivo, possibilitando a criação de um ambiente mais favorável à acumulação de capital, reduzindo os custos de produção e elevando a taxa de lucro das empresas, ao mesmo tempo em que fortalecia

o papel do Estado como mediador do crescimento econômico. Ainda de acordo com Goulart (2020, p.48),

a emergência das desonerações também se explica pela insuficiência do sistema bancário privado nacional para cumprir as tarefas para levar adiante o projeto de desenvolvimento produtivo, a acumulação capitalista e a reprodução da força de trabalho. Por isso, a macroestrutura fiscal representou alternativa ao financiamento bancário por cumprirem funções semelhantes do crédito, comportando-se como uma espécie de ‘argamassa’ do processo de desenvolvimento brasileiro, pois atua como ‘reagente’ que transforma e alavanca a produção.

Para induzir essa tarefa, a Reforma Tributária de 1966 “propiciou a criação de um conjunto de programas setoriais” (Goulart, 2020, p. 49), que viriam a compor, ao longo do tempo, “um sistema com múltiplas estruturas que formam uma macroestrutura movida por interesses econômicos e lobby políticos dentro das instituições estatais de poder (Executivo, Legislativo, Judiciário)”, conforme Goulart (2020, p. 53). Dentre essas estruturas, compreendem-se: incentivos à formação de um mercado de capitais; incentivos ao desenvolvimento regional; incentivos às exportações e importações; incentivos setoriais; e incentivos à acumulação capitalista no geral.

Em relação ao desenvolvimento regional — tema historicamente relegado pela política social no Brasil —, esse período também foi determinante para a indução de investimento nas regiões Norte e Nordeste, especialmente por meio da criação e fortalecimento de instituições como a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Essas entidades, articuladas com instrumentos financeiros como o Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR) e o Fundo de Investimentos da Amazônia (FINAM), foram estruturadas para estimular a industrialização e a diversificação produtiva nessas regiões, buscando reduzir as desigualdades regionais no desenvolvimento econômico nacional (Goulart, 2020).

Pensadas como instância superior para intensificar os investimentos industriais e assim organizar a industrialização de ambas as regiões, as Superintendências promoveram mudanças qualitativas na região Norte e Nordeste do país. Ao contrário do discurso dominante, o problema do Nordeste não era a seca, mas sim a reconfiguração do desenvolvimento brasileiro e como a região está inserida nesse contexto. (Goulart, 2020, p. 61).

A partir da Reforma Tributária de 1966, as renúncias fiscais também passaram a ser utilizadas para incentivar o capital privado como estratégia de atração de investimentos para regiões historicamente marginalizadas pela industrialização, com o objetivo de fomentar a instalação de indústrias, modernizar setores produtivos locais e integrar as economias regionais ao mercado nacional. Por outro lado, essa reforma ampliou a tributação sobre o consumo e o trabalho – como o IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) e o ICMS (Imposto sobre

Circulação de Mercadorias e Serviços) – enquanto isentava progressivamente os ganhos de capital, incluindo lucros e dividendos das grandes empresas.

Apesar do avanço industrializante, o modelo desenvolvimentista manteve a subordinação do Brasil aos países imperialistas na divisão internacional do trabalho. Como analisa Saad Filho e Moraes (2018), o Estado atuou como mediador entre os interesses da burguesia interna e do capital internacional, garantindo a acumulação de capital sem romper com a lógica da dependência, mas sim aprofundando-a. A política fiscal, nesse sentido, foi instrumentalizada para garantir a reprodução ampliada do capital, mas às custas da precarização do trabalho e da concentração de renda. Além disso, a ausência de tributação sobre lucros e dividendos já sinalizava a subsunção do Estado aos interesses empresariais, mesmo sob o discurso nacional-desenvolvimentista, mas sem romper com a lógica da superexploração do trabalho, que permaneceu como base da acumulação capitalista no país. Em síntese, o período desenvolvimentista consolidou um modelo de planejamento econômico baseado no uso da política fiscal como instrumento de indução à industrialização. No entanto, a ausência de uma tributação progressiva e a manutenção da superexploração do trabalho revelam os limites desse modelo, que promoveu significativos avanços produtivos dissociados do desenvolvimento social.

## 2.2. REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA E ADAPTAÇÃO AO PADRÃO DE ACUMULAÇÃO NEOLIBERAL

Como resultado das crises do petróleo de 1973 e 1979, da reestruturação produtiva do modo de produção capitalista e da redução significativa dos Investimentos Externos Diretos (IED) na periferia do sistema capitalista, além de sucessivas crises inflacionárias e de endividamento do estado, o estabelecimento de acordos de recuperação econômica com os países imperialistas, como, por exemplo, o Consenso de Washington (1989), redesenhou a política econômica dos países de capitalismo dependente, tornando a política fiscal refém dos objetivos da política monetária de estabilização, contenção da inflação e pagamento da dívida (Goulart, 2020).

A crise do capital e as mudanças no padrão de acumulação a partir da década de 1980 impuseram novas diretrizes à política econômica global, com impactos profundos sobre a política fiscal e os incentivos tributários no Brasil. O avanço do neoliberalismo consolidou um modelo econômico que deslocou a centralidade da produção para a lógica financeira, redirecionando a alocação dos recursos públicos e alterando significativamente o papel do

Estado na economia. Esse processo resultou, no Brasil, na desindustrialização precoce, no enfraquecimento das políticas de desenvolvimento regional e no redirecionamento da política fiscal, que passou a atender aos interesses do capital financeiro e das grandes corporações, em detrimento de um projeto nacional de desenvolvimento produtivo. A transição para esse novo paradigma ocorreu em meio à crise da dívida externa e às imposições dos organismos multilaterais, como o FMI e o Banco Mundial, que passaram a condicionar o financiamento concedido a países dependentes à adoção de medidas de ajuste fiscal e abertura econômica.

Esse processo de reestruturação produtiva alterou o uso da MFF no Brasil, que, ao longo das décadas de 1970 e 1980, havia sido utilizada como instrumento de fomento à industrialização. Com a reorientação da política econômica, as renúncias tributárias passaram a ser direcionadas para setores estratégicos do capital financeiro, com a ampliação das isenções para juros sobre capital próprio e a isenção da tributação sobre lucros e dividendos, beneficiando principalmente os grandes acionistas e investidores estrangeiros. A adaptação ao padrão de acumulação neoliberal no Brasil também se manifestou no desmonte das políticas de desenvolvimento regional, como a SUDAM e a SUDENE, que haviam sido criadas para reduzir as desigualdades territoriais e fomentar a industrialização nas regiões Norte e Nordeste. A partir dos anos 1990, essas instituições foram esvaziadas e desmontadas, refletindo a transição de um modelo desenvolvimentista para um modelo voltado à lógica do mercado, no qual o Estado reduzia sua capacidade de planejamento e indução econômica, aprofundando a dependência dessas regiões de atividades primárias e do setor de serviços de baixo valor agregado. (Goularti, 2020).

Durante o governo FHC (1995-2002), diversas medidas foram tomadas para reformar o sistema tributário e reorientar a política fiscal brasileira, contribuindo para a desindustrialização precoce e acelerada do país, para a precarização do trabalho e para o aumento da concentração de renda no Brasil. A Lei Kandir<sup>26</sup> simboliza essa reorientação da política fiscal brasileira ao isentar do ICMS as exportações de bens primários e semielaborados, consolidando a especialização produtiva do Brasil como exportador de commodities, limitando a diversificação econômica e reforçando a dependência externa. Enquanto os incentivos à industrialização eram desmontados, a desoneração do capital agroexportador aprofundou a desindustrialização e a financeirização da economia, reduzindo as possibilidades de um desenvolvimento autônomo e sustentável.

---

<sup>26</sup> Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996

Ademais, medidas como o SIMPLES Nacional (1996) — que reduziu a carga tributária sobre pequenas e médias empresas, mas resultou na fragmentação das relações formais de trabalho e na precarização do emprego — pretendiam modernizar o sistema tributário brasileiro, mas, na prática, contribuíram para sua fragilização diante das transformações estruturais no mundo do trabalho impostas pela reestruturação produtiva. A flexibilização da tributação para pequenos negócios estimulou a pejotização e a substituição de empregos formais por contratos mais precários, enfraquecendo a proteção social dos trabalhadores e reduzindo a arrecadação previdenciária. Embora justificada pelo discurso da modernização e do crescimento econômico, essa medida reforçou a desestruturação do mercado de trabalho e a desindustrialização, aprofundando a fragilidade da política fiscal brasileira diante da nova lógica de acumulação neoliberal (Goulart, 2020).

A ênfase na estabilização monetária, combinada com a política de câmbio sobrevalorizado e a abertura comercial, gerou um ambiente desfavorável à indústria nacional, que perdeu competitividade frente aos produtos importados. Com a redução dos incentivos ao setor produtivo e o avanço das desonerações para aumentar a rentabilidade do capital financeiro e do agronegócio, a política fiscal do governo FHC contribuiu diretamente para o processo de desindustrialização precoce acelerado do Brasil, consolidando a dependência do país em relação à exportação de commodities e à financeirização da economia. Além disso, a isenção do Imposto de Renda sobre Lucros e Dividendos (Lei 9.249/1995) — cuja tributação era prevista pela CF/88 —, desonerou grandes empresários e investidores (incluindo a remessa dessas rendas para o exterior), enfraquecendo a arrecadação e aumentando a regressividade da carga tributária (Salvador; Ribeiro, 2023).<sup>27</sup>

Ao passo que se extinguiam os benefícios tributários voltados aos setores estratégicos para o desenvolvimento nacional, aumentavam as desonerações para contribuintes de alta renda, seja através de isenções ao capital nacional e estrangeiro, seja por meio de isenções no Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas (IRPF) relacionadas às deduções relativas ao consumo de serviços privados de saúde, educação e previdência. Como observa Goulart (2020), esse modelo representa uma transferência de renda dos setores populares para os estratos mais ricos da sociedade, que conseguem reduzir significativamente sua carga tributária ao consumir serviços privados.

Além das deduções do IRPF, foram instituídas diversas desonerações sobre as contribuições sociais, como PIS/Pasep, Cofins e CSLL, que, por sua vez, destinam-se

---

<sup>27</sup>Vale notar que, para a RFB, essa isenção não é classificada como renúncia ou gasto tributário.

estritamente ao financiamento do sistema de seguridade social. A diminuição das receitas dessas contribuições impacta diretamente o Orçamento da Seguridade Social (OSS), que financia políticas públicas essenciais, como previdência, saúde e assistência social (Salvador, 2015). Este período simbolizou para o Brasil a renovação da sua condição de dependência em relação aos países imperialistas, reforçando a superexploração da força de trabalho, a troca desigual no comércio internacional e a remessa de renda para economias centrais como categorias fundantes do ciclo de acumulação do capital da qual depende a burguesia nacional (Carcanholo, 2013).

A financeirização da economia brasileira transformou as renúncias tributárias em um mecanismo de expansão da lógica rentista, desviando recursos públicos que poderiam ser investidos em setores estratégicos mais intensivos em inovação e tecnologia. Com isso, em vez de fomentar a diversificação produtiva e o fortalecimento da indústria, a política fiscal passou a ser apenas mais um instrumento de concentração de renda e desmonte do Estado de bem-estar social, reforçando a inserção periférica do Brasil no capitalismo global. Em síntese, a adaptação da política fiscal brasileira ao padrão de acumulação neoliberal deslocou o foco das renúncias tributárias, que deixaram de ser um instrumento de desenvolvimento industrial e passaram a servir como mecanismo de financeirização da economia e incentivo à mercantilização de direitos sociais. Como aponta Goulart (2020), a falta de contrapartidas sociais (ex: geração de empregos formais com direitos; ganhos salariais reais; etc.) transformou essas renúncias em subsídios ocultos ao capital.

Desde então, as renúncias tributárias têm acirrado vantagens comparativas de um setor econômico em relação ao outro, sem nenhuma contrapartida social — como o aumento de oportunidades no mercado de trabalho com salários mais altos e a diversificação da economia brasileira (Goulart, 2020). Além disso, esses gastos têm submetido os serviços públicos e a classe trabalhadora à precarização, resultando no desfinanciamento das políticas sociais e no incentivo à busca por direitos sociais no mercado, tornando-se apenas mais um instrumento de apropriação do fundo público por parte do capital (Salvador, 2015).

### 2.3. RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS, CRISE DO CAPITAL E SOCORRO AO MERCADO

Ao longo das últimas duas décadas, as renúncias tributárias se consolidaram como um dos principais instrumentos da política fiscal brasileira, acompanhando — e, em grande medida, respondendo — às transformações do capitalismo em sua fase mais recente. Em contextos de crise ou de desaceleração econômica, tais incentivos foram mobilizados como

mecanismos de “socorro ao mercado”, em nome da preservação do emprego, do investimento e da atividade produtiva. No entanto, à medida que a crise do capital e a financeirização da economia se aprofundam, o uso desse instrumento tem assumido proporções colossais.

Nesta seção, busca-se analisar, em ordem cronológica, como a política fiscal dos governos Lula (2003–2010), Dilma (2011–2016), Temer e Bolsonaro (2016–2022) recorreu às renúncias tributárias diante das distintas conjunturas econômicas, revelando continuidades, inflexões e contradições na gestão do fundo público e no financiamento das políticas sociais. Ao fazê-lo, pretende-se evidenciar como a subordinação da política fiscal aos imperativos do mercado contribuiu para a manutenção de um modelo de desenvolvimento frágil, regressivo e estruturalmente limitado pelo regime de ajuste fiscal permanente.

### **2.3.1. Política fiscal no governo Lula (2003-2010)**

No âmbito da política fiscal, o governo Lula representou a continuidade do tripé macroeconômico — *câmbio flutuante, metas de inflação e superávit primário* — estabelecido no governo FHC, associado à criação de programas sociais voltados para mitigar as expressões da questão social. Essa combinação entre crescimento econômico e políticas distributivas permitiu a ampliação do financiamento de programas como o Bolsa Família e o Fome Zero, enquanto se mantinha o compromisso com a geração de superávits primários para pagamento da dívida pública.

Paralelamente, a valorização real do salário mínimo, reajustado anualmente acima da inflação, fortaleceu o poder de compra da população mais vulnerável. Esse período foi marcado pelo aumento das exportações, crescimento do PIB e expansão da arrecadação, permitindo a ampliação dos gastos sociais sem comprometer a “estabilidade fiscal”. No entanto, a manutenção do ajuste fiscal permanente e a priorização do serviço da dívida limitaram investimentos estruturais, reforçando a dependência do Brasil de um modelo baseado no consumo interno e na exportação de commodities.

A crise econômica global de 2008 evidenciou as fragilidades do sistema econômico mundial, obrigando os Estados a adotarem medidas emergenciais para evitar um colapso. No Brasil, o governo federal expandiu incentivos fiscais e renúncias tributárias para estimular a produção e minimizar os impactos da recessão sobre o setor empresarial. A primeira grande expansão das renúncias tributárias desde a ditadura militar ocorreu nesse período, justificando-se como um instrumento de enfrentamento da crise financeira global.

Esse período expôs os limites do modelo de desenvolvimento adotado. Para Saad Filho e Morais (2018), inserido na lógica neoliberal global, o Brasil tornou-se refém das oscilações

do mercado internacional, levando o governo Lula a reforçar medidas de austeridade para preservar a confiança dos investidores. A desoneração de setores estratégicos, operada por meio de reduções temporárias das alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), como a indústria automobilística e de eletrodomésticos (linha branca), foi uma das principais respostas à crise, visando manter a atividade econômica e evitar uma recessão mais profunda.

Embora essas medidas tenham impulsionado o consumo interno e protegido empregos no curto prazo, elas também ampliaram a fragilidade fiscal e fortaleceram o poder de barganha de setores empresariais já amplamente privilegiados (Goulart, 2020). Ao consolidar um regime de desonerações sem critérios claros de retorno econômico e social, essas políticas comprometeram a capacidade arrecadatória do Estado no longo prazo.

Dito isso, a política fiscal expansionista adotada pelo governo Lula (2003-2010) foi marcada por um aumento expressivo das renúncias tributárias, utilizadas como instrumento de estímulo à atividade econômica e de sustentação da demanda interna. Como mostra a Tabela 1, entre 2006 e 2010, os gastos tributários cresceram 74,6%, em valores deflacionados pelo IPCA, acompanhando um aumento equivalente da receita administrada pela Receita Federal (74,8%). O PIB, por sua vez, registrou um crescimento acumulado de 35,8% no mesmo período, consolidando um cenário de crescimento econômico estável. Esses dados sugerem que, naquele momento, a ampliação das renúncias não comprometeu significativamente a arrecadação do Estado, uma vez que a atividade econômica aquecida garantiu um aumento proporcional da receita tributária. No entanto, a relação entre gastos tributários e PIB aumentou de 2,8% para 3,6%, evidenciando um peso crescente dos incentivos fiscais sobre a economia.

Tabela 1 - Crescimento dos gastos tributários, da receita administrada pela RFB, e do PIB entre 2006 e 2010 (R\$ — em bilhões — valores deflacionados de acordo com o IPCA)

	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>Crescimento</b>
<b>Gastos Tributários - GT</b>	174,7	229,5	246,7	236,5	305,0	74,6%
<b>Receita Administrada - RFB</b>	996,2	1.118,9	1.189,5	1.102,6	1.740,9	74,8%
<b>Produto Interno Bruto - PIB</b>	6.232,3	6.728,1	7.165,2	7.457,5	8.462,4	35,8%
<b>GT/RFB</b>	17,5%	20,5%	20,7%	21,5%	17,5%	-
<b>GT/PIB</b>	2,8%	3,4%	3,4%	3,2%	3,6%	+0,8p.p.

Fonte: RFB. Demonstrativo dos Gastos Tributários (2017; 2020; 2021).  
Elaboração própria.

Apesar do aumento expressivo das renúncias tributárias ao longo do período, é importante destacar que a relação GT/RFB, que mede o impacto relativo das desonerações sobre a arrecadação, variou entre 17,5% e 21,5%, no período em tela (tabela 1), mas ao analisar a totalidade do período analisado, a proporção manteve-se a mesma em 2006 e 2010. Esse cenário reflete a capacidade do governo de expandir simultaneamente os incentivos fiscais e a arrecadação tributária, sustentando o financiamento das políticas sociais sem recorrer a ajustes severos. No entanto, o crescimento acelerado das renúncias tributárias sem um monitoramento rigoroso de suas contrapartidas pode indicar o início de uma trajetória de fragilização da base arrecadatória do Estado, tornando a política fiscal mais vulnerável a oscilações econômicas.

### **2.3.2. Política fiscal no governo Dilma (2011-2016)**

A primeira gestão de Dilma Rousseff (2011-2014) representou, em grande medida, a continuidade da lógica social-liberal consolidada nos governos Lula, mas com nuances que indicaram tentativas de inflexão no modelo econômico. Como aponta Rodrigo Castelo (2013), a essência do ajuste fiscal permanente e da subordinação do fundo público ao capital financeiro permaneceu intacta, evidenciada pela manutenção do tripé macroeconômico (metas de inflação, câmbio flutuante e superávit primário), da prioridade no pagamento da dívida pública e da política de incentivos ao setor privado. No entanto, diferentemente de seu antecessor, Dilma adotou medidas de estímulo ao mercado interno e à reindustrialização, como a desoneração da folha de pagamentos e a ampliação do papel do BNDES no financiamento da infraestrutura e da indústria nacional.

Além disso, foram ampliadas as deduções no IRPF, incentivando gastos com saúde, educação e previdência privada, beneficiando principalmente contribuintes de maior renda e promovendo o consumo de serviços privados. A partir de 2011, foram introduzidas desonerações na folha de pagamento, reduzindo a contribuição patronal para a Previdência Social, com o objetivo de estimular a contratação formal e reduzir os custos das empresas, especialmente em setores intensivos em mão de obra (Salvador, 2015). Embora essas políticas tenham tido efeitos positivos no curto prazo, como a manutenção do nível de emprego, o crescimento do PIB, e um pequeno contratempo no longo e constante processo de desindustrialização no Brasil, elas também aprofundaram a fragilidade do Estado diante do lobby exercido por determinados grupos empresariais. Por fim, o aumento das renúncias fiscais contribuiu para o agravamento da crise fiscal do Estado, que culminou na adoção de medidas ainda mais severas de ajuste fiscal nos anos seguintes, principalmente após o golpe jurídico-parlamentar de 2016.

Além disso, a tentativa de ampliar o papel estatal no desenvolvimento econômico gerou resistências entre setores do capital financeiro e da elite empresarial, que se beneficiaram da lógica da liberalização e da concentração de riqueza consolidada nos anos anteriores. Assim, a política econômica do governo Dilma demonstrou oscilar entre a continuidade do compromisso com a estabilidade macroeconômica e a ortodoxia fiscal e esforços de estímulo ao mercado interno, sem, no entanto, modificar a redistribuição regressiva do fundo público ou instituir mudanças duradouras na relação entre Estado e capital. Esse contexto de tensão se agravou nos anos seguintes, culminando na guinada conservadora do segundo mandato e no avanço da austeridade.

Conforme abordado acima, durante o primeiro e segundo mandatos da presidente Dilma (2011-2016), a política fiscal seguiu a trajetória de ampliação das renúncias tributárias, iniciada nos anos 2000, mas com um impacto progressivamente problemático. Se no período anterior a arrecadação acompanhava o crescimento dos incentivos fiscais, a partir de 2014, com a desaceleração econômica, a relação entre as renúncias e a receita tributária começou a tornar-se insustentável. Como demonstra a Tabela 2, os gastos tributários cresceram 25,3%, em valores deflacionados pelo IPCA, entre 2011 e 2016, passando de R\$ 323,0 bilhões para R\$ 404,6 bilhões. Até 2014, houve uma trajetória de crescimento contínuo, com um aumento de 43,4% nos gastos tributários, atingindo o pico de R\$ 463,3 bilhões. No entanto, a crise econômica e a deterioração do cenário fiscal levaram a uma redução de 12,6% nos dois anos seguintes, refletindo as dificuldades do governo em manter a expansão dos incentivos diante da queda na arrecadação e da recessão que se instaurou no país.

Tabela 2 - Crescimento dos gastos tributários, da receita administrada pela RFB, e do PIB entre 2011 e 2016 (R\$ — em bilhões — valores deflacionados de acordo com o IPCA)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Crescimento
<b>Gastos Tributários - GT</b>	323,0	363,0	424,2	463,3	450,5	404,6	+25,3%
<b>Receita Administrada - RFB</b>	1.989,9	1.974,2	2.068,6	2.070,0	1.987,3	1.861,4	-6,5%
<b>Produto Interno Bruto - PIB</b>	8.780,5	8.740,1	9.109,1	9.603,6	10.003,1	9.450,7	+7,6%
<b>GT/RFB</b>	16,2%	18,4%	20,5%	22,4%	22,7%	21,7%	+5,5p.p.
<b>GT/PIB</b>	3,7%	4,2%	4,7%	4,8%	4,5%	4,3%	+0,6p.p.

Fonte: RFB. Demonstrativo dos Gastos Tributários (2017; 2020; 2021).  
Elaboração própria.

A análise da tabela 2 evidencia que a ampliação das renúncias tributárias não foi acompanhada por um crescimento equivalente da arrecadação ou da atividade econômica. Enquanto os gastos tributários aumentaram continuamente até 2014, a receita administrada pela Receita Federal apresentou uma leve oscilação e caiu 6,5% entre 2014 e 2016, acompanhando a retração do PIB em 5,5% nesse mesmo intervalo. Como resultado, a proporção dos GTs sobre a RFB passou de 16,2% em 2011 para 21,7% em 2016, evidenciando que os incentivos tributários passaram a representar um peso maior sobre as contas públicas. Da mesma forma, a relação GT/PIB aumentou de 3,7% para 4,3%, indicando que uma parcela crescente da economia estava sendo sustentada por desonerações fiscais. Esse cenário reflete a fragilidade de um modelo econômico baseado no crescimento do consumo interno sem uma estrutura produtiva robusta e sem uma reforma tributária progressiva. Assim, a crise que se aprofundou a partir de 2015 expôs as contradições dessa estratégia, tornando as renúncias fiscais um fator de desequilíbrio fiscal, em vez de um instrumento eficiente de indução ao desenvolvimento econômico.

### **2.3.2. Política fiscal nos governos Temer e Bolsonaro (2016-2022)**

Durante os mandatos presidenciais de Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022), o financiamento das políticas sociais foi marcado pela permanência da EC 95/2016, símbolo máximo da austeridade que caracterizava o período, e que resultou em uma significativa redução dos investimentos em educação e saúde, e em cortes severos no financiamento dos serviços socioassistenciais. Em resumo, essas medidas resultaram em um desfinanciamento generalizado das políticas sociais, principalmente aquelas que não possuem vinculação orçamentária<sup>28</sup> - como assistência social, urbanismo, habitação e trabalho — comprometendo severamente a capacidade do Estado de atender às necessidades básicas da população e agravando profundamente as expressões da questão social no país.

Neste período, a política fiscal foi marcada por um aprofundamento do modelo econômico neoliberal, que priorizou o corte de gastos públicos e a manutenção das desonerações tributárias simultaneamente, aumentando significativamente a regressividade da política fiscal. A tabela 3 demonstra que, apesar das restrições orçamentárias impostas pela EC 95/2016, as renúncias tributárias continuaram a crescer, comprometendo significativamente a

---

<sup>28</sup>Para Salvador e Ribeiro (p. 84, 2018), “as vinculações orçamentárias são barreiras para a expansão ainda maior do capital sobre os direitos sociais, o que fica claro quando intelectuais orgânicos associados às classes dominantes defendem a eliminação das receitas vinculadas, com vistas à ampliação da autonomia e redução da rigidez orçamentária. Tais interesses visam reduzir direitos, salários e serviços que demandem o direcionamento do orçamento para as áreas sociais, numa disputa clara sobre os destinos do fundo público.”

arrecadação do Estado. Entre 2017 e 2022, os gastos tributários aumentaram 29,4%, em valores deflacionados pelo IPCA, passando de R\$ 410,3 bilhões para R\$ 531,0 bilhões. Enquanto isso, a receita administrada pela RFB cresceu 24,7%, mas de forma instável, refletindo os impactos da pandemia de COVID-19 sobre a economia. O PIB teve um crescimento de 18,9% no período, ficando abaixo do ritmo de expansão das renúncias tributárias e da arrecadação, indicando uma falta de correlação entre concessão de incentivos fiscais e crescimento econômico.

**Tabela 3- Crescimento dos gastos tributários, da receita administrada pela RFB, e do PIB entre 2017 e 2022 (R\$ — em bilhões — valores deflacionados de acordo com o IPCA)**

	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>Crescimento</b>
<b>Gastos Tributários - GT</b>	410,3	427,8	430,8	418,3	512,6	531,0	29,4%
<b>Receita Administrada - RFB</b>	1.812,3	1.880,9	1.915,8	1.765,4	2.133,1	2.260,3	24,7%
<b>Produto Interno Bruto - PIB</b>	9.381,8	9.649,4	9.812,2	9.687,9	10.977,5	11.155,6	18,9%
<b>GT/RFB</b>	22,6%	22,7%	22,5%	23,7%	24,0%	23,5%	0,9p.p.
<b>GT/PIB</b>	4,4%	4,4%	4,4%	4,3%	4,7%	4,8%	0,4p.p.

Fonte: RFB. Demonstrativo dos Gastos Tributários (2017; 2020; 2021).

Elaboração própria.

Os dados da tabela 3 revelam que, mesmo diante da crise fiscal e do aumento das restrições orçamentárias, os gastos tributários se mantiveram elevados. A partir da tabela 3, também observa-se que a relação GT/RFB aumentou de 22,6% em 2017 para 24,0% em 2021, evidenciando que uma parcela crescente da arrecadação foi direcionada para incentivos fiscais. Já a relação GT/PIB passou de 4,4% para 4,8% (tabela 3), indicando que os incentivos fiscais representaram uma fatia cada vez maior da economia nacional, sem que isso resultasse em crescimento econômico.

Esse cenário reflete a adoção de uma política fiscal regressiva, na qual o objetivo definido para justificar a expansão das renúncias tem se tornado cada vez mais oculto e alheio ao desenvolvimento econômico e social. O aumento da fome e do desemprego, a precarização do trabalho e o desfinanciamento da seguridade social evidenciam os limites desse modelo, que, longe de promover o desenvolvimento, tem promovido a concentração de renda e o desmonte do Estado de bem-estar social no Brasil.

## CAPÍTULO 3: AS IMPLICAÇÕES DAS RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS NO FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Conforme abordado nos capítulos anteriores, a política econômica brasileira, ao longo das últimas décadas, tem sido progressivamente orientada por um regime de ajuste fiscal permanente que impõe severas restrições ao financiamento das políticas sociais. A implementação da Emenda Constitucional nº 95/2016<sup>29</sup>, conhecida como Teto de Gastos, consolidou esse cenário ao congelar os investimentos públicos em termos reais por vinte anos, aprofundando o desmonte das políticas sociais. Se, até então, no campo da política social, a principal marca no orçamento público era o subfinanciamento crônico — caracterizado pela insuficiência de recursos para atender às demandas sociais —, a partir de 2016, a lógica passou a ser de desfinanciamento ativo. Ou seja, em vez de apenas manter uma alocação limitada de recursos, o Estado passou a restringir deliberadamente sua atuação direta nessas áreas, enquanto ampliava mecanismos de financiamento indireto, como as renúncias tributárias. Esse fenômeno tem implicações profundas para o modelo de proteção social brasileiro, pois representa uma transferência progressiva de recursos públicos para o setor privado, muitas vezes sem contrapartidas sociais efetivas.

A seguridade social — composta pela previdência social, saúde e assistência social — e a política de educação têm sido particularmente afetadas por esses cortes orçamentários. A vinculação constitucional de recursos, anteriormente um mecanismo de proteção ao financiamento dessas áreas, tornou-se cada vez mais frágil diante das restrições fiscais. A assistência social, por outro lado, sequer conta com um percentual mínimo definido constitucionalmente, sofrendo cortes sucessivos, dada sua dependência de dotações orçamentárias discricionárias. Esse contexto impulsionou ainda mais o crescimento das renúncias tributárias, que passaram a desempenhar um papel central no financiamento dessas políticas, desviando recursos públicos para entidades privadas que prestam serviços nessas áreas.

---

<sup>29</sup> A Emenda Constitucional nº 95/2016 instituiu o chamado "Novo Regime Fiscal", que congelou os gastos primários da União por 20 anos, desconsiderando o crescimento das necessidades sociais e contribuindo para o desfinanciamento das políticas públicas. Essa medida foi substituída pela Emenda Constitucional nº 126/2022, que autorizou a formulação de um novo regime fiscal, posteriormente regulamentado pela Lei Complementar nº 200/2023, conhecida como Novo Arcabouço Fiscal (NAF). Ainda que rompa formalmente com o teto de gastos, o NAF mantém a lógica de austeridade ao impor limites ao crescimento real das despesas primárias e estabelecer metas de resultado primário, visando à estabilização da dívida pública. Como analisa Salvador (2024), trata-se de uma engenharia fiscal que preserva os interesses do capital e perpetua a captura do fundo público pelos rentistas, restringindo a expansão dos gastos sociais mesmo diante de eventual aumento de arrecadação tributária.

Diante desse cenário, este capítulo se propõe a analisar as implicações das renúncias tributárias no financiamento das políticas sociais, buscando responder à seguinte questão central: essas desonerações têm fortalecido a oferta de direitos sociais ou, ao contrário, contribuído para seu desmonte? Para isso, a investigação será conduzida em diferentes etapas. Inicialmente, será feita uma comparação entre os tipos de tributos desonerados, distinguindo as contribuições sociais — cuja arrecadação deveria estar vinculada ao financiamento da seguridade social — dos impostos gerais, que não possuem destinação obrigatória.

A partir dessa análise, será possível verificar se as renúncias fiscais afetam mais intensamente as receitas destinadas à previdência, à saúde, à assistência social, ou à educação. Em seguida, será analisada a evolução do financiamento dessas políticas (exceto a Previdência Social) entre 2015 e 2022, contrastando-a com a expansão dos gastos tributários no mesmo período. Ou seja, verificar-se-á a proporção entre o financiamento indireto (renúncias tributárias) e orçamento direto (OSS + OF) financiado com os tributos previstos na legislação, buscando identificar se o financiamento da execução direta dos serviços públicos tem sido progressivamente substituído por incentivos fiscais ao setor privado. Essa análise é fundamental para compreender se há um processo de privatização indireta das políticas sociais, que desobriga o Estado de garantir direitos universais e reforça a seletividade dos serviços prestados.

A partir dessa perspectiva macro, serão examinadas as destinações setoriais das renúncias tributárias. Na assistência social, a investigação abordará a destinação dos recursos a entidades privadas e os impactos desse modelo sobre a estrutura do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), identificando se há um fortalecimento do terceiro setor em detrimento da oferta pública de serviços socioassistenciais. No campo da educação, a análise buscará compreender se os incentivos fiscais estimulam a ampliação do ensino privado e contribuem para a mercantilização da educação, reforçando desigualdades no acesso ao ensino. Por último, mas não menos importante, no que tange à saúde, será analisado o papel dos incentivos fiscais na compensação de gastos privados com serviços médicos e no financiamento de entidades filantrópicas, examinando se essas medidas fortalecem o Sistema Único de Saúde (SUS) ou intensificam sua mercantilização e focalização.

Para a análise setorial do financiamento das políticas sociais, delimitou-se o período de 2015 a 2022. Essa escolha metodológica responde a três razões principais: (1) a intensificação da crise econômica e fiscal a partir de 2015, que impactou diretamente a arrecadação e a execução das despesas sociais; (2) a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, que consolidou um novo regime de austeridade fiscal com efeitos duradouros sobre a seguridade

social; e (3) a maior consistência e detalhamento dos Demonstrativos de Gastos Tributários (DGT) da Receita Federal nesse intervalo, o que favorece comparações mais precisas entre modalidades de renúncias. Assim, ainda que os dados de períodos anteriores tenham sido sistematizados para fins de contextualização, o foco analítico incide sobre esses oito anos, por revelarem com maior clareza as tendências recentes de desfinanciamento e privatização indireta das políticas sociais.

### 3.1. DESFINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS E FINANCIAMENTO INDIRETO VIA RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS

Conforme abordado nas seções anteriores, a política de ajuste fiscal permanente, consolidada ao longo das últimas décadas e intensificada após a promulgação da EC 95/2016, aprofundou um processo de reconfiguração do financiamento das políticas sociais no Brasil. Esse processo tem sido marcado por uma transição do subfinanciamento crônico para um cenário de desfinanciamento ativo, no qual os mecanismos de sustentação financeira das políticas sociais são fragilizados por um conjunto de medidas fiscais e tributárias que reduzem sistematicamente a capacidade de investimento do Estado.

O subfinanciamento, historicamente presente no modelo de proteção social brasileiro, caracteriza-se pela insuficiência de recursos destinados às políticas sociais, limitando sua capacidade de expansão e atendimento às demandas da população. No entanto, ainda que subfinanciadas, essas políticas possuíam um arcabouço jurídico que garantia um fluxo mínimo de recursos, sobretudo por meio da vinculação orçamentária de receitas. Esse mecanismo, constitucionalmente assegurado, estabelece percentuais mínimos de destinação de receitas para áreas estratégicas, como a educação e a saúde. A partir de 2016, contudo, o Estado passou a adotar uma lógica de desfinanciamento ativo, isto é, não apenas mantendo um patamar insuficiente de investimentos, mas deliberadamente promovendo o esvaziamento dos instrumentos de financiamento dessas políticas.

Esse desmonte se deu por meio de diferentes frentes, sendo a fragilização da vinculação orçamentária um dos eixos centrais. A EC 95/2016 impôs um teto de gastos primários que, na prática, desvinculou o crescimento das despesas sociais da evolução das receitas do Estado, resultando em uma compressão progressiva do orçamento dessas políticas. Além disso, outras legislações ampliaram esse cenário, como a Lei Complementar nº 173/2020, que estabelece restrições ao crescimento da despesa pública, durante a pandemia de Covid-19, e a Emenda Constitucional nº 109/2021, que criou gatilhos fiscais para suspender a aplicação mínima de

recursos na saúde e na educação caso determinadas metas de equilíbrio fiscal não sejam cumpridas. Esses dispositivos consolidaram um arcabouço normativo voltado à contenção dos gastos públicos, aprofundando a regressividade da política fiscal brasileira.

O impacto desse processo tem sido particularmente severo para a assistência social, política que não conta com uma vinculação constitucional de receitas como a saúde e a educação. Diferentemente dessas áreas, cujo financiamento depende da aplicação de um percentual mínimo das receitas líquidas de impostos, a assistência social é financiada predominantemente por dotações orçamentárias discricionárias, tornando-se altamente vulnerável a cortes e contingenciamentos. Esse cenário se agravou nos últimos anos, quando os recursos para o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) sofreram sucessivos bloqueios, comprometendo a execução de serviços socioassistenciais, por meio do desfinanciamento do cofinanciamento federal.

Além do rebaixamento contínuo das despesas discricionárias, outro elemento central no desfinanciamento das políticas sociais é o esvaziamento do Orçamento de Seguridade Social (OSS). Criado pela Constituição de 1988, o OSS deveria garantir a sustentabilidade do financiamento da seguridade social a partir de um conjunto de receitas próprias, incluindo contribuições sociais incidentes sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro das empresas. No entanto, ao longo dos anos, diversos mecanismos foram utilizados para restringir sua capacidade de financiamento, desviando recursos que deveriam ser destinados à seguridade para outras finalidades. Entre os principais instrumentos de esvaziamento do OSS, destacam-se: (i) a DRU, que desde 1994 (sob outras nomenclaturas) permitiu ao governo federal realocar parte das receitas da seguridade social para o pagamento da dívida pública, retirando, ao longo dos anos, centenas de bilhões de reais dessas políticas; e (ii) as isenções e desonerações fiscais sobre contribuições sociais, que reduziram significativamente a base de arrecadação do sistema, comprometendo diretamente sua sustentabilidade.

A relação entre as renúncias tributárias e o desfinanciamento da seguridade social pode ser evidenciada a partir da análise dos tipos de tributos desonerados. Como mostram os dados de Salvador (2015), entre 2010 e 2014, enquanto as renúncias associadas aos impostos gerais cresceram 16,48%, aquelas vinculadas às contribuições sociais apresentaram um aumento muito mais expressivo, de 72,76%. Esse dado revela que a política de desonerações têm afetado desproporcionalmente as receitas destinadas ao financiamento da seguridade social, ampliando sua fragilidade financeira e justificando, posteriormente, medidas de austeridade e contrarreformas restritivas.

Esse cenário, no entanto, passou por uma inflexão nos últimos anos. Como demonstrado na tabela 4, entre 2015 e 2022, os gastos tributários associados às contribuições sociais cresceram 12,8%, em valores deflacionados pelo IPCA, enquanto os relativos aos impostos gerais aumentaram 24,9%. Essa mudança indica uma inversão da tendência observada no período anterior, revelando um crescimento mais acelerado das renúncias vinculadas aos impostos. Mesmo assim, apesar desse avanço, o volume de renúncias sobre as contribuições sociais continua sendo significativamente superior ao dos impostos, o que mantém o impacto negativo sobre o financiamento da seguridade social.

Tabela 4- Crescimento dos gastos tributários por tipo de tributo entre 2015 e 2022 (R\$ - em bilhões - valores deflacionados de acordo com o IPCA)

<b>Tipo de tributo</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>Crescimento</b>
Contribuições Sociais	248,4	209,8	211,6	219,7	222,4	213,8	270,3	280,3	+12,8%
Impostos	199,4	193,1	197,4	202,9	201,0	195,8	239,6	249,1	+24,9%
<b>Total</b>	<b>450,5</b>	<b>404,6</b>	<b>410,3</b>	<b>428,9</b>	<b>430,8</b>	<b>418,3</b>	<b>512,6</b>	<b>531,0</b>	<b>+17,9%</b>

Fonte: RFB. Demonstrativo dos Gastos Tributários (2017; 2020; 2021).

Elaboração própria.

Dessa forma, o aprofundamento do regime de ajuste fiscal permanente, aliado ao avanço das renúncias tributárias, têm reconfigurado estruturalmente o financiamento das políticas sociais no Brasil. A fragilização da vinculação orçamentária, o esvaziamento do OF e do OSS e o crescimento das desonerações sobre as contribuições sociais criam um cenário no qual o Estado não apenas reduz seus investimentos diretos, mas também incentiva a condução dessas políticas pela iniciativa privada, em “parceria” com o poder público.

A análise da relação entre orçamento direto e indireto permite compreender em que medida as renúncias tributárias têm substituído o financiamento público estatal, impactando diretamente o orçamento das políticas sociais. Embora áreas como assistência social, educação e saúde contem com recursos provenientes do OSS e do OF para sua execução direta, o avanço do ajuste fiscal tem alterado essa dinâmica. Cada vez mais, observa-se um deslocamento dos investimentos públicos para mecanismos de desoneração fiscal, favorecendo o setor privado e configurando um processo de privatização indireta dos serviços sociais, no qual o Estado reduz sua atuação direta e transfere parcela crescente do financiamento das políticas sociais para agentes privados, muitas vezes sem garantir melhores condições de acesso e de qualidade na oferta para a população.

Esse fenômeno pode ser observado a partir da evolução da proporção entre o financiamento indireto (via renúncias tributárias) e direto (via execução orçamentária) por

função orçamentária, conforme demonstrado na tabela 5. Os dados comparam a relação entre esses dois tipos de financiamento para as políticas de assistência social, educação e saúde nos anos de 2015 e 2022, permitindo uma avaliação da tendência de crescimento do orçamento indireto em detrimento dos investimentos públicos diretos. Nesta tabela 5 não está incluída a análise acerca da Previdência Social<sup>30</sup>, dada sua natureza contributiva e a peculiaridade de seu financiamento, que se dá majoritariamente por meio das contribuições previdenciárias de empregadores e trabalhadores sobre folha de pagamento. Diferentemente das demais áreas analisadas, a Previdência Social possui um fluxo de arrecadação próprio, vinculado à seguridade social, ainda que também seja impactada pelas renúncias tributárias, principalmente via desoneração da folha de pagamentos e isenções para setores específicos. Esse fator torna sua análise mais complexa, demandando uma abordagem diferenciada, que será tratada adiante na investigação sobre os efeitos da política de renúncias tributárias sobre o financiamento do RGPS.

Os dados da tabela 5 revelam uma tendência de crescimento da proporção do orçamento indireto em relação ao orçamento direto nas principais políticas sociais, com impactos diferenciados em cada área.

Tabela 5- Proporção entre orçamento indireto e orçamento direto por função orçamentária em 2015 e 2022 (R\$ — em bilhões — valores deflacionados de acordo com o IPCA)

Função orçamentária	Ano	Orçamento Indireto (OI)	Orçamento Direto (OD)	Total (OI + OD)	Proporção (OI/OD)
Assistência Social	2015	20,2	125,6	145,8	16%
	2022	<b>30,9</b>	<b>123,6</b>	<b>154,5</b>	<b>25%</b>
Educação	2015	20,9	172,5	193,4	12%
	2022	<b>18,4</b>	<b>149,1</b>	<b>167,5</b>	<b>12%</b>
Saúde	2015	52,3	201,9	254,3	26%
	2022	<b>73,4</b>	<b>163,2</b>	<b>236,0</b>	<b>45%</b>

Fonte: BRASIL. Lei Orçamentária Anual (2015; 2022); RFB. Demonstrativo dos Gastos Tributários (2017; 2021). Elaboração própria.

Na função ‘assistência social’, o orçamento direto (via execução orçamentária) permaneceu estagnado entre 2015 e 2022, oscilando entre R\$ 125,6 bilhões e R\$ 123,6 bilhões. Compõem esta somatória não só os recursos direcionados para o financiamento do SUAS, mas principalmente aqueles referentes ao financiamento dos programas de transferência de renda (PBF, Programa Auxílio Brasil), do Auxílio Emergencial e do BPC. De acordo com a

<sup>30</sup> Vale ressaltar que as renúncias tributárias sobre a folha de pagamento, relacionadas à Previdência Social, são classificadas pela RFB na função orçamentária Trabalho (código 11).

Resolução CNAS nº 3, de 19 de abril de 2016, o orçamento executado, no ano de 2015, relativo às ações de ‘Fortalecimento do SUAS’ foi de apenas R\$ 2,4 bilhões, em valores deflacionados pelo IPCA. Este valor pouco alterou-se ao longo do período analisado: segundo a Resolução CNAS nº 97, de 24 de fevereiro de 2023, o orçamento executado, em 2022, relativo às ações de ‘Proteção Social no Âmbito do SUAS’ foi de R\$ 2,6 bilhões, em valores deflacionados pelo IPCA. Isto é, o orçamento reservado para o custeio e o investimento dos serviços e equipamentos socioassistenciais, no âmbito do SUAS representou, entre os anos de 2015 e 2022, em média, apenas 2% do total de recursos alocados na função ‘assistência social’.

A partir disso, observa-se que, de acordo com a tabela 5 houve um aumento expressivo da participação das renúncias tributárias na função ‘assistência social’, passando de 16% do total em 2015 para 25% em 2022. Esse crescimento reverte os esforços de consolidar a assistência social como um dos pilares da seguridade, com a primazia da execução por parte do Estado, reforçando a lógica histórica de sua execução por entidades filantrópicas e assistencialistas. Diferente da previdência e da saúde, essa política estruturou-se recentemente, com a LOAS (1993) e a PNAS (2004) sendo marcos fundamentais para a ampliação da intervenção estatal e a criação do SUAS.

Em vez de fortalecer essa rede pública, a ampliação das renúncias tributárias, aliada à ausência de vinculação constitucional para seu financiamento, aprofunda a vulnerabilidade orçamentária desta política e recria a dependência do setor privado, comprometendo sua universalização e seu caráter garantidor de direitos.

No caso da educação, a proporção entre orçamento indireto e direto permaneceu estável em 12%, mas esse dado esconde uma importante redução do orçamento público executado na área. O orçamento direto da educação caiu de R\$ 172,5 bilhões em 2015 para R\$ 149,1 bilhões em 2022, enquanto o orçamento indireto também foi reduzido, de R\$ 20,9 bilhões para R\$ 18,4 bilhões no mesmo período. Essa dinâmica revela que, embora o peso relativo das renúncias tributárias não tenha aumentado significativamente, a política educacional como um todo sofreu cortes expressivos, impactando a capacidade do setor público de garantir o direito à educação, conforme a tabela 5.

Já na saúde, o impacto do crescimento do orçamento indireto foi o mais expressivo e alarmante entre as políticas analisadas, com sua participação passando de 26% do total em 2015 para 45% em 2022 — um salto abrupto que revela a intensificação da estratégia de desoneração fiscal dessa política (vide tabela 5). Esse aumento indica uma ampliação do financiamento indireto via renúncias tributárias, beneficiando predominantemente setores privados, como planos de saúde, hospitais filantrópicos e compensações fiscais para despesas

médicas individuais. O mais grave, porém, é que esse crescimento ocorreu paralelamente a uma redução significativa do orçamento direto da saúde, que caiu de R\$ 201,9 bilhões para R\$ 163,2 bilhões no período analisado, evidenciando um desvio substancial de recursos em um contexto crítico. Durante a pandemia de COVID-19, quando o SUS estava sobrecarregado e demonstrou seu papel essencial no atendimento à população, o volume desonerado atingiu patamares altíssimos, reforçando uma tendência de mercantilização da saúde, onde o financiamento público, em vez de expandir a capacidade do SUS, foi progressivamente direcionado para incentivar o consumo privado de serviços médico-hospitalares.

Os dados da tabela 5, em valores deflacionados pelo IPCA, corroboram o argumento de que o ajuste fiscal permanente tem reconfigurado estruturalmente o financiamento das políticas sociais no Brasil, substituindo gradativamente os investimentos diretos por incentivos fiscais ao setor privado. A crescente participação do orçamento indireto no financiamento das políticas de assistência social e saúde indica uma maior desresponsabilização estatal e uma transferência crescente de recursos públicos para entidades privadas, consolidando um modelo de proteção social cada vez menos público e mais fragmentado. Na próxima seção, será aprofundada a análise dos impactos específicos das renúncias tributárias em cada uma dessas áreas, demonstrando a evolução por modalidade de gasto evidenciando as consequências para a universalização do acesso aos direitos sociais.

### 3.2. CATEGORIZAÇÃO E ANÁLISE DAS MODALIDADES DE GASTO DAS RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS VINCULADAS ÀS POLÍTICAS SOCIAIS

A categorização das renúncias tributárias feita neste trabalho busca evidenciar a diversidade de objetivos e impactos desses incentivos, distinguindo-os para que sejam considerados apenas aqueles que favorecem o terceiro setor e o consumo de serviços sociais no mercado. Enquanto as categorias 1, 2 e 3 (quadro 1) — que abrangem incentivos a programas governamentais, a redução do custo de bens e serviços essenciais e a desoneração sobre benefícios do trabalho — representam ganhos imediatos à população, especialmente aos setores mais vulneráveis, as demais categorias apresentam efeitos mais ambíguos e requerem maior controle e avaliação. A categoria 4, voltada ao incentivo a setores da economia, pode gerar impactos positivos, como o estímulo à formalização do emprego e o fortalecimento de determinadas cadeias produtivas. No entanto, seu real benefício depende da forma como esses incentivos são implementados, monitorados e direcionados, uma vez que, sem regulamentação adequada, podem resultar apenas em subsídios a setores empresariais sem contrapartida social efetiva.

Figura 1 - Classificação das renúncias tributárias segundo seus objetivos e impactos

	Categoria	Exemplos
1)	Programas de incentivo do governo	PROUCA-REICOMP, PROUNI, PRONON, PRONAS/PCD
2)	Redução da tributação sobre bens e serviços essenciais	Água Mineral, Cadeira de Rodas e Aparelhos Assistivos, Livros, Transporte Escolar, Produtos Químicos e Farmacêuticos, Medicamentos, Equipamentos para uso médico, hospitalar, clínico ou laboratorial
3)	Redução da tributação sobre benefícios do trabalho	Aposentadoria de Declarante com 65 Anos ou Mais, Aposentadoria por Moléstia Grave ou Acidente, Benefícios Previdenciários e FAPI, Indenizações por Rescisão de Contrato de Trabalho, Programa de Alimentação do Trabalhador, Seguro ou Pecúlio Pago por Morte ou Invalidez
4)	Incentivo a setores da economia	Doações a Entidades Civis Sem Fins Lucrativos, Doações de Bens para Entidades Filantrópicas, Creches e Pré-Escolas, Doações a Instituições de Ensino e Pesquisa, Desoneração da Folha de Salários, Empresa Cidadã, Incentivo à Formalização do Emprego Doméstico, MEI - Microempreendedor Individual, PAIT - Planos de Poupança e Investimento
5)	Compensação de gastos não atendidos pelo governo	Despesas com Educação, Previdência Privada Fechada, Despesas Médicas, Assistência Médica, Odontológica e Farmacêutica a Empregados
6)	Compensação de ações complementares ao Estado	Entidades Filantrópicas, Entidades sem Fins Lucrativos - Filantrópica, Entidades sem Fins Lucrativos - Associação Civil, Entidades sem Fins Lucrativos - Educação, Entidades sem Fins Lucrativos - Assistência Social e Saúde, Creches e Pré-Escolas,

Fonte: RFB. Demonstrativo dos Gastos Tributários (2017; 2020; 2021).

Elaboração própria.

Já as categorias 5 e 6 (quadro 1), que envolvem a compensação de gastos privados em saúde e educação e o financiamento de ações complementares ao Estado, reforçam a privatização da rede de proteção social, incentivando o consumo de serviços privados e ampliando a dependência do terceiro setor, especialmente no âmbito da assistência social. Esse modelo fragmenta o acesso a direitos sociais e fortalece interesses privados em detrimento do financiamento público direto, deslocando progressivamente o papel do Estado na garantia de acesso aos direitos sociais para mecanismos de mercado e parcerias com entidades filantrópicas. Assim, a análise do impacto das renúncias tributárias nas políticas de assistência social, saúde e educação se concentra nessas categorias, buscando evidenciar como esses incentivos estruturam e reconfiguram a concepção e o financiamento das políticas sociais, acentuando desigualdades e restringindo a universalização dos direitos.

### 3.2.1. Implicações no financiamento da assistência social

A análise do financiamento da assistência social entre 2015 e 2022 revela uma combinação preocupante de estagnação do orçamento direto e expansão das renúncias tributárias. Durante esse período, os recursos executados para custeio e investimento do SUAS permaneceram praticamente inalterados, oscilando entre R\$ 2,4 bilhões em 2015 e R\$ 2,6 bilhões em 2022, valores que representam, em média, apenas 2% do total alocado na função ‘assistência social’. O restante dos recursos dessa função destinou-se principalmente a programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, o Auxílio Brasil, o Auxílio Emergencial e o BPC, evidenciando a persistência do subfinanciamento dos serviços e equipamentos socioassistenciais. Nesse contexto, a assistência social continua estruturalmente vulnerável, dependente de dotações discricionárias e sem vínculo constitucional mínimo, o que torna a ampliação das renúncias tributárias um problema central na sua sustentação financeira.

Como se observa na tabela 6, entre 2015 e 2022, os incentivos fiscais voltados para a assistência social como um todo cresceram 53%, com destaque para as renúncias associadas a entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, que aumentaram 128,6% e 113,6%, respectivamente. Esse crescimento evidencia a intensificação da dependência do terceiro setor na oferta de serviços socioassistenciais, consolidando uma lógica de financiamento indireto em detrimento do fortalecimento da rede pública. Ao direcionar recursos públicos para entidades privadas sem garantias de contrapartidas sociais efetivas, o mecanismo das renúncias tributárias reforça práticas históricas de execução assistencialista, compromete a universalização dos serviços e limita a primazia da atuação estatal no SUAS, invertendo o esforço de consolidar a assistência social como pilar da seguridade social.

Tabela 6 - Crescimento dos gastos tributários na assistência social e modalidade de gasto entre 2015 e 2022 (R\$ — em bilhões — valores deflacionados de acordo com o IPCA)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	(%)
<b>Assistência Social</b>	<b>20,2</b>	<b>22,7</b>	<b>22,9</b>	<b>24,8</b>	<b>25,8</b>	<b>26,7</b>	<b>30,4</b>	<b>30,9</b>	<b>53,0%</b>
Entidades Filantrópicas	2,1	1,8	1,8	1,6	2,6	2,2	4,5	4,8	<b>128,6%</b>
Entidades sem Fins Lucrativos - Filantrópica	2,2	3,9	3,5	4,0	3,2	3,6	3,8	4,7	<b>113,6%</b>
Entidades sem Fins Lucrativos - Associação Civil	3,0	3,7	3,4	3,4	3,6	4,0	5,0	3,7	<b>23,3%</b>
<b>Total (Entidades)</b>	<b>7,3</b>	<b>9,4</b>	<b>8,7</b>	<b>9,0</b>	<b>9,4</b>	<b>9,8</b>	<b>13,3</b>	<b>13,2</b>	<b>80,8%</b>

Fonte: RFB. Demonstrativo dos Gastos Tributários (2017; 2020; 2021).  
Elaboração própria.

Na assistência social, dos R\$ 30,9 bilhões em renúncias tributárias entre 2015 e 2022, R\$ 13,2 bilhões — cerca de 42,7% do total — corresponderam a gastos que reforçam a lógica do mercado, direcionando recursos para entidades privadas ou ações complementares ao Estado (vide quadro 1). Esse montante evidencia uma priorização crescente de recursos para entidades privadas, sem um debate aprofundado sobre os critérios que regem essa destinação. Dito isso, a consolidação do terceiro setor como executor complementar de políticas sociais não pode ser dissociada das transformações promovidas a partir da década de 1990, especialmente com a implementação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) em 1995. Sob a justificativa de tornar o Estado mais "eficiente", o PDRAE estruturou a distinção entre as funções exclusivas do Estado e aquelas que poderiam ser delegadas à esfera pública não estatal, promovendo a transferência da execução de diversas políticas para Organizações da Sociedade Civil (OSCs). No campo da assistência social, isso implicou em um crescente repasse de responsabilidades — e recursos públicos — a entidades privadas, por meio de convênios, parcerias e, mais recentemente, termos de colaboração e fomento.

Essa lógica foi aprofundada com a promulgação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) em 2014<sup>31</sup>, que, ao regulamentar as relações entre o Estado e as OSCs, consolidou juridicamente os instrumentos de parceria como modalidades legítimas de financiamento público. Embora o MROSC tenha representado um avanço em termos de transparência, controle social e previsibilidade normativa, também reforçou a lógica de publicização da oferta sem a estatização da gestão, deslocando parte da responsabilidade estatal para entidades privadas. Nesse modelo, o Estado deixa de ser o executor direto e passa a atuar como financiador, muitas vezes sem garantir a mesma capacidade de indução, planejamento e controle sobre os resultados.

Para que uma entidade privada sem fins lucrativos possa obter imunidade tributária no campo da assistência social, é necessário cumprir um conjunto de requisitos legais e normativos que visam garantir a finalidade pública de sua atuação. O primeiro passo é a inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) do município onde a entidade atua, o que implica o reconhecimento de sua vinculação ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e sua habilitação como ofertante de serviços, programas, projetos ou benefícios socioassistenciais. Após essa etapa, a entidade deve se inscrever no Cadastro Nacional de

---

<sup>31</sup>O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) foi instituído pela Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, e regulamentado pelo Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016. Essa legislação estabelece normas para as parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, especialmente no que diz respeito à transferência voluntária de recursos públicos por meio de instrumentos jurídicos como termos de colaboração, termos de fomento e acordos de cooperação.

Entidades de Assistência Social (CNEAS), base de dados gerida pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), que reúne informações sobre as organizações que compõem a rede socioassistencial em âmbito nacional.

Por fim, com esses pré-requisitos cumpridos, a entidade pode solicitar a Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS) junto ao governo federal, atualmente sob a responsabilidade do MDS no caso da assistência social. A obtenção do CEBAS é o que garante, de fato, a imunidade tributária prevista no art. 150, VI, "c" da Constituição Federal, permitindo que a entidade seja dispensada do pagamento de tributos como a contribuição patronal ao INSS. Contudo, apesar da exigência de requisitos como a gratuidade integral da oferta dos serviços e a comprovação da não distribuição de lucros, o processo de fiscalização ainda apresenta fragilidades, permitindo que o benefício fiscal seja acessado por entidades que não necessariamente atendem aos princípios de equidade e universalidade e às normativas que caracterizam política de assistência social – como a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.

Por fim, a classificação utilizada distingue diferentes tipos de entidades beneficiadas, mas pouco se sabe sobre as especificidades de cada uma e as razões para as variações no volume de desonerações ao longo do tempo. Quais são essas entidades? Como são classificadas? Há diferenças significativas entre entidades filantrópicas, entidades sem fins lucrativos – filantrópicas e entidades sem fins lucrativos – associações civis? E, sobretudo, essas entidades têm sido fiscalizadas para avaliar o alinhamento aos objetivos e diretrizes do SUAS na execução dos serviços socioassistenciais? Essas são questões que não puderam ser aprofundadas neste trabalho, mas que demandam maior atenção em futuras pesquisas. Investigar a gestão desses recursos, os mecanismos de controle e a efetividade dessas entidades na oferta de serviços pode contribuir para um debate mais qualificado sobre o real impacto das renúncias tributárias na assistência social e sua relação com o financiamento público direto. Afinal, o crescimento dos incentivos fiscais não pode ser analisado isoladamente, mas sim em relação à capacidade de universalização do acesso aos serviços e à efetivação dos direitos socioassistenciais no Brasil.

Nota-se que diversas modalidades de gasto foram excluídas desta análise por possuírem uma lógica de ampliação do acesso aos direitos sociais, como: benefícios relacionados ao trabalho e ao consumo de bens essenciais; incentivos para a aposentadoria de declarantes com 65 anos ou mais; a desoneração na aquisição de automóveis para pessoas com deficiência; e a isenção de tributos sobre equipamentos assistivos. Essas modalidades, embora tenham impacto no financiamento da assistência social, não foram incluídas na tabela acima.

### **3.1.2. Implicações no financiamento da saúde**

Como discutido anteriormente, o financiamento da saúde no Brasil tem sido marcado por um crescimento significativo de desonerações fiscais que favorecem, sobretudo, contribuintes de renda alta que consomem serviços de saúde particulares, entidades filantrópicas sem fins lucrativos e empresas que participam do custeio de planos de saúde privados para seus empregados. Essas renúncias contribuem para o desfinanciamento do orçamento direto (tabela 5) destinado ao custeio e ao investimento na saúde pública, enfraquecendo os equipamentos, os serviços e as ações estatais do SUS, em detrimento da expansão dos planos de saúde e do terceiro setor.

Esse movimento de incentivo à atuação de entidades privadas na política de saúde insere-se em um processo mais amplo de reorganização do papel do Estado, como discutido na seção anterior, especialmente a partir do PDRAE e da consolidação do MROSC, que institucionalizam e normatizam a participação das organizações da sociedade civil na execução de políticas públicas.

Ademais, o impacto do crescimento do orçamento indireto na saúde foi o mais expressivo e alarmante entre as políticas analisadas, com sua participação passando de 26% do total em 2015 para 45% em 2022 — um salto abrupto que evidencia a intensificação da estratégia de desoneração fiscal (vide tabela 5). Esse aumento é refletido em diferentes modalidades de renúncia tributária: (i) deduções para assistência médica, odontológica e farmacêutica a empregados, que permitem que empresas reduzam sua base tributária ao oferecer planos de saúde e benefícios relacionados; (ii) renúncias destinadas a entidades sem fins lucrativos, como hospitais filantrópicos e organizações de saúde, que recebem recursos públicos sem garantia de contrapartidas universais; e (iii) compensações fiscais para despesas médicas individuais, que beneficiam diretamente contribuintes de maior renda ao permitir deduzir gastos com serviços privados de saúde no imposto de renda.

Como se observa na tabela 7, entre 2015 e 2022, os incentivos fiscais voltados para a saúde cresceram 40,3% em valores deflacionados pelo IPCA, indicando uma expansão significativa do orçamento indireto nesse setor. No entanto, esse crescimento não foi uniforme: as renúncias para assistência médica, odontológica e farmacêutica a empregados aumentaram 69,3%, enquanto aquelas destinadas a entidades sem fins lucrativos — nas áreas de assistência social e saúde — cresceram 60,4%. As compensações para despesas médicas individuais apresentaram variação de 24,9%, revelando a manutenção substancial do subsídio ao consumo de serviços privados de saúde.

Tabela 7- Crescimento dos gastos tributários na saúde e modalidade de gasto entre 2015 e 2022 (R\$ - em bilhões - valores deflacionados de acordo com o IPCA)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	(%)
<b>Saúde</b>	<b>52,3</b>	<b>56,4</b>	<b>68,6</b>	<b>73,2</b>	<b>68,7</b>	<b>68,4</b>	<b>72,4</b>	<b>73,4</b>	<b>40,3%</b>
Assistência Médica, Odontológica e Farmacêutica a Empregados	7,5	7,5	7,9	11,5	12,4	11,9	12,5	12,7	<b>69,3%</b>
Entidades sem Fins Lucrativos - Assistência Social e Saúde	4,8	5,4	6,7	8,1	6,1	7,0	6,7	7,7	<b>60,4%</b>
Despesas Médicas	19,3	19,8	21,5	23,2	24,1	22,7	24,9	24,1	<b>24,9%</b>
Entidades Filantrópicas	9,2	8,7	11,1	11,7	10,8	9,5	8,9	9,6	<b>4,3%</b>
<b>Total (Entidades + Compensação de gastos privados)</b>	<b>40,8</b>	<b>41,4</b>	<b>47,2</b>	<b>54,5</b>	<b>53,4</b>	<b>51,1</b>	<b>53,0</b>	<b>54,1</b>	<b>32,6%</b>

Fonte: RFB. Demonstrativo dos Gastos Tributários (2017; 2020; 2021).

Elaboração própria.

Na saúde, dos R\$ 73,4 bilhões em renúncias tributárias no período analisado, R\$ 54,1 bilhões tiveram como finalidade a compensação de gastos privados e o financiamento de ações que reforçam a atuação do setor privado (vide quadro 1). Ou seja, apenas cerca de 26,3% das renúncias na saúde correspondem a modalidades de gasto que ampliam o acesso a bens e serviços essenciais, sem reforçar o financiamento do setor privado. Esse padrão indica um movimento de inflexão no financiamento da saúde, em que os recursos públicos são progressivamente direcionados para incentivar o consumo de serviços privados e consolidar a participação de hospitais filantrópicos e planos de saúde, em detrimento do fortalecimento do SUS e da universalização do acesso.

Dentre as modalidades que promovem a ampliação do acesso de bens e serviços essenciais, e não reforçam o financiamento do setor privado em detrimento da expansão da rede pública, podemos destacar aquelas direcionadas à compra e venda de água mineral, de equipamentos para uso médico, hospitalar, clínico ou laboratorial, de medicamentos, de produtos químicos e farmacêuticos, além do Pronas/PCD e do PRONON. Essas modalidades, embora tenham impacto no financiamento da saúde, não foram incluídas na tabela acima.

Os dados apresentados na tabela 7 evidenciam uma crescente dependência do setor filantrópico e do mercado privado para a oferta de serviços de saúde, mas há questões fundamentais que não puderam ser aprofundadas nesta pesquisa e que exigem investigações futuras. Quais são as diferenças entre entidades filantrópicas e entidades sem fins lucrativos — assistência social e saúde? Como se dá a regulamentação e fiscalização dessas instituições, considerando o volume crescente de recursos públicos que lhes é destinado por meio de

renúncias tributárias? Além disso, a compensação de despesas médicas individuais tende a beneficiar contribuintes de maior renda, enquanto o SUS continua subfinanciado e sobrecarregado, o que levanta a necessidade de questionar os impactos distributivos dessas renúncias.

### **3.1.3. Implicações no financiamento da educação**

Já a trajetória das renúncias tributárias destinadas à política de educação reflete um cenário distinto em relação à política de assistência social e à política de saúde. Como demonstrado na Tabela 8, entre 2015 e 2022, o volume total de incentivos fiscais voltados para a educação apresentou uma redução de 12%, em termos reais, o que pode sugerir um refluxo no ritmo de expansão das desonerações. No entanto, essa variação global esconde dinâmicas internas heterogêneas entre os diferentes tipos de gastos tributários. Um exemplo emblemático é o Programa Universidade para Todos (PROUNI), que, embora voltado à ampliação do acesso ao ensino superior para estudantes de baixa renda, opera por meio de renúncias fiscais às instituições privadas de ensino superior, que recebem isenções em troca da oferta de bolsas de estudo. Dessa forma, o PROUNI atua também como um instrumento de fomento ao setor privado, consolidando o papel dessas instituições no arranjo da política educacional e reforçando a presença do mercado na estrutura de financiamento da educação superior no país.

Tabela 8 - Crescimento dos gastos tributários na educação e modalidade de gasto entre 2015 e 2022 (R\$ - em bilhões - valores deflacionados de acordo com o IPCA)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	(%)
<b>Educação</b>	<b>20,9</b>	<b>21,8</b>	<b>20,0</b>	<b>17,6</b>	<b>16,5</b>	<b>15,7</b>	<b>17,0</b>	<b>18,4</b>	<b>-12,0%</b>
Entidades sem Fins Lucrativos - Educação	5,6	6,1	5,9	4,8	4,5	4,5	5,0	5,7	<b>1,8%</b>
Entidades Filantrópicas	5,0	4,9	4,7	3,5	3,6	3,5	4,1	4,5	<b>-10,0%</b>
Despesas com Educação	6,3	5,9	5,8	5,6	5,4	4,6	4,7	4,8	<b>-23,8%</b>
PROUNI	2,9	3,3	3,4	3,6	2,9	3,0	3,0	3,2	<b>10,3%</b>
<b>Total (Entidades + Compensação de gastos privados + PROUNI)</b>	<b>19,8</b>	<b>20,2</b>	<b>19,8</b>	<b>17,5</b>	<b>16,4</b>	<b>15,6</b>	<b>16,8</b>	<b>18,2</b>	<b>-8,1%</b>

Fonte: RFB. Demonstrativo dos Gastos Tributários (2017; 2020; 2021).

Elaboração própria.

Enquanto os incentivos vinculados ao PROUNI aumentaram 10,3% no período analisado, e as renúncias destinadas a entidades filantrópicas mantiveram-se relativamente estáveis (variação de 1,8%), os incentivos voltados para entidades sem fins lucrativos —

educação sofreram queda de 10%, e as deduções com despesas educacionais no Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) registraram redução de 23,8%. Esse último dado sugere uma retração no consumo de serviços privados de educação, possivelmente associada à queda da renda familiar e ao empobrecimento da classe média como efeitos da crise econômica. Não obstante, essa tendência não implica, por si só, um redirecionamento estrutural do fundo público em favor da educação pública, uma vez que, no mesmo intervalo, o orçamento direto da função educação sofreu um corte superior a R\$ 20 bilhões, em valores corrigidos pelo IPCA (vide tabela 5).

Na educação, dos R\$ 18,4 bilhões em renúncias tributárias entre 2015 e 2022, R\$ 18,2 bilhões — cerca de 98,9% do total — destinaram-se a compensar gastos privados ou financiar ações complementares ao Estado, reforçando a lógica de mercado e a privatização de parte da rede de ensino (vide quadro 1). Apenas R\$ 0,2 bilhão, ou cerca de 1,1% do total, corresponderam a modalidades de gasto socialmente justas que ampliam diretamente o financiamento público da educação. Dentre essas modalidades de gasto com pouca ou quase nenhuma incidência no total das renúncias vinculadas à política de educação, podemos mencionar: doações a Instituições de Ensino e Pesquisa; o Programa Um Computador por Aluno (PROUCA); o Regime Especial de Incentivo a Computadores para Uso Educacional (REICOMP); aquisição de transporte escolar; e aquisição de livros e periódicos.

Um aspecto que permanece pouco esclarecido nas informações públicas disponíveis refere-se à diferenciação entre os tipos de entidades beneficiadas por renúncias fiscais: afinal, o que distingue, do ponto de vista fiscal e normativo, uma entidade filantrópica de uma entidade sem fins lucrativos — educação? Como se dá, na prática, a regulamentação, o monitoramento e a avaliação das contrapartidas exigidas para a concessão desses benefícios? Em que medida essas organizações colaboram efetivamente para a universalização do direito à educação ou, ao contrário, reforçam dinâmicas de privatização seletiva e redistribuição regressiva do fundo público? Essas são questões fundamentais, que ultrapassam os limites empíricos e analíticos desta pesquisa, mas que reclamam investigações futuras mais aprofundadas, especialmente no que diz respeito à relação entre incentivos fiscais, interesses privados e os objetivos constitucionais da política educacional.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os diferentes usos das renúncias tributárias ao longo da história brasileira revelam muito mais do que uma simples estratégia de estímulo econômico. Tratam-se de instrumentos que expressam as disputas em torno do fundo público e acompanham as transformações do capitalismo brasileiro, refletindo as correlações de forças entre os distintos projetos societários em disputa. Desde o período de industrialização até a consolidação do neoliberalismo, as desonerações fiscais foram apropriadas por interesses de classe específicos, moldando o modelo de desenvolvimento e influenciando diretamente a vida da classe trabalhadora.

No período desenvolvimentista, as renúncias foram empregadas como mecanismo de fomento industrial, sobretudo diante da fragilidade do capital nacional e da ausência de um sistema financeiro robusto. O Estado atuava ativamente como indutor do crescimento, organizando incentivos para a modernização produtiva e a construção de uma base industrial. Essa estratégia, ainda que tenha promovido ganhos econômicos relevantes, manteve intocadas a estrutura regressiva do sistema tributário e a superexploração do trabalho, limitando os efeitos redistributivos dessas políticas.

Com a reestruturação produtiva e a ascensão do neoliberalismo nas décadas de 1980 e 1990, as renúncias tributárias foram reconfiguradas para atender a uma nova lógica de acumulação, voltada à financeirização da economia e à primarização das exportações. Os incentivos deixaram de priorizar a indústria e passaram a beneficiar amplamente o capital financeiro e o setor primário exportador. O agravamento da regressividade tributária, a concessão irrestrita de privilégios para a burguesia nacional, a ausência de contrapartidas e o enfraquecimento da capacidade de planejamento estatal aprofundaram, sobretudo, a dependência do Brasil em relação aos países hegemônicos e a subordinação aos ditames da doutrina liberal. Em vez de promover desenvolvimento e inclusão social, as renúncias tributárias passaram a operar como formas veladas de transferência de recursos públicos ao setor privado.

Nos anos 2000, assistiu-se a uma retomada das renúncias como estímulo à geração de empregos e ao crescimento econômico, ainda que sem ruptura com a lógica fiscal conservadora. O crescimento econômico até 2014 permitiu certa expansão dos gastos públicos e dos incentivos econômicos, apoiada por políticas de valorização do salário mínimo e ampliação do crédito. Contudo, esse modelo não promoveu alterações estruturais na base produtiva nem rompeu com o modelo de ajuste fiscal permanente, revelando sua vulnerabilidade diante da crise econômica de 2015 e da adoção de medidas de austeridade.

A partir de então, o uso de renúncias sem condicionantes sociais se intensificou. Governos como os de Temer e Bolsonaro consolidaram um modelo de austeridade, em que o desfinanciamento das políticas sociais conviveu com a manutenção de privilégios fiscais para grandes empresas e setores hegemônicos do capital. A expansão dessas desonerações, sobretudo sem avaliação sistemática ou transparência, intensificou as expressões da questão social, minando a capacidade do Estado de garantir direitos e promover um desenvolvimento inclusivo.

Em suma, as renúncias tributárias, embora justificadas como instrumentos para fomentar a indústria, ciência, tecnologia e reduzir desigualdades regionais, têm comprometido o financiamento direto de serviços públicos essenciais. Ao invés de promover um desenvolvimento econômico e social integrado, essas desonerações têm beneficiado setores econômicos específicos sem exigir contrapartidas sociais claras, contribuindo para a consolidação de um modelo de privatização indireta dos serviços outrora ofertados pelo Estado e de esvaziamento da esfera pública.

A análise realizada neste trabalho demonstra que os incentivos fiscais também não têm fortalecido a seguridade social nem o conjunto das políticas sociais. Pelo contrário, acentuam o financiamento indireto e deslocam responsabilidades estatais para o mercado e o terceiro setor. Para que essa constatação fosse embasada de forma precisa, foi fundamental a deflação dos valores ao longo do tempo, permitindo comparar dados de diferentes anos em termos reais e evitar distorções provocadas pela inflação. Essa metodologia reforça a evidência de que a financeirização da economia e a crescente captura do fundo público por interesses privados vêm reduzindo progressivamente o papel do Estado na indução de políticas estruturantes de bem-estar social, aprofundando, por consequência, as desigualdades sociais.

A opção metodológica por analisar a trajetória das renúncias tributárias a partir de 2006 — marco da padronização dos Demonstrativos de Gastos Tributários (DGT) pela Receita Federal — permitiu mapear a consolidação desses instrumentos como eixo central da política fiscal brasileira ao longo de diferentes governos. No entanto, foi o recorte temporal entre 2015 e 2022 que revelou com maior clareza as implicações perversas desse modelo. A análise deste período, que engloba a crise econômica e política, a aprovação da EC 95/2016 (Teto de Gastos) e a pandemia de COVID-19, nos permite revelar os efeitos do ajuste fiscal permanente para o financiamento e a concepção da política social. Ao contrastar a evolução do orçamento indireto (via renúncias) com a drástica redução do orçamento direto, foi possível demonstrar não um mero subfinanciamento, mas um desfinanciamento ativo das políticas de assistência social, saúde e educação, onde a austeridade para o social convive com a generosidade para o capital.

Os dados levantados evidenciam o crescimento expressivo das renúncias tributárias, especialmente após a crise financeira de 2008 e a pandemia de COVID-19. No caso da assistência social, observou-se um aumento chocante nas renúncias destinadas às chamadas entidades “filantrópicas”, com crescimento superior a 100% entre 2015 e 2022. Esse crescimento ocorre simultaneamente ao desfinanciamento do SUAS, cuja capacidade de provisão pública está cada vez mais fragilizada. A ironia é que parte dos recursos repassados pela União às prefeituras via fundo a fundo acaba retornando às próprias entidades por meio de termos de parceria firmados segundo o MROSC — configurando uma lógica de subfinanciamento e desfinanciamento contínuo, além da dependência crescente em relação ao terceiro setor.

Na educação, por outro lado, observa-se uma relativa estagnação das renúncias tributárias, com redução das deduções ligadas a gastos educacionais no IRPF, o que pode indicar queda no consumo de serviços privados por parte dos contribuintes. Essa tendência, contudo, não representa avanço em direção à educação pública de qualidade, já que o orçamento direto investido pelo Estado sofreu uma redução de mais de R\$ 20 bilhões entre 2015 e 2022, mas sim um reflexo da crise econômica que reduziu a renda das famílias e o poder aquisitivo da classe média.

Já na saúde, os dados revelam uma explosão do orçamento indireto: a proporção entre orçamento direto (investido pela União no SUS) e orçamento indireto (via renúncias tributárias) saltou de 26% para 45% entre 2015 e 2022. Esse crescimento está diretamente associado ao aumento das deduções para os planos privados de saúde e as entidades filantrópicas. Enquanto isso, o orçamento federal para o cofinanciamento das ações do SUS foi reduzido em quase R\$ 40 bilhões no período analisado, resultando em um duplo estrangulamento: a precarização do serviço público e o fortalecimento de um sistema de saúde fragmentado, dual e dependente do setor privado.

Uma leitura comparativa das renúncias tributárias nos três setores evidencia o predomínio de gastos que favorecem a privatização em relação àquelas modalidades que ampliam o acesso a bens e serviços essenciais à classe trabalhadora. Na assistência social, cerca de 42,7% das renúncias reforçam a lógica de mercado; na saúde, aproximadamente 73,7% destinam-se a compensar gastos privados e fortalecer a atuação do setor privado; enquanto na educação, quase 98,9% das desonerações favorecem mecanismos de privatização, com apenas 1,1% direcionados a modalidades socialmente justas. Esses dados consolidam a evidência de que as renúncias tributárias, longe de atuar como instrumentos de universalização e fortalecimento da rede pública, têm funcionado predominantemente como meios de transferir

recursos para o setor privado, ampliando a dependência do terceiro setor e a mercantilização das políticas sociais.

Adicionalmente, a análise aponta que o incentivo indiscriminado ao terceiro setor compromete a transparência e o controle social sobre os recursos públicos. No caso da assistência social, por exemplo, enquanto o orçamento federal direto (considerando o cofinanciamento federal dos serviços e ações do SUAS, Programa Bolsa Família, Programa Auxílio Brasil e BPC) permaneceu estagnado entre 2015 e 2022, as renúncias aumentaram de forma acelerada, elevando a proporção do orçamento indireto em relação de 16% para 25% no mesmo período. Contudo, permanece obscura a identificação de quem são, de fato, as entidades beneficiadas, se os seus critérios de atuação se alinharam à Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais e as demais normativas que regulam o SUAS, e qual o retorno social efetivo das isenções — o que dificulta qualquer análise séria de custo-eficiência.

O resultado é um sistema de financiamento das políticas sociais cada vez mais opaco e ineficiente. O terceiro setor, beneficiário majoritário das renúncias, opera sem transparência: não se sabe quais entidades mais se beneficiam, qual seu alinhamento aos marcos legais ou os resultados alcançados. Enquanto isso, as políticas universais definharam por falta de recursos diretos. Na saúde, cada real investido no SUS precisa competir com quase outro tanto renunciado ao setor privado; na assistência social, para cada R\$ 1 investido diretamente nos serviços e ações do SUAS, R\$ 5 são transferidos via renúncias ao terceiro setor.

Esse modelo de desenvolvimento — orientado pela lógica da austeridade e da financeirização — não apenas fragiliza a atuação do Estado, mas também aprofunda as mazelas vivenciadas pela classe trabalhadora no cotidiano. A ausência de uma estratégia nacional de desenvolvimento, que articule crescimento econômico com inclusão social e fortalecimento da proteção social, intensifica a marginalização de amplos setores da população, perpetua a dependência de programas compensatórios e impede a continuidade e a ampliação da cobertura das políticas públicas, tornando-as voláteis às disputas políticas.

Apesar das contribuições desta pesquisa, algumas questões permanecem em aberto e exigem aprofundamento. A ausência de mecanismos de avaliação e controle das renúncias tributárias, somada à falta de transparência quanto às entidades e empresas beneficiadas, assim como as contrapartidas exigidas, revela uma enorme caixa preta na gestão do fundo público.

Por fim, este trabalho reforça a urgência de mobilizar a sociedade pela realização de uma reforma tributária que enfrente a regressividade do sistema tributário brasileiro, promova justiça redistributiva e condicione os incentivos fiscais a compromissos reais com a geração de empregos, a redistribuição de renda e riqueza, o fortalecimento da indústria e da produção de

ciênci a e tecnologia nacional. Faz-se necessário também ampliar os mecanismos de controle social sobre o orçamento público e garantir que ele seja colocado a serviço da classe trabalhadora, da seguridade social e do desenvolvimento econômico com justiça social. A superação do atual modelo exige não apenas ajustes técnicos, mas uma ruptura política com a lógica de desresponsabilização estatal, em prol de uma gestão pública pautada na universalização dos direitos e na radicalização da democracia.

## REFERÊNCIAS

- BEHRING, Elaine. **Ajuste fiscal permanente e contrarreformas no Brasil da redemocratização.** In: *Crise do capital e fundo público: implicações para o trabalho, os direitos e a política social*. São Paulo: Cortez Editora, p. 43-65, 2019.
- BEHRING, Elaine. *Fundo público, valor e política social*. São Paulo: Cortez Editora, 2021.
- BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2008 – 5. Ed. – (Biblioteca Básica do Serviço Social).
- BOITO JR, Armando. **Estado e burguesia no capitalismo neoliberal.** Revista de Sociologia e Política, p. 57-73, 2007.
- BOSCHETTI, Ivanete; TEIXEIRA, Sandra. **O draconiano ajuste fiscal no Brasil e a expropriação de direitos da seguridade social.** In: *Crise do capital e fundo público: implicações para o trabalho, os direitos e a política social*. São Paulo: Cortez, p. 67-97, 2019.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2024. 65<sup>a</sup> ed.
- BRASIL. Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2015. Diário Oficial da União, 2015.
- BRASIL. Lei nº 14.303, de 21 de janeiro de 2022 - Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2022. Diário Oficial da União, 2022.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Nota Técnica Conjunta nº 5/2022: Subsídios à apreciação do Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) para 2023.** Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2022. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2022/NTC052022subsídiosanalisedoploa2023.pdf>. Acesso em: 08 de agosto de 2025.
- CARCANHOLO, Marcelo. **O atual resgate crítico da teoria marxista da dependência.** Trabalho, Educação e Saúde, v. 11, n. 1, p. 191–205, jan. 2013.

CASTELO, Rodrigo. **O canto da sereia: social-liberalismo, novo desenvolvimentismo e supremacia burguesa no capitalismo dependente brasileiro.** Em Pauta, Rio de Janeiro, v. 11, ed. 31, p. 119-138, 2013.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Resolução nº 3, de 19 de abril de 2016. Brasília: MDS, 2016.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Resolução nº 97, de 24 de fevereiro de 2023. Brasília: MDS, 2023.

ELIAS, Michelly. **Lutas sociais e movimentos populares no contexto atual da realidade brasileira.** In: PILATI, Alexandre; PILATI, Eloisa. *Línguas, culturas e literaturas em diálogo: identidades silenciadas*. Campinas: Pontes Editores, 2019.

FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro. Zahar Editores, 2006.

FERNANDES, Florestan. *Sociedade de classes e subdesenvolvimento*. São Paulo. Editora Global, 2008.

GOULARTI, Juliano. *Política fiscal e desoneração tributária no Brasil*. Editora Insular, 2020.

GUTIERRES, Kellen. **Trajetória da assistência social como direito e o futuro incerto do Sistema Único da Assistência Social**. Perseu: História, Memória e Política, 2017.

IAMAMOTO, Marilda; CARVALHO, Raul. Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 19. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Brasil: 500 anos de povoamento. Rio de Janeiro, 2000

LÖWY, Michael. **A teoria do desenvolvimento desigual e combinado**. Outubro, v. 6, p. 73-80, 1998.

MARINI, Ruy Mauro. O ciclo do capital na economia dependente” In: FERREIRA, Carla; OSORIO, Jaime & LUCE, Mathias Seibel (org.). Padrão de reprodução do capital: contribuições da Teoria Marxista da Dependência. São Paulo: Boitempo Editorial, 2012, pp. 21-35.

MULATINHO, Juliana. **Neoliberalismo e neodesenvolvimentismo: Construção e desconstrução da cidadania no Brasil.** Revista Direito e Práxis, v. 7, n. 14, p. 198-225, 2016.

NETTO, José Paulo. *Capitalismo monopolista e serviço social*. Editora Cortez, 2007.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Gastos Tributários: Conceito e critérios de classificação.** Brasília: Secretaria da Receita Federal do Brasil, 2020.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Demonstrativo dos Gastos Tributários: Estimativas de Bases Efetivas – 2017. Série 2013 a 2018.** Brasília: Secretaria da Receita Federal do Brasil, 2017.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Demonstrativo dos Gastos Tributários: Estimativas de Bases Efetivas – 2020. Série 2016 a 2021.** Brasília: Secretaria da Receita Federal do Brasil, 2020.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Demonstrativo dos Gastos Tributários: Estimativas de Bases Efetivas – 2021. Série 2019 a 2024.** Brasília: Secretaria da Receita Federal do Brasil, 2021.

REZENDE, Thiago. *Sistema Tributário Brasileiro: fundamentos socioeconômicos*. Paco Editorial, 2023.

RIBEIRO, Isabela; SALVADOR, Evilasio. **Hegemonia e políticas sociais no Brasil: contribuições ao debate sobre vinculação orçamentária.** Revista Katálysis, Florianópolis, v. 21, n. 1, p. 76-85, 2018.

SAAD FILHO, Alfredo; MORAIS, Lécio. *Brasil: neoliberalismo versus democracia*. São Paulo: Boitempo, 2018.

SALVADOR, Evilasio. *Fundo público e seguridade social no Brasil*. Editora Cortez, 2010.

SALVADOR, Evilasio. **O arcabouço fiscal e as implicações no financiamento das políticas sociais.** Argumentum, v. 16, n. 1, p. 6-19, 2024.

SALVADOR, Evilasio. **Renúncias tributárias: os impactos no financiamento das políticas sociais no Brasil.** Brasília: Inesc, 2015.

SALVADOR, Evilasio; RIBEIRO, Isabela. **Dependência, ciclo do capital e limites do fundo público no Brasil.** Serviço Social & Sociedade, v. 146, n. 3, p. e-6628339, 2023

SILVA, Fabrício. DAVI, Jordeana. **Renúncias tributárias, dependência e superexploração.**  
In: X Jornada internacional de políticas públicas, 2021. São Luís, ambiente virtual. Anais eletrônicos [...]