

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UnB)  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA  
DOUTORADO EM ECONOMIA

**CLARISSA FLÁVIA SANTOS ARAÚJO**

**OS (DES)USOS DO FUNDO PÚBLICO FEDERAL BRASILEIRO,  
ENTRE 2011 E 2022**

BRASÍLIA  
2023

CLARISSA FLÁVIA SANTOS ARAÚJO

**OS (DES)USOS DO FUNDO PÚBLICO FEDERAL BRASILEIRO,  
ENTRE 2011 E 2022**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Economia.

Área de Concentração: Economia Política.

Orientador: Prof. Dr. Jales Dantas da Costa.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

BRASÍLIA

2023

CLARISSA FLÁVIA SANTOS ARAÚJO

**OS (DES)USOS DO FUNDO PÚBLICO FEDERAL BRASILEIRO,  
ENTRE 2011 E 2022**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Economia.

Área de Concentração: Economia Política.

Orientador: Prof. Dr. Jales Dantas da Costa.

Brasília, 21 de dezembro de 2023.

---

Prof. Dr. Jales Dantas da Costa  
Universidade de Brasília (UnB)  
Orientador

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Daniela Freddo  
Universidade de Brasília (UnB)  
Membro Interno

---

Prof. Dr. Osmar Gomes de Alencar Júnior  
Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFDPAR)  
Membro Externo

---

Prof. Dr. Samuel Costa Filho  
Universidade Federal do Piauí (UFPI)  
Membro Externo

À minha mãe, Elizabete Lima dos Santos, minha inspiração de vida.

## AGRADECIMENTOS

À minha mãe, professora e historiadora, Elizabete Lima dos Santos, por ter me ensinado desde cedo a importância da educação na emancipação das mulheres. Agradeço por todo o amor, cuidado, dedicação e apoio financeiro, que me permitiram seguir com os estudos em Brasília.

Ao meu irmão, Emerson Sammuel Santos Araújo, advogado popular aguerrido, pelo apoio e incentivo diário, pelas palavras de força e pela partilha de sonhos na construção de uma sociedade justa e igualitária.

Às minhas tias-mães, Etelevina, Eliana e “Dulce”, pelo amor, cuidado, incentivo e por vibrarem pelas minhas conquistas. Em especial, à minha madrinha Etelevina, pela acolhida em Brasília, pelo apoio nas mudanças, companhia nos almoços de domingo e por ter se mantido presente em vários momentos.

Ao Prof. Dr. Jales Dantas da Costa, meu orientador, pelas palavras de apoio, incentivo, amizade e escuta desde o início do curso. Além das leituras, sugestões do texto e pela confiança que depositou em mim ao longo desses anos.

À Prof<sup>a</sup>. Dra. Daniela Freddo, pela paciência e escuta em todos os momentos que precisei de orientação e apoio durante o curso, agradeço também pela disponibilidade em integrar a Banca de Qualificação e de Defesa.

Ao Prof. Dr. Osmar Gomes de Alencar Júnior, por contribuir desde o início com a construção da proposta de pesquisa, pelas sugestões de bibliografia, pelas várias conversas nos momentos de dúvidas e pela disponibilidade em integrar a Banca de Qualificação e Defesa.

Ao Prof. Dr. Samuel Costa Filho, pela disponibilidade em participar da Banca de Defesa.

Às/Aos professoras/es, Dra. Adriana M. Amado, Dr. Alfredo Saad-Filho, Dr. Jales Dantas da Costa, Dr. José Luis da C. Oreiro, Dr. Jorge M. Nogueira, Dra. Maria de Lourdes R. Mollo, Dr. Nelson H. Barbosa Filho, Dr. Pedro P. O. Zucchi, Dr. Ricardo S. A. Araújo e Dr. Roberto de G. Ellery Júnior, pelos inúmeros aprendizados e conhecimentos compartilhados durante as disciplinas, fundamentais para minha formação acadêmica e profissional.

À Zenaide Ferreira, amiga inseparável, pela ajuda e apoio em todos os momentos do curso, por ouvir os meus desabafos diários, pela companhia nos almoços no restaurante universitário, e pela inesquecível parceria nos rolês por Brasília.

Às/Aos amigas/os Claudiano Neto, Natália Vieira, Juliano Vargas, Marcleiton e Valquíria, pela amizade, pelos conselhos, companhia nos almoços e jantares no restaurante universitário, e pelas inúmeras ajudas nos estudos durante a fase das disciplinas.

Ao amigo Vinicius Figueiredo, por ter trazido alegria e leveza para nossa rotina pesada de estudos através da sua arte, pela amizade e companheirismo que se mantiveram mesmo com a distância e com o contexto de pandemia.

À Lorena Brandão, pela amizade, pela sempre agradável recepção em sua casa e por ter sido tão acolhedora comigo e com o nosso grupo de estudos.

Às/aos amigas/os do curso, Deise, João Gabriel, Ludmila Luísa, Camila Pereira, André Calixtre, Milena, Thamirys, Cláudia Perdigão, Luciano, Samara, e Sulafa Nofal, pelas ajudas nas disciplinas, companhias nos cafés e palavras de apoio e incentivo durante a fase das disciplinas.

À Maisa Vanderlei e Luciene Santos, pela amizade, companheirismo, práticas de yoga, meditações no parque e inúmeros aprendizados. Me senti leve e mais próxima do Piauí ao lado de vocês.

Às Promotoras Legais Populares do DF/UnB, por terem se constituído num espaço de tanta força e aprendizado enquanto estive em Brasília.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela concessão de bolsa de estudo, indispensável para permanência no curso e execução da pesquisa.

## RESUMO

O objetivo geral desta pesquisa é analisar as implicações dos usos e desusos do fundo público federal nas classes e frações de classes no período 2011-2022, a partir da análise do orçamento executado e dos subsídios da União. Com relação aos procedimentos metodológicos adotados nesta tese, a pesquisa empírica tem um caráter quantitativo, de modo que se utilizou o método estatístico para analisar os dados coletados por meio de pesquisa documental na base de dados do Orçamento Geral da União (OGU), disponível na plataforma SIGA Brasil, e do Orçamento de Subsídios da União (OSU). Além disso, utilizou-se o método materialismo histórico e dialético na análise, uma vez que se buscou identificar quais interesses de classes e frações de classes são atendidos nos usos e desusos do fundo público federal entre 2011 a 2022. Os resultados da pesquisa empírica indicam que, o fundo público federal tem desempenhado um duplo papel, o de reproduzir a classe trabalhadora e o capital. No primeiro governo Dilma (2011-2014), os recursos destinados para os gastos não financeiros foram maiores do que as despesas com o serviço da dívida. No seu segundo governo (2015-2016), porém, a situação se inverteu devido ao ajuste fiscal. Durante o período do governo Temer (2016-2018), ocorre um endurecimento do ajuste fiscal, centrado na redução de gastos públicos, com exceção das despesas financeiras. No seu governo, a política fiscal foi viabilizada por meio da aprovação de diversas medidas de contenção de gastos sobre as fontes tributárias exclusivas de financiamento da seguridade social. No governo Bolsonaro (2019-2022), se por um lado, os gastos não financeiros aumentaram em função das medidas de contenção da pandemia de Covid-19, por outro lado, o governo viabilizou a política de transferência de renda cortando recursos das áreas da educação e da saúde, apesar do cenário de pandemia. Além disso, durante o seu governo, o pagamento do serviço da dívida teve um crescimento recorde. Em relação à política de subsídios da União, entre 2011 e 2022, o maior uso foi para o gasto tributário, o que indica uma transferência de recursos extra orçamentários para as classes e frações de classes dominantes em detrimento de financiamento para políticas sociais em benefício da classe trabalhadora.

**Palavras-chave:** Estado. Fundo público. Gasto público. Orçamento público. Subsídios.

## ABSTRACT

The general objective of this research is to analyze the implications of the uses and disuses of the federal public fund in classes and fractions of classes in the period 2011-2022, based on the analysis of the executed budget and Union subsidies. Regarding the methodological procedures adopted in this thesis, empirical research has a quantitative character, so the statistical method was used to analyze the data collected through documentary research in the database of the General Budget of the Union (OGU, available on the SIGA Brazil platform, and the Budget of Union Subsidies (OSU). Furthermore, the historical and dialectical materialism method was used in the analysis, as it sought to identify which interests of classes and fractions of classes are served in the uses and disuses of the federal public fund between 2011 and 2022. The results of the empirical research indicate that the federal public fund has played a double role, that of reproducing the working class and capital. In the first Dilma government (2011-2014), resources allocated to social spending were greater than debt service expenses. In his second government (2015-2016), however, the situation was reversed due to fiscal adjustment. During the period of the Temer government (2016-2018), there was a tightening of fiscal adjustment, focused on reducing public spending, with the exception of financial expenses. During his government, fiscal policy was made possible through the approval of several cost containment measures on exclusive tax sources of social security financing. In the Bolsonaro government (2019-2022), if on the one hand, spending on social assistance increased due to the payment of emergency aid, on the other hand, the government made the income transfer policy viable by cutting resources from the areas of education and health, despite the pandemic scenario. Furthermore, during his government, debt service payments saw record growth. In relation to the Union's subsidy policy, between 2011 and 2022, the greatest use was for tax expenditure, which indicates a transfer of extra-budgetary resources to the dominant classes and fractions of classes to the detriment of financing for social policies for the benefit of working class.

**Keywords:** State. Public fund. Public spending. Public budget. Subsidies.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução da receita líquida da União, entre 2011 e 2022 (em R\$ bilhões, valores deflacionados pelo IPCA, dez./2022).....	120
Gráfico 2 – Taxa de crescimento da receita líquida da União (2011-2022)....	120
Gráfico 3 – Composição da receita arrecada pela União entre 2011 e 2022, por categoria econômica (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IPCA, dez./22).....	122
Gráfico 4 – Evolução da Receita Corrente da União, por origem, entre 2011 e 2022 (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IPCA, dez./22) .....	123
Gráfico 5 – Taxa de crescimento da Receita Tributária e de Contribuições, entre 2011 e 2022 .....	124
Gráfico 6 – Impostos diretos e indiretos da União no período de 2011 a 2022 (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IPCA, dez./22).....	125
Gráfico 7 – Distribuição dos impostos diretos e indiretos da União (2011-2022) .....	125
Gráfico 8 – Evolução da arrecadação de IPI e IOF da União no período de 2011 a 2022 (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IPCA, dez./22) .....	128
Gráfico 9 - Evolução da arrecadação das Contribuições da União no período de 2011 a 2022 (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IPCA, dez./22) .....	130
Gráfico 10 - Evolução da arrecadação das Contribuições da União no período de 2011 a 2022 (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IPCA, dez./22) ..	131
Gráfico 11 – Evolução da Receita de Capital da União, por origem entre 2011 e 2022 (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IPCA, dez./22) .....	134
Gráfico 12– Evolução da despesa orçamentária realizada da União, entre 2011 e 2022 (em R\$ bilhões, valores deflacionados pelo IPCA, dez./2022) .....	136
Gráfico 13 – Evolução das Despesas Correntes e de Capital da União, entre 2011 e 2022 (em R\$ bilhões, valores deflacionados pelo IPCA, dez./2022) ..	137
Gráfico 14 – Volume de subsídios da União, entre 2011 e 2022 (R\$ bilhões, valores deflacionados pelo IPCA, dez./2022).....	141
Gráfico 15 – Taxa de crescimento dos subsídios da União, entre 2011 e 2022 .....	142
Gráfico 16 – Taxa de crescimento dos subsídios tributários da União, entre 2011 e 2022.....	144

Gráfico 17 – Principais renúncias de receitas da União, entre 2011 e 2022 ..	144
Gráfico 18 - Programas mais beneficiados pelos subsídios creditícios da União, entre 2011 e 2022 .....	147
Gráfico 19 – Programas mais beneficiados pelos subsídios financeiros da União, entre 2011 e 2022.....	149

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Taxa de crescimento dos impostos diretos da União (2011-2022) .....	127
Tabela 2 – Gastos orçamentários por Grupos de Natureza de Despesas, entre 2011 e 2022 (em R\$ bilhões, valores deflacionados pelo IPCA, dez./2022) ..	138
Tabela A3 – Evolução da receita líquida, em bilhões de reais e deflacionada pelo IPCA, dez./22.....	169
Tabela A4 - Receita líquida da União, por categoria econômica, no período de 2011 a 2022 (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IPCA, dez./22) .....	169
Tabela A5 – Participação das Receitas Correntes e de Capital no total da Receita líquida da União e taxas de crescimento das Receitas Correntes e de Capital, no período de 2011 a 2022 .....	170
Tabela A6 – Taxas de crescimento da Receita Tributária, Contribuições, Patrimonial e Demais Receitas Correntes, no período de 2011 a 2022 .....	170
Tabela A7 – Classificação da receita líquida da União, por origem, e participação no total, no período de 2011 a 2022 (em R\$ milhões e valores deflacionados pelo IPCA, dez./22).....	171
Tabela A8 – Composição da Receita Tributária no período de 2011 a 2022 (valores em R\$ milhões e deflacionados pelo IPCA, dez./22, participação no total e taxa de crescimento) .....	173
Tabela A9 – Composição das Contribuições no período de 2011 a 2022 (valores em R\$ milhões e deflacionados pelo IPCA, .....	173
Tabela A10 – Impostos diretos e indiretos da União no período de 2011 a 2022 (valores em R\$ milhões e deflacionados pelo IPCA, .....	174
Tabela A11 – Participação dos impostos diretos e indiretos no total de Impostos da União, no período de 2011 a 2022 .....	175
Tabela A12 - Taxa de crescimento dos Impostos da União no período de 2011 a 2022 .....	176
Tabela A13 – Contribuições Sociais da União entre 2011 e 2022 (valores em R\$ milhões e deflacionados pelo IPCA, dez./22) .....	177
Tabela A14 – Participação Contribuições Sociais no total das Contribuições, no período de 2011 a 2022 .....	178

Tabela A15 - Taxa de crescimento das principais Contribuições Sociais da União no período de 2011 a 2022 .....	179
Tabela A16 - Evolução da despesa orçamentária realizada, em bilhões de reais e deflacionada pelo IPCA, dez./22.....	179
Tabela A17 - Evolução da despesa corrente e de capital entre 2011 e 2022, em bilhões de reais e deflacionada pelo IPCA, dez./22.....	180
Tabela A18 – Taxa de crescimento das despesas corrente e de capital, entre 2011 e 2022.....	180
Tabela A19 – Participação das despesas corrente e de capital no total da despesa, entre 2011 e 2022 .....	180
Tabela A20 - Taxa de crescimento das despesas, por natureza, entre 2011 e 2022 .....	180
Tabela A21 - Participação dos grupos de despesa no total entre 2011 e 2022 .....	181
Tabela A22 – Subsídios da União no período de 2011 a 2022 (em R\$ bilhões, participação no total - % e taxa de crescimento, valores deflacionados pelo IPCA, dez./22) .....	182
Tabela A23 - Subsídios tributários da União entre 2011 e 2022 (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IPCA, dez./22).....	183
Tabela A24 - Taxa de crescimento dos principais subsídios tributários da União entre 2011 e 2022 .....	184
Tabela A25 – Comparativo da Receita Tributária e Contribuições com Subsídios Tributários.....	185
Tabela A26 — Principais subsídios creditícios da União entre 2011 e 2022 (em R\$ mil, valores deflacionados pelo IPCA, dez./22) .....	185
Tabela A27 – Taxa de crescimento dos principais subsídios creditícios da União entre 2011 e 2022.....	186
Tabela A28 – Principais subsídios financeiros da União (em R\$ mil, valores deflacionados pelo IPCA, dez./22).....	187
Tabela A29 – Taxa de crescimento dos principais subsídios financeiros da União entre 2011 e 2022.....	188

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AFRMM	Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEF	Caixa Econômica Federal
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CHESF	Companhia Hidroelétrica de São Francisco
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNA	Companhia Nacional de Álcalis
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CRVD	Companhia Vale do Rio Doce
CSSL	Contribuição Social do Lucro Líquido
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
CVSF	Comissão do Vale do São Francisco
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DENOCS	Departamento de Obras contra as Secas
EUA	Estados Unidos da América
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FNM	Fábrica Nacional de Motores
GND	Grupos de Natureza de Despesa
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
ICM	Imposto sobre Circulação de Mercadorias
II	Imposto sobre Importação
IGF	Imposto sobre Grandes Fortunas
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados

IR	Imposto de Renda
IRPF	Imposto de Renda Pessoa Física
IRPJ	Imposto de Renda Pessoa Jurídica
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
ISI	Industrialização por Substituições de Importações
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITR	Imposto Territorial Rural
IUCL	Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes
IVC	Imposto sobre Vendas e Consignações
JK	Juscelino Kubistchek
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
NME	Nova Matriz Econômica
NRF	Novo Regime Fiscal
OF	Orçamento Fiscal
OGU	Orçamento Geral da União
OI	Orçamento de Investimento
ONU	Organização das Nações Unidas
OPI	Orçamento Plurianual de Investimento
OSS	Orçamento da Seguridade Social
OSU	Orçamento de Subsídios da União
OTN	Obrigações do Tesouro Nacional
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PGA	Programa Geral de Aplicação
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
SIDRA	Sistema do IBGE de Recuperação Automática
Siga Brasil	Sistema de Informações sobre o Orçamento Público Federal
SPVEA	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia

SUDAM	Superintendência Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
TQM	Teoria Quantitativa da Moeda

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>16</b>
<b>1 O ESTADO CAPITALISTA: UMA LEITURA A PARTIR DA ECONOMIA POLÍTICA .....</b>	<b>25</b>
1.1 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE AS ORIGENS DO ESTADO MODERNO E DO MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA.....	25
1.2 O PAPEL DO ESTADO NO PENSAMENTO LIBERAL CLÁSSICO .....	33
1.3 O ESTADO NA CONCEPÇÃO MARXISTA .....	44
1.4 SÍNTESE DAS CONCEPÇÕES DO ESTADO CAPITALISTA .....	58
<b>2 NEOLIBERALISMO E O PAPEL ESTRUTURAL DO FUNDO PÚBLICO ....</b>	<b>61</b>
2.1 ANTECEDENTES DO NEOLIBERALISMO: FUNDAMENTOS TEÓRICOS DO KEYNESIANISMO .....	61
2.2 NEOLIBERALISMO E A TRANSFORMAÇÃO DO PAPEL DO ESTADO .....	72
2.3 O PAPEL ESTRUTURAL DO FUNDO PÚBLICO .....	83
2.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS A RESPEITO DO CAPÍTULO .....	92
<b>3 RESGATE HISTÓRICO SOBRE TRIBUTAÇÃO E ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL .....</b>	<b>94</b>
3.1 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE TRIBUTAÇÃO E ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL ANTES DE 1930 .....	95
3.2 AS MUDANÇAS NO SISTEMA TRIBUTÁRIO E NO ORÇAMENTO NO BRASIL ENTRE 1930 E 1945.....	99
3.3 AS ALTERAÇÕES NA ESTRUTURA TRIBUTÁRIA E ORÇAMENTÁRIA ENTRE A REDEMOCRATIZAÇÃO EM 1946 E A DITADURA MILITAR .....	103
3.4 A CONSTITUIÇÃO DE 1988: DESCENTRALIZAÇÃO DAS RECEITAS, AMPLIAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS E AJUSTES TRIBUTÁRIOS .....	111
<b>4 OS DES(USOS) DO FUNDO PÚBLICO DA UNIÃO ENTRE 2011 E 2022</b>	<b>118</b>
4.1 FINANCIAMENTO ORÇAMENTÁRIO DO FUNDO PÚBLICO FEDERAL ENTRE 2011 E 2022 .....	118
4.2 DESTINAÇÃO DO FUNDO PÚBLICO FEDERAL NO PERÍODO DE 2011 A 2022.....	136
4.3 GASTO INDIRETO DO FUNDO PÚBLICO FEDERAL: OS SUBSÍDIOS DA UNIÃO ENTRE 2011 E 2022.....	140
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>152</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>156</b>
<b>APÊNDICES.....</b>	<b>168</b>
<b>APÊNDICE A – TABELAS DE CONSULTA .....</b>	<b>169</b>

## INTRODUÇÃO

O governo de Dilma Rousseff se iniciou em 2011 com grande otimismo devido a performance da política econômica de combate à Crise de 2008 do seu antecessor Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), com destaque para a recuperação da economia, fechando seu mandato com taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) em 7,5% (Dweck; Teixeira, 2017; IBGE, 2022a<sup>1</sup>).

Porém, a desaceleração do crescimento econômico e o contexto internacional (crise da Zona do Euro, desaceleração da economia chinesa e recuperação lenta dos Estados Unidos) acarretariam em mudanças significativas na condução da política econômica do governo Dilma. Essa segunda fase do governo Dilma foi marcada pelo lançamento do Programa “Brasil Maior”, no qual apresenta um conjunto de ações estratégicas que deveriam ser implantadas no período 2011-2014 para o fortalecimento da indústria nacional (Dweck; Teixeira, 2017; DIEESE, 2011).

O referido plano estava assentado na chamada “Nova Matriz Econômica (NME)” que tinha como medidas: “redução de taxas de juros e tarifas de energia elétrica; desonerações tributárias e crédito subsidiado; desvalorização cambial e protecionismo industrial seletivo; concessões de serviços públicos para a iniciativa privada” (Bastos, 2017, p.3). No entanto, os gargalos estruturais da economia brasileira e o contexto de crise internacional levariam ao abandono gradual da NME.

Vale frisar que a execução da NME foi centrada numa política de austeridade fiscal e na mudança do perfil do gasto público. Entre 2011 e 2014, o investimento público foi reduzido para cerca de 1,1% a.a., em contraposição, o aumento dos subsídios da União cresceu 23,8% a.a. (Bastos, 2017). O primeiro governo de Dilma foi marcado por uma desaceleração cíclica da economia, com uma queda da taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) em 2011 (4,0%), seguido por uma queda em 2012 (1,9%), em 2013 com uma atenuação (3,0%) e um forte recuo em 2014 (0,5%), conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — IBGE (2022a).

---

<sup>1</sup> Dados extraídos da base do Sistema do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE de Recuperação Automática (SIDRA) – Banco de Tabelas e Estatísticas.

No segundo governo, a presidenta reeleita Dilma Rousseff na tentativa de melhorar o resultado fiscal e a relação dívida pública/PIB, rompeu com chamada “convenção do crescimento”, e adotada medidas restritivas empreendendo um “ajuste fiscal e monetário abrupto” (Dweck; Teixeira, 2017). As medidas centraram-se: em novos cortes em investimento público e gastos discricionários em saúde e educação; na elevação de alíquotas de impostos e preços administrados; elevação de taxas de câmbio e juros no custo da dívida interna e externa das empresas; como consequência houve a redução do emprego e do salário real (Bastos, 2017).

Os resultados foram modestos em relação à expectativa do governo, houve apenas um ganho de 0,12% da carga tributária, e recessão econômica, com retração do PIB em 2015 (-3,5%) e em 2016 (-3,3%) (Bastos, 2017, IBGE, 2022a). Acrescenta-se ainda a esses efeitos, o aumento da incerteza de empresas, trabalhadores/as e da população em geral, queda do preço das *commodities*, os impactos políticos da operação Lava-Jato e a crise hídrica e do setor elétrico.

Além disso, para cumprir a meta do resultado primário, o governo recorreu à postergação de pagamentos e à denominada contabilidade criativa, contudo essas medidas resultaram numa polarização no campo teórico e político. No campo político, os setores dominantes se unificaram em torno do impeachment da presidenta, concluído em agosto de 2016, tendo como “justificativa” a adoção do que se convencionou chamar de pedaladas fiscais (Dweck; Teixeira, 2017).

Ainda meados de 2015, em função da queda de popularidade de Dilma, Michel Temer, então vice-presidente, já se colocava como uma alternativa de poder para “reunificar o país” por meio da sua plataforma política intitulada “Uma Ponte para o Futuro”. No governo de Michel Temer (2016-2018) o mito da confiança também se constitui como uma das principais justificativas para a aprovação de cortes de gastos. A principal mudança do seu governo residiu na institucionalização do ajuste fiscal permanente no Brasil, conforme defendem Dweck e Teixeira (2017), por meio da Emenda Constitucional nº 95/2016.

A Emenda Constitucional nº 95/2016 (Brasil, 2016), instituiu o chamado Novo Regime Fiscal (NRF) no país, segundo a qual limitava por 20 anos os gastos com as despesas primárias ao valor do exercício anterior, corrigido pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) excluindo,

principalmente, os pagamentos com a despesa “serviço da dívida” (juros e amortização). A medida teve início em 2018, e os efeitos da EC provocaram uma redução drástica dos recursos para financiar as políticas de saúde e educação.

O governo de Michel Temer, com baixa aceitação popular, limitado a reformas que empobreceram a população brasileira e deterioraram ainda mais as condições do mercado de trabalho, por meio da Lei da Terceirização e da Reforma Trabalhista, já caracterizado por elevada taxa de desocupação, alta rotatividade, informalidade e desigualdade de gênero e raça, foi incapaz de melhorar os indicadores econômicos do país, o PIB variou apenas 1,3% em 2017 e 1,8% em 2018 (DIEESE, 2017, IBGE, 2022a).

A eleição de Jair Bolsonaro aprofundou a crise política, econômica, social que o país atravessava. Dentre suas medidas implantadas estão: a privatização do Estado, redução de investimentos, baixa oferta de serviços públicos, ataques as políticas que combatem as desigualdades sociais e ao serviço público. Além disso, aprofundou a austeridade fiscal, materializada no chamado “Plano Brasil Mais”, com o objetivo desvincular, desobrigar e desindexar despesas orçamentárias, como por exemplo pôe fim da correção automática anual do salário mínimo e benefícios previdenciários pela inflação, ainda eliminou as obrigações orçamentárias nas áreas da saúde e educação (DIEESE, 2020).

Esse cenário de crise se agravou a partir de 2020 pela pandemia do novo coronavírus, causador da Covid-19, ocasionando emergência de saúde pública de importância internacional. Os impactos advindos do período pandêmico associados à crise econômica, política e social, acarretaram em recessão econômica (PIB apresentou no último trimestre de 2020 retração de 3,9%) e aumento recorde do desemprego. No último levantamento da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Covid-19 (PNAD COVID19), em novembro de 2020, realizada mensalmente pelo IBGE, mostrou que a taxa de desocupação chegou a 14,4%, ou seja, que mais de 15,3 milhões de pessoas não procuraram trabalho por conta da pandemia ou por falta de trabalho na localidade (IBGE, 2022b; IBGE, 2020).

O governo Bolsonaro não apenas ignorou a pandemia, mas o próprio Presidente, deliberadamente atuou no agravamento dela, não apenas pela inação na compra de vacinas em momento crucial, como na propagação das chamadas “*fake news*” e de uma cultura obscurantista, na priorização de

tratamento precoce sem eficácia comprovada por método científico, como bem demonstrada no relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Pandemia para apurar o descaso com a saúde pública na pandemia e seus responsáveis (Senado Federal, 2021a). Além disso, muito embora, o Congresso Nacional tenha aprovado, a EC nº 106/2020, que instituiu o Regime Extraordinário Fiscal, Financeiro e de Contratações, chamado “orçamento de guerra”, os recursos orçamentários foram aquém do necessário para fazer frente à calamidade sanitária, social e econômica que o país atravessava naquele momento (Salvador, 2020).

Com base nesse cenário de crise econômica, política e social, que se intensificou no Brasil, especialmente a partir de 2014, percebe-se que o fundo público tem sido cada vez mais capturado em prol dos interesses das classes e frações de classe dominantes. Assim, a depender dos governos se estabelecem prioridades e se realizam deslocamentos do fundo público, em particular no orçamento público que é a sua expressão mais visível. Em relação à composição do fundo público federal brasileiro, esse tem sido formado em sua maioria a partir de recursos oriundos de contribuições sociais e impostos que recaem sobre a renda e consumo. No que tange à destinação, a política macroeconômica no Brasil tem priorizado no orçamento público (logo, no fundo público) o pagamento dos juros da dívida pública, chamada de despesa com “serviço da dívida” (juros e amortização<sup>2</sup>), privilegiando o capital portador de juros, por meio dos “investidores institucionais”, constituídos em sua maioria pelos fundos de pensão, fundos coletivos de aplicação, sociedades de seguros, e bancos que administram sociedades de investimentos (Salvador, 2010).

O fundo público assume assim um lugar central no modo de produção capitalista, de forma que reproduz o capital, na medida em que garante a acumulação capitalista, investimento em infraestrutura e por meio dos subsídios, sendo capturado, principalmente, nos momentos de crise; e ao mesmo tempo reproduz a força de trabalho, por meio dos salários indiretos (políticas sociais) e de bens públicos (Behring, 2010; Oliveira, Francisco, 1998; Salvador, 2010).

---

<sup>2</sup> Diminuição do principal da dívida.

Nesse contexto, busca-se com esta investigação responder ao seguinte questionamento: os usos e desusos do fundo público federal atendem a quais interesses de classes e frações de classes?

Para responder a esse problema, foram elaboradas as hipóteses a seguir: o fundo público federal reproduz tanto o capital como a classe trabalhadora, contudo, os principais usos do fundo público federal, que compreendem os gastos públicos, organizados nas categorias gasto social, financeiro e indireto (subsídios), tem sido utilizados em sua maioria para garantir a reprodução do capital, ou seja, os interesses das classes e frações de classe dominantes, em detrimento da classe trabalhadora. Esses gastos são financiados por recursos do fundo público, e no Brasil, o padrão do financiamento é regressivo, sendo que os recursos direcionados ao gasto social não universalizam direitos sociais, e muito embora o gasto com seguridade social seja fundamental para reproduzir a classe trabalhadora, a distribuição dos recursos é desigual. Outros usos significativos referem-se à transferência dos recursos para o pagamento dos serviços da dívida (juros e amortização), atendendo aos interesses do capital financeiro. Os desusos, sob a perspectiva da formação do fundo público, são entendidos como os recursos que foram deixando de serem arrecadados ou sofreram perdas significativas, e, no que diz respeito à destinação, são gastos que foram caindo ao longo do tempo.

Nesse sentido, considerando a questão e hipóteses, o objetivo geral que se pretende atingir ao final dessa pesquisa é analisar as implicações dos usos e desusos do fundo público federal nas classes e frações de classes no período 2011-2022. Como objetivos específicos, almeja-se:

- examinar a formação do fundo público federal entre 2011 a 2022, com base nas dimensões tributária (montante de receitas correntes orçamentárias por origem), financeira (participação das receitas de capital orçamentárias) e indireta (montante das renúncias tributárias), observando o montante, a direção e a relevância de tais receitas;
- analisar a destinação do fundo público federal de 2011 a 2022, especificamente, o montante, a direção e a relevância dos gastos públicos, a partir da classificação das despesas por categoria econômica, por grandes grupos de natureza de despesa e função e subfunção das despesas orçamentárias da União;

- avaliar o montante, a direção e a relevância do gasto indireto (subsídios) da União entre 2011 a 2022, considerando os benefícios tributários, financeiros e creditícios.

Com relação aos procedimentos metodológicos adotados nesta tese, compreende-se que a pesquisa empírica é quantitativa, de forma que se utilizou o método estatístico, para analisar os dados coletados por meio de pesquisa documental. Assim, para proceder a análise quantitativa dos dados, utilizou-se a estatística descritiva, por meio das distribuições de frequências, que permitem a organização e visualização dos dados de acordo com a ocorrência, e através de representações gráficas (Fonseca; Martins, 1996).

Além disso, utiliza-se na análise o método materialismo histórico e dialético. Assim, entende-se que não há uma maneira única de analisar os fenômenos sociais e que diferentes abordagens de pesquisa podem elucidar questões de um objeto de estudo complexo. Deste modo, utiliza-se por um lado, as três estruturas do objeto de estudo do materialismo histórico (economia, política e ideologia) para compreender os usos e desusos do fundo público federal, e as implicações nas classes e frações de classe no Brasil. A dialética (marxista), por outro lado, orienta também a análise do fundo público federal, pois permite questionar o que está por trás da aparência dos fenômenos.

Segundo Konder (2003, p.8), dialética significa o modo como a sociedade pensa as contradições da realidade, de forma que deve compreender a “realidade como essencialmente contraditória e em permanente transformação”. E qualquer esforço para entender os problemas sociais e encaminhar soluções precisa-se ter certa visão do conjunto (chamada de totalidade), pois é a partir disso que se pode fazer sínteses e avaliar a dimensão de cada elemento do todo.

Portanto, a unidade do materialismo histórico (processo real) e materialismo dialético (processo de pensamento) permite o próprio trabalho teórico, sendo que este “parte de uma ‘matéria-prima’ composta não pelo real-concreto, mas por informações, ou noções etc., sobre esse real, e trata-a ‘usando certos instrumentos’ conceituais, trabalho cujo resultado é o conhecimento de um objeto” (Poulantzas, 2019, p.17, grifo do autor).

Portanto, combina-se diversas metodologias com o fito de descrever, explicar e compreender a estrutura e dinâmica do objeto de investigação — o

fundo público federal brasileiro entre 2011 e 2022. Essa pesquisa configura-se ainda de natureza quantitativa, e para ter um indicativo da totalidade do fundo público examinou-se a composição e a alocação do fundo público federal no período de 2011 a 2022, a partir da análise do orçamento executado e dos subsídios da União.

O estudo da composição do fundo público, na perspectiva da totalidade baseou-se nas dimensões tributária, financeira e indireta, sugeridas por Salvador e Teixeira (2014). Assim, examinou-se:

- na dimensão tributária, o total das receitas por categoria econômica e por origem (receitas correntes — receita tributária e de contribuições), a participação no total das receitas públicas e a taxa de crescimento das referidas receitas;
- na dimensão financeira, o montante, a participação das receitas de capital no total da receita líquida, as receitas com operações de crédito no total da receita pública, bem como a taxa de crescimento de tais receitas;
- na dimensão indireta, o montante, a variação das renúncias tributárias (gasto indireto), bem como os principais programas beneficiados.

No que diz respeito à destinação do fundo público, utiliza-se a metodologia proposta por Salvador e Teixeira (2014), para avaliar o montante, a direção, e a relevância dos gastos públicos e dos subsídios financeiros e creditícios da União.

Nesse sentido, analisa-se:

- as despesas pagas do Orçamento Geral da União (OGU) a partir das classificações por categoria econômica (despesas correntes e de capital) e natureza da despesa (Grupos de Natureza de Despesa — GND), exceto os valores referentes ao refinanciamento da dívida pública (rolagem da dívida<sup>3</sup>);
- volume dos subsídios creditícios e financeiros concedidos pela União entre 2011 e 2022;

---

<sup>3</sup> As despesas de refinanciamento da dívida pública federal referem-se à substituição de títulos públicos anteriormente emitidos por títulos públicos novos, isto é, pagamento de uma dívida com outra dívida. Por essa razão, o valor do refinanciamento aparece na peça orçamentária (Lei Orçamentária Anual - LOA), no mesmo montante, tanto na receita como na despesa, e é por isso, esses valores não serão utilizados, conforme orienta Salvador e Teixeira (2014).

- a composição e o comportamento do gasto orçamentário;
- a evolução dos subsídios creditícios e financeiros concedidos pela União entre 2011 e 2022;
- a participação da despesa corrente e de capital no gasto orçamentário total;
- o gasto tributário com o total de subsídios;
- subsídios tributários com impostos e contribuições/receita tributária e contribuições.

Os dados orçamentários foram extraídos do Orçamento Geral da União (OGU), organizados no Sistema de Informações sobre o Orçamento Público Federal (SIGA Brasil) e abrangeram o período de 2011 a 2022. Os dados excluem a parcela de refinanciamento da dívida pública e são apresentados em valores deflacionados pelo IPCA, elaborado pelo IBGE, com o fito de eliminar os efeitos da inflação e da desvalorização da moeda, sendo dezembro de 2022 o mês e ano-base. Acrescenta-se que, na coleta dos gastos orçamentários, optou-se por utilizar a despesa liquidada, ou seja, os montantes relativos ao total do exercício fiscal não incorporam restos a pagar. Em relação aos dados dos subsídios da União, estes foram coletados no Anexo Estatístico do relatório intitulado “Orçamento Subsídios da União (OSU)” – 7ª edição (Brasil, 2023).

Diante do exposto, esta tese está estruturada da seguinte forma: nesta introdução, apresenta-se a contextualização da problemática de pesquisa, os objetivos, problema de pesquisa, hipóteses e procedimentos metodológicos adotados neste trabalho; três capítulos de referencial teórico; e quarto capítulo com os resultados e discussões; além da conclusão, seguida pelos apêndices.

No primeiro capítulo, intitulado “O Estado capitalista: uma leitura a partir da Economia Política”, apresenta-se na perspectiva histórica os fatores que possibilitaram a ascensão da economia de mercado e sua relação com o Estado, além disso, sintetiza-se as diferentes concepções sobre o Estado no pensamento liberal, na tradição marxista, e por fim, realiza-se um breve resumo articulando as contribuições críticas da Economia Política e as divergências entre liberais e marxistas.

Na base teórica de construção do primeiro capítulo, utiliza-se como principais referências: “A Riqueza das Nações” de Adam Smith (1996) e

“Princípios de Economia Política” de John Stuart Mill (1983) para orientar a concepção do pensamento liberal clássico; na tradição do marxista, traços gerais do Estado escritos por Karl Marx na “Crítica da filosofia do direito de Hegel”, na “Ideologia Alemã”, no “Manifesto do Partido Comunista”, no “O dezoito Brumário de Luís Bonaparte”; ainda relaciona-se as aproximações entre os escritos de Marx, além de inserir o pensamento de Engels em “A origem da família, da propriedade privada e do Estado”. Por fim, os livros, “Poder político e classes sociais” de Poulantzas (2019) e “USA: a crise do Estado capitalista” de autoria de James O’Connor (1977) são fundamentais para analisar o Estado capitalista.

O segundo capítulo, intitulado “Neoliberalismo e o papel estrutural do fundo público”, contemplou: no primeiro tópico, o pensamento de Keynes (1996) na “Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda” para explicar a importância do Estado; no segundo tópico, a obra “A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal” de Pierre Dardot e Christian Laval (2016), o ensaio denominado “Thirteen things you need to know about neoliberalism”, de Ben Fine e Alfredo Saad-Filho (2013), o texto “Freedom and the strong state: on german ordoliberalism” de Werner Bonefeld (2012) e o texto “The idealist view of neoliberalism” de Damien Cahill (2014) serviram de fio condutor da organização das ideias neoliberais sobre o papel do Estado; e no terceiro tópico, os aspectos teóricos-conceituais do fundo público enquanto categoria teórica (marxista) desenvolvida, principalmente, nas pesquisas de Francisco de Oliveira (1988, 1998), Behring (2010, 2012, 2016) e Salvador (2010).

O terceiro capítulo, intitulado “Resgate histórico sobre tributação e orçamento público no Brasil”, apresenta-se do ponto de vista histórico as mudanças tributárias e orçamentárias com base nas Constituições brasileiras (1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988) e nos teóricos da Contabilidade Pública - Giacomoni (2019), Fabricio de Oliveira (2009, 2020), Versano (1996) e Gontijo (2004). Por fim, no quarto capítulo, denominado “Os (des)usos do fundo público federal brasileiro”, apresenta-se o estudo do fundo público, pela via do orçamento público federal e dos subsídios da União, com base nos governos Dilma Rousseff (2011-2016), Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022).

## **1 O ESTADO CAPITALISTA: UMA LEITURA A PARTIR DA ECONOMIA POLÍTICA**

A importância atribuída ao Estado no funcionamento da sociedade capitalista tem se tornado cada vez mais debatida tanto no âmbito acadêmico quanto social. Essa centralidade levanta questões relevantes a serem respondidas ao longo desta tese: Qual é a natureza do Estado? Como ele se conforma, qual é o seu papel e como funciona?

Para responder a essas questões, entende-se que a discussão teórica é essencial, uma vez que evidencia que as discordâncias que surgem de diferentes concepções refletem diferentes visões sobre o papel do Estado na sociedade, além de implicar em políticas distintas de mudança social, tanto em termos de meios quanto de fins (Carnoy, 1988).

Dessa forma, neste capítulo o objetivo é apresentar os diferentes papéis atribuídos ao Estado capitalista pelas *intelligentsias* de seus tempos. Para tanto, na primeira seção, explana-se o contexto da ascensão do capitalismo e sua relação com a constituição dos Estados Modernos. Na segunda seção, delineia-se as funções do Estado Liberal e seus princípios, com base em clássicos da Economia Política, a exemplo de Adam Smith, considerado o fundador do liberalismo econômico; e John Stuart Mill, escolhido por representar o contexto de crise da doutrina liberal.

Na terceira seção, revisita-se o papel do Estado na tradição marxista, a partir das contribuições à Crítica da Economia Política de Karl Marx/Friedrich Engels e parte da tradição marxista, em particular, são abordadas as especificidades do Estado capitalista na perspectiva de Poulantzas (2019), Osório (2014) e O'Connor (1977), que serão usadas como referência para a análise do Estado capitalista e do fundo público no Brasil. Por fim, na quarta seção, é realizada uma síntese do capítulo.

### **1.1 Breves considerações sobre as origens do Estado moderno e do modo de produção capitalista**

Os primórdios da produção capitalista apareceram nos séculos XIV e XV, durante a crise do sistema feudal, e em alguns países, somente no século XVI,

com a constituição dos Estados Modernos. Nesse contexto, a centralização monárquica se espalhou pela Europa: na França, com Carlos VII e Luís XI; na Inglaterra, Henrique VII iniciou a dinastia dos Tudor; na Espanha, com Fernando de Aragão e Isabel de Castela; em Portugal, com D. João III; no final do século XVI, na Holanda, e depois nos reinos escandinavos e na Rússia (Hugon, 1980).

Conforme Polanyi (2012), a criação do sistema mercantil foi resultado de pelo menos cinco aspectos: internamente, da unificação de países fragmentados pelo sistema feudal; externamente, do disciplinamento, pelo poder soberano, dos recursos do conjunto do território nacional; pelo viés político, do nascimento do Estado centralizado, estimulado pela Revolução Comercial; pelo aspecto econômico, da unificação do capital, ou seja, a acumulação de capitais privados sob a forma de dinheiro foi direcionada para o desenvolvimento do comércio e; por fim, do ponto de vista administrativo, a técnica do sistema municipal tradicional se expandiu ao território mais amplo do Estado.

Antes da Revolução Comercial, vigorava o comércio local/municipal, restrito às mercadorias da região, e de longa distância, onde se transacionavam produtos de outras regiões; ambos regidos pelo princípio da reciprocidade e da redistribuição (Polanyi, 2012). Isso significava, conforme o referido autor, que as relações econômicas eram condicionadas pelo parentesco; ou pela apropriação autorizada dos excedentes por um poder político ou religioso, assim, a redistribuição ocorria a partir desse ponto central. Além das vantagens econômicas, essas práticas eram motivadas pela conquista de status e prestígio ou pela manutenção da solidariedade comunitária (Wood, 2001). Entretanto, somente com o surgimento do comércio interno/nacional é que a competição passa a ser “aceita como princípio geral do comércio” (Polanyi, 2012, p.64).

Durante esse período, a expansão dos mercados permitiu o crescimento das cidades, bem como o surgimento de outras, apesar de essas unidades políticas terem impedido a expansão do comércio para o campo (Polanyi, 2012). Segundo o autor, os comerciantes burgueses<sup>4</sup>, que tinham direito à cidadania e influência militar e política, exerciam autoridade sobre os não burgueses (camponeses/as) e mercadores de outras cidades, controlando, com regulamentações, o comércio local de produtos agrícolas e artesanais, para

---

<sup>4</sup> Nesse contexto, a expressão *burguês* significa cidadão do burgo, habitante do burgo medieval. Difere, assim, da forma francesa do termo, que diz respeito ao capitalista moderno.

evitar que o comércio se sobrepusesse aos seus interesses econômicos. Em relação ao mercador estrangeiro, os burgueses se posicionavam de maneira diversa, uma vez que, devido à sua própria característica, o comércio de longa distância escapava às regulamentações vigentes (Polanyi, 2012).

Assim, “os mercados locais eram, essencialmente, mercados de vizinhança e, embora importantes para a vida das comunidades, [...] eles não foram pontos de partida do comércio interno ou nacional” (Polanyi, 2012, p.66). Nesse sentido, como destaca o mencionado autor, o Estado territorial se projetou como instrumento de “nacionalização” para unificar o comércio local e de longa distância, dentro da organização burguesa da cidade medieval; a partir daí, o comércio interno foi criado, com forte ação estatal.

Nesse sentido, o Estado moderno tornou-se responsável por coordenar as diferentes forças materiais e humanas da nação. Os mercados, sob o sistema mercantil, se conformaram no centro dos objetivos dos governos, o que possibilitou que passassem a ser numerosos e importantes na vida social, porém, nesse período, havia uma série de regulamentações e regimentos severos, assim, “estava ausente a própria idéia de um mercado autoregulável” (Polanyi, 2012, p.58). Conforme o autor, a explicação para a intervenção estatal residia na própria liberação do comércio dos limites da cidade, pois o estímulo à competição poderia levar ao monopólio, logo, o “remédio encontrado foi a total regulamentação da vida econômica, só que agora em escala nacional e não mais apenas municipal”, para [...] “salvaguardar o funcionamento dos mercados, naquelas circunstâncias” (Polanyi, 2012, p.70).

Porém, Wood (2001) afirma que, o mercado nacional integrado que funcionava conforme os princípios a que Polanyi (2012) se referiu, desenvolveu-se primeiro na Inglaterra, onde ocorreu uma separação entre poderes políticos e coercitivos do Estado e os poderes de exploração das classes proprietárias. Um caso contrário era a França, onde os poderes de exploração políticos e econômicos, na forma de cargos públicos e dos remanescentes das antigas jurisdições aristocráticas e municipais fragmentaram o Estado e a economia, mesmo no regime absolutista; somente na era napoleônica (1799-1815) é que foram eliminadas as barreiras internas ao comércio.

No processo de unificação dos Estados Nacionais, o monarca contou com o apoio dos burgueses para derrotar seus adversários feudais, o que permitiu

que o comércio gerasse grandes lucros para essa classe, substituindo, assim, a nobreza como a classe dominante do sistema econômico e social (Hunt; Lautzenheiser, 2013). Além da criação de um mercado nacional unificado, as monarquias absolutistas criaram um sistema fiscal e burocrático civil que, por um lado, consistia na venda de cargos públicos à nobreza, o que permitia a manutenção de privilégios e corrupção; por outro, o Estado cobrava impostos sobre os mais pobres, especialmente para cobrir o financiamento militar (Anderson, 1995a). Durante os séculos XV e XVIII, as despesas militares eram os principais gastos do Estado.

As monarquias absolutas criaram “exércitos regulares, uma burocracia permanente, o sistema tributário nacional, a codificação do direito e os primórdios de um mercado unificado” (Anderson, 1995a, p.17). Conforme o citado autor, de uma perspectiva política, o absolutismo se consolidou como um mecanismo de equilíbrio na luta de classes entre a aristocracia e a burguesia, ou seja, constituiu-se no aparato do Estado reorganizado da nobreza que permitiu a transição do feudalismo para o capitalismo na Europa.

Contudo, as formações estatais se deram de maneira diferenciada nos países europeus. Wood (2001, p.82), afirma que, apesar de existirem Estados monárquicos fortes, como Espanha e França, nesses países os “poderes militares, sistemas jurídicos fragmentados e privilégios corporativos pós-feudais” exerciam sua autonomia contra o poder centralizador do Estado. Em caso contrário encontrava-se a Inglaterra, que para a referida autora, era o exemplo mais efetivo de unificação no século XVI, devido à rede de estradas e ao abastecimento de água que uniu as cidades; e também à centralização do poder no Estado, que se deu por meio da desmilitarização da aristocracia e do controle da terra cedido aos aristocratas.

Wood (2001) aponta que, nesse período, a propriedade da terra estava “incomumente” concentrada nas mãos de latifundiários que arrendavam suas terras para camponeses/as, que pagavam quantias cada vez maiores em dinheiro, sujeitas às condições de mercado, o que ocasionava uma pressão gradativa de aumento da produtividade das terras<sup>5</sup>. A autora salienta, inclusive,

---

<sup>5</sup> O aumento da produtividade das terras não foi resultado de inovações tecnológicas, mas sim de aprimoramentos nas técnicas agrícolas tradicionais, tais como a alternância de períodos de cultivo, a rotação de culturas, a drenagem de pântanos, entre outros (Wood, 2001).

que esse processo aconteceu antes das desapropriações associadas aos cercamentos, que ocorreram nos séculos XVI e XVII. Em suma, de acordo com Wood (2001), esses elementos constituem as origens agrárias do capitalismo na Inglaterra e corroboram com o processo de acumulação primitiva discutido por Marx (2013).

As condições para a acumulação capitalista foram gestadas, segundo Marx (2013, p. 785) na “assim chamada acumulação primitiva”. Esse processo, histórico e social extremamente complexo, assumiu contornos diferenciados nos países europeus, mas foi na Inglaterra que a acumulação primitiva se apresentou na sua forma mais clássica, e é esse caso que Marx (2013) analisa com mais detalhes na sua obra.

Marx (2013, p.786), define acumulação primitiva como a “separação entre trabalhador e a propriedade das condições de realização do seu trabalho, [...] que, [...] transforma em capital os meios sociais de subsistência e de produção e, [...] converte os produtores diretos em trabalhadores assalariados”. A relação capitalista surge no momento histórico em que uma grande parcela de camponeses/as foi expulsa de maneira sistemática de suas terras, ou seja, as pessoas que viviam no campo foram “despojadas súbita e violentamente de seus meios de subsistência e lançadas ao mercado de trabalho como proletários absolutamente livres” (Marx, 2013, p. 787). O autor explica que se trata da expropriação violenta de toda uma classe de pessoas do controle sobre os meios de produção, primeiro, por meio de ações ilegais e, por fim, como a lei de cercamentos<sup>6</sup> na Inglaterra, pela ação do Estado.

Outro fator relevante apontado por Marx (2013) para a criação de condições favoráveis à acumulação capitalista foi o roubo de terras da Igreja no século XVI, que era a maior proprietária de terras na Inglaterra naquele período. Além disso, o Estado também se apropriou das terras comunais, que eram usadas pelas comunidades para cultivo, pastagens e apanhar lenha. Segundo

---

<sup>6</sup> Os cercamentos começaram no século XIII na Inglaterra pela nobreza feudal, que, devido ao aumento da demanda por lã pela indústria têxtil inglesa, cercava ou fechava áreas que serviam como pasto comum, para serem usadas como pasto de ovelhas. Esse movimento atingiu seu ápice nos séculos XV e XVI, com a expulsão em massa de camponeses/as do campo para as cidades (Hunt; Lautzenheiser, 2013). No século XVIII, após a Revolução Gloriosa, o Parlamento, por meio de decretos passou a demarcar terras, eram os chamados cercamentos parlamentares (Wood, 2001).

Marx (2013, p.796), essas terras foram roubadas do povo por meio da “Bill for enclosures of commons” (lei para o cercamento da terra comunal), que se constituiu num “golpe de Estado parlamentar para transformar essas terras em propriedade privada”. Dessa forma, camponeses/as e artesãos/as que foram expulsos/as de suas terras estavam despossuídos/as dos seus meios de vida e trabalho, sendo, portanto, liberados/as para trabalhar na indústria e, conseqüentemente, só tinham a sua força de trabalho para vender. A expropriação e a expulsão da população do campo também permitiram a criação do mercado interno, uma vez que se tornaram os/as compradores/as potenciais de produtos manufaturados.

No entanto, como afirma Marx (2013), esse grande contingente populacional não foi absorvido pela manufatura emergente, assim muitas pessoas não se adaptaram às novas condições de vida, tornando-se vadios/as, mendigos/as e assaltantes nas cidades, sendo severamente reprimidos/as pelo governo. Segundo Marx (2013, p.808):

[...] a população rural, depois de ter sua terra violentamente expropriada, sendo dela expulsa e entregue à vagabundagem, viu-se obrigada a se submeter, por meio de leis grotescas e terroristas, e por força de açoites, ferros em brasa e torturas, a uma disciplina necessária ao sistema de trabalho assalariado.

Nessa perspectiva, a produção capitalista criou, por um lado, uma classe trabalhadora disciplinada, obrigada a vender a sua própria força de trabalho; e, por outro lado, gerou uma superpopulação relativa para manter os salários num patamar adequado às necessidades de valorização do capital (Marx, 2013). O autor destaca que, com o desenvolvimento do capitalismo, a burguesia passou a usar a força do Estado para “regular” os salários, isto é, comprimi-los em níveis favoráveis a produção de mais valor, sobretudo, por meio do prolongamento da jornada de trabalho; isso era feito justamente para manter o/a trabalhador/a num grau normal de dependência do capital. Em suma, “esse é um momento essencial da assim chamada acumulação primitiva” (Marx, 2013, p.809).

Portanto, as origens da acumulação de capital estão relacionadas ao aparato e ao poder estatal, assim como, a violência estatal era fundamental para a proletarização. Dessa forma, a expansão do capitalismo envolve o aprofundamento das expropriações e a conversão dos meios de vida das populações em capital.

Sendo assim, a moderna economia mercantil nasceu diretamente acoplada ao poder dos Estados. Nas monarquias ibéricas, Portugal e Espanha, as nascentes burguesias comerciais não dispunham de poder suficiente para conduzir sozinhas a expansão oceânica, sendo financiada pelo capital financeiro acumulado por genoveses e judeus; o Estado holandês, por sua vez, exerceu um papel fundamental na organização das finanças e das condições comerciais da expansão holandesa; o Estado inglês criou as condições para a acumulação primitiva que permitiu o surgimento do capitalismo como um novo modo de produção; o Estado francês, por seu turno, foi o responsável por organizar as manufaturas, que se constituíram no embrião para as industriais modernas (Theotonio dos Santos, 1998).

Surge então a economia nacional, onde o Estado coordena as forças materiais e humanas da nação; com destaque para o comércio, que perdeu o caráter exclusivamente privado e transformou-se em negócio público (Hugon, 1980). Dessa forma, uma série de políticas foram criadas pelo Estado para esse fim; esse movimento é conhecido na literatura como “mercantilismo<sup>7</sup>”. Entretanto, nos diferentes países em que se desenvolveu, assumiu formas diferentes (espanhola, francesa, inglesa, alemã e fiduciária), assim, em determinados períodos, o Estado adotou um maior ou menor grau de intervencionismo (Hugon, 1980).

De maneira geral, as medidas econômicas mercantilistas tinham como objetivo principal aumentar o poder do Estado, por meio do crescimento da riqueza da nação (Anderson, 1995a). Esse processo ocorreu através da atração de metais preciosos para manter uma balança comercial favorável; pela regulação do comércio exterior para a entrada de ouro e prata; pela indução de importações baratas de matérias-primas; pelas tarifas protecionistas impostas às importações de bens manufaturados; pelo incentivo às exportações, sobretudo de produtos acabados; e pela centralidade no crescimento populacional, para manter os salários baixos (Blaug, 1997). Anderson (1995a,

---

<sup>7</sup> O termo “mercantilismo” se refere a um conjunto de ideias e práticas econômicas que floresceram na Europa entre o final do século XVI e o início do século XVIII, em que alguns tópicos doutrinários são recorrentes nos escritos dos panfletistas do pensamento econômico (Blaug, 1997). Sendo assim, o mercantilismo não se constituiu como uma escola de pensamento, unificada, uma vez que os pensadores não tinham princípios e nem ferramentas analíticas comuns.

p.36), denominou este sistema como uma “teoria da intervenção coerente do Estado político no funcionamento da economia”.

Nesse contexto, a expansão do comércio internacional foi consequência da era das grandes descobertas, o que permitiu o mapeamento de rotas marítimas para as Índias, África e Américas. De acordo com Hunt e Lautzenheiser (2013), os países que dominaram o comércio mundial por um longo período, como Portugal, Holanda, Espanha e Inglaterra, tiveram um crescimento econômico impulsionado, por um lado, pela criação de monopólios comerciais, que impediram a concorrência entre mercadores de um mesmo país para obter preços mais elevados; e, por outro, pela monopolização de áreas de comércio com as colônias.

Durante três séculos, a política econômica das nações europeias se baseava nas ideias mercantilistas, que, por sua vez, influenciaram a imposição de políticas coloniais para os territórios “longínquos, subjugados e dependentes” do Novo Mundo, desde o final do século XV (Hugon, 1980). A política mercantilista da metrópole em relação às suas colônias ficou conhecida como “pacto colonial”, mas o citado autor argumenta que essa política não tinha nenhum teor de acordo ou reciprocidade, uma vez que as medidas políticas, sociais e econômicas que estabeleciam as relações entre a “mãe-pátria” e as suas colônias foram impostas de forma totalmente arbitrária. Assim, o exclusivismo comercial consistia, em essência, na importação por parte da metrópole de metais preciosos e especiarias das colônias, com o objetivo de serem comercializados tanto no mercado interno quanto internacional europeu, bem como em matérias-primas para a indústria, enquanto a colônia só podia adquirir produtos oriundos da metrópole (Hugon, 1980).

Esse sistema colonial se fundamentava, de acordo com Marx (2013, p.821), em uma violência brutal contra as populações colonizadas e ficou marcado por várias situações, como o “extermínio, a escravização, o soterramento da população nativa nas minas, o começo e saqueio das Índias Ocidentais, a transformação da África numa reserva para caça comercial de peles-negras”. Para o referido autor, essa é mais uma das diversas formas de acumulação primitiva, que foi conduzida pela Espanha, Portugal, Holanda, França e Inglaterra. Além disso, na Inglaterra, surgiram outros mecanismos de

acumulação de capital, como o sistema da dívida pública<sup>8</sup>, o moderno sistema tributário e o sistema protecionista, coordenados pelo Estado.

Em suma, as políticas mercantilistas permitiram um aumento do poder do Estado, ao mesmo tempo em que elevou o poder do capitalista, uma vez que este obteve maiores lucros. Esse Estado, pautado pelas políticas mercantilistas, encontra forte oposição a partir do século XVII, e, sobretudo, no século XVIII, com o surgimento da doutrina liberal.

## 1.2 O papel do Estado no pensamento liberal clássico

O liberalismo clássico, compreendido a partir de duas bases de sustentação teórica, uma política e outra econômica, é marcado pelos ideais de liberdade e individualismo. O liberalismo se define pela questão dos limites do governo, ou seja, o governo liberal é enquadrado por “leis” naturais, que dizem respeito a própria natureza dos seres humanos e “devem servir de marco para ação pública”; como também por “leis” econômicas, igualmente “naturais”, que servem para restringir e regular a decisão política (Dardot; Laval, 2016, p.33).

A teoria política liberal tem como base o jusnaturalismo<sup>9</sup>, também denominada de teoria do direito natural, difundido na Europa Ocidental entre os séculos XVII e XVIII, cujo maior representante foi John Locke. O modelo jusnaturalista de Locke presumia que os indivíduos possuem direitos naturais e inalienáveis, à vida, à liberdade e à propriedade, que constituem o cerne do Estado civil (Mello, 2001). Segundo o referido autor, as ideias de Locke forneceram a justificativa (a posteriori) moral, política e ideológica para a Revolução Gloriosa (1688), que é considerada o marco do triunfo do liberalismo político sobre o absolutismo; bem como da instauração, em 1689, da monarquia parlamentar na Inglaterra, com a aprovação da *Bill of Rights*, que assegurou a supremacia legal do parlamento sobre a realeza.

---

<sup>8</sup> Conforme Marx (2013, p.825), o sistema iniciou-se com grandes bancos condecorados com títulos nacionais, que eram os guardas do governo que os emprestava dinheiro, cobrando juros altos, ou seja, eram, na verdade, “sociedades de especuladores privados”. Para descrever como esse sistema foi se desenvolvendo até surgir o sistema internacional de crédito, Marx (2013) apresenta o exemplo do Banco da Inglaterra, cuja fundação remonta a 1684, ano de sua fundação.

<sup>9</sup> Os representantes do jusnaturalismo são Thomas Hobbes, Jean-Jacques Rousseau e John Locke (Mello, 2001).

Em linhas gerais, o jusnaturalismo se constituiu como pressuposto filosófico do Estado liberal (limitado) em contraposição ao Estado absoluto e entendia que,

o homem, todos os homens, indiscriminadamente, têm por natureza e, portanto, independentemente de sua própria vontade, [...] certos direitos fundamentais, como o direito à vida, à liberdade, à segurança, à felicidade – direitos esses que o Estado, ou [...] aqueles que num determinado momento histórico detêm o poder legítimo de exercer a força para obter a obediência a seus comandos devem respeitar, e portanto não invadir, e ao mesmo tempo proteger contra toda possível invasão por parte dos outros (Bobbio, 2000, p.11).

Nessa direção, o liberalismo clássico foi um instrumento importante na luta da burguesia revolucionária contra os interesses da nobreza fundiária e da Igreja, isto é, “o liberalismo clássico constituiu uma arma ideológica da luta da burguesia contra o Estado absolutista e contra as instituições do Antigo Regime” (Paulo Netto; Braz, 2006, p.18). Sendo assim, o Estado liberal surgiu da dissolução do poder absoluto do rei e da ruptura revolucionária, na Inglaterra, no século XVII, e na França, no final do século XVIII.

Em síntese, a ideia central do liberalismo é a liberdade sob a lei, ou seja, deve-se permitir que as pessoas sigam seus próprios interesses e desejos, constrangidos apenas por regras que impeçam sua intromissão na liberdade dos outros (Dahrendorf, 2008). Para tanto, na visão do citado autor, o Estado deve, portanto, conceder e defender a liberdade das pessoas para expressar suas opiniões, sendo sua ação limitada a determinadas tarefas de regulação. É importante salientar que o Estado limitado diz respeito aos limites dos poderes (noção de Estado de direito) e das funções (noção de Estado mínimo), apesar de nem sempre essas concepções/movimentos coincidirem num dado momento histórico.

O Estado de direito é caracterizado pelo princípio de que “os poderes públicos são regulados por normas gerais (as leis fundamentais ou constitucionais) e devem ser exercidos no âmbito das leis que os regulam” (Bobbio, 2000, p.18). De acordo com o mencionado autor, no interior da doutrina liberal, a relevância do Estado de direito está na constitucionalização dos direitos naturais, ou seja, na transformação destes em direitos juridicamente protegidos que são invioláveis pelo Estado. Além disso, os mecanismos constitucionais impedem ou desencorajam o exercício arbitrário e ilegítimo do poder.

A noção de Estado mínimo, por sua vez, tem suas raízes na própria ideia de liberalismo econômico, que surgiu como uma reação ao mercantilismo, e é resultado da influência das escolas fisiocrática – de origem francesa – e clássica – de origem britânica (Hugon, 1980). Na França, o mercantilismo teve forte oposição por dos fisiocratas, liderados por François Quesnay, principalmente em relação às propostas para remover as barreiras tarifárias; pois, devido aos resquícios do feudalismo e da monarquia absolutista, o desenvolvimento do capitalismo, só seria possível com uma revolução social e política e com a implementação de “leis naturais”, isto é, a implantação de um sistema imutável de direito natural era fundamental para o progresso econômico (Rubin, 2014).

Em caso contrário encontrava-se a Inglaterra, que, em meados do século XVIII, estava às vésperas da Revolução Industrial. Nessa época, a agricultura era a principal atividade econômica e na indústria coexistiam diferentes formas de organização, como as oficinas artesanais independentes, a indústria doméstica de grande escala e as grandes empresas capitalistas centralizadas, também chamadas de manufaturas; mais tarde, somente com a transição da manufatura para a fábrica, na qual a maquinaria e os motores a vapor foram largamente utilizados, é que o capitalismo industrial iniciou seu “progresso vitorioso” (Rubin, 2014, p. 275).

Contudo, para o referido autor, a manufatura foi fundamental para o nascimento do capitalismo industrial, uma vez que criou uma divisão social entre capitalistas industriais e trabalhadores/as assalariados/as; além da produção em larga escala, com o emprego da divisão do trabalho, especialização dos/as trabalhadores/as e diferenciação dos instrumentos de trabalho. No entanto, a manufatura enfrentou empecilhos para o seu desenvolvimento em função da política mercantilista e da legislação inglesa criada para regular o sistema de guildas<sup>10</sup> (Rubin, 2014).

Com o progresso e consolidação da economia industrial moderna, tornava-se cada vez mais necessário o próprio avanço da atuação estatal no sentido criar as bases de sustentação do sistema econômico. Dessa forma, entre os séculos XVIII e XIX, o Estado liberal assumiu uma postura anti-mercantilista por meio da destruição dos monopólios comerciais (responsáveis pela expansão

---

<sup>10</sup> Para mais detalhes sobre as regulações das guildas sugere-se ver Rubin (2014, p. 202-203).

imperialista comercial) para financiar o início da atividade industrial e os novos centros urbanos, através da “expansão das concessões estatais para a construção de infraestruturas em todo o império (centro e colônia): ferrovias, barcos a vapor, portos modernos, telefonia, gás, eletricidade e carvão” (Theotonio dos Santos, 1998, p.2-3).

Mediante o exposto, é possível concluir que, no período entre o final do século XVIII e o início do século XIX, durante a Revolução Industrial inglesa, houve uma série de mudanças na tecnologia de produção, impulsionadas pelas invenções da indústria têxtil de algodão, metalurgia e motor a vapor, que tiveram um impacto significativo sobre os economistas, chamados de clássicos<sup>11</sup> (Rubin, 2014).

As teorias econômicas clássicas, baseadas na teoria jusnaturalista, consideravam as principais categorias e instituições econômicas – dinheiro, capital, lucro, salário, mercado e propriedade privada – como naturais, ou seja, “uma vez descobertas pela razão humana e instauradas na vida social, permaneceriam eternas e invariáveis na sua estrutura fundamental” (Paulo Netto; Braz, 2006, p.18). Além disso, era predominante na teoria clássica a ideia de que o sistema econômico era dominado pelas leis de mercado e que se auto ajustava, com a defesa do “*laissez faire, laissez aller, laissez passer*” (deixai fazer, deixai ir, deixai passar, tradução nossa).

Adam Smith, um dos autores mais expoentes no campo da Economia política clássica, no seu livro intitulado “A Riqueza das Nações: investigação sobre sua natureza e suas causas” (An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations), publicado em 1776, critica as políticas comercial e colonial mercantilistas. O autor se opôs à ideia de que a riqueza consistia na quantidade de dinheiro que o país possuía, ou seja, no acúmulo de reservas de ouro e prata. Segundo ele, o dinheiro era apenas uma fração do capital nacional. Ele era contrário às políticas que ocasionavam em intervenções governamentais nos mercados, especialmente no que diz respeito ao comércio externo, cujo objetivo

---

<sup>11</sup> O termo “economistas clássicos” é frequentemente usado para designar David Ricardo, James Mill e seus predecessores (Jean-Baptiste Say, Adam Smith e Thomas Malthus), isto é, os fundadores da teoria que culminou em Ricardo. Os “neoclássicos”, por sua vez, são reconhecidos como os seguidores da corrente ricardiana, tais como John Stuart Mill, Alfred Marshall e Arthur Pigou. Também são considerados neoclássicos os marginalistas William Jevons, Leon Walras e Carl Menger.

era garantir elevados lucros para as Companhias de Comércio, ampliar as fontes de renda dos governos nacionais e atrair para as nações o maior volume de metais preciosos; além de condenar os monopólios, favorecidos pelas concessões de patentes.

Smith (1996), em seu sistema de “liberdade natural”, sustentava que o produto nacional de um país e o bem-estar da sociedade seriam melhor manejados se cada indivíduo tivesse a liberdade de alocar seu capital, pois, guiado pelo desejo de melhorar as suas condições de vida, promoveria o bem-estar coletivo. Como também, defendeu a superioridade dos mercados competitivos sobre qualquer regulação na economia, assim foi favorável à liberalização do comércio, tanto no âmbito internacional quanto doméstico, adotou o tema do *laissez-faire*, imortalizando-o na metáfora da “mão invisível”, que guiaria o interesse pessoal dos que viviam do trabalho, da renda da terra e de lucros na promoção do interesse geral das nações (Smith, 1996). Assim, a “mão invisível” era um mecanismo de equilíbrio automático do mercado competitivo, que assegurava um resultado social independente das vontades e intenções individuais (Blaug, 1997).

Smith (1996) defendia que, para haver essa harmonia de interesses, a intervenção do governo na economia é desnecessária e indesejável, pois viola os direitos e as liberdades naturais dos indivíduos. Ademais, a intervenção do governo por meio de regulação e subsídios beneficiaria os grupos de interesse e impediria a concorrência no mercado. Porém, reconheceu três funções básicas para o governo: proteger a sociedade da violência e da invasão de outras sociedades independentes; administrar a justiça; e realizar certas obras públicas para beneficiar o conjunto da sociedade.

Vale salientar que o sistema econômico de Smith estava ligado à doutrina do direito natural, que era fundamental no sistema de François Quesnay. Entretanto, as visões de Quesnay e Smith eram divergentes, pois as condições econômicas da França e da Inglaterra no século XVIII, que ambos analisaram, eram diferentes. Nesse sentido, para Smith, na Inglaterra, já existiam as condições para o desenvolvimento do capitalismo industrial, logo, a condição necessária para o progresso econômico consistia na natureza imutável do “homem econômico” (Rubin, 2014).

A concepção do homem econômico é herdada da idealização do produtor que, através da livre concorrência, age de maneira independente em busca de seus próprios interesses pessoais. Assim sendo, “os economistas clássicos tomavam a natureza socialmente condicionada e historicamente mutável do produtor de mercadorias e a elevavam à condição de essência naturalmente condicionada e imutável do homem” (Rubin, 2014, p. 215).

Cabe destacar que Blaug (1997, p.52, tradução nossa) afirma que os mercantilistas, antes de Adam Smith, já haviam rompido “[...] com a concepção canônica do comportamento de mercado como um problema moral e moldaram o conceito de *homem econômico*”, pois assumiram (como algo natural) que o lucro era motivado pela condução da economia, acreditavam no poder do interesse próprio e, em relação à política econômica doméstica, eram a favor do *laissez-faire*. Para o referido autor, muitas das bases teóricas da abordagem clássica da atividade econômica estavam na literatura mercantilista, como por exemplo, John Hales, mercantilista britânico, no seu escrito intitulado Discurso da Comunidade do Reino da Inglaterra (Discourse of the Common Weal of This Realm of England), publicado em 1549, já havia mostrado uma compreensão do mecanismo de preços como um método eficiente de alocar recursos. Assim sendo, de acordo com Blaug (1997, p.52, tradução nossa), “Adam Smith não foi o primeiro a ter confiança no funcionamento da ‘mão invisível’”.

Em resumo, dois pilares são centrais nas propostas de política econômica de Adam Smith: a crença na eficiência do sistema de liberdade natural e a desconfiança do Estado (Stigler, 1965). Segundo o citado autor, a primeira premissa de Smith sustenta que, ao perseguir o seu próprio interesse, o indivíduo destinará seus recursos para o que for mais proveitoso, o que, conseqüentemente, trará benefícios para a sociedade. Dessa forma, somente seria possível intervir pelo Estado nos casos em que o indivíduo não tivesse consciência ou não tivesse a capacidade de avançar em seus próprios objetivos. No entanto, esses esforços da liberdade natural dos indivíduos devem ser restringidos pelas leis de todos os governos, uma vez que podem ameaçar a segurança da sociedade (Stigler, 1965).

No que se refere à base da preferência de Smith por sistemas privados da atividade econômica, desconfiava profundamente do Estado. Para Stigler (1965), Smith não desconfiava da competência do Estado, mas sim dos grupos

que o governavam (comerciantes e fabricantes), os quais afirmava, que eram egoístas, pois as leis eram direcionadas aos seus próprios interesses e não para o bem comum. Contudo, apesar de ter desconfiança do Estado, não defendeu o seu fim, “mas sim a existência de um Estado com poder jurídico e educativo” (Carnoy, 1988, p.41). Para isso, o gasto público era de suma importância.

Em relação à política fiscal, Smith (1996) discutiu as vantagens e desvantagens da intervenção do Estado em diversas áreas de atividade, como a tributação e a dívida pública. De acordo com os seus argumentos, para cumprir os seus deveres, o Estado deveria arcar com determinados gastos com a defesa, a justiça, as obras e instituições públicas, especialmente, aquelas necessárias para facilitar o comércio, a educação da juventude e a instrução da sociedade como um todo, além das despesas para manter a dignidade do soberano.

Para tanto, o referido autor defendeu que a maioria destes gastos deveriam ser cobertos pelo conjunto geral de toda a sociedade; as despesas locais ou provinciais, por sua vez, que beneficiavam apenas um lugar, teriam que ser financiadas por uma receita local ou provincial, sem onerar a receita geral da sociedade. Contudo, na sua visão, a receita geral da sociedade não seria suficiente para cobrir esse conjunto de gastos.

Deste modo, para financiar essas atividades governamentais, Smith (1996) recomendou a tributação sobre as duas principais fontes de rendimento: a terra e o capital. Além disso, era contra o Estado se financiar através da emissão de títulos da dívida pública, pois afirmava que os Estados que adotaram essa prática se enfraqueceriam gradualmente. Afirmou, ainda, que os efeitos dessas dívidas sobre a riqueza real, a produção anual da terra e do trabalho da sociedade são danosos. Assim sendo, no longo prazo, a maior parte do rendimento originário da terra e do capital transferidos para os credores do Estado resulta em negligência em relação à terra, desperdício ou em evasão de capital.

Apesar das diversas controvérsias que surgiram sobre os escritos de Smith, suas ideias influenciaram muitos economistas clássicos, sobretudo, aqueles que se opuseram à intervenção do governo na economia. No entanto, os economistas da doutrina da não-intervenção, que propunham redução do papel do governo na vida econômica, começaram a propor sua expansão.

Dessa forma, havia dois tipos de liberalismo: os que defendiam a liberdade individual como fim absoluto, representado pela visão de Adam Smith, e os reformistas sociais, que defendiam um ideal de bem comum, exposto na concepção de John Stuart Mill. Porém, a partir de meados do século XIX, houve uma tensão entre essas duas doutrinas, conhecida como crise do liberalismo, que ocorreu entre os anos 1880 e 1930.

Enquanto “A Riqueza das Nações” é considerado o marco teórico do início da Escola clássica, o seu final é marcado pela publicação, em 1848, dos “Princípios de Economia Política com algumas de suas aplicações à Filosofia Social”, de John Stuart Mill, ou seja, essa obra representa um momento de transição entre a Escola clássica e a neoclássica. A obra de John Stuart Mill, considerado um dos mais importantes representantes do movimento liberal inglês, apresenta uma ligação entre o utilitarismo<sup>12</sup> radical e uma fase mais democrática, com a defesa do sufrágio universal e de reformas sociais (Balbachevsky, 2001).

Com relação às funções do governo, Stuart Mill (1983) nos “Princípios de Economia Política”, classifica-as como necessárias e opcionais. As funções necessárias são aquelas que a sociedade reconhece como fundamentais. As funções opcionais, por seu turno, devem ser discutidas com a sociedade, sendo aconselhável a intervenção governamental. Contudo, o autor descreve apenas as funções mais importantes do governo: as que podem ser financiadas através da tributação; as que devem prever leis sobre propriedade e contratos; por fim, as que envolvem a justiça e a polícia como meios de fazer cumprir as suas leis.

Em relação à teoria da tributação, Stuart Mill (1983) desenvolveu a sua teoria a partir das quatro máximas da tributação (princípios) de Smith, quais sejam:

---

<sup>12</sup> O utilitarismo emergiu como um sistema de ética social que sucedeu o jusnaturalismo, desenvolvido, principalmente, por Jeremy Bentham (1748-1832) e James Mill (1773-1836). Em linhas gerais, o indivíduo é guiado pelos sentidos, buscando maximizar a sua felicidade por meio de um processo de escolha entre as experiências que proporcionam prazer e as que causam sofrimento (Balbachevsky, 2001). No final do século XIX, a Escola Neoclássica adotou essa doutrina como a base da teoria do valor-utilidade.

I. Os súditos de cada Estado devem contribuir o máximo possível para a manutenção do Governo, em proporção a suas respectivas capacidades, isto é, em proporção ao rendimento de que cada um desfruta, sob a proteção do Estado. [...] É na observância ou não observância desse princípio que consiste o que se denomina de equidade ou falta de equidade da tributação.

II. O imposto que cada indivíduo é obrigado a pagar deve ser fixo e não arbitrário. A data do recolhimento, a forma de recolhimento, a soma a pagar, devem ser claras e evidentes para o contribuinte e para qualquer outra pessoa.

III. Todo imposto deve ser recolhido no momento e da maneira que, com maior probabilidade, forem mais convenientes para o contribuinte [...], ou seja, quando é mais provável que ele tenha com que pagar o imposto.

IV. Todo imposto deve ser planejado de tal modo, que retire e conserve fora do bolso das pessoas o mínimo possível, além da soma que ele carrega para os cofres do Estado (Smith, 1996, Livro quinto, p.282-283).

Stuart Mill (1983) concorda com os três últimos princípios de Smith (1996) e concentra sua defesa em um sistema tributário proporcional, a partir da aplicação do princípio da capacidade, desenvolvido com base no primeiro princípio de Smith (1996). Segundo Stuart Mill (1983), o princípio da igualdade de tributação significa, na verdade, a igualdade de sacrifício, ou seja, cada indivíduo deve contribuir para cobrir as despesas do governo de acordo com seu próprio orçamento. No entanto, a regra da tributação proporcional requer que todos paguem a mesma porcentagem fixa. Como o próprio autor admite, nesse modelo os impostos pesam mais sobre as rendas menores.

Além disso, o referido autor era contra a criação de um imposto progressivo sobre a propriedade. Na sua opinião, “taxar as rendas mais altas em uma porcentagem maior do que as rendas menores significa impor um tributo à iniciativa e à parcimônia, impor uma penalidade a pessoas por terem trabalhado mais duro e economizado mais do que seus vizinhos” (Stuart Mill, 1983, p. 293). Como é possível notar, o seu sistema não promoveria alterações na distribuição de renda, uma vez que, para o autor, essa intervenção limitaria a liberdade de ação individual.

Dessa forma, Stuart Mill (1983) não assume o *laissez-faire* como uma prática geral, mas sim como um princípio que deve ser aplicado para preservar a liberdade e a dignidade humana, além de proteger os indivíduos contra a interferência “autoritária” do governo. Porém, o autor defende que deve haver um limite à interferência governamental e que esta deve se restringir às funções necessárias e opcionais do governo, pois não violariam a liberdade.

Para Corazza (1986), um dos pontos centrais defendidos por Stuart Mill (1983) é a impossibilidade de delimitar os limites da intervenção do governo. Dessa forma, não seria possível defini-los de forma teórica, mas sim através de um critério social (não mais individualista), conduzido por um Estado democrático, isto é, o grau de intervenção deve ser decidido de acordo com a conveniência geral. Assim sendo, Stuart Mill (1983) nega o princípio fundamental do liberalismo, que é a crença de que o benefício social é resultado da ação individual.

Em “Considerações sobre o governo representativo”, publicado em 1861, Stuart Mill (1981) defendia que a forma de governo é uma questão de escolha e, conseqüentemente, depende do grau de civilização de uma sociedade. O critério para a avaliação do governo é baseado no princípio básico do utilitarismo, defendido por Jeremy Bentham e James Mill. Na concepção de Stuart Mill, “o bom governo [...] deveria garantir o maior volume de felicidade líquida para o maior número de cidadãos” (Balbachevsky, 2001, p.197). Segundo essa autora, o raciocínio de avaliação da utilidade dos resultados de um governo pode ser aplicado da seguinte maneira: a felicidade no modelo é considerada de forma quantitativa; a partir do valor bruto do prazer, seria subtraído o montante do sofrimento, obtendo-se o bem-estar individual; é possível, assim, calcular a felicidade da sociedade por meio do somatório dos resultados de cada indivíduo.

Nesse sentido, Corazza (1986) sustenta que o pensamento de Stuart Mill reflete, por um lado, o auge do capitalismo concorrencial e o domínio da Inglaterra nos mercados mundiais, e, por outro, as contradições da expansão da economia capitalista, denunciadas pelo movimento socialista. Deste modo, ao mesmo tempo em que condena o *laissez-faire*, desconfia da intervenção estatal; o que resultará na combinação de princípios liberais com reformismo social. Em decorrência disso, nas suas obras há várias referências às reformas sociais, tais como a necessidade de Leis dos Pobres, o direito de organização da classe trabalhadora em sindicatos, a educação, o sufrágio universal e a emancipação das mulheres (Balbachevsky, 2001; Corazza, 1986).

No século XIX, o Estado liberal desenvolveu ações de naturezas opostas: de um lado, criou mecanismos para expandir os mercados; de outro, implementou um conjunto de políticas e medidas que se integravam em instituições para conter os riscos de um sistema de “mercado auto-regulável”

(Polanyi, 2012). Dentre os pressupostos básicos de uma utópica economia de mercado, apresentados pelo referido autor, destacam-se os seguintes: um sistema auto regulável de mercado deve funcionar independentemente de qualquer interferência externa; os preços de mercado devem ser livres para se auto regularem; a ordem na produção e distribuição dos bens é atribuída, exclusivamente a esse mecanismo auto regulável, sem a interferência política do Estado no ajuste dos preços dos bens, do trabalho, da terra ou do dinheiro; porém, o Estado deve criar políticas e medidas que garantam a auto regulação do mercado, de forma que o mercado seja o único poder organizador na esfera econômica.

Assim, o *laissez-faire* não tinha nada de natural e os mercados livres não poderiam ter surgido sem a participação efetiva do Estado. O que se observou foi um “duplo movimento” na história social: um movimento que ampliou a organização do mercado em relação às mercadorias fictícias; e um contra movimento de autoproteção (Polanyi, 2012). Para o citado autor, à medida que os mercados cresciam, políticas e medidas se juntavam a sindicatos e leis fabris, com o objetivo de impedir a organização do mercado em relação ao trabalho, à terra e ao dinheiro, ainda que atendessem às exigências do “credo liberal”; o contra movimento de autoproteção, espontâneo, realista e bem estruturado, não só resistiu aos efeitos de uma economia autorregulada como destruiu esta utopia impraticável.

Em meados dos anos 1860, quando a social democracia europeia começava a se fortalecer, começaram as tensões de classes entre os que apoiavam o princípio liberal de estabelecer um mercado autorregulável e os que apoiavam o contra movimento de autoproteção da sociedade (Polanyi, 2012). Nessa linha, a mobilização e a organização da classe trabalhadora foram decisivas para a conquista de direitos políticos, tais como o direito de votar, a organização em sindicatos e partidos, a liberdade de expressão e manifestação (Behring; Boschetti, 2017). Para as autoras, esse contexto influenciou a mudança da natureza do Estado liberal no final do século XIX e início do século XX. Logo, quando os dogmas da sociedade liberal dialogaram com ideias socialistas a respeito da economia, o liberalismo entrou em crise. Polanyi (2012) define esse movimento como uma “grande transformação”, isto é, o fim da civilização do século XIX, a morte do liberalismo econômico e de sua utopia. A

crise interna das bases teóricas do liberalismo resultou no contexto intelectual e político do keynesianismo, e, mais tarde, na primeira metade do século XX, no surgimento do neoliberalismo.

### **1.3 O Estado na concepção marxista**

A corrente de pensamento da tradição marxista, que é fio condutor desta tese, apresentará explicações distintas da corrente liberal em relação à compreensão do Estado na sociedade capitalista. Marx considerou o capitalismo como um fenômeno político e econômico e, juntamente com Friedrich Engels<sup>13</sup>, analisou o Estado a partir de diversas perspectivas. Em sua vasta obra, são apresentadas críticas à teoria política em relação às categorias econômicas da política clássica e vulgar, à compreensão histórica do desenvolvimento, e às transformações na arquitetura e no caráter de classe de Estados específicos. Além disso, é possível encontrar interpretações conjunturais de períodos políticos distintos; estudos da forma do tipo de Estado capitalista; investigações sobre o Estado nos modos de produção pré-capitalistas e em sociedades capitalistas; como também, produziram material de conteúdo político para influenciar os debates dentro do movimento trabalhista (Jessop, 2012). Nesse sentido, Marx não possui uma teoria do Estado, mas várias concepções no interior de obras econômicas, filosóficas e políticas, tendo em vista o seu desenvolvimento teórico da juventude até a fase de maturidade.

A “Crítica da filosofia do direito de Hegel”, regida em 1843, foi um dos primeiros textos em que Marx tratou do tema do Estado. Em seus escritos, Marx se dedicou à análise da relação entre Estado e sociedade civil a partir dos “Princípios da filosofia do direito”, de Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831), publicados em 1820, devido à ampla difusão da obra em círculos de filosofia política e direito, e à sua relevância na compreensão da crise do Antigo Regime e da ascensão da burguesia na Prússia (Mascaro, 2013).

Dessa forma, Marx fez uma crítica profunda à ideia hegeliana de Estado, desenvolvida com base no modelo da monarquia constitucional prussiana (Enderle, 2013). Na concepção marxiana, o Estado possui uma constituição

---

<sup>13</sup> Marx conheceu Engels em 1842, em Colônia (Alemanha), no jornal Gazeta Renana, quando era redator (Marx, 2013).

política que serve como mistificação do interesse universal, uma vez que é por meio dela que os cidadãos estão representados nos diferentes poderes constituídos — soberano/monarca constitucional, governamental e legislativo. Logo, o “interesse universal e a conservação dos interesses particulares” no próprio Estado se constituem como o “fim do Estado” (Marx, 2013, p. 43). O autor, então, sustenta sua argumentação apresentando as contradições da teoria hegeliana em relação à idealização da unidade dos diferentes poderes no âmbito da constituição política.

Nessa perspectiva, o primeiro poder que Marx analisou foi o soberano, que era o responsável por reunir os interesses particulares no universal; assim, a soberania do Estado significa a universalidade da constituição e das leis, e, portanto, a soberania do monarca evidencia a realização da sua vontade individual. Contudo, Marx questiona essa ideia, e para ele, um indivíduo — o monarca — não pode representar o todo — “muitos unos” —, ou seja, é “como se o povo não fosse o Estado real” (Marx, 2013, p.53). Assim, na monarquia, o povo é representado pela constituição política, que, na visão marxiana, é apenas um dos seus modos de existência. De forma contrária, ocorre na democracia, na qual a constituição só existe em função do estabelecimento da democracia, ou seja, da realidade material/concreta. Na concepção de Marx (2013, p.56), somente a democracia é a “verdadeira unidade do universal e do particular”.

Para o referido autor, na monarquia, as formas abstratas de Estado — a propriedade, o contrato, o matrimônio e a sociedade civil — são modos de existência particulares que são dominados e determinados pelo Estado político, em outras palavras, é como esse Estado político se organiza; de forma que o Estado político — a constituição — não consegue chegar nas esferas não políticas — Estado material. Isso é o oposto da democracia, onde o Estado é também uma “forma de existência particular do povo”, e não domina e nem determina o particular, como acontece na monarquia (Marx, 2013, p.57).

O segundo poder da monarquia constitucional, objeto da crítica marxiana, consiste no poder governamental, representado pela administração pública, isto é, pela burocracia organizada em corporações. De acordo com Marx (2013), no modelo hegeliano, a burocracia é composta por: administradores e autoridades, eleitos pela sociedade civil, que dirigem as corporações estatais, mantendo a legalidade e o interesse universal do Estado; além de funcionários/as

contratados/as por meio de exames. Sendo assim, Hegel, supõe a separação entre o Estado — interesse universal — e a sociedade civil — interesses particulares —, sendo que na base desse conflito está a burocracia, que é responsável por gerir o interesse universal do Estado, e, portanto, legaliza a oposição entre Estado e sociedade civil.

O último poder do modelo hegeliano, analisado por Marx, é o legislativo, que tem uma dupla definição, uma vez que organiza o interesse universal e realiza a ação constitucional. No entanto, a constituição não está sob o controle do poder legislativo, muito embora ele a modifique. Porém, Marx (2013) afirma que só um poder, como, por exemplo, o legislativo, não pode modificar o todo; também questiona o fato de que o povo não tem o direito de alterar e propor uma nova constituição – neste caso, seria necessária uma “revolução formal”. Dessa forma, compreendeu que, quando a constituição não é “uma expressão real da vontade popular”, significa apenas uma “ilusão prática”, configura-se como uma mera “acomodação entre o Estado político e não político” (Marx, 2013, p.82).

O aprofundamento da crítica ao Estado político seguiu nos textos escritos por Marx em 1843, “Sobre a questão judaica” e “Crítica da filosofia do direito de Hegel: introdução”, ambos publicados em 1844 nos Anais Franco-Alemães. No primeiro texto, Marx (2010) criticou os dois manuscritos do neohegeliano Bruno Bauer, “A questão judaica”, publicada em 1842, e “A capacidade dos atuais judeus e cristãos de se tornarem livres”, de 1843, em um contexto de discussão sobre a restrição dos direitos civis da comunidade judaica alemã.

Sem adentrar no tema da religião, o que é relevante para este estudo é a discussão da separação entre Estado e sociedade civil, retomada por Marx (2010), em “Sobre a questão judaica”. Assim, o autor compreendeu que a relação entre o Estado político e os seus indivíduos independentes, se forja na emancipação política, ou seja, na conquista de direitos. Apesar de reconhecer a importância da emancipação política com a dissolução da sociedade antiga (feudal), Marx (2010, p. 53), argumentou que, com a revolução política, o indivíduo, torna-se incapaz de modificar o Estado político, uma vez que “a vida burguesa, o mundo das necessidades, do trabalho, dos interesses privados, do direito privado” são os pilares que sustentam a própria revolução política. Dessa forma, defendeu outro tipo de emancipação, a humana, que ele chamou de prática/real. Contudo, essa emancipação só será alcançada quando o indivíduo

“tiver reconhecido e organizado suas ‘*forces propres*’ [forças próprias] como forças *sociais* e, em consequência, não mais separar de si mesmo a força social na forma de força *política*” (Marx, 2010, p. 54, grifo do autor).

Nessa perspectiva, na “Crítica da filosofia do direito de Hegel – Introdução”, Marx (2013, p. 157), afirmou que o próprio “inacabamento do Estado moderno” é que levará à revolução, mas não uma revolução formal, e sim, uma revolução social/radical; ou seja, somente com a ação política do proletariado<sup>14</sup> é que o Estado pode ser reconfigurado. “Agora, a revolução não é mais de dentro do Estado e do direito, mas de fora deles, empreendida pela classe trabalhadora, passando por eles” (Mascaro, 2013, p.15). Assim, na “Introdução”, Marx não se dedicou a explicar a relação entre Estado e sociedade civil, mas percebeu o protagonismo do proletariado como sujeito histórico de sua própria emancipação.

Tais temas, centrais nas obras de Marx, também aparecem em “A ideologia alemã<sup>15</sup>”, escrita em conjunto com Engels, entre 1845-1846, em Bruxelas, no contexto das críticas à concepção idealista da história, difundida por Ludwig Feuerbach, Bruno Bauer e Max Stiner. Ao criticarem seus oponentes que defendiam a ideia de que a liberdade poderia ser alcançada através da autoconsciência, argumentam que a libertação humana (real) só é viável através de meios concretos, ou seja, condições históricas de desenvolvimento da economia. No curso desse desenvolvimento, afirmam os autores que, existe uma classe, dominada, que por causa das forças produtivas, capitais e meios de intercâmbio e pela sua condição, tomará consciência da necessidade de uma revolução radical; do outro lado, está outra classe, que exerce sua dominação sobre a maioria da sociedade.

A burguesia, ao se organizar como classe dominante, torna o seu interesse particular como se fosse universal, ou seja, “expresso de forma ideal” — racional e válido para todos —, logo se apresenta “como representante de toda a sociedade” (Marx; Engels, 2007, p. 48-49). Nesse sentido, as ideias têm um papel fundamental, sendo elas, expressão dos interesses da classe dominante. Segundo Marx e Engels (2007, p. 42 e 47), “as ideias da classe dominante são, em cada época, as ideias dominantes”, ou seja, essas ideias são

---

<sup>14</sup> O termo “proletariado” surge pela primeira vez na obra de Marx (Jinkings; Backes, 2013).

<sup>15</sup> Publicada pela primeira vez somente em 1932 na União Soviética.

a “expressão ideal das relações materiais dominantes, [...] que fazem de uma classe a classe dominante”. Desse modo, a ideologia opera como uma falsa consciência da realidade, que surge de uma base material da sociedade.

Esse poder social da classe dominante, “derivado de sua riqueza, tem sua expressão prático-idealista na forma de Estado” (Marx; Engels, 2007, p.42). Em outras palavras, o Estado é o mecanismo que permite a dominação de uma classe sobre a outra. De acordo com os autores, o Estado “é a forma na qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer seus interesses comuns e que sintetiza a sociedade civil inteira de uma época”, logo, “as instituições coletivas, [...] mediadas pelo Estado, adquirem por meio dele uma forma política” (Marx; Engels, 2007, p.74). Além disso, defendem que a classe dominante só pode ser derrubada por meio de uma revolução, conduzida pelo proletariado. É importante salientar que Marx já havia apresentado uma argumentação semelhante na sua “Crítica ao Direito de Hegel”, em 1843. No entanto, na “Ideologia Alemã” é que aparece a luta de classes, na dinâmica do Estado.

No mesmo ano das Revoluções de 1848, em Londres, Marx e Engels (2008), publicaram “O Manifesto do Partido Comunista”, no qual não dirigiam conselhos a estadistas e legisladores europeus, mas incitavam trabalhadores/as de todo o mundo a se unirem na derrubada de toda a ordem existente. Nesse sentido, no “Manifesto”, atribuem um papel crucial à luta de classes na formação de todas as sociedades.

De acordo com os referidos autores, a moderna sociedade burguesa está dividida em dois grupos rivais, de um lado está a burguesia, detentora dos meios de produção, e, de outro, os/as operários/as, que são oprimidos/as pela burguesia. A burguesia, enquanto classe dominante, tem o “domínio político exclusivo no Estado representativo moderno. O poder político do Estado moderno nada mais é do que um comitê para administrar os negócios comuns de toda a classe burguesa” (Marx; Engels, 2008, p. 47). Cabe destacar que os autores definem o poder político como o poder organizado de uma classe para oprimir outra.

Concomitantemente ao desenvolvimento do capital, o proletariado também se desenvolve como produto do conflito de classes da sociedade moderna. Nesse sentido, Marx e Engels (2008), afirmam que na própria luta contra a burguesia, o proletariado se organiza enquanto classe por meio de uma

revolução para conseguir derrubar a dominação da burguesia e assim tomar o poder político. Diante disso, o proletariado, agora como classe dominante, gradualmente, irá arrebatar todo capital da burguesia, centralizar todos os instrumentos de produção nas mãos do Estado, com isso, aumentará a massa das forças produtivas o mais rapidamente possível. Assim sendo, neste governo de transição, poderão ser aplicadas diferentes medidas, dependendo da realidade social de cada país:

1. Expropriação da propriedade fundiária e emprego da renda da terra nas despesas do Estado.
2. Imposto fortemente progressivo.
3. Abolição do direito de herança.
4. Confisco da propriedade de todos os emigrados e rebeldes.
5. Centralização do crédito nas mãos do Estado, por meio de um banco nacional com capital do Estado e monopólio exclusivo.
6. Centralização dos meios de transporte nas mãos do Estado.
7. Multiplicação das fábricas e instrumentos dos instrumentos de produção; cultivo e melhoramento das terras segundo um plano comum.
8. Trabalho obrigatório igual a todos; constituição de exércitos industriais, especialmente para a agricultura.
9. Unificação dos serviços agrícola e industrial; medidas tendentes a eliminar gradualmente as diferenças entre cidade e campo.
10. Educação pública e gratuita para todas as crianças. Eliminação do trabalho das crianças nas fábricas em sua forma atual. Combinação da educação com a produção material, etc. (Marx; Engels, 2008, p.66-67).

Portanto, com o desenvolvimento dessa forma de Estado, a tendência é que os conflitos de classe deixem de existir, o que significará que a classe do proletariado perderá sua supremacia, o que resultará na extinção do Estado, assim, “o poder público perderá seu caráter político” (Marx; Engels, 2008, p.67).

Marx (2011) retoma esse tema da ditadura do proletariado em “O dezoito Brumário de Luís Bonaparte”, no qual, a partir da análise do golpe de Estado na França em 1851, cometido por Luís Bonaparte, compreende que, ao tomar o Estado, o proletariado não deve assumi-lo, mas sim dismantelar todo o aparato estatal. Na sua visão, “[...] as revoluções somente aperfeiçoaram a máquina em vez de quebrá-la. Os partidos que lutaram [...] pelo poder consideraram a tomada de posse desse monstruoso edifício estatal como a parte do leão<sup>16</sup> dos despojos do vencedor” (Marx, 2011, p.141). Isso significa que, durante as revoluções, os

---

<sup>16</sup> “Referência a uma fábula de Esopo na qual o leão sela um acordo em que uma das partes recebe todas as vantagens e a outra arca com todos os prejuízos” (Marx, 2011, p.151).

instrumentos da estrutura estatal, como a burocracia, serviram apenas como meio de dominação da classe dominante, no caso a burguesia.

O estado bonapartista, apesar de ter sido autônomo, manteve a “ordem burguesa”, ou seja, Bonaparte, para conservar o seu poder material, assegurou o poder político da burguesia, representada pela classe média (Marx, 2011, p.150, grifo do autor). Como aponta o autor, Bonaparte, de forma contraditória, se apresentava como o representante dos camponeses e da população em geral, mas, ao mesmo tempo, com a pretensão de manter um governo forte, continuou garantindo os privilégios da burguesia. Dessa forma, Bonaparte empreende uma série de ações, como:

[...] *tripotage* [manipulação] das concessões de ferrovias na bolsa de valores por parte dos que receberam informações privilegiadas. Mas não aparece nenhum capital para as ferrovias. Leva-se o banco a assumir o compromisso de fazer adiantamentos em troca de ações de ferrovias. Porém, pretende-se, ao mesmo tempo, explorar o banco para fins pessoais [...]. Dispensa-se o banco do dever de publicar os seus relatórios financeiros semanalmente. Contrato leonino do banco com o governo. O plano era colocar o povo para trabalhar. Decreta-se a realização de obras públicas. Mas as obras públicas aumentam os impostos cobrados do povo. Portanto, reduzem-se os impostos através de um golpe nos *rentiers* [investidores], ou seja, pela conversão dos títulos a 5% para títulos a 4,5%. Porém, a classe média precisa receber mais um *douceur* [doce, agrado]. Portanto, dobra-se o valor do imposto do vinho para o povo que o compra *en détail* [no varejo] e reduz-se o imposto pela metade para a classe média que o bebe *en gros* [no atacado]. Dissolvem-se as associações de trabalhadores concretas, mas prometem-se milagres de futuras associações. Resolve-se ajudar os camponeses. Criam-se bancos hipotecários que aceleram o seu endividamento e a concentração da propriedade (Marx, 2011, p.151-152).

Nesse sentido, Bonaparte não se opunha às classes sociais, era um de benfeitor de todas. Assim, com o objetivo de manter a ordem econômica do Estado, Bonaparte garantiu a acumulação, através da cobrança de impostos; assegurou a manutenção da burocracia, por meio de criação de cargos públicos e do aumento de salários para o funcionalismo público; além disso, preservou a supremacia do exército (Marx, 2011).

Mais tarde, em 1884, na “A origem da família, da propriedade privada e do Estado”, Engels (2019) apresenta uma análise fundamental para compreender a crítica marxista ao Estado, inclusive para a teoria desenvolvida por Lênin (2007) em “O Estado e Revolução”, escrita em 1917. Nessa perspectiva, Engels (2019, p.157), partindo de uma crítica a Hegel, argumenta

que o Estado não está fora da sociedade, mas sim é um resultado dos “antagonismos irreconciliáveis” da sociedade em que está inserido. Isso quer dizer que em uma sociedade dividida em classes com interesses opostos não consegue solucionar os seus conflitos. Sendo assim, para essa sociedade não ruir, é indispensável “um poder que aparentemente está acima da sociedade” – o Estado – e que, até mesmo, se revelou estranho a ela, para conter o conflito, ou seja, “mantê-lo dentro dos limites da ‘ordem’” (Engels, 2019, p.157).

O Estado, na visão do referido autor, é caracterizado por dois aspectos principais: pertencimento local e criação de um poder público. Primeiro, os cidadãos do Estado se organizam a partir do território, de forma a adquirirem direitos e cumprirem suas obrigações onde residem. Em segundo lugar, o poder público constituído pelo poder armado do Estado — exército, prisões e outras instituições coercitivas —, devido aos conflitos entre as classes. Para manter o poder público, são necessários meios de financiamento como impostos e dívidas públicas, além de um corpo de funcionários que se mostra fora e acima da sociedade (Engels, 2019).

Portanto, conforme Engels (2019, p.158), a origem do Estado — antigo, feudal ou capitalista — está ligada ao conflito de classes existente na sociedade e à “necessidade de manter os antagonismos de classe sob controle”. Esse Estado, na maioria das vezes, é o “da classe [...] economicamente dominante, que se torna também, por intermédio dele, a classe politicamente dominante e assim que adquire novos meios para subjugar e espoliar a classe oprimida” (Engels, 2019, p. 158). Portanto, o Estado é, ao mesmo tempo, instrumento da classe dominante e mecanismo de repressão à classe oprimida e espoliada.

Lênin (2007, p.27), complementando Engels (2019), afirma que o “o Estado é um órgão de dominação de classe”, ou seja, “de submissão de uma classe por outra”; e é por meio do Estado que ocorre “a criação de uma ‘ordem’ que legalize e consolide essa submissão, amortecendo a colisão de classes”. É nesse sentido que o autor compreende que o “Estado é o produto e a manifestação do antagonismo inconciliável das classes”, logo, aparece justamente onde não há conciliação (Lênin, 2007, p.27).

Entretanto, para Engels (2019) em certos momentos, a luta de classes poderá tencionar o Estado para que seja mais equilibrado. Assim, o Estado, enquanto mediador do conflito de classes, terá certa autonomia em relação às

duas classes. Somente na república democrática, que Engels (2019) define como a forma superior do Estado, é que a luta de classes entre o proletariado e a burguesia pode ocorrer, apesar da classe trabalhadora ainda ser oprimida. Dessa forma, a classe dominante exerce, seu poder indiretamente por meio de três principais instrumentos: corrupção dos funcionários públicos; dependência entre Estado e Bolsa Valores viabilizada pela dívida pública e pelo controle da produção por parte das sociedades por ações; e o sufrágio universal.

Em relação ao último ponto, o referido autor explica que, quando o proletariado não tem maturidade política suficiente para formar um partido e eleger seus representantes ele se enquadra na extrema esquerda da ordem social em vigor. Após alcançar sua auto emancipação, o proletariado, em luta contra a burguesia, eliminará as classes e o Estado, para criar novas relações de produção baseadas na associação livre e igualitária (Engels, 2019).

Com base no que foi apresentado, pode-se inferir que as obras de Marx e Engels permitiram compreender as origens, funções e principais características do Estado na sociedade capitalista, bem como serão de fundamental importância para o entendimento das concepções do Estado desenvolvidas no âmbito da teoria marxista. Contudo, a inexistência de uma teoria do Estado dos clássicos do marxismo reflete a grande divergência dentro do próprio marxismo sobre o papel do Estado capitalista, que separa correntes e autores. De acordo com Mollo (2006), a questão que sustenta essa divisão é a relação entre base econômica e superestrutura, ou entre a economia e a política. Algumas dessas ideias foram motivo de controvérsias, sobretudo, nos debates da *Conference of Socialist Economists*, em Londres e Edimburgo, no fim dos anos 1970, como reação aos cortes de gastos e às políticas monetaristas do período. De um lado, havia uma discussão a respeito da relevância analítica da estrutura ou da luta de classes, e, de outro, a defesa da derivação lógico-histórica<sup>17</sup> do Estado, que não será tratado neste trabalho.

No âmbito deste trabalho, as formulações do estruturalista Nicos Poulantzas<sup>18</sup>, em "Poder Político e Classes Sociais", publicado em 1968, sobre o Estado capitalista, a partir das estruturas econômica, política e ideológica, são

---

<sup>17</sup> Para compreender este debate sugere-se ver Mollo (2001).

<sup>18</sup> Influenciado pelo trabalho de Louis Althusser, importante estruturalista do marxismo ocidental francês (Anderson, 1976).

fundamentais para compreender o duplo papel do fundo público e como este tem sido capturado pelas classes ou frações hegemônicas no Brasil. Conforme o autor, o Estado, em uma sociedade dividida em classes, desempenha uma função geral de coesão, isto é, um papel político. Sendo assim, o Estado tem “uma função de ‘ordem’, de ordem política, [...] — nos conflitos políticos de classe, mas também de ordem global – de organização em sentido amplo — enquanto fator de coesão da unidade” (Poulantzas, 2019, p.50).

Para o referido autor, a função de ordem pode ser dividida em três categorias: técnica-econômica (nível econômico); política (nível da luta política de classes); e ideológica (nível ideológico). Porém, não é possível separar essas funções específicas, pois estão intimamente ligadas, uma vez que todas elas são, em última instância, funções políticas e representam os interesses da classe dominante (Poulantzas, 2019). Nesse sentido, na visão do autor, a depender do tipo de Estado, é possível identificar em que medida uma função exerce um papel decisivo na formação social e como essa função está relacionada ao papel dominante do Estado (papel político global).

Vale ressaltar que Poulantzas (2019) desenvolve o conceito de classe a partir de dois sistemas de relações — estruturas e relações sociais —, de forma que as relações sociais são consequência das estruturas. Ademais, compreende que as relações sociais são conflituosas, logo, a unidade dessas práticas de classe constitui o campo da luta de classes. A contradição das estruturas determina as relações de dominação e subordinação entre as classes, definindo as classes dominantes e as classes dominadas. Embora as relações sociais econômicas (luta econômica), políticas (luta política) e ideológicas (luta ideológica) sejam relevantes, o autor enfatiza que o objetivo das classes é o Estado. Dessa forma, suas formulações são fundamentadas nos conceitos de interesses de classe e de poder.

Em uma formação social, no campo da luta de classes, coexistem várias classes e frações de classe, o que resulta em relações de poder entre elas. Em outras palavras, o poder de uma classe determina os interesses do Estado em relação a outras classes sociais. Porém, o Estado não tem poder, mas as classes sociais têm o poder e se organizam em instituições (centros de poder). Sendo assim, o Estado com suas diversas instituições de natureza econômica, política,

militar, cultural, etc., constitui-se no centro de exercício do poder político das classes sociais (Poulantzas, 2019).

O Estado, enquanto unidade política (função de ordem global) de uma sociedade que tem interesses econômicos divergentes, apresenta uma função política contraditória. Por um lado, o Estado organiza politicamente as classes dominantes, se afirmando como um “Estado das classes dominantes excluindo de seu seio a ‘luta’ de classes” (Poulantzas, 2019, p.191). Por outro, o Estado capitalista impede a organização política das classes dominadas e as mantém isoladas economicamente.

Em relação ao primeiro ponto, o referido autor explica que na estrutura do Estado capitalista, existem diversas classes dominantes (burguesia e proprietário fundiário), frações de classe dominantes (agrária, mineradora, industrial, comerciante e financeira) e setores (grande, mediano ou pequeno capital) que possuem conflitos entre si, mas que têm uma unidade, que é dominada pela fração hegemônica. É nesse momento que se forma o bloco no poder (Poulantzas, 2019). Portanto, o bloco é heterogêneo, mas, no seu interior, existe uma classe, fração ou setor que é hegemônica, logo, os seus interesses prevalecem sobre o restante das classes, frações ou setores dominantes (Osório, 2014).

A fração é hegemônica porque é beneficiada pelas tendências de reprodução do capital, conseguindo assim fazer alianças e conduzir a direção do Estado dentro do bloco no poder (Osório, 2014). Dessa forma, o Estado é o responsável por organizar politicamente o bloco no poder sob a égide da classe ou fração hegemônica (Poulantzas, 2019). Ademais, esse projeto hegemônico, além de dirigir o Estado, se estende às classes dominadas por meio de acordos consensuais, sendo apresentado como um projeto de toda a sociedade (Osório, 2014).

No que se refere à outra atuação contraditória, o mencionado autor sustenta que o Estado, se apresenta como unidade do povo-nação, composto por indivíduos privados, o que oculta o caráter de classe das classes dominadas. Assim, essa relação entre Estado e luta de classes tem impactos sobre a luta econômica e a luta política de classe.

No campo da luta econômica, a estrutura jurídica-administrativa e ideológica do Estado, produz efeitos institucionais e discursivos favoráveis à

reprodução das relações capitalistas de produção. Nas relações superestruturais, sobretudo nas relações jurídicas, as classes dominadas aparecem como “indivíduos” desprovidos de sua determinação econômica, logo, do seu pertencimento de classe (Poulantzas, 2019). Como afirma o autor, é através dessas relações jurídicas que surge o contrato de trabalho e o proprietário formal dos meios de produção e da força de trabalho. Dessa forma, transforma-se o produtor direto dos meios de produção em indivíduo-sujeito igualitário, capaz de estabelecer uma relação de equivalência, supostamente a troca de salário e o uso da força de trabalho (Poulantzas, 2019).

No que diz respeito à luta política de classe, o Estado capitalista se apresenta como um “Estado-popular-de-classe”, no qual as instituições — representatividade parlamentar, liberdades políticas, sufrágio universal, soberania popular, etc. —, se organizam em torno dos princípios de liberdade e igualdade entre todos — indivíduos, cidadãos, pessoas políticas. Esses mesmos princípios são a base do sistema jurídico que deve garantir a vontade geral no interior de um Estado de direito (Poulantzas, 2019), remetendo assim às ideias liberais.

Em suma, do ponto de vista material, a sociedade capitalista, centrada na exploração, está dividida em classes, frações e setores sociais, que remetem ao capital e ao trabalho, e que possuem interesses contraditórios. Desse modo, o Estado sintetiza interesses particulares e expressa o poder de determinados grupos sociais, ou seja, das classes dominantes, sobre os interesses das classes dominadas, logo, o Estado capitalista é sempre um Estado de classes (Osório, 2014).

É importante frisar que o Estado capitalista, dirigido pela fração hegemônica, [...] representa não diretamente os interesses econômicos das classes dominantes, mas seus interesses políticos: ele é o centro do poder político das classes dominantes, sendo o fator de organização de sua luta política” (Poulantzas, 2019, p. 193). Em outras palavras, essa forma de Estado configura-se como o centro do poder político, ou seja, a condensação em que todas as redes e relações de poder encontram seu núcleo de articulação (Osório, 2014).

Contudo, para Poulantzas (2019), nos limites do sistema, o Estado capitalista também garante uma parte dos interesses econômicos de algumas

classes dominadas. Isso ocorre por duas razões, na visão do autor: primeiro, porque o Estado se expressa como interesse geral do “povo” (função específica da ideologia política); e, segundo, pelo próprio jogo institucional do Estado capitalista. Embora esses interesses sejam, no curto prazo, contrários aos interesses econômicos das classes dominantes, são compatíveis com seus interesses políticos, ou seja, garantem a dominação hegemônica das classes dominantes.

Para Osório (2014), a separação entre economia e política torna possível que o Estado, sendo uma condensação de relações que expressa de modo privilegiado os interesses sociais das classes dominantes ligadas ao capital, se apresenta como o Estado de uma comunidade, que reúne costumes e valores sociais e os projeta como comuns ao conjunto da sociedade. Na aparência, a economia parece funcionar de acordo com as leis econômicas e autônoma em relação aos processos políticos, de forma que não se revela que são determinados projetos hegemônicos que prevalecem na organização social. Assim, “o Estado capitalista [...] aparece como estranho à exploração e à reprodução de classe, em sua representação clássica o Estado capitalista democrático as dilui e as atomiza” (Osório, 2014, p.22-23).

Apesar de as garantias das classes dominadas serem fruto da luta política e econômica, o Estado consegue desorganizar as classes dominadas. Isto limita o poder econômico das classes dominantes, mas sem ameaçar o poder político (Poulantzas, 2019). Nessa linha, Osório (2014, p.52) é categórico ao afirmar que o Estado capitalista é uma relação social que cria forças e modifica as correlações de forças em favor das classes dominantes, por isso, o “Estado capitalista não é o melhor nem o mais fundamental lugar para as classes dominadas acumularem forças”.

Na sociedade capitalista, “a exploração somente é possível num campo de dominação e força”, que se concentra em espaços específicos, sendo o Estado, “a densidade e concentração de forças fundamental” (Osório, 2014, p. 20). Assim, Osório (2014), seguindo Engels (2019) e Lênin (2007), explica que a base da relação de poder do Estado capitalista está no monopólio do exercício das instituições de repressão física organizada, tais como exército, polícia, sistema penitenciário e outros. De tal modo, legitima sua ação ao projetá-la como

interesse geral do povo-nação. Para reforçar o argumento anterior, Poulantzas (2019, p.233) afirma que:

A repressão física organizada reveste-se, assim, de um caráter propriamente político. Torna-se o apanágio exclusivo do poder político, sua legitimidade participa doravante da legitimidade do Estado; apresenta-se como uma “violência constitucionalizada” e está submetida à regulamentação normativa do “Estado de direito”.

Logo, o Estado não pode ser reduzido a um mero aparelho (instituições, leis, normas e corpo de funcionários), ou instrumento de força a serviço das classes dominantes, mas que a relação de força possibilita o funcionamento do Estado de classe. Em síntese, o Estado capitalista é uma entidade complexa, que é, simultaneamente, dominação de classes, condensação de relações de poder, é um conjunto de relações que conformam uma comunidade, é coerção, é principalmente, violência concentrada (Osório, 2014).

O Estado tem, portanto, um papel crucial na reprodução social, material, política e ideológica da sociedade, e para assegurar a própria reprodução da sociedade capitalista, o Estado é atravessado por funções técnicas e administrativas; e por funções políticas de dominação e poder de classes sociais (Osório, 2014).

Acrescenta-se que, de acordo com O'Connor (1977), o Estado capitalista desempenha as funções de acumulação e legitimação. Segundo o autor, essas duas funções são contraditórias, uma vez que o Estado deve, concomitantemente, criar e manter as condições para a acumulação de capital e para manter a harmonia social.

Sendo assim, “o Estado deve envolver-se no processo de acumulação, porém tem de fazê-lo mistificando sua política, denominando-a de algo que não é, ou tem de ocultá-la (por exemplo transformando temas políticos em administrativos)” (O'Connor, 1977, p.19). Todavia, o autor afirma que o Estado que emprega sua força de coação de forma aberta para beneficiar a acumulação de uma classe em detrimento de outras corre o risco de perder legitimidade. Apesar disso, se o Estado não estimula o processo de acumulação, isto é, a capacidade de produção de excedentes econômicos e impostos arrecadados desse excedente, corre o risco de perder o poder.

#### 1.4 Síntese das concepções do Estado capitalista

Neste capítulo, foram discutidos os aspectos mais relevantes das concepções do papel do Estado para as correntes liberal e marxista. Além disso, a partir do resgate histórico da ascensão e expansão da economia de mercado nos países europeus, compreende-se que seria impossível se pensar a própria ordem capitalista sem a intervenção estatal.

Ademais, demonstrou-se a importância do pensamento de Smith e sua influência subsequente nas doutrinas econômicas conservadoras, no que diz respeito à defesa da liberdade dos indivíduos e à não intervenção do Estado na atividade econômica. Na Riqueza das Nações, observa-se as críticas de Smith às políticas mercantilistas, a defesa do *laissez-faire* e a indicação de três deveres do Estado, bem como os gastos que deveriam ser cobertos pela contribuição geral de toda a sociedade, e de quais deveriam ser cobertos apenas por alguns membros da sociedade; além de suas considerações quanto aos efeitos da dívida pública. Sendo assim, compreende-se que, a teoria de Smith reforça o entendimento de que o Estado deveria atuar na promoção do crescimento da produção capitalista por meio da construção de obras públicas, da proteção da propriedade privada e da segurança nacional.

No fundo, o Estado smithiano é um Estado de classes que desempenha um papel crucial na garantia da acumulação capitalista. A sua obra demonstra, também, a relação complexa entre estrutura (produção) e superestrutura (forças de coesão). Dessa forma, Smith acreditava que o Estado tinha fundamental importância na promoção da coesão social, devido aos interesses opostos da sociedade capitalista. Tal teoria reforça a argumentação de Marx e Engels quanto ao papel que a ideologia desempenha expressando os interesses da burguesia, ou seja, as ideias da classe dominante.

As ideias de John Stuart Mill, por sua vez, representam uma junção de liberalismo e intervenção do Estado, influenciado pelas ideias socialistas relativas ao conflito entre capitalistas e trabalhadores/as. Nesse sentido, o Estado é chamado a exercer o seu papel de coesão social, mediando o conflito entre as classes, de forma a garantir o funcionamento da economia de mercado, além disso, o Estado deve exercer sua função de acumulação, através do sistema tributário proporcional.

Além disso, nesta exposição, apresentou-se a visão da teoria marxista sobre o Estado capitalista amparada em Marx, Engels, Lênin, Poulantzas, Osório e O'Connor. Apesar de Marx não ter elaborado uma teoria do Estado, em diversas de suas obras, encontram-se contribuições relevantes para a análise crítica do Estado na sociedade capitalista. Na "Crítica da filosofia do direito de Hegel", Marx observou que, no âmbito do Estado, existe o Estado político (constituição) e não político (Estado material), sendo que o Estado político, por meio dos poderes constituídos, representa os interesses particulares como se fossem universais e é por meio deles que há a separação entre Estado e sociedade civil. Marx aprofundou essa discussão nas obras "Sobre a questão judaica" e "Crítica da filosofia do direito de Hegel – Introdução", chegando à conclusão da necessidade de uma revolução, empreendida pelo proletariado, para modificar o Estado político.

Na "Ideologia alemã", Marx e Engels consideravam que o Estado capitalista, determinado pelas condições materiais e pelas relações sociais, representa os interesses de uma classe dominante e os expressa como interesses de toda a sociedade. Assim, é através do Estado que a burguesia exerce a dominação sobre a classe proletária, uma vez que é a classe que detém o poder político, como é demonstrado no "Manifesto". Mesmo quando o Estado é autônomo, como no caso do bonapartista, o Estado assegura o poder político da classe dominante para garantir o seu próprio poder material.

Nesse sentido, na sociedade capitalista, o Estado surge como um mediador dos conflitos entre as classes antagônicas, expressando, os interesses da classe dominante, como Engels afirma em "A origem da família, da propriedade privada e do Estado". O Estado na sua visão, é um instrumento para reprimir e espoliar a classe oprimida, por meio do poder armado e dos impostos e das dívidas públicas, respectivamente.

Na concepção de Poulantzas, a função geral do Estado é de coesão social, ou seja, sempre é política. No interior deste Estado, existem classes, frações e setores dominantes, que se organizam em instituições e no bloco no poder, no qual apenas uma fração hegemônica dirige toda a classe dominante, logo, o próprio Estado. Embora expresse o poder das classes dominantes, o Estado se apresenta como Estado-popular-de-classe, representando toda a coletividade. Além disso, em alguns momentos, garante os interesses

econômicos das classes dominadas, de forma a legitimar sua ação. Por fim, as concepções de Poulantzas, Osório e O'Connor corroboram a ideia de que o Estado capitalista é um Estado de classes e desempenha as funções de acumulação e legitimação para assegurar a reprodução do modo de produção capitalista.

## 2 NEOLIBERALISMO E O PAPEL ESTRUTURAL DO FUNDO PÚBLICO

O Estado, como discutido no capítulo anterior, desempenha um papel estrutural no modo de produção capitalista e para garantir sua ação, ou seja, para realizar políticas econômicas e sociais, mobiliza continuamente recursos do fundo público, sendo o orçamento público, a sua representação mais concreta (Salvador; Teixeira, 2014). No entanto, a disputa pelos recursos do Estado, logo do fundo público, assume contornos diferenciados a depender das fases do modo de produção capitalista.

No atual estágio do capitalismo, caracterizado pela financeirização, o Estado tem garantido, por meio do orçamento público, a transferência de parcela significativa do fundo público, sob a forma de juros e amortização da dívida pública, para os detentores do chamado capital portador de juros. Na visão de Salvador (2010), isso está relacionado à crise dos anos 1970, quando ocorreram diversas mudanças econômicas e sociais, como a crise do modelo fordista-keynesiano, a ascensão das políticas neoliberais e os ataques às conquistas sociais depois do fim da Segunda Guerra Mundial.

Nesse sentido, o objetivo neste capítulo é examinar os fatores que permitiram a ascensão do neoliberalismo e, nesse contexto, demonstrar a relevância do papel estrutural do fundo público. Dessa forma, apresenta-se, inicialmente, a importância que John Maynard Keynes atribui ao Estado, especialmente após o desatar da Grande Depressão de 1929, e como suas ideias são empregadas como base para a criação do Estado de Bem-Estar Social e como uma reação teórica neoliberal. Além disso, serão discutidas as linhas gerais do Estado neoliberal e as mudanças de orientação formuladas desde fins da Segunda Grande Guerra por expoentes da sociedade de *Mont Pèlerin*. Por fim, discute-se os aspectos teóricos-conceituais e as funções do fundo público enquanto categoria teórica (marxista).

### 2.1 Antecedentes do neoliberalismo: fundamentos teóricos do keynesianismo

No contexto pós-crise de 1929, uma nova corrente de pensamento sobre a intervenção do Estado começou a se consolidar. Keynes, na Teoria Geral do

Emprego, do Juro e da Moeda (“The general theory of employment, interest and money”), publicada em 1936, defende a ideia de que o governo tem uma responsabilidade de promover um nível de demanda efetiva suficiente para se aproximar do pleno emprego.

Contudo, a importância que Keynes atribuiu ao Estado é anterior a publicação da Teoria Geral. O crônico desemprego em massa na Grã-Bretanha, consequência da Primeira Guerra Mundial, chamou a atenção de Keynes, fator que atribuiu a má administração monetária. Em 1923, Keynes escreveu “Um tratado sobre a reforma monetária”, com o objetivo de propor um regime monetário que trouxesse regularidade à atividade econômica. Além disso, em 1926, Keynes publicou “*The End of Laissez-Faire*”, no qual afirmava, sobretudo, o fim de uma visão harmônica e auto-regulável de um sistema que tenderia automaticamente para o equilíbrio de pleno emprego; e também previu que os gastos com obras públicas suscitariam uma onda “cumulativa” de prosperidade. Porém, nesse período, a ortodoxia se fortaleceu devido à pressão pela contenção de despesas públicas e suas ideias não tiveram espaço (Skildelsky, 1999).

O papel do Estado era uma das preocupações de Keynes, e durante sua elaboração da Teoria Geral, a crise econômica norte-americana teve um impacto significativo sobre suas ideias. Nesse período, há registros de duas viagens aos Estados Unidos da América (EUA) para conhecer Franklin D. Roosevelt e os responsáveis pela *New Deal*<sup>19</sup>, no entanto, não há evidências de que Keynes tenha influenciado a condução das políticas (Skildelsky, 1999).

---

<sup>19</sup> O *New Deal* foi criado pelo governo Roosevelt para controlar as consequências da Crise de 1929 e reativar a produção. A primeira etapa do *New Deal* foi implementada entre 1933 e 1935, quando houve a proteção do grande capital por meio da implantação e operação de aparato regulatório nos setores agrícola e industrial. Em ambos os setores, o governo promoveu a cartelização geral, suspendendo leis antitruste, impondo um forte controle sobre o volume de produção, com o objetivo de conter a queda de preços, além de atuar no direcionamento do crédito e na concessão de subsídios. No que diz respeito ao enfrentamento do desemprego, concentrou-se na criação de empregos públicos, particularmente na construção civil, e na dotação de subsídios. Como consequência, o financiamento do programa foi impulsionado pelo aumento significativo do déficit público e da dívida pública. Contudo, na segunda fase, de 1935 a 1939, houve uma mudança na política econômica, com a eliminação de parte do aparato regulatório, da cartelização forçada e dos subsídios. A ênfase do governo passou a ser o enfrentamento da crise social, por meio de uma política de gastos sociais e ampliação do reformismo social (Coutinho, 2017).

A Teoria Geral, considerada uma “revolução” no pensamento econômico, apresenta um instrumental analítico para diagnosticar e evitar as flutuações nos preços, produto e emprego, em um período de graves crises do sistema capitalista. A sua teoria econômica é, essencialmente, uma teoria monetária da produção, na qual o Estado tem um papel crucial para estabilizar a economia, que é inerentemente instável e tende ao desemprego e às crises, dada a dinâmica cíclica da acumulação capitalista (Corazza, 1999).

Para isso, a ação estatal se daria principalmente por meio do controle monetário e da “socialização dos investimentos”. O controle monetário seria, portanto, indispensável para promover a estabilização do sistema e a manutenção de um fluxo de investimentos. No entanto, há limites para a ação estatal, uma vez que, em períodos de crise, a decepção com as expectativas de lucro provoca uma retração nos investimentos privados (Corazza, 1999). Sendo assim, de acordo com Keynes (1996, p. 345), a atuação estatal é fundamental para direcionar os investimentos privados no sentido de promover uma “socialização algo ampla dos investimentos” — considerada o “único meio de assegurar uma situação aproximada de pleno emprego” [...]. O autor ainda atribuiu um papel secundário ao Estado para orientar a propensão a consumir, se utilizando do sistema tributário e da fixação da taxa de juros.

Diante dessa breve introdução, cabe um detalhamento do cerne da Teoria Geral. Para explicar os determinantes do volume de emprego, Keynes (1996), considera, que: i) o aumento de emprego impacta no crescimento da renda real agregada, acarretando também no aumento de consumo; ii) a relação entre a renda da sociedade e a sua expectativa de consumo depende da sua propensão a consumir (características psicológicas da sociedade); iii) a quantidade de mão-de-obra que os empresários decidem empregar depende da demanda efetiva, quer dizer, da expectativa de consumo e do montante que esperam que seja aplicado em novos investimentos, assim, para que os empresários aumentem a oferta de emprego deve existir um volume de investimento suficiente para absorver o excesso da produção; iv) o nível de emprego de equilíbrio<sup>20</sup> depende da função da oferta agregada<sup>21</sup>, da propensão a consumir e do incentivo para investir.

---

<sup>20</sup> Nível em que não há aumento ou redução do emprego.

<sup>21</sup> Depende das condições físicas da oferta.

Nesse sentido, as expectativas (de curto e longo prazo) do empresário têm um papel fundamental na determinação do volume de emprego. As expectativas de curto prazo dizem respeito ao preço esperado para a produção “acabada”; as expectativas de longo prazo, por sua vez, relacionam-se aos rendimentos futuros esperados pelo investimento em bens de capital. Dessa forma, de um lado, o empresário fixa o volume de emprego (produção e da renda real) para maximizar seus lucros presentes e futuros; de outro, o volume de emprego, que depende da demanda agregada, proporcionará ao empresário o máximo de lucros (Keynes, 1996).

Em suma, a função de demanda agregada relaciona um determinado volume de emprego com o produto das vendas que o empresário espera realizar. É importante salientar que o produto das vendas é resultado da soma do que será despendido em consumo e a soma que se destinará ao investimento. Sendo assim, diferentemente da teoria clássica que subjugou a demanda a oferta, Keynes atribuiu à demanda um papel fundamental na economia, formada por dois componentes: consumo e investimento. O consumo se constitui na variável da demanda mais estável em relação à renda; o investimento, por sua vez, o segundo componente da demanda, exerce maior influência na variação do nível da renda. A renda é definida pelo excedente obtido pela venda da produção sobre o custo de uso, isto é, custo de utilização imediata. O excedente da renda sobre o consumo, por seu turno, é chamado de poupança, sendo um mero resíduo da decisão de investimento. A poupança, difere do conceito de investimento, entendido como a adição de equipamento de capital (Keynes, 1996).

Os indivíduos tomarão decisões sobre consumir ou não consumir; e sobre investir ou não investir, assim, as decisões de consumir e de investir determinam os rendimentos. O montante gasto em consumo depende, principalmente, de circunstâncias objetivas e de necessidades subjetivas e sociais. Entre os principais impactos objetivos na propensão a consumir estão: variação na unidade de salário; variação da renda líquida, variações imprevistas nos valores de capital, variações na taxa intertemporal de desconto (relação de troca entre os bens presentes e futuros), modificações na política fiscal do governo, como aumento de impostos sobre a renda, lucros de capital e heranças etc.; e modificações nas expectativas de renda futura. Dessa forma, cada

enfraquecimento na propensão a consumir, considerada um hábito permanente, acarreta uma queda na demanda de capital e na demanda de consumo. Dentre os fatores subjetivos que influenciam os indivíduos na decisão de se abster de gastar suas rendas, estão: constituir uma reserva de emergência; motivo previdência; beneficiar-se do juro e da valorização; consumir melhor no futuro; desfrutar de uma sensação de independência; garantir recursos para projetos especulativos ou econômicos; legar uma fortuna; e inibir-se de realizar qualquer ato de despesa (Keynes, 1996).

No entanto, como os fatores subjetivos e sociais se modificam de forma lenta, as variações de curto prazo no consumo dependem, na maioria das vezes, do ritmo que se ganham as rendas, medida em unidades de salário. Assim, no caso de aumentos e diminuições da renda real, o consumo também será impactado. Considerando um incremento da produção, a propensão marginal a consumir indicará como esse montante será dividido entre o consumo e o investimento. Nessa linha, quando se produz um acréscimo no investimento agregado, a renda sobe num montante maior que o próprio acréscimo do investimento. De tal modo, o investimento é considerado por Keynes (1996) a decisão fundamental da economia, dado o seu efeito multiplicador sobre a renda.

Keynes (1996) ainda enfatiza o papel fundamental do sistema bancário na criação de crédito que permite a realização de investimentos. O sistema bancário, na concepção keynesiana difere do papel atribuído pelos clássicos, que se resume ao de simples intermediador entre investidores e poupadores. A concessão de créditos adicionais a créditos existentes permite ao empresário acréscimo ao seu investimento corrente, o que, de outra forma, não ocorreria. Logo, o aumento de renda excederá a do investimento suplementar. Em caso de pleno emprego, tanto a renda nominal quanto a monetária serão acrescidas.

De acordo com Keynes (1996), ao adquirir um investimento ou um bem de capital, é adquirido o direito a uma série de retornos prospectivos que se espera obter pela venda da produção. O preço de oferta do bem de capital, que é distinto do preço de mercado, configura-se no preço necessário para estimular o aumento da produção em uma unidade. Assim, a eficiência marginal do capital é a “taxa de desconto que tornaria o valor presente do fluxo de anuidades das rendas esperadas desse capital [...] exatamente igual ao seu preço de oferta” (Keynes, 1996, p. 149). Nesse sentido, a eficiência marginal do capital é definida

em termos da expectativa da renda (e não da renda corrente) e do preço de oferta corrente do bem de capital.

A expectativa de alterações no valor da moeda influencia o volume da produção presente. No caso de uma expectativa de baixa no valor da moeda, o investimento e o emprego serão estimulados em virtude da elevação da curva de eficiência marginal do capital. A expectativa alta, por sua vez, baixará a curva da eficiência marginal do capital, pois essa queda representa a produção resultante do equipamento atual que terá de competir, em dado momento, com a produção com equipamentos de menor retribuição (Keynes, 1996).

A dependência entre a eficiência marginal do capital de determinado volume de capital e as variações nas expectativas, torna a eficiência marginal do capital sujeita a flutuações, o que explica o ciclo econômico. Desse modo, a curva da eficiência marginal do capital é a base para a determinação do investimento, uma vez que é através dela que a expectativa quanto ao futuro influencia o presente. Portanto, a expectativa de longo prazo em que estão baseadas as decisões, depende de previsões sobre os eventos futuros e também do grau de confiança dessa previsão. Assim, o estado da confiança é relevante por ser um dos principais determinantes da curva da eficiência marginal do capital (Keynes, 1996).

Contudo, o volume do investimento é afetado pelas dúvidas dos empresários em relação à efetivação ou não efetivação de suas expectativas de produção e o risco por parte dos credores (o risco moral). Em suma, o incentivo a investir se relaciona com a escala da eficiência marginal do capital (curva de demanda por investimento) e com as taxas de juros que incidem sobre os empréstimos (Keynes, 1996).

De acordo com o referido autor, a taxa de juros é determinada pelas decisões dos agentes em dois níveis: i) o quanto poupar (propensão marginal a poupar) e quanto consumir (propensão marginal a consumir); ii) o que fazer com o que não foi consumido (fatores que afetam a preferência pela liquidez). Portanto, a taxa de juros é a recompensa pela renúncia à liquidez, ou seja, “[...] não é o ‘preço’ que equilibra a demanda de recursos para investir e a propensão de abster-se do consumo imediato. É o “o ‘preço’ mediante o qual o desejo de manter a riqueza em forma líquida se concilia com a quantidade de moeda disponível” (Keynes, 1996, p.174-175, grifo do autor).

Conforme Keynes (1996), a quantidade de moeda ( $M$ ) é dada por:  $M=L(r)$ , onde  $r$  é a taxa de juros e  $L$  a função de preferência por liquidez. Essa definição demonstra que a quantidade de moeda é relevante para os resultados econômicos. Sendo assim, uma vez que a moeda é desejada, ela pode influenciar a economia real, sendo não-neutra. A moeda possui duas funções principais: unidade de conta, facilita as trocas; e reserva de valor, além disso, quando a situação é de incerteza há entesouramento, assim nega a Lei de Say. Dessa forma, a quantidade de moeda tem efeito diretamente proporcional à velocidade de circulação. A preferência pela liquidez, pode ser definida pelos motivos que a determinam: precaução (segurança em relação ao futuro); transação (necessidade da moeda para as operações correntes); especulação (lucros por meio de um conhecimento superior do mercado sobre a taxa de juros futura).

Examinando com mais detalhes os aspectos da preferência pela liquidez, cabe destacar que a discussão é análoga às questões da velocidade-renda da moeda e da demanda por moeda. A velocidade-renda da moeda mede a proporção de rendimento que os agentes desejam reter em espécie. A demanda agregada por moeda dos indivíduos, é composta por motivações diferentes: motivo transação, subdivido em motivo renda e negócios; motivo precaução; e motivo especulação. Porém, cada motivo tem uma dinâmica diferente, sendo assim, o motivo precaução e transação são função da renda; e o motivo especulação em função da taxa de juros.

Na Teoria Geral, Keynes (1996) desenvolve a ideia de preferência pela liquidez e mostra os motivos para demandar moeda e liquidez em determinadas situações econômicas. Nesse momento, surge a noção de incerteza. Na presença de uma ignorância muito forte em relação ao futuro, um ativo ultra líquido (moeda) é capaz de oferecer proteção aos portfólios dos investidores, além disso, os indivíduos mantêm recursos líquidos em quantidade superior à que requer a motivação das transações ou a motivação de precaução, sendo o entesouramento uma decisão racional, mas esse potencial de manter moeda depende dos termos em que a autoridade monetária cria recursos líquidos.

A capacidade da autoridade monetária de estabelecer taxas de juros para dívidas de diferentes prazos e riscos apresenta limitações, como, por exemplo, quando a taxa de juros diminui em determinado nível, a preferência pela liquidez

se torna absoluta. Além disso, durante uma crise financeira, é praticamente impossível convencer os indivíduos a desfazer-se dos seus haveres líquidos (Keynes, 1996).

Portanto, a taxa de juros é uma variável eminentemente monetária, determinada pela oferta e demanda por liquidez. A moeda e a política monetária podem ter um efeito no emprego e na renda, mas também podem ser neutralizados. Neste cenário, a autoridade monetária perde o poder total de determinar a quantidade de moeda circulante e fica subordinada à preferência pela liquidez dos agentes, o que, motivado pelas expectativas e incertezas, torna a economia inerentemente instável.

A Teoria Geral alterou a forma como a maioria dos/as economistas concebiam o funcionamento da economia, o que teve um efeito também revolucionário na política, não imediatamente, mas sobretudo após a Segunda Guerra Mundial. Para Skildelsky (1999), depois da publicação da Teoria Geral, Keynes se tornou um dos economistas mais influentes na economia da Grã-Bretanha.

As ideias de Keynes se consolidaram nos anos 1940, com a ênfase na defesa explícita da importância da intervenção estatal, o que não ocorreu com os economistas que o precederam. Por outro lado, Keynes não se opôs aos princípios liberais que assentam na liberdade, individualismo e propriedade privada, restaurando, assim, a confiança no sistema capitalista. Além disso, em relação à teoria econômica, ele proporcionou a estrutura analítica que integrou as ideias e traçou a “revolução keynesiana” na economia, com destaque para a criação da macroeconomia, abrindo espaço para a criação das contas nacionais.

A teoria keynesiana também influenciou na América Latina a formulação das ideias cepalinas sobre o papel do Estado como agente estruturante e organizador da industrialização da região; o chamado “Estado desenvolvimentista” (Oliveira, Fabricio, 2009). No Brasil, esse tipo de Estado determinou entre 1930 e 1980 importantes modificações na economia brasileira. Em particular, serão discutidas algumas intervenções estatais no âmbito do orçamento público no próximo capítulo.

Importante também destacar a importância de Keynes nos debates preparatórios para a Conferência de Bretton Woods, com o plano Keynes (proposta britânica), em contraste com o plano elaborado por Harry Dexter White

(proposta norte americana). A Conferência, realizada em 1944, teve como objetivo criar um sistema de pagamentos internacionais que substituísse o padrão-ouro e as desvalorizações cambiais competitivas, praticadas em períodos de instabilidade (Carvalho, 2004).

Segundo o referido autor, a ideia de Keynes era criar uma Câmara de Compensações Internacionais (*International Clearing Union*) para assegurar a liquidez internacional. Os bancos centrais nacionais realizariam os pagamentos internacionais referentes às exportações e importações de bens, serviços e ativos, através de movimentações nos saldos das suas contas de reservas na Câmara. A moeda utilizada seria a “bancor”, uma espécie de moeda escritural criada pela própria autoridade monetária, a Câmara. Para centralizar os pagamentos, seria necessário centralizar todo o mercado de câmbio nos bancos centrais, que seriam os únicos a participar do sistema.

De forma contrária, o plano White previa a criação de uma instituição com duplo papel: primeiro, seria um fórum para avaliar as condições econômicas dos países membros, como, por exemplo, teria que examinar o momento em que as taxas de câmbio poderiam ser ajustadas, mediante a adoção de ajuste econômico por parte do país associado; segundo, caberia à essa instituição o papel de financiar o ajuste de curto prazo dos países membros que apresentassem problemas de balanço de pagamentos, financiada por um tesouro que conteria moedas dos países associados, em quantidade proporcional à importância dessas moedas no comércio internacional (Carvalho, 2004). Em suma, os acordos de Bretton Woods seguiram a proposta americana, consagrando o dólar como moeda internacional, além da criação de duas organizações internacionais: um fundo de estabilização chamado Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial.

Após a Segunda Guerra Mundial, diferentes nações-Estado fizeram arranjos políticos, institucionais e sociais para acomodar a crônica incapacidade do modo de produção capitalista de garantir as condições da sua própria reprodução.

Os novos papéis (keynesianos) assumidos pelo Estado, o fordismo<sup>22</sup> como regime de acumulação, a organização do trabalho para garantir o desempenho nos mercados de trabalho e nos processos de produção, baseados nas ideias de F. W. Taylor e Henri Fayol, formaram a base da expansão pós-guerra, que perdurou até 1973.

Conforme Harvey (2008), ao longo desse período, os países capitalistas alcançaram taxas estáveis de crescimento econômico, os salários e renda familiar se elevaram, a democracia de massa foi preservada. Entre 1960 e 1968, a taxa anual de crescimento do Japão foi de 10,4%, França com 5,4%, EUA registrou 4,4%, Alemanha Ocidental com 4,1% e Inglaterra com 3,1%. Entre 1968 e 1973, Japão registrou 8,4%, França 5,9%, Alemanha Ocidental 4,9%, EUA e Inglaterra 3,2%. Essa expansão ocorreu por uma série de fatores. O aumento da produção de tecnologias como “os carros, a construção de navios e de equipamentos de transporte, o aço, os produtos petroquímicos, a borracha, os eletrodomésticos e a construção”, concentradas nas regiões do Meio Oeste dos EUA, do Ruhr-Reno, das Terras Médias do Oeste da Grã-Bretanha, de Tóquio-Yokohama, ocasionaram o aumento da demanda efetiva nesses centros (Harvey, 2008, p.125). Além disso, a reconstrução de economias assoladas pela guerra, o crescimento de subúrbios, a renovação e expansão dos transportes e comunicações nas áreas urbanas, bem como a infraestrutura de um modo geral nos países do centro e da periferia do sistema capitalista, contribuíram para o boom econômico pós-guerra. Por fim, o autor destaca que as aquelas regiões industriais, sob comando dos centros financeiros, sobretudo, dos Estados

---

<sup>22</sup> Em 1914, Henry Ford introduziu a jornada de trabalho de oito horas e cinco dólares como recompensa para os trabalhadores da linha automática de montagem de carros que havia criado no ano anterior em Dearbon, Michigan. Ele implantou na sua indústria várias inovações tecnológicas e organizacionais que, de certa forma, já estavam estabelecidas, como a forma corporativa de organização de negócios e a divisão do trabalho. No entanto, quando colocou o trabalhador em uma posição fixa, obteve maiores ganhos de produtividade. Adicionalmente, F. W. Taylor, descreveu anos antes, em 1911, como aumentar a produtividade do trabalho por meio da decomposição de cada processo de trabalho em movimentos componentes e da organização de tarefas de trabalho fragmentadas segundo padrões rigorosos de tempo e estudo do movimento. Além disso, a separação entre gerência, concepção, controle e execução já havia sido implantada em indústrias norte-americanas. Porém, o diferenciou das iniciativas de Ford do taylorismo e de todas as inovações mencionadas é que ele defendia um novo tipo de sociedade assentada na aplicação do poder corporativo. “O propósito do dia de oito horas e cinco dólares [...] em parte era obrigar o trabalhador a adquirir a disciplina necessária à operação do sistema de linha de montagem de alta produtividade. Era também dar aos trabalhadores renda e tempo de lazer suficientes para que consumissem os produtos produzidos em massa que as corporações estavam por fabricar em quantidades cada vez maiores” (Harvey, 2008, p.122).

Unidos e de Nova Iorque, “absorviam grandes quantidades de matérias-primas do resto do mundo não-comunista e buscavam dominar um mercado mundial de massa crescentemente homogêneo com seus produtos” (Harvey, 2008, p.125).

A atuação do Estado na regulação das relações econômicas e na promoção do crescimento passou a ser inevitável, pois os mercados desregulados eram incapazes de promover o bem-estar público. Essa premissa foi central para a estruturação que se implantou na economia mundial após a Segunda Guerra Mundial. Na Europa Ocidental, a consolidação do chamado Welfare State<sup>23</sup> (Estado de Bem-Estar-Social) definiu um novo marco estrutural para as relações entre capital e trabalho (Mazzucchelli, 2008).

Antes do pós-guerra, vários países europeus já tinham implantado sistemas estatais de compensação de renda para a classe trabalhadora, como seguros, proteção ao desempregado e pensão à população idosa, mas, a partir de reivindicações da classe trabalhadora, essas experiências se expandem no conjunto dos países europeus no início do século XX, com destaque para o forte incremento de investimento público nas políticas sociais, com crescimento do gasto social em média 3% do PIB (Behring; Boschetti, 2017). Neste contexto, é importante salientar a influência da publicação, em 1942, do Plano Beveridge, na Inglaterra, o qual propunha uma nova forma de organizar as políticas sociais. Conforme Behring e Boschetti (2017), o Welfare State, baseado no Plano Beveridge, pressupõe que é de responsabilidade do Estado: a manutenção das condições de vida dos/as cidadãos/ãs por meio da regulação da economia de mercado com o objetivo de manter o pleno emprego; prestação de serviços sociais universais, tais como educação, segurança social, assistência médica e habitação; e implantação de serviços de assistência social. Além disso, nesse sistema de proteção social, o financiamento é proveniente dos impostos fiscais e a gestão é pública.

Este cenário proporcionou, por mais de duas décadas, que a Europa Ocidental e o Japão apresentassem taxas extraordinárias de crescimento,

---

<sup>23</sup> O termo Welfare State tem origem na Inglaterra e é usado na literatura anglo-saxônica. Outros termos, como État-Providence (Estado-providência), surge no Estado social na França, e Sozialstaat (Estado social), utilizado na Alemanha, não se referem ao mesmo fenômeno e não podem ser tratados como sinônimo de Welfare State. Para uma discussão mais aprofundada sugere-se ver Behring e Boschetti (2017).

proporcionadas pelo estabelecimento de políticas keynesianas e pela instituição de serviços e políticas sociais que criaram demanda e ampliaram o mercado de consumo (Behring; Boschetti, 2017). A partir da década de 1970, as oportunidades de investimento diminuíram significativamente, o que afetou o ritmo de acumulação. Além disso, na visão de Mazzucchelli (2008), o fim da conversibilidade do ouro em dólar, em 1971, a desvalorização do dólar e o primeiro choque do petróleo, em 1973, agravaram a crise dos anos 1970, o que culminou no colapso do chamado “consenso keynesiano”. Segundo o autor, as grandes empresas, para proteger a sua rentabilidade, modificaram a estrutura de custos e elevaram o *mark-up*, o que resultou em inflação e estagnação.

Nesse sentido, Fiori (1997) sustenta que os estados keynesianos e desenvolvimentistas foram responsabilizados pela estagflação dos anos 1970, devido aos desequilíbrios orçamentários provocados pelo aumento do gasto público, particularmente, do gasto social. Na arena política, os conservadores consideravam a crise dos 1970 como uma “crise de governabilidade” e propunham uma redução da participação democrática e do Estado como uma forma de reduzir o peso das decisões públicas. No campo internacional, a culpa pela crise era atribuída à incapacidade americana de conter o avanço da influência da União Soviética nos países periféricos. Esse contexto alimentou a explosão neoliberal dos anos 1980.

## **2.2 Neoliberalismo e a transformação do papel do Estado**

O neoliberalismo, termo cunhado por Alexander Rüstow, surgiu durante a primeira metade do século XX, em decorrência de uma conjuntura de crise econômica, política e doutrinária do liberalismo clássico. Para Dardot e Laval (2016), essa crise mostrou a insuficiência do princípio dogmático do *laissez-faire* para conduzir os negócios governamentais, uma vez que se percebia que o liberalismo clássico não incluía o fenômeno da empresa, sua organização, suas formas jurídicas, a concentração de seus recursos e as novas formas de competição. Do ponto de vista político, o objetivo era combater o socialismo e todas as formas do totalitarismo. Na visão dos referidos autores, as duas

questões indicavam a necessidade de refundar as bases intelectuais do liberalismo.

No fim da Segunda Guerra Mundial duas perspectivas eram divergentes: a de autores liberais, como Herbert Spencer, Ludwig Von Mises e Walter Lippmann, que afirmavam que o protecionismo foi um erro causado pela impaciência, ambição e estreiteza de visão de sindicalistas, marxistas, fabricantes gananciosos e latifundiários reacionários, e que o mercado teria resolvido os problemas; e a interpretação dos que afirmavam que um mercado auto regulável era utópico e que o progresso fora impedido por uma autoproteção da sociedade, por uma reação “coletivista” universal (Polanyi, 2012).

No entanto, a situação de crise interna não resultou em uma doutrina unificada. Duas correntes surgem a partir do Colóquio Walter Lippmann em 1938, considerado o momento de fundação do neoliberalismo: a corrente do ordoliberalismo alemão, que tem como expoentes Walter Eucken e Wilhelm Ropke, e a corrente austro-americana, representada por Ludwig von Mises e Friedrich A. Hayek (Dardot; Laval, 2016).

A disseminação das ideias neoliberais teve um grande impulso a partir da criação, em 1947, da Mont Pèlerin Society. Essa sociedade surgiu de uma reunião convocada por Hayek na estação de Mont Pèlerin, na Suíça, que contou com a presença de Milton Friedman, Karl Popper, Lionel Robbins, Ludwig von Mises, Walter Eupken, Walter Lippmann, Michael Polanyi, Salvador de Madariaga e outros, que se opunham ao Estado de bem-estar europeu e ao New Deal norte-americano (Anderson, 1995b). A sociedade realizava reuniões internacionais a cada dois anos, e tinha um objetivo bem definido, “seu propósito era combater o keynesianismo e o solidarismo reinantes e preparar as bases de um outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro” (Anderson, 1995b, p.1).

Dessa forma, o neoliberalismo não se limita a uma única ideologia, mas está associado a um amplo espectro de ideias e há divergências quanto aos seus princípios ontológicos — o que é —, e normativos — o que deveria ser

(Cahill, 2014; Fine; Saad-Filho, 2016). Contudo, é possível identificar três principais características da doutrina neoliberal.

Em primeiro lugar, o individualismo metodológico é a base da análise do neoliberalismo, ou seja, o indivíduo, considerado a unidade central de análise, guiado pelos seus próprios interesses, toma suas decisões de acordo com suas preferências para maximizar sua utilidade – prazer/satisfação (Cahill, 2014). Segundo, a sociedade e o governo devem preservar a liberdade do indivíduo. Terceiro, os mercados competitivos livres são compreendidos como a forma de organização social mais eficiente e mais moral, pois preservam a liberdade individual. Isso quer dizer que os mercados são entendidos como espaços de troca voluntária entre indivíduos racionais, os quais fazem a melhor escolha possível. Sendo assim, os mercados devem ser libertados de obstáculos externos, como regulamentações estatais e controles dos sindicatos, para que possam garantir a eficiência econômica. No interior da doutrina neoliberal, é nessa concepção que reside a defesa de políticas de privatização, desregulamentação e comercialização (Cahill, 2014).

As ideias mencionadas são especialmente relacionadas à tradição austríaca de Ludwig von Mises, Friedrich Hayek e seus sucessores neo-austríacos; a escola monetarista, principalmente desenvolvida por Milton Friedman no Departamento de Economia da Universidade de Chicago-EUA; a Teoria das Expectativas Racionais, desenvolvida pelos novos clássicos; e a Teoria de Governo dos ordoliberais. Esse conjunto de teorias configuram a base de sustentação das teorias, políticas e ideologias neoliberais.

Nessa perspectiva, o pensamento neoliberal foi inspirado, inicialmente, na obra de Friedrich Hayek, intitulada “O caminho da servidão” (“The road to serfdom”), publicada em 1944, na qual condena as limitações dos mecanismos de mercado por parte do Estado e considera o intervencionismo uma ameaça à liberdade, à economia e à política (Anderson, 1995b).

Segundo Hayek (1990), a liberdade dos indivíduos é central na defesa da liberalização de restrições políticas, culturais e de autoridade. O que caracteriza o individualismo é a elaboração de uma noção de supremacia das preferências e opiniões individuais na esfera privada, o que propicia o desenvolvimento de

inclinações pessoais nos sujeitos. Dessa forma, cria-se uma sensação de controle sobre o próprio destino para os indivíduos, a fim de que eles tomem consciência desse poder.

Para Hayek (1990) o individualismo era contrário à corrente de pensamento que denominou de coletivismo (fascismo e o socialismo da época), ou seja, uma linha de pensamento político-econômico que substitui o fluxo espontâneo do mercado pela condução coletiva e consciente de todas as forças sociais e produtivas em direção a objetivos deliberadamente escolhidos.

Hayek (1990), em oposição ao coletivismo, discute o ideal de planejamento e condução do processo produtivo, isto é, estabelecer normas, limites e direcionamentos para o livre desempenho e investimento das forças produtivas humanas. Na sua visão, organizar e planejar o fluxo produtivo humano em direção a um fim é uma tarefa invariavelmente inócua, pois a liberdade não pode ser alcançada por meio da coerção e do direcionamento de uma organização central, e o único caminho que este movimento coercitivo pode traçar é o do totalitarismo, o que denomina de princípio autoritário de condução do destino humano.

Hayek (1990) defende que as forças espontâneas do engenho humano só se articulam em liberdade, ou seja, livres de coerção externa, se entrelaçadas em livre concorrência. Na defesa da livre concorrência, há formulações inovadoras para o pensamento neoliberal, principalmente no que diz respeito ao papel que atribui ao Estado: admite um nível de regulação e planejamento, isto é, o estabelecimento de uma estrutura legal que custeie danos sociais e produtivos e elabore a melhor plataforma de disputa para que a livre concorrência produtiva possa se desenvolver. Para isso, o planejamento deve ser substituído pela concorrência, o que é o que norteia as relações produtivas e sociais no pensamento de Hayek.

Friedman (1984), no seu livro “Capitalismo e Liberdade” (“Capitalism and Freedom”), publicado em 1956, sustenta que o governo limitado deve proteger a liberdade dos indivíduos e ser um meio para o exercício da liberdade, mas, o governo pode ser um perigo para a liberdade devido à concentração de poderes.

Segundo a sua perspectiva, as principais funções do governo são: proteger a liberdade da sociedade contra os inimigos internos (contra os próprios compatriotas) e externos; manter a lei e a ordem; reforçar os contratos privados; e criar mercados competitivos.

Na concepção de Friedman (1984), a liberdade econômica e política são partes integrantes da liberdade individual. De um lado, a liberdade econômica é um elemento da liberdade entendida em seu sentido mais amplo e, por outro lado, a liberdade econômica é um instrumento indispensável para o alcance da liberdade política. Para o autor em questão, somente o capitalismo competitivo é capaz de proporcionar tanto a liberdade política quanto a liberdade econômica, uma vez que, nesse tipo de organização econômica, é possível separar o poder econômico do poder político, permitindo que um controle o outro. No entanto, sustenta que a existência de um mercado livre não elimina a necessidade do governo, pois este tem um papel fundamental no estabelecimento das “regras do jogo”, ou seja, na definição dos direitos de propriedade e de contratos, no incentivo à competição e no provimento da estrutura monetária.

Nesse sentido, Friedman (1984) e Hayek (1990) defendem, não somente a transferência de serviços, que antes eram fornecidos pelo Estado, mas também pediam reduções no tamanho econômico do Estado. Isso remete à ideia da dicotomia Estado-mercado, que está profundamente enraizada na economia neoclássica, e que o pensamento neoliberal compartilha pressupostos fundamentais. Essa ideia está expressa na retórica usada pelos neoliberais para afirmar que, quando os governos regulam os mercados, estão interferindo ou intervindo na atividade econômica. Dessa forma, a defesa da regulação estatal como intervenção implica necessariamente que os mercados são esferas separadas dos Estados e, quando os governos os regulam, estes distorcem o funcionamento natural dos mercados (Cahill, 2014).

O referido argumento funciona da seguinte forma: partindo dos pressupostos de racionalidade e de ajuste rápido e eficiente dos mercados, a participação do governo torna-se indesejável, pois leva a ineficiências e distorções de preços relativos. Essa ideia está assentada na correspondência

intrínseca entre as forças de mercado, pressuposta a partir da Lei de Say e da economia walrasiana, que assume o auto ajuste e o equilíbrio como características constantes e automáticas da economia, cuja perturbação por força externa (como o Estado) pode causar danos graves e ineficiência ao distorcer a dinâmica natural entre as forças de mercado (Cahill, 2014).

Outro pilar do neoliberalismo reside na defesa do monetarismo. Friedman, seu principal defensor, atribui à moeda um papel predominante na explicação das flutuações e dos problemas econômicos, e se empenhava em mostrar os efeitos “perversos” das políticas de inspiração keynesiana, especificamente as políticas orçamentárias (Cahill, 2014). O argumento de Friedman se baseia na aceitação dos pressupostos imputados à Teoria Quantitativa da Moeda (TQM<sup>24</sup>), cuja estabilidade da demanda por moeda determina a velocidade de circulação, a causalidade oferta-preço e a assunção do pleno emprego pelas hipóteses de mercados auto ajustáveis. A economia real é, então, afetada pela inflação, provocada pelo aumento da quantidade de moeda. Assim, a intervenção estatal via política monetária, se torna meramente inflacionária, sem qualquer consequência real positiva para a economia.

À medida que as ideias de Friedman e da Escola de Chicago foram ganhando preponderância, a perseguição ao pleno emprego cedeu lugar à busca pela estabilidade de preços. A retirada da preocupação com o pleno emprego foi motivada, sobretudo, pela nova macroeconomia clássica, que defende que a política (monetária) não pode ter um impacto permanente sobre o emprego e o mercado gravitaria rapidamente por si só para o pleno emprego. Portanto, o objetivo da política monetária deve ser apenas manter uma inflação baixa, porque a inflação é considerada “ruim” (Palley, 2013).

O neoliberalismo surge com o propósito de dismantelar a política e a teoria keynesiana e defender as forças do livre mercado como um meio para

---

<sup>24</sup> A TQM diz que dada a equação de trocas  $M * v = P * y$ , onde,  $M$  é quantidade de moeda,  $v$  significa a velocidade de circulação da moeda,  $P$  é o nível geral de preços, e  $y$  é o nível real do produto;  $v$  é considerada estável ou previsível, então, não há efeitos permanentes de variações de  $M$  sobre  $y$ , logo, todo aumento de  $M$  é proporcional ao aumento de  $P$ . Dessa forma, a inflação é causada pelo aumento da quantidade de moeda, sendo responsabilidade da autoridade monetária criar moeda (Mollo, 2004).

organizar a sociedade (Dardot; Laval, 2016). De acordo com Hayek (1990), a intervenção estatal destrói as qualidades positivas da sociedade civil e o Estado só teria a função de proteger o indivíduo, fornecendo assistência, ao passo que a economia capitalista neoliberal incentiva o indivíduo a alcançar seus objetivos por conta própria.

Com efeito, o neoliberalismo faz uma dura crítica ao Estado de bem-estar social, uma vez que este obstruiria a vontade dos indivíduos em preservar as instituições em troca de assistenciais falhas do governo, o que resultaria em ócio entre os agentes econômicos, destruindo toda a base do capitalismo. A não ser algumas atividades que seriam consideradas como forma de proteção pessoal, como a educação e a formação profissional, que proporcionam a proteção contra o desemprego e aumentariam as chances de empregabilidade (Dardot; Laval, 2016).

Nesse sentido, apesar de haver um forte e contínuo discurso contra o Estado, na realidade, o neoliberalismo nunca vislumbrou o seu fim, mas a sua transformação. Diante disso, o neoliberalismo reestruturou o Estado de duas maneiras: por um lado, promoveu privatizações maciças de empresas públicas que colocaram fim à concepção de “Estado produtor”; e por outro lado instaurou a forma de “Estado gerencial”, que deve se limitar a avaliar e regular, isto é, criar novos instrumentos de poder e estruturar novas relações entre o governo e os indivíduos (Dardot; Laval, 2016). Portanto,

[...] o neoliberalismo não procura tanto a “retirada” do Estado e a ampliação dos domínios da acumulação do capital quanto a *transformação da ação pública*, tornando o Estado uma esfera que também é regida por regras de concorrência e submetida a exigências de eficácia semelhantes àsquelas a que se sujeitam as empresas privadas (Dardot; Laval, 2016, p.272, grifo do autor).

Em relação à teoria de governo que fundamenta o neoliberalismo, as suas origens estão na corrente ordoliberal, criada nos anos 1920 e 1930 na República de Weimar (como era conhecida a Alemanha depois da Primeira Guerra Mundial), num contexto de crise financeira e depressão econômica, violência política e austeridade, condições de ingovernabilidade e posições de classe

arraigadas (Bonefeld, 2012). Segundo o autor, essa corrente, chamada de neoliberalismo alemão ou Escola de Freiburg, ou ainda fundamento teórico da economia social de mercado alemã do pós-guerra, tem como pensadores fundadores: Walter Eucken, Franz Böhm, Alexander Rüstow, Wilhelm Roepke e Alfred Mueller-Armack.

Como explica Bonefeld (2012), o ordoliberalismo parte da premissa de que o Estado forte é o *locus* da governança liberal e que a liberdade econômica é uma consequência da autoridade política, ou seja, a liberdade econômica decorre de uma decisão política para a economia livre. Nessa linha, a economia livre pressupõe o exercício de uma autoridade estatal forte, sendo assim, a liberdade econômica é entendida como uma construção da prática governamental. Em outras palavras, o ordoliberalismo coloca o Estado no centro e entende que a forma de Estado (forte) é a forma política de livre mercado, de modo que a concorrência e as empresas são consideradas tarefas políticas.

No que se refere à política social ordoliberal, seu objetivo é introduzir o empreendedorismo, a propriedade privada e o mecanismo de preços livres no seio da sociedade, com o objetivo de impedir a proletarização das estruturas sociais (Bonefeld, 2012). Conforme o citado autor, essas ideias se configuraram nas saídas da crise do final da década de 1920 defendidas pelos ordoliberais. Nesse sentido, aceitavam a explicação de que o capitalismo provocou a criação das condições miseráveis da população, mas defendiam que as respostas coletivistas à crise do sistema também reforçavam a situação da pobreza. Dessa forma, conceberam o neoliberalismo como uma terceira via em distinção ao liberalismo e às formas coletivas, como, por exemplo, as ideias social-democratas de justiça social, o keynesianismo e o bolchevismo.

Assim os ordoliberais, sustentavam que a solução das deficiências sociais do capitalismo (como os desafios democráticos, antagonismos de classe e conflitos políticos) requeria uma responsabilidade política, uma espécie de "*Vitalpolitik*", isto é, a política social agiria na transformação dos trabalhadores em empresários dispostos a investir na sua própria força de trabalho. Para isso, a governança liberal tem um papel crucial na promoção da empresa privada e

na construção do papel do empreendedor diante das demandas por emprego, bem-estar e proteção social contra as pressões competitivas (Bonefeld, 2012).

Diferentemente das ideias de Hayek (1990) e Friedman (1984), que entendem que o Estado deriva da liberdade econômica e seu único objetivo é manter essa condição com base e através do Estado de direito, para os seguidores da tradição ordoliberal, o Estado é o fundamento político e organizador da liberdade de mercado, incluindo seus pressupostos morais e sociais. Sob essa perspectiva, a prática da liberdade de mercado requer um Estado forte como o organizador das estruturas sociais e éticas necessárias para incorporar o empreendedorismo como uma característica da sociedade, ou seja, a economia livre é essencialmente uma prática governamental. O Estado forte, que é o centro da ordem social, moral e econômica, consiste em uma contribuição distinta dos outros neoliberais (Bonefeld, 2012). O referido autor, acrescenta que o ordoliberalismo é um projeto (neo)liberal autoritário que socializa as perdas por meio do chamado “socialismo financeiro” e impõe uma política de austeridade. Além disso, exige que indivíduos sejam empreendedores e que a sociedade use de forma responsável a liberdade econômica.

No vobulário econômico, o termo “austeridade” é utilizado “para exaltar o comportamento associado ao rigor, à disciplina, aos sacrifícios, à parcimônia, à prudência, à sobriedade... e reprimir comportamentos dispendiosos, insaciáveis, pródigos, perdulários” (Rossi; Dweck; Arantes, 2018, p.15). O discurso neoliberal da austeridade se vale dessas ditas virtudes humanas e as transpõe para o âmbito público, atribuindo características humanas ao governo.

Segundo Blyth (2017, p. 42),

A austeridade é uma forma de deflação voluntária em que a economia se ajusta através da redução dos salários, preços e despesa pública para restabelecer a competitividade, que (supostamente) se consegue melhor cortando o orçamento do Estado, as dívidas e os déficits. Fazê-lo, acham seus defensores, inspirará a ‘confiança empresarial’ uma vez que o governo não está esvaziando o mercado de investimento ao sugar todo o capital disponível através da emissão de dívida, nem aumentando a já ‘demasiada grande’ dívida da nação.

Essa narrativa ganhou destaque após a Crise de 2008, na qual o ajuste fiscal é apontado como o instrumento necessário em momentos de crise. A

política sustenta que, diante de uma desaceleração econômica e do um aumento da dívida pública, o governo deve cortar gastos públicos para gerar crescimento econômico.

A defesa da austeridade baseia-se principalmente em dois mitos, conhecidos como: a fada da confiança e a metáfora do orçamento doméstico. De acordo com Rossi, Dweck e Arantes (2018), o mito da fada da confiança é baseado na ideia que o êxito das políticas de austeridade depende, em grande parte, da confiança dos agentes privados. O governo ao demonstrar “responsabilidade” com as contas públicas, ou seja, reduzindo seus gastos, melhora as expectativas dos agentes econômicos. Como consequência, surgem os seguintes efeitos positivos: aumento do investimento dos empresários, pois defendem que o setor público e o setor privado disputam recursos, logo, a redução do gasto público abre espaço para a iniciativa privada; aumento do consumo das famílias; e atração de capitais externos, o que resulta em numa recuperação econômica (Rossi; Dweck; Arantes, 2018).

Para os referidos autores, o argumento de que o governo será recompensado pelo bom comportamento é um mito, pois o setor privado investe quando há demanda por seus produtos, logo, quando os empresários têm expectativas de lucro. A contração do gasto público em momentos de crise não aumenta a demanda, mas sim desacelera a demanda privada — consumo das famílias, investimento e demanda externa.

A outra falácia sustentada pelos defensores da austeridade é a comparação entre o orçamento público e o orçamento doméstico. O argumento afirma que, assim como uma família, o governo tem que fazer o dever de casa e não gastar mais do que ganha. Sendo assim, diante de uma crise e de um aumento das dívidas, o governo deve cortar gastos e se esforçar para poupar o máximo possível.

No entanto, essa comparação entre o orçamento público e o familiar é equivocada na opinião de Rossi, Dweck e Arantes (2018), pois ignora os efeitos positivos do aumento do gasto público. Em primeiro lugar, o governo tem a capacidade de estabelecer suas receitas, logo, pode decidir sobre o aumento da arrecadação de impostos. Em segundo lugar, quando o governo gasta, uma parte dessa renda retorna sob a forma de impostos, por conseguinte, o gasto público incentiva e promove a ocupação da capacidade, reduz o desemprego e

promove o crescimento econômico. Em terceiro lugar, o governo pode emitir títulos de dívida pública e determinar a taxa de juros das dívidas que pagam.

Na fase do capitalismo neoliberal, os Estados são orientados pela lógica empresarial da concorrência. Desse modo, os países passam a competir globalmente pelos capitais estrangeiros, e os grandes oligopólios internacionais têm uma grande influência nessa disputa. A concorrência entre os países na atração de investimentos externos faz com que legislações sejam revistas e acordos entre sindicatos e empresas sejam revogados. Nesse sentido, duas mudanças são fundamentais: a primeira diz respeito à relativização do papel do Estado como entidade integradora de todas as dimensões da vida coletiva; e a segunda refere-se à gestão das diversas dimensões do Estado sob a perspectiva da concorrência, ou seja, o Estado passa a ser mais uma entidade que busca maximizar seus resultados, tal como uma empresa (Dardot; Laval, 2016).

Convencionalmente, o neoliberalismo está associado à desregulamentação, sobretudo dos mercados financeiros, e a um Estado fraco (ou mínimo), mas o que está ocorrendo é uma transformação sistemática do Estado em direção a um Estado de “competição”, isto é, um Estado de aplicação e incorporação do mercado (Bonefeld, 2012). Na realidade, sob o neoliberalismo, o Estado intervém nos mercados e em outras instituições de maneiras específicas que tendem a reproduzir o próprio neoliberalismo (Fine; Saad-Filho, 2016).

A intervenção do Estado foi modificada, ao invés de ser simplesmente “reduzida”, sob as condições neoliberais. As políticas implementadas pelos governos ao longo do período neoliberal têm se orientado para favorecer os interesses do capital privado, em geral, e das finanças, em particular. Nessa direção, a financeirização tem suprido o papel crescente das finanças globalizadas nas áreas econômica e social. Por sua vez, a “financeirização sustenta um sistema neoliberal de acumulação que é articulado através do poder do Estado para impor e gerir a internacionalização da produção e das finanças, muitas vezes sob o perverso véu ideológico da promoção do não-intervencionismo” (Fine; Saad-Filho, 2016, p.5, tradução nossa).

Em suma, o neoliberalismo é conceituado de quatro maneiras diferentes: i) está ligado às ideias econômicas e políticas, que são difundidas pela escola neo-austríaca e pelo monetarismo; ii) abrange políticas, instituições e práticas, que são validadas pelas referidas teorias; iii) é caracterizado como uma ofensiva de classe contra a classe trabalhadora, liderada pelo Estado para beneficiar o capital e, sobretudo, as finanças; iv) por fim, é compreendido como uma fase, estágio ou o modo de existência atual do capitalismo, em que a estrutura material de reprodução social, econômica e política é sustentada pela financeirização (Fine; Saad-Filho, 2016).

### **2.3 O papel estrutural do fundo público**

Depois da Segunda Guerra Mundial, os países capitalistas centrais passaram por profundas transformações, sobretudo, no que diz respeito aos avanços na consolidação do chamado Welfare State (Estado de Bem-Estar-Social), resultado da luta da classe trabalhadora por melhores condições de vida e de trabalho, bem como das demandas de reprodução do capital (Salvador, 2010). Contudo, para Boschetti (2020) a criação de um Estado de Bem-Estar é uma mistificação “ideo-política” pois, apesar de avanços relevantes, em nenhum país capitalista a igualdade é real. Nesse sentido, a autora defende que as políticas sociais e os direitos implementados por meio delas conformam o “Estado Social capitalista”.

Assim, o fundo público foi essencial para a edificação do Estado Social, pois o alargamento das políticas sociais provocou uma expansão do consumo, garantindo o compromisso com o pleno emprego nos países centrais entre 1945 a 1975, ou seja, o fundo público foi indispensável tanto para assegurar a acumulação produtiva quanto para o financiamento das políticas sociais (Salvador, 2010). Nessa direção, “o fundo público [...] passou a ser o pressuposto do financiamento da acumulação de capital, de um lado, e, de outro, do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda

a população por meio dos gastos sociais” (Oliveira, Francisco, 1988<sup>25</sup>, p.8; 1998, p.19-20).

Pelo viés da acumulação de capital, os recursos do fundo público foram destinados, sobretudo, à pesquisa e desenvolvimento tecnológico, a subsídios e auxílios para a produção agrícola e da indústria armamentista, bem como ao mercado financeiro e de capitais por meio da utilização de ações de empresas estatais como *blue chips*<sup>26</sup> e de operações de *open market*<sup>27</sup>, o que mantém a valorização dos capitais através da dívida pública (Oliveira, Francisco, 1988, 1998). Com relação aos gastos sociais, o fundo público financiou “a medicina socializada, a educação universal gratuita e obrigatória, a previdência social, o seguro-desemprego, os subsídios para transporte, os benefícios familiares” (Oliveira, Francisco, 1988, p.8; 1998, p.20).

Sendo assim, de acordo com o citado autor, o fundo público é *ex-ante* das condições de reprodução do capital e das condições de vida da população, ou seja, o Estado antecipa o que gasta e não tem um papel apenas de arrecadador. Deste modo, o fundo público é estrutural e indispensável ao capitalismo contemporâneo, pois a apropriação da riqueza pública é crucial no processo de acumulação de capital. Vale salientar que O’Connor (1977) também defende a função de acumulação do Estado como essencial para manutenção do modo de produção capitalista.

Nesse contexto, o fundo público é central na produção e regulação das condições econômicas e sociais, fundamental para a reprodução do capital. É nesse sentido que Francisco de Oliveira (1988, p.18) defende que “o fundo público não opera como tendência contra-restante à queda da taxa de lucro”, mas sim que o fundo público é expressão da taxa de lucro, isto é, o fundo público

---

<sup>25</sup> Em 1998, esse texto foi publicado novamente com algumas modificações, como capítulo da obra “Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita”, de autoria de Francisco de Oliveira.

<sup>26</sup> *Blue chips* é um termo associado a ações de grandes corporações com alto volume de negociação e valor de mercado na Bolsa de Valores. A origem do termo está relacionada às fichas azuis do pôquer, que são mais valiosas do que as de outras cores. Essa classificação indica que essas ações são consideradas aplicações de primeira linha, que têm alta liquidez e, frequentemente, batem recordes de negociações diárias na Bolsa (Toro Investimentos, 2020).

<sup>27</sup> As operações de mercado aberto (*open market*) são caracterizadas pela aquisição e venda de títulos da dívida pública no mercado, conduzidas pelo Banco Central, que atua como agente monetário do governo. Essas operações são consideradas um instrumento de política monetária e têm como finalidade regular o fluxo monetário da economia (elevar ou reduzir a liquidez) e influenciar os níveis das taxas de juros de curto prazo (Assaf Neto, 2018).

é estrutural para o capitalismo, pois é através dele que se concretizam as oportunidades de expansão em decorrência da insuficiência do lucro diante do avanço do progresso técnico.

Dessa forma, para Francisco de Oliveira (1993), a dupla função do fundo público revela na sua essência um elemento de contradição. Em sua opinião, o fundo público é um *mix* que se forma dialeticamente, ou seja, uma parte do valor tem como objetivo a mais-valia e o lucro; e a outra parte (que ele chama de antivalor) não se valoriza *per se*, porque não é capital, apenas sustenta o processo de valorização do valor. Assim, o fundo público é responsável pela constituição, pela formação de uma nova sustentação da produção e pela reprodução do valor. Nessa linha, Francisco de Oliveira (1988, p.19; 1998, p.15) afirma que, “o fundo público [...] é o antivalor, menos no sentido de que o sistema não mais produz valor, e mais no sentido de que os pressupostos da reprodução do valor contêm, em si mesmos, os elementos mais fundamentais de sua negação”.

Em síntese, a parcela do fundo público que reproduz a força de trabalho (os gastos sociais que compõem o salário indireto) funciona um antivalor, uma vez que a parcela do trabalho não pago, que é a fonte da mais-valia, é reduzida socialmente. Assim, o próprio movimento do processo de produção explica o deslocamento da luta de classes da esfera da produção (privada) para o orçamento do Estado (esfera pública).

Behring (2010, 2016) e Salvador (2010, 2012) concordam com Francisco de Oliveira (1988, 1993, 1998) de que o fundo público, em particular, o orçamento público é cada vez mais disputado, pois é onde as diferentes forças da sociedade buscam inserir seus interesses. Porém, discordam da afirmação de Francisco de Oliveira (1988, 1993, 1998) de que o fundo público seria uma espécie de antivalor.

Para Behring (2010, 2016), o fundo público é um *mix* de mais-valia socialmente produzida (trabalho excedente que se metamorfoseou em lucro, juro ou renda da terra) e de trabalho necessário (através do pagamento de impostos, contribuições e taxas), que é apropriado pelo Estado para o desempenho de suas múltiplas funções. A autora sustenta que o fundo público não é *ex ante* e nem *ex post* do processo de produção e reprodução capitalista, mas sim *in flux* do capitalismo. Para fundamentar o seu argumento, considera dois movimentos

de repartição da mais-valia: primeiro, o excedente se divide em lucros, juros, renda da terra e fundo público; depois, há uma continuidade do primeiro movimento, por meio do retorno das parcelas do fundo público na forma de juro.

O Estado extrai e transfere uma parcela significativa da mais-valia socialmente produzida, além de se apropriar do trabalho necessário por meio da arrecadação tributária, uma vez que a classe trabalhadora paga impostos diretos e indiretos, particularmente através do consumo. Sendo assim, a classe trabalhadora é explorada duplamente, tanto na esfera da produção quanto pela via tributária, principalmente, em países que mantêm sistemas tributários regressivos, como no caso do Brasil (Behring, 2010).

Vale destacar que os impostos podem ser divididos em dois grupos: diretos e indiretos, de acordo com sua base de incidência. Segundo Fabricio de Oliveira (2009), os impostos diretos incidem diretamente sobre a renda e patrimônio do/a contribuinte, sendo, portanto, mais adequados para assegurar a progressividade, ou seja, a redistribuição de renda. Os impostos indiretos, por sua vez, incidem sobre a produção, circulação e consumo de bens e serviços, sendo considerados como regressivos. Para o autor, embora se faça essa separação, ambos afetam a renda do/a contribuinte e a eficiência do sistema.

Behring (2016, p.11) salienta que, apesar de as políticas sociais terem sido criadas para compensar a intensificação da exploração, a base social de exploração não tem se retraído; ao contrário, é nesse contexto que “crescem as dimensões assistenciais das políticas sociais e a própria assistência social como política pública”. Além disso, destaca que as políticas sociais têm contribuído para a rotação do capital em momentos de crise estrutural, de forma que estimulam o consumo a partir das políticas de transferência de renda. Dessa forma, Behring (2010, 2016) não concorda que o fundo público seja um antivalor. Para a autora, “as políticas sociais, financiadas pelo fundo público, estão no circuito do valor: reproduzem a força de trabalho, inserem os trabalhadores no circuito do consumo, fazem rotar o capital e geram contra tendências à queda tendencial da taxa de lucros” (Behring, 2016, p.8).

Vale ressaltar que, em “O Capital”, Livro II, Marx (2014), afirma que o processo de produção do capital abrange o processo de trabalho e de valorização, cujo resultado é o produto-mercadoria, e, na essência, o objetivo é

a produção de mais-valor. O processo de reprodução do capital<sup>28</sup>, por sua vez, compreende o processo direto de produção e as duas fases do processo de circulação, sendo um processo periódico chamado de rotação do capital.

A rotação do capital significa a duração do ciclo do capital, calculada pela somatória do tempo de produção e tempo de curso. Logo, a rotação do capital mede “o tempo de renovação, a repetição do processo de valorização e de produção do mesmo valor de capital” (Marx, 2014, p. 237). Além disso, para o capitalista esse processo de rotação do capital se configura no tempo de desembolso do capital com o objetivo de valorizá-lo e recuperá-lo em sua forma original.

O valor realizado para operar como capital precisa passar pelo processo de reprodução, isto é, trocar-se por trabalho e mercadorias, e quando ocorre interrupção<sup>29</sup> do processo de reprodução ocorre a crise. Ao interromper o processo produtivo, o capital permanece imobilizado e não há produção de mais-valia. Portanto, o processo de produção é dinâmico e sujeito a interrupções, sendo que as crises são sempre de superprodução, o que é uma característica do capitalismo (Marx, 1983).

Nas crises ocorre a destruição de capital, o que significa: um processo de produção parado, ou seja, o enfraquecimento do processo de trabalho (destruição de capital real); e uma depreciação de valores, que os impede de se renovarem depois, na mesma escala, e se reproduzirem como capital. Dessa forma, o capitalista procura reverter a tendência de superioridade do tempo de produção em relação ao tempo de trabalho, além de acelerar o ritmo de circulação (Marx, 1983). Nessa linha, é importante considerar que o sistema de crédito modifica a rotação do capital, o que acelera as etapas de produção e consumo (Marx, 2014).

---

<sup>28</sup> Marx (1970) explica o capital a partir do dinheiro, de forma que D (dinheiro) é fundamental para iniciar e finalizar o ciclo de reprodução do capital. O ciclo de reprodução do capital é descrito da seguinte forma: D-M...P...M' (M + m) - D' (D + d), onde: i) D-M se traduz em capital adiantado sob a forma de capital constante – meios de produção mais capital variável – força de trabalho; ii) os três pontos indicam que a circulação do capital é interrompida, mas seu processo cíclico continua já que a mesma passa de uma esfera a outra; iii) M'-D' se traduz em c + v + m (somatório de capital constante, capital variável e mais-valia); iv) D' é dinheiro valorizado.

<sup>29</sup> Conforme Marx (1983), como o processo capitalista de produção acontece em um dia, diversos tipos de alteração no valor real das mercadorias ocorrem no mercado, e, nesse processo, podem surgir interrupções, ou seja, podem haver mudanças como aumento de consumo, reduções de preços que impeçam que o processo recomece na mesma proporção, o que causa uma crise.

No entanto, o crédito provoca um fluxo maior de entradas no processo de produção e, caso a venda não seja realizada, essa quebra no circuito resolverá um problema que foi criado por excesso de criação de dinheiro em relação ao que estava sendo gerado. O dinheiro, ao mesmo tempo em que separa a compra e a venda (a mercadoria que se troca por dinheiro, que se troca por outra mercadoria), também articula esses dois processos. Se o dinheiro fica parado nas mãos das pessoas, não será possível refazer a compra, o que impedirá a venda. Em resumo, o sistema é movido por compras e vendas, e se a venda não ocorre, o dinheiro pode parar em determinado ponto (entesouramento da moeda<sup>30</sup>) e, assim, abre a possibilidade formal de uma crise (Marx, 1983).

A partir dessa digressão em Marx, torna-se evidente o papel estratégico do Estado e do fundo público na rotação do capital e gestão das crises (Behring, 2010, 2012, 2016). A concretude dessa ação tem sido observada através das funções desempenhadas pelo fundo público para assegurar a reprodução do capital. Conforme Salvador (2012), o fundo público configura-se como: i) fonte de financiamento para o investimento capitalista, através de subsídios, desonerações tributárias, incentivos fiscais e redução da base tributária da renda do capital, de modo a viabilizar a reprodução do capital; ii) investimentos, com recursos do orçamento, em meios de transporte e infraestrutura, bem como em gastos com investigação e pesquisa, além dos subsídios e renúncias fiscais para as empresas (funções indiretas do Estado); iii) fonte que possibilita a reprodução da força de trabalho, por meio de salários indiretos, reduzindo o custo da sua aquisição; iv) transferência de recursos sob a forma de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro.

Assim sendo, o fundo público envolve “toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, seja por meio das empresas públicas, pelo uso das suas políticas monetária e fiscal, assim como pelo orçamento público” (Salvador, 2012, p. 7).

---

<sup>30</sup> Na teoria monetária de Marx (1970), a moeda possui como funções: i) medida de valor, a moeda mede o valor das mercadorias, isto é, quando se confrontarem nas trocas, elas se confrontam com o dinheiro para expressar nele o seu valor em termos de trabalho; ii) unidade de contas; iii) meio de circulação (troca); iv) meio de entesouramento (nas crises), a moeda funciona como reserva de valor quando é entesourada, a moeda pode ser retida, o que interrompe um circuito e impede a compra de outra mercadoria; v) meio de pagamentos, que dá origem ao crédito. Assim sendo, há uma complementaridade entre essas funções para que a economia funcione.

Segundo O'Connor (1977), as despesas estatais têm um caráter duplo, que corresponde às duas funções básicas do Estado capitalista: capital social (função de acumulação) e despesas sociais (função de legitimação). O capital social compreende a despesa exigida para a acumulação privada lucrativa, que, indiretamente, é produtiva. Assim, o capital social se subdivide em: investimento social, que se refere a projetos e serviços que elevam a produtividade da força de trabalho e ampliam a taxa de lucro; e consumo social, que consiste nos projetos e serviços que rebaixam o custo de reprodução do trabalho e aumentam a taxa de lucro. As despesas sociais, por seu turno, englobam todos os projetos e serviços que mantêm a harmonia social (função de legitimação do Estado).

As demandas crescentes da sociedade exigem soluções por parte do Estado, criando pressões sobre o orçamento público, que, de forma sintética, estima as receitas que irá arrecadar e fixa as despesas que serão realizadas durante o exercício. Contudo, devido ao exercício contraditório das suas funções de acumulação de capital social e despesas sociais, o Estado capitalista cria as suas próprias tendências para crises econômicas, sociais e políticas. Em particular, quando os gastos públicos são maiores que as receitas públicas, ocorre “a crise fiscal do Estado” (O'Connor, 1977). Todavia, o volume e composição das despesas governamentais e a distribuição do peso tributário não são determinados pelas leis do mercado, mas sim por conflitos econômicos entre classes e grupos.

Para o referido autor, a crise fiscal do Estado é principalmente causada pela socialização dos custos e pela apropriação privada dos lucros, o que está na base da contradição da produção capitalista. Entretanto, afirma que,

não há uma lei rígida a determinar que as despesas devam sempre crescer mais rapidamente do que as receitas, mas o fato é que as necessidades crescentes, cujas soluções só estão ao alcance do Estado, criam pressões cada vez maiores sobre o orçamento público (O'Connor, 1977, p. 14).

O Estado pode se financiar através do aumento da tributação direta ou indireta para tentar reduzir a crise fiscal. No entanto, para o autor, é uma falácia atribuir a culpa pela crise fiscal ao orçamento governamental. Além disso, essa crise fiscal agrava a crise social. Na sua opinião, o bem-estar individual, a relação de classes, a riqueza e o poder dos países estão intimamente atrelados à

geração de desigualdades, pobreza, racismo, desemprego, aos lucros de grandes e pequenos empreendimentos, à inflação, ao problema do balanço de pagamentos, ao imperialismo, à guerra e a outras crises que estão presentes na vida cotidiana.

É importante destacar que, de acordo com O'Connor (1977), as finanças tributárias são uma forma de exploração econômica que se baseia em três ideologias fundamentais: incentivo, capacidade de pagar, e tratamento igual para iguais. A primeira ideia é a de que, se os lucros forem tributados demasiadamente, a acumulação de capital, o crescimento da produção e do emprego cairão; além disso, não se pode diminuir o incentivo às famílias, aos investidores e às instituições financeiras, pois os fundos que viabilizam o investimento podem ser reduzidos.

A ideia da capacidade de pagar diz que, que os/as trabalhadores/as ou capitalistas devem pagar impostos correspondentes à sua renda pessoal, mas isso dificilmente se aplica quando está em conflito com a doutrina de incentivos. Além disso, essa concepção sustenta a ideia de que os benefícios das despesas estatais favorecem igualmente a todos/as os/as contribuintes (O'Connor, 1977). Por fim, o mencionado autor explica que a terceira ideia da justificativa para a exploração econômica prejudica todo o conjunto da classe trabalhadora, uma vez que é um erro de partida, pois a sociedade capitalista não é uma sociedade de iguais. Sendo assim, um sistema tributário que reforça essa ideia, está reforçando as disparidades sociais existentes na sociedade.

No Brasil, embora uma parcela do fundo público que foi extraído ou expropriado seja destinada à classe trabalhadora, a maior parte, ou seja, da riqueza socialmente produzida, tem sido transferida pelo Estado aos segmentos hegemônicos, através do capital portador de juros (Behring, 2012, 2016).

Em "O Capital", Livro III, Marx (2017) afirma que, no capital portador de juros, a relação capitalista assume a forma de  $D-D'$ , quer dizer, dinheiro que gera mais dinheiro, valor que valoriza a si mesmo. A dinâmica ocorre da seguinte forma:

o possuidor de dinheiro, que quer valorizá-lo como capital portador de juros, aliena-o a um terceiro, lança-o na circulação, converte-o em mercadoria como capital; e não só como capital para ele mesmo, mas também para outros; ele não é capital apenas para quem o aliena, mas é desde o início transferido a um terceiro como capital, como valor que possui o valor de uso de criar mais-valor, lucro; como um valor que

conserva a si mesmo no movimento e que, depois de ter funcionado, retorna àquele que o desembolsou originalmente, [...] ao possuidor do dinheiro; portanto, um valor que [...] só transita temporariamente das mãos de seu proprietário para as mãos do capitalista em atividade e que, por conseguinte, não é pago nem vendido, mas apenas emprestado; um valor que só é alienado sob a condição de, em primeiro lugar, retornar a seu ponto de partida após determinado prazo e, em segundo lugar, retornar como capital realizado, isto é, tendo cumprido seu valor de uso, que consiste em produzir mais-valor (Marx, 2017, p. 472).

Para Marx (2017) toda essa relação social é absurda, uma vez que, sob a forma do capital portador de juros, o capital se transforma na fonte autocriadora de juros, de seu próprio incremento, sem a mediação do processo de produção e de circulação. Para o autor, o próprio juros aparece nessa dinâmica de outra forma, como a fonte do capital; o lucro, por seu turno, se torna um mero acessório e um complemento no processo de reprodução.

Como consequência do capital portador de juros, nasce o capital fictício. O autor explica sua formulação a partir de dois pontos. Primeiro, observa como se formam os preços dos títulos. Os títulos se tornam mercadorias cujo valor de mercado é calculado de maneira diferente do seu valor nominal. O valor de mercado varia de acordo com o montante e a confiabilidade dos rendimentos, sendo que o valor é em parte especulativo, já que depende tanto dos ganhos reais quanto dos ganhos esperados. Portanto, “todos esses títulos não representam mais do que direitos acumulados, títulos jurídicos sobre a produção futura, cujo valor monetário ou valor-capital não representa capital nenhum, como no caso da dívida pública, ou é regulado independentemente do valor do capital real que representam” (Marx, 2017). Assim, compreende que a acumulação do capital monetário é, na verdade, uma acumulação de valor-capital ilusório (isto é, direitos) sobre a produção.

Em segundo lugar, uma parte do capital bancário é investida nos “papéis portadores de juros” – títulos de dívidas (letras de câmbio), títulos da dívida pública e ações (direitos sobre rendimentos futuros). Sendo assim, o valor monetário do capital representado por esses papéis é fictício, pois consistem em direitos sobre rendimentos. Além disso, os valores desses papéis são regulados de forma distinta do valor do capital real que representam. Marx (2017) também observou que o direito aos rendimentos é expresso num montante fictício e variável.

Diante do exposto, compreende-se que, o capital portador de juros ao impulsionar o capital fictício, estimula o surgimento de uma esfera financeira que tende a se distanciar da economia real, o que pode causar instabilidades e crises econômicas. Na fase de financeirização, a reprodução do capital sob a base fictícia, por meio da dívida pública, tem contribuído para a crise estrutural do capital.

#### **2.4 Considerações finais a respeito do capítulo**

Keynes atribuiu ao Estado o papel fundamental na atenuação das flutuações cíclicas do sistema capitalista e na implantação da política de pleno emprego. Porém, acreditava que a ação estatal apresentava limites em função da própria instabilidade da economia capitalista. Keynes também reconheceu que o Estado tem uma função de acumulação, de forma que mostrou por meio da sua teoria monetária, que dada a função da moeda ela afeta motivos e decisões, e que o Estado, tem o papel fundamental no controle monetário para promover a estabilização do sistema e a manutenção de um fluxo de investimentos. Além disso, as ideias de Keynes possibilitaram a sustentação teórica do desenvolvimento do estado de bem-estar social e do estado desenvolvimentista no pós-Segunda Guerra.

Nesse sentido, o fundo público, em particular, orçamento público teve um papel central na garantia da ordem capitalista, como apontou Francisco de Oliveira. Para tanto, do ponto de vista do financiamento público, nos países centrais, se implantou sistemas tributários progressivos, baseados na cobrança de impostos diretos; no lado dos gastos públicos, construiu-se a seguridade social – seguros sociais, políticas de saúde e de auxílios assistenciais, conforme argumentou Behring e Salvador.

No entanto, a diminuição do ritmo de acumulação em 1970 resultou em baixo crescimento das economias capitalistas avançadas, impactando fortemente nas receitas tributárias e no emprego. Como destacou Mazzucchelli, (2008), a crise desencadeada nos países centrais fez parecer como “excessivos” os gastos sociais, colocando em xeque as políticas keynesianas e o projeto do Estado Social. O contexto de crise do modelo econômico então vigente motiva a

expansão do neoliberalismo, assentado no uso sistemático do poder do Estado para impor um projeto hegemônico de recomposição da ordem capitalista.

O neoliberalismo surge a partir de fortes críticas a Keynes amparado em uma retórica de que a intervenção do Estado infringe a liberdade dos indivíduos e do mercado. O discurso para “fora” da não intervenção é uma falácia, pois no seu interior a teoria é amparada por teorias que reforçam a intervenção sistemática do Estado nos mercados, principalmente para garantir a acumulação do capital financeiro.

Neste contexto, entende-se que não há uma simples continuidade entre liberalismo e neoliberalismo, demonstrada neste capítulo a partir do que significa a novidade do neoliberalismo, ou seja, a transformação profunda das economias capitalistas, configura-se assim, como um sistema normativo que ampliou sua influência no mundo inteiro, estendendo a lógica do capital a todas as esferas da vida social.

### **3 RESGATE HISTÓRICO SOBRE TRIBUTAÇÃO E ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL**

O orçamento público abrange pelo menos quatro dimensões: jurídica, política, econômica e administrativa. Giacomini (2019, p.18), define o orçamento como “lei, ato, plano político, plano econômico, programa de trabalho, referência para o controle e meio entre os poderes executivo e legislativo, entre o governo e o povo e entre os agentes do governo”.

Do ponto de vista administrativo, o Estado brasileiro, estruturado por órgãos e unidades, planeja e executa sua ação por meio do orçamento público, uma vez que é por meio dele que são estabelecidas as fontes de recursos e definidas as despesas, normalmente em um período de um ano (Giacomini, 2019). No entanto, o orçamento não é apenas uma peça técnica, mas uma arena de disputa política, pois é nesse espaço que são definidos os objetivos do gasto público e a composição das receitas públicas (Oliveira, Fabrício, 2009). Contudo, a natureza gerencial do orçamento esconde a dimensão política do processo de elaboração, aprovação e execução do orçamento. A análise do orçamento pode revelar, dessa forma, em qual classe recai o peso do financiamento tributário e quais são as classes mais ou menos beneficiadas pelos seus gastos.

Ademais, o orçamento público tem uma relação importante com a política econômica do Estado, pois as decisões orçamentárias impactam o cenário macroeconômico do país. De acordo com Fabrício de Oliveira (2009), o governo, por meio do orçamento, tem a capacidade de atenuar as flutuações da atividade econômica ao influenciar o comportamento das variáveis macroeconômicas, especialmente o nível de investimento, emprego e nível de preços. Além disso, as decisões tomadas no âmbito do orçamento podem contribuir para a melhoria da distribuição de renda. Todavia, o autor salienta que não se trata apenas de escolhas econômicas, mas também de opções políticas do governo, resultado da correlação de forças presente na sociedade. Sendo assim, é no orçamento público que são expressas as políticas públicas que serão adotadas por determinado governo, ou seja, suas prioridades.

O orçamento tem ainda uma natureza jurídica, pois assume a forma de lei, baseada em normativos legais; e tem o caráter de lei formal, pois resulta da

decisão entre o Poder Executivo e o Legislativo, isto é, o Executivo elabora uma proposta de orçamento e a submete à apreciação e aprovação do Legislativo (Giacomoni, 2019). Como o orçamento é uma Lei, suas definições estão previstas nas Constituições, sendo modificadas diversas vezes a partir do contexto político e econômico brasileiro. Apesar de ser uma lei, o objetivo por trás do orçamento é político, ou seja, de controle de um poder sobre o outro.

Os recursos públicos, na forma de dispêndios, incentivos e benefícios representam escolhas políticas, assim, algumas necessidades ou demandas serão atendidas e outras não, de forma que, mesmo que o orçamento seja constituído em formato de lei e que tenha uma parte técnica, o cunho político é sempre o principal nesse processo decisório (Giacomoni, 2019).

Estas definições iniciais constituem o pano de fundo da discussão deste capítulo, no qual sintetiza-se a evolução da estrutura tributária e do orçamento público no Brasil desde suas origens até o período pós-promulgação da Constituição de 1988, e compreender como os aspectos políticos e econômicos impactam o próprio papel da política fiscal e do Estado. Nesse sentido, estruturou-se este capítulo em quatro tópicos: no primeiro, trata-se de questões básicas sobre a tributação e orçamento público no Brasil antes de 1930; no segundo, apresenta-se as principais alterações na tributação e no orçamento público entre 1930 e 1945; no terceiro, mostra-se as alterações na estrutura tributária e na matéria orçamentária de 1946 a 1964; e no quarto, aborda-se os ajustes tributários realizados após a promulgação da Constituição de 1988, bem como o seu papel para a descentralização das receitas e ampliação dos direitos sociais.

### **3.1 Breves considerações sobre tributação e orçamento público no Brasil antes de 1930**

No Brasil, o fundo público assumiu um papel central no pós-Independência na formação da nova administração pública. Entretanto, a Independência não alterou a estrutura social e econômica brasileira. O sistema administrativo implementado pela Coroa portuguesa e a adoção da monarquia como forma de governo permaneceram no Brasil imperial, que continuou sendo

controlado por latifundiários e comerciantes urbanos, apoiados por altos funcionários portugueses e brasileiros (Andrade, 2007).

Do lado das receitas, durante o Império, os recursos advinham, principalmente, da cobrança do imposto de importação, que representava cerca de metade da receita pública (Versano, 1996). As principais mercadorias importadas eram: pólvora, chá, bebidas alcoólicas, bovinos, suínos, ovinos e caprinos. Também eram cobrados tributos sobre as mercadorias exportadas, como café, algodão, carne seca, açúcar e tabaco; ancoragem nos portos; mineração do ouro; propriedade de pessoas negras escravizadas; e sobre as transações internas, como taxas de selo para documentos jurídicos e comerciais, taxas do correio em geral, matrículas em cursos jurídicos e escolas de medicina, dentre outros (Carreira, 1889). Assim, a estrutura tributária do Império (1822-1889) era uma representação da economia de base agrícola, por isso a maioria da receita pública advinha do comércio exterior.

Pelo lado dos gastos, se concentraram nas despesas da Corte e dos ministérios — Império, Justiça, Marinha, Guerra e Fazenda — e das províncias, especialmente, a do Rio de Janeiro. Devido às limitações de arrecadação e à carência de receitas para cobrir as despesas, o Estado utilizou dois mecanismos para cobrir os déficits das contas públicas: empréstimos obtidos junto a instituições financeiras inglesas, em 1824 e 1828; e emissão de apólices, por decreto, em 1827 — é nesse ato que é fundada a dívida pública nacional<sup>31</sup> (Carreira, 1883).

Porém, a formalidade de criar um orçamento para autorizar o gasto surge apenas em 1824 com a Constituição Imperial, que atribuiu ao Poder Legislativo a competência de elaborar uma proposta orçamentária. Posteriormente, em 1826, essa responsabilidade foi transferida para o Poder Executivo, sendo assumida pelo Ministério da Fazenda. Após a fase de elaboração, a proposta era enviada à Assembleia Geral (Câmara dos Deputados e Senado) para aprovação, configurando um orçamento do tipo *misto* (Carvalho, 2010; Gontijo, 2004; Oliveira, Fabrício, 2009).

---

<sup>31</sup> Até 1828, a dívida externa era composta por empréstimos e pela indenização paga a Portugal pelas propriedades, bens da Coroa, material de marinha e guerra que permaneceram em posse do Brasil. Até aquele ano, a dívida interna era menor do que a externa, proveniente do passivo do Tesouro e de empréstimos das províncias (Carreira, 1883).

No entanto, a primeira lei orçamentária brasileira só foi formulada em 1827, mas sem aplicação devido às falhas de comunicação e conflitos com as normas legais; além da dificuldade de arrecadação dos recursos públicos nas províncias. Dessa forma, somente em 15 de dezembro de 1830 é que o primeiro orçamento brasileiro foi aprovado, por meio de um decreto legislativo, que fixava a despesa e orçava a receita das províncias para o exercício de 1831 (Gontijo, 2004).

A relevância atribuída ao orçamento na década de 1830 está diretamente relacionada ao desenvolvimento da economia baseada na produção de café para exportação. A economia cafeeira, além de gerar receitas para o Estado, permitiu a criação de portos, a abertura de estradas e a dinamização do mercado consumidor interno (Andrade, 2007). Desse modo, com a expansão da economia cafeeira, uma nova classe empresária se insurgiu e teve um papel fundamental na condução da política no país. Os interesses de produtores e comerciantes estavam interligados, o que, de acordo com Furtado (1985, p.116), abrangeu desde a “aquisição de terras, recrutamento de mão-de-obra, organização e direção da produção, transporte interno, comercialização nos portos, contatos oficiais e interferência na política financeira e econômica”. Essa integração econômica com a máquina estatal avançou ainda mais com a Proclamação da República em 1889.

A organização política do Estado brasileiro sofreu alterações com a adoção do federalismo, que foi formalizado pela Constituição de 1891. No campo fiscal, apesar da Constituição ter adotado, na sua maioria, a estrutura do sistema tributário imperial, houve importantes mudanças, sobretudo, na definição de um maior equilíbrio na repartição das receitas entre União e Estados (Versano, 1996). No âmbito federal, as fontes eram provenientes de impostos sobre importação; direitos de entrada, estada e saída de navios; e taxas de selo, de correios e telégrafos federais (Brasil, 1891). Na esfera estadual, as fontes eram oriundas de impostos sobre a exportação de mercadorias; imóveis rurais e urbanos; transmissão de propriedade; sobre indústrias e profissões; taxas de selo e contribuições dos seus correios e telégrafos (Brasil, 1891). Coube ainda aos Estados a competência de fixar os impostos municipais para assegurar a autonomia financeira.

Com relação à elaboração do orçamento da União, a responsabilidade passou a ser exclusiva do Congresso Nacional, que era encarregado de orçar a receita e fixar a despesa federal anualmente, além da tomada de contas do exercício financeiro (Gontijo, 2004). Esse tipo de orçamento é chamado de orçamento *legislativo*, pois cabe ao Legislativo as etapas de elaboração, votação e aprovação, enquanto ao Executivo cabe apenas a execução orçamentária (Oliveira, Fabrício, 2009). Além disso, foi criado um Tribunal de Contas para verificar a liquidação das receitas e despesas da União (Brasil, 1891).

No que tange à tributação, ao longo do tempo, a União expandiu suas fontes a partir de bases domésticas, como o imposto de consumo e os diversos impostos sobre rendimentos (Versano, 1996). O imposto de consumo incidia sobre artigos de fumo (1891), bebidas (1895), fósforos (1897), vinhos importados de outros países (1904), café torrado (1906), louças e vidros (1914) e pilhas elétricas (1918). Sendo assim, a grande maioria das mercadorias foi tributada até 1930. O imposto de renda (IR), por sua vez, foi criado em 1922, embora já houvesse a cobrança desde 1843 sobre os vencimentos recebidos dos cofres públicos e desde 1867 sobre os rendimentos distribuídos por sociedades anônimas. Ainda em 1922, a União criou o Imposto de Venda de Mercadorias (IVM), como forma de proteger o setor empresarial do comércio, que foi modificado em 1934 para o Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC<sup>32</sup>) (Oliveira, Fabrício, 2020).

Em suma, antes de 1930, embora a estrutura tributária tenha se modificado com a ampliação dos impostos diretos (sobre renda e patrimônio), a arrecadação da União ainda dependia dos impostos indiretos, principalmente do imposto de importação e dos impostos incidentes sobre o consumo interno. De acordo com Fabrício de Oliveira (2010), a média da carga tributária<sup>33</sup> entre 1900 a 1913 foi de 12,56% do PIB, enquanto os impostos indiretos representaram 11,34% e os diretos, apenas 1,22%. A partir de 1914 até 1929, a arrecadação cai consideravelmente em relação ao período anterior à Primeira Guerra Mundial

---

<sup>32</sup> Em 1965, o IVC é transformado no Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) e, em 1988, no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) (Oliveira, Fabrício, 2020).

<sup>33</sup> Segundo Fabrício de Oliveira (2009), a carga tributária (Ct) pode ser calculada de diferentes formas: i)  $Ct = \text{Tributos} / (\text{PIB} \cdot \text{PNB})$ ; ii)  $Ct = \text{Impostos} + \text{Taxas} + \text{Contribuições de Melhoria} + \text{Contribuições Sociais E Econômicas} / (\text{PIB}, \text{PNB})$ ; iii)  $Ct = (\text{Impostos Diretos} + \text{Impostos Indiretos}) / (\text{PIB}, \text{PNB})$ .

(1914-1918), resultando em uma carga tributária média de 7,88% do PIB, sendo a maioria composta por impostos indiretos (6,85%) e a minoria por impostos diretos (1,03%).

O baixo nível de arrecadação da economia brasileira decorria de diversos fatores, tais como: a estrutura econômica dominada pelos interesses dos setores agrários, que eram resistentes a pagar impostos; a precária estrutura das instituições para combater a sonegação e arrecadar os tributos; e os baixos níveis de renda da população brasileira (Oliveira, Fabrício, 2020).

Portanto, antes de 1930, as funções do Estado ainda eram bastante limitadas e os orçamentos aprovados contemplavam poucos objetivos. O orçamento era visto apenas como uma peça contábil que previa receitas e autorizava despesas, portanto, ainda não havia uma concepção de planejamento das ações do governo.

### **3.2 As mudanças no sistema tributário e no orçamento no Brasil entre 1930 e 1945**

A partir da década de 1930, a ordem tradicional até então vigente foi sendo superada e novas forças políticas assumiram o controle do Estado. No campo internacional, a economia mundial sofria com os efeitos da Crise de 1929 e começava a mudar nos países capitalistas centrais a percepção da relevância da natureza e do volume dos gastos públicos, influenciados pelas ideias de Keynes. O autor defendia, então, a intervenção do Estado na economia em períodos de crise, de modo a recolocá-la em uma trajetória de pleno emprego.

Essa conjuntura internacional também afetou o Brasil. A Revolução de 1930, que garantiu a ascensão de Getúlio Vargas à presidência, modificou o campo político, institucional e econômico do país, reorientando o papel do Estado brasileiro. Em termos de política econômica, devido às reduções nos preços e nas exportações de café, o governo provisório de Getúlio Vargas (1930-1934) adotou “políticas expansionistas de gastos, principalmente na compra, para destruição, dos estoques de café, visando impedir quedas mais significativas de seus preços, mesmo incorrendo em elevados déficits orçamentários” (Oliveira, Fabrício, 2020, p. 41). No entanto, da economia

cafeeira em crise surgiram os pré-requisitos para o avanço do processo de industrialização e para a mudança do padrão de acumulação.

A industrialização se desenvolveu por meio de substituições de importações (ISI), que foram implantadas em etapas entre 1930 e 1980, no qual, internamente, a indústria passou a produzir bens manufaturados que eram importados do exterior, além da oferta de vários serviços auxiliares (Saad-Filho; Morais, 2018). Os referidos autores resumem a dinâmica do ISI da seguinte maneira:

Em termos gerais, a produção de bens não duráveis foi dominada por pequenas empresas nacionais, os bens duráveis foram usualmente produzidos por empresas transnacionais, e os bens de capital, por grandes oligopólios nacionais. Infraestrutura e bens básicos (aço, energia elétrica, telecomunicações, petróleo, gás, além de infraestrutura aeroportuária, rodoviária, ferroviária, marítima etc.) foram, em geral, fornecidos por empresas estatais (EE). Os bancos estatais desempenharam um papel dominante na provisão de crédito para o crescimento econômico [...] (Saad-Filho; Morais, 2018, p.39-40).

De acordo com os autores, o Estado teve um papel central no processo de industrialização, pois construiu a infraestrutura e as indústrias de base necessárias ao desenvolvimento industrial, as quais requerem elevados investimentos. Com a ISI, a dimensão e composição da estrutura tributária se concentra mais no mercado interno do que no setor externo, com a predominância dos impostos que incidem sobre a renda e o consumo, e a limitação da alíquota do imposto de exportação (Oliveira, Fabrício, 2020).

Do ponto vista institucional, a centralização do poder na esfera federal promove as condições para a modernização do aparelho do Estado, materializada na Constituição Outorgada de 1934 (Gontijo, 2004). Essa Constituição trouxe um grande avanço na repartição das receitas de impostos entre União, Estados e Municípios: os Estados foram autorizados a criar impostos, sendo que 30% da arrecadação seria entregue à União e 20% ao município de origem da receita; a arrecadação do imposto de indústrias e profissões deveria ser dividida igualmente entre Estados e Municípios; além da criação do imposto sobre combustíveis destinados aos Estados e transferência do IVC para os Estados (Brasil, 1934; Oliveira, Fabrício, 2020; Versano, 1996).

No que tange ao orçamento, a Constituição de 1934 consagrou o princípio da *unidade*<sup>34</sup> e da *universalidade*<sup>35</sup>, ou seja, tornou-se uno de tal forma que incorporava à receita todos os tributos, rendas e suprimentos dos fundos; e à despesa, todas as dotações necessárias para o custeio dos serviços públicos (Brasil, 1934). A competência da elaboração da proposta do orçamento ficou a cargo do Presidente da República, sendo que, depois, deveria enviar à Câmara dos Deputados para votação, configurando um tipo de orçamento *misto*. Além disso, cabia ao Legislativo a apreciação das contas do Presidente, com auxílio do Tribunal de Contas (Gontijo, 2004; Oliveira, Fabrício, 2009).

No entanto, em 1937, durante o regime autoritário do Estado Novo (1937-1945), uma nova Constituição foi outorgada, que determinava que a proposta orçamentária seria elaborada pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) junto à Presidência da República, e votada pela Câmara dos Deputados e por um Conselho Federal, composto por dez membros nomeados pelo Presidente. Contudo, esse fluxo de elaboração e apreciação do orçamento não foi instalado, sendo elaborado e decretado pelo Executivo (Gontijo, 2004). Esse tipo de orçamento é conhecido como *executivo* ou *administrativo* e é utilizado em países sob regime autoritário, no qual o Executivo elabora, aprova e executa o orçamento; enquanto o Poder Legislativo tem apenas um papel decorativo (Oliveira, Fabrício, 2009).

Nos executivos estaduais, como forma de centralizar o poder na esfera federal, foram nomeados interventores para chefiar os chamados “daspinhos” — Departamentos Estaduais do Serviço Público (Draibe, 1985). Além disso, como forma de desarticular os interesses estaduais, foram criadas instituições como o Instituto Nacional do Mate (1938), o Instituto Nacional do Sal (1940), o Instituto Nacional do Pinho (1941), as quais eram mantidas por meio da cobrança de taxas específicas que não integravam o orçamento da União (Oliveira, Fabrício, 2020).

Com a instauração do Estado Novo, avançou a centralização na União, com a criação de novas autarquias, conselhos e agências regulatórias. Nesse

---

<sup>34</sup> Para o ente da federação deve existir apenas uma lei orçamentária (Piscitelli; Timbó, 2019).

<sup>35</sup> Todas as receitas e despesas devem estar inseridas na lei orçamentária (Piscitelli; Timbó, 2019).

período, o Estado assume um caráter desenvolvimentista<sup>36</sup>, com destaque para a criação das seguintes estatais:

[...] Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), em 1941, em meio a Segunda Grande Guerra Mundial, com financiamento norte-americano, cujas operações só começariam, [...] em 1946; a Companhia Vale do Rio Doce (CRVD), em 1942; a Companhia Nacional de Álcalis (CNA) e a Fábrica Nacional de Motores (FNM), em 1943; a Acesita, em 1944, para a produção de aços especiais. Ao mesmo tempo foram deslançados vários projetos para aumentar a oferta de energia do País, a exemplo da criação da Hidroelétrica de São Francisco (CHESF) em 1945 (Oliveira, Fabrício, 2020, p. 50).

Nesse contexto, em 1939, foi criado o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, para orientar o gasto público, sendo suas despesas cobertas por créditos paralelos ao orçamento geral da União. Na prática, isso resultou na construção de duas peças orçamentárias: uma para cobrir os gastos com custeio — orçamento ordinário; e outra para fazer frente aos gastos com investimentos públicos — orçamento especial (Draibe, 1985). Posteriormente, em 1943, o referido Plano foi transformado em Plano de Obras e Equipamentos<sup>37</sup>, responsável pela “formação do capital social básico e a instalação e ampliação das indústrias de base” (Draibe, 1985). O Plano continuou sendo executado por um orçamento paralelo, violando, dessa forma, o princípio da *unidade* do orçamento (Brasil, 1937; Gontijo, 2004).

No que diz respeito ao sistema tributário, as mudanças mais significativas se referem à criação do Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes (IUCL) e às alterações nos impostos incidentes sobre rendimentos. Com a aprovação da Lei Constitucional nº 4/1940, os Estados passaram a não tributar o consumo de combustíveis para motores a explosão e a União adotou um imposto único para “tributar a produção e o comércio, a distribuição e o consumo, inclusive a importação e a exportação de carvão mineral nacional e dos combustíveis e lubrificantes líquidos de qualquer origem” (Brasil, 1940, s/n.). Por meio da Lei em questão, a União vetou a cobrança do IVC pelos Estados e vinculou uma parte dos recursos ao Fundo Rodoviário dos Estados e Municípios

---

<sup>36</sup> Acrescenta-se também no bojo de medidas do Estado para alavancar o processo de acumulação, o papel de regulador do mercado de trabalho, através da fixação do salário mínimo, em 1938, e da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em 1943 (Oliveira, Francisco, 2013).

<sup>37</sup> O plano de obras foi incorporado ao orçamento geral em 1947, após a aprovação da Constituição de 1946, que consagrou novamente o princípio da *unidade* do orçamento (Gontijo, 2004).

aos gastos com áreas de transporte (Oliveira, Fabrício, 2020). Em 1942, o Decreto nº 4.178 estabeleceu a reforma administrativa no IR, em relação à cobrança e a fiscalização (Brasil, 1942); e, em 1943, foi criado um imposto sobre lucros extraordinários (Oliveira, Fabrício, 2020).

Dessa forma, os empréstimos externos, a reforma tributária e a criação de fundos específicos vinculados aos projetos permitiram a elevação da receita para financiar parte do processo de industrialização, uma vez que o Estado não dispunha de um sistema de crédito moderno nem de mercado de capitais. Apesar disso, os esforços do Estado não foram suficientes para garantir o fluxo de recursos devido aos vultosos investimentos requeridos para os projetos de infraestrutura e indústrias de base, o que resultou em déficits orçamentários (Draibe, 1985).

Em síntese, de 1930 a 1945, a conjuntura internacional causada pela Crise de 1929 influenciou na reorientação do papel do Estado e da política fiscal no Brasil. Nesse período, com a mudança do modelo econômico, que se assentava nas substituições de importações, as bases produtivas do país sofreram alterações. Como resultado, a estrutura tributária se voltou para os impostos internos, principalmente os indiretos que incidiam sobre o consumo; enquanto o gasto público foi direcionado para a criação de agências reguladoras e empresas estatais, fundamentais para a manutenção do processo de acumulação.

### **3.3 As alterações na estrutura tributária e orçamentária entre a redemocratização em 1946 e a Ditadura Militar**

Em 1946, é promulgada uma nova Constituição, em decorrência da redemocratização, do fortalecimento do federalismo e da descentralização fiscal do Estado. Apesar de não haver uma mudança na estrutura tributária, as finanças municipais são fortalecidas por meio de maiores transferências de impostos (Oliveira, Fabrício, 2020).

Em relação ao orçamento, a Constituição de 1946 consagrou os princípios orçamentários da *unidade, universalidade, exclusividade*<sup>38</sup> e *especificação*<sup>39</sup>; ampliou o papel do Tribunal de Contas; assim como o orçamento voltou a ser do tipo *misto*, isto é, o Executivo elaborava o projeto de lei do orçamento (proposta de iniciativa do Presidente da República) e o encaminhava para discussão e votação no Congresso Nacional. Além disso, acrescenta-se a autonomia do Poder Legislativo para criar emendas e modificar o orçamento apresentado (Brasil, 1946; Gontijo, 2004).

Do ponto de vista econômico, no período de 1946-1951, o ISI seguiu com a produção voltada para bens de consumo duráveis, mas somente após o retorno de Getúlio Vargas (1951-1954) ao poder foi que a diversificação da estrutura industrial foi retomada com protagonismo estatal e com foco no setor de energia e transportes. O Estado continuou a ter um papel central na criação de empresas estratégicas, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952, e a Petrobrás, em 1953.

O desenvolvimento regional também ganhou importância a partir de 1946, com a criação de órgãos públicos e uma maior distribuição de recursos. No mínimo, 3% das receitas foram destinadas ao combate à seca no Nordeste, no mínimo 3% para o plano de valorização da Amazônia e 1% para o desenvolvimento econômico voltado ao Rio São Francisco e afluentes. Também foram criados diversos órgãos: o Departamento de Obras contra as Secas (DNOCS), em 1945; a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), em 1948; a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA<sup>40</sup>), em 1953; a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em 1959 (Oliveira, Fabrício, 2020).

O processo de industrialização foi complementado pelo governo de Juscelino Kubitschek – JK (1956-1961) através do chamado “Plano de Metas”. O programa em questão, orientado pelo Estado, consistiu em um amplo programa de investimentos públicos e privados nos setores de energia e

---

<sup>38</sup> Na lei orçamentária não pode conter dispositivos estranhos à previsão de receita e à fixação da despesa (Piscitelli; Timbó, 2019).

<sup>39</sup> Também chamado de princípio da discriminação ou especialização. Refere-se à classificação e designação dos itens que devem constar na lei orçamentária (Carvalho, 2010; Piscitelli; Timbó, 2019).

<sup>40</sup> Em 1966, a SPEVA foi transformada na Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia — SUDAM (Brasil, 1966).

transportes, na indústria de base e na construção de uma nova sede administrativa do governo federal (Lessa, 1981).

No setor energético, os principais resultados do Plano estavam voltados para o incremento da capacidade de geração de energia elétrica, especialmente por meio da construção de hidrelétricas; ampliação da capacidade de refino de petróleo; e, por último, a construção de usinas termelétricas. Na área dos transportes, os resultados alcançados do Plano se concentraram na expansão das rodovias, em contraposição da modesta extensão da rede ferroviária; na ampliação da frota de navios; e na aeronáutica, houve uma expansão da infraestrutura e equipamentos de voo. Em relação aos bens intermediários, o crescimento das indústrias siderúrgicas e de cimentos foi puxado pela produção nacional, sendo que as importações foram menos expressivas. As indústrias de bens de capital, por sua vez, contempladas no Plano foram a automobilística, construção naval, mecânica e material elétrico pesado. Esse grupo se destacou pela produção e nacionalização de veículos, principalmente, caminhões e ônibus, devido à expansão das rodovias. O amplo programa de gastos públicos do governo JK foi complementado com a onerosa construção de Brasília, que também permitiu à criação de uma rede de transportes que interligou outras capitais do país (Lessa, 1981).

O Plano de Metas foi viabilizado por uma maior participação do capital estrangeiro, através de empréstimos, favorecimento de setores e empresas no acesso à crédito do exterior, empréstimos com taxas diferenciadas de juros, prazos e carência de pagamento; dentre outros amplos pacotes de subsídios. Dessa forma, ao executar o Plano, o Estado assumiu a função de viabilizar a acumulação de capital e promover a transição para um novo padrão de acumulação, uma vez que participou diretamente da formação bruta de capital fixo e do consumo. No entanto, apesar do ritmo acelerado de crescimento da economia brasileira, o conjunto de medidas econômicas provocou desequilíbrios nas contas externas, elevado endividamento externo e uma taxa elevada de inflação (Lessa, 1981).

No que diz respeito à estrutura tributária, não houve alterações significativas na década de 1950, o que é relevante nesse período é a mudança da concepção do orçamento com o surgimento do chamado *orçamento de desempenho* (*performance budget*). Esse orçamento, baseado em funções,

atividades e projetos, foi desenvolvido nos EUA a partir das recomendações da Primeira Comissão Hoover (1949) e da Segunda Comissão Hoover (1953), desenvolvidas para aperfeiçoar a administração pública federal americana (Giacomoni, 2019).

No final dos anos 1950, a Organização das Nações Unidas (ONU) promoveu uma ampla divulgação do *orçamento de desempenho* por meio de manuais e cursos de formação de pessoal para os países-membros. Na América Latina, os treinamentos foram realizados pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), cujo nome da técnica de elaboração do orçamento foi denominada de *orçamento-programa* (Giacomoni, 2019).

Neste modelo, o orçamento é dividido em programas, com componentes que permitem a medição do desempenho e dos custos. Tecnicamente, cada programa contém: o executor responsável; as ações e objetivos; os custos dos programas; produtos e resultados medidos em termos físicos e financeiros (Giacomoni, 2019).

No Brasil, a primeira iniciativa de implantação do *orçamento-programa* ocorreu com a promulgação da Lei nº 4.320/1964. De acordo com a referida Lei, ainda em vigor:

Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Gôverno obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

[...]

Art. 25. Os programas constantes do Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital sempre que possível serão correlacionados a metas objetivas em têrmos de realização de obras e de prestação de serviços.

Parágrafo único. Consideram-se metas os resultados que se pretendem obter com a realização de cada programa (Brasil, 1964a).

Além de estimar receitas e fixar despesas, o orçamento público é considerado, na mencionada Lei, um instrumento financeiro para programar a ação do Estado. Contudo, somente com o Decreto-Lei nº 200/1967 é que o orçamento se tornou uma ferramenta de planejamento das ações governamentais. Conforme Brasil (1967a), no Art. 7º:

A ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas elaborados, na forma do

Título III, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos:

- a) plano geral de governo;
- b) programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual;
- c) orçamento-programa anual;
- d) programação financeira de desembolso.

No entanto, somente a partir de 1969, começou o processo de planejamento e programação/execução orçamentária através da elaboração, revisão e acompanhamento do: Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) – I PND em 1972-1974; Programa Geral de Aplicação (PGA) – I PGA em 1973-1975; Orçamento Plurianual de Investimento (OPI) – I OPI em 1968-1970; Orçamento Anual da União; e Decreto de Programação Financeira (Sobreira *et al.*, 2005).

Nessa perspectiva, o *orçamento-programa* deve discriminar as despesas de acordo com sua natureza e apresentar “*em que e para que* o governo gastará, e também *quem* será responsável pela execução de seus programas” (Piscitelli; Timbó, 2019, p.38, grifo do autor). No entanto, apesar de essa nova concepção de orçamento ser expressa nas referidas legislações, o que ocorreu efetivamente durante a Ditadura Militar (1964-1985) foi a inviabilização total do orçamento como instrumento de controle e planejamento da ação estatal.

Assim, com a Constituição de 1967, o orçamento volta a ser do tipo *executivo*, ou seja, elaborado pelo Executivo e apenas homologado pelo Legislativo, sem a possibilidade de o Legislativo propor emendas ao projeto de lei do orçamento e criar leis que gerassem despesas (Gontijo, 2004; Oliveira, Fabrício, 2009). Além da falta de ingerência no orçamento, durante o regime, diversas medidas foram tomadas para reprimir opositores políticos nas casas legislativas, como a imposição de recesso em 1966, o fechamento do Congresso em 1968 e 1977, e a cassação de 173 deputados federais (Brasil, 2018).

Cabe ainda acrescentar a violação dos princípios orçamentários da *unidade*, da *transparência* e do *equilíbrio*, em um contexto de reformas da economia e do Estado — administrativa, financeira, bancária, previdenciária, tributária e do mercado de capitais. Outros orçamentos passaram a integrar o orçamento da União, como, por exemplo, o monetário, das estatais, do sistema financeiro habitacional, da Previdência Social; sendo que o Executivo decidia sobre a execução das despesas públicas e aprovava as suas contas, ou seja,

não havia qualquer tipo de controle sobre a administração pública do governo federal (Oliveira, Fabricio, 2009). Dessa forma, as contas apresentavam-se, recorrentemente, como superavitárias.

Durante a Ditadura Militar, partidos políticos foram extintos, o Judiciário silenciado, as liberdades individuais suprimidas; organizações populares, estudantis, sindicais, e organizações de base reprimidas. Se, por um lado, o regime autoritário foi capaz de implementar diversas reformas neutralizando a oposição por meio de graves violações aos direitos humanos, por outro, essas reformas não teriam sido possíveis sem o apoio amplo de setores do capital industrial, do capital externo, de latifundiários e da classe média urbana (Oliveira, Fabrício, 2020; Saad-Filho; Morais, 2018).

No início do regime autoritário, no governo de Castelo Branco (1964-1967), a política econômica, que se baseava no chamado “Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG)”, tinha como objetivo central conter o processo inflacionário para estimular a retomada dos investimentos públicos e privados, aliada a reformas institucionais, como a reforma tributária, a reforma monetária-financeira e a reforma da política externa.

No âmbito da reforma do sistema tributário, regulamentada por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 18/1965 e pelo Código Tributário Nacional (CNT), instituído pela Lei nº 5.172/1966, foram estabelecidas as competências e limitações de cada ente federativo em relação aos impostos sobre o comércio exterior; impostos sobre o patrimônio e renda; impostos sobre a produção e circulação; taxas; contribuições de melhoria; além das definições sobre a distribuição das receitas tributárias (Brasil, 1965). Essa reforma possibilitou uma maior dotação de recursos para a União, sobretudo, a partir das fontes de comércio exterior e das operações financeiras, o que resultou em uma importante base de sustentação do crescimento econômico (Versano, 1965).

Com a reforma tributária, foi criado o Imposto sobre Serviços (ISS), o IVC foi reformulado, dando origem ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), que ainda tiveram suas alíquotas elevadas. A reforma permitiu que a União limitasse a autonomia dos Estados e Municípios, uma vez que os condicionava aos recebimentos de recursos do ICM, e, por outro lado, criou um sistema de transferências intergovernamentais, no qual efetuava repasses diretamente aos entes

federativos. Em 1968, a União agravou ainda mais esses desequilíbrios, reduzindo os percentuais da arrecadação do IR e do IPI destinados ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM); mas, ao mesmo tempo, criou o Fundo Especial (FE) para ter maior controle sobre a utilização dos recursos (Versano, 1966).

Em relação ao IR, as mudanças estavam ligadas ao aumento de contribuintes e à reforma administrativa do Ministério da Fazenda. O número de contribuintes cresceu, principalmente, depois que categorias profissionais da magistratura, da educação, da cultura e do jornalismo deixaram de ser isentas de cobrança. A União também passou a organizar as informações dos/as contribuintes com a criação dos cadastros de pessoas jurídicas, a partir de 1964, e de pessoas físicas, a partir de 1965, os atuais Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) e do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), respectivamente. Esses dados são processados pela empresa pública criada em 1964 — o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro). Os avanços na arrecadação e fiscalização seriam complementados com a centralização, em 1968, de um conjunto de departamentos autônomos em um único órgão, a Secretaria da Receita Federal — SRF (Oliveira, Fabrício, 2020).

No sistema tributário, ainda foram incluídas as contribuições sociais parafiscais, não previstas na Constituição de 1946, logo, não previstas no orçamento fiscal, criando um duplo objetivo:

[...] financiamento de políticas sociais específicas ou para a formação de um *funding* para o financiamento de longo prazo da economia, casos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço FGTS, [criado pela Lei nº 5.107/1966], e do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), de 1969 e 1970 (Oliveira, Fabrício, 2020, p. 74).

No âmbito das políticas sociais, parte das contribuições sociais foi destinada ao salário-educação, criado pela Lei nº 4.440/1964, que se constituiu em uma fonte adicional de recursos para a educação básica pública, repartida e distribuída entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (Brasil, 1964c). De acordo com Velloso (1987), com a instituição da referida lei, as empresas vinculadas ao antigo Instituto de Administração da Previdência e Assistência

Social (IAPAS<sup>41</sup>) deixaram de ser obrigadas a oferecer o ensino básico ao seu corpo de funcionárias/os e dependentes, e passaram a ser obrigadas a recolher um percentual da sua folha de pagamento. O autor ainda afirma que as empresas que não recolhessem a contribuição patronal, caso tivessem mais de cem funcionárias/os, poderiam ofertar tal serviço ou ser isentas se oferecessem bolsas de estudos por meio de convênios com instituições privadas.

No bojo das reformas implantadas durante o regime militar, merece ainda destaque a reforma bancária por meio da instituição da Lei nº 4.595/1964, que estruturou e regulou o Sistema Financeiro Nacional, constituído pelo Conselho Monetário Nacional; do antigo Banco Central da República do Brasil (em 1967 da criação o Banco Central do Brasil), Banco do Brasil S. A., Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e demais instituições financeiras públicas e privadas; além da criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Sistema Financeiro de Habitação (Brasil, 1964d). No mercado de títulos, a Lei nº 4.357/64 previa a emissão de Obrigações do Tesouro Nacional (OTN), que deveriam pagar “juros mínimos de 6% (seis por cento) ao ano, calculados sobre o valor nominal atualizado”, sendo os pagamentos dos serviços de juros e amortizações previstos no orçamento da União (Brasil, 1964b). Em 1967, por meio do Decreto-Lei nº 328, os juros mínimos das OTNs foram modificados para “juros máximos de 10% (dez por cento) ao ano, calculados sobre o valor nominal atualizado” (Brasil, 1967b). Essa reforma possibilitou no ano seguinte o desenvolvimento do mercado de capitais, disciplinado pela Lei nº 4.728/1965 (Brasil, 1965). Para Saad-Filho e Moraes (2018), essa estruturação do sistema financeiro e do mercado de capitais, foi fundamental para a canalizar a arrecadação tributária, os investimentos privados e o investimento estrangeiro direto.

Inclusive, o FGTS, em vigor a partir de 1967, foi uma importante fonte de recursos para o BNH, principalmente para financiamento da construção de imóveis; além de facilitar a demissão de trabalhadores/as. Segundo o Senado Federal (2017), o fundo foi criado, sem a aprovação do Congresso, para substituir os direitos trabalhistas, previstos na CLT: “o que previa ao funcionário indenização de um mês de salário por ano trabalhado, em caso de demissão imotivada, e o que assegurava estabilidade no emprego ao trabalhador do setor

---

<sup>41</sup> Em 1990, o IAPAS e Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) foram fundidos, criando o atual Instituto Nacional de Seguro Social – INSS (Brasil, 2017).

privado que completasse dez anos na mesma empresa”. Em substituição aos direitos dos/as trabalhadores/as, os patrões passaram a depositar 8% do salário dos funcionários/as em uma conta individual, gerida pela Caixa Econômica Federal (CEF), que na atualidade, pode ser utilizado pelo/a empregado/a para a “[...] aquisição da casa própria ou da aposentadoria e em situações de dificuldades, que podem ocorrer com a demissão sem justa causa ou em caso de algumas doenças graves”. Além disso, os recursos do fundo tem sido a maior fonte de recursos para os programas de moradia e saneamento básico no país (CEF, 2023).

A partir de 1968, a economia brasileira passou a apresentar taxas elevadas de crescimento, consolidando o chamado “milagre brasileiro”. No entanto, a continuidade do processo expansivo dependia de uma situação externa favorável, rompida pela crise internacional causada pelo primeiro choque do petróleo. Por conseguinte, o balanço de pagamentos apresentou déficits no saldo de transações correntes devido ao aumento do valor das importações de petróleo, das matérias-primas essenciais e dos produtos industrializados (Gremaud *et al.*, 2002). Assim, a partir de 1973, o modelo começou a apresentar sinais de esgotamento. O mercado interno retraiu, a inflação se acelerou, a crise do petróleo e a elevação dos preços das importações agravaram a crise que se iniciava.

### **3.4 A Constituição de 1988: descentralização das receitas, ampliação dos direitos sociais e ajustes tributários**

No Brasil, os impactos advindos da derrocada do keynesianismo, dos choques do petróleo, da inflação mundial, da instabilidade política e da crise do dólar levaram ao colapso da ISI, causando a explosão da inflação, fuga de capitais, a estagnação nos anos 1980 (a chamada “década perdida”) e a crise da dívida externa (Saad-Filho; Moraes, 2018). No plano político, a promulgação da Constituição de 1988 marcou o início de uma nova ordem econômica, social, política e jurídica, com destaque para a restauração da democracia e do Estado de direito. Em relação à ordem social, o papel do Estado é ampliado com a inclusão da seguridade social e com a criação de uma estrutura exclusiva de financiamento das políticas sociais (Salvador, 2010).

Com a Constituição de 1988, o sistema orçamentário torna-se composto pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA). Ambas são elaboradas através de um projeto de lei pelo Poder Executivo, que deve encaminhar para votação/modificação no Legislativo, e, em momento posterior, as propostas voltam para a sanção presidencial (Senado Federal, 2015).

O PPA, qualificado como um instrumento de planejamento da ação do governo, tem duração de 4 anos, é elaborado no primeiro ano de mandato do/a governante eleito/a do Executivo, com vigência a partir do segundo ano de mandato (Congresso Nacional, 2023). De acordo com o art. 165, § 1º da Constituição, o PPA “[...] estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas para administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (Senado Federal, 2015, p.54).

O projeto da LDO, elaborada e encaminhada anualmente ao Congresso Nacional, além de orientar a elaboração da LOA, “compreenderá as metas e prioridades [do governo], incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, [...] disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento” (Senado Federal, 2015, p.54).

Por fim, o ciclo orçamentário representa as fases de elaboração (projeto de lei), aprovação e execução, sendo que no projeto da LOA é definida a estimativa de receita da União para o exercício financeiro e fixada a despesa em igual valor, sendo composto conforme, o disposto no § 5º do art. 165 da Constituição Federal:

- I - o Orçamento Fiscal referente aos Poderes da União, aos seus fundos e aos órgãos e às entidades da administração pública federal direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- II - o Orçamento da Seguridade Social, abrangidos todos os órgãos e entidades a ela vinculados e da administração pública federal direta e indireta e os fundos e as fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público; e
- III - o Orçamento de Investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto (Senado Federal, 2015, p.54).

Na fase aprovação, que envolve a discussão e votação no Congresso Nacional, a proposta orçamentária geralmente é objeto de ajustes na definição das despesas, as conhecidas emendas parlamentares. As emendas ao PLOA são de quatro tipos: individual, de bancada, de comissão e de relator. As emendas individuais são de autoria de cada parlamentar; já as de bancada são coletivas, de autoria das bancadas estaduais ou regionais; o terceiro tipo envolve as emendas de comissões técnicas do Congresso ou das Mesas Diretoras das duas Casas; e por fim, as emendas de relator são feitas pelo/a parlamentar que produzirá o parecer final sobre o orçamento (Senado Federal, 2023).

Após a publicação da LOA, inicia-se a execução da receita orçamentária — lançamento, arrecadação e recolhimento — e da despesa — empenho, liquidação e pagamento (Brasil, 1964a). Além disso, estão previstos na Lei 4.320/1964, créditos adicionais para despesas não previstas na LOA ou insuficientes, como: suplementares, para complementação de dotação orçamentária; especiais, para as despesas sem dotação específica; extraordinários, para despesas urgentes e imprevistas.

Em relação à partilha de receitas entre União, Estados e Municípios, o arranjo estabelecido na Constituição de 1988, se deu da seguinte forma: integração de impostos incidentes sobre a energia elétrica, os combustíveis e os minerais, e sobre transporte rodoviário e serviços de comunicações, que eram de competência da União ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) de nível estadual; criação do Imposto sobre Herança e Doações em benefício dos Estados; aumento do FPE e do FPM; criação do Fundo de Compensação das Exportações e Manufaturados drenando recursos para Estados e Municípios; ampliação da arrecadação do IR e do IPI; transferência para os Municípios do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis *inter-vivos*; à União coube a exclusividade do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) e Imposto Territorial Rural (ITR) (Oliveira, Fabricio, 2020).

Todavia, em um cenário de crescimento econômico baixo, inflação e transição a partir de 1990 para o neoliberalismo, aliada a perda de receita para os Estados e Municípios, imposta pelo novo arranjo estruturado na Constituição, foi difícil a canalização de recursos orçamentários necessários para financiar a institucionalização das políticas de saúde, previdência social, assistência social e outros direitos propostas pela Constituição. Acrescenta-se ainda que a

regressividade da carga tributária do sistema tributário brasileiro dificultou ainda mais a velocidade da sua expansão (Oliveria, Fabricio, 2020).

Assim, nos primeiros anos de implementação, a União empreende assim ajustes tributários para fortalecer o seu próprio financiamento. Sendo assim, as principais mudanças eram direcionadas à criação da Contribuição Social do Lucro Líquido (CSLL), em 1989, aumento das alíquotas e bases de incidência do FINSOCIAL (atual Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social — COFINS), em 1990 e elevação do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) sobre a riqueza financeira, em 1990.

Cabe destacar que, embora criados desde 1970, e unificado em 1975, os recursos provenientes das contribuições do fundo PIS-PASEP, com a Constituição de 1988, passaram a ser alocados no Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), para o custeio do programa de seguro-desemprego, do abono salarial e para financiamento de programas por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (Senado Federal, 2023b).

Além disso, em 1993, a arrecadação do INSS incidente sobre a folha de salários se tornou exclusiva da Previdência Social, reduzindo os recursos das demais áreas da seguridade (Oliveira, Fabricio, 2020). Nesse sentido, o que prevaleceu foi a separação das fontes de custeio das políticas de previdência, assistência social e saúde em detrimento do princípio da totalidade do orçamento (Salvador, 2010).

Na visão de Behring e Boschetti (2007), com o Plano Real, a política social no Brasil passa a ser determinada pela política econômica monetarista que começa a empreender a privatização dos serviços sociais, seletividade/focalização (políticas pobres para os mais pobres) e descentralização (desconcentração e desresponsabilização do Estado), demonstrando uma estruturação marcada por componentes conservadores, impedindo avanços mais expressivos nos direitos da cidadania. Nessa perspectiva, o novo papel atribuído pelo fundo público na Constituição de 1988 não teve o mesmo alcance das conquistas da social-democracia ocorrida nos países centrais, mostrando-se restrito tanto no financiamento como nos gastos sociais (Salvador, 2010).

Vale lembrar que a estabilização da moeda, promovida pelo programa anti-inflacionário intitulado “Plano Real”, iniciado em 1994, se consolidou no

principal instrumento para transição neoliberal no Brasil, ou seja, se firmou como uma estratégia para reduzir a inflação e apoiar as reformas neoliberais. Por um lado, com a implantação do Plano Real a inflação se reduziu e houve um aumento da demanda por importações, por outro lado, o déficit externo foi financiado por altas taxas de juros, empréstimos estrangeiros, privatizações e compras de empresas nacionais pelo capital estrangeiro. Entretanto, os limites e desequilíbrios do Plano Real logo se apresentaram como déficit em transações correntes, elevação da dívida interna e baixo crescimento (Saad-Filho; Morais, 2018).

No âmbito do ajuste fiscal para viabilizar o Plano Real, merece destaque a criação de mecanismos de vinculação e desvinculação das receitas da União, com o chamado Fundo Social de Emergência (FSE), rebatizado, em 1996, para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). Posteriormente, com a Emenda Constitucional nº 24/2000, esse mecanismo passou a ser representado pela Desvinculação de Receitas da União (DRU), que liberava a vinculação de 20% das contribuições sociais e impostos antes de realizar as transferências previstas para políticas sociais, Estados e Municípios (Oliveira, Fabricio, 2020; Piscitelli; Timbó, 2019). O mecanismo passou por sucessivas prorrogações, a mais recente ocorreu por meio da EC nº 93/2016, que prorrogou a DRU até 31 de dezembro de 2023 e amplia para 30% o percentual das receitas de tributos federais que podem ser usadas livremente (Salvador, 2020).

Para reduzir a dívida interna, no governo Fernando Henrique Cardoso, foi assinada a Lei nº 9.496/97, por meio do qual dois programas foram lançados: Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal (PAF) dos Estados, que consistiu nas condições para a assunção e refinanciamento da dívida dos estados com a União; e o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES), promovendo o saneamento dos bancos estaduais por meio de um abrangente pacote de privatizações do patrimônio público estadual (Brasil, 1997). Para Fatorelli (2013), esses programas possibilitaram uma transferência direta de recursos públicos para bancos, em especial, privados e estrangeiros, além da geração de dívidas para o setor público federal e estadual. Após o saneamento dos bancos estaduais<sup>42</sup>,

---

<sup>42</sup> Segundo Fatorelli (2013), o Bradesco absorveu cinco bancos (Banco do Estado da Bahia-Baneb, em 1999, o Credireal de Minas Gerais, em 1997, o Banco do Estado do Amazonas- BEA,

os mesmos foram privatizados e seus passivos incorporados sob forma de dívida pública para os respectivos Estados.

Em 1998, o Brasil, mediante um empréstimo de 41,5 bilhões de dólares, assinou um acordo com o FMI no qual se comprometeu a garantir superávits primários, de modo a reverter a trajetória da relação dívida/PIB (Oliveira, Fabricio, 2020). Posteriormente, em 1999, outros pilares foram sendo complementados — metas para inflação e câmbio flutuante — conformando o chamado ao tripé macroeconômico. Assim, essa nova estrutura de política econômica, marca a fase madura do neoliberalismo, cujo objetivo é reduzir a inflação, as taxas de juros para estabilizar a dívida pública interna, e reduzir o déficit da balança corrente (Saad-Filho; Morais, 2018). Acrescenta-se ainda, a complementação do tripé por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) - Lei Complementar nº 101/2000, que impõe o cumprimento de “metas de resultados entre receitas e despesas e [...] limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito”[...] (Brasil, 2000). Assim, a LRF estabeleceu impõe limites às despesas orçamentárias da União, com o objetivo de alcançar superávit primário, isto é, é a diferença entre receitas e despesas, exceto gastos com juros, como justificativa para pagar os juros da dívida pública, evitando seu crescimento.

A partir da LRF, as receitas também passaram ser classificadas a partir do indicador de resultado primário do governo federal, que é calculado pela diferença entre as receitas primárias e as despesas primárias. As receitas primárias são compostas pelas receitas correntes (exceto receitas de juros); e pelas receitas de capital primárias, resultantes da alienação de bens e transferências de capital (Brasil, 2022). No tocante às receitas financeiras, são definidas como aquelas que não contribuem para o resultado primário no exercício financeiro correspondente, pois criam uma obrigação ou extinguem um direito, de forma que alteram o ativo e o passivo financeiros (Brasil, 2022).

---

em 2002, o Banco do Estado do Maranhão – BEM, em 2004, e o Banco do Estado do Ceará - BEC, em 2005. O Itaú adquiriu quatro (Banco do Estado do Rio de Janeiro -Banerj, em 1997, o Banco do Estado de Minas Gerais – Bemge, em 1998, o Banco do Estado do Paraná – Banestado, em 2000, e, em 2001, o Banco do Estado de Goiás – BEG. Os estrangeiros ABN Amro, absorveram dois, o Banco do Estado de Pernambuco - Bandepe, em 1998, e o Banco do Estado da Paraíba, em 2001. Além do Santander ter absorvido o Banespa, em 2000.

A classificação da despesa por identificador de resultado primário auxilia na apuração do resultado primário previsto na LDO. Giacomini (2019) ressalta que no processo orçamentário federal brasileiro somente as despesas obrigatórias são precisas, já as despesas discricionárias (não obrigatórias) variam conforme as receitas (receitas ordinárias, que são conhecidas, e receitas extraordinárias). O governo durante o exercício faz-se a reprogramação da parte discricionária do orçamento por meio de contingenciamentos (cortes) e liberações (Giacomoni, 2019).

Em síntese, o orçamento público é uma peça de cunho político por meio do qual o governo estima as receitas que irá arrecadar e fixa as despesas que serão realizadas durante o exercício. De maneira geral, as receitas são obtidas por meio de impostos, taxas, contribuições e outros mecanismos fixados pela União, e as despesas são definidas de acordo com critérios jurídicos, econômicos, políticos e administrativos, que devem ser acompanhados pelo Congresso Nacional, e principalmente pela população, maior interessada nesse processo.

Neste capítulo, foi abordada a evolução tributária do Brasil imperial até a Constituição de 1988, uma vez que se entende que a história é crucial para entender a disputa pelo fundo público e como a política fiscal e a tributação contribuem para aprofundar as disparidades sociais e econômicas na sociedade brasileira.

## **4 OS DES(USOS) DO FUNDO PÚBLICO DA UNIÃO ENTRE 2011 E 2022**

No presente trabalho, o fundo público, enquanto categoria teórica marxista, formulada pioneiramente no Brasil a partir dos estudos de Francisco de Oliveira (1988, 1998), abrange a totalidade de recursos que o Estado extrai da sociedade por meio do sistema tributário, sendo que, uma parte significativa desses recursos são alocados nas despesas do orçamento público, e uma outra parte é destinada aos subsídios. Assim, discutir o fundo público implica necessariamente no entendimento do orçamento público.

Nesse sentido, neste capítulo examina-se os determinantes e as implicações para a economia e para a sociedade dos usos e desusos do fundo público federal entre 2011 e 2022, a partir das receitas, dos gastos públicos e da política de subsídios da União. Para isso, no primeiro tópico, analisa-se a atuação do Estado no espaço orçamentário pelo lado das receitas; já no segundo tópico, o foco é o lado das despesas. Por fim, no terceiro tópico, trata-se dos subsídios tributários, creditícios e financeiros da União.

### **4.1 Financiamento orçamentário do fundo público federal entre 2011 e 2022**

O fundo público é formado, sobretudo, pelos recursos arrecadados pelo Estado para o exercício de suas diversas funções, sendo que sua parte visível está representada pelas receitas orçamentárias. A receita pública é definida como o ingresso de recursos incorporados ao patrimônio do Estado, abrangendo tanto as receitas orçamentárias quanto os ingressos extraorçamentários<sup>43</sup> (que não estão inclusos na LOA e não serão analisados neste estudo). No orçamento, diferenciam-se os recursos previstos (receita estimada) e a receita arrecadada (realizada), sendo esta última utilizada para a análise do financiamento do fundo público nesta tese.

A receita pode ser classificada segundo os seguintes critérios: natureza da receita; indicador de resultado primário; fonte/destinação de recursos; e esfera orçamentária — Orçamento Fiscal (OF), da Seguridade Social (OSS), de Investimento (OI) (Brasil, 2022). Neste estudo, optou-se pela classificação

---

<sup>43</sup> Os ingressos extraorçamentários representam entradas temporárias como, depósitos em caução, fianças e operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (Brasil, 2022).

“natureza da receita” que tem por objetivo identificar a origem do recurso, conforme o fator gerador no conjunto do OGU. Assim, podem ser divididas em Receitas Correntes e Receitas de Capital, conforme Quadro 1.

Quadro 1 - Classificação quanto à natureza da receita

CATEGORIA ECONÔMICA	ORIGEM
Receitas Correntes	Impostos, taxas e contribuições de melhoria (receita tributária)
	Contribuições
	Receita Patrimonial
Receitas Correntes intraorçamentárias <sup>44</sup>	Receita Agropecuária
	Receita Industrial
	Receita de Serviços
	Transferências Correntes
	Outras Receitas Correntes
Receitas de Capital	Operações de Crédito
Receitas de Capital intraorçamentárias	Alienação de Bens
	Amortização de Empréstimos
	Transferências de Capital
	Outras Receitas de Capital

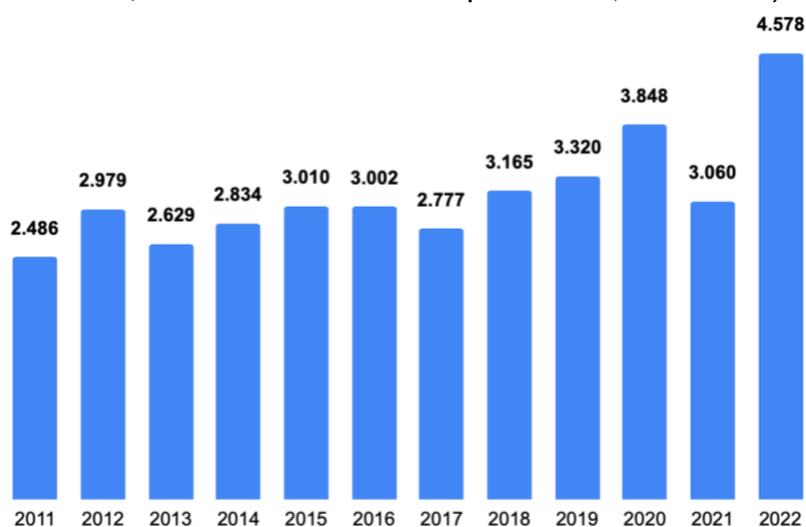
Fonte: Elaboração própria, com base em Brasil (2022).

As Receitas Correntes são arrecadadas de 1º de janeiro a 31 de dezembro e ampliam as disponibilidades financeiras do Estado que, no geral, contribuem para o aumento do patrimônio líquido. As Receitas de Capital, por sua vez, incrementam as disponibilidades financeiras do Estado, entretanto, não provocam efeito sobre o patrimônio líquido, são aquelas procedentes de: “[...] constituição de dívidas; conversão, em espécie, de bens e direitos; recebimento de recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado [...]; e superávit do Orçamento Corrente” (Brasil, 2022, p. 13).

Em relação à formação do fundo público federal, no período de 2011 a 2022, a receita arrecadada da União variou cerca de 84,2%, sendo o maior valor registrado em 2022 (R\$ 4,5 trilhões), e o menor em 2011 (R\$ 2,4 trilhões), conforme evidenciado no Gráfico 1 e nas Tabelas A3 e A4 (Apêndice A).

<sup>44</sup> As “operações intraorçamentárias são aquelas realizadas entre órgãos e demais entidades da Administração Pública integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do mesmo ente federativo. Não representam novas entradas de recursos nos cofres públicos do ente, mas apenas remanejamento de receitas entre seus órgãos” (Brasil, 2022).

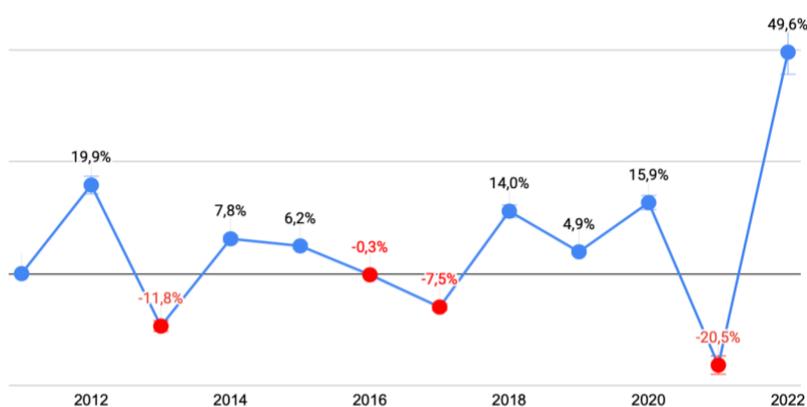
Gráfico 1 – Evolução da receita líquida<sup>45</sup> da União, entre 2011 e 2022 (em R\$ bilhões, valores deflacionados pelo IPCA, dez./2022)



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados coletados no Siga Brasil (2023).

Ao examinar o montante arrecadado da receita líquida da União, observa-se uma tendência de expansão ao longo da série histórica. Porém, quando se analisa a taxa de crescimento, é possível notar que, em 2013, 2016, 2017 e 2021, houve uma queda significativa na arrecadação, de acordo com o Gráfico 2.

Gráfico 2 – Taxa de crescimento da receita líquida da União (2011-2022)



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados coletados no Siga Brasil (2023).

Durante o primeiro mandato de Dilma (2011-2014), houve um aumento real de 14% na receita. Em 2012, a arrecadação cresceu 19,9% em relação ao

<sup>45</sup> Receita Líquida = Receitas Correntes + Receitas de Capital + Receitas Intraorçamentárias Correntes + Receitas de Capital Intraorçamentárias. A Receita Líquida somente não considera as deduções.

ano anterior e apresentou o maior valor nos primeiros anos de seu governo, cerca de R\$ 2,9 trilhões. Em 2013, houve uma queda de -11,8%, e em 2014, uma recuperação de 7,8%, mas em 2015 o crescimento foi de apenas 6,2%.

Em 2016, marcado pelo impeachment da presidenta Dilma e ascensão de Temer à presidência, a receita caiu -0,3%, seguida por uma queda acentuada de -7,5% em 2017. O cenário desaceleração da economia em 2014, seguida por recessão em 2015 e 2016 afetaram de maneira drástica a legitimidade do governo Dilma. Isso se coaduna com a visão de O'Connor (1977) de que, o Estado, tem uma função de acumulação fundamental e ao perder capacidade de geração de excedentes econômicos e os consequentes impostos, o governo, pode perder legitimidade.

Em 2018, último ano do governo Temer, a arrecadação obteve um crescimento real de 14%, registrando R\$ 3,18 trilhões. Entre 2019 e 2022, durante o governo Bolsonaro, a receita cresceu 37,9%, apresentando no geral os maiores valores arrecadados da série histórica. No entanto, em 2021, houve uma queda significativa na arrecadação de cerca de -20,5%, sendo a maior redução verificada durante os 12 anos examinados.

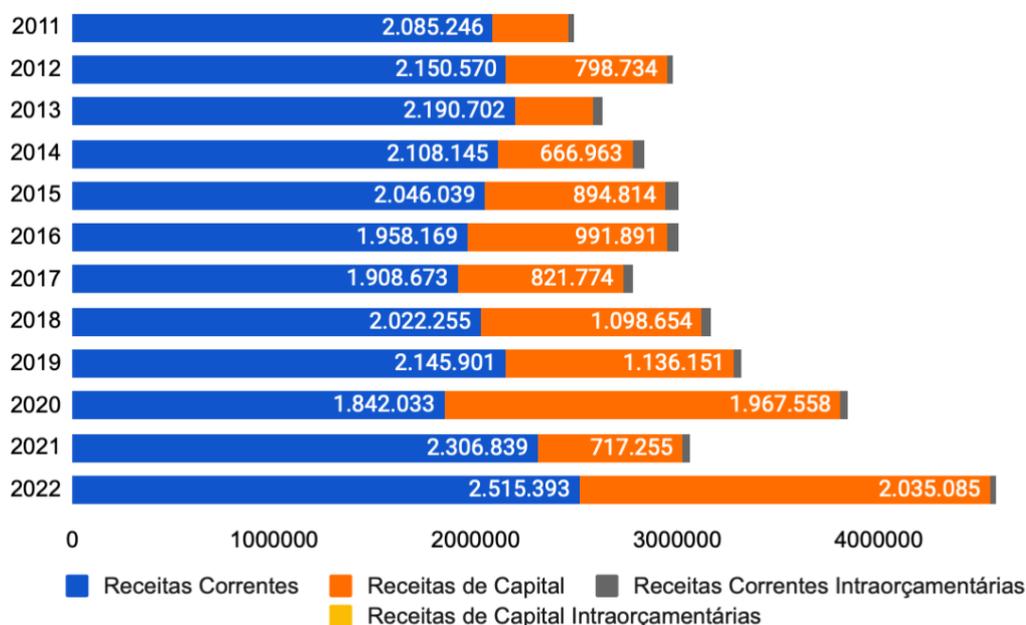
A composição do fundo público federal pode ser melhor analisada ao considerar a classificação das receitas por categoria econômica, ou seja, a distribuição entre as Receitas Correntes, que contribuem para o aumento do patrimônio líquido da União, e as Receitas de Capital, que apesar de aumentem as disponibilidades financeiras do Estado, têm um efeito distinto das Receitas Correntes.

Dessa forma, a arrecadação dos cofres públicos, entre 2011 e 2022, é proveniente das Receitas Correntes<sup>46</sup> em relação às Receitas de Capital, com exceção do ano de 2020, que as Receitas de Capital apresentaram participação maior na composição da receita líquida, conforme demonstrado no Gráfico 3 e na Tabela A5 (Apêndice A).

---

<sup>46</sup> As Receitas Correntes são provenientes de: tributos; de contribuições; da exploração do patrimônio estatal (Patrimonial); da exploração de atividades econômicas (Agropecuária, Industrial e de Serviços); de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes (Transferências Correntes); por fim, as demais receitas que não se enquadram nos itens anteriores (Outras Receitas Correntes) (Brasil, 2022, p.13).

Gráfico 3 – Composição da receita arrecada pela União entre 2011 e 2022, por categoria econômica (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IPCA, dez./22)

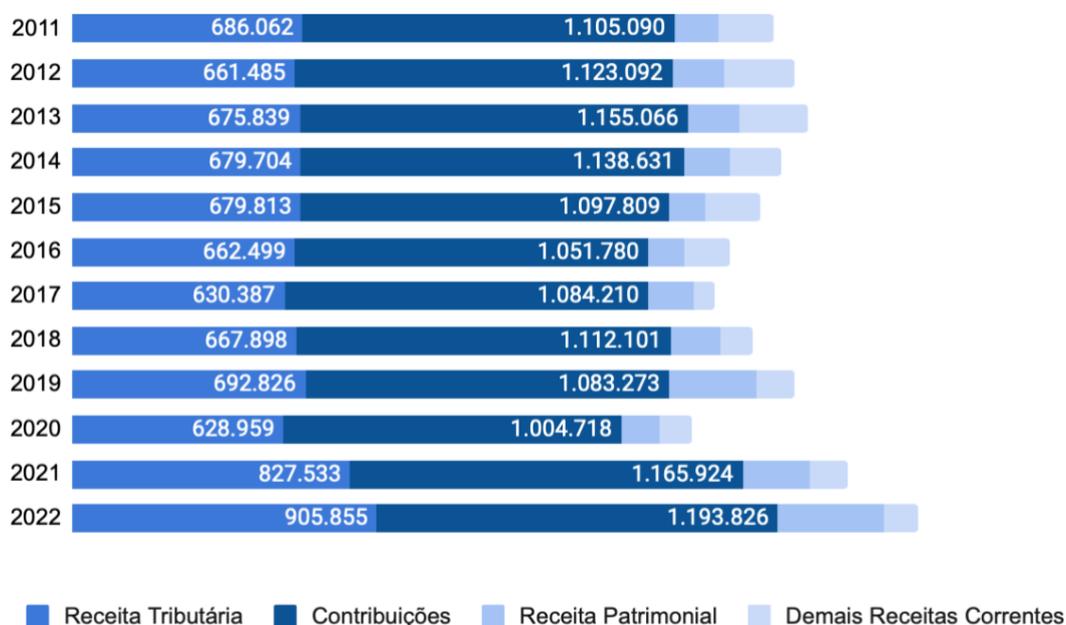


Fonte: Elaboração própria, com base nos dados coletados no Siga Brasil (2023).

Nos doze anos analisados, apenas em 2016, 2017 e 2020, os valores da Receita Corrente ficaram abaixo da média do período (R\$ 2,1 trilhões). A participação da Receita Corrente no total da receita arrecada é acima de 60% na série histórica, somente em 2020 e 2022, os percentuais são menores, cerca de 47,9% e 54,9% respectivamente. No que tange às Receitas de Capital, é perceptível a crescente participação na receita total, sendo que, apenas em 2011 (R\$ 372,8 bilhões) e em 2013 (R\$ 394,8 bilhões) os valores destoaram dos observados na série histórica. Já em 2020 e 2022, as Receitas de Capital totalizaram R\$ 1,9 trilhão e R\$ 2,0 trilhões, valores superiores aos registrados nos anos anteriores.

Com relação à procedência das Receitas Correntes no momento em que ingressam nos cofres públicos, com base no Gráfico 4 e na Tabela A7 (Apêndice A), percebe-se que as Contribuições (sociais e econômicas) e a Receita Tributária (decorrentes da arrecadação dos tributos) são as principais responsáveis pela formação do fundo público federal. As receitas juntas representaram em média 59% das receitas líquidas arrecadadas no período de 2011 a 2022.

Gráfico 4 – Evolução da Receita Corrente da União, por origem, entre 2011 e 2022 (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IPCA, dez./22)



Nota: (1) Demais Receitas Correntes refere-se ao somatório da Receita Agropecuária, Receita Industrial, Receita de Serviços, Transferências Correntes, Receitas a classificar e Outras Receitas Correntes.

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados coletados no Siga Brasil (2023).

A Receita Patrimonial — proveniente de aluguéis, dividendos, compensações financeiras/royalties, concessões, entre outras —, embora com menor participação na composição da Receita Corrente, é a terceira em termos de montantes arrecadados, apresentou assim, no período (2011-2022), uma variação de 137,2%. Em termos de crescimento real anual da Receita Patrimonial, os anos 2021 (76,2%), 2019 (74,5%), 2022 (55,8%), 2017 (26%) e 2012 (15,8%) apresentaram as maiores taxas (Tabela A7). Em contraposição, as menores taxas foram verificadas em 2020 (-55,8%) e 2015 (-24,5%). Cabe salientar que as demais Receitas<sup>47</sup>, foram agregadas por representarem um montante inferior em relação às outras receitas analisadas.

<sup>47</sup> Receita Agropecuária: compreende as atividades de cultivo agrícola, de cultivo de espécies florestais para produção de madeira, celulose e para proteção ambiental, de extração de madeira em florestas nativas, de coleta de produtos vegetais, além do cultivo de produtos agrícolas. Receita Industrial: são provenientes da extração e o beneficiamento de matérias-primas, a produção e a comercialização de bens relacionados às indústrias mecânica, química e de transformação em geral. Transferências Correntes: são provenientes do recebimento de recursos financeiros de outras pessoas de direito público ou privado destinados a atender despesas de manutenção ou funcionamento que não impliquem contraprestação direta em bens e serviços a quem efetuou essa transferência. Outras Receitas Correntes: indenizações, restituições, ressarcimentos, multas previstas em legislações específicas, entre outras (Brasil, 2022, p.15).

Vale a pena olhar com mais detalhes o comportamento das principais origens das Receitas Correntes (Receita Tributária e de Contribuições), ou seja, os maiores usos do fundo público federal, com base nos Gráficos 4 e 5.

Gráfico 5 – Taxa de crescimento da Receita Tributária e de Contribuições, entre 2011 e 2022

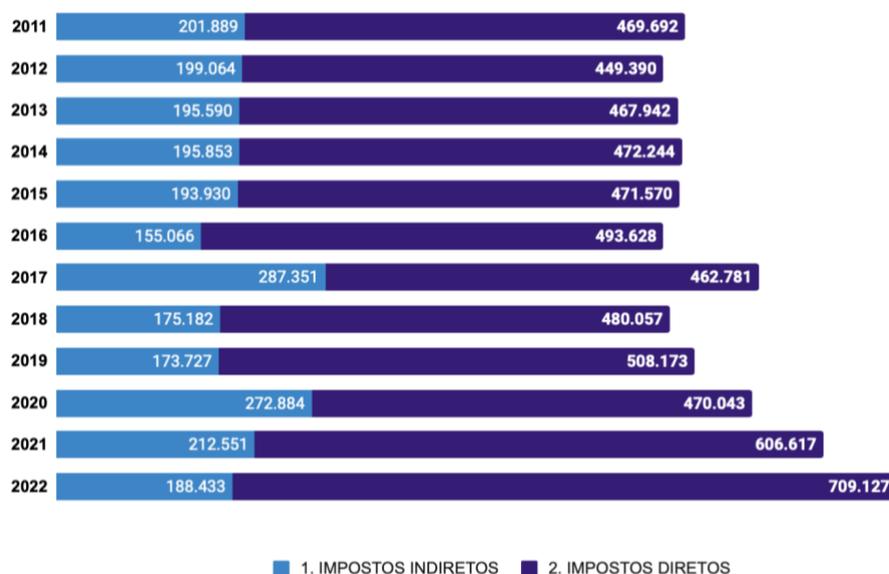


Fonte: Elaboração própria, com base nos dados coletados no Siga Brasil (2023).

A partir dos Gráficos 4 e 5, é possível inferir que a Receita Tributária, na série histórica, não apresentou variações significativas entre 2011 e 2020. Os maiores montantes foram observados em 2021 (R\$ 827,5 bilhões) e 2022 (R\$ 905,8 bilhões), respectivamente com taxas de crescimento de 31,6% e 9,7%. As Contribuições, embora permaneçam por onze anos apresentando o maior montante de receita arrecadado pela União, em média R\$ 1,1 trilhão, exibiram ligeiras quedas no triênio (2014-2015-2016) e depois no biênio (2019-2020). A maior alta foi observada em 2021, cerca de 16%.

As Receitas Tributárias são compostas por impostos e taxas, sendo que no período de 2011 a 2022, os impostos representam quase a totalidade arrecadada, isto é, na média do período cerca de 98% (Tabela A8). Os impostos podem ser classificados em diretos e indiretos, sendo que a maior parte da arrecadação da União está concentrada nos impostos diretos, de acordo com o Gráfico 6.

Gráfico 6 – Impostos diretos e indiretos da União no período de 2011 a 2022 (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IPCA, dez./22)

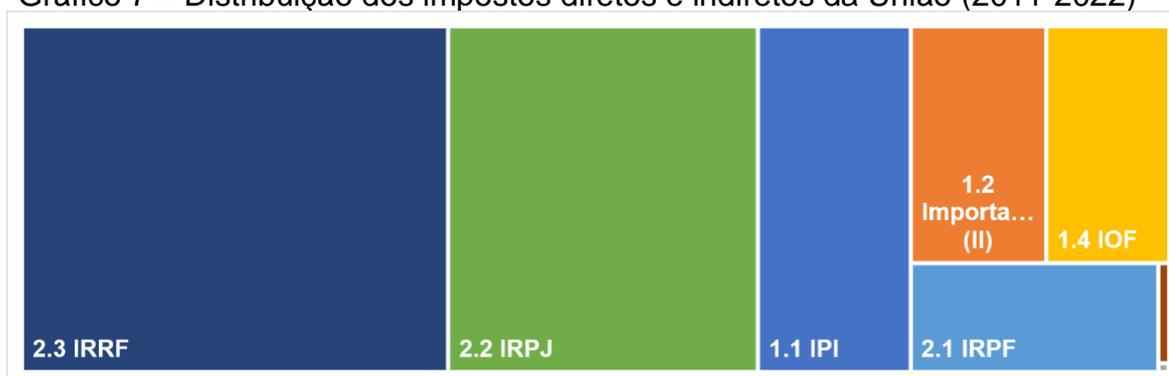


Fonte: Elaboração própria, com base nos dados coletados no Siga Brasil (2023).

Em média, os impostos diretos representam 71,1% da Receita Tributária, enquanto os indiretos, 28,9%. Os maiores montantes de impostos diretos foram verificados em 2022 (R\$ 709,1 bilhões), 2021 (R\$ 606,6 bilhões) e 2019 (R\$ 508,1 bilhões), os outros anos apresentaram somas semelhantes. Já as maiores quantias dos indiretos foram notadas em 2017 (R\$ 287,3 bilhões), 2020 (R\$ 272,8 bilhões) e 2021 (R\$ 212,8 bilhões).

Ao examinar a distribuição, a partir do total da arrecadação de impostos (Gráfico 7), percebe-se que os maiores montantes foram provenientes de impostos incidentes sobre a renda de pessoas físicas e jurídicas, seguido pelo IPI e IOF.

Gráfico 7 – Distribuição dos impostos diretos e indiretos da União (2011-2022)



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados coletados no Siga Brasil (2023).

Os impostos diretos incidem sobre a renda e sobre o patrimônio, e se configuram no maior grupo de impostos arrecadados. No entanto, a participação dos impostos que recaem sobre a renda representa quase a totalidade dos valores arrecadados. Os montantes arrecadados do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF), chegaram em média a contribuir com R\$ 48,1 bilhões, do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), em média com R\$ 191,5 bilhões e do Imposto sobre a renda retido na fonte (IRRF), cerca de 263,6 bilhões. Já a participação do ITR, que recai sobre o patrimônio é muito inferior em relação ao total da arrecadação de impostos, ou seja, em média cerca de 0,3%, conforme a Tabela 9A. O ITR registrou uma média de R\$ 1,8 bilhão no período. Cabe ressaltar que o IGF, apesar de ter sido criado em 1988, não é cobrado porque não há regulamentação (Oliveira, Fabricio, 2009).

As receitas decorrentes da tributação dos rendimentos de pessoas físicas (somados IRPF e o IRRF “fonte trabalho”), participaram em média 25,6% no total de impostos arrecadados no período de 2011 a 2022, participação ligeiramente menor que a de pessoas jurídicas - IRPJ, em média 26,9%. Quando se analisa somente a receita do IRRF, a fonte do trabalho representou, em média R\$ 133,6 bilhões, montante maior que a incidente sobre o capital, média de R\$ 74,3 bilhões (Tabela 10A).

Os resultados da arrecadação de impostos diretos apresentadas confirmam as teses de Behring (2010), Engels (2019) e O'Connor (1977) de que as finanças tributárias são uma forma de exploração econômica, ou seja, o Estado se apropria da riqueza gerada principalmente pelo trabalho da classe trabalhadora. Logo, a classe trabalhadora é explorada na esfera da produção e pela regressividade do sistema tributário.

Ao analisar a taxa de crescimento dos impostos diretos (Tabela 1), percebe-se que a maior variação ocorreu no IRPJ e no IRPF em 2021, 62,1%, e 28,9% respectivamente. As maiores altas do IRRF ocorreram em 2022 e 2021, com taxas de 18,3% e 9,8%. O ITR, por sua vez, apresentou taxas de crescimento superiores a 10% em 2013, 2014, 2015, 2019, 2020 e 2022.

Tabela 1 – Taxa de crescimento dos impostos diretos da União (2011-2022)

Ano	IRPF	IRPJ	IRRF	Trabalho	Capital	Rem. ao Exterior	Outros rend.	ITR
2011	-	-	-	-	-	-	-	-
2012	2,3%	-10,1%	-0,7%	3,0%	-11,1%	2,9%	13,5%	4,8%
2013	0,9%	7,9%	1,8%	-1,2%	4,3%	15,2%	-9,7%	16,7%
2014	0,6%	-3,3%	4,3%	3,9%	5,9%	0,2%	10,7%	11,8%
2015	-1,2%	-9,3%	6,8%	-4,1%	22,3%	17,8%	1,3%	16,1%
2016	4,4%	16,3%	-2,6%	-0,6%	0,0%	-8,8%	-17,2%	-1,7%
2017	1,2%	-17,1%	0,6%	4,5%	-5,8%	3,1%	0,7%	5,0%
2018	3,7%	2,2%	4,6%	9,1%	-12,5%	25,8%	7,7%	7,6%
2019	9,8%	2,0%	7,5%	9,8%	2,9%	7,2%	9,2%	11,0%
2020	0,3%	-7,7%	-8,9%	-5,9%	-18,9%	-3,4%	-7,6%	2,8%
2021	28,9%	62,1%	9,8%	10,5%	10,0%	7,3%	10,8%	19,4%
2022	-6,0%	21,4%	18,3%	4,9%	58,7%	13,6%	1,3%	10,2%

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados coletados no Siga Brasil (2023).

O IRPF é um instrumento importante de garantia da redistribuição da carga tributária em bases mais justas, sendo que uma das formas de garantir tal justiça tributária seria por meio da correção anual da tabela de incidência do imposto, com base nos índices de inflação (DIEESE, 2022). Entretanto, no período 2011 a 2014 o percentual de ajuste permaneceu em 4,5%, abaixo do IPCA registrado no período; em 2015, foi concedido um reajuste diferenciado entre faixas de rendimentos, o que resultou em aumento médio de 5,6%, também abaixo do IPCA. De 2016 a 2022 a tabela permaneceu sem reajuste, elevando a carga tributária para os/as trabalhadores/as de faixas de renda menores.

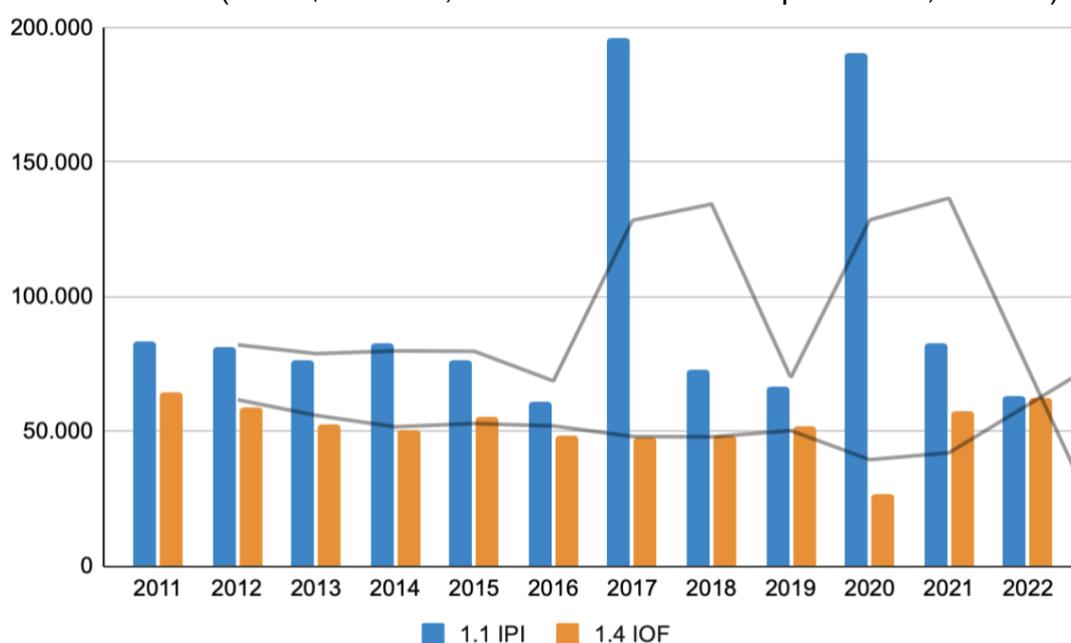
No cômputo do IRRF estão sujeitos à incidência, principalmente os rendimentos do trabalho, do capital e, em menor proporção as remessas ao exterior. O crescimento real em 2022 do IR se deu principalmente devido ao aumento da arrecadação do IRRF, em primeiro lugar dos rendimentos do trabalho, seguido pelos rendimentos de capital. Os rendimentos do trabalho abrangem o trabalho assalariado pagos por PFs ou PJs, os rendimentos do trabalho não assalariado pagos por PJs. O imposto também incide sobre o capital, como os rendimentos de aplicações financeiras, em renda fixa e renda variável, aluguéis e royalties pagos por PJ e os rendimentos pagos por serviços entre PJs, dentre outros. Cabe destacar que o IR também incide sobre a participação de lucros e resultados (PLR), já os acionistas são isentos, ou seja, mais uma injustiça tributária que recai sobre a classe trabalhadora.

Em relação aos impostos indiretos, os mais arrecadados são o IPI e IOF. O IPI consiste no imposto indireto, incide a produção industrial, produtos importados destinados à comercialização interna, sendo repassado ao

consumidor final no momento da venda. Ele é cobrado na importação durante o desembaraço aduaneiro de produtos estrangeiros, e nas operações internas, quando ocorre a saída de produto de estabelecimento industrial, ou equiparado a industrial (Receita Federal, 2015).

O IPI tem uma participação significativa na arrecadação de receita da União (Gráfico 8), porém, apresentou nos doze anos analisados, quedas na arrecadação por nove anos, apresentando crescimento real somente em 2014, 2017 e 2020.

Gráfico 8 – Evolução da arrecadação de IPI e IOF da União no período de 2011 a 2022 (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IPCA, dez./22)



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados coletados no Siga Brasil (2023).

A maior arrecadação em termos reais do IPI foi observada em 2017 (R\$ 195,8 bilhões), registrando um crescimento de 221,4%; e em 2020 (R\$ 190,3 bilhões), com crescimento 184,6%. Em 2020, mesmo com reduções de alíquotas do IPI para produtos utilizados no combate à Covid-19, o crescimento da arrecadação se deu em meio ao crescimento da demanda por bens duráveis. Os menores montantes arrecadados no primeiro governo Dilma se deram no contexto de desoneração tributária prevista no Plano Brasil Maior, que reduziu o IPI sobre veículos. Outras reduções significativas ocorreram em 2016 (R\$ 60,9 bilhões), com queda de -20,3%; em 2022 (R\$ 63,3 bilhões), com -23,7%; e em

2019 (R\$ 66,8 bilhões), com -8,4%. Vale mencionar que a redução do IPI para veículos também foi adotada no governo Bolsonaro.

O IOF, cobrado sobre as operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários, é o segundo imposto indireto mais arrecadado pela União. Os maiores montantes de arrecadação foram observados em 2011 (R\$ 64,5 bilhões) e 2022 (R\$ 62,5 bilhões), e em 2020, ocorreu a menor arrecadação, cerca de R\$ 26,8 bilhões. Um dos fatores que explicam o aumento da arrecadação de IOF em 2011 se deu devido a elevação da alíquota cobrada nas operações de empréstimos e financiamentos, inclusive cheque especial, a pessoas físicas de 1,5% para 3% a.a., ou seja, sobre o valor do crédito concedido, passou a incidir a alíquota de 0,38% + 0,0082% ao dia (Receita Federal, 2011). Cabe destacar não houve alteração nas operações de crédito concedidas a pessoas jurídicas, e as operações de financiamentos habitacionais continuaram isentas. Essa medidas de elevação do IOF no governo Dilma contribuíram para o encarecimento do crédito para a classe trabalhadora, em particular, encarecendo os empréstimos pessoais, financiamento de bens duráveis, cheque especial, rotativo do cartão de crédito e financiamento de automóveis, conseqüentemente endividamento das famílias, que já impactada pela alta taxas de juros praticada em tais operações.

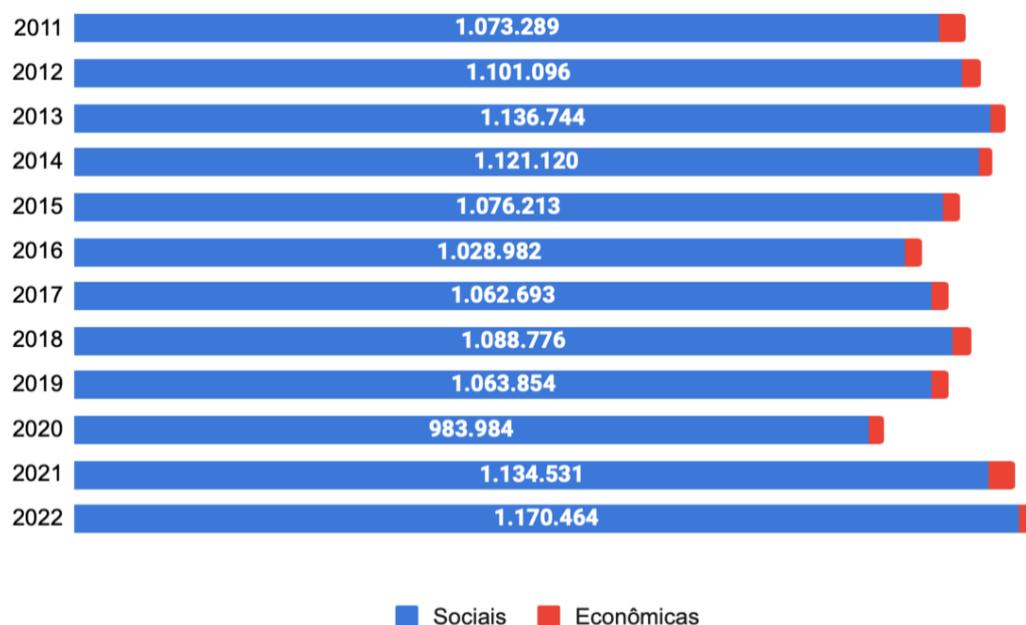
A partir do segundo ano do governo Dilma devido a desaceleração da economia, o IOF registrou em 2012 (-8,7%), 2013 (-10,4%) e 2014 (-4,5%) quedas na arrecadação. As principais medidas nesse período foram, em 2012 para frear o consumo externo em gastos com cartão de crédito passou a ser cobrada a alíquota de 6,38%, eu antes era de 2,38%; e em 2013, zerar a alíquota na cessão de ações destinadas a lastrear *Depositary Receipts* (DR) no exterior, que era de 1,5% foi zerada (Receita Federal, 2013).

Em 2015 houve um crescimento de 9,6%, mas em 2016 ocorreu uma queda de -12%, apesar da elevação da alíquota de 0,38% para 1,1% sobre aquisição das moedas, seguida por outra queda em 2017 (-2,6%). Em 2018 e 2019 houve recuperação da arrecadação, com taxas de crescimento de 2,1% e 7,5%. O menor volume arrecadado de IOF foi observado em 2020 devido à medida de isenção sobre operações de crédito, com validade de 03/04/2020 a 31/12/20, no contexto de pandemia da Covid-19 (Receita Federal, 2020). Nesse ano a perda de arrecadação foi de -48,5%, a maior da série histórica.

Em relação a maior fonte das Receitas Correntes, isto é, a Receita de Contribuições, estas se subdividem em Sociais e Econômicas. As Contribuições Sociais, se caracterizam por serem tributos vinculados a uma atividade estatal que visa atender aos direitos sociais previstos na CF, tais como a saúde, a previdência, a assistência social e a educação (Brasil, 2022). As Contribuições Econômicas, por seu turno, estão relacionadas à alguma atividade econômica, como comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e álcool carburante, à exploração de patentes, uso de marcas, fornecimento de conhecimentos tecnológicos ou prestação de assistência técnica no caso de contratos que impliquem transferência de tecnologia, além de contribuições para atender a determinadas categorias profissionais ou econômicas (Brasil, 2022).

Nos doze anos analisados, as Contribuições Sociais participam em média, 98% do montante total da Receita de Contribuições, como demonstrado no Gráfico 9 e na Tabela 9A.

Gráfico 9 - Evolução da arrecadação das Contribuições da União no período de 2011 a 2022 (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IPCA, dez./22)

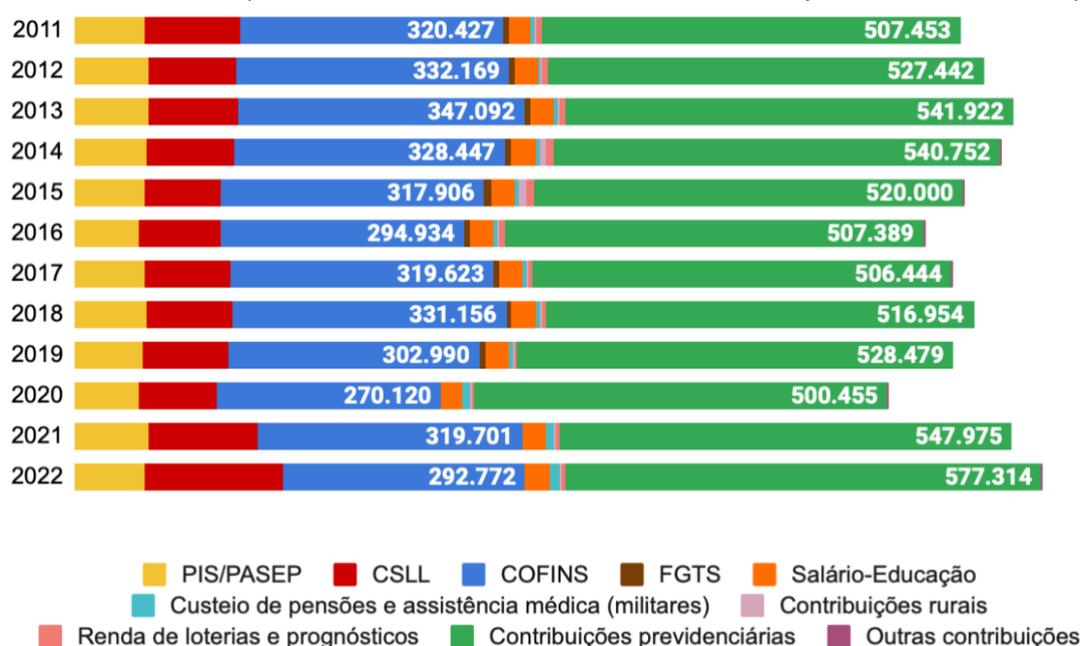


Fonte: Elaboração própria, com base nos dados coletados no Siga Brasil (2023).

As Contribuições a longo da série histórica mostraram pouca variação, a exceção é o ano de 2020 que registrou a maior queda (-7,3%), em função do aumento de demissões e diminuição de postos de trabalho em razão da pandemia de Covid-19. Em 2021, quando as atividades econômicas também

apresentaram expansão, as Contribuições cresceram 16 pontos percentuais. As Contribuições Sociais, que contribuem de forma mais expressiva na arrecadação, podem também ser analisadas de acordo com a base de incidência. Assim, do ponto de vista da tributação indireta, as principais Contribuições Sociais que incidem sobre a produção e o consumo de bens e serviços são COFINS e PIS/PASEP. No que se refere à tributação direta, a CSLL é mais expressiva em relação as Contribuições que incidem sobre a renda de pessoas jurídicas. Além disso, são tributadas na folha de salários as contribuições previdenciárias, ao FGTS, Salário-Educação e Sistema S. Nesse sentido, a evolução da arrecadação no período de 2011 a 2022 pode ser verificada no Gráfico 10 e na Tabela 10A.

Gráfico 10 - Evolução da arrecadação das Contribuições da União no período de 2011 a 2022 (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IPCA, dez./22)



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados coletados no Siga Brasil (2023).

As Contribuições Sociais mais representativas no total da receita de Contribuições, são as contribuições previdenciárias, participando em média 47,5% no total da receita de Contribuições, cerca de R\$ 508,0 bilhões. Nas contribuições previdenciárias estão inclusas as contribuições ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), com participação média superior (45,8%) às

contribuições ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos/as servidores/as públicos, em torno de 1,7%.

No que tange à variação das contribuições previdenciárias, as maiores altas ocorreram em 2012 (3,0%) e 2013 (2,7%), 2021 (9,5%) e 2022 (5,4%). Já as maiores quedas aconteceram de 2014 a 2017, e em 2020 (-5,3%).

Em 2011, através do “Plano Brasil Maior”, lançado no governo Dilma, como parte da estratégia de continuidade da política industrial do governo anterior, a Lei nº 12.546/2011 permitiu a desoneração da folha de pagamento e alterou o recolhimento das contribuições previdenciárias com base na receita bruta de produtos ou serviços, aos setores de confecções, calçados e artefatos, móveis e software. Em 2015, a lei de 2011 foi revista e o governo aumentou, no geral, as duas alíquotas de 1% e 2% para 2,5% e 4,5%. Entretanto, as alíquotas foram diferenciadas para alguns setores: i) a taxa passou de 2% para 3% para os setores de setor de call center e de transportes rodoviários, ferroviários e metroviários de passageiros; ii) de 1% para 1,5% para empresas jornalísticas, de rádio e TV, transporte de cargas, transporte aéreo e marítimo de passageiros, operadores de portos, setor de calçados, produção de ônibus e de confecções; iii) por fim, o setor de carnes, peixes, aves e derivados permaneceu a ser tributado em 1% sobre a receita bruta (Agência Brasil, 2015).

A partir de 2018, os acréscimos na arrecadação da receita previdenciária se devem tanto aos aumentos de massa salarial como de compensações tributárias com débitos de receita previdenciária em decorrência da Lei nº 13.670/2018. Essa lei também voltou a reonerar a folha de pagamento de 39 segmentos de empresas (SRF, 2022).

A referida lei foi prorrogada, no governo Bolsonaro, até dezembro de 2023 por meio da Lei 14.288/2021, para 17 setores da economia que continuam a pagar alíquotas de 1% a 4,5% sobre a receita bruta, em vez de 20% sobre a folha de salários. Os setores beneficiados são: a) indústria — couro, calçados, confecção/vestuário, têxtil, proteína animal, máquinas e equipamentos, fabricação de veículos e carroçarias; b) construção — construção civil, empresas de construção e obras de infraestrutura, e projetos de circuitos integrados; c) transportes — transporte metro ferroviário de passageiros, transporte rodoviário coletivo e transporte rodoviário de cargas; e d) serviços — tecnologia da

informação, tecnologia de comunicação, call center, comunicação (Senado Federal, 2021b).

Sobre as folhas de salários ainda incidem, o Salário-Educação, com participação inferior, em média 2,6% (R\$ 28,4 bilhões) do total de Contribuições arrecadadas pela União no período em análise. As maiores variações ocorreram em 2021 (8,1%), 2018 (6,5%) e no triênio (2012, 2013 e 2014). Já as quedas ocorreram 2020 e 2016, com percentuais de -7,8% e -7,4%, respectivamente.

A COFINS, incidente sobre o faturamento das empresas, se configura na segunda Contribuição Social com participação mais elevada no total. Na média do período observou-se que ela contribui com 28,4%, com valor médio de R\$ 314,7 bilhões. As maiores quedas aconteceram em três anos do governo Bolsonaro, em 2019 houve uma retração de -8,5%, em relação à 2018, seguida por uma queda em 2020 de 2,3 p.p. Em 2022 ocorreu outra queda de -8,4% em relação à 2021. A arrecadação do COFINS em três anos do governo Dilma também sofreu retrações, em 2014 caiu -5,4%, em relação ao anterior, seguida por outra queda de -3,2% em 2015, e -7,2% em 2016. As maiores altas ocorreram em 2021 (18,4%), em razão do aumento em 1% da alíquota da Cofins-Importação (Senado Federal, 2021b); e em 2017 (8,4%).

O crescimento da arrecadação em 2017 pode ser explicado pelo acréscimo de receitas decorrentes do lançamento do Programa Especial de Regularização Tributária (Pert) – Novo Refis; além do aumento do PIS e da Cofins sobre os combustíveis – gasolina, diesel e etanol (Agência Brasil, 2018). Cabe salientar que o Refis do governo Temer possibilitou o refinanciamento dívidas de empresas com descontos sobre juros, multas e encargos. Ao garantir a entrada de parcela da dívida adiantada das empresas, o governo renunciou a aos juros e multas, possibilitando descontos de até 70% em multas e 90% em juros. Cabe destacar que no terceiro tópico serão tratados com mais detalhes a evolução dos gastos tributários da União.

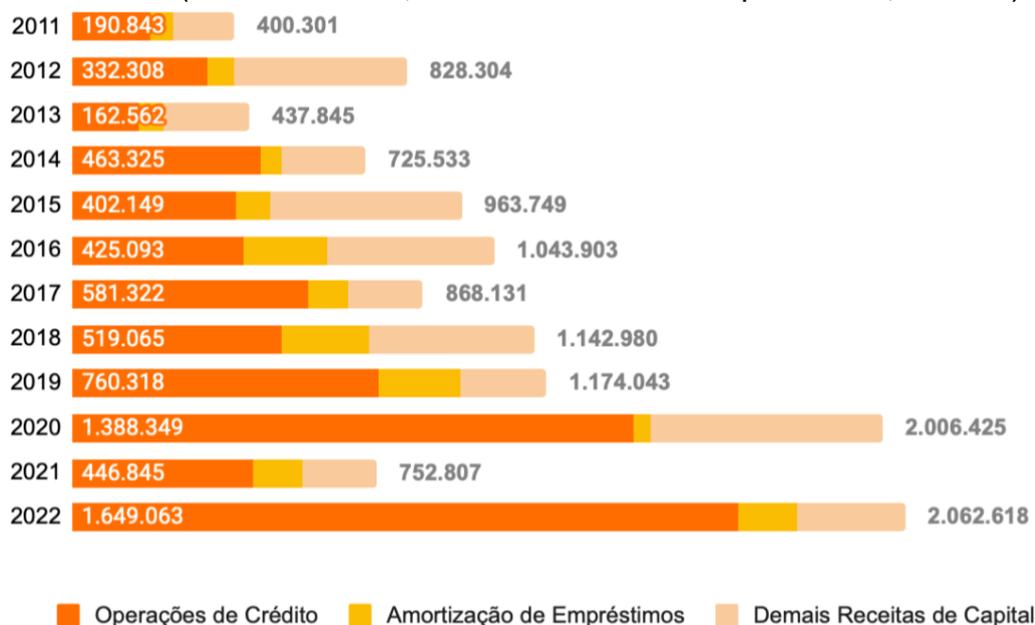
As contribuições indiretas ao PIS/PASEP, na média, colaboram com 7,6% no total, cerca de R\$ 84,3 bilhões. A maior alta ocorreu em 2021 (18,4%) e em 2017 (8,4%). Entretanto, essas contribuições sofreram sucessivas quedas no governo Dilma, no triênio 2014-2015-2016, e quedas mais significativas no governo Bolsonaro, em 2020 (-10,8%), em 2019 (-8,5%) e 2022 (-8,4%). Essas contribuições acompanham o movimento do mercado de trabalho formal, logo,

em períodos de quedas dos postos de trabalho o impacto na arrecadação é direto.

A CSLL, tributação direta sobre o lucro líquido de pessoas jurídicas, consiste na terceira Contribuição Social mais representativa em valores arrecadados, ou seja, somou na média 10% ao total de Contribuições, e registrou cerca de R\$ 111,0 bilhões. As maiores taxas de crescimento foram observadas em 2021 e 2022, com variação de 38,1% e 25,7%, respectivamente. A maior queda foi em 2015, cerca de -10,9%. Os acréscimos a partir de 2018 ocorreram em razão da Lei nº 13.670/2018, na qual as empresas passaram a ser proibidas de utilizar crédito para a compensação de débitos do IRPJ e da CSLL, ou seja, mesmo com crédito fiscal as empresas passaram a pagar ambos os impostos em dinheiro.

Por fim, a Receita de Capital, embora, no geral, com menor participação no total da Receita líquida, variou cerca 446% no período de 2011 a 2022, percentuais progressivamente maiores nas participações na receita total, de acordo com o Gráfico 11 e a Tabela A7.

Gráfico 11 – Evolução da Receita de Capital da União, por origem entre 2011 e 2022 (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IPCA, dez./22)



Nota: Demais Receitas de Capital refere-se ao somatório da Alienação de Bens, Transferências de Capital e Outras Receitas de Capital.

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados coletados no Siga Brasil (2023).

As Receitas de Capital apresentaram taxas de crescimento elevadas em 2012, 2014, 2020 e 2022. Já as quedas mais significativas ocorreram em 2013 e 2021. Os recursos advindos das Operações de Crédito representam entre 2011 e 2022, em média 18% do total da receita líquida, e as amortizações de empréstimos, 3,6%. Os maiores valores decorrentes de operações de crédito foram verificados em 2022 (R\$ 1,6 trilhão), mostrando uma taxa de crescimento de 269%; e em 2020 (R\$ 1,3 trilhão), com elevação de 82,6%. Os menores, por sua vez, ocorreram em 2013 (R\$ 162,5 bilhões), com uma queda de -51%; e em 2011 (R\$ 190,8 bilhões).

Importante salientar que em função da Regra de Ouro a União tem um limite à capacidade de contratação de operação de crédito, justamente para impedir o financiamento de despesas correntes mediante endividamento. Tal regra fiscal está expressa na LRF que determina que a realização de operação de crédito não pode superar as despesas de capital (investimentos e amortização da dívida pública), ressalvada a autorização mediante créditos adicionais suplementares ou especiais aprovados pelo Poder Legislativo (Brasil, 2000). Além disso, importante pontuar que as operações de crédito contemplam tanto as operações realizadas para as entidades integrantes do OF e OSS, independentemente da despesa a ser financiada (corrente ou de capital); quanto as operações para financiar despesas com investimentos das estatais não dependentes, que integram o OI (Carvalho Júnior, 2018).

Os maiores montantes observados em 2020 se dão no contexto de promulgação da EC 106/2020 – chamada de “orçamento de guerra”, que instituiu o Regime Extraordinário Fiscal, Financeiro e de Contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia relativa à Covid-19 (Brasil, 2020). A referida EC com vigência até 2022, quando houve o fim do decreto de calamidade pública, permitiu a abertura de créditos extraordinários, dispensando o cumprimento da Regra de Ouro.

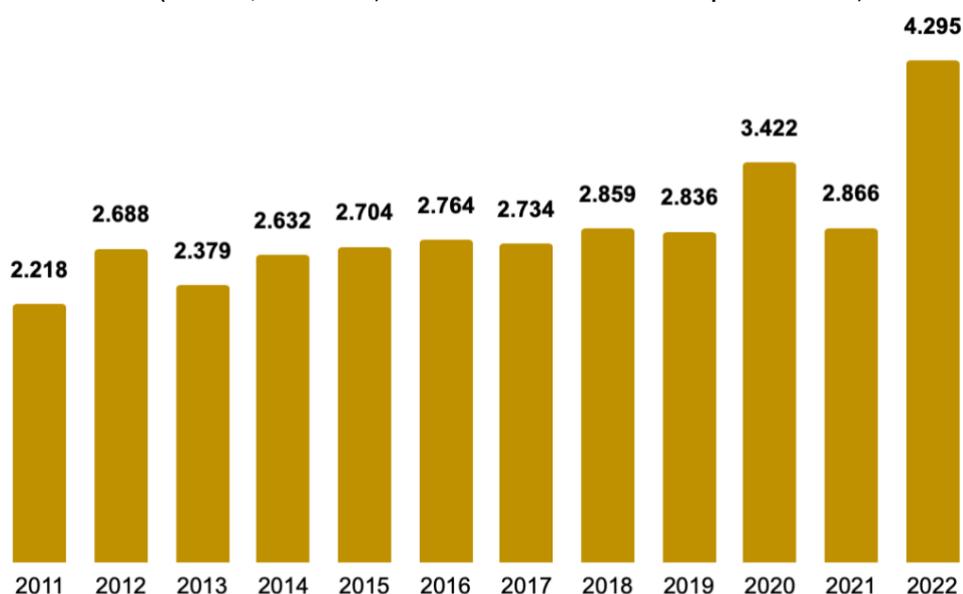
As explicações para variações na formação do fundo público também estão intimamente relacionadas aos subsídios concedidos pela União, em particular, as chamadas renúncias de receitas, tratados no terceiro tópico deste capítulo. Contudo, antes de adentrar nesse estudo, analisa-se no próximo tópico a destinação do fundo público a partir dos gastos orçamentários.

## 4.2 Destinação do fundo público federal no período de 2011 a 2022

Os gastos orçamentários (despesas públicas) consistem nas principais destinações do fundo público, configura-se assim na parte visível mais disputada pelas classes, principalmente nos momentos de crises.

Com relação às despesas realizadas da União, de 2011 a 2022, percebe-se uma variação de 93,6%, sendo o maior valor registrado em 2022 (R\$ 4,2 trilhões), e o menor em 2011 (R\$ 2,2 trilhões), conforme evidenciado no Gráfico 12 e na Tabela 16A.

Gráfico 12– Evolução da despesa orçamentária realizada da União, entre 2011 e 2022 (em R\$ bilhões, valores deflacionados pelo IPCA, dez./2022)



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados coletados no Siga Brasil (2023).

Ao examinar a evolução das despesas, observa-se que evolui de forma muito similar à receita líquida da União, ou seja, consta-se uma tendência de expansão das despesas ao longo da série histórica, com uma média de R\$ 2,8 trilhões gastos ao longo dos doze anos. Além disso, as despesas chegaram a representar, em média, 91,3% da receita líquida.

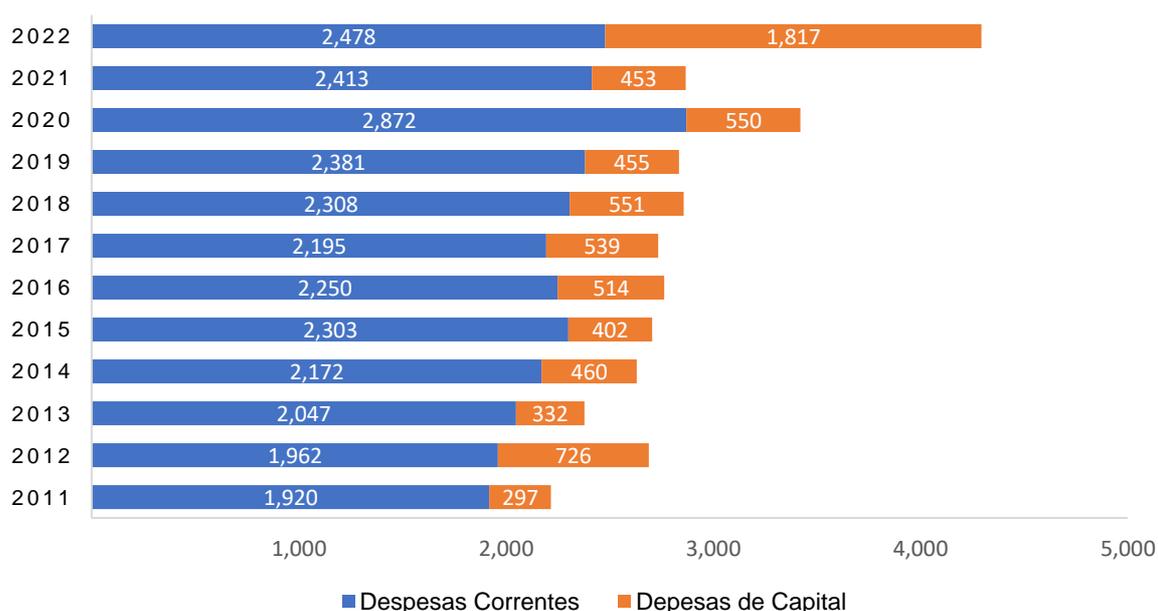
Em relação à taxa de crescimento do total da despesa, conforme exposto na Tabela 15A, as maiores altas foram registradas no governo Bolsonaro, com aumento de 49,8% em 2022 e 20,7%, em 2020; como também no governo Dilma, houveram elevações de 21,2%, em 2012, e 106%, em 2014. Já as retrações

mais significativas ocorreram em 2021, com -16,2% em relação ao anterior; e em 2013, com -11,5%.

O efeito econômico da realização da despesa pode ser melhor analisado ao desagregar a despesa por categoria econômica, representada pelas Despesas Correntes e de Capital. As Despesas Correntes são destinadas para a manutenção e funcionamento dos serviços públicos. As Despesas de Capital, por seu turno, consistem em gastos destinados à produção ou geração de novos bens ou serviços que aumentam o patrimônio público (Brasil, 2022).

De acordo com o Gráfico 13 e Tabela 16A, observa-se que os maiores gastos orçamentários são realizados com as Despesas Correntes, de forma que apresentaram variação de 29,0% entre 2011 e 2022, com valor de R\$ 2,2 trilhões.

Gráfico 13 – Evolução das Despesas Correntes e de Capital da União, entre 2011 e 2022 (em R\$ bilhões, valores deflacionados pelo IPCA, dez./2022)



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados coletados no Siga Brasil (2023).

Durante todo o período analisado, as Despesas Correntes apresentaram participação superior na execução orçamentária em relação às Despesas de Capital. Porém, em 2022 essa relação se mostrou mais equilibrada, com as Despesas Correntes apresentando participação de 57,7% e as Despesas de Capital, com 42,3%. As Despesas de Capital, ainda que sejam inferiores às

Despesas Correntes, cresceram 510,7% de 2011 a 2022, passando de R\$ 297 bilhões para R\$ 1,8 trilhão.

Ao comparar a receita corrente com a despesa corrente realizada, percebe-se que de 2011 a 2013 a arrecadação foi superior à execução. No entanto, a partir de 2014 a despesa corrente se mostra crescentemente superior ao montante de receita corrente arrecadada, apresentando assim diferença negativa, alcançando em 2020 a diferença de R\$ -1,0 trilhão, somente em 2022 é que a diferença se torna positiva. Em relação à diferença entre as Receitas de Capital e as Despesas de Capital, no período analisado, a arrecadação se mostra mais elevada que a execução em todos os anos analisados.

Nas Despesas Correntes estão inclusos os gastos com os seguintes grupos: Juros e encargos da dívida; Outras Despesas Correntes; e Pessoal e encargos sociais. Já as Despesas de Capital abrangem: Amortização<sup>48</sup>, Inversões Financeiras e Investimentos. Assim, os gastos orçamentários realizados entre 2011 e 2022, conforme a natureza da despesa podem ser observados na Tabela abaixo.

Tabela 2 – Gastos orçamentários por Grupos de Natureza de Despesas, entre 2011 e 2022 (em R\$ bilhões, valores deflacionados pelo IPCA, dez./2022)

<b>GND</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</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>
1.Amortização	198	609	211	324	290	391	428	443	350	379	355	1.727
2.Inversões Financeiras	66	76	90	104	96	99	86	82	85	145	78	69
3.Investimentos	34	41	30	32	15	24	25	26	21	26	20	21
4.Juros e encargos da dívida	265	255	255	289	332	295	275	368	362	422	298	262
5.Outras despesas correntes	1.258	1.320	1.398	1.480	1.564	1.557	1.508	1.544	1.619	2.054	1.726	1.855
6.Pessoal e encargos sociais	397	387	395	402	407	398	411	396	400	396	388	361
<b>Total</b>	<b>2.218</b>	<b>2.688</b>	<b>2.379</b>	<b>2.632</b>	<b>2.704</b>	<b>2.764</b>	<b>2.734</b>	<b>2.859</b>	<b>2.836</b>	<b>3.422</b>	<b>2.866</b>	<b>4.295</b>

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados coletados no Siga Brasil (2023).

Dentre as Despesas de Capital, a Amortização da Dívida é a maior despesa realizada durante todo o período, passando de R\$ 198 bilhões em 2011 para R\$ 1.727 trilhão em 2022, e variou 774% no período analisado. Em 2022,

<sup>48</sup> Neste grupo o governo federal inclui o Refinanciamento da Dívida, mas por recomendação de Salvador e Teixeira (2014) excluiu-se a rolagem da dívida.

o maior valor destinado para essa despesa, representou 40,2% do total da despesa. Em relação à taxa de crescimento da Amortização, no primeiro governo Dilma, as altas foram observadas em 2012, com crescimento de 207,9% e em 2014, com 53,1%. Em 2016, o crescimento foi de 34,8%, seguido por alta de 9,6% em 2017 e 3,3% em 2018, no governo Temer. No governo Bolsonaro, as altas foram registradas em 2020, com 8,3% e a explosão em 2022, com 386,2%.

Outro grupo com participação significativa na execução da despesa foi o Juros e encargos da dívida, com destinação média de R\$ 307 bilhões no período analisado. No que tange às taxas de crescimento, as maiores altas foram observadas em 2014 com 13,5%, em 2015 com 14,9%, em 2018 com 33,6% e em 2020 com 22,7%.

Ao somar a Amortização com Juros e encargos da dívida, constata-se que o serviço da dívida cresceu 329% de 2011 a 2022, com participação acima de 20% em onze anos, dos doze analisados. Assim, somente em 2013, esse percentual foi um pouco inferior, 19,6%. Outro destaque é para a maior representatividade do serviço da dívida no último governo Bolsonaro, com participação de 46,3% do total da despesa.

Para os Investimentos foram destinados em média R\$ 26 bilhões, representando a menor destinação do total da despesa. Ao longo dos doze anos apresentou crescimento acima de 20% em 2012, com 21,5%, em 2016 com 57,7% e em 2020 com 22,7%. As retrações mais expressivas ocorreram em 2015, com queda de -52,5%, em 2013 com queda de -25,8% e em 2021, com queda de -22,9%, mostrando que representaram os maiores desusos do fundo público, na perspectiva orçamentária.

As outras Despesas Correntes — Pessoal e encargos sociais e Outras despesas correntes — são realizadas com vencimentos e encargos com pessoal, aquisição de matérias-primas e bens de consumo, pagamentos de serviços de terceiros, manutenção de equipamentos, subvenções de custeio a entidades e transferência a entes públicos para custeio (Brasil, 2022). Esse conjunto de despesas consistem nas maiores despesas pagas em todo o período analisado, com variação de 2011 a 2022 de 29,8%, alcançando em média R\$ 1,9 trilhão. Dentre os dois grupos, o Pessoal e encargos é menor, com destinação média de R\$ 395 bilhões no período analisado. Essa despesa mostrou-se em queda em seis anos analisados e nos outros o crescimento foi

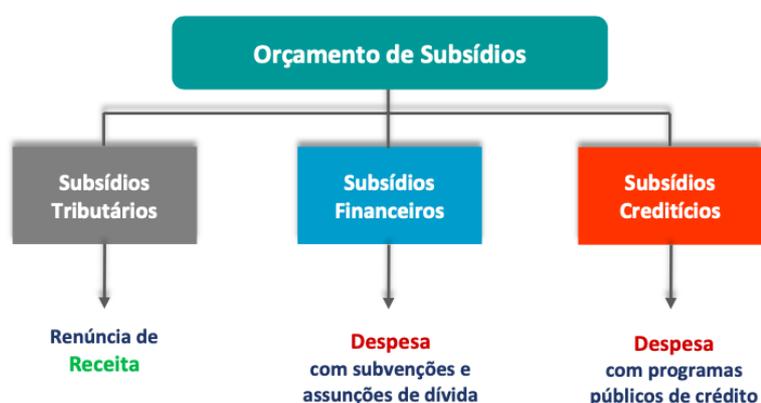
entre 1,1% e 3,5%. As maiores quedas ocorreram em 2018, com -3,5% e em 2022, com retração -7,2%. A maior alta foi observada em 2017.

As Outras despesas, acumularam em média R\$ 1,5 trilhão, a maior despesa realizada em toda a série histórica, e durante a maioria dos anos analisados mostrou variação positiva. As taxas de crescimento mais altas foram verificadas no governo Bolsonaro, em 2020, com 26,9% e em 2022, com 7,5%. Durante a maior parte do governo Dilma, as despesas desse grupo tiveram trajetória de crescimento. Em 2012 a 2015, as altas foram de 5,0%, 5,9%, 5,9% e 5,6%, respectivamente. Já as retrações foram percebidas em 2021, com maior queda de -16,0% e em 2017, com -3,1%.

#### 4.3 Gasto indireto do fundo público federal: os subsídios da União entre 2011 e 2022

O fundo público também é financiado de forma indireta por meio dos subsídios, e também nesse espaço ocorre uma disputa pelos recursos públicos. O subsídio governamental configura-se como uma política pública, com viés de assistência de natureza financeira, creditícia ou tributária, que tem por objetivo fomentar a atividade econômica (Brasil, 2023). Os subsídios da União, também chamados de benefícios, abrangem as dimensões da receita e da despesa pública. Os subsídios tributários comprometem as receitas; e o outro grupo, subsídios financeiros e creditícios, afetam as despesas, conforme ilustrado na Figura 1.

Figura 1 – Modalidades de subsídios da União

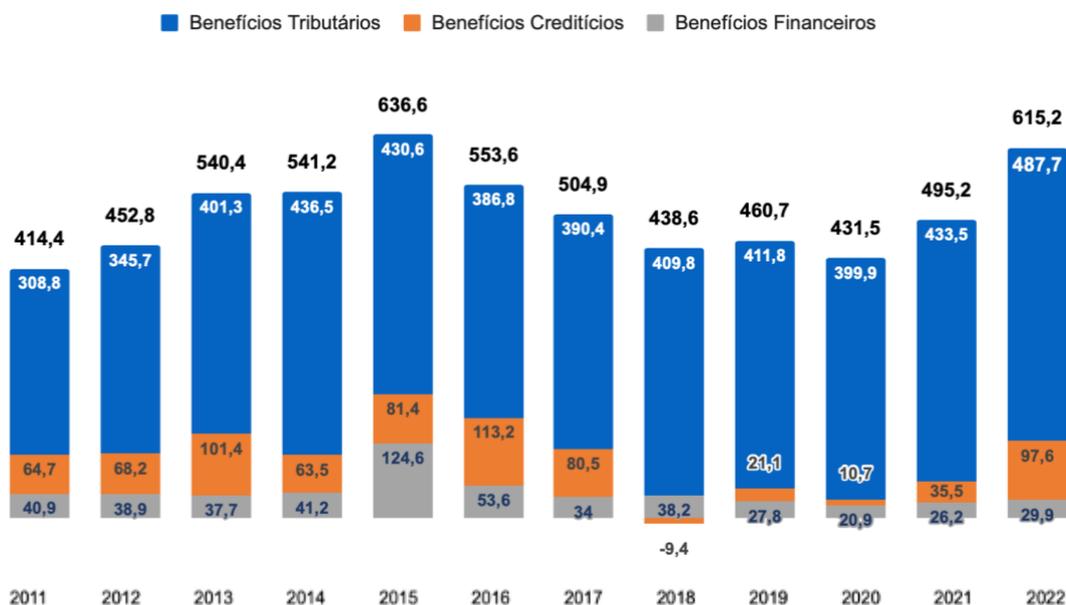


Fonte: Brasil (2023, p.4)

No lado das receitas, desonerações tributárias ou concessão de benefícios e incentivos fiscais são políticas públicas comumente utilizadas pelos governos. É necessário, nos casos em que houver renúncia de receita, que o impacto orçamentário das medidas seja avaliado previamente de maneira a não comprometer a realização das despesas programadas. A alteração na norma tributária que provoca diminuição de receitas tem o mesmo efeito fiscal de uma despesa (Giacomomi, 2019).

Entre 2011 e 2022, os subsídios da União variaram cerca de 48,4%, passando de R\$ 414,4 bilhões para R\$ 615,2 bilhões. Nesse período, os benefícios tributários (renúncias de receitas) mostraram uma variação maior (57,9%) do que os benefícios creditícios (50,8%) e financeiros (-26,9%), conforme demonstrado no Gráfico 14 e na Tabela A22.

Gráfico 14 – Volume de subsídios da União, entre 2011 e 2022 (R\$ bilhões, valores deflacionados pelo IPCA, dez./2022)



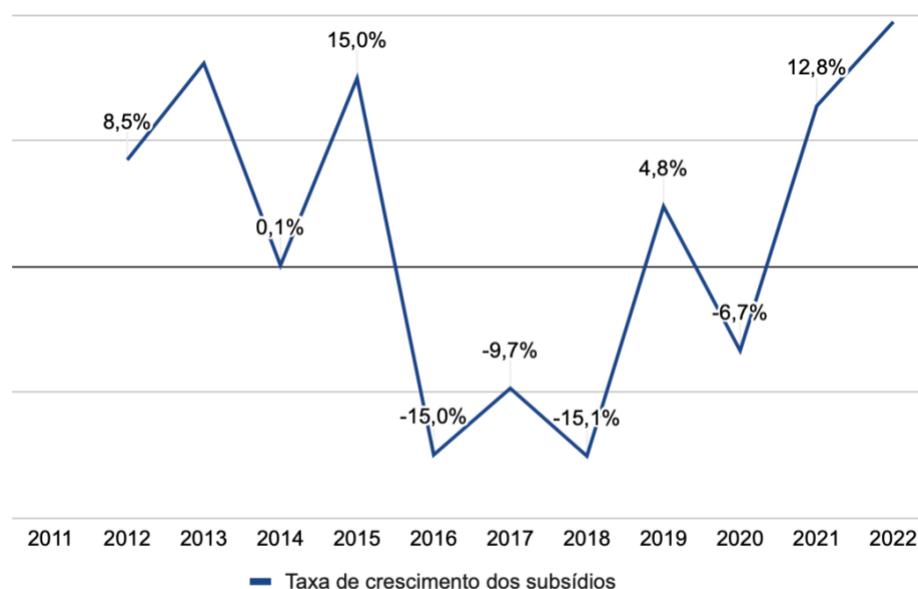
Fonte: Elaboração própria, a partir do OSU (2023).

De acordo com o Gráfico 14, observa-se que as maiores quantias foram observadas em 2015 (R\$ 636,6 bilhões) e 2022 (R\$ 615,2 bilhões); montantes menores, por sua vez, ocorreram em 2011 (R\$ 414,4 bilhões) e 2020 (R\$ 431,5 bilhões). Nesse sentido, um dos papéis do fundo público é garantir a

acumulação, reproduzindo o capital, por meio da política de subsídios da União, conforme discutido por Francisco de Oliveira (1998) e Salvador (2010).

Ao analisar a taxa de crescimento do volume de subsídios (Gráfico 15), percebe-se que no governo Dilma, os subsídios cresceram progressivamente, alcançando em 2015 o maior patamar da série histórica, atingindo assim um crescimento real de 15% em relação ao ano anterior. A partir de 2016 há uma queda acentuada dos benefícios, sendo assim, no governo Temer são concedidos menores volumes de recursos; a elevação então retoma em 2019, porém, seguida por uma redução de 11,5 p.p. em 2020, ou seja, -6,7% em relação ao ano anterior. Nos últimos dois anos de governo Bolsonaro os subsídios voltam a apresentar volumes acentuados, atingindo em 2022 o segundo valor maior da série histórica.

Gráfico 15 – Taxa de crescimento dos subsídios da União, entre 2011 e 2022



Fonte: Elaboração própria, a partir do OSU (2023).

Os subsídios tributários (gasto tributário), são os maiores benefícios concedidos, sendo que não constam no OGU e contribuem para reduzir a receita potencial e, portanto, o resultado primário do governo federal, configuram-se assim em renúncias de receitas, sendo principais formas:

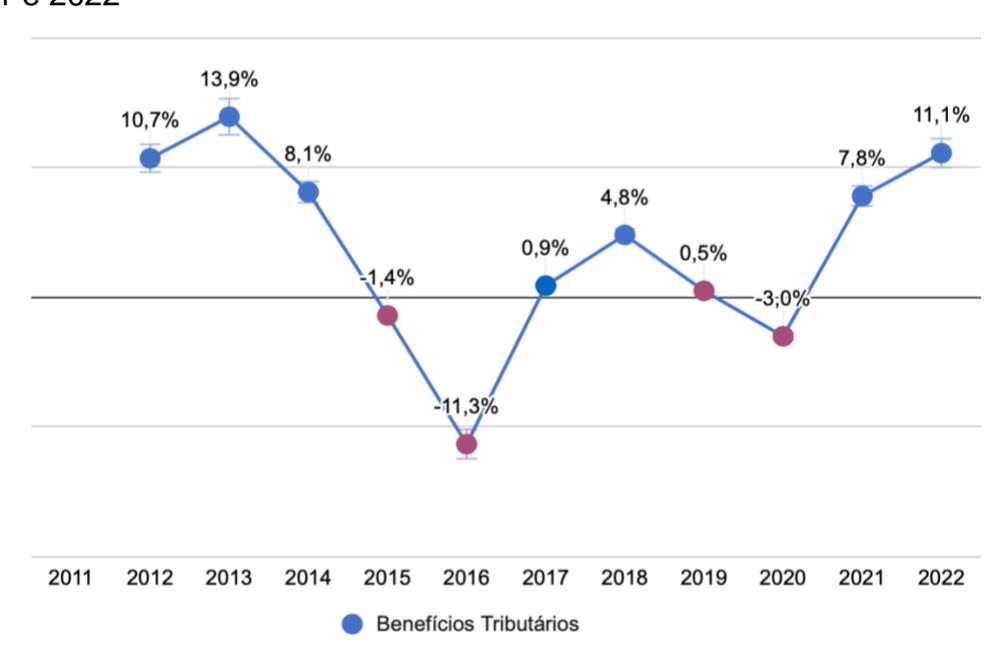
remissões, isenção em caráter não geral, anistias, presunções creditícias, alteração de alíquotas ou modificação de base de cálculo, deduções ou abatimentos e diferimento de obrigações de natureza tributária e demais regimes exonerativos que correspondam a tratamento tributário diferenciado. Há, ainda, as renúncias previdenciárias, autorizadas no âmbito do sistema de financiamento da seguridade social. São exemplos de subsídios tributários o Simples Nacional e as deduções da base de cálculo do IRPF das Despesas com Educação e Saúde (Brasil, 2023, p.5).

Os subsídios tributários, representam, no período observado, a maior participação no volume de subsídios da União, em média 80,2% de 2011 a 2022, indicando uma transferência de recursos extra orçamentária, conforme discutido por Salvador e Teixeira (2014). Em média no período analisado, as renúncias tributárias representaram 22,3% da soma de receita tributária e contribuições.

Os maiores valores renunciados foram observados nos dois últimos anos do governo Bolsonaro. Em 2022 a renúncia chegou a R\$ 487,7 bilhões (23% da receita tributária e contribuições), e em 2021 totalizou R\$ 433,5 bilhões (22% da receita tributária e contribuições). Os menores, por sua vez, foram verificados nos dois primeiros anos do governo Dilma. Em 2011 foram destinados ao gasto tributário R\$ 308,8 bilhões (17,2% da receita tributária e contribuições) e em 2012, alcançou R\$ 345,7 bilhões, 19,4% da receita tributária e contribuições).

Em relação à taxa de crescimento do gasto tributário entre 2011 e 2022, conforme apresentada no Gráfico 16 e na Tabela A22. Assim, verifica-se que, embora seja um uso importante para reproduzir o capital, ou seja, consiste na participação mais expressiva na política de subsídios da União, nos momentos de crise, em função das quedas acentuadas pode ser considerado um desuso.

Gráfico 16 – Taxa de crescimento dos subsídios tributários da União, entre 2011 e 2022



Fonte: Elaboração própria, a partir do OSU (2023).

De 2011 a 2012 os gastos tributários apresentam trajetória de crescimento, e partir de 2013 caem consideravelmente até 2016, representando a maior queda da série histórica. Somente no biênio 2017-2018, os subsídios tributários voltam a crescer, depois caem no biênio 2019-2020 e a partir de 2021 retomam taxas elevadas de crescimento, de 7,8% e 11,1% respectivamente. Os principais impostos e contribuições que foram beneficiados pela política de renúncias tributárias podem ser visualizados no Gráfico 17 e na Tabela A23.

Gráfico 17 – Principais renúncias de receitas da União, entre 2011 e 2022



Nota: Considerou-se o total dos valores entre 2011 e 2022, sendo deflacionados pelo IPCA, dez./2022.

Fonte: Elaboração própria, a partir do OSU (2023).

As principais renúncias de receitas que acumularam montantes acima de R\$ 100 bilhões no período entre 2011 e 2022, referem-se aos seguintes impostos e contribuições: COFINS, contribuições previdenciárias, IRPJ, IRPF, IPI-Interno, PIS-PASEP, CSLL e IRRF.

As renúncias que registraram montantes menores, mas ainda na casa dos bilhões, foram: II, IOF, IPI vinculado à importação, AFRMM. Outras renúncias são em menor proporção abrangem o ITR – R\$ 692,8 milhões, Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE) — R\$ 15,2 milhões e Cide — R\$ 15,2 milhões.

A COFINS é o tributo mais renunciado, com variação de 86,4%, passando de R\$70,7 bilhões, em 2011, para R\$ 131,8 bilhões em 2022. No total foram renunciados nesses doze anos R\$ 1,1 trilhão. Quando se observa a taxa de crescimento das renúncias desta contribuição, percebe-se que no geral as taxas são positivas, apresentando taxas negativas somente em 2016 e 2020. Assim, essa renúncia se configura em um uso para reproduzir o capital, mas desuso para a classe trabalhadora, pois são recursos que deixam de ser utilizados para a política de assistência social.

Em relação às renúncias de contribuições previdenciárias, como mencionado no tópico de financiamento tributário, no primeiro governo Dilma (2011-2014), elas cresceram devido a medida de substituição da contribuição patronal de 20% sobre a folha de pagamentos para a previdência por alíquotas incidentes na receita bruta das empresas. A renúncia fiscal atingiu de 2011 a 2014, em valores reais, o montante de R\$ 278,5 bilhões, variando 138% no período. Em 2015, mesmo com a revisão da Lei de 2011, como já apontado anteriormente, que aumentou as alíquotas incidentes sobre a receita bruta das empresas, as renúncias previdenciárias alcançaram o maior patamar renunciado durante toda a série histórica, ou seja, R\$ 103,7 bilhões.

Em 2018, mesmo com a redução de alguns setores beneficiados, o Estado renunciou a R\$ 80,5 bilhões. Em 2019, tal política foi prorrogada até 2023, mostrando progressivo aumento das renúncias. De 2019 a 2022 foram renunciadas em contribuições previdenciárias o total de R\$ 289,6 bilhões.

Ao analisar a taxa de crescimento das renúncias de contribuições previdenciárias observa-se que a política de benefícios ao setor patronal se configurou em uso importante do fundo público, embora com variações negativas

em 2016 e de 2018 a 2020, os montantes renunciados demonstram a priorização dos benefícios às frações comercial e industrial. No entanto, tal política é um desuso à reprodução da classe trabalhadora pois retira recursos da previdência social.

No que se refere aos subsídios de IRPF, os volumes renunciados, no total de R\$ 67,3 bilhões nos doze anos, contribuem em uso fundamental para reproduzir a classe trabalhadora, na medida em que garante a isenção do imposto às pessoas de menor renda. Embora sem revisão progressiva na tabela de IR, a variação foi de 48% entre 2011 e 2022.

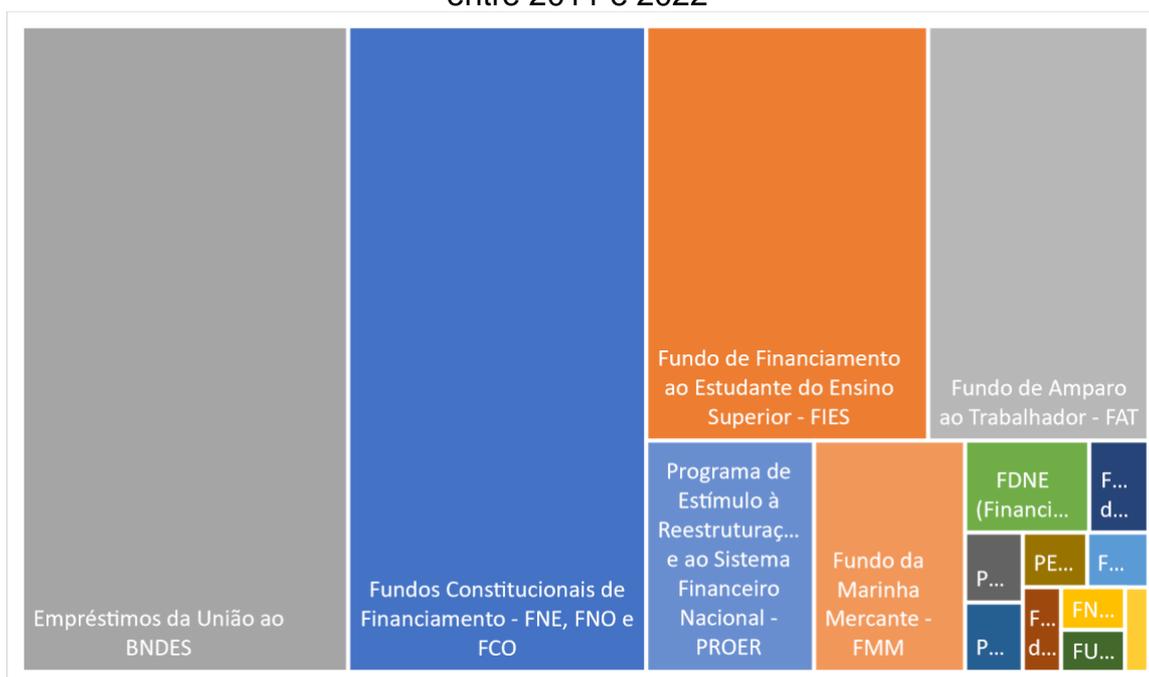
Nesse sentido, o conjunto das renúncias tributárias consistem em usos importantes do fundo público para garantir a reprodução do capital, ainda que reproduzem em menor proporção a classe trabalhadora, confirmando as argumentações de Salvador (2010).

Os subsídios creditícios, ainda que tenham impacto no lado das despesas, não aparecem no OGU, e compreendem o segundo maior uso da política de subsídios da União. Esses recursos são destinados para fundos, programas ou concessões de crédito, operacionalizados com taxas de juros subsidiadas pelo governo federal, como,

empréstimos da União ao BNDES que, de modo geral, foram remunerados à Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), inferior, em média, às taxas de juros pagas pelos títulos da dívida pública emitidos pelo Tesouro Nacional (TN) para lastrear essas operações. Assim, os subsídios creditícios, via de regra, não impactam o resultado primário, mas elevam a taxa de juros implícita da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e pioram a solvência do Estado (Brasil, 2023, p.6).

Os benefícios creditícios totalizaram somas expressivas em 2016 (R\$ 113,2 bilhões), 2013 (R\$ 101,4 bilhões) e 2022 (R\$ 97,6 bilhões). Apenas em 2018 apresenta valores negativos de R\$ -9,4 bilhões. Os programas mais beneficiados por meio da política de subsídios da União, estão representados no Gráfico 18 e na Tabela A26.

Gráfico 18 - Programas mais beneficiados pelos subsídios creditícios da União, entre 2011 e 2022



Nota: Considerou-se o total dos valores entre 2011 e 2022, sendo deflacionados pelo IPCA, dez./2022.

Fonte: Elaboração própria, a partir do OSU (2023).

Os programas que mais acumularam benefícios entre 2011 e 2022 foram: empréstimos da União ao BNDES, fundos constitucionais de financiamento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Sistema Financeiro Nacional (PROER) e Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Os empréstimos da União ao BNDES, de 2011 a 2022, variaram -82,6%, passando de R\$ 21,3 bilhões para R\$ 3,7 bilhões. As somas significativas foram aportadas majoritariamente no governo Dilma até 2017, decorrentes do crescimento dos desembolsos do banco. No último ano do governo Temer, os recursos já apresentam queda e seguem em patamares bem inferiores ao apontados anteriormente, registrando uma queda de -68,8% em 2018, -57,8% em 2019, -34,5% em 2021.

As reduções de empréstimos ao BNDES decorreram do ajuste fiscal empreendido em 2015, que elevou a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) de 5,0% até 7,5%, que remunera tais empréstimos; como também no mesmo ano

foi reduzido o teto para operações do Programa de Sustentação do Investimento (PSI) (BNDES, 2018).

Os subsídios aos Fundos Constitucionais de Financiamento às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste apresentaram elevações de 2014 a 2016, passando de R\$ 16,8 bilhões para R\$ 21,6 bilhões; aumentos também ocorreram em 2022, com crescimento real de 108,2% em relação à 2021, chegando a R\$ 20,2 bilhões. As reduções ocorreram em 2012 e 2013, depois de 2017 até 2021.

Em 2020, no contexto da pandemia da Covid-19 foram criados o Programa Emergencial de Acesso ao Crédito na modalidade Garantia de Recebíveis (Peac-Maquinhas) e o Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Pese).

A Lei nº 14.042/2020 criou o Peac-Maquinhas prevendo aporte da União no Fundo de Garantia para Investimentos – FGI, para prover garantia em operações de crédito com recursos de instituições financeiras privadas (Peac-FGI) e conceder empréstimo garantido por cessão fiduciária de recebíveis (Peac-Maquinhas). Os recursos pagos entre 2020 e 2022 em termos reais totalizaram R\$ 232,5 milhões. O montante de subsídios destinados ao Pese, por sua vez, entre 2011 e 2012, tiveram um impacto maior, totalizando R\$ 769,6 milhões. Vale salientar que o Programa foi criado pela Lei nº 14.04/2020, para oferecer linha de crédito parcialmente custeado por recursos da União, na proporção de 85% com o objetivo de garantir a manutenção do nível de empregos, atrelando o financiamento subsidiado à finalidade de pagamento da folha de empregados. Os recursos destinados para este programa, entre 2020 e 2022 (Brasil, 2023). Além dos programas mencionados, durante a pandemia, também foram destinados, entre 2011 e 2022, R\$ 769,6 milhões para para operações de financiamento de empreendimentos turísticos, no âmbito do Fundo Geral do Turismo (Fungetur).

Apesar do volume e ampla variedade de usos dos benefícios creditícios, ou seja, outros importantes fundos foram sistematicamente perdendo recursos ao longo desses doze anos. Os principais desusos dos subsídios creditícios da União consistiram na queda expressiva dos montantes destinados ao financiamento do: Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), Programa de

Revitalização de Cooperativas de Produção Agropecuária (RECOOP), Programa Especial de Saneamento de Ativos (PESA).

Por fim, os subsídios financeiros aparecem no OGU no cômputo das despesas primárias<sup>49</sup>, assim, e compreendem: desembolsos efetivos realizados por meio de subvenções econômicas e assunção de dívidas pela União (Brasil, 2021). Vale lembrar que as subvenções consistem na aplicação de recursos públicos não reembolsáveis e entram na contabilização do Teto de Gastos. Em relação aos benefícios financeiros, apresentaram em média uma menor participação (8,2%) na política de subsídios da União entre 2011 e 2022. Em 2015 houve um maior aporte de recursos da série analisada, cerca de R\$ 124,6 bilhões, mostrando uma taxa de crescimento de 202,3% em relação ao ano anterior. Essa elevação aconteceu em virtude do pagamento de despesas com equalização de taxa de juros de exercícios anteriores, que vinham sendo postergadas. Já o menor aporte, foi verificado em 2020, R\$ 20,9 bilhões, com uma queda de -24,7% em relação à 2019. Os programas que mais beneficiados por meio da política de subsídios da União, estão representados no Gráfico 19.

Gráfico 19 – Programas mais beneficiados pelos subsídios financeiros da União, entre 2011 e 2022



Nota: Considerou-se o total dos valores entre 2011 e 2022, sendo deflacionados pelo IPCA, dez./2022.

Fonte: Elaboração própria, a partir do OSU (2023).

<sup>49</sup> No geral aparecem no OGU como despesas primárias, com exceção do FCVS e não entram na contabilização do Teto de Gastos.

Nesse sentido, a partir o Gráfico 19 e da Tabela A28, é possível inferir que embora os benefícios financeiros, configurem o menor uso da política de subsídios, ele contribui na reprodução do trabalho e do capital, mas observa-se um favorecimento das classes e frações de classe do capital financeiro, industrial e agropecuário em detrimento dos programas destinados à classe trabalhadora. Essa constatação pode ser explicada pela variação dos subsídios concedidos aos principais programas.

Os programas que mais acumularam benefícios entre 2011 e 2022 foram: Programa Minha Casa Minha Vida, Programa de Sustentação do Investimento (PSI), PRONAF (equalização), Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS), Subvenção a Consumidores de Energia Elétrica da Subclasse Baixa Renda, Operações de Investimento Rural e Agroindustrial; e Custeio Agropecuário.

O Programa Minha Casa Minha Vida, embora tenha alcançado o maior volume de subsídios financeiros, e 2015 tenha registrado o maior montante concedido, no total dos 12 anos, sofreu reduções significativas no biênio 2016-2017 e em todo o governo Bolsonaro, saindo de R\$ 15,6 bilhões no primeiro ano do governo Dilma para R\$ 783 milhões no último ano do governo Bolsonaro, uma redução de 95% dos subsídios. O Programa, embora aqueça o setor da construção civil, dominado por empreiteiras, é um programa importante de concessão de subsídios e taxas de juros reduzidas para aquisição de moradias populares.

As subvenções ao Programa de Sustentação do Investimento (PSI) ocorrem na forma de equalizações de juros. O PSI foi criado em 2009, no governo Lula, com a propósito de financiar taxas de juros mais baixas para empresas adquirirem tecnologias e produtos produzidos no Brasil, como caminhões, ônibus, máquinas, equipamentos e aeronaves. O programa, extinto em 2015, funcionava da seguinte forma: o BNDES emprestava com uma taxa de juros menor que a de mercado, o Tesouro Nacional cobria a diferença entre essas taxas e os juros, para tanto, o governo utilizava recursos do OGU por meio da emissão de títulos da dívida pública, para cobrir a diferença entre as taxas usadas nos financiamentos do BNDES e as taxas cobradas do tomador (BNDES, 2023).

Os subsídios destinados ao PSI alcançaram montantes elevados em 2015, ano em que foi extinto, com cerca de R\$ 48 bilhões. Após isso, os subsídios se reduziram pois não há mais contratação de novas operações. Em 2022, foram destinados R\$ 706,3 milhões, mostrando o desuso de tal programa.

Ao FCVS, é concedido um subsídio financeiro decorrente de assunção de dívidas. Para esse fundo foi destinado ao longo de onze anos o montante total de R\$49,2 bilhões, a exceção foi 2014 que não teve nenhum aporte realizado. Em 2011 ocorreu a maior destinação, depois do biênio 2015-2016, com quedas acentuadas de 2017 a 2020, e a partir de 2021 apresenta montantes em torno de R\$ 8 bilhões, chegando a 180% de acréscimo em 2021.

Vale destacar que o FCVS foi criado em 1967 e transferido para a CEF em 1986, com o objetivo de garantir o limite de prazo para a amortização das dívidas contraídas pelos adquirentes de unidades habitacionais, no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação (SFH). O fundo cobria os saldos devedores residuais aos agentes financeiros e ressarcia os descontos concedidos aos mutuários. A partir de 2000, foi permitida a substituição dos créditos contra o FCVS, por créditos contra o Tesouro Nacional, de forma que o patrimônio líquido negativo do fundo, estimado em mais de R\$ 100 bilhões, passou a ser assumido pelo Tesouro (TCU, 2020).

Os principais desusos dos subsídios financeiros da União consistiram na queda expressiva dos montantes destinados: ao Programa Minha Casa Minha Vida; ao Programa de Sustentação do Investimento (PSI); ao Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (PCD); ao Programa Garantia e Sustentação de Preços da Agricultura Familiar; ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) — equalização; e as Subvenções Econômicas ao Prêmio do Seguro Rural (PSR) – auxílio financeiro para contratação de seguro à produção rural.

## CONCLUSÃO

Os papéis desempenhados pelo fundo público federal brasileiro demonstram que eles cumprem as funções de acumulação e legitimação do Estado. Dessa forma, o Estado extrai recursos da sociedade e realiza despesas para sustentar as condições de acumulação de capital e para manter a ordem social. Nesse processo de garantia da acumulação capitalista, transforma temas políticos, como a formação e destinação do fundo público, em temas administrativos e técnicos, excluindo a maioria da sociedade dessa arena de disputa política.

Com efeito, partindo-se da hipótese de que o fundo público federal tem cumprido a dupla função de reproduzir a classe trabalhadora e o capital, analisou-se as implicações dos usos e desusos do fundo público federal nas classes e frações de classes no período de 2011 a 2022.

Os resultados da pesquisa indicam que o fundo público federal, entre 2011 e 2022, foi formado, na sua grande maioria, pelas Receitas Correntes, com exceção do ano de 2020 quando as Receitas de Capital tiveram uma participação maior na composição da receita. No que tange à procedência das Receitas Correntes, as duas maiores fontes são as Contribuições e a Receita Tributária.

As Contribuições, no geral, permaneceram com crescimento estacionado e com ligeiras quedas de 2014 a 2016 (governo Dilma) e em 2020 (governo Bolsonaro). Os usos da receita, do ponto de vista das fontes das Contribuições concentraram-se, na arrecadação das contribuições sociais, principalmente, as que são tributadas na folha de salários como as contribuições previdenciárias, em segundo lugar as contribuições que pesam sobre o faturamento das empresas como a COFINS, e em terceiro lugar, a CSLL, que incide sobre a renda de pessoas jurídicas.

A Receita Tributária, apresentou modestas variações entre 2011 e 2020, e crescimento mais acelerado em 2021 e 2022. No que refere aos usos da Receita Tributária, centraram-se na arrecadação de impostos diretos, incidentes sobre a renda de pessoas físicas e jurídicas, e em menor proporção nos

impostos indiretos — IPI e IOF. O principal desuso da receita tributária refere-se aos impostos que incidem sobre o patrimônio, como ITR e IGF.

As Receitas de Capital, embora sejam menores que as Receitas Correntes em onze anos, dos doze analisados, mostraram uma velocidade de crescimento maior que as Receitas Correntes, principalmente nos últimos anos do governo Bolsonaro. Nesse sentido, esses resultados indicam a crescente financeirização do fundo público federal brasileiro, sustentado em bases fictícias, e um mecanismo de transferência dos recursos públicos ao capital financeiro, contribuindo para a própria manutenção do bloco no poder.

Os des(usos) da receita, por sua vez, são observados na política de subsídios tributários, o que resultou na perda de receitas para financiar as políticas sociais. Além disso, a renúncia de receita impacta o resultado primário do governo federal. Os maiores valores renunciados foram registrados no governo Bolsonaro em 2022 (R\$ 487,7 bilhões) e em 2021 (R\$ 433,5 bilhões), atingindo mais de 20% da Receita Tributária e Contribuições. Apesar dos menores valores concedidos em 2011 e 2012, nos primeiros anos do governo Dilma, os valores representaram 17,2% e 19,4% da Receita Tributária e Contribuições (R\$ 308,8 bilhões e R\$ 345,7 bilhões, respectivamente).

Pelo lado das despesas, os maiores usos foram para as Despesas Correntes, e em segundo lugar, para as Despesas de Capital. Porém, as Despesas de Capital, mostram um crescimento superior nos doze anos analisados. No grupo das Despesas Correntes, o maior uso se refere as “Outras despesas”, com destaque para 2020, em função das medidas de contenção à pandemia de Covid-19, e 2022, com taxas de 26,9% e 7,5%. Durante a maior parte do governo Dilma, de 2012 a 2015, essas despesas apresentaram variação de 5,0% a 5,9%.

Já as retrações foram percebidas em 2021, com maior queda de -16,0% e em 2017, com -3,1%. Vale ressaltar que no governo Temer, ocorre um endurecimento do ajuste fiscal, centrado na redução de gastos públicos. No seu governo a viabilidade da política fiscal foi possível pela aprovação de várias medidas de contenção de gastos, como Emenda Constitucional nº 93/2016 e a DRU sobre as fontes tributárias exclusivas de financiamento da seguridade social.

Outro importante uso das Despesas Correntes, referente à despesa com “Pessoal e encargos”, foi duramente afetado pelas medidas de ajuste fiscal, e apresentando queda em seis anos, enquanto os outros anos mostraram crescimento entre 1,1% e 3,5%. Dentre as Despesas de Capital, o maior uso para Amortização da Dívida, em todos os anos analisados. A despesa com serviço da dívida (somatória de “Amortização” e “Juros e encargos da dívida”) revelou um crescimento de 329% no período de 2011 a 2022.

No que diz respeito aos des(ustos) da despesa orçamentária, o destaque é para os Investimentos, que representaram a menor destinação do total da despesa. Houve redução significativa em 2015, com uma queda de -52,5%, em 2013 de -25,8% e em 2021, de -22,9%.

Acrescenta-se aos usos da despesa, a destinação para os subsídios financeiros e creditícios. No que se refere aos benefícios creditícios, apesar do corte de recursos nos programas ao longo de 2011 a 2022, somas expressivas foram usadas em 2016 (R\$ 113, 2 bilhões), 2013 (R\$ 101,4 bilhões) e 2022 (R\$ 97,6 bilhões). Os benefícios creditícios, embora mais usados durante o período analisado, em 2018, registraram montantes negativos, o que indica um des(uso).

Em relação aos benefícios financeiros, apesar de configurarem o menor uso da política de subsídios, eles demonstram um favorecimento aos programas das classes e frações de classe do capital financeiro, industrial e agropecuário em detrimento dos programas destinados à reprodução da classe trabalhadora. Vale salientar que, em 2015, 124,6 bilhões foram destinados aos subsídios financeiros (aumento de 202,3% em relação ao ano anterior), em virtude do pagamento de despesas com equalização de taxa de juros de exercícios anteriores. O menor valor, por sua vez, foi registrado em 2020, de R\$ 20,9 bilhões.

Portanto, conclui-se que o fundo público reproduz tanto o capital quanto a classe trabalhadora. Contudo, o Estado, ao onerar mais a classe trabalhadora, percebida pela estrutura da receita, e destinar parcela significativa do fundo público ao capital, para garantir a reprodução do capital, por meio dos subsídios e das despesas com o serviço da dívida, demonstra que se configura em um Estado de classes, que permite a dominação de uma classe sobre a outra, ou seja, os interesses das classes e frações de classe dominantes, em detrimento da classe trabalhadora.

Apesar de existirem diversas classes dominantes, frações de classe dominantes e setores, o capital financeiro, que é a fração hegemônica, tem capturado mais recursos públicos. Dessa forma, a burguesia detém o poder político, ou seja, dirige o Estado em favor dos seus próprios interesses. Embora o Estado brasileiro garanta alguns interesses econômicos da classe trabalhadora, por meio das despesas orçamentárias e dos subsídios, o faz para legitimar sua própria ação e reprodução do modo de produção capitalista, exercendo a função de coesão social.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. **Dilma sanciona a lei que reduz a desoneração da folha de pagamento**. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2015-09/dilma-sanciona-lei-que-reduz-desoneracao-da-folha-de-pagamento>. 01/09/2015. Acesso em: 27 set. 2023.

AGÊNCIA BRASIL. Arrecadação federal encerra 2017 com o primeiro crescimento real em quatro anos. Agência Brasil, 26/01/2018, 15:31. Wellton Máximo. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-01/arrecadacao-federal-encerra-2017-com-o-primeiro-crescimento-real-em-quatro>. Acesso em: 27 set. 2023.

ALENCAR JÚNIOR, Osmar Gomes. Estado e fundo público: a disputa entre capital e trabalho pelos recursos orçamentários no nordeste do Brasil de 2007 a 2014. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2018.

ANDERSON, Perry. **Considerações sobre o marxismo ocidental**. 1. ed. Porto: Afrontamento, 1976.

ANDERSON, Perry. **Linhagens do Estado Absolutista**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1995a.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. *In*: BORÓN, Atílio; SADER, Emir. **Pós- neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995b. p.09-23

ANDRADE, Manuel Correia de. **Formação territorial e econômica do Brasil**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2007.

ASSAF NETO, Alexandre. **Mercado financeiro**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

BALBACHEVSKY, Elizabeth. Stuart Mill: liberdade e representação. *In*: WEFFORT, Francisco C. (org.). **Os clássicos da política**: Burke, Kant, Hegel, Tocqueville, Stuart Mill, Marx. 10. ed. v.2. São Paulo: Ática, 2001. p.189-199.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. **Revista Econômica Contemporânea**, n. esp., p. 1-63, 2017.

BEHRING, Elaine Rossetti. Crise do capital, fundo público e valor. *In*: BOSCHETTI, Ivanete Salete. *et al.* (org.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 13-34.

BEHRING, Elaine Rossetti. Fundo público: um debate estratégico e necessário. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES DE SERVIÇO SOCIAL, 15, 2016, Ribeirão Preto. **Anais [...]** Ribeirão Preto: ABEPSS, 2016. p. 1-12.

BEHRING, Elaine Rossetti. Rotação do capital: fundamentos para compreender o fundo público e a política social. *In*: SALVADOR, Evilasio. *et al.* (org.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 153-180.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social**: fundamentos e história. v. 2. São Paulo: Cortez, 2017.

BLAUG, Mark. **Economic theory in retrospect**. 5 ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

BLYTH, Mark. **Austeridade**: a história de uma ideia perigosa. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BONEFELD, Werner. Freedom and the strong state: on german ordoliberalism. **New Political Economy**, 17:5, p. 633-656, 2012.

BOSCHETTI, Ivanete Salete. Limitações do estado social capitalista contemporâneo: expropriações, acumulação, exploração e violência. **Journal of Management & Primary Health Care (JMPHC)**, p.1-13, 2020.

BNDES. **O BNDES e o Tesouro Nacional**. 30 de outubro de 2018. Disponível em:  
<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/noticias/noticia/di-vida-tesouro>. Acesso em: 27 set. 2023.

BNDES. **O BNDES, o PSI e os Jatinhos**. 2023. Disponível em:  
<https://aberto.bndes.gov.br/aberto/caso/jatinhos/>. Acesso em: 27 set. 2023.

BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [1891]. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 10 de dez. 2021.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Presidência da República, [1934]. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 10 de dez. 2021.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [1937]. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso em: 10 de dez. 2021.

BRASIL. **Lei Constitucional nº 4, de 20 de setembro de 1940.** Emenda o art. 20 da Constituição. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [1940]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicon/1940-1949/leiconstitucional-4-20-setembro-1940-373594-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 10 de dez. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.178, de 13 de março de 1942.** Dispõe sobre a cobrança e fiscalização do imposto de renda. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [1942]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4178-13-marco-1942-414208-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 10 de dez. 2021.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [1946]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 10 de dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1964a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm#:~:text=LEI%20No%204.320%2C%20DE%2017%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%201964&text=Estatui%20Normas%20Gerais%20de%20Direito,Munic%C3%ADpios%20e%20do%20Distrito%20Federal](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm#:~:text=LEI%20No%204.320%2C%20DE%2017%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%201964&text=Estatui%20Normas%20Gerais%20de%20Direito,Munic%C3%ADpios%20e%20do%20Distrito%20Federal). Acesso em: 10 de ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.357, de 16 de julho de 1964.** Autoriza a emissão de Obrigações do Tesouro Nacional, altera a legislação do imposto sobre a renda, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1964a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4357-16-julho-1964-376620-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 10 de ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964.** Institui o Salário-Educação e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1964c. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4440-27-outubro-1964-376713-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 10 de ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964.** Dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1964d. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4595.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4595.htm). Acesso em: 10 de ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965.** Disciplina o mercado de capitais e estabelece medidas para seu desenvolvimento. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4728.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4728.htm). Acesso em: 11 de nov. 2022.

BRASIL. **Lei 5.173, de 27 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia; extingue a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), cria a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1966]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5173.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5173.htm). Acesso em: 10 de dez. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei. nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Presidência da República, [1967a]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 10 de dez. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei. nº 328, de 20 de julho de 1967**. Altera a redação da alínea "b", artigo 1º, da Lei 4.357, de 16 de julho de 1964, e dá outras providências. Presidência da República, [1967]. 1967b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-328-20-julho-1967-378089-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997**. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. Presidência da República, [1997]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1997/lei-9496-11-setembro-1997-365395-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Presidência da República, [2000]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. **Breve histórico**. Publicado em 10/05/2017. Disponível em: Acesso em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/breve-historico>. 12 nov. 2022.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Parlamento brasileiro foi fechado ou dissolvido 18 vezes**. Agência de notícias da Câmara dos Deputados: de Notícias **27/09/2018**. 2018 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/545319-parlamento-brasileiro-foi-fechado-ou-dissolvido-18-vezes/> Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020**. Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia.

Presidência da República, [2020]. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm).  
Acesso em: 30 set. 2023.

BRASIL. **Orçamento de Subsídios da União**: relatório de subsídios tributários, financeiros e creditícios do período de 2003 a 2022. 7. ed. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2023.

BRASIL. **Manual Técnico de Orçamento**. 13. ed. Brasília: Ministério da Economia, Secretária de Orçamento Federal, 2022.

CAHILL, Damien. The idealist view of neoliberalism. *In: The end of laissez-faire? On the durability of embedded neoliberalism*. Cheltenham: Edward Elgar, 2014. p.1-13.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. 2. ed. Campinas: Papyrus, 1988.

CARREIRA, Liberato de Castro. **O orçamento do Império desde sua fundação**. Rio de Janeiro: Typografia Nacional, 1883. Disponível em:  
<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/179492>. Acesso em: 10 ago. 2022.

CARREIRA, Liberato de Castro. **História financeira e orçamentária do Império do Brasil desde a sua fundação**: precida de alguns apontamentos acerca da sua Independência. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1889.

CARVALHO, Fernando Cardim de. Bretton Woods aos 60 anos. **Novos Estudos**, n.70, p. 51-63, nov. 2004. Disponível em:  
<https://christypato.files.wordpress.com/2008/09/cardim-fernando-bretton-woods-60-anos.pdf>. Acesso em: 10 de dez. 2021.

CARVALHO, Deusvaldo. **Orçamento e contabilidade pública**: teoria, pratica e mais de 700 exercícios. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CARVALHO JÚNIOR, Antonio Carlos Costa d'Ávila. **A “Regra de Ouro” e o Orçamento de Investimentos (OI)**. Estudo Técnico nº 02/2018, Brasília, mar. 2018. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2018/copy\\_of\\_ARegradeOuroeoOramentodeInvestimentos.pdf](https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2018/copy_of_ARegradeOuroeoOramentodeInvestimentos.pdf). Acesso em: 22 maio 2023.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **O que é o FGTS**. 2023. Disponível em:  
<https://www.fgts.gov.br/Pages/sou-empregador/o-que.aspx#:~:text=O%20Fundo%20de%20Garantia%20do%20Tempo%20de%20Serviço%20%2D%20FGTS%20foi,trabalhador%20demitido%20sem%20justa%20causa>. Acesso em: 22 maio 2023.

CORAZZA, Gentil. **Teoria econômica e Estado (de Quesnay a Keynes)**. Porto Alegre, Fundação de Economia e Estatística - FEE, n. 11, maio 1986. Disponível em:  
<http://cdn.fee.tche.br/digitalizacao/teses-fee/teoria-economica-estado-quesnay-keynes-teses-11/teoria-economica-estado-quesnay-keynes-teses-11-texto.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2023.

COUTINHO, Luciano. **Economia internacional**: notas de aula do professor Luciano Coutinho. Campinas: Unicamp, Instituto de Economia, 2017. 104p. (Coleção Livros Didáticos de Economia).

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

DAHRENDORF, Ralf. Liberalism and economics. *In*: DURLAUF, Steven. N.; BLUME, Lawrence E. (ed.). **The new palgrave dictionary of economics**. 2. ed. v. 4. London: Palgrave Macmillan, 2008. p.101-103.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS - DIEESE. Considerações sobre o Plano Brasil Maior. **Nota técnica**, n. 102, ago. 2011. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2011/notaTec102PlanoBrasilMaior.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2022.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS - DIEESE. País segue mergulhado em crises política e econômica. **Boletim de conjuntura**, n. 11, jul. 2017. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/boletimdeconjuntura/2017/boletimConjuntura011.htm>. Acesso em: 30 abr. 2022.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS - DIEESE. Reforma administrativa do governo Bolsonaro. **Síntese Especial – subsídios para debate**, 2020. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/outraspublicacoes/2020/sinteseEspecialReformaAdministrativa.html>. Acesso em: 30 abr. 2022.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS - DIEESE. Imposto de Renda Pessoa Física: Propostas para uma tributação mais justa. **Nota técnica**, n. 269, ago. 2022. Disponível em: **Nota técnica**, n. 102, ago. 2022. Acesso em: 30 ago. 2023.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses**: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas de industrialização no Brasil, 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

DWECK, Esther; TEIXEIRA, Rodrigo Alves. A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. **Texto para Discussão**. Unicamp. IE, Campinas, n. 303, jun. 2017.

ENGELS, Friedrich. **A origem da propriedade privada e do estado**: em conexão com as pesquisas de Lewis H. Morgan. São Paulo: Boitempo, 2019. (Coleção Marx-Engels).

FATORELLI, Maria Lucia. **Auditoria Cidadã da Dívida**: experiências e métodos. 1. ed. Brasília: Inove Editora, 2013.

FINE, Ben.; SAAD-FILHO, Alfredo. Thirteen things you need to know about neoliberalism. **Critical Sociology**, first published, august 19, p. 1-22, 2016. Disponível em: [https://eprints.soas.ac.uk/22614/1/Fine\\_Saad-Filho\\_22614.pdf](https://eprints.soas.ac.uk/22614/1/Fine_Saad-Filho_22614.pdf). Acesso em: 05 de out. 2023.

FIORI, José Luís. Globalização, hegemonia e império. *In*: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (org.). **Poder e dinheiro**: uma nova economia política da globalização. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1997. p.87-125.

FONSECA, J. S.; MATINS, G. A. **Curso de estatística**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Abril Cultural, 1984. (Os economistas).

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 20. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1985.

ENDERLE, Rubens. Apresentação. *In*: MARX, Karl. **Crítica da filosofia do direito de Hegel**. 3. ed. São Paulo: Boitempo, 2005. p.17-32.

GIACOMONI, James. **Orçamento governamental**: teoria, sistema, processo. São Paulo: Atlas, 2019.

GONTIJO, Vander. **Orçamento da União**: evolução histórica no Brasil. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2004.

HAYEK, F. A. **O caminho da servidão**. 5 ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

HARVEY, David. **Condição pós moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 17. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HUGON, Paul. **História das doutrinas econômicas**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 1980.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Dados e tabelas do Produto Interno Bruto por variação em volume (%) de 2010 a 2019**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6784#resultado>. Acesso em: 30 abr. 2022a.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Sistema de Contas Nacionais Trimestrais – séries históricas**. Disponível em: [https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?=&t=series-historicas&utm\\_source=landing&utm\\_medium=explica&utm\\_campaign=pib#evolucao-taxa](https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?=&t=series-historicas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=pib#evolucao-taxa). Acesso em: 30 abr. 2022b.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE.

**Estatísticas do trabalho.** Canal PNAD COVID19. 2020. Disponível em: <https://covid19.ibge.gov.br/pnad-covid/trabalho.php>. Acesso em: 30 abr. 2022b.

JESSOP, Bob. The State. *In*: FINE, Ben; SAAD-FILHO, Alfredo (ed.) **The Elgar Companion to Marxist Economics**. Cheltenham-UK/Northampton, MA-USA: Edward Elgar, 2012. p. 333-340.

JINKINGS, Ivana; BACKES, Marcelo. Nota à primeira edição. *In*: MARX, Karl. **Crítica da filosofia do direito de Hegel**. 3. ed. São Paulo: Boitempo, 2005. p.7-10.

KEYNES, John Maynard. **Teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996. (Coleção Os Economistas).

KONDER, Leandro. **O que é dialética**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

LÊNIN, Vladimir Ilyich. **O Estado e a revolução**: o que ensina o marxismo sobre o Estado e o papel do proletariado na revolução. 1.ed. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

LESSA, Carlos. O plano de metas – 1957/60. *In*: **Quinze anos de política econômica**. São Paulo: Brasiliense, 1981. p. 27-91.

MASCARO, Alysson Leandro. Prefácio à terceira edição. *In*: MARX, Karl. **Crítica da filosofia do direito de Hegel**. 3. ed. São Paulo: Boitempo, 2013. p.13-16. (Coleção Marx-Engels).

MARX, Karl. **Crítica da filosofia do direito de Hegel, 1843**. 3. ed. São Paulo: Boitempo, 2013. (Coleção Marx-Engels).

MARX, Karl. **Sobre a questão judaica**. São Paulo: Boitempo, 2010. (Coleção Marx-Engels).

MARX, Karl. O 18 brumário de Luís Bonaparte. São Paulo: Boitempo, 2011. (Coleção Marx-Engels).

MARX, Karl. **O capital**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, Livro Primeiro, 1970.

MARX, Karl. Seção II: a rotação do capital. *In*: MARX, Karl. **O capital**: crítica da Economia Política: Livro II: o processo de circulação do capital. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2014. (Coleção Marx-Engels).

MARX, Karl. Seção V: o capital portador de juros. *In*: MARX, Karl. **O capital**: crítica da Economia Política: Livro III: o processo global da produção capitalista. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2017. (Coleção Marx-Engels).

MARX, Karl. Teorias da mais valia: história crítica do pensamento econômico. *In*: MARX, Karl. **O Capital**. Livro 4, v. II, cap. XVII – seções 6 a 14. São Paulo: Difel, 1983. p. 928-969.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stiner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas (1845-1846). São Paulo: Boitempo, 2007. (Coleção Marx-Engels).

MAZZUCHELLI, Frederico. Uma nova reestruturação do capitalismo mundial? **Princípios**: teoria, política e informação. n. 104. nov./dez, p.8-15, 2009.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. John Locke e o individualismo liberal. *In*: WEFFORT, Francisco C. (org.). **Os clássicos da política**: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, “O Federalista”. 13. ed. v.1. São Paulo: Ática, 2001. p.79-90.

MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg. A concepção marxista de Estado: considerações sobre antigos debates com novas perspectivas. **Economia**, Brasília, ANPEC, v. 2, n.2, p. 347-389, 2001.

MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg. Ortodoxia e heterodoxia monetárias: a questão da neutralidade da moeda. **Revista de Economia Política**, v. 24, n. 3 (95), jul./set. 2004.

O’CONNOR, James. **USA**: a crise do Estado capitalista. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OLIVEIRA, Fabricio Augusto de. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**: um guia de leitura. São Paulo: Hucitec, 2009.

OLIVEIRA, Fabricio Augusto de. A evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889-2009. **Texto para discussão**, Brasília, Ipea, n. 1469, jan. 2010. Disponível em: [https://joserobertoafonso.com.br/wp-content/uploads/2022/01/Evolucao-Tributos-1889\\_2009\\_Fabricio\\_td\\_1469.pdf](https://joserobertoafonso.com.br/wp-content/uploads/2022/01/Evolucao-Tributos-1889_2009_Fabricio_td_1469.pdf). Acesso em: 20 set. 2023.

OLIVEIRA, Fabricio Augusto de. **Uma pequena história da tributação e do federalismo fiscal no Brasil**: a necessidade de uma reforma tributária justa e solidária. São Paulo: Contracorrente, 2020.

OLIVEIRA, Francisco. O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 22, p. 8-28, out. 1988.

OLIVEIRA, Francisco de. A Economia política da social-democracia. **Revista da USP**, São Paulo-SP, v. 17, p. 136-143. 1993.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do antivalor**: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco**. 1. ed. 4. reimpr. São Paulo: Boitempo, 2013.

OSÓRIO, Jaime. O estado como questão política. *In*: OSÓRIO, Jaime. **O Estado no centro da mundialização**. São Paulo: Outras Expressões, 2014. p. 17-70.

PALLEY, Thomas. **Financialization: the economics of finance capital domination**. London: Palgrave Macmillan, 2013.

PAULO NETTO, José; BRAZ, Marcelo. **Economia política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2006.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene Farias. **Contabilidade pública: uma abordagem da Administração Financeira Pública**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens da nossa época**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. Campinas: Ed. Unicamp, 2019.

RECEITA FEDERAL. **Decreto altera alíquotas de IOF**. Publicado em 08/04/2011 00h00. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/noticias/2011/abril/decreto-altera-aliquotas-de-iof>. Acesso em: 30 set. 2023.

RECEITA FEDERAL. **Governo altera alíquotas de IPI**. Publicado em 26/12/2013 00h00. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/noticias/2013/dezembro/governo-altera-aliquotas-de-ipi>. Acesso em: 30 set. 2023.

RECEITA FEDERAL. **IPI - Imposto sobre produtos industrializados**. 10/07/2015 11h42. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/orientacao-tributaria/tributos/ipi#7--suspens-o-do-ipi-relativo--s-mp-aos-pi-e-aos-me-adquiridos-por-empresas-preponderantemente-exportadoras>. Acesso em: 30 set. 2023.

RECEITA FEDERAL. **Redução do IOF incidente sobre operações de crédito é prorrogada por mais 90 dias**. 03/10/2020 06h49. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/noticias/2020/outubro/reducao-do-iof-incidente-sobre-operacoes-de-credito-e-prorrogada-por-mais-por-mais-90-dias>. Acesso em: 30 set. 2023.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; ARANTES, Flávio. Economia política da austeridade. *In*: ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. (org.) **Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. p. 14-31.

RUBIN, Isaac Ilich. **História do pensamento econômico**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2014.

SAAD-FILHO, Alfredo. MORAIS, Lécio. **Brasil: neoliberalismo versus democracia**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SALVADOR, Evilásio. Fundo Público e o financiamento das políticas sociais no Brasil. **Serviço Social Revista**, Londrina, v. 14, n. 2, p. 4-22, jan./jun. 2012.

SALVADOR, Evilasio; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 18, n. 1, p. 15-32, jan./jun. 2014.

SALVADOR, Evilasio. Disputa do fundo público em tempos de pandemia no Brasil. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 19, n. 2, p. 1-15, jul./dez. 2020.

SANTOS, Theotonio dos. O papel do Estado num mundo em globalização. **Revista da Sociedade de Economia Política**, n. 2, 1998.

SENADO FEDERAL. **CPI da Pandemia**. Relatório Final. Aprovado pela Comissão em 26 de out. 2021a. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/72c805d3-888b-4228-8682-260175471243>. Acesso em: 05 maio de 2022.

SENADO FEDERAL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Senado Federal: Brasília, 2015.

SENADO FEDERAL. **Em 1967, FGTS substituiu a estabilidade no emprego**. 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/05/05/em-1967-fgts-substituiu-estabilidade-no-emprego>. Acesso em: 22 maio. 2023.

SENADO FEDERAL. **Emendas ao orçamento**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emendas-ao-orcamento#:~:text=Existem%20quatro%20tipos%20de%20emendas,das%20bancadas%20estaduais%20ou%20regionais>. Acesso em: 30 set. 2023. 2023a.

SENADO FEDERAL. **Lei de desoneração de folha para 17 setores da economia é publicada**. 2021b. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/01/03/lei-de-desoneracao-de-folha-para-17-setores-da-economia-e-publicada>. Acesso em: 05 out. de 2023.

SENADO FEDERAL. **PIS-PASEP**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/pis-pasep>. Acesso em: 30 set. 2023. 2023b.

SKILDELSKY, Robert. **Keynes**. São Paulo: Jorge Zahar, 1999.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Nova Cultural, 1996. (Coleção os Economistas).

SOBREIRA, Carlos Eduardo Pires, *et al.* **Gastos públicos na agricultura**. Texto para discussão, Fortaleza, Seplan, n. 19, ago. 2005. Disponível em: [https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2014/02/TD\\_19.pdf](https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2014/02/TD_19.pdf). Acesso em: 27 out. 2023.

STIGLER, George J. The economist and the State. **The American Economic Review**, v. 55, n. 1/2, p. 1-18, mar. 1965.

STUART MILL, John. **Considerações sobre o governo representativo**. n. 19. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1981. 192 p. (Coleção Pensamento Político).

STUART MILL, John. **Princípios de Economia Política**: com algumas de suas aplicações à filosofia social. v. II. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os Economistas).

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **TCU aponta ineficiência em novação de créditos do Fundo de Compensação das Variações Salariais do Sistema Financeiro Habitacional**. 03/07/2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-aponta-ineficiencia-em-novacao-de-creditos-do-fundo-de-compensacao-das-variacoes-salariais-do-sistema-financeiro-habitacional.htm>. Acesso em: 20 set. 2023.

TORO INVESTIMENTOS. **Blue Chips - o que são e quais as principais ações da Bovespa**. Disponível em: <https://blog.toroinvestimentos.com.br/blue-chips-acoes-bovespa>. Acesso em: 30 dez. 2020.

VERSANO, Ricardo. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século**: anotações e reflexões para futuras reformas. Rio de Janeiro: IPEA, 1996. 34p. Texto para discussão n. 405. Rio de Janeiro, jan., 1996. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1839/1/td\\_0405.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1839/1/td_0405.pdf). Acesso em: 28 fev. 2022.

## APÊNDICES

## APÊNDICE A – TABELAS DE CONSULTA

Tabela A3 – Evolução da receita líquida, em bilhões de reais e deflacionada pelo IPCA, dez./22

Ano	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Receita líquida	2.486	2.979	2.629	2.834	3.010	3.002	2.777	3.165	3.320	3.848	3.060	4.578
Taxa de crescimento (%)	-	19,9%	-11,8%	7,8%	6,2%	-0,3%	-7,5%	14,0%	4,9%	15,9%	-20,5%	49,6%
Var.2011-2022 (%)	84,2%											
Var.2011-2014 (%)	14,01%											
Var.2015-2018 (%)	5,16%											
Var. 2019-2022 (%)	37,89%											
Média	3.141											

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados coletados no Siga Brasil (2023).

Tabela A4 - Receita líquida da União, por categoria econômica, no período de 2011 a 2022 (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IPCA, dez./22)

Especificação	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Receitas Correntes	2.085.246	2.150.570	2.190.702	2.108.145	2.046.039	1.958.169	1.908.673	2.022.255	2.145.901	1.842.033	2.306.839	2.515.393
Receitas de Capital	372.848	798.734	394.821	666.963	894.814	991.891	821.774	1.098.654	1.136.151	1.967.558	717.255	2.035.085
<b>Subtotal das Receitas</b>	<b>2.458.094</b>	<b>2.949.304</b>	<b>2.585.523</b>	<b>2.775.108</b>	<b>2.940.853</b>	<b>2.950.061</b>	<b>2.730.447</b>	<b>3.120.909</b>	<b>3.282.052</b>	<b>3.809.591</b>	<b>3.024.095</b>	<b>4.550.478</b>
Receitas Correntes Intraorçamentárias	27.406	29.552	43.023	58.569	68.936	52.011	46.209	44.325	37.893	38.867	35.552	27.197
Receitas de Capital Intraorçamentárias	47	19					148					337
<b>Subtotal das Receitas Intraorçamentárias</b>	<b>27.453</b>	<b>29.572</b>	<b>43.023</b>	<b>58.569</b>	<b>68.936</b>	<b>52.011</b>	<b>46.357</b>	<b>44.325</b>	<b>37.893</b>	<b>38.867</b>	<b>35.552</b>	<b>27.534</b>
<b>Receita Líquida Total</b>	<b>2.485.548</b>	<b>2.978.875</b>	<b>2.628.546</b>	<b>2.833.677</b>	<b>3.009.789</b>	<b>3.002.071</b>	<b>2.776.803</b>	<b>3.165.234</b>	<b>3.319.945</b>	<b>3.848.458</b>	<b>3.059.647</b>	<b>4.578.011</b>

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados coletados no Siga Brasil (2023).

Tabela A5 – Participação das Receitas Correntes e de Capital no total da Receita líquida da União e taxas de crescimento das Receitas Correntes e de Capital, no período de 2011 a 2022

<b>Especificação</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</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>
Receitas Correntes - Participação no total da Receita (%)	83,9%	72,2%	83,3%	74,4%	68,0%	65,2%	68,7%	63,9%	64,6%	47,9%	75,4%	54,9%
Taxa de crescimento das Receitas Correntes	-	-13,9%	15,4%	-10,7%	-8,6%	-4,0%	5,4%	-7,1%	1,2%	-25,9%	57,5%	27,1%
Receitas de Capital - Participação no total da Receita (%)	15,0%	26,8%	15,0%	23,5%	29,7%	33,0%	29,6%	34,7%	34,2%	51,1%	23,4%	44,5%
Taxa de crescimento das Receitas de Capital	-	78,7%	-44,0%	56,7%	26,3%	11,1%	-10,4%	17,3%	-1,4%	49,4%	-54,1%	89,7%

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados coletados no Siga Brasil (2023).

Tabela A6 – Taxas de crescimento da Receita Tributária, Contribuições, Patrimonial e Demais Receitas Correntes, no período de 2011 a 2022

<b>Especificação</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</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>Receitas Correntes</b>												
Receita Tributária	-	-3,6%	2,2%	0,6%	0,0%	-2,5%	-4,8%	6,0%	3,7%	-9,2%	31,6%	9,5%
Contribuições	-	1,6%	2,8%	-1,4%	-3,6%	-4,2%	3,1%	2,6%	-2,6%	-7,3%	16,0%	2,4%
Receita Patrimonial	-	15,8%	-0,7%	-8,7%	-24,5%	1,9%	26,0%	8,7%	74,5%	-55,2%	76,2%	55,8%
Demais Receitas	-	31,59%	-2,42%	27,44%	8,61%	-16,30%	57,00%	61,98%	18,79%	17,25%	18,57%	9,72%

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados coletados no Siga Brasil (2023).

Tabela A7 – Classificação da receita líquida da União, por origem, e participação no total, no período de 2011 a 2022 (em R\$ milhões e valores deflacionados pelo IPCA, dez./22)

Especificação	2011		2012		2013		2014		2015		2016	
	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)
Receita Tributária	686.062	27,6%	661.485	22,2%	675.839	26%	679.704	24,0%	679.813	22,6%	662.499	22,1%
Contribuições	1.105.090	44,5%	1.123.092	37,7%	1.155.066	44%	1.138.631	40,2%	1.097.809	36,5%	1.051.780	35,0%
Receita Patrimonial	133.118	5,4%	154.165	5,2%	153.095	6%	139.819	4,9%	105.508	3,5%	107.533	3,6%
Receita Agropecuária	43	0,0%	47	0,0%	48	0%	46	0,0%	45	0,0%	31	0,0%
Receita Industrial	1.140	0,0%	1.438	0,0%	1.663	0%	988	0,0%	2.147	0,1%	1.502	0,1%
Receita de Serviços	97.193	3,9%	91.152	3,1%	89.044	3%	70.628	2,5%	71.780	2,4%	60.129	2,0%
Transferências Correntes	913	0,0%	1.606	0,1%	1.317	0%	1.314	0,0%	1.779	0,1%	1.675	0,1%
Receitas Correntes a Classificar		0,0%		0,0%		0%		0,0%	16.499	0,5%	11.282	0,4%
Outras Receitas Correntes	61.688	2,5%	117.584	3,9%	114.630	4%	77.016	2,7%	70.659	2,3%	61.738	2,1%
<b>Total - Receitas Correntes</b>	<b>2.085.246</b>		<b>2.150.570</b>	<b>72,2%</b>	<b>2.190.702</b>	<b>83%</b>	<b>2.108.145</b>	<b>74,4%</b>	<b>2.046.039</b>	<b>68,0%</b>	<b>1.958.169</b>	<b>65,2%</b>
Operações De Crédito	190.843	7,7%	332.308	11,2%	162.562	6%	463.325	16,4%	402.149	13,4%	425.093	14,2%
Alienação De Bens	3.923	0,2%	27.045	0,9%	4.112	0%	1.874	0,1%	2.396	0,1%	1.779	0,1%
Amortização De Empréstimos	58.639	2,4%	65.220	2,2%	64.627	2%	55.333	2,0%	87.876	2,9%	206.204	6,9%
Transferências de Capital	226	0,0%	418	0,0%	201	0%	254	0,0%	152	0,0%	95	0,0%
Outras Receitas de Capital	119.217	4,8%	373.742	12,5%	163.320	6%	146.178	5,2%	402.240	13,4%	358.721	11,9%
<b>Total - Receitas de Capital</b>	<b>372.848</b>		<b>798.734</b>	<b>26,8%</b>	<b>394.821</b>	<b>15%</b>	<b>666.963</b>	<b>23,5%</b>	<b>894.814</b>	<b>29,7%</b>	<b>991.891</b>	<b>33,0%</b>
Receitas Correntes – Oper. Intraorçamentárias	27.406	1,1%	29.552	1,0%	43.023	2%	58.569	2,1%	68.936	2,3%	52.011	1,7%
Receitas De Capital – Oper. Intraorçamentárias	47	0,0%	19	0,0%		0%		0,0%		0,0%		0,0%
<b>TOTAL</b>	<b>2.485.548</b>	<b>100,0%</b>	<b>2.978.875</b>	<b>100,0%</b>	<b>2.628.546</b>	<b>100%</b>	<b>2.833.677</b>	<b>100,0%</b>	<b>3.009.789</b>	<b>100,0%</b>	<b>3.002.071</b>	<b>100,0%</b>

Especificação	2017		2018		2019		2020		2021		2022	
	Valor	(%)										
Receita Tributária	630.387	22,7%	667.898	21,1%	692.826	20,9%	628.959	16,3%	827.533	27,0%	905.855	19,8%
Contribuições	1.084.210	39,0%	1.112.101	35,1%	1.083.273	32,6%	1.004.718	26,1%	1.165.924	38,1%	1.193.826	26,1%
Receita Patrimonial	135.446	4,9%	147.290	4,7%	256.988	7,7%	115.004	3,0%	202.693	6,6%	315.781	6,9%
Receita Agropecuária	26	0,0%	27	0,0%	28	0,0%	26	0,0%	33	0,0%	33	0,0%
Receita Industrial	1.194	0,0%	2.708	0,1%	2.039	0,1%	1.938	0,1%	2.417	0,1%	5.843	0,1%
Receita de Serviços	51.958	1,9%	55.944	1,8%	71.976	2,2%	44.126	1,1%	56.087	1,8%	55.360	1,2%
Transferências Correntes	1.881	0,1%	1.626	0,1%	1.596	0,0%	698	0,0%	921	0,0%	433	0,0%
Receitas Correntes a Classificar	-46.898	-1,7%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%
Outras Receitas Correntes	50.469	1,8%	34.661	1,1%	37.175	1,1%	46.563	1,2%	51.231	1,7%	38.262	0,8%
<b>Total - Receitas Correntes</b>	<b>1.908.673</b>	<b>68,7%</b>	<b>2.022.255</b>	<b>63,9%</b>	<b>2.145.901</b>	<b>64,6%</b>	<b>1.842.033</b>	<b>47,9%</b>	<b>2.306.839</b>	<b>75,4%</b>	<b>2.515.393</b>	<b>54,9%</b>
Operações de Crédito	581.322	20,9%	519.065	16,4%	760.318	22,9%	1.388.349	36,1%	446.845	14,6%	1.649.063	36,0%
Alienação de Bens	1.002	0,0%	7.511	0,2%	5.044	0,2%	2.332	0,1%	9.680	0,3%	1.020	0,0%
Amortização De Empréstimos	102.029	3,7%	217.153	6,9%	198.908	6,0%	42.973	1,1%	123.944	4,1%	144.307	3,2%
Transferências de Capital	173	0,0%	35	0,0%	28	0,0%	16	0,0%	4	0,0%	29	0,0%
Outras Receitas de Capital	137.248	4,9%	354.891	11,2%	171.852	5,2%	533.888	13,9%	136.782	4,5%	240.665	5,3%
<b>Total - Receitas de Capital</b>	<b>821.774</b>	<b>29,6%</b>	<b>1.098.654</b>	<b>34,7%</b>	<b>1.136.151</b>	<b>34,2%</b>	<b>1.967.558</b>	<b>51,1%</b>	<b>717.255</b>	<b>23,4%</b>	<b>2.035.085</b>	<b>44,5%</b>
Receitas Correntes – Oper. Intraorçamentárias	46.209	1,7%	44.325	1,4%	37.893	1,1%	38.867	1,0%	35.552	1,2%	27.197	0,6%
Receitas De Capital – Oper. Intraorçamentárias	148	0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%	337	0,0%
<b>TOTAL</b>	<b>2.776.803</b>	<b>100,0%</b>	<b>3.165.234</b>	<b>100,0%</b>	<b>3.319.945</b>	<b>100,0%</b>	<b>3.848.458</b>	<b>100,0%</b>	<b>3.059.647</b>	<b>100,0%</b>	<b>4.578.011</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados coletados no Siga Brasil (2023).

Tabela A8 – Composição da Receita Tributária no período de 2011 a 2022 (valores em R\$ milhões e deflacionados pelo IPCA, dez./22, participação no total e taxa de crescimento)

<b>Especificação</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</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>
Impostos	671.581	648.454	663.532	668.097	665.500	648.698	619.395	655.244	681.929	621.627	819.173	897.564
Taxas	14.481	13.031	12.307	11.607	14.313	13.801	10.992	12.654	10.897	7.332	8.360	8.290
<b>Total</b>	<b>686.062</b>	<b>661.485</b>	<b>675.839</b>	<b>679.704</b>	<b>679.813</b>	<b>662.499</b>	<b>630.387</b>	<b>667.898</b>	<b>692.826</b>	<b>628.959</b>	<b>827.533</b>	<b>905.855</b>
<b>Taxa de cresc.</b>												
Impostos	-	-3,4%	2,3%	0,7%	-0,4%	-2,5%	-4,5%	5,8%	4,1%	-8,8%	31,8%	9,6%
Taxas	-	-10,0%	-5,6%	-5,7%	23,3%	-3,6%	-20,4%	15,1%	-13,9%	-32,7%	14,0%	-0,8%
<b>Participação no total da Rec. Trib.</b>												
<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</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>	
Impostos	98%	98%	98%	98%	98%	98%	98%	98%	99%	99%	99%	
Taxas	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	1%	1%	1%	
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados coletados no Siga Brasil (2023).

Tabela A9 – Composição das Contribuições no período de 2011 a 2022 (valores em R\$ milhões e deflacionados pelo IPCA, dez./22, participação no total e taxa de crescimento)

<b>Especificação</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</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>
Sociais	1.073.289	1.101.096	1.136.744	1.121.120	1.076.213	1.028.982	1.062.693	1.088.776	1.063.854	983.984	1.134.531	1.170.464
Econômicas	31.801	21.996	18.322	17.511	21.596	22.801	21.517	23.325	19.419	20.735	31.394	23.363
<b>Total</b>	<b>1.105.090</b>	<b>1.123.092</b>	<b>1.155.066</b>	<b>1.138.631</b>	<b>1.097.809</b>	<b>1.051.783</b>	<b>1.084.210</b>	<b>1.112.101</b>	<b>1.083.273</b>	<b>1.004.718</b>	<b>1.165.924</b>	<b>1.193.826</b>
<b>Taxa de cresc.</b>												
Sociais	-	3%	3%	-1%	-4%	-4%	3%	2%	-2%	-8%	15%	3%
Econômicas	-	-31%	-17%	-4%	23%	6%	-6%	8%	-17%	7%	51%	-26%
<b>Participação no total das Contrib.</b>												
<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</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>	
Sociais	97%	98%	98%	98%	98%	98%	98%	98%	98%	98%	97%	98%
Econômicas	3%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	3%	2%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados coletados no Siga Brasil (2023).

Tabela A10 – Impostos diretos e indiretos da União no período de 2011 a 2022 (valores em R\$ milhões e deflacionados pelo IPCA, dez./22)

ESPECIFICAÇÃO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
TOTAL (1+2+3)	671.581	648.454	663.532	668.097	665.500	648.698	750.132	655.244	681.929	742.937	819.173	897.564
<b>1. IMPOSTOS</b>												
INDIRETOS	201.889	199.064	195.590	195.853	193.930	155.066	287.351	175.182	173.727	272.884	212.551	188.433
1.1 IPI	83.345	80.969	76.753	82.998	76.486	60.944	195.856	72.992	66.877	190.305	83.000	63.361
1.2 Importação (II)	53.895	58.959	65.718	62.116	61.981	45.233	43.961	53.569	54.627	55.668	72.155	62.499
1.3 Exportação (Iex)	84	171	258	271	156	210	107	177	123	81	195	60
1.4 IOF	64.566	58.964	52.861	50.467	55.307	48.679	47.428	48.444	52.100	26.831	57.201	62.513
<b>2. IMPOSTOS DIRETOS</b>	469.692	449.390	467.942	472.244	471.570	493.628	462.781	480.057	508.173	470.043	606.617	709.127
2.1 IRPF	41.405	42.352	42.734	42.972	42.438	44.302	44.814	46.489	51.022	51.150	65.920	61.963
2.2 IRPJ	194.999	175.353	189.159	182.941	165.945	193.033	159.950	163.533	166.768	153.977	249.525	302.847
2.3 IRRF	232.181	230.526	234.696	244.819	261.431	254.567	256.204	268.086	288.218	262.690	288.514	341.387
Trabalho	119.171	122.716	121.278	125.952	120.803	120.048	125.467	136.836	150.291	141.379	156.289	163.984
Capital	71.211	63.336	66.048	69.933	85.556	85.598	80.624	70.567	72.587	58.835	64.708	102.666
Remessa ao Exterior	28.093	28.917	33.320	33.373	39.309	35.869	36.971	46.527	49.877	48.194	51.696	58.706
Outros rendimentos	13.706	15.557	14.051	15.561	15.762	13.051	13.143	14.156	15.464	14.282	15.821	16.032
2.4 ITR	1.107	1.159	1.353	1.512	1.756	1.726	1.813	1.950	2.165	2.227	2.659	2.931
<b>3. OUTROS IMPOSTOS</b>						4		4	28	10	5	5

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados coletados no Siga Brasil (2023).

Tabela A11 – Participação dos impostos diretos e indiretos no total de Impostos da União, no período de 2011 a 2022

ESPECIFICAÇÃO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
TOTAL (1+2+3)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
<b>1. IMPOSTOS</b>												
INDIRETOS	30,1%	30,7%	29,5%	29,3%	29,1%	23,9%	38,3%	26,7%	25,5%	36,7%	25,9%	21,0%
1.1 IPI	12,4%	12,5%	11,6%	12,4%	11,5%	9,4%	26,1%	11,1%	9,8%	25,6%	10,1%	7,1%
1.2 Importação (II)	8,0%	9,1%	9,9%	9,3%	9,3%	7,0%	5,9%	8,2%	8,0%	7,5%	8,8%	7,0%
1.3 Exportação (Iex)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
1.4 IOF	9,6%	9,1%	8,0%	7,6%	8,3%	7,5%	6,3%	7,4%	7,6%	3,6%	7,0%	7,0%
<b>2. IMPOSTOS DIRETOS</b>	69,9%	69,3%	70,5%	70,7%	70,9%	76,1%	61,7%	73,3%	74,5%	63,3%	74,1%	79,0%
2.1 IRPF	6,2%	6,5%	6,4%	6,4%	6,4%	6,8%	6,0%	7,1%	7,5%	6,9%	8,0%	6,9%
2.2 IRPJ	29,0%	27,0%	28,5%	27,4%	24,9%	29,8%	21,3%	25,0%	24,5%	20,7%	30,5%	33,7%
2.3 IRRF	34,6%	35,6%	35,4%	36,6%	39,3%	39,2%	34,2%	40,9%	42,3%	35,4%	35,2%	38,0%
Trabalho	17,7%	18,9%	18,3%	18,9%	18,2%	18,5%	16,7%	20,9%	22,0%	19,0%	19,1%	18,3%
Capital	10,6%	9,8%	10,0%	10,5%	12,9%	13,2%	10,7%	10,8%	10,6%	7,9%	7,9%	11,4%
Remessa ao Exterior	4,2%	4,5%	5,0%	5,0%	5,9%	5,5%	4,9%	7,1%	7,3%	6,5%	6,3%	6,5%
Outros rendimentos	2,0%	2,4%	2,1%	2,3%	2,4%	2,0%	1,8%	2,2%	2,3%	1,9%	1,9%	1,8%
2.4 ITR	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
<b>3. OUTROS IMPOSTOS</b>	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados coletados no Siga Brasil (2023).

Tabela A12 - Taxa de crescimento dos Impostos da União no período de 2011 a 2022

ESPECIFICAÇÃO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>IMPOSTOS</b>												
INDIRETOS	-	-1,4%	-1,7%	0,1%	-1,0%	-20,0%	85,3%	-39,0%	-0,8%	57,1%	-22,1%	-11,3%
IPI	-	-2,9%	-5,2%	8,1%	-7,8%	-20,3%	221,4%	-62,7%	-8,4%	184,6%	-56,4%	-23,7%
Importação (II)	-	9,4%	11,5%	-5,5%	-0,2%	-27,0%	-2,8%	21,9%	2,0%	1,9%	29,6%	-13,4%
Exportação (Iex)	-	103,8%	50,5%	5,2%	-42,7%	34,9%	-49,2%	65,8%	-30,1%	-34,7%	141,7%	-69,3%
IOF	-	-8,7%	-10,4%	-4,5%	9,6%	-12,0%	-2,6%	2,1%	7,5%	-48,5%	113,2%	9,3%
<b>IMPOSTOS DIRETOS</b>	-	-4,3%	4,1%	0,9%	-0,1%	4,7%	-6,2%	3,7%	5,9%	-7,5%	29,1%	16,9%
IRPF	-	2,3%	0,9%	0,6%	-1,2%	4,4%	1,2%	3,7%	9,8%	0,3%	28,9%	-6,0%
IRPJ	-	-10,1%	7,9%	-3,3%	-9,3%	16,3%	-17,1%	2,2%	2,0%	-7,7%	62,1%	21,4%
IRRF	-	-0,7%	1,8%	4,3%	6,8%	-2,6%	0,6%	4,6%	7,5%	-8,9%	9,8%	18,3%
Trabalho	-	3,0%	-1,2%	3,9%	-4,1%	-0,6%	4,5%	9,1%	9,8%	-5,9%	10,5%	4,9%
Capital	-	-11,1%	4,3%	5,9%	22,3%	0,0%	-5,8%	-12,5%	2,9%	-18,9%	10,0%	58,7%
Remessa ao Exterior	-	2,9%	15,2%	0,2%	17,8%	-8,8%	3,1%	25,8%	7,2%	-3,4%	7,3%	13,6%
Outros rendimentos	-	13,5%	-9,7%	10,7%	1,3%	-17,2%	0,7%	7,7%	9,2%	-7,6%	10,8%	1,3%
ITR	-	4,8%	16,7%	11,8%	16,1%	-1,7%	5,0%	7,6%	11,0%	2,8%	19,4%	10,2%

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados coletados no Siga Brasil (2023).

Tabela A13 – Contribuições Sociais da União entre 2011 e 2022 (valores em R\$ milhões e deflacionados pelo IPCA, dez./22)

<b>Contribuições</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</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>Total</b>	<b>545.487</b>	<b>590.425</b>	<b>642.689</b>	<b>670.990</b>	<b>688.387</b>	<b>729.915</b>	<b>799.733</b>	<b>844.484</b>	<b>853.404</b>	<b>825.602</b>	<b>1.001.374</b>	<b>1.128.487</b>
<b>Contribuições Sociais</b>	1.073.289	1.101.096	1.136.744	1.121.120	1.076.213	1.028.982	1.062.693	1.088.776	1.063.854	983.984	1.134.531	1.170.464
PIS/PASEP	83.372	88.170	89.367	86.767	83.632	77.660	84.814	87.080	82.193	76.173	88.592	84.641
CSLL	115.403	105.776	107.431	105.019	93.606	98.192	102.561	103.441	104.111	96.528	133.350	167.674
COFINS	320.427	332.169	347.092	328.447	317.906	294.934	319.623	331.156	302.990	270.120	319.701	292.772
CPMF	-7	-498	-481			3	80	-5	-38	1	-24	25
FGTS	5.506	5.286	6.523	6.851	7.644	8.104	7.061	6.624	6.724	44	37	92
Salário-Educação	26.570	28.104	29.763	31.012	30.362	28.127	27.266	29.034	28.059	25.873	27.969	28.872
Sistema S												
Custeio de pensões e assistência médica (militares)	4.142	3.846	3.938	4.022	4.268	4.256	4.564	4.829	4.887	8.573	10.364	11.953
Contribuições rurais	2.161	2.288	2.435	8.546	8.592	2.366	2.303	2.466	2.382	2.194	2.347	2.425
Outras (cota parte contr. sindical, aeroviário, desen. ensino profissional marítimo, fundos de desenvolvimento regional)	1.345	1.353	1.465	1.609	1.554	1.557	1.424	741	510	489	462	532
Renda de loterias e prognósticos	6.916	7.159	7.288	8.092	8.647	6.130	6.201	6.007	3.557	3.535	3.592	4.067
Outras contribuições sociais			1	2	1	263	354	448			165	97
Contribuições previdenciárias (1+2+3)	<b>507.453</b>	<b>527.442</b>	<b>541.922</b>	<b>540.752</b>	<b>520.000</b>	<b>507.389</b>	<b>506.444</b>	<b>516.954</b>	<b>528.479</b>	<b>500.455</b>	<b>547.975</b>	<b>577.314</b>
Servidor público-RPPS (1)	18.823	18.048	18.276	18.522	19.017	17.930	17.699	18.150	17.678	21.172	20.894	18.284
Patronal - RPPS (2)	93	25					972					
RGPS (3)	488.537	509.369	523.646	522.230	500.983	489.460	487.772	498.804	510.800	479.283	527.080	559.030

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados coletados no Siga Brasil (2023).

Tabela A14 – Participação Contribuições Sociais no total das Contribuições, no período de 2011 a 2022

<b>Contribuições sociais</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</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>
PIS/PASEP	7,5%	7,9%	7,7%	7,6%	7,6%	7,4%	7,8%	7,8%	7,6%	7,6%	7,6%	7,1%
CSLL	10,4%	9,4%	9,3%	9,2%	8,5%	9,3%	9,5%	9,3%	9,6%	9,6%	11,4%	14,0%
COFINS	29,0%	29,6%	30,0%	28,8%	29,0%	28,0%	29,5%	29,8%	28,0%	26,9%	27,4%	24,5%
CPMF	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
FGTS	0,5%	0,5%	0,6%	0,6%	0,7%	0,8%	0,7%	0,6%	0,6%	0,0%	0,0%	0,0%
Salário-Educação	2,4%	2,5%	2,6%	2,7%	2,8%	2,7%	2,5%	2,6%	2,6%	2,6%	2,4%	2,4%
Sistema S	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Custeio de pensões e assistência médica (militares)	0,4%	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,5%	0,9%	0,9%	1,0%
Contribuições rurais	0,2%	0,2%	0,2%	0,8%	0,8%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Outras (cota parte contr. sindical, aeroaviário, desen. ensino profissional marítimo, fundos de desenv. regional)	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Renda de loterias e prognósticos	0,6%	0,6%	0,6%	0,7%	0,8%	0,6%	0,6%	0,5%	0,3%	0,4%	0,3%	0,3%
Outras contribuições sociais	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Contribuições previdenciárias (1+2+3)	45,9%	47,0%	46,9%	47,5%	47,4%	48,2%	46,7%	46,5%	48,8%	49,8%	47,0%	48,4%
Servidor público-RPPS (1)	1,7%	1,6%	1,6%	1,6%	1,7%	1,7%	1,6%	1,6%	1,6%	2,1%	1,8%	1,5%
Patronal - RPPS (2)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
RGPS (3)	44,2%	45,4%	45,3%	45,9%	45,6%	46,5%	45,0%	44,9%	47,2%	47,7%	45,2%	46,8%

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados coletados no Siga Brasil (2023).

Tabela A15 - Taxa de crescimento das principais Contribuições Sociais da União no período de 2011 a 2022

Contribuições Sociais	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
PIS/PASEP	-	5,8%	1,4%	-2,9%	-3,6%	-7,1%	9,2%	2,7%	-5,6%	-7,3%	16,3%	-4,5%
CSLL	-	-8,3%	1,6%	-2,2%	-10,9%	4,9%	4,4%	0,9%	0,6%	-7,3%	38,1%	25,7%
COFINS	-	3,7%	4,5%	-5,4%	-3,2%	-7,2%	8,4%	3,6%	-8,5%	-10,8%	18,4%	-8,4%
FGTS	-	-4,0%	23,4%	5,0%	11,6%	6,0%	-12,9%	-6,2%	1,5%	-99,4%	-15,4%	150,5%
Salário-Educação	-	5,8%	5,9%	4,2%	-2,1%	-7,4%	-3,1%	6,5%	-3,4%	-7,8%	8,1%	3,2%
Custeio de pensões e assistência médica (militares)	-	-7,1%	2,4%	2,1%	6,1%	-0,3%	7,2%	5,8%	1,2%	75,4%	20,9%	15,3%
Contribuições rurais	-	5,8%	6,4%	250,9%	0,5%	-72,5%	-2,7%	7,1%	-3,4%	-7,9%	7,0%	3,3%
Contribuições previdenciárias - total	-	3,9%	2,7%	-0,2%	-3,8%	-2,4%	-0,2%	2,1%	2,2%	-5,3%	9,5%	5,4%
Servidor público-RPPS	-	-4,1%	1,3%	1,3%	2,7%	-5,7%	-1,3%	2,5%	-2,6%	19,8%	-1,3%	-12,5%
RGPS	-	4,3%	2,8%	-0,3%	-4,1%	-2,3%	-0,3%	2,3%	2,4%	-6,2%	10,0%	6,1%

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados coletados no Siga Brasil (2023).

Tabela A16 - Evolução da despesa orçamentária realizada, em bilhões de reais e deflacionada pelo IPCA, dez./22

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Total das Despesas Pagas	2.218	2.688	2.379	2.632	2.704	2.764	2.734	2.859	2.836	3.422	2.866	4.295
Varição das Despesas (2011-2022)	93,6%											
Média	2.866											
Taxa de crescimento das despesas	-	21,2%	-11,5%	10,6%	2,8%	2,2%	-1,1%	4,6%	-0,8%	20,7%	-16,2%	49,8%
Total das Receitas	2.486	2.979	2.629	2.834	3.010	3.002	2.777	3.165	3.320	3.848	3.060	4.578
Receita- Despesas												
Despesas/Receitas (%)	89,2%	90,2%	90,5%	92,9%	89,8%	92,1%	98,5%	90,3%	85,4%	88,9%	93,7%	93,8%

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados coletados no Siga Brasil (2023).

Tabela A17 - Evolução da despesa corrente e de capital entre 2011 e 2022, em bilhões de reais e deflacionada pelo IPCA, dez./22

<b>Categoria Econômica</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</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>
Despesas Correntes	1.920	1.962	2.047	2.172	2.303	2.250	2.195	2.308	2.381	2.872	2.413	2.478
Despesas de Capital	297	726	332	460	402	514	539	551	455	550	453	1.817
<b>Total</b>	<b>2.218</b>	<b>2.688</b>	<b>2.379</b>	<b>2.632</b>	<b>2.704</b>	<b>2.764</b>	<b>2.734</b>	<b>2.859</b>	<b>2.836</b>	<b>3.422</b>	<b>2.866</b>	<b>4.295</b>

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados coletados no Siga Brasil (2023).

Tabela A18 – Taxa de crescimento das despesas corrente e de capital, entre 2011 e 2022

<b>Categoria Econômica</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</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>
Despesas Correntes	-	2,2%	4,3%	6,1%	6,0%	-2,3%	-2,5%	5,1%	3,2%	20,6%	-16,0%	2,7%
Despesas de Capital	-	144,0%	-54,3%	38,6%	-12,7%	28,0%	4,9%	2,2%	-17,3%	20,8%	-17,7%	301,2%

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados coletados no Siga Brasil (2023).

Tabela A19 – Participação das despesas corrente e de capital no total da despesa, entre 2011 e 2022

<b>Categoria Econômica</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</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>
Despesas Correntes	86,6%	73,0%	86,1%	82,5%	85,1%	81,4%	80,3%	80,7%	83,9%	83,9%	84,2%	57,7%
Despesas de Capital	13,4%	27,0%	13,9%	17,5%	14,9%	18,6%	19,7%	19,3%	16,1%	16,1%	15,8%	42,3%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>											

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados coletados no Siga Brasil (2023).

Tabela A20 - Taxa de crescimento das despesas, por natureza, entre 2011 e 2022

<b>GND</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</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>
Amortização	-	207,9%	-65,2%	53,1%	-10,3%	34,8%	9,6%	3,3%	-20,9%	8,3%	-6,3%	386,2%
Inversões Financeiras	-	15,6%	17,7%	15,6%	-7,5%	2,8%	-13,2%	-3,9%	2,7%	71,8%	-46,4%	-11,1%
Investimentos	-	21,5%	-25,8%	6,3%	-52,5%	57,7%	3,0%	2,8%	-19,0%	22,7%	-22,9%	5,5%
Juros e encargos da dívida	-	-3,9%	-0,1%	13,5%	14,9%	-11,1%	-6,7%	33,6%	-1,6%	16,6%	-29,3%	-12,3%
Outras despesas correntes	-	5,0%	5,9%	5,9%	5,6%	-0,4%	-3,1%	2,4%	4,8%	26,9%	-16,0%	7,5%
Pessoal e encargos sociais	-	-2,5%	2,1%	1,9%	1,1%	-2,2%	3,5%	-3,8%	1,1%	-1,0%	-1,9%	-7,2%
<b>Total do Orçamento</b>	<b>-</b>	<b>21,2%</b>	<b>-11,5%</b>	<b>10,6%</b>	<b>2,8%</b>	<b>2,2%</b>	<b>-1,1%</b>	<b>4,6%</b>	<b>-0,8%</b>	<b>20,7%</b>	<b>-16,2%</b>	<b>49,8%</b>

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados coletados no Siga Brasil (2023).

Tabela A21 - Participação dos grupos de despesa no total entre 2011 e 2022

Participação no total	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Amortização	8,9%	22,6%	8,9%	12,3%	10,7%	14,1%	15,7%	15,5%	12,3%	11,1%	12,4%	40,2%
Inversões Financeiras	3,0%	2,8%	3,8%	3,9%	3,6%	3,6%	3,1%	2,9%	3,0%	4,3%	2,7%	1,6%
Investimentos	1,5%	1,5%	1,3%	1,2%	0,6%	0,9%	0,9%	0,9%	0,7%	0,7%	0,7%	0,5%
Juros e encargos da dívida	12,0%	9,5%	10,7%	11,0%	12,3%	10,7%	10,1%	12,9%	12,8%	12,3%	10,4%	6,1%
Outras despesas correntes	56,7%	49,1%	58,8%	56,2%	57,8%	56,3%	55,2%	54,0%	57,1%	60,0%	60,2%	43,2%
Pessoal e encargos sociais	17,9%	14,4%	16,6%	15,3%	15,0%	14,4%	15,0%	13,8%	14,1%	11,6%	13,6%	8,4%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados coletados no Siga Brasil (2023).

Tabela A22 – Subsídios da União no período de 2011 a 2022 (em R\$ bilhões, participação no total - % e taxa de crescimento, valores deflacionados pelo IPCA, dez./22)

Descrição	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Benefícios Financeiros – R\$ (1)</b>	40,9	38,9	37,7	41,2	124,6	53,6	34,0	38,2	27,8	20,9	26,2	29,9
<b>Participação (%)</b>	9,9%	8,6%	7,0%	7,6%	19,6%	9,7%	6,7%	8,7%	6,0%	4,9%	5,3%	4,9%
<b>Taxa de crescimento (%)</b>	-	-4,9%	-3,0%	9,4%	202,3%	-57,0%	-36,7%	12,4%	-27,1%	-24,7%	24,9%	14,1%
<b>Benefícios Creditícios – R\$ (2)</b>	64,7	68,2	101,4	63,5	81,4	113,2	80,5	-9,4	21,1	10,7	35,5	97,6
<b>Participação (%)</b>	15,6%	15,1%	18,8%	11,7%	12,8%	20,5%	15,9%	-2,2%	4,6%	2,5%	7,2%	15,9%
<b>Taxa de crescimento (%)</b>	-	5,4%	48,7%	-37,4%	28,3%	39,1%	-28,9%	-111,7%	-323,2%	-49,1%	230,7%	174,8%
<b>Benefícios Tributários – R\$ (3)</b>	308,8	345,7	401,3	436,5	430,6	386,8	390,4	409,8	411,8	399,9	433,5	487,7
<b>Participação (%)</b>	74,5%	76,3%	74,3%	80,7%	67,6%	69,9%	77,3%	93,4%	89,4%	92,7%	87,5%	79,3%
<b>Taxa de crescimento (%)</b>		10,7%	13,9%	8,1%	-1,4%	-11,3%	0,9%	4,8%	0,5%	-3,0%	7,8%	11,1%
<b>Total (1+2+3)</b>	<b>414,4</b>	<b>452,8</b>	<b>540,5</b>	<b>541,2</b>	<b>636,6</b>	<b>553,6</b>	<b>504,8</b>	<b>438,6</b>	<b>460,6</b>	<b>431,5</b>	<b>495,1</b>	<b>615,2</b>
<b>Taxa de crescimento (%)</b>	-	8,5%	16,2%	0,1%	15,0%	-15,0%	-9,7%	-15,1%	4,8%	-6,7%	12,8%	19,5%

Fonte: Elaboração própria, a partir do Anexo Estatístico do OSU (2023).

Tabela A23 - Subsídios tributários da União entre 2011 e 2022 (em R\$ milhões, valores deflacionados pelo IPCA, dez./22)

	II	IRPF	IRPJ	IRRF	IPI- Interno	IPI- Vinculado à Importação	IOF	ITR	Contribuição Social para o PIS-PASEP	CSLL	COFINS	CIDE	AFRMM	CONDECINE	Contribuição para a Previdência Social
<b>2011</b>	5428	50919	57397	9304	34297	4470	5462	58	13811	13548	70722	-	2005	-	41406
<b>2012</b>	5528	53036	61198	8933	34152	5098	3925	57	16002	15571	81700	-	2187	-	58328
<b>2013</b>	6265	56255	64398	9948	37570	5691	3820	58	19535	16259	98430		2654	-	80460
<b>2014</b>	5964	59516	66816	12137	41248	5554	4616	58	20381	16726	102551	1	2577	-	98348
<b>2015</b>	5540	63683	62651	13632	35396	5236	4435	59	19716	14464	99492	1	2501	-	103767
<b>2016</b>	3470	64943	63690	13455	32462	3175	3385	58	17243	13932	87955	1	1523	-	81487
<b>2017</b>	3338	68000	64286	14271	30863	3509	3502	57	17324	13282	88639	1	1201	-	82087
<b>2018</b>	4157	68755	66588	12505	37645	4258	4519	57	18346	16727	94344	4	1364	26	80547
<b>2019</b>	5311	70955	60544	10218	40509	4646	5407	57	21016	16696	103037	3	1448	35	71872
<b>2020</b>	6753	69030	69661	7802	28807	5063	7397	57	19135	19408	94686	1	950	9	71106
<b>2021</b>	8387	69577	78189	9465	29763	7040	9125	59	21572	21789	104200	1	2646	19	71630
<b>2022</b>	7192	75359	80873	19111	31241	5204	9323	58	27588	22215	131814	1	2704	17	75045

Fonte: Elaboração própria, a partir do Anexo Estatístico do OSU (2023).

Tabela A24 - Taxa de crescimento dos principais subsídios tributários da União entre 2011 e 2022

Ano	IRPF	I - IRPJ	-IPI-Interno	COFINS	Contribuição para a Previdência Social
2011					
2012	4,2%	6,6%	-0,4%	15,5%	40,9%
2013	6,1%	5,2%	10,0%	20,5%	37,9%
2014	5,8%	3,8%	9,8%	4,2%	22,2%
2015	7,0%	-6,2%	-14,2%	-3,0%	5,5%
2016	2,0%	1,7%	-8,3%	-11,6%	-21,5%
2017	4,7%	0,9%	-4,9%	0,8%	0,7%
2018	1,1%	3,6%	22,0%	6,4%	-1,9%
2019	3,2%	-9,1%	7,6%	9,2%	-10,8%
2020	-2,7%	15,1%	-28,9%	-8,1%	-1,1%
2021	0,8%	12,2%	3,3%	10,0%	0,7%
2022	8,3%	3,4%	5,0%	26,5%	4,8%

Fonte: Elaboração própria, a partir do Anexo Estatístico do OSU (2022).

Tabela A25 – Comparativo da Receita Tributária e Contribuições com Subsídios Tributários

Especificação	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Receita Tributária (1)	686.062	661.485	675.839	679.704	679.813	662.499	630.387	667.898	692.826	628.959	827.533	905.855
Contribuições (2)	1.105.090	1.123.092	1.155.066	1.138.631	1.097.809	1.051.780	1.084.210	1.112.101	1.083.273	1.004.718	1.165.924	1.193.826
Total (1+2)	1.791.152	1.784.577	1.830.905	1.818.335	1.777.622	1.714.279	1.714.597	1.779.999	1.776.099	1.633.677	1.993.457	2.099.681
Subsídios Tributários	308.827	345.715	401.343	436.493	430.574	386.779	390.360	409.843	411.754	399.865	433.461	487.746
% da Receita Tributária + Contribuições	17%	19%	22%	24%	24%	23%	23%	23%	23%	24%	22%	23%
% Receita Tributária	45%	52%	59%	64%	63%	58%	62%	61%	59%	64%	52%	54%

Fonte: Elaboração própria, a partir do OGU e Anexo Estatístico do OSU (2023).

Tabela A26 — Principais subsídios creditícios da União entre 2011 e 2022 (em R\$ mil, valores deflacionados pelo IPCA, dez./22)

Discriminação	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
<b>Benefícios Creditícios</b>	<b>64.705.225</b>	<b>68.226.172</b>	<b>101.447.472</b>	<b>63.459.518</b>	<b>81.409.630</b>	<b>113.219.458</b>	<b>80.501.143</b>	<b>(9.440.380)</b>	<b>21.067.939</b>	<b>10.731.593</b>	<b>35.493.592</b>	<b>97.553.386</b>	<b>728.374.747</b>
Fundos - FNE, FNO e FCO	15.531.103	15.090.674	14.811.048	16.845.675	20.067.599	21.615.169	18.162.032	14.321.069	14.308.829	11.674.403	9.734.446	20.266.571	192.428.619
FIES	32.599	989.249	1.061.617	3.121.696	10.613.460	16.476.235	10.280.791	6.285.828	3.026.893	3.845.043	17.457.758	43.780.122	116.971.291
Empréstimos da União ao BNDES	21.349.217	23.479.151	19.103.571	36.097.894	30.250.975	41.998.947	21.232.762	6.622.708	2.795.334	1.830.162	2.323.458	3.715.272	210.799.452
FNDCT (Financiamento)	662.379	692.977	1.793.049	(7.012.348)	2.532.847	544.532	6.687.475	28.166	(4.739.326)	694.049	(343.361)	1.156.925	2.697.364
FDA (Financiamento)	182.789	134.986	619.721	(275.314)	595.759	(289.035)	869.582	(301.780)	733.872	580.554	147.166	345.909	3.344.208
FDNE (Financiamento)	1.064.988	610.697	2.963.118	1.066.837	938.830	966.893	638.233	262.064	165.218	384.978	703.721	1.668.700	11.434.278
Programa Emergencial de Suporte a Empregos - PESE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	423.981	199.183	264.624	887.788
PROER	(599.548)	4.237.140	31.224.124	1.016.590	1.260.138	1.663.007	1.422.217	116.899	(268.474)	(856.398)	(645.287)	173.833	38.744.239
Fundo da Marinha Mercante - FMM	3.278.484	(478.116)	6.415.206	3.455.396	3.600.231	4.095.771	(3.876.625)	(2.579.247)	1.694.459	(1.013.219)	9.764.647	10.544.248	34.901.235
Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT	18.997.924	20.157.560	22.487.393	8.007.471	8.655.976	22.869.817	20.408.105	(35.149.453)	4.242.534	(7.174.513)	(4.660.188)	12.657.648	91.500.274

Fonte: Elaboração própria, a partir do Anexo Estatístico do OSU (2023).

Tabela A27 – Taxa de crescimento dos principais subsídios creditícios da União entre 2011 e 2022

Discriminação	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Benefícios Creditícios		5,4%	48,7%	-37,4%	28,3%	39,1%	-28,9%	-	-323,2%	-49,1%	230,7%	174,8%
								111,7%				
Fundos Constitucionais de Financiamento - FNE, FNO e FCO		-2,8%	-1,9%	13,7%	19,1%	7,7%	-16,0%	-21,1%	-0,1%	-18,4%	-16,6%	108,2%
Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES		2934,6%	7,3%	194,1%	240,0%	55,2%	-37,6%	-38,9%	-51,8%	27,0%	354,0%	150,8%
Empréstimos da União ao BNDES		10,0%	-18,6%	89,0%	-16,2%	38,8%	-49,4%	-68,8%	-57,8%	-34,5%	27,0%	59,9%
FNDCT (Financiamento)		4,6%	158,7%	-491,1%	-136,1%	-78,5%	1128,1%	-99,6%	-	-114,6%	-149,5%	-
									16926,4%			436,9%
FDA (Financiamento)		-26,2%	359,1%	-144,4%	-316,4%	-	-400,9%	-	-343,2%	-20,9%	-74,7%	135,0%
						148,5%		134,7%				
FDNE (Financiamento)		-42,7%	385,2%	-64,0%	-12,0%	3,0%	-34,0%	-58,9%	-37,0%	133,0%	82,8%	137,1%
Programa Emergencial de Suporte a Empregos - PESE											-53,0%	32,9%
Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Sistema Financeiro Nacional - PROER		-806,7%	636,9%	-96,7%	24,0%	32,0%	-14,5%	-91,8%	-329,7%	219,0%	-24,7%	-
												126,9%
Fundo da Marinha Mercante - FMM		-114,6%	-	-46,1%	4,2%	13,8%	-194,6%	-33,5%	-165,7%	-159,8%	-1063,7%	8,0%
			1441,8%									
Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT		6,1%	11,6%	-64,4%	8,1%	164,2%	-10,8%	-	-112,1%	-269,1%	-35,0%	-
								272,2%				371,6%

Fonte: Elaboração própria, a partir do Anexo Estatístico do OSU (2023).

Tabela A28 – Principais subsídios financeiros da União (em R\$ mil, valores deflacionados pelo IPCA, dez./22)

	Subvenção a Consumidores de Energia Elétrica da Subclasse Baixa Renda	Fundo de Compensação das Variações Salariais - FCVS	Minha Casa Minha Vida - MCMV	PRONAF (Equalização)	Programa de Sustentação do Investimento - PSI	Subvenção Econômica ao Prêmio do Seguro Rural - PSR	Operações de Investimento Rural e Agroindustrial	Custeio Agropecuário	PROEX (Equalização)	Programa Especial de Saneamento de Ativos - PESA (Explícito)	FDNE (Equalização)	Garantia e Sustentação de Preços da Agricultura Familiar	Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência - Viver sem Limite - PCD	FNDCT (Equalização e Subvenções)
2011	2.563.999	11.196.328	15.623.055	4.456.555	869.054	513.463	47.801	1.858.464	820.376	897.230	-	-	-	851.072
2012	3.038.119	1.275.248	21.403.178	4.499.084	1.429.790	605.211	124.660	2.504.435	1.119.159	307.386	-	-	25	838.479
2013	3.592.760	24.065	25.497.798	3.082.186	219.010	739.161	596.910	226.721	927.694	539.817	-	-	870	758.795
2014	3.864.831	-	29.578.899	774.747	187.927	696.731	120.153	1.086.974	1.391.334	551.671	-	4.563	1.416	611.541
2015	3.415.784	5.871.903	33.025.944	16.148.776	48.295.072	892.710	3.985.929	8.256.644	1.175.591	479.785	25.951	7.810	7.952	613.829
2016	3.267.951	5.137.536	11.477.677	7.737.212	14.720.442	1.127.606	4.278.217	2.622.610	892.384	897.353	87.578	8.351	8.150	699.961
2017	3.197.247	797.622	4.904.900	5.543.881	10.721.514	704.835	2.949.425	2.764.436	787.160	265.259	56.355	6.603	8.542	531.225
2018	3.192.866	2.108.195	6.017.562	3.801.245	6.597.019	497.639	2.078.273	1.503.576	1.152.063	1.197.882	51.918	12.583	8.736	470.602
2019	3.160.324	2.008.134	5.892.850	3.386.611	4.140.176	558.849	1.995.115	1.452.297	338.076	850.490	45.228	26.372	9.060	473.082
2020	5.104.425	3.192.507	3.100.656	2.768.156	2.006.547	1.072.133	1.016.824	800.110	375.800	191.001	38.515	30.424	9.578	573.394
2021	4.233.927	8.945.758	1.630.066	3.144.982	972.683	1.375.302	2.723.673	955.741	670.780	464.362	32.677	27.994	10.196	412.275
2022	4.931.125	8.672.033	783.707	5.549.921	706.384	1.173.282	4.517.882	2.195.290	368.922	281.547	24.478	24.500	9.492	369.757
<b>Total</b>	<b>43.563.357</b>	<b>49.229.329</b>	<b>158.936.291</b>	<b>60.893.358</b>	<b>90.865.618</b>	<b>9.956.923</b>	<b>24.434.862</b>	<b>26.227.299</b>	<b>10.019.340</b>	<b>6.923.781</b>	<b>362.700</b>	<b>149.200</b>	<b>74.018</b>	<b>7.204.013</b>

Fonte: Elaboração própria, a partir do Anexo Estatístico do OSU (2023).

Tabela A29 – Taxa de crescimento dos principais subsídios financeiros da União entre 2011 e 2022

Ano	Subvenção a Consumidores de Energia Elétrica da Subclasse Baixa Renda	Fundo de Compensação das Variações Salariais - FCVS	Minha Minha Vida MCMV	Casa Vida - PRONAF (Equalização)	Programa de Sustentação do Investimento - PSI	Subvenção Econômica ao Prêmio do Seguro Rural - PSR	Operações de Investimento Rural e Agroindustrial	Custeio Agropecuário	PROEX (Equalização)	Programa Especial de Saneamento de Ativos - PESA (Explícito)
<b>2011</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>2012</b>	18,5%	-88,6%	37,0%	1,0%	64,5%	17,9%	160,8%	34,8%	36,4%	-65,7%
<b>2013</b>	18,3%	-98,1%	19,1%	-31,5%	-84,7%	22,1%	378,8%	-90,9%	-17,1%	75,6%
<b>2014</b>	7,6%	-	16,0%	-74,9%	-14,2%	-5,7%	-79,9%	379,4%	50,0%	2,2%
<b>2015</b>	-11,6%	-	11,7%	1984,4%	25598,8%	28,1%	3217,4%	659,6%	-15,5%	-13,0%
<b>2016</b>	-4,3%	-12,5%	-65,2%	-52,1%	-69,5%	26,3%	7,3%	-68,2%	-24,1%	87,0%
<b>2017</b>	-2,2%	-84,5%	-57,3%	-28,3%	-27,2%	-37,5%	-31,1%	5,4%	-11,8%	-70,4%
<b>2018</b>	-0,1%	164,3%	22,7%	-31,4%	-38,5%	-29,4%	-29,5%	-45,6%	46,4%	351,6%
<b>2019</b>	-1,0%	-4,7%	-2,1%	-10,9%	-37,2%	12,3%	-4,0%	-3,4%	-70,7%	-29,0%
<b>2020</b>	61,5%	59,0%	-47,4%	-18,3%	-51,5%	91,8%	-49,0%	-44,9%	11,2%	-77,5%
<b>2021</b>	-17,1%	180,2%	-47,4%	13,6%	-51,5%	28,3%	167,9%	19,5%	78,5%	143,1%
<b>2022</b>	16,5%	-3,1%	-51,9%	76,5%	-27,4%	-14,7%	65,9%	129,7%	-45,0%	-39,4%

Fonte: Elaboração própria, a partir do Anexo Estatístico do OSU (2023).