



Graduação Pós-Graduação
 Artigo completo Relato de prática Resumo expandido

GASTOS TRIBUTÁRIOS NO BRASIL: economia política, paradoxo fiscal e o papel do controle externo

Odete Luísa Ribeiro Sales De Campos
Universidade Federal de Sergipe
eduardodete@gmail.com

Maria Conceição Melo Silva Luft
Universidade Federal de Sergipe
ceicamelo.ufs@gmail.com

Rômulo Lima Silva de Gois
Universidade Federal de Sergipe
rromulogois@gmail.com

RESUMO

Este artigo analisa a evolução e as implicações dos gastos tributários no Brasil, contextualizando-os no debate entre teoria econômica e gestão fiscal. Observa-se um crescimento significativo das desonerações fiscais e um redirecionamento do gasto público a partir de 2012, em detrimento do investimento direto. Três hipóteses principais são mobilizadas para explicar esse fenômeno: o predomínio do discurso econômico hegemônico, as relações de poder que influenciam a formulação das políticas públicas e a imposição de regras orçamentárias restritivas. A pesquisa evidencia o denominado “paradoxo fiscal”, caracterizado pela ampliação das renúncias de receita sem a correspondente avaliação de impacto e com fragilidades relevantes em termos de transparência e controle. Nesse contexto, a atuação dos órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e os Tribunais de Contas Estaduais (TCEs), é apresentada como imperativa para a qualificação da burocracia fiscal, o fortalecimento da accountability e a efetividade social das políticas públicas.

Palavras-chave: Gastos Tributários; Paradoxo Fiscal; Controle Externo; Política Fiscal; Brasil; Economia Política.

1 INTRODUÇÃO

Os gastos tributários, definidos como os custos assumidos pelo Estado por meio da concessão de benefícios de natureza tributária que resultam em renúncia de receitas, têm se consolidado como um eixo central na análise da gestão fiscal e da efetividade das políticas públicas no Brasil. A expressividade desses dispêndios é evidente: em 2020, as desonerações fiscais foram projetadas em R\$ 320,7 bilhões, valor equivalente a aproximadamente 4,3% do Produto Interno Bruto (PIB) de 2019, aproximando-se do montante destinado a programas sociais de transferência direta de renda (Receita Federal do Brasil, 2020).

Conforme destacado no documento *Entre a Teoria e o Erário* (FGV IBRE, 2024), a proporção dos gastos tributários em relação ao PIB aumentou de 2,9% em 2002 para 6,9% em 2024, evidenciando uma trajetória de crescimento contínuo. Essa expansão contrasta com o baixo nível de publicidade, o reduzido escrutínio público e a escassez de avaliações sistemáticas acerca da efetividade desses benefícios, configurando uma lacuna relevante no campo da governança fiscal.

O referencial teórico que sustenta o debate sobre a intervenção estatal na economia é fundamental para compreender tal dinâmica. Desde a economia política clássica, com Adam Smith (1996), que concebe o mercado como autorregulável por meio da “mão invisível”, até a consolidação do paradigma marginalista por Alfred Marshall (1920), difundiu-se a concepção de que o Estado seria, em essência, um agente exógeno e potencialmente ineficiente na alocação de recursos. Essa orientação teórica moldou o pensamento econômico hegemônico e influenciou decisivamente a política econômica brasileira, especialmente a partir da década de 1990, com a adoção de reformas liberalizantes e a priorização de mecanismos de mercado em detrimento da ação estatal direta.

A inflexão observada a partir de 2012, marcada pela redução dos investimentos públicos diretos e pela ampliação dos subsídios fiscais e creditícios, reflete diretamente essa influência teórica, que atribui à iniciativa privada maior eficiência na alocação de recursos e na promoção do desenvolvimento econômico (Orair, 2016; Teixeira; Pinto, 2012).

Apesar do predomínio do discurso da eficiência de mercado, a realidade da gestão dos gastos tributários no Brasil revela desafios estruturais relevantes. Relatórios do Tribunal de Contas da União, referentes ao período entre 2015 e 2021, identificam falhas sistêmicas, como elevada complexidade normativa, ausência de avaliações de impacto e concentração regional dos benefícios, fatores que tendem a aprofundar desigualdades sociais e territoriais (TCU,



2022). Tal cenário configura o denominado “paradoxo fiscal”, no qual expressivas renúncias de receita não se traduzem, necessariamente, em benefícios econômicos ou sociais comprovados, evidenciando fragilidades nos mecanismos de controle e transparência (Silva; Gomes, 2023).

Face ao exposto, o problema que este artigo busca abordar reside na persistente e crescente expansão dos gastos tributários no Brasil, que tem se consolidado como um mecanismo de alocação de recursos públicos sem o devido escrutínio, avaliação de efetividade e transparência que se exigiria das despesas orçamentárias diretas. Essa realidade gera um desequilíbrio na política fiscal, onde renúncias fiscais significativas não garantem o retorno social ou econômico esperado, e, ao mesmo tempo, evitam as restrições impostas aos gastos diretos, criando o "paradoxo fiscal".

Apesar da expressiva expansão dos gastos tributários no Brasil, observa-se a persistência de fragilidades institucionais quanto à sua avaliação, transparência e controle, especialmente quando comparados às despesas orçamentárias diretas. Nesse sentido, coloca-se a seguinte questão: em que medida o controle externo tem sido capaz de enfrentar o paradoxo fiscal associado à substituição do gasto público direto por incentivos tributários?

Diante desse contexto, o presente artigo tem por objetivo analisar a evolução dos gastos tributários no Brasil, investigar as hipóteses explicativas para a substituição das despesas orçamentárias diretas por incentivos fiscais e examinar, de forma central, o papel do controle externo na reversão do paradoxo fiscal. Busca-se, adicionalmente, identificar lacunas na gestão desses gastos e propor diretrizes para uma governança mais transparente, eficaz e responsável.

As contribuições desta pesquisa avançam na literatura ao apresentar uma análise integrada da economia política dos gastos tributários, do paradoxo fiscal e do papel do controle externo, preenchendo uma lacuna ao oferecer uma perspectiva crítica e propositiva sobre a governança fiscal brasileira, algo ainda não suficientemente explorado em conjunto pelas abordagens existentes.

O artigo está organizado da seguinte forma: primeiramente, será apresentada a metodologia utilizada para a condução da pesquisa; em seguida, são detalhados os principais resultados da análise; posteriormente, os achados são discutidos à luz do referencial teórico e do debate atual sobre o tema; e, por fim, são apresentadas as conclusões e implicações do estudo.

2 REVISÃO DA LITERATURA



O presente referencial teórico e metodológico estabelece as bases conceituais e as abordagens analíticas que sustentam a investigação sobre os gastos tributários no Brasil. Sua elaboração partiu de uma revisão bibliográfica sistemática, focada nos campos da economia política, finanças públicas, controle externo e gastos tributários no contexto nacional. Para tal, foram consultadas bases de dados científicas, periódicos especializados e relatórios de instituições de pesquisa de renome, mobilizando contribuições teóricas de autores como Rech (2019; 2022), Teixeira e Pinto (2012), Dixit (1996) e Mancuso e Gozzetto (2013).

Adicionalmente, uma análise documental robusta foi conduzida, incorporando relatórios do Tribunal de Contas da União, dados da Receita Federal do Brasil, informações do sistema Siga Brasil, e publicações de entidades como IPEA, UNAFISCO e FGV IBRE. O tratamento desses dados e da literatura selecionada foi realizado por meio de uma abordagem analítica multifacetada, combinando análises temática, interpretativa e institucional, garantindo uma compreensão aprofundada das dinâmicas envolvidas e orientando a pesquisa através de uma estrutura de cinco etapas distintas."

2.1 RECORTE DOCUMENTAL E SELEÇÃO DE TEXTOS

A revisão bibliográfica concentrou-se em estudos vinculados aos campos da economia política, finanças públicas, controle externo e gastos tributários no contexto brasileiro. A seleção dos textos foi realizada através de uma busca sistemática em bases de dados científicas como o portal Capes, periódicos especializados e relatórios de instituições de pesquisa renomadas, com foco em publicações que abordassem criticamente a intervenção estatal na economia e os mecanismos fiscais.

Foram mobilizadas contribuições de Rech (2019; 2022), que analisa a influência de paradigmas econômicos na política fiscal; Teixeira e Pinto (2012), que discutem a economia política dos governos brasileiros; Dixit (1996) e Mancuso e Gozzetto (2013), que abordam a atuação de grupos de interesse e o lobby na formulação de políticas públicas.

A análise documental baseou-se em uma seleção criteriosa de fontes primárias e secundárias, consideradas cruciais para a compreensão do fenômeno dos gastos tributários e do controle externo no Brasil. As fontes incluem: a) Relatórios do Tribunal de Contas da União sobre gastos tributários no período de 2015 a 2021 (TCU, 2022); b) Dados da Secretaria da Receita Federal do Brasil, especialmente o Demonstrativo dos Gastos Tributários (Receita Federal do Brasil, 2020); c) Informações extraídas do sistema Siga Brasil; d) Publicações do

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2023) e da União Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (UNAFISCO, 2021); e) O documento-base Entre a Teoria e o Erário (FGV IBRE, 2024).

2.2 CRITÉRIOS DE ANÁLISE E TRATAMENTO DOS DADOS

Os dados e a literatura selecionada foram tratados por meio de uma abordagem analítica multifacetada, que combinou análise temática, interpretativa e institucional, garantindo uma compreensão abrangente do objeto de estudo. Essas técnicas foram empregadas da seguinte forma:

- **Análise Temática:** Inicialmente, foi realizada a identificação de temas recorrentes nos textos e documentos, como "gastos tributários", "substituição do gasto direto", "discurso pró-mercado" e "controle externo". Esta etapa permitiu estruturar a leitura e organização dos textos em eixos analíticos predefinidos, evitando arbitrariedade e garantindo coerência na resposta ao problema de pesquisa.
- **Análise Interpretativa:** Posteriormente, procedeu-se à leitura crítica dos argumentos apresentados pelos autores e nas evidências documentais. Esta etapa envolveu a comparação entre diferentes abordagens teóricas e empíricas, bem como a identificação de convergências e divergências. A análise interpretativa foi crucial para construir o argumento do artigo, articulando criticamente os diversos autores e perspectivas da economia política.
- **Análise Institucional:** Dadas as características do objeto de estudo, que envolve regras fiscais, arranjos estatais e o papel dos órgãos de controle, a análise institucional foi central. Focou-se em como as instituições moldam as decisões públicas e influenciam a gestão dos gastos tributários. Esta técnica permitiu investigar os incentivos e os papéis dos diferentes atores estatais, especialmente o dos órgãos de controle, no contexto da política fiscal brasileira.

A análise seguiu ainda uma estrutura de cinco etapas: (i) identificação e quantificação da evolução dos gastos tributários; (ii) contextualização histórico-institucional das mudanças observadas, especialmente a partir de 2012; (iii) avaliação crítica das justificativas teóricas para a adoção de incentivos fiscais; (iv) análise das constatações e recomendações dos órgãos de controle; e (v) formulação de diretrizes para o aprimoramento da governança fiscal.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia utilizada neste artigo foi desenvolvida para oferecer uma análise robusta e aprofundada dos gastos tributários no Brasil e do papel do controle externo. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, fundamentada em revisão bibliográfica e análise documental, com o objetivo de examinar a evolução e as implicações dos gastos tributários no Brasil, bem como o papel desempenhado pelos órgãos de controle externo.

Em um artigo teórico, o processo empírico ocorre em duas etapas principais, que serão detalhadas a seguir: (A) Como os textos foram selecionados e (B) Como esses textos foram analisados.

4 DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS DADOS

A análise da evolução dos gastos tributários no Brasil revela um panorama de crescimento persistente e uma reorientação significativa das prioridades orçamentárias, culminando na identificação de padrões cruciais que demonstram o "paradoxo fiscal". Os principais resultados do artigo podem ser sumarizados em quatro achados centrais: a identificação de uma trajetória consistente de expansão dos gastos tributários; a constatação de uma substituição do gasto direto por incentivos indiretos a partir de 2012; a evidência de assimetria setorial na apropriação dos benefícios; e a identificação de fragilidades de controle e avaliação.

As desonerações fiscais passaram a desempenhar um papel cada vez mais proeminente, com uma projeção de R\$ 320,7 bilhões em 2020. Essa cifra, conforme o Demonstrativo dos Gastos Tributários (Receita Federal do Brasil, 2020), representava um valor próximo ao gasto total combinado do Bolsa Família e do Auxílio Emergencial, ilustrando uma inversão nas prioridades de escrutínio público e de alocação de recursos entre gastos diretos e indiretos.

A proporção dos gastos tributários em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) aumentou substancialmente, passando de 2,9% em 2002 para 6,9% em 2024, abrangendo os âmbitos federal e estadual (FGV IBRE, 2024). Tal expansão, muitas vezes desacompanhada de avaliações rigorosas de efetividade, caracteriza o que o documento Entre a Teoria e o Erário denomina "paradoxo fiscal" (FGV IBRE, 2024).

Houve uma inflexão marcante no ano de 2012, quando o Estado brasileiro começou a reduzir seus dispêndios com investimentos diretos, transferindo a responsabilidade pela

formação de capital para a iniciativa privada (Orair, 2016). A literatura indica que, na série de dez anos (2010-2019), as despesas orçamentárias em infraestrutura e transportes registraram uma queda real de 50,4%, enquanto os gastos tributários nessa mesma categoria dispararam em 178% (FGV IBRE, 2024). Essa discrepância é ainda mais acentuada quando se observa a variação da razão entre gastos tributários e despesas orçamentárias em categorias como Infraestrutura e Transportes (+460%), Pesquisa, Inovação e Tecnologia (+147%) e Desenvolvimento Econômico e Regional (+83%).

Adicionalmente, a partir de 2012, os gastos tributários em Pesquisa, Inovação e Tecnologia superaram as despesas orçamentárias diretas, consolidando a opção pelo incentivo indireto (FGV IBRE, 2024). Setores específicos demonstraram um protagonismo ainda maior na apropriação desses benefícios. O agronegócio, por exemplo, registrou uma expansão de 400% nos gastos tributários destinados a ele entre 2010 e 2019, em contraste com um aumento de 135% no gasto tributário geral no mesmo período. A UNAFISCO (2021) classifica grande parte desses benefícios como “privilégios”, dada a ausência de contrapartida social explícita.

A discussão aprofunda os achados apresentados na seção de resultados, interpretando-os à luz do referencial teórico e do debate sobre a governança fiscal. A análise dos resultados indica que o paradoxo fiscal brasileiro resulta da interação complexa entre três fatores centrais: o discurso econômico hegemônico, as relações de poder e as regras orçamentárias restritivas.

O predomínio da visão de mercado eficiente, ancorada na tradição neoclássica e marginalista (Smith, 1996; Marshall, 1920), fundamentou reformas estruturais que limitaram a atuação direta do Estado e reforçaram o uso de instrumentos indiretos de política pública. Os resultados do artigo, que mostram a consistente expansão dos gastos tributários e a substituição do investimento direto por incentivos indiretos a partir de 2012, confirmam como essa orientação teórica se materializou em decisões fiscais. A crescente dependência de desonerações fiscais em detrimento de gastos diretos, como evidenciado pela queda do investimento em infraestrutura e o aumento dos incentivos fiscais no setor, demonstra que a crença na maior eficiência alocativa do setor privado guiou a política econômica, mesmo que a efetividade desses incentivos não seja devidamente comprovada.

Simultaneamente, a evidência de assimetria setorial na apropriação dos benefícios, como o expressivo crescimento dos gastos tributários para o agronegócio, corrobora a literatura sobre economia política e lobby (Dixit, 1996; Mancuso; Gozzetto, 2013). Grupos de interesse com elevado poder de barganha influenciaram a expansão de benefícios fiscais direcionados a setores específicos, utilizando-se dessa lógica de eficiência de mercado para justificar renúncias



de receita que nem sempre se traduzem em ganhos sociais amplos. Essa assimetria tenciona o discurso hegemônico, revelando que a alocação de recursos via incentivos fiscais pode ser mais uma expressão de poder político do que de otimização econômica.

As regras fiscais rígidas, como a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Emenda Constitucional nº 95, reforçam esse processo ao induzirem a substituição do gasto direto por renúncias fiscais que escapam, em parte, das limitações impostas às despesas primárias. A identificação de fragilidades de controle e avaliação nos gastos tributários, destacada pelos relatórios do TCU, aprofunda o debate ao evidenciar a lacuna regulatória e de supervisão que permite a proliferação desses "privilégios" (UNAFISCO, 2021) sem a devida responsabilização ou mensuração de impacto.

Nesse contexto, a atuação dos órgãos de controle externo emerge como elemento fundamental para a reversão do paradoxo fiscal. O fortalecimento das auditorias, da avaliação de impacto e da transparência é condição indispensável para assegurar que os gastos tributários cumpram efetivamente seus objetivos de desenvolvimento econômico e social. Sem um controle externo robusto e a capacidade de questionar e monitorar a efetividade desses incentivos, o paradoxo fiscal tende a se aprofundar, minando a equidade e a eficiência da política fiscal brasileira.

5 CONCLUSÕES

Conclui-se que os gastos tributários no Brasil se expandiram de forma expressiva nas últimas décadas, sem o correspondente fortalecimento dos mecanismos de controle, avaliação e transparência. O paradoxo fiscal identificado resulta da combinação entre orientações teóricas pró-mercado, pressões de grupos organizados e restrições institucionais ao gasto público direto.

Nesse cenário, a atuação dos órgãos de controle, notadamente o TCU e os TCEs, revela-se imperativa para qualificar a burocracia fiscal, promover *accountability* e assegurar justiça distributiva. A submissão dos gastos tributários a critérios rigorosos de avaliação, equivalentes aos aplicados às despesas orçamentárias diretas, constitui condição necessária para a sustentabilidade fiscal e para a efetividade das políticas públicas. Estudos futuros podem avançar na análise comparada de soluções institucionais adotadas em outros países, contribuindo para o aprimoramento da governança fiscal no Brasil.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria Operacional sobre Gastos Tributários e a Efetividade de Políticas de Desenvolvimento Regional**. Plenário. Brasília, DF, 2022. Disponível em: www.portal.tcu.gov.br. Acesso em: 22 out. 2025.

CAVALCANTE, P. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado à Luz da Literatura Brasileira. In: CAVALCANTE, P.; SILVA, M. S. (org.). **Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios**. Brasília, DF: Ipea, 2020. p. 39-54.

DIXIT, A. K. Special-Interest Lobbying and Endogenous Commodity Taxation. **Eastern Economic Journal**, v. 22, 1996, p. 375-388.

ENTRE A TEORIA E O ERÁRIO: Gastos Tributários no Brasil e o Imperativo dos Órgãos de Controle na Reversão do Paradoxo Fiscal. **Blog da Conjuntura Econômica**, FGV IBRE, 2024. Disponível em: www.ibre.fgv.br. Acesso em: 22 out. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Avaliação da efetividade de incentivos fiscais no Brasil: desafios e perspectivas**. Brasília, DF: Ipea, 2022. Disponível em: www.ipea.gov.br. Acesso em: 22 out. 2025.

MANCUSO, W. P.; GOZZETTO, A. C. O. Lobby e políticas públicas no Brasil. In: **As ideias também importam: Abordagem Cognitiva e Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Juruá; FGV Direito, 2013.

MARSHALL, A. **Principles of Economics**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1920. Reprinted in 2013.

ORAIR, R. O. **Investimento Público no Brasil: Trajetória e Relações com o Regime Fiscal**. Texto para Discussão. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2022**. Paris: OECD Publishing, 2022. Disponível em: www.oecd-ilibrary.org. Acesso em: 22 out. 2025.

RECH, L. T. Gasto tributário no Brasil: evolução e hipóteses explicativas. In: COUTO, L. F.; RODRIGUES, J. M. (org.). **Governança Orçamentária no Brasil**. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2022. p. 1-36.

RECH, L. T. **O Estado na Teoria Econômica: Os Diferentes Paradigmas e suas Diferentes Leituras**. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Demonstrativo dos Gastos Tributários – PLOA 2021**. Brasília, DF, ago. 2020. Disponível em: www.receita.economia.gov.br. Acesso em: 19 jan. 2021.

SILVA, A. B.; GOMES, C. D. Governança dos gastos tributários no Brasil: desafios para a mensuração e avaliação de resultados. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 1, p. 1-20, jan./fev. 2023.

SMITH, A. **A Riqueza das Nações**. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996. v. 1 e 2. (Coleção Os Economistas).

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

UNAFISCO. **Nota Técnica nº 21/2021**. Brasília, DF, 2021.