# O Oportunismo do Discurso Neoliberal na Escolha das Políticas Públicas Federais Brasileiras Durante a Crise da Covid-19

## *The Opportunism of Neoliberal Discourse in the Choice of Brazilian Federal Public Policies During the Covid-19 Crisis*

**MAURICIO DA CUNHA SAVINO FILÓ**[1, I]

[I] Universidade do Extremo Sul Catarinense (Unesc). Criciúma (SC). Brasil.

**VINICIUS GARCIA**[2, II]

[II] Faculdade Cesusc. Florianópolis (SC). Brasil.

RESUMO: Este artigo possui como objetivo pesquisar os impactos do discurso neoliberal sobre o processo de escolha das políticas públicas federais brasileiras durante a crise financeira e de saúde pública ocasionada pela Covid-19. O problema de pesquisa é: Como o discurso neoliberal tem impactado na escolha das políticas públicas por parte do governo federal durante esta crise? A pesquisa desenvolve-se em duas seções. Na primeira, explica-se a relação entre o neoliberalismo e as espécies de políticas públicas existentes. Na segunda seção, verifica a natureza e dimensão das políticas públicas adotadas pela União. O método utilizado na abordagem é o descritivo-sistemático. O método de interpretação jurídica é o tópico sistemático. Conclui-se que as políticas neoliberais, por meio de isenção fiscal, adotadas pelo Governo Federal brasileiro nesse período, não permitem a ampliação do cesso aos serviços de saúde para a população mais carente.

PALAVRAS-CHAVE: Covid-19; direitos humanos; escolhas orçamentárias; neoliberalismo; políticas públicas; republicanismo.

ABSTRACT: This article aims to research the impacts of neoliberal discourse on the process of choosing brazilian federal public policies during the financial and public health crisis caused by Covid-19. The research problem is: how has the neoliberal discourse impacted the choice of public policies by the federal government during this crisis? The research is divided into two sections. In the first, the relationship between neoliberalism and types of existing public policies is explained. In the second section, it verifies the nature and dimension of the public policies adopted by the Union. The method used in the approach is the descriptive-systematic. The method of legal interpretation is the systematic topic. It is concluded that the neoliberal policies, through tax exemption, adopted by the brazilian federal government in this period do not allow the expansion of access to health services for the population most in need.

1 Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-7436-1664>.

2 Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7310-2321>.

KEYWORDS: Covid-19; human rights; budgetary choices; neoliberalism; public policy; republicanism.

SUMÁRIO: Introdução; 1 Neoliberalismo e políticas públicas; 2 Neoliberalismo e políticas públicas brasileiras; Conclusão; Referências.

## INTRODUÇÃO

O Estado atua por meio de políticas públicas, e o estudo dessas ações permite a identificação da marca ideológica do governo. A própria inação estatal, aliás, reflete um posicionamento ideológico específico. Não é por outra razão que ficou conhecida a frase "*don't tell me what you value. Show me your budget and I will tell you what you really value*"[3], atribuída a John Biden durante as eleições americanas de 2012. Mais do que ao discurso, é preciso prestar atenção às ações governamentais e ao planejamento financeiro correspondente.

No ano de 2020, o mundo passou por uma crise de saúde pública com reflexos fiscais nunca antes vistos. Ao mesmo tempo em que a sociedade espera mais políticas públicas, especialmente no campo da saúde, o Estado se vê com cada vez menos recursos financeiros. O mesmo acontece no Brasil, apesar de se perceber por aqui a adoção, ao menos por parte do governo federal, de políticas públicas que vão exatamente no sentido contrário: em direção à privatização de serviços públicos e à renúncia de receitas tributárias, que são pilares do neoliberalismo.

Como se sabe, há dois tipos de políticas públicas. A primeira se traduz em uma oferta direta de um serviço público, como escolas e hospitais públicos. Por certo, demanda um envolvimento estatal relevante e tem um custo elevado. A segunda é realizada por meio da transferência para a iniciativa privada dos serviços constitucionalmente atribuídos ao Estado, o que é feito por fomento público a diversos setores econômicos, que geralmente se traduz em benefícios tributários, como aqueles concedidos a construtoras para participarem de programas de habitação. O discurso neoliberal, por natureza, prefere as políticas públicas deste segundo tipo, na medida em que por meio delas se realiza tanto a privatização quanto a redução da carga tributária. Trata-se de um fenômeno mundial, também identificado no Brasil.

3 Em tradução livre: "Não me diga com o que você se importa. Mostre-me seu orçamento e eu lhe direi exatamente quais os seus valores" (Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2012/07/16/remarks-president-campaign-event>).

Pretende-se, neste estudo, sem querer questionar o acerto ou o desacerto das políticas adotadas pelo País, pesquisar os impactos do discurso neoliberal sobre o processo de escolha das políticas públicas federais brasileiras durante a crise financeira e de saúde pública ocorrida durante a pandemia ocasionada pela Covid-19. Feito isso, será possível auferir em que medida o discurso neoliberal tem se aproveitado de contexto de crise para impor seus fundamentos.

Para alcançar o objetivo traçado, o estudo foi dividido em duas partes.

Na primeira, pretende-se explicar a relação do neoliberalismo com as políticas públicas estatais. Para tanto, nesta seção, serão contextualizados o surgimento e a fundamentação do neoliberalismo, enquanto prática contrária a políticas que visem o bem-estar social.

Na segunda, pretende-se traçar um panorama geral das políticas públicas adotadas pelo Governo Federal brasileiro no combate à crise da Covid-19, o que permitirá a verificação de sua natureza, se condizente ou não com o discurso neoliberal. Nesse sentido, tratar-se-á dos atuais gastos públicos brasileiros, da crise financeira ocasionada pela pandemia e das políticas públicas adotadas pelo governo neste contexto.

O método utilizado é o descritivo-sistemático, entendendo aquele que se vale do procedimento analítico de decomposição de um problema jurídico em seus diversos aspectos, relações e níveis, envolvendo pesquisas em dispositivos legais constitucionais e infraconstitucionais, a fim de se chegar à resposta sobre o problema de como o discurso neoliberal tem impactado na escolha das políticas públicas por parte do Governo Federal brasileiro durante a pandemia de Covid-19. O método de interpretação jurídica será o tópico sistemático.

Para fins desta pesquisa, adota-se o conceito de políticas públicas encontrado em Sen (2000; 2010) para se compreender que o papel do mercado não pode absorver o papel que deve ser exercido pelas instituições públicas, nem pode afetar a dignidade daqueles que utilizam os serviços públicos[4]. Parte-se da premissa de que o Estado deve exercer sua missão

4 Nesse sentido, Zambam e Kujawa (2017) defendem que "a compreensão do significado da qualificação agente para a averiguação qualitativa das políticas públicas é decisivo tanto para a avaliação dos investimentos necessários, quanto para a obtenção dos resultados esperados. A prerrogativa condição de agente, além de reafirmar o valor e a dignidade da pessoa, sublinha a opção pela orientação prioritária das políticas públicas a

de agente modificador da desigualdade social por meio de ações efetivas e coordenadas (Kujawa; Zambam, 2018).

## 1 NEOLIBERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS

A Grande Depressão abalou dogmas liberais que determinavam a não intervenção do Estado na liberdade individual econômica ou pregavam a mínima intervenção do Estado nesta área, a fim de proporcionar uma autorregulação econômica.

Percebeu-se que a política monetária adotada à época não poderia deter a depressão, pois, no máximo, deteria a inflação. John Maynard Keynes verificou que os planos de governo, dos empresários e dos consumidores *são forças reais da economia*, rebatendo a tese de que seria a *oferta de moeda*, o que determinaria o comportamento do nível dos preços. Keynes ainda comprovou que o nível de emprego não depende da oferta e da procura no mercado de trabalho, pois há pessoas que se encontram em *desemprego voluntário*, ou seja, querem trabalhar por um salário inferior ao que recebiam antes do desemprego; porém, não aparece qualquer oportunidade. Isto que ocorreria em razão de não haver *procura efetiva*, que seria o consumo e o investimento que se espera que aqueles que possuem recursos o façam (Nunes, 2003, p. 12-16).

Keynes – verificando que a Grande Depressão não se limitava a meros termos monetários e que o mercado livre não favoreceria a geração de empregos – adentrou a outros ramos científicos, defendendo que o economista deveria possuir conhecimentos matemáticos, históricos, filosóficos e ser, em certa medida, estadista. Conforme Jesus (2012, p. 321):

> "*How to Pay for the War*", foi a primeira aplicação prática, da economia de Keynes, ao refrear a economia durante a guerra (numa situação de pleno emprego) e, ao expandir a economia, com o pagamento aos trabalhadores, após a guerra, num primeiro período de recessão que ocorresse.

O *New Deal*, implementado por Franklin Delano Roosevelt em 1933, quando o Estado norte-americano interveio na economia para diminuir o desemprego, foi muito influenciado pelas ideias de Keynes, ultrapassando

partir do capital humano, isto é, o cidadão tem direitos inalienáveis e o Estado tem o dever de garanti-los por meio de sua ampla estrutura de instituições, recursos, legislação e outras organizações ou acordos".

fronteiras para ser adotado na Europa Ocidental sob o nome de *Welfare State*.

Na década de 1970, o *Estado do Bem-Estar Social* sofre um abalo, assim como o keynesianismo, com a inflação crescente, a taxa de desemprego elevada e o decrescimento do PNB[5], que foi chamado por alguns de *estagflação*, proporcionando que o *sistema de câmbios flutuantes* fosse adotado nos EUA e no mundo, favorecendo correntes liberais e atendendo anseios de monetarista (Nunes, 2003, p. 21).

Passou-se a pensar em uma alternativa às ideias de Keynes, em especial na crítica formulada por pensadores de viés econômico-político liberal (Friedrich Hayeck, Karl Pooper e Milton Friedman), que reinterpretaram as ideias de Adam Smith, contextualizando-a para aquele período histórico: "[...] baseavam as suas teorias na defesa incondicional do livre mercado e da propriedade privada, apontando o primeiro como espaço mediador das relações humanas" (Oliveira, 2010, p. 175).

Naqueles tempos os monetaristas defenderam que o desemprego não deveria ser uma preocupação mais importante do que combater a inflação, pois o desemprego seria sempre voluntário: suas variações se explicariam pela variação entre procura de emprego (trabalho) ou procura de lazer (não trabalho), e não pela variação da oferta de trabalho pelas empresas. Milton Friedman chega quase a sugerir que o desemprego não é tão ruim, pois o trabalhador pode chegar a ter uma renda quase tão grande como se estivesse empregado, não devendo ser preocupação essencial do Estado a questão do desemprego (Nunes, 2003, p. 24-27).

Verifica-se a posição contrária à intervenção estatal na economia, em especial àquelas que tributassem a livre iniciativa, enquanto a estratégia de distribuição de renda ultrapassasse a necessidade de assegurar o mínimo necessário para a manutenção da existência de cada pessoa e a atuação econômica do Estado no oferecimento de produtos de serviços alheios ao capital privado. A reforma do aparato público-estatal de provisão social deveria ocorrer por meio da retração das políticas públicas sociais: "Por radicalizarem as premissas do liberalismo econômico, estas teorias ficariam conhecidas como 'neoliberalismo'" (Oliveira, 2010, p. 175).

5 O Produto Nacional Bruto (PNB) – diferentemente do Produto Interno Bruto (PIB) – considera o crescimento econômico pelo que foi produzido pelas empresas nacionais, dentro e fora de suas fronteiras, desconsiderando o que foi produzido por empresas estrangeiras dentro do território nacional.

O neoliberalismo é uma corrente ideológica que combate a política utilizada por Franklin Delano Roosevelt para tirar os Estados Unidos da crise econômica, consagrada como *Estado do Bem-Estar Social* e consubstanciada na presença forte do Estado tanto na prestação de serviços públicos quanto no controle das atividades econômicas (deve o Estado, entre outros, verificar o que se produz, sua quantidade, fortalecer a proteção às garantias do empregado e escoamento das produções industriais pelo mercado consumidor interno).

O termo foi cunhado em 1938, em reunião realizada em Paris com a presença de Friedrich Hayek e Ludwig von Mises, para estabelecer um contraponto à social-democracia, a qual, na visão dos autores, deveria ser combatida (Carvalho, 2018). Para alguns, a ideia não constitui um corpo teórico próprio, com contornos bem definidos, mas apenas reproduz um conjunto de conceitos, argumentos e práticas que de certa forma reinventa o liberalismo clássico a partir das brechas decorrentes do problema relativo à eficácia dos direitos fundamentais, em um processo dinâmico que afeta a concepção do Estado frente a suas responsabilidades constitucionalmente estabelecidas (Draibe, 1993, p. 88).

O discurso neoliberal deixa nas mãos do mercado o controle que seria exercido pelo Estado no campo econômico e também a prestação dos serviços públicos, que ganham uma releitura privatizada. Tratar-se-ia de um mero resgate dos valores liberais se o foco desse processo estivesse na eficiência dos serviços públicos (sob o argumento de que seriam melhor prestados pela iniciativa privada do que pelo Estado), e não no desenvolvimento econômico a qualquer custo. Nesse sentido, tem-se que o discurso neoliberal prega apenas a redução da carga tributária, como veículo facilitador da atividade produtiva e comercial, sendo a privatização dos serviços públicos uma mera condição para que essa redução seja possível.

Um ponto nevrálgico das políticas neoliberais, aliás, é que o Estado do Bem-Estar Social deve ser reduzido e financiado somente pela tributação sobre as rendas do trabalho, e não sobre o capital, proporcionando uma ampliação e liberação de investimentos privados (nacionais e internacionais) pelas pessoas jurídicas. Contudo, não se pode simplificar a ação do neoliberalismo, que possui diversas facetas (Andrade, 2019, p. 227).

A recessão das décadas de 1970 e 1980 permitiu que "ideias novas" passassem a ter espaço e que o neoliberalismo pudesse se consolidar enquanto movimento econômico, político e jurídico, sendo neste contexto

que houve "[...] o florescer da nova direita como importante força político-ideológica" (Silva, 1999, p. 101). E foi na ditadura chilena de 1970 que se adotou, pela primeira vez, as políticas de ajuste neoliberais[6], sendo que, na década de 1980, Ronald Reagan e Margaret Thatcher adotaram e alastraram o neoliberalismo pelo mundo (Oliveira, 2010, p. 175).

Já, na década de 1990, o mundo pôde verificar que as premissas do neoliberalismo passaram a sofrer duros golpes, quando suas promessas pareciam não se concretizar com o mesmo vigor com que foram propagadas. Conforme sintetiza Kurs (1993, p. 7),

> o discurso neoliberal pressupõe que todas as economias nacionais poderão prosperar por toda a eternidade dentro do sistema da economia de mercado, bastando seguirem o modelo correto de ordem e desenvolvimento (muitas vezes designado inclusive como natural) de uma economia maximamente privatizada e não-regulamentada, na qual o Estado se restrinja a manter a estabilidade do valor da moeda (política financeira monetarista) e a garantir *law and order*. Tanto o Ocidente em crise, que teria ficado doente por excesso de intervencionismo estatal, despesas sociais e *deficit spending*, quanto também *as sociedades do Oriente e do Sul, ainda não suficientemente formadas em termos de economia de mercado, precisariam tão somente fazerem as suas tarefas domésticas, em termos de uma política da ordem no sentido dos Chicago-Brothers de Milton Friedman, para que paz e prosperidade passassem a imperar no One World do dinheiro global*. (grifado pelos autores)

Apesar de as denúncias ao neoliberalismo não serem raras naquele momento, aspectos daquela orientação política começaram a ser implementados no Brasil com o Presidente Collor, cujo malogrado governo haveria de ser sucedido por Itamar Franco, condutor de uma política que atingiu altíssimos índices de bem-estar social por meio um plano econômico oriundo do Fundo Monetário Internacional, já adotado com sucesso por outros países. A sucessão presidencial coube ao seu Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, que se aproveitou do sucesso do Plano Real para se eleger e implementar as medidas neoliberais, que visaram (conforme Negrão, 1996, p. 8) "[...] retirar os eventuais obstáculos a acumulação ampliada do capital, mesmo que isso, a longo – ou mesmo médio – prazo signifique mais

6 Conforme Silva (1999, p. 201): "Friedrich Hayeck, na famosa entrevista ao jornal conservador do Chile, El Mercúrio, declarou que 'se tivesse de escolher entre uma economia de livre mercado com um governo ditatorial ou uma economia com controles e regulações mas com um Estado democrático, escolheria, sem dúvida, o primeiro'".

concentração de riqueza e exclusão", a exemplo do que ocorreu nos Estados Unidos e na Inglaterra.

É de se registrar, no entanto, que, não obstante a intensificação da concentração de renda, poder e propriedade no País, houve uma proliferação de diplomas legais, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (1991), a Lei Orgânica da Saúde (1990), Lei Orgânica da Assistência Social (1993), o Plano Nacional de Direitos Humanos (1996) e o Programa Saúde da Família (1996). Não se pode afirmar, todavia, que essa expansão formal da legislação social se harmonizara com o discurso neoliberal, lembrando-se, por oportuno, que qualquer disposição legislativa de cunho social produz magros frutos quando desacompanhada da política pública correspondente.

Segundo Portanova (2006, p. 139), o retrocesso implementado pela política neoliberal da época foi tremendo, sendo que nenhum dos valores básicos consagrados pela Revolução Francesa foi respeitado por "[...] esse processo que estabelece a economia como superior às outras ciências e dogmaticamente inquestionável, pois é o único saber a que as sociedades de massa devem se submeter". Nesse sentido, a especulação se sobrepõe, até mesmo, à acumulação por meio da produção, permitindo que – de forma impessoal e antiética – o mercado se aposse de todos os valores, sem qualquer proposta de modelo estatal.

Isso é bastante compreensível se se leva em consideração que o Estado necessita de regulamentação para existir, assim como a regulamentação necessita de um Estado forte para fiscalizar e aplicar a legislação:

> [...] é o Direito que transforma qualquer formação territorial-política em Estado, fundado na idéia de soberania, grau máximo da autonomia [...], mas que somente se torna estatal se exercitada a partir de um centro de organização destinada à garantia de um futuro melhor do todo social sob o seu exclusivo comando, como pessoa jurídica que se torna, para atender às pessoas, individuais ou institucionais, no equilíbrio da vida individual e coletiva por meio do Direito. (Araújo, 2005, p. 57)

Com a ausência de capacidade normativa para regular mercados, pode-se esperar a globalização do autoritarismo, sem as barreiras estatais, ao invés de haver uma globalização do desenvolvimento. Esse cenário revela que muito do período da Idade Média ainda não foi superado (Portanova, 2006, p. 140).

O mais preocupante é que os direitos humanos – não isentos de limitação e de crítica – sofrem forte abalo quando se descarta sua valida-

de científica, o que pode ocorrer quando a interpretação jurídica deixa de ser sistemática, esquecendo de se subordinar "qualquer regra aos direitos fundamentais e aos princípios superiores [constitucionais]" (Freitas, 2010, p. 84). O neoliberalismo, ao não encontrar barreiras jurídicas para concretizar seus objetivos, encontra terreno fértil para realizar modificações estruturais na economia e na sociedade.

Nesse sentido, Bolzan de Morais (1994, p. 51) adverte o risco de se acabar com o próprio modelo do Estado Democrático de Direito:

> Será possível, pois, que alterações circunscritas afetem as definições fundamentais do texto constitucional? Pode o processo constituinte derivado – via emendas – alterar de tal forma o texto da Carta Magna que possa representar a ruptura dos alicerces principiológicos propostos originariamente. Ou, pelo contrário, será possível vivermos sob uma ordem jurídica moldada/constituída externamente como um Estado Democrático de Direito e reformulada internamente como algo diverso?

As conclusões que se chega é que o Estado, nos processos globais, tornou-se participante e objeto, fugindo dos contornos que a modernidade lhe projetou, para desempenhar um papel que "se tornará mais complexo, menos seguro, mais difuso e diferenciado" (Backer, 2005, p. 275). Por tudo o que se verifica, fica mais clara ainda a importância de as políticas públicas serem efetivadas com vistas à concretização de direitos humanos.

Para a manutenção da Administração Pública, todos – em princípio – são devedores do Estado, cabendo-lhe o cumprimento das mais diversas obrigações, como o pagamento de tributos, a obrigação de votar ou o dever masculino do serviço militar obrigatório.

Entretanto, tem-se que o Estado não pode ser somente tributador de deveres da pessoa humana, também deve ser devedor na concretização de direitos fundamentais do ser humano, sob pena de se tornar o fim, e não um meio. O crescimento das responsabilidades estatais naturalmente causa, na mesma medida, aumento da carga tributária.

O problema da influência neoliberal sobre o Estado encontra-se na sua proposta de reduzir responsabilidades estatais, como se o recurso público possuísse um requisito utilitário, no sentido de que, caso a realidade social seja muito complexa e/ou demande muitos gastos, não seria razoável destinar verbas públicas para o seu cumprimento, afinal, seria mais eficiente do que a iniciativa privada, ou seja, o mercado. Infelizmente, esquece-se de

que os fins do Estado não se confundem com os fins de entidades particulares.

Mesmo com um certo resgate dos valores de bem-estar social, no sentido de que muitos textos constitucionais atuais reconhecem ao Estado a responsabilidade por prestações diversas, como forma de implementação dos direitos humanos, o discurso neoliberal ainda se encontra arraigado no sistema de políticas públicas em todo o mundo.

As políticas públicas são o meio de ação do Estado para alcançar seus objetivos constitucionalmente estabelecidos, entre eles as garantias sociais, como educação, saúde e previdência social.

Essa atuação pode se dar de duas formas. A primeira corresponde à ação direta por parte do Estado, diretamente representado, como ofertante do serviço público. Materializa-se no hospital público, no sistema público de educação. A segunda corresponde à concessão de incentivos à iniciativa privada para que esta preste a atividade pública, em regime de mercado, embora sob determinadas regras. Materializa-se nos juros subsidiados para aquisição da casa própria, na dedução dos gastos com saúde do imposto de renda da pessoa física.

O contexto neoliberal, por natureza, empurra as políticas públicas para esta segunda forma de prestação estatal, especialmente quando veiculada por desonerações tributárias, na medida em que por meio delas se reforça os dois grandes pilares do neoliberalismo: a transferência das responsabilidades estatais para o mercado e a diminuição da carga tributária. Trata-se de um fenômeno mundial, também identificado no Brasil.

Segundo Schick (2007), o orçamento dos países da OCDE demonstra o declínio contínuo das despesas estatais diretas, em detrimento do aumento dos gastos indiretos (políticas públicas por desonerações tributárias). O Reino Unido teria sido o primeiro a se utilizar desse recurso para incentivar a economia e a área social, especialmente depois da Segunda Guerra Mundial (Elali, 2010).

O uso desse instrumento disseminou-se por todo o mundo, especialmente por conta da globalização, que permite uma concorrência fiscal entre países e exige destes uma postura desoneratória condizente com os princípios neoliberais. Avi-Yonah (2000, p. 1576), nesse sentido, destaca que, em um contexto tecnológico, financeiro e econômico globalizado, em que empresas podem migrar suas atividades de um país para outro em curto es-

paço de tempo e sem custos relevantes, a concorrência fiscal permite que os governos sejam manipulados por empresas que, ao final, escolhem a melhor oferta fiscal para decidir acerta do desenvolvimento das suas atividades[7].

Avi Yonah (2000, p. 1583) chamou esse processo de "*race to the botton*"[8], considerando-o como um jogo em que todos perdem, na medida que os governos ficam divididos entre duas opções financeiramente ruins: ver sua base de financiamento reduzida pela intensificação do uso de políticas desoneratórias ou em função da fuga de capitais para países com tributação favorecida, que levam consigo também as receitas tributárias, resultando sempre na diminuição do orçamento público destinado às áreas sociais.

Analisando-se particularmente o panorama nacional, tem-se que o Brasil previu, para 2020, abrir mão de 21,78% de suas receitas tributárias para veicular diversas políticas públicas de maneira indireta, o que corresponde a 4,34% do PIB (Brasil, 2019). O percentual em função do PIB ainda estava no patamar de 1,33% em 1995 (Brasil, 1994). Entre 2012 a 2017, os gastos tributários totais subiram em ritmo superior ao da inflação, que dita o ritmo de crescimento da receita pública total (Lima, 2017, p. 22).

Isso faz aumentar a necessidade de foco nos estudos para compreensão das políticas públicas indiretas. Pires (2014), por exemplo, utilizou modelos econômicos para avaliar o impacto dessas políticas indiretas sobre a economia, tendo chegado à conclusão de que, no que tange ao crescimento do PIB, as políticas públicas diretas são mais eficientes do que aquelas veiculadas por desonerações tributárias[9]. Garcia (2019), por sua vez, destacou que os modelos baseados em políticas públicas veiculadas por gastos tributários comprometem a promoção dos direitos humanos por conta do seu viés assistencialista (focalização da atenção estatal no estrato mais pobre da sociedade) e da consequente precarização dos serviços prestados[10].

---

7 Tem-se, por exemplo, a desoneração tributária realizada pelos EUA em 1983 sobre os rendimentos do mercado financeiro, que obrigou grande parte dos demais países a fazer o mesmo, sob pena de migração em massa do capital especulativo para a América do Norte. Como economia forte, a Alemanha tentou resistir a esse movimento em 1988, mas teve que rever sua posição poucos meses depois, quando identificada uma massiva migração de capital especulativo para Luxemburgo (Avi-Yonah, 2000, p. 1583).

8 "Corrida ao fundo do poço", em tradução livre.

9 Com base na pesquisa realizada, o autor concluiu que, para cada real gasto em investimentos públicos diretos no Brasil, aumenta-se R$ 1,40 no PIB, enquanto para cada real desonerado da carga tributária apenas levaria a um aumento de R$ 0,28.

10 "Para resumir, retoma-se a problemática natural relativa a este processo, retratada por Titmuss (1974, p. 46) como um círculo vicioso entre focalização e precarização das políticas públicas: a seletividade ou focalização das prestações estatais impede sua fruição classe média que, por não se utilizar dos serviços públicos, passa

## 2 NEOLIBERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS

Nessa segunda parte, tem-se como objetivo abordar a crise financeira ocasionada pela pandemia, as políticas públicas adotadas pelo governo nesse período e a influência neoliberal nesse processo de escolha. Antes, contudo, mostra-se oportuno conhecer mais das atuais políticas públicas neoliberais adotadas pelo Governo Federal brasileiro.

Para o ano de 2020, de acordo com o Demonstrativo dos Gastos Tributários divulgado pela RFB por força do art. 165, § 6º, da CF/1988 (Brasil, 2019), o Governo Federal brasileiro planeja abrir mão de R$ 330 bilhões a título de desonerações tributárias, seja como vetor de política social, seja como vetor de política econômica (estímulo a setores empresariais, política cambial, etc.). Os gastos tributários mais relevantes de 2020 concentram-se nas áreas de comércio e serviços (28,14%), saúde (16,65%), trabalho (14,24%), indústria (10,40%), agricultura (10,11%) (Brasil, 2019).

Comparando-se essa estimativa com a previsão orçamentária de gastos diretos apresentada pelo Senado Federal (Brasil, 2020), tem-se que 27% dos gastos brasileiros com as políticas públicas (econômicas ou sociais) são efetivados por desonerações tributárias:

| Função Orçamentária | Desonerações Tributárias (Brasil, 2019) | Gastos Diretos (Brasil, 2020) |
|---|---|---|
| Comércio e Serviço | R$ 93.100.000.000,00 | R$ 14.000.000.000,00 |
| Saúde | R$ 55.100.000.000,00 | R$ 162.500.000.000,00 |
| Trabalho | R$ 47.100.000.000,00 | R$ 80.800.000.000,00 |
| Indústria | R$ 34.500.000.000,00 | R$ 1.800.000.000,00 |
| Agricultura | R$ 33.500.000.000,00 | R$ 25.400.000.000,00 |
| Assistência Social | R$ 18.500.000.000,00 | R$ 303.700.000.000,00 |
| Educação | R$ 16.300.000.000,00 | R$ 108.200.000.000,00 |
| Ciência e Tecnologia | R$ 11.000.000.000,00 | R$ 7.400.000.000,00 |
| Habitação | R$ 7.800.000.000,00 | R$ 140.500.000,00 |

a não mais se indignar com a precarização destes e a cada vez menos ansiar ser por eles atendida, retirando-se do debate acerca do tema e passando a exigir que os gastos públicos neste setor sejam cada vez mais diminutos.

Vale lembrar também, neste sentido, as conclusões de Marshal (1967), relativas à queda no senso de cidadania em relação aos direitos sociais, na medida em que o estigma assistencialista dos serviços focalizados prestados pelo Estado faz com que seus beneficiários, consubstanciados na parcela mais carente da sociedade, deixem de se ver como destinatários de direitos sociais e, assim, deixem de se achar no direito de exigir serviços públicos de qualidade.

Neste processo, aqueles direitos humanos mais básicos passam a ser relevados pela própria sociedade que, quando os vê minimamente atendidos pelo Estado, não os enxerga como direitos fundamentais." (Garcia, 2019, p. 144)

| Função Orçamentária | Desonerações Tributárias (Brasil, 2019) | Gastos Diretos (Brasil, 2020) |
|---|---|---|
| Transporte | R$ 3.800.000.000,00 | R$ 17.900.000.000,00 |
| Cultura | R$ 2.900.000.000,00 | R$ 24.400.000.000,00 |
| Energia | R$ 2.300.000.000,00 | R$ 113.800.000.000,00 |
| Direitos da Cidadania | R$ 1.200.000.000,00 | R$ 1.500.000.000,00 |
| Desporto e Lazer | R$ 700.000.000,00 | R$ 622.700.000,00 |
| Administração | R$ 300.000.000,00 | R$ 28.300.000.000,00 |
| Organização Agrária | R$ 47.000.000,00 | R$ 1.800.000.000,00 |
| Saneamento | R$ 44.500.000,00 | R$ 1.400.300.000,00 |
| **Total** | **R$ 328.191.500.000,00** | **R$ 893.663.500.000,00** |
| **Total** | **R$ 1.221.855.000.000,00** | |
| **Percentual** | **27%** | **73%** |

Esse quadro demonstra que um quarto da ação estatal já é realizada pelo mercado, por meio de desonerações tributárias. Ao invés de gastar construindo escolas ou hospitais, barateia-se, por meio do benefício tributário, a contratação de escolas e hospitais particulares, bem como a adesão a planos de saúde.

Vale lembrar que, no Brasil, a dificuldade para criação de despesas diretas aumentou ainda mais do que nos demais países em virtude da aprovação da EC 95/2016 (Brasil, 2016), que institui o "Novo Regime Fiscal" e estabelece limitações aos gastos públicos diretos até o ano 2036. Ora, sendo limitados os recursos para criação de despesa vinculada a determinada política pública, resta a alternativa de se efetuar a mesma política por meio do gasto tributário (gasto tributário indireto). Por si só, essa medida já representa uma vitória do discurso neoliberal, que impede a ampliação da oferta de serviços públicos, mesmo em situação de crise como a atual, em prol de uma estabilidade financeira. Não se discute, importante frisar, a necessidade de um ambiente econômico sadio e estável, até para assegurar a capacidade do Estado em prestar os serviços públicos que dele se espera[11], mas é inegável que a construção/discussão do orçamento público nacional pela ótica da receita (possível) e não da despesa (necessária) é resultado da influência neoliberal.

11 Nesse sentido, oportuno ressaltar que "não pode o jurista compactuar que a hermenêutica constitucional seja tão instável quanto o momento histórico vivido, sob pena de possibilitar decisões inconstitucionais e autoritárias. É preciso vontade de Constituição; é necessário, portanto, que a Constituição seja o esteio do Estado em situações de dificuldades político-econômicas. Do contrário, conforme a direção dos ventos, novas decisões poderão afrontar o sentido do texto constitucional historicamente construído" (Gonzáles Garcete; Santos de Morais; Pavan Machado, 2020, p. 181).

### a) A crise financeira da Covid-19

A pandemia atualmente enfrentada pela humanidade apresentou ao mundo problemas de dimensões que há muito tempo não se via. Na mesma medida que a área da saúde pública e da seguridade social passou a demandar investimentos para os quais os países não estavam preparados, a sociedade diminuiu sua capacidade de financiamento do Estado.

O planejamento tributário do Governo Federal brasileiro em 2020 já previa um déficit de R$ 124,1 bilhões (Brasil, 2020), autorizado pelo Congresso Nacional na Lei nº 13.978/2020 (Lei Orçamentária Anual de 2020). Qualquer ampliação dos gastos públicos neste ano deveria ser acompanhada da demonstração da correspondente fonte de recursos ou da autorização do Poder Legislativo para a ampliação desse déficit. O STF, no entanto, "decidiu afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de Covid-19"[12].

Com isso, o governo federal anunciou medidas para enfrentamento da crise da Covid-19 sem qualquer lastro orçamentário. Isso foi feito pela ampliação da rede protetiva da seguridade e assistência social, seja com a criação de um auxílio financeiro para os profissionais autônomos que tiveram suas atividades interrompidas (Lei nº 13.982/2020[13]), seja com o estabelecimento do programa de manutenção do emprego para os empregados ameaçados de demissão (MP 936/2020[14]).

12 STF, ADI 6.357 (medida liminar de 29.03.2020).

13 "Art. 2º Durante o período de 3 (três) meses, a contar da publicação desta Lei, será concedido auxílio emergencial no valor de R$ 600,00 (seiscentos reais) mensais ao trabalhador que cumpra cumulativamente os seguintes requisitos: I – seja maior de 18 (dezoito) anos de idade, salvo no caso de mães adolescentes (Redação dada pela Lei nº 13.998, de 2020); II – não tenha emprego formal ativo; III – não seja titular de benefício previdenciário ou assistencial ou beneficiário do seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda federal, ressalvado, nos termos dos §§ 1º e 2º, o Bolsa Família; IV – cuja renda familiar mensal *per capita* seja de até 1/2 (meio) salário-mínimo ou a renda familiar mensal total seja de até 3 (três) salários mínimos; V – que, no ano de 2018, não tenha recebido rendimentos tributáveis acima de R$ 28.559,70 (vinte e oito mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e setenta centavos); e VI – que exerça atividade na condição de: a) microempreendedor individual (MEI); b) contribuinte individual do Regime Geral de Previdência Social que contribua na forma do *caput* ou do inciso I do § 2º do art. 21 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991; ou c) trabalhador informal, seja empregado, autônomo ou desempregado, de qualquer natureza, inclusive o intermitente inativo, inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) até 20 de março de 2020, ou que, nos termos de autodeclaração, cumpra o requisito do inciso IV."

14 "Art. 5º Fica criado o Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda, a ser pago nas seguintes hipóteses: (Vide pela Medida Provisória nº 959, de 2020) I – redução proporcional de jornada de trabalho e de salário; e II – suspensão temporária do contrato de trabalho. § 1º O Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda será custeado com recursos da União. § 2º O Benefício Emergencial de Preservação

O primeiro gasto foi estimado pela Instituição Fiscal Independente (Casalecchi, 2020) em R$ 145 bilhões durante o período inicial programado de três meses. O segundo foi inicialmente estimado em R$ 51,2 bilhões por mês (Brasil, 2020). Isso significa que as políticas públicas de seguridade social e saúde tomadas pelo governo federal nesses meses iniciais da crise da Covid-19 já são muito superiores ao déficit que inicialmente estava previsto para o ano de 2020, o que por certo aumentará em função do tempo em que estas medidas estiverem vigentes. Veja-se o tamanho do problema e perceba-se que ainda sequer se falou do aumento natural dos gastos com saúde, na ampliação da rede existente, na construção de hospitais de campanha e na aquisição de equipamentos médicos.

Trata-se de um desequilíbrio orçamentário marcante, que por certo será enfrentado por diversos países ao redor do mundo, que também terão que aumentar seus gastos.

A questão é que esse desequilíbrio se intensificará na medida em que as próprias receitas, que inicialmente estavam planejadas para sequer dar conta das despesas previstas (déficit de R$ 124,1 bilhões), tenderão a cair com o impacto, tanto da doença quanto das medidas para seu enfrentamento, sobre a economia. Isso acontece porque a arrecadação das receitas é diretamente ligada à atividade produtiva e à geração de riqueza.

A atividade produtiva caiu no mundo todo, inicialmente em virtude da sua concentração (em decorrência da cada vez mais intensa globalização) no País em que começaram os problemas decorrentes da Covid-19, o que gerou suspensão, atraso ou interrupção de várias cadeias produtivas. Após, com a disseminação da doença para o resto do mundo e a suspensão, pelos governos de cada país, de várias atividades industriais e comerciais, na tentativa de conter a transmissão do vírus, as cadeias produtivas que ainda se mantinham vivas sofreram outro revés. Soma-se a isso, ainda, a

do Emprego e da Renda será de prestação mensal e devido a partir da data do início da redução da jornada de trabalho e de salário ou da suspensão temporária do contrato de trabalho, observadas as seguintes disposições: I – o empregador informará ao Ministério da Economia a redução da jornada de trabalho e de salário ou a suspensão temporária do contrato de trabalho, no prazo de dez dias, contado da data da celebração do acordo; (Vide pela Medida Provisória nº 959, de 2020) II – a primeira parcela será paga no prazo de trinta dias, contado da data da celebração do acordo, desde que a celebração do acordo seja informada no prazo a que se refere o inciso I; e III – o Benefício Emergencial será pago exclusivamente enquanto durar a redução proporcional da jornada de trabalho e de salário ou a suspensão temporária do contrato de trabalho.

[...]

Art. 6º O valor do Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda terá como base de cálculo o valor mensal do seguro-desemprego a que o empregado teria direito, nos termos do art. 5º da Lei nº 7.998, de 1990, observadas as seguintes disposições: [...]."

reticência dos consumidores quanto à realização de gastos em meio a toda essa imprevisão econômica.

Esse panorama tem o condão de comprometer a estabilidade das empresas que viram seu faturamento minguar durante esse período. Não é preciso ser especialista para prever, como noticia a mídia (Ragazzi, 2020), um crescimento dos processos falimentares ou de recuperação judicial no segundo semestre de 2020.

Nesse sentido, é fácil imaginar o reflexo na arrecadação tributária, especialmente no Brasil, País em que a carga tributária sobre o consumo (ICMS, ISS e IPI) é consideravelmente superior àquela incidente sobre o patrimônio. Nesse contexto de crise econômica, o impacto inicial se dá justamente nesses tributos, mas com reflexos significativos também naqueles incidentes sobre a renda das empresas (IR, CSLL, PIS/Cofins)[15].

No começo de 2020, a previsão era de que o PIB do País cresceria em torno de 2%, o que refletiria, na mesma medida, no aumento da arrecadação. A situação ora esperada é muito diferente, havendo estimativas de uma retração da economia no patamar de 5% (Martello, 2020). Essa diferença de 7%, se aplicada diretamente na previsão de arrecadação, implicaria em uma redução de R$ 259 bilhões[16]. Em resumo, as projeções do déficit fiscal com os impactos da pandemia da Covid-19 indicam que a insuficiência orçamentária pode chegar a R$ 800 bilhões de reais (Otta; Simão, 2020).

### b) As políticas públicas adotadas pelo governo brasileiro

Nesse contexto de necessário aumento do gasto público e de inevitável diminuição da arrecadação tributária, os governos precisam adotar medidas eficientes e inovadoras.

Na vertente das receitas, está-se discutindo a criação de novas fontes de recursos, como empréstimos compulsórios e imposto sobre grandes fortunas. Na prática, todavia, as medidas adotadas até o momento pelo Governo Federal brasileiro foram outras, exatamente contrárias a essa ideia, no sentido da redução de tributos, conforme se passa a expor.

15 Os quais, em última análise, também são tributos sobre o consumo, eis que repassados no preço do produto.

16 Considerando-se o orçamento de R$ 3,7 trilhões previsto na Lei nº 13.978/2020.

### Redução de tributos

A Medida Provisória (MP) nº 932[17] (31.03.2020) reduziu pela metade, até 30.06.2020, as alíquotas das contribuições para o Sistema S, composto pelo Senai, Sesi, Senac, Sesc, Sest, Senat, Sescoop e Senar. Da exposição de motivos da referida norma, observa-se o objetivo de se renunciar R$ 2,6 bilhões de reais em receitas fiscais em três meses, "valor que se tornará prontamente disponível para manutenção do fluxo de caixa e preservação dos empregos nos setores beneficiados no momento em que atividade econômica nacional deverá ser atingida com mais intensidade pela crise provocada pela disseminação do Covid-19" (Brasil, 2020)[18].

No mesmo sentido, diversos decretos foram editados pela Presidência da República para reduzir tributos, especialmente aqueles cujas alíquotas não precisam ser alteradas por lei, bastando a edição de um ato administrativo regulamentar. Assim, os Decretos nºs 10.285 (20.03.2020), 10.302 (01.04.2020) e 10.352 (19.05.2020) reduziram a zero a alíquota do IPI incidente sobre produtos relacionados à prestação de serviços de saúde, até 01.10.2020. O Decreto nº 10.305 (01.04.2020) reduziu a zero as alíquotas do IOF incidente sobre diversas operações financeiras descritas no Decreto nº 6.306/2007, até 03.07.2020. O Decreto nº 10.318 (09.04.2020) reduziu a zero as alíquotas contribuição para o PIS/Pasep e para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins decorrentes de vendas para o mercado interno, bem como do PIS/Pasep-Importação e da Cofins-Importação incidentes sobre a operação de importação de sulfato de zinco para medicamentos utilizados em nutrição parenteral, até 01.10.2020. No âmbito do Ministério da Economia, a Portaria nº 158 (15.05.2020) reduziu a zero a alíquota do II incidente sobre produtos também relacionados com prestação de serviços de saúde, até 30.09.2020.

17 "Art. 1º Excepcionalmente, até 30 de junho de 2020, ficam reduzidas as alíquotas das contribuições aos serviços sociais autônomos para os seguintes percentuais: I – Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – Sescoop – um inteiro e vinte e cinco centésimos por cento; II – Serviço Social da Indústria – Sesi, Serviço Social do Comércio – Sesc e Serviço Social do Transporte – Sest – setenta e cinco centésimos por cento; III – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Senac, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Senai e Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte – Senat – cinco décimos por cento; IV – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – Senar: a) um inteiro e vinte e cinco centésimos por cento da contribuição incidente sobre a folha de pagamento; b) cento e vinte e cinco milésimos por cento da contribuição incidente sobre a receita da comercialização da produção rural devida pelo produtor rural pessoa jurídica e pela agroindústria; e c) dez centésimos por cento da contribuição incidente sobre a receita da comercialização da produção rural devida pelo produtor rural pessoa física e segurado especial."

18 O Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1) chegou a suspender os efeitos dessa norma, a pedido das entidades integrantes do sistema, mas o Supremo Tribunal Federal (STF) proferiu decisão liminar na Suspensão de Segurança (SS) nº 5381 para restabelecer seus efeitos.

### Adiamento do recolhimento dos tributos

As Portarias nºs 139 (03.04.2020) e 150 (07.04.2020) do Ministério da Economia postergaram para julho e setembro de 2020 o vencimento das contribuições previdenciárias e para a seguridade social previstas para serem recolhidas em março e abril do mesmo ano. O mesmo acorreu com os tributos apurados no âmbito do Simples Nacional, adiados por até seis meses, a depender da competência a que se refiram, por força da Resolução CGSN nº 154 (03.04.2020).

Nesse sentido, a MP 927 (22.03.2020) suspendeu o recolhimento das parcelas de abril, maio e junho do FGTS, e permitiu o recolhimento parcelado desses valores a partir de julho de 2020. A MP 952/2020 (15.04.2020), por sua vez, prorrogou para 31.08.2020 o prazo para pagamento dos tributos incidentes sobre prestação de serviços de telecomunicação[19], que venciam em março.

### Adiamento das prestações acessórias

A Instrução Normativa RFB nº 1.930 (01.04.2020) postergou de 30.04.2020 para 30.06.2020 a apresentação da declaração anual de ajuste do imposto de renda da pessoa física. Essa medida posterga o recolhimento dos tributos por quem tem que pagar IRPF adicional, mas também posterga a restituição do tributo para quem pagou a maior no ano anterior. No mesmo sentido, a Instrução Normativa RFB nº 1.932/2020 postergou para julho de 2020 a apresentação da DCTF e das escriturações fiscais digitais para as contribuições (PIS/Pasep, Cofins, contribuição previdenciária sobre receita bruta) originalmente previstas para serem transmitidas em abril.

Em relação ao Simples Nacional, por força da Resolução CGSN nº 153/2020, também houve postergação do prazo para apresentação da Declaração Anual Simplificada para o microempreendedor individual referente ao ano-calendário 2019.

19 (i) Taxa de Fiscalização de Funcionamento; (ii) Contribuição para Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional e (iii) Contribuição para Fomento da Radiodifusão Pública).

### Adiamento dos atos de cobrança e flexibilização do pagamento

As Portarias nºs 543 (20.03.2020) e 936 (29.05.2020) da RFB suspenderam até 30.06.2020 as cobranças administrativas[20] do referido órgão. No mesmo sentido, o Ministério da Economia autorizou a PGFN a suspender alguns atos de cobrança[21] (Portaria ME nº 103, de 17.03.2020) por noventa dias, o que foi feito por meio da Portaria PGFN nº 7.821/2020, por meio da qual se suspendeu por 90 dias a apresentação de novos protestos, o início de novos processos de responsabilização de codevedores e de exclusão de parcelamentos, bem como os prazos para impugnação das exclusões antes realizadas. No mesmo sentido, a Portaria Conjunta RFB/PGFN nº 555/2020 prorrogou automaticamente a validade das certidões de regularidade fiscal.

Paralelamente, a Portaria PGFN nº 7.820/2020 permitiu o parcelamento, em até 100 meses, de débitos inscritos em Dívida Ativa da União e a Portaria PGFN nº 9.924/2020 ofertou um acordo extraordinário para permitir que alguns desses débitos pudessem ser parcelados em até 145 vezes. Em ambos os casos, registrou-se que a medida havia sido tomada "em função dos efeitos do coronavírus (Covid-19) na capacidade de geração de resultado dos devedores inscritos em DAU".

### c) A influência do discurso neoliberal sobre as políticas públicas brasileiras durante a crise da Covid-19

Percebe-se, assim, a utilização de diversas políticas públicas desoneratórias, especialmente consubstanciadas na forma de redução de tributos, para o enfrentamento do problema de saúde pública decorrente da pandemia. Por si só, a escolha por políticas públicas indiretas não precisa ser considerada negativa, muito embora se trate de uma opção política submetida

20 "Art. 7º Ficam suspensos os seguintes procedimentos administrativos até 30 de junho de 2020: (Redação dada pelo(a) Portaria RFB nº 936, de 29 de maio de 2020) I – emissão eletrônica automatizada de aviso de cobrança e intimação para pagamento de tributos; II – notificação de lançamento da malha fiscal da pessoa física; III – procedimento de exclusão de contribuinte de parcelamento por inadimplência de parcelas; IV – registro de pendência de regularização no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) motivado por ausência de declaração; e (Redação dada pelo(a) Portaria RFB nº 936, de 29 de maio de 2020) V – registro de inaptidão no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) motivado por ausência de declaração. (Redação dada pelo(a) Portaria RFB nº 936, de 29 de maio de 2020) ~~VI – emissão eletrônica de despachos decisórios com análise de mérito em Pedidos de Restituição, Ressarcimento e Reembolso, e Declarações de Compensação~~. (Revogado(a) pela Portaria nº 936, de 2020)"

21 "Art. 2º Fica autorizada a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional a praticar os seguintes atos: I – suspender, por até noventa dias: a) os prazos de defesa dos contribuintes nos processos administrativos de cobrança da dívida ativa da União; b) o encaminhamento de Certidões de Dívida Ativa para protesto extrajudicial; c) a instauração de novos procedimentos de cobrança e responsabilização de contribuintes; e d) os procedimentos de rescisão de parcelamentos por inadimplência; e [...]."

a um grau menor de controle do que uma política pública governamental direta.

Esse menor nível de *compliance* ocorre, primeiramente, porque a política pública indireta (gasto tributário) não se submete a uma avaliação periódica como acontece com as políticas diretas (gasto público) (Henriques, 2010, p. 23; Pureza, 2007).

Em segundo lugar, porque, como reconheceu o TCU em algumas oportunidades, o governo brasileiro não costuma respeitar as restrições constitucionais, legais e orçamentárias na implementação dessas políticas públicas, nem pensar desonerações tributárias como um projeto de política pública, com objetivos, metas, avaliação e controle (Brasil, 1998; Brasil, 2010; Brasil, 2011; Brasil, 2012; Brasil, 2012; Brasil, 2013; Brasil, 2013; Brasil, 2014; Brasil, 2014; Brasil, 2007). Normalmente, costuma-se lançar uma política de benefício fiscal justificada apenas pelo seu mérito (Santa Helena, 2009), sem se saber, na verdade, se é uma opção melhor do que seria a atuação direta por parte do governo.

Como dito antes, não se pretende fazer aqui qualquer juízo de valor sobre as políticas públicas veiculadas por desonerações tributárias, especialmente porque o mérito dessas medidas pode ser simplesmente justificado em função da situação emergencial vivida, em que sofrem tanto os que buscam o sistema de saúde quanto os que o financiam. O objetivo dessa pesquisa é apenas destacar que as medidas que estão sendo tomadas pelo Governo Federal brasileiro para enfrentamento da crise se ajustam ao discurso neoliberal.

No caso, por meio das desonerações tributárias de produtos destinados ao uso médico e hospitalar no enfrentamento dos problemas de saúde pública, está-se estimulando a atuação da iniciativa privada nesse campo, até porque os órgãos públicos já não pagam esses impostos (art. 150, VI, da CF/1988). Não são todas as pessoas, todavia, que usufruem dessa atividade, mas apenas aquelas que podem arcar com os custos dos serviços médicos privados. Com isso, veja-se, o Estado se abstém da responsabilidade da prestação desse serviço para uma parcela da sociedade, justamente aquela que tem maior influência política.

O contrário disso seria a ampliação da oferta de serviços prestados pela rede pública de saúde, com o objetivo de alcançar a integralidade da população, que é o que se espera de um Estado que tem a saúde como di-

reito fundamental e de prestação universal. Estimulando o uso de serviços particulares, o governo fica responsável apenas pela prestação de serviços de saúde para os mais pobres, os quais não participam do debate político e não conseguem exigir melhores condições de atendimento.

Vale lembrar que não se trata de uma situação momentânea, eis que o discurso neoliberal já está pautando a formação das políticas públicas na área de saúde há tempos. Como dito no tópico anterior, mais de um quarto dos gastos públicos com saúde (de um total de R$ 217,6 bilhões) já são realizados por meio de desonerações tributárias. Enquanto o País planeja gastar R$ 162,5 bilhões com políticas públicas diretas nessa área, planeja também deixar de arrecadar R$ 55,1 bilhões para estimular o consumo de saúde privada. Se não fosse assim, ou seja, se esse dinheiro renunciado fosse investido em políticas públicas diretas, poder-se-ia ter uma oferta consistente e regular de serviço público estruturalmente mais forte e mais robusto, mais apto a enfrentar crises emergenciais como esta.

Além dessas políticas de redução de tributos, que refletem diretamente nos recursos governamentais para enfrentamento da crise, o governo atua em outras frentes, como no adiamento do recolhimento de tributos e das prestações acessórias e na suspensão temporária dos atos de cobrança.

Também nesses casos se tem uma marca inegável do discurso neoliberal, que consegue, em tempos de crise orçamentária grave, emplacar politicamente a suspensão do pagamento de tributos. Frisa-se, novamente, que não se está aqui tentando discutir a eficácia desse tipo de medida. É inegável a importância da atividade produtiva no financiamento do Estado, sendo necessário zelar pela continuidade dessa atividade para manter uma arrecadação condizente com as necessidades financeiras que o País está enfrentando. A questão é destacar a curiosa utilização dessas medidas de desafogo tributário exatamente no momento em que falta dinheiro para atuação direta do Estado em relação ao aumento dos gastos com saúde.

É possível, aliás, que isso seja reflexo de uma situação ainda mais estrutural, que é a influência do neoliberalismo na formação das bases do sistema tributário brasileiro. Isso se dá com a concentração da matriz tributária nacional sobre o consumo, em detrimento da tributação sobre o patrimônio. Se fosse o contrário, com o foco da tributação sobre o patrimônio, não se precisaria oferecer urgentemente medidas de salvaguarda fiscal às empresas para tentar manter os níveis de arrecadação.

## CONCLUSÃO

O processo de escolha de políticas públicas é sempre complexo, envolvendo não só o Estado e a população, mas diversos *players* que se destacam na sociedade civil. Interesses políticos, eleitorais e econômicos pautam esse processo, e muitas vezes fazem a diferença no momento decisório.

Neste estudo, buscou-se confirmar a hipótese inicial de que o discurso neoliberal, representante dos interesses do mercado, tem sido o mais influente no Governo Federal brasileiro na condução na crise financeira e de saúde pública ocasionada pela Covid-19.

Na condução da pesquisa, os esforços foram inicialmente concentrados na síntese dos fundamentos desse complexo fenômeno do neoliberalismo, tendo sido possível evidenciar seus dois principais pilares: a transferência das responsabilidades estatais para o mercado e a diminuição da carga tributária.

Na segunda parte, foi traçado um panorama da crise e feito um apanhado geral de todas as políticas governamentais federais brasileiras no combate à pandemia.

Foi possível perceber, ao final, que as ações estatais adotadas pelo Governo Federal brasileiro neste contexto de crise tomaram a forma de políticas públicas *desoneratórias*, consubstanciadas na forma de redução e adiamento de tributos. Isso foi feito no intuito de diminuir o custo dos serviços de saúde prestados pela iniciativa privada e de oferecer um alívio econômico aos demais setores da economia, o que se alinha diretamente ao discurso neoliberal, eis que estimula a terceirização de serviços públicos e a redução da carga tributária.

Conclui-se, assim, que as medidas adotadas, focadas em desoneração tributária sobre bens e serviços de saúde, não tiveram o condão de ampliar o alcance da rede pública de saúde, mas apenas o de estimular uso privado desses serviços, que obviamente não é a todos acessível. Pode-se concluir, também, que os benefícios fiscais concedidos a outros setores econômicos também não fortaleceram a estrutura de saúde pública nacional, na medida em que prejudicaram o sustento financeiro desse sistema.

Uma política pública em sentido contrário, vale frisar, seria aquela que visasse a ampliação da oferta de serviços prestados pela rede pública de saúde, com o objetivo de alcançar a universalidade da população, objetivo básico do Sistema Único de Saúde. Em outras palavras: as ações públicas de

saúde devem ser realizadas pelo Estado para que haja a concretização desse direito fundamental.

Há carência, portanto, de propostas para se atingir o alcance universal de serviços de saúde que permitam o controle, a prevenção e o combate da Covid-19.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, D. P. O que é o neoliberalismo? A renovação do debate nas ciências sociais. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 34, n. 1, p. 211-239, jan. 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922019000100211&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 23 abr. 2020.

ARAÚJO, A. G. D. A. *O direito e o Estado como estruturas e sistemas*: um contributo à teoria geral do direito e do Estado. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG/Movimento Editorial, 2005. 514 p.

AVI-YONAH, R. S. Globalization, tax comepetition and the fiscal crises of the welfare state. *Harvard Law Review*, v. 113, n. 7, p. 1572-1676, 2000.

BACKER, L. C. Globalização econômica e crise do Estado: um estudo em quatro perspectivas. *Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos*, Florianópolis, v. 26, n. 51, p. 255-276, jan. 2005. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15178>. Acesso em: 28 abr. 2020.

BRASIL. Demonstrativo dos Benefícios Tributários – PLOA 1995. Receita Federal do Brasil. Brasília, 1994.

_____. Acórdão nº 674/1998 (Processo nº 022.902/1994-5). Tribunal de Contas da União. Brasília, 1998.

_____. Acórdão nº 1.690/2007 (Processo nº 010.107/2007-8). Tribunal de Contas da União. Brasília, 2007.

_____. Acórdão nº 747/2010 (Processo nº 015.052/2009-7). Tribunal de Contas da União. Brasília, 2010.

_____. Acórdão nº 3.137/2011 (Processo nº 030.315/2010-7). Tribunal de Contas da União. Brasília, 2011.

_____. Acórdão nº 2.766/2012 (Processo nº 015.511/2012-0). Tribunal de Contas da União. Brasília, 2012.

_____. Acórdão nº 3.437/2012 (Processo nº 015.052/2009-7). Tribunal de Contas da União. Brasília, 2012.

_____. Acórdão nº 3.695/2013 (Processo nº 015.436/2013-6). Tribunal de Contas da União. Brasília, 2013.

_____. Acórdão nº 73/2013 (Processo nº 041.249/2012-7). Tribunal de Contas da União. Brasília, 2013.

_____. Acórdão nº 1205/2014 (Processo nº 018.259/2013-8). Tribunal de Contas da União. Brasília, 2014.

_____. Acórdão nº 3.540/2014 (Processo nº 018.259/2013-8). Tribunal de Contas da União. Brasília, 2014.

_____. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dez. de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, 2016.

_____. Demonstrativos dos gastos tributários – PLOA 2020. Receita Federal do Brasil. Brasília, 2019.

_____. Siga Brasil. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 8 jun. 2020.

_____. Exposição de Motivos da Presidência da República. Encaminha a Medida Provisória nº 932/2020. Brasília, 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Exm/Exm-MP-932-20.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2020.

_____. Mensagem da Presidência da República nº 137/2012. Encaminha a MP 936/2020. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1881909&filename=MSC+137/2020+MESA>. Acesso em: 2 jun. 2020.

_____. Resultado do Tesouro Nacional. Tesouro Nacional. Brasília, 2020.

CARVALHO, L. *Valsa brasileira*: do *boom* ao caos econômico. São Paulo: Todavia, Edição do Kindle, 2018.

CASALECCHI, A. *Nota Técnica nº 42*: cenários para a despesa com o auxílio emergencial. Instituição Fiscal Independente – Senado Federal. Brasil, 2020.

DRAIBE, S. M. As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. *Revista da USP*, v. 17, p. 86-101, 1993.

ELALI, A. *Incentivos fiscais internacionais*: concorrência fiscal, mobilidade financeira e crise do Estado. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

FREITAS, J. *A interpretação sistemática do direito*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

GARCIA, V. A promoção dos direitos humanos e as desonerações tributárias: uma análise da política fiscal desoneratória brasileira sob a égide da Constituição Federal de 1988. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2019. p. 202.

GARCIA, V. Desonerações tributárias e injustiça social: o problema das políticas públicas veiculadas por benefícios tributários. *Revista dos Procuradores da Fazenda Nacional*, Brasília, 14, p. 271-320, maio 2020. Disponível em: <https://www.sinprofaz.org.br/pdfs/coletanea-sinprofaz.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2020.

GONZÁLES GARCETE, J. M.; SANTOS DE MORAIS, F.; PAVAN MACHADO, G. A hermenêutica constitucional financeira invertida no Brasil: a constituição ainda baliza as escolhas orçamentárias? *Revista de Direito Público*, v. 17, n. 93, p. 159-184, jul. 2020. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/3666>. Acesso em: 4 set. 2020.

HENRIQUES, É. F. *Os benefícios fiscais no direito financeiro e orçamentário*: o gasto tributário no direito brasileiro. São Paulo: Quartier Latin, 2010. 284 p.

JESUS, J. M. C. R. D. A economia de John Maynard Keynes: uma pequena introdução. *Textos de Economia*, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 118-137, abr. 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/economia/article/view/2175-8085.2011v14n1p118/21686>. Acesso em: 22 abr. 2020.

LIMA, A. N. D. Renúncias fiscais da União. *Estudo Técnico (Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados)*, fev. 2017.

MARSHAL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. 220 p.

MARTELLO, A. Governo revisa estimativa para o PIB de 2020, de alta de 0,02% para queda de 4,7%. *Portal G1*, Brasília, 13 maio 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/05/13/governo-revisa-estimativa-e-admite-tombo-de-47percent-no-pib-de-2020.ghtml>. Acesso em: 2 jun. 2002.

MORAIS, J. L. B. D. Estado Democrático de Direito e neoliberalismo no Brasil. Algumas interrogações. *Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos*, Florianópolis, p. 46-51, jan. 1994. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15847>. Acesso em: 28 abr. 2020.

NEGRÃO, J. J. D. O. O governo FHC e o neoliberalismo. *Lutas Sociais*, p. 103-112, 1996. Disponível em: <http://ken.pucsp.br/ls/article/view/18809>. Acesso em: 28 abr. 2020.

OLIVEIRA, B. J. C. Políticas sociais, neoliberalismo e direitos humanos no Brasil. *Educere et Educare*, Cascavel, v. 5, n. 9, p. 175-183, jan./jun. 2010.

OTTA, L.; SIMÃO, E. Mansueto reitera projeção de déficit primário entre R$ 600 bi e R$ 700 bi. *Valor Econômico*, Brasília, 14 maio 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/05/14/rede-de-protecao-social-permite-situacao-melhor-na-pandemia-diz-mansueto.ghtml>. Acesso em: 16 jun. 2020.

PIRES, M. C. D. C. Política fiscal e ciclos econômicos no Brasil. *Economia Aplicada*, v. 18, n. 1, p. 69-90, mar. 2014.

PORTANOVA, R. Direitos humanos em perspectiva. *Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos*, Florianópolis, p. 129-144, jan. 2006. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15096>. Acesso em: 28 abr. 2020.

PUREZA, M. E. M. *Disciplinamento das renúncias de receitas federais*: inconsistências no controle dos gastos públicos. Brasília: Câmara Legislativa, 2007.

RAGAZZI, A. P. Recuperação judicial deve crescer no 2º semestre. *Valor Econômico*, São Paulo, 6 maio 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/05/06/recuperacao-judicial-deve-crescer-no-2o-semestre.ghtml>. Acesso em: 6 maio 2020.

SANTA HELENA, E. Z. *Competência parlamentar para geração e controle de despesas obrigatórias de caráter continuado e de gastos tributários*. Brasília: Edições Câmara, 2009.

SCHICK, A. Off-budget expenditure: an economic and political framework. *OECD Journal on Budgeting*, v. 7, n. 3, 2007.

SILVA, K. D. S. Neoliberalismo e direitos humanos: trajetórias opostas. *Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos*, Florianópolis, p. 96-113, jan. 1999. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15486>. Acesso em: 22 abr. 2020.

SEN, A. K. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. *El Valor de la democracia*. Trad. Javier Lomelí Ponce. Madrid: Edición propiedad de Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2006.

_____. *A ideia de justiça*. Trad. Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. Coimbra: Almedina, 2010.

TITMUSS, R. M. *Social policy*. Londres: Allen & Unwin, 1974.

ZAMBAM, N. J.; KUJAWA, H. A. Conquista da moradia no loteamento Canaã em Passo Fundo, Brasil. *Mercator*, Fortaleza, v. 17, e17031, 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-22012018000100231&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 29 nov. 2020. Epub, 17 jan. 2019 (http://dx.doi.org/10.4215/rm2018.e17031).

_____. As políticas públicas em Amartya Sen: condição de agente e liberdade social. *Revista Brasileira de Direito*, Passo Fundo, v. 13, p. 60-85, mar. 2017. Disponível em: <https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1486/1112>. Acesso em: 29 nov. 2020.

**Sobre os autores:**

**Mauricio da Cunha Savino Filó** | *E-mail*: mauriciosavino@hotmail.com

Doutor em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da Universidade Federal de Santa Catarina (2018). Mestrado em Direito pela Universidade Presidente Antônio Carlos – PPGD – Unipac (2010). Graduação (2004) e Pós-Graduação *lato sensu* em Direito Processual pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (IEC, 2004). Possui certificado de conhecimento da língua italiana, emitido pela Università per Stranieri Perugia (2006). Professor do Curso de Direito da Unesc. Advogado.

**Vinicius Garcia** | *E-mail*: viniciusgarcia1982@gmail.com

Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Procurador da Fazenda Nacional. Professor de Direito Tributário da Faculdade Cesusc.

Data de submissão: 4 de setembro de 2020.

Data de aceite: 7 de dezembro de 2020.