

O papel do Estado na economia e na sociedade: a tributação e a desigualdade no Brasil, uma intervenção de natureza ética e política

Maria Áurea do Nascimento *
*Auditora-fiscal aposentada

O objetivo deste trabalho é analisar a participação do Estado na economia e na sociedade brasileira hoje, as transformações ocorridas na história do capitalismo mundial até o chamado neoliberalismo atual, e investigar de que modo a estrutura tributária do Brasil, como instrumento de intervenção econômica, interfere na redução de um dos principais problemas do país, a sua extrema desigualdade.

Na primeira parte, buscaremos demonstrar que o papel do Estado na economia e na sociedade não é um papel estanque, exclusivamente técnico, que decorre de circunstâncias históricas, sociais e políticas, e como isso se deu ao longo da história, inclusive no Brasil. Na segunda parte, analisaremos a intervenção do Estado na economia através da tributação, demonstrando que o modelo tributário atual no país se configura de modo neoliberal. E na terceira parte, vamos abordar o panorama da enorme desigualdade de renda no país, para, ao final, refletir sobre como podemos contribuir para a formação de um *Estado ético*, capaz de promover a justiça social e o bem-estar coletivo.

PRIMEIRA PARTE:

1 – O papel do Estado: breve evolução histórica

As posições a respeito da participação do Estado na economia e na sociedade foram se alternando ao longo da história, em uma espécie de movimento pendular.

As transformações ocorridas no capitalismo, desde seu início, na época do mercantilismo e das grandes navegações nos séculos XV e XVI, passando pela Revolução Industrial no continente europeu no século XVIII, até as crises econômicas do século XX, marcado pela grande depressão americana (1929) e pelas duas grandes guerras mundiais (1914-1918 e 1939-1945), moldaram o papel do Estado, exigindo deste um maior ou menor papel regulador do sistema econômico então vigente.

No início da Revolução Industrial, foram cruciais para o pensamento econômico as ideias de Adam Smith, que, em 1776, escreveu *A Riqueza das Nações*, onde desenvolveu uma análise ampla da economia de mercado e sua contribuição para a sociedade. Segundo a sua teoria, em uma sociedade livre e com mercados competitivos, a economia seria dotada de

uma “mão invisível”, capaz de efetuar as correções necessárias ao seu bom funcionamento e prescindindo da participação do Estado.

As consequências da Revolução Industrial, como o êxodo rural, a aglomeração nas cidades, o aumento da pobreza, a divisão de classes e a exploração do trabalho, trouxeram questões sociais, éticas e políticas que as teorias convencionais se mostraram incapazes de resolver. Não obstante, as teorias neoclássicas que se seguiram ainda se basearam em abordagens científicas e técnicas, focando nos fatores de produção e ignorando os aspectos sociais.

Foi somente após a crise nos EUA (1929), a chamada Grande Depressão, que entraram em cena as ideias a favor do Estado como importante regulador da economia. A expansão da economia americana pelo aumento da produção de bens e o aumento desenfreado do consumo, somados à expansão do crédito e à especulação financeira, levaram os americanos a experimentarem uma falsa sensação de prosperidade. Quando as ações da bolsa de Nova York baixaram drasticamente de preço, e milhares de investidores decidiram vendê-las, a economia americana ruiu e marcou o fim do liberalismo.

O pêndulo se moveu então na direção oposta. Entre 1933 e 1939, Franklin D. Roosevelt implementou um conjunto de políticas econômicas e sociais para enfrentar os impactos devastadores da Grande Depressão, denominado *New Deal*, o que trouxe uma nova abordagem de intervenção estatal, baseada em estímulo econômico, criação de empregos, regulação financeira e proteção social.

Estas políticas foram influenciadas por John Maynard Keynes, político inglês, autor de *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, de 1936, onde defendeu a intervenção estatal como forma de garantir o equilíbrio econômico e o emprego. A intervenção do Estado na economia, segundo a teoria keynesiana, se baseia em investimentos para o aumento da demanda agregada, gerenciamento da política fiscal e monetária e em políticas públicas específicas.

As políticas keynesianas implementadas nos 25 anos posteriores à segunda guerra mundial foram muito importantes para a recuperação da economia do Ocidente, porém a crise do petróleo em 1970 provocou uma grande desaceleração econômica gerando desemprego e inflação. Floresceram nessa época ideias liberais em oposição às ideias de Keynes, como as do economista americano Milton Friedman, criador da escola monetarista. Segundo

Friedman, o único papel do Estado deveria ser controlar a oferta de moeda e deixar os mercados funcionarem de forma livre.

A partir dos anos 1980, surge então uma nova configuração da economia, o chamado neoliberalismo. Adotado inicialmente pelos governos de Ronald Reagan (EUA) e Margaret Thatcher (Inglaterra), expandiu-se depois para outras partes do mundo, inclusive o Brasil. Esta doutrina baseia-se na ideia de mínima intervenção do Estado na economia e redução dos gastos públicos, com medidas de desburocratização, privatizações e flexibilização de leis trabalhistas.

O neoliberalismo trouxe efeitos devastadores para a sociedade, como a extrema desigualdade de renda provocada pelo acúmulo de ganhos pelos detentores do capital e o desmantelamento do Estado de bem-estar social, com a política de “Estado mínimo”.

Como todas estas oscilações interferiram na construção do Estado no Brasil?

2 – O papel do Estado no Brasil

No que se refere ao papel do Estado na economia e na sociedade brasileira, o mesmo movimento pendular se repete, e este papel será de maior ou menor importância de acordo com pensamento dominante em cada período histórico. De acordo com Oliveira, F. (2012) é possível fazer uma periodização visando situar o envolvimento do Estado na economia brasileira desde a instauração da República até os dias atuais.

No período que se estende até a década de 1930, o Estado é um Estado frágil institucional, econômica e financeiramente, e por isso, com poucas condições de implementar políticas de âmbito nacional. Caracteriza-se como um Estado de cunho liberal, preso a interesses oligárquicos.

No período de 1930 a 1980, o Estado se consolida, ampliando suas bases materiais e institucionais, e se caracteriza como um Estado moderno, capaz de implementar políticas nacionais. Passa a cumprir um novo papel desenvolvimentista, com base nas ideias cepalinas da sua importância para o desenvolvimento das economias dos países do Sul.

Após os anos 1980, o Estado, em função do desenvolvimentismo em crise, torna-se presa fácil do neoliberalismo. O Estado que passou a ser construído nessa época seguiu as recomendações da doutrina neoliberal do Consenso de Washington, desvinculando-se da vertente keynesiana/cepalina, e assentando-se no compromisso de ampliação dos interesses do mercado.

Um marco histórico importante neste período foi a promulgação da Constituição Federal de 1988, que, apesar de aprovada em contexto de crise, restrição orçamentária e inflação alta, ampliou significativamente direitos sociais e políticos.

Apesar do avanço na direção da construção de um Estado de bem-estar social no Brasil, representado pela Constituição Federal de 1988, o Brasil é considerado um dos países mais desiguais do mundo, tema que será abordado mais adiante. O que explica um avanço progressista na construção de direitos e ao mesmo tempo a permanência da extrema desigualdade no país?

SEGUNDA PARTE

A Tributação no Brasil

A partir dos anos 1980, com o surgimento do neoliberalismo, na maioria dos países a tributação passou a ser vista como “obstáculo” ao desenvolvimento da economia, e isso não foi diferente no Brasil.

Atualmente a carga tributária no Brasil é estimada em 32,32% em relação ao PIB, segundo levantamento do Tesouro Nacional. Quando comparada à carga tributária internacional, verifica-se que a sua magnitude não é o problema principal. A grande distorção da carga tributária brasileira é que está centrada na arrecadação de tributos sobre bens e serviços, tributos indiretos, pois são repassados aos consumidores finais.

Segundo dados da Receita Federal, em 2024, quase a metade da arrecadação tributária brasileira refere-se à tributação sobre bens e serviços, conforme se verifica no Gráfico 1.

GRÁFICO 1- Carga Tributária e Variações por base de incidência - 2023 x 2024

Dados em: % da Arrecadação - Fonte: Receita Federal

| Cód. | Tipo de Base | Arrecadação [R\$ milhões] | | | % PIB | | | % da Arrecadação | | |
|-------------|--------------------|---------------------------|---------------------|-------------------|---------------|---------------|-------------------|------------------|----------------|----------------------|
| | | 2023 | 2024 | Variação | 2023 | 2024 | Var (p.p. do PIB) | 2023 | 2024 | Var (p.p. da Arrec.) |
| 0000 | Total: | 3.307.581,95 | 3.782.085,15 | 474.503,20 | 30,22% | 32,20% | 1,98 | 100,00% | 100,00% | 0,00 |
| 1000 | Renda | 944.954,84 | 1.068.705,57 | 123.750,73 | 8,63% | 9,10% | 0,46 | 28,57% | 28,26% | -0,31 |
| 2000 | Folha de Salários | 738.168,17 | 800.362,27 | 62.194,10 | 6,75% | 6,81% | 0,07 | 22,32% | 21,16% | -1,16 |
| 3000 | Propriedade | 184.566,11 | 200.777,62 | 16.211,51 | 1,69% | 1,71% | 0,02 | 5,58% | 5,31% | -0,27 |
| 4000 | Bens e Serviços | 1.378.382,75 | 1.644.808,22 | 266.425,47 | 12,60% | 14,00% | 1,41 | 41,67% | 43,49% | 1,82 |
| 5000 | Trans. Financeiras | 61.722,72 | 67.413,79 | 5.691,07 | 0,56% | 0,57% | 0,01 | 1,87% | 1,78% | -0,08 |
| 9000 | Outros | -212,63 | 17,69 | 230,32 | 0,00% | 0,00% | 0,00 | -0,01% | 0,00% | 0,01 |

O percentual de tributos sobre bens e serviços foi de 43,49% em 2024, bastante superior à tributação sobre renda (28,26%), folha de salários (21,16%), propriedade (5,31%) e transações financeiras (1,78%). Observamos ainda que a variação em relação a 2023 foi muito pequena.

Os dados reforçam a dependência do Brasil dos impostos indiretos, caracterizados por maior regressividade. Como a parcela da população mais vulnerável está propensa a empregar toda a renda recebida no consumo de bens e serviços, é esta a parcela da população que acaba contribuindo com maior participação na arrecadação tributária.

Como este modelo tributário contribui para a perpetuação da desigualdade no país e qual o panorama deste grave problema no Brasil?

TERCEIRA PARTE

A Desigualdade de Renda no Brasil

A desigualdade não é um problema só do Brasil e é um fenômeno mundial. É uma das principais consequências do capitalismo atual, que deslocou seu foco da produção de bens para a remuneração do capital. Apropriando-se dos lucros financeiros advindos do capital, os ricos se tornam cada vez mais ricos e os pobres cada vez mais pobres. Alia-se a isso a precarização do trabalho contemporâneo, com as suas várias formas de terceirização, e a substituição do trabalho humano pela inteligência artificial, que se constituem fortes motores de exclusão social.

No Brasil, a desigualdade é agravada ainda por questões estruturais ligadas ao racismo, a questões de gênero, e a problemas regionais advindos de sua imensa extensão territorial.

Em 2024, segundo dados do IBGE, houve redução dos índices de pobreza no Brasil. Apesar disso, permanece a enorme desigualdade de renda estrutural no país. O rendimento médio de 1% mais rico do país equivale a 30,5 vezes superior ao rendimento médio mensal dos 50% mais pobres.

Dados recentes também revelam a regressividade na tributação, e mostram que os 10% mais pobres comprometem, em média, 26,4% da renda com tributos, enquanto os 10% mais ricos, 19,2% (*Pesquisa de Orçamento Familiar - POF 2017/2018*). Deste modo, as camadas mais pobres da população são duplamente penalizadas, pois considerando o perfil tributário no país, estas famílias pagam, relativamente às suas rendas, mais impostos que as famílias de maior renda.

CONCLUSÕES

Vimos que o papel do Estado na economia e na sociedade não segue um padrão evolutivo, linear, que se aperfeiçoa ao longo do tempo por critérios técnicos ou racionais. Ao contrário, a intervenção na economia e na sociedade foi sempre moldada por circunstâncias históricas, sociais e políticas, e foi sempre cambiante ao longo do tempo.

Como o “mercado” representa a força da classe dominante, dos detentores do capital, observamos que na história do capitalismo as ideias liberais sempre prevaleceram sobre as ideias progressistas, aquelas que defendem mais políticas públicas por parte do Estado. Nos períodos de grandes crises econômicas, no entanto, o capitalismo sempre se serviu do poder do Estado para a sua reconstrução e continuidade.

Desde os anos 1980 até os dias atuais, vivemos no Brasil sob a influência das ideias neoliberais quanto ao conceito do papel do Estado. Nos últimos anos, apesar do avanço na direção da construção do Estado de bem-estar social, representado pela CF/88, e por políticas distributivas dos últimos governos de cunho progressista no país, enfrentamos regimes de austeridade fiscal, e assistimos ao desmantelamento de direitos trabalhistas e à exclusão de grande parcela da população pelo aumento da pobreza e da desigualdade social.

Vimos que a estrutura tributária brasileira atual é perversa no que se refere à preferência pela tributação sobre o consumo, e que esta não tem sofrido alterações substanciais nos últimos anos. O modelo tributário brasileiro apoia-se nas ideias liberais originais de liberdade e igualdade para legitimar a não interferência na liberdade do mercado, porém desrespeita o princípio constitucional da capacidade contributiva e o princípio da solidariedade, contribuindo ainda mais para o aprofundamento das desigualdades.

Esta postura do Estado, de intervir de forma direta e tributar de modo desigual os desiguais, exigiria que o dever de pagar tributos fosse absorvido mais expressivamente pelos que se situam no topo da pirâmide social. No entanto, difunde-se a ideia de que o capital não deve ser taxado, pois isto ocasionaria evasão de receitas, diminuição de empregos e prejudicaria a economia.

A intervenção econômica do Estado por meio da tributação será sempre justificada por uma visão de mundo que legitimará a escolha efetuada. Em suma, terá sempre uma fundamentação política.

Defendemos aqui a escolha que esteja baseada em critérios de equidade e justiça. Tributar de acordo com a capacidade contributiva e de forma solidária e democrática. Um dos problemas centrais da política tributária brasileira é que as normas tributárias são impostas atendendo a interesses de segmentos privilegiados da sociedade, e não a interesses de todos. Para a construção de uma política tributária justa e de um *Estado ético*, os interesses devem ser debatidos na *esfera pública*, entendida como o espaço onde todos têm o direito ao conhecimento das regras e à participação igualitária nas decisões, para citarmos o grande filósofo Junger Habermas (1929-2026).

Para Habermas, é ético o que é consensual e o que é bom para todos. Seria o começo de uma mudança na direção de uma verdadeira justiça fiscal.

REFERÊNCIAS

NASCIMENTO, Maria Áurea do. *O Trabalho no Mundo Contemporâneo, a (In) Equidade da Tributação e a Possibilidade de Resgate da Cidadania*. Revista Tributação em Revista, v. 68, pag.32-47. Disponível em https://www.sindifisconacional.org.br/wp-content/uploads/2021/07/Tributacao_em_Revista_27_07_2021.pdf

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Economia e Política das Finanças Públicas no Brasil*. São Paulo: Hucitec Editora, 2012

RECEITA FEDERAL DO BRASIL, *Análise por tributos e bases de incidências. CTB 2024* Disponível em <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/carga-tributaria/carga-tributaria-no-brasil-2024/view>. Acesso em 22.03.2026

ROSSI, Pedro; FURNO, Juliane. *Economia para Transformação Social: pequeno manual para mudar o mundo*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2023.

_____. *Brasil em Disputa: Uma nova história da economia brasileira*. São Paulo: Planeta do Brasil, 2024.

SIQUEIRA, Marcelo Lettiere. *Educação Fiscal e Cidadania*. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2014.