

O caráter reforçador de desigualdades a partir da dívida pública: a experiência estadunidense ¹

Vinícius Azevedo Bastos ²
Luciana Rosa de Souza ³

Resumo

Este artigo busca entender as relações entre a dívida pública e a evolução da desigualdade nos Estados Unidos após o período Reagan. Para isto, primeiro se observa o processo de endividamento dos EUA, atentando-se aos seus determinantes políticos. Depois discute-se os determinantes de longo prazo da desigualdade como visto em Kuznets e Piketty. Por fim, através de dados empíricos e o suporte teórico, apresenta-se a relação entre o aumento da dívida pública e o aumento da desigualdade. Conclui-se que a dívida pública reforça as desigualdades por substituir a arrecadação dos mais ricos, prover um retorno seguro e elevado para os capitais e por habitualmente ser seguida de austeridade fiscal.

Palavras-chave: Desigualdade; Dívida Pública; Neoliberalismo.

Abstract

This article aims to understand the relations between public debt and inequality in the United States after Reagan's government. To achieve this, firstly is observed the process of indebteding in the US, taking into account its political determinants. Then is shown the discussion about the long-term determinants of inequality as seen in Kuznets and Piketty. Lastly, using empirical data and the theoretical basis, public debt and inequality are related. The conclusion is that public debt reinforces the inequalities by replacing taxation from the richer, also by providing a safe high return for the capitals and for being mostly followed by fiscal austerity.

Keywords: Inequality; Public debt; Neoliberalism.

JEL B50, D63, H63.

1 Introdução

*The top 1 percent have the best houses, the best educations, the best doctors, and the best lifestyles, but there is one thing that money doesn't seem to have bought: an understanding that their fate is bound up with how the other 99 percent live. Throughout history, this is something that the top 1 percent eventually do learn.
Too late (Stiglitz, 2011).*

A desigualdade de muitos países vem crescendo e voltando a se tornar uma preocupação para os economistas. Muitos trabalhos vêm sendo feitos no intuito de entender os determinantes e os

(1) Os autores agradecem ao professor Dr. André Roncaglia de Carvalho pelas indicações de textos e apontamentos que viabilizaram este trabalho. Também agradecem aos pareceristas anônimos da revista pelas recomendações que ajudaram a melhorar o texto.

(2) Mestrando em Economia e Desenvolvimento pela Universidade Federal de São Paulo. E-mail: vineazba@gmail.com.

(3) Professora de Economia do Setor Público do Departamento de Economia da Universidade Federal de São Paulo. E-mail: luciana.rosa@unifesp.br.

resultados da desigualdade, apesar de muitos pesquisadores ainda hoje relativizarem a importância da desigualdade no processo econômico. De todo modo, as crenças referentes a existência de um processo determinista autônomo de redução da desigualdade em economias capitalistas estão abaladas, e isso abre margem para buscar o entendimento do processo mais recente, qual seja, de aumento de desigualdades.

O período recente também é palco de um processo de crescimento da dívida pública em diversos países, devido às mudanças trazidas pelo neoliberalismo ao redor do mundo, além do elevado poder adquirido pelas finanças. A dívida acumulada coloca os governos à disposição dos detentores dos títulos de dívida, e por isso o processo de endividamento também precisa ser entendido em suas origens e seus determinantes.

Como ambos processos ocorrem de maneira concomitante, este artigo visa responder ao seguinte problema de pesquisa: existem relações entre a elevação da taxa de endividamento público e o crescimento da desigualdade, nos EUA, a partir do período Reagan? O problema de pesquisa delineado possui três justificativas: i) a facilidade de obtenção de dados para os EUA; ii) os EUA terem sido o berço das transformações no padrão de acumulação via financeirização no período neoliberal; e, por fim, iii) foi durante o período Reagan que houve uma quebra no padrão de ambas variáveis que se deseja relacionar neste artigo, onde tanto a desigualdade como a dívida pública passaram a crescer demasiadamente. A simultaneidade dos processos e os atributos da dívida pública levam a crer que, se não é determinante, a dívida ao menos reforça a tendência de aumento das desigualdades nos Estados Unidos.

A importância do trabalho reside na possibilidade de demonstrar a relevância da dívida pública como um dos diversos determinantes da desigualdade, e, ao mesmo tempo, evidenciar mais um dos possíveis reflexos do acúmulo de dívidas por parte dos Estados. Além disso, o artigo pode servir àqueles intencionados em realizar a mesma relação de variáveis para outro(s) país(es).

Com intuito de responder ao problema de pesquisa, o artigo está dividido em 5 seções, sendo uma delas a presente introdução. A segunda seção mostra como se deu o processo de endividamento dos EUA após 1980. Na terceira seção se apresenta o debate recentemente proposto por Piketty em relação ao processo de desigualdade nos países centrais, em oposição à concepção *mainstream* iniciada por Kuznets. A quarta seção relaciona o crescimento da taxa de endividamento público nos EUA após 1980 com o crescimento da desigualdade. As considerações finais estão contidas na quinta e última seção.

2 A economia política do endividamento estadunidense após 1980

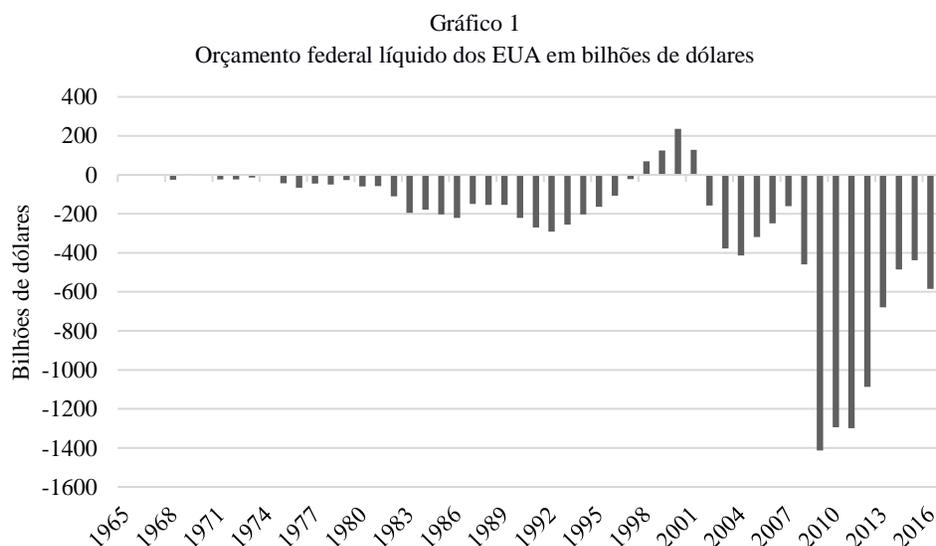
Em 1971, o presidente dos EUA declarou ao mundo, de maneira unilateral, o fim da quebra da conversibilidade do dólar em ouro, sendo esta a primeira de várias decisões institucionais para o desmonte do sistema de Bretton Woods (Datheine, 2002). Depois de anos sob suas regras, o sistema passou a ser desfigurado devido à sua insustentabilidade, gerando diversas mudanças no funcionamento das finanças internacionais ao longo da década de 70.

Estas mudanças favoreceram a expansão do mercado de eurodólares, sendo este composto por depósitos e empréstimos de bancos estadunidenses localizados na Europa, ou seja, filiais distantes da capacidade de regulação do governo dos EUA (Chesnais, 2005, p. 38). O mercado de eurodólares

surgiu em meados da década de 50 e passou a acumular capitais a partir de então. Com o desmonte do sistema de Bretton Woods nos anos 70, o mercado de eurodólares ficou sob uma regulação ainda menor, e, somada a essa maior liberdade de atividade, surgiram os petrodólares, capitais oriundos dos superávits dos países da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Estes petrodólares inflaram os eurodólares, criando um gigantesco acúmulo de recursos financeiros em busca de reciclagem (Dathein, 2002).

A inflexão da década de 70, com o fim de Bretton Woods e o acúmulo de recursos financeiros em mercados pouco regulados na Europa, ajuda a compreender, de acordo com Chesnais (2005, p. 37), de onde veio o ‘capital portador de juros’⁴ que ressurgiu e passou a ter elevado poder a partir da década de 80. Uma das explicações do poder econômico e social deste capital veio junto ao surgimento de mercados especializados, capazes de tornar as operações do sistema financeiro extremamente ágeis, elevando sobremaneira a liquidez dos fundos e permitindo o investidor financeiro adquirir e se desfazer facilmente de ativos (Chesnais, 2005, p. 37).

Mas, para Chesnais (2005, p. 40), o excesso de poder do capital financeiro rentista sobre os Estados veio primordialmente após a “liberação dos mercados de títulos da dívida pública e da alta do dólar e das taxas de juros norte-americanas tomadas em 1979-81”. Além do impacto dramático sobre as economias dependentes e a quantidade de recursos transferidos por elas para o pagamento dos encargos da dívida, este movimento deu impulso para o capital financeiro em âmbito internacional. A securitização da dívida e a liberalização do mercado de títulos públicos com taxas de juros positivas serviu muito bem aos interesses dos investidores financeiros, porque criou um refúgio de ganhos seguros, ao passo que aos governos serviu para financiar o expansivo déficit público (Chesnais, 2005, p. 40-1). O Gráfico 1 ilustra este movimento de expansão do déficit público nos EUA.

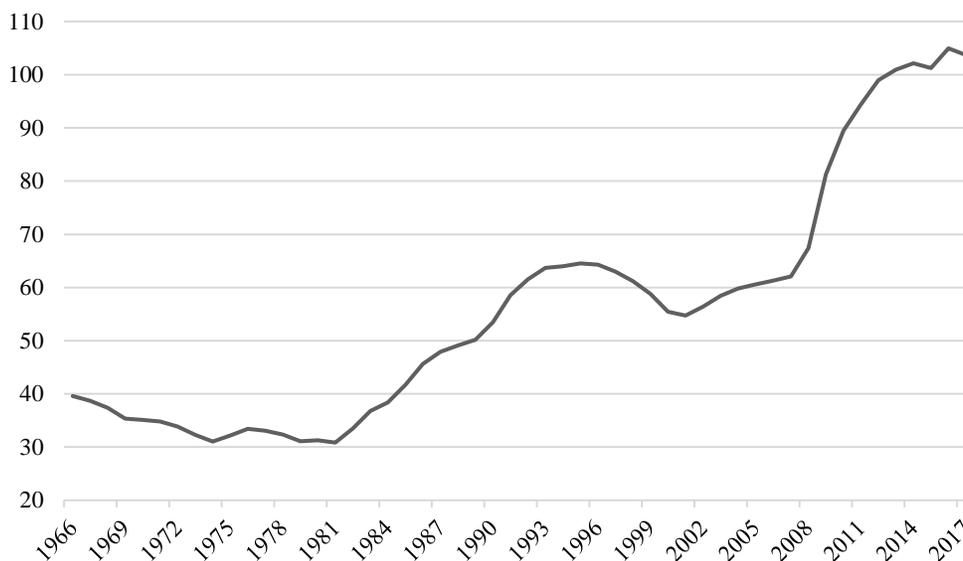


Fonte: Federal Reserve Economic Data. Elaboração própria.

(4) Como definido por Chesnais (2005, p. 35), o capital portador de juros é aquele que “busca ‘fazer dinheiro’ sem sair da esfera financeira, sob a forma de juros de empréstimos, de dividendos e outros pagamentos recebidos a título de posse de ações e, enfim, de lucros nascidos de especulação bem-sucedida”.

A grande ironia deste período de inflexão foi a opção, por parte dos EUA, pelo crescimento do déficit público com emissão de dívida pública, principalmente por ser o momento de emplacamento da retórica neoliberal. A líder da Grã-Bretanha, Thatcher, e o líder estadunidense, Reagan, atacavam a condução da política econômica do pacto keynesiano-fordista precedente a eles, principalmente devido à elevada carga tributária e ao tamanho do Estado, pois, de acordo com eles, o grande Estado interventor significava a redução da liberdade dos indivíduos (Anderson, 1995, p. 11). Reagan, apesar de ter dito em discurso “*government is not the solution to our problem, government is the problem*”, foi o responsável por um déficit público recorde até então na história americana, graças a uma redução drástica de impostos para os mais ricos simultânea à corrida armamentista (Anderson, 1995, p. 11-13).

Gráfico 2
Evolução da dívida pública como porcentagem do PIB – EUA



Fonte: Federal Reserve Economic Data. Elaboração própria.

Mesmo soando irônico, deve-se considerar o aspecto ideológico dos gastos governamentais do período neoliberal. Na opinião de Anderson (1995, p. 11), o neoliberalismo propunha “manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas”. Neste ângulo, não há muita ironia por parte do presidente neoliberal, pois ele reduziu os impostos para as faixas mais ricas afirmando: “*I believe the best social program is a job*”. Portanto, a evolução da dívida pública cumpre bem a proposta neoliberal, porque, como visto em Chesnais (2005, p. 39), ela carrega consigo as relações de classe e a confirmação do poder dos ricos, que evitam pagar uma parte ou até mesmo o todo dos impostos cobrados pelo Estado⁵. Para Palma (2009, p. 857-8), que vê o neoliberalismo como uma

(5) Os sustentáculos teóricos das justificativas para reduzir a cobrança de impostos dos mais ricos aglutinam-se como a teoria do *trickle-down*, definido por Arndt (1983) como a visão de desenvolvimento onde o crescimento da renda per capita automaticamente traria benefícios para os mais pobres, como empregos e outras oportunidades econômicas. Assim, reduzir os impostos dos mais ricos faria suas rendas aumentarem, e essa renda maior iria gotejar (*trickle-down*) para

ferramenta para criar os ganhos rentistas no capitalismo, a dívida pública não só livra os mais ricos de pagarem pelo uso dos bens públicos, como também dá a eles uma fonte de rendimentos, pois são os donos das poupanças emprestadas ao governo⁶.

Seguindo a lógica de gastar mais (em pagamento de juros ao ‘capital portador de juros’), no entanto, arrecadando menos (principalmente dos ricos), fica visível o aumento expressivo de dívida pública a partir de Reagan, que assumiu o cargo em 1981, no Gráfico 2.

Ao assumir, Reagan encontrou uma dívida pública em trajetória declinante e em torno de 31% do PIB. No fim de seu segundo mandato, em 1989, a dívida estava em torno de 50% do PIB e, ao fim do mandato de seu sucessor (e também seu vice-presidente nos dois mandatos) em 1993, George H. W. Bush, a dívida se encontrava em 64% do PIB. A dívida voltou a crescer em proporções elevadas apenas em 2008, no contexto da Crise do *subprime*.

Os demais países da OCDE logo se adaptaram ao regime de financiamento do déficit público no mercado liberalizado de títulos. As finanças públicas destes países, assim como dos países dependentes, sustentam a acumulação financeira. O modelo mundializado de finanças garante a permanência do endividamento público porque os detentores dos capitais têm facilidade de migrá-los, além de grande parte dos países também terem desonerado os grupos mais ricos, e, por isso, os governos tornaram-se reféns do mercado de títulos para financiar o gasto público (Chesnais, 2005). Em outras palavras, o movimento de mundialização do capital, com redução dos controles conjugado à redução dos tributos incidentes sobre os mais ricos, fez os países se comportarem no sentido de evitar fugas de fundos para outros com juros maiores ou condições melhores de valorização. As economias nacionais estarão sempre preocupadas em manter-se de acordo com os interesses do capital ‘portador de juros’ para não o perder para outro país (como paraísos fiscais⁷, por exemplo).

Resumidamente, o mercado de eurodólares, multiplicado depois pelos petrodólares, permitiu a formação de um fundo de capitais extenso em valor e poder. Com o fim de Bretton Woods e o afrouxamento dos controles sobre as finanças, os capitais acumulados passaram a buscar sua reciclagem, e encontraram nos títulos públicos um lugar seguro e vantajoso. Os EUA deram esse espaço ao diminuírem a tributação sobre os mais ricos enquanto expandiam o endividamento público com juros reais positivos e elevados. Outros países levaram a frente a conduta do financiamento dos déficits com títulos negociáveis, o que significou uma disputa entre os países pela preferência do

os mais pobres. De toda forma, em especial para o corte de impostos, convém notar a força que adquiriam os argumentos da Curva de Laffer e da Teoria da Tributação Ótima, desenvolvidas na década de 1970 e que subsidiaram mais diretamente o corte de impostos da gestão Reagan, como é possível ver com maior detalhamento na penúltima seção deste artigo.

(6) Um interessante ponto de vista sobre a dívida pública é encontrado em Marx (1996, p. 373-374) quando o mesmo discorre sobre o uso da dívida pública como instrumento da acumulação primitiva de capital: “A dívida pública torna-se uma das mais enérgicas alavancas da acumulação primitiva. Tal como o toque de uma varinha mágica, ela dota o dinheiro improdutivo de força criadora e o transforma, desse modo, em capital, sem que tenha necessidade para tanto de se expor ao esforço e perigo inseparáveis da aplicação industrial e mesmo usurária. Os credores do Estado, na realidade, não dão nada, pois a soma emprestada é convertida em títulos da dívida, facilmente transferíveis, que continuam a funcionar em suas mãos como se fossem a mesma quantidade de dinheiro sonante. Porém, abstraindo a classe de rentistas como intermediários entre o governo e a nação — como também os arrendatários de impostos, comerciantes e fabricantes privados, aos quais uma boa parcela de cada empréstimo do Estado rende o serviço de um capital caído do céu — a dívida do Estado fez prosperar as sociedades por ações, o comércio com títulos negociáveis de toda espécie, a agiotagem, em uma palavra: o jogo da Bolsa e a moderna bancocracia.”

(7) Em seu trabalho sobre paraísos fiscais, Zucman (2015, p. 35) estimou que, em 2014, 8% da riqueza financeira familiar global estava em paraísos fiscais, o equivalente a US\$ 7,6 trilhões.

capital. Ou seja, a dinâmica financeira mundial pós Bretton Woods viabilizou a substituição da arrecadação via impostos sobre os mais ricos pelo endividamento do governo com os mesmos, reforçando e reafirmando o poder dos mais ricos sobre o Estado. Tal movimento representou uma regressividade seja na formação das receitas estatais, seja no direcionamento das despesas, uma vez que o alto endividamento público vai aos poucos demandar menor atuação estatal em políticas públicas de caráter distributivo.

Antes de se discutir como o endividamento público estadunidense se relaciona com a dinâmica da desigualdade, é importante entender a base da visão mais comumente aceita dos determinantes da desigualdade (do trabalho clássico de Simon Kuznets) e como os estudos mais recentes encabeçados por Thomas Piketty contrariam esta perspectiva.

3 A economia política da desigualdade

As discussões sobre desigualdade são antigas e partem de diversos ângulos ao longo da história do pensamento econômico, quando se debateram primordialmente os aspectos sociais e os reflexos da desigualdade. Os determinantes da desigualdade foram discutidos também, como a relação que Rousseau fez entre a desigualdade e o surgimento dos direitos de propriedade (Galbraith, 2016). Entretanto, o trabalho que moldou a visão *mainstream* pode-se dizer que foi o artigo de 1955 de Simon Kuznets, feito com dados empíricos insuficientes, mas que permitiram especulações do autor, e cujo objetivo era entender como se comportava a desigualdade e quais seus determinantes a longo prazo (Moran, 2005, p. 211). Em seu trabalho, Moran (2005) observa como a proposta teórica de Kuznets evoluiu ao longo do tempo, deixando de ser um artigo contendo especulações baseadas em dados para ir aos poucos se tornando uma lei socioeconômica, sendo que recentemente a hipótese continua relevante apesar de controversa.

Kuznets (1955, p. 1) queria saber como a desigualdade se comportava na medida em que a economia crescia, e, também, quais fatores determinavam a tendência de longo prazo da desigualdade. Com os dados dos EUA, Alemanha e Inglaterra em mãos, o autor notou estar presenciando uma queda na desigualdade vindo desde a primeira guerra mundial. Para explicar a queda de desigualdade, Kuznets identificou movimentos demográficos das populações rurais e urbanas, as primeiras geralmente de renda menor que as últimas, até porque no processo de desenvolvimento urbano é necessário pagar maiores salários para atrair mão-de-obra. Como a renda no setor urbano é maior, a saída de pessoas do setor rural significou um aumento de desigualdade conforme a economia crescia. Mas, na medida que a economia continuou se expandindo, houve um equilíbrio no crescimento demográfico, com a população passando a ser majoritariamente urbana, de tal modo que a diferença de renda dos dois setores teve sua importância relativizada. A isto se somou a diminuição da desigualdade dentro das cidades como parte do processo de desenvolvimento, e por isso a desigualdade caiu quando os estágios mais avançados de crescimento econômico foram alcançados (Kuznets, 1955). Abstraindo do processo observado, para Kuznets a tendência geral da desigualdade é crescer muito enquanto a economia começa o seu *catching up*⁸, e, depois de alcançar

(8) *Catching up* pode ser entendido como o período onde um país tem um potencial elevado de crescimento acelerado devido ao seu atraso em produtividade (Abramovitz, 1986, p. 386). Além do crescimento ser maior em países com economias menores, dado a base menor para o cálculo, o atraso produtivo pode ser compensado com a importação de tecnologias mais avançadas disponíveis em países mais produtivos, o que leva ao crescimento acelerado. A tendência esperada pela hipótese do *catch up* é que a taxa de crescimento acelerada faça os países mais pobres convergirem para o nível de desenvolvimento dos países ricos (Abramovitz, 1986).

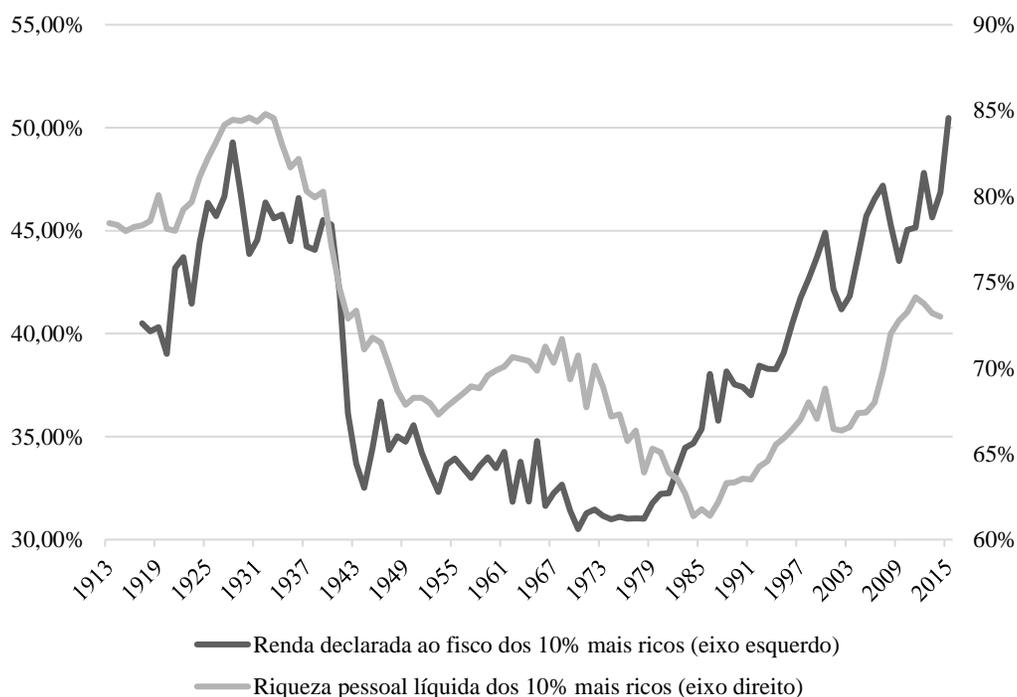
um determinado ponto, a desigualdade passaria a cair conforme a economia continuava crescendo, descrevendo uma otimista curva em forma de U invertido.

O momento em que Kuznets escrevia era de acirramento dos debates ideológicos, os EUA presenciavam a ascensão do macarthismo, e o combate ao comunismo demandava propaganda, o que explica alguns economistas terem identificado o trabalho de Kuznets como uma tentativa de tornar racional o aumento da desigualdade antes de sua queda durante o desenvolvimento capitalista (Galbraith, 2016, p. 30). Kuznets realmente observou a queda da desigualdade em seu trabalho, mas, como lembra Piketty (2014, p. 14), sua visão otimista sobre a desigualdade é de certa forma voltada para manter os países subdesenvolvidos dentro da influência capitalista⁹.

De todo modo, até onde Kuznets observou, a queda da desigualdade justificaria a redução da importância de questões em torno dos reflexos sociais e econômicos da concentração de riqueza no mundo capitalista. Seu otimismo condizia com o observado, mas talvez não com o que se observaria posteriormente.

Gráfico 3

Renda declarada ao fisco pelos 10% mais ricos e riqueza pessoal líquida detida pelos 10% mais ricos (% do total, EUA)



Fonte: World Inequality Database. Elaboração própria.

(9) “The somber picture just presented may be an oversimplified one. But I believe that it is sufficiently realistic to lend weight to the questions it poses - questions as to the bearing of the recent levels and trends in income inequality, and the factors that determine them, upon the future prospect of underdeveloped countries within the orbit of the free world” (Kuznets, 1955, p. 24).

Observando o Gráfico 3, é possível ver a curva em forma de U invertido que Kuznets descreveu: a desigualdade vinha com uma tendência crescente no começo da série e atingiu um nível elevado visto até 1940, quando começou a cair aceleradamente. No período em que o artigo de Kuznets foi escrito, a renda e riqueza dos 10% mais ricos estavam em um nível muito menor que a média entre o início das séries e 1940. A partir do fim da década de 1970, houve aumento da participação da renda dos mais ricos nos Estados Unidos em proporção a renda nacional, alcançando e até ultrapassando os patamares anteriores à queda observada por Kuznets.

Se a desigualdade deixa de se comportar no sentido declinante conforme a economia se desenvolve, não só volta a ser muito relevante as discussões de seus impactos, como também os estudos voltados para entender seus determinantes. O repique de desigualdade é a motivação do controverso trabalho de Piketty (2014), que elevou os ânimos na academia e causou desconforto com suas afirmações e propostas. No livro, o autor busca não apenas observar o nível de desigualdade, mas também entender as estruturas e origens da desigualdade de renda e riqueza entre os diversos grupos sociais inseridos em diversos sistemas econômicos. Suas conclusões principais são: 1) deve-se evitar os determinismos econômicos ao se tratar o problema da desigualdade, pois muito do que se observa são determinantes de ordem política agindo; 2) dentro da dinâmica da desigualdade, existem mecanismos direcionados para a convergência e divergência da distribuição de riqueza, além de não existir nada que evite o crescimento desenfreado de desigualdade. A segunda afirmação é a principal conclusão de seu trabalho (Piketty, 2014). Em outras palavras, Piketty discorda de Kuznets e dos trabalhos feitos com base nas conclusões de Kuznets.

Entre os mecanismos que direcionam para a convergência, Piketty (2014, p. 21) destaca a difusão de conhecimento e o desenvolvimento de habilidades dos indivíduos, porque são elementos cujo efeito direto é o crescimento da produtividade. Além de outros países em desenvolvimento, é possível mencionar a China como um caso onde a redução de desigualdade em relação aos outros países é influenciada pelo desenvolvimento de bens tecnológicos. Mesmo citando possíveis fontes de convergência na distribuição de riqueza, Piketty (2014, p. 22-23) acredita que elas sejam potencialmente ilusórias para reduzir sistematicamente a desigualdade, pois, mesmo sendo factíveis, sua força é indubitavelmente menor que os mecanismos que agem em prol da divergência, como é possível notar com o não-crescimento da participação dos salários na economia em um longo período de tempo. As forças de convergência são relevantes porque sem elas provavelmente a desigualdade seria muito maior, porém, as forças de convergência podem ser facilmente engolidas pelos mecanismos de divergência.

O nível de desigualdade atual, e inclusive o exagero de desigualdade mesmo entre os mais ricos, faz ser muito fácil para um ‘super-rico’ se distanciar do resto da sociedade, e isso é uma força de divergência. Mas, mais relevante que isso, um processo de divergência com elevada importância no longo prazo se dá quando o crescimento econômico está baixo e o retorno do capital está elevado. Isto é o que Piketty (2014, p. 25) chama de “força fundamental de divergência”, denotado por $r > g$, em que r são os ganhos sobre o capital (como lucros, dividendos, juros, aluguéis, etc.), expresso como porcentagem do seu total, enquanto g é a taxa de crescimento da economia. A força fundamental de divergência evidencia uma possível influência da dívida pública sobre a desigualdade, pois é um espaço para a valorização de capitais através dos juros. Lembrando que os mais ricos são os grandes detentores das fontes de ganhos sobre o capital.

Este é, de acordo com Piketty (2014, p. 25-26), quase um resumo sobre suas conclusões. Longos períodos com os rendimentos do capital acima do crescimento do produto, $r > g$, têm grandes chances de apresentar divergência na distribuição de renda, isso porque, entre outros motivos, a riqueza advinda da herança passa a ser muito rentável em comparação com o crescimento de renda. Por exemplo: suponha um indivíduo que herde \$100.000 e tenha uma renda salarial anual de iguais \$100.000, e suponha que haja um retorno anual de 5% sobre a riqueza e os salários cresçam 1% ao ano. Ao final de 100 anos, a renda anual do trabalho deste indivíduo será de \$268.000, enquanto sua riqueza acumulada será de \$12.5 milhões, e a renda sobre esta riqueza será de \$600.000 por ano (Morgan, 2016, p. 2). Nesta situação, um indivíduo que nasce com uma herança considerável consegue multiplicar seu capital apenas aplicando parte dele, e numa velocidade maior do que o crescimento geral da economia. Deste modo, facilmente a renda do capital domina os ganhos da economia, e a nação caminha para níveis elevados de desigualdade.

Entretanto, a relação $r > g$ não deve ser tomada como a única relevante, como lembra Piketty (2015) em resposta às críticas feitas sobre suas conclusões n'O Capital no Século XXI. Existem diferentes abordagens e dimensões a serem consideradas no estudo da desigualdade, como aspectos institucionais e históricos. De todo modo, a relação $r > g$ possui influência na desigualdade através de um efeito multiplicativo temporal, e por isso um corte estático poderia não encontrar relação entre a diferença da rentabilidade do capital e a taxa de crescimento econômico (Piketty, 2015, p. 77). Isso significa que um país cuja taxa de rentabilidade do capital é maior que o crescimento do produto não necessariamente vai demonstrar uma desigualdade elevada ou em crescimento, mas eventualmente esta diferença terá seu efeito percebido na distribuição de renda e riqueza.

Galbraith (2016) elenca fatores determinados pelo governo que podem refletir no nível de desigualdade, pensando especialmente no caso dos EUA. Primeiramente, o governo é capaz de definir a estrutura salarial através do salário mínimo e através das contratações nos serviços públicos. O salário mínimo pode ter um potencial baixo de impacto, já que afeta mais diretamente uma porção pequena de trabalhadores, mas já teve uma influência muito maior no passado dos EUA. E a contratação pelos serviços públicos faz do Estado um definidor de padrões de contratação para o setor privado, incluindo o salário, o que pode pressionar os salários dos contratos privados para cima. Além disso, o Estado tem grande influência sobre instituições definidoras dos reajustes salariais, como os sindicatos (Galbraith, 2016, p. 80-81). Também afeta o nível de desigualdade o modo como o governo determina a diferença entre a renda bruta e a renda líquida disponível, e isso se dá por duas frentes: como a administração pública determina o grau de progressividade dos impostos; e o quanto se transfere para os indivíduos cobertos pelos programas de seguridade social (Galbraith, 2016, p. 81).

As reformas no sistema de taxaço dos EUA, ocorridas nas décadas de 1970 e 1980, para além de favorecer majoritariamente os ricos (reduzindo o limite superior do imposto de renda e afins), reformulou o modelo de compensação das corporações, pois favorecia os acionistas com benefícios fiscais. Isto proporcionou uma mudança estrutural no modelo corporativo estadunidense e deu caminho para um aumento da importância do mercado de ações. Antes, as grandes firmas integravam todas as fases da produção, desde a pesquisa, *design* de produto, *marketing*, etc., e então as rendas referentes a cada uma destas etapas eram todas distribuídas internamente nestas firmas, determinadas

por decisões administrativas e responsiva aos incentivos de uma estrutura progressiva de imposto de renda. Os lucros eram taxados com o intuito de reduzir o pagamento de dividendos e incentivar o reinvestimento. Com as reformas fiscais dos anos 1970 e 1980, a renda do capital se tornou ainda maior e mais relevante para os mais ricos¹⁰, pois favoreceu uma retenção maior dos lucros como dividendos e fomentou o surgimento de empresas preocupadas em dar o maior retorno possível ao acionista para atrair capitais. Inclusive, muitas dessas novas empresas, financiadas por capital ‘aventureiro’, formaram-se por antigos funcionários das grandes firmas, movimentando parte das etapas da produção para fora. Em especial tecnólogos, que deixaram de ser assalariados para se tornarem donos de suas próprias empresas, vendendo seus produtos para os antigos empregadores (Galbraith, 2016, p. 85-86). Pode-se afirmar, então, que o governo dos EUA, através de reformas no sistema tributário, favoreceu a desigualdade da distribuição da produção em favor do capital.

Além de estar colocado o debate entre duas percepções sobre a determinação de longo prazo da desigualdade, pôde-se estabelecer aqui elementos que geram desigualdade e que são determinados pelo Estado, facilitando a investigação das relações da dívida pública com a desigualdade.

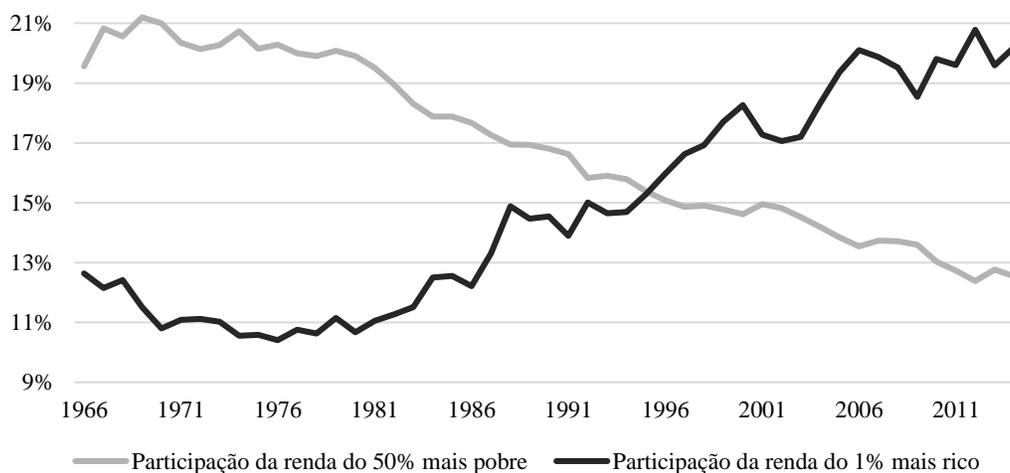
4 A economia política a olho nu – as relações da dívida pública e desigualdade

Observa-se nos EUA uma aceleração da desigualdade e uma mudança grande no padrão de distribuição de renda. Em um período de quase 50 anos, o 1% mais rico do país foi de aproximadamente 12% da renda nacional para aproximadamente 20%, enquanto o 50% mais pobre seguiu no caminho exatamente oposto, como visto no Gráfico 4. A dívida pública estadunidense provavelmente não é a determinante principal da elevação da desigualdade no país. Na visão de Piketty, o motor do crescimento alarmante da desigualdade para os EUA é, na verdade, os elevados salários dos líderes gerenciais das grandes firmas¹¹. Entretanto, a dívida pública prossegue como sintoma e reforço da desigualdade. Sintoma porque ela revela a opção do governo pelo gasto sem arrecadar dos mais ricos, e aí é importante saber de quem se arrecada e com quem se gasta. E reforço porque viabiliza o mercado de títulos públicos, aplicações seguras de alta rentabilidade, acessível a poucos bem-aventurados da sociedade. Além disso, o acúmulo de dívida, quando chega ao ponto de se tornar insustentável, leva ao problema de como conseguir sua redução. Piketty (2014, p. 541) identifica 3 métodos principais: taxação sobre o capital, inflação e austeridade. A primeira é a opção descrita por ele como a mais justa, e a segunda é mais preferível que a terceira. Para ele, a austeridade é a pior solução em termos de justiça social e eficiência.

(10) Isto se observa empiricamente quando se notam as quedas abruptas na renda do 1% mais rico junto com o estouro de bolhas especulativas nos mercados, ver em Galbraith (2016, p. 88).

(11) “[...] *this spectacular increase in inequality largely reflects an unprecedented explosion of very elevated incomes from labor, a veritable separation of the top managers of large firms from the rest of the population. One possible explanation of this is that the skills and productivity of these top managers rose suddenly in relation to those of other workers. Another explanation, which to me seems more plausible and turns out to be much more consistent with the evidence, is that these top managers by and large have the power to set their own remuneration, in some cases without limit and in many cases without any clear relation to their individual productivity, which in any case is very difficult to estimate in a large organization*” (Piketty, 2014, p. 24).

Gráfico 4
Participação do 1% mais rico e 50% mais pobre na renda nacional



Fonte: World Inequality Database. Elaboração própria.

A gestão Reagan trouxe novidades em comparação com os presidentes republicanos anteriores. Nas décadas de 50 e 60, o *mainstream* do Partido Republicano demonstrava um apreço pelo equilíbrio das contas públicas, mesmo que isto representasse elevação da tributação. Reagan, entretanto, mesmo salientando em sua campanha o tamanho da dívida pública (fazendo uma exemplificação didática com o tamanho físico se colocados os dólares sobrepostos como tijolos), promoveu, através do Economic Recovery Tax Act de 1981 (ERTA), uma alavancagem descomedida da dívida pública, como já apresentado graficamente. De fato, os gastos cresceram no período, mas era inédito como os impostos não acompanharam as necessidades de financiamento, e os cortes realizados sofreram muita influência das discussões teóricas avançadas na década de 70, principalmente a Curva de Laffer e a teoria da tributação ótima. O corte de impostos do ERTA foi o maior corte de impostos já visto na história estadunidense até então, e virou referência para outros políticos republicanos devido à sua popularidade entre eleitores, contrariando o que costumeiramente respondiam os eleitores em pesquisas de opinião sobre serem opositores ao déficit público (Prasad, 2012, p. 352).

As ideias por trás do corte de impostos do início do governo Reagan são creditadas à Curva de Laffer (Prasad, 2012), perspectiva desenvolvida pelos economistas agrupados sob o nome *supply-side*, e também aos desenvolvimentos da teoria da tributação ótima (Gobetti; Orair, 2017). A Curva de Laffer é (também) descrita como um U invertido, e ela relaciona a alíquota e receita tributária, de modo que existe um ponto máximo de receita tributária para um dado nível de alíquota de impostos, e, a partir deste ponto, aumentos na alíquota de impostos tendem a reduzir a receita tributária. Isso significa que, a depender de onde o país se localiza na Curva, uma redução da alíquota de impostos implica num aumento da receita tributária, seja por reduzir a sonegação ou por impulsionar a economia (Paes, 2010, p. 5). O período precedente ao governo Reagan também foi marcado pelos avanços nos debates da Teoria da Tributação Ótima, cujo princípio é desenhar um sistema tributário tal que sejam minimizadas as distorções econômicas para um dado nível de arrecadação ou gastos públicos. A discussão logo transbordou para a questão distribucional, rivalizando igualdade e

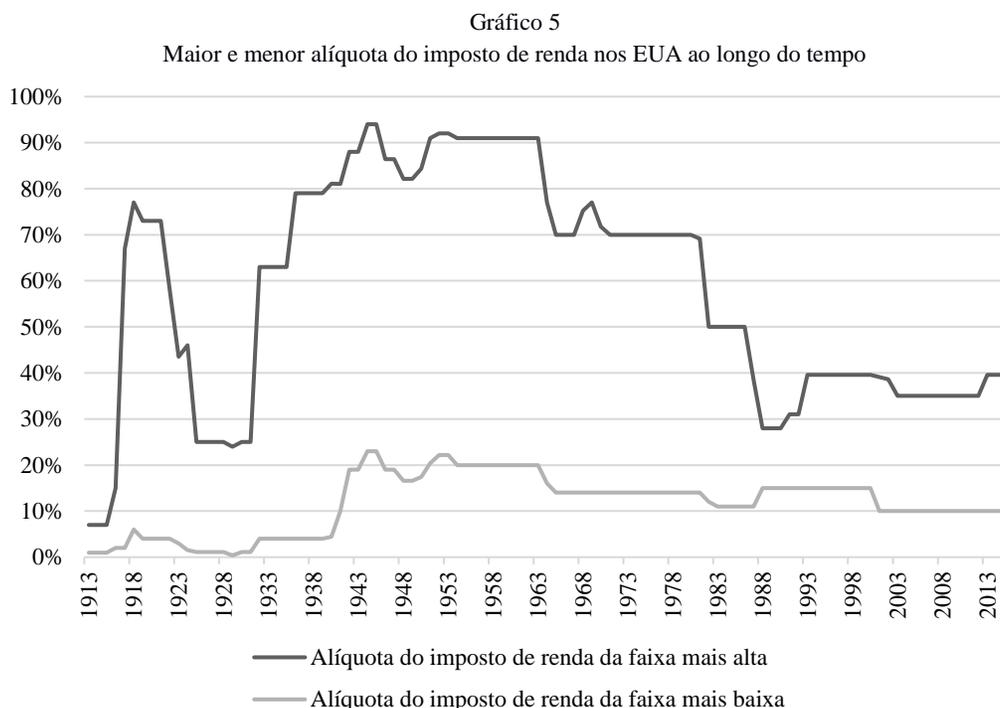
eficiência, em que a eficiência de um sistema tributário condiz com uma distribuição ótima de Pareto. No caso de seguir uma distribuição ótima de Pareto, o sistema tributário é neutro, ou seja, não afeta decisões de investimento, produção ou consumo (Sandmo, 1976, p. 37-8). A solução clássica dentro da teoria seria a cobrança de um imposto único por indivíduo, uma solução inviável devido a limitação de informações, levando o *policy maker* a optar por uma segunda melhor opção considerando a justiça e a eficiência dos impostos (Lagemann, 2004, p. 422). Então, a Teoria da Tributação Ótima pode questionar a diferença de alíquotas de impostos de diferentes grupos caso haja uma distorção que comprometa a eficiência. Uma progressividade elevada demonstra maior apreço à igualdade em detrimento da eficiência, pois aumenta as possibilidades de distribuição de renda ao passo que diminui os estímulos econômicos dos mais tributados. Somando a Curva de Laffer com a Teoria da Tributação Ótima, seria possível propor a redução das alíquotas médias e também a redução da progressividade de um dado sistema de impostos.

Para além da arrecadação, os defensores do corte dos impostos acreditavam ser possível reduzir a inflação com essa medida. Uma menor taxação geraria um incentivo para as pessoas produzirem mais, e, graças à maior produtividade individual, a oferta total da economia cresceria, absorvendo a liquidez excedente e reduzindo a inflação. Por isso, Reagan considerava o corte de impostos como uma maneira de, ao mesmo tempo, balancear as contas públicas e reduzir a inflação (Prasad, 2012, p. 362).

Os cortes serviram para posteriores estudos acadêmicos da hipótese contida na Curva de Laffer, e, revisando literaturas, é possível notar que os economistas *supply-side* tiveram seus pressupostos contrariados. Os trabalhos geralmente concluem não haver um retorno maior de receitas tributárias após essa redução das alíquotas (Paes, 2010, p. 6). A teoria da tributação ótima também passou a ser questionada na década presente. Numa revisão de literatura feita por Ávila e Conceição (2018), é possível ver autores como Stiglitz e Mirrlees, que na década de 70 defenderam a redução da progressividade, revisitando suas posições sobre as teses da teoria da tributação ótima. Para Mirrlees, há fundamentação econômica para não perseguir uma neutralidade tributária, e Stiglitz considera as desonerações fiscais praticadas por Reagan como inócuas para reduzir problemas sociais e econômicos, tendo, na realidade, causado o efeito contrário, tornando o sistema regressivo, beneficiando os mais ricos e causando sofrimento para os trabalhadores (Ávila; Conceição, 2018, p. 5-6). De todo modo, com Reagan os cortes aconteceram, e foram abruptos, pelo menos para os mais ricos. A faixa mais elevada passou de 70% para 50%, enquanto a menor faixa foi de 14% para 11%, como é possível ver no Gráfico 5.

A influência das guerras sobre as alíquotas de imposto é notável devido às elevações súbitas, e do *welfare state* graças à média relativamente alta da alíquota. Na passagem de 1916 para 1917, a alíquota maior vai de 15% para 67%, e nos últimos anos da segunda guerra mundial a alíquota mais alta chega a 94%, enquanto a menor alíquota chega a 23%, obviamente na busca por angariar os recursos para financiar a guerra. A menor alíquota não volta para menos de 10% em toda a série. Após 20 anos do fim da segunda guerra mundial, a alíquota mais alta estava por volta de 70%, e caiu para 50% após o primeiro ano de governo Reagan. A razão média entre a maior e a menor alíquota do começo da série até 1965 foi de aproximadamente 12,5. Entre 1965 e 1981 foi de aproximadamente 5, e, entre 1981 e o fim da série foi de aproximadamente 3,3. Considerando este decréscimo da razão

entre as duas alíquotas, pode-se dizer que houve redução da progressividade do imposto de renda estadunidense¹².



Fonte: Federal Reserve Economic Data. Elaboração própria.

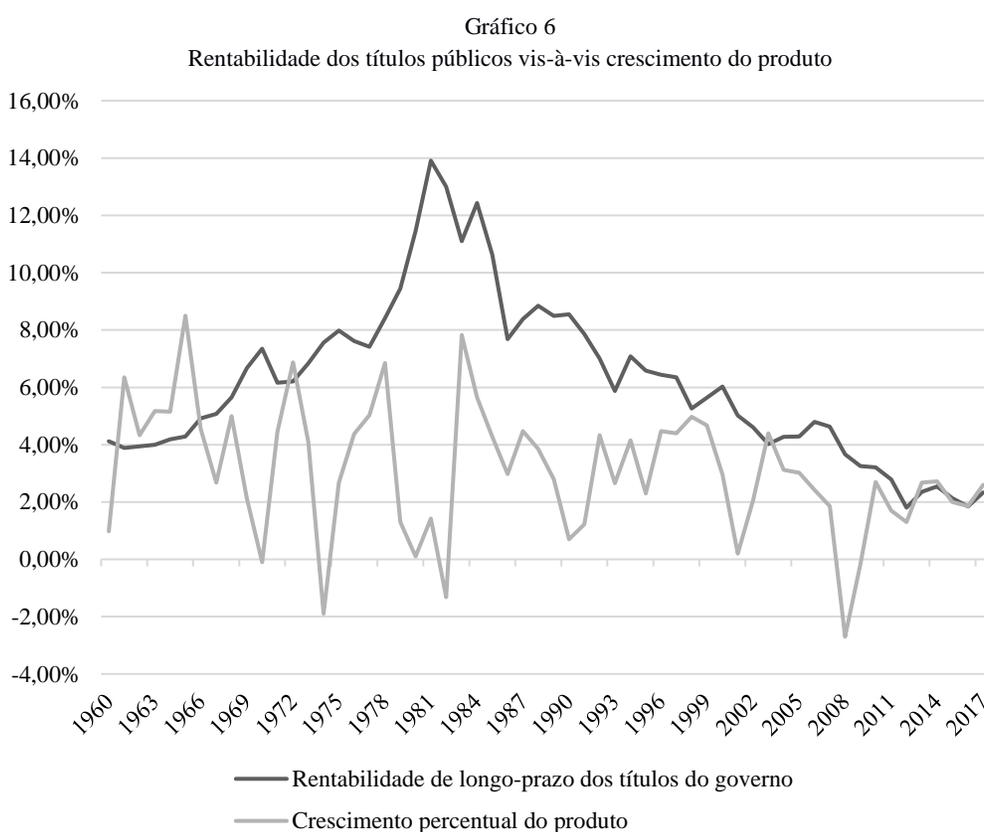
O que significa para a desigualdade a redução brusca da taxa e progressividade? Significa: 1) aliviar os mais ricos de pagarem proporcionalmente menos pelos bens públicos; 2) criar maior espaço na renda disponível, $Y_d = Y - T$, o que aumenta a possibilidade de consumo. Porém, os mais ricos têm uma propensão marginal a consumir menor, fato que aumenta ainda mais a possibilidade de formação de poupança; e 3) esta poupança pode ser emprestada ao governo a uma remuneração anual segura. Este é o ponto onde a dívida pública aparece com força significativa. O ponto 1 se agrava para os EUA porque a desigualdade antes dos impostos e depois das transferências praticamente não muda (OCDE, 2008). Os pontos 2 e 3 mostram que a dívida pública faz com que os mais ricos consigam receber ao invés de terem de pagar pelos serviços estatais. Portanto, neste aspecto, a dívida pública reforça desigualdades porque substitui a arrecadação dos mais ricos por uma remuneração segura para seus capitais, via pagamento dos juros pela detenção de títulos públicos.

Quanto à remuneração dada pelo título de dívida pública, deve-se retomar o conceito da força fundamental de divergência, $r > g$ (Piketty, 2014). Os juros pagos pela posse do título de dívida estadunidense é uma remuneração dada ao capital acumulado, e sua rentabilidade é a garantia de

(12) Para não se ater a apenas uma observação simplória para afirmar a redução da progressividade nos impostos, é possível recorrer ao trabalho de Piketty e Saez (2007), onde os autores afirmam ter realmente havido uma queda na progressividade dos impostos estadunidenses. A queda da alíquota dos mais ricos contribui apenas marginalmente para isso de acordo com os autores, sendo mais forte o efeito causado pela queda dos impostos corporativos e outras deduções, além da mudança da origem da renda dos mais ricos, indo dos ganhos de capital para o ganho de trabalho.

valorização do capital, até porque os títulos de dívida estadunidenses são referência de segurança em aplicação financeira. Em outras palavras, a rentabilidade dos títulos dos EUA é capaz de definir o nível de rentabilidade do capital, e se o mesmo se mantiver acima da taxa de crescimento, então ele pode manter o r acima do g .

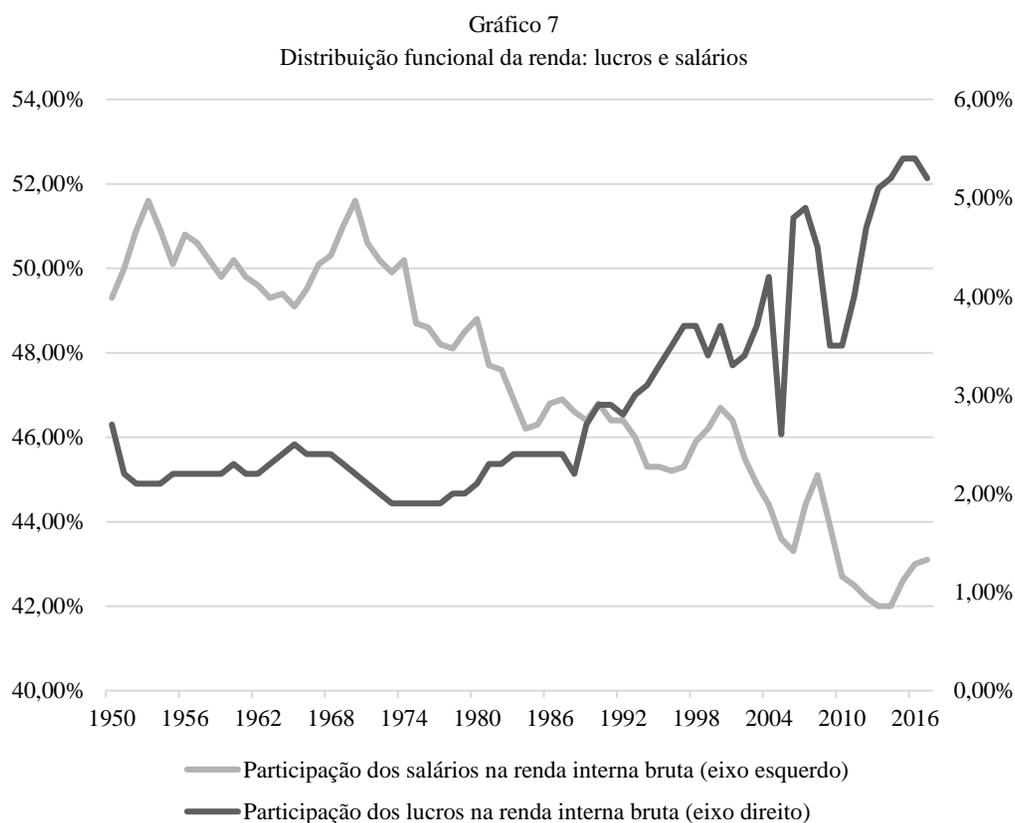
A partir do Gráfico 6, é possível observar que, tirando o momento anterior a 1966 e a partir de 2012, no geral, a rentabilidade de longo-prazo dos títulos do governo estiveram acima da taxa de crescimento da economia. Isso significa que, em grande parte, a dívida pública esteve ao menos contribuindo com a manutenção do $r > g$. Mais especificamente, em 81,03% dos anos da série histórica. Para afirmar isso contundentemente se demanda não apenas um trabalho mais acurado e específico a respeito dos efeitos da rentabilidade dos títulos sobre a desigualdade, mas demanda também mais tempo para entender como a rentabilidade dos títulos se comportarão. Além disso, é possível, como dito anteriormente, que a rentabilidade do capital maior que a taxa de crescimento do produto ainda não tenha tido tempo suficiente para gerar seus efeitos sobre a desigualdade.



Fonte: Federal Reserve Economic Data. Elaboração própria.

De todo modo, apesar de inconclusiva, essa relação da rentabilidade dos títulos com a taxa de crescimento é ao menos uma fonte para pesquisas futuras. Mas não deixa de ser alarmante a possibilidade de valorização dos capitais com risco muitíssimo baixo. Considerando esta capacidade do Estado em valorizar diretamente os capitais, levando em conta também sua capacidade de influenciar os rendimentos do trabalho, e lembrando que o período neoliberal influenciou negativamente

na renda do trabalho¹³ e, especificamente nos EUA, fomentou a renda acionária (através das reformas fiscais já citadas), cabe questionar: qual o resultado na distribuição funcional da renda? Em outras palavras, como se comportou a distribuição da renda do trabalho e da renda do capital? Obviamente, se se constata uma distribuição a favor do lucro e contra o salário dentro da dinâmica neoliberal perpetrada pelo Estado, pode-se considerar que há uma pressão positiva para a desigualdade se elevar, já que assalariados são maioria esmagadora em contraste aos proprietários do capital. Observando o Gráfico 7, pode-se notar que a renda do trabalho, que já estava em um ciclo descendente desde a metade da década de 1970, prossegue com uma tendência de taxa de crescimento negativa, enquanto o capital passa a retomar espaço desde o fim de 1970.



Fonte: Federal Reserve Economic Data. Elaboração própria.

Por fim, há o efeito da intolerância dos mercados ao acúmulo de dívida dos países e os reflexos na política macroeconômica local. Como os títulos passam a ser negociados em mercados liberalizados, a sujeição à volatilidade condiciona a política econômica local para não espantar os detentores da dívida. Os mercados não possuem uma regra baseada apenas no grau de endividamento em relação ao PIB para avaliar o risco de um *default* de um país. Considera-se também aspectos históricos da dívida e da macroeconomia, e geralmente a dívida externa gera maior perda de

(13) Segundo Anderson (1995, p. 15), a contenção do crescimento dos salários como resultado da derrota do movimento sindical foi um dos êxitos do neoliberalismo em sua tentativa de reanimar as economias do capitalismo avançado.

credibilidade nos mercados. Diferentes países possuem diferentes avaliações de risco, e, na percepção dos mercados, os países enquadrados como emergentes têm uma dívida considerada menos sustentável quando comparada aos países ricos, o que explicaria o nível relativamente alto de endividamento nos países desenvolvidos. A recomendação ortodoxa costumeira para um nível de dívida intolerável reside na austeridade monetária e fiscal (Vieira, 2008). Mesmo um país como os EUA, que é emissor da principal moeda do comércio internacional e maior economia do mundo (até o momento), déficits elevados podem causar desconforto nos mercados de títulos, como ocorreu em 2011 quando os EUA tiveram sua nota de crédito rebaixada pela *Standard & Poor's*.

Como já mencionado, dentre as soluções para diminuir a dívida pública (PIKETTY, 2014), a austeridade é possivelmente a menos eficiente e justa – apesar de ser a solução preferida pelos mercados. A taxação de riqueza seria uma solução civilizada e eficiente, além de ter a vantagem de poder distribuir progressivamente o fardo, mas é uma solução pouco previsível num mundo com tantas possibilidades de movimentação de capitais. Usar a inflação para reduzir a dívida pública também é uma opção já utilizada algumas vezes ao longo da história, e o *Federal Reserve*, além de outros bancos centrais do mundo desenvolvido, vem tentando causar alguma inflação. Mas inflação é um instrumento com efeitos colaterais algumas vezes difíceis de se reverter, como espirais inflacionárias. Além disso, o efeito positivo pode ser incorporado nas expectativas quando a inflação é permanente, sendo que não necessariamente a inflação vai redistribuir riquezas de maneira progressiva (Piketty, 2014, p. 543-6). Como existem visões rivais na economia e uma tende a dominar as ideias em dado período, e sabendo-se que as ideias neoliberais são o pano de fundo das soluções econômicas da contemporaneidade, a austeridade passa a ser a ‘única solução’ apresentada para lidar com a dívida pública. As justificativas passam pelos efeitos das expectativas ou “Equivalência Ricardiana”, que pressupõe que os indivíduos, dotados de capacidade de racionalizar as informações econômicas, conseguiriam neutralizar tentativas do governo de elevar a taxação ou gerar inflação, seja adaptando seu consumo ou seus preços. Então, dentro dessa perspectiva, os cortes são a maneira mais lógica de lidar com a situação, pois, se o governo é incapaz de “iludir” os agentes, o melhor a ser feito é sair do caminho (Blyth, 2013).

Em análise da literatura internacional sobre austeridade, Dweck et al. (2018) encontram inconsistências nas teses favoráveis à redução do Estado, discutidas na década de 1990. Na perspectiva defensora da austeridade, políticas fiscais contracionistas são capazes de gerar um efeito expansionista na economia, isto porque as expectativas de consumo dos agentes privados vão se elevar, e este consumo é mais eficiente que o público (Giavazzi; Pagano, 1990). Giavazzi e Pagano (1990) analisam dois países cuja política fiscal contracionista, de acordo com os autores, causou a aceleração do crescimento, sendo estes países a Irlanda e Dinamarca. Dweck et al (2018, p. 3) lembram que, apesar destes países terem crescido no período analisado, outras mudanças na política econômica também ocorreram, dificultando uma análise somente do efeito da política fiscal, cuja influência muito possivelmente tenha sido nula para o crescimento. O trabalho de Alesina e Ardagna (2009) também defende a austeridade (objetivando incentivar os países afetados pela crise de 2008 a adotá-la como meio de retomar o crescimento) e construiu-se em cima de uma análise de séries históricas de 21 países e 107 momentos em que estes países realizaram um ajuste fiscal, encontrando 26 momentos de crescimento subsequentes. Entretanto, os autores não consideraram que em grande parte dos casos a austeridade foi adotada em períodos de crescimento, tampouco compararam o nível de crescimento atingido com o crescimento observado anteriormente nestes países. Apenas 2 dos 107

casos presenciaram um ajuste em um momento de desaceleração e obtiveram um nível de crescimento maior que o nível de crescimento anterior ao ajuste, e em apenas 1 destes 2 casos a dívida pública não cresceu (Dweck et al., 2018, p. 5). Para Dweck et al. (2018, p. 6), observa-se um crescimento de trabalhos sobre ajustes fiscais autodestrutivos, principalmente após as experiências negativas dos países adotantes da austeridade na crise de 2008, além da consideração maior da importância do gasto público sobre o PIB.

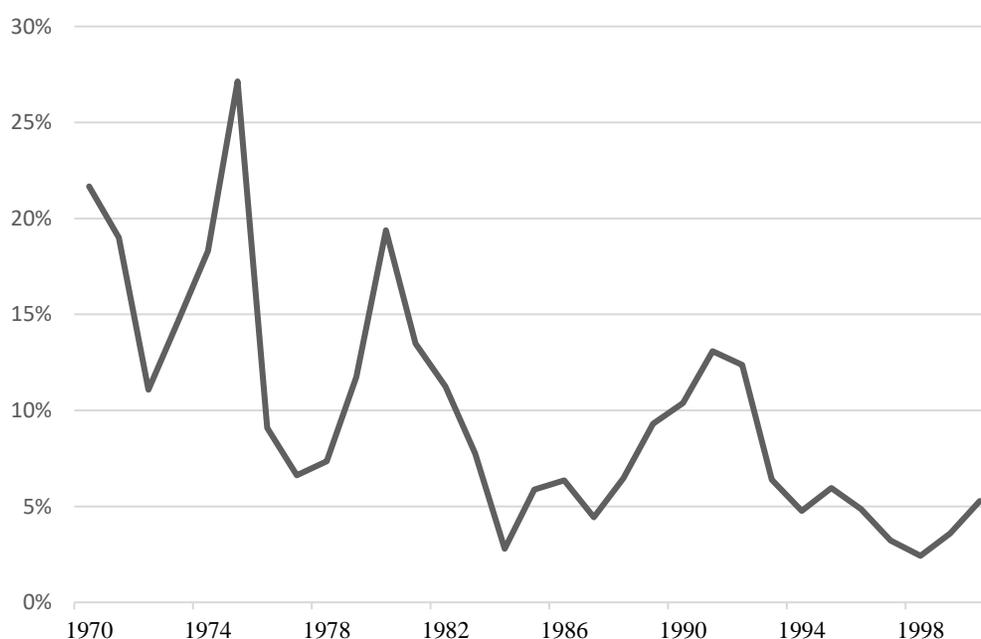
Deve-se, também, considerar como a austeridade atinge diferentemente os grupos de renda. Para Blyth (2013), os grupos mais pobres e mais dependentes dos serviços estatais são os mais impactados pelas medidas de austeridade, porque esses serviços caem de qualidade ou deixam de existir, enquanto os grupos mais ricos possuem menor sensibilidade com a ausência estatal. A depender da motivação do endividamento, a austeridade usada para reduzir este endividamento passa a ser uma transferência de renda dos pobres para os mais ricos. Se a dívida pública é, por exemplo, uma estatização das dívidas privadas como recurso para salvar o sistema financeiro de sua própria alavancagem, como ocorrido na crise de 2008 (Pinto, 2011), então uma política de austeridade posterior funciona como uma transferência das dívidas do sistema financeiro para os mais pobres pagarem.

Escrevendo ainda no decorrer da política econômica de Reagan, Rayner (1982) identifica que o discurso de austeridade dificilmente se concretizava com governantes anteriores a Reagan, não porque estivessem preocupados com a população, mas porque as demandas sociais por ação governamental costumavam ser cada vez maiores: mais pessoas mais velhas, mais pessoas desempregadas durante as crises, áreas antes não cobertas pelo governo, e por aí vai. Reagan, entretanto, tinha um plano de austeridade e precisava convencer a população que os cortes que ele propunha teriam benefícios no longo prazo. Depois de uma primeira fase de cortes no gasto público, Reagan traria para o plano de austeridade de 1982-1984 cortes massivos nos programas de bem-estar social, ao mesmo tempo que faria uma elevação sem precedentes em tempos de paz no orçamento militar (Rayner, 1982, p. 91), o que é contraditório para um presidente cuja intenção é convencer sobre os benefícios da austeridade. Reagan afirmava que a rede de bem-estar social ainda protegeria os “realmente necessitados”, então, além de um corte relevante nestes programas, também foram introduzidas regras mais rígidas para o acesso aos benefícios sociais (Rayner, 1982, p. 92-93). Apesar do esforço de introduzir austeridade em programas sociais, sabe-se que o resultado orçamentário do governo foi de déficit crescente. O Gráfico 8 ajuda a observar melhor como se comportaram os gastos com benefícios sociais no período Reagan, sendo que as transferências sociais cresceram a uma média de 14,66% ao ano na década de 1970, comparativamente a uma média de 8,71% ao ano na década de 1980.

Para Crotty (2012), as medidas de austeridade praticadas em 2011 nos EUA são uma sinalização não explícita por parte do Partido Republicano pelo fim definitivo do *New Deal*. Além das propostas de cortes de custos serem todas voltadas para gastos com a classe média e classes baixas, o autor vê também que estas medidas buscam espaço no orçamento para realizar cortes de impostos para os mais ricos (ou seja, prosseguir com a redução da progressividade dos impostos estadunidenses). Crotty (2012, p. 98-9) lista tanto os cortes de custos como o de impostos propostos especificamente por essa medida dos republicanos:

The bill calls for non-defence spending cuts of \$4.5 trillion dollars over ten years (not counting reduced interest payments). Cuts in low-income programmes, at \$2.9 trillion, would be almost two-thirds of the total. An additional \$400 billion would come from unspecified cuts in discretionary programmes serving lower-income Americans. [...] The bill cuts the top tax rate for both individuals and corporations from its current 35% to 25%. Ninety-five percent of Americans would receive no benefit at all from cutting the top individual rate to 25%, because they are already in tax brackets of 25% or less. This bill puts the top individual tax rate at its lowest level since before the New Deal. It also drops the tax on capital gains to zero—a huge gift to millionaires and billionaires with a large cost in terms of lost tax revenue.

Gráfico 8
Variação anual de transferências sociais do governo



Fonte: Federal Reserve Economic Data. Elaboração própria.

As propostas de cortes, tanto de gastos como de impostos, ilustram como as elites possuem um poder político exacerbado sobre o orçamento. O modo como são realizadas as alterações da política fiscal mostram como o Estado adotou a função de transferir renda regressivamente, se endividando para cobrir os déficits causados por problemas de arrecadação (arrecadação dos ricos, vale frisar), para então cortar os gastos voltados para os mais pobres. Neste caso, a ampliação da desigualdade causada pela intolerância à dívida pública é mais um reflexo do seu processo de liquidação.

A perspectiva de Tcherneva (2008) sobre os impactos da austeridade fiscal sobre a desigualdade é consoante com a apresentada até aqui. No entanto, a autora traz uma visão sobre as finanças públicas que relativiza a necessidade de se empenhar austeridade fiscal para combater o endividamento público, pois, afirma ela, nenhum país com moeda soberana estaria exposto a algum tipo de restrição de gasto, a não ser que se voluntariasse a tê-lo (Tcherneva, 2008, p. 33). Esta

interpretação das finanças parte do pressuposto que os gastos públicos são anteriores à arrecadação, ou seja, o governo gasta seus recursos para receber de volta na forma de impostos. A dívida pública não seria, portanto, uma forma de financiamento do gasto, mas uma forma de regular a preferência pela liquidez, drenando reservas desnecessárias do sistema bancário (Tcherneva, 2008, p. 34). Dentro desta interpretação das finanças públicas, inserida na chamada *Modern Monetary Theory*, a dívida pública não é um resultado do desequilíbrio fiscal, mas uma atividade reguladora do governo. Dessa forma, os problemas relacionados ao endividamento público são relativizados. É interessante de mencionar esta perspectiva porque ela desligaria os nexos entre dívida pública com a austeridade e desigualdade. Mas, para tanto, se demanda que ela seja a teoria utilizada como norte da política econômica do governo.

Considerações finais

Após muito se acreditar, teoricamente, que o destino das economias capitalistas tendia a uma maior igualdade, muitos países do centro passaram a observar um aumento expressivo da desigualdade de renda e riqueza. A adesão ao neoliberalismo nos EUA trouxe mudanças econômicas profundas, e a partir de sua institucionalização é que se pode observar tanto o aumento da desigualdade como o aumento da dívida pública. O aumento da desigualdade tem diversos determinantes, e, para Piketty (2014), nos EUA o principal determinante foi a modificação na renda do trabalho dos cargos gerenciais de alto nível. Por sua vez, o aumento da dívida pública em muito se explica pelo modo como o governo tributa e garante o equilíbrio das contas públicas, reduzindo sua arrecadação, ao passo que aumenta os gastos, trocando a renda dos impostos por endividamento. Apesar de à primeira vista parecerem processos distintos, a dívida pública se mostra um reforçador do crescimento da desigualdade.

A opção pelo endividamento revela o aspecto político do gasto público, porque decorre da redução da progressividade dos impostos e da alíquota média paga pelos mais ricos. Isto implica em socialização do custeio antes delegado para a camada mais rica da população estadunidense. Os governos, principalmente Republicanos, intensificam essa troca (arrecadação por endividamento) ao longo do tempo, pois é uma medida muito popular entre os eleitores, mesmo entre os que sentem uma redução menor dos impostos. De todo modo, os mais ricos são os mais privilegiados com essa mudança de perspectiva da política fiscal, uma vez que deixam de contribuir diretamente e passam a emprestar o necessário para cobrir o déficit público.

Desta forma, nos EUA, o processo de endividamento público cruza o caminho do crescimento da desigualdade. A dívida pública impacta na desigualdade em três principais frentes: como alternativa à tributação dos mais ricos; como fonte de rendimentos; e durante seu processo de liquidação. A primeira frente é evidente, pois a redução da tributação dos mais ricos aumenta a renda disponível dos mesmos, e isso só é possível porque o Estado se endivida para cobrir a diferença. A segunda frente é resultado direto da primeira, porque a renda não tributada passa a ser emprestada para o governo, transmutando a tributação em aplicação de capitais de alto rendimento e baixo risco, e esta pode ter um efeito relevante na desigualdade de longo prazo se o rendimento dos títulos públicos for maior que a taxa de crescimento da economia, que é o caso na maior parte da série histórica. E a terceira frente é mais resultado da opção durante o processo de liquidação da dívida quando a mesma alcança patamares elevados, porque geralmente se opta pela austeridade fiscal para angariar recursos para liquidar a dívida, ao invés de se optar por algum nível de inflação ou taxação dos mais ricos. A

austeridade é muito mais nociva para os mais pobres, não só porque os mais pobres são mais afetados com a desaceleração econômica, mas porque os gastos escolhidos para serem cortados são geralmente destinados aos mais pobres. Desta forma, o processo de liquidação da dívida amplia o fosso entre pobres e ricos, pois torna a política fiscal mais regressiva.

Assim, apesar de não ser o determinante principal do processo de crescimento da desigualdade, a dívida pública opera como um reforço, além de ser um sintoma do controle dos mais ricos sobre a condução da política econômica.

Referências bibliográficas

ABRAMOVITZ, Moses. Catching up, forging ahead, and falling behind. *The Journal of Economic History*, [s.l.], v. 46, n. 2, p. 385-406, jun. 1986. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2122171>. Acesso em: 19 jul. 2018.

ALESINA, Alberto; ARDAGNA, Silvia. *Large changes in fiscal policy: taxes versus spending*. Massachusetts: National Bureau of Economic Research. Oct. 2009. (Nber Working Paper, n. 15438). Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w15438>. Acesso em: 24 jul. 2018.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.

ARNDT, Heinz Wolfgang. *Economic Development and Cultural Change*, [s.l.], v. 32, n. 1, p.1-10, Oct. 1983. Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1086/451369>. Acesso em: 19 jul. 2018.

AVILA, Róber Iturriet; CONCEIÇÃO, João Batista Santos. A economia política da tributação no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 23, 2018, Niterói. *Anais...* Disponível em: <http://sep.org.br/anais/Trabalhos%20para%20o%20site/Area%203/34.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2018.

BLYTH, Mark. *Austerity: the history of a dangerous idea*. Oxford University Press, 2013. 304p.

CHESNAIS, François. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: CHESNAIS, François (Org.). *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências*. São Paulo: Boitempo, 2005. Cap. 1. p. 35-67.

CROTTY, James. The great austerity war: what caused the US deficit crisis and who should pay to fix it? *Cambridge Journal of Economics*, Oxford University Press (OUP), v. 36, n. 1, p.79-104, 1 jan. 2012. Disponível em: <https://academic.oup.com/cje/article-abstract/36/1/79/1713474>. Acesso em: 25 jul. 2018.

DATHEIN, Ricardo. De Bretton Woods à globalização financeira: evolução, crise e perspectivas do Sistema Monetário Internacional. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 7. Curitiba-PR, 2002.

DWECK, Esther et al. Impacto da austeridade sobre o crescimento e a desigualdade no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 23, 2018, Niterói. *Anais...* Disponível em:

<http://www.sep.org.br/anais/Trabalhos%20para%20o%20site/Area%203/53.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2018.

GALBRAITH, James. *Inequality: what everyone needs to know*. Oxford: Oxford University Press, 2016. 224p.

GIAVAZZI, Francesco; PAGANO, Marco. Can severe fiscal contractions be expansionary? Tales of two small European countries. *Nber Macroeconomics Annual*, University of Chicago Press, Chicago, v. 5, p. 75-111, Jan. 1990. Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/654131>. Acesso em: 24 jul. 2018.

GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. Taxation and distribution of income in Brazil: new evidence from personal income tax data. *Revista de Economia Política*, [s.l.], v. 37, n. 2, p.267-286, jun. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0101-31572017v37n02a01>. Acesso em: 20 jul. 2018.

KUZNETS, Simon. Economic growth and income inequality. *The American Economic Review*, v. 45, n. 1, p. 1-28, mar. 1955. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/1811581?seq=1#page_scan_tab_contents. Acesso em: 13 jun. 2018.

LAGEMANN, Eugênio. Tributação ótima. *Ensaio Fee*, Porto Alegre, v. 25, n. 2, p.403-426, out. 2004. Disponível em: <https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/2064>. Acesso em: 2 jul. 2018.

MARX, Karl. A assim chamada acumulação primitiva. In: MARX, Karl. *O Capital: crítica da economia política*. São Paulo: Nova Cultura Ltda., 1996. Cap. 24. Livro primeiro, tomo 2, caps. XIII a XXV.

MORAN, Timothy Patrick. Kuznets's inverted u-curve hypothesis: the rise, demise, and continued relevance of a socioeconomic law. *Sociological Forum*, v. 20, n. 2, p. 209-244, jun. 2005.

MORGAN, Jamie. Understanding Piketty's capital in the twenty-first century. *Review of Political Economy*, [s.l.], v. 28, n. 4, p. 612-618, 14 set. 2016. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09538259.2016.1173967>. Acesso em: 19 jul. 2018.

OCDE. How much redistribution do governments achieve? The role of cash transfers and household taxes. growing unequal? p. 97-121, 21 out. 2008. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/growing-unequal/how-much-redistribution-do-governments-achieve-the-role-of-cash-transfers-and-household-taxes_9789264044197-6-en. Acesso em: 15 jun. 2018.

PAES, Nelson Leitão. A Curva de Laffer e o imposto sobre produtos industrializados: evidências setoriais. *Caderno de Finanças Públicas*, Brasília, v. 1, n. 10, p.5-22, dez. 2010. Disponível em: http://esaf.fazenda.gov.br/assuntos/biblioteca/cadernos-de-financas-publicas-1/acurva_de_laffer.pdf. Acesso em: 15 jun. 2018.

PALMA, J. G. The revenge of the market on the rentiers: why neo-liberal reports of the end of history turned out to be premature. *Cambridge Journal of Economics*, Oxford University Press (OUP), v. 33, n. 4, p. 829-869, 1 jul. 2009.

PIKETTY, Thomas; SAEZ, Emmanuel. How progressive is the U.S. Federal Tax System? A historical and international perspective. *Journal of Economic Perspectives*, v. 21, n. 1, p. 3-24, Jul. 2007. Disponível em: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.21.1.3>. Acesso em: 15 jun. 2018.

PIKETTY, Thomas; POSTEL-VINAY, Gilles; ROSENTHAL, Jean-laurent. Inherited vs self-made wealth: theory & evidence from a rentier society (Paris 1872–1927). *Explorations in Economic History*, Elsevier BV, v. 51, p. 21-40, Jan. 2014.

PIKETTY, Thomas. *Capital in the twenty-first century*. Cambridge: Harvard University Press, 2014. 685p.

PIKETTY, Thomas. Putting distribution back at the center of economics: reflections on capital in the twenty-first century. *Journal of Economic Perspectives*, American Economic Association, v. 29, n. 1, p. 67-88, Feb. 2015.

PIKETTY, Thomas. Brahmin left vs merchant right: rising inequality & the changing structure of political conflict (Evidence from France, Britain and the US, 1948-2017). *Wid.world Working Paper*, n. 7, p.1-174, Mar. 2018. Disponível em: <http://piketty.pse.ens.fr/files/Piketty2018.pdf>. Acesso em: 30 maio 2018.

PINTO, E. A crise americana: dívida, desemprego e política. *Boletim de Economia e Política Internacional*, v. 8, p. 7-26, 2011. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4041>. Acesso em: 24 jun. 2018.

PRASAD, Monica. The popular origins of neoliberalism in the Reagan tax cut of 1981. *Journal of Policy History*, Cambridge University Press (CUP), v. 24, n. 3, p. 351-383, 12 jun. 2012.

RAYNER, Geof. The Reaganomics of welfare: the unfolding of the austerity programme. *Critical Social Policy*, [s.l.], v. 2, n. 4, p. 90-98, Jun. 1982. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/026101838200200410>. Acesso em: 11 jan. 2019.

SANDMO, Agnar. Optimal taxation. *Journal Of Public Economics*, Elsevier BV, v. 6, n. 1-2, p. 37-54, Jul. 1976.

STIGLITZ, Joseph. *Of the 1%, by the 1%, for the 1%*. Vanity Fair. May 2011. Disponível em: <https://www.vanityfair.com/news/2011/05/top-one-percent-201105>. Acesso em: 15 jun. 2018

TCHERNEVA, Pavlina. *The return of fiscal policy: can the new developments in the New Economic Consensus be reconciled with the post-keynesian view?* Working Paper Series: Levy Economics Institute, p. 1-48, 16 Jul. 2008. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1159895. Acesso em: 09 jan. 2019.

TOWNSEND, Peter. *Poverty in the United Kingdom: a survey of household resources and standards of living*. University of California Press, 1979.

VIEIRA, Flávio Viela. *Macroeconomia internacional: teoria, modelos e evidências*. Campinas: Alínea, 2008. 228p.

ZUCMAN, Gabriel. *The hidden wealth of nations: the scourge of tax havens*. University of Chicago Press, 2015.