

Desigualdade, aumento de impostos dos mais ricos e austeridade fiscal: uma proposta de análise a partir de Piketty e Keynes*

Inequality, Tax Increase for the Richest and Fiscal Austerity: An Analysis Proposal from Piketty and Keynes

Robson Antonio Grassi**

Resumo: Este artigo discute uma parte menos comentada do livro seminal de Piketty (2014): a que descreve o necessário incremento na eficiência do setor público que deve ser buscada pelos governos, também fundamental para o combate efetivo à crescente desigualdade no capitalismo atual, além das conhecidas propostas do autor sobre o aumento dos impostos dos mais ricos. Neste sentido, o trabalho tem por objetivo mostrar que a proposta de Piketty sobre a reorganização dos gastos do Estado pode se beneficiar decisivamente com a explicitação de um conceito de austeridade fiscal a ela relacionado, o que o autor não faz no seu livro. O artigo propõe que o conceito de austeridade que converge com a análise de Piketty é o proposto a partir de Keynes, e mostra algumas implicações que esta integração teórica traria para o debate sobre políticas públicas voltadas para a redução da desigualdade, entre elas o papel fundamental do aumento dos investimentos públicos sobre os níveis de emprego em todas as fases do ciclo econômico, medida de política de corte keynesiano não destacada por Piketty em suas análises sobre o tema. Mostra-se também que austeridade, na visão keynesiana, passaria a ser visualizada como uma interessante contrapartida ao aumento dos impostos dos mais ricos. Principalmente quando se busca espaço no orçamento público para a implementação de medidas mais abrangentes em busca da redução dos crescentes indicadores de desigualdade verificados em grande parte do mundo, o que se tornou ainda mais nítido com a pandemia do Coronavírus.

Palavras-chave: Desigualdade. Progressividade tributária. Piketty. Austeridade fiscal. Keynes.

Abstract: This article discusses a less commented part of Piketty's seminal book (2014): the one that describes the necessary increase in the efficiency of the public sector that must be sought by governments, which is also fundamental for the effective fight against the growing inequality in current capitalism, in addition to the author's well-known proposals on raising taxes for the richest. In this sense, the work seeks to show that Piketty's proposal on the reorganization of state spending can benefit decisively from the

* Submissão: 25/11/2021 | Aprovação: 05/04/2022 | DOI: 10.5380/re.v44i83.83830

** Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Brasil | ORCID: 0000-0003-3735-3427 | E-mail: ragrassi@uol.com.br



explanation of a concept of fiscal austerity related to it, which the author does not do in his book. The article proposes that the concept of austerity that converges with Piketty's analysis is the one proposed by Keynes, and shows some implications that this theoretical integration would bring to the debate on public policies aimed at reducing inequality, among them the fundamental role of the increase of public investments on employment levels in all phases of the economic cycle, a Keynesian policy measure not highlighted by Piketty in his analyzes on the subject. It is also shown that austerity, in the Keynesian view, would come to be seen as an interesting counterpart to the increase in taxes for the richest. Mainly when space is sought in the public budget for the implementation of more embracing measures in order to reduce the growing inequality indicators verified in a large part of the world, which became even clearer with the Coronavirus pandemic.

Keywords: Inequality. Tax progressivity. Piketty. Fiscal austerity. Keynes.

JEL: E12. E62. H60.

1. Introdução

O debate sobre a desigualdade é cada vez mais presente no mundo todo, e o grande impulso para sua massificação se deu após a publicação do livro seminal de Piketty (2014), que trouxe, além de evidências irrefutáveis do crescimento da desigualdade nas últimas décadas em vários países, propostas ambiciosas para ao menos minorar seus efeitos maléficos sobre grande parte da sociedade em qualquer país.

Nota-se nos dias atuais a amplitude de análises, das mais diversas áreas de conhecimento e respectivas vertentes teóricas, que tratam de um tema que em essência é complexo, inclusive no momento de se propor medidas de política pública visando redução dos seus efeitos mais deletérios, principalmente para a parte mais vulnerável da população. Na área de Economia, além de Piketty, podemos lembrar autores como Stiglitz (2014 e 2019), Krugman (2010), Atkinson (2015), Blanchard e Rodrik (2021), Milanovic (2020) e Raworth (2019), entre muitos outros, que têm também se preocupado com o tema.

Este artigo tem como ponto de partida em sua análise uma das principais propostas de política pública para se combater a desigualdade, qual seja, o aumento dos impostos dos mais ricos, discutida por vários autores, entre eles Piketty (2014; 2020). A ideia básica é que os mais ricos podem contribuir em maior grau do que atualmente para o financiamento de despesas relacionadas com serviços públicos, além de atividades que aumentem os níveis de emprego, essenciais para uma distribuição mais equânime dos frutos do crescimento econômico, dado que em algum momento do passado provavelmente se beneficiaram dos mais diversos tipos de políticas públicas (educacionais, de C,T&I, creditícias, de isenções tributárias, etc.).

Por outro lado, é ponto pacífico que nenhuma classe de renda gosta de ter aumento nos seus impostos (não somente os mais ricos), e, junto com a crescente desconfiança na política, comum em todos os estratos de renda, há a percepção de que um maior nível de taxação dos mais ricos pode gerar novos recursos para os governos que acabariam sendo direcionados para um caixa que costuma ser único, o que não garantiria que os recursos extras seriam aplicados em áreas consideradas prioritárias para melhoria dos serviços públicos e a empregabilidade dos mais pobres, por exemplo.

O presente artigo apresenta uma proposta que, neste contexto, pode ser interessante, e que nasceu da leitura do livro de Piketty (2014), mais precisamente de uma parte menos conhecida desta obra, relacionada a medidas necessárias para o aumento da eficiência no gasto público quando se combate a desigualdade, além da elevação de vários tipos de impostos sobre a renda e riqueza dos mais ricos, proposta do autor mais conhecida pelo grande público. Lembrando que a base deste artigo é o livro do autor de 2014 por um motivo simples: na sua obra mais recente (ver Piketty, 2020), que em vários aspectos amplia a análise da anterior, Piketty não mais desenvolve o ponto acima mencionado nas suas proposições de políticas públicas.

Assim, o trabalho tem por objetivo mostrar que as ideias de Piketty (2014) sobre reorganização dos gastos do Estado podem se beneficiar decisivamente da explicitação de um conceito de austeridade fiscal a ela relacionado, o que o autor não faz no seu livro. O artigo propõe e busca explicar que o conceito de austeridade que converge com a análise de Piketty é o proposto a partir de Keynes (1980), ao contrário de abordagens mais presentes na ortodoxia da Ciência Econômica, como as de Alesina, Favero e Giavazzi (2018) e DeLong e Summers (2012). Além disso, mostra algumas implicações que esta integração teórica traria para o debate sobre políticas públicas voltadas para a redução da desigualdade, propondo inclusive que elas poderiam ser desenvolvidas no âmbito da corrente pós-keynesiana de pensamento econômico, a principal referência atualmente na discussão sobre o equilíbrio das contas públicas nos escritos originais de Keynes, pelo menos no Brasil, a partir de autores como Gobetti e Amado (2011) e Ferrari Filho e Terra (2011).

Por exemplo, considera-se que, a partir da visão keynesiana de austeridade (centrada na análise do orçamento público a partir das suas contas de capital e corrente), torna-se mais claro que o aumento de impostos dos mais ricos pode ser vinculado diretamente à reforma em vários tipos de gasto do Estado proposta por Piketty, gerando como resultado o aumento do espaço fiscal necessário para maiores investimentos e gastos em serviços por parte do poder público. Entre eles, está o papel fundamental do aumento dos investimentos públicos sobre os níveis de emprego em todas as fases do ciclo econômico, ponto de inspiração keynesiana não destacado por Piketty em suas análises sobre o tema.

Mostra-se também que austeridade, na visão keynesiana, passaria a ser visualizada como uma interessante contrapartida ao aumento dos impostos dos mais ricos, principalmente quando se busca espaço no orçamento público para a implementação de medidas mais abrangentes em busca da redução dos crescentes indicadores de desigualdade verificados nos últimos anos em grande parte do mundo, o que se tornou ainda mais nítido com a pandemia do Coronavírus.

Para cumprir seus objetivos, o artigo é dividido em cinco seções, além desta introdução. A seção dois traz o embasamento analítico sobre a discussão atual a respeito da desigualdade, a partir de alguns autores, entre eles Piketty. A três apresenta a discussão de Piketty sobre o aumento dos impostos dos mais ricos, além da análise do autor sobre a necessidade de maiores níveis de eficiência no gasto público quando se busca a redução da desigualdade. A seção quatro traz discussão a respeito da noção de austeridade fiscal na perspectiva keynesiana, e seus possíveis elos com a análise de Piketty sobre desigualdade. A partir daí, a seção cinco apresenta alguns interessantes desdobramentos para o debate, e a seis, por fim, expõe breves notas conclusivas sobre a discussão precedente.

2. O debate recente sobre desigualdade e a contribuição de Piketty

O debate sobre desigualdade já é bastante amplo, e não está entre os objetivos do artigo a construção de uma resenha abrangente sobre o tema. Mas podemos apontar contribuições importantes de alguns autores, como Atkinson (2015), que no capítulo 3 do seu livro analisa de forma criteriosa as causas do aumento da desigualdade nas últimas décadas, apontando fatores como globalização, mudança tecnológica, crescimento dos serviços financeiros, mudança das regras de remuneração nas empresas, redução do papel dos sindicatos, etc.

Outro autor muito comentado atualmente, com vários trabalhos publicados sobre o tema, é Stiglitz (2014), que ao estudar o caso dos EUA foca sua análise na política, mais especificamente nas relações entre política e economia. Isso, para ele, acaba revelando o caráter sistêmico e complexo do crescimento da desigualdade nas últimas décadas no país (e, conseqüentemente, em boa parte do mundo), incluindo fatores como a persistência da pobreza nos EUA, apesar do crescimento das últimas décadas; o impacto da desigualdade crescente sobre a própria eficiência da economia, ao reduzir as oportunidades para grande parte da

população e o próprio potencial de crescimento econômico; como os problemas dos sistemas eleitoral e jurídico americanos podem reforçar a desigualdade; os reflexos do crescimento da desigualdade sobre o contrato social e a própria democracia americana; como as políticas fiscal e monetária também contribuem para o quadro de crescente desigualdade da economia americana; as crescentes atividades de *rent seeking* presentes na economia dos EUA, nas mais diversas modalidades (algumas delas com importantes impactos no orçamento público); etc.¹

No cenário deste debate, a originalidade do trabalho de Piketty surge do pressuposto de que apenas a perspectiva de longo prazo possibilita uma análise correta da dinâmica da desigualdade de renda, e só as fontes fiscais (os registros tributários) permitem que se tenha essa abrangência temporal. Piketty (2014) parte toda sua análise da desigualdade $r > g$, em que r é a taxa de remuneração do capital (isto é, o que rende, em média, o capital durante um ano, sob a forma de lucros, dividendos, juros, aluguéis e outras rendas do capital, em porcentagem de seu valor) e g representa a taxa de crescimento (isto é, o crescimento anual da renda e da produção). Sob essas condições, segundo o autor, é quase inevitável que a concentração do capital atinja níveis muito altos, principalmente em épocas de baixo crescimento, como a atual.

Passando às formas como a desigualdade se manifesta, Piketty analisa tanto a desigualdade de renda como também a de apropriação do capital. No primeiro caso, e focando a situação dos países anglo-saxônicos, ele afirma que a nova desigualdade americana tem relação estreita com o advento de uma sociedade de “superexecutivos”, e mostra que isso é inédito na história, ou seja, o mundo nunca tinha passado por essa explosão da remuneração dos altos executivos das grandes empresas, sejam elas do setor financeiro ou não (Piketty, 2014, p. 294-295).

Passando para a desigualdade na apropriação do capital, Piketty mostra que a partir dos anos 1980-1990 a desigualdade da distribuição da riqueza aumentou nos países por ele estudados, e argumenta que a globalização financeira dificulta a mensuração da riqueza e de sua distribuição no âmbito nacional: para ele, a

¹ A discussão sobre desigualdade neste artigo é centrada no orçamento público, mas sem esquecer que o tema é complexo e vai muito além dele, como as análises de autores como Stiglitz e Atkinson deixam claro, e que não serão comentadas aqui em detalhes apenas por questões de espaço.

desigualdade do capital no século XXI deverá cada vez mais ser considerada numa esfera mundial (p. 338).

Apresentando dados que mostram que a concentração do início do século XX caiu substancialmente, argumenta que provavelmente a criação de impostos significativamente altos sobre o capital e seus rendimentos foram importantes neste processo (p. 364). Mostrando sua simpatia pela era dos “Trinta Anos Gloriosos” do capitalismo, afirma que as desigualdades certamente não deixaram de existir nesta fase, mas eram vistas antes de tudo pelo prisma apaziguador das desigualdades salariais (p. 399).

Hoje a realidade é outra. Com base na sua ampla base de dados, mostra que nos próximos anos a desigualdade $r > g$, amplificada pela desigualdade do retorno do capital em função do nível inicial da fortuna, tem boas chances de conduzir a dinâmica mundial de acumulação e distribuição dos patrimônios para caminhos perigosos e espirais de desigualdade “totalmente fora de controle”. Neste cenário, ainda segundo o autor, é provável que “um empobrecimento das classes médias suscite violentas reações políticas” (Piketty, 2014, p. 428).

O resultado de toda esta discussão é que, apesar de algumas polêmicas na definição de capital e conceitos análogos – ver, por exemplo, Dávila-Fernandez *et al.* (2017) –, a perspectiva de longo prazo e a originalidade na utilização de dados fiscais comparando vários países representam grande contribuição do autor (e dos que com ele trabalham em produções acadêmicas conjuntas), firmando definitivamente a questão da desigualdade como um dos principais debates da atualidade em várias áreas do pensamento, notadamente na ciência econômica.

A complexidade do tema também sugere que não é viável um autor apenas explicar em detalhes suas características mais relevantes (como mostrado acima a partir do ponto de vista de outros importantes estudiosos)², mas a originalidade e

² Neste ponto, é importante lembrar que autores como Dávila-Fernández *et al.* (2017) constataam a subestimação por parte de Piketty (2014) da influência de variáveis financeiras no aumento da desigualdade no mundo todo, nas últimas décadas. Podemos contribuir com este debate afirmando que, também no seu livro mais recente, Piketty (2020) em nenhum momento aprofunda a discussão sobre o crescente grau de financeirização do capitalismo e seu impacto sobre as decisões tomadas por consumidores, empresas (financeiras e não financeiras) e até mesmo por gestores de políticas públicas, análise comum em várias correntes heterodoxas atuais do pensamento econômico (no âmbito do pós-keynesianismo, por exemplo, ver o trabalho de Palley, 2013). A ausência desta discussão nos livros de Piketty é ainda mais intrigante pelo fato de a mais ambiciosa medida de política pública proposta pelo autor, o imposto progressivo anual sobre o capital (ver Piketty, 2014 e 2020), incidir também diretamente sobre os ativos financeiros, conforme veremos a seguir.

as imensas possibilidades analíticas oriundas da contribuição de Piketty a destacam neste cenário de pesquisas crescentes sobre a desigualdade.

E no seu mais recente livro (ver Piketty, 2020), sem perder continuidade com a abordagem do anterior, o autor amplia esta percepção, ao incluir a análise de novos países não estudados anteriormente, como Índia, China e Brasil; ao realizar um abrangente panorama da evolução histórica das ideologias que justificaram ao longo dos tempos os mais diferentes regimes de desigualdade (inclusive o atual, centrado em uma noção no mínimo questionável de “meritocracia”); e também ao mostrar em detalhes como os mais pobres não têm encontrado nas últimas décadas representação de suas demandas nos sistemas políticos dos mais diversos países (principalmente a partir da atuação do que ele chama de “esquerda brâmane”), com a permanente instabilidade política que daí resulta. Concluindo, podemos afirmar que todos estes pontos do livro de 2020 confirmam a grandiosidade da análise sobre desigualdade de Piketty, ainda mais ampliada em relação ao livro anterior.

3. As propostas de Piketty para a redução da desigualdade e a reorganização dos gastos do Estado

Passando às propostas de políticas públicas, nota-se que não é o forte da abordagem de Piketty (2014) apresentar um conjunto articulado de medidas para combate à desigualdade, o que seria interessante para o debate, dada a originalidade de sua contribuição e o fato deste tema representar grande desafio para as políticas públicas no mundo atual. Poucas propostas são apresentadas no livro, concentradas no aumento de impostos dos mais ricos, ao contrário do arcabouço mais amplo de medidas elaborado por autores como Stiglitz (2014) e Atkinson (2015), por exemplo.

No livro mais recente, Piketty (2020) até amplia um pouco o alcance de suas propostas (incluindo medidas como dotação de capital para jovens e a instituição de políticas de renda básica, que seriam fundamentais para a construção de um “socialismo participativo”) e as reúne em um único capítulo (o 17), o que facilita seu entendimento (no livro anterior apareciam de forma mais solta, espalhadas na sua metade final), mas, mesmo assim, ainda não há um conjunto de medidas articuladas para um problema que se caracteriza pela complexidade e até caráter

sistêmico (dependendo em muitos casos de soluções envolvendo os mais diferentes países).

Em contraste, autores como Stiglitz e Atkinson mostram preocupação com os aspectos mais gerais da desigualdade, ao detalharem medidas abrangentes para minorar seus efeitos. Stiglitz (2014), por exemplo, apresenta ao final deste livro (no capítulo 10) um detalhado cardápio de medidas de política pública (decorrentes da ampla análise sobre desigualdade feita durante todo o trabalho) voltadas para a realidade da sociedade americana (e, por extensão, de qualquer país). Elas incluem, por exemplo, mudanças nas políticas orçamentária e monetária para buscar o pleno emprego; uma agenda de crescimento baseada nos investimentos públicos em infraestrutura, educação e tecnologia, necessários para o aumento sustentável da produtividade da economia e para estimular o próprio setor privado a investir; aumento de tributação de pessoas e empresas; criação de uma lei de concorrência mais forte; e medidas para se conter excessos do setor financeiro e coibir práticas crescentes de *rent seeking* de forma geral.

Para os objetivos deste artigo, como proposto na sua introdução, o livro de 2014 deve ser a base da análise das propostas de Piketty sobre desigualdade (por tratar de um ponto das mesmas não mais desenvolvido posteriormente pelo autor), com menções pontuais às medidas de políticas do livro mais recente, quando necessário. O que é certo é que, mesmo dispersas, podemos separar as propostas de políticas públicas de Piketty (2014) em dois grupos: as relacionadas diretamente ao aumento dos impostos dos mais ricos, e outras, menos comentadas no debate, relacionadas à racionalização dos gastos públicos.

3.1 Um lado das propostas de Piketty para o combate à desigualdade: o aumento de impostos dos mais ricos

Já é bem conhecido na literatura especializada que Piketty apresenta propostas para três tipos de impostos: para o imposto progressivo sobre a renda, para o imposto progressivo sobre as heranças, e, por fim, para o imposto progressivo sobre o capital. Para o autor, “na realidade, esses três impostos progressivos desempenham papéis distintos e complementares e constituem, a meu

ver, os três componentes essenciais de um sistema fiscal ideal” (Piketty, 2014, p. 511).³

No caso específico do imposto de renda, Piketty chega a falar em “taxas confiscatórias” para o topo da hierarquia das rendas, o que “é não somente possível, mas ainda a única maneira de conter os grandes aumentos de salários observados no topo das grandes empresas” (Piketty, 2014, p. 499). O autor chega a propor taxas acima de 80%, lembrando que isso dependeria de cooperação internacional.

Mas a grande novidade nas propostas de Piketty sobre tributação reside na criação de um imposto sobre o capital. O objetivo aqui é a criação de um imposto anual e progressivo arrecadado sobre o capital individual, ou seja, sobre o valor líquido dos ativos controlados por cada pessoa (p. 502), que incluiria ativos financeiros e não financeiros e que seria de caráter mundial. Por isso, o autor reconhece que sua proposta desta modalidade de imposto ainda é uma utopia, mas uma “utopia útil” (p. 501).

O papel principal do imposto sobre o capital não seria financiar o Estado social (embora possa atingir arrecadação substancial, mesmo com alíquotas baixas)⁴, mas regular o capitalismo. Esta função regulatória incluiria permitir que se atinja um objetivo de transparência democrática e financeira sobre os patrimônios e os ativos detidos pelos indivíduos em escala internacional (p. 504), a partir de mecanismos como a transmissão automática de informações bancárias (p. 502), como também maior controle, a partir do FMI, dos paraísos fiscais (p. 505). De qualquer forma, a implementação deste novo tipo de imposto sobre o capital (principalmente o financeiro) exigiria um alto grau de cooperação

³ No novo livro (ver Piketty, 2020), as propostas de política pública são apresentadas também a partir destes três tipos de impostos, mas acrescentando menções à tributação sobre as empresas e também sobre taxaço de carbono, e tudo isso buscando reduzir drasticamente a presença dos impostos indiretos na estrutura tributária dos países. A diferença crucial em relação ao livro anterior é que agora tudo é proposto em busca da construção do “socialismo participativo”, com sugestão de alíquotas praticamente confiscatórias como no caso do imposto sobre o patrimônio, que permitiriam a utilização do equivalente a 5% da renda nacional anual (em impostos) para se promover a “circulação do capital”, com o estabelecimento de dotações de capital para jovens comprarem casas ou iniciarem um negócio (juntamente com algumas propostas que vão além da questão tributária, como a relacionada com o aprofundamento dos modelos de cogestão nas empresas, a partir das experiências sueca e alemã, em busca de maior participação dos trabalhadores nas decisões e propriedade das empresas).

⁴É interessante notar o contraste em relação ao novo livro de Piketty, quando as taxas para esse imposto passam também a ser, como visto na nota anterior, confiscatórias.

internacional e integração política regional, o que revela seu caráter ainda utópico, nos dias atuais.

3.2 O outro lado das propostas de Piketty para o combate à desigualdade: em busca de um Estado mais eficiente

Outro grupo de propostas de Piketty (2014), menos debatido, se refere à necessária reorganização do Estado para exercer plenamente seu papel de redutor das desigualdades nas atuais economias capitalistas. Nas palavras do autor, estas propostas se referem ao “papel do poder público na produção e distribuição das riquezas e na construção de um Estado social adaptado ao século XXI” (Piketty, 2014, p. 459).

Constatando que o desenvolvimento do Estado fiscal ao longo do último século corresponde, em essência, à constituição de um Estado social (pg. 466), que inclui abrangentes despesas públicas com saúde e educação mais as rendas de substituição e de transferência (em grande parte constituídas por aposentadorias) (pg. 465), Piketty considera que o grande desafio atual é renovar e modernizar de maneira profunda e permanente os sistemas de arrecadações e gastos deste Estado, “que atingiram um grau de complexidade que por vezes ameaça gravemente sua inteligibilidade e sua eficácia social e econômica” (Piketty, 2014, p. 462).

Assim, para o autor, o grande salto à frente do Estado já se deu: não haverá um segundo, ou pelo menos não sob a forma atual (pg. 464), pois ao atingir certa proporção, o setor público apresenta sérios problemas de organização (pg. 470). Ao que parece, Piketty neste ponto está querendo argumentar que o aumento de impostos para financiar o combate à desigualdade tem limites, inclusive porque o crescimento da produtividade e da própria economia como um todo já não se parecem com o verificado em grande parte do século passado. No máximo ocorreria “leve” aumento na tributação para financiar despesas crescentes com saúde e educação (p. 469).

Então, o que fazer a partir de agora para se buscar a redução da desigualdade? As passagens acima mostram de forma inequívoca que, para Piketty, além do aumento da progressividade tributária, que requer muita negociação política para ser alcançada, o outro lado da moeda também é fundamental: melhorar a organização e o funcionamento do setor público, que

representa hoje em muitos países metade da renda nacional, “o que já seria um grande trabalho” (Piketty, 2014, p. 470).⁵

Este artigo considera que afirmações como as acima apresentadas não colocam Piketty no grupo dos proponentes do “Estado mínimo”, isto se levarmos em conta afirmações do autor como a seguinte: “podemos imaginar o desenvolvimento de novos modos de organização descentralizados e participativos, formas inovadoras de governança, permitindo *estruturar de maneira eficaz um setor público muito mais amplo do que o atual*” (Piketty, 2014, p. 470, grifos meus).

Estes “novos modos” se relacionam ao fato de, para Piketty, setor público não se referir somente a Estado. Por exemplo, nas áreas de educação e saúde, sabe-se que existe grande diversidade de estruturas jurídicas, incluindo muitas formas de gestão entre Estado e iniciativa privada. Ou seja, vivemos num sistema de “economia mista”, e se não nos interrogarmos continuamente sobre como tornar nossos serviços cada vez mais adaptados às necessidades públicas, então o consenso em torno desse alto nível de arrecadação, e, assim, do Estado Social, deixará de existir (p. 471).

3.3 Conciliando Piketty e Keynes na discussão sobre desigualdade: começando pelo papel dos investimentos públicos e indo além

Como para Piketty, mesmo no seu livro mais recente, as propostas de políticas são muito resumidas, não contemplando toda a complexidade do tema desigualdade, considera-se neste artigo que integrar suas propostas com as de outros autores é fundamental. Isso tornaria a abordagem do autor um importante ponto de partida para a construção de um abrangente receituário de políticas públicas visando à redução da desigualdade a partir do orçamento público (tanto pelo lado da receita como do gasto), como a análise acima das propostas de Piketty (2014) procurou mostrar.

Neste caso, autores que seguem a tradição keynesiana, como Stiglitz (2014), revelam-se um complemento importante, por também enfatizarem a necessidade de aumento de impostos dos mais ricos no combate à desigualdade, mas, ao mesmo tempo, aspectos relacionados a gastos públicos não desenvolvidos por Piketty em

⁵O que incluiria a resposta a perguntas como as seguintes: como melhorar o funcionamento de hospitais e creches? O que mudar no pagamento dos honorários médicos? Como reformar as universidades? (p. 471).

nenhum dos seus dois livros, como a importância do aumento dos investimentos governamentais, primordial para o incremento do potencial de crescimento e geração de empregos em qualquer economia.

Mas é preciso ir além. E Keynes pode ser mais uma vez uma inspiração importante, pois, como visto nesta seção, apesar de Piketty ser mais conhecido pelas propostas de aumento dos impostos dos mais ricos, ele também apresenta propostas para racionalizar os gastos públicos, mostrando uma visão tanto sobre as receitas como também sobre o lado dos gastos, no orçamento público, em busca da redução da desigualdade.

Por isso, pode ser importante relacionar este lado pouco divulgado das ideias de Piketty (2014) com a ideia de austeridade fiscal que surge no contexto mais geral da discussão sobre estabilização macroeconômica em Keynes, como veremos a seguir, e para a qual a importância dos investimentos públicos acima mencionados é essencial em qualquer etapa do ciclo econômico, como também ficará claro.

4. O debate sobre austeridade fiscal e sua compatibilidade com a análise de Piketty: uma visão a partir de Keynes

Vistas as propostas de Piketty de aumento de impostos dos mais ricos, e também as relacionadas com racionalização dos gastos do Estado, este artigo propõe que, considerando os dois grupos de medidas em conjunto, na verdade o autor está sugerindo o aumento da eficiência do Estado como uma “contrapartida” a este aumento de impostos. Veremos agora que faltou a Piketty, no livro de 2014, propor um “compromisso crível” para se efetivar este “pacto”: a austeridade fiscal.

Se é verdade que o gasto social vai ter que ser ampliado no mundo todo, inclusive com aumento de impostos, para se minorar os efeitos da crescente desigualdade, ainda mais depois dos efeitos devastadores da recente pandemia do Coronavírus, como conciliar isso com o controle das contas públicas? Seria possível falar desta busca por maior eficiência no setor público, como Piketty o faz, sem algum critério de austeridade fiscal? O que seria então uma visão de austeridade fiscal compatível com a análise de desigualdade de Piketty? Não é objetivo desta seção esgotar as respostas a essas perguntas, dada a complexidade da discussão, mas pretendemos, tentando ser fieis à análise do autor (e de Keynes,

nossa referência nesta parte do artigo), avançar em algumas propostas para esse necessário debate.

Piketty não trata (pelo menos com algum grau de profundidade) de austeridade ou equilíbrio fiscal em nenhum de seus dois livros. No máximo, resvala nesta questão em algumas passagens, como quando descreve três alternativas para se reduzir de forma significativa uma dívida pública, e que podem ser combinadas: o imposto sobre o capital, a inflação e a austeridade (Piketty, 2014, p. 527). Propondo que o imposto é a forma mais justa e eficaz em busca deste objetivo, se refere à austeridade prolongada como sendo o pior meio, lamentando que, na época em que escreveu o livro, era o que a Europa adotava.

Considera-se que isso é muito pouco para o entendimento do que realmente seria austeridade para o autor. Então, com algum esforço analítico, podemos tentar identificar qual visão desta questão seria compatível com as proposições de políticas públicas presentes em Piketty (2014), principalmente quando ele se refere à necessária racionalização dos gastos públicos, como visto anteriormente.

Não está entre os objetivos deste artigo elaborar uma resenha ampla sobre o tema, mas, no campo da ortodoxia econômica, podemos identificar pelo menos duas visões atuais sobre austeridade, conforme o debate dos últimos anos.⁶ De um lado, autores como Alesina, Favero e Giavazzi (2018) propõem que políticas de austeridade, principalmente a partir do corte de gastos, são menos custosas para a sociedade se comparadas ao aumento de impostos, podendo, em certos casos, apresentar até mesmo efeitos expansionistas sobre a atividade econômica, dado o aumento no nível de confiança dos agentes. E isso inclusive em épocas de crises financeiras. É o que se chama de tese da “contração fiscal expansionista”, conhecida pelo menos desde os anos 90 do século passado.

Já autores como DeLong e Summers (2012), por outro lado, pensando em situações de crises profundas, argumentam que, embora a sabedoria convencional de rejeitar a política fiscal discricionária seja apropriada em tempos normais, tal instrumento tem um papel importante a desempenhar no contexto de fortes quedas

⁶ Para uma visão geral sobre o debate a respeito de austeridade juntamente com os desdobramentos recentes da discussão sobre política fiscal (e a política macroeconômica como um todo) no âmbito da ortodoxia, ver Blanchard e Summers (2019). Para uma discussão a respeito do debate sobre austeridade que vá além do campo da ortodoxia, pode-se consultar Blyth (2017) e Rossi, Dweck e Arantes (2018). No caso específico de Blyth, há também uma evolução histórica sobre o tema. Lembrando que estes dois últimos trabalhos se mostram bastante críticos de uma das visões ortodoxas atuais sobre austeridade, a da “contração fiscal expansionista”.

na atividade que ocorrem após as consequências de crises financeiras, por exemplo. Assim, se a taxa de juros paga pelos títulos públicos ficar abaixo de um certo valor crítico, **um pacote de estímulo fiscal feito durante uma recessão será autofinanciável**, ou seja, não aumentará o déficit público. Com isso, a política fiscal discricionária pode ser altamente eficaz como ferramenta de política de estabilização nestas situações específicas.

São duas visões com algum grau de divergência entre si, mas ambas se situam no campo da ortodoxia econômica. O que as une, em última análise, são os pressupostos básicos, como o de que a moeda é neutra pelo menos no longo prazo, de modo que todo e qualquer gasto público em excesso às receitas — isto é, todo e qualquer aumento do endividamento público — costuma ser uma fonte potencial de inflação ou de *crowding out* (Gobetti; Amado, 2011, p. 156).

Pela discussão acima, não parece ser no campo teórico da ortodoxia da ciência econômica que deve ser buscado o conceito de austeridade compatível com a análise de Piketty, e este artigo propõe como alternativa a visão de Keynes sobre este tema⁷, inicialmente devido a pelo menos dois motivos:⁸

- a) Em primeiro lugar, esta visão de austeridade, ao separar o orçamento em duas partes (gastos correntes e de capital), torna-se verdadeiramente compatível com a análise de Piketty da desigualdade, e, mais especificamente, com sua defesa da racionalização dos gastos públicos neste contexto, que pode ser ligada diretamente ao controle dos componentes relacionados com gastos correntes, na proposta de Keynes.
- b) Além disso, se considerarmos, de forma complementar a Keynes (e seus seguidores das diversas correntes keynesianas atuais, abrangendo de autores como Stiglitz e Krugman à vertente pós-keynesiana), o papel crucial que investimentos públicos apresentam para o crescimento e a geração de empregos nas economias capitalistas em qualquer fase do ciclo econômico

⁷ As ideias sobre austeridade que serão apresentadas a seguir são as do próprio Keynes ou de comentaristas de sua obra quanto ao tema, geralmente integrantes da corrente pós-keynesiana do pensamento econômico, como Carvalho (1999), Ferrari Filho e Terra (2011) e Gobetti e Amado (2011). Nota-se que nestes trabalhos há mais a preocupação de divulgar para o público atual a peculiar forma de Keynes pensar o orçamento público (nas suas partes relacionadas com gastos correntes e de capital) e menos o objetivo de ir além das proposições de Keynes sobre austeridade (na verdade, a palavra “austeridade” às vezes nem é mencionada). Dada a importância desta discussão para os objetivos do artigo, este ponto será retomado na seção seguinte, inclusive em suas implicações a respeito do debate sobre desigualdade.

⁸ Não pode ser esquecida também a forte simpatia de Keynes pelo tema da desigualdade, muito clara no último capítulo de sua obra magna (ver Keynes, 1985, cap. 24).

(e, conseqüentemente, também para a redução da desigualdade), o papel deste tipo de investimento tem que ter destaque numa visão de austeridade compatível com a análise de Piketty. Por isso, uma visão na tradição keynesiana é a mais adequada para os objetivos do presente artigo, principalmente quando Keynes propõe o tratamento destacado às rubricas relacionadas com a parte do capital, dentro do orçamento público (o que não é desenvolvido por Piketty nos seus dois livros aqui comentados).

É possível conciliar o princípio do equilíbrio fiscal com o pensamento de Keynes, dadas suas considerações para o período do pós-Guerra (ver Keynes, 1980). Embora admitisse políticas deficitárias para lidar com situações de recessão profunda, como na crise de 1929, e muitas vezes seja erroneamente associado apenas a situações extremas como estas, Keynes tinha propostas claras para o orçamento em qualquer época, dividindo-o em duas partes distintas, uma dos gastos correntes e outra dos gastos de capital – ver também Carvalho (1999) e Gobetti e Amado (2011).

O orçamento corrente representaria os gastos de consumo do governo e deveria estar sempre equilibrado ou superavitário. Já o orçamento de capital poderia ser equilibrado em longo prazo, com os próprios recursos que se espera obter da sua execução. Neste ponto, Keynes manifestava uma clara preferência por políticas preventivas, baseadas em um programa de investimentos públicos ou semipúblicos de larga escala e longo prazo, para estabilizar a renda e aumentar o potencial de crescimento futuro da economia. Isso significaria um tratamento e financiamento diferenciado dos projetos de infraestrutura e outros fundamentais para a elevação de sua capacidade produtiva (Gobetti; Amado, 2011, p. 154-156).⁹

Em tal contexto, a ideia de austeridade fiscal em Keynes estará associada a uma questão que em nenhuma hipótese seria visualizada nas visões sobre o tema de linhagem ortodoxa: a tarefa de “estabilizador automático” que o gasto público possui, ao prevenir flutuações da atividade de nível mais significativo a partir de um programa estável e perene de investimentos de longo prazo (Ferrari Filho;

⁹ É sempre interessante lembrar que em nenhum momento Keynes propôs, nesta ideia de “socialização do investimento”, que estes investimentos substituíssem os investimentos privados. Pelo contrário: eles seriam necessários para criação de um ambiente de confiança para o investidor privado executar seus projetos, dada a forte incerteza presente nas economias capitalistas (Ferrari Filho; Terra, 2011).

Terra, 2011). Nas palavras do próprio Keynes (1980, p. 322), um Estado com esta característica, nas rubricas voltadas para investimentos no orçamento (e contando com seus efeitos multiplicadores), implicaria a manutenção de “um programa de longo prazo de caráter estável que seria capaz de reduzir a amplitude potencial de flutuação para limites muito mais estreitos”.

Atuando desta forma também diretamente sobre as expectativas dos agentes, buscando estabilizar a demanda efetiva, a natureza da política econômica seria alterada profundamente, pois não seria mais função do Estado “socorrer um pico ou um vale de uma trajetória do sistema econômico, mas *evitar* que picos ou vales existam” (Ferrari Filho; Terra, 2011, p. 289, grifo dos autores). E tal proposta em nenhum momento significaria abrir mão da austeridade a partir de aumento indiscriminado do gasto público, pois Keynes chegava a sugerir a geração de superávits no orçamento corrente para ser transferidos para o orçamento de capital (Gobetti; Amado, 2011, p. 154).

Isso mostrava uma visão de austeridade nitidamente contracíclica,¹⁰ o que diverge em essência do resultado da aplicação empírica de supostas políticas fiscais de cunho keynesiano em várias situações (Gobetti; Amado, 2011, p. 153),¹¹ e dos resultados obtidos na prática por visões mais extremas da ortodoxia sobre o tema, principalmente aquela relacionada com a “contração fiscal expansionista” e sua proposta em muitos casos radical de corte de gastos públicos, nas mais diversas situações (Rossi; Dweck; Arantes, 2018).

Em conclusão, ao contrário dos ajustes de cunho ortodoxo, que costumam penalizar os investimentos públicos (e mesmo os gastos correntes), em Keynes a visão de austeridade fiscal estaria localizada dentro de um arcabouço mais amplo de política fiscal (e da política econômica como um todo) que, ao dividir o orçamento em duas partes distintas (mas buscando o equilíbrio no conjunto), e com sua preocupação em estabilizar a demanda efetiva (aumentando de forma multiplicada renda e, conseqüentemente, emprego), se mostraria *sempre* preocupado em aumentar o nível de ocupação em direção ao pleno emprego, ou de

¹⁰ Como na famosa proposição de Keynes, é a expansão, e não a recessão, o momento certo para a austeridade fiscal (Keynes, 1982).

¹¹ É o caso do que Bresser Pereira e Dalla'Acqua (1991), no contexto específico da América Latina de tempos atrás, denominaram de política fiscal “populista”, por supostamente se inspirar em Keynes, mas que, ao desprezar completamente seus ensinamentos sobre o tema, acabavam dificultando a própria estabilização destas economias.

mantê-lo neste patamar (com claras implicações para se buscar a redução consistente da desigualdade), o que inclui atuação tanto em épocas de crise como de crescimento econômico.¹² O limite, neste último caso, seria dado por pressões inflacionárias, e aqui um freio importante seria o orçamento corrente, sempre mantido equilibrado ou mesmo superavitário.

5. A visão de austeridade fiscal keynesiana incorporada ao debate de Piketty sobre desigualdade: propostas preliminares para o debate

Pelo menos quatro desdobramentos podem surgir, a partir de Piketty, com a incorporação explícita da noção de austeridade fiscal keynesiana, acima exposta, no debate sobre desigualdade. Vamos a eles:

- a) Uma primeira implicação, que surge diretamente da discussão acima, como visto, se refere à visão keynesiana sobre o orçamento do capital, voltado a investimentos públicos. Lembrando que propostas de aumento destes investimentos para minorar os efeitos da desigualdade aparecem comumente nos diversos autores que seguem a tradição keynesiana (de Stiglitz e Krugman aos autores pós-keynesianos), mas não ficaram claras em nenhum dos dois livros de Piketty (2014, 2020).

Agora esta proposta seria explícita também neste autor, pois além desta parte do orçamento poder ser deficitária em situações específicas e também poder contar com recursos provenientes de uma parte do superávit na conta-corrente do orçamento (quando ocorrer), também certo percentual do aumento dos impostos dos mais ricos seria diretamente utilizada em rubricas do orçamento relacionadas com aumento consistente dos investimentos públicos (infraestrutura, mudança ambiental, inovação, etc.) em todas as fases do ciclo econômico.

Mesmo antes da pandemia do Coronavírus, já tinha ficado nítida a dificuldade que as economias capitalistas de modo geral têm apresentado para atingir níveis sustentáveis de crescimento após a crise de 2008¹³, e, além disso, que há o desafio ambiental, cada vez mais urgente (inclusive com potencial de atingir desproporcionalmente os mais pobres), e a necessidade de maiores investimentos em ciência, tecnologia e inovação (C,T&I), para a busca por solução de um variado

¹² Embora a proposta de DeLong e Summers (2012) seja compatível com a visão keynesiana pela proposta de estímulo fiscal em certas situações, diverge essencialmente neste ponto, devido a seu curto alcance temporal.

¹³ Ver, por exemplo, Blanchard e Summers (2019, introdução), incluindo o debate sobre o papel de fatores como histereses e não-linearidades nesta “estagnação secular”.

leque de problemas, dos relacionados ao próprio meio ambiente à busca de elevação dos níveis de produtividade nos mais diversos setores da economia. Assim, com um conceito mais flexível de austeridade quanto à questão dos investimentos, como o keynesiano, estes investimentos poderiam ocorrer com maior facilidade e em maior volume.

Neste contexto, uma visão keynesiana da austeridade poderia avançar da seguinte forma: os investimentos públicos seriam vistos como fazendo parte de uma verdadeira política de Estado, apresentando natureza de planejamento de longo prazo (e independentes do momento do ciclo econômico) ao inclusive atravessar os mais diferentes governos, e, com isso, sendo livres da influência do ciclo político, com uma lista das prioridades sendo decidida a partir de debate transparente com os diferentes setores da sociedade (não somente os empresariais), em locais adequados para tal, como o parlamento. Seria decisivo para a formação da referida lista a elaboração de análises técnicas rigorosas de custo-benefício e de impacto, a partir dos efeitos multiplicadores dos investimentos propostos, inclusive como importante critério de estabelecimento de prioridades.

O avanço analítico aqui se daria em estipular vários tipos de critérios e regras para a definição de prioridades, para a transparência do processo, definição do percentual de tais investimentos no orçamento público, mensuração dos multiplicadores etc.

- b) Outra importante consequência da discussão sobre austeridade em uma visão a partir de Keynes se refere aos gastos correntes, que devem sempre ser equilibrados, ou até superavitários, segundo este autor. Isso é importante analisar porque é nesta parte do orçamento que aparecem várias rubricas relacionadas a importantes gastos sociais correntes, como os com educação e saúde, que fazem parte da preocupação de Piketty (2014) quanto à sua necessária renovação e modernização.

Sabe-se que estes gastos tendem a aumentar, dado o envelhecimento da população mundial (com impactos sobre saúde e previdência social), os grandes desafios para garantir educação de qualidade universal (e em todos os níveis de ensino), ainda mais com as dificuldades crescentes não somente dos mais jovens de inserção sustentável no mercado de trabalho (treinamento para novas funções), e os da imigração em muitos países, levando-os todos a ocupar maiores espaços nos orçamentos públicos. Tais dificuldades requerem também manutenção de uma rede de proteção social abrangente (com a presença de programas de renda mínima,

por exemplo), dados os desafios do crescente desemprego estrutural. E isso tudo só ficou mais urgente e desafiador após a recente pandemia do Coronavírus.

Então, não é incoerente, ao mesmo tempo em que Piketty (2014) propõe aumento dos impostos para os mais ricos, que será essencial para o esforço acima descrito, organizar melhor os gastos do Estado. Daí a proposta do autor de se testar os mais diversos modelos de gestão dos serviços públicos. Isso com certeza não se refere a “enxugamento” de gastos governamentais, e sim ao que ele denomina “Estado social para o século XXI”, que, dados os motivos expostos anteriormente, não poderá mais se expandir na mesma proporção como o foi no século XX.

Longe do receituário de medidas ligadas ao que se chama de “neoliberalismo”, Piketty está na verdade propondo, neste ponto, o aumento do espaço fiscal para tais despesas, constatando que a necessária elevação dos impostos dos mais ricos também apresenta limites arrecadatórios. Assim, a maior eficiência dos gastos (sujeita inclusive a criteriosa avaliação do impacto dos mesmos) seria acompanhada do aumento da arrecadação de impostos, garantindo o atendimento das crescentes demandas da sociedade por serviços públicos de qualidade (e para todos).

E, por fim, e não menos importante, seguindo a prescrição de políticas contracíclicas de Keynes, em momentos de crise não haveria a reversão súbita dos gastos com as políticas sociais, essenciais para os mais pobres. Austeridade fiscal, na verdade, não significaria mais cortes significativos nestes tipos de gastos, como costuma ocorrer atualmente a partir das visões predominantes na ortodoxia, exatamente no momento em que gastos sociais são extremamente necessários, principalmente para a parte mais vulnerável da população. Ou, nos termos de Blyth (2017), se eliminaria um dos motivos que fazem da austeridade “uma ideia perigosa”.

Neste contexto, inclusive, uma visão keynesiana da austeridade poderia avançar da seguinte forma: haveria reserva para tais situações, via orçamento corrente, construída nos períodos de *boom*, a partir de mecanismos de geração de fundos de recursos, que seriam utilizados durante períodos de recessão, e contribuindo para se minorar os efeitos de qualquer período recessivo na qualidade das políticas públicas, principalmente as sociais de modo geral.

Mais uma vez, os avanços analíticos neste ponto residiriam em itens que ainda precisam ser mais bem desenvolvidos, como as regras para constituição dos

referidos fundos, a definição das políticas prioritárias, o percentual que ocupariam no orçamento público, critérios para avaliações de impacto etc.

- c) Outra discussão interessante que surge da exposição acima sobre austeridade fiscal é relacionada à mudança no contrato social que tais mudanças implicam, notadamente no relacionamento entre as diferentes classes sociais. Neste ponto, a noção de austeridade fiscal numa perspectiva keynesiana também pode contribuir com o debate, por discutir pontos importantes de como se daria esta interação, o que está no máximo implícito na análise de Piketty.

A ideia básica neste ponto (obviamente ainda uma “utopia útil”, da mesma estirpe da proposta por Piketty em outro contexto, como visto) é que os mais ricos poderiam aceitar a ampliação dos níveis de sua tributação assumindo que a construção da própria riqueza (ou da riqueza herdada) seria também um reconhecimento da sociedade pelo seu esforço (ou dos antepassados), e que por isso esta mesma sociedade em certo momento precisará de uma parte da riqueza criada de volta, a partir da progressividade fiscal, para garantir que outros tenham condições mínimas de também prosperar. Inclusive porque na construção desta mesma riqueza contaram em muitas situações com a infraestrutura pública (educação, saúde, investimentos em C,T&I etc.) e também com acesso a subsídios, isenções tributárias, condições facilitadas de crédito, etc. Ou, nas palavras do próprio Piketty: “O acúmulo de bens é sempre fruto de um processo social que depende, sobretudo, de infraestruturas públicas (em particular do sistema jurídico, tributário e educacional), da divisão do trabalho social e dos conhecimentos acumulados pela humanidade há séculos. Nessas condições, é perfeitamente lógico que as pessoas que acumularam posses patrimoniais importantes entreguem uma fração todo ano à comunidade, e assim a propriedade se torne temporária e não mais permanente” (Piketty, 2020, p. 837).¹⁴

Então, os maiores níveis de impostos e do papel do Estado na economia podem ser mais facilmente aceitos se os mais ricos souberem exatamente como serão aplicados os novos recursos arrecadados, ou seja, se notarem os resultados claros (e até imediatos) que podem surgir destes gastos, que seriam direcionados

¹⁴ Consideramos que esta e outras passagens do capítulo 17 deste livro de Piketty, como as que propõem maior transparência na explicação quanto a quem paga e quem não paga impostos, e quanto às alíquotas de quem paga mais e quem paga menos (ou é até isento), significam uma “pedagogia do imposto”, importante de ser divulgada junto à sociedade como parte fundamental de uma estratégia política em busca de um novo contrato social que permitiria a redução consistente dos indicadores de desigualdade.

prioritariamente para investimentos públicos com efeito multiplicador comprovado (e efeitos diretos nos níveis de emprego) e ampliação de gastos sociais nas rubricas mais voltadas para a igualdade de oportunidades.

É evidente que a busca de racionalização dos gastos, como propõe Piketty, é importante, mas agora surgiria a necessidade de uma visão de austeridade para se estabelecer um compromisso (de forma crível) que facilite a construção desse acordo entre as diferentes classes sociais. Considera-se, neste artigo, que uma visão do orçamento dividida em duas partes (gastos correntes e de capital), como a oriunda da proposta de Keynes, é essencial para se viabilizar tal pactuação, ao facilitar o estabelecimento dos necessários compromissos quanto a maiores níveis de gastos a partir de aumento de impostos (como visto nos pontos a e b acima) e austeridade fiscal (garantida pela conta-corrente do orçamento sempre equilibrada), ao longo do tempo. Não é difícil notar que, a partir de visões mais ortodoxas da austeridade, seria no mínimo problemático o surgimento de tal acordo.

Se tal pacto entre as diferentes classes sociais, a partir de propostas gêmeas (maiores impostos para os mais ricos, juntamente com austeridade fiscal a partir de Keynes), ainda estaria no nível da utopia, por depender de elevado nível de confiança no relacionamento entre elas, sem dúvida o debate sobre sua efetivação ou não tem encontro marcado com a realidade nos próximos anos. Isso porque a tendência atual é a recente pandemia do Coronavírus acelerar ainda mais tanto o crescimento dos indicadores de desigualdade como o já elevado endividamento público dos países quando comparado com a renda nacional, desta vez devido aos substanciais gastos que a pandemia gerou com despesas de saúde (vacinação, hospitalização, etc.), reativação dos negócios, políticas de renda mínima, etc., que competirão no orçamento diretamente com gastos crescentes com os juros da dívida pública (e outros gastos substanciais, como os relacionados com a cada vez mais urgente mitigação dos efeitos do aquecimento global, com o envelhecimento da população etc.).

Com isso, os próximos anos serão de pressão por aumento da progressividade e da carga fiscal, para o enfrentamento de todas estas despesas. Como se lidar então com os interesses das diversas classes sociais, em um contexto geral de contas públicas como esse? O presente artigo parte do princípio de que uma noção de austeridade a partir de Keynes pode se revelar uma alternativa

interessante para se conciliá-los no tempo (a partir de medidas como as vistas anteriormente nos pontos a e b).

Frente a estes desafios, novos avanços analíticos se dariam, por exemplo, com ampliação de estudos sobre as causas da preocupante trajetória de crescimento da dívida pública dos mais diversos países nas últimas décadas, principalmente a partir da crise financeira mundial de 2008 (ver, por exemplo, Piketty, 2020, cap. 12), e seus efeitos deletérios para a geração de espaço fiscal necessário para medidas de combate à crescente desigualdade.

Também seria importante a realização de análises detalhadas e acessíveis ao público em geral, reforçando a necessária transparência a respeito dos dois lados do orçamento público e sua relação com os indicadores de desigualdade, tanto pelo lado dos gastos¹⁵ como das receitas.¹⁶

- d) Por fim, outra implicação importante gerada por uma noção keynesiana de austeridade se refere a como os autores pós-keynesianos, os principais divulgadores da mesma junto à sociedade (pelo menos no Brasil), podem contribuir para o debate público de forma mais efetiva, tanto na academia como nos diversos meios de comunicação e junto aos *policy makers*. Para entendermos como se daria tal papel desta corrente teórica, inclusive com rebatimentos quanto à questão da desigualdade como proposto por Piketty, inicialmente é importante notar duas formas extremas de se referir à austeridade fiscal no debate público atual, ambas passíveis de variados tipos de comentários críticos.

De um lado, temos as visões mais radicais da ortodoxia sobre a austeridade fiscal. Rossi, Dweck e Arantes (2018), num artigo que resume o debate sobre o tema, mas focado na crítica das visões ortodoxas mais extremas, abordam desde os mitos disseminados (a “fada da confiança” e a metáfora do “orçamento doméstico”) até as várias visões teóricas, mostrando claramente a diversidade de opiniões dentro da própria ortodoxia do pensamento econômico. Além disso, apresentam alguns estudos aplicados, com os desdobramentos mais recentes sobre

¹⁵ Esta proposta é convergente com o debate que tem surgido recentemente a partir de autores como Piketty *et al.* (2018), sobre a necessidade de se ter um acompanhamento em “tempo real” sobre quem (e como) está se apropriando do crescimento econômico de uma nação. Focado no detalhamento das contas nacionais, é evidente que um próximo passo de estudos deste tipo poderia ser o aprofundamento nos mesmos moldes da análise do lado do gasto no orçamento público.

¹⁶ Neste ponto, mais precisamente no que se refere à busca pelo aumento das receitas, podemos lembrar da discussão de Piketty (2020) sobre a “pedagogia do imposto”, já mencionada anteriormente, e, no mesmo livro, a interessante proposta do autor de se inserir nas Constituições dos países a questão da progressividade fiscal.

o tema, incluindo aí mudanças de orientação do próprio FMI e até de autores centrais no debate, que vão todos no sentido de se questionar principalmente a validade empírica da ideia de “contração fiscal expansionista”. Blyth (2017) segue pelo mesmo caminho mostrando porque esta visão extrema da austeridade “não funciona”, ao não proporcionar, no limite, nem redução da dívida pública e nem o crescimento econômico que promete.

Nos dois trabalhos, os autores, ao final da análise, apontam que a persistência da aplicação de medidas de política com base nesta visão de austeridade, mesmo com toda a evidência empírica em contrário, pode ser cada vez mais relacionada apenas a mero conteúdo ideológico, se referindo somente a situações como os cortes de gastos sociais, que afetam desproporcionalmente os mais pobres. Não é difícil notar ao mesmo tempo como os mais ricos são poupados das duras medidas tomadas para se estabilizar a economia (inclusive por quase nunca estarem associadas ao aumento da progressividade tributária, sendo até mais comum a redução dos seus impostos), o que só contribui para a crescente instabilidade social atual e, no final das contas, piora ainda mais os indicadores de desigualdade e conspira contra o próprio regime democrático de governo, como tem ficado nítido nos últimos anos.

De outro lado, temos uma visão que revela o extremo oposto da opinião anterior, em trabalhos como o de Vieira *et al.* (2018), geralmente elaborados fora da ciência econômica por estudiosos de segmentos do setor público que acabam sendo diretamente impactados pela visão que é dominante sobre austeridade no mundo todo, como no caso das áreas de saúde e educação. Neste tipo de estudo, surgem visões muito críticas da austeridade, até mesmo associando-a a “austericídio”, dando a entender (mesmo não tendo inicialmente essa intenção) que austeridade *sempre* é um meio para se reduzir o gasto com políticas sociais. Estes seriam os “negacionistas” da austeridade, em muitos casos como reação oposta à ideia de “contração expansionista”, mas revelando também dificuldades na proposição de políticas consistentes de manejo do orçamento público ao longo do tempo, com propostas que no conjunto se pareceriam mais com o Keynes “perdulário” que vulgarmente se divulga no debate.

Este trabalho, por outro lado, tentou mostrar que austeridade pode ser vista de forma diferente destas duas visões extremas (“contração expansionista” e “negacionista”), revelando-se um meio-termo interessante no debate, a partir da

perspectiva keynesiana. Como esta visão da política fiscal vem sendo de alguma forma debatida por autores de corte pós-keynesiano, este artigo propõe aos estudiosos desta corrente teórica a análise de dois grupos de questões que podem contribuir para aprimorar a discussão sobre austeridade fiscal a partir de uma visão explicitamente keynesiana:

Em primeiro lugar, quanto à forma de se referir ao tema em questão, nota-se em autores pós-keynesianos a nítida orientação de se evitar usar o termo “austeridade fiscal”, que costuma ser substituído por denominações como “ajuste fiscal”, no caso de Gobetti e Amado (2011), ou mesmo “responsabilidade fiscal”, como em Terra e Ferrari Filho (2015). Consideramos compreensível esta opção, dado que, como visto, autores como Rossi, Dweck e Arantes (2018) e Blyth (2017) já mostraram que a palavra “austeridade”, em certas situações, aparece no debate carregada de mero conteúdo ideológico e associada diretamente a restrições a políticas públicas importantes, principalmente as sociais, além de resultados duvidosos quanto à consistência da própria política fiscal e seus efeitos sobre o crescimento econômico, como no caso das visões ortodoxas mais extremas sobre o tema.

Porém, se até o próprio Keynes usou o termo austeridade (Keynes, 1982), talvez o problema não esteja no nome dado a esta orientação de política pública, mas sim na demarcação de uma visão sobre a mesma explicitamente alternativa à ortodoxia e que se mostre inteiramente factível empiricamente. Até porque a preocupação com o equilíbrio das contas públicas é nítida na visão sobre austeridade de Keynes (muito clara no orçamento corrente sempre equilibrado ou superavitário, por exemplo), e isso permite inclusive distinguir a visão keynesiana sobre o tema de visões fantasiosas de Keynes como “perdulário” ou mesmo de interpretações “populistas” desta proposição do autor (Bresser-Pereira; Dalla’Acqua, 1991).

Em segundo lugar, devem ser explicitados os diferenciais desta visão, já comentados anteriormente, mas com a necessidade de serem mais aprofundados analiticamente, em busca de maior aproximação com a aplicação empírica, inclusive para a visão keynesiana do tema se mostrar uma alternativa interessante às visões ortodoxas junto aos *policy makers*. Pelo menos três pontos passíveis de maiores desenvolvimentos, para a visão keynesiana de austeridade fiscal ser ampliada e comparada com as visões *mainstream*, foram apresentados nos pontos

a, b e c desta seção. O momento atual não poderia ser mais oportuno, dado que as visões mais extremas sobre austeridade da ortodoxia já vinham sendo criticadas antes mesmo da pandemia do Coronavírus, como visto (inclusive no âmbito da própria ortodoxia), e não parece que trarão respostas aos problemas da sociedade agora e nos próximos anos, em tempos nos quais as pressões por aumentos de impostos e de vários tipos de gastos governamentais fatalmente ocorrerão.

Em conclusão, todos estes pontos levantados sobre como os autores pós-keynesianos podem avançar no debate público em busca de maior poder analítico da noção keynesiana de austeridade evidenciam que haveria uma interação nítida entre esta visão sobre o tema e as propostas de Piketty (2014) sobre racionalização dos gastos públicos e aumento de impostos dos mais ricos quando se busca a redução da desigualdade.

Procuramos mostrar que o diálogo entre Keynes e Piketty pode perfeitamente conciliar a necessária busca pela estabilização da demanda efetiva (a partir do orçamento de capital) ao longo de todo o ciclo econômico com a preocupação explícita com a questão da desigualdade (presente nos três pontos acima propostos neste artigo), tudo isso com compromissos assumidos com o equilíbrio das contas públicas (nítidos no equilíbrio do próprio orçamento corrente).

Isso sem dúvida colocaria a visão keynesiana de austeridade fiscal, no atual debate público, em patamar distinto daquele relacionado com as duas visões extremas sobre o tema acima delineadas, tanto as mais ortodoxas (com exceção parcial da de DeLong e Summers, 2012), como a que vê a austeridade como “austericídio” (ou mesmo visões “perdulárias”/“populistas” das ideias de Keynes sobre o tema).

6. Conclusões

Passado algum tempo do início da pandemia do Coronavírus, já se pode verificar o dramático custo em vidas humanas e os seus desastrosos efeitos para a economia mundial. Além da necessária mudança nos modos de vida e na forma como a economia em âmbito global funciona, já é certo que o impacto que a referida pandemia terá para as dívidas e orçamentos públicos dos mais diversos países será significativo também. E, obviamente, o impacto que terá para a questão

da desigualdade, piorando ainda mais indicadores que já eram problemáticos, conforme mostrado por autores como Piketty.

Um editorial do jornal Financial Times (Virus..., 2020) publicado ainda no início da pandemia propôs para os próximos anos, e de forma ambiciosa, a redefinição do atual contrato social das economias capitalistas, numa direção em vários pontos muito parecida com o que este artigo propõe. Mas vimos propostas parecidas também logo após a crise financeira mundial de 2008, sendo que pouco tempo depois, após o significativo crescimento da dívida pública, inclusive como resultado do resgate de grandes bancos e empresas em dificuldade, rapidamente o debate em meios de comunicação como o referido jornal se concentrava em discutir ideias como a da “contração fiscal expansionista”.

Se desta vez será diferente, somente o tempo mostrará. Mas, constatações sobre os efeitos potencialmente perniciosos da crescente desigualdade para a democracia já eram abundantes muito antes de 2016 (os trabalhos de Stiglitz, 2014, e Piketty, 2014, são exemplos neste sentido), quando a subida ao poder de propostas populistas e extremistas se efetivou no núcleo central do capitalismo, com fatos políticos relevantes na Europa (o Brexit, no Reino Unido) e nos EUA (eleição do candidato do Partido Republicano Donald Trump para a presidência).

Se a desilusão de grande parte da população e a falta de participação no processo político, que levam a situações deste tipo, não tiveram respostas efetivas em governos anteriores, quando a questão da desigualdade crescente já era muito clara, também não o foi sob este tipo de liderança extremista surgida mais recentemente, e nos mais variados locais do mundo. A conferir se o mandato de Joe Biden (Partido Democrata) na Presidência dos EUA mudará esse rumo, ou se será mais um caso do que Piketty (2020) chama de “esquerda brâmane”, mantendo a perigosa instabilidade do capitalismo atual, e levando a constatações como as do ex-economista-chefe do FMI, Raghuram Rajan (Capitalismo..., 2019), para quem o capitalismo está sob séria ameaça porque “parou de prover as massas”, e que, quando isso acontece, “as massas se rebelam contra o capitalismo”.

Não precisaríamos ir tão longe no tempo para buscar uma alternativa. Os “Trinta Gloriosos”, conforme descrito por Piketty (2014, 2020), viram maiores níveis de crescimento econômico com aumento consistente da produtividade, o salário como meio de subir na vida ao alcance da grande maioria da população, e tudo isso com impostos com alíquotas muito mais altas que as atuais para os mais

ricos, que garantiram a construção do “Estado social” que agora corre risco. Sabe-se que duas guerras mundiais, a crise de 29 e a ameaça de um sistema econômico concorrente (então viável) facilitaram essa conciliação entre as diferentes classes sociais. E hoje? O que falta para mais uma vez o capitalismo ser reformado e salvo, como diria Keynes?

Este artigo, ao propor divulgar uma parte menos conhecida do grande público do livro fundamental de Piketty (2014), buscou participar do esforço proposto pelo autor, de se caminhar rumo a um novo acordo entre as diferentes classes sociais, em busca de um Estado social para o século XXI, e, para o qual, aumento dos impostos dos mais ricos é parte essencial. Da mesma forma que nos referidos anos gloriosos do capitalismo, mas agora com alguns cuidados a mais no manejo do orçamento público, os resultados podem ser substanciais nas políticas públicas, em busca verdadeiramente da tão falada, mas ainda distante em muitos países, igualdade de oportunidades.

A proposta do artigo, como visto, é reforçar a análise presente em Piketty sobre racionalização dos gastos e aumento dos impostos dos mais ricos com uma visão de austeridade fiscal a partir de Keynes. Com novos desenvolvimentos analíticos e empíricos, ela pode se revelar uma interessante alternativa para os *policy makers* quando da gestão da política fiscal, em busca tanto da limitação dos impactos negativos das inevitáveis oscilações do ciclo econômico, como também da redução consistente dos cada vez maiores indicadores de desigualdade presentes no capitalismo atual.

Referências

ALESINA, A. F.; FAVERO, C.; GIAVAZZI, F. What do we know about the effects of austerity? *NBER Working Paper Series*, Working Paper n° 24246, 2018.

ATKINSON, A. B. *Desigualdade: o que pode ser feito?* São Paulo: Leya Editora, 2015.

BLANCHARD, O.; RODRIK, D. (Orgs.). *Combating inequality: rethinking government's role*. Cambridge: MIT Press, 2021.

BLANCHARD, O.; SUMMERS, L. (Orgs.). *Evolution or revolution? Rethinking macroeconomic policy after the Great Recession*. Cambridge: MIT Press, 2019.

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

BRESSER PEREIRA, L. C.; DALLA'ACQUA, F. Economic populism versus Keynes: reinterpreting budget deficit in Latin America. *Journal of Post Keynesian Economics*, v. 14, n. 1, p. 19-38, 1991.

CAPITALISMO está 'sob séria ameaça', alerta economista que previu crise global de 2008. *BBC News Mundo*, 18 mar. 2019. Disponível em:

<https://epocanegocios.globo.com/Economia/noticia/2019/03/capitalismo-esta-sob-seria-ameaca-alerta-economista-que-previu-crise-global-de-2008.html>.

Acesso em: 20 mar. 2020.

CARVALHO, F. C. Políticas econômicas para economias monetárias. In: LIMA, G. T.; SICSÚ, J.; DE PAULA, L. F. (Orgs.). *Macroeconomia moderna: Keynes e a economia contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1999.

DÁVILA-FERNÁNDEZ, M. J.; OREIRO, J. L.; PUNZO, L. F.; BIMONTE, S. Capital in the twenty-first century: reinterpreting the fundamental contradiction of capitalism. *Journal of Post Keynesian Economics*, v. 40, n. 2, p. 168-182, 2017.

DELONG, J. B.; SUMMERS, L. Fiscal policy in a depressed economy. *Brookings Papers on Economic Activity*, p. 233-297, 2012.

FERRARI FILHO, F.; TERRA, F. As disfunções do capitalismo na visão de Keynes e suas proposições reformistas. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 15, n. 2, p. 271-295, 2011.

GOBETTI, S. W.; AMADO, A. M. Ajuste fiscal no Brasil: algumas considerações de caráter pós-keynesiano. *Revista de Economia Política*, v. 31, n. 1, p. 139-159, 2011.

KEYNES, J. M. Activities 1940-1946: shaping the post-war world: the clearing union. In: ROBINSON, A.; MOGGRIDGE, D. (Orgs.). *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, volume XXVII. London: Royal Economic Society, 1980.

KEYNES, J. M. Activities 1931-1939: world crises and policies in Britain and America: how to Avoid a Slump. In: ROBINSON, A.; MOGGRIDGE, D. (Orgs.). *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, volume XXI. Londres: Royal Economic Society, 1982.

KEYNES, J. M. *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1985.

KRUGMAN, P. *A consciência de um liberal*. Rio de Janeiro: Record, 2010.

MILANOVIC, B. *Capitalismo sem rivais: o futuro do sistema que domina o mundo*. São Paulo: Todavia, 2020.

PALLEY, T. *Financialization: the economics of finance capital domination*. New York: Palgrave Macmillan, 2013.

PIKETTY, T. *O capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PIKETTY, T. *Capital e ideologia*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020.

PIKETTY, T.; SAEZ, E.; ZUCMAN, G. Distributional national accounts: methods and estimates for the United States. *Quarterly Journal of Economics*, v. 133, n. 2, p. 553-609, 2018.

RAWORTH, K. *Economia Donut: uma alternativa ao crescimento a qualquer custo*. Rio de Janeiro: Zahar, 2019.

ROSSI, P.; DWECK, E.; ARANTES, F. Economia política da austeridade. In: *Anais do XI Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira*. Porto Alegre, v. 1, p. 1-13, 2018.

STIGLITZ, J. E. *O preço da desigualdade*. Lisboa: Bertrand Editora, 2014.

STIGLITZ, J. E. *People, power and profits: progressive capitalism for an age of discontent*. New York: W. W. Norton & Company, 2019.

TERRA, F. e FERRARI FILHO, F. John Maynard Keynes e o ajuste fiscal no Brasil. *Valor Econômico*. 05 outubro 2015. Disponível em: <https://valor.globo.com/opiniaao/coluna/john-maynard-keynes-e-o-ajuste-fiscal-no-brasil.ghtml>. Acesso em: 10 nov. 2020.

VIEIRA, F. S.; SANTOS, I. S.; OCKÉ-REIS, C.; RODRIGUES, P. H. A. *Políticas sociais e austeridade fiscal: como as políticas sociais são afetadas pelo austericídio da agenda neoliberal no Brasil e no mundo*. Rio de Janeiro: CEBES, 2018.

VIRUS lays bare the frailty of the social contract. *Financial Times*, Editorial, 03 abril 2020. Disponível em: <https://www.ft.com/content/7eff769a-74dd-11ea-95fe-fcd274e920ca>. Acesso em: 21 abr. 2020.