

O crescimento da desigualdade frente às transformações do final do século XX: a guinada neoliberal e o esvaziamento da progressividade tributária

Tatiana Figueiredo Breviglieri¹

RESUMO

O crescimento da desigualdade, desde a década de 1980, é acompanhado pelas transformações na forma de pensar as questões distributivas. Sobre isso, a ascensão das políticas neoliberais e das teorias da economia pelo lado da oferta no final do século passado exerceram papel central. O objetivo central da presente pesquisa é defender a ideia de que a desigualdade é explicada por escolhas políticas baseadas em arcabouços institucionais que a legitimam e a reproduzem, e isso é verificado pelo caso do esvaziamento do imposto progressivo desde a década de 1980. O imposto progressivo é um instrumento que, por excelência, têm maior eficácia em redistribuir renda em uma economia. Apesar do crescimento da desigualdade e do fracasso econômico da guinada liberal e do corte de impostos, tais transformações representaram um triunfo político. Os dados coletados sobre a desigualdade de diferentes países mostram que o nível de desigualdade é acompanhado por essas transformações.

Palavras-chave: Desigualdade; Políticas Neoliberais; Imposto Progressivo.

The growth of inequality in the face of the transformations of the late 20th century: the neoliberal turn and the weakening of tax progressivity

ABSTRACT

The growth of inequality since the 1980s is accompanied by transformations in the way distributive issues are conceived. In this regard, the rise of neoliberal policies and supply-side economics theories in the late twentieth century played a central role. The central aim of the present research is to advocate the idea that inequality is explained by political choices based on institutional frameworks that legitimize and reproduce it, as evidenced by the case of the hollowing out of progressive taxation since the 1980s. Progressive taxation is a tool that is inherently more effective in redistributing income in an economy. Despite the growth of inequality and the economic failure of the neoliberal turn and tax cuts, such transformations represented a political triumph. Data collected on inequality from different countries shows that the level of inequality is accompanied by these transformations.

Keywords: Inequality; Neoliberal Policies; Progressive Taxation.

1.1. INTRODUÇÃO

Desde a década de 1980 níveis elevados de desigualdade² têm sido observados nos países ricos (Atkinson, 2015; Stiglitz, 2013; 2016; Piketty, 2014; 2020; 2021). Os Estados Unidos e alguns países europeus parecem estar voltando a patamares anteriores as grandes guerras do século passado no que diz respeito a concentração de renda, e a queda da progressividade tributária é fundamental nesse debate. Sobre isso, Thomas Piketty chamou atenção da academia e da imprensa ao publicar “O Capital no século XXI” em 2014, obra que trouxe de volta a relevância dessa temática ao mostrar a estratificação social a partir dos centis e percentis da renda e da riqueza por estratos da população. Piketty (2014) jogou luz para o uso de dados tributários colocando os ricos no centro do debate da

¹ Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Economia da UNESP. E-mail: tatiana.breviglieri@unesp.br

² Quando tratamos de desigualdade, nos referimos à fração da renda detida pelo 1% mais rico.

desigualdade. Analisando a desigualdade vista do topo, as escolhas políticas ganham protagonismo em detrimento da “corrida entre a educação e a tecnologia”, a qual explicava a desigualdade com base nos diferenciais salariais a partir dos níveis de escolaridade (Souza, 2016).

O objetivo central do presente ensaio é defender a ideia de que a desigualdade é explicada por escolhas políticas baseadas em arcabouços institucionais que a legitimam e a reproduzem, e isso é verificado pelo caso do imposto progressivo. Sobre isso, entendemos que houve, no final do século passado, uma transformação nas formas de pensar questões distributivas nos debates econômico e político. A ascensão das teorias do lado da oferta fez com que políticas de corte de impostos se disseminassem nos países ricos como forma de lidar com a inflação e com o baixo crescimento econômico. Exponentes como Mundell e Laffer tornaram, a partir de seus modelos, a redução da tributação um triunfo político – mas um fracasso econômico (Appelbaum, 2023). A inversão da lógica da progressividade tributária baseia-se na ideia dos benefícios em cascata, modelo conhecido na literatura como *Trickle-Down*, no qual a isenção de impostos aos mais ricos se refletiria em crescimento econômico a partir da geração de empregos (Gobetti, 2019).

Na esfera política, o neoliberalismo ganhou força a partir da década de 1970 fortalecendo o esvaziamento do imposto progressivo em diversas regiões (Piketty 2014; 2020). Sendo assim, a compreensão da guinada neoliberal da década de 1970 é relevante para a análise da trajetória ascendente da desigualdade no século XXI. Para além dos países ricos, a criação do primeiro estado neoliberal do Chile e as políticas do Consenso de Washington impostas aos países pobres também mostram o avanço das ideias neoliberais na periferia do sistema capitalista. O neoliberalismo, para além de uma ideologia dominante, foi tomado como dogma e as políticas neoliberais foram implementadas como receita única para superação das crises econômicas (Paulani; 1999; Rodrik, 2006; Nofal, 2023). Apesar das instabilidades econômicas e do crescimento da desigualdade desde o final do século passado, o neoliberalismo se mostra resiliente e com uma incrível capacidade de renovação (Peck et al, 2012).

O presente ensaio está dividido em quatro partes, além dessa introdução. Na segunda seção, abordaremos o arcabouço teórico de Piketty sobre a desigualdade. Na seção seguinte, será discutida a temática do neoliberalismo e na quarta seção, abordaremos o dismantelamento do imposto progressivo através da ascensão das ideias da economia pelo lado da oferta. Por fim, serão tecidas as considerações finais do presente ensaio.

1.2. PIKETTY E A DESIGUALDADE: 10 ANOS DO “CAPITAL NO SÉCULO XXI”

A abordagem predominante das pesquisas sobre desigualdade até o final do século passado baseava-se na diferença salarial dos trabalhadores associada ao capital humano, isto é, a desigualdade era explicada pela interação entre oferta e demanda por trabalho qualificado, a chamada “corrida entre a educação e a tecnologia” (Souza, 2016). A utilização de dados tributários mudou o rumo da agenda

de pesquisa sobre a desigualdade, jogando luz sobre as estatísticas que mostram a concentração da renda nos países por centis e percentis da renda e, nesse sentido, “O Capital no século XXI” de Thomas Piketty é uma importante referência³. A explicação da desigualdade pela “corrida entre educação e tecnologia” ainda é empregada, contudo, foi arrefecida ao passo que Piketty (2014) jogou luz sobre o papel dos ricos nessa seara (Souza, 2016).

Muitos economistas que participam do debate internacional revisaram⁴ suas posições sobre tributação, principalmente no que diz respeito a visão neoclássica baseada na teoria da tributação ótima: literatura que ganhou força na ascensão neoliberal da década de 1970 e representou um forte expoente da defesa da isenção da tributação sobre as rendas do capital (Orair; Gobetti, 2016; Carvalho; Souza, 2021).

A obra de Piketty, de 2014, “O Capital no Século XXI”, baseia-se na tese de que o crescimento da desigualdade nesse início de século está relacionado com o que o autor chama de “força fundamental de divergência”. Piketty (2014) explica que a existência dessa dinâmica é responsável pela concentração do capital: trata-se da desigualdade $r > g$, sendo r a taxa de rendimento privado do capital e g a taxa de crescimento econômico. Em outras palavras, o capital tende a crescer mais do que todos os outros rendimentos, e as sociedades teriam que encontrar meios para lidar com o aumento da concentração do capital nas economias em estagnação no século XXI. Piketty (2014) argumenta que o capital tende a se concentrar de tal forma que sua renda será muito superior à do trabalho, o que mostraria uma forte tendência à concentração da riqueza. Mesmo no topo da pirâmide, entre os mais ricos, tenderia a haver uma dominação dos rentistas sobre os executivos.

Em uma abordagem institucionalista, com raízes no pensamento de John Commons, Petach (2018) argumenta que a “força fundamental de divergência” de Piketty (2014) carece de uma explicação teórica satisfatória para abordar o crescimento da desigualdade no século XXI. O que o autor chama de “*Piketty Problem*” é a falta de explicação do porquê o retorno do capital não diminui com o crescimento econômico, uma vez que, para a grande parte das teorias do pensamento econômico, o retorno do capital tende a cair relativamente ao crescimento da economia. Em outras palavras, é preciso, na visão do autor, uma explicação sobre a persistência da “espiral desigualadora” de Piketty (2014), $r > g$, que resulta no crescimento da desigualdade nesse início de século.

Petach (2018) argumenta que Piketty (2014) desconsidera o papel das instituições na determinação da taxa de retorno do capital, uma vez que o economista francês se baseia em uma abordagem neoclássica⁵ quando defende a ideia de que a produtividade marginal do capital decresce

³ “A beleza dos decis, percentis, décimos e centésimos é permitir traçar a correspondência da desigualdade entre épocas que, do contrário, seriam impossíveis de comparar, além de fornecer uma linguagem comum, em princípio aceita por todos” (PIKETTY, 2014 p. 247).

⁴ Um deles é Stiglitz, autor com vasta obra sobre desigualdade.

⁵ “*Too much capital kills the return on capital: whatever the rules and institutions that structure the capital-labor split may be, it is natural to expect that the marginal productivity of capital decreases as the stock of capital increases*” Piketty

quando o estoque de capital aumenta, isso independente de regras e instituições. A crítica de Petach (2018) é elaborada no sentido de que Piketty (2018) ignora o impacto das instituições para o retorno do capital na formulação da “força fundamental de divergência”. Petach (2018) utiliza a noção de poder de propriedade de Commons, para sustentar sua argumentação sobre a influência das instituições na taxa de retorno do capital. Poder de propriedade, conforme argumenta o autor, é o poder de reter bens tangíveis para seu próprio uso, mas também o poder de reter a propriedade intangível e incorpórea de outrem. No limite, o poder de propriedade é o que está no cerne do valor de troca, no poder da espera (“*waiting power*”) do proprietário até que suas condições sejam satisfeitas. Nesse sentido, para o pensamento institucional, o retorno do capital é influenciado pelo poder de propriedade e esse, por sua vez, está baseado nas instituições, isto é, nas relações sociais de poder.

Petach (2018, p. 935) explica, então, que o retorno do capital depende não apenas de sua capacidade produtiva, tal como prevê a produtividade marginal do capital, mas do poder de propriedade de seus detentores. Nessa direção, a relevância das instituições se dá na medida em que elas agem para expandir ou retrain o poder de propriedade dos detentores do capital. Tal argumentação torna-se crucial para abordar a desigualdade sob a ótica institucionalista: na medida em que o capital funciona como meio de reivindicar o poder do estado para defender determinados interesses sobre a riqueza da sociedade, qualquer coisa que aumente a eficácia dessas reivindicações aumentará a capacidade dos donos de capital de manter seus retornos elevados.

Nessa direção, o autor argumenta que a própria desigualdade é fator relevante para alteração na taxa de retorno do capital. A desigualdade aumenta a influência dos detentores de capital na medida em que os mais ricos possuem certa facilidade em acessar esquemas de lobbys, financiamento de campanhas e exercer pressões para esquivarem-se de tributação. Isso facilita o aumento do retorno do capital, conferindo ainda mais poder para seus detentores. Sendo assim, a desigualdade contribui para o aumento da taxa de retorno do capital, assim como o aumento da taxa de retorno do capital contribui para a desigualdade, de acordo com a argumentação de Petach (2018). Em outras palavras, o retorno do capital não diminui em caso de um aumento taxa de crescimento da economia, já que qualquer ação que sirva para aumentar o poder relativo dos proprietários na economia tem o potencial de aumentar as taxas de retorno do capital. Então, quanto maior for o poder de propriedade, maior será o retorno do capital e é por isso que “*r*” não cairá em relação a “*g*”. Essa é a argumentação

(2014, p. 215 apud Petach 2018 p. 927). Petrach (2018) também argumenta que a própria utilização da abordagem da produtividade marginal presente na teoria neoclássica compromete a argumentação central do crescimento da desigualdade de Piketty (2014).

institucionalista de Petach (2018) que dá sustentação às previsões de crescimento da desigualdade de Piketty (2014) no século XXI⁶.

No entanto, o próprio Piketty se distanciou dessa “força fundamental” um tanto mecanicista em suas obras posteriores. Em “Capital e Ideologia”, Piketty aborda a desigualdade do capitalismo não como sendo fruto de questões puramente econômicas, tecnológicas ou subordinadas à “força fundamental de divergência”, mas como resultante de questões ideológicas e políticas. Piketty (2020) argumenta que os traços desiguais das sociedades estão relacionados às suas ideologias, e essas, de acordo com o autor, representam formas de tentar responder questões amplas e complexas sobre a disposição ideal das sociedades. Para o economista francês, a ideologia diz respeito as ideias que organizam e buscam explicar o poder sobre os indivíduos – através de um regime político – e o poder sobre as coisas – através de um regime de propriedade.

Contudo, “Capital e Ideologia” não obteve a mesma recepção do *best-seller* “Capital no século XXI”. Ao se afastar da “força fundamental de divergência” e elaborar sua argumentação sobre a desigualdade com base essencialmente na política e ideologia, suas argumentações pareceram dispersas para Paul Krugman, que alegou que Piketty (2020) não aparenta ter uma argumentação central convincente. Krugman classificou “Capital e Ideologia” como um acúmulo de histórias que parecem ser uma série interminável de digressões em vez da construção cumulativa de um argumento, e definiu a obra como um “Marx de cabeça para baixo”.

Piketty (2020) se debruçou sobre a temática dos regimes desigualitários em diferentes épocas e regiões. A partir de uma visão mais abrangente que em seu trabalho anterior, “Capital e Ideologia” estende a pesquisa para a periferia do sistema capitalista. O economista francês pesquisou outras regiões além das economias ricas ocidentais, sendo algumas delas a América Latina, a Ásia e a África. Isso também foi alvo de crítica para Krugman: seria Piketty polímata o suficiente para isso?

Apesar de diferenciar os processos vividos em diferentes regiões, Piketty (2020) ressalta que a desigualdade está crescendo de forma global. Analisando a renda mundial, o autor mostra que aqueles que estão entre os 50% mais pobres, isto é, os 50% da base da pirâmide da renda mundial tiveram um crescimento acentuado de seu poder aquisitivo entre 1980 e 2018 (aumento entre 60% e 120%). No entanto, o 1% mais rico – aqueles que detém as rendas mais altas no mundo, estão no topo da pirâmide da distribuição da renda em nível mundial – aumentaram seu poder aquisitivo em um percentual muito maior: entre 80% e 240%. Entre os que se encontram na parte intermediária da distribuição da renda, o crescimento foi mais limitado. Em outras palavras, em relação a desigualdade

⁶ Para solidificar sua argumentação, Petach (2018) faz um exercício empírico a partir de dados de 2013 do mercado imobiliário dos Estados Unidos e mostra que as áreas metropolitanas mais desiguais tendem, de fato, a apresentarem custos de habitação mais elevados. O que significa que os retornos de capital de seus proprietários são maiores que em outras localidades com níveis mais baixos de desigualdade.

global, o autor aponta que entre a base e o meio da pirâmide, a desigualdade arrefeceu. Já entre os estratos intermediários e o topo da distribuição da renda mundial, a desigualdade aumentou.

A justificativa para o crescimento da desigualdade, de acordo com Piketty (2020), está na ideologia vigente, que é denominada pelo autor de “neoproprietarista”, ou “*hypercapitalist ideology*”. Piketty faz um exercício bastante complexo de incorporar tal ideologia para as diferentes regiões do mundo como explicação para a crescente desigualdade. Elaborada no final do século passado, o autor caracteriza a ideologia “neoproprietarista” a partir de alguns pontos:

1) A derrocada comunista. O fim dos regimes comunistas trouxe uma descredibilidade em relação a sociedades mais igualitárias, e isso faz com que iniciativas de enfrentamento da desigualdade sejam difíceis de se concretizar;

2) A recusa do que o autor chama de “caixa de Pandora” da redistribuição das propriedades. A contestação sobre a redução da desigualdade de posse das propriedades poderia surtir efeitos deletérios e incontroláveis que violariam os direitos de propriedade e trariam consequências desastrosas para as sociedades. Mesmo que condenável, a desigualdade atual é justificada em nome de uma suposta estabilidade sociopolítica e da garantia absoluta dos direitos de propriedade adquiridos no passado, e contestá-los, ao invés de trazer benesses com o arrefecimento da desigualdade “irá desencadear uma escalada sem fim de que os mais pobres, e a sociedade como um todo, acabariam por pagar a conta” (PIKETTY, 2020 p. 38).

3) Desregulação dos fluxos de capitais a partir da década de 1980. As isenções tributárias em regiões que servem como paraísos fiscais permitiram o acúmulo desenfreado da riqueza financeira, vetor relevante para o crescimento da desigualdade nesse início de século.

4) A meritocracia. A ideologia atual relaciona-se a uma “ideologia meritocrática exacerbada” (PIKETTY, 2020, p. 616) para a qual existe a exaltação dos mais ricos como “merecedores” de suas fortunas e a culpabilização dos mais pobres por sua miséria. Em ideologias passadas a meritocracia também fazia parte da justificativa dos regimes desigualitários, contudo, ela toma grandes proporções e chega nesse início de século XXI como uma das principais características da ideologia atual, de acordo com o autor.

Sendo a desigualdade, então, um fenômeno político explicado pela ideologia “neoproprietarista”, Piketty (2020) argumenta que essa é a responsável pelo declínio das sociais-democracias do pós-guerra que arrefeceram a desigualdade no século XX. Esse declínio, por sua vez, deu espaço para a ascensão de representantes do espectro à direita da política no poder. Na oposição, temos o que ele chama de “esquerda brâmane”: uma nova esquerda altamente escolarizada que deixou de representar os mais pobres. Os partidos de centro-esquerda passaram a contar com eleitores cada vez mais educados, o que levou um descolamento desse espectro político às ações voltadas para os

mais necessitados. Nesse sentido, o autor defende que a política deve reconquistar a classe trabalhadora revivendo as igualdades conquistadas das sociais democracias.

Em 2021, em seu novo livro “Uma breve história da desigualdade”, Piketty aborda o crescimento da desigualdade sob uma ótica um tanto quanto otimista. Essa nova toada de Piketty parece ser uma abordagem para sustentar suas propostas finais de transformação do sistema capitalista vigente. Piketty (2021) propõe, em suas conclusões, soluções um tanto intrépidas para a desigualdade nesse início de século (Souza, 2024). O autor propõe um novo tipo de socialismo, um socialismo “democrático” e “representativo”, porém, sem esboçar com clareza quais seriam os atores de tamanha transformação. Contudo, de acordo com a argumentação central desse ensaio, focaremos nas questões distributivas trazidas também nessa obra.

Piketty (2021) aborda uma outra forma de olharmos para a crescente desigualdade atual. Apesar de ressaltar através de suas longas séries com dados tributários o crescimento da desigualdade a partir do final do século passado, Piketty (2021) argumenta que estamos mais igualitários que nunca. E assim caminhamos: cada vez mais arrefecendo as desigualdades do passado. Apesar de ser considerada uma condensação do pensamento do autor dadas suas últimas obras⁷, algumas divergências parecem acompanhar o autor em suas argumentações.

Há, de fato, um crescimento da concentração da renda e da riqueza nas últimas décadas, como suas pesquisas anteriores revelam⁸. No entanto, Piketty (2021) argumenta que está em curso o que chamou de “marcha pela igualdade”. Apesar da desregulamentação financeira e do arrefecimento do imposto progressivo a partir do final do século passado em diversos países, há um caminho trilhado a partir de dispositivos institucionais específicos que viabilizam uma nova trajetória da desigualdade, trajetória essa que rumo a sociedades mais igualitárias.

Os arranjos político-institucionais apontados por Piketty (2021, p. 20) que, desde o século XVIII, viabilizam essa marcha à igualdade estão relacionadas à educação, saúde, direito, política e outros. A igualdade jurídica, o sufrágio universal, o seguro-saúde universal, a educação gratuita e obrigatória e o imposto progressivo sobre a renda e a riqueza são exemplos. Podemos ter caminhado em direção ao aprimoramento dos direitos humanos e da igualdade civil, uma vez que é impensável a volta à legalidade de sistemas extremamente desiguais do passado, como o escravocrata. Estamos, de fato, vivendo em sociedades menos desiguais que aquelas de alguns séculos atrás, mas também muitas conquistas parecem desgastadas e até perdidas, uma vez que o aumento da desigualdade em diversas regiões é uma realidade no início do século XXI. Uma dessas conquistas perdidas é a progressividade tributária, ferramenta essencial na compressão da desigualdade no século passado

⁷ Souza (2024).

⁸ Ver Piketty (2014; 2020; 2021).

que foi duramente impactada nas últimas décadas, fruto do que o próprio autor define como a ideologia vigente em “Capital e Ideologia”.

O fato de vivermos em sociedades menos desiguais que as do passado bastaria para compreendermos que caminhamos rumo à igualdade? Transformações nas formas de pensar as questões distributivas – que serão discutidas nas seções seguintes – expõe o poder de justificativas à concentração de recursos nas mãos pequenas elites ao redor do mundo, e, nesse sentido, mudanças numa possível trajetória igualitária são possíveis e prováveis. Tais transformações, inclusive, agem no sentido de culminarem em economias frágeis e sujeitas a crises (Saad-filho, 2011).

Outra passagem que indica uma percepção otimista de Piketty é em relação a Grande Recessão de 2008. Piketty (2021) a cita como o principal evento que expôs os efeitos deletérios da falta de regulação dos mercados em diversas economias e, nesse sentido, pode representar uma inflexão na trajetória da desigualdade. Tal evento, aponta, para o autor, que estão em curso mudanças que miram na direção do declínio das políticas neoliberais. Além dos danos causados por aquela crise e espalhados pelo mundo, essa inflexão em relação a trajetória da desigualdade também poderia ser entendida no contexto de uma crescente conscientização, nesse início de século, da relevância do crescimento da desigualdade para as limitações do desenvolvimento das sociedades. Contudo, como será visto na próxima seção, o neoliberalismo, arcabouço ideológico que sustenta a desregulamentação dos mercados e o esvaziamento do imposto progressivo, tem mostrado uma resiliência notável (Peck et al, 2012).

Piketty (2020) aponta que esses fatores – os efeitos deletérios da Grande Recessão de 2008 e uma crescente conscientização sobre o crescimento da desigualdade – tiveram relevante contribuição para uma mudança nos debates político e econômico nos Estados Unidos, e dá exemplos, como as propostas de restauração da progressividade do imposto sobre renda e riqueza esteve presente nas eleições dentro do partido Democrata. Além disso, o autor argumenta que outras reformas foram discutidas nas últimas eleições americanas: maior participação dos trabalhadores na administração das empresas privadas – frente a forte ascensão dos executivos pós-desregulação dos mercados – como também propostas para o acesso a população a um sistema público e universal de saúde, como ocorre nos países europeus. É preciso reconhecer que, de fato, existe certa cautela no otimismo de Piketty (2020, p. 718): “ainda é muito cedo para declarar o resultado dessas evoluções”.

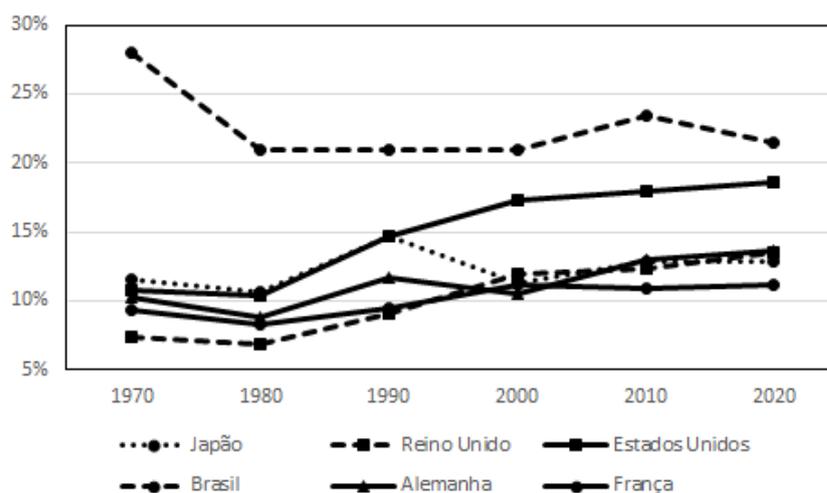
O gráfico I⁹ mostra a fração da renda detida pelo 1% mais rico em países selecionados para o período de 1970 a 2020. Nota-se, a partir da década de 1980, um crescimento da desigualdade nos

⁹ Vale observar que o Brasil lidera o ranking da desigualdade entre os países selecionados. Apesar de fugir do escopo do presente ensaio a análise sobre a desigualdade no Brasil, vale citar a obra de Souza (2016). O autor argumenta que rupturas drásticas em relação a desigualdade estão relacionadas a crises de similar proporção, e esse é o desafio para sociedades bastante desiguais. Souza (2016), ao expor a estabilidade da alta desigualdade no Brasil por aproximadamente um século (1926-2013), explica que não passamos diretamente por grandes colapsos como os países europeus no século XX, o que contribui na argumentação da resiliência da alta desigualdade brasileira há tempos – durante esses quase cem anos, a

países desenvolvidos. O país mais desigual da análise é os Estados Unidos, país para o qual a fração da renda detida pelo 1% mais rico saltou de 10,7% na década de 1990 para os atuais 18,60%. Os países europeus também ficaram mais desiguais, apesar de apresentarem um crescimento da desigualdade menos acentuado que os Estados Unidos. O Japão, apesar de ter apresentado queda na desigualdade entre os anos de 1990 e 2000, se encontra mais desigual na década de 2020 que no começo da série.

Por último, vale ressaltar que os dados não mostram nenhuma inflexão relevante na desigualdade nas décadas posteriores a Grande Recessão de 2008. Nos Estados Unidos o nível de desigualdade ainda apresentou um leve crescimento: o 1% superior da distribuição da renda detinha 17,34% dos rendimentos em 2010 e, em 2020, essa porcentagem foi para 18,60%. Nos países europeus, a porcentagem detida pelos mais ricos variou em torno de 15% entre as décadas de 2010 e 2020.

Gráfico I. Porcentagem da renda nacional detida pelo 1% mais rico em países selecionados (1970-2020)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados World Wealth and Income Database <<https://wid.world/>>.

A próxima seção debaterá o que consideramos ser questão relevante para a explicação do crescimento da desigualdade no século XXI: a virada neoliberal a partir da década de 1970. Mais que uma mudança ideológica, essa nova forma de pensar a sociedade transformou o significado do papel de ferramentas redistributivas nas economias, tais como o imposto progressivo.

1.3. A VIRADA NEOLIBERAL

Estudos mostram que há uma relação entre o crescimento da desigualdade e a ascensão de políticas neoliberais (Stiglitz, 2013; 2016; Piketty, 2014; 2020; Harvey, 2014; Milanovic; 2020). Sobre isso, os dados analisados na seção anterior revelam um crescimento da desigualdade

fração da renda detida pelo 1% mais rico oscilou em torno de 25%, sem grandes aumentos ou reduções. Não é desejável, contudo, que passemos por crises de iguais proporções as europeias do século XX, mas é desejável que aprendamos com os instrumentos que foram capazes de minar a desigualdade alhures.

principalmente a partir da década de 1980, na qual as políticas neoliberais foram largamente adotadas. Sendo assim, torna-se relevante nos debruçarmos brevemente sobre esse fenômeno. Para darmos início a essa seção, é válido indagar: o que é o neoliberalismo?

Boas; Morse (2009, p. 142), ao se debruçarem na investigação bibliométrica sobre a temática, mostraram que não há uma definição unívoca para o que se entende por neoliberalismo na literatura, sendo esse termo usualmente utilizado para descrever uma ampla variedade de pensamentos e políticas. Há, ainda, uma vasta gama de artigos que sequer oferecem qualquer definição para o conceito. Ao investigar as raízes do neoliberalismo, Nofal (2023) argumenta que o contexto do entre guerras e da ascensão dos regimes socialistas e nazi-fascistas no século passado formou um terreno fértil para a junção de diversos liberais que estavam insatisfeitos com o liberalismo clássico do século XIX. Esse “novo” liberalismo não buscava a ruptura do intervencionismo do Estado, mas sim um Estado ativo para regular o mercado, impedindo práticas nocivas à livre competição. Não se tratava da redução do estado, mas de redefinir a lógica do mercado na sociedade. Nas palavras de Nofal (2023, p. 582): *“Redefining this relationship is not about determining the size of the state, but rather reconfiguring its role and practices so that the logic of the market actively penetrates into all aspects of life”*.

Entretanto, o marco do pensamento neoliberal, de acordo com a autora, data da década de 1940. Sob a liderança de Friedrich von Hayek, um encontro no resort suíço Mont Pelerin, deu origem ao Mont Pelerin Society (MPS) em 1946. Sobre isso, Paulani (1999, p. 120) argumenta

Hayek torna-se, ao final dos anos 40, o centro de um grupo de intelectuais afinados com esse mesmo credo, dentre os quais encontram-se, entre outros, Milton Friedman e Karl Popper. Seu objetivo era (...) preparar as bases para um novo capitalismo no futuro, um capitalismo duro e livre de regras. Para esses intelectuais, o igualitarismo promovido pelo estado do bem-estar destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia a prosperidade de todos.

Contudo, diversas mudanças aconteceram no pensamento neoliberal – e, principalmente, em sua forma de aplicação como “receita” de política econômica – até a conhecida ascensão do neoliberalismo como ideologia reinante no debate acadêmico e político na década de 1970¹⁰. Nesse sentido, é preciso compreender que existe uma distinção entre o pensamento neoliberal e as políticas neoliberais implementadas no final do século XX (Nofal, 2023).

A criação do Estado neoliberal do Chile é um dos principais exemplos da aplicação de políticas neoliberais como projeto de transformação da sociedade. O golpe militar de Augusto Pinochet em 1973 contribuiu para impregnar um aspecto negativo ao conceito de “neoliberalismo”, e representou um divisor de águas no uso do termo (Boas; Morse, 2009). Num contexto de crise econômica com alto desemprego e inflação, o regime ditatorial de Pinochet instituiu uma “política de

¹⁰ É a partir dos anos 1970 que o neoliberalismo se insere no *mainstream* a partir do reconhecimento acadêmico e político: exemplo disso são Hayek e Friedman, expoentes do pensamento neoliberal, como vencedores do Prêmio Nobel em 1974 e 1976 (Nofal, 2023).

choque” depois que a equipe econômica foi angariada pelos “Chicago Boys” – economistas pós-graduados em Chicago que haviam traçado, anos antes, um plano de transformação econômica baseados em princípios monetaristas e de livre-comércio ortodoxos denominado “*El Ladrillo*”, como mostram Casals; Estefane, (2021, p. 222). Tratou-se de um processo de radicalização progressiva da política econômica, como já observavam Moulian; Vergara (1979) na década de 1970: processo esse que fazia parte de um projeto revolucionário cujo objetivo era refundar o tipo de sociedade que existia naquele país até 1973.

A afinidade doutrinária entre os militares no poder e os “Chicago Boys” permitiu a transformação na sociedade chilena (Casals; Estefane, 2021). Os dois grupos ambicionavam o que os autores chamaram de “*la atomización de las relaciones sociales*” a partir de um desenvolvimento econômico desvinculado do amparo estatal. O que esses economistas chamavam de “liberdade” estava condicionada à oposição total às ideias socialistas, ou, como os autores pontuam: a luta contra a “ameaça vermelha” era sinônimo da defesa de um mundo livre. As ideias fundamentalistas pró-mercado, em um cenário político autoritário, fomentaram reformas políticas que culminaram em mudanças profundas na sociedade Chilena a partir de privatizações, desregulamentação e redução de barreiras comerciais.

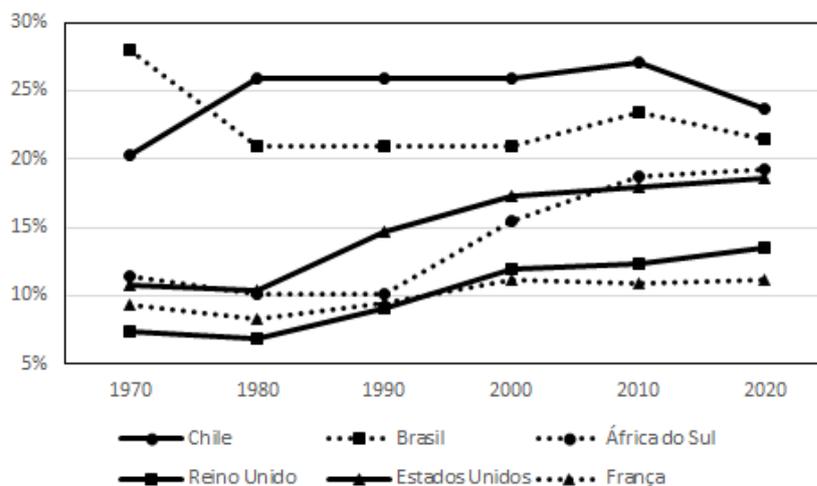
Casals; Estefane (2021) mostram que como resultado, a produção industrial chilena caiu 25% entre 1974 e 1983 com uma perda de cerca de 150 mil empregos e redução de 20% das empresas relacionadas ao setor industrial. Além disso, a demissão de 100 mil funcionários públicos entre 1973 e 1978 afetou as agências de fomento, os serviços sociais e as empresas que prestavam serviços públicos para os trabalhadores. Não obstante, a intensificação do projeto neoliberal em 1980 com as chamadas “*siete modernizaciones*” criou novos mercados a partir de serviços e benefícios anteriormente entendidos como direitos sociais em áreas como a educação, saúde, trabalho e segurança social.

Nesse sentido, o neoliberalismo passou a se desvincular de qualquer traço que pudesse restar do liberalismo clássico no final do século XX, na medida em que passou a estar representado fundamentalmente como receita de política econômica a partir das reformas liberalizantes implementadas, ao invés de se consolidar como uma doutrina social política ou filosófica (Paulani, 1999). Sobre isso, Nofal (2023) argumenta que a implementação do projeto neoliberal é reforçada por grandes corporações que financiam todos aqueles que desempenham um papel na promoção de ideias neoliberais. A autora argumenta que isso fez do neoliberalismo mais do que apenas uma questão ideológica, mas uma prescrição política capaz de moldar os destinos dos países e, sendo assim, o Chile, como primeira experiência de estado neoliberal é um bom exemplo.

O gráfico II mostra dados comparativos da desigualdade chilena e de outros países selecionados. Em 1970, a fração da renda detida pelo 1% mais rico no Chile era de 20,25%. Já na

década de 1980, esse percentual saltou para quase 26%. Infelizmente, não existem dados contínuos para as décadas de 1980 e 1990, sendo o mesmo percentual de 26% apresentado para todos esses anos. Na década de 2000, a parte da renda detida pelos mais ricos oscilou entre 20% e 23%. Em 2010, o percentual da renda chilena detida pelo 1% mais rico foi de 27% e, em 2020 apresentou uma leve redução: aproximadamente 24%. Apesar da desigualdade ter crescido a partir da década de 1980 nos países desenvolvidos e na África do Sul, nota-se que o Chile liderou o ranking da desigualdade em todo período, com exceção do Brasil em 1970.

Gráfico II – Porcentagem da renda nacional detida pelo 1% mais rico no Chile em comparação a outros países selecionados (1970-2020)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados World Wealth and Income Database <<https://wid.world/>>

Além da transformação na América Latina, não se pode deixar de jogar luz para um grande símbolo da ascensão das políticas neoliberais na Europa e nos Estados Unidos: a era Reagan-Thatcher¹¹ também promoveu transformações nos países desenvolvidos, todas elas pautadas na drástica redução do papel do Estado, caracterizando-se pela desregulação de diversos setores da economia – finanças, indústria e agricultura (Harvey, 2014).

Piketty (2020, p. 715) argumenta que foi num contexto de crise econômica e guerras – tais como a guerra do Vietnã e a revolução do Irã – que as ideias reaganianas ganharam destaque nos Estados Unidos ao prometer o retorno da “glória americana”. Esse feito seria alcançado através superação do estado interventor e das políticas neoliberais implementadas. Nesse sentido, “a diminuição do peso do estado e o dismantelamento do imposto progressivo” estavam entre as prioridades do governo de Ronald Reagan (1981-1989). De fato, a drástica redução do imposto sobre a renda nos Estados Unidos foi um marco daquele governo: “a alíquota mais alta do imposto federal

¹¹ Ronald Reagan e Margareth Thatcher, presidente dos Estados Unidos entre 1981 a 1989 e primeira ministra do Reino Unido de 1979 a 1990, respectivamente. Ambos foram grandes representantes da implementação das políticas liberalizantes no final do século passado.

sobre a renda, 81% em média de 1932 a 1980, cai para 28% com a reforma tributária de 1986 – a reforma emblemática e fundadora do reaganismo” (Piketty, 2020, p. 715).

Os gráficos I e II apresentados mostraram os dados da desigualdade dos Estados Unidos e do Reino Unido a partir da década de 1970: ambas estatísticas revelam que há um crescimento da desigualdade a partir da década de 1980 nesses países. O 1% mais rico nos Estados Unidos detinha cerca de 10% da renda na década de 1970 e atingiu 15% no final da década de 1980. Para o Reino Unido, os dados também vão nessa direção: os mais ricos detinham cerca de 7% da renda na década de 1970, percentual que saltou para 13% na década de 1990 e depois 15% nos anos 2000.

Entretanto, para Harvey (2014), a experiência neoliberal só se consolida de fato nos anos 1990, quando surge o que ficou conhecido como o “Consenso de Washington”. Essa nova ortodoxia econômica trazia uma orientação de implementação de políticas liberalizantes para os países livrarem-se do alto endividamento e voltarem a crescer. Serviria, na teoria, como saída para os países da periferia do sistema capitalista que se encontravam em situação de crise da dívida externa. Valia-se de uma lista de reformas e medidas liberalizantes entre elas a disciplina fiscal, a flexibilização da taxa de câmbio e de juros, a desregulamentação de diversos setores da economia e liberalização das políticas de comércio externo e reformas das estruturas tributárias (Rodrik, 2006). Esse conjunto de políticas foi lido por seus críticos como uma imposição ideológica do neoliberalismo e do fundamentalismo de mercado aos países pobres, apesar do próprio formulador do Consenso, John Williamson, negar sua equidade ao neoliberalismo, sendo a única similaridade as políticas de privatização (Nofal, 2023). De acordo com Piketty (2020, p. 219): “Dadas as relações de força assimétricas em jogo, não é exagero afirmar que essas políticas foram mais impostas que sugeridas e ver nelas uma forma de neocolonialismo”.

A argumentação dessa seção, portanto, é que além dos dados mostrarem um crescimento da desigualdade em diversos países a partir da ascensão das políticas neoliberais, a temática da desigualdade perde relevância no contexto do neoliberalismo. Isso porque, o neoliberalismo, de acordo com Harvey (2014, p. 14), prevê que “o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio”. O Estado, que no período anterior a ascensão das políticas neoliberais redistribuiu renda através do fortalecimento do imposto progressivo, no contexto neoliberal deve recolher-se a “estabelecer as estruturas e funções militares, de defesa, da polícia e legais requeridas para garantir direitos de propriedade individuais e para assegurar, se necessário pela força, o funcionamento apropriado dos mercados”. Isso porque, baseado no fundamentalismo do mercado, o neoliberalismo prega, como argumenta o autor, que o Estado é incapaz de entender os sinais do mercado, definidos pelo mecanismo de preços, e, além disso, está fadado ao aprisionamento por grupos de interesses.

Interessante pontuar que, além dos Estados Unidos, Harvey (2008, p. 28) mostra que a onda neoliberal atingiu outras localidades. Na Rússia, a partir de 1990 a influência liberal nesse país fez surgir uma “pequena e poderosa oligarquia”. Na China, o que o autor descreve como “surto” de desigualdade de renda e riqueza foram resultados de implementação de políticas voltadas ao livre mercado. Nos países latinos, houve uma onda de privatização que promoveu alguns indivíduos a homens mais ricos do mundo.

Piketty (2021) mostra que as políticas liberalizantes, principalmente aquelas expostas no Consenso de Washington referentes a liberalização comercial, minaram o processo de construção e fortalecimento do Estado dos países pobres. O que as receitas tributárias de diversos países mostram é que houve um empobrecimento dos pobres e um enriquecimento dos ricos. As receitas tributárias do terço mais pobre dos países (África, sul da Ásia, etc.) caíram de 15,6% do PIB, em 1970 para 13,7% entre 1990 e 1999 e se estabilizaram por volta de 14,5% até 2019. Já no terço dos países mais ricos (Europa, América do Norte, etc.) as receitas tributárias cresceram: passaram de 30% do PIB na década de 1970 para mais de 35% até 1999 e estabilizaram próximo a 40% em 2019 (Piketty, 2021, p. 221).

Algumas considerações importantes podem ser feitas em relação a esses dados. Como aponta Piketty (2021), tal queda de receita tributária nos países pobres vem da perda dos direitos alfandegários com a liberalização comercial a partir da década de 1990. A perda de receita tributária dada a liberalização do comércio nesses países não seria de todo ruim se tivesse a contrapartida de fortalecimento dos impostos diretos os lucros das multinacionais e sobre as rendas e os patrimônios mais altos, como argumenta o autor. Contudo, não foram desenvolvidas reformas tributárias que visassem esse objetivo. Ao contrário, o que triunfava no debate econômico era o combate à progressividade tributária pelas narrativas liberalizantes cristalizadas no Consenso de Washington.

A queda da receita tributária dos países pobres mostra a fragilidade do discurso liberalizante: notadamente não foi liberalizando seu comércio, por exemplo, que os países ricos obtiveram crescimento econômico como pregava o Consenso de Washington. Pelo contrário: as altas receitas tributárias no período do pós-guerra nos países ricos permitiram o desenvolvimento do Estado de proteção social com redução das desigualdades do sistema capitalista sendo o fortalecimento das sociedades sociais-democratas do período do pós-guerra exemplos disso¹².

Apesar de instabilidades econômicas e sociais, o neoliberalismo se mostra resiliente e permanece como ideologia reinante no século XXI. Peck et al (2012, p. 275-276) argumentam que o não colapso do neoliberalismo pós Grande Recessão de 2008 se deve ao fato de que o neoliberalismo nunca existiu como uma estrutura monolítica:

¹² As receitas tributárias das sociedades europeias passaram de menos de 10% a mais de 40% da renda nacional entre 1914 e 1980. (Piketty, 2021, p. 222)

As an ideational project, neoliberalism was born amid the crises of the 1930s; as a state project, it took hold during the crises of the 1970s and 1980s. It has subsequently evolved, at once as an ideological and institutional project, in close relation with territorially specific regulatory arrangements, crisis tendencies, and political struggles. (...) Neoliberalism has been repeatedly made and remade, not least in the crucible of crisis itself, since its initial mobilization nearly four decades ago. (...) After the global crisis, neoliberalism's extra-local "rules of the game" continue to be structured according to selectively competitive principles, with most of the multilateral agencies still working actively to extend free trade agreements, to restrain public expenditure, to further liberalize private investment flows, and to deregulate the operating environments for corporations and banks.

Nesse sentido, é indispensável ressaltar o caráter moral do discurso neoliberal que ganhou força nessas décadas e influenciou a interpretação das sociedades sobre sua organização nas mais amplas formas. O tom característico de sermão religioso, tomado como dogma, como descreve Paulani (1999), demanda uma submissão incondicional. O crescimento econômico que viria pelas suas políticas não aconteceu, e a desigualdade é um tema intrinsecamente relacionado as transformações político-institucionais do final do século passado (Piketty, 2020). Entretanto, como dogma, o neoliberalismo triunfou, ao enraizar a ideia de que “não há alternativas para seus princípios, de que todos, confessando ou negando, têm de se adaptar às regras que deles derivam” (Paulani, 1999, p. 122). O crescimento da desigualdade ao redor do mundo é acompanhado por mudanças na forma de pensar a organização da sociedade em que se vive. Mais ou menos desigualdade é observada a partir de justificativas que estão ancoradas na ideologia reinante. Em outras palavras, a desigualdade se baseia em ideologias que a justificam e modelam as formas de pensar dos indivíduos e seus grupos, e foi isso que as políticas neoliberais representaram, e continuam representando.

1.4. O IMPOSTO PROGRESSIVO E A DESIGUALDADE

As políticas tributárias são um dos mais importantes instrumentos para o funcionamento do sistema político uma vez que possuem uma alta capacidade em reduzir a desigualdade. Tais políticas garantem a redistribuição de renda de forma mais efetiva, já que essa é a principal finalidade delas (Stiers et al, 2021). Além disso, a progressividade do imposto sobre a renda age aumentando as receitas para transferir recursos para setores da sociedade em que há alta demanda. A seguridade social que permitiu o acesso universal à saúde e à educação e transformando as sociedades ocidentais no século XX é um bom exemplo (Piketty, 2014; 2020).

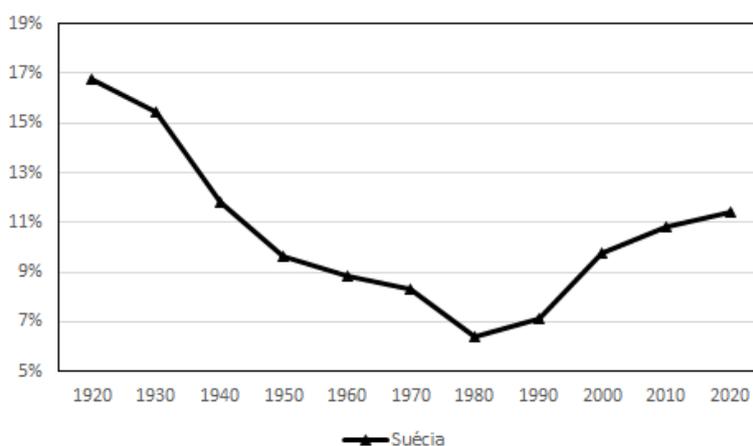
Sobre o poder da tributação progressiva na transformação das sociedades, Piketty (2020) ressalta o caso da Suécia. O poder de voto naquele país era medido por registros de propriedade e renda no século XIX até início do século XX, e isso tornava a sociedade sueca uma das mais desiguais da Europa. Em outras palavras, o voto censitário era um poderosíssimo vetor de desigualdade. Os 10% mais ricos detinham quase 90% do estoque de riqueza e, como argumenta Piketty (2021, p. 120), “em algumas décadas, a Suécia passou do mais exacerbado sistema proprietarista extremamente desigualitário para a quinta-essência da sociedade relativamente igualitária”. Isso só foi possível devido a uma nova institucionalidade posta: a mudança do papel do Estado a partir do

desenvolvimento do imposto progressivo em detrimento da desigualdade do poder de voto que aquela sociedade praticava é o principal ponto.

Os sociais-democratas conseguiram transformar a sociedade sueca quando chegaram ao poder no início da década de 1920 – período de forte mobilização sindical e trabalhista, como aponta o autor –: o financiamento de serviços públicos universalizados a partir da maior taxação dos mais ricos permitiu a construção de um novo projeto de país. Piketty (2021) ressalta que apesar da Suécia ser um país que não sofreu diretamente os efeitos das grandes guerras, os embates sociais devido à alta desigualdade no início do século XX permitiram o triunfo dos sociais democratas e de suas ideias de seguridade social a partir da tributação progressiva e do fim do voto censitário.

O gráfico III mostra dados para a desigualdade na Suécia entre 1920 e 2020. Há uma expressiva queda na desigualdade sueca entre 1920 e 1980. O 1% mais rico detinha cerca de 17% da renda nacional na década de 1920, percentual que caiu para menos de 7% em 1980. Contudo, a partir então, assim como os demais países analisados nas seções anteriores, a desigualdade na Suécia começa a crescer naquela década. Em 2020, o 1% mais rico detinha aproximadamente 11% da renda nacional.

Gráfico III – Percentual da renda detida pelo 1% mais rico na Suécia (1920-2020)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados World Wealth and Income Database <<https://wid.world/>>

Piketty (2020) argumenta que o imposto progressivo regula o sistema capitalista na medida em que mitiga as desigualdades causadas por esse sistema: imposto progressivo sobre a herança é capaz de arrefecer as desigualdades de oportunidade. O imposto progressivo sobre a renda é capaz de impedir as explosões de disparidades salariais entre os executivos e os empregados, mudando a lógica imposta desde o final do século passado da priorização da valorização das ações – assim, do poder dos acionistas – em relação a produção. O imposto progressivo sobre a renda do capital pode transformar a lógica da fuga do capital produtivo para o capital financeiro. A progressividade do imposto sobre a renda e a riqueza é a ferramenta que possui a função de regular as disparidades do capital e suas rendas. Por se tratar de um instrumento de justiça social por excelência, o fortalecimento

da progressividade tem grande poder arrecadatório que também permite a construção do estado no sentido de proteção social da população, com base na oferta de serviços públicos de educação e saúde.

Piketty (2020) elabora a argumentação de que o ponto crucial sobre o aumento do hiato entre o topo da distribuição da renda e os estratos inferiores nesse início de século não está na convergência ou divergência sobre o fato – aumento da desigualdade – mas sim em sua justificativa. Como o crescimento da desigualdade é justificado nos diferentes regimes políticos, de propriedade e legitimado institucionalmente? Ao jogar luz sob o topo da pirâmide, apontando o aumento da desigualdade entre aqueles que compõe esse pequeno espaço e aqueles que se encontram abaixo dele, o autor mostra que devemos pautar nosso olhar para o peso desse grupo na desigualdade – e isso é mérito da mudança da nova agenda de pesquisa da desigualdade a partir de dados tributários, em que sua obra de 2014 teve papel central.

De fato, o grupo que está no topo da pirâmide, o 1% mais rico, é composto por uma ínfima quantidade de pessoas quando comparado ao restante da população dos países. Contudo, juntas, essas pessoas detém uma quantidade imensa da renda. O olhar para o aumento da renda na base da pirâmide e para a redução da disparidade entre os mais pobres e os estratos médios da distribuição, joga luz para uma análise relacionada à redução da pobreza em detrimento do aumento da desigualdade. Considerar que a redução da pobreza é o que deve direcionar o debate, implicitamente pode justificar a desigualdade a partir de teorias que exaltam os “benefícios” do aumento da riqueza no topo da pirâmide. Como exemplo, podemos citar o modelo *Trickle-Down*, ou a “teoria econômica do gotejamento”. Esse modelo prevê que as isenções fiscais e o conseqüente aumento da riqueza no topo da pirâmide seriam benéficos para a economia como um todo, uma vez que recairiam em cascata para o resto da pirâmide com a geração de emprego e crescimento econômico (Gobetti, 2019). Nessa seara, deve-se jogar luz aos atores fundamentais na disseminação dessas ideias que se refletiram no esvaziamento da progressividade tributária em diferentes países.

Appelbaum (2023) argumenta que, na década de 1960, o economista canadense Robert Mundell elaborou um modelo baseado no lado da oferta da economia, no qual sua argumentação central era de que o governo deveria cortar impostos e aumentar as taxas de juros, para, assim, garantir o crescimento econômico ao mesmo tempo que enfrentasse a inflação – questões que exerciam centralidade no debate econômico à época. Com alíquotas mais baixas, as pessoas trabalhariam com mais afinco e isso fomentaria o crescimento econômico. Seguindo Mundell, Arthur Laffer elaborou uma simplificação daquele modelo, no qual o cerne de sua argumentação era de que cortes de impostos estimulariam as pessoas a ganhar mais dinheiro. Minando a progressividade tributária desenvolvida nas décadas anteriores, Laffer ressaltou ainda que o governo deveria focar na redução das alíquotas de impostos mais altas.

Isso era um ataque direto ao uso da tributação pelo governo como uma ferramenta poderosa de redistribuição de renda. Em vez de ajudar os mais necessitados, Laffer e Mundell

argumentavam que o governo deveria focar em ajudar os menos necessitados. Eles afirmavam que os benefícios viriam em cascata: os ricos trabalhariam com mais afinco e investiriam mais, a economia cresceria e todos prosperariam. ‘A economia pelo lado da oferta criou o argumento de que alíquotas de impostos acentuadamente progressivas reduzem o tamanho do bolo a ser distribuído’, disse Mundell. ‘Os pobres se saíam melhor com uma fatia menor de um bolo maior do que com uma fatia maior de um bolo pequeno’ (APPELBAUM, 2023, p. 104)

A queda da produtividade do trabalho era para onde os defensores dos cortes de impostos jogavam luz: se a teoria econômica dizia que o investimento era a peça chave para aumentar a produtividade, os empresários diziam que o Estado os impedia de investir¹³. Apesar da cautela de seus pares acadêmicos com suas ideias sobre a economia do lado da oferta – até então o *mainstream* era dominado pelo lado da demanda da teoria econômica, baseada na ascensão do keynesianismo a partir das crises e guerras do século XX –, Laffer de certo recebia admiração da classe empresarial. Em seu livro, Appelbaum (2023) expõe, em diversas passagens, o posicionamento desse grupo e de outros admiradores do corte de impostos: “‘A economia nacional está sendo sufocada por impostos, ou melhor, asfixiada’” (*ibidem*, p. 103), disse o jornalista Jude Wanniski, em seu artigo intitulado “*It’s time to cut taxes*” do *The Wall Street Journal* em 1974. E foi além, como mostra Appelbaum (2023, p. 374) em uma nota de rodapé: “[com o corte de impostos] pode ser que as drogas, o alcoolismo, o divórcio e abusos pessoais comecem a recuar”. “‘O que mais afeta os negócios hoje é o governo’” (*ibidem*, p. 105), disse Joseph Coors, empresário do ramo de bebidas, conhecido por suas políticas anti-sindicais e por seu apoio à candidatura de Reagan para a presidência na década de 1980¹⁴. “‘O mais importante neste país não é o sistema escolar, nem os policiais, nem os bombeiros (...) o direito de ter bens neste país, o direito de ter uma casa neste país, isso é importante’” disse o empresário Howard Jarvis em apoio a uma proposta de emenda à constituição, apoiada por Laffer e Milton Friedman, que reduzia a carga tributária sobre o valor dos imóveis na Califórnia em 1978. Jarvis disse que seu objetivo era proteger a propriedade, mesmo que fosse em detrimento do serviço público (*ibidem*, p. 110).

Era notável que uma mudança estava em curso, uma mudança na forma de pensar as questões distributivas. Appelbaum (2023) mostra, então, que a economia pelo lado da oferta ganhou protagonismo e virou tendência no debate econômico no final da década de 1970¹⁵. Um dos exemplos citados pelo autor é a aprovação da lei de 1978 – “*Revenue Act of 1978*” – que reduziu a tributação

¹³ Appelbaum (2023, p. 105), então, contesta essa ideia: a produtividade não depende de maior quantidade de bens de capital, mas sim da inovação. Nas palavras do autor: “Cortar impostos para estimular o investimento é uma medida míope. Uma empresa com cinco funcionários pode ser capaz de aumentar a produtividade comprando cinco computadores, mas não conseguirá continuar aumentando a produtividade se comprar mais computadores. Em algum momento, ganhos continuados só virão com computadores melhores. O crescimento da produtividade, em última instância, é motivado pela inovação, e a promoção da inovação exige investimento público em educação, pesquisa e infraestrutura. Exige dinheiro de impostos”.

¹⁴ <https://www.nytimes.com/2003/03/18/us/joseph-coors-sr-beer-maker-and-conservative-patron-85.html>

¹⁵ A estagnação e o segundo choque do petróleo (1979) foram motivadores da ascensão dessas ideias, como pontua o autor.

sobre os ganhos de capital naquele país. Contudo, o principal marco dessas transformações é a chegada de Ronald Reagan na presidência dos Estados Unidos, um ferrenho defensor do corte de impostos. A essência da economia pelo lado da oferta que estava no discurso de Reagan era de que o corte de impostos seria tão benéfico para a economia que traria um crescimento econômico pujante, e assim as receitas fiscais viriam.

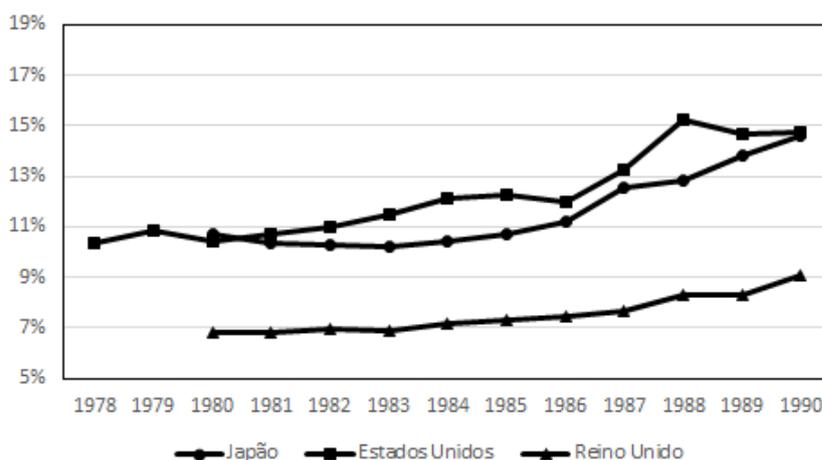
Reagan promoveu, então, reformas que impactaram diretamente a tributação naquele país: alíquota real sobre bens de capital despencou de 18% para -5,5%, como mostra Applebaum (2023). De acordo com o autor, a *General Electric*, por exemplo, não pagou nada de impostos sobre os 6,5 bilhões de dólares que ganhou entre 1981 e 1983. Outra mudança relevante foi a drástica queda da alíquota máxima do imposto de renda. A implementação da lei de 1981, “*Economic Recovery Tax Act of 1981*”, reduziu a alíquota máxima do imposto de renda de 70% para 50%. Em 1986, o congresso a reduziu ainda mais, para 33%.

Em relação a desigualdade, a tributação foi esvaziando o seu papel de corretora das disparidades econômicas que exerceu no passado. “A tributação era uma escavadeira que tornava as montanhas mais altas perceptivelmente mais baixas e as montanhas mais baixas um pouco mais altas” argumenta Applebaum (2023, p. 120). Além dos Estados Unidos, outros países desenvolvidos passaram a incorporar as ideias da economia pelo lado da oferta em suas políticas econômicas:

Sob o governo da primeira-ministra Margaret Thatcher, o Reino Unido reduziu a alíquota mais alta de tributação da renda pessoal de 80% para 40%. A alíquota mais alta no Japão caiu de 75% para 50%. A alíquota mais alta média em um grupo de 25 nações desenvolvidas caiu de 66% em 1979 para 50% uma década mais tarde. ‘O principal’, disse Mundell em um discurso de despedida em 2011, ‘é que ninguém está defendendo a volta das alíquotas de impostos aos patamares do fim da década de 1970. E acho que isso é uma vitória’” (APPELBAUM, 2023, p. 121)

O gráfico III mostra os dados da desigualdade dos Estados Unidos, Reino Unido e Japão no período abordado.

Gráfico III – Percentual da renda detido pelo 1% mais rico em países selecionados (1978-1990)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados World Wealth and Income Database <<https://wid.world/>>

Infelizmente, não há dados dos anos 1978 e 1979 para o Japão e Reino Unido, contudo, é possível afirmar que a desigualdade aumentou nos três países a partir da década de 1980. Os Estados Unidos foi o país em que a desigualdade mais cresceu: no final da década de 1970 o 1% mais rico naquele país detinha cerca de 10% da renda nacional e no ano de 1988 esse percentual chegou a 15%, estatísticas similares as do Japão. O Reino Unido se mostrou menos desigual, apesar de também apresentar crescimento da desigualdade: o percentual de renda que o 1% mais rico detinha não chegava a 7% e no ano de 1990 esse percentual foi para 9%.

Applebaum (2023) argumenta que as políticas de cortes de impostos passaram por idas e vindas na medida em que a redução da tributação passou a ser um triunfo político e um fracasso econômico. O crescimento do endividamento público e a ausência das benesses prometidas pelos defensores da economia pelo lado da oferta são as consequências apontadas pelo autor. Desde então, o imposto progressivo nos Estados Unidos nunca mais exerceu seu papel redistributivo de antes da adoção dessas políticas e, mesmo diante do fracasso dessas políticas “na opinião deles [defensores da economia pelo lado da oferta], os cortes de impostos eram como lenha que poderia ser jogada na fogueira a qualquer momento” (APPLEBAUM, 2023, p. 126). A ascensão das políticas neoliberais discutidas na seção anterior se mostrou um terreno fértil para a perpetuação do esvaziamento da tributação progressiva.

Embora o discurso contra taxas progressivas de imposto sobre a renda tenha se tornado um senso comum após a disseminação da economia pelo lado da oferta e da virada neoliberal, o estudo de Stiers et al (2021) mostra que quando os cidadãos são confrontados com perguntas sobre o sistema tributário ideal, eles tendem a preferir taxas de imposto sobre a renda altamente progressivas. A argumentação de Stiers et al (2021) é que existe um determinante essencial para a defesa da progressividade tributária na sociedade: trata-se da sofisticação política. O efeito da sofisticação política, segundo os autores, é especialmente forte quando tratamos de políticas tributárias, devido à tecnicidade dessas políticas e à comunicação precária do governo com sua população sobre os efeitos redistributivos dessas políticas. Isto é, o discurso comum contrário às altas alíquotas de impostos para os mais ricos é cerceado por falta de conhecimento do funcionamento do sistema tributário e de suas funções. Nas palavras dos autores:

More specifically, the concept [sofisticação política] builds on the notion of a ‘political belief system’ (Converse, 1964; Luskin, 1987). This is the set of cognitions a voter has, and the organisation or ‘constraint’ of them – i.e., the extent to which they are connected and form a coherent worldview. Using this concept of political sophistication, we argue that citizens with higher levels of sophistication will both (1) have a more coherent set of attitudes because they have a higher constraint among them, and (2) be better able to act upon their broader ideas and preferences.

Sendo assim, Stiers et al (2021), realizaram um exercício empírico para compreenderem as preferências dos cidadãos belgas em relação a progressividade tributária. A escolha da Bélgica, de acordo com os autores, é devido a esse país possuir um sistema tributário altamente progressivo. Os

autores concluíram que os dados mostraram que a maioria dos indivíduos da amostra são favoráveis a progressividade tributária com a imputação de altas alíquotas de impostos aos mais ricos. Contudo, a principal descoberta dos autores é que entre os mais ricos, a pesquisa mostrou que aqueles que são mais favoráveis as taxas progressivas de imposto de renda são os cidadãos que se encaixam em um maior grau de sofisticação política. O alto pagamento de impostos na Bélgica – 44,8% do PIB – é contrabalanceado pela existência de uma sociedade que usufrui da eficiência da redistribuição da renda (Stiers et al, 2021). O 1% mais rico naquele país, em 2020, detinha 8,31% da renda nacional¹⁶.

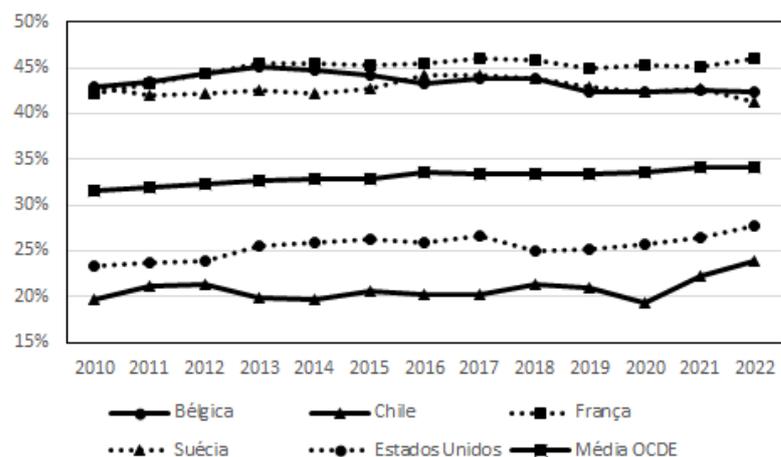
Apesar dos países desenvolvidos terem sido impactados pela a ascensão das teorias do lado da oferta e pela guinada neoliberal de uma forma geral, a seguridade social dos países europeus ainda é um importante vetor de redução da desigualdade. Filauro; Parolin (2018), em um estudo comparativo entre o conjunto dos 50 estados dos Estados Unidos e o conjunto dos 28¹⁷ estados membros da União Europeia, mostraram a relevância dos sistemas redistributivos europeus para a desigualdade. Em 2014, a tributação e as transferências nos países europeus reduziram o nível da desigualdade de renda em 36% (de 0,54 para 0,35). Já nos Estados Unidos, a desigualdade caiu 29% após essas políticas: o índice de Gini variou de 0,53 para 0,38. Interessante notar que o conjunto dos países europeus é mais desigual que os Estados Unidos antes da incidência da política fiscal, mas torna-se menos desigual depois da tributação e transferências de renda.

O gráfico V mostra a receita tributária em porcentagem do PIB para alguns países selecionados e também para a média dos países da OCDE de 2010 a 2022. Os países europeus são altamente tributados: as receitas arrecadatórias na Bélgica, Suécia e França passam dos 40% de seus PIBs, patamar acima da média dos países da OCDE, que, entre 2010 e 2022 girou em torno de 33%. Os Estados Unidos e o Chile, comparados aos países europeus possuem uma baixa arrecadação tributária. Em relação ao PIB, a tributação nos Estados Unidos é cerca de 25% e a tributação chilena é de aproximadamente 20%.

**Gráfico V. Receita tributária total em % do PIB para países selecionados
(2010-2022)**

¹⁶ Dados retirados do banco de dados World Wealth and Income Database <<https://wid.world/>>.

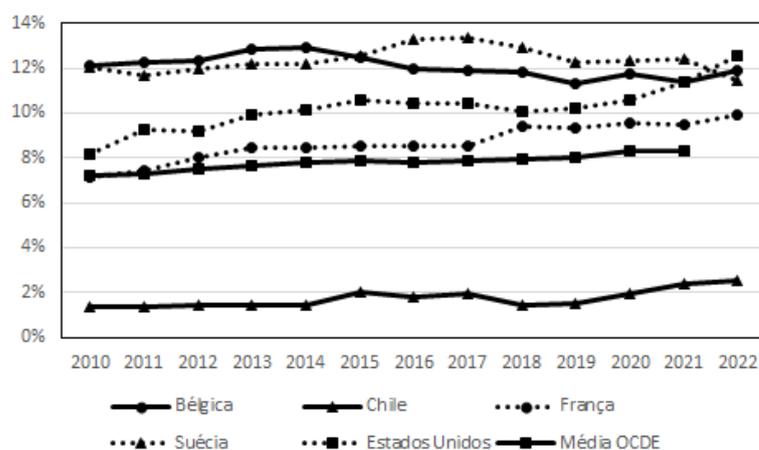
¹⁷ O estudo foi feito em 2018, antes da saída do Reino Unido da União Europeia.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da OCDE (2024) <<https://data.oecd.org/tax/tax-revenue.htm>>

Em relação a tributação sobre a renda, o gráfico VI mostra dados para os mesmos países e mesmo período. O país que menos tributa a renda, destoando-se dos demais, é o Chile: apenas 2% do PIB. A Bélgica e a Suécia são os países que mais tributam: a receita do imposto sobre a renda nesses países corresponde a aproximadamente 12% do PIB. Curiosamente, o terceiro país que mais tributa a renda é os Estados Unidos, aproximadamente 10% de seu PIB, sendo seguido pela França, país europeu que ficou em quarto lugar: cerca de 9% de seu PIB corresponde a arrecadação do imposto sobre a renda.

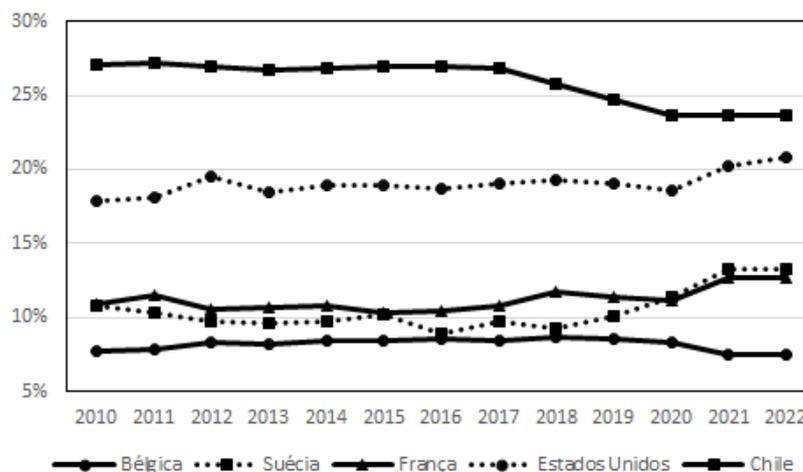
Gráfico VI. Receita tributária do imposto sobre a renda em % do PIB (2010-2022)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da OCDE (2024) <<https://data.oecd.org/tax/tax-on-personal-income.htm#indicator-chart>>

Por fim, o Gráfico VII mostra a desigualdade para esses países nesses mesmos anos. O país que possui a menor arrecadação tributária analisada nos gráficos acima é o Chile, e o gráfico abaixo mostra que ele é também o mais desigual. O 1% mais rico nesse país detém aproximadamente 25% da renda nacional. Os países europeus são os menos desiguais, e, conforme já apresentado nesse ensaio, o centésimo superior da distribuição da renda nesses países detém aproximadamente 10% da renda nacional. Já nos Estados Unidos, o 1% mais rico é dono de cerca de 20% da renda, uma desigualdade maior que a dos países europeus, mas menor que do país latino analisado.

Gráfico VII. Percentual da renda nacional detida pelo 1% mais rico



Fonte: Elaboração própria com base nos dados World Wealth and Income Database <<https://wid.world/>>

1.5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Thomas Piketty, em sua obra “O Capital no Século XXI”, jogou luz sobre o papel dos ricos no crescimento da desigualdade a partir do uso de dados tributários. A análise da desigualdade a partir dos centis e percentis da renda representou uma inflexão na agenda de pesquisa da temática: não são mais as disparidades salariais baseadas nos diferentes níveis de escolaridades que explicam a desigualdade, mas sim as escolhas políticas que permitem a permanência dos ricos com suas altas parcelas da renda nacional. Sob uma ótica institucionalista, entende-se que o retorno do capital não diminui em relação ao crescimento da economia, tal como uma lei geral do capitalismo. São as relações de poder na sociedade determinam o retorno do capital, e, sendo assim, a desigualdade contribui para os altos retornos do capital, assim como esses últimos contribuem para o crescimento da desigualdade.

Nessa direção, o presente ensaio buscou tecer a argumentação de que o crescimento da desigualdade está relacionado às escolhas políticas baseadas nas transformações da forma de pensar as questões distributivas que aconteceram no final do século passado. Sobre isso, o esvaziamento do imposto progressivo parece ser um grande vetor de aumento da disparidade de renda. O imposto progressivo é um instrumento de justiça social por excelência, e a expansão ou restrição dessa ferramenta varia conforme a forma de pensar a sociedade em suas mais amplas formas. Em relação as transformações das formas de pensar a sociedade que contribuíram para o crescimento da desigualdade nesse início de século existem dois marcos importante: a guinada neoliberal¹⁸ e as teorias do lado da oferta.

¹⁸ Buscamos diferenciar as políticas neoliberais do conceito do neoliberalismo, uma vez que foge do escopo do presente trabalho uma análise epistemológica do termo.

As políticas neoliberais têm na criação do estado neoliberal do Chile sua primeira representação como vetores de transformação de uma sociedade. Ao retirar o amparo do estado do novo projeto de desenvolvimento econômico implementado pelos “Chicago Boys”, o país passou por reformas que visaram instituir a lógica do mercado para toda a sociedade. Coincidência ou não, houve um crescimento da desigualdade em 1970 e, além disso, o Chile apareceu como país mais desigual desde a década de 1980, dentre aqueles analisados nesse estudo. Nos países desenvolvidos, o marco da ascensão das políticas neoliberais são os anos Reagan-Thatcher, governos que pregavam a redução do peso do estado para a solução das crises econômicas à época. Houve, nos Estados Unidos, Reino Unido e outros países que seguiram seus passos, a redução do imposto progressivo a partir da década de 1980. O espraiamento das políticas neoliberais para a periferia do sistema capitalista se deu através do Consenso de Washington, uma nova ortodoxia que ditava as regras de política econômica que deveriam ser seguidas pelos países com alto endividamento.

No debate econômico, as teorias da economia do lado da oferta também ganharam protagonismo. Arthur Laffer, um dos expoentes dessas ideias, tinha em seus modelos a crença de que a redução das alíquotas mais altas de imposto faria com que as pessoas trabalhassem com mais afinco e, dado o enriquecimento dos mais ricos, os benefícios gotejariam para o resto da população. O endividamento diante da queda das receitas tributárias e a falta do crescimento econômico fizeram com que tais discursos fossem um fracasso econômico, contudo, triunfaram como discurso político. Essa nova forma de pensar as questões distributivas resultou no aumento da desigualdade e os dados mostram que os países mais desiguais analisados, como o Chile e os Estados Unidos, são pouco tributados quando comparados a países mais igualitários.

1.6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

APPELBAUM, B. **A hora dos economistas: falsos profetas, livre mercado e a divisão da sociedade.** Rio de Janeiro: Sextante, 2023

ATKINSON, A. **Inequality: What Can Be Done?** Cambridge: Harvard University Press, 2015

BOAS, T.C.; GANS-MORSE, J. Neoliberalism: From new liberal philosophy to anti-liberal slogan. **Studies in comparative international development**, 44(2), pp.137-161, 2009.

CARVALHO, A. R.; SOUZA, L. R. A evolução conceitual da desigualdade e da pobreza no pensamento econômico. **Revista de Economia Política**, vol. 41, nº 2, pp. 402-425, abril-junho/2021

CASALS, M.; ESTEFANE, A. El “experimento chileno”. Las reformas económicas y la emergencia conceptual del neoliberalismo em la ditadura de Pinochet, 1975-1983. **Revista História Unisinos**, v. 25, n.2, maio/agosto, 2021.

FILAURO, S.; PAROLIN, Z. Unequal unions? A comparative decomposition of income inequality in the European Union and United States. **Journal of European Social Policy**. 1–19, 2018.

GASPAR, R. C. **A trajetória da economia mundial**: da recuperação do pós-guerra aos desafios contemporâneos. Cad. Metrop., São Paulo, v. 17, n. 33, pp. 265-296, maio 2015.

GOBETTI, S. W. **Tributação do capital**: teoria e prática (e o caso brasileiro). Economia e Sociedade, Campinas, v. 28, n. 3 (67), p. 761-789, setembro-dezembro 2019.

GOBETTI, S.; ORAIR, R. **Progressividade Tributária**: A Agência Negligenciada. Rio de Janeiro, IPEA, 2016.

HARVEY, D. **O neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

KRUGMAN, P. **Thomas Piketty Turns Marx on His Head**. Nova Iorque: The New York Times. 8 de março de 2020. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2020/03/08/books/review/capital-and-ideology-thomas-piketty.html>> Acesso em: 28 de fevereiro de 2024.

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

MOULIAN, T.; VERGARA, P. **Estado, ideologia, e políticas econômicas no Chile: 1973/78**. Repositório do conhecimento do IPEA. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6430>>. Acesso em: 14 de março de 2023. 1979.

NOFAL, S. **The historical roots of neoliberalism: origin and meaning**. Brazilian Journal of Political Economy, vol. 43, nº 3, pp. 576-591, July-September/2023.

PAULANI, L. **Neoliberalismo e Individualismo**. Economia e Sociedade, Campinas, (13): 115-127, dez. 1999

PECK, J; THEODORE, N; BRENNER, N. Neoliberalism resurgent? Market rule after the great recession. **South Atlantic Quarterly**, v. 111, n. 2, p. 265-288, 2012

PETACH, L. A. **Inequality and the Rate of Return on Capital**: An Institutional Approach to “The Piketty Problem”, Journal of Economic Issues, 52:4, 925-946, 2018.

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

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

PIKETTY, T. **Uma breve história da igualdade**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2021.

RODRIK, D. **Goodbye Washington consensus, hello Washington confusion? A review of the World Bank's economic growth in the 1990s**: learning from a decade of reform. Journal of Economic literature, 44(4), pp.973-987, 2006.

SAAD-FILHO, A. **Crise no neoliberalismo ou crise do neoliberalismo?** Crítica e Sociedade: revista de cultura política. v.1, n.3, Edição Especial - Dossiê: A crise atual do capitalismo, dez. 2011.

SOUZA, P. H. G. F. **A desigualdade vista do topo**: A concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

SOUZA, P. H. G. F. **A volta do socialismo utópico**. São Paulo: Quatro cinco um. 01 de fevereiro de 2024. Disponível em: <<https://www.quatrocincoum.com.br/br/resenhas/desigualdades/a-volta-do-socialismo-utopico>> Acesso em: 27 de fevereiro de 2024.

STIERS, D.; HOOGHE, M. GOUBIN, S.; LEWIS-BECK, M. S. Support for progressive taxation: self-interest (rightly understood), ideology, and political sophistication, **Journal of European Public Policy**, 2021.

STIGLITZ, J. E. **O preço da desigualdade**. Lisboa: Bertrand Editora, 2013.

STIGLITZ, J. E. **O grande abismo**: sociedades desiguais e o que podemos fazer sobre isso. Rio de Janeiro: Alta Books, 2016.