

Daniele De Bortoli

DESENVOLVIMENTO, ESTADO E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA  
NO BRASIL

Dissertação submetida ao Programa de  
Pós-Graduação em Economia da  
Universidade Federal de Santa  
Catarina para a obtenção do Grau de  
Mestre em Economia.  
Orientador: Prof. Dr. Marcelo Arend

Florianópolis  
2016

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

De Bortoli, Daniele  
DESENVOLVIMENTO, ESTADO E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO  
BRASIL / Daniele De Bortoli ; orientador, Marcelo Arend -  
Florianópolis, SC, 2016.  
145 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa  
Catarina, Centro Sócio-Econômico. Programa de Pós-Graduação em  
Economia.

Inclui referências

1. Economia. 2. Distribuição de Renda. 3.  
Desenvolvimento Econômico. 4. Gastos Públicos. I. Arend,  
Marcelo. II. Universidade Federal de Santa Catarina.  
Programa de Pós-Graduação em Economia. III. Título.

Daniele De Bortoli

DESENVOLVIMENTO, ESTADO E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA  
NO BRASIL

Esta dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de “Mestre”, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Economia

Florianópolis, 19 de abril de 2016.

---

Prof. Jaylson Jair da Silveira, Dr.  
Coordenador do Curso

**Banca Examinadora:**

---

Prof. Marcelo Arend, Dr.  
Orientador  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Prof. Glaison Augusto Guerrero, Dr.  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Videoconferência)

---

Prof. Silvio Antônio Ferraz Cário, Dr.  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Prof. Pablo Felipe Bittencourt, Dr.  
Universidade Federal de Santa Catarina



Aos trabalhadores brasileiros e a todos aqueles que têm, na própria força de trabalho, sua maior riqueza.

Agradeço ao *Povo Brasileiro*, em especial aos *trabalhadores brasileiros*, que financiaram, com muito custo, este trabalho. Fica aqui meu compromisso ético em retribuir na construção de uma sociedade diferente e menos desigual.



*“Ontem um menino, que brincava, me falou:  
Hoje é semente do amanhã.  
Para não ter medo, que este tempo vai passar.  
Não se desespere e nem pare de sonhar (...).  
Fé na vida, fé no homem, fé no que virá.  
Nós podemos tudo, nós podemos mais.  
Vamos lá fazer o que será!”*

(Gonzaguinha, 1984)



## RESUMO

Diante da retomada da discussão sobre a problemática da desigualdade na distribuição da renda, o presente trabalho traz para o debate as ideias de Thomas Piketty adaptadas ao contexto brasileiro. Nesta questão, a dinâmica da acumulação de capital é apontada como fator causador do problema, o que reflete em impactos significativos no desempenho econômico. Ainda, o nível de crescimento produtivo vivenciado pela sociedade capitalista recente não tem alterado a estrutura de acumulação de capital e a desigualdade por ela gerada. Considerando esta perspectiva de crítica geral da distribuição da renda, apresentada por Thomas Piketty, analisa-se a questão no contexto brasileiro, país emergente, com períodos de baixo crescimento econômico associado à alta remuneração do capital. O que se verifica é que as condições da economia interna reforçam a concentração de renda e os atores nacionais influenciam nesta dinâmica. Historicamente, o desenvolvimento nacional brasileiro foi direcionado por decisões estatais. Assim, a definição de alocação de recursos públicos permite compreender o impacto que os gastos do governo, como expressão formal da atuação estatal, têm sobre a dinâmica de distribuição de renda na economia brasileira. Este trabalho se guiou por sugerir pontos importantes para a estratégia de desenvolvimento brasileiro, sugestões que contribuam para a análise das possibilidades reais de redução da desigualdade de renda do país.

**Palavras-chave:** 1. Distribuição de Renda 2. Desenvolvimento Econômico 3. Gastos Públicos



## ABSTRACT

For the reason that there has been a retake of the discussion on the problem of inequality in income distribution, this study brings to the debate the Thomas Piketty ideas adapted to the Brazilian context. In this matter, the dynamics of capital accumulation is seen as factor causing the problem, which reflects in a significant impact on economic performance. Still, the level of productivity growth experienced by the late capitalist society has not changed the structure of capital accumulation and inequality it generates. Considering this general critical perspective of income distribution, by Thomas Piketty, analyzes the issue in the Brazilian context, emerging country with periods of low economic growth associated with high return on capital. What is happening is that the conditions of the domestic economy reinforce the concentration of wealth and national actors influence this dynamic. Historically, the Brazilian national development was directed by state decisions. Thus, the public resource allocation definition allows us to understand the impact of government spending as a formal expression of the state action have on the dynamics of income distribution in the Brazilian economy. This work is guided by suggesting important points for the Brazilian development strategy suggestions to contribute to the analysis of the real possibilities of reducing the country's income inequality.

**Keywords:** 1. Income Distribution 2. Economic Development 3. Public Spending



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Emprego por Setor de Atividade – 1800 a 2012.....	33
Figura 2. Curva em U – Reino Unido e França – 1700 a 2010 .....	35
Figura 3. Evolução do capital nacional na Europa.....	37
Figura 4. Relação Capital / Renda – Nível Mundial – 1870 a 2100.....	44
Figura 5. Divisão do Capital-Trabalho e Rendimento puro do Capital no Reino Unido e na França – 1770 a 2010. ....	46
Figura 6. Evolução da participação do capital nos países centrais – 1975 a 2010. ....	49
Figura 7. Comparação entre os rendimentos do capital e a taxa de crescimento da produção mundial – desde a Antiguidade até 2100 ...	61
Figura 8. Ciclos políticos da sociedade e do estado e pactos políticos .	67
Figura 9. Evolução do PIB per capita – 1900 a 2014 (2013=100)....	74
Figura 10. Formação Bruta de Capital Fixo estatal - % PIB – 1960 a 2011. ....	76
Figura 11. Receitas Tributárias – Carga Tributária em proporção do PIB (%) – 1986 a 2014. ....	78
Figura 12. Comparação entre o PIB per capita e o Índice de Gini – Entre a década de 1970 até os dias atuais. ....	79
Figura 13. Produto Interno Bruto - Taxa de variação real no ano - Var. % anual – 1962 a 2014. ....	81
Figura 14. Taxa de Juros – Over/Selic – 1995 a 2015 (ao mês).....	82
Figura 15. Taxa de juros oficial – comparação internacional – Acum. mês % a.a. – 2008 a 2016. ....	83
Figura 16. Relação entre a taxa de crescimento da produção nacional e os rendimentos do capital – PIB X Taxa de Juros - Var. % anual – 1995 a 2014. ....	85
Figura 17. Histórico da desigualdade pessoal de renda – Coeficiente de Gini (1980-2014). ....	87
Figura 18. Renda domiciliar - por participação percentual (%) – 1976 a 2013. ....	90
Figura 19. Percentuais da Renda Total apropriados pelos 0,1%, 1% e 5% mais ricos – de acordo com DIRPF.....	92
Figura 20. Salário Mínimo Real – 1940 a 2013. ....	97

Figura 21. Receita Tributária por Base de Incidência – Histórico – 2002 a 2014 – R\$ Milhões.....	98
Figura 22. Despesas Vinculadas e Ordinárias – Fluxo Fiscal – Execução Financeira do Tesouro Nacional -1998 a 2014 - % PIB....	108
Figura 23. Participação das contas selecionadas no total do gasto público (2012) .....	116
Figura 24. Histórico de Participação das contas selecionadas no Total do Gasto Público.....	117
Figura 25. Dívida Bruta e Dívida Líquida do Governo Geral em proporção do PIB (%) – 2001 a 2015. ....	121
Figura 26. Juros nominais - Fluxo acumulado em 12 meses - Total - Setor público consolidado em proporção do PIB (%) – 2002 a 2015.....	123
Figura 27. Resultado Nominal, Primário e Juros Nominais (% PIB) - Setor público consolidado – 2002 a 2015. ....	124
Figura 28. Necessidade De Financiamento do Setor Público, sem desvalorização cambial (% PIB) - Setor público consolidado – 2002 a 2015. ....	125
Figura 29. Fluxo de Financiamento - Execução Financeira do Tesouro Nacional - % PIB – Emissão e Resgate de Títulos Públicos. ....	127
Figura 30. Relação entre a Dívida Mobiliária e a Dívida Contratual (Em R\$) .....	129
Figura 31. Detentores da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna – % 2007-2015. ....	130
Figura 32. Proporção de participação no PIB da Taxa de Investimento e dos Gastos Públicos com Encargos Especiais – Refinanciamento. ....	131
Figura 33. Efeito Multiplicador dos gastos sociais e outras áreas selecionadas no PIB. Ano: 2006. ....	134
Figura 34. Efeito Multiplicador dos gastos sociais e outras áreas selecionadas sobre a renda das famílias. Ano: 2006. ....	134
Figura 35. Proporção de participação no PIB da Taxa de Investimento e dos Gastos Públicos com Política Social. ....	136

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1.	Desigualdade total da renda.....	56
Tabela 2.	Renda domiciliar - por participação percentual (%) – Histórico. ....	89
Tabela 3.	Desigualdade total da renda.....	93
Tabela 4.	Origem dos rendimentos - Rendimento médio mensal familiar total (R\$) – Ano: 2008.....	95
Tabela 5.	Execução Financeira do Tesouro Nacional - Fluxo Fiscal - Despesas - Brasil - Anual - 1998 A 2014 - %PIB .....	106
Tabela 6.	Participação das rubricas no total de gasto público ....	114
Tabela 7.	Execução Financeira do Tesouro Nacional - Fluxo de Financiamento - Brasil - Anual - 1998 A 2014 - %PIB .....	126



## **LISTA DE SIGLAS**

BACEN – Banco Central do Brasil  
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
BPC - Benefício de Prestação Continuada  
CF – Constituição Federal  
DBGG - Dívida Pública Bruta do Governo Geral  
DEPEC - Departamento Econômico  
DIRPF –Declaração de Imposto de Renda Pessoa Física  
DLGG - Dívida Pública Líquida do Governo Geral  
FBCF - Formação Bruta de Capital Fixo  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IBPT – Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação  
IGP-DI – Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna  
INPC - Índice Nacional de Preços ao Consumidor  
IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias  
LOA- Lei Orçamentária Anual  
PBF - Programa Bolsa Família  
PIB – Produto Interno Bruto  
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
PPA - Plano Plurianual  
RGPS - Regime Geral de Previdência Social  
RPPS - Regime de Previdência Social  
SGS - Sistema Gerenciador de Séries Temporais  
STN - Secretaria do Tesouro Nacional  
SUS - Sistema Único de Saúde



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>21</b>
<b>2</b>	<b>DESENVOLVIMENTO, ESTADO E DESIGUALDADE DE RENDA. ....</b>	<b>27</b>
2.1	DEFININDO CONCEITOS .....	29
2.2	PRIMEIRA LEI FUNDAMENTAL DO CAPITALISMO.....	30
2.2.1	<i>A Dinâmica da Relação Capital/Renda</i>	32
2.2.2	<i>O Papel da Dívida Pública</i>	38
2.3	A SEGUNDA LEI FUNDAMENTAL DO CAPITALISMO .....	40
2.4	A DIVISÃO CAPITAL-TRABALHO NO SÉCULO XXI .....	45
2.5	DESIGUALDADE E CONCENTRAÇÃO .....	51
2.6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	63
<b>3</b>	<b>FORMAÇÃO DA SOCIEDADE E DO ESTADO CAPITALISTA E A DESIGUALDADE DE RENDA NO BRASIL.....</b>	<b>65</b>
3.1	FORMAÇÃO CAPITALISTA DA SOCIEDADE E DO ESTADO BRASILEIRO.....	66
3.2	DINÂMICA ECONÔMICA E DESIGUALDADE DE RENDA NO BRASIL.....	73
3.2.1	<i>As Leis Fundamentais do Capitalismo no Brasil</i>	79
3.2.2	<i>Distribuição da Renda no Brasil</i>	86
3.2.3	<i>Distribuição da Renda do Trabalho e do Capital</i>	94
3.3	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	99
<b>4</b>	<b>IMPLICAÇÕES DAS PRIORIDADES DE GASTOS PÚBLICOS SOBRE A DISTRIBUIÇÃO DE RENDA E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO.....</b>	<b>101</b>
4.1	GASTOS SOCIAIS DO ESTADO – PREVISÃO CONSTITUCIONAL....	102
4.2	FINANCEIRIZAÇÃO ECONÔMICA: IMPACTO NAS PRIORIDADES DE GASTO DO ESTADO.....	109
4.3	O PROCESSO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E A INFLUÊNCIA ESTATAL NA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA .....	112
4.3.1	<i>As Despesas Financeiras nas Contas Públicas</i>	118
4.3.2	<i>Os Gastos Sociais nas Contas Públicas</i>	132
4.4	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	137
<b>5</b>	<b>CONCLUSÕES .....</b>	<b>139</b>
<b>6</b>	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>143</b>



## 1 INTRODUÇÃO

A questão da desigualdade na distribuição da renda tem sido tema comumente presente nos debates atuais. Apesar de este assunto ter sido colocado em segundo plano, a partir de um longo período da história econômica com maior inclinação para o pensamento neoclássico, sua retomada atualmente se dá pelo caráter profundamente político deste objeto de estudo, o que envolve, portanto, o debate, não somente econômico, mas, essencialmente social. Piketty (2013), autor que embasa grande parte deste estudo, sugere que “(...) demoramos muito tempo para recolocar a questão da desigualdade no centro da análise econômica, e mais ainda para resgatar os questionamentos do século XIX” (p.25), que se referem à distribuição da riqueza produzida.

A concepção de desigualdade ocorre pela visão de mundo e pelas relações entre os atores políticos, sociais e econômicos, dentro de cada país e depende da maneira com que estes atribuem o que é justo, e as escolhas e agendas coletivas. Neste sentido, a acumulação de capital, é apontada como um dos fatores principais causadores do problema em questão, uma vez que se verifica um contexto econômico atual de baixo nível de crescimento produtivo, associado a um alto rendimento do capital, tendo este fato, impactos desestabilizadores para a sociedade capitalista. Assim sendo, os instrumentos e teorias econômicas atuais não têm sido suficientemente capazes de alterar a estrutura que determina a acumulação de capital e a intensa desigualdade por ela gerada.

Estudos tratando da desigualdade de renda nos Estados Unidos, durante o século XX, demonstraram que, na fase inicial do processo de industrialização nacional, os indicadores que medem a desigualdade de renda, apresentariam um crescimento, decorrente, de forma natural e intrínseca, do processo inicial de industrialização nacional. Conforme o desenvolvimento industrial fosse avançando, a desigualdade de renda atingiria um pico e, na sequência, apresentaria uma tendência de declínio. Esta fase seria uma resposta à maturação dos processos de industrialização e do avanço do processo de desenvolvimento econômico. Porém, o que se verifica é que, o declínio da desigualdade, vivenciado nos Estados Unidos, e mundialmente, conforme demonstrado posteriormente por Piketty (2013), ocorreu em função de quebras estruturais, provocadas pela destruição de riqueza, não sendo, portanto, um processo natural. Piketty (2013) evidencia que os índices de desigualdade de renda tendem a se aprofundarem, no longo prazo,

conforme avançam as tecnologias que permitem ampliar a acumulação de capital.

Assim, considerando a perspectiva de crítica geral da desigualdade de renda, apresentada por Piketty (2013), analisa-se esta questão no que se refere ao contexto brasileiro, de país periférico e emergente. A sociedade brasileira tem passado, nas últimas décadas, por transformações importantes em seu contexto político e econômico. Estas são, em grande medida, determinadas pela formação da sociedade e do Estado brasileiro, influenciando diretamente na problemática da desigualdade na distribuição da renda. Desta forma, torna-se importante e necessário, examinar a concentração de renda no Brasil, considerando sua história, para reavaliar a relação entre distribuição de renda e o desenvolvimento econômico. Ademais, é importante ponderar, se as condições da economia interna reforçam a situação de concentração de renda e como os atores nacionais atuam nesta dinâmica.

Destaca-se que, o processo de desenvolvimento nacional brasileiro, historicamente, foi direcionado por decisões estatais. Neste contexto, a definição de alocação de recursos públicos apresenta uma fundamental importância, visto que, a partir dela é possível compreender as estratégias de desenvolvimento que o país está seguindo. A contribuição que se faz refere-se ao impacto que os gastos do governo, como expressão formal da atuação estatal, têm sobre a dinâmica de distribuição de riqueza, dentro da economia brasileira. Para tanto, torna-se necessário considerar a concepção de desenvolvimento nacional em uma perspectiva ampla, focada não exclusivamente no crescimento produtivo, mas incluindo também elementos de justiça social e questões distributivas.

Deste modo, utilizando-se da alocação dos gastos públicos para compreender a estratégia de política nacional, cabe considerar dois fatos que ainda, atualmente, impactam na dinâmica do gasto público. O primeiro é o processo de redemocratização, em finais dos anos de 1980, que culminou com a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988; quando se buscou no Brasil uma maior distribuição de renda por meio dos gastos do Estado. E o segundo é a globalização econômica com a consequente financeirização dos mercados, tendo impactos significativos sobre as contas públicas. Estas transformações influenciam a forma com que o Estado atua na economia, principalmente no que se refere à definição de alocação de recursos públicos.

Assim, o principal objetivo deste estudo é analisar como ocorre a distribuição da renda nacional brasileira e seus fatores condicionantes. Para atingir tal objetivo, este trabalho se divide em outros quatro, sendo eles:

1) Apresentar a teoria recente que trata da concepção da distribuição de renda, com foco nos argumentos apresentados por Thomas Piketty, no livro “*O Capital no Século XXI*”;

2) Contextualizar historicamente a formação da sociedade e do Estado brasileiro;

3) Avaliar os indicadores econômicos recentes da economia brasileira, considerando a formação capitalista da sociedade e do Estado e a teoria de distribuição de renda, de modo a contribuir para o atual debate brasileiro sobre esta problemática, e por fim;

4) Avaliar a evolução da política fiscal como importante instrumento de política econômica e ferramenta influenciadora da distribuição de riqueza dentro do país.

Para tanto, esta dissertação está dividida em cinco capítulos, dos quais, esta introdução é o primeiro. O segundo capítulo, intitulado “Desenvolvimento, Estado e Desigualdade de Renda” se ocupa do objetivo 1, realizando uma revisão bibliográfica da teoria recente que trata da desigualdade de renda. Iniciando o capítulo, apresentam-se os conceitos fundamentais da discussão, para situar o escopo de análise dentro deste amplo campo de debate. Na sequência, apresentam-se as duas Leis Fundamentais do Capitalismo, que representam as condições de ampliação da desigualdade de renda nos países, de acordo com Piketty (2013). Nesta etapa, apresenta-se a dinâmica da relação entre o capital e a renda nacional, demonstrando seu comportamento histórico, nos países centrais; e o papel do Estado, representado pela Dívida Pública, no processo de acumulação de capital e na ampliação da concentração da renda. Dando sequência, parte-se para a análise da divisão da renda nacional entre o capital e o trabalho, no século XXI, para compreender, em que medida ocorre esta divisão e se houve transformações ao longo dos anos, nos países centrais e em nível mundial. Por fim, apresenta-se os impactos destes fatores nos níveis de desigualdade e concentração de renda nos países, considerando a divisão da renda e a remuneração dos fatores produtivos, capital e trabalho, e as considerações finais do capítulo. Como referência, utilizou-se o livro “*O Capital no Século XXI*” e os argumentos apresentados por Thomas Piketty, 2013, que expressa uma análise profunda de como o processo

de desigualdade de renda se desenvolve, ao longo da história, e sua tendência.

O terceiro capítulo, intitulado “Formação da Sociedade e do Estado Capitalista e a Desigualdade de Renda no Brasil” cumpre os objetivos específicos 2 e 3. O capítulo está dividido em duas grandes seções: 1) Formação Capitalista da Sociedade e do Estado Brasileiro. Assim, no primeiro momento apresentam-se os ciclos políticos da sociedade brasileira, propostos por Bresser Pereira (2012), situando, histórica e atualmente, a conjuntura política e, advindos dela, os pactos sociais estabelecidos. Na sequência, a seção 2) Dinâmica Econômica e Desigualdade de Renda no Brasil, apresenta uma análise empírica dos indicadores econômicos do país, como forma de avaliar se os argumentos de Piketty (2013) se aplicam no contexto brasileiro, sendo país capitalista, com características que o qualificam como emergente. Segue-se a contextualização histórica apresentada por Bresser Pereira (2012), como forma de compreender, em que medida as condições da economia interna reforçam a condição de concentração de renda e como os atores nacionais influenciam nesta dinâmica. Ademais, retomam-se alguns argumentos apresentados por Piketty (2013). As fontes de dados foram bastante variadas, mas utilizou-se principalmente a base de dados do Ipea-Data e do Sistema Gerenciador de Séries Temporais, do Banco Central.

Na sequência, o capítulo 4, intitulado “Implicações das Prioridades de Gastos Públicos sobre a Distribuição de Renda e Desenvolvimento Econômico Brasileiro” analisa como o Estado têm direcionado, os recursos públicos, através da análise das despesas governamentais, visando identificar suas prioridades e o seu impacto sobre a distribuição da renda nacional. Este capítulo divide-se em três grandes seções: a primeira 1) analisa as mudanças ocorridas no orçamento público após a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, a segunda seção 2) analisa o impacto da financeirização da economia brasileira e os impactos sobre os gastos públicos. A terceira seção 3) apresenta os indicadores que demonstram empiricamente a influência da CF de 1988 e da Financeirização nas prioridades de gastos do Estado, através do processo de execução da despesa orçamentária, destacando o direcionamento, a forma de contabilização e as prioridades estatais, por áreas. Detalham-se as despesas de caráter financeiro, relacionados à manutenção e rolagem da dívida pública, e os gastos sociais, no período recente e posterior à Constituição Federal (CF) de 1988. Por fim, nas considerações finais do capítulo, apresenta-se a

influência que estes fatores têm sobre a dinâmica da desigualdade de renda e o processo de desenvolvimento nacional. Finalizando o estudo, o capítulo 5 apresenta algumas conclusões.

Desta forma, tendo como foco de análise os argumentos expostos acima, coloca-se uma questão específica: como ocorrem as recentes melhorias nos indicadores de distribuição de renda no Brasil, características do Ciclo de Democracia e Justiça Social, se o país mantém, historicamente, a condição da força desestabilizadora do capitalismo, representada por  $r > g$ , onde o nível de crescimento produtivo do país é, sistematicamente, menor do que o rendimento do capital? A hipótese considerada aqui é de que o Estado apresenta papel fundamental nesta questão e influencia diretamente na dinâmica da desigualdade de renda interna. Assim, a premissa que se levanta é que se devida atenção não for dada às consequências da atuação estatal na distribuição de renda, continuaremos reféns da força desestabilizadora do capitalismo e, cada vez mais, concentradores de renda.

Neste momento em que se discutem as perspectivas para o Brasil, a realização deste estudo oferece fontes de informações para a tomada de decisão a respeito da criação de políticas públicas, além de contribuir para a discussão recente sobre a distribuição de renda no país, os fatores condicionantes da acumulação de capital e concentração de riqueza. Também permite compreender as estratégias de política fiscal que vêm sendo adotadas e o consequente impacto da atuação estatal e da priorização de determinados gastos, sobre o processo de distribuição da renda nacional.



## **2 DESENVOLVIMENTO, ESTADO E DESIGUALDADE DE RENDA.**

A problemática da desigualdade na distribuição da renda tem sido tema presente nos debates atuais. A dinâmica da acumulação de capital, neste contexto, é apontada como um dos fatores principais causadores do problema em questão. O que se verifica é que o nível de crescimento econômico vivenciado pela sociedade capitalista recente, não tem sido capaz de alterar, em grande medida, a estrutura que determina a acumulação de capital e a intensa desigualdade por ela gerada.

Estudos empíricos sobre a desigualdade no início do século XX demonstraram que o processo de distribuição desigual da renda, apresentaria, no longo prazo, uma tendência de queda. Este resultado foi publicado por Simon Kuznets em 1953 e difundido pela teoria que culminou com a Curva de Kuznets. Este estudo foi realizado considerando apenas os Estados Unidos, porém, sua expressividade se deu pela utilização de dados, pela primeira vez, na análise da desigualdade social. Os resultados obtidos demonstraram que a desigualdade apresentaria um crescimento inicial, caracterizado pela fase inicial do processo de industrialização, sendo esta fase tida como natural e intrínseca às etapas iniciais da industrialização, até atingir um pico e em seguida, seguiria uma tendência de declínio. Esta fase seria uma resposta à maturação dos processos de industrialização e do avanço do processo de desenvolvimento econômico.

Kuznets viveu em um período de queda da desigualdade e identificou essa redução entre 1913-1948. Nesse período, o topo da sociedade estadunidense passou de 45-50% para 30-35% de apropriação da renda. Assim, o que se verificou, era que, após os ganhos iniciais por uma pequena parcela social, nas fases seguintes da industrialização estes benefícios eram endogeneizados e difundidos, para que a maioria da população desfrutasse dos ganhos advindos do crescimento econômico. Neste mesmo sentido, Solow teoriza acerca da tendência à convergência entre os países, visto que, quase todos reduziram a desigualdade entre 1945-75. O que ocorre, porém, é que essa tendência se reverteu no período posterior.

Sobre estas conclusões, Piketty (2013) apresenta críticas, afirmando que no caso do início do Século XX, a queda expressiva da desigualdade se deu como consequência das guerras mundiais e dos choques econômicos vividos principalmente pelos detentores de grandes fortunas. Assim, destaca que a queda da desigualdade “tem pouquíssima

relação com o processo organizado de mobilidade dos fatores de produção entre setores econômicos, descritos por Kuznets” (p.24). Porém, a partir das conclusões apresentadas pela Curva de Kuznets, a questão distributiva deixou de ser o foco central do debate econômico e social. Ao contrário, no século XIX prevaleceram, dentro da análise teórica econômica, os questionamentos sobre as tendências distributivas. Segundo Piketty (2013), “(...) demoramos muito tempo para recolocar a questão da desigualdade no centro da análise econômica, e mais ainda para resgatar os questionamentos do século XIX” (p.25).

No intuito de retomar esta discussão, o objetivo deste capítulo é discorrer sobre a relação da acumulação de capital com o aprofundamento da concentração de renda, incorporando parte da recente literatura, com foco nos argumentos apresentados por Thomas Piketty, de modo a contribuir para o atual debate brasileiro sobre esta problemática. O livro “*O Capital no Século XXI*”, de 2013, expressa uma análise profunda de como este processo se desenvolve ao longo da história e sua tendência, além da compreensão do “conjunto de forças de divergência atreladas ao processo de acumulação e concentração de riqueza em um mundo caracterizado por crescimento baixo e alta remuneração do capital” (PIKETTY, 2013, p.31-32).

A partir dos dados históricos analisados, o autor constata que, a desigualdade de renda apresentou uma alta tendência de concentração, principalmente a partir das décadas de 1970 e 1980. A partir deste comportamento histórico, se verifica que há a possibilidade tendencial de que as taxas de crescimento dos rendimentos do capital se tornem maiores do que as taxas de crescimento econômico, tendência esta que pode se acentuar em períodos prolongados de baixo crescimento, havendo, em função disto, o risco de uma divergência na distribuição de renda. É a partir dessa visão histórica que o autor demonstra que esta tendência não é específica para determinados países, mas sim, uma situação de contexto global.

O capítulo apresenta, em um primeiro momento, os principais conceitos utilizados por Piketty (2013) e necessários para a compreensão dos temas posteriormente discutidos. Na sequência estão as leis fundamentais do capitalismo que são a base de discussão de Piketty (2013), os fatores que determinam a relação capital/renda e o papel da dívida pública neste cenário. Por fim, as últimas seções apresentam a divisão da renda entre o capital e trabalho e as proposições acerca da desigualdade e concentração de renda no Século XXI, e as considerações finais do capítulo.

## 2.1 DEFININDO CONCEITOS

Neste debate, convém retomar alguns conceitos importantes que nortearão as ideias em discussão. Primeiro, a riqueza, é vista por Piketty (2013) como uma variável de estoque. Considera o acúmulo de bens móveis e imóveis, dinheiro, companhias entre outros. E a distribuição de riqueza é a variável que mostra a concentração da posse. Já a renda é definida por Piketty (2013) como, uma variável de fluxo, que “corresponde à quantidade de bens produzidos e distribuídos ao longo de um determinado período” (p.59). A remuneração dos fatores de produção é considerada repartida entre os fatores capital e trabalho. Assim, a Renda Nacional é a soma da renda do trabalho e da renda do capital:  $Renda\ Nacional = Renda\ do\ Capital + Renda\ do\ Trabalho$ . Portanto, a distribuição de renda é a variável que relaciona a participação do capital e do trabalho no que é produzido. Em seu estudo, Piketty (2013) foca a análise na Distribuição de Renda, mas considera que a distribuição de riqueza é um fator condicionante do comportamento da distribuição de renda (remuneração do capital e do trabalho).

O Capital, “é um estoque e corresponde à quantidade total de riqueza existente” (p.59), ou seja, equivale à noção de riqueza e patrimônio, por sua vez é definido como

“o conjunto de ativos não humanos que podem ser adquiridos, vendidos e comprados em algum mercado. Assim, o capital compreende, especificamente, o conjunto formado pelo capital imobiliário (imóveis, casas), utilizado para moradia, e pelo capital financeiro e profissional (edifícios e infraestrutura, equipamentos, máquinas, patentes etc.), usado pelas empresas e pela administração pública” (p.54).

Exclui-se, portanto desta definição, a noção de Capital Humano, entendido como as qualificações, formação e capacidades da força de trabalho, por suas especificidades essenciais em relação às demais formas de acumulação de capital. Este último, ou o capital não humano, inclui a forma de riqueza que pode “pertencer a indivíduos ou a grupos de indivíduos, além de também poder ser transmitida, comprada ou vendida, de modo permanente, em algum mercado” (p.55). Assim, inclui-se não somente a noção de capital “físico”, mas também o capital

dito “imaterial”, aquele que representa os ativos não financeiros, como patentes, direitos de propriedade intelectual, entre outros.

Considerando a equivalência entre riqueza e capital, tem-se que a riqueza nacional = capital nacional. Esta, por sua vez, se constitui do somatório da riqueza privada e da riqueza pública e refere-se ao “valor total, a preços de mercado, de tudo que os residentes e o governo de um país possuem num determinado momento e que possa ser comprado e vendido em algum mercado” (p.57). Ou seja, a riqueza, ou o capital nacional, se trata dos “ativos não financeiros (habitação, terrenos, imóveis comerciais, outras edificações, máquinas, equipamentos, patentes e outros ativos para fins de negócios, detidos diretamente).” (p.57) somados aos “ativos financeiros (contas bancárias, fundos de poupança, títulos, ações, investimentos financeiros de todo tipo, seguros, fundos de pensão etc.), subtraindo-se os passivos financeiros (ou seja, todas as dívidas)” (PIKETTY, 2013, p.57). Assim, a partir destas definições, parte-se para a análise da Primeira Lei, apresentada por Piketty (2013).

## 2.2 PRIMEIRA LEI FUNDAMENTAL DO CAPITALISMO

A primeira lei propõe compreender a participação do estoque e da remuneração do capital sobre a renda nacional, ademais, “permite associar o estoque de capital e seu fluxo de renda. A razão capital / renda  $\beta$  está diretamente ligada à participação da renda do capital na renda nacional” (p.60). É definida conforme abaixo

$$\bullet \alpha = r \times \beta,$$

○  $\alpha$ : é a participação do capital na renda nacional;

○  $r$ : é o retorno/rendimento do capital, incluindo juros, lucros, aluguéis, etc.;

○  $\beta$ : relação estoque de capital/renda. Quantas vezes o estoque de capital é superior à apropriação da renda (contabilmente equivalente à produção);

Esta equação, embora represente uma identidade contábil simples, permite expressar as três variáveis mais importantes para a análise o sistema capitalista, que são: a relação capital /renda, a participação do capital na renda e a taxa de remuneração do capital. Ela permite, acima de tudo, compreender a importância e significância do capital para um país. Porém, ela não fornece informações sobre como

estas variáveis são determinadas, nem como a intensidade do capital é medida em determinada sociedade, para tanto, torna-se necessário compreender outras variáveis, entre elas a taxa de poupança, investimento e crescimento econômico, fatores abordados pela Segunda Lei Fundamental do Capitalismo (tratada mais a frente) (PIKETTY, 2013).

Uma crítica importante que Piketty (2013) aponta, com base na primeira lei fundamental é com relação ao nível e divisão da renda entre os fatores de produção, mas também, entre os diferentes países. Neste sentido, verifica-se que a distribuição da renda (entre os países) costuma ser bastante diferente e mais desigual do que a divisão da produção, “uma vez que os países com a produção por habitante mais alta também tendem a deter uma parte do capital de outros países e, portanto, a receber um fluxo positivo de renda do capital proveniente dos países para os quais a produção por habitante é mais baixa” (PIKETTY, 2013, p. 83). Isso ocorre por que, para os países com uma produção interna mais elevada, sua poupança interna permite que o país realize investimentos no exterior. Segundo a Teoria Econômica Clássica, esta mobilidade de capitais promoveria uma convergência entre os países, visto que, considerando a produtividade marginal, no longo prazo, os retornos do capital tornam-se muito baixos, quando seu estoque é elevado. Assim, para os países ricos, é mais rentável utilizar o capital excedente para incentivar a produção e reduzir o atraso de produtividade dos países pobres. Tal alternativa propiciaria, aos países ricos, rendimentos do capital (excedente) maiores, pois, tais investimentos, voltariam como fluxos de renda positivos.

No entanto, Piketty (2013) sugere que tal situação perpetua a desigualdade de renda entre os países, pois gera um nível de renda nacional maior do que a produção interna nos países ricos, que se apropriam da renda de outros países (p.83). Em contrapartida, para os países com renda menor, ocorre o oposto, ou seja, vivenciam uma expropriação de renda pelos países ricos. Desta forma, no longo prazo, o nível de produção pode convergir entre os países, mas o nível de renda, possivelmente não convergirá, pois os ganhos de renda retornam aos países ricos, perpetuando a desigualdade.

Ademais, do ponto de vista histórico, verifica-se que a mobilidade de capitais não promoveu convergência entre países ricos e pobres. Desta forma, os fluxos de capitais, ao contrário do que se supunha, não promoveram, historicamente, uma convergência no nível de renda entre

os países. Segundo a análise histórica realizada por Piketty (2013), a convergência ocorre em função, principalmente, da difusão tecnológica

“Em suma, a experiência histórica sugere que o principal mecanismo que permite a convergência entre países é a difusão do conhecimento, tanto no âmbito internacional quanto no doméstico. Ou seja, as economias mais pobres diminuem o atraso em relação às mais ricas na medida em que conseguem alcançar o mesmo nível de conhecimento tecnológico, de qualificação da mão de obra, de educação, e não ao se tornarem propriedade dos mais ricos (...) Ele está, portanto, intimamente relacionado ao processo de construção de uma potência pública (um governo) legítima e eficaz. Essas são as principais lições, brevemente resumidas, que podem ser extraídas da investigação histórica da evolução do crescimento mundial e da desigualdade entre países.” (p.87).

A primeira lei fundamental do capitalismo norteia em grande proporção as análises e conclusões apresentadas por Piketty (2013), a partir dela é possível compreender como ocorre a divisão da renda entre os fatores de produção, entre outras importantes análises que nos traz e, em função de sua importância, será retomada em questões posteriores.

### **2.2.1 A Dinâmica da Relação Capital/Renda**

A percepção de que uma taxa de crescimento produtivo baixa é irrelevante economicamente é refutada pela lei do “crescimento acumulado”. Segundo esta lei, “um crescimento anual baixo durante um período muito longo conduz a uma expansão considerável” (PIKETTY, 2013, p. 91) na economia. Isso por que, uma taxa de crescimento em 1,0% a.a pode parecer irrelevante sob uma visão míope. Porém, se esta taxa for sustentada no longo prazo, em um período de 30 anos, por exemplo, menos de uma geração, ela promoverá uma transformação bastante significativa na sociedade econômica. Ocorre que a acumulação do capital segue a Lei dos “retornos acumulados”, de natureza idêntica à “lei do crescimento acumulado”, isto é, “uma taxa de retorno anual de alguns pontos percentuais, acumulada ao longo de várias décadas, conduz automaticamente a uma expansão muito forte do capital inicial”

(p.94). Isso leva à possibilidade de que uma taxa de retorno ou remuneração do capital aparentemente baixa pode produzir “efeitos muito potentes e desestabilizadores para a estrutura e a dinâmica da desigualdade numa sociedade” (p. 94), em decorrência destas leis.

O capital sofreu transformações ao longo dos séculos. Estas estão associadas principalmente à sua forma de apresentação. Durante o século XVIII o capital se apresentava principalmente sob a forma de propriedade rural voltada à agricultura, que por sua vez, deu lugar ao capital financeiro, industrial e a imóveis urbanos. A história do desenvolvimento econômico é, em primeiro lugar, a história da diversificação dos modos de vida e dos tipos de bens e serviços produzidos e consumidos (p.110). Esta diversificação da forma de apresentação do capital e sua importância dentro da sociedade pode ser percebida através da figura abaixo, que relaciona o nível de empregabilidade por setores econômicos ao longo dos anos nos países centrais, França e Estados Unidos.

Figura 1. Emprego por Setor de Atividade – 1800 a 2012.

TABELA 2.4  
*Emprego por setor de atividade na França e nos Estados Unidos, 1800-2012*  
(em % do emprego total)

	França			Estados Unidos		
	Agricultura	Indústria	Serviços	Agricultura	Indústria	Serviços
1800	64%	22%	14%	68%	18%	13%
1900	43%	29%	28%	41%	28%	31%
1950	32%	33%	35%	14%	33%	50%
2012	3%	21%	76%	2%	18%	80%

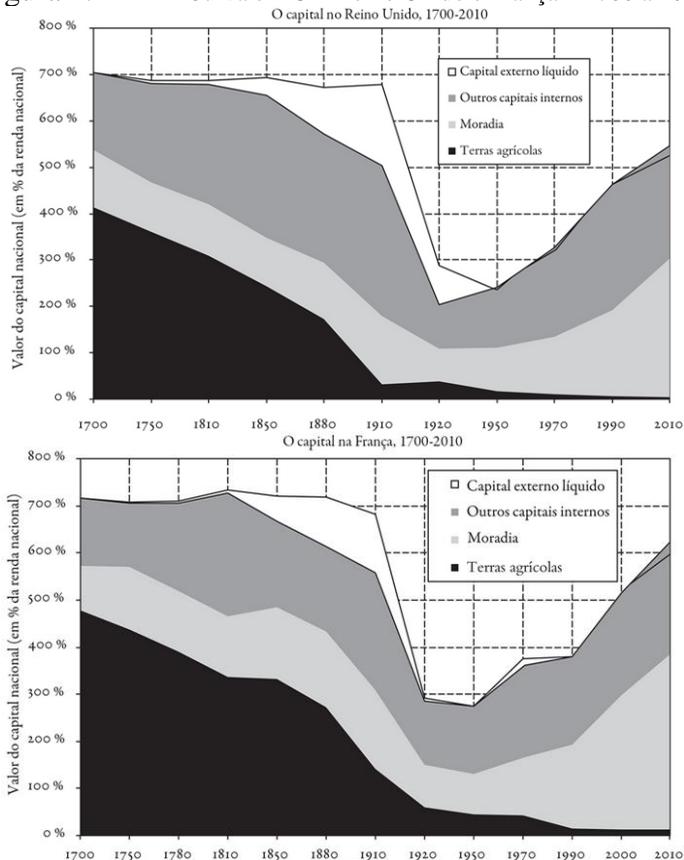
Fonte: Piketty (2013), p. 112

Verifica-se, pela figura acima, que, nos anos 1800, a terra, voltada para a produção agrícola, representava a principal forma de acumulação de capital, tanto que era o principal setor econômico dentro da sociedade da época. Após as transformações que o capital foi sofrendo, tornando-se industrial, financeiro, entre outros, e a acumulação de capital se dissolvendo entre os demais setores, a agricultura, conseqüentemente, foi perdendo espaço e dando maior representatividade para os novos setores acumuladores, demonstrando

assim que o capital apresenta profundas transformações durante os anos. Contudo, (...) “quais são, no fundo, as verdadeiras transformações na estrutura do capital desde o século XVIII? (...) não seriam as estruturas profundas do capital as mesmas?” (PIKETTY, 2013, p. 142). Analisando a natureza de acumulação de capital, se verifica que a aplicação do capital, nunca foi uma atividade segura, é sempre arriscada e empresarial, e, “invariavelmente tende a se transformar em renda quando se acumula sem limites — é sua vocação, seu destino lógico” (p.142).

Considerando a estrutura do capital ao longo do tempo na Europa, Piketty (2013) constata que, apesar das transformações sofridas, a relação capital/renda nacional apresentou relativa “estabilidade nos séculos XVIII e XIX, depois passando por um enorme choque no século XX, para finalmente retornar, no início do século XXI, aos níveis próximos dos observados às vésperas das guerras do século XX” (p.145). Desta forma, a relação estoque de capital/renda não mudou tanto ao longo do tempo: o capital é entre 5 e 6 vezes o valor da renda nacional, um pouco abaixo do que foi nos séculos XVIII e XIX, quando estava entre 6 e 7 vezes. O choque apresentado ocorre em função principalmente das guerras mundiais vividas, no pós-1914, quando houve uma tendência queda, chegando à 2/3 vezes o valor da renda 1950. Porém, em seguida, esta relação começou a aumentar, e esse processo de alta tornou-se contínuo. Assim, se enfatiza que “o século passado (séc. XX) se caracterizou, portanto, por uma espetacular curva em U” (p.145) da relação capital/renda. Esta relação, nos países centrais, pode ser verificada no gráfico abaixo, que apresenta o valor e a composição do capital, em percentual da renda nacional, ao longo dos últimos séculos.

Figura 2. Curva em U – Reino Unido e França – 1700 a 2010



Fonte: Piketty (2013) - p. 145 e 148.

As figuras acima demonstram com propriedade a evolução da relação capital/renda do século XVIII até o XXI, mas, outra informação importante que trazem, são as profundas transformações que o capital sofreu ao longo deste tempo. Verifica-se que a participação das terras agrícolas perdeu uma expressiva participação na acumulação de capital no período recente. Na verdade, seu valor passou a ser mensurado pelo valor das moradias, entre outras formas de mensuração. Neste sentido, Piketty (2013) completa que “as terras foram aos poucos substituídas pelos imóveis e pelo capital profissional e financeiro investido nas empresas e nas administrações públicas — sem que o valor total do

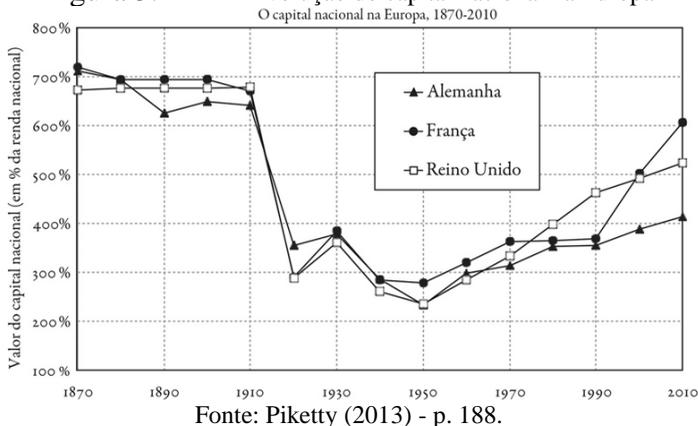
capital medido em anos da renda nacional tenha, de fato, se alterado” (p.148).

Estas alterações na composição o capital, são, em muito, explicadas pela participação dos setores de atividade econômica. Neste caso, no séc. XVIII a agricultura representava cerca de  $\frac{3}{4}$  da atividade econômica e dos empregos na sociedade. Com a evolução do capitalismo esta relação foi se alterando e, portanto, a “queda do valor das terras agrícolas — como proporção da renda e do capital nacional — foi compensada pela alta do valor da habitação (...) e pelo aumento do valor do capital interno” (p.149). Tal fato explica o aumento expressivo da importância dos bens imóveis destinados à habitação ao longo do processo de desenvolvimento econômico.

No mesmo sentido, ocorreu, a partir da Revolução Industrial, uma maior acumulação do “capital material e imaterial usados pelas empresas e pelas administrações públicas para produzir todo tipo de bens e serviços não agrícolas” (p.149), incluindo-se, portanto, edifícios comerciais, máquinas e equipamentos, armazéns, entre outros. Desta forma, o que se verifica é que a composição da riqueza foi transformada completamente, uma vez que o capital, que estava situado principalmente na terra agrícola, foi progressivamente sendo substituído ou transformado em capital imobiliário, industrial e financeiro.

Considerando esta cronologia, torna-se interessante analisar as causas que provocaram esta forte queda da relação capital/renda nacional no século XX e sua posterior e surpreendente ascensão. O autor enfatiza que este comportamento, apesar de somente apresentar os casos da Inglaterra e da França, é seguido pelos demais países do continente europeu, ou seja, os dados são representativos do continente. Continuando com a análise da queda acentuada do capital no período 1914-1945, se verifica que esta ocorreu apenas parcialmente em função a destruição física do capital, causada pelas guerras mundiais, estas, porém, foram substanciais, pois “no total, essas destruições acumuladas equivaleram a cerca de um ano da renda nacional na França (...) e 1,5 anos na Alemanha” (p.186). Porém, mesmo que bastante relevantes esta destruição física explica apenas uma pequena parte da queda da participação do capital na renda nacional, mesmo nos países que foram diretamente afetados pelas guerras. A queda da riqueza nacional durante o século XX está demonstrada na imagem abaixo, que relaciona o capital em função da renda nacional ao longo dos anos. A curva em U fica evidente nesta imagem também.

Figura 3. Evolução do capital nacional na Europa



A imagem demonstra que a participação do capital na renda nacional dos países selecionados apresentou uma queda expressiva, especialmente após a primeira guerra mundial, mas que, a partir da década de 1950, já demonstra recuperação contínua e crescente. Os fatores que mais contribuíram para a queda acentuada da relação capital/renda, além da destruição física do capital, foram os choques orçamentários e políticos da época em análise, mais especificamente, a destruição dos níveis de poupança interna e a queda dos preços, em vigor, de ativos financeiros, no novo contexto político. Nas palavras do autor

“Além da destruição física, os principais fatores que explicam a queda vertiginosa da relação capital / renda entre 1913 e 1950 são, de um lado, o colapso das carteiras de ativos externos e a baixa poupança que caracterizava o período (somados às destruições, esses dois fatores acumulados explicam entre dois terços e três quartos da queda) e, de outro, os baixos níveis de preços dos ativos em vigor no novo contexto político de propriedade mista e regulada do pós-guerra (entre um quarto e um terço da queda)” (PIKETTY, 2013, p.189).

Ainda, neste contexto de baixa poupança interna, os déficits orçamentários governamentais passaram a ser financiados pelo pouco de

poupança privada que ainda estava disponível, ou então, por empréstimos externos, tendo, nos Estados Unidos, o principal prestador da época. Também, os preços dos imóveis e o preço das empresas, ou os valores das ações listadas em bolsa, caíram a níveis historicamente baixos. Tais impactos foram resultado não somente da crise financeira de 1930, mas principalmente pela forte atuação dos Estados nacionais, que promoveram políticas de nacionalização, regulamentação financeira e de tributação de lucros e dividendos, no pós-guerra, que fez com que o poder dos acionistas perdesse força, bem como o valor de suas ações (PIKETTY, 2013). Desta forma, é importante destacar que o Estado teve papel fundamental no que diz respeito a queda do nível de desigualdade de renda nos países, no pós-guerra.

### **2.2.2 O Papel da Dívida Pública**

A riqueza nacional nos países, conforme já mencionado, representa o somatório da riqueza pública e da riqueza privada. Piketty (2013) destaca que, é natural, nos países capitalistas e, portanto baseados na propriedade privada, que a riqueza privada seja maior do que a riqueza pública. Neste contexto, o autor analisa o papel da dívida pública, e seu impacto, sobre a acumulação da riqueza privada.

Em primeiro lugar, trata-se a dívida pública como um ativo ao setor privado e um passivo ao setor público (p.148). O Estado, ao acumular altos níveis de dívida pública, pode modificar radicalmente a estrutura da riqueza privada interna. Assim, dependendo das políticas públicas econômicas adotadas, a dívida pode se tornar um instrumento para aumentar (ou reduzir) a riqueza privada dentro dos países. Desta forma, ela tem impactos significativos na tendência de acumulação de capital (p.160-164). Neste sentido, o autor coloca que “(...) neste início do século XXI, — (...) o conjunto das nações ricas — estão mais caracterizados por uma orientação do primeiro tipo, isto é, de aumentar a dívida pública” e assim, manter a tendência de crescimento da acumulação de riqueza privada interna (p.164).

Analisando a evolução da dívida nos países centrais (o autor trata especificamente da Inglaterra e da França), Piketty (2013) destaca que a experiência histórica leva a concluir que o “forte endividamento reforçou o peso da riqueza privada na sociedade” (p.165), isso por que a riqueza privada, correspondente à poupança privada, aumento nos períodos em que a riqueza pública caia para níveis mais e mais

negativos. Ademais, “também é evidente que o forte endividamento público serviu muito bem aos credores e aos seus descendentes” (p. 165-166), pois estes recebem contrapartidas de juros pelo capital emprestado. Neste sentido, para aqueles que dispõem de recursos/poupança, a dívida pública é uma opção mais vantajosa do que o pagamento de impostos, caso o Estado desejasse se financiar via aumento tributário, pois nesta segunda, não há, aos credores, retorno imediato e contrapartida direta. Ademais, o aumento do déficit público tem por consequência, o aumento da demanda por capital, aumentando os rendimentos deste, tal fato “serve aos interesses daqueles cuja prosperidade depende do retorno dos seus investimentos em títulos públicos” (p.166). O autor reforça a ideia de a dívida ser um investimento vantajoso para seus credores e descendentes quando afirma:

“O fato central — e a diferença fundamental em relação ao século XX — é que a dívida pública recompensou, em muito, aqueles que nela investiram no século XIX: a inflação foi quase nula de 1815 a 1914, e a **taxa de juros dos títulos era bastante vantajosa (geralmente em torno de 4-5%)** e, em particular, bem superior à taxa de crescimento da economia. Sob essas condições, a dívida pública pode ser um ótimo negócio para os detentores de riqueza e seus herdeiros” (PIKETTY, 2013, p.166).

Ainda, o ciclo de endividamento, após uma sequência longa de déficits, é muito difícil de reverter. Mesmo quando os países apresentam extensos períodos de orçamento superavitário, estes superávits são, em grande medida, utilizados apenas para “financiar os juros pagos aos detentores de títulos públicos, sem cobrir as amortizações” (p.166). Assim, cabe, analisando a trajetória da dívida pública, se questionar a respeito de quem se beneficia com o endividamento público? Neste sentido, Piketty (2013) concorda com os socialistas do século XIX, citando Karl Marx, que viam a dívida com muita clareza sendo “um instrumento a serviço do capital privado” (p.167). Tanto que, uma grande parte da renda nacional era apropriada pelos detentores de capital privado. Durante o século XIX, o Estado dos países centrais chegava a distribuir, “a cada ano, o equivalente a 2-3% da renda nacional sob a forma de juros (mais do que o orçamento da educação nacional da

época), e esses juros permitiam que um amplo grupo social vivesse com conforto” (p.167).

A partir do século XX, a convicção de que a dívida pública poderia se tornar um instrumento em favor dos menos abastados se tornou bastante difundida. O argumento central se embasava na ideia de que esta serviria como ferramenta para a promoção de despesas públicas de redistribuição social, voltadas aos menos favorecidos. Isso por que, ao contrário do século XIX (quando a dívida rendia muito), os rendimentos advindos dos títulos da dívida passaram a ser corroídos pela inflação crescente, e, ainda, o rendimento via juros decrescia em função da desvalorização da moeda interna. Esta visão, chamada de “progressista”, ainda predomina no século XXI, mesmo que os benefícios redistributivos da manutenção da dívida sejam bastante questionáveis, uma vez que garante, de maneira bastante confiável, os interesses financeiros e rentistas.

Mas, existem alguns questionamentos importantes dentro desta análise. Eles são: por que a relação capital / renda cresceu tão rápido após à década de 1950, levando-o à chegar aos nível de acumulação do início do século XX? Existe equilíbrio na relação capital / renda nacional? E de que forma esta relação é determinada? Quais são os impactos para a taxa de remuneração do capital? E as consequências para a divisão da renda nacional entre renda do trabalho e a renda do capital? Estas questões são abordadas pela Segunda Lei Fundamental do Capital.

### 2.3 A SEGUNDA LEI FUNDAMENTAL DO CAPITALISMO

As questões relacionadas à desigualdade da participação do capital e do trabalho na renda nacional são abordadas pela Segunda Lei Fundamental do Capitalismo, “que relaciona a razão capital / renda de uma economia com suas taxas de poupança e de crescimento” (p.212), definida como:

$$\bullet \beta = s/g,$$

ou seja, “a razão capital / renda,  $\beta$  é, no longo prazo, igual à taxa de poupança,  $s$ , dividida pela taxa de crescimento da economia,  $g$ ” (PIKETTY, 2013, p.44). Esta equação demonstra que “no longo prazo, a razão capital / renda,  $\beta$ , se relaciona de forma simples e transparente

com a taxa de poupança,  $s$ , do país considerado e com a taxa de crescimento,  $g$ , da renda nacional” (p.217).

A segunda lei não objetiva explicar os choques de curto prazo que afetam a relação capital/renda, (guerras mundiais, crise 1929, bolhas de ativos financeiros), mas “permite compreender para que nível de equilíbrio potencial a relação tende a convergir no longo prazo, para além dos choques e das crises” (PIKETTY, 2013, p.221). Assim, o autor enfatiza que a lei “só se aplica caso várias hipóteses essenciais sejam satisfeitas. Em primeiro lugar, trata-se de uma lei assintótica, isto é, válida apenas no longo prazo” (p. 219).

Esta lei, ao contrário da “primeira lei”, não é uma identidade contábil, sempre válida, mas é resultado de um processo dinâmico, pois representa um estado de equilíbrio, no qual, as economias, tendem no longo prazo, mas que, nunca será alcançado de maneira perfeita. Em segundo, ela só é aplicável às formas de acumulação de capital passíveis de serem acumuladas pelo homem, não incidindo portanto, em processos de acumulação de ordem natural. E, por fim, sua validade está condicionada ao fato de que os preços dos ativos devem evoluir, em média, na mesma proporção que os preços dos bens de consumo.

Assim, considerando os fatores essenciais de validade da lei, ela nos demonstra que pequenas variações na taxa de crescimento desencadeiam grandes efeitos na relação estoque de capital/renda ao longo do tempo. Em contrapartida, uma possível queda da taxa de crescimento, pode provocar uma elevação na participação do capital na renda nacional. Portanto, ela representa uma medida de concentração da riqueza, o que, em última instância, tende a ampliar o controle dos detentores da riqueza, havendo, portanto, impactos econômicos, sociais e políticos.

Desta forma, a segunda lei fundamental nos evidencia que, se  $r > g$ , “ $r$  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)” (p.37), ou seja, se o crescimento da taxa de remuneração do capital excede, em grande medida, a taxa de crescimento da economia, então, a riqueza advinda de herança cresce à uma taxa maior do que renda e a produção. Conforme destaca Piketty (2013)

“Quando a taxa de remuneração do capital ultrapassa a taxa de crescimento da produção e da renda, como ocorreu no século XIX e parece

provável que volte a ocorrer no século XXI, o capitalismo produz automaticamente desigualdades insustentáveis, arbitrárias, que ameaçam de maneira radical os valores de meritocracia sobre os quais se fundam nossas sociedades democráticas” (PIKETTY, 2013, p. 11).

E ainda, Piketty (2013) complementa que

“Basta então aos herdeiros poupar uma parte limitada da renda de seu capital para que ele cresça mais rápido do que a economia como um todo. Sob essas condições, é quase inevitável que a fortuna herdada supere a riqueza constituída durante uma vida de trabalho e que a concentração do capital atinja níveis muito altos, potencialmente incompatíveis com os valores meritocráticos e os princípios de justiça social que estão na base de nossas sociedades democráticas modernas” (p.37).

Objetivando conter esta tendência, o autor sugere que as instituições políticas públicas, referindo-se ao Estado/Organizações Estatais, deveriam atuar para contrabalancear seus efeitos. Cita como exemplo, a adoção de um imposto progressivo sobre o capital, que alinhasse a relação entre a remuneração do capital e o crescimento econômico. Porém, para que uma ação como esta tivesse efeito, seria requerido um esforço de coordenação internacional, para que tal medida fosse adotada em todos os países, caso contrário, seu efeito seria nulo em função do atual estágio de mobilidade do capital (PIKETTY, 2013, p.38).

Esta ação se torna uma alternativa a ser considerada, em função dos conflitos advindos da divisão social do capital-trabalho, uma vez que o que se verifica é uma extrema concentração do capital, em todos os países, evidenciando que os ganhos incididos da detenção do estoque de capital, é sempre superior à remuneração trabalho, no caso, dos salários (PIKETTY, 2013, p.49).

Com relação ao primeiro questionamento que se pretendia analisar utilizando a segunda lei fundamental do capitalismo, ou seja, por que a relação capital / renda cresceu tão rápido após a década de 1950, levando-o a chegar aos níveis de acumulação do início do século

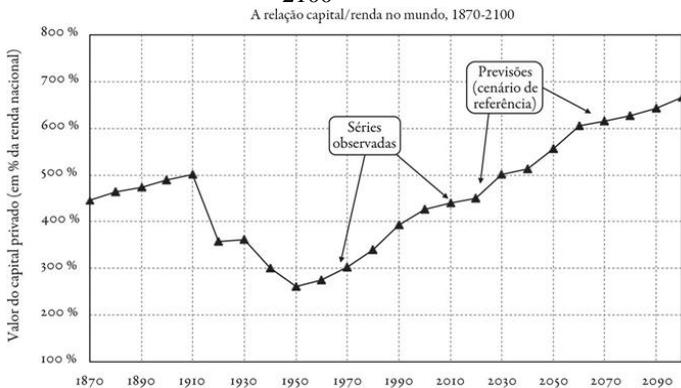
XX? Esse crescimento da riqueza privada entre 1970 e 2010 é em muito, explicado por alguns fatores, são eles: a desaceleração do crescimento econômico, com, ao mesmo tempo, uma manutenção da poupança em níveis elevados, conduzindo “automaticamente a uma alta estrutural e sistemática da relação capital / renda, por meio da lei  $\beta = s/g$ ” (p.225). Além disso, houve nos últimos anos um processo contínuo de transferência da riqueza pública para mãos privadas, havendo, portanto, uma redução do capital público e aumento do capital privado, através de privatizações, provocando uma elevação dos preços dos ativos imobiliários e das ações (bolha financeira). Neste sentido, o autor, Piketty (2013), enfatiza que

“A forte alta da riqueza privada observada nos países ricos entre 1970 e 2010, sobretudo na Europa e no Japão, explica-se principalmente pela desaceleração do crescimento e pela manutenção de uma poupança elevada, por meio da lei  $\beta = s/g$ . Contudo, se o retorno do capital privado ganhou tal amplitude, é porque o mecanismo principal foi amplificado por dois efeitos complementares: **o movimento de privatização e transferência gradual da riqueza pública para a riqueza privada e o fenômeno de recuperação no longo prazo dos preços dos ativos**” (p. 241).

Assim, parte importante da explicação do aumento expressivo do capital privado na renda nacional no pós-guerra se dá pela generalização, nos países centrais (bem como nos periféricos), da “despoupança pública e a queda do patrimônio público dela decorrente representam uma parte significativa do aumento da riqueza privada” (p.246). Ademais, outro fator que explica a alta da relação capital/renda nas últimas décadas está diretamente associado à elevação dos preços relativos dos ativos financeiros. Esta estrutura de preços do capital é vista como uma consequência social e política da época em referência, e “reflete a noção de propriedade que prevalece numa sociedade e depende de inúmeras políticas e instituições que regulem as relações entre os diversos grupos sociais envolvidos - em particular, entre os donos do capital e aqueles que não o detêm” (p.248). Além destes, cabe destacar que, esta elevação dos preços pode ser agravada pelo princípio da escassez ricardiano, com relação aos recursos naturais.

A segunda lei também permite analisar os níveis que a relação capital / renda nacional pode alcançar no longo prazo. Assim, para extrapolar os dados para períodos que se refiram à segunda metade do século XXI, o autor faz algumas suposições utilizando-se de suas próprias previsões para o crescimento da produção e da população mundial. Supõe que as “taxas de crescimento da produção mundial passariam de 3% ao ano para apenas 1,5% na segunda metade do século XXI” (p.258). Outra suposição importante se refere à taxa de poupança, que “estabiliza ao redor de 10% no longo prazo” (p.258). Assim, considerando estas suposições teóricas, e aplicando a Segunda Lei do Capitalismo, o autor chega à seguinte previsão de crescimento da relação capital/renda mundial, conforme demonstrado na imagem abaixo. O gráfico a seguir relaciona o percentual correspondente do capital privado sobre a renda nacional, ao longo do tempo, demonstrando sua trajetória e sua tendência, que se apresenta crescente até o final do Século XXI e superior do que os níveis vivenciados durante o Século XX.

Figura 4. Relação Capital / Renda – Nível Mundial – 1870 a 2100



Fonte: Piketty (2013) p. 257

Desta forma, a figura acima, além de demonstrar que a “curva em U” ocorreu também em nível de renda mundial, apresenta que haverá, no longo prazo, uma intensificação da participação do capital sobre a renda mundial, superando o patamar de 600%. Como forma de comparação, pegando por base o ano de 2010, se verifica que esta relação encontra-se em um nível de aproximadamente 450%. Assim, o

autor enfatiza que “(...) aplicando a lei dinâmica  $\beta = s/g$ , a relação capital / renda mundial deveria, pela lógica, continuar a crescer e poderia se aproximar de 700% ao longo do século XXI, perto do patamar observado na Europa durante a Belle Époque” (p.258). Assim, o que o autor enfatiza, é que, analisando o período 2010-2100, há uma forte tendência que todo o planeta se assemelhe à “Europa da Belle Époque”, pelo menos no que diz respeito à intensidade de acumulação de riqueza.

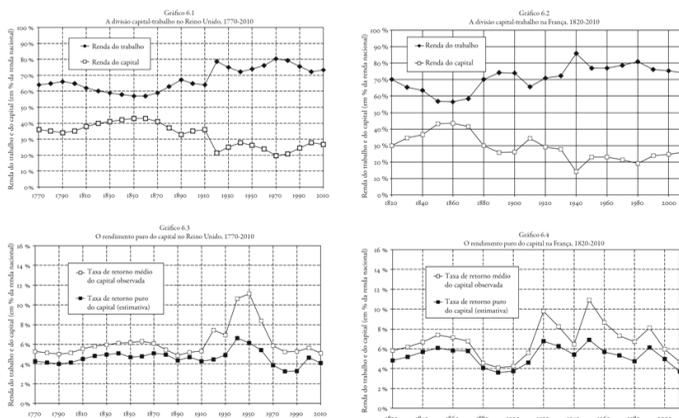
## 2.4 A DIVISÃO CAPITAL-TRABALHO NO SÉCULO XXI

A partir das análises obtidas com a relação capital / renda, chega-se à possibilidade de análise da divisão da renda nacional entre o capital e o trabalho. Esta divisão pode ser obtida com a primeira lei fundamental, uma vez que ela expõe a participação da renda do capital ( $\alpha$ ) sobre a renda nacional. Assim, sabendo o valor em percentual desta participação, pode-se compreender em que medida ocorre à divisão da renda para o capital e, conseqüentemente, para o trabalho. Considerando, por exemplo:

- Relação Capital / Renda = 6;
- Taxa de retorno do capital = 5%;
- Participação da renda do capital na renda nacional = 30%;
- A partir destes dados, tem-se logicamente, que a participação da renda do trabalho na renda nacional é 70%.

Desta forma, sob esta perspectiva de análise, torna-se importante compreender como é definida a remuneração do capital ( $r$ ), que, em última instância, nos demonstra o que está determinando a participação dos salários na renda nacional. Para tanto, a princípio, apresenta-se, na figura abaixo, o comportamento histórico desta divisão. As imagens exibem o percentual da renda nacional destinados ao capital e ao trabalho, bem como a taxa de rendimento (médio e puro [estimado]) do capital, ao longo dos anos, no Reino Unido e na França:

Figura 5. Divisão do Capital-Trabalho e Rendimento puro do Capital no Reino Unido e na França – 1770 a 2010.



Fonte: Piketty (2013) p. 263, 267 e 269.

A partir das imagens apresentadas, se verifica que a divisão da participação do capital e do trabalho na renda nacional, apresentou uma instabilidade a partir do século XX, havendo, ao passar dos anos, uma maior participação do trabalho na renda nacional. Este aumento, por sua vez, tem perdido força nos anos mais recentes, principalmente no pós-1980, quando ocorre uma queda da participação dos salários e, como já é suposto, um aumento proporcional da participação do capital (PIKETTY, 2013).

Ademais, o que se verifica é que a remuneração do capital, nos dois países analisados oscilou, durante os séculos XVIII e XIX, entre um valor de 4 a 5%. O que Piketty chama de “rendimento puro”, definido por “aquele (rendimento) que reverte anualmente para o seu detentor depois de deduzidos os custos de gestão e o tempo gasto para administrar a carteira” (p.274), superou, após as grandes destruições do capital do século XX, o valor de 6%, representando, portanto, uma forte elevação neste período. Mas esta tendência foi logo alterado, retornando à valores em torno de 3 a 4% no início do século XXI.

Destaca-se que os rendimentos apresentados não estão com seus valores incididos de qualquer tributação, tratando-se, portanto, dos rendimentos que seriam obtidos pelos detentores de capital caso não houvesse nenhum tipo de tributação sobre o capital e suas rendas. Mesmo assim, a média apresentada é bastante dissimulada, no sentido de que a remuneração dos ativos depende, em grande medida, de

características econômicas, que os diferenciam muito em si. Assim, alguns ativos podem obter rendimento bastante acima da média apresentada e, outros, bastante abaixo. Ademais, estes ativos são considerados “ativos reais” que representam uma relação direta com atividades produtivas ou com atividades econômicas reais, sendo estes principalmente imóveis ou ações. Assim, o rendimento evolui de acordo com o que ocorre com as atividades nas quais estão relacionados. Assim, o que o autor quer enfatizar, é que estes ativos reais, nos quais incidem o histórico de rendimentos apresentado acima, não sofrem perdas advindas de risco inflacionário, conforme ocorre com ativos nominais, por exemplo, contas bancárias, títulos públicos não indexados à inflação, entre outros (PIKETTY, 2013).

Dentro destas questões, o que se torna importante discutir, é como a taxa de rendimento do capital é determinada socialmente e quais os mecanismos que explicam sua expressiva evolução ao longo dos últimos tempos. Segundo o autor, “a taxa de rendimento do capital é determinada pelas seguintes forças: a tecnologia (para que serve o capital?) e a abundância do estoque de capital (capital em excesso mata o retorno do capital)” (p.279). Isso demonstra que, em se tratando de rendimentos do capital, a tecnologia desempenha um papel fundamental. Ademais, uma vez que o capital apresenta rendimentos marginais decrescentes, torna-se importante compreender em que medida ele decresce ou o ritmo com que ele cai. Destaca-se que a questão central é verificar em que medida os rendimentos do capital diminuem quando a relação capital / renda  $\beta$  aumenta. Esta questão pode trazer duas situações, conforme descreve Piketty (2013)

“Se o rendimento do capital  $r$  cai mais do que proporcionalmente quando a relação capital / renda  $\beta$  aumenta (por exemplo, se o rendimento for dividido por mais de dois quando a relação é multiplicada por dois), a participação das rendas do capital na renda nacional  $\alpha = r \times \beta$  diminuirá quando  $\beta$  aumentar. Ou seja, a redução do rendimento do capital mais do que compensa o aumento da razão capital / renda. Por outro lado, se o rendimento do capital  $r$  cai menos do que proporcionalmente quando a relação aumenta (por exemplo, se o rendimento for dividido por um fator menor do que dois quando a relação for multiplicada por dois), a participação do capital  $\alpha = r \times \beta$  aumentará quando  $\beta$  aumenta. Nesse caso,

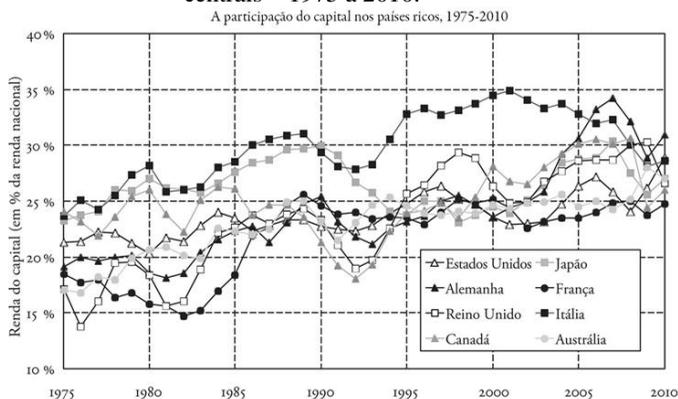
o rendimento simplesmente atenua ou modera a evolução da participação do capital em comparação com a da relação capital / renda” (p.282).

Desta forma, considerando a primeira lei fundamental do capitalismo:  $\alpha = r \times \beta$ , se verifica que se  $r$  cair proporcionalmente menos do que a elevação de  $\beta$ , a participação do capital na renda se eleva. E ao contrário, se a queda de  $r$  for proporcionalmente maior do que a elevação de  $\beta$ , a participação do capital na renda se reduzirá conforme houver uma elevação da relação capital-produto. O que determina tal relação é a forma como os insumos produtivos são alocados e a “diversidade de técnicas disponíveis que permitam combinar capital e trabalho para produzir os diferentes tipos de bens e serviços consumidos pela sociedade considerada” (p.282). Ou seja, a elasticidade de substituição entre os fatores de produção, alocados dentro a função de produção, determina em que medida ocorre a queda do  $r$ . Havendo elasticidade de substituição entre zero e um: aumento de  $\beta$  leva queda de  $r$  forte, de modo que  $\alpha$  reduz; já se a elasticidade de substituição maior que um: aumento de  $\beta$  leva a queda limitada de  $r$ , de modo que  $\alpha$  eleva-se. E, por fim, se a elasticidade de substituição = 1: os dois efeitos se compensam, e  $\alpha$  não se altera (PIKETTY, 2013).

Neste sentido, Piketty (2013) retoma o modelo Cobb-Douglas, cuja função de produção nos demonstra que “quaisquer que sejam as quantidades de trabalho e de capital disponíveis, a participação do capital é sempre igual a um coeficiente fixo  $\alpha$ , que pode ser considerado um parâmetro puramente tecnológico” (p.284). Desta forma, os rendimentos do capital se ajustam para que seja mantida a estabilidade dos fatores de produção, através da flexibilidade de preços e salários. Tendo isto posto, o autor questiona em que nível está a elasticidade de substituição entre capital e trabalho no século XXI? Sua primeira hipótese é de que a elasticidade destes fatores de produção, atualmente, é superior a um, “(...) com base nos dados históricos, é possível estimar uma elasticidade entre 1,3 e 1,6”. Somado à isso, se verifica que entre os anos 1970-1980, a alta da participação dos lucros e do capital na renda nacional nos países ricos esteve diretamente relacionada com a queda da participação dos salários e do trabalho. Tal constatação indica que é relativamente simples substituir trabalho por capital, isso por que quando a quantidade de capital se eleva, o retorno não se reduz muito, pois seria relativamente fácil transferir atribuições do trabalho ao capital.

O atual nível de acumulação de capital eleva a participação do capital na renda, assim “uma alta da relação capital / renda  $\beta$  parece conduzir a um leve aumento da participação do capital  $\alpha$  na renda nacional, e vice-versa” (p. 286). Assim, o que se verifica é que, no longo prazo, a alta sustentada na relação capital / renda observada nos países centrais, se estenda para todo o conjunto de países. Ademais, o efeito do aumento na acumulação de capital tende a superar a queda do efeito preço do capital (rendimentos marginais decrescentes do capital), fazendo com que o aumento do estoque de capital compense a queda do rendimento do capital. O gráfico abaixo apresenta o aumento da participação da renda do capital sobre o nível de renda nacional em alguns dos países centrais, nos anos recentes. O crescimento da renda do capital é evidente, em menor ou maior grau, em todos os países selecionados pelo autor, conforme abaixo.

**Figura 6.** Evolução da participação do capital nos países centrais – 1975 a 2010.



Fonte: Piketty (2013), p. 288

O que se verifica pela imagem é que a renda do capital e, conseqüentemente sua participação na composição da renda nacional, se ampliou ao longo do período apresentado, que representa o pós-1970, mesmo em países que são geográfica, econômica e socialmente diferentes. Neste sentido, Piketty (2013) coloca que não se pode supor que, como apresenta o modelo Cobb-Douglas, existe uma estabilidade na divisão entre o capital e o trabalho na renda nacional no longo prazo. O que o autor verifica, através da análise histórica dos dados, é uma desigualdade da distribuição da renda entre os fatores de produção

analisados, capital e trabalho, uma vez que, se o retorno do capital for maior do que o crescimento econômico, então, a renda dos que detêm capital aumentará mais do que a renda dos que vivem do trabalho. Também, o que se pode constatar é que, como o capital é mais concentrado do que o trabalho, o aumento da parcela da renda atribuída ao capital implica, necessariamente, o aumento da concentração da renda pessoal.

Tal fato tende a se aprofundar quando ocorrem, sistematicamente, ritmos de crescimento baixo, conforme vem sendo verificado no século XXI. Analisando-se através da segunda lei  $\beta = s/g$ , o baixo crescimento verificado tende à ampliar significativamente a reconstrução dos estoques de capital, fazendo com que “nas sociedades em estagnação, os patrimônios do passado têm uma importância considerável” (p.303). Desta forma, a riqueza acumulada no passado se torna o principal determinante da renda no presente. Neste sentido, Piketty (2013) alerta para a possibilidade de que, no longo prazo, se o crescimento mundial se mantiver entre 1,5 ou 1,0% com uma taxa de poupança de 10%, a proporção do estoque mundial de capital na renda, pode vir a ser o equivalente a, respectivamente, 7 ou 10 anos de renda (p.303). Desta forma, constata-se que, não havendo crescimento, aqueles que detêm estoque de capital apropriam-se de grande parte da renda, tornando altamente improvável que se possa acumular capital a partir da renda apenas do trabalho.

Pela ótica da primeira lei fundamental,  $\alpha = r \times \beta$ , se verifica que ao ocorrer uma alta na relação capital / renda, tal fato, não provocará, necessariamente, uma queda no rendimento do capital, mas que, ao contrário, havendo uma possível “queda da renda seja mais fraca do que a elevação da razão capital / renda, de modo que a participação do capital irá aumentar” (p.304). Porém, é esperado que as transformações tecnológicas promovam, no longo prazo, uma maior participação do salário na renda, mas que as inovações financeiras e a concorrência internacional pelos investimentos atuem em sentido contrário à ampliação da participação do salário na renda nacional (PIKETTY, 2013).

Portanto, o que se pode considerar é que forças naturais de mercado não foram capazes, historicamente, de conter a ampliação da participação do capital na renda. Ademais, o volume de remuneração do capital cresceu “mais rápido do que o montante de rendas do trabalho” (p.304). Assim, o que se verifica é que as estruturas profundas do capital, bem como sua função em relação e perante o trabalho, na esfera

econômica, não foram intensamente alteradas ao longo do tempo. O que se apresenta é uma estrutura social cada vez mais desigual e pouco mutável no sentido de mobilidade econômica e social. Assim, uma sociedade onde não há risco de perder a fortuna herdada, nem esperança de enriquecer, é seguramente incompatível com os conceitos de democracia e meritocracia. Então, cabe nos questionar se a estrutura da concentração de capital e a desigualdade de renda e riqueza sofreram alterações ao longo dos anos, tema que será discutido a seguir.

## 2.5 DESIGUALDADE E CONCENTRAÇÃO

Verificou-se que as estruturas de acumulação e rendimento do capital não apresentaram expressivas mudanças ao longo do século XX. Desta forma, é necessário analisar se o mesmo ocorreu em relação à desigualdade na distribuição de renda e riqueza. Dentro deste debate, um tema importante a ser tratado é a evolução das heranças e da renda do trabalho e seu possível comportamento no longo prazo. Neste contexto, trata-se a desigualdade em três termos, tais quais: “a desigualdade da renda do trabalho, a desigualdade da propriedade do capital e das rendas que dela resultam e a relação entre essas duas dimensões” (p.307-308).

Para iniciar o debate a respeito da importância da herança na definição da renda atual, Piketty (2013) retoma a literatura francesa do século XIX, apresentando o romance de Honoré de Balzac “O pai Goriot”, onde o personagem principal, Rastignac, pretende alcançar altos níveis de renda dentro da sociedade parisiense da época, através de seus estudos. Este, porém, é desiludido pelo personagem Vautrin, que lhe faz um discurso evidenciando claramente o papel da herança e do patrimônio familiar pra se alcançar altos níveis de renda e que, somente através do matrimônio com uma herdeira, Rastignac alcançaria suas ambições. Também, “Vautrin explica para Rastignac que o sucesso social adquirido pelo estudo, pelo mérito e pelo trabalho é uma ilusão” (p.309).

Tendo como pano de fundo este romance, Piketty (2013) reforça o debate sobre os rendimentos do trabalho como forma de ascensão social e o papel da herança dentro da sociedade, apontando para uma crítica ao conceito de meritocracia. Destaca que, durante a *Belle Époque*, na França, o trabalho e os estudos não eram suficientemente capazes de elevar seus detentores ao mesmo nível de vida que as heranças, o matrimônio e rendas do patrimônio. Isso, porém, não ocorreu para o período do pós-guerra, onde as heranças eram

praticamente nulas na Europa e “pela primeira vez na história do trabalho os estudos se tornaram o caminho mais seguro para alcançar o topo da distribuição de renda” (p.311). Assim, torna-se importante analisar se a estrutura da renda do trabalho e da renda das heranças modificou-se desde o século XIX? Se sim, por quais motivos? Seria esta uma mudança duradoura?

Ao analisar a distribuição do capital, verifica-se com regularidade que a desigualdade da renda vinda do capital é, em geral, mais desigual e sistematicamente mais concentrada do que a do trabalho. Esta regularidade ocorre para todos os países, e em todas as épocas, sem exceção. Ao analisar a distribuição da riqueza daqueles que detêm somente renda de trabalho, verifica-se que “a participação dos 10% dos indivíduos que recebem as rendas do trabalho mais elevadas costuma ser de 25-30% do total das rendas do trabalho” (p.313), já analisando-se a desigualdade da renda do capital, o que se verifica é que “a participação dos 10% dos indivíduos que detêm o patrimônio mais alto é sempre superior a 50% do total da riqueza, chegando às vezes a 90% em algumas sociedades” (p.313), ao passo que a metade mais pobre da população, em termos patrimoniais não possui quase nada, cerca de 5% riqueza total. Já a faixa intermediária, 40% população detém entre 5% e 35%.

Tal fato demonstra a forte concentração do capital e é explicado especialmente pela herança e seus efeitos cumulativos ao longo do tempo, uma vez que quando se herda bens, torna-se mais fácil poupar e acumular capital, como por exemplo, o fato de ter herdado um apartamento permite que se poupe o valor que seria gasto em aluguel. Assim, verifica-se que a renda do capital aprofunda em grande medida a desigualdade total. Já, com relação à desigualdade da renda do trabalho, esta é mais moderada e tem efeito menor sobre a desigualdade total. Deste modo, as expressivas quedas na desigualdade de renda, se expressam a partir da queda das altas rendas relacionadas à concentração de capital.

Em se tratando de divisão de classes em porcentagem de participação na renda, destaca-se que as percepções de divisão dos decis não são mesmas quando se trata das rendas advindas do trabalho e dos patrimônios/capital. Isso por que, os 10% com maior renda vinda do trabalho não são os mesmos 10% da renda via capital, “ ‘1%’ das rendas do trabalho não é o ‘1%’ do patrimônio” (p.326) há, sim, uma distância ampla entre eles.

Em se tratando da desigualdade vinda das diferenças na distribuição da renda dos salários, verifica-se que a divisão da renda entre os 10% mais ricos (em relação ao trabalho), há uma expressiva diferença entre os países. Nos menos desiguais, os 10% superiores detêm cerca de 20% da renda do trabalho e os 50% inferiores ganham 35% da renda via trabalho, este é o caso dos países escandinavos (durante o período 19870-1980); nos países com distribuição de renda intermediários, os 10% superiores recebem cerca de 25% a 30% do total da renda advinda do trabalho e os 50% inferiores recebem em torno de 30% do total, é o que ocorre em praticamente toda a Europa atual; já os países mais desiguais em distribuição da renda do trabalho, os 10% superiores detêm cerca de 35% o total e os 50% inferiores ficam com apenas 25%, como é o caso os Estados Unidos no século XXI (PIKETTY, 2013).

Assim, nos países com maior diferença de distribuição de renda dos salários, verifica-se que há um hiato que não pode ser considerado insignificante, uma vez que determina em grande medida a qualidade de vida do percentual menos favorecido, “(...) isso traz consequências consideráveis para as escolhas de vida que cada um pode se permitir, como a qualidade da moradia, a decisão de sair ou não de férias, as despesas que podem ser destinadas a projetos pessoais, aos filhos, etc.” (p.328). Piketty (2013) destaca também que dentre os 50% inferiores, para a maior parte dos países, “as mulheres são amplamente sobrerrepresentadas entre os 50% dos salários mais baixos, de modo que as fortes diferenças (...) refletem (...) as diferenças salariais entre homens e mulheres” (p.328).

Desta forma, se verifica que diferentes distribuições da renda do trabalho não são exatamente moderadas, mas sim, expressivas na determinação da realidade social e econômica dos países. Porém, esta certa “ilusão” a respeito da desigualdade da renda do trabalho se dá pela expressiva desigualdade da distribuição da renda e do estoque de capital, que, em todos os países, apresenta disparidades extremas. Nos países escandinavos, durante o período 1970-1980 considerado onde ocorre menor desigualdade na distribuição do patrimônio, se verifica que os 10% superiores, em questão de concentração de capital, detinham cerca de 50% do total (ou um pouco mais). Atualmente, tratando-se os países europeus centrais, se verifica que esta distribuição está em torno de 60% para os 10% mais ricos, e dentro destes “o centésimo superior possui cerca de 25%, e os 9% seguintes, possui cerca de 35%” (p.331). Isso se

verifica na grande maioria dos países e esta questão é tratada com destaque por Piketty (2013)

“Sem dúvida, o mais assombroso é que, em todas essas sociedades, a metade mais pobre da população não possui quase nada: os 50% mais pobres em patrimônio detêm sempre menos de 10% da riqueza nacional, e geralmente menos de 5%. Na França, de acordo com os dados disponíveis para os anos 2010-2011, a parcela dos 10% mais ricos chegava a 62% da riqueza total, e a dos 50% mais pobres não passava de 4%. Nos Estados Unidos, a pesquisa mais recente organizada pelo Federal Reserve para os mesmos anos revela que o décimo superior possuía 72% da riqueza americana, e a metade inferior da distribuição, apenas 2%. É preciso, ainda, salientar que essa fonte, como a maioria das pesquisas baseadas em declarações individuais, subestima as fortunas mais elevadas. Assim como já observamos, é igualmente importante enfatizar que encontramos essa forte concentração de patrimônios mesmo dentro de cada faixa etária” (p. 329).

Esta distribuição demonstra que, mesmo nos países “menos desiguais” no sentido de distribuição do capital, esta é ainda muito mais concentrada do que nos países mais desiguais no sentido de distribuição da renda do trabalho. Neste sentido, o autor destaca que “(...) não existe nenhuma sociedade, em nenhuma época, em que observemos uma distribuição da propriedade do capital que possa ser razoavelmente qualificada de “muito pouco” desigual” (p. 330), assim, nunca houve período que se caracterizou por uma expressiva participação da metade mais pobre sobre o estoque de capital. Ademais, a própria noção de capital e patrimônio se perde entre esta metade da sociedade, tornando estes conceitos extremamente abstratos, conforme destaca Piketty (2013), “para milhões de pessoas, o patrimônio se restringe a algumas semanas de salário adiantado — ou atrasado — guardados numa conta bancária, um carnê de poupança velho e gasto aberto graças à boa vontade de uma tia, um automóvel e alguns móveis” (p. 330). Assim, visto que o capital é tão concentrado dentro da sociedade, ele se torna imaterial, e assim, é praticamente ignorado pela grande maioria social,

conforme destaca Piketty (2013), “o patrimônio é tão concentrado que boa parte da sociedade praticamente ignora sua existência e às vezes pode pensar que ele existe apenas nas mãos de seres imaginários e entidades misteriosas” (p. 330).

Dentro do percentual que mais detém capital, verifica-se que a composição do seu patrimônio se relaciona principalmente em ativos financeiros e bens imobiliários, “as ações e as participações societárias compõem a quase totalidade das fortunas mais importantes” (p.331), ao contrário das classes médias, que procuram investir em sua própria moradia, o percentil mais abastado, possui seu imóvel, sua fortuna se baseia principalmente em ativos financeiros (PIKETTY, 2013).

A partir da análise das desigualdades da renda do trabalho e do capital, é possível compreender a desigualdade total da renda. Esta, por sua vez, se apresenta de forma mais próxima da realidade da desigualdade de renda do trabalho do que do capital, isso por que, a renda do trabalho representa cerca de  $2/3$  da renda nacional total. Até por que, se houvesse, em nível de sociedade, um nível de concentração de renda similar à do capital, “seria difícil imaginar como a população aceitaria essa situação de modo duradouro” (p.334). Porém, o aprofundamento da desigualdade na distribuição da renda nacional do trabalho e, em menor proporção, a desigualdade da propriedade do capital pode se acentuar se evoluir como nas últimas décadas. O autor alerta para a possibilidade do surgimento de “sociedades de rentistas” e “sociedades de superexecutivos”, caso, o padrão de acumulação e desigualdade se mantenha. Isso é demonstrado na tabela abaixo, apresentada por Piketty (2013), onde “o nível chegaria a uma parcela de 60% da renda nacional para o décimo superior e a uma parcela de apenas 15% da renda nacional para a metade inferior da população” (p.335). A tabela relaciona os *percentis* de distribuição de renda por classes (superiores, médias e populares), pelos níveis históricos de desigualdade vivenciados em diferentes lugares do mundo, além de apresentar o índice do Coeficiente de Gini correspondente a cada nível de desigualdade.

Tabela 1. Desigualdade total da renda

TABELA 7.3  
*Desigualdade total da renda (trabalho e capital) no tempo e no espaço*

Distribuição dos diferentes grupos na renda total	Desigualdade suave (= países escandinavos, anos 1970-80)	Desigualdade média (= Europa 2010)	Desigualdade acentuada (= Estados Unidos 2010; Europa 1910)	Desigualdade muito acentuada (= Estados Unidos 2030?)
Os 10% mais ricos ("classes superiores")	25%	35%	50%	60%
o 1% mais rico ("classes dominantes")	7%	10%	20%	25%
os 9% seguintes ("classes abastadas")	18%	25%	30%	35%
Os 40% do meio ("classes médias")	45%	40%	30%	25%
Os 50% mais pobres ("classes populares")	30%	25%	20%	15%
Coefficiente de Gini correspondente (indicador sintético de desigualdade)	0,26	0,36	0,49	0,58

Fonte: Piketty (2013) – p. 321

A partir da tabela é possível compreender que nos períodos considerados de menor ou suave desigualdade (vivenciado pelos países escandinavos entre 1970 e 1980), o percentil de renda 10% superior, detêm 25% do total da renda nacional, enquanto que as classes populares (50% inferior) detêm 30% do total. A desigualdade considerada média, que ocorreu na Europa recente, é representada pela retenção de 35% do total da renda nacional pelo percentil 10% superior, enquanto que os 50% de renda inferior detêm 25% do total. Na desigualdade acentuada, vivenciada pela Europa no início o século XX e pelos Estados Unidos recentemente, os 10% superiores detêm 50% e as classes populares, 20% do total da renda nacional. Para a desigualdade “mais acentuada”, o autor apresenta uma previsão para os Estado Unidos em 2030, onde os 10% superiores deteriam 60% da renda nacional, enquanto que os 50% inferiores deteriam cerca de 15% do total da renda nacional. Neste nível de maior desigualdade, o índice de Gini é de 0,58, valor este que expressa a distribuição de renda atual em muitos países, principalmente da América Latina e África.

Mas o que tem causado o aumento expressivo da desigualdade? A principal hipótese apresentada pelo autor é que ocorre “pelo surgimento de remunerações extremamente elevadas no pico da hierarquia dos salários, sobretudo entre os altos executivos de grandes empresas” (p.373). Essa elevação sem precedentes das rendas derivadas do trabalho refletem a grande distância que existe entre os rendimentos dos executivos das grandes empresas e o restante da população. Isso ocorre em função da qualificação e da produtividade dos superexecutivos, em comparação com a de outros assalariados e também pois são eles

próprios que estabelecem sua própria remuneração, às vezes sem limite ou sem relação clara com sua produtividade individual.

Embora houvesse nos países centrais uma democratização do ensino, este fato não foi capaz de reduzir a “desigualdade das qualificações e, portanto, não permitiu reduzir a desigualdade salarial” (p.386), porém, se esta democratização não tivesse ocorrido, certamente a desigualdade salarial teria aumentado em maiores proporções. Isso, porém, não é o que ocorre nos Estados Unidos, onde uma grande parte da população não obteve formação superior, em função dos altos custos das universidades, impactando expressivamente nos níveis de desigualdade salarial do país. Desta forma, “para reverter essa tendência, é necessário reinvestir fortemente na formação e garantir um acesso mais amplo à universidade” (p.386).

Assim, neste sentido, Piketty (2013) destaca que, no longo prazo, a melhor alternativa possível pra reduzir as desigualdades do trabalho e, ao mesmo tempo, aumentar a produtividade média da mão-de-obra é através da formação educacional e de mudanças tecnológicas. Foram estes fatores que provocaram um expressivo aumento do salário no último século – “(...) se o poder de compra dos salários multiplicou-se por cinco em um século, foi porque a progressão das qualificações e as mudanças tecnológicas permitiram que a produção por assalariado quintuplicasse” (p.386). Sendo assim, torna-se claro que a educação e a tecnologia são fatores determinantes para a definição dos salários. Assim, Piketty (2013) faz uma crítica à economia clássica que atribui à remuneração do trabalho a produtividade marginal do trabalhador, estando esta diretamente ligada as qualificações individuais. Isso por que a formação nem sempre é suficiente e a tecnologia tem papel fundamental na produtividade do trabalho. Nas palavras do autor, “investir na formação nem sempre é suficiente: a tecnologia atual nem sempre encontra uso para as qualificações disponíveis” (p.387).

Nesta discussão o salário mínimo se mostra como um importante instrumento na definição do nível de desigualdade salarial do país. Além destes, as regulamentações no mercado de trabalho também são fundamentais, estas, por sua vez, “dependem, sobretudo, das percepções e das normas de justiça social em vigor em cada contexto e estão intimamente ligadas à história social, política e cultural específica de cada país” (p.391). Sua importância se dá visto que estes fatores atuam principalmente nos níveis mais baixos de remuneração. Mesmo tendo este papel fundamental, ainda assim, o salário mínimo e a regulamentação trabalhista não impactam, no longo prazo para a

redução na desigualdade de renda do trabalho, neste sentido, Piketty (2013) reforça que

“(…) para o longo prazo, investir na formação e na qualificação é a melhor maneira de aumentar os salários e reduzir as desigualdades salariais. Em longos períodos, não são os salários mínimos nem as grades salariais que fazem com que os salários sejam multiplicados por cinco ou dez: para alcançar esse tipo de progressão, a educação e a tecnologia são as forças determinantes. Não podemos ignorar, porém, que essas regras têm uma função essencial na fixação de salários dentro de intervalos determinados pela educação e pela tecnologia” (p.394).

Porém, não somente as qualificações e a tecnologia impactaram na amplitude da desigualdade de salários nos Estados Unidos. Há o papel da negociação entre os altos executivos de grandes empresas neste país. Em geral, as altas remunerações são fixadas através da própria hierarquia das instituições, e considerando-se que é bastante improvável definir precisamente a contribuição dos altos executivos para a produção e sua produtividade dentro das empresas, fica claro, que a remuneração se baseia, em grande medida em componentes arbitrários e que dependem das relações de poder e da força de negociação entre os agentes, “não seria estranho supor que as pessoas em posição de fixar seus próprios salários tenham uma tendência natural a ser mais generosas, ou ao menos a mostrarem-se mais otimistas do que a média quanto à avaliação de sua produtividade marginal” (p.421). Assim, existem elementos muito além de fatores como formação e tecnologia, que provocaram a ampliação do abismo de salários nos Estados Unidos, mas, porém, “(...) a lógica da tecnologia e das qualificações estabelece limites dentro dos quais a maior parte dos salários deve ser fixada” (p.422). A amplitude da diferença salarial e a ascensão dos “superexecutivos” estão relacionadas com “o tamanho das grandes empresas e a diversidade de funções dentro delas” (p.423).

Ademais, outro fator importante além do que já foi apresentado referente à governança nas organizações, está o que Piketty (2013) chamou de “extremismo meritocrático”, que seria explicado pela “necessidade das sociedades modernas, e em particular da sociedade americana, de designar os vencedores e lhes oferecer remunerações tão

extravagantes que eles parecem ter sido escolhidos em função de seu mérito próprio, e não seguindo as lógicas desiguais do passado” (p.423). Embora estes sejam fatores pontuais no sentido da definição da renda do trabalho, Piketty (2013) alerta para seu poderoso potencial na ampliação das diferenças salariais, uma vez que “se as pessoas mais bem pagas fixam — pelo menos em parte — o próprio salário, isso pode conduzir a desigualdades cada vez mais fortes” (p.423), uma vez que a renda do trabalho representa 2/3 o total da riqueza, a ampliação na desigualdade de sua distribuição, implica uma maior diferença na desigualdade total. Resta-nos compreender a determinação da desigualdade de remuneração do capital.

Em se tratando da desigualdade na apropriação do capital, se verifica que a análise do comportamento histórico é bastante particular, uma vez que este foi o responsável pela queda da desigualdade total durante o século XX. Verificou-se que a desigualdade da renda do trabalho nos países centrais não sofreu queda estrutural conforme previu Kuznets, “fundada na ideia de uma transferência gradual e mecânica da mão de obra dos setores menos bem pagos para os mais bem pagos” (p.425). A queda da desigualdade se deu principalmente pela destruição de riqueza e pela consequente queda das rendas do capital, desta forma, torna-se importante compreender o comportamento da apropriação do capital.

A primeira constatação que Piketty (2013) traz é de que “a apropriação do capital parece se tornar cada vez mais concentrada neste início do século XXI, isso dentro do contexto de tendência de alta da relação capital / renda e de baixo crescimento” (p. 425). Assim, a desigualdade na apropriação do capital é explicada pela influência que a relação entre o retorno do capital ( $r$ ) e a taxa de crescimento ( $g$ ) tem sobre a distribuição da riqueza. Se considerarmos a tendência de que o retorno do capital for superior à taxa de crescimento, o risco de divergência em termos distributivos é elevado. Assim, o que provoca, em grande medida a concentração de renda é, portanto:  $r > g$ . Sendo assim, esta, que foi considerada a principal força de divergência, não tem relação com imperfeições de mercado, conforme a teoria econômica supõe, mas ao contrário, quanto mais perfeito o mercado de capital maior a chance de que  $r > g$  ocorra.

Assim, o aumento da desigualdade de riqueza e a superconcentração patrimonial nos países centrais ocorre em função do baixo crescimento econômico apresentado pelas sociedades recentes, associado ao alto retorno do rendimento do capital, nas palavras do autor

o fator que explica a elevação da concentração do capital “é o fato de se tratarem de economias caracterizadas por um baixo crescimento e por uma taxa de rendimento do capital clara e continuamente superior à taxa de crescimento” (p.445). Para que seja possível compreender com clareza, Piketty (2013) demonstra o exemplo,

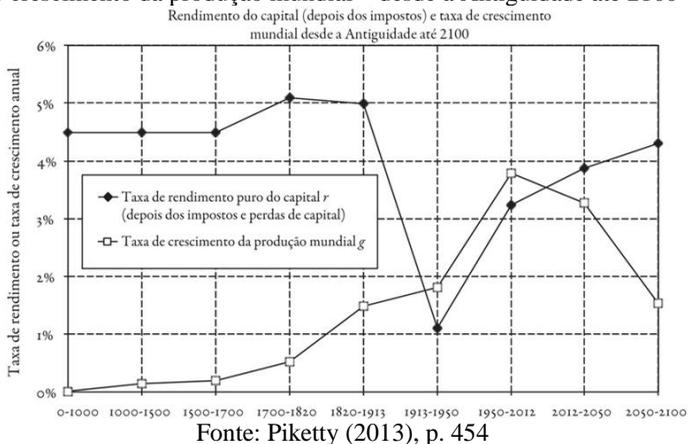
“(…) consideremos um mundo de baixo crescimento — por exemplo, da ordem de 0,5-1% ao ano, como era o caso até os séculos XVIII e XIX. A taxa de rendimento do capital, que, conforme já vimos, costumava ser de cerca de 4-5% ao ano, é por definição muito mais elevada do que a taxa de crescimento em tais sociedades. Concretamente, isso significa que os patrimônios do passado se recapitalizavam muito mais rápido do que o crescimento da economia, mesmo quando não havia nenhuma renda do trabalho. Por exemplo, se  $g = 1\%$  e  $r = 5\%$ , então basta poupar um quinto da renda do capital — e consumir os quatro quintos restantes — para que um capital herdado da geração anterior progrida no mesmo ritmo que a economia como um todo” (p.445/446).

Neste sentido, se apresenta a possibilidade de tendência de aumento da desigualdade da renda patrimonial, uma vez que, se houver poupança da riqueza herdada, mantendo-se um padrão e vida aceitável dos herdeiros, a poupança tende a se ampliar. Assim, se admite a possibilidade de o patrimônio crescer a uma taxa maior, em função da remuneração do capital, do que a média de crescimento da economia, provocando uma ampliação da desigualdade da renda patrimonial, uma vez que “os patrimônios do passado se recapitalizam mais rápido do que o crescimento da economia, mesmo quando não há renda do trabalho” (p.446), isso porque o rendimento do capital é maior do que o crescimento econômico, reforçando a ideia de prosperar uma “sociedade de herdeiros”, onde existem as condições adequadas para uma expressiva concentração da riqueza e sua perpetuação ao longo das gerações.

O alto rendimento do capital é, portanto, o responsável para que os patrimônios se ampliassem de forma mais rápida do que o crescimento da renda nacional, fazendo com que a concentração do capital apresentasse uma tendência de crescimento, historicamente, e

que “maior parte da riqueza ao longo desse período provinha, de fato, de heranças e que tal supremacia do capital herdado (...) se explica pelos efeitos dinâmicos da desigualdade fundamental  $r > g$ ” (p.446). Assim, sabendo que o fator ampliador das desigualdades do capital está relacionado à remuneração do capital, cabe nos questionar o porquê deste ser tão elevado, ou de ser mais elevado do que a taxa de crescimento econômico. A princípio, apresenta-se abaixo o nível mundial de remuneração do capital, comparado com a taxa de crescimento econômico. O gráfico evidencia a queda expressiva da taxa de rendimento do capital do início até meados do século XX e sua posterior e contínua recuperação, bem como sua tendência de crescimento acentuado. Ademais, demonstra o alto crescimento da produção no pós-guerra e sua queda recente e tendencial. A figura está apresentada abaixo.

**Figura 7.** Comparação entre os rendimentos do capital e a taxa de crescimento da produção mundial – desde a Antiguidade até 2100



Constata-se, a partir do gráfico exposto, que a taxa de crescimento econômico somente superou, historicamente, a taxa de rendimento do capital durante o período 1950-2010. Este é caracterizado por uma taxa de crescimento excepcionalmente alta, assim “observamos que os choques fiscais e não fiscais do século XX levaram, pela primeira vez na história, o rendimento líquido do capital a ficar abaixo da taxa de crescimento” (p.455). Porém, a história recente tem demonstrando que este período promissor está a ponto de terminar, podendo, a distância entre  $r$  e  $g$  voltar, no longo prazo, para níveis próximos e comparáveis

aos do século XIX, conforme mostram os dados previstos no mesmo gráfico para 2100. Assim, “a desigualdade  $r > g$  corresponde, antes de tudo, a uma realidade histórica, mais ou menos confirmada pela análise dos períodos e das conjunturas políticas” (p.457).

Desta forma, se verifica que as principais mudanças estruturais que impactaram a desigualdade de renda durante o século XX foram principalmente os choques econômicos e sociais vivenciados, que afetaram diretamente a renda do capital; mas também, em grande proporção, “a criação, ao longo do século passado, de impostos fiscais significativos sobre o capital e seus rendimentos” (p.473). A concentração da riqueza no início do século adivinha de um longo período sem guerras, catástrofes e sequer tributação sobre o patrimônio, o que provocou a expressiva concentração do capital. Em contrapartida, Piketty (2013) aponta que a melhora distributiva nas seis décadas entre 1914 e 1974 deveu-se principalmente à sucessão de tragédias – duas guerras mundiais e, entre elas, a Grande Depressão – que provocaram uma grande destruição de capital. Adicionalmente, no pós-Guerra houve, em diversos países, modificações de política fiscal, com a imposição de impostos confiscatórios sobre a riqueza, além de apoio a instituições que aumentaram o poder de barganha do trabalho frente ao capital e a criação do Estado de bem-estar social. Esta tendência porém, foi restringida pelas ideais neoliberais nascentes nesta época. Assim, com menor regulação estatal, o capitalismo retomou seu ritmo concentrador do início do século. Neste sentido, Piketty (2013) coloca que

“Até a Primeira Guerra Mundial, não existia na maior parte dos países nenhum imposto sobre as rendas do capital ou sobre os lucros das empresas; nos raros casos em que eles existiam, seus coeficientes eram baixíssimos. Tratava-se, assim, de condições ideais para o acúmulo e a transmissão de fortunas consideráveis, e para se viver da renda produzida por essas riquezas” (p.473).

E ainda, destaca, neste sentido, que

“A tributação não é somente uma maneira de fazer com que os indivíduos contribuam para o financiamento dos gastos públicos e de dividir o

ônus disso da forma mais justa possível; ela é útil, também, para identificar categorias e promover o conhecimento e a transparência democrática” (PIKETTY, 2013, p. 21-22).

Isso posto, destaca-se que a evolução histórica, principalmente a partir do século XX, do papel desempenhado pela tributação sobre o capital - heranças e lucros/dividendos de empresas – foi a responsável pelos principais avanços no sentido de reduzir o abismo das desigualdades. Isto por que a lógica de que  $r > g$  é uma realidade histórica incontestável, conforme demonstrado no gráfico. Sua redução depende de uma variedade de fatores, incluindo o desenvolvimento institucional, social, cultural, além das imposições de grupos específicos. Mas o papel exercido pela tributação tem explicado muitos dos avanços alcançados no século XX. Porém, cabe apontar que, no final do século, principalmente a partir da década de 1980, com a liberalização financeira, os impostos sobre o capital caíram drasticamente, principalmente no que diz respeito aos países emergente. Ademais, não se pode excluir o fato de que outros fatores também desempenharam um papel significativo, Piketty (2013) destaca, além dos avanços do sistema fiscal dos países, a “contração da participação do capital e da taxa de rendimento do capital no longuíssimo prazo” (p. 475); e a possibilidade de que, “apesar da desaceleração previsível do crescimento ao longo do século XXI, a taxa de crescimento (...) se situará no futuro a um nível bem mais elevado do que o extremamente baixo” (p. 475).

Por fim, apesar dos avanços obtidos, se verifica que a igualdade de direitos e oportunidades não é suficiente para garantir igualdade de distribuição de riqueza, uma vez que a transmissão de patrimônio via heranças estabelece as desigualdades. Somado a isso, a expressiva diferença entre  $r$  e  $g$  amplia a divergência distributiva. Isso por que, a partir de certo nível de riqueza, a renda gerada pelo capital é tão elevada que é possível sustentar, com ela, altos níveis de consumo e simultaneamente acumular e legar para seus herdeiros um patrimônio e proporção maior do que se recebe, pois a dinâmica do capital faz com que ele se acumule de forma automática.

## 2.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo objetivou-se revisar a obra de Thomas Piketty para compreender a teoria da concentração de renda advinda da acumulação

de capital. A clara conclusão que Piketty (2013) aponta é de que o mundo capitalista só não é tão desigual quanto o século XIX porque houve uma quebra importante da tendência de acumulação de capital no período 1914-1974. Além disso, destaca a importância da taxa sobre o capital, como forma de mudança na estrutura da distribuição de riqueza no longo prazo. Afirma que não existem nas leis sociais atuais, nem nas estruturas de crescimento moderno, ou mesmo nos fundamentos da economia de mercado, forças capazes de conduzir naturalmente a condições de desigualdade de riqueza menos profundas, nem mesmo uma tendência de estabilização harmoniosa ou um “equilíbrio de longo prazo”.

O que se aponta como perspectiva é que as desigualdades de renda tendem a se aprofundar, considerando a possibilidade de um crescimento demográfico menor, que conseqüentemente, levará a um nível de crescimento da produção menor. Além disso, há a tendência de mercados de capitais e inovações financeiras cada vez mais sofisticadas, implicando que “o retorno obtido é cada vez mais desconectado das características individuais do detentor e, assim, leva a uma direção rigorosamente inversa àquela dos valores meritocráticos, reforçando a lógica da desigualdade  $r > g$ ” (p.476); também pela dinâmica das heranças, cuja acumulação se perpetua por gerações, neste sentido, Piketty (2013) questiona a visão de uma sociedade “meritocrática” pura, pois se assim fosse, não permitiria que figure no topo social os herdeiros de uma fortuna e colocando no outro extremo os “perdedores”. Tal percepção é justificada a partir de ideais de justiça, virtude, mérito e da baixa produtividade de quem está na base da pirâmide social. Para Piketty (2013) o acesso à riqueza depende cada vez mais da sorte de nascer na família certa do que do esforço e mérito. Enfim, por todos os fatores apresentados, não há perspectiva de que a desigualdade de renda apresente uma tendência de queda.

### **3           FORMAÇÃO DA SOCIEDADE E DO ESTADO CAPITALISTA E A DESIGUALDADE DE RENDA NO BRASIL**

A partir da perspectiva de crítica geral da desigualdade de renda, apresentada por Piketty (2013) e exposta no capítulo anterior, parte-se, neste momento, para a análise desta questão no que se refere ao contexto brasileiro, de país emergente. A formação da sociedade e do Estado brasileiro determina fatores que influenciam diretamente nesta problemática da desigualdade na distribuição da renda. Piketty (2013) destaca que a desigualdade é adaptada de acordo com a visão de mundo dos atores políticos, sociais e econômicos presentes nas diferentes sociedades, bem como da maneira que “enxergam o que é justo e o que não é, assim como pela influência relativa de cada um desses atores e pelas escolhas coletivas que disso decorrem. Ou seja, ela é fruto da combinação, do jogo de forças, de todos os atores envolvidos” (Piketty, 2013, p. 29).

Desta forma, torna-se importante e necessário, examinar a concentração de renda no Brasil, considerando sua história para reavaliar a relação entre distribuição de renda e o desenvolvimento econômico. Assim, este capítulo se propõe a apresentar a história da formação da sociedade e do Estado-nacional brasileiro, bem como compreender os impactos da dinâmica econômica interna sobre a desigualdade de renda no país, sempre considerando os argumentos apresentados por Piketty (2013), mas evidenciando as especificidades advindas de um contexto de país emergente, com baixo crescimento econômico, nos períodos recentes e alta remuneração do capital.

Para tanto, no primeiro momento apresentam-se os ciclos políticos da sociedade brasileira, propostos por Bresser Pereira (2012), situando, histórica e atualmente, a conjuntura política e, advindos dela, os pactos sociais estabelecidos. A construção de uma nação é advinda das forças sociais e políticas que determinam sua condição de desenvolvimento e, os ciclos políticos que serão apresentados, caracterizam as prioridades do Estado na condução social. Na sequência, apresenta-se uma análise empírica dos indicadores econômicos do país, como forma de avaliar se os argumentos de Piketty (2013) se aplicam no contexto brasileiro, sendo país capitalista, com características que o qualificam como emergente. Segue-se a contextualização histórica apresentada por Bresser Pereira (2012), como forma de compreender, em que medida as condições da economia interna reforçam a condição

de concentração de renda e como os atores nacionais influenciam nesta dinâmica.

### 3.1 FORMAÇÃO CAPITALISTA DA SOCIEDADE E DO ESTADO BRASILEIRO

A formação de uma nação e do seu Estado ocorre por um processo de construção social, baseado em ideologias nacionalistas. Em geral, a iniciativa de constituição da ideia de nação, parte de uma elite política nacional, mas, o processo de desenvolvimento econômico, é, comumente, associado ao Estado Nacional. O processo de redemocratização, que segue a constituição a sociedade capitalista, estabelece o contrato social e que rege a relação Estado X sociedade civil moderna. Porém, enquanto o processo democrático se fortalece, a sociedade vai se organizando em pactos políticos, dando legitimidade ao Estado – e seus governantes – de acordo com o apoio que detêm da sociedade, ou, da coalizão de classes que estão no poder.

Assim, Bresser Pereira (2012) apresenta uma periodização da história e uma interpretação da formação da sociedade capitalista e do Estado Brasileiro, e sua organização política, econômica e social, de maneira inter-relacionada, sob a ótica de três ciclos políticos, demarcados historicamente a partir da independência do Brasil, isso por que, antes disso, nos períodos colonial e semicolonial, não havia aqui nacionalismo, nem mesmo a ideia de nação, uma vez que os ideais do país estavam totalmente subordinados à metrópole europeia. Assim, os ciclos políticos que marcaram a relação da sociedade com o Estado na história independente do Brasil, são: Estado e Integração Territorial, Nação e Desenvolvimento e Democracia e Justiça Social. Estes ciclos se constituíram desde o início do século XX até os dias atuais, porém demonstram-se contínuos, não havendo significativos rompimentos dos interesses das elites pelo Estado, mantendo-se a essência do sistema capitalista. Dentro destes, são delimitados cinco pactos políticos da sociedade brasileira, acordados e consolidados, pela coalizão dos interesses nacionais entre a elite política nacional e as lideranças do Estado. Os ciclos e seus pactos consolidadores estão apresentados no quadro abaixo, com a periodização de suas ocorrências (BRESSER PEREIRA, 2012).

Figura 8. Ciclos políticos da sociedade e do estado e pactos políticos

<i>Ciclos da Sociedade e do Estado</i>	<i>Pactos Políticos</i>
Estado e Integração Territorial	-
Nação e Desenvolvimento	Nacional-Popular de 1930
	Autoritário-Modernizante de 1964
Democracia e Justiça Social	Democrático-Popular de 1977
	Liberal-Dependente de 1991
	Democrático-Popular de 2005?

Fonte: Bresser Pereira (2012).

A herança do período colonialista trouxe ao Brasil o seu primeiro ciclo político, Estado e Integração Territorial, iniciado pelo Estado patrimonialista, ainda no período imperial. O processo de modernização do país, iniciado neste ciclo, tem como fator explicativo o boom da produção e exportação do café, que empregou mão-de-obra assalariada e inseriu o Brasil no mercado mundial. Neste período, não havia no país uma consciência de nação e de nacionalismo, o desenvolvimento ocorreu principalmente pela expansão do café, liderada pela burguesia agrária e, pelo menos em parte, não pelo Estado. A principal característica política deste ciclo é que houve, por parte do Estado, o esforço para a integração nacional/territorial, com ampliação da lei e dos direitos para toda a população. Pela falta de infraestrutura e pelas distâncias territoriais, não havia uma integração nacional, que não se constituía, até então, uma sociedade-nação, assim, o ator principal e que prevaleceu neste ciclo foi o Estado, que, conjuntamente com os senhores de terras, comandavam politicamente o país (BRESSER PEREIRA, 2012). Neste sentido, destaca que “uma elite política patrimonialista conservadora, que representava seus próprios interesses e os da classe proprietária de terras e da classe mercantil, contribuiu para a formação do estado e para a integração territorial do país” (p.18). Porém, esta elite nacional não demonstrava esforços para promover um processo de industrialização, nem apresentava uma atitude anti-imperialista, que era o que caracterizava o perfil nacionalista dos países da periferia capitalista (SOBRINHO, 1981 *apud* BRESSER PEREIRA, 2012). Isso se verifica, pois a elite política nacional da época não tinha clara a ideia de nação e, desta forma, não tinha intenção de promover uma revolução nacional e industrial brasileira, na verdade, em grande medida, se opôs a

ela. Assim, neste ciclo, apesar e não ter-se constituído um Estado-nação, houve sem dúvida, a constituição de um estado, mesmo que patrimonialista, e consolidou-se um território unificado, estes dois elementos estiveram assegurados neste período.

O Segundo ciclo, “Nação e Desenvolvimento”, inicia-se a partir da década de 1930 e coincide com a revolução capitalista brasileira. Neste período ideias nacionalistas já estão em debate, porém, somente na revolução de 1930 que se consolidam, dando início ao primeiro pacto político voltado ao desenvolvimento nacional: o Pacto Nacional-Popular, desencadeando um paradigma industrializante, e autoritário, para o Brasil, tendo em Getúlio Vargas seu principal agente político (BRESSER PEREIRA, 2012). Assim, se construía nesta época, além do movimento capitalista, o Estado-nação brasileiro, tendo no plano político, algumas especificidades. Houve uma aliança do governo com o movimento tenentista, de caráter nacionalista, com um rompimento aos líderes liberais, representados pela elite cafeeira. Ademais, houve, de forma inédita, a inclusão das massas populares urbanas no pacto político. Este pacto Nacional-popular se beneficia do cenário de crise internacional, para implementar internamente, o processo de industrialização, se configurando em uma estratégia nacional-desenvolvimentista, e tendo no estímulo à indústria nacional, seu instrumento mais forte. Esta revolução industrial tinha como ator principal o Estado e era amplamente apoiada pela sociedade. Bresser-Pereira (2012) destaca que “pela primeira vez na história do país o governo liderava com êxito uma política voltada para a industrialização, e o Brasil alcançava taxas de crescimento mais elevadas” (p.21). Desta forma, foi durante este período que o Brasil inicia seu processo de revolução nacional, com construção da ideia de nação e do próprio Estado-nação, e também, da revolução capitalista, com o estímulo ao desenvolvimento da industrialização.

O segundo pacto político do segundo ciclo, é resultado de diversos fatores históricos, tanto da dinâmica interna, quanto externa, é o pacto Autoritário Modernizante, que se formou a partir de 1964. Este pacto, apesar de romper com os valores democráticos, conquistados no pacto anterior, prosseguiu, com a estratégia nacional-desenvolvimentista, com continuidade ao processo industrializante. Isso se deu com o objetivo de fechar a matriz produtiva nacional, sendo este o principal ponto em comum com o pacto anterior. Este pacto, em termos de composição, se manteve muito semelhante ao anterior, a elite política que o compunha era a mesma: “a burguesia nacional e

burocracia pública (na qual os militares haviam se tornado dominantes)” (p.21). Mas que porém, em contrário, deixou em segundo plano os interesses dos trabalhadores e intelectuais com ideologia de esquerda (BRESSER PEREIRA, 2012). Este pacto foi comandado pela tecnoburocracia, liderada pelos militares, e teve na burguesia industrial a principal base de apoio.

Nestes dois pactos, que compuseram o ciclo “Nação e Desenvolvimento”, o fator comum que orientou o período foi o nacional-desenvolvimentismo. Ambos enfrentaram a resistência dos setores conservadores, ligados à burguesia agrário-exportadora. Porém, o colapso deste ciclo ocorre em função, principalmente, da “participação ativa das classes populares, e a coalizão de classes que substitui será democrática e desenvolvimentista” (BRESSER-PEREIRA, 2012, p.22), levando ao rompimento com o Pacto Autoritário Modernizante, dando início o Pacto Democrático Popular de 1977, que marca o princípio do terceiro e atual ciclo vivenciado pela sociedade brasileira, que é o Ciclo da “Democracia e Justiça Social”. Bresser-Pereira (2012) destaca que “quando já se considerava que a revolução capitalista havia sido “completada”, ganha força a luta pela democracia e pela diminuição da desigualdade, dando início a um novo ciclo – o ciclo “Democracia e Justiça Social” que se mantém até meados dos anos 2000” (p.17). Sua ideologia já estava sendo tratada pelos setores organizados da sociedade desde o início da década de 1960, tendo como ideais “reformas de base”, mas, foi interrompido pelo golpe militar, que, por adotar uma postura autoritária e que desprivilegiava setores da sociedade, fortaleceu ideias de democracia e de maior igualdade social. Assim, a partir dos anos 1970, em um contexto de intensa desigualdade social, inicia-se o ciclo da “Democracia e Justiça Social”, perdurando até os dias atuais (BRESSER PEREIRA, 2012). Assim, “o novo ciclo tem como pano de fundo o golpe de 1964 e o “milagre econômico”, e supõe que o desenvolvimento econômico está ocorrendo, ainda que de forma desigual” (BRESSER PEREIRA, 2012, p. 24).

Deste modo, o primeiro pacto político estabelecido neste terceiro ciclo, em meados dos anos 1970, o Pacto Democrático Popular, faz uma crítica ao modelo de crescimento seguido pelo Brasil e vigente na época, que tinha por consequência a intensa concentração de renda no país e faz intensas reivindicações por democracia e justiça social. A partir deste pacto e da ampla mobilização popular, se alcança a democracia em meados de 1980 e também, o fato que, conforme Bresser-Pereira (2012),

coroou o terceiro ciclo: A promulgação da Constituição de 1988, conforme destaca

“O momento que coroou o ciclo “Democracia e Justiça Social” foi a promulgação da Constituição de 1988 – uma constituição democrática, social e participativa, que foi recebida com frieza pelas elites conservadoras do país que a consideraram “utópica” e “inviável”. Não obstante, talvez a sua mais significativa determinação – a do estabelecimento de um sistema universal de saúde – tornou-se realidade com o SUS, o Sistema Único de Saúde. Ao começar, em meados dos anos 1970, esse ciclo estava diante de um país em que a desigualdade era imensa; trinta anos depois, não obstante o neoliberalismo que atingiu o mundo e se refletiu no Brasil, estava instalado no país um estado do bem-estar social, e a desigualdade, embora permanecendo elevada, havia diminuído sensivelmente”. (BRESSER PEREIRA, 2012, p. 25).

As ideologias defendidas pelo Pacto Democrático Popular foram, porém, colocadas em segundo plano a partir da crise econômica enfrentada pelo país nos anos 1980, quando tomaram espaço as ideias liberais, influenciadas por forças externas, e iniciando um novo pacto de interesses nacionais – o Pacto Liberal Dependente, de 1991. Bresser-Pereira (2012) destaca que “enquanto a crise do Estado levava as elites nacionais a descreverem de uma estratégia de desenvolvimento baseada no interesse nacional, a globalização abria espaço para a ideologia neoliberal segundo a qual o desenvolvimento deve ficar por conta apenas do mercado” (p.28-29). Este pacto resultou inicialmente de um consenso sobre a necessidade de ajuste fiscal do Estado dentro do contexto de crise da dívida externa e alta inflação inercial, mas, também, “a partir do início dos anos 1990 tornou-se também uma crise causada pela perda da ideia de nação” (BRESSER PEREIRA, 2012, p. 38), assim, as políticas realizadas neste sentido foram contrárias ao protecionismo, havendo ampla abertura comercial e financeira, além de tentativas de minimizar a atuação estatal na economia brasileira e de liberalização e desregulamentação econômica, que tiveram por consequência uma perda da autonomia nacional.

Segundo Bresser-Pereira (2012), neste período o Brasil foi tomado por um “colonialismo dependente”, perdendo todas as defesas e se submetendo inteiramente aos ditames do exterior, reproduzindo teorias externas, onde “o discurso globalista, pós-crise da dívida externa, segundo o qual os países em desenvolvimento não tinham mais recursos, devendo competir para obter poupança externa, invadiu o país, e alienou as elites empresariais, governamentais e intelectuais” (p.37). Somado a isso, a falta de um projeto nacional, culminou com o Pacto Liberal Dependente. Este reuniu grande parte da burguesia nacional, incluindo os interesses dos rentistas, dos financistas, e dos exportadores de commodities. Porém, não abarcava os interesses dos trabalhadores, mas o mais interessante, é que passou a excluir também, pela primeira vez desde 1930, os empresários industriais.

Tal pensamento perdurou até o início dos anos 2000, quando estas políticas começam a ser questionadas, em função principalmente do baixo desenvolvimento ocorrido no período e por aspectos que demonstravam certa desindustrialização da economia brasileira e ainda, instabilidade financeira. Houve, então, a percepção e que o Estado-nação, forte e autônomo, seria um instrumento importante perante o cenário e globalização. Tal perspectiva oportunizou uma nova corrente de pensamentos, que consolidariam no quinto pacto de interesses sociais e de estratégia nacional – o Democrático Popular, iniciado em 2005, que coincide com o início do governo do Partido dos Trabalhadores. Tal pacto é caracterizado pela priorização aos investimentos das empresas nacionais e, em conjunto, pela ampliação das políticas distributivas, como o aumento do salário mínimo e dos programas sociais, que criaram um mercado interno que demandasse os bens produzidos pelas empresas nacionais (BRESSER PEREIRA, 2012). As principais manifestações ocorridas no Pacto Democrático-Popular estiveram baseadas “no apoio à empresa nacional através do BNDES, em uma política distributiva baseada principalmente no aumento do salário mínimo e na expansão da Bolsa Família” (p.45). Este pacto, que se estende até os dias atuais, se caracteriza pelo esforço entre a união de políticas distributivas com a burguesia industrial do país, sendo assim, entendido como uma nova estratégia de desenvolvimento (BRESSER PEREIRA, 2012).

Assim sendo, pelos ciclos e respectivos pactos políticos estabelecidos, verifica-se que, no caso brasileiro, o Estado assume a liderança do processo de desenvolvimento nacional. O histórico econômico do país demonstra que a revolução capitalista foi seguida de

processos de democratização, onde a sociedade civil organizada torna-se intermediária da sociedade como um todo no relacionamento com o Estado, expressando assim, o Contrato Social das sociedades modernas (BRESSER PEREIRA, 2012). A partir desta análise das mudanças ocorridas na política econômica e nos pactos políticos historicamente definidos, se questiona a possibilidade de se pensar um novo processo de desenvolvimento nacional. Há, porém, que se pontuar que, no Brasil ocorre o fenômeno de que as elites nacionais sentem superioridade em relação aos que consideram o “povo brasileiro”. Bresser Pereira (2012) define a elite nacional como “elite europeizada”, uma vez que esta “considera inferior seu povo pobre e mestiço, associando-se às elites externas, ao invés de se associar a seu próprio povo” (p.16). Tal perspectiva provoca uma clara dificuldade no estabelecimento de um conceito e um critério de “nação” e mais ainda uma “nação-independente”. Isto dificulta a definição de uma agenda de políticas estatais que promovam e focalizem o desenvolvimento nacional, evitando privilégios e focando no bem comum e na soberania nacional, pela clara divergência entre os interesses nacionais (BRESSER PEREIRA, 2012).

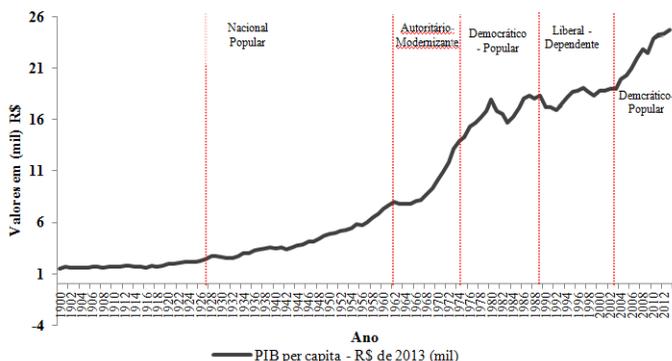
A partir das ideologias que compõe os pactos políticos nacionais se define a estratégia de desenvolvimento nacional e este estará sempre condicionado à política econômica. Para que se defina um novo pacto social, que abarque funções fundamentais para o país, é necessário uma participação clara da sociedade e das elites políticas, direcionando assim, os governos. O autor visualiza uma nova perspectiva de pacto social para o país, quando afirma “se caminha para um novo ciclo da sociedade e do estado – um ciclo desenvolvimentista social e ambientalista – que se constitua em uma síntese entre o ciclo “Nação e Desenvolvimento” e o ciclo “Democracia e Justiça Social” (p. 47)”. Assim, dentro da perspectiva de que a política econômica é fator fundamental na definição dos pactos e visto que a política fiscal é o instrumento utilizado pelo Estado como direcionador das prioridades e interesses sociais em sua atuação política e econômica, será abordado no capítulo a seguir (capítulo 4) o debate a respeito da atuação histórica do Estado, tendo como fator de análise, a política fiscal.

### 3.2 DINÂMICA ECONÔMICA E DESIGUALDADE DE RENDA NO BRASIL

A partir do exposto nas seções teóricas acima, parte-se neste momento, para a análise de como se aplicam os argumentos, apresentados por Piketty (2013), em um contexto de país capitalista emergente, seguindo a contextualização histórica apresentada por Bresser Pereira (2012). Objetiva-se compreender em que medida a acumulação de capital, considerando a formação econômica da sociedade e do Estado brasileiro, impacta no processo de distribuição da renda nacional. Ademais, é importante avaliar, se as condições da economia interna reforçam a condição de concentração de renda e como os atores nacionais influenciam nesta dinâmica. Num primeiro momento, expõe-se a dinâmica econômica recente no Brasil, na sequência analisam-se as Leis Fundamentais do Capitalismo sobre a acumulação de capital e desigualdade de renda no país, e por fim, apresentam-se os determinantes internos da distribuição da renda entre o capital e o trabalho.

Iniciando a discussão, a figura abaixo, retrata a expressividade do crescimento do produto *per capita* brasileiro durante o ciclo “Nação e Desenvolvimento” e a sua recente perda de representatividade, decorrente da crise da dívida, ocorrida no início da década de 1980, e marcando o início do pacto Liberal Dependente, tendo reflexos até o início dos anos 2000. Esta trajetória de queda foi revertida, partir de 2005, com o pacto Democrático-Popular, quando verificou-se uma nova tendência de crescimento.

Figura 9. Evolução do PIB per capita – 1900 a 2014  
(2013=100)



Fonte: IPEA-Data (2015). Elaborado pela autora.

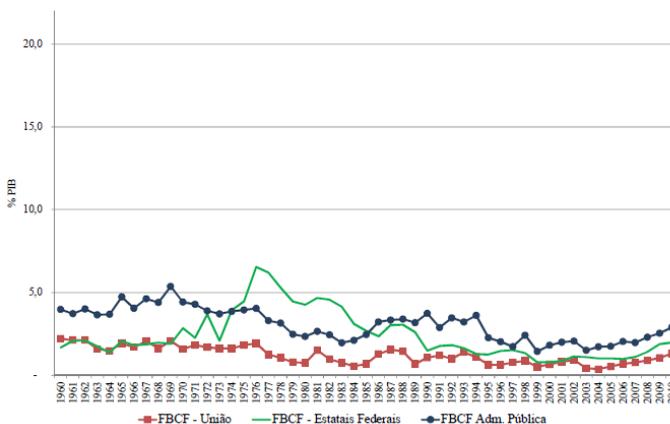
A partir da figura acima é possível compreender o impacto dos pactos políticos sobre o processo de crescimento do PIB per capita no Brasil. Até a década de 1930, este indicador era estável, sem expressivas variações. A partir deste período que começam a serem debatidas ideias nacionalistas, dando início ao processo de desenvolvimento capitalista nacional. Neste período houve o início da inclusão das massas populares urbanas no pacto político, em função do início do processo de industrialização com estímulo à indústria nacional. O crescimento expressivo, vivenciado neste período, proporcionou uma ampliação significativa do PIB *per capita*. Bresser-Pereira (2012) destaca que “pela primeira vez na história do país o governo liderava com êxito uma política voltada para a industrialização, e o Brasil alcançava taxas de crescimento mais elevadas” (p.21).

A ampliação do crescimento do PIB *per capita* também foi seguida durante o pacto Autoritário Modernizante, que se formou a partir de 1964. Durante este período, houve o rompimento com as conquistas democráticas, do pacto anterior, mas, porém, houve o prosseguimento da estratégia nacional-desenvolvimentista, com seguimento ao processo industrializante. Durante o pacto Democrático Popular, houve um rompimento da trajetória de crescimento do PIB per capita, em função da crise da dívida externa neste período, mas que, porém, houve outros avanços, tais como a democratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988. Este foi interrompida a partir da influência de ideias liberais, iniciando o Pacto Liberal

Dependente, de 1991. Este incluía os interesses dos rentistas, dos financistas, e dos exportadores de commodities. Porém, não abarcava os interesses dos trabalhadores e os empresários industriais. Isso provocou uma queda e estagnação do crescimento da produção nacional, sendo refletida no PIB *per capita*.

Verifica-se que esta tendência acompanha o comportamento dos dispêndios do governo com a promoção do investimento público. Giubert (2012) acrescenta que estas despesas ainda são uma decisão presente em períodos isolados na história econômica brasileira, o que provoca expressivas limitações para o desenvolvimento do país e apresenta como consequência um esgotamento da formação de capital, representado pela queda do investimento produtivo ou, especificamente, da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF). A importância do investimento público para a promoção do crescimento econômico e a constatação de sua queda na economia brasileira após a crise da dívida, além do seu aprofundamento pela perspectiva do Pacto Liberal Dependente, que pregava a baixa intervenção estatal, na década de 1990, já vem sendo discutido por diversos autores, das mais diversas correntes teóricas e é um fenômeno que ocorre em toda a América Latina, não sendo uma especificidade brasileira. Giubert (2012) mostra, a partir do gráfico abaixo, que os investimentos da União declinaram de 1,5% do PIB, em 1981, para 0,4% do PIB em 2004. Os investimentos das estatais federais declinaram de 6,5% do PIB em 1976 para uma média de 1% no período 2000-2004. Destaca, porém, que a partir de 2004 houve uma retomada destes investimentos, passando para 1,3% do PIB os investimentos da União e 2% do PIB os investimentos das empresas estatais. Estes dados são apresentados, pois a participação do Estado se torna fundamental no que concerne a ampliação dos gastos em investimentos públicos, no âmbito da economia brasileira recente, visando ao aumento da capacidade produtiva do país e ampliação de sua dinâmica de crescimento, estimulada pela ampliação dos investimentos (BACHA; BONELLI, 2003).

Figura 10. Formação Bruta de Capital Fixo estatal - % PIB – 1960 a 2011.



Fonte: Giubert (2012), p.79.

O baixo desenvolvimento econômico e social vivenciado durante o período do Pacto Liberal Dependente foi interrompido pela retomada do Pacto Democrático Popular, no início dos anos 2000, quando as políticas liberais passaram a ser questionadas. Este pacto se caracteriza, neste momento, pela priorização dos investimentos das empresas nacionais e, em conjunto, pela ampliação das políticas distributivas, como o aumento do salário mínimo e dos programas sociais (BRESSER PEREIRA, 2012). As principais manifestações ocorridas no Pacto Democrático-Popular estiveram baseadas “no apoio à empresa nacional através do BNDES, em uma política distributiva baseada principalmente no aumento do salário mínimo e na expansão da Bolsa Família”. Assim, o contexto ocorrido no Brasil, a partir de 2005, conforme destacam Petrelli Corrêa & Santos (2013), apresentou uma taxa média real de crescimento de 4,3% (período compreendido entre 2004 e 2011), o que representa uma grande expressividade, se comparado às duas décadas imediatamente anteriores. Ressaltam também que tal crescimento apresenta-se de forma distinta que de outros períodos da história econômica brasileira, pois se caracterizou como uma fase onde “ocorreu crescimento acompanhado de melhoria da distribuição de renda e redução expressiva da pobreza” (p.20). Ademais, acrescentam que “a renda per capita brasileira cresceu mais que 25% em termos reais (com

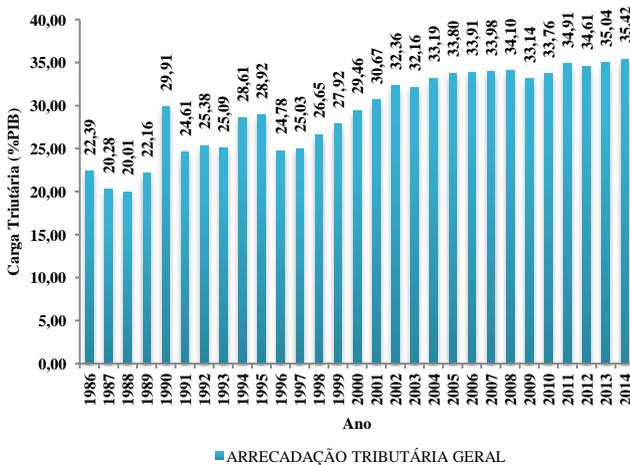
um crescimento demográfico de 1,1% anual)” (p. 21) o que intensifica a percepção de melhoria na condição social.

Este fato indica um novo padrão de relacionamento entre as variáveis de gasto público, presentes na política fiscal, e de crescimento econômico, chamado por Petrelli Corrêa & Santos (2013) como o início de um novo modelo de crescimento. Tal modelo baseia-se explicitamente na promoção do crescimento econômico com distribuição de renda. O início deste processo foi alavancado inicialmente por fatores relacionados á dinâmica do comércio internacional, mas que, a partir dos anos 2005, o padrão de crescimento brasileiro passa a se basear por impulsos na demanda interna e, em grandes proporções, pelas políticas de distribuição de renda e pelo expressivo crescimento do mercado interno, com participação fundamental “de ampla parcela da população antes excluída do consumo de massas” (TEIXEIRA e PINTO, 2012, p. 934), que foram incorporados ao mercado de consumo interno. Assim, esta nova conjuntura estimulou um processo denominado “ciclo de crescimento endógeno da Carga Tributária, que esteve relacionado ao próprio ritmo do crescimento e não com a criação de novos impostos ou a aumentos de taxas de impostos pré-existentes” (PETRELLI CORRÊA & SANTOS, 2013, p. 29). Esta especificidade do “modelo de crescimento endógeno” vivenciado no caso brasileiro, a partir da década de 2000, é interpretado pelos autores como

“(…) tendo em vista o papel dos gastos públicos, o avanço do modelo ocorreu, especialmente pós-2006, por uma decisão interna de efetuar uma política expansionista, sem comprometer as metas de superávit primário. Mais uma vez destacamos que isso foi possível pelo aumento da carga tributária (que cresceu no período), não por causa da criação de novos tributos ou aumento de alíquotas de tributos pré-existentes, mas devido ao aumento do emprego, à formalização do mercado de trabalho, à lucratividade das firmas e ao crescimento da economia em geral. Nesse sentido, a arrecadação tributária maior fez com que fosse possível ampliar os gastos sociais e os investimentos públicos, sem aumentar o endividamento público” (p. 41).

Com relação às diretrizes tributárias do Brasil, destaca-se que seus principais componentes estão expressos e advêm da CF, estabelecidos em 1988, durante o pacto Democrático Popular. A carga tributária total que “abrange todas as receitas provenientes de impostos e contribuições auferidas pelo Governo Federal, incidentes sobre a produção, sobre o consumo, sobre a renda e sobre o faturamento” (Bacen-Depec, 2015), está apresentada no gráfico abaixo, em proporção do PIB, entre 1986 e 2014.

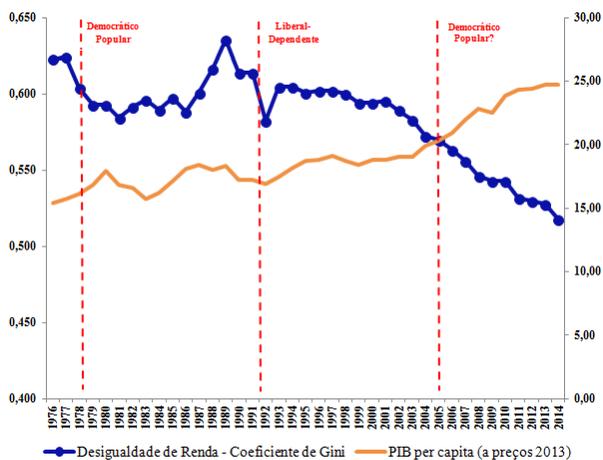
Figura 11. Receitas Tributárias – Carga Tributária em proporção do PIB (%) – 1986 a 2014.



Fonte: IBPT (2016). Elaboração Própria.

A trajetória da Carga Tributária demonstra que a partir da CF de 1988, as arrecadações passaram a crescer em um patamar superior que o período anterior, com uma variação de 1,07% entre 1986 a 1989, para 3,22% entre 1990 a 1992, apresentando crescimento contínuo no período posterior, chegando à variação de 4,03% em 2010. (IBPT, 2013). Nos anos que retratam o modelo do crescimento endógeno, no pós-2006, a carga tributária manteve-se entre 33% e 35%, demonstrando que houve aumento da arrecadação tributária sem criação de novos tributos. Os avanços obtidos neste período se tornam mais explícitos a partir da década de 2000, conforme demonstra a imagem abaixo que retrata o histórico do Índice de Gini de distribuição de renda e PIB per capita, neste período.

Figura 12. Comparação entre o PIB per capita e o Índice de Gini – Entre a década de 1970 até os dias atuais.



Fonte: IPEA-Data (2016). Elaboração própria.

Este novo padrão de crescimento, vivenciado recentemente, é apontado como resultado da dinâmica do cenário internacional, que influenciou fortemente os resultados da balança comercial, impulsionando o crescimento nacional, mas que também é resultado de uma forte atuação do Estado, que deliberadamente se propôs a promover ampliação de “políticas que afetaram a distribuição de renda; da promoção do investimento público e de empresas públicas e através de políticas de crédito” (PETRELLI CORRÊA & SANTOS, 2013, p. 24). Desta forma, é importante destacar que o Estado, especificamente pela definição da política fiscal, teve papel fundamental no que diz respeito à queda do nível de desigualdade de renda no Brasil, indo ao encontro do que Piketty (2013) apresenta. Os dados que retratam a questão social serão apresentados à frente.

### 3.2.1 As Leis Fundamentais do Capitalismo no Brasil

Aplicando os conceitos apresentados por Piketty (2013) sobre a dinâmica econômica brasileira, podemos compreender aspectos importantes sobre a acumulação de capital e a desigualdade de renda interna. A primeira lei “permite associar o estoque de capital e seu fluxo de renda. A razão capital / renda  $\beta$  está diretamente ligada à participação

da renda do capital na renda nacional” (p.60). É definida conforme abaixo

$$\bullet \alpha = r x \beta,$$

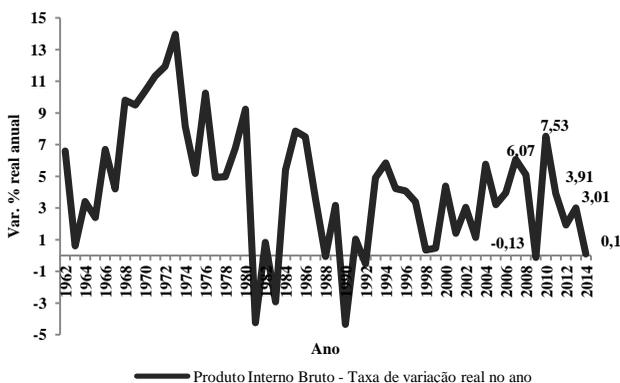
onde, a participação do capital na renda nacional, está relacionada com o rendimento do capital e com o estoque de capital sobre a renda nacional. Considerando a Segunda Lei Fundamental do Capitalismo, apresentado por Piketty (2013), se verifica que a relação Capital/Renda Nacional, está diretamente relacionada com a taxa de crescimento da economia. Retomando a lei, temos:

$$\bullet \beta = s/g,$$

ou seja, “a razão capital / renda,  $\beta$  é, no longo prazo, igual à taxa de poupança,  $s$ , dividida pela taxa de crescimento da economia,  $g$ ” (PIKETTY, 2013, p.44). Desta forma, as variações ocorridas na taxa de crescimento interno desencadeiam importantes transformações na dinâmica da relação capital/renda nacional.

Uma possível queda da taxa de crescimento econômico pode provocar um expressivo aumento na participação do capital, na renda nacional, diminuindo, portanto, a participação da renda do trabalho. Isso depende, em grande medida, da taxa de remuneração do capital, visto que, sobre a poupança, incide a remuneração do capital. Desta forma, se esta for maior do que o crescimento da produção, a participação do capital na renda nacional, se elevará. É necessário, portanto, verificar como se comportam estas variáveis na dinâmica econômica interna do Brasil. Inicia-se apresentando na figura abaixo, a taxa de crescimento da produção interna, representada pela variação real do Produto Interno Bruto (PIB), em série anual, durante o período 1962 a 2014.

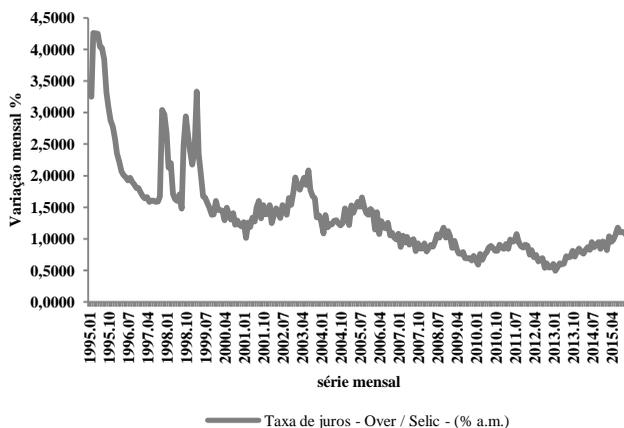
Figura 13. Produto Interno Bruto - Taxa de variação real no ano - Var. % anual – 1962 a 2014.



Fonte: Sistema Gerenciador de Séries Temporais – BCB – IBGE (2015)  
- Elaborado pela autora.

O que se verifica pela imagem acima é que, a maior expressividade do crescimento econômico no país ocorreu durante o período do Ciclo Nação e Desenvolvimento, que perdurou até a década de 1980, quando a taxa de crescimento do PIB brasileiro vem se apresentando em patamares inferiores. Recentemente, no período pós-2010, a Taxa de Variação Real do PIB não ultrapassou 5,0% e se mantém em queda. Assim, Piketty (2013), alerta para o fato de que se a taxa de crescimento da economia for baixa, a participação o capital na renda nacional será crescente a medida da remuneração do capital, ou seja, “queda da renda seja mais fraca do que a elevação da razão capital / renda, de modo que a participação do capital irá aumentar” (p.304). Desta forma, torna-se importante compreender como vem sendo definida, em média, a taxa de remuneração do capital, na economia interna. Para tanto, foi definido como *proxy*, a Taxa de Juros Selic, que é “a média (do mês) dos juros que o Governo paga aos bancos que lhe emprestaram dinheiro. Serve de referência para outras taxas de juros do país” (Ipea-Data, 2015). A partir do histórico das taxas de juros praticadas no país, verifica-se, que ao longo dos anos, ela mantém-se em patamares elevados, entre 0,5% e 1% ao mês. O gráfico abaixo retrata a evolução da taxa de juros no Brasil, apresentando a variação mensal da taxa *Overnight/Selic*.

Figura 14. Taxa de Juros – Over/Selic – 1995 a 2015 (ao mês).



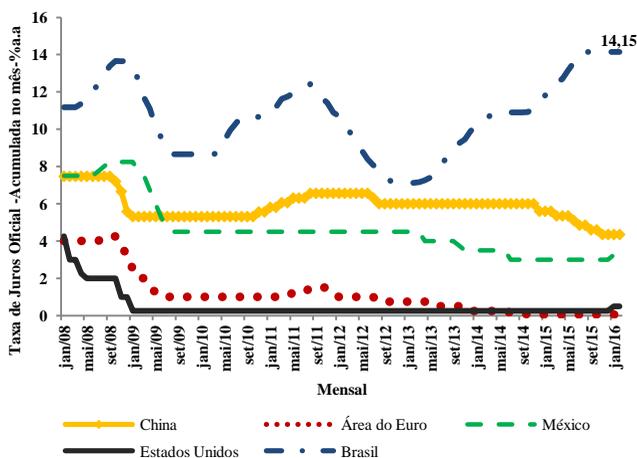
Fonte: Ipea-data (2016). Elaborado pela autora.

Os períodos de instabilidade econômica vivenciados no Brasil podem ser percebidos pela variação expressiva da taxa de juros no período apresentado. Verifica-se que, no período compreendido pelo Pacto Liberal Dependente, quando houve abertura comercial e financeira, ocorreram fugas de capitais e ataques especulativos, que se expressaram diretamente na taxa de remuneração básica de juros da economia, influenciando de maneira significativa sobre o patrimônio financeiro, entre outros impactos. A partir da adoção do regime de metas de inflação, no final dos anos 1990, observa-se uma relativa estabilidade, comparada aos períodos anteriores, mas que, porém, a taxa de juros mantém-se, historicamente em um alto patamar, e passa a se subordinar ao controle da inflação. Neste sentido, Piketty (2013) reforça que

“Não é possível descartar que o rendimento puro do capital esteja prestes a voltar a níveis mais altos nas próximas décadas, considerando-se a concorrência crescente entre países pelo capital e a sofisticação igualmente crescente dos mercados e das instituições financeiras para gerar rendimentos elevados a partir de carteiras complexas e diversificadas” (p. 273)

Desta forma torna-se importante comparar a remuneração do capital em âmbito interno com outras taxas de remuneração em âmbito externo, objetivando perceber a expressividade deste indicador perante os demais países. Assim, selecionou-se a taxa de juros oficial de países com diferentes características econômicas e participações na economia mundial. Os países selecionados foram: China, México, Estados Unidos e a Área do Euro, representando os países que adotam o euro como moeda oficial. A série representa valores em taxas acumuladas mensalmente, no período compreendido entre 2008 a 2016.

Figura 15. Taxa de juros oficial – comparação internacional – Acum. mês % a.a. – 2008 a 2016.



Fonte: Sistema Gerenciador de Séries Temporais – BCB- Depec (2015) - Elaborado pela autora.

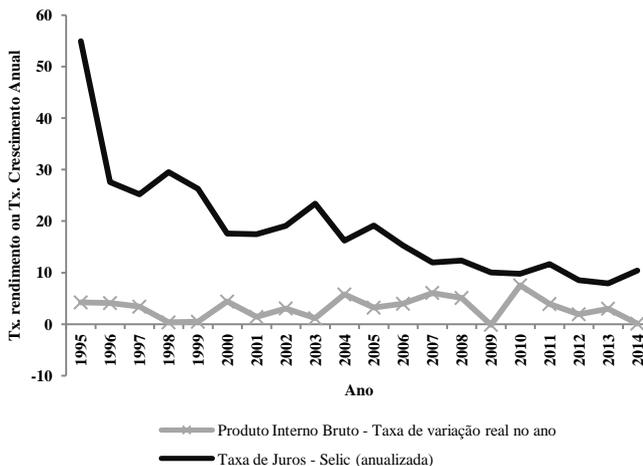
O que fica evidente com a comparação internacional das taxas de juros oficiais dos países selecionados apresentada na imagem acima é a expressividade da remuneração do capital na economia brasileira. A taxa de juros interna é superior não somente de economias fortes, como os Estados Unidos e a Área do Euro, que após a crise de 2008 adotaram taxas de juros próximas à zero, mas também, de economias em desenvolvimento, como o México e emergentes, como a China. Verifica-se que houve, no período apresentado, um esforço pela queda da taxa de juros interna brasileira, isso principalmente nos anos de 2009 e 2011, mas que mesmo assim, no seu menor valor, não alcançou os patamares dos países comparados. Ademais, é importante observar a

tendência de crescimento elevada no período pós-2013, chegando à 14,15% no último dado observado.

Esta expressividade da taxa de remuneração básica da economia brasileira se torna “preocupante” no que se refere à questão da distribuição de renda no país, visto que, conforme alerta Piketty (2013), a acumulação do capital segue a Lei dos “retornos acumulados”, de natureza idêntica à “lei do crescimento acumulado”, isto é, “uma taxa de retorno anual de alguns pontos percentuais, acumulada ao longo de várias décadas, conduz automaticamente a uma expansão muito forte do capital inicial” (p.94). Isso leva à possibilidade de que uma taxa de retorno ou remuneração do capital aparentemente baixa pode produzir “efeitos muito potentes e desestabilizadores para a estrutura e a dinâmica da desigualdade numa sociedade” (p. 94), em decorrência destas leis.

Deste modo, utilizando-se dos conceitos apresentados por Piketty (2013), no que se referem às Leis Fundamentais do Capitalismo, apresenta-se em seguida a relação entre a taxa de remuneração do capital e a taxa de variação real do PIB, em seu comportamento histórico, no período compreendido entre 1995 a 2014. A taxa de juros foi obtida através do Banco Central, pela série de dados da taxa Selic, acumulada no mês, anualizada. Esta série de dados era mensal, portanto, para transformá-la em dados anuais, foi realizada uma média mensal, para que pudesse ser comparada à taxa de variação anual do PIB. A figura abaixo apresenta esta relação histórica.

Figura 16. Relação entre a taxa de crescimento da produção nacional e os rendimentos do capital – PIB X Taxa de Juros - Var. % anual – 1995 a 2014.



Fonte: Sistema Gerenciador de Séries Temporais – BCB – IBGE (2015)  
- Elaborado pela autora.

Esta figura pode ser comparada à figura nº 7, do capítulo 2 acima, que retrata o rendimento do capital e a produção mundial, demonstrado por Piketty (2013). Destaca-se, a partir da figura acima, que a taxa de crescimento econômico, em nenhum momento do período apresentado, superou a taxa de rendimento do capital. Este fato é caracterizado por uma taxa de rendimento do capital excepcionalmente alta. Ademais, os anos recentes têm demonstrando uma grande distância entre  $r$  e  $g$ . Assim, a desigualdade  $r > g$  corresponde a uma realidade histórica, da mesma maneira com que Piketty (2013) afirma acontecer em nível mundial. Reforçado os argumentos de Piketty (2013), retoma-se a seguinte citação:

“Quando a taxa de remuneração do capital ultrapassa a taxa de crescimento da produção e da renda, como ocorreu no século XIX e parece provável que volte a ocorrer no século XXI, o capitalismo produz automaticamente desigualdades insustentáveis, arbitrarias, que ameaçam de maneira radical os valores de meritocracia sobre os quais se fundam nossas

sociedades democráticas” (PIKETTY, 2013, p. 11).

Este fato demonstrado pela imagem acima é de fundamental importância para compreender a dinâmica de acumulação de capital e desigualdade de renda no Brasil, uma vez que o retorno do capital sendo maior do que o crescimento econômico, por um longo período, então, a renda dos que detém capital tem aumentado constantemente em proporção maior do que a renda dos que vivem do trabalho. Ademais, no que se refere às heranças, verifica-se que a taxa de remuneração advinda da riqueza herdada, cresce a uma taxa maior do que renda e a produção. Conforme destaca Piketty (2013), esta tendência do retorno do capital ser superior à taxa de crescimento, indica a possibilidade de ocorrer uma divergência em termos distributivos. Este fato, portanto:  $r > g$ , é apontado como provocador da concentração de renda. Sendo assim, esta força de divergência, apresentada pelas leis fundamentais do capitalismo, não tem relação com imperfeições de mercado, mas quanto mais perfeito for o mercado de capital, maior a chance de que  $r > g$  ocorra. Desta forma, em função do baixo crescimento econômico, associado ao alto rendimento do capital, está sendo ampliada a desigualdade de renda, pela elevação da concentração do capital. O fator determinante para que isso ocorra “é o fato de se tratarem de economias caracterizadas por um baixo crescimento e por uma taxa de rendimento do capital clara e continuamente superior à taxa de crescimento” (p.445), situação claramente evidenciada, no caso brasileiro, pela figura acima.

Desta forma, o que se constata no Brasil é um alto rendimento do capital, sendo este o responsável para a ampliação dos patrimônios, ocorrendo de forma mais rápida do que o crescimento da produção e da renda nacional. Tal característica econômica é apontada como o fator ampliador das desigualdades do capital. Cabe nos questionar o porquê deste ser tão elevado no Brasil, ou de ser mais elevado do que a taxa de crescimento econômico. Estes fatores serão discutidos, de certa maneira, no próximo capítulo. Na sequência, analisa-se como ocorreu a distribuição da renda nacional historicamente e suas perspectivas.

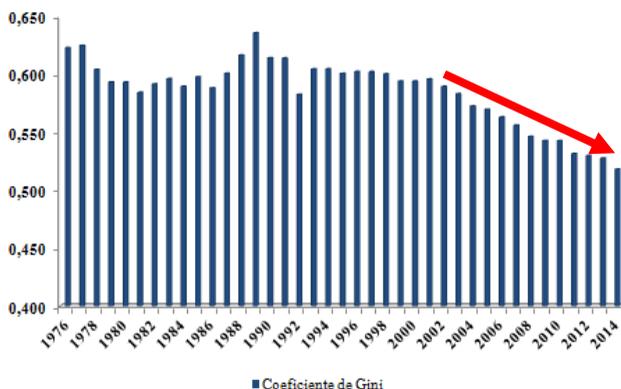
### **3.2.2 Distribuição da Renda no Brasil**

Considerando a dinâmica de  $r > g$  no Brasil, apresentada acima, parte-se neste momento para a análise da distribuição da renda nacional,

no contexto de baixo crescimento econômico associado à alta remuneração do capital. Para tanto, considera-se a distribuição de renda conforme Piketty (2013), sendo a variável que relaciona a participação do capital e do trabalho no que é produzido, ou a proporção destes na renda nacional. Nesta seção, será considerada somente a desigualdade total da renda. Que, por sua vez, se apresenta de forma mais próxima da realidade da desigualdade de renda do trabalho do que do capital, isso por que, a renda do trabalho representa cerca de 2/3 da renda nacional total (PIKETTY, 2013).

Neste sentido, destaca-se que no período compreendido no pós-1990, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, e principalmente no que se refere à última década, houve redução expressiva e contínua da desigualdade de renda *per capita* familiar, expressa pela riqueza monetária. Tal fato ocorre através do aumento da renda, com maior expressividade, nos estratos populacionais que apresentam renda monetária mais baixa. O Coeficiente de Gini mede a desigualdade domiciliar de renda per capita, onde 0 representa a situação onde “não há desigualdade (as rendas de todos os indivíduos têm o mesmo valor), até 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula)” (IPEA-Data, 2015). O gráfico abaixo demonstra o histórico recente do Coeficiente de Gini no Brasil.

Figura 17. Histórico da desigualdade pessoal de renda – Coeficiente de Gini (1980-2014).



Fonte: IPEA-Data (2015). Elaborado pela autora.

O gráfico acima demonstra que, historicamente, o nível do Índice de Gini, que retrata a divisão da renda total nacional entre os indivíduos (sem separar a remuneração do trabalho com a do capital), esteve acima de 0,55, esta estabilidade em um alto nível, passou a ser revertida nos anos recentes, compreendendo o período pós-2004. Atualmente, o valor do Índice de Gini é de, em 2012, 0,530, em 2013, 0,527 e em 2014, de 0,518. As variações que ocorreram na distribuição de renda nacional estão relacionadas principalmente com intervenções nesta distribuição. No final dos anos 1980, foi promulgada a Constituição Federal que incluiu previsões de gastos públicos voltados principalmente para a redistribuição. Ademais, o período pós-2004 também apresenta especificidades de intervenção na distribuição de renda, entre elas estão os repasses assistenciais e a valorização do salário mínimo, conforme mencionado no início desta seção. Os avanços obtidos com estes fatos históricos serão detalhados no capítulo seguinte.

Contudo, o Índice de Gini é um indicador bastante genérico, havendo, portanto limitações para compreender a dinâmica de distribuição de renda no Brasil, se considerar somente ele. Assim, apresenta-se abaixo a divisão da renda nacional por percentis de renda domiciliar. A tabela que estamos utilizando, e esta apresentada abaixo, demonstra o histórico da proporção da renda total do país apropriada pelos indivíduos pertencentes ao centésimo e ao décimo, mais rico da população. Além de demonstrar a proporção da renda total do país apropriada pelos indivíduos pertencentes à metade e ao quinto mais pobre da população. A série foi obtida no sítio do Ipea-data e foi calculada, de acordo com a renda domiciliar per capita, a partir das respostas à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Os resultados são apresentados na sequência.

Tabela 2. Renda domiciliar - por participação percentual (%) – Histórico.

Renda domiciliar - por participação percentual (%)				
Ano	1% mais rico	10% mais ricos	50% mais pobres	20% mais pobres
1976	17,08	51,04	11,58	2,43
1979	13,61	47,45	12,77	2,67
1985	13,61	47,75	12,46	2,54
1990	14,20	48,78	11,45	2,14
1995	13,81	47,85	12,35	2,31
1999	13,24	47,27	12,69	2,41
2005	12,99	45,33	14,05	2,83
2009	12,10	42,74	15,50	3,09
2011	11,76	41,81	16,15	3,21
2012	12,58	41,90	16,38	3,32
2013	11,74	41,55	16,42	3,24
<b>Média</b>	<b>13,34</b>	<b>45,77</b>	<b>13,80</b>	<b>2,74</b>

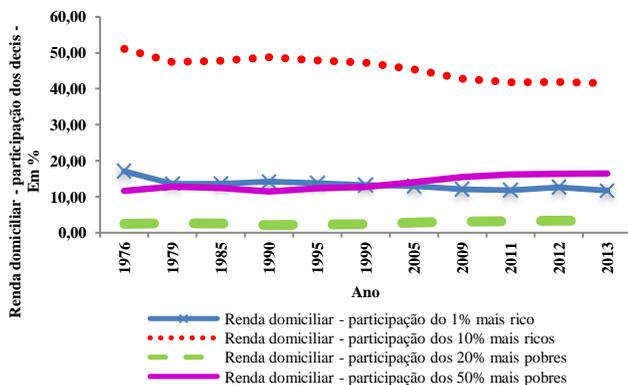
Fonte: Ipea-Data. Elaborada pela autora.

A partir da tabela acima é possível compreender que após o período do pacto Autoritário Modernizante, os 10% mais ricos do país detinham cerca de 50% do total da renda nacional, sendo que destes, 17% estavam sob a apropriação do 1% top. Enquanto que, as classes populares, representadas pelos 50% mais pobres, detinham cerca de 11% do total da renda nacional e destes, os 20% mais pobres, apropriavam cerca de 2,5% do total da renda. Durante o período que se refere ao pacto Democrático Popular, iniciado em 1977, se verifica uma alteração destes percentis. As classes superiores (10% mais ricos) detinham, em média, neste período, cerca de 48% e as classes populares (50% mais pobres) cerca de 12% da renda nacional. No período seguinte, que abrange o pacto Liberal Dependente, a divisão da renda fica em cerca de 47% para as classes superiores e, se mantém em 12% das classes populares. Já no período mais recente, onde se verifica uma intencionalidade na melhoria da distribuição de renda, o que a tabela mostra é que, no pacto Democrático Popular recente, as classes superiores detêm cerca de 42% do total da renda nacional, enquanto que as classes populares detêm cerca de 16% do total da renda nacional.

O que fica evidente também é a alta concentração da renda domiciliar para o 1% top de renda, indicando uma expressiva

concentração do capital no âmbito interno ao país. Este resultado indica o que Piketty (2013) afirma quando constata que, com regularidade, a desigualdade, que se refere à renda do capital, é mais desigual e sistematicamente mais concentrada que a renda advinda do trabalho. No outro extremo, os 20% que detêm a menor faixa de participação na renda nacional, não chega a possuir, em todo o histórico apresentado, nem 5% do total. Neste sentido, Piketty (2013) destaca que “sem dúvida, o mais assombroso é que, em todas essas sociedades, a metade mais pobre da população não possui quase nada: os 50% mais pobres em patrimônio detêm sempre menos de 10% da riqueza nacional, e geralmente menos de 5%” (p.329). Verifica-se que, os percentis do Brasil recente não coincidem exatamente aos sugeridos pelo autor, mas que as desigualdades estão bem próximas. Isso fica melhor demonstrado através do gráfico abaixo, que relaciona os percentis de distribuição da renda ao longo dos anos, durante o período 1976 a 2013.

Figura 18. Renda domiciliar - por participação percentual (%) – 1976 a 2013.



Fonte: Ipea-Data (2015). Elaborado pela autora.

A partir do gráfico acima fica evidenciado a expressividade da participação dos rendimentos superiores dentro da estrutura de divisão da renda nacional. Os 50% inferiores representam a mesma proporção do 1% superior. Esta condição demonstra, a partir do gráfico e dos dados acima, ter sido alterada no período pós-2000, com perda da participação do 1% top, sendo esta repassada para as classes inferiores. Porém, no que se refere aos 20% mais pobres e aos 10% mais ricos não

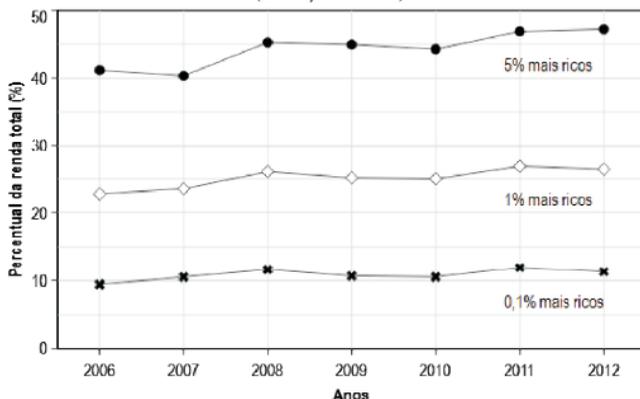
há uma expressiva modificação ao longo dos anos, demonstrando a dificuldade de mobilidade dentro da estrutura de distribuição de renda.

Utilizando-se, porém, de dados que retratam de maneira mais robusta a apropriação da renda nacional, usando de informações do imposto de renda para o estudo da desigualdade no Brasil, obtêm-se resultados distintos, dos apresentados acima, para a distribuição por percentis da renda nacional. Piketty (2013) utiliza os décimos e os centésimos das rendas mais altas, “estimados a partir dos dados tributários retirados de declarações de renda (após vários ajustes para garantir a homogeneidade temporal e geográfica dos dados e conceitos)” (p.26). Assim, se utilizarmos os dados tributários, ao invés da proporção da renda total do país apropriada pelos indivíduos incluídos nos percentis, obtidos, como acima, na PNAD, teremos os resultados apresentados na sequência.

Analisando-se os dados tributários, Medeiros, Souza e Castro (2014) constatam que uma grande parcela da renda nacional é apropriada pelos mais ricos. Chegam a esta conclusão analisando dados tributários correspondentes “ao universo de declarações de ajuste anual do Imposto de Renda da Pessoa Física (DIRPF) à Receita Federal do Brasil (Receita) nos anos de 2006 a 2012” (p.10), considerando como unidade tributária um único indivíduo, uma vez que pressupõe que “cada declaração equivale a uma pessoa” (p.10). Assim, verificam que, ao contrário do que aponta a distribuição por percentis da PNAD, não houve mudanças claras na apropriação da renda dos top rendimentos, nos anos de 2006 a 2012. Isso pode ser verificado na imagem, extraída do estudo dos referidos autores, contendo os percentuais apropriados pelos 0,1%, 1% e 5% mais ricos, entre 2006 e 2012, calculados a partir dos dados da Declaração de Imposto de Renda Pessoa Física (DIRPF), apresentada abaixo.

Figura 19. Percentuais da Renda Total apropriados pelos 0,1%, 1% e 5% mais ricos – de acordo com DIRPF

Percentual da Renda Total Apropriado pelo 0,1%, pelo 1% e pelos 5% Mais Ricos  
(Brasil, 2006-2012)



Fonte: Medeiros, Souza e Castro (2014), p.18.

O que se constata, com os resultados apresentados na imagem acima, é que houve uma relativa estabilidade dos dados, demonstrando que, no período “em média, o 0,1% mais rico recebeu quase 11% da renda total, o que implica que sua renda média foi quase 110 vezes maior do que a média nacional. O 1% mais rico, incluindo esse 0,1%, apropriou-se de 25%, e os 5% mais ricos receberam 44%, quase a metade da renda total” (MEDEIROS, SOUZA E CASTRO, 2014, p.18). Assim, ao contrário do eu apresenta a análise dos percentis advindos da PNAD, não houve, pelos dados tributários, expressivas quedas da participação dos top rendimentos, mas estabilidade com tendência de crescimento. Neste sentido, os autores destacam que

“Vale lembrar que as medidas de desigualdade exibidas no Gráfico 1 (*Figura 19*) só consideram uma pequena parte da distribuição da renda, ignorando, por exemplo, tudo o que acontece entre os 95% mais pobres. Esse possível aumento da desigualdade precisa ainda ser avaliado levando em conta a distribuição completa dos rendimentos. Porém, é provável que a queda da desigualdade nesse período, identificada nas pesquisas domiciliares, não tenha ocorrido ou tenha sido muito inferior ao que é comumente medido. As

pesquisas domiciliares, tudo indica, identificam melhoras na base da distribuição, mas a desigualdade total depende também do que ocorre no topo”. (MEDEIROS, SOUZA E CASTRO, 2014, p.19)

Assim, o que se verifica é que há uma diferença entre os resultados obtidos com as pesquisas domiciliares e os dados tributários, uma vez que “os levantamentos domiciliares mostram menor nível de concentração no topo do que os dados tributários” (MEDEIROS, SOUZA E CASTRO, 2014, p.24), e dentro das pesquisas domiciliares, a PNAD é identificada como a que apresenta as estimativas mais baixas. Também, é possível compreender que “a tendência de queda na desigualdade geral que se observa no Brasil não encontra correspondência no topo da distribuição” (MEDEIROS, SOUZA E CASTRO, 2014, p.25). Assim, o que se verifica é que, se os top rendimentos apresentam certa resistência no que diz respeito à queda de sua participação na renda nacional, então, as melhorias nos indicadores de renda se dão pelas mudanças nas desigualdades entre os estratos que estão na base e no centro da distribuição.

Desta forma, a partir da análise do Coeficiente de Gini e dos percentis de distribuição da renda nacional em renda domiciliar *per capita*, e em relação aos dados tributários, é importante comparar estes valores com a classificação de níveis de desigualdade de renda, apresentada no Piketty (2013). Para tanto, retoma-se a tabela abaixo, que relaciona os percentis de divisão da renda e o Índice de Gini com o nível de desigualdade em que o autor classifica os países ao longo do tempo.

Tabela 3. Desigualdade total da renda

TABELA 7-3  
*Desigualdade total da renda (trabalho e capital) no tempo e no espaço*

Distribuição dos diferentes grupos na renda total	Desigualdade suave (= países escandinavos, anos 1970-80)	Desigualdade média (= Europa 2010)	Desigualdade acentuada (= Estados Unidos 2010; Europa 1910)	Desigualdade muito acentuada (= Estados Unidos 2010?)
Os 10% mais ricos (“classes superiores”)	25%	35%	50%	60%
o 1% mais rico (“classes dominantes”)	7%	10%	20%	25%
os 9% seguintes (“classes abastadas”)	18%	25%	30%	35%
Os 40% do meio (“classes médias”)	45%	40%	30%	25%
Os 50% mais pobres (“classes populares”)	30%	25%	20%	15%
Coeficiente de Gini correspondente (indicador sintético de desigualdade)	0,26	0,36	0,49	0,58

Fonte: Piketty (2013) – p. 321

Assim, considerando que, atualmente, o valor do Índice de Gini é de, em 2012, 0,530, em 2013, 0,527 e em 2014, de 0,518, podemos classificar o Brasil como estando um nível de desigualdade, considerado por Piketty (2013), como de “Desigualdade Acentuada”, nível este vivenciado pelos países europeus, no início do século XX, e pelos Estados Unidos, atualmente. Ocorre, porém, que os valores dos índices mais recentes são os que apresentam o menor patamar na história econômica brasileira. Se considerarmos os Índices de Gini nas décadas de 1980 e 1990, o Brasil seria classificado em um nível de “Desigualdade Muito Acentuada”, considerado por Piketty (2013) como um nível do qual os Estados Unidos tenderão a vivenciar, no futuro, em 2030.

Com relação aos percentis de divisão da renda, pela pesquisa de amostras domiciliares, representada pela PNAD, o que mais se aproxima, dentro da classificação de Piketty (2013), da realidade brasileira é o caso da desigualdade acentuada, vivenciada pela Europa no início o século XX e pelos Estados Unidos recentemente, onde os 10% superiores detêm 50% e as classes populares, 20% do total da renda nacional. No caso do Brasil a divisão fica em os 10% superiores detêm 45% e as classes populares, 13,8% do total da renda nacional. Quando consideramos a divisão dos percentis, considerando os dados tributários, o Brasil se classificaria no nível de “Desigualdade Muito Acentuada”, visto que o 1% mais rico, incluindo o 0,1%, apropria de 25%, e os 5% mais ricos receberam 44%, quase a metade da renda total, estando mais próximo deste nível de desigualdade, apresentado por Piketty (2013). Na sequência, analisa-se como ocorreu a distribuição da renda nacional entre o capital e o trabalho.

### **3.2.3 Distribuição da Renda do Trabalho e do Capital**

Seguindo a análise da distribuição da renda no Brasil, parte-se para a compreensão de como ela esta alocada entre o capital e o trabalho. Segundo Piketty (2013), a renda é composta por dois tipos de rendimento: 1) Aqueles derivados do trabalho “salários, emolumentos, gratificações, bônus, renda do trabalho não assalariado, além de outras rendas remuneradoras do trabalho” (p.26-27); e 2) aqueles derivados da propriedade do capital, entre estes estão “aluguéis, dividendos, juros, lucros, ganhos de capital, royalties e outros rendimentos obtidos do simples fato de ser dono do capital sob a forma de terras, imóveis, ativos financeiros, equipamentos industriais etc.” (Piketty, 2013, p.26-27).

Destaca-se que houve, para o caso do Brasil, certa dificuldade de obter os dados referentes à apropriação do capital, nas bases de dados públicas.

Neste sentido, a composição do rendimento familiar permite explicitar a origem da renda familiar e a participação de cada componente nas diferentes classes de rendimento. Abaixo se apresenta a tabela com o Rendimento Médio Mensal Familiar Total, pela origem e classe de rendimentos. São apresentados dados que foram extraídos da Pesquisa de Orçamentos Familiares, cuja última atualização refere-se ao ano de 2008. Há limitações de análise, pois estes valores representam uma pequena amostra dos dados disponíveis.

Tabela 4. Origem dos rendimentos - Rendimento médio mensal familiar total (R\$) – Ano: 2008.

Rendimento médio mensal familiar total (R\$)							
Origem dos rendimentos	Até R\$ 830,00	Mais de R\$ 830 a R\$ 1.245	Mais de R\$ 1.245 a R\$ 2.490	Mais de R\$ 2.490 a R\$ 4.150	Mais de R\$ 4.150 a R\$ 6.225	Mais de R\$ 6.225 a R\$ 10.375	Mais de R\$ 10.375
<b>Rendimento total</b>	540,32	1.024,27	1.747,32	3.097,27	4.843,69	7.508,65	16.203,45
<b>Rendimento do trabalho</b>	251,94	532,34	1.056,99	2.016,91	3.262,92	5.196,18	10.888,22
<b>Transferência</b>	145,11	269,54	354,75	553,67	823,87	1.262,31	3.109,70
<b>Rendimento de aluguel</b>	1,66	5,02	13,58	39,83	88,77	141,09	562,62
<b>Outras rendas</b>	1,44	2,63	9,89	39,18	96,27	189,97	434,70
<b>Rendimento não monetário</b>	140,17	214,74	312,11	447,68	571,85	719,11	1.208,20

Fonte: IBGE – Orçamentos Familiares – Rendimento – Brasil –  
Elaborado pela autora.

A tabela demonstra que o orçamento das famílias brasileiras é composto por cinco principais fontes de rendimento, sendo elas: Rendimento do trabalho, Transferências, Rendimento de aluguel, Outras rendas e Rendimento não monetário. Destaca-se que, apesar de os valores não abarcarem os top rendimentos do país, ainda assim, permite compreender a influência das fontes de rendimento de acordo com a condição familiar. O “Rendimento do trabalho” é composto por três subcontas: empregado, empregador, conta própria. Ele representa a maior proporção na composição da renda familiar, sendo o valor mais expressivo em todas as faixas de rendimento, correspondendo a cerca de 60% em média da renda mensal.

A conta de “Transferência” é composta por aposentadoria, pensão do INSS, pensão da previdência pública, pensão da previdência privada, programas sociais federais, pensão alimentícia, mesada ou doação e

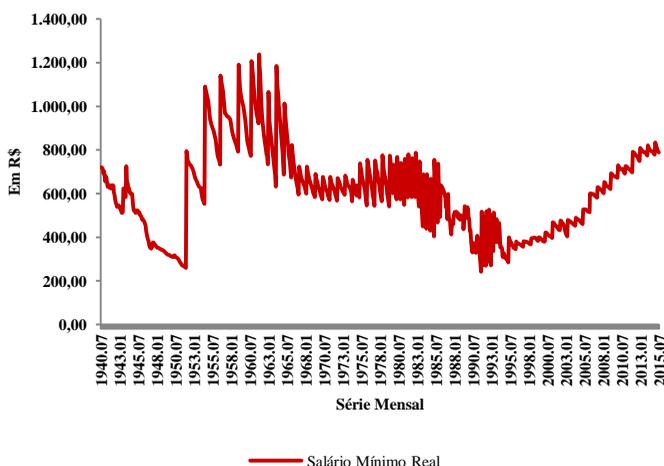
outras transferências. Esta fonte de rendimento representa, em média, cerca e 17% do total do rendimento familiar em todas as faixas de renda, o que varia é a origem da transferência, que no caso de rendas inferiores se refere principalmente à pensão do INSS, previdência pública e programas sociais federais. No caso dos rendimentos mais altos, se refere principalmente à previdência privada. Com relação aos “Rendimentos de Aluguel”, verifica-se que a participação desta conta nos rendimentos inferiores é praticamente nula e ganha expressividade à medida que os valores dos rendimentos mensais aumentam. Para os menores valores esta origem de rendimento representa 0,3% da renda, enquanto que para os maiores valores, representa 3,1% da renda. Com relação à conta que representa os “Rendimentos não-monetários”, destaca-se que sua expressividade aumenta e acordo com a ampliação da renda.

Estes resultados vão ao encontro da argumentação de Piketty (2013) que constata que, ao contrário das classes médias, que procuram investir em sua própria moradia, o percentil mais abastado, possui seu imóvel, seu rendimento principal se baseia em ativos financeiros, que se referem aos rendimentos não monetários. Ademais, o autor afirma que dos rendimentos superiores, daqueles que mais detém capital, verifica-se que a composição do seu patrimônio se relaciona principalmente em ativos financeiros e bens imobiliários, “as ações e as participações societárias compõem a quase totalidade das fortunas mais importantes” (PIKETTY, 2013, p.331). As contas de “Rendimento não monetário” e de “Rendimento de Aluguel” demonstram a baixa expressividade dos rendimentos advindos do capital para as menores faixas de renda, aumentando progressivamente de acordo com o aumento da renda. Isso demonstra, em certa medida, a concentração do capital nas faixas de renda mais alta, isso faz com que, se verifique no Brasil o que destaca Piketty (2013), que “o patrimônio é tão concentrado que boa parte da sociedade praticamente ignora sua existência e às vezes pode pensar que ele existe apenas nas mãos de seres imaginários e entidades misteriosas” (p. 330).

Nesta discussão, o papel do salário mínimo se mostra como um importante instrumento na definição do nível de desigualdade de renda no país. Isso se dá pelo fato de este indicador representar as variações que ocorrem principalmente nos níveis mais baixos de remuneração. Sua definição depende “das percepções e das normas de justiça social em vigor em cada contexto e estão intimamente ligadas à história social, política e cultural específica de cada país” (PIKETTY, 2013, p.391). O

salário mínimo urbano foi “instituído no Brasil por decreto-lei do presidente Getúlio Vargas, durante a ditadura do Estado Novo, e começou a vigorar em julho de 1940” (Ipea-data, 2015). Assim, para compreender a evolução deste importante indicador na dinâmica de desigualdade de renda do Brasil, apresenta-se abaixo o histórico do salário mínimo real, deflacionado pelo INPC, obtida pelo sítio do Ipea-data.

Figura 20. Salário Mínimo Real – 1940 a 2013.



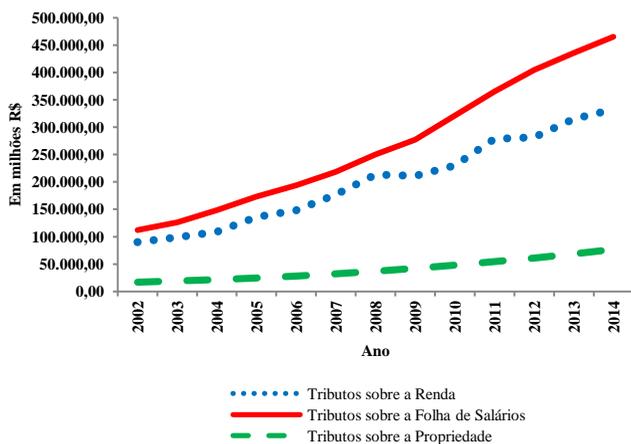
Fonte: Ipea-Data (2015). Elaborado pela autora.

Verifica-se que, o período de maior expressividade do valor do salário mínimo se deu no período compreendido pelo Ciclo Nação e Desenvolvimento, especificamente no pacto nacional popular. Esta expressividade foi interrompida no início do pacto Autoritário Modernizante e depois, não alcançou novamente o patamar do período anterior. A queda mais evidente ocorre durante a década de 1980. No pós-plano real, se verifica uma retomada no crescimento do indicador. A partir dos anos 2000, se assume como política pública uma nova regra de reajuste do salário mínimo nacional, incluindo ganhos reais advindos do crescimento econômico. Tal fato provocou uma elevação contínua do valor do salário mínimo nacional, que contribuiu de maneira expressiva

para a melhoria dos índices de distribuição de renda, conforme visto no tópico acima.

Piketty (2013) destaca também a importância da política fiscal, principalmente no que se refere à taxaço sobre o capital, como forma de promover alterações na estrutura da distribuição, especialmente de riqueza. O autor utiliza as declarações de renda, para analisar a questão tributária nos diferentes países, pois elas “permitem estudar as alterações no grau de desigualdade da renda, as declarações de patrimônio provenientes de impostos sobre fortunas e heranças nos fornecem informações sobre a evolução da desigualdade da riqueza” (PIKETTY, 2013, p. 27). Porém, para este estudo utilizamos a estrutura da arrecadação tributária, por base de incidência, apresentando o histórico recente (2002 a 2014) da participação dos tributos sobre a Renda, sobre a Folha de Salários e sobre a Propriedade. Embora estes dados não sejam tão precisos quanto as declarações de imposto renda, eles nos permitem compreender como tem sido financiada a política fiscal e a proporção de arrecadação tributária que se refere à taxaço sobre o capital. O gráfico abaixo demonstra essa questão.

Figura 21. Receita Tributária por Base de Incidência – Histórico – 2002 a 2014 – R\$ Milhões



Fonte: Receita Federal do Brasil (2015) - Elaborado pela Autora.

É possível compreender, a partir do gráfico acima, que ocorreu uma ampliação da arrecadação tributária em todas as bases de incidência, no período apresentado. Os tributos que incidem sobre a

Renda tem por base a arrecadação de renda de Pessoa Física, Pessoa Jurídica e Retenções não Alocáveis. Já os tributos que incidem sobre a Folha de Salários, são compostos de tributos de base em Previdência Social, Seguro Desemprego e Outros. Por sua vez, os tributos incidentes sobre a propriedade têm por base a Propriedade Imobiliária, a Propriedade de Veículos Automotores e Transferências Patrimoniais. Verifica-se que a maior expressividade da arrecadação se concentra nos tributos que se referem à Folha de Salários, seguido pelos tributos que incidem sobre a renda e, por fim, pelos tributos incidentes sobre a propriedade.

A baixa participação dos tributos que se referem a propriedade é vista como um limitante no processo de distribuição da renda, principalmente da riqueza, uma vez que, o papel desempenhado pela tributação sobre o capital - heranças e lucros/dividendos de empresas – foi a responsável pelos principais avanços no sentido de reduzir o abismo das desigualdades. Isso posto, destaca-se a tributação tem explicado muitos dos avanços alcançados no século XX, “a evolução do papel desempenhado pela tributação pode ser suficiente para explicar — sem nem evocar outras transformações estruturais — a maior parte das evoluções observadas” (PIKETTY, 2013, p. 475). Porém, a partir no final do século, principalmente na década de 1980, com a liberalização financeira, os impostos sobre o capital caíram drasticamente, principalmente no que diz respeito aos países emergente (PIKETTY, 2013), como pode ser observado pelo gráfico acima.

### 3.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Finalizando esta seção, objetivou-se apresentar uma contextualização da história econômica do Brasil, através da análise da formação da sociedade e do Estado capitalista brasileiro, e apresentar indicadores recentes que retratam a condição da desigualdade de renda, considerando a teoria apresentada por Piketty (2013). Pelos dados apresentados, verifica-se, em grande medida, que a condição  $r > g$  está presente na realidade do país, tendo impactos significativos sobre as perspectivas de concentração de renda. Porém, ao mesmo tempo, destacam-se importantes avanços em certos aspectos, principalmente quanto à justiça social na última década, onde os indicadores apresentam relativa redução da desigualdade de renda monetária, pela redução do Índice de Gini e ampliação do salário mínimo. Estes podem ser considerados importantes influenciadores na redução da desigualdade,

principalmente no que se referem aos estratos da população que apresentam menor renda. A ampliação da renda dos estratos inferiores provocou uma queda nos índices que medem a desigualdade de renda geral, porém, avaliando dados tributários robustos da renda no topo da distribuição, verificou-se que houve estabilidade e tendência de crescimento neste estrato. Assim, pode-se afirmar que a alteração na distribuição ocorreu apenas na base e no centro da distribuição, não afetando os rendimentos do topo. Ademais, os avanços que foram obtidos, estão muito aquém do necessário e há pontos que ainda precisam ser discutidos, como a ampliação do crescimento econômico, redução da taxa de juros, aumento da participação da tributação do capital na composição das contas públicas, entre outros pontos discutidos acima.

Assim, foi possível aplicar os temas argumentados por Piketty (2013) no contexto brasileiro, com todas as especificidades que a condição de país emergente nos submete, considerando os ciclos de formação política e econômica que caracterizam a história brasileira. Também, permitiu compreender o nível de distribuição de renda e seus fatores condicionantes, importante no que se refere à discussão das perspectivas para o desenvolvimento econômico, no longo prazo. Desta forma, este capítulo contribui para identificar os entraves que conduzem à problemática da desigualdade de renda, e os impactos advindos deste processo sobre a condição de país emergente em que o Brasil se encontra.

#### **4 IMPLICAÇÕES DAS PRIORIDADES DE GASTOS PÚBLICOS SOBRE A DISTRIBUIÇÃO DE RENDA E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO.**

O processo de desenvolvimento nacional brasileiro foi direcionado, historicamente, por decisões estatais. A definição de alocação de recursos públicos apresenta uma fundamental importância, visto que, a partir dela é possível compreender as estratégias de desenvolvimento que o país está seguindo. A contribuição que se faz refere-se ao impacto que os gastos do governo, como expressão formal da atuação estatal têm sobre a dinâmica de distribuição de riqueza, dentro da economia brasileira. Para tanto, torna-se necessário considerar a concepção de desenvolvimento nacional em uma perspectiva ampla, focada não exclusivamente no crescimento produtivo, mas incluindo também elementos de justiça social e questões distributivas.

O contexto iniciado na década de 1980, onde se vivenciou o ciclo democrático-popular, e sua posterior interrupção ciclo liberal-dependente, é bastante distinto de grande parte da história econômica do país. Fatores econômicos e sociais ocorridos neste período influenciam, ainda atualmente, as decisões de política fiscal e, principalmente, na alocação e no direcionamento dos recursos públicos. Entre estes fatos, esta a Constituição Federal de 1988, que representa um marco democrático na sociedade, incluindo instrumentos que garantam maior participação do Estado em questões ligadas às políticas sociais, verificando-se, a partir dela, que os indicadores sociais apresentam melhorias consideráveis. Porém, alguns economistas defendem que tal fato leva ao desequilíbrio fiscal governamental ou ao engessamento do orçamento federal, o que impede a priorização, por exemplo, de investimentos produtivos. Em contrapeso, visões alternativas indicam que tais desequilíbrios fiscais ocorrem por outro fato econômico que também marca o período pós-1980, identificado como o processo de financeirização das contas públicas. Este fato se caracteriza, entre outras coisas, pela expressiva participação de despesas financeiras, com juros e encargos da dívida pública, no total de gastos e na manutenção de poupança externa, marcada pelo esforço de manter o superávit primário.

Portanto, este capítulo se justifica pela análise do desempenho da política fiscal como importante instrumento de política econômica e ferramenta influenciadora da distribuição de riqueza dentro do país, e oportuniza discutir a problemática relacionada ao direcionamento dos gastos, conforme os preceitos constitucionais e a agenda social do país,

“olhando a política fiscal como parte de um todo, em que as agendas são múltiplas e as escolhas devem respeitar os interesses e a correlação de forças presentes na sociedade” (LOPREATO, 2007, p.21), demonstrando o papel estratégico deste instrumento quanto ao futuro da economia brasileira, presente no debate acerca dos rumos de desenvolvimento do país.

Desta forma, a partir do exposto, o objetivo deste capítulo é analisar como o Estado têm direcionado, nos últimos anos, os recursos públicos, através da análise das despesas governamentais, visando identificar suas prioridades. Pretende-se argumentar que a desigualdade de riqueza no Brasil, é em grande medida, influenciada pelo direcionamento dos gastos públicos. Utiliza-se, para tanto, do processo histórico de definição da política fiscal na esfera federal. Ademais, busca-se identificar as transformações econômicas e sociais que ocorreram no Brasil e que impactam na decisão de destinação de recursos públicos, via gasto público federal. Para tanto, no início, analisam-se fatores políticos/jurídicos, bem como fatos de dinâmica internacional, que afetam as prioridades de gastos fiscais, incluindo as mudanças implementadas pela Constituição de 1988 e o processo de globalização de mercados e financeira, do qual resultou o processo chamado de financeirização das contas públicas do país. Em seguida, apresenta-se o processo de execução da despesa orçamentária, destacando o direcionamento, a forma de contabilização e as prioridades estatais, por áreas. Detalha-se as despesas de caráter financeiro, relacionados à manutenção e rolagem da dívida pública, e os gastos sociais, no período recente e posterior à Constituição Federal (CF) de 1988. Por fim, nas considerações finais do capítulo, apresenta-se os impactos recentes dos gastos públicos na economia brasileira.

#### 4.1 GASTOS SOCIAIS DO ESTADO – PREVISÃO CONSTITUCIONAL

A Constituição Federal (CF) de 1988 introduziu uma série de direitos e expandiu de maneira significativa a responsabilidade pública para o financiamento da política social, tendo como consequência o aumento dos gastos públicos (CASTRO, 2012). Apesar deste aumento dos compromissos estatais, destaca-se que é por intermédio destes gastos sociais que o Estado busca constituir uma “sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza, a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais” (CASTRO e CARDOSO JR, 2003, p.

263). Desta forma, a política social é vista como uma ação em prol do desenvolvimento. Para Castro (2012), é parte de uma ação do Estado que têm influência sobre o processo de desenvolvimento e é elemento irradiador de mudanças. Tal autor afirma que estas políticas alteram a situação social dos indivíduos “induzindo melhorias na qualidade de vida da população e, ao mesmo tempo, dadas suas dimensões, alteram a economia e a autonomia de um país, o meio ambiente e o próprio patamar de democracia” (p.1012).

Assim, a política social é tratada como um elemento fundamental para o processo de desenvolvimento nacional e essencial para a questão distributiva, definindo-a como “(...) um conjunto de programas e ações do Estado que se concretizam na garantia da oferta de bens e serviços, nas transferências de renda e regulação de elementos de mercado” (CASTRO, 2012, p.1014). Estas ações tem por objetivo um conjunto de políticas que visem garantir a “Proteção social”, quando destinadas a reduzir os riscos dos cidadãos expostos a uma sociedade de mercado; e a “Promoção Social”, que agrupa políticas que garantam “aos cidadãos oportunidades e resultados mais amplos e equânimes de acesso aos recursos e benefícios”; buscando o atendimento dos direitos sociais da população. A política social no contexto pós-Constituição de 1988 se desenvolve, por definição do Estado, em um conjunto de políticas públicas que dão resposta a estes objetivos.

A Constituição de 1988 trouxe inúmeras mudanças na sociedade brasileira, entre as políticas sociais que passaram a ser previstas constitucionalmente estão: o salário mínimo, fixado por Lei e unificado nacionalmente; a criação do Orçamento da Seguridade Social, mantido através de contribuições sociais. Ademais, estabeleceu-se um novo processo orçamentário para o processo de decisão de gastos públicos, (GIUBERT, 2012), mecanismo este que proporcionou uma maior participação social no que diz respeito ao processo orçamentário. Dentre as principais mudanças ocorridas está a instituição de uma única Lei Orçamentária que abrangesse o orçamento fiscal, da seguridade social e dos investimentos das empresas públicas com a unificação de todas as receitas e despesas em uma só peça orçamentária, além de importantes instrumentos de planejamento, de curto e médio prazo. São eles, o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias- LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA, havendo clara hierarquia entre estes instrumentos. Neste contexto, o PPA contemplaria as diretrizes e as metas de longo prazo para a administração pública, incluindo metas quantitativas e qualitativas. A LDO definiria as prioridades das metas

estabelecidas pelo PPA e a LOA estabelecerá a forma de execução destas metas prioritárias (GIUBERT, 2012).

A Lei Orçamentária Anual tal como foi estabelecida na Constituição Federal de 1988, unifica os orçamentos da União, incluindo também o orçamento das entidades da administração indireta. Como dispõe o art. 165, da CF de 1988, tal lei é composta pelo Orçamento Fiscal, que engloba as receitas e as despesas dos Poderes da União, os órgãos, fundos e entidades da administração direta e indireta, incluindo também fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público. O orçamento da Seguridade Social, que inclui receitas e despesas relativas à áreas de previdência social, assistência social e saúde de todas as entidades e órgãos a ele vinculados. E o orçamento de investimento das empresas estatais. Desta forma, o princípio orçamentário de universalidade passa a ser atendido pelo processo orçamentário, após a promulgação da Constituição Federal (GIUBERT, 2012).

Também, com a CF de 1988, deu-se maior destaque a área educacional, reconhecendo sua importância e aumentando a vinculação de recursos no orçamento federal para a manutenção de políticas nesta área; a criação do Sistema Nacional de Saúde – SUS, sob uma perspectiva de universalização da saúde pública, com uma proposta unificada, porém descentralizada, dando autonomia aos municípios para que pudessem implementar políticas de atendimento à saúde da população local; entre outros avanços obtidos. Porém, a especificidade da CF de 1988 foi a vinculação de receitas públicas para a manutenção destas políticas sociais, havendo, portanto, a partir disso, garantia legal para sua implementação (CASTRO e CARDOSO JR, 2003). Assim, o que se verifica é que a “nova Constituição concentrou a atuação do Estado na área social ao estabelecer a universalização do ensino básico e do acesso à saúde, bem como a prestação de assistência a todos os que necessitam, independente de contribuição à seguridade social” (GIUBERT, 2012, p. 67) tais ações passam a ser financiadas por receitas de contribuições sociais, incluindo contribuições previdenciárias. Neste sentido, Castro (2012), complementa

“A partir da Constituição Federal de 1988, a responsabilidade pública no financiamento da política social foi significativamente expandida, o que trouxe como consequência aumento dos gastos. Para fazer frente às despesas geradas pelos serviços e benefícios ofertados, era preciso

proceder à alteração dos sistemas de financiamento e gestão das políticas sociais. Para tanto, a CF 1988 previu a criação do “Orçamento da Seguridade Social” e do “Ministério da Seguridade Social”, destinados a promover a integração dos recursos e ações das antigas pastas da Saúde, Previdência e Assistência Social. Ademais, manteve as vinculações para a Educação” (CASTRO, 2012, p. 1026).

Apesar dos avanços obtidos, a inclusão da pauta de políticas sociais na CF de 1988 gerou um debate a respeito do processo de vinculação das receitas, que estaria impedindo o direcionamento de recursos para investimentos produtivos. Isso por que estas políticas são vistas como a causa de um engessamento do orçamento federal e uma rigidez orçamentária, pois provocaram um aumento expressivo nas despesas de caráter obrigatório e um compromisso maior com os repasses aos municípios (CASTRO e CARDOSO JR, 2003). Neste sentido, se discute que as vinculações provocam menor liberdade para o atendimento de demais políticas prioritárias.

A vinculação das receitas a despesas específicas também é vista com certa contrariedade na teoria política, em função principalmente por não permitir que as flexibilidades do processo orçamentário atuem em prol da economia, na medida em que não podem ser utilizadas para o financiamento de despesas diferentes das quais foram criadas, havendo assim uma perda na eficiência da condução da política fiscal por parte do governo. Esta vinculação é vista com contrariedades por parte de Tacca Júnior e Silva (1995) *apud* Dantas (2009) visto que “limita a possibilidade da livre alocação de recursos entre usos alternativos, eliminando, a priori, a possibilidade de discutir-se a alocação de recursos, segundo critérios de otimização (...) econômica e social do gasto público” (p.10). Neste sentido, destacam Castro e Cardoso Jr (2003),

“(...) grande parte da receita do governo federal ficaria comprometida e a alocação de recursos para atender outras e/ou novas prioridades ficaria restringida. Argumentava-se ainda que qualquer ampliação do esforço para aumentar a arrecadação não necessariamente ajudaria no equilíbrio orçamentário e no controle do déficit público, dado que grande parte desses recursos adicionais

já teria destinação definida – salvo o caso de recursos adicionais oriundos da criação de novos impostos” (CASTRO e CARDOSO JR, 2003, p. 266).

Ademais, destaca-se que tendo a política fiscal como instrumento de política econômica, tal vinculação provoca uma defasagem dos efeitos da intervenção via ampliação dos gastos do governo, em razão da demora do reconhecimento, pelos agentes, do choque econômico provocado, levando a um caráter pró-cíclico das vinculações (DANTAS, 2009). Assim, se propõe que as vinculações definidas pela CF de 1988, sejam constantemente ou periodicamente reavaliadas, visto que as condições econômicas e sociais sofrem mudanças ao longo do tempo, ao contrário de vinculações, que são atualmente, permanentes. Neste sentido, a tabela abaixo apresenta a evolução das despesas vinculadas e ordinárias.

Tabela 5. Execução Financeira do Tesouro Nacional - Fluxo Fiscal - Despesas - Brasil - Anual - 1998 A 2014 - % PIB

Discriminação	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014
	% PIB								
<b>FLUXO FISCAL</b>									
<b>DESPESAS</b>	<b>15,15</b>	<b>21,01</b>	<b>22,67</b>	<b>21,31</b>	<b>24,44</b>	<b>21,93</b>	<b>23,33</b>	<b>24,76</b>	<b>26,18</b>
	%	%	%	%	%	%	%	%	%
<b>1. Liberações Vinculadas</b>	<b>3,93%</b>	<b>3,96%</b>	<b>4,40%</b>	<b>4,16%</b>	<b>4,62%</b>	<b>5,07%</b>	<b>4,54%</b>	<b>4,95%</b>	<b>4,99%</b>
Transferências a Fundos Const.	2,68%	2,76%	3,18%	2,79%	3,12%	3,49%	2,90%	3,02%	3,02%
Demais transf. a Estad. e Muni.	0,07%	0,20%	0,29%	0,41%	0,51%	0,51%	0,62%	0,71%	0,67%
Transferência da LC 87	0,22%	0,32%	0,27%	0,22%	0,16%	0,17%	0,10%	0,08%	0,07%
Outras Vinculações	0,95%	0,68%	0,67%	0,74%	0,83%	0,90%	0,91%	1,13%	1,23%
<b>2. Liberações Ordinárias</b>	<b>11,22</b>	<b>17,05</b>	<b>18,27</b>	<b>17,14</b>	<b>19,82</b>	<b>16,86</b>	<b>18,80</b>	<b>19,81</b>	<b>21,19</b>
	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Pessoal e Encargos Sociais	4,83%	4,76%	4,89%	4,51%	4,52%	4,60%	4,69%	4,35%	4,31%
Encargos da Dívida Contratual	0,94%	1,13%	1,32%	0,74%	0,64%	0,37%	0,47%	0,15%	0,11%
Dívida Contratual Interna	0,33%	0,26%	0,15%	0,09%	0,07%	0,04%	0,03%	0,02%	0,01%
Dívida Contratual Externa	0,62%	0,87%	1,17%	0,65%	0,57%	0,33%	0,44%	0,13%	0,11%
Encargos da DPMF - Mercado	1,89%	2,08%	1,81%	1,62%	3,81%	2,40%	2,04%	1,62%	1,81%
Benefícios Previdenciários	0,00%	5,56%	6,08%	6,35%	6,73%	5,93%	6,52%	6,85%	6,90%
Custeio e Investimento	3,32%	3,29%	3,91%	3,69%	3,91%	3,45%	4,99%	6,70%	7,95%
Operações Oficiais de Crédito	0,24%	0,25%	0,25%	0,24%	0,20%	0,12%	0,09%	0,15%	0,11%
Restos a Pagar	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

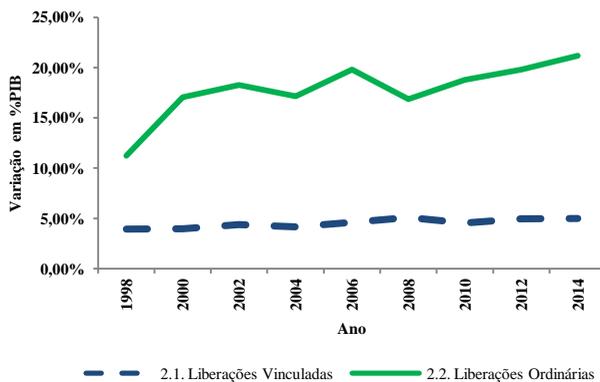
Fonte: STN (2015) – Anexos RTN - Banco Central – Série descontinuada em jan/2015. Organizado pela autora.

A tabela apresenta a evolução do fluxo fiscal do Tesouro Nacional, focando nas despesas executadas. Estas são divididas pelo

caráter perante a Constituição Federal de 1988, sendo portando vinculadas, quando a execução é obrigatória, e ordinárias, quando a execução é discricionária. Verifica-se que o total de despesas apresentou um crescimento expressivo, em % PIB, ao longo do período analisado, aumentando em um percentual de 10%, passando de um valor de aproximadamente 15% PIB em 1998, para cerca de 26% PIB em 2014. Este aumento se deu, porém, em função do aumento expressivo das despesas ordinárias, principalmente os gastos que dizem respeito à Custeio e Investimento e à Benefícios Previdenciários. As despesas com Encargos da Dívida Pública Mobiliária Federal, que se caracterizam como despesa ordinária, apresentaram variações expressivas durante o período em análise, mantendo-se em média, em um patamar de 2% PIB, mas chegando, em 2006, à cerca de 4% PIB. Nestes percentuais, não estão incluídos os encargos referentes à dívida contratual, que representam cerca de 1% PIB das receitas ordinárias. Vale destacar que as despesas com Pessoal e Encargos Sociais mantiveram-se estáveis ao longo do período, em um patamar de 4,5% PIB; e demonstraram uma leve queda, de 0,5 % PIB, passando de 4,8% PIB em 1998 para 4,5% PIB em 2014. Outro fator importante diz respeito à conta de Custeio e Investimento que apresentou um expressivo crescimento no período pós-2000, passando de cerca de 3% PIB em 1998 para quase 8% PIB em 2014.

Com relação às contas que representam as despesas vinculadas, verifica-se que estas apresentaram-se mais estáveis se comparadas às despesas ordinárias, mas que também há uma tendência de alta. Esta ocorreu, principalmente, em função da ampliação dos repasses à Estados e Municípios, cujo aumento, nas contas Transferências a Fundos Constitucionais e Demais transferências a Estados e Municípios passou de, somadas, 2,8% PIB em 1998 para 3,7% PIB em 2014. A conta que representa Outras Vinculações apresentou um leve crescimento no período. A evolução destas despesas está representada no gráfico abaixo.

Figura 22. Despesas Vinculadas e Ordinárias – Fluxo Fiscal – Execução Financeira do Tesouro Nacional -1998 a 2014 - % PIB



Fonte: STN (2015) – Anexos RTN - Banco Central – Série descontinuada em jan/2015. Elaborado pela autora.

Torna-se visível, a partir do gráfico, que as despesas vinculadas, que são consideradas obrigatórias pela Constituição Federal de 1988, representam uma expressividade menor do que aquelas consideradas ordinárias ou discricionárias. Ademais, o aumento expressivo das despesas com Custeio e Investimento ocorreu sem que houvesse alterações expressivas nas despesas vinculadas, tratando-se portanto de uma decisão de aumento, independente do que define a Constituição Federal. Destaca-se também que os dispêndios com os encargos das Dívidas Mobiliária e Contratual, claramente expostos, representam-se expressivos dentro do fluxo fiscal do Tesouro Nacional, superando, em determinados períodos, os repasses constitucionais obrigatórios e até mesmo a conta que representa outras vinculações. Porém, um melhor detalhamento destas contas se faz necessário para compreender em que medida a vinculação das despesas engessa a definição dos gastos, detalhe que não é foco neste trabalho. Assim, seguimos abaixo com a discussão do processo de financeirização econômica das contas públicas brasileiras.

## 4.2 FINANCEIRIZAÇÃO ECONÔMICA: IMPACTO NAS PRIORIDADES DE GASTO DO ESTADO

O processo de financeirização tornou-se uma ação marcante nos países emergentes. Especificamente no Brasil, em finais dos anos 1990, quando a economia brasileira se reinsere no mercado globalizado mundial, percebe nesta estratégia a possibilidade de controlar a inflação nacional, pelo fluxo de capitais advindos da liquidez internacional (LOPREATO, 2007). A financeirização pode ser entendida como “um novo regime de acumulação, definido pela subordinação das atividades produtivas ao interesse do capital financeiro” (MIRANDA, *et al*, 2014). Ademais, a partir deste contexto, foca-se no crescimento de curto prazo, relacionado ao valor financeiro, em detrimento do crescimento de longo prazo, via investimentos produtivos, o que, em última instância, promove uma desaceleração do crescimento econômico do país.

A partir deste processo, ocorre uma intensa acumulação de reservas internacionais pelo Estado brasileiro e o debate acerca do papel da política fiscal, que é colocada como instrumento central neste intuito, e principalmente, sobre os custos fiscais e de oportunidade da manutenção e dos níveis da acumulação, afinal, tais reservas, além de serem utilizadas como, tradicionalmente o eram no passado, para regular o balanço de pagamento, passaram também a ser utilizadas como forma de manter a credibilidade dos países, perante o mercado externo, quanto ao compromisso de pagamento de suas dívidas, minimizando flutuações e fugas de capitais nas economias internas, levando os países a manterem suas reservas internacionais, em função do nível de sua dívida externa (LAAN, CUNHA e LÉLIS, 2012). Tornando, inclusive a ideia de “sustentabilidade da dívida pública” como um dos indicadores fundamentais no controle da atuação estatal e de comprometimento com o equilíbrio das contas públicas (LOPREATO, 2007).

Assim, a política fiscal é definida visando respeitar regras rígidas para o cumprimento da meta de superávit primário, explicitando claramente o compromisso com a trajetória da dívida, em detrimento de outras despesas orçamentárias. Neste sentido, Lopreato (2007) destaca que “o superávit primário ganhou caráter de despesa obrigatória e as despesas discricionárias assumiram o papel de resíduo, sempre passível de ser ajustado em nome do cumprimento da meta fiscal” (p.04). Pochmann (2007) complementa indicando que esta geração de superávits primários é capaz de atender parcialmente o pagamento de juros e encargos da dívida pública, bem como evitam explosões no

endividamento líquido do setor público, mas que porém, promovem um constrangimento, não apenas das políticas de esforço da diminuição da desigualdade social, mas também constroem a expansão das atividades econômicas. Portanto, o que se verifica é que o Estado diminuiu sua atuação como propulsor do crescimento econômico, pela queda dos recursos destinados aos investimentos públicos, para garantir a preservação de interesses financeiros (FERREIRA, 2010)

Esta trajetória de atuação governamental é vista por Pochmann (2007) como uma consequência dos finais da década de 1980, caracterizada pela crise da dívida externa (1981–1983), que desacelerou a continuidade do projeto de industrialização nacional e deu abertura para a implantação de políticas neoliberais, sugeridas pelo Consenso do Washington, cuja recomendação de abertura comercial e financeira, impulsionou a financeirização da riqueza no Brasil, e também em outros países que passaram pelo mesmo processo na América Latina. Tal política seria sustentada fundamentalmente pelo endividamento do Estado, tendo impactos significativos no instrumento orçamentário. O autor vê a posição estatal seguindo tal perspectiva, como

“(...) o Estado se transformou no vassalo dos ganhadores líquidos da financeirização improdutiva, que exigem privatização do patrimônio público e a promoção de ajustes fiscais recorrentemente suportados pelo aumento da carga tributária e desvio do gasto social. Não foi por outro motivo que o potencial da política social brasileira tem sido constrangido, não obstante a sua importância para o enfrentamento das mazelas nacionais que podem ser sintetizadas pelo enorme e complexo processo de exclusão social.” (POCHMANN, 2007 p. 1478).

Este processo de financeirização tem comprometido grande parte do gasto público. O excessivo controle nas despesas, tendo por objetivo a formação do superávit primário, limita e empobrece a ação, em prol do crescimento, por parte do Estado e demonstra que, a partir de finais da década de 1990 “(...) a prioridade (do Estado) passou a ser claramente a de honrar os compromissos financeiros – pagamento dos serviços da dívida pública e sua amortização” (FERREIRA, 2002, p. 87). Em função desta política, os gastos governamentais com investimento público são consideravelmente afetados, predominando a obtenção de melhores

resultados fiscais pela redução de dispêndios públicos, “no entanto, aqueles ligados ao setor financeiro, ou seja, pagamento de juros e amortização da dívida pública são considerados ‘intocáveis’” (FERREIRA, 2002, p. 88). Deixando, a política fiscal de ser utilizada em favor do crescimento, para honrar responsabilidades financeiras, limitando seu papel “à capacidade de sustentar as expectativas dos agentes sobre o comportamento futuro das variáveis econômicas através de medidas que defendam a solvência da dívida pública” (LOPREATO, 2007).

Neste contexto, com relação à política fiscal, no início dos anos 2000 a percepção é que, em um primeiro momento, mantêm-se, em conformidade com a década de 1990 a preocupação com a manutenção de políticas de ajuste, com a promoção de desenvolvimento de maneira controlada e sustentada. Isso significa a priorização na geração de superávits primários, em proporção que garanta a redução da relação dívida pública/PIB. Tal fato provoca um “reducionismo” deste importante instrumento de política econômica, “implica explicitamente na preservação da riqueza financeira e na limitação da capacidade do Estado de ampliar os investimentos públicos” (TEIXEIRA e PINTO, 2012, p. 923).

Acontece que, apesar de as transformações ocorridas em um mundo globalizado interferirem na forma como o Estado intervém economicamente, o fato de reduzir sua atuação em prol do crescimento e direcioná-la para a exclusiva manutenção da dívida pública, não estimula o crescimento nem desencadeia processos de investimentos. Ademais, a sociedade tem outras agendas conflitantes com este objetivo. O ajuste fiscal impede discussões sobre cooperações intergovernamentais, sobre distribuição de recursos para diminuição de desigualdades inter-regionais, entre outras. Porém, Lopreato (2007) destaca, que mesmo neste contexto de enrijecimento da política fiscal, a agenda relacionada aos gastos sociais, contrariou o contexto e avançou, em função principalmente da força das demandas sociais relacionadas à melhoria na distribuição de renda na sociedade brasileira. Porém, estas políticas e, principalmente as políticas discricionárias, são limitadas para não ameaçar o equilíbrio fiscal e não gerar instabilidade econômica. Assim, questões importante, principalmente no que diz respeito a redução da desigualdade de riqueza, ficam comprometidas neste contexto. Desta forma, analisam-se em seguida os dados empíricos brasileiros para compreender de que forma estas agendas estão sendo atendidas.

#### 4.3 O PROCESSO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E A INFLUÊNCIA ESTATAL NA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

A análise histórica da execução orçamentária permite compreender as mudanças nas prioridades e o direcionamento dos gastos do governo, indicando a atuação do Estado brasileiro. Conforme destaca Ferreira (2010), “a Execução Orçamentária do governo federal revela as prioridades na consecução dos gastos públicos, tendo em vista que ela é a representação formal da realização da despesa por parte do governo”, sendo, portanto uma ferramenta usual para a análise dos gastos governamentais. Através dela é possível identificar alterações no perfil de gasto, ao longo dos últimos anos.

A programação orçamentária e financeira é realizada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), desde 1986, ano também de sua criação. A STN é o órgão central do Sistema de Administração Financeira e de Contabilidade (GIUBERT, 2012). Para efeitos da análise que este estudo pretende trabalhar, torna-se necessário compreender a execução orçamentária no período pós-1980, oportunizando envolver os fatores que implicam na menor participação do Estado nos setores produtivos e a realização de sua função redistributiva.

Para a análise dos gastos específicos nas áreas sociais e financeiras, destacando-se suas variações ao longo do período em análise. Serão considerados gastos sociais, as despesas orçamentárias executadas/liquidadas, em seus valores atualizados com base no IGP-DI de 2012, do governo federal, relativas às funções de despesa selecionadas<sup>1</sup>: Assistência Social, Previdência Social, Saúde, Trabalho, Educação, Habitação e Saneamento. Como despesas financeiras, são considerados os gastos federais, executados/liquidados, com Encargos Especiais – Refinanciamento, que incluem<sup>2</sup>: Refinanciamento da Dívida

---

<sup>1</sup> Castro (2012) destaca que as políticas sociais atualmente implantadas pelo Estado brasileiro, atendem aos seguintes objetivos: Proteção social e Promoção Social. Assim, dentro desta classificação, tais contas de despesas foram selecionadas.

<sup>2</sup> Selecionou-se os Encargos Especiais – Refinanciamento como despesa financeira, pois, conforme Ferreira (2008), se tratam de uma das partes com maior representatividade (em montante) na execução orçamentária do governo e demonstra, com propriedade a alocação dos gastos com a dívida no âmbito do governo federal. Porém, se admite que tal conta não inclui o dispêndio efetivo ou os pagamentos realmente efetuados da dívida pública, pois, tal rubrica, não

Mobiliária, Correção Monetária e Cambial da Dívida Mobiliária, e Refinanciamento da Dívida Contratual e Correção Monetária e Cambial da Dívida Contratada. Como investimento será considerado a Taxa de Investimento, da base de dados do IBGE, que define esta série histórica como: “O resultado da relação entre o valor corrente da formação bruta de capital fixo e o valor corrente do Produto Interno Bruto. É uma medida da capacidade produtiva da economia” (IBGE, 2013).

A principal fonte de dados utilizada para a obtenção das séries temporais serão as séries históricas de Execução Orçamentária, da Secretaria do Tesouro Nacional, com dados já deflacionados pelo Tesouro (IGP-DI/2012). As demais séries históricas utilizadas foram obtidas principalmente nos sítios do IPEA-Data, IBGE e do sistema Gerenciador de Séries Temporais do Banco Central do Brasil.

Assim, para a realização da análise por função de despesa, as rubricas foram organizadas de forma a obter uma série contínua, porém, destaca-se que a forma de apresentação e organização das rubricas de despesas sofreram diversas modificações ao longo dos anos. A forma de apresentação mais recente (desde 2000) tem um detalhamento maior, porém, como na maior parte do período analisado, as contas estão agrupadas, este agrupamento foi mantido com fins de se obter uma análise histórica contínua. A evolução das despesas, em proporção no total do gasto público, está demonstrada na tabela abaixo, que representam os grupos de despesa que concentram, nas áreas selecionadas para este estudo, os maiores montantes de gastos do governo.

Tabela 6. Participação das rubricas no total de gasto público

Ano	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012
Educação	8%	13%	2%	4%	2%	1%	2%	3%	2,4%
Habitação	0,291 %	0,312 %	0,030 %	0,045 %	0,261 %	0,051 %	0,001 %	0,004 %	0,006 %
Saúde e Saneamento	2%	3%	1%	6%	3%	3%	3%	4%	3,2%
Trabalho	0,4%	0,5%	1,1%	2,3%	1,0%	1,1%	1,9%	2,3%	2,2%
Assistência e Previdência	12%	13%	8%	22%	16%	18%	22%	26%	24%
Encargos Especiais - Refinanciamento	2%	1%	31%	36%	49%	45%	23%	30%	23%
Participação das rubricas selecionadas no Total de Gasto Público	25%	31%	43%	70%	71%	70%	53%	65%	55%

Fonte: BGU-STN. SIAFI - STN/CCONT/GEINC (2016). Elaboração Própria – Adaptado.

As rubricas selecionadas representam os dispêndios com os principais gastos sociais e com a manutenção da dívida pública. Destaca-se que houve um expressivo crescimento, durante o período analisado, destas em proporção do total do gasto público. Esta expressividade ocorre em todas as áreas selecionadas. Com relação às funções de despesas que representam os gastos sociais do Estado, verifica-se que as que apresentaram maior crescimento em sua participação nos gastos totais do governo federal foram: 1) a Assistência e a Previdência, que se elevam após a promulgação da Constituição de 1988, passando de cerca de 8% do total do gasto em 1988, para 12%, já em 1989, 22% em 1995 e apresentando crescimento contínuo e a taxas elevadas após este período. Neste sentido, Chieza & Zimmermann (2014) ressaltam que “(...) a pesar de la ausencia de ruptura del proceso de financiación hubo un aumento relativo en el gasto social que puede ser identificado a través de la función de "asistencia y Seguridad Social"(...)”; e 2) as despesas com Saúde e Saneamento Básico, estas últimas, tendo maior expressividade no período entre 1993 a 1997, e depois, apresentando trajetórias estáveis. A conta de 3) “trabalho” apresenta significativa variação ao longo do período em análise, apresentando-se de maneira retraída durante a década de 1980 e ganhando maior participação, sucessivamente, após a década de 1990. Já a conta que representa os gastos federais com infraestrutura habitacional, expressos na rubrica 4) Habitação são bastante inexpressivos no total do orçamento público, não representando nem 1% do total do gasto público e apresentam-se de

maneira decrescente em todo o período analisado, representando, em 2012, 0,006% do total do gasto público.

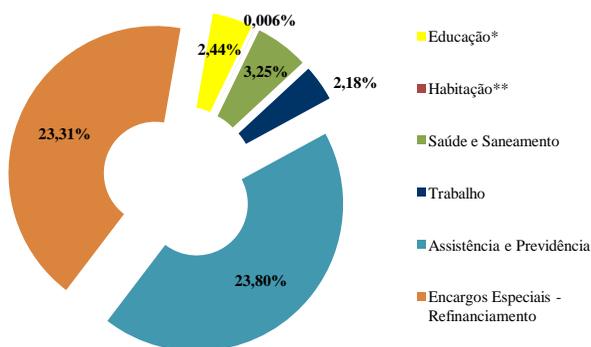
Destaca-se a trajetória na conta de 5) Educação (Educação e Cultura, até 1999), que “sofre forte declínio, especialmente em função da mudança de competência dos níveis de ensino (a União passa (a partir da CF (1988) a ser responsável, obrigatoriamente, somente pelo financiamento do ensino universitário)” (FERREIRA, 2008, p. 103). Desta forma, observa-se que apresenta uma trajetória decrescente até o ano 2000 e depois vêm crescendo gradualmente, até 2011. Mas o aumento mais considerável se deu na rubrica 6) “Encargos Especiais – Refinanciamento da Dívida”, que inclui a dívida mobiliária e contratual. Tal fato ocorreu, entre outros motivos, por mudanças na forma de contabilização da dívida, que tornou seu montante “exposto” de uma maneira mais clara.

Ao longo do período em análise, 1980 a 2012, último ano disponível, realizaram-se modificações nas classificações por grupo de despesa. Conforme mencionado, nos anos mais recentes, principalmente a partir de 2000, as contas passaram a ser melhor detalhadas, de acordo com a natureza do gasto. Modificações também se deram em função da Constituição de 1988, que definiu que a contabilização da dívida pública, que até então, não estava presente no total de despesa orçamentária do governo federal, somente contida no orçamento do Banco Central, passasse a ser administrada como Despesa da União, pelo Tesouro Nacional. Ademais, outras mudanças importantes ocorreram em 1993, que alterou a rubrica “Amortização da Dívida” para “Amortização da Dívida - Refinanciamento” (FERREIRA, 2008). Sobre estas modificações, Chieza & Zimmermann (2014), explicam

“Hasta 1993 la refinanciación de la deuda fue explicada en "Pago de la deuda". Desde 1994, la refinanciación será contabilizada en la amortización de la refinanciación de la deuda. Y sin embargo, apertura de cuentas nuevas se implementó desde 1998, por lo que la refinanciación de la deuda pública se desplegará en la refinanciación de deuda y títulos de deuda. El objetivo es permitir una mayor visibilidad ya que consta de la deuda pública es más deuda de valores” (p.14).

Destaca-se porém, que o fato de que a partir de 1990, se visualiza o destaque da conta de Refinanciamento da Dívida, se dá também por outros motivos. Neste sentido, Ferreira (2008) destaca que apesar dos esforços no sentido de amortização das dívidas, novas dívidas são contraídas, ficando isso evidente pelo destaque da conta de Refinanciamento, quando separada da Rubrica “Amortização da Dívida” em 1994. Assim, destaca que a presença do Refinanciamento, em grandes proporções, não se deve apenas por mudanças na forma de contabilização da dívida pública, mas pela sua crescente expressividade sobre o total de gastos do governo e do comprometimento do Estado em sua manutenção (FERREIRA, 2008). Esta relação demonstra-se elevada ainda nos dias recentes, conforme demonstra o gráfico abaixo, da relação das rubricas selecionadas, em proporção do gasto total, no ano de 2012. Os encargos financeiros representam grande parcela dos dispêndios governamentais, sendo que destes, no ano de 2012, aproximadamente 23% do total foram alocados para o pagamento do Refinanciamento da Dívida. Ademais, a conta Assistência e Previdência apresenta-se em proporção similar ao financiamento da dívida pública, com uma participação de aproximadamente 24% do total do gasto.

**Figura 23.** Participação das contas selecionadas no total do gasto público (2012)

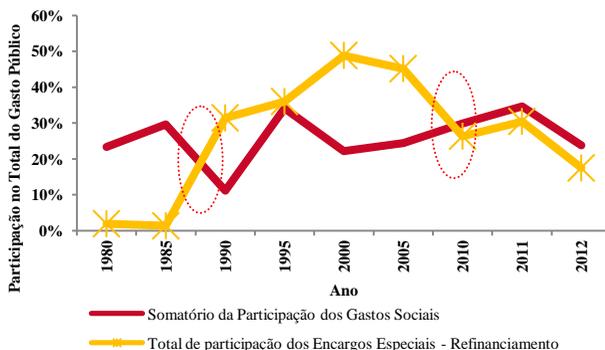


Fonte: BGU-STN. SIAFI - STN/CCONT/GEINC (2015). Elaboração Própria.

A participação relativa dos gastos sociais e os encargos financeiros no total do gasto público, em seu comportamento histórico,

são apresentados no gráfico abaixo. Os totais das rubricas que representam os gastos sociais foram agrupados, objetivando compreender os períodos em que estes foram priorizados. Verifica-se que o processo de financeirização alcançou, entre 1995 e 2000, cerca de 50% do total do gasto público, em detrimento de outros gastos. Assim, verifica-se que neste mesmo período, houve uma expressiva queda dos valores gastos com políticas sociais. Ademais, o que se constata é que, os gastos sociais são priorizados, em comparação ao financiamento da dívida, apenas nos períodos anteriores à década de 1990, quando esta era de responsabilidade do Banco Central e mais recentemente, a partir de 2010, quando se inverte a lógica de priorização de recursos para o refinanciamento da dívida e se verifica uma maior expressividade nos dispêndios com gastos sociais. Esta ampliação ocorre em todas as rubricas analisadas na tabela com a participação das rubricas no total de gasto público, mas há principalmente uma expansão das transferências para a conta “Assistência e Previdência”, principalmente, pelas mudanças instituídas pela CF de 1988, que vinculou esta despesa, mantendo-a com uma participação expressiva no total do gasto. As demais despesas sociais tem baixa expressividade sobre os gastos totais. De fato, o gráfico abaixo, apresenta uma tendência ascendente dos gastos sociais na última década, chegando, em 2010 a representar mais de 20% o total de gasto público. Estas análises foram feitas com base no gráfico abaixo.

Figura 24. Histórico de Participação das contas selecionadas no Total do Gasto Público.



Fonte: BGU-STN. SIAFI - STN/CCONT/GEINC (2015). Elaboração Própria.

Deste modo, a compreensão da execução orçamentária, permite avaliar como estão sendo destinados os recursos públicos e identificar as agendas prioritárias para o Estado. Os gastos sociais e as despesas financeiras são rubricas importantes dentro do orçamento público, e vem se tornando dispêndios conflitantes, nos últimos anos. A priorização de gastos depende, cada vez mais, do estabelecimento das agendas, que advém do debate das diversas forças presentes na sociedade. Portanto, cabe analisar, com maior rigor, cada uma destas fontes de despesa, para abranger o impacto destas sobre as contas públicas, mas principalmente, sobre a efetividade destes gastos na promoção do desenvolvimento econômico. Nas próximas seções, são detalhadas as despesas financeiras e os gastos sociais nas contas públicas.

#### **4.3.1 As Despesas Financeiras nas Contas Públicas**

O processo de financeirização, a partir dos ideais norteadores das décadas de 1980 e 1990, culminou no Brasil, no que é dito de financeirização das contas públicas. Assim, passa-se a estabelecer metas de equilíbrio fiscal, com o objetivo de controlar o déficit público, pautando-se na obtenção de superávits primários. Tal decisão busca alcançar um novo objetivo de política econômica: manter a inflação em níveis baixos e controláveis, através da adoção do regime de metas de inflação, no qual “o banco central compromete-se com uma meta para a taxa de inflação, previamente anunciada, e fixa a taxa de juros de curto prazo da economia, de modo a alcançar o valor determinado. Em geral, a taxa de juros é determinada por alguma variação da regra de Taylor” (GIUBERT, 2012, p. 36). Tal instrumento utilizado, porém, tem expressivas consequências econômicas. A política fiscal, neste contexto, deve se sujeitar aos objetivos da política monetária, esforçando-se no rigoroso controle do déficit público e do nível de endividamento do Estado, para garantir que o regime alcance a credibilidade exigida.

O Banco Central e o Tesouro Nacional estão engajados na gestão da dívida pública, como forma de manter a estabilidade macroeconômica. Ambos têm poder de influenciar sua dinâmica. Lopreato (2014) destaca que “o Banco Central, ao tomar as decisões de política monetária e fixar a taxa de redesconto, e o montante das reservas bancárias, interfere na composição e no custo da dívida pública, bem como no modelo ótimo de administração da dívida pública, atrelado diretamente à definição dos instrumentos usados na defesa dos objetivos da política de estabilização” (p. 263). Assim, o Banco Central,

como autoridade monetária, quando define a estratégia política para estabilização macroeconômica e na metodologia para a gestão sustentável da dívida pública, influencia, “por meio da colocação de títulos curtos, a maturidade e o poder da dívida sobre a expansão monetária.” (LOPREATO, 2014, p. 264). Ainda:

“(…) As autoridades monetárias (...) não podem tomar decisões sensatas sobre a demanda de títulos da dívida, ou sobre outros instrumentos que controlam, sem levar em conta as ações do Tesouro em relação à oferta de dívida de longo prazo. Nem pode o Tesouro, independentemente dos seus objetivos de gestão da dívida, persegui-los com inteligência, sem considerar o montante dos juros da dívida que a autoridade monetária (o Federal Reserve) vai deixar pendente” (tradução nossa) (Tobin (1993) *apud* Lopreato (2014) p. 264). (...) Além disso, o modelo institucional proposto defende a clara separação funcional entre a gestão da dívida e a política fiscal. O papel do gestor é buscar o menor custo de rolagem da dívida e cabe à estratégia da política fiscal definir o montante aceitável da dívida pública, a partir da fixação do valor do superávit primário necessário para garantir o ajuste fiscal intertemporal e dar suporte à ação da política monetária de combate à inflação. (LOPREATO, 2014, p. 267).

Ademais, a taxa de juros, que, para impulsionar os investimentos, deveria manter-se em um baixo patamar, passa a se subordinar ao controle da inflação, sendo o principal instrumento utilizado para controlá-la. Em função desta política e da necessidade de sustentabilidade da dívida pública, a taxa de juros têm se mantido em um patamar elevado, aumentando os custos de rolagem da dívida, e também, encarecendo os custos para a realização de investimentos, principalmente de longo prazo. Lopreato (2007) destaca que a estabilização da moeda trouxe avanços na administração da dívida, pois a taxa de juros atual é mais baixa do que a vivenciada em finais dos anos 1990, período caracterizado por crises cambiais, e não há mais a obrigação de rolagem integral diariamente (*overnight*), porém, o patamar da taxa de juros é ainda elevado, não permitindo melhores condições fiscais. Destaca, também que “nos países centrais, prevalece o

perfil da dívida com maturidade mais longa e estrutura lastreada em títulos prefixados, bem como a presença relevante de títulos indexados a índices de preços” (Turner, 2002; 2003 *apud* LOPREATO, 2014, p. 267). Isso, porém, não ocorre nos países em desenvolvimento em função dos longos períodos de instabilidade, que provocaram consequências características na gestão da dívida pública nos países latino americanos, como “encurtamento da dívida e, por vezes, na presença de títulos indexados à taxa de juros básicos da economia, como meio de reduzir o custo de rolagem da dívida” (Turner, 2002; 2003 *apud* LOPREATO, 2014, p. 267). Ainda, Lopreato (2007) destaca que

“Não houve até agora a separação nítida entre o mercado monetário e o mercado de títulos, de tal modo que mudanças na política monetária de curto prazo podem anular o esforço fiscal já realizado, através do impacto da taxa de juros de mercado em parte expressiva do estoque da dívida pública indexada à Selic e da capacidade dos investidores de alterar a composição e o perfil da dívida pública” (p.30).

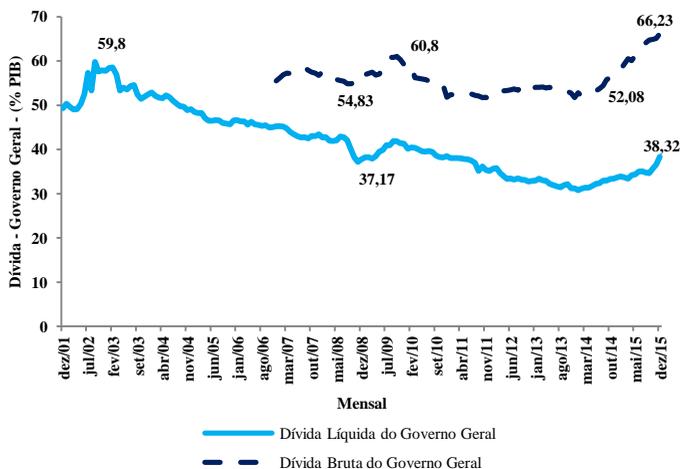
Ocorreram avanços no período pós-2000, como a perda de participação de títulos baseado na taxa de câmbio, ampliação da rolagem da dívida, que até então era diária, menor volatilidade da taxa de juros, acarretando a diminuição da emissão de título baseados na Selic e *expertise* na administração da dívida, com elaboração de planejamento estratégico de longo prazo para sua sustentabilidade, que garantiram, em determinados momentos, uma redução da relação Dívida Pública/PIB. A relação que demonstra o estoque da Dívida Pública Bruta do Governo Geral (DBGG)<sup>3</sup> e a Dívida Pública Líquida do Governo Geral (DLGG)<sup>4</sup>,

---

<sup>3</sup> “A Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) abrange o total dos débitos de responsabilidade do Governo Federal, dos governos estaduais e dos governos municipais, junto ao setor privado, ao setor público financeiro e ao resto do mundo. São incluídas também as operações compromissadas realizadas pelo Banco Central com títulos públicos. Essas operações são incluídas porque apresentam estreita relação com a dívida do Tesouro Nacional, e sua inclusão na DBGG permite melhor acompanhar a situação fiscal do governo. Os débitos de responsabilidade das empresas estatais das três esferas de governo não são abrangidos pelo conceito” (BCB-Depec, 2016). A série inicia em 2007 devido à utilização de nova metodologia de contabilização da dívida, adotada neste ano.

em proporção do PIB, no período pós-2000 está apresentada na figura abaixo.

Figura 25. Dívida Bruta e Dívida Líquida do Governo Geral em proporção do PIB (%) – 2001 a 2015.



Fonte: Sistema Gerenciador de Séries Temporais – BCB-Depec (2016).  
Elaborado pela autora.

A Dívida Pública Bruta do Governo Geral é um indicador fiscal relevante para compreender a proporção total dos compromissos do governo geral, pois “abrange o total das dívidas de responsabilidade dos governos federal, estaduais e municipais (incluindo administração direta e indireta e INSS) junto ao setor privado, ao setor público financeiro, ao Banco Central e ao resto do mundo” (Bacen/DPE, 2016, p.10). Assim, ela demonstra o total de compromissos, sem o desconto dos créditos do governo geral. Este indicador de estoque inclui a dívida mobiliária federal em mercado, representada pelos títulos públicos e também, as operações compromissadas do Banco Central (Bacen/DPE, 2016). A série inicia em 2007 quando a metodologia de cálculo, que é atualmente

---

4 A Dívida Líquida do Governo Geral (DLGG) corresponde ao endividamento líquido (balanceamento de débitos e créditos) do Governo Federal (inclusive Previdência Social), dos governos estaduais e dos governos municipais, junto ao sistema financeiro público e privado, setor privado não-financeiro e resto do mundo (BCB-Depec, 2016).

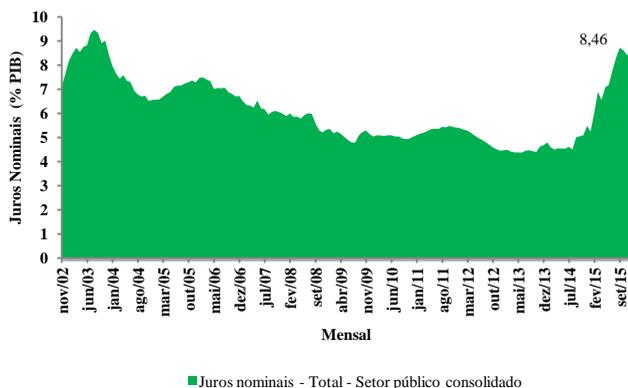
utilizada, foi adotada. Este indicador sofreu variações, com tendência crescente, no período pós-crise (2008), passando de cerca de 55%, no final de 2007 para 61% em 2010. A partir deste período, apresenta uma redução, chegando à 52% no início de 2014, quando passou por um expressivo aumento. No final de 2015 este indicador alcançava 66,23% em proporção do PIB.

A Dívida Pública Líquida do Governo Geral é o indicador fiscal, de estoque, que representa “o balanço entre o total de créditos e débitos dos governos federal, estaduais e municipais.” (Bacen/DPE, 2016, p.11). Este conceito exclui os créditos do Governo Geral, que apresentam diferentes graus de liquidez e são representados pelos “o saldo dos Títulos livres na Carteira do BCB e o saldo de equalização cambial (resultado financeiro das operações com reservas cambiais e das operações com derivativos cambiais) (Bacen/DPE, 2016, p.11). Verifica-se, pelo gráfico, que ao longo dos últimos anos, a DLGG sofre uma redução, passando de cerca de 60% em 2002, para 38% em 2015. O histórico recente deste indicador, acompanhou, em certa medida, as variações ocorridas na DBGG, com aumento a partir de 2014. Sobre o estoque da Dívida Líquida são incidentes juros. O fluxo do juros nominais<sup>5</sup> pagos em função do custo de manutenção da Dívida Pública, está apresentado na imagem abaixo, que relaciona os juros nominais, acumulados, em proporção do PIB, em série mensal de 2002 até 2015.

---

<sup>5</sup> A série que contém os “Juros nominais: refere-se ao fluxo de juros, apropriados por competência, incidentes sobre a dívida interna e externa. Engloba os juros reais e o componente de atualização monetária da dívida. Corresponde ao componente financeiro do resultado fiscal. Exclui o impacto da variação cambial sobre a dívida externa e sobre a dívida mobiliária interna indexada ao dólar” (BCB-Depec, 2016).

Figura 26. Juros nominais - Fluxo acumulado em 12 meses - Total - Setor público consolidado em proporção do PIB (%) – 2002 a 2015.



Fonte: Sistema Gerenciador de Séries Temporais – BCB-Depec (2016).  
Elaborado pela autora.

O gráfico demonstra que o componente dos juros, que incidem sobre a dívida pública líquida, apresentou uma tendência de queda a partir de 2004, com variações neste período, mas que, apesar desta tendência, ainda mantêm-se, em grande parte do período, num patamar de 5-6% do PIB. Esta tendência, porém, se reverte nos anos recentes, quando há um aumento da taxa básica de juros da economia, tendo impacto direto nos custos de manutenção da dívida pública, evidenciado pela elevação ocorrida em 2014. Esta elevação da participação dos juros em proporção do PIB implica em um maior esforço do Estado na obtenção de superávits primários. Como destaca Ferreira (2008), a partir da década de 1980, quando são interrompidas as alternativas para a rolagem da dívida externa, buscou-se uma redução do gasto público, levando, desde 1999, na obtenção de superávits primários, que significam a diferença entre as receitas do governo e os dispêndios não financeiros, diferença esta que é utilizada para pagar parte dos juros da dívida pública. O resultado primário<sup>6</sup> reflete a diferença entre as receitas e os gastos (não-financeiros) do Estado. O saldo advindo da diferença entre receitas e despesas, durante o período de um ano, representa o

<sup>6</sup> O Resultado primário “é o componente não-financeiro do resultado fiscal do setor público. Corresponde ao resultado nominal menos os juros nominais apropriados por competência, incidentes sobre a dívida” (BCB-Depec, 2016).

déficit ou superávit primário. Assim, este indicador corrobora para compreender “o esforço fiscal do setor público livre da “carga” dos déficits incorridos no passado, já que as despesas líquidas com juros (também chamada carga de juros) dependem do estoque total da dívida pública e das taxas de juros que incidem sobre esse estoque” (Bacen/DPE, 2016, p.4).

Assim, o resultado primário demonstra o saldo fiscal não-financeiro. Este, quando somado aos juros incidentes sobre a dívida pública, ou seja, quando inclui as despesas financeiras, representa o resultado nominal<sup>7</sup>, que “é o conceito fiscal mais amplo e representa a diferença entre o fluxo agregado de receitas totais (inclusive de aplicações financeiras) e de despesas totais (inclusive despesas com juros), num determinado período” (Bacen/DPE, 2016, p.4). O histórico do resultado primário da carga de juros, para o pagamento dos quais, o resultado primário é destinado, e o resultado nominal estão demonstrados na figura abaixo, em proporção do PIB.

**Figura 27.** Resultado Nominal, Primário e Juros Nominais (% PIB) - Setor público consolidado – 2002 a 2015.

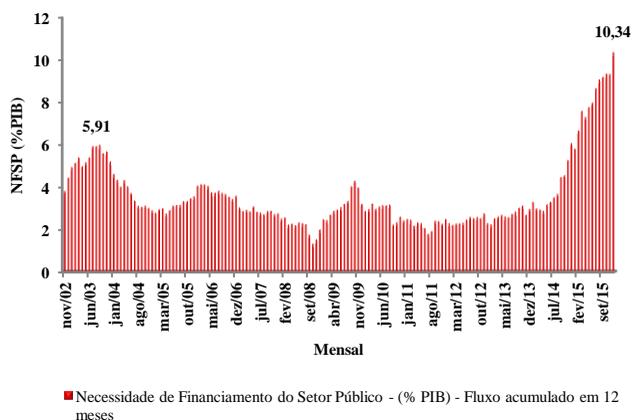


Fonte: Sistema Gerenciador de Séries Temporais – BCB-Depec (2016) e Bacen/DPE (2016). Elaborado pela autora.

<sup>7</sup> O Resultado nominal “corresponde à variação nominal dos saldos da dívida líquida, deduzidos os ajustes patrimoniais e metodológicos efetuados no período. Abrange o componente de atualização monetária da dívida, os juros reais e o resultado fiscal primário” (BCB-Depec, 2016).

Assim, o resultado nominal corresponde à necessidade de financiamento do setor público (NFSP<sup>8</sup>), que indica o saldo fiscal, após a contabilização de todas as receitas e despesas. Historicamente, o setor público brasileiro apresenta necessidades de financiamento positivas (déficits nominais) (Bacen/DPE, 2016, p.10). Desta forma, o que o resultado nominal demonstra é que apesar dos esforços no sentido de obter resultados primários superavitários, historicamente, novas dívidas precisam ser contraídas para honrar o pagamento da carga de juros incidente sobre déficits passados. A NFSP, no período 2002 a 2015, em série histórica mensal, em proporção do PIB está apresentada abaixo.

**Figura 28.** Necessidade De Financiamento do Setor Público, sem desvalorização cambial (% PIB) - Setor público consolidado – 2002 a 2015.



Fonte: Sistema Gerenciador de Séries Temporais – BCB-Depec (2016).  
Elaborado pela autora.

Destaca-se que, a NFSP, em todo o período, apresenta-se positivamente relacionada, o que indica necessidades de financiamento positivas ou déficits nominais. No período de 2002 até 2013, houve variações, principalmente no período pós-2008, mas a necessidade de financiamento manteve uma tendência de estabilidade em cerca de 4%

<sup>8</sup> As Necessidades de Financiamento do Setor Público incluem o Governo Federal (Tesouro Nacional e Sistema de Previdência Social), os governos estaduais e municipais, as empresas estatais das três esferas de governo (exceto Petrobras e Eletrobras) e o Banco Central do Brasil (BCB-Depec, 2016).

do PIB. Esta tendência, porém, se reverteu nos anos mais recentes, chegando, no final de 2015 à cerca de 10% do PIB. Em função tanto do resultado primário, mas também do aumento expressivo dos juros nominais neste período. Assim, este é um indicador fiscal que representa, em grande medida, a necessidade de contração de novas dívidas pelo setor público. Uma vez que as formas de financiamento usuais para o setor público financiar-se são “(i) domesticamente, por meio de dívida mobiliária e de dívida bancária; (ii) externamente, via empréstimos e emissões de títulos; e (iii) pela redução de seus ativos” (Bacen/DPE, 2016, p.10). A evolução do fluxo de financiamento do Tesouro Nacional é apresentada na tabela abaixo, que apresenta as principais receitas, que financiam a NFSP, e as principais despesas à que se destinam.

Tabela 7. Execução Financeira do Tesouro Nacional - Fluxo de Financiamento - Brasil - Anual - 1998 A 2014 - %PIB

Discriminação	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014
	% PIB	% PIB	% PIB	% PIB	% PIB	% PIB	% PIB	% PIB	% PIB
<b>FLUXO DE FINANCIAMENTO</b>									
<b>RECEITAS</b>	<b>20,19</b>	<b>23,58</b>	<b>14,14</b>	<b>15,26</b>	<b>16,95</b>	<b>9,75</b>	<b>11,79</b>	<b>9,70</b>	<b>10,19</b>
1. Emissão de Títulos - Mercado	19,02	20,27	13,35	14,52	16,55	9,34	11,37	9,17	9,74
2. Outras Operações de Crédito	1,17	3,31	0,79	0,75	0,40	0,40	0,41	0,54	0,45
<b>DESPESAS</b>	<b>18,00</b>	<b>23,56</b>	<b>14,28</b>	<b>13,57</b>	<b>13,57</b>	<b>9,32</b>	<b>9,48</b>	<b>8,31</b>	<b>9,03</b>
1. Amortização da Dívida Interna	17,44	22,76	13,31	12,60	12,02	9,10	8,91	8,16	8,92
Resgate de Títulos – Mercado	17,10	22,27	13,15	12,52	11,96	9,04	8,86	8,10	8,90
Dívida Contratual	0,34	0,49	0,16	0,09	0,07	0,06	0,06	0,06	0,03
2. Amortização da Dívida Externa	0,50	0,80	0,97	0,96	1,55	0,22	0,57	0,15	0,11
3. Aquisição Garantias/Outras Liberações	0,06	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>ENDIV MOB. INT. LÍQUIDO<sup>9</sup></b>	<b>1,92</b>	<b>-2,00</b>	<b>0,19</b>	<b>2,00</b>	<b>4,59</b>	<b>0,30</b>	<b>2,52</b>	<b>1,06</b>	<b>0,82</b>

Fonte: STN (2015) – Anexos RTN - Banco Central – Série descontinuada em jan/2015. Organizado pela autora.

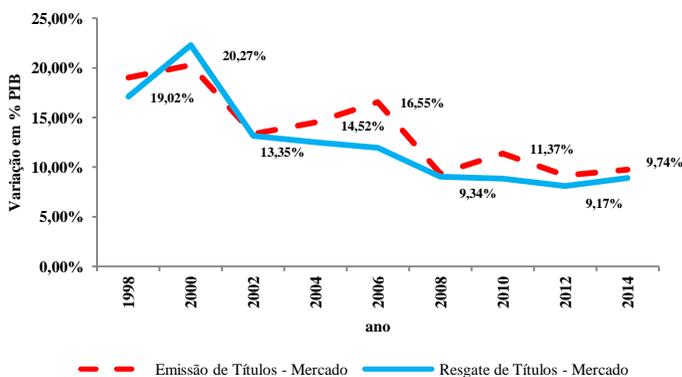
A tabela, que apresenta o fluxo de financiamento da execução financeira do Tesouro Nacional, demonstra que as receitas são basicamente compostas pela emissão de títulos públicos no mercado primário, que exhibe uma trajetória decrescente, no período analisado, somadas a “outras operações de crédito”, que correspondem a cerca de 1% (PIB), com tendência decrescente, na composição das receitas. As despesas, por sua vez, são compostas pela amortização da Dívida Pública Mobiliária Interna, que corresponde ao resgate, no mercado, dos títulos públicos emitidos, e da amortização da Dívida Contratual Interna,

<sup>9</sup> Corresponde à EMIL = (Emissão de Títulos – Mercado) – (Amortização da Dívida Interna).

somados à amortização da Dívida Externa, mobiliária e contratual, e pela Aquisição de Garantias e outras liberações. O Endividamento Mobiliário Interno Líquido é o resultado da Emissão de Títulos no mercado, descontado a Amortização da Dívida Interna (mobiliária e contratual) e este resultado tem se apresentado de maneira positiva ao longo dos anos, o que indica que a Emissão de Títulos supera a Amortização da Dívida Interna, indicando que novas dívidas estão sendo contraídas, e que estas são compostas basicamente por emissão de títulos públicos, e não através de dívida contratual.

Verifica-se, assim, que, apesar do esforço do Estado na realização e superávits primários, o montante de emissão de títulos públicos no mercado primário está no período pós-2002, superando o resgate dos títulos previamente emitido. Isto indica que, além da emissão de títulos para o refinanciamento da dívida, novos débitos estão sendo contraídos, como uma estratégia “para garantir o levantamento de recursos para o atendimento da necessidade de financiamento do governo federal” (STN, 2014). Em contrapartida, ocorre que, conjuntamente a estes esforços, observa-se o aumento do montante total da dívida, expressando o fato de que novas dívidas têm sido contraídas. Esta evidência pode ser observada no gráfico a seguir, que representa o histórico da emissão e do resgate dos títulos públicos no mercado primário.

**Figura 29.** Fluxo de Financiamento - Execução Financeira do Tesouro Nacional - % PIB – Emissão e Resgate de Títulos Públicos.



Fonte: STN (2015) – Anexos RTN - Banco Central – Série descontinuada em jan/2015. Elaborado pela autora.

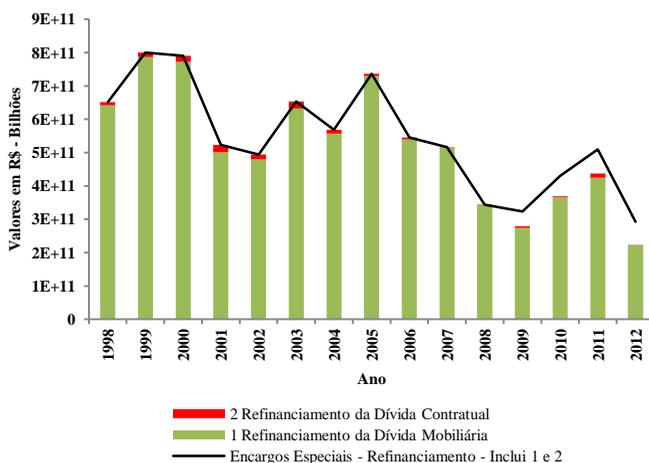
Ademais, outro fator relevante para a análise da dívida refere-se aos dispêndios de Refinanciamento, incluso na execução orçamentária. A partir de 1998, os gastos públicos que representam a rubrica “Encargos Especiais – Refinanciamento” são desdobrados em Refinanciamento da Dívida Mobiliária e da Dívida Contratual. A Dívida Mobiliária equivale aos títulos públicos emitidos pelo Tesouro Nacional e a Dívida Contratual refere-se a “contratos de empréstimo ou financiamentos com organismos multilaterais, agências governamentais ou credores privados. A Dívida Contratual pode ser externa e interna, em moeda nacional e estrangeira” (TESOURO NACIONAL, 2014).

O Estado tem priorizado seu financiamento por títulos, e tornando cada vez menor sua dívida contratual. Assim, verifica-se que a prioridade para seu financiamento tem sido ao longo dos anos, a emissão de títulos públicos. Porém, conforme destaca Lopreato (2007), este também é um tema a ser considerado no debate, pois o mercado de títulos públicos, mesmo após o período de estabilização da moeda, ainda apresenta as características de períodos de hiperinflação, sendo eles: curto prazo de vencimento da dívida e elevado montante de títulos atrelados à Selic, fatores estes que podem acabar comprometendo a sustentabilidade da dívida, no longo prazo. O histórico da dívida<sup>10</sup> mobiliária e contratual brasileira, em valores (R\$) do total de gasto público, esta demonstrada no gráfico abaixo.

---

<sup>10</sup> Obs: A diferença que ocorre entre o total e o desdobramento das dívidas, a partir do ano 2008, ocorre devido ao fato de as correções monetárias das dívidas contratual e mobiliária passaram a ser abertas.

Figura 30. Relação entre a Dívida Mobiliária e a Dívida Contratual (Em R\$)



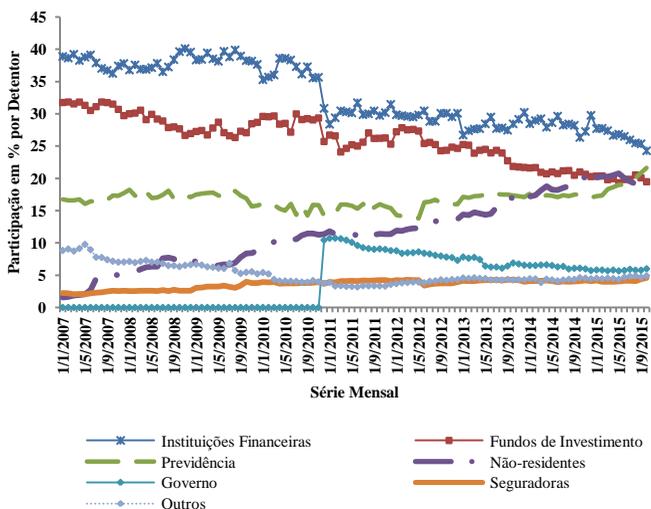
Fonte: BGU-STN. SIAFI - STN/CCONT/GEINC (2015). Elaboração Própria.

Desta forma, os dados apresentados até agora reforçam a crítica de que o caráter da dívida como vem se perpetuando, com títulos que representam riqueza financeira, fazendo com que a dívida seja vista como um investimento de alto rendimento com baixo risco, ou seja, que oferece rentabilidade considerada de longo prazo para títulos resgatados no curto/médio prazo, em função das características da Dívida Pública e também da financeirização no país, que ocorreu sem uma alteração nas regras de aplicação no mercado de capitais. Somado a isso, constata-se que historicamente, o endividamento público, adquirido após uma sequência de déficits, se torna extremamente difícil de reverter, uma vez que, mesmo que se apresentem superávits, estes serão utilizados para “financiar os juros pagos aos detentores de títulos públicos, sem cobrir as amortizações” (PIKETTY, 2013, p.166). Assim, cabe, analisando a trajetória da dívida pública, se questionar a respeito de quem se beneficia com o endividamento público?

Neste sentido, Piketty (2013), coloca que o Estado, a medida que acumula altos níveis de dívida pública, é capaz de modificar a estrutura da riqueza privada interna ao país. De tal modo, dependendo das políticas públicas econômicas adotadas, a dívida pode se tornar um instrumento para aumentar (ou reduzir) a tendência de acumulação de riqueza privada dentro dos países. Ademais, “também é evidente que o

forte endividamento público serviu muito bem aos credores e aos seus descendentes” (PIKETTY, 2013, p. 165-166), pois estes recebem contrapartidas de juros pelo capital emprestado. Indo ao encontro desta argumentação, apresenta-se abaixo a figura que demonstra o histórico recente (série mensal de 2007 a 2015) dos principais detentores de títulos de dívida pública, por participação percentual do total da dívida mobiliária interna.

Figura 31. Detentores da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna – % 2007-2015.



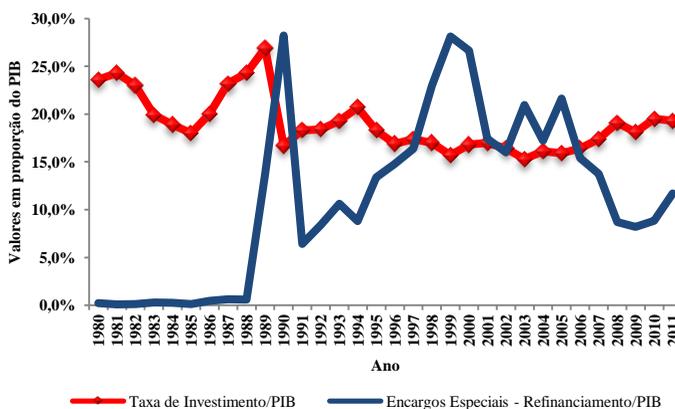
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2015). Elaborado pela autora.

A partir do gráfico apresentado acima é possível verificar que, grande parte da dívida pública está detida com Instituições Financeiras e Fundos de Investimento, com cerca de 26% e 20%, em média, respectivamente, de participação no ano de 2015. Na sequência, estão os Investidores Não Residentes, com 19,8%, a Previdência, com 19% em 2015, o Governo, com 5,7%, as Seguradoras, com 4,15% e, por fim, outros investidores, com 4,6%. Verifica-se que, a partir de 2010, houve uma perda expressiva de participação das Instituições Financeiras, com início da atuação do Governo como detentor de dívida pública. Ademais, se verifica um crescimento da aquisição de títulos da dívida interna por Investidores Não residentes. A Previdência também ampliou sua participação, a partir do ano de 2011. Este histórico demonstra, em

grande medida, a influência dos setores financeiros sobre a dinâmica da dívida interna e uma certa dependência pública destes recursos.

Em seguida, faz-se uma comparação entre os dispêndios governamentais com Encargos financeiros e a Taxa de Investimento total da economia, buscando verificar relações entre estas duas variáveis. Observa-se que em alguns períodos a proporção dos encargos financeiros sobre o PIB são maiores do que os investimentos da economia, mas que porém, a partir de 2005, a relação entre o total de gastos despendidos com o Refinanciamento da Dívida, foi menor do que sua relação de investimento em proporção do PIB, demonstrando estabilidade em relação à variações no crescimento econômico. Isso implica em uma percepção de mudança, em períodos mais recentes, na prioridade para o pagamento da dívida, em contrapartida, um trade-off na ampliação dos investimentos. Tal relação pode ser analisada pelo gráfico abaixo. Assim, destaca-se a proporção que os encargos financeiros representam sobre o total do gasto público e também sobre o PIB. Tal rubrica se ressalta em todas as análises como a que representa maior participação, comparada aos gastos sociais e também, em alguns períodos, aos investimentos. Isso ocorre, pois, apesar dos esforços para se obter resultados primários positivos, a proporção da dívida tem sido crescente o longo do período analisado.

**Figura 32.** Proporção de participação no PIB da Taxa de Investimento e dos Gastos Públicos com Encargos Especiais – Refinanciamento.



Fonte: BGU-STN. SIAFI - STN/CCONT/GEINC (2015) e IBGE.  
Elaboração Própria.

Desta forma, a relação Dívida Pública/PIB têm-se mantido em um patamar elevado, mesmo havendo continuamente a busca por superávits primários, em função, basicamente, do alto custo de rolagem e manutenção da dívida, pelos altos juros (FERREIRA, 2008) que impactam na NFSP, implicando em contração de mais dívidas, expressos no fato de que a emissão de títulos públicos supera o resgate destes pelo Estado. Assim, a política econômica com estas bases, conforme reforça Ferreira (2008) “(...) tende a sacrificar gastos importantes do governo, como os voltados para o investimento, sem reduzir os ônus financeiros da dívida, o que se deflagra no Brasil como parte da “nova” forma de inserção estatal, na alcinha do neoliberalismo, permeada pela lógica financeira, que se torna dominante” (p. 107). As análises apresentadas acima demonstram a dinâmica e a participação das despesas financeiras, vinculadas ao processo histórico de manutenção e rolagem da dívida pública. A expressiva participação destas despesas, em proporção do PIB, indica a influência significativa do processo de financeirização global, nas contas públicas brasileiras.

#### **4.3.2 Os Gastos Sociais nas Contas Públicas**

A atuação estatal, expressa pelo aumento dos gastos públicos com programas sociais e transferências públicas, foi fundamental para a redução da desigualdade de renda, principalmente a renda monetária, observados na última década, no Brasil. Os gastos sociais são vistos como instrumentos que permitem realocar recursos, impactando na renda pessoal e tendo, como consequência efeitos multiplicadores na economia. As rubricas, dentro das contas públicas, que apresentam a perspectiva de “gasto social” são tratadas como indicadores da atuação do Estado em prol do desenvolvimento, tanto econômico quanto humano, principalmente no que se refere ao esforço de promoção da diminuição da desigualdade de renda.

Verificam-se relações entre os gastos relacionados à política social com fatores econômicos, principalmente relacionados com o gasto autônomo, considerado importante para o aumento do ritmo de expansão da atividade econômica. Com relação às políticas de assistência social, que promovem a garantia de renda mínima, verifica-se que, para que se altere o padrão de ampliação da demanda efetiva, é necessário que a distribuição de renda seja ampla, para que tenha capacidade de criar um mercado de consumo interno (CASTRO, 2012.).

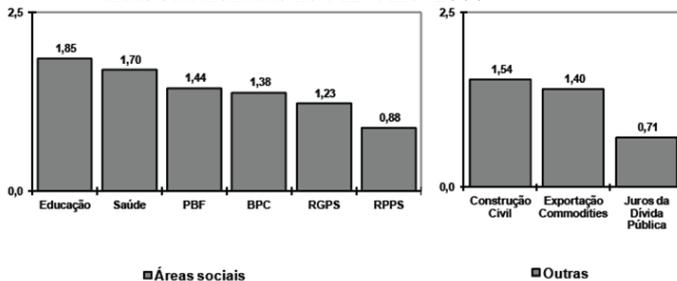
Neste sentido, ressalta-se a importância destes gastos no direcionamento de renda para a parcela da população mais pobre, com menos recursos, pois considerando que sua proporção a consumir é mais alta, tais recursos “provocam efeitos dinâmicos de geração adicional de renda e emprego” (PETRELLI CORRÊA & SANTOS, 2013, p. 30). Este argumento também foi reforçado por Castro (2012) que destaca

“Quanto aos aspectos relativos à demanda agregada à interação ocorre quando o gasto público com as políticas sociais permite a ampliação do sistema de garantia de renda (monetária ou não monetária), enquanto elemento importante na geração de um determinado tipo de distribuição pessoal e funcional da renda e seu respectivo padrão de consumo dos indivíduos, famílias e grupos. Em sociedades heterogêneas, quanto mais amplas forem as rendas manejadas e destinadas às camadas mais pobres, maior a capacidade de alteração do padrão, gerando a possibilidade de ampliação da demanda agregada, com capacidade de criar um amplo mercado interno de consumo. Em contrapartida, também é importante para a economia a garantia da oferta de bens e serviços sociais, pois, para sua implementação, trazem consigo a necessidade do aumento dos gastos na contratação de pessoal, construção, manutenção e equipamentos em escolas, hospitais, postos de saúde, compra de livros, medicamentos e outros insumos estratégicos etc.” (p. 1016)

Neste sentido, o autor analisa o impacto, via efeito multiplicador no PIB e na renda pessoal das famílias, de despesas selecionadas contidas no orçamento público. O autor chega a resultados que demonstram que os gastos com R\$ 1,00 em programas contidos na rubrica “Assistência e Previdência” representam um retorno, via efeito multiplicador de cerca de R\$ 1,40 no PIB, dependendo do tipo de gastos analisado. As contas que se referem a gastos de R\$ 1,00 em gastos com educação e saúde, o retorno econômico deste dispêndio sobre o PIB é de R\$ 1,85 e R\$ 1,70, respectivamente. Em contrapartida, gastos com juros da dívida, apresentam retornos decrescentes (CASTRO, 2012). Estes

resultados estão demonstrados na figura abaixo, que relaciona as rubricas selecionadas com o seu efeito multiplicador econômico.

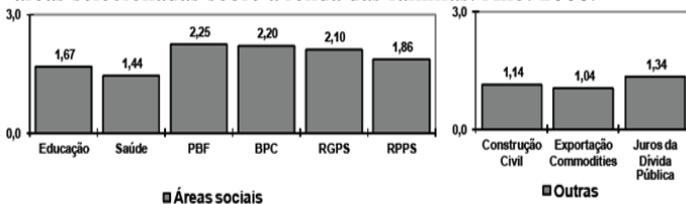
Figura 33. Efeito Multiplicador dos gastos sociais e outras áreas selecionadas no PIB. Ano: 2006.



Fonte: Ipea *apud* Castro (2012).

Onde, PBF é o Programa Bolsa Família, BPC é o Benefício de Prestação Continuada, RGPS é o Regime Geral de Previdência Social e RPPS é o Regime de Previdência Social (CASTRO, 2012). O autor também analisa o impacto dos gastos sociais para a renda das famílias, apresentando resultados distintos dos impactos que ocorrem sobre o crescimento do PIB, havendo, no caso da renda, maior importância de gastos como transferência de renda e demais benefícios. Conforme demonstrado na imagem abaixo.

Figura 34. Efeito Multiplicador dos gastos sociais e outras áreas selecionadas sobre a renda das famílias. Ano: 2006.



Fonte: Ipea *apud* Castro (2012).

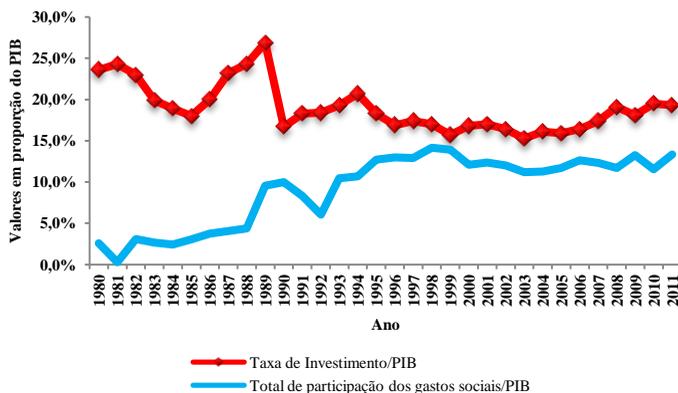
Verifica-se que os impactos de gastos com programas de distribuição de renda influenciam de maneira expressiva sobre a renda das famílias, indicando efetividade na sua aplicação, pois atinge o objetivo a que se propõe. Mas que, porém, gastos com saúde e construção civil, por exemplo, apresentam menor influência sobre a

renda da família, se comparado ao efeito multiplicador do PIB. Assim, a partir destas considerações, verifica-se o papel estratégico que os gastos sociais desempenham sobre a dinâmica do desenvolvimento econômico (CASTRO, 2012). Desta forma, constata-se a importância destes recursos para a ampliação da demanda interna e pelo seu papel central na diminuição da desigualdade de renda no país. Enfatiza-se que os gastos sociais foram fundamentais para a ampliação e velocidade do processo de crescimento brasileiro vivenciado após 2005 e tal fato ocorre basicamente pela implementação de políticas sociais já previstas na CF de 1988, aos instrumentos de transferência de renda, incluindo Assistência e Previdência Social, ao crescimento do salário mínimo e à ampliação do crédito para as famílias (PETRELLI CORRÊA & SANTOS, 2013).

Este fato ocorre e somente foi possível, pois se baseou e utilizou-se de garantias definidas pela Constituição Federal (CF) de 1988, que estabeleceu como função estatal a promoção de políticas sociais e instituiu o princípio da universalidade no acesso destas políticas. O que se ressalta é que o aumento das despesas relacionadas à política social desempenhou um papel fundamental no contexto de diminuição da desigualdade de renda monetária no país. Ocorre que, a ampliação destes gastos, nos anos mais recentes, foi sustentada por uma etapa anterior de expansão do crescimento econômico, influenciadas por decisões de investimento público, ampliação do crédito, via BNDES e pelas próprias políticas de distribuição de renda, o que possibilitou maior arrecadação tributária (PETRELLI CORRÊA & SANTOS, 2013).

Desta forma, torna-se importante compreender em que medida os gastos sociais do Estado impactam na Taxa de Investimento. O gráfico abaixo contrasta o histórico destas duas variáveis, ambas em proporção do PIB, demonstrando que, à medida que os valores despendidos com os gastos sociais/PIB se elevam, a Taxa de Investimento/PIB da economia sofre uma queda. Tal fato ocorre desde o início da década de 1990 e se mantém, até recentemente. Verifica-se que durante a década de 1990, a taxa de crescimento dos gastos sociais/PIB apresentou maiores variações positivas, ao mesmo tempo em que a taxa de investimento sofre variações negativas, demonstrando uma convergência negativamente relacionada até início dos anos 2000, tornando-se relativamente estável após este período, com uma tendência de ampliação dos investimentos nos anos mais recentes, conforme abaixo.

Figura 35. Proporção de participação no PIB da Taxa de Investimento e dos Gastos Públicos com Política Social.



Fonte: BGU-STN. SIAFI - STN/CCONT/GEINC (2015) e IBGE.  
Elaboração Própria.

Ocorre, porém, que o padrão de crescimento econômico vivido no pós-2005, foi rompido a partir de 2011, quando a política econômica deixou de priorizar investimentos públicos, oferecendo desonerações fiscais para incentivar a ampliação do investimento privado. Porém, esta política apresentou limites ligados principalmente à estrutura produtiva, a produtividade e ao próprio perfil da indústria do país. Ademais, encontrou limites na nova configuração comercial internacional. Assim, o rompimento do padrão de crescimento com ampliação da desoneração empresarial provocou uma queda na arrecadação tributária. Petrelli Corrêa & Santos (2013) destacam que “a mudança no modelo, que incorporou os incentivos à indústria via desonerações, está provocando uma torneira de saída de recursos do governo e garantindo a lucratividade das empresas, mas não está provocando o desejado efeito sobre os investimentos” (p. 53).

Ademais, a expansão de gastos nos setores produtivos e sociais, está fortemente comprometida, em função da elevação dos juros internos e da taxa de câmbio, que ampliam expressivamente a dívida pública. Portanto, em função deste novo contexto, se questiona a possibilidade de avanços no “modelo inclusivo” e na promoção da política social no Brasil, quando se verifica que, em função deste novo cenário “não é mais possível efetuar a expansão (das políticas sociais) com a manutenção de metas de superávit primário expressivas, pois o baixo desempenho do crescimento não permite a expansão da arrecadação.

Além do mais, a decisão de efetuar contínuas operações de desoneração é um fator adicional de redução de arrecadação” (PETRELLI CORRÊA & SANTOS, 2013, p. 52). Deste modo, considerando a realidade vivenciada após a adoção da política de Tripé Macroeconômico, que estabelece metas de superávit primário e com a atual conjuntura de crescimento internacional moderado e, internamente, queda na arrecadação tributária, é necessário pensar novas alternativas para o financiamento da política social no Brasil.

#### 4.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Finalizando esta seção, objetivou-se apresentar uma análise sobre a política fiscal recente no Brasil. Pelos dados apresentados, verifica-se uma mudança de paradigmas sobre a atuação estatal na economia. A análise da política fiscal atual passa a ser entendida através da compreensão dos fatos históricos que alteraram sua dinâmica. Destacam-se importantes avanços nos indicadores sociais do país, com crescimento na representatividade dos gastos nas áreas sociais selecionadas, através das políticas conquistadas no processo de redemocratização e formalizadas pela atual CF de 1988, com relativa redução da desigualdade de renda monetária, especialmente no período pós-2006. Em contrapartida, destaca-se a expressividade das despesas financeiras, com os encargos da dívida pública, demonstrando um comprometimento dos recursos arrecadados com o pagamento dos compromissos financeiros do Estado.

Neste contexto brasileiro, Morgan Milá (2015) afirma que “a concentração de renda está na raiz do paradoxo de investimento no Brasil” (p.89 - tradução da autora), uma vez que o grupo com renda superior não se demonstra disposto à investir em capacidade produtiva no país, nem contribui, na forma de receitas fiscais para que o Estado, por si, promova investimentos públicos, devido ao caráter da tributação, predominantemente indireta, no Brasil. Ademais, apesar de haver aqui receitas fiscais em níveis de países desenvolvidos, o investimento público é considerado modesto, desde a década de 1980. Isso ocorre, em função do caráter das despesas públicas, que estão cada vez mais comprometidas com os serviços de manutenção da dívida pública. Mas também, pela quantidade de recursos públicos destinados à política social, referindo-se às despesas com Assistência e Seguridade Social, que se apresentaram crescentes e expressivas nos últimos anos. Estas despesas tem finalidade, principalmente distributiva, mas também, de

sustentação a demanda agregada interna. Assim, é possível interpretar essa dinâmica como tendo a sua origem na natureza da distribuição de renda do Brasil, uma vez que os altos níveis de concentração de renda tem resultado, de forma implícita, na alocação de grande parte das receitas públicas em gastos sociais, em vez de estes serem destinados para formação bruta de capital fixo (MORGAN MILÁ, 2015).

Assim, neste sentido, o Morgan Milá (2015) sugere que, como os top renda do país contribuem relativamente pouco, em relação à sua proporção de renda nacional, para o investimento produtivo no Brasil, o Estado deve promover um aumento da responsabilidade fiscal dos mais ricos, aumentando sua tributação, para incentivá-los a investir na economia doméstica. A partir destes resultados, é possível entender algumas das relações existentes entre a política fiscal e a dinâmica econômica e de distribuição de riqueza, via repasse do Estado. Assim, objetivou-se contribuir para o debate a respeito de como este instrumento de política econômica vem sendo utilizado e como as diversas agendas sociais vem sendo atendidas, dentro das perspectivas de desenvolvimento para o país.

## 5 CONCLUSÕES

Ao longo deste trabalho foi possível perceber a relação da acumulação de capital com a trajetória da desigualdade de renda e a tendência de ampliação da concentração desta, tanto nos países centrais, quanto nos periféricos. Ademais, foi possível compreender como este processo ocorre, especificamente, para o caso brasileiro. Também, este estudo permitiu associar o processo de definição da política fiscal com o aprofundamento da concentração de renda no país. Destaca-se que, analisando-se o histórico da política fiscal brasileira, verifica-se que as prioridades do governo se alteraram ao longo dos anos, de acordo com as agendas sociais em vigor, em cada época.

O resgate da teoria econômica recente, no capítulo 2, que trata da questão da desigualdade de renda, permitiu compreender, a partir da obra “*O Capital no Século XXI*” de Thomas Piketty, de 2013, como a acumulação de capital tem ampliado a desigualdade de renda, em âmbito mundial. Em função disso, o autor sugere a importância da taxação sobre o capital, como forma de mudança na estrutura da distribuição de riqueza, no longo prazo, uma vez que, não existem nas leis e estruturas sociais atuais, nem nas teorias econômicas e políticas, instrumentos capazes de conduzir, naturalmente, a condições de desigualdade de riqueza menos intensas, mas que, ao contrário, as desigualdades de renda tendem a se aprofundar, em função, principalmente, da condição:  $r > g$ , onde a lógica da acumulação remete à alta remuneração do capital associada ao baixo crescimento econômico, somado ao papel das heranças na sociedade atual. Assim, para Piketty (2013) o acesso à riqueza depende cada vez mais da sorte de nascer na família certa do que do esforço e mérito.

A partir da contextualização da história econômica e dos indicadores recentes, que retratam a condição da desigualdade de renda do Brasil, apresentados no terceiro capítulo, foi possível aplicar os temas argumentados por Piketty (2013) no contexto brasileiro e compreender que a condição  $r > g$  está presente na realidade do país, tendo impactos significativos sobre as perspectivas de concentração de renda e do próprio desenvolvimento econômico. Houve alguns avanços, principalmente no âmbito da justiça social, mas não existem evidências que de que a participação da remuneração do trabalho no Brasil, tenha aumentado, pelos dados analisados. Neste sentido, Piketty (2013) conclui afirmando que “tal qual acontecia no passado, a desigualdade da riqueza ocorre, sobretudo, dentro de cada faixa etária, e veremos que a

riqueza herdada é quase tão decisiva para o padrão de vida de uma família no século XXI quanto era na época em que Balzac escreveu *O pai Goriot*” (p. 31).

Ademais, apesar dos avanços percebidos nos índices de desigualdade de renda geral, verificou-se que, a redução ocorreu por intervenções, tais como a ampliação dos gastos nas áreas sociais, que representam um caráter redistributivo, além da valorização do salário mínimo, entre outros, que impactaram principalmente nos estratos de menor renda. Os estratos que representam os top rendimento mantiveram uma estabilidade no período recente. Desta forma, existem questões importantes que ainda precisam ser amplamente debatidos, principalmente no que se refere à ampliação do crescimento econômico, a redução da taxa de juros, aumento da participação da tributação do capital na composição das receitas públicas, entre outros.

No último capítulo, apresentou-se uma análise sobre a política fiscal recente no Brasil, sendo entendida através dos fatos históricos que alteraram sua dinâmica, como a CF de 1988, que representou um crescimento dos gastos nas áreas sociais, nas contas públicas, e também o processo de financeirização econômica das contas públicas que implicou na ampliação das despesas financeiras, com os encargos da dívida pública, demonstrando um comprometimento dos recursos arrecadados com o pagamento dos compromissos da dívida pública do Estado.

Neste sentido, o que se constata é que o Estado diminuiu, ao longo dos anos, sua atuação como propulsor do crescimento econômico, pelos investimentos públicos, para garantir a preservação de outros interesses, entre eles, os sociais e também, os financeiros. Destaca-se que questões econômicas e sociais, que não vinham sendo incorporadas nos projetos de desenvolvimento do país, passaram a fazer parte das agendas políticas, entre elas está a questão da função distributiva do Estado e a garantia de direitos cidadãos. E, por outro lado, ocorreu, uma expressividade das despesas financeiras. Tal fato é visto como a garantia de interesses financeiros, mas pode ser entendido como uma forma de garantir a estabilidade da dívida pública, visto que, o comprometimento com o pagamento dos investidores, garante sua sustentabilidade e evita crises de dívida. Assim, foi possível compreender que a atuação estatal está sujeita a um projeto de desenvolvimento para o país, sendo este, formulado com base nos paradigmas sociais vigentes e nas agendas políticas, estabelecidas nos períodos históricos.

Com relação à atuação do Estado na promoção do investimento público, a concentração de renda é vista como o gargalo principal que impede o Estado de ampliar os gastos neste sentido, uma vez que as despesas públicas estão cada vez mais comprometidas com os serviços de manutenção da dívida pública e também pela quantidade de recursos públicos destinados à política social, que se apresentaram crescentes e expressivas nos últimos anos. Estas despesas tem finalidade, principalmente distributiva, mas também, de sustentação a demanda agregada interna. Assim, é possível interpretar essa dinâmica como tendo a sua origem na natureza da distribuição de renda do Brasil, uma vez que os altos níveis de concentração de renda tem resultado na alocação de grande parte das receitas públicas em gastos sociais, em vez de estes serem destinados para formação bruta de capital fixo (MORGAN MILÁ, 2015). Assim, o Estado deve promover um aumento da responsabilidade fiscal dos mais ricos, aumentando sua tributação, para incentivá-los a investir na economia doméstica. A partir destes resultados, é possível compreender a recente percepção da ação estatal sobre o direcionamento e as estratégias de desenvolvimento econômico e entender as relações existentes entre a política fiscal e a dinâmica de distribuição de riqueza, via repasse estatal.

Desta forma, a partir de todo o exposto, verifica-se que, assim como foi considerado na hipótese inicial deste estudo, o Estado apresenta papel fundamental na questão e influencia diretamente na dinâmica da desigualdade de renda interna. Uma vez que ao manter altos níveis de dívida pública, condiciona a taxa de juros, a ser estruturalmente alta, para garantir a sustentabilidade da dívida pública. Isso implica que, para promover redistribuição, grande parte dos recursos que não são utilizados para a manutenção da dívida pública, sejam destinados para políticas sociais, visando diminuir o abismo da desigualdade interna. Isso, porém, provoca uma menor capacidade de o Estado promover investimentos públicos, essenciais para a ampliação do crescimento econômico brasileiro, e, ao mesmo tempo, em função do alto retorno do capital financeiro, desencoraja os investimentos privados, impactando, novamente, na taxa de crescimento econômico.

Assim, as recentes melhorias nos indicadores de distribuição de renda no Brasil, que caracterizaram o Ciclo de Democracia e Justiça Social no país, se mantêm de forma artificial. Ademais, elas demonstram que, historicamente, a condição da força desestabilizadora do capitalismo, representada por  $r > g$ , onde o nível de crescimento produtivo é menor do que o rendimento do capital, estão,

sistematicamente, presentes no Brasil. As melhorias na distribuição de renda, principalmente nos estratos inferiores, ocorrem pela decisão deliberada do Estado de atuar neste sentido. No caso do Brasil, a CF de 1988 tem papel fundamental neste sentido, mas o modelo de crescimento endógeno vivenciado entre 2005 e 2012, demonstra este fato com maior propriedade. Porém, se não houver uma reforma tributária, que garanta que os top rendimentos contribuam para a ampliação da arrecadação tributária, existem grandes limitações no que se refere à atuação do Estado na diminuição da desigualdade de renda.

Portanto, o que se pretende é contribuir para o debate acerca da atual percepção de desenvolvimento econômico. Observa-se que as demandas da sociedade vêm sendo alteradas ao longo do tempo. Como forma de acompanhar estas mudanças, as políticas econômicas devem ser repensadas para uma nova concepção de desenvolvimento, que abranja amplamente a questão da redistribuição de renda e riqueza e o crescimento da produção. Nesta perspectiva, o papel do Estado é fundamental para promover o desenvolvimento, devendo os temas aqui abordados, estar constantemente presente no debate econômico.

## 6 REFERÊNCIAS

- BACHA, Edmar L. e BONELLI, Regis, Uma interpretação das causas da desaceleração econômica do Brasil. **Revista de Economia Política**, 25(3), julho/setembro, 2003, pp. 163-89.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL – BCB-DEPEC. **Sistema Gerenciador de Séries Temporais (SGS) - Séries Temporais**. Contido em: <  
<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries> > Acesso em: 2014/2015.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL – Diretoria de Política Econômica (BACEN/DPE)- Departamento de Relacionamento com Investidores e Estudos Especiais. **Indicadores Fiscais com informações até março de 2015**. Brasília/DF. 2016. Contido em: <  
<http://www4.bcb.gov.br/pec/gci/port/focus/faq%204-indicadores%20fiscais.pdf>> Acesso em: 2016.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Os Três Ciclos da Sociedade e do Estado**. Perspectivas, São Paulo, v. 41, p. 13-51, jan./jun. 2012.
- CASTRO, Jorge Abrahão de; CARDOSO JR, José Celso; **Políticas Sociais no Brasil: Gasto Social do Governo Federal de 1988 a 2002**. 2003. Contido em: <  
[https://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Cap\\_6-10.pdf](https://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Cap_6-10.pdf) >
- CASTRO, Jorge Abrahão de; **Política social e desenvolvimento no Brasil**. Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 1011-1042, dez. 2012.
- CHIEZA, Rosa Angela; ZIMMERMANN, Àrio; et al. **Estado y la financiación del gasto público en Brasil**. Contido em: <  
[http://www.ufrgs.br/ppge/pcientifica/2014\\_13.pdf](http://www.ufrgs.br/ppge/pcientifica/2014_13.pdf) >
- DANTAS, Karlo Eric Galvão. **Vinculação de Receitas Pós-Constituição Federal de 1988: rigidez ou flexibilidade da política fiscal?**O caso da Cide-Combustíveis. Finanças Públicas – XIV Prêmio Tesouro Nacional – 2009. Contido em: <  
[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio\\_TN/XIVPremio/qualidade/3qualidadeXIVPTN/Monografia\\_Tema4\\_Karlo\\_Eric.pdf](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIVPremio/qualidade/3qualidadeXIVPTN/Monografia_Tema4_Karlo_Eric.pdf) >
- FERREIRA, Mariana Ribeiro Jansen. As transformações nas prioridades de gasto do Estado brasileiro – 1980 a 2005. **Revista Soc. Bras. Economia Política**. Rio de Janeiro, nº 22, junho/2008, p 86-112.
- FERREIRA, Mariana Ribeiro Jansen. Financeirização: impacto nas prioridades de gasto do Estado – 1990 a 2007. In: MARQUES, R. M.;

FERREIRA, M.R.J.; **O Brasil sob a Nova Ordem**. São Paulo. Ed. Saraiva. 2010.

GIUBERT, Ana Carolina. **Instituições Orçamentárias e Política Fiscal no Brasil: Governo Federal - 1965 a 2010**. 2012. 268 f. Tese (Doutorado) - Curso de Economia, Departamento de Economia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

IBGE – **Orçamentos Familiares - Rendimento**. 2008. Contido em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/orcfam/default.asp?t=5&z=t&o=23&u1=1&u2=1&u3=1&u4=1&u5=1&u6=1>> Acesso em: 2015/2016.

IBGE – **Síntese de Indicadores Sociais - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**. 2013. Contido em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsoais2013/>> Acesso em: 2015/2016.

IBGE. **Séries históricas – Taxa de Investimento**. Contido em: <<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=SCN36&t=taxa-investimento> > Acesso em maio/2013

IBPT – Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação. **Evolução da Carga Tributária Brasileira**. 2016. Contido em: <<https://www.ibpt.com.br/img/uploads/novelty/estudo/2142/05EvolucaoDaCargaTributariaBrasileira.pdf>> Acesso em: fev/2016.

IPEA-Data. **Séries Históricas**. Contido em: <<http://www.ipeadata.gov.br/> > Acesso em: 2014/2015/2016.

LAAN, Cesar, R.; CUNHA, André Moreira; LÉLIS, Marcos Tadeu; **Estratégia de Acumulação de Reservas no Brasil no período 1995 a 2008: uma avaliação crítica**. Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, n1. (44), p. 1-38, abri. 2012.

LOPREATO, Francisco Luiz C.. **DÍVIDA PÚBLICA: O LIMAR DE MUDANÇAS?**. In: IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada -. **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: Ipea, 2014. Cap. 7. p. 09-643. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_presente\\_futuro\\_desenvolvimento](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_presente_futuro_desenvolvimento)>. Acesso em: abr/2015.

LOPREATO, Francisco Luiz C.; **A política fiscal brasileira: limites e entraves ao crescimento**. Texto para Discussão. IE/UNICAMP. n. 131 ago. 2007. ISSN 0103-9466.

Medeiros, Marcelo; Souza, Pedro H. G. F.; Castro, Fabio Avila. **O Topo da Distribuição de Renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares - 2006-2012**. Agosto. 2014. Contido em:

<<http://www.scielo.br/pdf/dados/v58n1/0011-5258-dados-58-1-0007.pdf>> Acesso em: Março/2016.

MIRANDA, Bernardo Pádua Jardim, AFONSO, Marco Aurélio Crocco, SANTOS, Fabiana Borges Teixeira dos; **Impactos da Financeirização sobre o Padrão de Financiamento e a Governança das Empresas Não - Financeiras Brasileiras de Capital Aberto**: período de 1995-2008. Cedeplar – UFMG. 2014. Contido em <

<http://web.cedeplar.ufmg.br/cedeplar/seminarios/ecn/ecn-mineira/2014/site/arquivos/impactos-da-financeirizacao-sobre-o-padroo-de-financiamento.pdf>> Acesso: 2016.

MORGAN MILÁ, Marc. **Income Concentration in a Context of Late Development: An Investigation of Top Incomes in Brazil using Tax Records, 1933–2013**. (Dissertação de Mestrado). *Paris School of Economics*. Set/2015. Contido em:

<[piketty.pse.ens.fr/files/MorganMila2015.pdf](http://piketty.pse.ens.fr/files/MorganMila2015.pdf)>. Acesso: jan/2016.

PETRELLI CORRÊA, Vanessa; SANTOS, Claudio Hamilton dos;

**Modelo de crescimento brasileiro e mudança estrutural – avanços e limites**. In: PETRELLI CORRÊA, Vanessa; Padrão de acumulação e desenvolvimento brasileiro. Fundação Perseu Abramo. 2013. Pg. 19.

PIKETTY, Thomas. *O Capital no Século XXI*. Trad. Monica Baumgarten de Bolle. Ed. Intrínseca. Rio de Janeiro. 2013.

POCHMANN, Marcio. Política Social na periferia do capitalismo: A situação recente do Brasil. **Ciência e Saúde Coletiva**. 12(6), p. 1477-1489. 2007.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO, Eduardo Costa; **A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma**: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. *economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 909-941, dez. 2012

TESOURO NACIONAL – **Glossário**. Contido em: <

[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario\\_d.asp](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_d.asp) > Acesso em: março/2014.

TESOURO NACIONAL. **Despesa da União por Grupo de Natureza – 1980 a 2012**; Despesas da União por Função – 1980 a 2012.

Informações do SIAFI – Séries Históricas. Ministério da Fazenda.

Disponível em: < <http://www3.stn.gov.br/siafi/execucao.asp> >. Acesso em: 2014/2015.