

# DO PIKETTY DE O CAPITAL NO SÉCULO XXI AO DE CAPITAL E IDEOLOGIA: EM BUSCA DE UMA PROPOSTA UNIFICADA DE MEDIDAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA A REDUÇÃO DA DESIGUALDADE

**Robson Antonio Grassi**

Doutor em Economia da Indústria e Tecnologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professor do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes).  
E-mail: ragrassi@uol.com.br

 <https://orcid.org/0000-0003-3735-3427>

**Como citar este artigo:** Grassi, R. A. (2023). Do Piketty de *O capital no século XXI* ao de *Capital e ideologia*: Em busca de uma proposta unificada de medidas de políticas públicas voltadas para a redução da desigualdade. *Revista de Economia Mackenzie*, 20(1), 259–288. doi:10.5935/1808-2785/rem.v20n1p.259-288

**Recebido em:** 7/2/2023

**Aprovado em:** 8/3/2023



Este artigo está licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição Não Comercial 4.0 Internacional

## Resumo

Este artigo procura comparar os dois grandes livros de Piketty (2014, 2020) sobre a questão da desigualdade, buscando captar mudanças no seu pensamento sobre o tema, especificamente no que se refere à proposição de políticas públicas. Embora ambas as obras sejam conhecidas pela proposta de forte aumento da progressividade na cobrança de três tipos de imposto (herança, renda e sobre o capital), não é difícil encontrar também claros elementos de ruptura, principalmente quando o autor propõe a racionalização de vários tipos de gastos públicos que impactam a desigualdade (saúde, educação etc.), presentes no primeiro livro, o que desaparece completamente na obra posterior. Apesar das diferenças constatadas, este artigo busca contribuir para o debate propondo uma análise conjunta das propostas de Piketty, que concilie a busca da eficiência do gasto público presente no primeiro livro com o escopo mais amplo de medidas do segundo (renda básica, imposto sobre carbono etc.), sempre a partir de uma visão geral do orçamento público. A partir desse quadro geral de propostas, considera-se que o autor, além de referência obrigatória no debate teórico e analítico sobre desigualdade, possa também ser mais reconhecido pela contribuição na discussão sobre políticas públicas, inclusive ao incorporar contribuições relevantes de outros autores.

**Palavras-chave:** desigualdade; eficiência; Piketty; progressividade tributária; orçamento público.

Classificação *JEL*: D63, E62, H60.

## INTRODUÇÃO

O debate sobre desigualdade já é bastante antigo em várias áreas do pensamento, mas recebeu grande impulso para sua massificação após a publicação do livro seminal de Piketty (2014), que trouxe, além de evidências irrefutáveis do crescimento da desigualdade nas últimas décadas em vários países do mundo, propostas ambiciosas para pelo menos minorar seus efeitos maléficos sobre grande parte da sociedade em qualquer país.

Nota-se nos dias atuais a amplitude de análises, das mais diversas áreas de conhecimento e respectivas vertentes teóricas, que tratam de um tema que em essência é multidimensional, e cuja complexidade fica ainda mais evidente no momento de propor medidas de política pública visando à redução dos seus

efeitos mais deletérios, principalmente para a parte mais vulnerável da população. Na área de economia, além de Piketty, podemos lembrar autores como Stiglitz (2014, 2019), Krugman (2010), Atkinson (2015), Blanchard e Rodrik (2021), Milanovic (2020) e Raworth (2019), entre muitos outros, que têm também se preocupado com o tema.

Nesse contexto, a abordagem de Piketty (e dos que com ele têm trabalhado em produções acadêmicas conjuntas) se destaca pela perspectiva de longo prazo a partir de minuciosa análise histórica e pela originalidade na utilização de dados fiscais comparando vários países, o que tem representado grande contribuição ao debate. E que por tudo isso pode servir de base sólida para se pensar em propostas de políticas públicas que sejam abrangentes e efetivas em busca de minorar os crescentes indicadores de desigualdade e os efeitos negativos já mencionados. Considera-se que o livro seguinte de Piketty, de 2020, apenas confirmou a grandiosidade da análise sobre desigualdade do autor popularizada na obra anterior, ampliando ainda mais o escopo da sua abordagem, tanto no espaço como no tempo, ao incluir novos países (inclusive o Brasil) e expandir de forma substancial a visão histórica anterior.

Feitas essas considerações, e buscando contribuir com o debate, o presente trabalho tem como objetivo principal comparar os dois grandes livros de Piketty (2014, 2020) sobre o tema no que se refere especificamente à questão da proposição de políticas públicas, procurando identificar os elementos de continuidade e principalmente de ruptura de um livro para o outro, visto que, como mostraremos, há diferenças nítidas entre eles. Tudo isso buscando a construção do que seria um quadro unificado de políticas públicas visando à redução da desigualdade, centrada em análise minuciosa das diferentes partes do orçamento público.

Embora ambos os livros sejam centrados em medidas voltadas para o aumento significativo da progressividade tributária a partir de três tipos de imposto (herança, renda e sobre o capital), notam-se claros rompimentos de uma obra para a outra, constatados quando se verifica a proposição de algum nível de racionalização dos gastos públicos nas rubricas do orçamento diretamente voltadas para a redução da desigualdade (educação, saúde etc.), no primeiro livro, e, mais tarde, quando o autor caminha para uma proposta ambiciosa de “socialismo participativo” na qual uma dotação de capital para os mais jovens é recomendada sem nenhum tipo de controle quanto à efetividade desse tipo de gasto, como seria sugerido no livro anterior.

Com isso, o presente artigo mostrará o que seria uma proposta conjunta de medidas de políticas públicas a partir dos dois livros de Piketty, a respeito da

desigualdade, centrada na análise dos gastos e das receitas do orçamento público, como está implícito no primeiro dos dois livros do autor, e levando em conta também a ampliação do espectro de medidas encontradas no livro mais recente (propostas sobre renda básica, imposto sobre carbono etc.). Tal quadro unificado de medidas tentará ao mesmo tempo conciliar os pontos de ruptura já mencionados, como também ampliará a análise de Piketty, ao integrar a ela propostas compatíveis visando à redução da desigualdade elaboradas por autores que pensam o tema de forma complementar, como Stiglitz (2014, 2019) e Raworth (2019).

A originalidade dessa contribuição do artigo fica clara se considerarmos que, apesar de se encontrarem facilmente análises sobre as propostas de políticas públicas de ambos os livros (ver Oliveira, 2021, para o primeiro; e Kerstenetzky & Waltenberg, 2020, para o segundo, por exemplo), não foram encontrados, no âmbito desta pesquisa, estudos que visassem à comparação entre medidas propostas nos dois livros, principalmente as centradas na análise do orçamento público como um todo.

Por fim, após toda a discussão sobre o quadro geral de propostas a ser construído, este artigo espera contribuir para que Piketty, além de referência obrigatória no debate teórico e analítico sobre desigualdade, possa também ser mais reconhecido pela contribuição na discussão sobre políticas públicas, em um tema cuja urgência do debate propositivo apenas ficou mais evidente após os efeitos devastadores e ao mesmo tempo concentradores de renda e riqueza de eventos como a pandemia do coronavírus e a guerra entre Ucrânia e Rússia.

Para cumprir seus objetivos, este texto é dividido em cinco seções, além desta introdução. A seção 1 traz o embasamento analítico sobre a discussão atual sobre o tema da desigualdade, a partir de alguns autores, entre eles Piketty. A seção 2 apresenta a discussão do autor no seu primeiro livro sobre propostas de aumento dos impostos dos mais ricos, além da análise sobre a necessidade de maiores níveis de eficiência no gasto público em rubricas voltadas para o combate à crescente desigualdade. A seção 3 sistematiza as principais propostas de políticas públicas constantes no livro de Piketty de 2020. A seção 4, por sua vez, apresenta as principais contribuições do artigo, mostrando o que seria um quadro unificado de propostas de políticas públicas sobre a desigualdade em Piketty a partir de seus dois grandes livros. Por fim, há breves notas conclusivas sobre toda a discussão precedente.

# 1

## O DEBATE RECENTE SOBRE DESIGUALDADE E A CONTRIBUIÇÃO DE PIKETTY

Por questões de espaço, não está entre os objetivos do artigo elaborar uma resenha crítica das principais contribuições ao tema em tela, dado o grande número de autores que a ele têm se dedicado, que com certeza vão muito além dos já citados na introdução deste trabalho. Porém, de início podemos citar dois autores que em seus escritos deixam nítida toda a complexidade da análise que o tema desigualdade exige: Atkinson e Stiglitz.

No caso de Atkinson (2015), no capítulo 3 do seu livro é encontrada uma análise apurada das causas do aumento da desigualdade nas últimas décadas, apontando de forma criteriosa fatores como globalização, mudança tecnológica, crescimento dos serviços financeiros, mudança das regras de remuneração nas empresas, redução do papel dos sindicatos etc. como responsáveis pela elevação dos indicadores de desigualdade e pelos perigos que acarretam ao pleno funcionamento das sociedades atuais.

Stiglitz (2014), por sua vez, estuda o caso dos Estados Unidos e foca sua análise na política e, mais especificamente, nas relações entre política e economia. Isso, para ele, acaba revelando o caráter sistêmico e complexo do crescimento da desigualdade nas últimas décadas nesse país (e, conseqüentemente, em boa parte do mundo), incluindo fatores como a persistência da pobreza nos Estados Unidos, apesar do crescimento econômico das últimas décadas; o impacto da desigualdade crescente sobre a própria eficiência da economia, ao reduzir as oportunidades para grande parte da população e o próprio potencial de crescimento econômico; como os problemas dos sistemas eleitoral e jurídico norte-americanos podem reforçar a desigualdade; como as políticas fiscal e monetária também contribuem para o quadro de crescente desigualdade da economia norte-americana; as crescentes atividades de *rent seeking* presentes na economia dos Estados Unidos, nas mais diversas modalidades etc.<sup>1</sup>

No cenário desse debate, a originalidade do trabalho de Piketty surge do pressuposto de que apenas a perspectiva de longo prazo, a partir de ampla abordagem histórica, possibilita uma análise correta da dinâmica da desigualdade de renda, e só as fontes fiscais (os registros tributários) permitem que se

---

1 Um livro mais recente do autor sobre o tema, também centrado no caso norte-americano, atualiza a análise encontrada na obra anterior para os anos Trump (ver Stiglitz, 2019).

tenha essa abrangência temporal. Piketty (2014) parte toda sua análise sobre o tema em questão da conhecida desigualdade  $r > g$ , em que  $r$  é a taxa de remuneração do capital (isto é, o que rende, em média, o capital durante um ano, sob a forma de lucros, dividendos, juros, aluguéis e outras rendas do capital, em porcentagem de seu valor) e  $g$  representa a taxa de crescimento (isto é, o crescimento anual da renda e da produção). Sob essas condições, segundo o autor, é quase inevitável que a concentração do capital atinja níveis muito altos, principalmente em épocas de baixo crescimento, como a atual.<sup>2</sup>

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

Passando para a desigualdade na apropriação do capital, Piketty (2014, p. 338) mostra que, a partir dos anos 1980-1990, a desigualdade da riqueza aumentou nos países por ele estudados e argumenta que a globalização financeira dificulta a mensuração da riqueza e de sua distribuição no âmbito nacional: para o autor, a desigualdade do capital no século XXI deverá, cada vez mais, ser considerada numa esfera mundial.

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

As contribuições de Piketty (2020) ao debate são ainda mais ampliadas no seu livro mais recente, no qual o autor sugere que a obra anterior apresentava duas limitações que precisam ser superadas, tanto o foco exclusivo no Ocidente como também limitações no trato da evolução político-ideológica ao longo da história, relacionada às desigualdades e à redistribuição.

---

2 A polêmica causada por posicionamentos como esse quanto às definições de capital e categorias próximas já foi bastante explorada na literatura pertinente, e não será retomada aqui, pois não invalida a análise empírica sobre a desigualdade de Piketty, como reconhecido inclusive em alguns desses trabalhos. Para maiores detalhes sobre críticas aos conceitos usados por Piketty, ver, por exemplo, Dávila-Fernández et al. (2017).

Essas limitações são superadas, sem dúvida, com a inclusão dos exemplos de países como Brasil, Índia e China (não abordados na obra anterior), além da descrição panorâmica da evolução histórica das ideologias que justificaram ao longo dos tempos os mais diferentes regimes de desigualdade e a utilização de recursos como pesquisas pós-eleitorais, que permitem mostrar em detalhes como os mais pobres não têm encontrado nas últimas décadas representação de suas demandas nos sistemas políticos dos mais diversos países (principalmente a partir da atuação do que ele chama de “esquerda brâmane” e “direita mercantilista”), com a permanente instabilidade política que daí resulta para os mais diversos países no mundo atual.<sup>3</sup>

Feita essa breve digressão sobre a análise dos livros de Piketty (2014, 2020) acerca da desigualdade, é importante por fim lembrar que a complexidade do tema sugere que não é viável um autor apenas explicar em detalhes suas características mais relevantes (como já mostrado a partir do ponto de vista de outros importantes estudiosos), mas a originalidade e as imensas possibilidades analíticas oriundas da contribuição de Piketty (e dos que com ele têm trabalhado em produções acadêmicas conjuntas) a destacam nesse cenário de pesquisas crescentes sobre a desigualdade, firmando definitivamente o tema como um dos principais da atualidade em várias áreas do pensamento, notadamente na ciência econômica.

## 2

### AS PROPOSTAS DE PIKETTY EM O CAPITAL NO SÉCULO XXI PARA A REDUÇÃO DA DESIGUALDADE E A REORGANIZAÇÃO DOS GASTOS DO ESTADO

Passando à proposição de políticas públicas, nota-se facilmente que não é o forte da abordagem de Piketty (2014) apresentar um conjunto articulado de medidas para combate à desigualdade, o que seria interessante para o debate, dada a originalidade de sua contribuição teórica e analítica. Poucas propostas são apresentadas no livro e de forma dispersa. Por isso, podemos juntá-las e classificá-las em dois grupos: as relacionadas diretamente com o aumento dos

---

3 A definição de “socialismo participativo” e noções sobre a ampliação da “circulação do capital”, também novidades presentes no novo livro, serão comentadas apenas na seção 3 deste artigo, pela sua relação direta com a proposição de políticas públicas.

impostos dos mais ricos e outras, menos comentadas no debate, relacionadas com a racionalização dos gastos públicos.

## ■ 2.1 Um lado das propostas: o aumento de impostos dos mais ricos

Já é bem conhecido na literatura especializada que Piketty apresenta propostas para três tipos de imposto: para o imposto progressivo sobre a renda, para o imposto progressivo sobre as heranças e, por fim, para o imposto progressivo sobre o capital. Para o autor, “na realidade, esses três impostos progressivos desempenham papéis distintos e complementares e constituem, a meu ver, os três componentes essenciais de um sistema fiscal ideal” (Piketty, 2014, p. 511).

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

Mas a grande novidade nas propostas de Piketty sobre tributação reside na criação de um imposto sobre o capital. O objetivo aqui é a criação de um imposto anual e progressivo arrecadado sobre o capital individual, ou seja, sobre o valor líquido dos ativos controlados por cada pessoa (Piketty, 2014, p. 502), que incluiria ativos financeiros e não financeiros. E que seria de caráter mundial. Por fim, o autor reconhece que sua proposta dessa modalidade de imposto ainda é uma utopia, mas uma “utopia útil” (Piketty, 2014, p. 501).

O papel principal do imposto sobre o capital não seria financiar o Estado social (embora possa atingir arrecadação substancial, mesmo com alíquotas baixas),<sup>4</sup> mas regular o capitalismo. Essa função regulatória incluiria permitir que se atinja um objetivo de transparência democrática e financeira sobre os patrimônios e os ativos detidos pelos indivíduos em escala internacional (Piketty, 2014, p. 504), a partir de mecanismos como a transmissão automática de informações bancárias (Piketty, 2014, p. 502), como também maior controle, a partir do FMI, dos paraísos fiscais (Piketty, 2014, p. 505). De qual-

---

4 É interessante notar o contraste em relação ao novo livro de Piketty (2020), quando as taxas para esse imposto passam também a ser “confiscatórias”, conforme veremos, como meio fundamental para a busca do “socialismo participativo”.

quer forma, a implementação desse novo tipo de imposto sobre o capital (principalmente o financeiro) exigiria um alto grau de cooperação internacional e integração política regional, o que revela seu caráter ainda utópico nos dias atuais.

## ■ 2.2 O outro lado das propostas: em busca de um Estado mais eficiente

Outro grupo de propostas de Piketty (2014), menos debatido, refere-se à necessária reorganização do Estado para exercer plenamente seu papel de redutor das desigualdades nas atuais economias capitalistas. Nas palavras do autor, essas propostas se referem ao “papel do poder público na produção e distribuição das riquezas e na construção de um Estado social adaptado ao século XXI” (Piketty, 2014, p. 459).<sup>5</sup>

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

Assim, para o autor, o grande salto à frente do Estado já se deu: não haverá um segundo, ou pelo menos não sob a forma atual (Piketty, 2014, p. 464), pois, ao atingir certa proporção, o setor público apresenta sérios problemas de organização (Piketty, 2014, p. 470). Ao que parece, Piketty nesse ponto está querendo argumentar que o aumento de impostos para financiar o combate à desigualdade tem limites, inclusive porque o crescimento da produtividade e o da própria economia como um todo já não se assemelham ao verificado em grande parte do século passado. No máximo ocorreria “leve” aumento na tributação para financiar despesas crescentes com saúde e educação (Piketty,

---

5 É importante lembrar, desde logo, que não há nada parecido aqui com o que será apresentado a seguir em Piketty (2020). Esse ponto será retomado, pois representa mudança significativa de orientação do autor no que se refere à proposição de políticas públicas sobre desigualdade.

2014, p. 469),<sup>6</sup> o que significaria apostar no aumento da progressividade tributária, mas sempre combinado de algum grau de racionalização dos gastos, para atingir esses objetivos.

Então, o que fazer a partir de agora para se buscar a redução da desigualdade? As passagens mencionadas anteriormente mostram de forma inequívoca que, para Piketty (2014, p. 470), além do aumento da progressividade tributária, que requer muita negociação política para ser alcançada, o outro lado da moeda também é fundamental: melhorar a organização e o funcionamento do setor público, que representa hoje em muitos países metade da renda nacional, “o que já seria um grande trabalho”.<sup>7</sup>

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

Esses “novos modos” se relacionam com o fato de, para Piketty, setor público não se referir somente a Estado. Por exemplo, nas áreas de educação e saúde, sabe-se que existe grande diversidade de estruturas jurídicas, incluindo muitas formas de gestão entre Estado e iniciativa privada. Ou seja, vivemos num sistema de “economia mista”, e, se não nos interrogarmos continuamente sobre como tornar nossos serviços cada vez mais adaptados às necessidades públicas, então o consenso em torno desse alto nível de arrecadação e, assim, do Estado social deixará de existir (Piketty, 2014, p. 471).

As afirmações de Piketty mostram claramente que não há intenção de redução do tamanho do Estado, e sim, pelo contrário, ampliação dos seus serviços, mas levando-se em conta que essa ampliação pode requerer outras formas de prestação dos serviços públicos, inclusive de forma inovadora, que permitam também a utilização de outras estruturas jurídicas alternativas ao Estado mais tradicional. Apesar de Piketty não mencionar esse termo, parece que está propondo nesse ponto a utilização dessas outras formas de governança como *benchmarking* para a busca de maiores níveis de eficiência na prestação

---

6 No novo livro, ficará claro também que o aumento da carga tributária não seria tão “leve”, inclusive para fazer frente a novos tipos de gastos que o autor enfatiza a importância, como renda básica e dotação de capital para os mais jovens.

7 O que incluiria a resposta a perguntas como as seguintes: “Como melhorar o funcionamento de hospitais e creches?”, “O que mudar no pagamento dos honorários médicos?” e “Como reformar as universidades?” (Piketty, 2014, p. 471).

dos serviços conjuntamente com a ampliação do público atendido, por parte do serviço público tradicional.

### ■ 2.3 Conclusão: Piketty, desigualdade e o orçamento público como um todo

Se é verdade que para a redução dos indicadores de desigualdade necessita-se de um variado espectro de políticas públicas, consideramos que o que foi visto em Piketty (2014) precisa ser ampliado. E é isso que será feito neste artigo, tanto a partir do novo livro do próprio Piketty (2020) como também a partir da integração com medidas propostas por outros estudiosos.

Porém, sempre tomaremos por base o livro anterior do autor, que, como mostrado, representa importante ponto de partida para a construção de um abrangente receituário de políticas públicas visando à redução da desigualdade, a partir do orçamento público na sua totalidade, e considerando também a busca por maior eficiência no gasto público.

Tendo por base essa orientação de análise no presente artigo, consideramos que Stiglitz (2014) revela-se um complemento importante ao trabalho de Piketty, por, no que se refere ao orçamento público, também enfatizar a necessidade de aumento de impostos dos mais ricos, mas, ao mesmo tempo, aspectos relacionados a gastos públicos não desenvolvidos por Piketty em nenhum dos seus dois livros aqui comentados, como a importância (1) do aumento dos investimentos governamentais (primordial para aumentar o potencial de crescimento e geração de empregos de forma sustentável em uma economia, componente essencial para a redução da desigualdade) e (2) da redução de diversas modalidades de *rent seeking* que impactam fortemente esse mesmo orçamento público no capitalismo atual. Esses dois pontos merecem ser brevemente comentados.

Em primeiro lugar, é nítido que podemos acrescentar à análise de Piketty um típico componente keynesiano relacionado com a demanda efetiva em suas propostas de medidas de políticas públicas, referente a investimentos públicos em rubricas como infraestrutura, mudança ambiental e ciência, tecnologia e inovação (C,T&I), necessários para o estímulo consistente ao crescimento econômico e também para a busca do aumento do potencial de qualquer economia em reduzir o desemprego de forma efetiva. Essa importância, decisiva para políticas consistentes de redução da desigualdade, que aparece explicitamente em Stiglitz (2014, 2019), por exemplo, não é abordada com detalhes em nenhum dos dois livros de Piketty aqui analisados.

Em segundo lugar, no que se refere às atividades de *rent seeking*, Stiglitz (2014, 2019) afirma que, mesmo sendo comuns em países ricos em recursos minerais, geralmente no mundo em desenvolvimento, nos últimos tempos também se tornaram “endêmicas” em economias consideradas modernas, como a norte-americana (Stiglitz, 2014, p. 102). Consideramos que, dado o seu escasso retorno para a sociedade (inclusive contribuindo para o incremento dos indicadores de desigualdade), e também o volumoso espaço que podem ocupar no orçamento público dos mais diversos países, devem ser incluídas em uma análise abrangente desse mesmo orçamento, como sugerido em Piketty (2014) quando da busca por maior eficiência no gasto público.

Para os propósitos deste trabalho, o mais interessante é quando no capítulo 2 do seu livro Stiglitz (2014) detalha as modalidades de *rent seeking* presentes na economia norte-americana (algumas delas com importantes impactos no orçamento público), que revelam um amplo leque de atividades, incluindo grandes empresas farmacêuticas e empreiteiros militares, quando vendem ao Estado produtos acima do preço de mercado; grandes poluidores que não costumam pagar proporcionalmente pelos enormes danos ambientais que causam, como no caso de atividades das empresas mineradoras e produtoras de petróleo; subsídios como no caso do etanol, juntamente com taxação de concorrentes mais eficientes, como o etanol brasileiro; ganhos monopolistas de empresas de diversos setores, como as empresas gigantes de tecnologia; a capacidade do setor financeiro de tirar vantagem das camadas mais pobres e malformadas da população com empréstimos predatórios e práticas abusivas em cartão de crédito etc.

Concluindo, consideramos que a incorporação desses pontos, presentes na abordagem de autores como Stiglitz, significaria explicitar uma visão mais abrangente do lado do gasto no orçamento público em Piketty, ainda timidamente presente neste autor (principalmente no livro mais recente), e que será retomada mais à frente neste trabalho (na seção 4), quando passarmos à comparação das medidas de políticas públicas dos dois livros aqui comentados.

### 3

## PIKETTY EM CAPITAL E IDEOLOGIA: NOVAS PROPOSTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PONTOS DE RUPTURA COM A OBRA ANTERIOR

### ■ 3.1 Um resumo das propostas de políticas públicas presentes em *Capital e ideologia*

No livro, Piketty amplia o alcance de suas propostas de políticas públicas e, dessa vez, as reúne em um único capítulo (o 17), o que facilita seu entendimento por parte do leitor. Podemos então passar à apresentação das propostas contidas nesse capítulo do livro para identificarmos posteriormente, e de forma criteriosa, onde realmente estão a continuidade e, principalmente, a ruptura com o livro anterior, ou seja, onde está claro o distanciamento propositivo entre os dois livros. As propostas contidas em Piketty (2020) podem ser divididas em dois grupos principais, como apresentado a seguir.

Em primeiro lugar, propostas que vão além do orçamento público, como as voltadas para a reforma nos sistemas atuais de cogestão dentro das empresas, em busca de maior participação dos assalariados nas decisões; uma nova forma de organização da globalização e da fronteira, em busca de justiça social, tributária e climática, em busca da democracia transnacional; e um conjunto de propostas relacionadas com o sistema político e eleitoral, notadamente com o financiamento da vida política e da democracia eleitoral.

Fugiria aos objetivos do presente artigo, centrado em questões relacionadas diretamente ao orçamento público, uma análise detalhada desses temas, embora não se possa em nenhum momento negar sua importância, inclusive devendo ser acrescentadas à lista de Piketty outras questões do mesmo tipo tão importantes quanto estas e que não foram por ele comentadas.<sup>8</sup>

Em segundo lugar, dois tipos de propostas de alguma forma voltadas para o orçamento público e que nos interessam mais diretamente:

---

8 Como o aprimoramento das políticas antitruste e de regulação dos mais variados setores; o estabelecimento de políticas que visem ao maior equilíbrio no relacionamento entre trabalho e capital (salário mínimo, redução da jornada de trabalho e funcionamento dos sindicatos, por exemplo) etc.

- Em busca de um regime de propriedade social temporária, em substituição à propriedade privada permanente, o estabelecimento de um imposto fortemente progressivo sobre a propriedade, principalmente sobre as grandes fortunas, permitindo financiar uma dotação universal de capital e a organização da circulação permanente de bens e da riqueza.
- Um sistema de imposto progressivo sobre a renda e de regulamentação coletiva das emissões de carbono que permita financiar a proteção social e a renda básica, a transição ecológica e a adoção de um verdadeiro direito igualitário à educação.

As implicações desses dois tipos de propostas para o combate à desigualdade, em busca do cumprimento dos objetivos deste artigo, serão detalhadas no restante desta seção.

### ■ 3.2 Em busca de uma abrangente e profunda reforma do sistema tributário

Antes de tudo, é necessário estabelecer como se daria a abrangente e profunda reforma no sistema tributário proposta por Piketty no novo livro, inclusive em termos das alíquotas propostas. É o que faremos agora, lembrando que, como no livro anterior, Piketty (2020, p. 831) parte dos mesmos três grandes impostos progressivos, mas algumas observações importantes e esclarecedoras devem ser feitas antes de continuarmos.

Em primeiro lugar, sobre as alíquotas dos impostos, em se tratando de tributação aplicável às mais elevadas heranças e rendas, Piketty (2020, p. 834), como no livro anterior, continua propondo alíquotas muito altas, ou seja, “que atinjam níveis da ordem de 60%-70% quando ultrapassarem dez vezes a média dos patrimônios e rendas e da ordem de 80%-90% quando ultrapassarem cem vezes a média”.

Em segundo lugar, e considerando como o próprio autor que a parte mais inovadora dos parâmetros aqui apresentados refere-se ao imposto progressivo anual sobre a propriedade, as tarifas seriam bem mais pesadas para os patrimônios mais elevados, ao contrário do proposto no livro anterior. Ou seja, para os bilionários, a alíquota de 90% representaria dividir, de imediato, seu patrimônio por dez e reduzir a participação dos bilionários no patrimônio total a um nível inferior ao do período compreendido entre 1950 e 1980 (Piketty, 2020, p. 835).

Por fim, podemos ressaltar que, no livro de 2020, apesar de Piketty não relacionar mais o imposto sobre a propriedade com alguma “utopia útil”, como no primeiro livro, agora, a partir da sua ideia de construção do “socialismo participativo”, relaciona-o diretamente à “circulação do capital”, inclusive com a utilização de alíquotas “confiscatórias” para se atingir tal objetivo.<sup>9</sup> Esse contraste com o livro anterior é interessante, pois, como visto, neste escrito Piketty pensava no imposto sobre a propriedade mais como mecanismo regulatório para se aumentar a transparência democrática e financeira dos patrimônios, e, por isso, com cobrança de alíquotas menores do que as propostas no novo livro. Agora, contudo, todos os três tipos principais de impostos considerados por Piketty teriam alíquotas praticamente confiscatórias, inclusive com dois deles (herança e propriedade) tendo relação direta com a “circulação de capital” e sua “propriedade temporária”.

Feitas essas observações, podemos passar à estrutura tributária proposta por Piketty. A tabela 17.1 do livro e sua explicação nas páginas seguintes são centrais para sua argumentação, pois detalham como esses tipos de impostos seriam distribuídos em busca de uma proposta profunda de reforma do sistema tributário dos mais diversos países. Lembrando que Piketty (2020, p. 832) ressalta que os elementos quantificados na referida tabela possuem valor apenas ilustrativo. Assim, o sistema tributário proposto na tabela 17.1 compreenderia:<sup>10</sup>

- Um imposto progressivo sobre a propriedade (imposto anual sobre a propriedade juntamente com o imposto sobre heranças), que financiaria uma dotação de capital a cada jovem adulto (arrecadando um total de 5% da renda nacional). Especificando melhor, no sistema aqui proposto o imposto anual sobre a propriedade representaria 4% da renda nacional, e o imposto sobre a herança representaria 1%, gerando um total de 5% sobre a renda nacional (Piketty (2020, p. 1020).

---

9 Quando propõe o “socialismo participativo”, Piketty (2020, cap. 17) deixa clara a sua diferença em relação tanto à extinta experiência soviética como ao atual sistema econômico chinês. De certa forma, podemos dizer que o autor está pensando no capitalismo de linhagem social-democrata praticado na Europa e nos Estados Unidos durante os “trinta anos gloriosos” do século XX. O “socialismo participativo” teria em comum com esta última experiência histórica a propriedade privada como um de seus pilares, mas se diferenciaria pelo fato de buscar uma redução ainda mais drástica da concentração da propriedade, a partir do aumento da “circulação de capital” proporcionado principalmente pelo imposto progressivo sobre a propriedade com alíquotas altamente confiscatórias.

10 É importante lembrar que, nesse ponto, Piketty (2020, p. 1019) propõe substituir os impostos indiretos, altamente regressivos, por impostos somente progressivos como os já mencionados, mesmo que no longo prazo.

- E um imposto progressivo sobre a renda (incluindo as contribuições sociais e a alíquota progressiva sobre as emissões de carbono), compreendendo em torno de 45% da renda nacional, que financiaria a renda básica e o Estado de bem-estar social e ecológico (saúde, educação, aposentadorias, seguro-desemprego, energia etc.). Especificando melhor, esse percentual seria assim decomposto: uma parte para financiar a renda básica anual, num montante de 5% da renda nacional, e a outra para o Estado do bem-estar social e ecológico, a partir de um montante de 40% da renda nacional (Piketty, 2020, p. 832).

Portanto, o total dos impostos equivaleria a 50% da renda nacional.<sup>11</sup> E esse total serviria tanto para financiar a “circulação do capital” como também o Estado do bem-estar social e ecológico e a renda básica, da forma que veremos nas subseções seguintes.

### ■ 3.3 O regime de propriedade social temporária em Piketty e uma proposta alternativa

Para o entendimento do que seria o regime de propriedade social temporária para Piketty, algumas observações preliminares são necessárias sobre a principal fonte de financiamento dessa política pública, o imposto anual e progressivo sobre o patrimônio. Como no livro anterior, Piketty (2020) também afirma dessa vez que o grande problema aqui é que esse tipo de imposto, na forma como tem sido utilizado, isenta vários ativos (sobretudo imateriais e financeiros) e, além disso, foi até hoje, em geral, estabelecido de modo proporcional ao valor dos bens. Por conseguinte, seu papel redistributivo foi sempre bem mais limitado do que poderia ter sido e poderá ser (ver Piketty, 2020, p. 828).

O autor então afirma que, apesar dessas limitações, os impostos anuais sobre a propriedade atualmente existentes, como os cobrados nos Estados Unidos e na França (respectivamente, a *property tax* e a *taxe foncière*) sempre arrecadaram mais do que o imposto sobre a herança. E são bem menos impopulares, o que facilita sua aceitação (Piketty, 2020, p. 829). Portanto, já há uma base interessante para se avançar.

---

11 Da mesma forma que no caso do livro anterior, a não explicitação de itens orçamentários relacionados diretamente com vários tipos investimentos públicos é muito clara em Piketty (2020). Ou seja, continua faltando no novo livro de Piketty um componente keynesiano necessário a uma estratégia abrangente de combate à crescente desigualdade dos dias atuais. Esse ponto será retomado dada sua importância.

Nesse ponto, Piketty também lembra que os Estados dispõem de grandes margens de manobra para progredir rumo à redução da desigualdade e a uma propriedade justa sem esperar que tais cooperações internacionais entrem em vigor (Piketty, 2020, p. 838). O autor afirma, por exemplo, que, nos debates em curso quanto à introdução de um imposto federal sobre a fortuna nos Estados Unidos, já surgiu a proposta de uma *exit tax* igual a 40% do valor dos ativos das pessoas que escolham renunciar à nacionalidade norte-americana e realocar seu patrimônio em outras partes do mundo (Piketty, 2020, p. 838). Isso mostra que, mesmo sem a cooperação internacional, já há como avançar de forma efetiva na implementação mais ampla desse tipo de imposto.

Feitas essas considerações, em termos concretos, a receita de 5% da renda nacional mencionada na seção anterior teria a função de financiar, para cada jovem de 25 anos, uma dotação equivalente a cerca de 60% do patrimônio médio por adulto, o que resultaria numa espécie de herança para todos. Segundo Piketty (2020, p. 833), tal recurso seria utilizado para adquirir uma residência ou financiar um projeto de criação de empresa, revelando um sistema excelente para o dinamismo social e econômico.

O ponto de partida dessa proposta do autor é a ideia de ampliar a noção de reforma agrária e transformá-la num processo permanente que englobe o conjunto do capital privado (Piketty, 2020, p. 831), elaborando a proposta a partir do trabalho de Atkinson (2015). Segundo o próprio Piketty, nesse livro Atkinson propôs destinar as receitas do imposto progressivo sobre as heranças ao financiamento de uma dotação de capital a cada jovem adulto (Piketty, 2020, p. 833).

Inclusive Piketty (2020, p. 1020) reconhece a originalidade da proposta de Atkinson, “que eu retomei e estendi aqui”, pelo fato de a dotação de capital passar a ser vista “em conjunto com um ambicioso sistema de renda básica e de Estado de bem-estar social (e não em substituição a este)”.<sup>12</sup> O que torna a proposta de Piketty (2020, p. 833) mais ampla que a de Atkinson é utilizar tanto as receitas do imposto sobre heranças como o sobre propriedade para financiar a dotação de capital, o que, segundo o autor, permite uma circulação substancial e permanente da propriedade.

---

12 É importante notar que, na apresentação que escreveu para o livro de Atkinson (2015, pp. 18-19), Piketty reconheceu que sempre teve “reservas com relação a essa ideia de uma dotação financeira individual, preferindo em geral uma lógica de acesso a bens fundamentais (educação, saúde, cultura, etc.)”. Isso mostra como mudou fortemente a orientação de políticas públicas de Piketty, do seu primeiro livro, com medidas voltadas mais para o acesso aos referidos bens fundamentais, para o livro de 2020, com a proposta de dotação de capital para os jovens. Consideramos esse ponto crucial e de grande aderência aos objetivos do artigo, mas, apenas por questões de espaço, não será aqui desenvolvido, embora lembrado como tema de pesquisas futuras.

Comentando essa proposta, podemos dizer sem margem à dúvida que é a mais polêmica do novo livro de Piketty. Reservar o equivalente a até 5% da renda nacional, mesmo que numa proposta preliminar e sujeita a revisões, para a dotação de capital dos jovens, pode possibilitar questionamentos como os seguintes:

- E se o jovem que receber o recurso não se mostrar com vocação empreendedora?

Não é difícil se notar que apenas uma parcela reduzida da população apresenta vocação clara para empreender.

- Então não seria arriscado proporcionar parcela significativa da renda nacional para essa rubrica dentro do orçamento público?

Sem contar que parte considerável das novas empresas criadas, inclusive no atual mundo das *startups*, não sobrevive depois de certo tempo.

Por consequência, considera-se que uma proposta alternativa e interessante seria garantir acesso amplo e facilitado ao capital para todos os jovens que desejem efetivamente empreender, principalmente os mais pobres. Ou seja, parece haver meios de conciliar o objetivo de fazer o capital “circular” com a busca da maior eficiência possível no uso dos recursos públicos, como proposto em Piketty (2014).<sup>13</sup> Neste ponto, podemos citar autores como Raworth (2019, cap. 5), que, como Piketty, também se preocupam, além da redistribuição da renda, com a redistribuição da riqueza. E com esse objetivo a autora destaca cinco grupos de medidas relacionadas com a terra, a criação de dinheiro, as empresas, as tecnologia e o conhecimento, que podem representar um conjunto de oportunidades para toda a população e, como quer Piketty, especialmente para os mais jovens.

Nesses cinco grupos de oportunidades, Raworth (2019) inclui vários tipos de medidas de políticas públicas, como a própria reforma agrária; a criação de moedas complementares que estimulam o surgimento de pequenos negócios; as companhias possuídas por empregados e sob a forma de cooperativa; o Estado como empreendedor, administrando riscos e merecendo retorno por

---

13 E, no caso específico da casa própria, pode ser mais factível oferecer juros subsidiados (ou zerados) e outras facilidades, em busca do primeiro imóvel para esses mesmos jovens. Imóveis que até poderiam ser doados a partir da exigência de alguma contrapartida (impossibilidade de revenda etc.) em situações mais extremas de pobreza por parte dos beneficiários.

isso, podendo investir esse retorno em novos negócios inovadores; o estímulo a modelos de código aberto em várias situações relacionadas com propriedade intelectual, que também podem estimular o surgimento de novos negócios etc.

Conclui-se que todas essas iniciativas de redistribuição do capital são interessantes e vão muito além do que é proposto por Piketty em termos de portfólio de medidas, podendo ser financiadas por impostos sobre o patrimônio, como quer o autor, mas a partir dos melhores requisitos de eficiência no gasto público, garantida pela efetividade continuamente testada das referidas medidas e, mesmo podendo ocupar parcela significativa do orçamento público, sem necessariamente comprometer um percentual de até 5% da renda nacional, como na sua proposta original.

Mas o que seria feito do restante dos recursos? Propomos neste trabalho que sejam inteiramente destinados a rubricas não detalhadas pelo autor em nenhum dos seus trabalhos: gastos com investimentos governamentais em itens como infraestrutura, C,T&I e mudança ambiental, fortemente geradores de empregos (e também potencialmente redutores de desigualdade), que criariam oportunidades relevantes de melhoria de vida para, por exemplo, os jovens que não buscariam (ou não teriam vocação para) empreender.

### ■ 3.4 O sistema de imposto progressivo sobre a renda e a criação da renda básica

Passando à parte das propostas de Piketty (2020) relacionadas com o imposto progressivo sobre a renda, o autor afirma que esse imposto deve ser o principal modo de financiamento do Estado de bem-estar social e dos gastos públicos em geral (educação, saúde, aposentadorias etc.). Aqui Piketty (2020, pp. 844-845) deixa claro, logo de início, que, para simplificar, inclui no imposto progressivo sobre a renda não apenas o imposto sobre a renda no sentido estrito, mas também as contribuições sociais e outros impostos sociais sobre os salários, os rendimentos de autônomos e às vezes as rendas do capital.<sup>14</sup>

Como visto, a arrecadação com esses impostos corresponderia a algo em torno de 45% da renda nacional, que financiaria a renda básica e o Estado de

---

14 Piketty inclui também o imposto sobre os lucros das empresas no sistema de imposto progressivo sobre a renda, considerando que é vantajoso que esses dois impostos sejam analisados em conjunto. Para ele, é crucial conservar uma tributação direta no nível das empresas (Piketty, 2020, p. 1025), embora não mostre maiores detalhes de como isso seria feito. No máximo, na parte sobre as propostas de reforma da globalização, é ressaltada a importância de tentar cobrar mais impostos das empresas no contexto global. Stiglitz (2014, cap. 10) apresenta também medida com o mesmo intuito.

bem-estar social e ecológico (saúde, educação, aposentadorias, seguro-desemprego, energia etc.).<sup>15</sup> Com o financiamento da renda básica anual correspondendo a um montante de 5% da renda nacional, e o Estado do bem-estar social e ecológico recebendo um montante de 40%.

No que se refere à questão da renda básica, Piketty (2020, p. 846) procura deixar clara a importância de benefícios desse tipo no contexto do Estado de bem-estar social e da “sociedade justa”, afirmando que tal sistema tem que ser automático e universal, e que tem que ser em conjunto com o sistema de imposto progressivo sobre a renda. Mas, para o autor, o ponto decisivo sobre o qual convém insistir é que a justiça social não deve se resumir à renda básica. É o caso, em especial, do sistema educacional (Piketty, 2020, p. 847).

Para o autor, é preciso evitar transformar a renda básica numa espécie de solução milagrosa que permitiria dispensar todos os outros dispositivos institucionais. Segundo ele, no passado, a ideia de renda básica foi por vezes instrumentalizada para promover uma espécie de “quitação de qualquer dívida” justificando fortes cortes nos outros programas sociais. Por isso, é importante pensar a renda básica como um elemento constitutivo de um todo mais ambicioso que inclua o imposto progressivo sobre a propriedade e a renda, a dotação de capital e o Estado de bem-estar social (Piketty, 2020, p. 847).

A pergunta importante aqui é se tal sistema de renda básica deveria compreender até 5% da renda nacional, como proposto por Piketty. Lembrando mais uma vez, em nenhum dos dois livros do autor é ressaltada a importância do aumento dos investimentos públicos, componente do orçamento que poderia gerar empregos de forma a reduzir o percentual despendido com a própria renda básica.

## 4

# PROPONDO UMA INTERPRETAÇÃO CONJUNTA DAS MEDIDAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DOS DOIS LIVROS DE PIKETTY

Passando finalmente à comparação entre as propostas de políticas públicas nos dois livros de Piketty, é chegada então a hora de buscar a construção de

---

15 Nessa parte do trabalho, Piketty faz algumas considerações a respeito do imposto sobre carbono. E deixando claro que as mudanças climáticas constituem, com o aumento da desigualdade, o principal desafio enfrentado pelo planeta neste início do século XXI (Piketty, 2020, p. 848).

uma estratégia conjunta de políticas que seja efetiva na redução da desigualdade a partir de uma visão ampla do orçamento público, como proposto no presente artigo.

Nesse sentido, consideramos que, ao mesmo tempo que há continuidade no que se refere à manutenção no segundo livro da base das propostas a partir do trio de impostos (propriedade, herança e renda) já presente no primeiro livro, notam-se claramente pelo menos dois elementos de ruptura, como aqui mostrado:

- O abandono completo no novo livro da abordagem sobre a eficiência no gasto público em rubricas como saúde e educação, presentes no livro anterior, que ressaltam uma preocupação clara com os dois lados do orçamento público.
- As propostas de Piketty (2020) relacionadas com a “circulação do capital” e o “socialismo participativo”, mais especificamente a proposta de dotação de capital para jovens que compreenderia um total de até 5% da renda nacional, que não seguiriam os melhores requisitos de eficiência no gasto público propostos no livro anterior.

Para superar esses pontos de ruptura, proporemos a seguir, de forma alternativa, e com fortes implicações até imediatas no que se refere à efetiva implementação de políticas públicas, um olhar que residiria na busca por maior grau de eficiência no gasto, em diferentes partes do orçamento público – não somente em rubricas como saúde e educação, como visto em Piketty (2014) –, ao mesmo tempo que contemplaria medidas como a dotação de capital para os jovens em nova roupagem, significando a ampliação do escopo de medidas contidas no primeiro dos livros do autor.

#### ■ 4.1 Uma proposta de interpretação conjunta das medidas de políticas públicas dos dois livros de Piketty

Como já mencionado anteriormente, o caráter multidimensional da desigualdade, com questões que vão muito além do orçamento público – como fica claro no próprio Piketty (2020) –, não será objeto de análise neste trabalho por motivos de espaço.

Podemos então partir da afirmação de Piketty constante nos seus comentários a respeito das propostas de políticas públicas de Atkinson (2015, p. 17),

de que “a redistribuição fiscal não é uma panaceia, mas é por ela que se deve começar”. E ampliar esse comentário ao afirmar que abordar o conjunto do orçamento público (incluindo criteriosamente receitas e gastos) quando se busca reduzir a desigualdade também não é uma panaceia, mas um ponto de partida da mesma forma interessante, porém um pouco mais abrangente, obviamente sem esquecer outras medidas fundamentais que vão além dele.

Dito isso, tendo como foco de análise a totalidade do orçamento público e levando em conta tanto as propostas de Piketty (2014, 2020) como de outros autores que também se preocupam com a questão da desigualdade, podemos propor o seguinte quadro de medidas de política, começando pelo lado das receitas:

- Aumento substancial da progressividade tributária, no que se refere às alíquotas do imposto de renda, para as pessoas físicas, proposta constante nos dois livros de Piketty.
- Aumento substancial da progressividade tributária, no que se refere às alíquotas do imposto sobre a herança, proposta constante também nos dois livros de Piketty.
- Implementação do imposto progressivo anual sobre a propriedade, a partir das experiências já existentes atualmente de impostos desse tipo, que poderiam ser ampliadas, principalmente em busca da taxa efetiva da riqueza financeira, e redefinidas visando ao aumento significativo da sua progressividade fiscal e de seu potencial arrecadatório. A proposta de Piketty desse novo imposto sobre a propriedade, como visto, seria mais factível a partir de ampla articulação internacional, mas, sem esperar muito por ela, seria atrelada a uma taxa de saída (*exit tax*), em busca de evitar fuga de capitais – como proposto também em Piketty (2020). A partir dos dois livros do autor, tal imposto teria também a função de aumentar substancialmente a transparência patrimonial no país que o adota e, como visto anteriormente na seção 3 deste trabalho, sem a adoção de alíquotas “confiscatórias” (seguindo Piketty, 2014), e sem a obrigação de arrecadar até 4% da renda nacional (contrariamente a Piketty, 2020).
- Criação do imposto sobre o carbono, como sugerido por Piketty (2020).
- Redução paulatina dos impostos indiretos, substituídos pelos progressivos antes mencionados, proposta presente em Piketty (2020). É importante lembrar, além do propósito de justiça social, o que essa substituição de impostos significaria em termos de aumento de potencial de crescimento

da renda dos mais pobres (que consomem maior proporção da renda), e, conseqüentemente, da economia como um todo.

- Aumento da tributação sobre o lucro das empresas, sobretudo das que atuam em vários países e que atualmente conseguem utilizar esse artifício para reduzir de forma substancial os impostos pagos. Proposta presente em Piketty (2020), atrelada ao maior controle sobre os paraísos fiscais, e também em Stiglitz (2014).

Passando ao lado dos gastos:

- Aumento substancial nos gastos em rubricas como saúde e educação, em busca da igualdade de oportunidades, a partir do aumento da tributação dos mais ricos, como proposto nos dois livros de Piketty.
- Ao mesmo tempo, busca de eficiência no gasto público em rubricas como as já mencionadas, a partir de novos modos de organização desses gastos, racionalizando-os, inclusive a partir de novos arranjos de governança (não voltados somente para o âmbito do Estado), como proposto por Piketty (2014). Lembrando que a finalidade dessa medida seria potencializar ainda mais o alcance do aumento dos gastos nas referidas rubricas sociais.
- Adoção de programa amplo de disponibilização de capital, dos mais variados tipos, para vários segmentos da população (especialmente os mais pobres), como visto em Raworth (2019). Isso significa amplo acesso a recursos em condições facilitadas (inclusive sem custos, em algumas situações) para vários formatos de redistribuição da riqueza, e, entre eles, compra de casa própria e abertura de negócio próprio, como em Piketty (2020), mas agora sem garantia de que esses recursos compreenderiam até 5% da renda nacional anual, como proposto pelo autor, e buscando maior eficiência na execução de tal tipo de gasto, como sugerido no primeiro livro de Piketty, principalmente no que se refere à disponibilização de capital para o primeiro negócio dos mais jovens.
- Adoção de amplo programa de renda básica, para enfrentar os efeitos da mudança tecnológica e a presença do desemprego estrutural. Também sem garantia de que seria disponibilizado outro total equivalente a até 5% da renda nacional anual para essa rubrica do orçamento, como proposto por Piketty (2020).
- Reduzir os elevados gastos com *rent seeking* presentes no orçamento público de qualquer país, como sugerido por Stiglitz (2014). Eles impactam o orçamento de várias formas, incluindo subsídios e renúncias fiscais a setores

específicos da economia, que, em muitos casos, como mostrado pelo autor, não visam ao adequado retorno para a sociedade. Esse ponto é importante também quando a política pública visa mais amplamente à racionalização dos gastos públicos, na busca por maior espaço fiscal visando à redução da desigualdade, como proposto por Piketty (2014) em outro contexto.

- Aumentar substancialmente os gastos com investimentos públicos, como sugerido por Stiglitz (2014), essenciais para o incremento do potencial de crescimento da renda e da geração de empregos a partir de multiplicadores keynesianos, com resultados efetivos na redução das desigualdades. Principalmente os gastos voltados para o meio ambiente, a infraestrutura e a C,T&I.<sup>16</sup>

Todas essas propostas, tanto as voltadas para as receitas como para os gastos, são sintetizadas na Tabela 1.

### Tabela 1

#### *Propostas de políticas públicas voltadas para a redução da desigualdade no âmbito do orçamento público a partir de Piketty (2014, 2020)*

Lado das receitas
Aumento substancial da progressividade tributária, no que se refere às alíquotas do imposto de renda, para as pessoas físicas.
Aumento substancial da progressividade tributária, no que se refere às alíquotas do imposto sobre a herança.
Implementação do imposto progressivo anual sobre a propriedade, com articulação internacional e com taxa de saída, a partir das experiências atuais com impostos sobre a propriedade.
Criação do imposto sobre o carbono.
Redução paulatina dos impostos indiretos, substituídos pelos progressivos já mencionados.
Aumento da tributação sobre o lucro das empresas, sobretudo das que atuam em vários países e que atualmente conseguem utilizar esse artifício para reduzir os impostos pagos.
Lado dos gastos
Aumento substancial nos gastos em rubricas como saúde e educação, em busca da igualdade de oportunidades.
Aumento da eficiência no gasto público em rubricas como as já mencionadas, objetivando potencializar ainda mais seu alcance, visando à redução dos indicadores de desigualdade.

(continua)

16 Investimentos nessas rubricas reduziriam a necessidade de gastos com renda básica e até dotação de capital, que não precisariam mais totalizar até 10% somados da renda nacional anual, como proposto por Piketty (2020).

## Tabela 1

### **Propostas de políticas públicas voltadas para a redução da desigualdade no âmbito do orçamento público a partir de Piketty (2014, 2020) (conclusão)**

Lado dos gastos
Adoção de programa amplo de disponibilização de capital para vários segmentos da população, especialmente para os mais pobres, e em condições facilitadas, para diversos formatos de redistribuição da riqueza, e, entre eles, compra de casa própria e abertura de negócio próprio, e sempre buscando maior eficiência nesse tipo de gasto, principalmente no que se refere à disponibilização de capital para o primeiro negócio dos mais jovens.
Adoção de amplo programa de renda básica, buscando a minoração dos efeitos da mudança tecnológica e da presença do desemprego estrutural.
Reduzir os elevados gastos com <i>rent seeking</i> presentes no orçamento público de qualquer país, que o impactam de várias formas, inclusive sob a forma de subsídios e renúncias fiscais questionáveis quanto ao benefício que geram para a sociedade, e concedidos a setores específicos da economia.
Aumentar substancialmente os gastos com investimentos públicos, essenciais para o incremento do potencial de crescimento da renda e da geração de empregos a partir de multiplicadores keynesianos, com resultados efetivos na redução das desigualdades. Principalmente os voltados para o meio ambiente, a infraestrutura e a C,T&I.

Fonte: Elaborada pelo autor.

## ■ 4.2 Comentários sobre o quadro unificado de medidas de políticas públicas proposto neste trabalho

O que foi listado antes evidentemente é apenas uma proposta inicial de construção de um quadro geral de propostas de políticas públicas voltadas para a redução da desigualdade, centradas na totalidade do orçamento público e sugeridas tomando-se por base os dois livros de Piketty aqui analisados, contando inclusive com desdobramentos a partir de propostas de outros autores. Sem qualquer pretensão de esgotar o tema, cuja complexidade é inegável, pelo menos dois comentários a seguir serão esclarecedores para o pleno entendimento do que foi proposto e também para futuros aperfeiçoamentos, dado que o objetivo principal da proposta foi apenas evidenciar a possibilidade da construção de um quadro unificado de medidas a partir dos trabalhos de Piketty.

- Primeiramente, temos que lembrar que desigualdade é um dos temas com maior necessidade de debate nos tempos atuais, tornando urgente a discussão de propostas factíveis sobre esta questão. Nesse sentido, nota-se claramente que nunca esteve entre os objetivos de Piketty a proposição detalhada de medidas para imediata aplicação à realidade, mesmo no seu livro mais recente, no qual as propostas são mais amplas, como visto.

Essa constatação não é difícil de ser verificada quando o próprio autor afirma que aquela que é talvez a principal e mais inovadora medida sugerida no livro de 2014, a criação de um imposto progressivo anual sobre a propriedade, nas suas palavras, é ainda uma “utopia útil”. O mesmo pode ser dito de propostas sobre a “circulação do capital” presentes no segundo livro, principalmente a de taxar até 90% o patrimônio dos mais ricos, novamente com o imposto sobre a propriedade.

A Tabela 1 representa então uma tentativa de, partindo do próprio Piketty, montar um esquema de propostas mais factível, embora sem deixar de ser ambicioso, a partir da geração de amplo espaço fiscal, tanto pelo lado da receita como pelo dos gastos do orçamento público.

- Outra constatação importante, decorrente da anterior: sabemos que reduzir a desigualdade, politicamente, não é tarefa simples, sobretudo se for buscada uma redução mais significativa desses indicadores. Assim, mesmo que na Tabela 1 o imposto progressivo sobre o patrimônio não seja mais altamente “confiscatório”, como em Piketty (2020), tendo, portanto, alíquotas mais baixas (como no caso do livro de 2014), é evidente que a progressividade tributária seria ainda alta nos outros dois impostos da tríade de Piketty. Ou seja, propostas como essas evidenciam que o que foi delineado na Tabela 1 ainda assim significaria uma reforma profunda do capitalismo, difícil de vislumbrar nos dias atuais, dadas as evidentes dificuldades políticas, embora seja apontado um caminho que possa vir a ser atingido tanto com reformas pontuais e sucessivas (a própria progressividade tributária pode ser conquistada dessa forma), como de forma mais abrangente se situações extremas como as vividas no século XX (duas grandes guerras, a crise de 1929, ascensão do socialismo etc.) se repetirem e novamente acelerarem o processo.<sup>17</sup>

Podemos então dizer que, com as medidas da Tabela 1 implementadas na sua integralidade, teríamos sem dúvida um capitalismo mais parecido com o dos “trinta anos gloriosos” como definido pelo autor, com forte progressividade fiscal e elevado volume de investimentos públicos, mas com adaptações

---

17 Após a recente pandemia do coronavírus, notam-se, em vários países do mundo, medidas como o reforço nos sistemas de saúde, o aumento de investimentos públicos (em C,T&I, infraestrutura, aceleração da mudança para a economia de baixo carbono etc.), a criação ou ampliação de mecanismos de renda mínima e algum aumento da progressividade tributária (embora ainda pequeno). Tais medidas evidentemente ainda são muito tímidas se comparadas ao proposto na Tabela 1 e também em relação ao que aconteceu com os Estados Unidos e a Europa durante os “trinta anos gloriosos” do século XX, como relatado por Piketty (2014, 2020).

para o contexto do século XXI, como fica nítido em propostas relacionadas com a renda mínima e o imposto sobre o carbono, além da busca por redução dos crescentes níveis de *rent seeking* presentes no capitalismo atual. Cabendo à sociedade como um todo a decisão sobre o ritmo desse processo de mudanças.

## NOTAS CONCLUSIVAS

A ideia para a elaboração deste artigo surgiu da comparação entre duas frases encontradas no livro de 2020 de Piketty. Nos agradecimentos do livro, o autor afirma acreditar que ele é mais rico que o anterior, “ao mesmo tempo que lhe dá continuidade” (Piketty, 2020, p. 9). Depois, na conclusão, Piketty (2020, p. 875) afirma:

[...] quando examino como minha visão da história e da economia evoluiu desde os meus 18 anos, vejo que, acima de tudo, foram as fontes históricas que descobri e explorei que fizeram com que mudasse de forma considerável minhas concepções iniciais (antes mais liberais e menos socialistas do que hoje).

Embora o autor não explique nessa passagem do livro o momento do tempo no qual suas concepções políticas mudaram, que provavelmente se deram em processo, como é natural nessas situações, é nítido que na comparação desse livro com o anterior se nota algum nível de ruptura na proposição de políticas públicas sobre desigualdade, provavelmente relacionada com a mudança mencionada na sua visão sobre a história e a economia.

Inspirando-se tanto no que há de continuidade como de ruptura entre as duas obras, chegamos à elaboração da Tabela 1, cumprindo os principais objetivos do presente artigo. Mas agora podemos acrescentar que toda a análise também buscou contribuir para a difusão do importante trabalho de Piketty sobre a desigualdade ao grande público, convergindo com o caráter de urgência de tal divulgação proposto nos próprios escritos do autor.

De acordo com Piketty (2020, p. 873): “a tomada de consciência dos limites do capitalismo global desregulado acelerou desde a crise financeira de 2008, em virtude dos desafios apresentados pelo crescimento histórico da desigualdade, pela rejeição à globalização e pela expansão de novas formas de cunho identitário”. E tal constatação sem dúvida ficou ainda mais óbvia quando da

subida ao poder de propostas políticas extremistas que se efetivaram inclusive no núcleo central do sistema, com fatos políticos relevantes na Europa (o Brexit) e nos Estados Unidos (eleição de Donald Trump), e que no mínimo tornaram mais instável o pleno funcionamento do sistema democrático de governo, não podendo mais ser dissociadas dos efeitos desestabilizadores da crescente desigualdade verificada no mundo atual.

Por consequência, surgem constatações como as do ex-economista-chefe do FMI, Raghuram Rajan (“Capitalismo está ‘sob séria ameaça’, alerta economista que previu crise global de 2008”, 2019), para quem o capitalismo está sob séria ameaça porque “parou de prover as massas”, e que, quando tal fato acontece, “as massas se rebelam contra o capitalismo”. Isso significa que as propostas de políticas públicas oriundas dos trabalhos de Piketty podem e devem ser visualizadas de forma à imediata aplicação (podendo ter vários graus de dosagem, evidentemente, conforme aqui mencionado), colocando esse autor no mesmo patamar de preocupação e urgência de Keynes quando falava em “salvar o capitalismo de si mesmo”, como lembrado inclusive por Stiglitz (2019), na última frase de seu mais recente livro sobre desigualdade.

Por tudo isso, propostas de políticas públicas como as sistematizadas na Tabela 1 deste artigo deverão ser muito discutidas pelos próximos anos, ainda mais após eventos como a pandemia do coronavírus e a guerra entre Ucrânia e Rússia. Mas tal urgência provavelmente sempre esbarrará em obstáculos para que se transformem em medidas realmente efetivas para a redução da desigualdade. Não à toa, Piketty deixa claro que o tema revela-se também questão política e ideológica, cujo debate avançará quanto mais estiver presente no campo da batalha das ideias, e quanto mais a sociedade estiver engajada em tal debate. Nas palavras do autor, “a economia está no cerne da política; é algo que não se delega, como tampouco se delega a democracia” (Piketty, 2020, p. 23).

Surge então a necessidade inadiável da divulgação para o grande público de ideias sobre esse tema, o que significaria “a reapropriação cidadã do saber econômico e histórico” (Piketty, 2020, p. 876), que pode se disseminar por toda a sociedade a partir dos numerosos estudos já existentes, sempre construídos a partir de rigorosa análise histórica e das bases de dados disponíveis. Este artigo procurou contribuir para esse debate e para sua difusão ao comparar os dois grandes livros de Piketty e mostrar como suas propostas a respeito da atuação governamental ante a questão da desigualdade podem ser discutidas, unificadas e até ampliadas, a partir de uma visão geral do orçamento público.

## FROM PIKETTY OF CAPITAL IN THE 21ST CENTURY TO CAPITAL AND IDEOLOGY: IN SEARCH OF A UNIFIED PROPOSAL FOR PUBLIC POLICY MEASURES AIMED TO REDUCING INEQUALITY

### Abstract

This article seeks to compare Piketty's two great books (2014, 2020) on the issue of inequality, seeking to capture changes in his thinking on the subject, specifically with regard to the proposition of public policies. Although both works are known for the proposal of a strong increase in the progressiveness in the collection of three types of tax (inheritance, income and capital), it is not difficult to find clear elements of rupture, especially when the author proposes the rationalization of various types of public spending that impact inequality (health, education, etc.), present in the first book, which completely disappears in the later work. Despite the differences noted, this article seeks to contribute to the debate by proposing a joint analysis of Piketty's proposals, which reconciles the search for efficiency in public spending present in the first book with the broader scope of measures in the second (basic income, carbon tax, etc.), always based on an overview of the public budget. From this general framework of proposals, it is considered that the author, in addition to being a mandatory reference in the theoretical and analytical debate on inequality, can also be better recognized for his contribution to the discussion on public policies, including by incorporating relevant contributions from other authors.

**Keywords:** efficiency; inequality; Piketty; tax progressivity; public budget.

### Referências

Atkinson, A. B. (2015). *Desigualdade: O que pode ser feito?* Leya.

Blanchard, O., & Rodrik, D. (Eds.) (2021). *Combating inequality: Rethinking government's role*. MIT Press.

Capitalismo está "sob séria ameaça", alerta economista que previu crise global de 2008 (2019). BBC News Mundo. <https://epocanegocios.globo.com/Economia/noticia/2019/03/capitalismo-esta-sob-seria-ameaca-alerta-economista-que-previu-crise-global-de-2008.html>

Dávila-Fernández, M. J., Oreiro, J. L., Punzo, L. F., & Bimonte, S. (2017). Capital in the Twenty-First Century: Reinterpreting the fundamental contradiction of capitalism. *Journal of Post Keynesian Economics*, 40(2), 168–182.

Kerstenetzky, C., & Waltenberg, F. (2020). Piketty 2.0, impostos progressivos e reforma tributária no Brasil pós-coronavírus (Texto para discussão nº 150). *Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento*.

Krugman, P. (2010). *A consciência de um liberal*. Record.

Milanovic, B. (2020). *Capitalismo sem rivais: O futuro do sistema que domina o mundo*. Todavia.

Oliveira, F. A. (2021). Piketty e as desigualdades no capitalismo: Colocando alguns pingos nos is na análise de “O capital no século XXI”. *Economia e Sociedade*, 30(2), 415–445.

Piketty, T. (2014). *O capital no século XXI*. Intrínseca.

Piketty, T. (2020). *Capital e ideologia*. Intrínseca.

Raworth, K. (2019). *Economia donut: Uma alternativa ao crescimento a qualquer custo*. Zahar.

Stiglitz, J. E. (2014). *O preço da desigualdade*. Bertrand.

Stiglitz, J. E. (2019). *People, power and profits: Progressive capitalism for an age of discontent*. W. W. Norton & Company.