

DESENVOLVIMENTISMOS, INCLUSÃO SOCIAL E PAPEL DO ESTADO

| *Maria de Lourdes Rollemberg Mollo*¹

Introdução

Após muitos anos de esquecimento das teorias e políticas de desenvolvimento nos debates econômicos – uma das consequências danosas da dominação neoliberal – o Brasil conheceu, particularmente nos anos 2000, uma retomada dessas preocupações. Devemos aos estudos de Bresser-Pereira (2001), no início do novo século, a ruptura de tal silêncio. Desde então um debate importante tem se desenvolvido no Brasil sobre o desenvolvimentismo, suas vertentes mais modernas e as políticas a priorizar para alavancar o desenvolvimento, bem como as variáveis chaves de política econômica nesse processo.

O debate reconhece, em primeiro lugar, que os argumentos neoliberais de que o crescimento e o desenvolvimento devem ser deixados às forças de mercado não são pertinentes, havendo a necessidade de uma ação deliberada do Estado para se relançar o crescimento com melhora das rendas mais baixas, como mencionava Prebisch (1961) nas discussões desenvolvimentistas latino-americanas do passado.

De lá para cá vários foram os trabalhos discutindo o tema, seja do ponto de vista conceitual (FONSECA, 2015), ou sob a forma de análises históricas (FONSECA ; MOLLO, 2011), seja do ponto de vista de análises e propostas de medidas de política e variáveis chaves no processo de desenvolvimento (SICSÚ; DE PAULA; MICHEL, 2005 e 2007; MORAIS ; SAAD-FILHO, 2011; BASTOS, 2012, BIELSCHOWSKY, 2001 e 2012; CARNEIRO, 2012, BRESSER-PEREIRA, 2004, 2006, 2007, 2011 e 2012; OREIRO, 2012; FERRARI FILHO; FONSECA, 2013, MOLLO ; FONSECA, 2013, MOLLO; AMADO, 2015 e MOLLO, 2015, entre outros). Este trabalho dá sequência a esse debate, discutindo entre as propostas para relançar a economia qual deveria ser priorizada em termos de maior inclusão social, mas principalmente qual deveria ser o papel do Estado e as necessidades e os desafios para que ele possa cumpri-lo a contento.

De forma a discutir tais questões o texto contém um primeiro item que reseasonha o debate com a ortodoxia, destacando os aspectos a serem aqui discutidos. Em

1. A autora (mlmollo@unb.br) é professora do Departamento de Economia da Universidade de Brasília e pesquisadora do CNPq. Este trabalho reproduz a apresentação oral feita no Centro Internacional Celso Furtado, por ocasião do Seminário Qual Desenvolvimento?, em julho de 2016.

seguida, no segundo item, chama atenção para as divergências entre os desenvolvimentismos propostos, elencando razões para a escolha realizada. Por fim, o terceiro item analisa como deve ser o papel do Estado, quais os problemas enfrentados para que tal papel seja cumprido e discute algumas alternativas de solução. Ao final do artigo encontram-se algumas considerações sumariando as principais conclusões.

1. O desenvolvimento nas concepções ortodoxas e heterodoxas

Para o *mainstream* em economia, ou os chamados ortodoxos (MOLLO, 1999, 2004), o desenvolvimento deve ser deixado ao mercado que, por meio de preferências individuais e tecnologias implementadas pela iniciativa privada, que estão por trás das demandas e ofertas nos vários mercados, é suficientemente eficiente para buscar a melhor forma.

O papel do Estado, por meio dos governos, é visto como ineficiente para estimular de forma durável o desenvolvimento, tanto com política monetária quanto com política fiscal. No primeiro caso, se por meio de impulsões monetárias, o governo busca aumentar o crescimento da economia, o único efeito duradouro é a inflação, já que a ortodoxia supõe que a moeda é neutra, não afetando a longo prazo as variáveis reais como produção, emprego e renda, suposto que, como veremos, será negado pela heterodoxia. Para a ortodoxia neoliberal tais impulsões só levam de forma duradoura à inflação. Para a ortodoxia neoliberal tais impulsões só levam de forma duradoura à inflação. Quanto à política fiscal, para a ortodoxia neoliberal ela não é adequada, porque produz resultados danosos. Se, por exemplo, o governo decide investir, e para isso tributa, incomoda os agentes econômicos, que reagem reduzindo o investimento. Se, alternativamente, o governo se endivida para financiar o investimento público, isso eleva a taxa de juros e o investimento privado é desestimulado. Trata-se do *crowding-out* do investimento privado pelo público (BLANCHARD, 2008; SPENCER; YOHE, 1970). Mesmo na correção de externalidades negativas, razão aceita pelos ortodoxos para a intervenção estatal, alguns colocam que surgirão problemas relativos a comportamentos deletérios ou ineficientes dos agentes privados em razão da intervenção estatal. É o caso do chamado *rent-seeking behavior* (KRUEGER, 1974).

Inteiramente diferentes são as concepções heterodoxas, como a pós-keynesiana e a marxista, nas quais nos interessa aqui abordar o papel do Estado, que não apenas pode ajudar no desenvolvimento, como também ser fundamental para que ele ocorra.

Do ponto de vista pós-keynesiano, que se apoia na obra final de Keynes, particularmente após a Teoria Geral (KEYNES, 1970), o investimento é a decisão econômica mais importante porque, uma vez tomada, é responsável pelo aumento

de forma multiplicada do emprego e da renda. Trata-se de uma decisão volátil porque seus determinantes são permeados pela incerteza.

A ideia é a de que dado que as decisões econômicas são descentralizadas, sem que se saiba qual será o resultado líquido das mesmas, e o futuro é desconhecido. Assim, a incerteza existe sempre, permeando as decisões econômicas. Tal incerteza, que é diferente do risco que é passível de ser calculado probabilisticamente, pode ser apreendida como maior ou menor pelos agentes econômicos, que se protegem preferindo a liquidez, o que inibe o investimento. Esse tipo de incerteza permeia particularmente a decisão de investir porque afeta seus determinantes.

A decisão de investir ocorre quando a expectativa de rentabilidade (eficiência marginal do capital) é superior ao custo do investimento, avaliado pela taxa de juros. A eficiência marginal do capital é fruto de meras conjecturas, já que não pode ser calculada por meio de cálculos probabilísticos, e depende do maior otimismo ou pessimismo dos agentes. Quanto à taxa de juros, depende da oferta e da demanda de moeda, ambas dependendo de como os bancos, no primeiro caso, e os agentes econômicos em geral, no segundo, apreendem a incerteza preferindo ou não reter liquidez como forma de se proteger contra ela. Sempre que a incerteza e o pessimismo crescem, as expectativas de ganhos dos potenciais investidores se retraem e a preferência pela liquidez dos bancos e do público aumenta, reduzindo a oferta de moeda e aumentando a sua demanda, o que eleva a taxa de juros.

Dada essa influência da incerteza sobre os determinantes do investimento, trata-se de uma decisão, conforme já mencionado, volátil, e como seus efeitos são multiplicados sobre a renda e o emprego, estas são variáveis instáveis na economia. Assim, para Keynes e os pós-keynesianos, a instabilidade não é um caso anormal, mas, ao contrário, é algo inerente às nossas economias, razão pela qual os mercados não são autossuficientes e é importante e necessária uma ação do Estado para garantir o investimento.

A ação do Estado pode ser por meio de política monetária ou de política fiscal. Via política monetária é possível reduzir a taxa de juros e então tornar a eficiência marginal do capital de maior número de investidores superior a ela, estimulando a decisão de investir. Entretanto, em momentos de pessimismo, mesmo quando a taxa de juros é baixa, a eficiência marginal do capital também é, razão pela qual o investimento não é estimulado e observa-se a ineficácia da política monetária.

São razões como essas que levam Keynes e os pós-keynesianos a preferirem a política fiscal, que depende apenas do governo para estimular o investimento (e então o emprego e a renda), em vez de ficarem à mercê do maior ou menor otimismo dos agentes econômicos. O que permite ao governo intervir é o fato de não ter objetivo de lucro e, então, prescindir de cálculos de rentabilidade relativamente ao custo. Assim, há um papel fundamental dos governos com a política fiscal, mas não para eliminar a iniciativa privada do processo, mas para substituí-la apenas em um primeiro momento, mudando as condições nas quais o investimento será

decidido pela iniciativa privada. Isso ocorre quando o governo investe e, ao fazê-lo, cria emprego e renda de forma multiplicada, o que, aumentando a demanda, eleva o otimismo e a expectativa de ganho da iniciativa privada. Assim, em um segundo momento, o investimento privado tende a aumentar, havendo um *crowding-in* do investimento privado pelo público, ao contrário do que pensam os ortodoxos.

Para os marxistas, por sua vez, não há consenso sobre o papel do Estado.² Embora para todos o Estado seja um estado de classe, defendendo o andamento da reprodução do capital e o capitalismo, alguns consideram que ele é sempre o braço da burguesia e, com isso, as políticas públicas não poderiam levar a ganhos para os trabalhadores, porque o Estado deve ser visto como uma relação de exploração, podendo até arrefecer a luta de classes, que seria a única maneira passível de resolver os problemas (HOLLOWAY, 1991). Há porém outro grupo que, como nós, considera que embora o Estado seja de classe, não se confunde com a relação de exploração (BRUNHOFF, 1982; MOLLO, 2001), tendo, por isso, uma autonomia relativa com relação às classes. Assim, podem haver situações em que as políticas públicas beneficiam os trabalhadores, permitindo uma inserção melhor dos mesmos na relação capital-trabalho.

Uma política pública que busque o desenvolvimento pode, por exemplo, aumentar empregos e salários e, nesse caso, melhora não apenas a situação do trabalhador a curto prazo mas, ao fazer isso, permite que eles possam se organizar e se preparar para a construção e gestão de uma sociedade melhor a longo prazo. Aliás, Marx, além de ser um crítico da exploração por trás do lucro, era um crítico do dinheiro, e então do mercado, por considerar que não se pode deixar a uma coisa, o dinheiro, a responsabilidade pela organização da sociedade. E é isso que ocorre no capitalismo, uma vez que nele todo mundo é comprador e então precisa ser vendedor, dependendo do dinheiro para se inserir e existir nessas sociedades.

Nesse sentido, há como os trabalhadores se beneficiarem das políticas desenvolvimentistas, que são preferíveis às neoliberais, uma vez que nestas últimas o papel do mercado se amplia e, com ele, a concorrência é acirrada. Como a concorrência se faz por meio de tecnologias cada vez mais modernas, essas tendem a aumentar as desigualdades. Isso ocorre porque, por um lado, sendo caras, tendem a concentrar capital nas mãos de poucos, já que quem teve lucro primeiro e maior tende a estar mais preparado para financiar e implementar tais tecnologias modernas, e ter ainda mais lucro ao aumentar a produtividade dos trabalhadores. Por outro lado, ao aumentar a produtividade da força de trabalho, as tecnologias tendem a ser poupadoras de mão de obra o que, com a concentração e a centralização do capital, produz e aumenta o desemprego.

Assim, em uma concepção marxista, apesar do Estado ser de classe, é possível que os trabalhadores possam usar as políticas públicas para se inserir melhor na relação capital-trabalho, com base na política monetária ou na política fiscal desde que elas, ao ampliarem o investimento e a produção, aumentem os empregos e os

2. Para um resumo do debate sobre o papel do Estado dentro da concepção marxista ver (2002 e 2012).

salários. A visão marxista do desenvolvimentismo, porém, é diferente da pós-keynesiana, porque não basta garantir o processo de investimento e o crescimento da renda e do emprego, mas é preciso conter medidas que impliquem em maior participação econômica e política dos trabalhadores, de forma a que ampliem suas capacidades de construção e gestão de condições materiais que conduzam a uma sociedade melhor para os trabalhadores.³

3. Para uma análise mais detalhada sobre esses aspectos ver Mollo, 2015.

2. Os vários desenvolvimentismos e a inclusão social

É a certeza do papel do Estado como necessário para garantir políticas de desenvolvimento que sustenta e une o chamado desenvolvimentismo em suas diferentes abordagens no Brasil. Estas constituem três tipos de desenvolvimentismos: o novo-desenvolvimentismo precursor, o novo-desenvolvimentismo pós-keynesiano e o social-desenvolvimentismo.

Enquanto para os ortodoxos neoliberais são as condições de oferta, ditadas pelo mercado, que garantem a demanda, conforme reza a Lei de Say, para os heterodoxos é preciso ampliar a demanda de forma que haja interesse da oferta em responder com maior produção. Assim, o que distingue as várias abordagens desenvolvimentistas é qual a demanda escolhida para relançar o desenvolvimento econômico, e a variável chave a ser utilizada nesse processo. A tabela 1 adiante mostra, de forma resumida, as principais divergências entre os desenvolvimentistas a esse respeito.

Para o novo-desenvolvimentismo precursor (BRESSER-PEREIRA, 2010), é preciso estimular as exportações por meio de uma taxa de câmbio competitiva. Isso é fundamental para estimular o crescimento, porque permite aproveitar vantagens locais, assim como resolver os problemas relacionados à desindustrialização brasileira e à “doença holandesa” (2008), vista como causa da apreciação cambial em países como o nosso.

Quanto aos novos-desenvolvimentistas pós-keynesianos, também veem a situação externa como relevante, mas focam principalmente nos problemas da vulnerabilidade a que nos sujeitamos com a abertura econômica e uma taxa elevada de juros que atrai capitais especulativos (SICSÚ *et al.*, 2005 e 2007). Os novos-desenvolvimentistas pós-keynesianos buscam políticas industrial e de comércio exterior para estimular a competitividade da indústria e melhorar a inserção do país no comércio internacional, priorizando a produção e evitando a especulação. Eles propõem a busca de mecanismos nacionais de financiamento do investimento e políticas econômicas redutoras de incertezas inerentes ao mundo financeiramente globalizado, chamando atenção para a importância do investimento, particularmente, como vimos, na percepção keynesiana heterodoxa.

Tabela 1 - Os vários desenvolvimentismos

DESENVOLVIMENTISTAS NO BRASIL	TIPO DE DEMANDA FOCADO	VARIÁVEL CHAVE DE POLÍTICA
Proposta Precursora (Bresser-Pereira, Oreiro)	Externa	Taxa de câmbio
Proposta Pós-Keynesiana (Sicsú, de Paula, Michel e Pós-Keynesianos)	Externa e Interna	Taxa de juros
Social-Desenvolvimentistas (Bielschowsky, Ferrari e Fonseca, Mollo e Amado)	Interna	Consumo de massa e/ou investimento

Fonte: Elaboração própria.

O social-desenvolvimentismo, por sua vez, encabeçado por Bielschowsky (2001, 2012), mas apoiado por outros autores (FERRARI ; FONSECA, 2013 e MOLLO; AMADO, 2015) vem propondo que o estímulo seja dado à demanda interna, sendo a prioridade o consumo de massa e/ou o investimento doméstico.

A nossa opção pelo social-desenvolvimentismo, discutida em outros trabalhos, (AMADO; MOLLO, 2015 e MOLLO; AMADO, 2015) justificou-se, em primeiro lugar, pelo fato de que a desvalorização do câmbio, proposta no desenvolvimentismo precursor, significa redução salarial, redução defendida mais explicitamente por Oreiro (2012). Tal redução, a nosso ver, funcionaria de forma negativa, piorando a inserção do trabalhador na relação capital-trabalho, além de significar redução do consumo de massa, certamente um importante requisito para o estímulo ao investimento e à produção brasileira, além de ser fundamental para o processo de redução das desigualdades no Brasil. Além disso, em segundo lugar, a situação externa de crise não depõe favoravelmente a uma política de desenvolvimento baseada em exportações. Por fim, em terceiro lugar, a priorização da demanda interna como alavanca do desenvolvimento facilitaria o apoio político de grupos empresariais ao processo de distribuição de renda fornecendo a base para um pacto social a favor de aumento dos salários necessários para sustentar a demanda de consumo.

Esse tipo de debate recupera outro, ocorrido nos anos 1970, a nível internacional, relacionando crescimento e distribuição. De fato, são conhecidos os trabalhos de Rowthorn (1981) e Dutt (1987), defendendo a ideia de que quando salários aumentam, aumenta a demanda de consumo e também o investimento (efeito aceleracionista), estimulado por aumentos de venda e capacidade utilizada. São também conhecidos os trabalhos que contestam essa ideia, como os de Marglin e Bhaduri (1990) e de Kurz (1990), mostrando que um aumento dos salários, pelo lado dos custos, reduz lucro e a lucratividade das empresas, o que reduz o investimento e o crescimento.

Mais recentemente, na retomada desses debates, surge a análise de dos Santos (2013), contestando as duas opiniões anteriores. Baseado na concepção de Marx

(1971) sobre ciclo completo de reprodução do capital, contemplada no modelo de Foley (1982), dos Santos critica os modelos de determinação simultânea do debate anteriormente mencionado e chega à conclusão de que, para que haja aumento dos salários, e se tenha então uma estratégia de crescimento *wage-led*, não é o consumo que deve aumentar de forma prioritária, mas o investimento, uma vez que ele significa a compra de meios de produção (MP) e força de trabalho (FT) no processo descrito por Marx como iniciado pelo dinheiro (D), e finalizado com a valorização do capital (D'). Ou seja, o ciclo completo de reprodução do capital é D-M (MP e FT) M-D', e é o dinheiro investido em compra de MP e FT que, levando ao aumento do emprego, eleva os salários e, então, conduz ao crescimento do consumo. Este, em seguida, pode levar ao aumento dos lucros, reiniciando outro ciclo. Nesse caso, a demanda de investimento a ser priorizada seria ainda a interna, mas de investimento e não de consumo de massa. Essa ideia é coerente ainda com estudos de Bieschowsky sobre os determinantes do investimento no Brasil, que apontam as perspectivas do mercado interno como muito mais importantes do que as relativas ao externo nas decisões de investir.

Com base nesse debate, Takasago, Guilhoto e Mollo (2017), em trabalho ainda em vias de ser publicado, estimam os impactos de um mesmo estímulo às demandas de exportação, consumo e investimento, de forma a verificar em qual delas os efeitos de inclusão social, medidos pelo aumento do emprego e dos salários seriam maiores. Os resultados mostram que tanto a produção, quanto o emprego e os salários, como também os rendimentos de autônomos e o excedente operacional bruto crescem mais com o crescimento da demanda de investimento do que das demandas de exportação e consumo. Nesse sentido, temos mais uma justificativa para a opção social-desenvolvimentista, via maior inclusão social. É o que podemos visualizar na tabela 2 adiante.

Tabela 2 – Impactos de estímulo de R\$ 100.000,00 sobre a demanda de exportações, consumo e investimento

RESULTADOS	ESTÍMULO SOBRE O CONSUMO	ESTÍMULO SOBRE AS EXPORTAÇÕES	ESTÍMULO SOBRE A FBCF
Impacto sobre a produção	147.721.876,34	181.306.564,56	184.428.373,13
Impacto sobre o emprego	2.856,45	2.861,22	2.912,01
Impacto sobre as remunerações (salários, autônomos e EOB)	73.956.646,81	75.618.463,36	80.761.755,94
Impacto sobre os salários	25.390.127,21	26.546.858,01	29.935.059,99
Impacto sobre os autônomos	352.001,83	316.978,60	410.560,40
Impacto sobre o EOB	34.126.135,01	32.623.317,47	33.108.786,49

Fonte: Takasago, Guilhoto e Mollo (2017). Elaboração própria.

É importante notar, todavia, que nenhum dos grupos desenvolvimentistas coloca-se alheio ao interesse de estimular o investimento, embora diverjam quanto a ele dever ser voltado para o mercado externo ou interno e na variável chave de política para tanto. Segundo Bresser-Pereira, é essencial aumentar a taxa de investimento e orientar a economia para as exportações, condicionando o aumento dos investimentos à diminuição da taxa de juros e à existência de uma taxa de câmbio competitiva. Mais especificamente, diz que “para alcançar o desenvolvimento, é essencial aumentar a taxa de investimento, devendo o Estado contribuir para isso por meio de uma poupança pública positiva, fruto da contenção da despesa de custeio” (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 13). E diz ainda que “uma taxa de câmbio competitiva encoraja os investimentos orientados para as exportações e aumenta a poupança doméstica” (Bresser-Pereira, 2012, p. 352). A taxa competitiva é a do equilíbrio industrial, ou a requerida pelas empresas que usam a tecnologia no estado da arte internacional.

Quanto a Sicsú, de Paula e Michel (2005, p. XLIII), a estratégia desenvolvimentista “relaciona-se à adoção de um conjunto de medidas que visam aumentar o nível de demanda agregada para criar um ambiente estável que estimule os empresários a realizar novos investimentos”. Finalmente, Bielschowsky (2012, p. 729) desenha uma “estratégia de desenvolvimento para o Brasil com base na ideia de existência de três frentes de expansão, movidas pela demanda – três “motores do investimento”: consumo de massa, recursos naturais e infraestrutura.

Essas observações, portanto, mostram que a demanda de investimento é suficientemente importante para os desenvolvimentistas em geral, e relançá-la precisa ser o objetivo principal da política econômica. O acordo entre as várias correntes, porém, não resolve os enormes desafios para essa empreitada, tendo em vista a crise internacional e a crise política nacional que vêm desestimulando a decisão de investir não apenas no Brasil, mas no mundo todo. O próximo item trata deste assunto.

3. O estímulo ao investimento e seu financiamento

A decisão privada de investimento, vimos, depende da expectativa de rendimento futuro ou eficiência marginal do capital, que deve ser superior à taxa de juros. De imediato é preciso dizer que nenhum dos grupos desenvolvimentistas discorda que a taxa de juros deve ser baixa. No caso do novo-desenvolvimentismo precursor, para relançar investimentos ligados ao setor exportador, no caso dos novos-desenvolvimentistas pós-keynesianos, para relançar o investimento em geral e para inibir o movimento de entrada de capitais especulativos que vulnerabilizam a economia do país, e, no caso dos social-desenvolvimentistas, para

iniciar os efeitos de encadeamento positivos sobre a economia como um todo, via aumento do investimento.

Contudo, todos sabem que se a eficiência marginal do capital estiver também baixa, os resultados dessa medida não serão suficientes, razão pela qual Keynes propunha e considerava mais importante a política fiscal para aumentar o investimento. Nessas condições, o Governo precisa investir ele próprio, porque não tem o objetivo de lucro e, portanto, não precisa fazer cálculo de rentabilidade esperada.⁴ O objetivo preciso é o de aumentar emprego e renda para, com isso, modificar as condições de otimismo da iniciativa privada, estimulando-a a investir e, assim, relançar o crescimento e o desenvolvimento econômicos.

Assim, falar de austeridade fiscal e cortar gastos, ou pior, estabelecer limites a longo prazo para os gastos do governo, conforme vem sendo proposto pela ortodoxia, não faz nenhum sentido. Em primeiro lugar, mesmo os gastos que não são de investimento, geram emprego e renda e impedem a piora da crise. Em segundo, a queda do crescimento, com tal ajuste, não faz mais do que piorar a situação fiscal com a queda da arrecadação. Em terceiro lugar, como as despesas correntes são difíceis de serem comprimidas,⁵ os cortes se dão justamente no investimento que deveria, ao contrário, aumentar para estimular o investimento privado e o crescimento econômico.

No entanto, ao mesmo tempo, e, sobretudo, quando consideramos que o papel do investimento público é muito importante, é fundamental garantir finanças públicas saudáveis. Sem dúvida ele pode ser financiado por dívida pública que, aumentando a produção, aumenta também a arrecadação não precisando, portanto, levar a situação incontrollável (LOPES; MOLLO, 2011). Todavia, o investimento público em economias como as nossas é necessário não apenas para sair da crise, mas de forma mais continuada, cobrindo espaços, setores e necessidades que não atraem a iniciativa privada, ou com objetivos de correção de desigualdades nacionais, regionais e locais. Assim, não há solução alternativa sem aumento de arrecadação e, então, da tributação.

Quando se fala em aumento da tributação no Brasil apresenta-se logo uma reação negativa, sob a alegação de que já temos uma tributação muito elevada. Sem dúvida, a tributação indireta, sobre o consumo, é muito elevada, correspondendo, em 2013, a 54,6% da carga tributária.⁶ Pior, ela é a mais regressiva e injusta, como sabemos, em particular em um país campeão de desigualdade como é o nosso.

Quanto à tributação direta, porém, ela é baixíssima. Sobre a renda ela corresponde a 27,2% da carga tributária e 3,7% sobre a propriedade. A tabela 3 adiante, obtida em Hickman e Salvador (2007), mostra algumas situações de países selecionados.

Observe-se, em primeiro lugar, que o número de faixas existentes em vários países é maior do que no nosso, apesar da nossa desigualdade ser muito superior, requerendo tratamento diferente para níveis de renda muito distintos. Além disso,

4. Percebe-se aqui quão inadequada é a concessão de isenções fiscais para estimular a decisão de investir. Como elas dependem de expectativas conjunturais subjetivas sobre o futuro incerto, e então do otimismo dos agentes, tais isenções além de não garantirem a decisão de investir, reduzem a capacidade dos governos de fazê-lo, por piorarem suas finanças.

5. Segundo Gobetti (2015), grande parte é protegida por legislação (55%), outra parte é despesa de custeio mas com educação e saúde (12%) e outra é constituída por salários e aposentadorias (24%).

6. Conforme dados da Unafisco (2014).

observe-se que a nossa alíquota máxima é muito menor do que a dos países mencionados, apesar de sermos campeões de desigualdade.

De fato, os últimos trabalhos feitos no Brasil sobre concentração de renda, usando pela primeira vez os dados de IRPF, liberados após a Lei de Transparência (MEDEIROS; CASTRO; SOUZA, 2015 e GOBETTI; ORAIR, 2015) dão conta de uma concentração de renda tal que os 10% mais ricos apropriam-se de cerca de metade da renda do país, enquanto os 1% mais ricos ficam com cerca de 25% dela. Com tal desigualdade a tributação não devia se preocupar com simplificação, mas com aumento da progressividade dos impostos diretos.

Esses estudos mostram também situações absurdas. Em primeiro lugar, os dividendos distribuídos a acionistas no Brasil são isentos, o que só tem paralelo na Estônia (GOBETTI; ORAIR, 2016). Mais que isso, o estudo mostra que a concentração de renda aumenta no topo da distribuição, o que torna o imposto regressivo nesta faixa de renda mais alta. Ora, esse é justamente o imposto que deveria prezar a progressividade, o que amplia a importância de aumentar a alíquota máxima, já mencionada.

Tabela 3 – Tributação em países selecionados

Países	Faixas	Alíquota mínima	Alíquota máxima
Alemanha	3	22,9	53
Austrália	4	7	47
Áustria	5	2	50
Bélgica	7	5	55
Chile	6	5	45
China	9	15	45
Holanda	4	6,2	60
Israel	5	10	50
Suíça	3	31	57
Brasil	4	7,5	27,5

Fonte: Hickman e Salvador (2007). Elaboração própria.

Essa proposta é reforçada quando observamos que, conforme estudo já mencionado de Medeiros, Souza e Castro (2015), o limite inferior dos 5% mais ricos da população brasileira recebia, em 2012, R\$ 4.800,00 mensais, o que incluía nessa faixa todos os professores universitários de universidades públicas brasileiras. Ou seja, como é reconhecido que esses professores têm salários relativamente baixos, isso mostra quão baixa é a renda de 95% da população brasileira. Mais grave ainda é saber que tais professores e pessoas com tal nível de renda pagam a mesma alíquota que os que recebiam, também em 2012, R\$ 20.000,00, R\$ 50.000,00, R\$ 200.000,00 ou mais, mensalmente.

Finalmente, cálculos feitos por Gobetti e Orair (2016) mostram, por exemplo,

que a tributação dos dividendos com igual progressividade do IRPF e o aumento da alíquota máxima deste imposto para 35% conseguem ampliar a arrecadação em até R\$ 72 bilhões e, mais importante, poderiam significar uma queda da concentração de renda de 4,31%.

Esse tipo de proposta não é fácil politicamente de ser implementada, em particular no atual contexto internacional neoliberal, e em vista dos problemas políticos que o país vem vivendo. Entretanto, a necessidade deste tipo de política para reduzir desigualdades começa a ser discutida com mais frequência no mundo todo, em razão do crescimento das desigualdades, do enriquecimento enorme dos que ocupam o pico na pirâmide de distribuição de renda e das conclusões de trabalhos como os de Piketty (2013), e Piketty e Saez (2013) a esse respeito.

Sinais de mudança aparecem, como no recente estudo de Tanzi (2014), que mostra como argumentos teóricos de economistas importantes do *mainstream* sustentaram as teses de redução de impostos das rendas mais altas concluindo que tais reduções foram e são responsáveis pelo aumento da desigualdade no mundo.

Considerações finais

O que acabamos de expor mostra que se o papel do Estado é importante para atuar sobre o crescimento e o desenvolvimento em qualquer economia capitalista, ele é essencial no caso brasileiro atual, dada a crise econômica e política em andamento, ao contrário do que pensa a ortodoxia neoliberal dominante.

Entre os vários tipos de demanda a serem estimuladas para aumentar o desenvolvimento - entendido como crescimento com inclusão social - o investimento doméstico dá mostras de ser a demanda a ser priorizada. O aumento do investimento, contudo, não virá, na proporção necessária, por parte da iniciativa privada, em virtude do pessimismo dominante, e da crise que, ao reduzir a demanda de consumo, não faz mais do que confirmar e postergar tal falta de confiança. Assim, o investimento público coloca-se como fundamental para aumentar emprego e renda e assim, via expectativas de aumento da demanda de consumo, alavancar o investimento privado.

Seu financiamento, porém, precisa ser garantido. A situação atual das contas públicas e a incompressibilidade dos gastos correntes, ao lado do impacto positivo sobre a distribuição de renda, apontam para a necessidade de uma tributação direta mais progressiva, tornando urgente uma reforma tributária que, ao invés de priorizar a simplificação da estrutura tributária, conforme aparece na maior parte das propostas, amplie as faixas de tributação e as alíquotas para os níveis de renda superiores, usando a mesma progressividade para tributar os dividendos pagos aos acionistas.

§

Referências

- AMADO, A. M.; MOLLO, M. L. R. 'The 'developmentalism' debate in Brazil: some economic and political issues. *Review of Keynesian Economics*, vol. 3, n. 1, 2015.
- BIELSCHOWSKY, R. . Anotações sobre a estratégia de crescimento do mercado interno de consumo popular e o programa do PT para 2003-2006. São Paulo: Instituto da Cidadania, 2001. *Mimeo*, 2001.
- _____. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. *Economia e Sociedade*, número especial, vol. 21, , dez. 2012, p. 729-747.
- BLANCHARD, O. J. . Crowding-out. *The New Palgrave Dictionary of Economics*. 2. ed, 2008.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.. (Org.). *Populismo Econômico: Ortodoxia, Desenvolvimentismo e Populismo na América Latina*. São Paulo: Nobel, 1991.
- _____. Decisões Estratégicas e "Overlapping Consensus" na América Latina. *Revista de Economia Política*, vol. 21, n. 4 (84), dez. 2001.
- _____. Novo-Desenvolvimentismo. *Folha de S. Paulo*, 19/9, 2004.
- _____. O Novo Desenvolvimentismo e a Ortodoxia Convencional. *São Paulo em Perspectiva*, 20 (3), 2006, p. 5-24.
- _____. Estado y Mercado en el Nuevo Desarrollismo. *Nueva Sociedad*, 210, Jul./Agosto. 2007, p. 110-125.
- _____. Doença holandesa e sua neutralização. *Revista de Economia Política*, vol. 8, n. 1 (109), jan./mar. 2008.
- _____. An Account of New Developmentalism and the Structuralist Macroeconomics. *Revista de Economia Política*, vol. 31, n. 3, 2011, p. 493-502.
- _____. Structuralist Macroeconomics and the New Developmentalism. *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 32, n. 3 (128), July/Sept. 2012, p. 347-366.
- BRUNHOFF, S. . *Etat et capital*. Paris: Maspéro, 1982.
- CARNEIRO, R. . Velhos e Novos Desenvolvimentismos. *Economia e Sociedade*, número especial, vol. 21, dez. 2012, p. 749-778.
- FERRARI FILHO, F.; FONSECA, P. D. Qual Desenvolvimentismo? Uma proposição à la wage-led keynesiano-institucionalista. *Anais do 41º Encontro Nacional de Economia – ANPEC*, Foz do Iguaçu, dez. 2013.
- FOLEY, D. Realization and Accumulation in a Marxian Model of the Circuit of Capital. *Journal of Economic Theory*, 28 (2), 1982, p. 300-319.
- FONSECA, P. C. D.; MOLLO, M. L. R. Metalistas e Papelistas no Brasil: origens teóricas e antecedentes do debate entre monetaristas e estruturalistas no Brasil. *Nova Economia*, vol. 22 (2), maio/ago. 2012, p. 203-233.
- GOBETTI, S. W. Ajuste Fiscal no Brasil: os limites do possível. IPEA, *Texto para Discussão* 2037, fev. 2015.
- _____; ORAIR, R. O. Distribuição e Tributação da Renda no Brasil: novas evidências a partir das Declarações das Pessoas Físicas. *Portal da Economia do José Roberto Afonso*, 2015, Disponível em: <www.joserobertoafonso.com.br > Biblioteca Virtual > Assuntos Fiscais>.
- _____. Progressividade Tributária: a agenda negligenciada. IPEA, *Texto para Discussão* 2190, 2016.
- HICKMAN, C. M.; SALVADOR, E. S. (Org.) . *10 Anos de Derrama: a distribuição tributária no Brasil*. Brasília: Unafisco, 2007.
- HOLLOWAY, J. The state and every day struggle. In: CLARKE, S. (Ed.). *The state debat*. London: Macmillan, 1991.
- KEYNES, J. M. *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e do Dinheiro*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1970.
- KRUEGER, A. The Political Economy of the Rent-Seeking Society. *American Economic Review* 64 (3), 1974, p. 291-303.
- LOPES, M. L.; MOLLO, M. L. R. O debate sobre a redução do déficit fiscal no Brasil: uma crítica pós-keynesiana. *Nova Economia*, vol. 21 (1), jan./abr. 2011, p. 67-103.
- MARX, K. *O Capital*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.
- MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. G. F.; CASTRO, F. A. A estabilidade da desigualdade de renda no Brasil, 2006 a 2012: estimativa com dados do imposto de renda e pesquisas domiciliares. *Ciência & Saúde Coletiva*, 20 (4), 2015, p. 971-986.
- MOLLO, M. L. R. The Endogeneity of Money: Post-Keynesian and Marxian Concepts Compared. *Research in Political Economy*, vol. 17, 1999, p. 3-26.
- _____. A concepção marxista de Estado: considerações sobre antigos debates com novas perspectivas. *Economia*, ANPEC, vol. 2, n. 1 – jan./jun. 2001 e em CHITOLINA, C. L. ; PEREIRA, J. A. ; OLIVEIRA, L. B. e BORDIN, R. A. (Orgs.) *Estado, indivíduo e sociedade: problemas contemporâneos*. Jundiaí Paco Editorial, 2012.
- _____. *Ortodoxia e Heterodoxia Monetárias: A Questão da Neutralidade da Moeda*. *Revista de Economia Política*, vol. 24, n. 3, 2004, p. 323-343.
- _____. O debate desenvolvimentista: reflexões sobre alternativas desenvolvimentistas marxistas. *Revista de Economia Política*, vol. 35, n. 4 (141), out./dez. 2015, p. 745-762.
- _____. Amado, A. M.. O debate desenvolvimentista no Brasil: tomando partido. *Economia e Sociedade*. Campinas, vol. 24, n. 1 (53), abr. 2015, p. 1-28.
- _____. FONSECA, P. D. Desenvolvimentismo e Novo-Desenvolvimentismo: raízes teóricas e precisões conceituais. *Revista de Economia Política*, vol. 22, n. 2 (131), abr./jun. 2013, p. 222-239.
- MORAIS, L.; SAAD-FILHO, A. *Da Economia Política à Política Econômica: o Novo-Desenvolvimentismo e o Governo Lula*. *Revista de Economia Política*, 31 (4), out./dez. 2011.
- OREIRO, J. L. C. . Novo-desenvolvimentismo, crescimento econômico e regimes de política monetária. *Estudos Avançados*, 26 (75), 2012a.
- PIKETTY, T. . *Le Capital au XXI siècle*. Paris: Seuil, 2013.
- _____. SAEZ, E. Top Incomes and the Great Recession: Recent Evolutions and Policy Implications. *IMF Economic Review*, vol. 61, n. 3, 2013.
- PREBISCH, R. *O Falso Dilema entre Desenvolvimento Econômico e Estabilidade Monetária*. *Revista de Ciências Econômicas*, 1961.
- SICSÚ, J.; PAULA, L. F.; MICHEL, R. *Introdução*. In: *Novo-Desenvolvimentismo: um Projeto Nacional de Crescimento com Equidade Social*. Barueri-SP: Manole e Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

_____. Por que novo-desenvolvimentismo? *Revista de Economia Política*, vol. 27, n. 4 (108), out./dez. 2007.

SPENCER, R. W.; YOHE, W. P. . The 'Crowding Out' of Private Expenditures by Fiscal Policy Actions. *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, Oct. 1970, p. 12-24.

TAKASAGO, M.; GUILHOTO, J.; MOLLO, M. L. R. . O debate desenvolvimentista no Brasil: discutindo resultados da matriz de insumo-produto. *Planejamento e Políticas Públicas*, no prelo, 2017.

TANZI, V. . The Challenges of Taxing the Big. *Revista de Economia Mundial*, 37, 2014, p. 23-40.

UNAFISCO. *Sistema Tributário e Seguridade Social - Contribuições para o Brasil*. Brasília: Sindifisco Nacional - ANFIP, jun. 2014.