

Justiça, democracia e tributação:

Uma discussão preliminar

(Versão preliminar)

Lilian Sendretti

liliansendretti@gmail.com

Mestranda em Ciência Política DCP/USP

Trabalho preparado para apresentação no VII Seminário discente da Pós-graduação em Ciência Política da USP, de 8 a 12 de maio de 2017.

Resumo: Na literatura sobre justiça distributiva, desde as contribuições de Rawls (1971), as discussões sobre o papel que a tributação poderia desempenhar em uma estrutura básica justa não ocupam lugar de destaque. Os trabalhos mais proeminentes na área dão enfoque às transferências de renda incondicionadas e as discussões sobre renda básica, e não à função distributiva da tributação. Diante desta lacuna na literatura, o mote central deste artigo será o de discutir o lugar da tributação enquanto mecanismo distributivo em uma teoria da justiça distributiva para sociedades democráticas. A discussão será estruturada em torno de três eixos: (i) a relação entre justiça distributiva e a democracia política; (ii) a concepção de justiça distributiva para uma sociedade democrática, e, por fim, (iii) ao papel da tributação enquanto mecanismo distributivo. Nosso argumento é o de que a justiça tributária deve ser concebida como parte relevante de uma estrutura básica bem-ordenada e que, portanto, deve ser objeto de uma teoria política da justiça distributiva.

1. Introdução:

O mote central deste trabalho será o de discutir o lugar da tributação enquanto mecanismo distributivo em uma teoria da justiça distributiva para sociedades democráticas. Nossa discussão será estruturada em torno de três eixos: (i) a relação entre justiça distributiva e a democracia; (ii) a definição de uma concepção de justiça distributiva para uma sociedade democrática, e, por fim, (iii) ao papel da tributação enquanto mecanismo distributivo.

Na primeira seção deste trabalho começaremos abordando a questão da possível existência de uma tensão entre justiça e democracia: em que medida poderíamos conciliar democracia política e justiça? Que garantias procedimentais ou normativas o regime político democrático nos oferece quando se trata de distribuir de forma equitativa os recursos oriundos da cooperação social? Ou melhor, será que podemos dizer que há alguma garantia proveniente do regime democrático em relação à questão distributiva? Estas serão algumas das questões que buscaremos discutir. Antes, vale ressaltar que é necessário fazer uma distinção entre “regime democrático ou democracia política” e “sociedade democrática”. A primeira definição se refere a um regime político democrático constitucional, com competição política baseada no princípio da maioria e estruturada pelo sufrágio universal. A segunda definição remete, *grosso modo*, ao sentido tocquevilleano de “sociedade de iguais”. Em vista destas distinções, cabe ressaltar que na primeira seção deste trabalho iremos mobilizar apenas o sentido de democracia enquanto regime político.

Na segunda seção abordaremos a questão da concepção de justiça distributiva que balizará a nossa discussão acerca dos mecanismos distributivos. Nesta seção, iremos buscar apresentar e definir a concepção de justiça distributiva que adotaremos neste trabalho, além de justificar a sua pertinência para a nossa discussão.

Em uma terceira seção, abordaremos brevemente a questão das distintas alternativas de mecanismos distributivos e a partir deste ponto iremos delinear nossa discussão sobre a relação entre a concepção de justiça distributiva definida na seção anterior e a justificação da tributação como mecanismo distributivo.

Por fim, pretendemos apresentar e justificar nosso argumento de que a justiça tributária deve ser concebida como parte relevante de uma estrutura básica bem-ordenada.

2. Democracia competitiva e justiça distributiva: uma relação compatível para a redução das desigualdades?

A relação entre o *regime político democrático* e seu impacto distributivo vem sendo objeto de discussão de muitos trabalhos na literatura de teoria política – principalmente de teoria positiva, mas também alguns trabalhos de teoria normativa (Meltzer e Richard, 1981; Przeworski, 1995; Vita, 2000; Shapiro, 2001; Shapiro, 2003; Van Parijs, 2011).

Os possíveis efeitos distributivos da democracia sobre a economia de mercado são o foco de análise de alguns trabalhos envolvidos nesta literatura (Meltzer e Richard, 1981; Shapiro, 2003) e há, por outro, trabalhos cujo enfoque está direcionado para os efeitos da economia de mercado sobre a democracia (Przeworski, 1989; Przeworski, 1995; Shapiro 2003a). Um ponto em comum entre estas variadas discussões é a mobilização de um componente essencial para a noção de democracia representativa, que é o valor da igualdade política dos cidadãos que se expressa por meio do direito ao voto. Ainda que existam concepções epistêmicas da democracia que não colocam a centralidade do valor deste conceito sobre o mecanismo de participação eleitoral, *i. e.*, voto, (Estlund, 2008), este é um elemento indispensável as teorias que associam a democracia com o governo representativo (Manin, 1997), além do fato de que todas as democracias contemporâneas existentes não podem prescindir do elemento eleitoral (Przeworski, 2000). Sendo assim, a noção de democracia enquanto um processo de decisão competitivo, cujo baluarte é o mecanismo eleitoral majoritário (princípio da maioria), será a concepção de democracia adotada como premissa analítica neste trabalho. Deste ponto de vista, são os resultados provenientes do jogo eleitoral que definem o grau e a direção da distribuição – se regressiva ou progressiva.

De uma maneira geral, podemos dizer que para uma *concepção competitiva da democracia*, é o procedimento democrático eleitoral, em si mesmo, um critério (não substantivo, vale ressaltar) de justiça distributiva¹ (Dahl: 2012, p. 304)². Contudo, ao se associar o processo democrático como sendo também um critério distributivo, abre-se a possibilidade de aceitar como legítimo o resultado distributivo proveniente deste processo,

¹ Contudo, talvez fosse mais pertinente associar o procedimento eleitoral com um critério de justiça alocativa, e não exatamente de justiça distributiva, na medida em que as eleições definem como os recursos serão alocados *ex post*, e a partir de preferências definidas (aquelas que venceram as eleições) e não exatamente como estes recursos serão distribuídos *ex ante* as eleições, tomando algum padrão normativo como referência para definir a distribuição.

² A citação de Dahl é a seguinte: “O processo democrático não somente pressupõe uma ampla série de direitos fundamentais: ele próprio é uma forma de justiça distributiva, já que influencia diretamente a forma como a distribuição de poder e autoridade sobre o governo do Estado e, por causa da importância das decisões tomadas pelo governo do Estado, também sobre outros bens substantivos”

mesmo que tal resultado possa ser injusto do ponto de vista de avaliações normativas (*e.g.*, a partir da avaliação de uma concepção geral de justiça). Por exemplo, ao considerar o procedimento democrático efetivo como critério para distribuição poderíamos incorrer em um cenário no qual o jogo eleitoral resulta na adoção de políticas distributivas altamente regressivas que produziriam um crescimento da desigualdade. Desse modo, nos defrontaríamos com uma tensão essencial entre os resultados distributivos provenientes do processo político democrático e a equidade desses mesmos resultados. Esta tensão é latente na medida em que o que caracterizaria a democracia seria, como aponta Przeworski (1984), a permanente incerteza no que diz respeito aos seus resultados substantivos. Neste sentido, a contingência em relação a definição do jogo político eleitoral seria a essência da democracia, sendo o seu método, isto é, o jogo eleitoral enquanto procedimento, a sua única certeza e regularidade. Este tipo de argumentação vai ao encontro da nossa posição segundo a qual o processo democrático efetivo é desprovido de elementos substantivos que sejam capazes de assegurar resultados políticos e distributivos equitativos do ponto de vista de uma concepção geral de justiça.

Contudo, caso houvesse um cenário no qual as políticas distributivas provenientes do processo político democrático resultassem em políticas distributivas que mitigassem significativamente os níveis relativos das desigualdades socioeconômicas, teríamos, assim, uma convergência entre os resultados do jogo democrático competitivo e as considerações acerca da justiça desses mesmos resultados. Neste caso, poder-se-ia dizer que a tensão acima destacada entre democracia e justiça estaria no caminho de ser solucionada? Para tentar problematizar esta questão poderíamos adotar retoricamente uma posição teórica na qual a relação entre a democracia política e a distribuição socioeconômica possuem afinidades eletivas. Assim, poderíamos fazer um exercício analítico e começarmos a indagar se haveriam limites impostos à tensão entre os resultados distributivos da democracia política e as expectativas compartilhadas sobre questões de justiça distributiva, entendidas aqui como redução das desigualdades de renda e riqueza.

Sendo assim, caso adotássemos o entendimento de Meltzer e Richard (1981, p.924) sobre a dinâmica eleitoral, assumiríamos que em regimes democráticos com economia de mercado, a competição eleitoral pela preferência da maioria flutuaria em direção às preferências do eleitor com o perfil de renda decisivo. Este postulado, *grosso modo*, ficou conhecido como a “teoria do eleitor mediano”, e supõe que em regimes com sufrágio universal, o eleitor decisivo possui renda menor que a renda média, dadas as desigualdades inerentes ao sistema capitalista. Assim, a dinâmica eleitoral levaria à adoção de políticas distributivas, *via*

tributação progressiva, em regimes políticos democráticos. Sem adentrarmos no mérito de discutir o quão equitativo poderiam ser os resultados distributivos pressupostos pela teoria do eleitor mediano, o fato é que, se o modelo axiomático desses autores for empiricamente verificável, o resultado eleitoral em contexto de sufrágio universal tende fortemente a produzir redução das desigualdades socioeconômicas.

Vale ressaltar que para estes autores a adoção de políticas distributivas não se fundamentaria em algum tipo de razão *substantiva* ancorada em algum *critério de justiça*, mas, ao contrário, estaria baseada na dinâmica do processo da competição majoritária em si mesma. Sob esta perspectiva, o efeito da democracia sobre a distribuição seria o resultado quase mecânico da atuação do próprio procedimento democrático efetivo dado à expansão do sufrágio, e não de algum tipo de comprometimento moral com *princípios substantivos de justiça*. Este cenário no qual (i) *critérios substantivos de justiça* e (ii) *procedimento democrático efetivo* não se combinam para produzir resultados distributivos, demonstra que ainda haveria impasses para uma congruência entre justiça e democracia, mesmo para aquelas teorias democráticas que associam, necessariamente, à democracia à produção de políticas distributivas que reduzem as desigualdades – tal como é o caso da teoria de Meltzer e Richard (1981).

Essa incongruência entre justiça e democracia pode ser compreendida como face da irreduzibilidade das mesmas. Para Vita (2000), a irreduzibilidade entre justiça e democracia é proveniente da ausência de qualquer garantia de que o procedimento democrático efetivo, *i.e.* eleição, produza resultados justos. Sob este ponto de vista, a justiça não decorre procedimentalmente da democracia. Pelo contrário, como já foi realçado, o procedimento democrático efetivo pode produzir resultados que desfavoreçam os menos afortunados e que, por conseguinte, aumentam o nível de desigualdade. É preciso dizer, portanto, que o valor da justiça não se encerra na democracia. Diante disso, fica evidente que o procedimento democrático não contém nada intrínseco a ele que possa garantir resultados justos. Assim, mesmo que tal procedimento seja realizado de maneira equitativa e que todos(as) tenham direito igual de participação e que as preferências de todos(as) tenham peso equitativo para a produção da decisão final, o procedimento democrático, em si mesmo, continua ausente de algum *critério substantivo de justiça*. Isso nos coloca o seguinte ponto: para que possamos avaliar se os resultados de políticas distributivas provenientes de decisões democráticas majoritárias possam ser considerados justos ou não, precisaremos lançar mão de algum *critério de justiça independente* do próprio procedimento democrático de tomada de decisões (Vita, 2000; Vita, 2004).

Uma objeção possível a este tipo de argumentação é a de que ela só é possível na medida em que estamos adotando uma concepção competitiva de democracia. Desse modo, caso nossa concepção de democracia fosse robusta substantivamente a ponto de acomodar alguma noção de justiça, logo, a tensão entre democracia e justiça não seria latente, pelo menos do ponto de vista valorativo. Sob este ponto de vista, nos defrontamos com duas questões: a primeira diz respeito à compreensão da relação entre democracia e justiça enquanto valores e conceitos políticos e a segunda se refere ao entendimento desta relação no que diz respeito à experiência política real.

No primeiro nível, se adotarmos uma concepção mínima e procedimental de democracia, então, justiça e democracia são concepções e valores independentes e irredutíveis, na medida em que o valor motriz da democracia é o princípio da maioria e, por outro lado, a justiça não deve fazer concessões às maiorias, visto que estas podem ter preferências injustas e irrazoáveis. Mas, poder-se-ia ainda objetar que uma concepção mínima de democracia é insuficiente do ponto de vista normativo. Sim, ela é. E este é o ponto. Se adotássemos uma concepção de democracia normativamente cheia a ponto de abarcar noções substantivas de justiça, então, a diferenciação entre democracia e justiça não teria razão de ser uma vez que uma iria se reduzir a outra e vice-versa. Como nos esclarecer Van Parijs (2011):

“Suppose you discover that there is a conflict between justice and democracy, which should you choose? You may dismiss this a non-question, because your notion of justice is so comprehensive that it entails democracy, or because your notion of democracy is so rich that it encompasses justice. It is sounds intellectual policy, however not to make our concepts too fat. Fat concepts hinder clear thinking and foster wishful thinking. Bay packing many good things under a single label, one is easily misled into believing that they never clash”. (Van Parijs: 2011, p. 1)

No que diz respeito à construção dos fundamentos valorativos da justiça e da democracia, se adotarmos uma concepção de democracia que incluía a justiça, logo, teríamos que recair em idealizações e mais idealizações sobre o acordo democrático de modo que o que estaríamos chamando de democracia teria mais o tom de um acordo ideal sobre princípios de justiça. Neste trabalho, iremos manter as distinções entre justiça e democracia³ ao afirmarmos uma incongruência fundamental entre o que os valores da justiça e da democracia demandam: a justiça não pode fazer concessões às maiorias, visto que estas podem ter preferências injustas e irrazoáveis, e a democracia não pode viver sem o consentimento da maioria.

Por outro lado, sob o ponto de vista desta relação em seu segundo nível, qual seja, o da

³ Uma discussão mais aprofundada sobre este tópico deveria expor a relação e controvérsias entre questões de procedimento e questões de substância. Este trabalho assume esta deficiência.

experiência política real, será que poderíamos ainda manter esta incongruência? Se justiça e democracia são independentes, então, precisamos testar a relação contrafactual de independência entre ambas: (i) É possível haver democracia sem justiça? e (ii) É possível haver justiça sem democracia? Para o primeiro questionamento, a resposta certamente será “Sim”, pois, como já discutido antes, a democracia pode produzir políticas distributivas injustas (embora o contrário possa também ser verdadeiro). Poderíamos dizer que a resposta para o segundo questionamento não poderia ser também positiva, na medida em que a realização do valor da justiça dependeria da garantia de liberdades fundamentais que certamente seriam usurpadas por um regime não democrático. Contudo, há concepções de justiça, tal como a libertariana de Nozick ou uma concepção buchiana⁴ de justiça, que poderiam ser compatíveis com regimes não democráticos desde que a liberdade individual, entendida em sentido estritamente negativo⁵, esteja garantida.

Como será discutida na próxima seção, a concepção de justiça que consideramos mais razoável é a liberal-igualitária, não a libertária. Assumindo o ponto de vista de uma concepção liberal-igualitária de justiça, poderíamos dizer que há uma relação associativa entre justiça e democracia, na qual a democracia poderia ser considerada uma condição necessária, embora não suficiente, para a realização da justiça. Aqui, justiça e democracia não são fundamentalmente incongruentes, mas complementares.

Dada toda essa discussão, qual é então nosso balanço final acerca da relação entre justiça e democracia? Do ponto de vista de valores e conceitos políticos a democracia está suscetível às preferências da vontade das maiorias. A justiça, pelo contrário, não aceita compromissos com as maiorias morais – visto que estas podem ser compostas por maiorias autoritárias ou anti-igualitárias. Não se trata, no âmbito da linguagem da justiça, de questões sobre preferências majoritárias, mas de questões sobre princípios. Sendo assim, justiça e democracia parecem conviver em uma relação de litígio no que diz respeito as suas fundamentações. Contudo, do ponto de vista da possibilidade, mesmo que hipotética, da democracia real produzir políticas distributivas consideradas equitativas sob o prisma de um critério substantivo de justiça, a relação poderia ser de complementariedade. Mas isso dependeria de uma premissa fundamental: a de que poderia haver uma convergência entre as preferências majoritárias com algum senso de justiça ou de alguma concepção de justiça social. Sendo assim, a questão principal passa ser a seguinte: *como aprimorar as instituições democráticas a fim de perseguir a justiça social?*

⁴ Ver: BUCHANAN, J. (1975). *The Limits of Liberty: between Anarchy and Leviathan*. Chicago: Cambridge Press.

⁵ Ver: BERLIN, I. (2002). Dois conceitos de liberdade. In.: *Estudos sobre a humanidade: uma antologia de ensaios*. São Paulo: Companhia das Letras.

Nas páginas que se seguem, pretendemos discutir que tipo de mecanismo distributivo equitativo poderia aprimorar as instituições democráticas.

3. Justiça, democracia e os mecanismos de distribuição: preliminares

Há diversos meios pelos quais a distribuição de renda e riqueza pode ser feita: via tributação; via programas de transferência direta, condicionados ou incondicionados; via serviços públicos e demais bens públicos. Porém, antes de iniciarmos esta discussão acerca dos mecanismos distributivos, precisaremos definir qual a concepção de justiça que adotaremos como critério independente para avaliar a equidade destes mecanismos.

3.1. Uma concepção de justiça: a igualdade democrática

A literatura sobre justiça distributiva é composta de diferentes, e, em algumas situações também antagônicas, respostas à questão sobre como melhor arbitrar a distribuição de recursos escassos na sociedade (Rawls: 1971; Nozick: 1974; Harsanyi: 1975; Walzer: 1983; Barry: 1989; Van-Parijs: 1992; Roemer: 1996; Sen: 1999⁶; dentre outros). Neste trabalho não teremos tempo e muito menos fôlego suficiente para expor, mesmo que brevemente, a miscelânea de teorias sobre justiça distributiva. Por isso iremos nos deter a exposição da principal vertente da concepção liberal-igualitária: a teoria da “Justiça como Equidade”, de John Rawls (2003; 2008; 2011). Contudo, cabe salientar que sendo a teoria de Rawls bastante extensa e complexa – fato que pode ser exemplificado por ter sido considerada responsável por dar novo fôlego à discussão sobre teoria política normativa, e mais especificamente sobre teorias da justiça, que haviam declinado durante o século passado (Barry: 1980; Ball: 2003⁷) – não pretendemos fazer aqui uma descrição da teoria da justiça rawlsiana, mas apenas apontar seus componentes essenciais à medida que seja necessário para a discussão do tema geral

⁶ Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge-Mass: Harvard University Press. Barry, B. (1989). *Theories of Justice: Vol I*. California: University of California Press; Harsanyi, J. (1975). “Can the Maximin principle serve as a base of morality? A critic of John Rawls’s Theory”. In: *American Political Science Review*, vol. 69, p. 594-606; Nozick, R.(1974). *Anarchy, State and Utopia*. New York: Basic Books; Roemer, J. (1998). “Does egalitarianism have a future?”. In: *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVI, p. 861-902; Walzer, M. (1983). *Spheres of justice*. Oxford: Blackwell; Sen, A. (1999) *Development as freedom* (1st ed.). New York: Oxford University Press

⁷ Ball, T. (2004). Aonde vai a Teoria Política? In.: *Revista de Sociologia e Política*, n.23, pp.9-22. Barry, B. (1980). *The Strange Death of Political Theory*. In.: *Government and Opposition*, n. 15. pp.276-288.

deste trabalho.

E por que, afinal, selecionamos Rawls como referencial teórico de nossa discussão acerca da justiça distributiva? Pois além de ter sido, como exposto acima, um dos principais responsáveis pelo revigoramento da teoria política de vertente normativa, a sua concepção de “Justiça como Equidade”, *grosso modo*, oferece uma resposta institucionalista para o fato das circunstâncias da justiça que melhor se encaixa a questão dos mecanismos distributivos se levarmos em conta que a justiça não advém dos resultados, mas da justificação da estrutura desses mecanismos. Para explicar este ponto, podemos mencionar, mesmo que brevemente, a diferenciação que Forst (2012) oferece acerca das duas visões sobre a justiça: (i) visão da justiça centrada na estrutura e (ii) visão da justiça centrada no beneficiário. A concepção rawlsiana da justiça seria pertencente, para Forst, ao primeiro grupo. Mais que Forst, o próprio Rawls estabeleceu esta visão da justiça logo na célebre abertura de sua obra “Uma Teoria da Justiça” (1971 [2008]), segue trecho selecionado abaixo:

“A justiça é a virtude primeira das instituições sociais, assim como a verdade o é dos sistemas de pensamento.” (Rawls: 2008 p. 4).

Para Rawls, portanto, a justiça deve ser entendida enquanto uma virtude que cabe às instituições realizar, não sendo uma virtude pessoal. Essa distinção é muito importante para a história das concepções de justiça, visto que de Platão à Hume, e contemporaneamente passando por Hayek (1972), a justiça é compreendida como um dever que incide sobre a conduta individual das pessoas. A noção de responsabilidade moral centrada na conduta individual é deslocada, em Rawls, para a responsabilidade moral da sociedade. Com isso, a concepção de justiça rawlsiana se afasta de concepções de justiça como a libertariana ou de concepções consequencialistas “centradas no beneficiário” ao abrir espaço para uma concepção cujo enfoque recai sobre uma visão estrutural da justiça que é sensível às consequências das instituições na definição das oportunidades de vida das pessoas. O objeto da justiça, na linguagem rawlsiana, é a *estrutura básica da sociedade*, isto é, o conjunto de instituições políticas e sociais que distribuem as vantagens, encargos e direitos oriundos da cooperação social:

“A estrutura básica é o principal objeto da justiça porque suas consequências são profundas e estão presentes desde o início. Aqui a ideia intuitiva é que essa estrutura contém várias posições sociais e que as pessoas nascidas em condições diferentes têm expectativas diferentes de vida., determinadas, em parte, tanto pelo sistema político quanto pelas circunstâncias econômicas e sociais. Assim as instituições da

sociedade favorecem certos pontos de partida mais que outros. Essas são desigualdades muito profundas.” (Rawls: 2008, p. 8)

Em suma, o foco sobre estrutura básica da sociedade permite à teoria rawlsiana oferecer respostas às circunstâncias da justiça (2008, p. 153) que não apelem ao comportamento individual ou a algum *ethos* igualitário fundamental. Dessa forma, a responsabilidade moral da sociedade por uma estrutura institucional que tem consequências profundas sobre as oportunidades de vida, sobretudo as iniciais, daqueles que estão a ela submetidos de forma coercitiva ao longo da vida, diz respeito a necessidade de que tal estrutura seja pública e moralmente justificável. Neste sentido, a estrutura básica deve ser aceita por razões que ninguém poderia razoavelmente rejeitar, em particular, quando a questão for dirigida aqueles que estão nas posições menos afortunadas da sociedade e que, por isso, teriam mais razões para rejeita-la. Uma estrutura básica que satisfaça tal critério de não rejeição razoável e que passa pelo teste de rejeição daqueles que mais razões teriam para objeta-la seria, portanto, uma *estrutura básica equitativa*. A questão que se coloca a partir de então é: quais seriam as possíveis instituições e mecanismos distributivos mais justificáveis a uma estrutura básica que pretende ser aceita por todos e, principalmente, por aqueles que mais razões teriam para rejeita-la?

Como compartilhamos da posição segundo a qual a legitimidade da justiça não é produzida *ex post*, isto é, não advém dos resultados oriundos da distribuição, mas decorre *ex ante* da aplicação consistente de procedimentos da estrutura básica justificadamente equitativos, precisamos discutir, então, quais os princípios (de justiça) que guiam a justificação da estrutura básica antes de partir para a definição dos mecanismos distributivos mais equitativos. Aqui, cabe ressaltar, que tais mecanismos são equitativos *desde o início* justamente pois estão fundamentados sobre princípios de justiça. Para discutir os princípios de justiça optamos por não refazer o argumento dedutivo do contratualismo rawlsiano da posição original, mas focar apenas a justificativa de valor normativo sobre as “arbitrariedades morais” da loteria natural e da meritocracia, também conhecido como “argumentação informal” em prol dos princípios de justiça.

Assim, nosso ponto de partida é o de que a *baseline* de comparação não é a do *status quo* das desigualdades existentes, mas uma *baseline* hipotética de igualdade. Desse modo, pode-se dizer que a teoria rawlsiana recorre a idealizações apenas na sua primeira etapa de construção, que se refere ao momento de justificação dos princípios de justiça (Valentini, 2009). Neste sentido, as interpretações sobre quais princípios de justiça escolher vão

obedecer a um padrão normativo exigente relativo ao *status* moral (hipotético) igualitário. Desse modo, podemos dizer que para escolher quais princípios de justiça seriam os mais razoáveis, haveria distintas interpretações sobre a questão da produção de desigualdades derivadas das discriminações por raça, gênero, etnia, orientação sexual; classe e diferenciações ligadas à dotes e talentos oriundos do empenho individual – todas estas discriminações associadas às arbitrariedades da loteria natural e social.

O que encontramos na teoria rawlsiana da justiça a esse respeito se refere a quatro modalidades interpretativas dos princípios de justiça: (i) liberdade natural; (ii) igualdade liberal; (iii) aristocracia natural e, por fim, (iv) a interpretação da igualdade democrática. A seguir, iremos discutir comparativamente tais interpretações a partir do padrão de avaliação normativo mencionada anteriormente – da *baseline* igualitária.

O *sistema de liberdade natural* é imbuído pela concepção de liberdade formal e de uma igualdade formal de oportunidades, na qual as carreiras estão abertas a competição entre os talentos. É preciso destacar que o sistema de liberdade natural não seria capaz de passar pelo teste da avaliação normativa igualitária na medida em que as parcelas distributivas existentes na sociedade ordenada pelo sistema de liberdade natural existem em função de uma distribuição contingente de dotes e talentos naturais. Sendo que tais dotes e talentos oriundos de contingências são, por conseguinte, reflexo de uma distribuição que é arbitrária moralmente desde seu ponto de partida – na verdade, o sistema de liberdade natural é uma concepção que privilegia tal arbitrariedade moral. Tal como no caso do sistema de liberdade natural, a interpretação dos princípios de justiça segundo a concepção de *aristocracia natural* conduz a uma igualdade formal de carreiras acessíveis aos talentos. Mas, em comparação ao sistema de liberdade natural, na interpretação da aristocracia natural há a introdução da noção de que as vantagens daqueles que possuem dotes e talentos naturais deve estar associada à promoção do bem em prol daqueles que estão em posições menos afortunadas na sociedade. Na interpretação da aristocracia natural há, portanto, a incorporação de uma noção “fraca” de fraternidade, ou melhor, uma noção de “*noblesse oblige*” (Rawls: 2008, p.90). Esta interpretação não oferece uma fundamentação política sobre os mecanismos que recompensam mais certos dotes que outros, e que incentivam o desenvolvimento dos talentos em apenas alguns poucos afortunados. Dessa forma, a interpretação da aristocracia natural acaba por naturalizar as arbitrariedades da loteria natural e social e, por conseguinte, permite a justificação desigualdades estruturais.

No caso da *interpretação liberal* há uma diferença bastante significativa em relação as interpretações mencionadas acima, pois na interpretação liberal dos princípios de justiça

ocorre a introdução da noção de igualdade na forma de *oportunidades equitativas*. Nas palavras de Rawls, “A ideia é que as posições não estejam acessíveis apenas no sentido formal, mas que todos tenham oportunidades equitativas de alcançá-las” (Rawls, 2008, p.87). Desse modo, a visão liberal seria capaz de corrigir o peso dado pelas interpretações anteriores às contingências sociais e ao acaso natural na medida em que é capaz de interpretar que tais contingências não devem ter papel para definição das perspectivas das pessoas. Até aqui nos parece, portanto, que a interpretação liberal é capaz de passar no teste da avaliação normativa igualitária. Contudo, a despeito da preocupação com a introdução da ideia de oportunidades equitativas que superam a disposição formal das oportunidades colocada pelas interpretações anteriores, a concepção liberal malogra no sentido de não ser capaz de neutralizar a influência da “loteria do acaso e dos talentos naturais” na distribuição de renda e riquezas (Rawls: 2008 p. 89). Neste caso, mesmo na concepção liberal, ainda haveria a influência de arbitrariedades morais.

Por fim, temos a *interpretação da igualdade democrática*. Nesta altura da discussão, podemos ir direito ao ponto e mencionar que esta interpretação é, segundo Rawls, a sua “interpretação preferida dos dois princípios” (Rawls, 2008, p. 90) na medida em que, em comparação as demais interpretações discutidas, esta é a única que é capaz de passar, e sem ressalvas, no teste de avaliação igualitário:

“Uma vez que tentemos encontrar uma interpretação que trate igualmente a todos como pessoas morais, e que não meça a parcela de cada pessoa nos benefícios e nos encargos de cooperação social segundo sua fortuna social ou sua sorte na loteria natural, a interpretação democrática aparecerá como a melhor escolha dentre as quatro opções”. (Rawls, 2008, p.90).

Trata-se, portanto, de uma interpretação dos princípios de justiça que rejeita por completo a influência de fatores moralmente arbitrários na definição do alcance da justiça. Ademais, vale lembrar, que a concepção de “igualdade democrática” combina-se aos dois princípios de justiça formulados por Rawls, na medida em que associa (i) a preservação dos direitos e liberdades fundamentais, garantidas pelo sistema político democrático e (ii) a igualdade equitativa de oportunidades somada ao princípio da diferença, qual seja, o princípio segundo o qual as desigualdades devem estar dispostas de modo a propiciar o máximo de benefício para aqueles que estão nas posições menos favorecidas da sociedade.

Em síntese, um critério igualitário de justiça prescreve que todos(as) devem ter iguais direitos e liberdades fundamentais, igualdade equitativa de oportunidades; liberdades políticas equitativas e que as desigualdades de renda e riqueza só são justificáveis caso existam em benefício do quinhão dos menos afortunados. Esta é, em resumo, a *concepção de*

justiça como equidade, baseada na interpretação dos princípios de justiça a partir da noção de igualdade democrática. Para finalizar, precisamos dizer, portanto, que o apelo a justiça não se baseia em uma argumentação consequencialista, mas deontológica.

Até o momento percorremos um longo caminho e tentamos expor alguns dos elementos principais da teoria liberal-igualitária de Rawls sobre a justiça distributiva com o propósito de esclarecer qual a concepção de justiça distributiva que adotaremos neste trabalho. O intuito desta discussão é contextualizar e preparar o terreno de discussão para a questão que estamos buscando entender: qual o espaço e papel dos mecanismos distributivos em uma concepção de justiça distributiva democrática? Sabemos, contudo, que a breve discussão que fizemos sobre os componentes da teoria rawlsiana da justiça foi demasiado simplificada e que deixamos muitos aspectos dessa teoria fora de nossa discussão.

3.2. Mecanismos distributivos e o *trade-off* entre eficiência e equidade

Até aqui já temos em mãos um critério independente de justiça: a concepção de justiça como equidade. Agora podemos mobilizar este critério para discutir os mecanismos distributivos. Na literatura de justiça distributiva, e em parte de *welfare economics*, há diferentes enfoques e propostas normativas sobre a questão de qual mecanismo distributivo seria o mais adequadamente equitativo para responder aos dilemas impostos pelo que denominamos anteriormente de circunstâncias da justiça.

Algumas posições na literatura defendem a distribuição via transferências diretas não condicionadas, a proposta da renda básica universal de Van-Parijs (2000) é a mais importante delas. Outros, como Esping-Andersen (1985), enfatizam o papel fundamental que os bens públicos universais exercem sobre a possibilidade de "desmercantilização" e construção de uma sociedade de iguais. Mais recentemente, as contribuições de Piketty (2014) revelaram um contexto perverso de alto crescimento da concentração de renda e riqueza em todo o mundo, com padrões de concentração similares ao ocorrido no período oitocentista, e com prognósticos de aumento desta concentração nas próximas décadas. Diante desse contexto de crescimento da concentração de renda, riquezas e capital, a proposta de Piketty é a da criação de um imposto progressivo e universal sobre os rendimentos de capital.

Existem ainda outras propostas distributivas na literatura (Stuart-White, 2015; Atkinson, 2016⁸), mas escolhemos selecionar estas três mencionadas acima na medida em que

⁸ Atkinson, B., A. (2016). *Desigualdades: o que pode ser feito?* 1.ed. São Paulo: Leya. Stuart-White (2015). "Soluções Liberais Alternativas para as Desigualdades Econômicas". In.: *Leviathan: Cadernos de Pesquisa Política* N. 10, pp.179-192.

servem para nosso propósito de apenas *exemplificar diferentes enfoques*⁹ sobre distintos mecanismos distributivos: transferências incondicionadas; serviços públicos acessíveis a todos e tributação progressiva. Alguém poderia dizer que não precisaríamos arbitrar entre estes diferentes tipos de mecanismos distributivos, uma vez que em uma sociedade cuja estrutura básica pretenda ser bem-ordenada, estes mecanismos operariam em complementariedade.

Esta é uma objeção importante na medida em que possibilita argumentar que uma estrutura básica justa não pressupõe que todas as instituições específicas que a compõe (ex.: sistema tributário ou sistema de serviços públicos) sejam também organizadas de maneira bem-ordenada. Neste sentido, pode ser que algumas instituições específicas da estrutura básica, como o sistema tributário, não estejam institucionalmente desenhadas de maneira adequadamente equitativa e, por isso, bem-ordenada. No entanto, as lacunas equitativas de certas instituições específicas que compõe a estrutura básica poderiam ser recompensadas pela estrutura equitativa de outros arranjos institucionais dessa mesma estrutura básica, de modo que a estrutura básica como um todo seja, ao final, equitativa. Podemos, hipoteticamente, imaginar uma estrutura básica justa, cujo *design* de suas instituições tributárias não são equitativamente construídos, mas, por outro lado, a dos serviços públicos o são de modo que estes compensam as lacunas equitativas daqueles, e, assim, o resultado final é o de uma estrutura básica "overall" justa.

Contudo, se aceitarmos este tipo de argumentação teríamos que discutir quais seriam as instituições, inclusas à estrutura básica, cujo impacto distributivo sobre a maximização da equidade fosse maior para, por conseguinte, definir com base neste critério uma alternativa dentre os tipos de mecanismos distributivos expostos. No entanto, ao fazermos isso estaríamos corroborando uma argumentação *consequencialista* de tipo utilitarista na medida em que nossa escolha estaria pautada pelo potencial que determinadas instituições teriam em produzir mais resultados distributivos equitativos. O problema em endossar este tipo de argumentação é o de recair em uma posição que somente olha para os resultados e ignora compromissos deontológicos de justiça. Dessa forma, quando defendemos a escolha de certos mecanismos distributivos em detrimento de outros e se esta escolha for pautada pelos resultados gerados por estes mecanismos, então, poderíamos cair em uma situação na qual um maior saldo final em termos de equidade é alcançado, no entanto, à custo do sacrifício de uns poucos.

⁹ Não temos condições para adentrar na discussão sobre as diferenças entre tais mecanismos distributivos, isto pode ser objeto de um trabalho futuro.

Sendo assim, não iremos arbitrar entre diferentes alternativas de mecanismos distributivos tendo em vista *somente o* impacto distributivo dos mesmos, que aqui iremos chamar de *razões de eficiência*. A escolha a ser feita diz respeito a como iremos justificar a estrutura desses mecanismos e, neste sentido, qual seria o mais razoável de acordo com nosso critério deontológico de justiça, que chamaremos aqui de *razões de equidade*.

O *trade-off* entre eficiência e equidade é compreendido na literatura a partir de diversas, e complementares, definições: como um conflito irreduzível entre distribuição e crescimento econômico, produtividade, incentivos ao trabalho ou entre distribuição e produção de *leaky bucket* e *rent-seeking* (Buchanan, 1980; Le Grand, 1990; Kenworthy, 1995; Samuelson, 2010; Okun, [1975] 2015; entre outros). O que há em comum nestas diferentes perspectivas sobre o *trade-off* é que elas perpassam de algum modo uma compreensão de que é por meio do regime político democrático que se produz (re)distribuição. Não à toa que a literatura da “escolha pública” associa à democracia à ineficiência (Buchanan, J; Tollison, R; e Tullock, G., 1980).

Desse modo, esta discussão sobre eficiência e equidade e, também em relação ao enfoque sobre as consequências ou sobre princípios deontológicos, deve levar em conta as restrições políticas do contexto de um regime democrático majoritário (organizado com base no princípio da maioria). Dessa forma precisaremos colocar a questão, novamente, em dois níveis: o (i) da justificação normativa da estrutura dos mecanismos distributivos, e (ii) da relação de ajuste entre as demandas majoritárias da democracia política com as exigências de uma moralidade política baseada em um critério de justiça distributiva substantivo.

O primeiro nível diz respeito a uma discussão feita no plano da *teoria ideal*, na qual argumentaremos em defesa de certas posições normativas ao mobilizarmos razões morais que ninguém poderia razoavelmente rejeitar. Neste nível da discussão, não levaremos em consideração os constrangimentos operacionais do jogo político-econômico do mundo real, embora, isso não signifique que a discussão no plano ideal desconsidere por completo os fatos. Na verdade, há premissas não-ideias que são essenciais e indispensáveis para a definição de nosso problema, a saber, os constrangimentos oriundos das circunstâncias da justiça (a escassez de recursos e o pluralismo de valores). Já em um segundo nível, realizaremos a nossa discussão sobre o potencial normativo-igualitário dos mecanismos distributivos ponderando seus possíveis efeitos colaterais sobre a economia, e levando em consideração os constrangimentos de um regime político democrático.

3.3. Mecanismos distributivos: mas qual?

Desde a formação do Estado-nação a arrecadação fiscal tem sido um dos seus pilares. Além disso, muitos conflitos e revoltas políticas contra os Estados foram impulsionadas pela questão fiscal (Burg: 2004, p. viii). "De quem e para quem" o Estado aloca os recursos fiscais é uma questão distributiva fundamental. Antes mesmo da produção de políticas públicas, de repasses via transferências de benefícios sociais ou mesmo da criação e manutenção de serviços públicos universais, é o campo tributário o primeiro mecanismo de alocação das parcelas distributivas oriundas da cooperação social.

Além deste aspecto operacional, o modo pelo qual o sistema tributário se organiza reflete a maneira pela qual a sociedade entende como os encargos e benefícios da cooperação social devem estar dispostos e distribuídos. Ou seja, como, por exemplo, um sistema tributário onera ou desonera gastos caros, itens de consumo básico, a renda do trabalho, a renda do capital, etc. é um reflexo da aplicação, mesmo que parcial, de princípios de justiça. Dessa forma, se um sistema tributário hipotético onera proporcionalmente menos o consumo de bens de alto custo aquisitivo e as rendas de capital em comparação ao consumo de itens básicos e a renda do trabalho, então, certamente poderíamos dizer que, neste sistema tributário hipotético, os indivíduos com alto padrão de vida e com altas taxas de rendimento de capital são menos onerados. Um sistema tributário com tal configuração pode ser a expressão de uma concepção de justiça que preconiza a recompensa à riqueza enquanto expressão do empenho e do mérito individual, sendo esta uma interpretação da justiça mais próxima da visão de liberdade natural discutida na seção 2.

Ao final de cada período, o sistema tributário desempenharia três tipos de funções (Musgrave: 1996 p. 6) uma função de (i) *alocação do orçamento público*; uma função (ii) *estabilizadora*; e, uma função (iii) *distributiva*. Musgrave (1996) define o primeiro tipo, a função alocativa, como a capacidade que o sistema tributário tem de prover "social goods". Já a função (ii) estabilizadora, estaria associada ao uso da política orçamentária do governo para manter o nível de emprego, o grau estável dos níveis de preços (inflação), a taxa de crescimento da economia e o equilíbrio da balança de pagamentos do governo. Com relação à (iii) função distributiva, Musgrave a define como: "Adjustment of the distribution of income and wealth to ensure conformance with what society considers a "fair" or "just" state of distribution, here referred as the *distribution function*" (Musgrave: 1996, p. 6). Dessa forma, quando Musgrave vincula o patamar do desempenho da função distributiva da tributação com algum padrão de justiça compartilhado na sociedade, este autor implicitamente associa o

desempenho da função distributiva àquilo que Rawls chamou de juízos ponderados de justiça, e podemos dizer que é neste sentido que a questão da moralidade política de princípios de justiça se coloca no debate sobre o sistema tributário.

A discussão sobre a *função distributiva da tributação* desenvolve-se em torno das disputas acerca da (i) progressividade, (ii) proporcionalidade e (iii) regressividade¹⁰ dos tributos, que neste debate geralmente se referem aos impostos sobre a renda e sobre o capital, como Musgrave aludiu em sua definição. Pode-se dizer, portanto, que há considerações normativas que perpassam a discussão sobre as funções da tributação, bem como as discussões sobre qual seria a forma mais adequada de taxação, se progressiva, proporcional ou regressiva. Embora o debate sobre distribuição via tributação se concentre sobre os pontos acima mencionados, vale ressaltar que as funções alocativa e estabilizadora da tributação também têm impactos distributivos, não sendo, portanto, menos relevantes para uma teoria da justiça tributária do que à função distributiva. É claro que esta última tem um impacto mais direto sobre a distribuição, entretanto, todas as funções tributárias têm consequências sobre a estrutura de incentivos econômicos e, por isso, é importante que o sistema tributário seja o foco de uma discussão sobre justiça distributiva.

Sendo assim, devido ao seu profundo impacto distributivo *ex ante* cada período, destacaremos o sistema tributário como o mecanismo distributivo relevante em uma teoria da justiça distributiva. Contudo, isso não significa que as demais alternativas de mecanismos distributivos citadas durante o texto sejam desprezíveis. De modo algum, na verdade, nem temos e nem pretendemos afirmar algo neste sentido visto que apenas fizemos menção a elas e não empreendemos nenhum exercício comparativo de fato.

A nossa preferência por ressaltar o sistema tributário decorre do fato deste ser: (i) um componente indispensável ao funcionamento da estrutura estatal; (ii) pela sua precedência institucional em relação aos demais mecanismos distributivos; (iii) pela sua função social e distributiva inalienável (embora o sentido desta distribuição possa ser também regressiva). Portanto, devido a estes motivos, consideramos relevante que uma teoria da justiça distributiva verse sobre a questão da justiça tributária.

¹⁰ “Um imposto é dito proporcional quando a sua taxa é a mesma para todos (falamos, assim, de uma taxa fixa, “flat tax”). Um imposto é progressivo quando a sua taxa é mais alta para os mais ricos (aqueles que possuem uma renda, um capital ou um consumo mais elevado terão um imposto progressivo para renda, capital e consumo) e mais baixa para os mais humildes. Um imposto pode ser também regressivo quando a taxa diminui para os mais ricos” (PIKETTY: 2014: 482)

4. Democracia política e justiça tributária: algumas considerações

Começamos este trabalho com uma discussão sobre a relação entre democracia política e justiça. Nosso intuito agora é recolocar esta discussão, no entanto, de modo diferente de como fizemos no início do trabalho, agora, nós não iremos relacionar democracia e justiça em uma comparação na quais ambas têm a mesma relevância normativa. Ora daremos maior ênfase para democracia e ora para a justiça.

Em um primeiro momento, iremos confrontar a noção de distribuição enquanto justiça tributária com os constrangimentos operacionais e institucionais oriundos do contexto da democracia política. E aqui daremos mais peso ao impacto da democracia na tributação. Em um segundo momento, na seção 4.1 subsequente, iremos discutir a relação inversa ao enfatizar a relevância das demandas de justiça sobre o alcance da democracia.

Segundo Shapiro (2003), haveria dois dilemas fundamentais que estruturam a relação entre a democracia política e a implementação de políticas distributivas - aqui, é importante sublinhar que Shapiro entende por políticas distributivas, a prerrogativa estatal de tributar (2003, p. 106). O primeiro diz respeito ao que o autor chama de "supply side": por que as elites políticas não ofertam políticas distributivas? O segundo se refere ao "demand side": por que eleitores não fazem pressão por distribuição? A hipótese que Shapiro trabalha é a da teoria do eleitor mediano, de que num contexto onde há sufrágio universal e competição livre, logo, existiriam demandas por redistribuição que fariam com que a coalização política que ofertasse políticas distributivas conseguisse maior sucesso eleitoral. Mas não é isso que acontece na realidade (Shapiro: 2003, p. 104). Por isso, o objetivo de Shapiro é oferecer razões para *explicar* o que, afinal, impede que as elites políticas ofertem políticas distributivas?

Para o autor há, nas democracias, obstáculos institucionais para implementação de políticas tributárias progressivamente distributivas. E estes obstáculos podem ser elencados em três: (i) "anticipation of capital strikes limits the willingness of politicians to tax"; (ii) o financiamento privado de campanha; e (iii) a estrutura institucional contra-majoritária.

No primeiro caso, o problema diz respeito ao que Przeworski (1989) chamou de dependência estrutural do capital. Assim, os políticos vencedores das eleições não podem implementar políticas distributivas que afetam a estrutura de incentivos do mercado. Se isso ocorrer, então, poderá haver uma retaliação por parte dos grupos de interesses econômicos, como, por exemplo, a retirada de investimentos no país e a fuga de capital. Já o segundo ponto, diz respeito a influência do lobby na formação das plataformas partidárias devido ao financiamento privado de campanhas.

O terceiro fator, ligado à estrutura institucional em si mesma, se refere à questão dos

pontos e veto. No raciocínio de Shapiro: "Generally, the greater the number of institutional veto points, the more difficult it is to innovate" (Shapiro: 2003, p. 109). Ou seja, para Shapiro, uma estrutura institucional contra-majoritária é favorável a manutenção do *status quo*. Assim, se em uma dada sociedade o *status quo* é de profundas desigualdades, e a estrutura institucional desta sociedade é marcada por muitos pontos de veto, logo, a possibilidade de implementação de políticas tributárias distributivas é altamente reduzida. Para Shapiro, o consociativismo institucional tende a favorecer a manutenção do *status quo* na medida favorece a posição dos grupos de interesse (em detrimento do eleitorado, isto é, do elemento majoritário da democracia) e, com isso, aumenta muito os custos de aprovação de mudanças institucionais.

Diante deste contexto, nos parece que até para um legislador ou legisladora benevolente não haveria condições factíveis para implementar mudanças tributárias distributivas significativas. Mas, a despeito de todos esses constrangimentos mencionados, vale destacar que Shapiro não é de todo pessimista. Ao final de seu ensaio, Shapiro enfatiza que "Democracy offers the possibility of downwardly redistributive politics, but there are no guarantees that it will happen" (Shapiro: 2003, p.144-145). Aqui vale lembrar que o tom da frase de Shapiro vai ao encontro da discussão que fizemos ao final da seção 1 deste trabalho, quando associávamos a possibilidade da democracia política produzir políticas distributivas consideradas equitativas por um padrão de justiça substantivo. Esta é, contudo, uma questão empírica que não poderemos responder. Mas, precisamos retomar ao reino da teoria política para "alargar os limites do possível" e, para isso, "[...] temos de nos valer da conjectura e da especulação, argumentando da melhor maneira possível no sentido de que o mundo social a que aspiramos é factível e pode existir efetivamente" (Rawls: 2001: 16) e, neste sentido, "[...] enquanto não pudermos conceber como isso poderia ocorrer, não pode ocorrer" (Rawls: 1992: 34).

4.1. Democracia dos cidadãos proprietários e justiça tributária: alguns breves apontamentos

Já sabemos quais os constrangimentos que o jogo político democrático e os interesses do mercado impõem sobre as demandas de justiça distributiva via tributação. Agora o momento é de alargar os limites do possível e refletir sobre o arranjo democrático mais apropriado a uma concepção de justiça preocupada com a divisão equitativa das parcelas distributivas oriundas da cooperação social. Em vista disso, nesta seção, discutiremos o

modelo alternativo à concepção mínima de democracia com regime de mercado (capitalismo de *laissez-faire*) e, também, à democracia de *welfare*, e que, segundo Rawls (2003, p.198) estaria mais perto de realizar a concepção de justiça como equidade.

“(a) O capitalismo de *laissez-faire* (o sistema da liberdade natural) garante apenas a igualdade formal e rejeita tanto o valor equitativo das liberdades políticas iguais quanto das igualdades equitativas de oportunidades. Tem por meta a eficiência econômica e o crescimento limitados apenas por um mínimo social bastante baixo.

(b) O capitalismo de bem-estar social também rejeita o valor equitativo das liberdades políticas, e embora tenha certa preocupação com a igualdade de oportunidades, as políticas públicas necessárias para garanti-las não são implementadas. Esse regime permite desigualdades muito grandes na propriedade de bens não-pessoais (meios de produção e recursos naturais), de forma que o controle da economia, e em grande medida, também da vida política, permaneça na mão de uns poucos”. (Rawls: 2003, p. 194-195)

Numa democracia com capitalismo de bem-estar social, a tributação teria papel de aumentar a arrecadação para custear a redistribuição via gasto social. A questão é que, se pensarmos em uma sociedade realmente igualitária, a tributação não deveria exercer somente um papel arrecadatório, mas também distributivo. Aqui, a questão a ser entendida é sobre *como* a função distributiva da tributação será estruturada. Isto é, há muitas maneiras pelas quais os tributos podem produzir distribuição: via aumento da alíquota da tributação de renda ou de propriedade, ao trona-la mais progressiva por exemplo.

Na concepção de “democracia de cidadãos proprietários”¹¹, que é a concepção mais aproximada da recomendação ideal de igualdade democrática (discutido na seção 2 deste trabalho), a questão tributária não figura em sua função arrecadatória, como no caso do *welfare-state*. Uns dos principais problemas em utilizar a política tributária como fonte de custeio de políticas sociais seriam os efeitos colaterais dessa medida: (i) a tributação altamente progressiva de renda cuja finalidade é arrecadatória geraria efeitos de desincentivos econômicos em longo prazo tais como aversão ao trabalho, à poupança, à inovação, que, por sua vez, gerariam impactos negativos no desempenho econômico com um todo e (ii) poderia gerar aumento das desigualdades.

Ao invés de conceber o arranjo tributário como mecanismo de correção *ex-post* das desigualdades geradas e, com isso, acabar por produzir graves distorções na dinâmica econômica de incentivos individuais ao trabalho e à poupança, por exemplo, o enfoque mais

¹¹ Seria um modelo de arranjo de mercado alternativo ao capitalismo, que foi proposta pelo economista James Meade em seu livro “Efficiency, Equality and the Ownership of Property”, de 1964.

razoável seria conceber um arranjo social que garanta a justiça de fundo das instituições políticas e econômicas, de modo que não haja necessidade de que o Estado interfira para corrigir *ex post* as injustiças geradas. A concepção de “democracia de cidadãos-proprietários”, concebe o sistema tributário como parte de uma estrutura institucional que é *ex ante* justa, na qual a função da tributação não é arrecadatória, mas de dispersão e desconcentração da riqueza e do capital.

Linda Sugin (2004) tem uma interpretação, segundo ela mesma, rawlsiana sobre qual o papel das instituições tributárias. Primeiro, Sugin coloca que “fairness in government cannot be determined by isolating elements of any tax system” (Sugin: 2004 , p. 1993). Este ponto ressaltado por Sugin é bastante relevante para um teoria da justiça preocupada com a questão tributária. Afinal, como vimos no caso das políticas *welfaristas*, um política tributária excessivamente progressiva pode criar efeitos colaterais que podem, inclusive, produzir, a longo prazo, aumento das desigualdades.

Mas o principal argumento de Sugin é o de que: “Inequalities in taxation that fail to benefit the most disadvantaged may be outweighed by other economic arrangements and provisions that benefit those who are worst-off” (Sugin: 2004, p. 1999). Neste sentido, Sugin parece aludir que a estrutura básica de uma sociedade bem ordenada não precisa ter, necessariamente, um sistema tributário equitativo, pois, os efeitos produzidos por um design não-equitativo deste sistema poderiam ser suficientemente compensados pela equidade de outras instituições da estrutura básica como um todo. Isto é, o que importa, ao fim, é que a estrutura básica da sociedade seja justa, e não que todas instituições particulares desta estrutura o sejam. Contudo, isso dependeria da estrutura básica da sociedade ser capaz de garantir a justiça de fundo:

“In Justice as Fairness, the economic system described as property-owing democracy is sufficiently ideal that no taxation at all may be necessary to adjust the distribution of income and wealth. In a perfectly operating society, the institutions of cooperation would distribute income and wealth in a manner that allowed greater gains to some, but some gains to all, as a matter of course”. (Sugin: 2004, p.2010-2011)

A ideia por trás é que num arranjo social igualitário, o Estado não precisaria aumentar a tributação para arrecadação fiscal ou mesmo para fins distributivos, uma vez que tendo garantida a justiça de *background*, as instituições seriam justas e produziriam resultados equitativos desde o início: “In a society “beyond justice” taxation would only be about proving government financing for public goods and operations; redistribution simply would be

unnecessary” (Sugin: 2004, p. 2005).

Dessa forma, do ponto de vista de uma teoria ideal, na qual o arranjo social seja *ex ante* justo e, conseqüentemente, a justiça de fundo seja garantida, o sistema tributário pensando em termos de justiça tributária seria uma consequência deste arranjo social equitativo. Uma vez que o arranjo social produz resultados alocativos equitativos, então, a questão da justiça tributária pode figurar como uma questão secundária, que se relaciona mais à preservação de tal estrutura social do que à sua implementação.

No caso da democracia de cidadãos-proprietários, os tributos teriam um papel de dispersão da riqueza (Rawls: 2003, p. 228). Neste sentido, a função do sistema tributário é justamente impedir a acumulação da riqueza de modo que estas não comprometam a igualdade democrática ao comprometer as liberdades políticas equitativas e as oportunidades equitativas:

“[...] o princípio progressivo da tributação não deveria ser aplicado à renda e à riqueza como meios de angariar fundos (fornecer recursos para o governo), mas apenas para evitar acumulações da riqueza consideradas adversas à justiça de fundo, por exemplo, o valor equitativo das liberdades políticas e à igualdade equitativa de oportunidades. É até bem possível que não haja necessidade de nenhuma tributação progressiva sobre a renda.” (Rawls: 2003, p. 228)

Desse modo, quando Rawls conjectura sobre as instituições de fundo para a manutenção da justiça distributiva (2008, p. 342) e menciona “[...]os tipos de tributação por meio dos quais é possível preservar a justiça econômica e social de fundo ao longo do tempo (Rawls, 2003, p. 227), o autor indica três tipos de tributação, ou melhor, três tipos de base tributárias: (i) sobre heranças; (ii) sobre a renda e, (iii) sobre o consumo (2003, p.227-228; 2008, p. 345-346). As duas primeiras seriam progressivas e a última, sobre o consumo, seria proporcional. Não acabe aqui discutir de modo pormenorizado os elementos mais detalhados de cada tipo de prescrição tributária (porque progressiva ou proporcional, por exemplo). A intenção, neste trabalho, é apenas a de lançar luz sobre a função que a tributação, enquanto mecanismo distributivo, teria em um teoria da justiça distributiva (*vide* primeiro tópico da introdução deste trabalho).

Se a questão do papel da tributação enquanto mecanismo distributivo for considerado a partir da teoria da justiça rawlsiana, como tentamos fazer aqui, então, poderíamos destacar que *o sistema tributário seria indispensável para a preservação da estrutura básica equitativa*. Sua função distributiva se manifesta por meio da tributação de riquezas (sobretudo, rendas e transferências de heranças) a fim de impedir a concentração de riqueza entre gerações - o que,

por sua vez, poderia vir a desmanchar a estrutura equitativa do arranjo social ao longo do tempo, como vínhamos sublinhando nos parágrafos anteriores.

Agora que já temos uma resposta para o papel da tributação em uma teoria da justiça, no caso a teoria rawlsiana, precisamos enfrentar a questão colocada por Sugin (2004) acerca do papel do sistema tributário dentro de uma estrutura básica justa. Para a autora, não é imprescindível que o *design* das instituições tributárias seja equitativo, visto que a definição da equidade de uma estrutura básica só poderia ser dada a partir de uma análise da inter-relação de suas instituições, de modo que uma instituição inclusa à estrutura básica pode compensar outra em termos de produção de resultados equitativos. Ao fim o que importa, portanto, é que a estrutura básica como um todo seja equitativa.

5. Considerações Finais:

Neste trabalho buscamos discutir a questão do papel da tributação em uma teoria da justiça. Relacionamos esta questão com a discussão sobre os dilemas impostos pela democracia enquanto regime político à justiça distributiva. Para isso, acabamos transitando entre discussões que mobilizavam pressupostos de uma teoria ideal da justiça com elementos de uma teoria não-ideal da democracia. Sabemos que esta escolha de mesclar uma discussão normativa no nível da teoria ideal com os dilemas impostos pela teoria não-ideal é difícil e, por isso mesmo, podemos ter incorrido a erros por optar não construir uma argumentação, inserida no debate sobre produção de teoria ideal vs. não-ideal, acerca da relação entre justiça e democracia.

Mas, a despeito de nossas limitações, consideramos que a discussão sobre tributação, e mesmo sobre *justiça* tributária, não poderia estar separada de uma discussão sobre a democracia. Sendo assim, embora possamos associar algumas prescrições de justiça tributária com princípios de justiça substantivos, como é o caso de discutir por que a renda, a herança ou o capital devem figurar dentre as principais bases tributárias de um sistema fiscal que busca ser equitativo, não seria razoável a uma teoria de a justiça tributária fazer prescrições específicas sobre limites de alíquotas de impostos ou sobre qual a gradação da progressividade corresponderia a mais equitativa. Pois, com isso, estar-se-ia (i) desconsiderando julgamentos políticos ligados ao contexto político e econômico específico de cada sociedade e, principalmente, (ii) poder-se-ia incorrer em uma intersetividade na dinâmica econômica capaz de gerar custos em eficiência tão altos, que produziriam, no agregado, uma queda na equidade - mas esta questão, da relação entre eficiência e equidade, deveria ser tema

de uma discussão futura, mais específica.

Desse modo, embora possamos nos apoiar sobre as considerações substantivas de uma teoria da justiça para refletir em que medida as nossas instituições tributárias, e as demais instituições político-econômicas, estão aquém de uma concepção equitativa, provavelmente, seria um erro pensar que a teoria em si mesma nos oferece uma receita institucional perfeita para uma sociedade bem-ordenada. Neste sentido, podemos chamar atenção para o que Rawls diz a respeito da relação entre os princípios de justiça que fundamentam a moralidade política das instituições, e as orientações de prescrições políticas específicas para estas mesmas instituições: “Sobre este tipo de questão a teoria da justiça não tem nada de específico a dizer. Seu objetivo é formular os princípios que devem regular as instituições básicas.” (2008, p.346).

Mudando um pouco nosso foco de discussão, se considerarmos o sistema tributário dentro de uma estrutura básica que é justa, então, o argumento de Sugin de que não precisaríamos nos ater as configurações equitativas específicas de todas as instituições, com destaque ao sistema tributário, inclusas nesta estrutura básica poderia ser aceito. Visto que o relevante é que a estrutura básica, enquanto um conjunto de instituições, seja justa. No entanto, como vimos na seção 4.1, a visão rawlsiana sobre o papel das instituições tributárias dentro de uma sociedade bem-ordenada, no caso a democracia de cidadãos-proprietários, teriam um papel essencial na preservação da estrutura social equitativa ao barrar a formação de aglomerados de riqueza, status e poder tais que comprometeriam o valor equitativo das liberdades políticas e à igualdade equitativa de oportunidades, desestruturando, assim, as bases da igualdade democrática. A posição de Sugin, portanto, estaria equivocada.

Além disso, se pensarmos que todos os Estados soberanos têm instituições tributárias, desconsiderar o potencial distributivo desta instituição seria, no mínimo, um desperdício. Evidente que uma Teoria da Justiça pode não colocar as instituições tributárias no centro do debate distributivo, uma vez que isso poderia implicar em assumir que a produção de desigualdades é resultado apenas do sistema tributário, o que não é verdade. Mas ressaltar que o sistema tributário é relevante como mecanismo de distribuição não é o mesmo que insular-lo enquanto mecanismo distributivo. O objetivo mais amplo deste trabalho foi justamente discutir que o sistema tributário é relevante enquanto mecanismo distributivo. Como a própria Sugin (2004, p.2013) admite: “In theory, the particular design of the tax system might not matter much in determining whether there is a just overall societal distribution. But, in fact, it matters a grater deal. For better or for worse, the tax system is the major tool of redistributive we have”.

6. Referências bibliográficas:

- Cohen, G., A. (1991). "Incentives, Inequality, and Community" in *The Tanner Lectures on Human Values*. Stanford University, p. 263 – 329.
- Esping-Andersen, G. (1985). "Power and Distributional Regimes". In.: *Politics and Society*, vol. 14, n. 2. P. 223-256.
- Buchanan, J; Tollison, R; e Tullock, G. (Orgs.).(1980). *Toward a theory of rent seeking society*. College Station: Texas A&M University Press.
- Buchanan, J.; Tullock, G.(1980). *The calculus of consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Michigan: University of Michigan Press
- Burg, D., F. (2003). *A World History of Tax Rebellions: An Encyclopedia of Tax Rebels, Revolts, and Riots*. Routledge.
- Comstock, A. (1929). *Taxation in the Modern State*. Longmans, Green and Company.
- Estlund, D. (2008) *Democratic Authority: A Philosophical Framework*. Princeton University Press.
- Forst, R. (2014). "Two Pictures of Justice" (Part 1, Cap. 1) in *Justice, Democracy and the Right to Justification: Rainer Forst in Dialogue*. BlumsBurry Press.
- Kenworthy, K. (1995). Equality and efficiency: the illusory tradeoff. In.: *European journal of Political Research*. No. 27, pp. 225-254.
- Le Grand, J. (1990). Equity Versus Efficiency: The Elusive Trade-Off. In.: *Ethics*. Vol. 100, No. 3. Pp.554-568.
- Manin, B. (1997) *The Principles of Representative Government*. Cambridge University Press.
- Meltzer, A.; Richard, S. (1981) "A rational theory of the size of government". *The Journal of Political Economy*, vol. 89.
- Musgrave, R., A.; Musgrave, P., B. (1996). *Public Finance in Theory and Practice*. Nova York: McGraw-Hill.
- Murphy, L.; Nagel, T. (2005). *O Mito da Propriedade*. 1.ed.: São Paulo: Martins Fontes.
- Okun, A. (2015). *Equality and efficiency: the big tradeoff*. Washington: Brookings Institution Press.
- Pikkety, T. (2014). *O Capital no século XXI*. 1.ed. Rio de Janeiro: Intrínseca.
- Przeworski, A. (1989). "A social-democracia como um fenômeno histórico". In .: Przeworski, A. *Capitalismo e Social-democracia*. São Paulo, Cia das Letras, Cap. 1.
- Przeworsky, A. (1995). *Estado e economia no capitalismo*. 1. Ed.: Rio de Janeiro: Relumé Dumará.

- _____. (1984). Ama a incerteza e serás democrático. In.: *Novos Estudos CEBRAP*, n. 9. Pp. 36-46.
- Przeworsky; Cheibub; Limongi. (2000). *Democracy and development: Political Institutions and Well-being in the World, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rawls, J. (1992). "Justiça como Equidade: uma concepção política, não metafísica". In.: *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. no.25, São Paulo.
- _____. (2001). *Direito dos Povos*. 1.ed. São Paulo: Martins Fontes.
- _____. (2003). *Justiça como equidade: uma reformulação*. 1.ed.: São Paulo: Martins Fontes.
- _____. (2008). *Uma Teoria da Justiça*. 1.ed. São Paulo: Martins Fontes. Tradução: Álvaro de Vita.
- _____. (2011). *O Liberalismo Político*. 1.ed.: São Paulo: WWF Martins Fontes. Tradução: Álvaro de Vita.
- Samuelson, P. et all. (2010). *Economics*. 19^o ed. New York: McGraw-Hill/Irvin
- Shapiro, I. (2001). *Democratic Justice*. New Haven: Yale University Press.
- Shapiro, I. (2003). *The State of Democratic Theory*. Princeton, Princeton University Press.
- Sugin, L. (2004). "Theories of Distributive Justice and Limitations on Taxation: What Rawls Demands From Tax Systems". *Fordham Law Review*, n. 72, vol. 5, p.1991-2014.
- Valentini, L. (2009). "On the apparent paradox of Ideal Theory". *The Journal of Political Philosophy*, v. 17, n. 3, p. 332-355.
- Van-Parijs, P. (2000). "Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI?". In.: *Revista de Estudos Avançados*, vol.14, n. 40. p. 179-210.
- Vita, A. (2000). "Democracia e Justiça". In.: *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*., n. 50, p. 5-24.
- _____. (2004). "Democracia deliberativa ou igualdade de oportunidades políticas?" In *Participação e Deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo*. Coelho, V. S.P. e Nobre, M. (Orgs). 1.ed. São Paulo: editora34.