

Justiça tributária: os conceitos de equidade e eficiência e as suas bases normativas¹

Lilian Sendretti²

Trabalho preparado para apresentação no VIII Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, de 9 a 11 de maio de 2018.

1. Introdução:

Qual seria a configuração de um sistema tributário justo? Esta será a pergunta mais geral, e também fundamental, que guiará a nossa reflexão neste trabalho. Esta reflexão será orientada a partir da perspectiva da Teoria Política Normativa. Dentro desta perspectiva teórica, a discussão iniciada com Rawls em *Uma Teoria da Justiça*³ é uma referência canônica indispensável no debate sobre justiça distributiva e que, vale destacar, fomenta relevantes questões até hoje. Neste sentido, podemos iniciar nossa reflexão sobre um *sistema tributário justo* a partir da introdução de considerações que Rawls tece sobre este assunto.

Em linhas gerais, para Rawls, a configuração mais razoavelmente equitativa de um sistema tributário em uma sociedade bem-ordenada é aquela que estimula a dispersão da riqueza e evita acumulações de capital e renda consideradas adversas à justiça de fundo (Rawls: 2003; Rawls: 2008). Sendo assim, em uma sociedade bem-ordenada, isto é, em uma sociedade na qual vigoram os princípios de justiça, a tributação é um dos mecanismos institucionais por meio dos quais é possível preservar a justiça econômica e social ao longo do tempo entre as gerações⁴ (Rawls: 2003, p. 227-228).

¹ Trabalho em andamento. Por favor, não circular ou citar sem autorização do autora.

² Bacharela em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. É mestranda em Ciência Política pelo DCP-USP e assistente de pesquisa do Núcleo de Instituições Políticas e Movimentos Sociais do CEBRAP. Contato: liliansendretti@gmail.com

³ (2008 [1971])

⁴ Para que os tributos cumpram esta função distributiva ao fomentar a dispersão de riqueza, renda e capital de modo intergeracional, algumas indicações são feitas por Rawls sobre *quais* bases tributárias considerar e, também, sobre *como* estas devem ser consideradas. As bases tributárias consideradas por Rawls seriam: (i) herança; (ii) renda; e, (iii) consumo, sendo que as a primeira seria progressiva, a segunda proporcional e a última, sobre o consumo, seria proporcional

Um ponto deve ser salientando nesta introdução: tais considerações de Rawls sobre o sistema tributário justo repousam sobre *pressupostos que são ideais*. Grosso modo, poderíamos dizer que o autor de *Uma Teoria da Justiça* estaria pensando um arranjo tributário equitativo para sociedades bem-ordenadas, ou seja, para *sociedades que são justas* na medida em que colocam em prática os princípios de “justiça como equidade”.

Inspirados pelas reflexões rawlsianas sobre a justiça distributiva, poderíamos nos indagar sobre quais seriam as implicações teóricas de uma reflexão sobre as configurações de um sistema tributário justo do ponto de vista de uma *teoria não ideal da justiça*, isto é, da construção e reflexão teóricas dadas os constrangimentos colocados pelas injustiças distributivas e as condições de escassez de recursos⁵ presentes em sociedades contemporâneas. O esforço deste trabalho será o de buscar esboçar respostas preliminares para este questionamento. Neste sentido, o movimento do trabalho será, em grande medida, exploratório.

Nossa discussão neste trabalho está estruturada em três seções, além desta introdução. Na primeira seção iremos expor nossa perspectiva teórico-metodológica. Na segunda seção iremos debater os pressupostos normativos do conceito de eficiência. Na terceira seção, apresentaremos as distintas formas de conceber a equidade tributária. Depois, discutiremos nossas considerações finais.

2. Questões metodológicas de fundo: Breves apontamentos sobre a Teoria Ideal Vs. Teoria Não Ideal

O debate metodológico sobre a natureza da filosofia ou teoria política em relação a sua habilidade para guiar a ação sob as circunstâncias do mundo real diz respeito à discussão sobre a (i) teoria ideal e a (ii) teoria não ideal (Murphy, 2003; Valentini, 2009; Simmons, 2010; Valentini, 2012; Hamlin & Stemplowska, 2012). Em linhas gerais, podemos dizer que há três modos pelos quais podemos

conforme uma taxa marginal constante e com a admissão de uma faixa de isenção baseada em um mínimo social.

⁵ Em Rawls, as circunstâncias objetivas da justiça dizem respeito à escassez *moderada* de recursos. Neste trabalho o que nosso modelo teórico não ideal pressupõe, seria a escassez *não moderada* de recursos.

compreender as definições de teoria ideal e não ideal, bem como a relação entre elas.

De acordo com Valentini (2012), tal debate pode ser analiticamente dividido em três interpretações⁶:

Tabela 1: Diferentes Interpretações da Teoria Ideal e Teoria Não Ideal:

Interpretação	Teoria Ideal	Teoria Não Ideal
(i)	Aquiescência total	Aquiescência parcial
(ii)	Utópica	Realística
(iii)	Estado Final	Estados de Transição

Fonte: elaboração da autora

A primeira interpretação diz respeito aos pressupostos motivacionais em relação aos agentes. Uma teoria é idealmente construída se os deveres e obrigações relativas aos agentes são pressupostos como completamente refletidas no modelo teórico: os agentes aderem completamente aos preceitos da teoria (aquiescência total). Por outro lado, a teoria não ideal considera que os agentes seriam parcialmente engajados em aderir os pressupostos motivacionais da teoria (aquiescência parcial).

A segunda aceção, por sua vez, refere-se às condições de viabilidade (*feasible*) da teoria. No caso da teoria ideal, as condições seriam utópicas se, por exemplo, as circunstâncias de escassez de recursos são abstraídas do modelo teórico. Em contrapartida, a teoria seria realista, e, portanto, não ideal, se levar em consideração às restrições impostas pelas circunstâncias de escassez de recursos⁷.

Por fim, a terceira interpretação é relativa às indicações sobre se uma teoria política normativa deveria visar à identificação de um estado de coisas ideal, ou se deveria se concentrar na reflexão de melhorias transitórias sem necessariamente determinar qual é o estado final ideal. O primeiro caso seria o da teoria ideal, enquanto o segundo, o da teoria não ideal.

⁶ As três interpretações da teoria ideal e não ideal para Valentini respectivamente seriam: (i) full compliance VS. parcial compliance; (ii) utopian vs. Realist theory; e, (iii) end-state Vs. ransitional theory.

⁷ Em relação a este ponto, a teoria da justiça de Rawls seria “realisticamente utópica” na medida em que considera *moderadamente* as circunstâncias de escassez. Ver: Rawls: 2003, p. 5-6; Rawls: 2008, p. 136-140.

Nosso objetivo neste artigo será o de esboçar uma reflexão de orientação não ideal sobre a justiça tributária. Do ponto de vista de nosso tema, a construção de uma reflexão teórica não ideal sobre o tema da justiça na tributação implica em levar a sério os constrangimentos que as considerações de eficiência impõem ao alcance da equidade tributária.

Desse modo, a pergunta inicial, com a qual começamos este trabalho: “*Qual seria a configuração de um sistema tributário justo?*” precisa ser condicionada e complementada. Nossa questão passa a ser a seguinte: *Qual seria a configuração de um sistema tributário justo dado os constrangimentos das considerações sobre a eficiência deste mesmo sistema?*

O nosso questionamento está estruturado, portanto, de modo não ideal ao levar em conta os constrangimentos impostos pelo *trade-off* entre eficiência e equidade. Neste sentido, nosso modelo teórico pressupõe condições de viabilidade factíveis – em contraposição ao tipo (ii) de teoria ideal, tal como apresentada na tabela 1.

Do ponto de vista analítico, para prosseguir com a nossa reflexão precisamos esclarecer qual o conceito “eficiência” e de “equidade” que estamos levando em consideração. Vamos começar pela definição do conceito de eficiência e, depois, abordaremos a noção de equidade enquanto *proxy* para justiça.

3. Definindo nosso escopo teórico: as bases normativas das noções de Eficiência

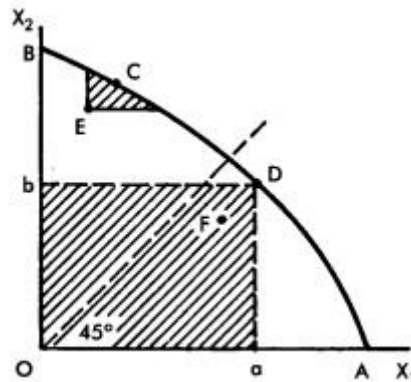
(a) Pressupostos normativos da Eficiência Paretiana:

A noção de eficiência é comumente compreendida na literatura (Musgrave, 1996⁸; Stiglitz, 1999; Samuelson, 2009⁹) como sinônimo de *Ótimo de Pareto*. Vamos usar a versão de Stiglitz (1999, p. 99) desta definição:

⁸ É uma situação de equilíbrio na qual nenhum agente pode melhorar a sua posição sem prejudicar outro agente. Nas palavras de Musgrave: “A change in economic conditions is said to be efficient (i.e., to improve welfare) if and only if the position of some person, say A, is improved without that of anyone else, including B and C, being worsened” (Musgrave: 1996: 10).

Ótimo de Pareto: “O Ótimo de Pareto enuncia que devemos preferir aquela distribuição que, pelo menos, um indivíduo ficará em uma posição distributiva melhor desde que nenhum indivíduo fique em uma posição distributiva pior”¹⁰ (tradução livre)

Gráfico 1. Representação do Ótimo de Pareto



Musgrave (1996)

Onde:

- BA: Fronteira de Eficiência Paretiana
- D: Ponto de Eficiência (Ótimo de Pareto)
- C: Ponto de Eficiência (Ótimo de Pareto)
- E: Ponto de Ineficiência
- F: Ponto de Ineficiência

A função de eficiência paretiana é uma função de bem-estar que serve para avaliar resultados alocativos e distributivos. No entanto, na definição da eficiência de Pareto – quando considerada em termos distributivos –, não há nada inerente a ela mesma que indique alguma definição acerca “do quanto” e em relação ao “o quê” está sendo distribuído em estado T_i para estado T_1 . Sendo assim, essencial para saber em que medida uma distribuição é Pareto-Ótima é a *baseline* distributiva inicial, ou seja, o (T_i), que está sendo considerado no modelo.

⁹ Pareto efficiency (or sometimes just efficiency) occurs when no possible reorganization of production or distribution can make anyone better off without making someone else worse off. Under conditions of allocative efficiency, one person’s satisfaction or utility can be increased only by lowering someone else’s utility (Samuelson: 2009, pp. 160)

¹⁰ The Pareto principle says that we should prefer those allocations in which at least some individuals are better off and no one is worse off” (Stiglitz: 1999, p. 99).

Desse modo, precisamos admitir dois pressupostos: se (i) a eficiência não é um valor informado substantivamente; e se (ii) a definição de eficiência a partir da optimilidade de Pareto depende ponto de partida distributivo que será considerado na comparação entre estados de eficiência, então, nossa conclusão é: a zona de conflito normativo está justamente em definir qual é este ponto de partida ou *baseline* comparativa utilizada como referencial para comparação entre estados distributivos diferentes de bem-estar. Ou seja, é na *baseline* comparativa que as disputas sobre o alcance e os limites da distribuição serão definidas, em termos de eficiência – pelo menos do ponto de vista da coerência do modelo teórico.

Considere, por exemplo, um modelo teórico no qual a *baseline* comparativa são as titularidades provenientes de uma aquisição inicial de propriedades pré-tributação, *i.e.* versão libertariana da justiça (Nozick: 1974, p. 171), uma distribuição eficiente em termos da optimilidade de Pareto, neste caso, é aquela na qual a distribuição de titularidades é eficiente se melhorar a posição de *A* sem piorar a posição que *B* dado a posição de *B* no estado inicial (*baseline*) em termos de titularidades de propriedade. Portanto, sobre este ponto de vista teórico, o resultado Pareto-Ótimo é aquele que não recomenda a política distributiva uma vez que a *baseline* de referência é “*pretax income*” e, nesta perspectiva, qualquer política tributária que modifique a renda é ineficiente.

Em resumo, o ponto é que fará uma diferença fundamental se a *baseline* adotada para comparar estados distributivos em termos de eficiência for igualitária ou não igualitária. Afinal, a eficiência paretiana *per se* é indiferente às ponderações de justiça¹¹. A escolha da *baseline* comparativa é o momento que a normatividade se impõe ao modelo paretiano de eficiência.

(b) Crítica normativa ao Ótimo de Pareto como *proxy* para eficiência:

Nosso apontamento crítico sobre a noção de optimilidade paretiana como um critério razoável para eficiência em uma discussão não ideal da justiça distributiva é

¹¹ Dahl nos lembra que: "Uma alocação de recursos que é maximamente eficiente (um ótimo de Pareto) é perfeitamente consistente com um número indefinido de distribuições de renda diferentes, que vão desde a igualdade perfeita até a desigualdade mais extrema (Dahl: 1992, p. 2). Acessar em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100010

construída a partir de dois pontos: a crítica da (i) maleabilidade normativa do critério; e da (ii) objetividade do critério.

- (i) *Maleabilidade normativa*: No caso de comparações entre estados distributivos, o Pareto Ótimo é condicionado pela *baseline* comparativa. A escolha desta *baseline* comparativa é, por sua vez, uma escolha normativamente orientada.
- (ii) *Objetividade do Critério*: dado a crítica (i), de que a definição ótima de um estado de eficiência depende diretamente da *baseline* comparativa adotada, logo, concluímos que (ii) o Ótimo de Pareto *não* seria equivalente a um critério objetivo.

Com esta discussão nossa pretensão não seria questionar a validade do uso da eficiência enquanto Ótimo de Pareto, mas, antes, debater seus pressupostos normativos implícitos e, com isso, seus limites de objetividade. Neste sentido, queremos salientar que o critério não é estritamente objetivo. Principalmente quando se trata do *trade-off* entre eficiência e equidade, que é um *trade-off* que envolve, necessariamente, preferências normativas.

Tendo estas considerações em vista, neste trabalho, defendemos que a interpretação de Okun sobre a eficiência seria mais adequada na medida em que explicita que há questões normativas que perpassam a definição de um critério de eficiência. Deste modo, o critério passa a ser compreendido em relação à equidade, sendo, desta forma, um *critério relacionalmente construído* e com parâmetros normativos explícitos publicamente. Na seção seguinte, apresentaremos a eficiência da perspectiva de Okun.

(d) Eficiência enquanto *Leack Bucket*:

O que é eficiência? Está é uma pergunta que só faz sentido relacionalmente, isto é, eficiência do quê e em relação ao quê? No caso de nosso interesse de estudo, trata-se da relação entre eficiência e equidade que, grosso modo, se transfigura no debate econômico como a tensão entre crescimento econômico e (re)distribuição de

renda via política fiscal¹² - mas, por ora, vamos ficar no nível apenas dos valores (eficiência vs. equidade) e em um nível de abstração metodologicamente característico das discussões em Teoria Política¹³.

“How much of economic pie must be sacrificed in order to divide it more equally?” (Samuleson *et al*: 2010, p. 323). É com esta indagação que Paul Samuelson inicia sua discussão sobre a existência de um *trade-off* entre eficiência e equidade em seu clássico “Economics” (2010 [1948]). A questão exposta por Samuelson é emblemática para apresentar como parte da literatura compreende este *trade-off*, isto é: quais são os custos aceitáveis da (re)distribuição? (Wilkinson 2000, p. 39); (Musgrave: 1996, 11); (Ulrich: 2011, p. 164). Dito do outro modo, e em consonância com a frase de Samuelson: o quanto de eficiência econômica teremos que abrir mão em nome da equidade?

Em “Equality and Efficiency: The Big Trade-Off” (1975)¹⁴, Arthur Okun discute o *trade-off* entre eficiência e equidade enquanto a expressão de uma tensão relativa aos valores fundamentais que constituem as sociedades contemporâneas com regime político democrático e economia de mercado (2015, p. 1-5). Okun faz uma distinção analítica entre o que ele chamou: (i) “The Domain of Righths” e (ii) “The Domain of Dollars”. O primeiro se refere aos valores políticos da sociedade democrática e aos direitos e liberdades políticas e civis dela provenientes, neste domínio a “igualdade” seria o princípio fundamental. Já o segundo domínio diz respeito ao âmbito do mercado e das instituições econômicas, aqui as diretrizes da eficiência seriam as prevalecentes¹⁵. Nas palavras de Okun:

¹² Samuelson, P. *et all*. (2010). “Chapter 17: Trade Off: Efficiency and Equity”. In.: *Economics*. 19^o ed. New York: McGraw-Hill/Irvin

¹³ As discussões teóricas que se desenrolam sob o pano de fundo de concepções abstratas oriundas da filosofia política não são nem rescritas e nem justificadas pela relevância da abstração em si, e sim, mais precisamente, tal recurso à abstração se faz necessário quando “[...] nossos entendimentos políticos compartilhados, como diria Walzer, colapsam” (Rawls, 2011: 53). De modo que “[...] quanto mais profundo o conflito, maior o nível de abstração a que devemos chegar para ter uma visão clara e ordenada de suas raízes” (Rawls, 2011: 54).

¹⁴ Estamos utilizando a edição ampliada publicada em 2015 pela Brookings Institution Press.

¹⁵ Esta distinção nos lembra o argumento de Przeworski (1993). Em linhas gerais, este autor indica que, em teoria, a dinâmica da lógica de alocação de recursos no capitalismo (economia) e na democracia (no Estado) são divergentes. Ver: A falácia neoliberal. In.: Lua Nova no.28-29 São Paulo,1993. Acessar em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100009#nt

“[...] the domain of social and political rights in which society gives priority, at least in principle, to equality over economic efficiency. Into the marketplace and other economic institutions, in which efficiency gets priority and a large degree of inequality is accepted.” (Okun: 2015, p. 86)

“Such is the double standard of a capitalist democracy, professing and pursuing an egalitarian political and social system and simultaneously generating gaping disparities in economic well-being.[...] To the extent that the system succeeds, it generates an efficient economy. But that pursuit of efficiency necessarily creates inequalities. And hence society faces a tradeoff between equality and efficiency. (Okun: 2015, p. 1)

A dicotomia entre as conflituosas demandas por igualdade do domínio dos “Rights” e, por outro lado, das demandas por eficiência proveniente da dinâmica do domínio dos “Dollars” fornece as bases teóricas para o diagnóstico de que “[...] both equality and efficiency are valued, and neither takes absolute priority over the other, then they conflict, compromises ought to be struck”¹⁶. A partir deste diagnóstico, o autor formulou um experimento mental da representação do *trade-off* entre eficiência e equidade a partir de um “*leaky bucket*”.

Assim, considere que ao elaborar políticas de redistribuição de renda dos ricos para os pobres por meio de tributação progressiva, os governos podem comprometer, em diferentes graus, a eficiência econômica e, com isso, reduzir o rendimento nacional disponível para realizar a distribuição ao longo prazo. Mas, se a igualdade é um bem social que a sociedade considera relevante, então, a questão diz respeito a quanto estamos dispostos a pagar em custos de eficiência. E aonde entra o “*leaky bucket*”, então?

Para demonstrar os dilemas envolvidos na questão acima descrita, Okun elabora um *experimento mental* analítico e descritivo no qual o *trade-off* é representado pela figura de um balde afunilado dentro do qual será depositado um montante X com a finalidade distributiva. Digamos, por exemplo, que este montante é de R\$4 reais. Agora, suponha que este balde afunilado contenha vazamentos e o montante inicial de R\$4 reais depositados tornam-se, ao final, apenas R\$2 reais. Isso ocorre, pois durante o processamento deste montante até a sua distribuição ocorreram vazamentos no balde, estes vazamentos, por sua vez, correspondem a uma analogia aos efeitos dos (i) custos administrativos do aparato estatal público responsável por gerenciar a distribuição; aos desincentivos que impostos progressivos geram ao (ii) trabalho e a produtividade; à (iii)

¹⁶ Okun, 2015, p. 86-87.

poupança e aos investimentos (fuga de capitais/evasão fiscal); e ao (iv) crescimento econômico (Okun: 2015: p. 93-98).

Desse modo, com a noção de “*leaky bucket*”¹⁷, Okun conseguiu incorporar as diversas definições de eficiência econômica, bem como demonstrar incorporar em sua definição a tensão explícita entre custos em eficiência e distribuição.

(e) Eficiência enquanto custos em *rent-seeking*:

Análogo a tais definições de custo em eficiência está a concepção de *rent-seeking*, que pode ser resumida da seguinte forma: ao interferir na economia coletando tributos e transferindo recursos, o Estado incentiva a formação de grupos (*lobbys*) que buscam rendas estatais, os *renters seekings* (ou os “caçadores de renda”). Estas rendas, por sua vez, não geram investimentos e ativos na dinâmica econômica, pois correspondem a atividades improdutivas que seriam incapazes de agregar valor por meio da competição e da alocação de preços, como ocorre no mercado, uma vez que a concorrência entre os grupos *rent-seeking* se configuraria a partir de um jogo de soma zero. Portanto, sob a lógica do *rent-seeking*, políticas distributivas criariam distorções na competição do mercado e, como decorrência, gerariam ineficiência. A proposição geral destas teorias é a de que “[...] o mercado aloca recursos para todos os usos mais eficientemente do que as instituições políticas”¹⁸.

Pode-se dizer que os *rent-seeking* equivalem, portanto, a grupos predatórios das atividades públicas que dissipam o valor das rendas e produzem custos sociais (desperdício de recursos e custos em eficiência) no próprio processo de disputa pelos recursos oferecidos pelo Estado (Tullock, 1967; Tollison: 1982; Buchanan: 1980)¹⁹. Uma

¹⁷ E o processo de *leaky bucket* descrito por Okun assemelha-se ao *deadweight losses*. Este conceito chama atenção que, em situações nas qual preferimos equidade à eficiência, os ganhos advindos dos benefícios sociais e tributação redistributiva (bens públicos, que são entendidos de modo geral por essa literatura de *Social Choice* como “rendas”) são sempre menores que os custos sofridos por àqueles que financiaram estas transferências.

¹⁸ (Przeworsky: 1995, p. 26).

¹⁹ Segundo Congleton, Hilman e Konrad (2008, p.4) “In the second half of the twentieth century, there were a variety of efforts to place the normative analysis of public policy on firmer analytical ground”, estas análises correspondem a literatura sobre *rent-seeking*. O artigo de Gordon Tullock (1967) é considerado o evento fundador da teoria do *rent-seeking* (Tollison: 2011: 75. Tradução minha). Como também indica Congleton et all (2008) “Tullock focused on the efficiency consequences of income transfers [...] Tullock reasoned that the resources used in activities of persuasion should be counted as a cost to society” (CONGLETON et all: 2008: 2). Ainda Congleton et all argumentam que o foco teórico da literatura sobre *rent-seeking* “is the computation of social loss through the value of the resources unproductively used because of the presence of the rents or prizes that are assigned by the personal

definição precisa do conceito de rent-seeking foi elaborada por Tollison (1982, p.77), para quem: “Rent-seeking is the expenditure of scarce resources to capture an artificially created transfer”. A referência à captura dos recursos num quadro criado artificialmente é um ponto central desta abordagem, dado que a atividade de rent seeking existiria apenas em decorrência da regulação econômica do mercado pelo governo. Neste sentido, é a interferência na alocação do mercado que cria incentivos aos atores, que nesta literatura sempre são modelados como auto-interessados²⁰ (self-seeking), a maximizar seus ganhos em atividades rent-seeking. Como ainda salienta Tollison (2011):

“The concept of rent seeking is applied to cases where governmental intervention in economy leads to the creation of artificial or contrived rents. Seeking such returns leads to social costs because output is fixed by definition in, for example, a governmental regulatory regime.” (TOLLISON: 2011: 75).

Então, se aceitarmos tais diagnósticos sobre os efeitos nocivos que a ação pública em favor de políticas distributivas tem sobre a dinâmica econômica, certamente, a visão que teremos do tamanho do *leaky bucket* produzido pelas demandas conflitantes entre eficiência e equidade será amplo o bastante, de modo que consideraremos que os custos em eficiência não seriam aceitáveis. Mas, quais razões teríamos para aceitar o diagnóstico de que os “recursos são improdutivamente usados em atividades *rent-seeking*²¹ e que isto produziria custos inaceitáveis de eficiência²²? E mais, qual seria o limite aceitável para o tamanho do *leaky bucket*? Tentamos argumentar que a resposta para o tamanho aceitável do *leaky bucket* não pode ser dada objetivamente sendo, portanto, uma resposta que envolve considerações de moralidade política.

discretion of others, as when political decision makers determine public policies [...] The social loss from rent seeking similarly occurs ex ante, through unproductively used resources and initiative before policy decisions are made” (CONGLETON et al: 2008: 2-3). James Buchanan é considerado também um dos principais expoentes desta literatura, segundo Tollison (2011, p. 74), Buchanan teria publicado um volume de artigos sobre rent seeking que influenciaram de forma salutar o desenvolvimento posterior do campo. Em 1980 foi publicado um livro composto por uma coletânea de artigos de autores dedicados a esta literatura, “Toward a theory of rent seeking society” foi organizado por Buchanan, Tollison e Tullock e é considerado a principal obra de referência desta literatura.

²⁰ Tal perspectiva é exposta por Buchanan (1980, p.47), para este autor: “The term rent seeking is designed behavior in institutional settings where individual efforts to maximize value generate social waste rather than social surplus”

²¹ (CONGLETON et al: 2008: 2. Tradução minha).

²² Przeworski (1995) discute a relação entre a alocação eficiente de recursos no mercado e a alocação por meio de governos democráticos, “uma política não é ineficiente” mesmo que do ponto de vista econômico, haja ineficiência. O autor argumenta que a utilidade, isto é, a eficiência, não pode ser medida em dinheiro (recursos desperdiçados), então, Przeworski prossegue a sua argumentação afirmando que: “Assim, mesmo que seja verdade que as intervenções governamentais necessariamente diminuem a renda agregada, as inferências relativas a perdas de bem-estar, a partir de perdas de renda, não podem ser sustentadas” (Ibdem).

(d) Conclusão: eficiência de quê e para quê?

Nosso esforço foi o de trazer à tona as tensões normativas que envolvem a concepção de eficiência. Muitas vezes, essas tensões passam despercebidas no debate econômico, pois a eficiência paretiana tornou-se um paradigma, e, como todo paradigma, o trabalho de questionamento de seus pressupostos não é trivial do ponto de vista interno do campo no qual o paradigma se constituiu.

4. Equidade na tributação:

O que significa equidade quando se trata do debate acerca da tributação? Nesta seção pretendemos desenvolver brevemente algumas considerações sobre a concepção de equidade tributária que foram desenvolvidas na literatura. Vale ressaltar que nosso intuito não será o de discutir em detalhes cada concepção, bem como as suas variantes, mas, em indicar os elementos centrais que estruturam cada concepção de equidade.

(e) Noções gerais de Equidade Tributária: breves considerações

(i) Princípio do Benefício:

O princípio do benefício é o mais antigo modo pelo qual a equidade tributária foi concebida no pensamento político e na economia política. Tal princípio foi concebido por diferentes teóricos contratualistas²³ do século XVII²⁴ e recebeu diversas reformulações e atualizações ao longo do tempo, sendo a mais relevante do ponto de vista de seu impacto, as contribuições feitas por Lindahl, na primeira metade do século XX.

A formulação clássica do princípio do benefício concebia a equidade tributária enquanto o preço pago pelos serviços prestados pela autoridade pública. A retomada deste princípio, no século XX por Lindahl, permitiu atualizar o princípio de acordo com as considerações de eficiência de uma economia de mercado. Não vamos nos estender nos meandros da abordagem das “trocas

²³ Tais como Hobbes, Locke, Grotius, Pufendorf e, posteriormente, também foi endossado por Hume e Rousseau (Musgrave: 1959, p. 63).

²⁴ Musgrave, R. (1959). “Chapter 4: The benefit approach”. In.: **Public Finance: A Study in Public Economy**. Ed. Mc-Graw Hill Company, pp. 61-89.

voluntárias baseada na suposição de um equilíbrio geral de mercado” de Lindahl, pois não é nosso objetivo fazer uma exposição comprometida com a descrição explicativa das diferentes versões da concepção de equidade tributária. No momento, importa para nossa discussão a informação de que Lindahl conectou o princípio do benefício com as considerações de eficiência ao pensar o pagamento de tributos como uma analogia com o processo de formação de preços no mercado. O modelo de Lindahl, *grosso modo*, indica que:

“Cada contribuinte deve registrar sua procura para cada serviço. O governo deve resolver o problema da produção de equilíbrio de cada bem social e tributar cada cidadão de acordo com sua proposta de preços e demanda para estas produções de equilíbrio” (Musgrave: 1959 p. 77)

O raciocínio do modelo de Lindahl, neste sentido, está orientado pela suposição de que os indivíduos demandam serviços públicos mediante cálculos de utilidade. Assim, o imposto deve ser estabelecido tal como um preço destinado a maximizar a satisfação que o “consumidor” auferir com seus pagamentos por serviços públicos utilizados.

Qual o problema desta solução de Lindahl para o princípio do benefício sob a ótica da equidade? Poderíamos dizer que o modelo de Lindahl não leva em consideração a demanda por serviços públicos daqueles com menos condições de pagar tributos. Isto é, a procura por serviços públicos não é inversamente proporcional à capacidade de pagar pelos mesmos. O modelo de Lindahl seria adequado se, e apenas se, a distribuição de renda e riquezas fosse equitativa. Nas palavras de Musgrave: “Lindahl supõe que todo o processo ocorre em um ambiente com um dado estado de distribuição apropriada [...] Dada uma distribuição apropriada de renda, Lindahl supõe que o equilíbrio resultante é um solução ótima” (Musgrave: 1976, p. 108).

Por fim, concluímos que o princípio do benefício, do ponto de vista da moralidade política da justiça, é incompatível com qualquer interpretação da justiça social segundo a qual o governo tem o dever de oferecer aos pobres um tipo de complementação de renda ou serviços de bem-estar (Murphy & Nagel: 2005, p. 27). Isso sem falar em um critério de equidade mais robusto normativamente, que leve em consideração não só a posição dos mais pobres, mas a estrutura de desigualdades *per se*.

(ii) Capacidade Contributiva ou Capacidade de Pagar:

Historicamente o princípio da capacidade contributiva – ou capacidade de pagar – surgiu como a alternativa ao princípio do benefício, sendo proposto por Stuart Mill (1848). Em linhas gerais, essa abordagem nega a possibilidade de tributar de acordo com o usufruto dos bens públicos pelos indivíduos. Dessa forma, substitui a solução *quid pro quo* da abordagem do benefício.

Contudo, a noção de capacidade contributiva é muito vaga e há diversas formas de interpreta-la. No desenvolvimento da literatura sobre esta abordagem, três interpretações se destacam: (i) a capacidade de pagamento em vista da situação econômica (renda e riqueza atual); (ii) a capacidade de pagamento futura (imposto sobre o talento); e, (iii) a capacidade de pagamento de acordo com uma interpretação do igual sacrifício (esta interpretação exige que a tributação imponha a cada contribuinte a mesma perda real de bem-estar²⁵).

A despeito das variações interpretativas da abordagem da capacidade contributiva, um ponto em comum a todas elas seria a distinção entre dois tipos equidade²⁶:

- *Equidade vertical*: são as exigências de justiça quanto ao tratamento tributário de pessoas com níveis diversos de renda;
- *Equidade horizontal*: são as exigências de justiça quanto ao tratamento de pessoas com rendas iguais.

A abordagem da capacidade contributiva está mais preocupada com a justiça tributária se a compararmos com a abordagem do benefício. De modo geral, entende-se que (i) as diferenças de rendas devem determinar a distribuição das cargas tributárias, e que (ii) cobrar os mesmos impostos de todos é injusto porque quem tem mais renda tem, conseqüentemente, mais capacidade de pagar e, por isso, *deve* pagar mais.

²⁵ Esta interpretação possui uma literatura especializada em diferenciar o que seriam sacrifícios *absolutos, proporcionais e equitativos* de bem-estar. Ver: Musgrave, R.. (1959). "Chapter 5: The ability-to-pay approach". In.: **Public Finance: A Study in Public Economy**. Ed. Mc-Graw Hill Company, pp. 90-115.

²⁶ (Muphy & Nagel: 2005, p.18)

Contudo, esta simples e direta ideia não poderia servir com base de fundamento de uma concepção da justiça na tributação. É preciso especificar mais o princípio, bem como considerar as externalidades que este tipo de recomendação pode produzir. Esta é apenas uma concepção geral. As três variações interpretativas da abordagem da capacidade contributiva, mencionadas brevemente no início desta seção, buscam construir argumentos neste sentido. Contudo, não será possível reconstruir tais argumentos em nossa discussão.

No momento, é importante destacar que em comparação ao modo como a abordagem do benefício mobiliza as considerações de eficiência, a abordagem da capacidade contributiva, falando aqui de modo genérico, integra as preocupações orientadas pela equidade relacionalmente à eficiência. Explico a seguir.

De maneira geral, podemos dizer que a abordagem da capacidade contributiva considera o efeito-renda e o efeito-substituição como externalidades causadas pela tributação. Essas considerações são, fundamentalmente, orientadas por razões de eficiência. O ponto é que há considerações de justiça que estão pressupostas, isto é, em termos da interpretação de Okun sobre a relação eficiência-equidade, a abordagem da capacidade contributiva avança no sentido de oferecer respostas que ponderam sobre o tamanho razoavelmente aceitável do *leack bucket*.

5. Considerações finais:

A questão da existência de um *trade-off* entre eficiência e equidade é um ponto inescapável da discussão sobre justiça na tributação. Neste sentido, apostamos que uma primeira tarefa da discussão teórica normativa sobre justiça tributária deve ser a de oferecer ferramentas analíticas para que possamos identificar os pressupostos normativos que compõem tal *trade-off*. Tendo isto em vista, argumentamos que o modo mais razoável de levar a sério tal *trade-off* é a partir da referência à uma concepção de eficiência que seja construída relacionalmente e que, por conseguinte, torne explícito a tensão entre a escolha fundamental de moralidade política que deve ser feita sobre preferências igualitárias. Com isso, buscamos indicar que a versão analiticamente mais razoável do *trade-off* é aquela formulada por Okun.

Além disso, e em relação ao movimento exploratório que salientamos no início deste trabalho ser uma tarefa de nossa discussão, consideramos que embora nos primórdios do debate sobre justiça tributária, teóricos políticos tenham desempenhado um papel de protagonismo ao se engajar na formação dos princípios de equidade tributária (no caso das formulações mais clássicas da abordagem do benefício e da capacidade contributiva), contemporaneamente tal debate não fomenta discussões na Teoria Política em geral. Do ponto de vista da discussão na Teoria Política Normativa, o trabalho de Rawls contribuiu para a retomada deste debate sob uma perspectiva teórica, mas seus esforços não foram desenvolvidos posteriormente no campo. Ademais, como buscamos ressaltar neste trabalho, o esforço teórico rawlsiano está inscrito na teoria ideal. Embora a teoria ideal seja relevante na justificação de princípios de justiça e, com isso, possa auxiliar na formulação teórica não ideal, ela nos impõe limites em relação ao diálogo com o nosso objeto no que diz respeito a levar a sério o *trade-off* entre eficiência e equidade.

Neste sentido, nossa contribuição não pretendia oferecer respostas definitivas para a questão sobre “Qual seria a configuração de um sistema tributário justo?”. Mas, nossa contribuição diz respeito a uma intenção exploratória em dois sentidos: (i) pois o esforço de refletir teoricamente sobre a questão tributária na teoria política em perspectiva não ideal é um esforço inédito; e (ii) justamente por se tratar de um esforço inédito, este nos impõe altos custos de configuração de um léxico comum e de uma organização da literatura crível aos leitores de dentro e de fora da Teoria Política – literatura esta que, vale destacar, deve ser pensada de modo interdisciplinar. Temos, portanto, um alto custo de entrada nesta discussão e este trabalho buscou desenvolver a estruturação deste léxico comum e da organização crítica da literatura a fim de avançar analiticamente em direção à construção deste debate do ponto de vista da teoria política.

6. Referências bibliográficas:

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.(1962). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. University of Michigan Press: Ann Arbor.

BUCHANAN, J. (1968). "What kind of redistribution do we want?". In: **Economica**, vol. 35, PP. 185-190.

_____.(1980). "Rent seeking and profit seeking". In: BUCHANAN, J; TOLLISON, R; e TULLOCK, G. (Orgs.). (1980). *Toward a theory of rent seeking society*. p. 3-15.

_____.(1984). "The Ethical limits of taxation". In: *Scand. Journal of Economics*, vol 86, p. 102-114.

_____. (2000). *The limits of liberty : between anarchy and Leviathan*. 2.ed.: Indianapolis: Liberty Fund.

CONGLETON, R., D.; HILMAN, A., L.; e KONRAD. A., K.,(Orgs.). (2008). *Forty years of research on rent seeking: an overview*. Heidelberg: Springer.

Gaisbauer et al. (2015). *Philosophical Explorations of Justice and Taxation: National and Global Issues*. 1 ed. Springer

HAYEK, F. (2013 [1960]). *The Constitution of Liberty*. Chicago: University of Chicago Press.

_____. (1976). *Law, Legislation and Liberty*. London and New York: Routledge 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.

MUSGRAVE, R.,A. (1959). *The theory of Public Finance*. Nova York: McGraw-Hill.

MUSGRAVE, R., A.; MUSGRAVE, P., B. (1996). *Public Finance in Theory and Praticce*. Nova York: McGraw-Hill.

MURPHY,L.; NAGEL, T. (2005). *O Mito da Propriedade*. 1.ed.: São Paulo: Martins Fontes.

- NOZICK, R.(1974). *Anarchy, State and Utopia*. New York: Basic Books.
- Okun, A. (2015). *Equality and efficiency: the big tradeoff*. Washington: Brookings Institution Press.
- PELTZMAN, S. (1976). "Toward a more general theory of regulation". In: **Journal of Law and Economics**, vol. 19, p. 211-240.
- PIKKETY, T. (2014). *O Capital no século XXI*. 1.ed. Rio de Janeiro: Intrínseca.
- PIKKETY, T. (2015). *A Economia da Desigualdade*. 1.ed. Rio de Janeiro: Intrínseca.
- PRZEWORSKY, A. (1995). *Estado e economia no capitalismo*. 1. Ed.: Rio de Janeiro: Relumé Dumará.
- RAWLS, J. (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
- STIGLIZ, J. (1999) *Economics of the public sector*. 3^a edição. Nova York/Londres: W.W. Norton and Company
- TOLLISON, R. D. (1982). "Rent-seeking: A survey". In: **Kyklos**, vol. 35, p. 575-601.
- _____. (2011). "The economic theory of rent seeking". In: **Public Choice**, vol. 152, p.73-82.
- Ulrich,H. (2011) . **Public Finance in Theory and Practice**. 2 ed. Routledge Press
- Wilkinson, M., T. (2000). *Freedom, Efficiency and Equality*. MacMilliam Press