

O MITO
DA PROPRIEDADE

Os impostos e a justiça

Liam Murphy e Thomas Nagel

Tradução
MARCELO BRANDÃO CIPOLLA

Martins Fontes
São Paulo 2005

Esta obra foi publicada originalmente em inglês com o título
THE MYTH OF OWNERSHIP por Oxford University Press, U.S.A.
Copyright © 2002 by Oxford University Press, Inc.
Publicado através de acordo com Oxford University Press.
Copyright © 2005, Livraria Martins Fontes Editora Ltda.,
São Paulo, para a presente edição.

1ª edição
maio de 2005

Tradução
MARCELO BRANDÃO CIPOLLA

Acompanhamento editorial
Luzia Aparecida dos Santos
Revisões gráficas
Ivani Aparecida Martins Cazarim
Mauro de Barros
Dinarte Zorzanelli da Silva
Produção gráfica
Geraldo Alves
Paginação/Fotolitos
Studio 3 Desenvolvimento Editorial

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Murphy, Liam, 1960-
O mito da propriedade : os impostos e a justiça / Liam
Murphy e Thomas Nagel ; tradução Marcelo Brandão Ci-
polla. - São Paulo : Martins Fontes, 2005. - (Justiça e direito)

Título original: the myth of ownership : taxes and justice.
Bibliografia.
ISBN 85-336-2131-0

1. Impostos - Incidência - Estados Unidos 2. Justiça distri-
buitiva - Estados Unidos 3. Tributação - Aspectos sociais -
Estados Unidos I. Nagel, Thomas. II. Título. III. Título:
Os impostos e a justiça. IV. Série.

05-2652 CDU-34:336.2(73)

Índices para catálogo sistemático:
1. Impostos e tributação : Estados Unidos :
Direito tributário 34:336.2(73)

Todos os direitos desta edição para o Brasil reservados à
Livraria Martins Fontes Editora Ltda.
Rua Conselheiro Ramalho, 330 01325-000 São Paulo SP Brasil
Tel. (11) 3241.3677 Fax (11) 3101.1042
e-mail: info@martinsfontes.com.br http://www.martinsfontes.com.br

Índice

Prefácio	1
1. Introdução	5
2. Critérios tradicionais de equidade tributária	16
I. A moralidade política no sistema tributário: justiça	16
II. Equidade vertical: a distribuição dos ônus fiscais	18
III. O princípio do benefício	22
IV. Capacidade contributiva: talento pessoal	28
V. Capacidade contributiva: igualdade de sa- crifícios	34
VI. A capacidade contributiva como uma idéia igualitária	39
VII. O problema do libertarismo vulgar	44
VIII. A equidade horizontal	52
3. A justiça econômica na teoria política	55
I. Legitimidade política	55
II. Conseqüencialismo e deontologia	57
III. Os bens públicos	62
IV. Benefícios para os indivíduos	65
V. Eficiência e utilitarismo	67
VI. Justiça distributiva, imparcialidade e priori- dade dos mais necessitados	72

assumimos em relação a essas questões terá conseqüências de monta para a política tributária. Quanto mais amplos forem os fins legítimos do governo, tanto mais ele terá o direito de afetar as vidas dos cidadãos e as relações entre eles pelo projeto do sistema de direitos de propriedade. Os efeitos exercer-se-ão em grande escala e os indivíduos ainda terão liberdade para tomar pessoalmente suas decisões e determinar o rumo de suas vidas dentro da estrutura institucional e jurídica criada pelo Estado; mas, dependendo da teoria política que estiver por trás do sistema, essa estrutura poderá ter conseqüências profundas para a gama de possibilidades com que cada cidadão irá se defrontar.

VIII. Os meios legítimos e a responsabilidade individual

Depois de dizer algo acerca dos fins do governo, vamos, obedecendo à classificação grosseira que fizemos, tratar agora da questão dos meios legítimos.

Para começar, está claro que a meta de justiça distributiva que estivemos discutindo dentro da categoria geral dos fins não pode ser separada de uma concepção qualquer da legitimidade de certos meios. Ninguém pode afirmar que o governo deve ter como fim a maximização do bem-estar geral através do fornecimento de benefícios sociais, ou a reificação da desigualdade de oportunidades e da estratificação de classes, sem estar pronto a apoiar também o uso dos impostos para financiar essas atividades; e isso inevitavelmente significa cobrar impostos de certas pessoas para o benefício de outras. Nossos sentimentos a esse respeito dependem da nossa concepção do status moral da propriedade privada e das obrigações que, a nosso ver, os membros de uma mesma sociedade têm uns para com os outros.

Segundo uma certa concepção, a tributação é uma apropriação por parte do Estado daquilo que antes pertencia aos indivíduos, e deve por isso contrapor-se a uma objeção

Função social do sociedade

inicial à transgressão do direito desses indivíduos de fazer com seus bens o que bem entenderem. Segundo a concepção oposta, aquilo que pertence ao indivíduo é simplesmente definido pelo sistema jurídico como aquilo com que ele pode fazer o que bem entender, depois de cobrados os impostos. Uma vez que não existem direitos de propriedade independentes do sistema tributário, é impossível que os impostos violem esses direitos. Não existe nenhuma objeção inicial a ser vencida; e a estrutura tributária, que, junto com as leis que regem os contratos, doações, heranças etc., entra na própria definição dos direitos de propriedade, tem de ser avaliada em função de sua eficácia relativa à promoção das metas sociais legítimas, entre as quais as metas de justiça distributiva.

Assim, as discordâncias acerca dos meios legítimos se reduzem em parte a uma discordância acerca de como esses meios podem ser descritos. Um lado vai dizer que a tributação em vista da redistribuição toma pela força aquilo que pertence a alguns e o dá a outros; o outro dirá que essa tributação faz uso do sistema das leis para instituir convenções de propriedade que colaboram com a realização de uma ordem socioeconômica justa. Porém, por trás dessa disputa há uma diferença de concepção moral, uma diferença quanto ao papel que se atribui à responsabilidade individual na justificação de um sistema de propriedade.

Como dissemos no capítulo anterior, existem poucos defensores explícitos do *laissez-faire* radical. Mas, mesmo que um sujeito não adote o pensamento rigorosamente libertário de que a propriedade é um conceito moral totalmente pré-político e de que o Estado deve ser estruturado para proteger direitos de propriedade válidos desde o início, ele pode ainda afirmar, num espírito lockeano, que a formulação de um sistema de propriedade deve levar em conta um fator significativo de direitos naturais ou puramente morais, muito embora possa ter também elementos convencionais. A idéia principal dessa linha de pensamento é a de que aquilo que as pessoas possuem, bem como o

que recebem em troca do seu trabalho sob uma ordem social justa, deve ter uma relação significativa com os valores da responsabilidade individual e do merecimento. Isso seria um argumento a favor do projeto de um sistema jurídico de direitos de propriedade que refletisse mais o ideal de auto-suficiência do que o ideal da solidariedade social.

O defensor dessa concepção afirmaria que, se uma pessoa trabalha e seu trabalho é regido por um contrato, o resultado moral desse fato, na ausência de quaisquer considerações estranhas à questão, é que ela merece receber o salário combinado e conservar consigo a maior parte desse salário. O envolvimento forçoso de uma terceira parte, como a Receita Federal impondo um desconto na fonte, perturba essa situação moralmente natural e precisa de uma justificação especial. O mesmo valeria para os investimentos que as pessoas fazem com os recursos que possuem na expectativa de obter com isso um retorno, mas correndo também um risco. Não só as perdas mas também os ganhos devem pertencer a elas, em virtude do contrato livre sob o qual foi feito o investimento. E o mesmo se poderia dizer, por fim, do exercício do arbítrio individual nos gastos ou doações feitos com os bens possuídos.

Se é verdade que a responsabilidade e o merecimento devem ter papel de destaque na determinação de um sistema de propriedade justo, isso terá dois tipos de consequências. Em primeiro lugar, o sistema terá de oferecer recompensas pelo esforço e pela iniciativa, maiores ainda do que as necessárias para garantir um nível ideal de incentivo. Em segundo lugar, não poderá favorecer esquemas que tirem as pessoas de situações ruins nas quais elas mesmas se meteram por preguiça ou imprudência; mais uma vez, terá de opor-se a tais esquemas com uma força maior do que a necessária para garantir um nível ideal de incentivo. Em outras palavras, uma moral que pregue a auto-suficiência e o merecimento pessoal há de ser contrária, em certa medida, à tendência de reduzir a desigualdade e ajudar os mais pobres.

Esse ponto de vista alia-se naturalmente à idéia de que as pessoas têm o direito de fazer o que quiserem com aquilo que mereceram ganhar – podem até dá-lo a outras pessoas de quem gostem, mesmo que estas, por sua vez, nada tenham feito para merecê-lo. Por isso, conquanto essa linha de pensamento postule uma moral baseada na responsabilidade e no merecimento, ela pode também ser favorável a certas formas relativamente livres de transferência e doação que geram um tipo de desigualdade hereditária que se pode considerar não-merecida. Com isso, corre o risco de cair numa contradição moral.

Mas deixemos essa complicação de lado por enquanto. A questão central é a seguinte: acaso deve a responsabilidade individual ser considerada um fator fundamental no projeto de um sistema de tributação, contratos e direitos de propriedade? É evidente que nenhum sistema viável poderia basear-se totalmente na responsabilidade e no merecimento, uma vez que teria de interferir continuamente nos contratos e nos direitos de propriedade a fim de punir os preguiçosos e recompensar os diligentes. Mas será que a responsabilidade deve ser considerada como um dos fatores? Ou seja, dado um sistema que, conquanto alcance suas outras metas, tira demais dos que merecem ter mais e dá demais aos que não merecem, devemos considerar essa característica como um defeito do sistema?

IX. Recompensas e punições

A oposição entre duas atitudes relativas à idéia de as pessoas merecerem, ou não, aquilo que a economia lhes dá, é análoga a uma discordância com respeito à punição criminal. Neste caso, as duas atitudes são normalmente chamadas de retributivismo e instrumentalismo. O retributivista crê que certas pessoas intrinsecamente merecem ser castigadas por ter feito mal a outras, e que isso justifica em parte a punição determinada pelo direito criminal – a efe-

tuação legal de uma exigência moral natural. É claro que a punição legal também tem um valor instrumental, pois gera temor. Mas, segundo esse ponto de vista, ela também é intrinsecamente justificada.

O instrumentalista, por sua vez, acredita que toda a justificativa de um sistema de punições legais está em sua eficácia para proteger a vida, a propriedade e a segurança. É certo que os criminosos merecem ser castigados, mas só no sentido de que não podem reclamar disso – uma vez que transgrediram regras que têm uma finalidade social útil e cuja violação acarreta penas necessárias para a preservação das próprias regras. Os criminosos, quando pegos, não têm motivos para ter a esperança de não ser castigados.

Segundo uma visão instrumentalista da operação da economia, as pessoas merecem as recompensas de seu trabalho ou de seus investimentos – e também os castigos da preguiça, do imediatismo ou da imprudência –, mas só na medida em que tanto as recompensas quanto os castigos são expectativas legítimas, das quais ninguém pode se queixar. Se é justo o sistema dentro do qual alguém firmou um contrato de trabalho ou de investimento, os resultados de um tal sistema são legítimos e a pessoa que obtém altos rendimentos tem pleno direito a eles. Mas isso não implica nenhum merecimento moral pessoal.

O congênere econômico do retributivista não tem um nome conveniente, mas seria alguém que visse nos direitos naturais de propriedade uma espécie de recompensa pelo trabalho e pelo investimento e atribuísse ao Estado a tarefa de garantir essas recompensas, e não somente a de projetar o sistema de propriedade para atender a esta ou aquela finalidade instrumental. Talvez a versão mais plausível dessa corrente atribuiria um valor intrínseco à preservação de um forte vínculo entre a responsabilidade e os resultados obtidos no sistema econômico, sem porém afirmar que esse vínculo determinaria a estrutura maior do sistema. Assim, haveria uma razão outra que não a mera necessidade de incentivos para se pretender que as recompensas das pessoas

fossem proporcionais à sua diligência, parcimônia e capacidade de adiar a satisfação.

Mas será que dispomos de razões suficientes para moralizar dessa maneira o sistema econômico? O que queremos saber é se as recompensas se justificam essencialmente por serem incentivos que operam no contexto de um sistema que atende a uma finalidade social maior ou se o dinheiro que as pessoas ganham deve ser considerado propriedade “delas” num sentido mais estrito. A necessidade de incentivos significa que é impossível romper o vínculo existente entre a responsabilidade, de um lado, e o ganho ou a perda, de outro. Porém, essa mesma necessidade seria perfeitamente compatível, em princípio, com uma redução radical das recompensas pelo sucesso e dos castigos pelo fracasso. O que está em jogo não seria mais o certo e o errado, mas uma questão totalmente empírica a respeito dos efeitos econômicos.

O mesmo se poderia dizer, mas com outro fim em vista, acerca de recompensas que são às vezes criticadas por serem grandes demais, como os salários dos grandes atletas, apresentadores de TV e presidentes das megaempresas. Os que pensam que a responsabilidade e o merecimento não devem ser fatores independentes na formulação do sistema responderão que esses salários astronômicos só podem ser julgados caso se faça uma comparação entre a totalidade do sistema que os engendra e alguma outra alternativa abrangente: uma comparação instrumental, tomando-se como critério os resultados que produzem para a sociedade como um todo. As recompensas consideradas isoladamente não podem ser julgadas nem merecidas nem não-merecidas.

No todo, não parece nem necessário nem sequer possível entender em função do merecimento moral o perfil geral da compensação econômica numa sociedade moderna, como se tal compensação fosse um análogo mais positivo do sistema de direito criminal. Mesmo um sistema que determina as possibilidades e alternativas em função de

motivos instrumentais mais abrangentes preserva o espaço que cabe ao puro valor da responsabilidade pelas consequências das decisões individuais. Com relação a esse contexto de fundo, podemos dizer que duas pessoas que tomam decisões diferentes no trabalho, nas economias e nos investimentos são responsáveis pelos resultados que obtêm, desde que a situação lhes dê motivos suficientes para formar expectativas sobre as quais tais decisões possam se basear. É bom que as pessoas tenham, nesse sentido, algum controle sobre a própria vida, e é bom também que o sistema econômico lhes forneça alternativas em virtude das quais as pessoas possam ser responsabilizadas pelas consequências de seus atos¹³. Isso é inseparável do valor da liberdade individual e da autodeterminação, que se preserva até mesmo em ambientes altamente estruturados.

*Apud os Impostos
Atribuído ao Estado*

Mas nada disso significa que o valor da responsabilidade individual pode determinar por si só a estrutura socioeconômica básica. A liberdade e a responsabilidade individuais se preservam desde que exista algum sistema de propriedade privada e escolha de emprego. Os impostos e as transferências governamentais não eliminam automaticamente a responsabilidade individual: só fazem mudar as condições sob as quais tal responsabilidade deve ser exercida. Sob qualquer sistema, o dinheiro que você ganha é seu porque é fruto do seu trabalho, mas é um erro pensar que o que você realmente ganhou é a renda pré-tributária, e que depois veio o governo e tirou um pedaço do que era seu.

Pode ser que a verdadeira objeção à redistribuição, da parte daqueles que fazem apelo à responsabilidade individual, seja a de que o Estado não tem o direito legítimo de nos constituir coletivamente responsáveis uns pelos outros – pelo bem-estar uns dos outros e pela possibilidade de todos terem oportunidades justas no começo da vida. Temos aí uma discordância sobre os fins, e não sobre os meios. Sob esse ponto de vista, a constituição da estrutura dentro

13. Ver Scanlon (1998), cap. 6.

da qual interagimos e tomamos nossas decisões não deve minar a responsabilidade exclusiva de cada qual por si mesmo; por isso, não deve impor uma responsabilidade coletiva pelos outros mediante a implementação de uma concepção igualitária de justiça. E na mesma medida em que o acréscimo de uma responsabilidade pelos outros faz diminuir o âmbito da responsabilidade de cada pessoa por si mesma, pode-se considerar que essa objeção toma por princípio a corrosão da responsabilidade individual. Dar prioridade à maximização da responsabilidade individual entendida nesse sentido, contrapondo-a a outros valores com os quais ela pode entrar em conflito, tais como a promoção do bem-estar geral e a igualdade de oportunidades, equivale essencialmente a negar que, por meio do Estado, todos nós temos responsabilidade uns pelos outros.

X. Liberdade e libertarismo

No entanto, há outro tipo de valor relacionado ao tema da responsabilidade, a saber, o valor da liberdade e da autonomia do indivíduo – o direito de não sofrer interferências nem pressões indevidas ao trilhar o seu próprio caminho. Esse valor é reconhecido como um bem tanto pelas teorias consequencialistas quanto pelas deontológicas. Com efeito, em *Sobre a liberdade*, John Stuart Mill afirmou que, se nosso critério máximo de valor social é a promoção da felicidade geral, então a preservação da liberdade individual é um meio essencial para a realização desse fim, uma vez que permite que as pessoas descubram por si mesmas o que as deixa felizes e assim conduz, no decorrer do tempo, ao desenvolvimento de melhores formas e condições de vida. Isso quer dizer que qualquer interferência do governo na vida econômica deve deixar as pessoas livres para manifestar suas preferências do modo mais flexível possível através de suas escolhas econômicas, e não deve diminuir o número de opções, a menos que isso seja inevitável.

Mas a liberdade também pode representar um papel muito diferente nas teorias deontológicas, onde não é um objetivo, mas uma limitação que se impõe sobre as ações admissíveis na busca de outros objetivos. Uma das correntes mais importantes da teoria política moderna é a idéia de que a autoridade do Estado sobre o indivíduo não é ilimitada, por mais digna que seja a meta em vista da qual se exerce o poder estatal. Sob esse ponto de vista, os indivíduos conservam um certo grau de soberania sobre si próprios, mesmo quando são membros de uma ordem social coletiva. A decisão da maioria pode impor-se sobre eles em alguns aspectos, mas não em todos.

Dentre as proteções desse tipo, as mais conhecidas são os direitos pessoais básicos: liberdade de expressão, liberdade de religião, liberdade de associação, privacidade e proteção da pessoa contra a violência física. São esses os elementos básicos de qualquer teoria liberal. Mas também existem aqueles que gostariam de incluir alguma forma de liberdade econômica na categoria das proteções, e isso tem importantes conseqüências para a questão da tributação.

É evidente que uma forma mínima de liberdade econômica é essencial para um sistema liberal: a liberdade de possuir bens pessoais e de fazer com eles o que bem se entender. O que queremos saber, porém, é se uma liberdade econômica muito maior do que essa – a liberdade de trabalhar com impedimentos e condicionamentos mínimos em atividades econômicas significativas, daquelas que movem uma economia de mercado – é um dos direitos humanos básicos e faz parte da autoridade que cada um de nós deve ter sobre a própria vida. Se assim for, a interferência do governo nessa liberdade através da tributação estará sob suspeita e precisará de uma justificativa excepcionalmente forte.

Segundo a versão libertária radical dessa corrente de pensamento, a única justificativa para essa interferência seria a proteção desses direitos individuais e de outros direitos tão importantes quanto esses. Assim, a intervenção do governo na liberdade econômica através da tributação se justi-

ficaria pela necessidade de se financiar um exército, um poder judiciário e uma força policial a fim de garantir-se a preservação da liberdade e da segurança e o cumprimento dos contratos e direitos de propriedade. Não se admitiria tributação alguma para promover o bem-estar geral ou assegurar a justiça distributiva e a igualdade de oportunidades.

Porém, mesmo que não se vá tão longe na canonização libertária da liberdade econômica, ainda é possível manter-se uma posição caracterizada por certos elementos libertários, segundo a qual as restrições à liberdade econômica seriam condenáveis em princípio e a tributação em vista do bem geral só poderia justificar-se em casos excepcionais. É evidente que, nos Estados Unidos, a oposição política aos impostos reflete em parte esse ponto de vista. E, como dissemos no capítulo 2, um libertarismo “vulgar” e irrefletido parece determinar tacitamente uma boa parte da literatura tradicional sobre política tributária.

A idéia é a de que o governo, protegendo a propriedade e garantindo o cumprimento dos contratos, deve facilitar para os indivíduos a participação em atividades de cooperação econômica, mas não deve constranger as formas dessas atividades nem sobrecarregá-las de condições colaterais, como impostos, zoneamento e legislação ambiental, a menos que isso seja absolutamente necessário – porque as pessoas têm o direito de fazer o que quiserem com seus bens, desde que não façam mal aos outros. Às vezes, essa política do *laissez-faire* é justificada por argumentos consequencialistas – como a melhor para o bem-estar geral –, mas na maioria das vezes reflete uma moralidade política deontológica, baseada na noção de direitos.

Neste ponto, a divisão de opiniões é fundamental. Os liberais igualitários não vêem absolutamente nenhuma semelhança entre o direito de falar o que se quiser, de praticar a própria religião ou de agir segundo as próprias preferências sexuais, de um lado, e o direito de entrar num contrato de trabalho ou de compra e venda sem ter de pagar um tributo, de outro. Na opinião deles, a negação deste último

não chega a ameaçar essencialmente o controle que as pessoas têm sobre a própria vida. Certas formas de arbítrio individual – entre as quais o direito hegeliano básico à propriedade pessoal – fazem parte da essência do ser, mas a liberdade econômica total não é uma delas.

Já os libertários estão convictos de que o ato pelo qual o governo se intromete numa transação firmada entre dois indivíduos, aumentando o custo dela pela exigência de que uma porcentagem da troca seja desviada para o erário público, é uma violação grosseira da liberdade pessoal e só poderia justificar-se por motivos graves, análogos aos que justificam o uso da força policial para coibir a criminalidade.

A concepção libertária da propriedade como uma noção moral pré-política não se baseia na idéia de merecimento moral, mas sim na idéia de direito moral. Segundo esse ponto de vista, o indivíduo é inviolável sob certos aspectos. A idéia de que nós merecemos ser o que somos e merecemos as capacidades e talentos com que nascemos pode não ter sentido, mas essas capacidades e talentos são nossos e temos o direito absoluto de usá-los como bem entendermos. Nossa soberania moral original sobre a nossa própria pessoa – um dado moral originário, não criado pelo Estado – nos dá a liberdade de fazer uso de nossas capacidades e deixa claro que os outros não têm o direito de intervir nessa liberdade, a menos que, ao usá-la, venhamos a transgredir os direitos alheios.

O Estado não pode mudar isso. Ele não é um arranjo coletivo pelo qual cada um de nós tem uma participação em todos os demais e que podemos assim explorar para o bem comum. Pelo contrário, cada um tem o direito de decidir o que fazer com as suas capacidades e como usar o produto de qualquer atividade, individual ou cooperativa, que tiver empreendido voluntariamente. Assim como o Estado não tem o direito de exigir que os indivíduos adotem uma determinada religião em troca da conservação da paz e das condições que possibilitam a cooperação, assim também não tem o direito de exigir uma queda nos lucros. Há uma in-

coerência moral em se defender outros direitos liberais e ao mesmo tempo diminuir o valor da liberdade econômica. É essa a posição libertária. Muito embora não simpatizemos com ela, é evidente que ela tem um apelo considerável e exerce forte influência nos debates políticos.

XI. O significado moral do mercado

Essas discordâncias profundas se expressam em conflitos acerca do significado moral do mercado – uma das instituições mais importantes do mundo social em que vivemos. Boa parte do que se pode dizer sobre ele gira em torno do seu valor instrumental como meio pelo qual se combinam as informações de inúmeras decisões individuais a fim de tornar possível o uso eficiente dos recursos em vista da invenção, produção e distribuição de coisas que as pessoas querem e de que necessitam. Também há muito a se dizer acerca das condições em que o mercado fracassa, o que freqüentemente ocorre em decorrência de fatores externos que pedem uma intervenção centralizada que visa a impedir a produção de um mal, como a poluição, ou a promover um bem, como o transporte público.

Porém, além de produzir e distribuir bens e serviços, a economia de mercado também distribui renda e riqueza através do mercado de trabalho e dos retornos dos investimentos. É essa sua característica que suscita dúvidas morais, algumas das quais já discutimos. No desenrolar de suas outras funções, o mercado gera desigualdades econômicas, em parte por causa das diferenças entre as contribuições produtivas das pessoas, em parte por causa das diferenças de desempenho dos investimentos, em parte por causa da generosidade paterna – e todas essas desigualdades nos levam a nos perguntar se as suas causas são suficientes para torná-las moralmente legítimas. Os que respondem “não” a essa pergunta tendem a ser favoráveis a alguma medida de tributação em vista não só da provisão de bens públicos, mas também da redistribuição.

O significado moral do mercado tem um outro aspecto que permanece mesmo depois de resolvidas as grandes questões da desigualdade socioeconômica. Essas questões distributivas amplas surgem quando examinamos os efeitos de grande escala da economia de mercado. Mas existem também os efeitos de pequena escala, ou seja, o modo pelo qual as escolhas das pessoas numa economia de mercado afetam suas próprias vidas e as tornam pessoalmente responsáveis, em certa medida, pelo curso que sua vida toma entre as diversas opções disponíveis.

É claro que as opções fornecidas pelo sistema são limitadas, e importantes questões de justiça se levantam quando pensamos no que se deve fazer para modificá-las. Porém, uma vez atendidas as condições amplas de justiça distributiva e igualdade de oportunidade, pode ser que a economia de mercado tenha seus méritos não só por ser eficiente, mas também por dar às pessoas uma certa responsabilidade pelo desenho de sua própria vida; o consumo de diversos bens, o lazer, as economias, a energia despendida no trabalho, os luxos materiais de que gozam – tudo isso vai depender das escolhas que elas fazem entre diversas misturas de todas essas coisas.

Também é significativo que o mercado estabeleça, de maneira desejável, uma relação entre as conseqüências das escolhas de cada pessoa e os interesses das demais. Se uso meus recursos para adquirir um bem escasso que muitas outras pessoas também querem, terei de pagar mais do que se quiser algo que não é muito procurado e é fácil de encontrar. Se eu quiser mais coisas iguais às que outras pessoas querem, terei de sacrificar meu lazer e fazer o trabalho que os outros querem a fim de adquirir os recursos necessários para comprar essas coisas.

Em suma, pode-se interpretar moralmente o mercado como um mecanismo que faz de cada ser humano um agente econômico responsável pelo uso do esforço e dos recursos em sua própria vida, e que faz com que os benefícios derivados dessas escolhas dependam sistematicamente dos

Conceito do mecanismo de mercado

custos e benefícios para as outras pessoas¹⁴. Há até quem diga que o mercado coloca as pessoas em pé de igualdade umas em relação às outras, de modo que as diferenças que surgem entre elas resultem todas do exercício de uma mesma liberdade a partir de uma idêntica igualdade inicial¹⁵.

O problema dessa imagem ideal é que, no mundo real, as pessoas não entram no mercado com os mesmos recursos, as mesmas capacidades e os mesmos talentos. Têm alguma responsabilidade pelo que lhes acontece em virtude das suas opções de emprego, investimentos e gastos, mas essa responsabilidade é condicionada por pontos de partida e circunstâncias de escolha bastante desiguais. Mas mesmo que os problemas de igualdade de oportunidades e de justiça distributiva tenham de ser resolvidos em separado, ainda se pode afirmar que a economia de mercado enquanto estrutura de interação tem um valor específico, desde que não seja o único mecanismo a determinar a distribuição dos benefícios econômicos. Isso significa que não existe incompatibilidade entre essa justificação do mercado – como meio de realização da responsabilidade individual – e a inserção, dentro desse sistema, de impostos que modificam as condições básicas de escolha. Os impostos usados para financiar programas que promovem a justiça distributiva ou a igualdade de oportunidades, longe de destruir a relação entre o mercado e a responsabilidade pessoal, ajudam a purificá-la.

Impostos e mercado

Todavia, em qualquer concepção de justiça, a economia de mercado não é um fim em si; pelo contrário, sua função mais importante é a de ser um meio para estimular a produção e gerar riqueza. O sistema de preços é o lugar dos incentivos que motivam as pessoas a fazer o que for

14. Para uma discussão crítica da idéia correlata de que o mercado recompensa as pessoas na proporção do que elas produzem, bem como de algumas outras afirmações do significado moral dos mecanismos de mercado, ver Sen (1985); para uma discussão histórica, ver Fried (1998), 130-45. Ver também Gibbard (1985).

15. Ver Dworkin (2000), capítulos 1 e 2.

preciso para sustentar uma economia moderna e produtiva, e é também o mecanismo pelo qual os recursos e o trabalho recebem suas diversas destinações. Por isso, o possível efeito de distorção que os impostos exercem sobre os preços e os incentivos econômicos é um elemento crucial de qualquer debate acerca dos bens e dos males da política tributária.

O debate público se trava, em grande medida, sobre a questão dos efeitos que os diversos impostos terão sobre a produtividade, o emprego e a saúde da economia – que inclui as distorções e as perdas de eficiência. As questões aqui são bem conhecidas: o alegado efeito-cascata da progressividade reduzida – até os assalariados comuns supostamente se beneficiariam do estímulo à inovação e ao investimento se as rendas maiores não sofressem tributação tão pesada; os efeitos sobre a mobilidade do capital quando os ganhos de capital são taxados por alíquotas menores do que os outros tipos de ganhos; os efeitos do imposto de renda empresarial separado e o valor da dedução por depreciação acelerada como incentivo fiscal aos investimentos.

É perpetuamente interessante a questão do efeito das alíquotas diferenciadas do imposto sobre os diversos níveis de renda. Em tese, o imposto deve produzir duas influências comportamentais conflitantes: o efeito de substituição, pelo qual as pessoas trabalham com menos afinco (substituindo o trabalho pelo descanso) quando o retorno pós-tributário por hora de trabalho é mais baixo; e o efeito de renda, isto é, a diminuição da renda disponível, que por sua vez lhes dá um motivo para trabalhar com mais garra¹⁶. Como um aumento da alíquota do imposto reduz a renda disponível de algumas pessoas e ao mesmo tempo reduz o seu retorno pós-tributário por uma hora extra de trabalho, ele terá ambos esses efeitos e não se sabe qual dos dois tende a predominar, dado um determinado nível de renda e de tributação. É de pensar que o efeito de substituição vai predominar para os que têm muito dinheiro e o efeito opos-

16. Ver capítulo 2, seção IV.

to será mais importante para os que têm muito pouco, mas não se sabe o que vai acontecer entre esses dois extremos. Não obstante, deduz-se daí uma certa justificativa para a redução das alíquotas com o aumento da renda, de modo que as desigualdades possam ser resolvidas de modo mais eficaz por transferências diretas de pagamentos e não por uma tributação marcadamente progressiva. Vamos examinar todas essas questões nos capítulos subseqüentes.

XII. Motivações pessoais e valores políticos: a divisão moral do trabalho

Porém, o problema dos incentivos tem um outro aspecto muito interessante para a teoria política normativa: a disparidade que ele revela entre as motivações e os valores pessoais e políticos¹⁷.

Qualquer sistema político que use a tributação como instrumento de realização de uma concepção de justiça social terá atrelado a promoção do bem social coletivo à atividade econômica que ocorre quando os membros individuais da sociedade atendem a seus interesses econômicos isolados e assim criam a riqueza. A renda ou os lucros tributados resultam de uma atividade privada, movida essencialmente pelo interesse próprio; não são gerados a fim de fornecer recursos ao erário público. E o projeto do sistema tributário simplesmente parte do princípio de que, quaisquer que sejam os impostos que as pessoas tiverem de pagar, elas, ao tomar suas decisões econômicas, pensarão primariamente nos seus interesses pessoais e não nos da sociedade como um todo.

É por isso que, em se tratando de incentivos, os argumentos podem assumir, por exemplo, a forma da defesa de uma progressividade menor das alíquotas. A alegação é

17. Ver uma discussão mais detalhada das questões tratadas nessa seção em Nagel (1991), cap. 6.

que com isso os indivíduos mais inventivos e habilidosos vão se dedicar mais à atividade produtiva e empresarial. Nem mesmo os liberais igualitários consideram razoável a esperança de que as pessoas vão trabalhar com o mesmo afincamento independentemente das alíquotas tributárias só para gerar muito dinheiro para a receita federal.

Assim, o típico sistema liberal, que associa uma economia de mercado a diversas ações redistributivas, baseia-se numa nítida divisão entre motivações pessoais e motivações políticas. Na medida em que encara as pessoas como elementos do sistema, ele pede que elas aceitem cursos de ação política que têm por objetivo o bem comum, a justiça, a equidade ou uma outra concepção mais precisa de valor social. Na medida em que as encara como indivíduos, por outro lado, parte do pressuposto de que elas vão pensar somente em si mesmas e nas pessoas que lhes são mais próximas e jamais vão levar em conta os interesses de todos, equilibrando-os imparcialmente.

Em outras palavras, no que diz respeito à promoção da justiça social, existe uma divisão do trabalho entre os indivíduos e as instituições sociais. Os filósofos discordam entre si na questão de saber se essa divisão é reflexo de uma divisão mais fundamental entre os princípios morais que regem a conduta individual e os princípios que regem o projeto das instituições sociais. Alguns pensam que as instituições têm o dever intrínseco de demonstrar uma imparcialidade em relação aos interesses individuais ou uma disposição a combater determinados tipos de desigualdade, mas que essas preocupações são muito diferentes das que se exige que os indivíduos tenham em relação a seus semelhantes quando não estão atuando no papel de cidadãos.

Pode-se dizer grosso modo que, segundo essa doutrina da "descontinuidade", os indivíduos como tais podem pensar muito mais em si mesmos e em suas famílias do que nos estranhos, desde que não façam mal aos outros diretamente nem lhes violem quaisquer direitos; mas o Estado tem de atender aos interesses de todos os seus cidadãos de

acordo com algum padrão de imparcialidade ou igualdade e pode obrigar os indivíduos a contribuir para com esse fim imparcial através da tributação e de diversos sistemas de redistribuição. Além disso, na qualidade de cidadãos, os indivíduos são obrigados a apoiar essas instituições públicas imparciais, muito embora possam ser parcialíssimos em sua vida particular. Em outras palavras, existem duas morais: uma para o indivíduo e outra para a sociedade.

A doutrina da "continuidade", oposta àquela, reza que os mesmos padrões morais fundamentais impõem-se igualmente aos indivíduos e às instituições, mas que a divisão do trabalho entre as instituições sociais e a responsabilidade individual é o meio mais eficaz de se promoverem os fins da moral – sendo estes uma condição decente de vida para todos, a eliminação das desigualdades sociais mais graves e uma oportunidade para que cada pessoa possa buscar a realização de suas metas e interesses individuais dentro da estrutura de um sistema justo. Em outras palavras, existe uma moral única, que no entanto justifica uma divisão complexa de responsabilidades entre os indivíduos e a sociedade¹⁸.

Ambas as doutrinas procuram dissolver algo que à primeira vista parece ser um paradoxo no funcionamento das instituições democráticas liberais modernas: a separação radical entre as motivações invocadas nos pedidos de apoio político, especialmente os dirigidos aos mais ricos, e as motivações que, segundo se supõe, regem os indivíduos em sua vida privada e profissional. Qual a coerência psicológica da idéia de que as pessoas, em sua vida particular, são gananciosas, competitivas e só pensam em defender os seus próprios interesses e os de sua família, ao mesmo tempo em que, nas escolhas políticas, preocupam-se imparcialmente com os interesses de todos e com a redução da desigualdade entre as famílias, ao ponto, por exemplo, de ser favoráveis à imposição de um tributo sobre elas mesmas para o benefício de outros?¹⁹

18. Ver Murphy (1998).

19. Ver Cohen (2000).

Mesmo que não seja incoerente, a contraposição entre a parcialidade privada e a imparcialidade pública cria problemas quando se trata de obter apoio político para os programas que buscam garantir a justiça socioeconômica. Num democracia moderna típica, tais programas não sobrevivem se não forem apoiados não só por aqueles que se beneficiam deles, mas também por pelo menos alguns daqueles cujos impostos os financiam e que, sob um regime menos generoso, teriam mais dinheiro à disposição. Parte-se do princípio de que, na conduta individual, essas pessoas, como todas as outras, vão lançar mão de todos os recursos legais para minimizar seus impostos. Nesse caso, por que elas às vezes prestariam seu apoio a leis que aumentam esses impostos? Fazem isso em parte por que querem que as leis imponham tributos a outras pessoas; mas sua motivação não se resume a isso. Há muita gente que parece se sentir à vontade com uma divisão moral do trabalho que delega ao sistema tributário a tarefa de expressar seu compromisso com a justiça social e ao mesmo tempo a deixa livre, na vida particular, para pensar em si mesma o quanto quiser.

O problema político dos impostos é que é arriscado, para um político, fazer apelo a esses anjos em forma humana – os homens e mulheres motivados pela justiça e pela imparcialidade. Pelo menos nos Estados Unidos, quando o assunto são os impostos, os apelos ao egoísmo e à ganância dos eleitores parecem vir sempre em primeiro lugar. Não se sabe como se poderia realizar uma transformação da consciência pública que tornasse a justiça socioeconômica um argumento menos perigoso em prol da tributação. No atual estado de coisas, a alternativa consiste em evitar programas que beneficiem especificamente os mais pobres e oferecer formas mais amplas de assistência social que possam ser entendidas como benéficas para a maioria das pessoas.

Por outro lado, esse estado de coisas pode ser o reflexo de uma convicção moral largamente disseminada: a convicção de que não só como indivíduos, mas também através

do Estado, nós não somos obrigados a prestar ajuda aos outros nem a nos preocupar com a imparcialidade, e de que cada um de nós tem o direito de constituir suas preferências políticas com base nos mesmos fundamentos de interesse próprio que regem nossas escolhas econômicas particulares. De qualquer modo, essas questões devem ficar bem claras.

XIII. Conclusão

Os valores que influenciam a avaliação do agir público são bastante diversos, e por isso existem muitos motivos para discordâncias. Em primeiro lugar, existem questões a respeito dos fins legítimos da ação pública – se devem ser definidos pelo interesse próprio coletivo, pelo bem-estar geral ou por alguma concepção de imparcialidade, que inclui a igualdade de oportunidades. Cada um desses conceitos, por sua vez, precisa ser definido de modo mais preciso, particularmente no que diz respeito à maneira correta de se combinar ou equilibrar os diferentes interesses de muitas pessoas. Em segundo lugar, existem questões acerca do limite da autoridade do Estado sobre o indivíduo. É preciso saber ainda se os direitos de propriedade participam da definição desses limites ou se são meras convenções elaboradas em vista de outros fins. Em terceiro lugar, existem questões acerca do papel que cabe à responsabilidade e ao merecimento na determinação das recompensas econômicas das pessoas – e é preciso saber pelo que os indivíduos podem ser responsabilizados e pelo que não podem. Em quarto lugar, existem questões a respeito da importância da igualdade de oportunidades e da relação desta com a desigualdade econômica hereditária – e uma questão mais ampla acerca de quais são as causas sociais da desigualdade distributiva que devem ser consideradas afrontosamente arbitrarias. Por fim, é preciso saber qual é a importância da liberdade de escolha na vida econômica.

A definição da tributação, especificamente, depende da interpretação econômica tanto da autonomia individual quanto da responsabilidade interpessoal – os dois grandes pólos do problema da legitimidade política e da justiça. Quais são os deveres que temos para com nossos concidadãos e que aspectos de nossa vida devem permanecer livres do controle coletivo? São esses valores, associados a determinados pressupostos factuais, que devem ser invocados como justificativa de uma estrutura tributária e do sistema global de direitos de propriedade do qual aquela é uma parte inextricável.

A convicção que determina nossa atitude perante todas as questões mais específicas é a de que não existem direitos de propriedade anteriores à estrutura tributária. Os direitos de propriedade são produtos de um conjunto de leis e convenções do qual o sistema tributário faz parte. A renda pré-tributária, em particular, não tem nenhum significado moral independente. Ela não define algo a que o contribuinte tem um direito natural ou pré-político e que o governo expropria do indivíduo quando cobra seus impostos. Todas as questões normativas acerca de quais impostos são justificados e quais não são devem antes ser interpretadas como questões acerca de como o sistema deve definir os direitos de propriedade que surgem em virtude das diversas transações – emprego, legado, contrato, investimento, compra e venda – sujeitas à tributação.

Essa formulação da questão suscita muitas considerações semelhantes às que surgem em versões mais tradicionais do debate, mas neste caso elas serão aplicadas à avaliação de todo o sistema de regras e de seus resultados, e não à justificativa da transgressão de um direito supostamente natural. As pessoas têm, de fato, direito à renda que recebem, mas a força moral desse direito depende da estrutura de procedimentos e instituições no contexto da qual elas adquiriram essa renda – procedimentos esses que só são justos na medida em que incluem a tributação que promove diversas formas de igualdade de oportunidade, bens pú-

blicos, justiça distributiva etc. Uma vez que a renda só configura um direito moral inequívoco na medida em que é justo o sistema dentro do qual é adquirida (e que inclui os impostos), o direito à renda não pode servir de pressuposto para a avaliação da justiça do sistema tributário.

Conquanto esse convencionalismo nos pareça uma simples manifestação de bom senso, admitimos que ele contraria uma ilusão natural que surge sempre que as convenções que regem uma determinada prática são tão disseminadas e entranhadas que acabam por tornar-se invisíveis. Isso vale para as convenções da linguagem, por exemplo, que nos parecem naturais embora saibamos que são altamente arbitrárias. Dizer que é correto chamar o porco por esse nome – por causa dos seus hábitos alimentares e do hábito de chafurdar na lama – seria uma piada: tratar o sentido convencional do nome como um fato natural e usá-lo para justificar a convenção, ou, em outras palavras, para justificar a si mesmo.

O caráter convencional da propriedade é ainda mais difícil de perceber do que o da linguagem; é fácil perder de vista a idéia de que o salário em troca do qual você concorda em vender o seu trabalho, e que seu empregador concorda em lhe pagar, é uma mera cifra a ser registrada nos livros de contabilidade. Só guarda uma relação indireta com os direitos de propriedade sobre a renda disponível que resultarão da transação dentro do sistema legal vigente; e esses direitos só são moralmente legítimos em virtude da legitimidade do sistema. A visão convencionalista, porém, é soterrada por uma intuição simples e inadvertida do que é meu e do que é seu. Mas o fato é que essa intuição depende de todo um sistema de leis que regem a propriedade: ela não pode ser usada como critério de avaliação do sistema.

Essa avaliação tem de decidir como determinar os conceitos de “meu” e “seu”; não pode partir de um conjunto de pressupostos acerca do que é meu e do que é seu. A resposta correta será dada por aquele sistema que melhor atender aos fins legítimos da sociedade através de meios legíti-

Semiótica

mos e sem impor custos ilegítimos. É esse o único modo pelo qual pode ser justificado um sistema de propriedade essencialmente convencional, e portanto um esquema tributário. A justificativa pode fazer referência não só às concepções de bem-estar geral, igualdade de oportunidades etc., mas também às de liberdade individual, merecimento e responsabilidade. Só não pode, no nível dos princípios, fazer apelo aos direitos de propriedade.

4. *Redistribuição e ação pública direta*

I. *As duas funções da tributação*

Para começar a discutir temas mais substantivos de política tributária, vamos tratar de uma grande divisão entre dois tipos de contribuição dadas ao caráter de uma sociedade por qualquer regime tributário – conseqüências essas que, juntas, suscitam boa parte das questões filosóficas de justiça social que já identificamos.

A tributação tem duas funções principais. (1) Ela determina que proporção dos recursos da sociedade vai estar sob o controle do governo para ser gasta de acordo com algum procedimento de decisão coletiva, e que proporção será deixada, na qualidade de propriedade pessoal, sob o arbítrio de indivíduos particulares. Essa é a *repartição entre o público e o privado*. (2) Ela é um dos principais fatores que determinam de que modo o produto social é dividido entre os diversos indivíduos, tanto sob a forma de propriedade privada quanto sob a forma de benefícios fornecidos pela ação pública. Essa é a *distribuição*.

Embora muitos programas financiados por impostos desempenhem ambas as funções, as duas são conceitualmente distintas. É importante não perder de vista essa distinção quando se pensa sobre impostos, pois ela não é só uma distinção conceitual; é também normativa. As razões pró e contra a colocação de recursos nas mãos do governo

não são necessariamente razões pró e contra a redistribuição desses recursos entre grupos ou indivíduos, e vice-versa. A retórica política tende a identificar o *big government* com a redistribuição igualitária, mas não existe um vínculo necessário entre essas duas posições.

Há quem seja a favor de uma política distributiva fortemente igualitária, de transferências de dinheiro ou subsídios em moeda, mas seja contra toda ação pública direta que vá além de um certo mínimo – deixando os indivíduos totalmente livres para determinar como gastar sua parte do produto social. Por outro lado, há quem seja a favor de uma extensa ação pública direta na educação pública, na saúde, nos gastos militares, no controle ambiental e social, no apoio às ciências, às artes, aos esportes, ao entretenimento e à cultura, mas não seja a favor de nenhuma redistribuição, exceto a que ocorre como um efeito colateral inevitável do financiamento desses bens por meio da tributação desigual de pessoas dotadas de recursos desiguais. É claro que pode haver alguém hostil tanto à redistribuição quanto à ação pública direta, ou favorável a ambas; o que queremos frisar é que a correlação não é necessária e que não teremos uma visão clara das razões concernentes às duas questões se não distinguirmos uma da outra.

Porém, existe mais uma razão para distinguirmos a distribuição da repartição entre o público e o privado: não podemos avaliar as diversas respostas à questão da repartição se não tivermos antes uma resposta à questão da distribuição, pois não podemos comparar o valor do uso público ou privado dos recursos se não soubermos como o controle privado desses recursos, se eles não forem postos para uso público, será distribuído entre os indivíduos.

A eficiência exige que os recursos não sejam empregados publicamente se o uso privado der melhores frutos, e vice-versa; o ideal é que a fronteira entre os dois seja desenhada de modo a igualar o valor marginal dos gastos públicos e privados, estimado esse valor segundo uma medida apropriada. Porém, se a distribuição privada que serve de al-

ternativa para os gastos públicos for injusta, a comparação ficará distorcida: o valor dos gastos públicos será comparado com o valor de gastos privados “errados”. O que queremos, num caso ideal, é poder comparar os gastos públicos e privados sob um regime de distribuição entre os indivíduos que possa ser considerado justo.

Alguns gastos públicos por si mesmos têm efeito redistributivo; mas, mesmo no caso dos que não têm, a questão da repartição entre o público e o privado só pode ser resolvida à luz de alguma resposta ao problema da distribuição. Esse problema, como vimos no capítulo anterior, é um dos que mais dão margem a discordâncias. Existem diversas concepções de justiça distributiva, que são igualitárias, utilitaristas e/ou liberais em diversos graus. Além disso, a implementação delas sempre vai exigir algum gasto público, pelo menos para a manutenção do sistema jurídico e o fornecimento de segurança interna e externa – frequentemente, muito mais do que isso. Mesmo assim, temos de obter pelo menos uma solução esquemática para o problema da distribuição a fim de podermos avaliar os possíveis níveis e métodos de financiamento de gastos públicos como esses.

Essa será uma distribuição puramente imaginária dos recursos entre os indivíduos, representativa de uma determinada concepção de justiça. Uma distribuição real, por sua vez, resultará de alguma combinação de interações econômicas privadas no contexto de condições adequadas de liberdade e oportunidade, de algum grau, talvez, de tributação e transferência, de algumas formas de ação pública direta e de uma tributação diferenciada. Mas a forma que se deseja dar a esses mecanismos não pode ser determinada independentemente de alguns pressupostos sobre a distribuição, pois o único meio para se avaliar um gasto público é compará-lo com o valor do uso privado que os mesmos recursos teriam caso não tivessem sido transferidos – e, para fazer isso, temos de saber quem receberia os tais recursos.

Não se sabe qual a melhor maneira de conceber essa interdependência dos dois elementos da tributação. A implementação de qualquer objetivo distributivo depende de alguma forma de repartição entre o público e o privado, e qualquer repartição entre o público e o privado só pode ser justificada no contexto de algum postulado distributivo. A questão não é tão simples quanto resolver duas equações simultaneamente. As inter-relações são por demais complicadas.

Em primeiro lugar, se pudéssemos supor uma distribuição justa como ponto de partida, poderíamos ajustar o grau e o tipo das ações públicas não distributivas – essencialmente, os bens públicos – de tal modo que as pessoas recebessem o equivalente do valor pago em dinheiro, deixando a cargo do setor público somente aquele tanto que não poderia receber um uso melhor se fosse deixado nas mãos de particulares (pressupondo-se sempre uma distribuição justa). Em segundo lugar, qualquer que seja a nossa concepção de justiça distributiva, não podemos implementar um sistema justo de distribuição sem alguns gastos públicos, de modo que esses gastos específicos não podem ser avaliados tomando-se como critério a distribuição justa da qual eles mesmos são uma condição. Em terceiro lugar, alguns tipos de ação pública direta, talvez a maioria, reúnem em si as funções distributiva e não-distributiva, especialmente pela espécie de tributação diferenciada que as financia; assim, elas ao mesmo tempo criam as condições de fundo para a sua avaliação e podem ser avaliadas segundo esses critérios. Em quarto lugar, todos os impostos arrecadados para financiar a ação pública direta a partir do pressuposto de uma distribuição justa terão efeitos secundários (os chamados efeitos de distorção) sobre a produção e a distribuição, e por isso talvez tornem falso o pressuposto e provoquem a necessidade de se fazer ajustes compensatórios. Tudo isso enreda a justificativa num emaranhado quase impenetrável.

E, mesmo assim, parece desejável que a distribuição e a repartição entre o público e o privado sejam tratadas sepa-

radamente, pelo menos em certa medida – parece desejável dispor as coisas de tal modo que os indivíduos recebam sua justa cota do produto social e o dólar marginal dos gastos públicos, pelos benefícios produzidos, valha o sacrifício dos gastos privados que de outro modo seriam possíveis sob uma distribuição justa. Para resolver esse problema, os teóricos clássicos, como Knut Wicksell e Erik Lindahl, limitaram-se a pressupor uma distribuição justa entre os indivíduos sem especificar como ela era produzida, e a avaliar a política tributária e a política de gastos como se fossem desvios em relação àquela justa distribuição¹.

II. Quem paga pelos bens públicos

Qualquer alocação de todo o produto social entre os indivíduos é uma ficção, quer se a presuma justa, quer não. São precisos alguns gastos públicos para sustentar qualquer tipo de ordem jurídica e econômica. Mas, só a título de hipótese, vamos supor que os indivíduos que compõem uma sociedade dividem o controle sobre os recursos da sociedade, e vamos deixar por enquanto entre parênteses a questão da distribuição, pressupondo simplesmente que, avaliada por um critério qualquer, essa divisão é justa.

Esse critério pode até ser o critério mínimo associado ao liberalismo, de acordo com o qual a distribuição do

1. Ver em Musgrave (1959), cap. 4, uma discussão sobre esses textos. Em Musgrave e Peacock (1958) podem-se ler as traduções de alguns originais para o inglês. Ver, especialmente, Lindahl (1919). O próprio Musgrave propôs uma divisão tripartite das funções do governo: os ramos de Alocação, Distribuição e Estabilização. Os dois primeiros têm relação com nossa distinção entre distribuição e ação pública direta.

Para discussões mais recentes, com referências ao que foi escrito depois de Musgrave (1959), ver Kaplow (1996); Slemrod e Yitzhaki (2001). Somos particularmente simpáticos ao artigo de Kaplow porque ele insiste em separar os efeitos redistributivos da tributação ao determinar o nível ideal dos bens públicos, em vez de englobá-los no cálculo de custos e benefícios mediante o acréscimo de um fator distributivo – como se costuma fazer.

produto social é justa desde que seja efetuada em condições de liberdade natural – através de transações econômicas livremente consentidas e doações e trocas livres sob um sistema jurídico que permita a participação de todos e proteja igualmente todos os direitos de propriedade. Para os fins que agora temos em vista, não o concebemos em sua forma libertária rigorosa, que proibiria a tributação compulsória, mas antes como uma base distributiva para o financiamento dos bens públicos. Essencialmente, isso significaria que não existem critérios substantivos de justiça distributiva, mas somente critérios de procedimento, e que a justiça considerada em si não requer redistribuição alguma, nem mesmo para garantir a igualdade de oportunidades².

Mas poderíamos também supor que a justa distribuição exige um mínimo social, ou a igualdade de oportunidades, ou algum princípio mais firme de igualdade. Vamos somente supor que, por mais igualitária que a concepção seja em espírito, uma distribuição justa sempre vai envolver uma substancial desigualdade de recursos. É uma questão de simples realismo. Mas deixaremos indeterminada, por enquanto, a natureza de uma distribuição justa, a fim de podermos tratar da ação pública direta. Como qualquer concepção substantiva de justiça distributiva terá na prática de realizar-se parcialmente através da ação pública direta, os dois temas terão de ser reunidos mais à frente.

Quando se supõe como pano de fundo alguma solução para o problema da distribuição, o motivo principal da ação pública direta passa a ser o fornecimento de bens públicos – ou seja, aqueles dos quais nenhum indivíduo pode ser excluído, uma vez que não podem ser fornecidos a ninguém a menos que sejam fornecidos a todos. Entre eles incluem-se coisas como a segurança externa e interna e a manutenção do sistema jurídico, o qual permite que a liberdade natural governe a criação e a distribuição dos re-

2. Uma concepção como essa é defendida em Epstein (1985), 7-18, 283-305; e Epstein (1987).

ursos; mas incluem-se também, talvez, diversos outros bens culturais, sociais e ambientais que afetam positivamente a qualidade de vida.

Há uma complicação que notaremos agora e depois deixaremos de lado: nem todos vão “consumir” na mesma medida cada um desses bens públicos. A Guarda Costeira e o serviço de previsão de furacões, por exemplo, não têm grande valor para os moradores de Nebraska – embora o alerta de tornados contribua para equilibrar as coisas. As artimanhas dos políticos podem às vezes lidar com esses problemas de maneira rápida e expedita, uma vez que são muitos os bens públicos que competem pelos recursos disponíveis. A divisão da base tributária entre o município, o estado e o país também pode garantir que as pessoas recebam os bens pelos quais pagam. Entretanto, nas discussões a seguir, vamos deixar de lado essa complicação e considerar como bem público qualquer bem que não possa ser fornecido a indivíduos específicos, mas, para ser fornecido, tenha de ser posto à disposição de todos.

Também poremos de lado, por enquanto, uma outra linha de gastos públicos, que podem ser adequadamente chamados de deveres públicos. Embora nem todos concordem com isso, um grande número de pessoas pensa que – independentemente das exigências da justiça distributiva – nós temos, de alguma forma, a obrigação coletiva de contribuir para prevenir ou aliviar grandes desastres, como a fome, as epidemias e a degradação ambiental; e temos talvez, além disso, a obrigação de apoiar certos bens intrínsecos, como a arte (o que inclui a preservação do patrimônio artístico). Essas obrigações, caso existam, transcendem as fronteiras nacionais e podem ser fortes o suficiente para justificar uma imposição do governo sobre os cidadãos. Estaria justificada, por exemplo, a cobrança de impostos para fornecer ajuda a países paupérrimos ou para um programa de apoio governamental às artes. Tal justificação não se basearia nos benefícios que essas coisas proporcionam aos cidadãos, mas no dever que os cidadãos têm de apoiá-las.

Consumir X Estado

Deveres Públicos

Mais tarde voltaremos a esse assunto. Por enquanto, falaremos somente dos bens públicos que são bens *para* o público. E deixamos entre parênteses a questão distributiva, supondo hipoteticamente, como pano de fundo, uma distribuição desigual mas justa.

Ao determinar o nível, o tipo e a forma de financiamento de cada um desses bens públicos, determinaremos também *ipso facto* o que permanece sob o controle privado de cada indivíduo. E se a distribuição anterior é justa, vamos querer que cada pessoa receba aquilo pelo que paga com seu dinheiro quando este é captado pela coisa pública. Uma vez que a exclusão não é possível, não podemos pedir que cada qual só compre aquela quantidade de proteção militar, por exemplo, que ele quer e acha que pode pagar. Também não podemos oferecer a proteção cobrando de todos a mesma quantia – inclusive dos que não pagam. Temos de dar a todos o mesmo nível de proteção ao mesmo custo *per capita* de gastos públicos, muito embora o valor monetário desse custo seja diferente para cada pessoa.

O principal motivo dessa diferença de valor não é que certas pessoas têm mais consciência dos perigos de uma invasão militar, mas que algumas têm mais dinheiro, de tal modo que o dólar com que elas contribuem para a defesa não é um dólar que seria gasto em necessidades básicas, mas em algo menos importante. Quanto mais dinheiro você tem, tanto menos vale para você o dólar marginal; assim, a utilidade marginal dos seus gastos com a defesa ou com seus fins particulares alternativos se iguala num nível mais alto do que se igualaria se você tivesse muito menos dinheiro – sempre partindo do pressuposto de uma distribuição desigual, mas teoricamente justa.

Assim, o melhor que podemos fazer é situar os gastos públicos num nível financiado por contribuições desiguais dos indivíduos, contribuições essas que se aproximem o mais possível de igualar, para cada um deles, a utilidade marginal dos gastos públicos e privados. Para qualquer nível dado de gastos totais com a defesa, a proteção resultan-

te valerá mais dinheiro para os que têm mais do que para os que têm menos, de tal modo que, se os primeiros pagarem mais, o sistema será mais eficiente. É claro que os idealizadores do sistema terão de adivinhar esses valores, uma vez que o mercado não os revelará. É difícil saber se os mesmos valores podem ser revelados pelo processo político.

Isso é completamente diferente da fixação de preços e da distribuição das mercadorias no mercado livre. Se um bem – aspargos, por exemplo – pode ser comprado por um indivíduo sem ser fornecido a todos, e se o seu fornecimento ocorre dentro de um mercado competitivo, as consequências serão duas: em primeiro lugar, as pessoas que têm mais ou menos riqueza ou renda mas que gostam igualmente de aspargos comprarão uma quantidade maior ou menor desse bem por um determinado preço; em segundo lugar, todos os compradores poderão comprar aspargos pelo mesmo preço – que, para alguns, é o máximo que eles estariam dispostos a pagar por alguns ramos de aspargos, mas para outros, mais ricos do que eles, está bem abaixo do máximo (ou preço de reserva) que eles estariam dispostos a pagar, mesmo por todos os aspargos que fossem capazes de comer. Por isso, um mercado competitivo de bens privados cria automaticamente um grande excedente – a diferença entre o preço real e o preço de reserva – para as pessoas que têm muito dinheiro. Os pobres só se beneficiam desse excedente no caso de bens privados muito baratos, como o sal ou os relógios digitais. Para eles, a maioria das coisas não parecem baratas, uma vez que fazem a maioria de suas compras bem perto do preço de reserva.

No caso de um bem público, os indivíduos não podem adquiri-lo em diferentes quantidades e não existe a necessidade de cobrar o mesmo de todos; por isso, o excedente não se distribui automaticamente de maneira radicalmente desigual. O que o Estado precisa se perguntar, então, é qual a quantidade *única* desse bem que deve fornecer a todos, e quanto deve cobrar, *separadamente*, de cada um. São perguntas muito diferentes das que se colocam para o produ-

tor de um bem privado: que preço *único* cobrar de todos de modo que o total de vendas, de quantidades *diferentes* para os diversos indivíduos, renda o máximo de lucro? O governo deve operar mais como um monopólio com discriminação de preços. Precisa saber o quanto o bem público vale para cada indivíduo e cobrar de cada um esse tanto, financiando o custo total do bem com a soma dessas avaliações desiguais e estabelecendo o nível da ação pública direta num ponto em que para cada pessoa a avaliação de preço seja igual ou menor que o preço de reserva da pessoa para aquele nível.

Certos níveis altos de ação pública direta não atendem a essa condição, pois custam mais do que a soma de quanto valem para os indivíduos cujos impostos devem financiá-los. Não há meio de distribuir-lhes os custos de tal modo que sua utilidade marginal não seja mais baixa que a utilidade dos usos privados do mesmo dinheiro, pelo menos no caso de alguns contribuintes. Por outro lado, há níveis claramente ineficientes de ação pública direta, que necessariamente deixam nas mãos de alguns contribuintes um dinheiro que teria maior utilidade marginal se fosse tirado deles para aumentar a quantidade do bem público oferecido.

Entre esses dois extremos há os níveis eficientes de ação pública direta e alocação de custos, que não excedem o preço de reserva de nenhum contribuinte. Nessas soluções, não é possível melhorar a situação de ninguém (por meio de uma mudança dos impostos ou do nível de ação pública direta) sem piorar a situação de outro. Entretanto, como existem muitas soluções eficientes nesse sentido, a eficiência por si só não basta para determinar uma escolha entre elas. Mesmo que os contribuintes paguem desigualmente pelo custo dos bens públicos, de acordo com o valor diferente que o dinheiro tem para eles, na maioria dos casos haverá um excedente que pode ser distribuído entre eles de diversas maneiras. Isso ocorre porque, em geral, o custo total de um bem público é menor do que a soma dos preços de reserva dos indivíduos, dado um nível determi-

nado de ação pública. Por isso, há determinados níveis de segurança nacional, por exemplo, ou de limpeza de ruas, cujos custos podem ser cobertos por mais de uma divisão entre os contribuintes sem exceder o preço de reserva de ninguém. Com efeito, pode haver muitas espécies de bens públicos às quais essa regra se aplica para qualquer nível de ação pública até o nível de saturação – ou seja, o nível em que a utilidade marginal cai a zero e ninguém quer mais navios de guerra ou varredores de rua, qualquer que seja o preço que se tenha de pagar por eles.

Vamos supor que exista um nível de saturação para a defesa nacional; que um de nossos contribuintes, chamado Pobre, esteja disposto a pagar um máximo de 10% de uma renda de 20.000 dólares para chegar a esse nível, e que o outro contribuinte, Rico, esteja disposto a pagar até 30% de uma renda de 100.000 dólares; e que o custo desse nível para cada cidadão (por cabeça) seja de somente 10.000 dólares. Evidentemente, o sistema seria ineficiente se tirasse 10.000 dólares do consumo privado de cada um deles, uma vez que com isso Pobre ficaria mais pobre. Também seria ineficiente se optasse por um nível menor de ação pública. Porém, se é esse o nível determinado pelo Estado, será que Pobre deve pagar 2.000 dólares e Rico, 18.000 dólares? Ou será que Rico deve pagar 20.000 dólares e Pobre não deve pagar nada? Ou, ainda, será que cada um deles deve pagar uma parte do total na proporção dos seus preços de reserva – ou seja, 18.750 dólares e 1.250 dólares? (Não que essas sejam as únicas alternativas eficientes.) Essas alocações não só são todas eficientes como também igualam a utilidade marginal da defesa nacional e dos gastos privados para cada contribuinte – uma vez que a utilidade marginal do dólar gasto em defesa para cada um deles depende do quanto o outro está pagando.

A escolha feita pelo Estado nesse seu papel de monopólio com discriminação de preços inevitavelmente suscita não só questões de eficiência, mas também questões de justiça. Essa justiça pode não ser idêntica à justiça distribu-

O custo kpc @
 consumo total de
 o preço de reserva

tiva, uma vez que a questão pode se colocar mesmo no contexto de uma distribuição que não esteja sujeita a critérios desse tipo. Mas nem um libertário poderia deixar nas mãos do mercado, ou de um mercado imaginário, a determinação dos preços dos bens públicos³. Assim, vemos que questões distributivas estão inevitavelmente envolvidas no problema da ação pública direta, mesmo para aqueles que não acreditam em justiça distributiva no sentido que comumente se dá a essa expressão.

A avaliação proporcional ao benefício, medido pelos diferentes preços de reserva, parece ser um critério plausível, e na verdade redundaria em alíquotas significativamente progressivas. Por isso, nesse contexto restrito, pode-se postular a aplicabilidade de algo que se assemelha ao princípio do benefício, que já rejeitamos como princípio geral de justiça tributária. Contra o pano de fundo de uma distribuição supostamente justa, o financiamento dos bens públicos pode ser arranjado de maneira proporcional aos benefícios. Mas essa é apenas uma possibilidade: há outras teorias de justiça distributiva que podem aplicar-se mais diretamente a essa escolha.

Porém, mesmo que um elemento distributivo tenha de entrar nessas escolhas em virtude dos excedentes, é importante reconhecer que, dado um contexto de distribuição desigual dos recursos, a eficiência considerada em si sempre há de determinar fortes desigualdades na alocação da captação de recursos para os bens públicos por meios tributários. As alocações de custo eficientes, dentre as quais temos de escolher, já são significativamente desiguais, de um modo correspondente à desigualdade de fundo. (No exemplo acima, ficam entre 18.000/2.000 e 20.000/0.)

Em certo sentido, um tal sistema sempre vai parecer redistributivo quanto a seus efeitos, se não quanto às suas intenções. Para tomarmos outro exemplo, se os ricos estiverem dispostos a pagar muito para ter as ruas limpas e os

3. Ver Samuelson (1954).

pobres só puderem pagar pouco para o mesmo fim, os pobres terão as ruas limpas de qualquer modo – coisa que por si mesmos eles não poderiam fazer – e a um custo pago em grande medida pelos ricos. Mas só existem duas alternativas: ou os pobres, para ter as ruas limpas, teriam de pagar mais do que esse serviço vale para eles, ou as ruas dos ricos ficariam sujas e, em troca, eles teriam à sua livre disposição uma renda que vale menos para eles do que se fosse usada para limpar as ruas. Por isso, na verdade, o que motiva a solução não é a redistribuição, mas a eficiência.

III. Quais bens são públicos?

Os partidários do mercado tendem a ver uma eficiência maior na minimização dos gastos públicos e no fornecimento do maior número possível de bens através de contratos privados. Thomas Schelling chegou a sugerir que os pobres tenham permissão oficial para constituir aeroportos e companhias aéreas que ofereçam um nível menor de segurança do que o exigido pelos ricos – uma vez que isso, para os pobres, valeria o dinheiro assim economizado⁴. Afinal de contas, do ponto de vista monetário, os ricos dão muito mais valor à vida do que os pobres. Mas existem muitos casos em que não existe um substituto individualizado adequado para os bens públicos – não só os do Estado mínimo, que se limita a pôr um policial nas ruas à noite, mas também outros. Os ricos podem se entrincheirar juntos em condomínios fechados, de ruas limpas, belo paisagismo e segurança perfeita, mas nem para eles isso é suficiente. Também eles querem poder viver e trabalhar em cidades seguras e belas, com pessoas diferentes ao seu lado. Se tudo ficasse a cargo do mercado, de certo modo todos ficariam em pior situação do que de outro modo poderiam ficar.

4. Ver Schelling (1984).

Pode até ser que a justificação da ação pública direta não em vista da redistribuição, mas para fornecer bens públicos de maneira mais eficiente – bens que beneficiam indistintamente a todos –, possa ser estendida de maneira a abarcar um bom número desses bens. Os bens públicos clássicos são a defesa externa, a segurança interna, o sistema jurídico, a proteção ambiental e a saúde pública. Mas talvez haja também importantes bens estéticos, culturais e sociais que não podem ser fornecidos pela iniciativa privada. Caso se possa garantir um nível de educação decente para todos, independentemente da sua capacidade de pagar por isso, o resultado será uma sociedade onde quase todos viverão melhor do que viveriam caso uma grande parte da população não soubesse ler, escrever e contar. Quer isso se realize por meio de escolas públicas, quer por meio da facilitação do estudo em escolas particulares por meio de subsídios ou bolsas, os benefícios não ficam limitados aos estudantes. Se os ricos derem um apoio considerável à educação universal, mesmo que a contribuição tributária dos pobres seja mínima, produzir-se-á um resultado social e econômico vantajoso não só para os pobres como também para os ricos.

Coisas semelhantes se poderiam dizer do apoio às artes de espetáculo a fim de se formar um ambiente cultural criativo, do apoio à pesquisa científica e acadêmica etc. Por fim, e em função da mesma consideração de eficiência, podem-se defender também as políticas tradicionais de bem-estar social que garantem um padrão de vida mínimo ou uma renda mínima a todos os membros da sociedade. Esses programas são geralmente considerados atividades redistributivas, mas a alternativa a um mínimo social decente é uma sociedade em que existe uma pobreza real, o que freqüentemente resulta no aumento do crime, da dependência de drogas e do número de filhos de mães solteiras – todos eles fatores que impõem seu custo não só aos pobres, mas a todos. Para dizê-lo de modo sombrio, o custo de um subsídio de renda aos trabalhadores não-especializados, de modo a torná-los capazes de sustentar uma família, pode

ser compensado pela diminuição dos gastos com a construção de prisões e com a polícia, diminuição essa produzida por uma tal mudança; isso sem mencionar a mudança do ambiente social, valiosa para todos⁵.

Mais uma vez dizemos que esses programas não seriam redistributivos no sentido que comumente se dá ao termo, ou seja, não beneficiariam somente alguns à custa de outros. Os pobres se beneficiariam, mas na mesma medida em que os ricos também se beneficiassem. O tamanho do benefício conferido aos pobres dependeria do ponto de igualdade do benefício marginal oferecido aos ricos por diversas categorias de gastos – com quanto as pessoas endinheiradas poderiam contribuir antes que os usos alternativos de seu dinheiro (o que inclui o consumo privado) passassem a valer mais para elas. Trata-se de algo diametralmente oposto ao princípio da diferença de Rawls.

Assim, a redução da desigualdade social e econômica é vista como um bem público, cujos custos são pagos de acordo com o valor monetário do mesmo bem para os contribuintes individuais. Esse caso difere do caso da defesa nacional, por exemplo, na medida em que é absurdo cobrar impostos dos pobres a fim de aumentar-lhes a renda disponível. Porém, o motivo ainda é a eficiência e não a justiça – um apelo direto aos interesses pessoais de cada um, sem impor-se nenhum sacrifício a ninguém. São evidentes as vantagens políticas de se representar desse modo as medidas de bem-estar social, mas isso não quer dizer que essa representação seja totalmente vazia de sentido.

Se, porém, o argumento da eficiência caminhar na direção oposta e favorecer a construção de prisões de preferência ao fornecimento de um mínimo social – ou se, por um motivo qualquer, os ricos não se sentirem mal de viver numa sociedade cheia de miseráveis (afinal de contas, re-

5. Esse argumento baseado na pura eficiência é declarado de modo convincente por E. M. Phelps em sua recente defesa dos subsídios para complementação de salários; ver Phelps (1997).

solve-se assim o problema da obtenção de criadagem), teremos de dar à questão da distribuição uma consideração independente. Até agora, neste capítulo, estivemos querendo saber como determinar o nível adequado de ação pública direta em relação a certos critérios mínimos de justiça que devem ser atendidos por uma distribuição dos recursos entre os indivíduos particulares. Inclui-se aí o critério libertário. Agora temos de considerar outras alternativas de fundo, alternativas que impõem mais restrições. Trata-se novamente, na teoria, de uma questão anterior à da repartição entre o público e o privado, uma vez que uma concepção mais substantiva de justiça distributiva não precisa necessariamente ser implementada por meio do fornecimento público direto dos benefícios: o nível de ação pública direta é logicamente secundário e, como dissemos, só pode ser determinado em função de uma resposta à questão da distribuição.

IV. Redistribuição

Isso é problemático para as teorias de justiça substantivamente redistributivas. Não se sabe como se pode efetuar uma distribuição utilitária ou rawlsiana sem especificar o nível esperado de ação pública direta. Mas vamos deixar essa questão de lado por enquanto e simplesmente observar que muita gente seria a favor de um critério francamente redistributivo de justiça econômica e social. De acordo com um tal critério, as condições libertárias de procedimento não são suficientes para garantir a justiça dos resultados das transações econômicas. Entre as concepções desse tipo, podemos mencionar: (a) aquelas que postulam outras condições de procedimento, como alguma forma positiva de igualdade de oportunidades através da educação, da saúde, do fornecimento de serviços de cuidados para as crianças novas etc.; (b) aquelas para as quais um mínimo social decente é um bem em si; (c) as concepções utilitaristas que

exigem a transferência de recursos dos ricos para os pobres em virtude da diminuição da utilidade marginal da maioria dos bens materiais; (d) as concepções liberais igualitárias como a de Rawls, que associam a liberdade de oportunidades à priorização da melhora das condições dos mais pobres. Não vamos avaliar os méritos de cada uma dessas concepções por enquanto, mas vamos nos concentrar na relação delas com a questão da repartição entre o público e o privado, repartição essa que agora tem de atender a duas finalidades ao mesmo tempo: a justiça distributiva e o financiamento dos bens públicos.

A redistribuição não precisa se dar através da ação pública direta, mas pode ser feita dessa maneira, e é importante decidir se as transferências redistributivas serão feitas em dinheiro ou em espécie. Porém, mesmo deixando-se de lado as ações públicas de intenção especificamente redistributiva, haverá também conseqüências para o fornecimento público de bens cuja função não é a redistribuição. O financiamento desses bens pela receita dos impostos não atenderá mais somente à eficiência, como na discussão anterior, mas também a uma finalidade redistributiva. Considerações distributivas vão influenciar a alocação dos custos dos bens públicos entre os contribuintes, e não só a alocação do excedente, que já discutimos. Isso tem de ser feito mesmo que o fator principal para a determinação da quantidade ou *nível* apropriado de bens públicos ainda seja a eficiência medida em relação a uma distribuição de fundo supostamente justa.

Como dissemos, a divisão abstrata do processo de justificação em dois estágios é problemática e altamente artificial. (Quando o princípio distributivo é utilitarista, essa divisão é ainda mais peculiar, uma vez que então dois argumentos utilitaristas se sobrepõem um ao outro.) Entretanto, vamos supor que é possível conceber a solução do problema da distribuição como logicamente anterior, sem especificar como deve ser implementada e sem ainda fazer nenhuma suposição acerca da ação pública direta. Teríamos então uma base para determinar o nível eficiente de um

bem público como a defesa nacional, tanto em comparação com outros bens públicos quanto em comparação com os gastos privados. Determinando isso, teríamos já determinado a parcela de custos com a defesa com que teriam de arcar os diversos indivíduos, a partir dos diferentes recursos que eles têm nessa justa distribuição. Por fim, poderemos ajustar pelos impostos os custos com que cada um deles terá de arcar de fato, e essa será uma das maneiras pelas quais criaremos a distribuição justa. Isso significa que a redistribuição geralmente se efetuará por meio de transferências diretas e também por meio da diferenciação das contribuições votadas ao financiamento dos bens públicos. Mas é importante conceber que esses bens são financiados em parte pelos recursos daqueles que se beneficiam da redistribuição.

Vamos supor que Rico tenha uma renda pré-distributiva de 100 e Pobre tenha uma renda de 10, e que a justiça distributiva exija que Rico transfira 10 para Pobre, de modo que eles fiquem com 90 e 20 respectivamente. Vamos supor ainda que, em relação a essa distribuição supostamente justa, um nível de gastos com bens públicos no qual Rico contribua com 30% de 90 e Pobre contribua com 10% de 20 iguale para ambos a utilidade marginal dos gastos públicos e privados. Esse resultado pode ser obtido cobrando-se 29 de imposto de Rico para o orçamento dos bens públicos e transferindo-se outros 8 de Rico para Pobre.

V. Transferência ou ação pública?

Com isso, ainda fica em aberto a questão de como se implementar a redistribuição se não for conjugada ao financiamento dos bens públicos. Como decidir entre a ação pública direta e a simples transferência de recursos privados? A questão se complica ainda mais pelo fato de que certos tipos de ação pública podem cumprir uma dupla função, uma vez que podem justificar-se tanto como bens públicos quanto como formas de redistribuição; as próprias razões

daqueles que lhes prestam seu apoio político podem estar mescladas. Isso se evidencia pela discussão anterior dos argumentos em favor de um mínimo social, dos serviços de saúde, da educação universal etc., não motivados por uma finalidade distributiva, mas pela eficiência. Porém, tanto num caso como no outro, parecem haver motivos razoáveis para se fornecer alguns desses benefícios em espécie em vez de fornecer tudo sob a forma de dinheiro vivo. Não é preciso que essa ação pública tome a forma de escolas e universidades públicas ou de um serviço nacional de saúde: certas coisas podem ser feitas com vales dedicados a certos fins, vales para a compra de alimentos ou concessões de moradia — preservando assim algumas das vantagens dos mecanismos mercadológicos de fornecimento e distribuição. Porém, existe mais de um motivo para favorecer o fornecimento de bens em espécie.

O mais importante é aquele descrito por T. M. Scanlon em "Preference and Urgency"⁶. Mesmo que as razões de se ajudar os necessitados sejam declaradamente redistributivas, a medida de valor usada por uma determinada concepção de justiça distributiva deve ser objetiva o suficiente para ser aceita do ponto de vista da diversidade de sistemas de valores presentes na sociedade. A satisfação das preferências individuais, sejam elas quais forem, não atende a esse critério. Podemos até sentir que temos o dever de proporcionar uns aos outros as condições de justa igualdade de oportunidades ou um padrão de vida decente, mas isso não significa que temos o dever de ajudar um indivíduo a obter outra coisa em vez dessas pelo simples fato de ele dar mais valor a ela do que a essas.

No exemplo de Scanlon, se alguém prefere comer mal para construir um monumento ao seu deus, isso não significa que, se nós sentimos que temos a obrigação de contribuir para que ele possa comer o suficiente, tenhamos de nos sentir também no dever de contribuir com uma quantia

6. Scanlon (1975).

equivalente para que ele construa seu monumento. Na mesma medida em que o fornecimento de bens em espécie desencoraja essas permutas e garante que a redistribuição se efetue tendo por veículo algo a que todos dão valor, ele tem uma vantagem sobre a redistribuição monetária. Isso se aplica *a fortiori* ao caso em que a redução da desigualdade socioeconômica também se justifica por ser um bem público. A melhora em questão tem de ser considerada valiosa por todos, e benefícios específicos têm maior probabilidade de produzir os efeitos sociais desejados.

Existem também motivos que justificam o paternalismo no que diz respeito ao atendimento de necessidades básicas: saúde, educação, aposentadoria e segurança contra a invalidez física e o desemprego. A comunidade pode ter razão de não confiar em que os indivíduos sejam prudentes quanto a isso, sobretudo quando não têm muito dinheiro. Para fins políticos, o melhor talvez seja fazer com que esses programas paternalistas sejam universais em sua aplicação; mas seus efeitos mais importantes se exercem sobre aqueles que não dispõem de uma quantidade substancial de recursos particulares excedentes que possam ser usados como "câmara de descompressão" contra os efeitos da imprudência.

Não obstante, é difícil ter certeza de que esse é o melhor curso de ação. É possível que, na implementação de uma redistribuição substantiva, a linha da repartição entre o público e o privado tenha de ser desenhada de tal modo que a parte do leão dos recursos distribuídos fique sob controle privado, tanto por um motivo de eficiência quanto para promover o valor da autonomia. A conhecida afirmação retórica dos conservadores, de que as pessoas sabem melhor do que o governo o que preferem fazer com seu dinheiro, associa na verdade duas afirmações distintas: (1) a de que o dinheiro que as pessoas ganham antes de pagar impostos é delas, e portanto não se deve exigir que elas o repartam com os outros; e (2) que, qualquer que seja a quantidade de dinheiro de que disponham, o melhor é dei-

xar a administração e o gasto desse dinheiro nas mãos delas mesmas, a fim de que possam controlá-lo de acordo com seus próprios valores e juízos. A primeira é uma afirmação contra a redistribuição; a segunda é a favor da autonomia. É possível aceitar-se alguma versão da segunda sem aceitar-se a primeira. Ou seja, pode haver quem diga que é melhor que as pessoas decidam individualmente o que fazer com "seu" dinheiro, mas ao mesmo tempo afirme que o governo tem o dever legítimo de, através da configuração do sistema tributário e de propriedade, determinar o que é "delas" – qual a renda e a riqueza que os diversos indivíduos terão à sua disposição depois de todos os impostos e transferências.

A pura distribuição de recursos pode ser implementada por uma substancial isenção de imposto de renda para a pessoa física, por um imposto de renda negativo (ou crédito tributário sobre a renda), por subsídios de complementação salarial, por um salário-família ou por um grande *demogrant** ou dividendo social dado automaticamente a todos. No lado da receita, a distribuição pode ser sustentada de diversas maneiras, das quais a tributação progressiva da renda é apenas uma. Os argumentos contra o *big government* – contra o gigantismo dos serviços públicos e dos programas de ação pública direta – não precisam se voltar também contra a redistribuição, que, em princípio, poderia realizar-se principalmente em dinheiro, de tal modo que as pessoas tivessem liberdade para fazer com ele o que bem entendessem: usá-lo para pagar um seguro-saúde, um plano de previdência privada ou o que quer que seja. Com isso, os programas governamentais teriam a seu cargo somente o fornecimento dos bens públicos, cuja extensão, uma vez garantida uma distribuição justa, poderia ser determinada por considerações de eficiência.

* *Demogrant*: Uma complementação de renda ou renda mínima fornecida diretamente a todo cidadão, independentemente de sua classe ou condição social. (N. do T.)

Até aqui não tratamos dos argumentos puramente econômicos contra as transferências redistributivas, quer em dinheiro, quer em espécie: argumentos segundo os quais essas transferências e os impostos necessários para financiá-las têm conseqüências adversas sobre os investimentos, sobre o incentivo ao trabalho tanto dos que ganham muito quanto dos que ganham pouco, sobre os níveis de emprego e sobre a produtividade – os efeitos finais de uma política de não-intervenção seriam muito melhores para as pessoas que queremos ajudar. Quaisquer que sejam os méritos empíricos de afirmações como essas (e voltaremos a esse assunto no capítulo 6), todo argumento sobre a justiça tributária só pode ser desenvolvido fazendo-se referência a algum critério que determine por que um resultado é mais justo do que outro. Segundo certos postulados empíricos, nem mesmo uma concepção de justiça fortemente igualitária, como o princípio da diferença de Rawls, poderia ser implementada por meio da redistribuição de recursos dos ricos para os pobres, pois os efeitos econômicos de uma tal redistribuição seriam maléficis para os pobres – tirando-lhes, por exemplo, o incentivo necessário para procurar um emprego. Se isso fosse verdade, quanto menos transferências houvesse, tanto mais correto seria o pano de fundo distributivo. Isso não abala a estrutura de justificação que esboçamos para se determinar o nível correto e os meios de financiamento dos bens públicos em relação a uma dada concepção de justiça.

VI. Os deveres públicos

Voltemos por fim àquele tipo especial de bem que já mencionamos, que não é nem um bem para determinados indivíduos particulares nem um bem público para todos eles, mas antes um bem em si. O que dissemos é que, se uma tal coisa existe, é justificável que seja sustentada pelos impostos coletados pelo Estado sob a categoria não de bens

públicos, mas de deveres públicos. Como exemplos podemos citar a ajuda ao estrangeiro, o apoio às artes e às ciências e a proteção de espécies ameaçadas. Todos esses bens podem ter também os aspectos de bens públicos e privados, e a ajuda a países estrangeiros provavelmente faz apelo a alguma versão da justiça distributiva num nível global, suscitando questões difíceis, e bastante conhecidas, acerca da relação que existe entre a justiça distributiva dentro e fora do país⁷.

Entretanto, consideremos essas coisas em seu aspecto de bens que, se possível, todos têm algum dever de promover. Segundo uma das opiniões sobre o assunto, o cumprimento dessa obrigação deve ser deixado a cargo do arbítrio individual através da caridade privada. Porém, caso alguém conclua pela opinião contrária, a de que o Estado tem o direito legítimo de impor uma tal contribuição (no contexto de uma distribuição anterior de recursos que se presume não ser injusta), a questão passa a ser como decidir o que se deve cobrar para tanto das diferentes pessoas em diferentes níveis econômicos, e de quanto deve ser a contribuição total.

Essa questão é semelhante, em estrutura, ao problema dos bens públicos. O nível de obrigação individual gerado pelos deveres públicos é função não somente da importância do bem a ser promovido ou defendido, mas também dos recursos do potencial doador. A determinação dos valores em questão será sem dúvida um motivo de discordâncias morais e políticas, mas tem de ser feita segundo uma medida que permita uma comparação tanto com os bens públicos quanto com os bens privados. O apoio às artes, o alívio da fome nos países empobrecidos, a defesa na-

7. Ver, p. ex., Rawls (1999); Beitz (1999); Pogge (1992). A globalização econômica tornou mais urgente a questão de se saber se o governo de um país rico pode adotar cursos de ação benéficos para os países pobres, mesmo que prejudiquem ao mesmo tempo os interesses dos habitantes pobres dos próprios países ricos, que, não obstante, encontram-se em situação muito melhor do que a imensa maioria dos que moram em países pobres.

cional e os diversos bens privados, desde a habitação até as viagens de férias, têm todos de competir normativamente pelo dólar marginal.

O orçamento adequado para a ajuda externa será a soma das quantias que atendam às obrigações dos cidadãos considerados individualmente e sempre comparadas a outros possíveis empregos de seus recursos individuais. E se, nesse caso ou em outro, atingir-se um ponto de saturação em que a soma atingida já seja mais do que suficiente, voltamos então à questão de como dividir o resultante "excedente" moral. Nessas circunstâncias, as pessoas teriam de dar menos do que se poderia em princípio exigir delas caso os custos fossem maiores. Assim, a solução do problema do financiamento do cumprimento dos deveres públicos se encaixa na mesma estrutura do problema dos bens públicos.

VII. Conclusão

Pelo fato de conter tantas variáveis avaliativas e empíricas, a estrutura que apresentamos não postula, por si só, nenhuma consequência concreta para a questão dos impostos. Mas deixa bem claro que, se somos favoráveis à diminuição das desigualdades ou ao fornecimento de um padrão de vida mínimo e decente a todos os membros da sociedade, temos de distinguir esse objetivo de todos os pressupostos acerca do nível de ação pública direta, e temos de distingui-lo também de um outro objetivo igualmente desejável por si mesmo: o de financiar os bens públicos de modo a igualar a utilidade marginal dos gastos públicos e privados para todos os indivíduos. A distribuição e a repartição entre o público e o privado são problemas distintos, posto que fartamente interligados. O que procuramos fazer foi, antes de mais nada, distinguir os valores que exercem influência sobre a avaliação tanto de um problema quanto do outro.

Para resumir, gostaríamos de frisar três coisas. Em primeiro lugar, além da justiça distributiva, existem outros excelentes motivos para se dividir desigualmente o custo dos gastos públicos entre os que têm recursos diferentes. Em segundo lugar, além daquelas que à primeira vista se afiguram como bens públicos, existem muitas outras coisas em que se pode ver um aspecto de bem público e que, portanto, são candidatas a ser objeto de uma ação pública direta sem que para isso seja necessário fazer-se apelo à justiça distributiva. Em terceiro lugar, para aqueles que, como nós e muitas outras pessoas, aceitam com seriedade a obrigatoriedade social da justiça distributiva — mesmo que esta se limite ao fornecimento de um mínimo social ou das condições de igualdade de oportunidades —, fica em aberto a questão de saber se essa justiça deve se realizar pela transferência de pagamentos, pelo fornecimento de serviços públicos em espécie ou pela distribuição de vales dedicados a propósitos específicos, a serem usados no mercado privado. Nem uma concepção fortemente igualitária de justiça distributiva exclui a possibilidade de que a ação pública direta se limite, por motivos práticos, principalmente ao campo daqueles bens públicos que beneficiam a todos indistintamente, sendo a redistribuição implementada não através da ação do Estado, mas principalmente pela transferência de pagamentos e pela cobrança de impostos diferenciados para o financiamento dos bens públicos.

5. A base tributária

I. Eficiência e justiça

O que se deve tributar? A questão da escolha da base tributária tem figurado com destaque na literatura tributária das últimas décadas, sobretudo em virtude de uma controvérsia contínua quanto à oportunidade da substituição do imposto de renda norte-americano por um imposto sobre o consumo¹. Uma vez que, segundo a definição padrão, a renda é o consumo mais o aumento de riqueza, o debate aqui se reduz à questão – importante dos pontos de vista teórico e político – do tratamento tributário do capital².

Como explicaremos de modo mais completo na seção III, a questão da tributação da renda *versus* a tributação do consumo como fonte primária da receita federal é totalmente independente da questão da progressividade. Quando a maioria das pessoas pensa num imposto sobre o consumo, tende a imaginar um imposto nacional sobre as vendas ou talvez um imposto sobre o valor agregado, pago por todos na mesma alíquota – embora possa incidir de forma mais pesada sobre os artigos de luxo e numa taxa mais bai-

1. Messere (1998), 3, relata que essa idéia não é mais levada a sério na Europa, embora já tenha sido.

2. Para uma discussão esclarecedora sobre os conceitos de renda, consumo e riqueza, ver Bradford (1986), cap. 2.

xa, talvez nula, sobre os gêneros de primeira necessidade, como os alimentos. Na verdade, porém, um imposto sobre o consumo pode ter qualquer grau de progressividade desde que seja, por exemplo, estruturado de modo idêntico ao do imposto de renda anual, prevendo-se porém uma isenção para todas as economias e investimentos até que sejam sacados para consumo. Os norte-americanos já estão familiarizados com essas isenções, sob a forma das contas de aposentadoria individual (*individual retirement account* ou *IRA*) ou contribuições para planos de aposentadoria, isentas de impostos. Um dos modos pelos quais um imposto pleno sobre o consumo pode ser implementado é a simples expansão dessas isenções de modo a incluir toda a renda não consumida.

Essa não foi a única controvérsia sobre a base tributária que chamou a atenção. Do ponto de vista político, são igualmente importantes as diversas questões de exclusão que se levantam quer se tome a renda como base, quer o consumo – se os contribuintes devem poder deduzir ou receber como crédito o pagamento dos juros de uma hipoteca, de cuidados com a saúde ou de doações feitas para caridade. Num nível mais puramente teórico, os economistas e filósofos querem saber se a base tributária ideal não seriam as oportunidades ou talentos das pessoas – seu consumo ou renda potenciais e não atuais.

A maior parte do debate sobre a base tributária, e particularmente sobre o tratamento tributário do capital, gira em torno da eficiência. Não há dúvida de que, se dois sistemas tributários atingem os mesmos objetivos (levantar fundos para a ação pública direta, assegurar a justiça econômica, talvez proporcionar certos incentivos comportamentais desejáveis), o sistema que custa menos é o melhor. Os custos mais óbvios de um esquema tributário são os da administração, que são pagos tanto pelo governo quanto pelos contribuintes. Quanto a isto, alguns disseram que um imposto sobre o consumo é mais simples que um imposto sobre a renda e, por isso, impõe menos custos administrati-

vos sobre os indivíduos, as empresas e a burocracia de arrecadação tributária³.

Os custos das "distorções" tributárias são menos evidentes, mas os economistas os conhecem igualmente bem. As distorções são efeitos de incentivo indesejados provocados pelos impostos, efeitos que acarretam por si mesmos um custo social na medida em que obstam certas opções que produziriam benefícios sociais. O exemplo mais básico, já mencionado no capítulo 2, é o efeito de um imposto de consumo ou de renda sobre a escolha entre o trabalho e o lazer⁴. Se a alíquota tributária que se aplica a uma hora extra de trabalho faz com que o benefício dessa hora extra seja menor do que o benefício de uma hora extra de ócio, o trabalhador racional vai preferir não trabalhar. Como veremos no capítulo seguinte, o significado desse "efeito de substituição" não é tão claro na prática. Mas, se impede o trabalhador de trabalhar, o imposto faz mal tanto ao trabalhador quanto ao potencial empregador, ambos os quais perdem uma oportunidade de ganho – e não beneficia ninguém, uma vez que o trabalho não foi feito e nenhum imposto foi arrecadado.

Mas esse exemplo também demonstra que, de uma forma ou de outra, as distorções tributárias são inevitáveis. O problema está em minimizá-las sem deixar de atingir os objetivos do sistema⁵. Nesse contexto, os analistas tributários puseram em evidência as grandes vantagens de uma base tributária "limpa" ou "ampla", que reduza as exclusões ao mínimo e assim minimize a distorção tributária dos investimentos e outras atividades do mercado⁶. Uma das reformas possíveis seria a integração dos siste-

3. Ver Bradford (1986), 313-5. Para uma discussão crítica dessa afirmação, ver Paul (1997); para uma resposta a Paul, ver Bradford (1997). Para uma avaliação comparativa global da simplicidade do imposto de taxa fixa e do atual imposto de renda, ver Weisbach (2000).

4. Quanto à semelhança dos efeitos de distorção sobre a força de trabalho dos impostos de consumo e de renda, ver Bradford (1986), 184-5.

5. Ver Bradford (1986), 179.

6. Ver Slemrod e Bakija (2000), 184-97.

mas tributários da pessoa física e da pessoa jurídica de modo a eliminar a atual preferência que o sistema tributário dá às contrapartidas sobre os créditos das empresas e o injustificado tratamento desfavorável dado à pessoa jurídica de maneira geral⁷. Nessa mesma linha, já se disse que, se a base tributária fosse somente a renda ou somente o consumo, isso seria preferível ao atual sistema híbrido, que impõe tributos sobre alguns retornos de investimentos, mas não sobre todos, e assim distorce as opções de investimento⁸.

Não tomamos partido nessas questões de eficiência, que são importantes e controversas. O que nos perguntamos neste capítulo é se a escolha da base tributária afeta não a eficiência, mas a justiça das instituições econômicas do governo – e, em caso afirmativo, de que modo a afeta. Conquanto demos atenção às familiares categorias de consumo, renda, riqueza e talento, bem como à questão das exclusões, nossa abordagem será diferente, seguindo as mesmas diretrizes já delineadas nos capítulos 2 e 3.

II. Resultados, não cargas

Boa parte dos argumentos apresentados neste capítulo serão negativos: rejeitaremos outros argumentos contra e a favor da justiça intrínseca desta ou daquela base tributária. Na nossa opinião, no que diz respeito à justiça econômica, a escolha da base tributária só tem um valor instrumental. Como dissemos, o esquema tributário justo é aquele que se insere num conjunto de instituições econômicas que, em sua totalidade, produzem resultados sociais eficientes e justos. Uma vez que a justiça na tributação não depende da justa distribuição das cargas tributárias medidas em relação a uma base pré-tributária, as características pré-tributárias –

7. Ver Slemrod e Bakija (2000), 114-7, 239-41.

8. Ver Bradford (1986), 189-94.

que determinam a quantidade de impostos pagos – dos contribuintes não podem ser importantes em si mesmas.

Assim, por exemplo, um argumento em favor da renda como base tributária pelo fato de a acumulação de capital afetar a capacidade contributiva pode ser rejeitado por fazer referência a uma questão que nada tem a ver com o assunto. O mesmo vale para a idéia de que as despesas médicas devem ser deduzidas da base de renda ou de consumo pelo fato de esse tipo de gasto não ser indício de um nível maior de bem-estar pré-tributário, mas sim do contrário.

No capítulo 2, afirmamos que, como a distribuição pré-tributária do bem-estar é ao mesmo tempo totalmente imaginária e moralmente insignificante, não faz a menor diferença que um esquema tributário imponha sacrifícios iguais, proporcionais ou de qualquer outro tipo, medidos em relação àquela base. A menos que a pessoa aceite uma concepção libertária da propriedade privada, não importa que a base tributária capture com maior ou menor precisão a “capacidade contributiva” pré-tributária das pessoas ou seus níveis de bem-estar. E se uma determinada base tributária faz com que a situação das pessoas umas em relação às outras seja diferente em comparação com a hipotética situação pré-tributária, isso não suscita por si mesmo nenhum problema de equidade horizontal.

Uma vez rejeitada a idéia de que a justiça na tributação depende de se garantir a justa distribuição das cargas tributárias em relação à base pré-tributária, a questão da base tributária não desaparece, mas assume um significado puramente instrumental no que diz respeito à justiça: as diferentes bases tributárias podem ser mais ou menos compatíveis com a tarefa do sistema tributário, que é a de ajudar a garantir resultados sociais justos. Os critérios de sucesso instrumental dependem evidentemente dos critérios de justiça social, mas essa relação nem sempre é simples. Se a justiça exige, por exemplo, que se dê uma atenção especial ao bem-estar dos mais pobres, e se o consumo é considerado uma boa medida de bem-estar, daí não decorre ne-

cessariamente que o consumo seja a melhor base tributária. A renda pode ser uma base tributária melhor se seus efeitos distributivos sobre o consumo forem mais eficazes.

Começaremos, porém, por repassar os argumentos baseados na justiça que já foram apresentados com respeito à escolha da base tributária.

III. O consumo como base e o justo tratamento dos poupadores

Existem muitas versões de impostos sobre o consumo. Os mais conhecidos dos norte-americanos são os impostos estaduais e municipais sobre as vendas no varejo. O Imposto sobre o Valor Agregado conhecido dos europeus e canadenses (neste caso, sob a forma de Imposto sobre Bens e Serviços) é funcionalmente equivalente. Foi recentemente introduzido na Austrália em meio a intensas controvérsias de política partidária (o Partido Trabalhista, de oposição, comprometeu-se a “revogar” o imposto assim que fosse para o governo, com o pretexto de que o mesmo é injusto para com a população de baixa renda). Em todos esses casos, como é óbvio, o imposto sobre as vendas ou sobre o valor agregado não é o único imposto cobrado, mas vem suplementar um imposto de renda. Na atual atmosfera radical que envolve a política tributária nos Estados Unidos, porém, já se viram no Congresso diversas propostas aparentemente sérias para se abolir totalmente o imposto de renda e substituí-lo por um imposto federal sobre as vendas no varejo⁹. Essas propostas incluem também a sugestão

9. Uma dessas propostas, chamada National Retail Sales Tax (“It’s Time for a Tea Party in America”) foi apoiada de forma destacada pelo republicano Billy Tauzin (deputado pela Louisiana), presidente do Comitê de Energia e Comércio. Ver www.house.gov/tauzin/cvr.htm (visitada pela última vez em 4 de junho de 2001). Uma outra, o “imposto justo” (*fair tax*) (“April 15: Make It Just Another Day”), é apoiada no Congresso pelos deputados John Linder (republicano da Geórgia) e Collin Peterson (democrata de Minnesota). Ver www.fairtax.org (visitado pela última vez em 4 de junho de 2001).

de um reembolso para a população de baixa renda a fim de compensar a extrema regressividade da prática de se cobrar de todos igualmente uma porcentagem fixa do dólar de consumo*.

Deve-se levar mais a sério a chamada proposta de taxa fixa (*flat tax*) de Robert Hall e Alvin Rabushka, atualmente defendida no Congresso pelo líder da maioria republicana Dick Armey¹⁰ e que foi um dos carros-chefe das campanhas presidenciais de Stephen Forbes (profusamente financiadas por ele mesmo) em 1996 e 2000. Esse esquema é essencialmente um imposto sobre o valor agregado no qual os salários são tirados da base tributária das empresas e são tributados, em vez disso, no nível individual¹¹. O rótulo "fixo" parece ter a intenção deliberada de enganar o público, uma vez que é normalmente usado para designar uma alíquota média fixa ou proporcional. Hall e Rabushka escrevem que "o princípio de equidade incorporado no imposto de taxa fixa é que cada contribuinte paga seus impostos na razão direta de sua renda"¹². Na verdade, porém, a proposta inclui uma isenção pessoal à renda tributável dos indivíduos, de modo que, embora haja apenas uma alíquota tributária (19%) diferente de zero, o resultado é um esquema progressivo, como os próprios autores fazem questão de frisar¹³.

* Conquanto essas propostas não devam ser levadas muito a sério, também não devem ser ignoradas. Com idéias como essas circulando pelo ar, o imposto de taxa fixa pode vir a assumir ares de proposta sensata e moderada.

10. Ver o "Freedom and Fairness Restoration Act" de 1995, H.R. 2060 e S. 1050, 104^o Cong (1995) (patrocinado pelo deputado Armey e pelos senadores Shelby, Craig e Helms).

11. Tanto num caso como no outro, é o empregado que arca com o ônus do imposto; ver Slemrod e Bakija (2000), 205.

12. Ver Hall e Rabushka (1995), 27; ver também pp. 25-6, em que os autores discutem diversas definições do termo "justo" e escrevem que a maioria das pessoas o compreende no sentido de que "todos devem ser tratados da mesma maneira" (26).

13. Ver Hall e Rabushka (1996), 28. Com efeito, na primeira página de Hall e Rabushka (1995), os autores invocam descaradamente uma noção de justiça incompatível com a que apresentam em sua alegação de que um im-

Com efeito, os salários só são tirados da base tributária das empresas e tributados dos trabalhadores individuais para permitir uma progressividade¹⁴ – sem que seja necessária uma devolução ou algum tipo de cartão eletrônico que controle todas as aquisições, coisa que o economista Laurence Kotlikoff propôs para um sistema tributário baseado nas vendas¹⁵. Há uma variação potencialmente mais progressiva que David Bradford chama de "imposto X". Nele, existe não só um grau de isenção pessoal como também alíquotas graduadas¹⁶. Como esta breve discussão já deixou claro, as questões da progressão, da graduação das alíquotas e da escolha da base tributária, todas distintas entre si, tendem a se misturar no debate atual¹⁷.

Há um outro modo muito diferente de se implementar uma base tributária de consumo: um imposto sobre o fluxo monetário ou sobre os gastos. Essa é a abordagem defendida no influente livro que Nicholas Kaldor publicou em 1955, *An Expenditure Tax*¹⁸, e tem sido bastante discutida pelos teóricos do direito desde o artigo publicado por William Andrews em 1974, "A Consumption-Type or Cash Flow Personal Income Tax". Junto com o imposto sobre as vendas no varejo, o imposto sobre o fluxo monetário é a idéia que mais naturalmente se associa ao conceito de consumo, uma vez que, sob esse esquema, as pessoas são literalmente tributadas pelo seu consumo ou seus gastos: os indivíduos pagam impostos sobre tudo o que recebem, mas deduzem quaisquer quantias economizadas durante o ano fiscal. Uma vez que todo dinheiro não economizado e gas-

posto justo "trata todos da mesma maneira" (ver nota anterior): "Nosso plano é justo para com os americanos comuns, pois permitiria uma renda de \$25.500 livre de impostos para uma família de quatro pessoas" (vii).

14. Ver Bradford (1986), 76-8.

15. Ver Kotlikoff (1996), 171-2.

16. Ver Bradford (1988).

17. Ver uma discussão sobre isso em Zelenak (1999).

18. Kaldor (1993). Rawls manifesta alguma simpatia pela proposta de Kaldor, que faria parte de um conjunto geral de instituições projetadas para atender aos seus dois princípios de justiça; ver Rawls (1999b), 246.

to representa consumo, as retiradas de investimentos e os empréstimos se incluem na base tributária. Um esquema desse tipo foi proposto no congresso norte-americano pelos senadores Sam Nunn e Pete Domenici, que o chamaram de "imposto USA" (*Unlimited Savings Allowance, Dedução Ilimitada das Economias*)¹⁹.

Comparados ao imposto sobre o fluxo monetário, não é tão fácil saber por que o imposto de "taxa fixa" ou o "imposto X" são impostos sobre o consumo. Isso decorre de dois fatos. Em primeiro lugar, como num imposto comum sobre o valor agregado, as empresas deduzem imediatamente (sob a categoria de "gastos") o custo das máquinas e de outros bens duráveis em vez de pedir deduções por depreciação no decorrer do tempo, como acontece no caso do imposto de renda²⁰. Os gastos são, com efeito, uma dedução das economias. Em segundo lugar, o imposto que incide sobre os indivíduos é só o do salário: todos os retornos de capital – juros, dividendos, ganhos de capital – são isentos. De maneira geral, se as alíquotas forem as mesmas, um imposto que admite a dedução das economias ou investimentos e um que isenta os retornos de economias ou investimentos são financeiramente equivalentes²¹.

Essa equivalência nos permite dizer, além disso, que qualquer esquema de tributação do consumo, na mesma medida em que não cobra imposto dos aumentos de riqueza como tais, mas do consumo somente, isenta da tributação os retornos normais dos investimentos²². É por isso que se diz que um imposto sobre o consumo é neutro no que diz respeito à escolha entre a poupança e o consumo ime-

19. USA Tax Act de 1995, S.722, 104º Cong. (1995).

20. Como explica Bradford (1986), 60-4, pode haver um imposto de valor agregado sobre a renda.

21. Ver Andrews (1974), 1126; Bradford (1986), 68-9; Graetz (1979), 1602-11.

22. Os chamados retornos supranormais ou extraordinários são tributados por um imposto sobre o consumo; isso é explicado claramente por Bankman e Fried (1998), 539-46.

diato – a existência do imposto não muda o valor nem da primeira opção nem da segunda. É em torno disto que gira boa parte da controvérsia acerca da justiça relativa do imposto sobre o consumo e do imposto sobre a renda.

Suponhamos que Kurt tenha 100 dólares de renda de salários, que ele pode ou gastar imediatamente ou investir para ter um retorno de 10%. Desconsiderando os impostos, ele tem de escolher entre 100 dólares agora ou 110 dólares daqui a um ano. Sob um esquema de imposto de renda, com uma alíquota marginal de 50%, ele tem de escolher entre 50 dólares agora e 52,50 dólares no ano que vem – um retorno de meros 5%, uma vez que paga impostos não só sobre o salário, mas também sobre os juros que recebe. Dependendo da "taxa de desconto" de Kurt – o retorno percentual que ele considera suficiente para que valha a pena adiar seu consumo por um ano –, a diminuição pela metade do retorno dos investimentos, causada pelos impostos, pode vir a afetar sua escolha. Nesse caso, vemos aí o efeito de substituição de um imposto sobre as rendas do capital: o imposto leva Kurt a substituir a poupança pelo consumo imediato. Mas, ao contrário do que acontece no caso do efeito de substituição do trabalho pelo ócio, existe algo que o sistema tributário realmente pode fazer para evitar essa "distorção" – isentar de impostos os ganhos de capital, de tal modo que o sistema seja neutro entre a poupança e o consumo.

Um dos motivos instrumentais pelos quais isso pode parecer desejável é a idéia de que o aumento dos investimentos é bom para o crescimento econômico. Na medida em que isso é verdade, o sistema tributário deve – considerando-se que tudo o mais permanece sem alterações – procurar encorajar e não desestimular a poupança. Todavia, os dados empíricos disponíveis nos mostram que o comportamento dos investidores não é afetado pelas mudanças nas taxas de retorno pós-tributário²³. Assim, esse argumento

23. Ver Slemrod e Bakija (2000), 112-2.

puramente instrumental em favor de uma base tributária de consumo perde sua força.

Mas costuma-se apresentar também, para os mesmos fins, um argumento baseado na equidade, que queremos examinar de modo mais detalhado²⁴. Imaginemos que Kurt, apesar do imposto de 50% sobre os retornos de investimentos, decide economizar seu dinheiro por um ano²⁵. Comparemos sua situação com a de Bert, que tem a mesma renda e a mesma riqueza mas jamais investiria seu dinheiro por um retorno de 10%, mesmo que fosse isento de impostos. Ao contrário de Kurt, Bert não é afetado em absoluto pelo imposto sobre a renda do capital. Afirma-se que é injusto que o imposto de renda lance uma carga sobre Kurt mas não sobre Bert²⁶. Quando a questão é apresentada assim, de maneira nua e crua, ela nos deixa algumas dúvidas. Como observa Musgrave, nesse argumento, a idéia de que a melhor base tributária é o consumo e não a renda não é uma conclusão, mas um pressuposto²⁷. Isso porque, se a tributação justa cobra impostos dos retornos de investimentos, seria injusto não fazê-lo.

O que vemos aí é um argumento de equidade horizontal: afirma-se que Bert e Kurt, num sentido qualquer, estão situados em idêntica posição no mundo não-tributário, mas são tratados de maneira desigual pelo imposto de renda. Já explicamos em capítulos anteriores por que a idéia do "mundo não-tributário" é incoerente. Mas, só para examinar o argumento, vamos supor que a idéia de um mundo em que todos têm o pleno uso de seus recursos pré-tributários não é absurda.

Como o que está em questão é exatamente a base tributária, a suposta iniquidade de um imposto sobre a renda

24. Para uma investigação minuciosa desse argumento, que inspirou o que escrevemos aqui, ver Fried (1992).

25. Nossa ilustração do argumento de equidade segue a de Bankman e Griffith (1992), 380; Fried (1992), 963-4, apresenta uma ilustração usando o imposto sobre o fluxo monetário.

26. Ver, p. ex., Andrews (1974), 1167-9.

27. Ver Musgrave (1959), 161-3.

tem de evidenciar-se em alguma outra categoria que não as de renda ou consumo. A categoria mais natural para isso seria a do bem-estar, mas na verdade ela não serve. Isso porque, mesmo que Kurt e Bert estejam exatamente na mesma situação de renda e riqueza, não podemos dizer que eles estejam igualmente bem situados no mundo não-tributário, quer neste ano, quer a longo prazo. O que sabemos é que, dada a taxa de desconto adotada por Bert, ele acha que não vale a pena economizar mesmo que não haja impostos, ao passo que Kurt acha o contrário. Isso não nos diz nada acerca dos níveis relativos de bem-estar de Kurt e Bert – não nos diz nem que são iguais nem que são diferentes²⁸.

Mas vamos supor que simplesmente declaramos que Kurt e Bert, com a mesma renda e a mesma riqueza, estão igualmente bem situados no mundo não-tributário, apesar da diferença de suas taxas de desconto. Mesmo assim, o argumento de que devem ter de pagar os mesmos impostos de modo a preservar essa igualdade infringe evidentemente nossa alegação fundamental de que não existe motivo algum para que a distribuição pré-tributária do bem-estar seja tratada como uma base dotada de importância ética. Porém, para verificarmos se isso é assim mesmo, vale a pena levar mais adiante o argumento da "justiça para com os poupadores", uma vez que, em sua melhor versão, ele é derivado de uma teoria da justiça que, no fim das contas, parece dar um sentido lógico a essa base pré-tributária. Portanto, na avaliação que faremos a seguir do argumento da justiça para com os poupadores, estaremos dando continuidade a uma discussão pela qual pretendemos saber se existe alguma teoria plausível de justiça na qual possam se encaixar os critérios tradicionais de equidade tributária.

28. Ver Fried (1992), 1012-5.

IV. A justiça como igualdade de liberdade

Na influente apresentação que Bradford faz do argumento da justiça para com os poupadores, a premissa explícita por ele adotada é a de que a tributação não deve mudar os valores das oportunidades ou opções que os poupadores e os gastadores imediatos têm à sua disposição no mundo não-tributário²⁹. Em outras palavras, se o mercado (hipotético, num mundo sem governo) favoreceu mais as preferências de Kurt do que as de Bert e pôs à disposição dele uma opção de investimento que ele decidiria usar, as cargas tributárias não devem perturbar essa vantagem de modo a tornar o mundo real relativamente menos favorável a Kurt. Para dizê-lo de modo mais preciso, a alegação é que, na mesma medida em que duas pessoas como Kurt e Bert são iguais porque, dotadas da mesma renda e da mesma riqueza, deparam-se com as mesmas oportunidades de gastar ou economizar, a equidade horizontal exige que os dois sejam igualmente onerados pelos impostos, isto é, que um não seja mais onerado que o outro. Bradford deixa claro que esse argumento não se aplica unicamente à questão dos gastos e investimentos; pela mesma linha de pensamento, seria igualmente injusto impor mais tributos sobre os alimentos do que sobre o vestuário, o que penalizaria mais as pessoas que preferem comer bem do que as que preferem se vestir bem³⁰.

Não há dúvida de que, aí, a base de resultados pré-tributários de mercado é investida de um significado moral. Isso porque é só se os preços de mercado dos alimentos e do vestuário são, uns em relação aos outros, exatamente aquilo que devem ser, que se pode considerar injusta uma alteração dessa relação por meio dos impostos. A idéia de Bradford não é a de que a distribuição de bem-estar produzida pelo mercado é justa, mas sim a de que são suposta-

29. Ver Bradford (1986), 154-67; ver também Andrews (1974), 1167-8.

30. Bradford (1986), 155.

mente justos os preços relativos do leque de oportunidades oferecidas pelo mercado. Ou, antes, ele presume que isso seria assim se todos dispusessem dos mesmos recursos para tirar vantagens dessas oportunidades*.

Esse postulado crucial de igualdade de recursos subentende uma visão de justiça igualitária e baseada no mercado, muito semelhante à de Ronald Dworkin³¹. Tanto os fundamentos quanto os detalhes da concepção de Dworkin são complexos, mas a conclusão evidente que dela se tira é a de que um mundo de mercado igualitário, onde as pessoas começassem a vida com recursos iguais de capital financeiro e humano, é sempre justo, qualquer que seja a resultante distribuição de bem-estar. Se uma pessoa prefere alimentos e roupas mais caros do que outra, isso pode afetar o nível relativo de bem-estar das duas, mas não pode ser considerado injusto. Num mundo desse tipo, podemos dizer que aquilo que acontece com as pessoas depende puramente de fatores pelos quais elas são responsáveis; portanto, a redistribuição efetuada pelo Estado não se justifica³². Em particular, se Bert termina com um bem-estar menor que o de Kurt no mundo do mercado igualitário em virtude de sua aversão à poupança, foi por uma opção sua. Do mesmo modo, alguém que se dedica em tempo integral ao

* Richard Epstein adota esse princípio de "neutralidade tributária" sem postular a igualdade de recursos. "O ideal de neutralidade tributária determina simplesmente que o sistema tributário deve, na medida do possível, preservar as prioridades relativas que os indivíduos atribuem às diversas atividades. A função do Estado é proteger a liberdade e a propriedade, e não ajudar um grupo ou outro a distorcer os usos que os indivíduos dão a seus talentos naturais" (Epstein 1987, 55).

31. Ver Dworkin (2000). Eric Rakowski aplica uma visão desse tipo a questões de justiça tributária; ver Rakowski (1991, 1996 e 2000). Ver Rakowski (2000), 347-57, que apresenta aquela que talvez seja a versão mais clara e abrangente do argumento da justiça para com os poupadores.

32. Deixamos de lado um aspecto complexo e importante da concepção de Dworkin e de outras semelhantes. É aquele que trata das diferentes espécies de sorte e do papel dos seguros na conversão da "sorte bruta" - que pode perturbar a justa distribuição dos haveres - numa "sorte de opção", que não exerce essa perturbação; ver Dworkin (2000), cap. 2.

surfe, que começou com os mesmos recursos e está agora em situação muito pior do que a de ambos em virtude de sua aversão ao trabalho rentável, só pode culpar a si mesmo pelos efeitos de suas decisões.

Não afirmamos que Bradford ou Dworkin concordariam com esta apresentação sumária, mas vamos chamar essa concepção de *libertarismo igualitário*. É igualitário porque insiste na igualdade dos recursos iniciais; é libertário porque considera supostamente justos os resultados de mercado que derivam dessa igualdade inicial. Conquanto se possa dizer que o pressuposto moral por trás dessa concepção é o de que o mercado ideal dá às pessoas as recompensas que merecem, ela é geralmente compreendida como uma teoria baseada no direito. Num mundo em que todos começam com os mesmos recursos – e mesmo que o seu estado final seja marcado por uma forte desigualdade, com advogados bem-sucedidos em situação muito melhor que a de poetas fracassados, e alguns indigentes – a injustiça não existe, porque o que as pessoas recebem depende das escolhas que fizeram. Em outras palavras, dado um ponto de partida verdadeiramente idêntico, as pessoas não podem reclamar das recompensas que o mercado lhes dá quando essas recompensas resultam de decisões livres tomadas no contexto das decisões livremente tomadas por outros, as quais se expressam também através do mercado. Deixaremos de lado a questão de saber se esse critério mercadológico de responsabilidade precisa ser justificado num sentido mais profundo em função do merecimento ou da medida em que as escolhas do indivíduo coadunaram-se com as preferências coletivas dos outros³³.

Uma das conseqüências dessa concepção é que a base tributária ideal seria o talento. Bradford assume explicitamente essa conclusão: idealmente, o surfista teria de pagar os mesmos impostos que Bert e Kurt, uma vez que todos ti-

33. Para uma discussão mais aprofundada, ver Fleurbaey (1995); Murphy (1996); Hurley.

veram as mesmas oportunidades na vida³⁴. Vamos discutir a tributação do talento separadamente, na seção VIII.

Não acreditamos que essa concepção de justiça seja correta, pois atribuí um peso muito grande à responsabilidade individual, mas não vamos desenvolver aqui essa discordância. A conclusão que queremos tirar é que, mesmo que sua idéia moral básica seja aceita, o libertarismo igualitário não justifica, no fim, o argumento da justiça para com os poupadores; tampouco põe em xeque a nossa rejeição do uso de uma base de resultados pré-tributários de mercado na teoria da justiça tributária.

Em tese, o argumento da justiça para com os poupadores se desenvolve da seguinte maneira: afirma-se de maneira geral que, se as pessoas começam a vida com a mesma riqueza e o mesmo capital humano, devem arcar com as mesmas cargas tributárias, medidas pelos resultados pré-tributários do mercado. Apresenta-se depois como conseqüência particular dessa afirmação a idéia de que nenhuma pessoa deve arcar com cargas tributárias mais altas só porque prefere economizar a consumir imediatamente. Se a afirmação geral fosse correta, seria uma refutação direta da nossa idéia de que a justiça na tributação não se resume à imposição de sacrifícios iguais para todos (ou qualquer outra distribuição de sacrifícios), medidos por uma base pré-tributária. Mas isso não é verdade por um motivo muito simples: na ausência do governo, as pessoas não começam a vida com o mesmo capital financeiro e humano.

Para criar uma sociedade libertária igualitária, o Estado teria de tomar medidas de grande vulto a fim de garantir a igualdade dos recursos iniciais³⁵. Isso poderia ser feito, em parte, pela redistribuição dos direitos de propriedade da riqueza financeira e pelo fornecimento de educação gratuita

34. Ver Bradford (1986), 156.

35. Bradford preconiza um imposto progressivo sobre o consumo exatamente por reconhecer que as pessoas, na realidade, não começam do mesmo ponto. Ver Bradford (1980), 108.

(necessária porque as crianças, por pressuposto, não podem ser consideradas responsáveis pelas opções de gasto de seus pais). Mas quando chegamos aos aspectos de capital humano que a natureza distribui de maneira desigual, o Estado não tem o poder de nos tornar todos literalmente iguais. Antes, por meio do sistema de impostos e transferências, tem de compensar aqueles que tiveram menos sorte no que Rawls chama de "loteria natural". A compensação por meio de impostos e transferências também seria necessária se o sistema de educação pública não conseguisse de fato igualar as oportunidades de todas as pessoas igualmente talentosas e motivadas, o que tende a acontecer em qualquer mundo real que possamos imaginar.

Em suma, não existe uma distribuição pré-tributária real que resulte de uma perfeita igualdade de recursos empregados no exercício de oportunidades perfeitamente iguais, e a justiça tributária não pode se resumir à imposição de cargas iguais medidas de acordo com essa base. A tributação é uma parte necessária do conjunto de instituições estatais que, pela teoria do libertarismo igualitário, seriam indispensáveis para a criação das condições de um mercado em que tudo o que acontece é justo³⁶. Qualquer coisa que se assemelhe mesmo remotamente à idéia do libertarismo igualitário só poderia ser criada no mundo *pós*-tributário. Sendo assim, já não existe uma questão de justiça tributária que seja independente de tudo o mais e que poderia ser resolvida pelo princípio da igualdade de sacrifícios em relação aos resultados pré-tributários.

Entretanto, o libertarismo igualitário dá sentido a um uso muito mais limitado do princípio da igualdade de sacrifícios. Dissemos no capítulo 4 que o problema de se obter a receita para os bens públicos é teoricamente distinto do problema da distribuição, posto que essas duas funções da tri-

36. Para a idéia de Dworkin sobre o uso da tributação para garantir a justiça, ver Dworkin (2000), cap. 2.

butação estejam estreitamente ligadas na prática. A abordagem que favorecemos é a de pressupor uma distribuição hipoteticamente justa e determinar uma alocação eficiente dos bens públicos a partir dessa base. A mesma abordagem básica pode ser usada por um adepto do libertarismo igualitário: uma hipotética distribuição justa dos recursos poderia ser tomada como base para aplicação da igualdade de sacrifícios como critério de justiça no financiamento dos bens públicos. É claro que com isso o princípio da igualdade de sacrifícios não fica reabilitado como princípio geral de justiça tributária. A base utilizada não é a dos resultados pré-tributários, mas sim uma hipotética distribuição ideal dos recursos; e a aplicação do princípio se limita a uma das funções da tributação.

Além disso, essa limitada aplicação possível do princípio da igualdade de sacrifícios não é suficiente para sustentar o argumento da justiça para com os poupadores. Mesmo que vivêssemos numa sociedade em que as instituições do governo conseguissem de fato colocar todos os cidadãos no mesmo ponto de partida, não se poderia dizer que um imposto sobre a renda alteraria de maneira injusta o valor das oportunidades nesse mundo hipoteticamente justo. E, como veremos na seção VII, a justiça não nos dá motivo algum para excluir a tributação da renda como um dos melhores meios de obter pontos de partida equivalentes. Assim, o máximo que se pode dizer é que seria injusto aplicar um imposto sobre a renda àquele segmento da carga tributária que fosse especificamente destinado a preencher o orçamento dos bens públicos, e não à redistribuição. Além de ser difícil ver como uma tal conclusão poderia ser posta em prática, o âmbito limitadíssimo dessa acusação de injustiça a torna agora consideravelmente mais fraca.

De qualquer modo, nós não vivemos na sociedade ideal de mercado do libertarismo igualitário nem numa sociedade que esteja tentando por quaisquer meios realizar esse ideal através de suas instituições econômicas. E, nessa mesma medida, não podemos emitir juízos sobre a base tribu-

tária partindo da idéia de que as oportunidades que se apresentam em nosso mercado não igualitário são justas e, portanto, não devem sofrer interferência da tributação. O argumento da justiça para com os poupadores, tal como foi apresentado aqui, só se sustenta na utopia do libertarismo igualitário.

Existem dois outros motivos para se rejeitar o argumento da justiça para com os poupadores. Em primeiro lugar, o argumento, tal como foi apresentado, condenaria a tributação da renda salarial pelo mesmíssimo motivo por que condena a tributação das rendas de capital. A tributação do consumo busca fazer justiça aos poupadores (contra os gastadores), mas é injusta para com os trabalhadores porque penaliza os que preferem trabalhar mais e consumir mais em vez de trabalhar menos e consumir menos. Como observa Barbara Fried, é difícil vislumbrar uma justificativa racional qualquer para essa abordagem híbrida³⁷. É verdade que a única maneira de evitar a suposta injustiça para com os trabalhadores é estabelecer um imposto de valor fixo – quer um imposto fixo individual, a mesma quantia para todos, quer um imposto sobre o talento, uma quantia fixa para cada pessoa baseada na sua renda potencial. Nenhuma das duas opções tem nem sequer a mais remota plausibilidade. Se, porém, a justiça para com os trabalhadores não é possível por esse motivo, também não temos razão alguma para pensar que a justiça geral será promovida pela insistência na justiça para com os poupadores. A eliminação de um único tipo de injustiça num mundo multiplamente injusto pode contribuir para que, no todo, as coisas fiquem ainda menos justas.

Em segundo lugar, como vimos no capítulo 2, o sistema tributário não é o único meio pelo qual o governo afeta os valores relativos das diversas opções apresentadas pelo mercado. A regulação das taxas de juros afeta os retornos dos investimentos, a política para os transportes afeta o va-

37. Fried (1992), 999.

lor relativo de diversas opções de investimentos³⁸. Assim, mesmo que a igualdade de oportunidades fosse um dado do universo natural e não tivesse de ser assegurada pelas instituições públicas, a idéia de um mundo mercadológico e sem governo que pudesse ser usado como critério da justiça da política econômica governamental não deixaria de ser uma pura fantasia.

Mesmo depois de repassar todas essas razões pelas quais o argumento da justiça para com os poupadores deve ser rejeitado, pode ser que você ainda sinta a força da intuição inicial: acaso não é *evidentemente* injusto que os alimentos sofram uma tributação mais pesada que a do vestuário, deixando os amantes da boa comida em desvantagem em relação aos amantes das belas roupas? E, nesse caso, por que os poupadores não seriam objeto dos mesmos cuidados? Mas as considerações que apresentamos até aqui demonstram que a imposição de tributos mais pesados sobre os alimentos do que sobre as roupas não seria injusta em si. A idéia de que tal coisa seria injusta pressupõe um mercado imaginário no qual os preços relativos dos alimentos e do vestuário são exatamente o que devem ser. É claro que a decisão totalmente arbitrária de impor a certas opções de consumo tributos mais pesados do que a outras seria suspeita, sendo talvez indício do favorecimento injustificado de um determinado setor da economia. Mas se o tratamento tributário diferenciado fosse justificado por objetivos sociais respeitáveis (uma possibilidade remota neste caso), seria perfeitamente legítimo do ponto de vista da justiça.

Do mesmo modo, o retorno pré-tributário dos investimentos, e portanto o custo relativo – e pré-tributário – de se optar por consumir agora ou no futuro, não pode ter uma pretensão de justiça como resultado de um mercado ideal de capitais. Por isso, não há nada de especificamente injusto num imposto que afeta essa relação de custos. Sua justiça ou injustiça depende de suas outras conseqüências.

38. Ver Fried (1992), 1007-8; Bankman e Griffith (1992), 382.

V. O merecimento e a acumulação de capital: o "fundo comum"

Mas ainda temos de lidar com uma outra venerável alegação de justiça em favor do imposto sobre o consumo. Nicholas Kaldor escreveu que um imposto sobre o consumo é preferível a um imposto sobre a renda porque "tributaria as pessoas pela quantia que elas tiram do fundo comum (*common pool*), e não pela quantia que a ele acrescentam"³⁹. Esse argumento ético em favor da base de consumo, bastante bem definido, tem tido muita influência⁴⁰. Kaldor não se limita a fazer a alegação instrumentalista de que a base de consumo estimula a poupança. O que alega, antes, é que *uma vez que* a poupança e os investimentos são socialmente benéficos, não é justo impor tributos mais pesados sobre os poupadores e investidores.

Existem objeções óbvias que se podem levantar contra a linguagem de Kaldor: a riqueza de uma pessoa contribui para o bem social na medida em que é produtivamente investida, mas isso não a torna parte de nenhum "fundo comum" – como muitos já observaram, ela permanece seguramente nas mãos de seu possuidor⁴¹. Pode ser usada para fins produtivos, mas continua sob o controle privado. Além disso, não é exato dizer que o consumo "tira" coisas do fundo comum – como se a quantidade de bens de consumo fosse fixa e, se alguém comprasse uma camisa ou um sanduíche, sobrariam menos camisas e sanduíches para os outros. O consumo estimula a produção e é tão essencial quanto os investimentos para o crescimento do produto social.

39. Kaldor (1993), 53.

40. A manifestação mais clara de apoio a esse argumento foi dada por Charles Fried (Fried 1978, 147-50); ver também Andrews (1974), 1166. Stiglitz (2000) diz que esse é "um dos argumentos mais fortes contra a renda como base de tributação" (470). Rawls também presta um apoio moderado a esse argumento, chamando-o "um preceito de justiça do senso comum" (Rawls 1999b, 246).

41. Ver Warren (1980), 1094-5.

Há uma interpretação um pouquinho mais plausível do mesmo argumento: o investimento contribui para o bem social na medida em que torna os recursos privados disponíveis para a produção, e deve portanto ser estimulado e recompensado. Mesmo que um imposto sobre o consumo não faça com que os investimentos aumentem na prática, ele é preferível ao imposto sobre a renda por motivos éticos, pelo simples fato de não punir os que preferem investir ou economizar. A poupança faz bem à sociedade e não é correto impor tributos *maiores* a atividades "dignas de louvor"⁴².

Temos aí um argumento de merecimento em favor da base de consumo, um argumento que não faz apelo à idéia de que os mercados recompensam o mérito e assim podem servir de critério para as exigências da equidade horizontal, mas sim à idéia, muito diferente daquela, de que, entre os poupadores e os gastadores imediatos, os primeiros merecem ficar em melhor situação, ou pelo menos não ficar em situação pior. O argumento da justiça para com os poupadores parte do pressuposto de que o código tributário não deve punir os poupadores por algo que, no fim das contas, não passa de uma opção de consumo. O argumento do fundo comum, por outro lado, insiste em que certas opções de consumo são mais dignas de louvor que outras, e que o código tributário deve refletir esse fato.

A moralização da acumulação de capital tem uma história ilustre. Eis o que Adam Smith disse sobre o assunto:

Por meio daquilo que economiza anualmente, o homem frugal não só pode sustentar um número adicional de mãos produtivas, naquele ano ou no ano seguinte, como também, à semelhança do fundador de uma fábrica, estabelece um como que fundo perpétuo para a sustentação de um número igual de homens em todos os tempos vindouros... O homem pródigo perverte [esse fundo]... Na medida em que

42. Kaldor (1993), 53.

não limita seus gastos a seus ganhos, ele usurpa seu próprio capital. Como alguém que pervertesse e usasse para fins profanos uma fundação piedosa, ele paga o salário da ociosidade com os fundos que a frugalidade de seu antepassado consagrou, por assim dizer, à sustentação da diligência.⁴³

Mas Smith não usou a virtude superior da frugalidade como argumento em favor da superioridade da base de consumo.

Mesmo que concordemos que os poupadores são moralmente superiores aos gastadores, a linha de argumentação que leva desse juízo moral até a base tributária de consumo não é convincente. Não pode haver justiça se a tributação for ligada a certos aspectos do merecimento moral e não a outros, e, afora a acumulação de capital, existe um sem-número de outras maneiras de exercer a virtude. Com efeito, o mesmíssimo ideal moral capitalista da diligência parcimoniosa implica que os trabalhadores dedicados não devem ser mais tributados do que os indolentes. Mas é claro que, sob um imposto de consumo, isso ocorre da mesma maneira que sob um imposto de renda, uma vez que os indolentes, por ter menos renda, também consomem menos.

A conclusão geral que daí se tira é que a política tributária não pode ser avaliada por intuições parciais do merecimento. Se o merecimento das pessoas deve ser levado em conta pelo projeto tributário, isso só acontece porque o mesmo merecimento é um elemento importante da justiça social; é preciso apresentar toda uma teoria da justiça baseada no merecimento e uma explicação cabal das implicações dessa teoria para a totalidade das instituições econômicas. O argumento do fundo comum em favor da base de consumo é um exemplo clássico da estreiteza de visão que aflige a teoria da tributação.

Uma última observação histórica: Kaldor atribui o argumento do fundo comum a Hobbes, citando este trecho do *Leviatã*:

43. Smith (1789), livro II, c. III.

[A] Igualdade dos Impostos consiste antes na Igualdade do que é consumido, do que na das riquezas da pessoa que consome. Pois por que motivo aquele que trabalha muito e, economizando os frutos de seu trabalho, consome pouco – por que motivo deveria ele suportar uma carga mais pesada do que a daquele que, vivendo na indolência, ganha pouco e gasta tudo o que ganha; sendo que o primeiro não tem mais a proteção da República do que o segundo? Mas quando os Impostos são lançados sobre aquelas coisas que os homens consomem, cada homem paga igualmente pelo que usa: nem tampouco a República é defraudada pelo desperdício luxurioso de homens particulares.⁴⁴

Embora muitos tenham aceito a atribuição de Kaldor, essa passagem não dá apoio à idéia do fundo comum nem a nenhuma outra noção de merecimento que justifique o consumo como base tributária. Na última frase citada, Hobbes parece dar a entender que a tributação da renda encoraja o desperdício e não a economia; esse é o argumento puramente instrumental em favor da tributação do consumo. O restante da citação precisa ser lido em seu contexto. Imediatamente antes dessa passagem, Hobbes proclama o princípio do benefício para a justiça tributária. Por isso, a leitura mais plausível da sua defesa da tributação do consumo é como uma afirmação de que o consumo é uma medida melhor do benefício que a pessoa recebe pela proteção que o Estado lhe dá.

Isso nos leva ao nosso próximo assunto: em que medida a própria acumulação de capital aumenta o bem-estar de uma pessoa? E não será isso um argumento em favor da renda como base tributária, em vez do consumo?

VI. Riqueza e bem-estar

Os opositores do consumo como base tributária dizem às vezes que, como as pessoas de renda alta consomem

44. Hobbes (1651), cap. 30.

uma proporção menor de sua renda do que as de renda baixa, a base de consumo é regressiva, o que é censurável⁴⁵. Temos aí um argumento de equidade vertical. Como no caso do argumento de equidade horizontal em favor da base de consumo, esse argumento peca por petição de princípio se simplesmente parte do pressuposto de que a renda é a melhor medida de comparação. Por isso, temos de interpretar o argumento da seguinte maneira: não só o aumento de consumo, mas também o aumento de renda, faz aumentar o bem-estar; logo, a substituição de um imposto de renda por um imposto de consumo reduziria a carga tributária dos que estão num nível alto de bem-estar, à custa dos mais pobres.

Como observa Bradford, o máximo que esse argumento demonstra é que se um imposto de renda fosse substituído por um imposto de consumo com as mesmas alíquotas, este último seria regressivo⁴⁶. Se a proporção de renda consumida diminui com o aumento da renda, uma estrutura de alíquotas mais progressiva no contexto de um imposto sobre o consumo poderia preservar a distribuição das cargas impostas por um esquema dado de tributação de renda.

Há duas outras maneiras pelas quais o argumento poderia ser apresentado. Em primeiro lugar, poder-se-ia dizer que, na prática, não é tão fácil evitar o efeito regressivo. Se, para garantir a receita e o nível desejado de progressividade, as alíquotas graduadas de um imposto sobre o consumo tivessem de ser tão altas que os legisladores teriam medo de implementá-las, então a mudança para um imposto sobre o consumo seria realmente regressiva na prática. Trata-se potencialmente de uma preocupação muito importante; no capítulo 9 discutiremos essas e outras considerações políticas semelhantes.

Em segundo lugar, o argumento poderia ser apresentado de maneira mais estreita: considerando duas pessoas

45. Sobre as diversas proporções de renda investida, ver Hubbard, Skinner e Zeldes (1995), 364-72.

46. Bradford (1986), 162.

com rendas diferentes mas o mesmo nível de consumo*, poder-se-ia dizer que o imposto sobre o consumo peca contra a equidade vertical por impor a mesma tributação a pessoas que não estão no mesmo nível de bem-estar⁴⁷. Uma vez que, como já dissemos repetidas vezes, a justiça na tributação não se reduz a garantir uma determinada distribuição de cargas tributárias medidas de acordo com uma distribuição pré-tributária do bem-estar, mas depende, antes, da promoção de um resultado geral justo, até mesmo esse argumento estrito deve ser rejeitado. Mas resta uma preocupação importante. Na mesma medida em que os níveis de bem-estar influenciam a justiça dos resultados sociais, é importante saber se a riqueza tem algum efeito sobre o bem-estar humano. Se a riqueza produz algo que é importante para a justiça social, a escolha da base tributária tem de levar em conta os efeitos desta sobre a resultante distribuição de riqueza.

A maioria das teorias de justiça distributiva trata do quanto as pessoas estão bem economicamente, tanto do ponto de vista absoluto quanto do ponto de vista relativo. Sustentam que o bem-estar é importante e que certos tipos de desigualdade em sua distribuição são indesejáveis. Enquanto certos fatores do bem-estar – como a saúde, a educação, o lazer e a longevidade – podem ser medidos diretamente, muitos tem de ser estimados mediante a medida dos meios que contribuem para a sua realização – meios como a renda, o consumo e a riqueza.

* Isso poderia ser verdade mesmo se a base de comparação fossem as vidas inteiras das duas pessoas (ver capítulo 7, seção IV): não se deve supor que a pessoa de renda maior vai consumir toda a sua renda e riqueza antes de morrer.

47. Ver, p. ex., Musgrave (1996), 733-4. Até Andrews, um dos mais influentes defensores de um imposto sobre o consumo na forma do fluxo monetário, escreve: "O uso exclusivo do consumo como base tributária pessoal pode ser inaceitável, uma vez que, para certas pessoas, a riqueza tem um valor de bem-estar que supera o do consumo futuro que ela poderia facultar; e o imposto sobre o consumo só atinge o consumo em suas formas tangíveis. Este é o mais forte argumento contra o uso exclusivo de um imposto sobre o consumo para a pessoa física" (Andrews 1975, 956).

Mas o problema não é um simples problema de medida. Como vimos nos capítulos 3 e 4, a ação econômica do governo tem de fazer uso de algum sistema de medidas para avaliar os efeitos dos diversos arranjos institucionais sobre a qualidade de vida das pessoas, mas não há uma teoria única do bem-estar que seja aceita por todos. Como o governo deve reagir se o povo afirmar que o fornecimento de um serviço público de saúde não melhora a sua vida, mas a construção de um novo monumento ao seu deus a melhoraria?

Uma das opções é trabalhar com uma teoria do bem humano já totalmente montada e inevitavelmente controversa. A outra é abstrair o mais possível as discordâncias acerca dos fatores do bem-estar; é assim que Rawls, por exemplo, defende a métrica dos "bens sociais primários", que incluem a renda e a riqueza, entendidas como meios multifuncionais necessários para a realização de qualquer concepção de bem. As duas opções apresentam sérios problemas; sem dúvida, a melhor solução está em algum ponto entre elas. Não podemos agora tratar a fundo do problema da métrica, mas temos de observar que a pergunta correta a se fazer a respeito da riqueza não é: "Segundo a melhor teoria do bem-estar, a riqueza ajuda a melhorar a vida do ser humano?"; mas antes: "Acaso a riqueza tem alguma participação no sistema métrico mais adequado à avaliação política coletiva dos resultados sociais?" Isso deixa subentendido que a métrica usada deve ser o menos controversa possível.

Com razão, quase todos têm por certo que o *consumo* explícito (ou seja, aquele pelo qual se paga) faz parte da melhor métrica. De acordo com a maioria das teorias do bem-estar, é verdade, pelo menos *grosso modo*, que, quanto mais dinheiro as pessoas gastam em bens e serviços (levando em conta a diminuição do valor de cada dólar gasto a mais), mais bem-estar elas têm. Mas deveria ser óbvio que a riqueza é uma fonte independente de bem-estar, e não só pelo fato de que uma parte dela poderá ser consumida depois.

Em 1938, Henry Simons escreveu a frase famosa: "Num mundo em que a acumulação de capital acontece como acontece hoje, a idéia de que a poupança é um adiamento do consumo é, sob certo aspecto, tristemente insatisfatória."⁴⁸ Os comentadores tipicamente mencionam fatores como a segurança, o poder político e a posição social⁴⁹.

Mesmo que nunca seja consumida, a riqueza contribui para o bem-estar da pessoa porque se sabe que estará disponível no caso de um desastre econômico pessoal – talvez o desemprego ou uma emergência médica não coberta pelo seguro de saúde. Nos Estados Unidos e em outros países, a atual tendência de desmontar as redes de segurança estendidas pelo governo torna ainda mais evidente a importância da riqueza como um fator de segurança.

Nos Estados Unidos, a riqueza gera poder político, uma vez que a possibilidade de dar contribuições significativas à campanha eleitoral de um político encoraja um tratamento especial por parte deste. Mas isso é menos importante do ponto de vista do bem-estar do que do ponto de vista do processo democrático, cuja corrupção pelas grandes disparidades de riqueza já fora identificada por Aristóteles no século IV a.C.⁵⁰ É duvidoso que isso seja razão suficiente para justificar que a riqueza seja alvo de tributação, uma vez que, ao que parece, o remédio preferível seria um controle eficaz do financiamento das campanhas.

Para certas pessoas, ser rico é desejável independentemente do fator de segurança. A satisfação que a riqueza dá a muita gente é essencialmente comparativa⁵¹; com efeito, a própria idéia de "ser rico" é comparativa. Assim, a "posição social" é uma qualificação plausível de um dos aspectos da contribuição que a riqueza dá ao bem-estar; pelo mes-

48. Ver Simons (1938), 97.

49. Ver Schenk (2000), 463-4, e as referências que ele dá. O relatório do Comitê Meade cita "segurança, independência, influência e poder", ver Institute for Fiscal Studies (1978), 351.

50. Ver *A Política*, livro IV, cap. ix; ver também Rawls (1999b), 245-6.

51. Ver Veblen (1899).

mo motivo, a pobreza reduz o bem-estar mediante a consciência de uma privação relativa, isso além de suas desvantagens estritamente materiais.

Embora os efeitos de incentivo sejam talvez economicamente úteis, há algo de lamentável no quanto essas motivações puramente comparativas nos estimulam, particularmente no caso dos que não são pobres. Talvez o fenômeno como um todo seja irracional; talvez os muito ricos não tenham um bem-estar significativamente maior só porque têm mais capital. Não obstante, as desvantagens relativas de posição social geram um mal efetivo para os muito pobres – uma espécie de estigma. Para tratar este assunto como deve ser tratado, seria necessário fazer uma discussão séria do fenômeno geral da classe social; embora não possamos levar esse tópico adiante aqui, podemos dizer que a contribuição das desigualdades de riqueza para a posição social tem de ser levada em conta por qualquer medida razoável de bem-estar. A contribuição de níveis muito desiguais de consumo para a posição social é ainda mais evidente⁵², mas é claro também que a riqueza desempenha um papel independente.

É preciso responder a um argumento oposto a esse – o argumento de que a poupança, o investimento e a riqueza são subordinadas ao consumo e dele exclusivamente tiram o seu valor. Tipicamente, as pessoas tomam dinheiro emprestado quando jovens, economizam nos anos em que sua renda chega ao máximo e fazem uso de suas economias na velhice. Assim, uma das finalidades evidentes da economia é a de homogeneizar e estabilizar o consumo no decorrer do tempo de vida da pessoa⁵³. Certos economistas disseram que toda a acumulação de capital pode ser explicada desse modo, o que significaria que qualquer riqueza que reste de-

52. Ver Frank (1999 e 2000).

53. Considerações úteis acerca das questões mencionadas neste parágrafo e no seguinte, com extensas referências à literatura econômica, podem ser encontradas em Bankman e Fried (1998) e Fried (1999b).

pois da morte seria devida à impossibilidade de se prever com certeza o momento da morte (se isso fosse possível, até mesmo a riqueza guardada por segurança poderia em princípio ser gasta numa última grande orgia de consumo – mas é verdade que, quando a riqueza é muito grande, essa orgia pode colaborar para apressar o trespasse).

Mas esse modelo radical, que entende a poupança em função do “ciclo de vida”, não explica o fenômeno dos legados muito grandes ou da exígua demanda por seguros anuais⁵⁴. Os economistas divergem enormemente entre si em suas estimativas da porcentagem de acumulação de capital devida a doações e legados nos Estados Unidos, mas a média das estimativas é de cerca de 50%⁵⁵. Apesar de algumas tentativas fanáticas de explicar todas essas transferências em função do estrito interesse próprio daquele que acumulou a riqueza (invocando a idéia de uma “troca” implícita entre os pais e os filhos), não é crível que se exclua o motivo simples e óbvio de beneficiar os familiares. Essa preferência não é irracional. A capacidade de beneficiar as pessoas a quem se ama é um bem não só para quem recebe, mas também para quem dá – é mais um aspecto da contribuição da riqueza para o bem-estar. Evidentemente, os efeitos da riqueza sobre a segurança, o status social e a capacidade de beneficiar os familiares devem ser reconhecidos por um sistema razoável de medida dos resultados sociais*.

Em princípio, os níveis relativos de riqueza podem ser ajustados por meio de outros aspectos do sistema jurídico, mas o meio mais eficiente é sem dúvida o código tributá-

54. Ver Kotlikoff (1989), 79-80; ver também Fried (1999b), 65ln.24 e as referências dadas aí.

55. Ver Fried (1999b), 642. Ver em Kotlikoff (1989) uma discussão abrangente conduzida por um dos principais protagonistas desse debate.

* Essa contribuição em particular, porém, pode ser tributada diretamente por meio de um imposto sobre a transferência de riquezas, ou se as transferências forem contadas como um ato de consumo por parte do doador – assunto que deixaremos para tratar no capítulo 7.

rio⁵⁶. Portanto, a conclusão que se tira do vínculo existente entre a riqueza e o bem-estar é que, para as teorias que consideram as desigualdades indesejáveis em princípio, e abstraído-se todos os outros fatores, um imposto isolado sobre o consumo será um meio inferior de promoção da justiça distributiva porque vai favorecer a acumulação desigual de riqueza.

Com isso fica em aberto a questão de saber qual a alternativa superior: um imposto sobre a renda ou um imposto sobre o consumo associado a um imposto anual sobre a riqueza. Trata-se, porém, de uma questão puramente pragmática, uma vez que o imposto de renda e o imposto sobre a riqueza são mais ou menos equivalentes no que diz respeito à tributação do capital. Um imposto anual sobre o valor bruto de um ativo pode ser substituído por um imposto anual, de alíquota maior, sobre os rendimentos produzidos por esse ativo⁵⁷. Assim, o que se deve perguntar acerca da opção entre um imposto de renda e um imposto de consumo associado a um imposto sobre a riqueza é qual das duas opções, no todo, é a mais eficiente⁵⁸. Como nas outras difíceis questões de implementação associadas à tributação do capital – como a exigência de realização e o esquema separado de imposto de renda para as empresas –, também nesta nós não tomamos partido.

Voltamo-nos agora para um problema muito diferente, associado à implementação de um imposto sobre a acumulação de capital. Pelo menos em tese, a capacidade de um esquema de tributação da renda ou da riqueza de onerar os retornos normais do capital financeiro é limitada à acumulação que constitui o “retorno da espera” – a taxa de retorno isento de riscos. Isso porque, em virtude da dedutibilidade das perdas de capital num regime de tributação da

56. Ver Kaplow e Shavell (1994).

57. Ver Shakow e Shuldiner (2000); Schenk (2000); Bankman (2000).

58. Ver Fried (2000), que é um comentário sobre o argumento de justiça contra a tributação da riqueza apresentado em Rakowski (2000).

renda ou da riqueza, os investidores, independentemente da alíquota do imposto, podem redirecionar seus investimentos de forma que a esperada taxa de retorno pós-tributária só se reduza numa medida equivalente à do imposto sobre a taxa de retorno isento de riscos para o investimento considerado como um todo⁵⁹.

Deixando de lado por enquanto a questão de em que medida esse aspecto da teoria se aplica aos códigos tributários reais e aos investidores de carne e osso, diremos que ele tem implicações potenciais importantes, uma vez que a taxa real de retorno isenta de riscos (ajustada segundo a inflação) sempre foi muito baixa – nos Estados Unidos, menos de 1% desde a década de 1940⁶⁰. Não é assim que se acumulam as grandes fortunas, e é compreensível que muitos defensores do imposto sobre o consumo afirmem que, mesmo que a riqueza deva ser tributada em princípio, a diminuta diferença entre as bases de renda e de consumo nesse caso não autoriza um argumento forte em favor da renda como base⁶¹.

Mas essa questão não pode ser respondida por uma simples consideração dos efeitos diretos do imposto de renda sobre a acumulação de riqueza. O imposto de renda não promove a justiça somente por meio da distribuição das cargas tributárias, mas também pela obtenção de receita – a qual, evidentemente, pode ser usada para fins redistributivos. Embora os investidores possam evitar que a redução da taxa de retorno seja maior do que a alíquota de imposto cobrada sobre a taxa isenta de riscos, isso não significa que os ganhos de risco escapam à tributação.

A fim de evitar um ônus tributário sobre os ganhos de risco, basta que o investidor aumente o risco de seus inves-

59. Ver Bankman e Griffith (1992); Bankman e Fried (1998); Cunningham (1996). O capital humano e os resultados extraordinários do capital financeiro são tributados por um imposto de renda e um de consumo; ver Bankman e Fried (1998), 539-46.

60. Ver Cunningham (1996), 21.

61. Ver, p. ex., Bradford (1997), 224-5.

timentos. Em virtude da dedutibilidade das perdas, o governo participa desse aumento de risco, e isso significa que, por causa da mudança dos investimentos, embora o retorno pós-tributário esperado pelo investidor fique próximo do que seria se não existisse imposto nenhum, o retorno pré-tributário esperado aumenta e, portanto, a receita tributária esperada também aumenta – ainda que o risco aumente também. O governo torna-se assim um sócio num investimento arriscado, e é preciso saber o quanto são desejáveis essas conseqüências da tributação da renda. Se esse tipo de tributação (a) não inibe efetivamente a acumulação de riqueza mediante os ganhos de risco (historicamente, a maior das fontes de riqueza), (b) estimula o aumento do risco dos investimentos e (c) põe a receita tributária na dependência desses ganhos mais arriscados, será isso uma coisa ruim?

As respostas a essas perguntas não são óbvias. Nas palavras de Bankman e Griffith, “não podemos determinar a conveniência de tributar os ganhos de risco sem formular uma teoria mais ampla de como o governo distribui seu risco entre os cidadãos”⁶². Ao que nos parece, temos aí mais um exemplo de uma questão que corre o risco de ser ponderada a partir de um ponto de vista muito estreito – a saber, os efeitos imediatos do imposto sobre os contribuintes. É importante situar esse imposto dentro de um contexto maior, que inclua os usos dados à receita. A receita tributária advinda dos ganhos de risco foi uma das responsáveis pela geração dos recentes superávits federais, graças aos lucros da valorização da bolsa. Como as previsões econômicas não são exatas, a base tributária de qualquer modo acarreta um risco significativo. Acaso é inaceitável o aumento de risco causado pelo comportamento dos contribuintes em virtude da dedutibilidade das perdas de investimentos sob um regime de imposto de renda? Depende de como isso se traduz em conseqüências para os beneficiários das

62. Bankman e Griffith (1992), 392-3.

atividades do governo que terão de ser reduzidas caso o risco venha a se confirmar.

Não obstante, aparentemente nos deparamos com o problema de que, embora a acumulação de riquezas possa gerar receita tributária, os impostos sobre a renda e sobre a riqueza não são capazes de limitar a acumulação de riqueza advinda dos ganhos de risco, que são a sua principal fonte⁶³. Como discutiremos no capítulo 7, a tributação da transferência de riquezas alcança a riqueza acumulada através de recebimentos gratuitos, e o mesmo acontecerá se esses recebimentos forem incluídos na base tributária dos doadores; mas não há dúvida de que essa solução é apenas parcial. Do ponto de vista da justiça, qual a importância desse limite à tributação possível da riqueza?

Isso depende em parte da contribuição que a segurança e a posição social decorrentes da riqueza dão ao bem-estar de quem tem mais, e também de até que ponto as diferenças puramente relativas de riqueza diminuem o bem-estar dos que têm menos. No todo, acreditamos que a justiça deve tratar mais de aumentar o nível absoluto de bem-estar dos que têm menos recursos do que de reduzir as desigualdades a partir de cima. Assim, se a tributação da renda ou da riqueza gera uma receita usada para a primeira dessas duas finalidades, talvez não seja tão importante que ela não promova a segunda.

Uma última observação. A melhor métrica para a avaliação dos resultados sociais pode considerar que a posse de uma dada quantia de riqueza contribui para o bem-estar em medida maior ou menor do que o consumo da mesma quantia. (Por isso, não há nenhuma razão baseada na justiça para se pensar que as tributações da riqueza e do consumo devem correlacionar-se como num imposto de renda,

63. A extensão e a natureza exata do problema dependem da medida em que as perdas de investimentos são dedutíveis e os investidores podem fazer as mudanças necessárias sem arcar com um custo significativo. Ver uma discussão do assunto em Bankman e Griffith (1992), 397-403.

com uma única alíquota aplicada a todas as formas de renda⁶⁴.) E essa relação pode variar dependendo dos níveis de consumo e riqueza. Assim, é bastante provável que uns poucos milhões de dólares a mais no salário de um diretor-executivo ou de um astro do basquetebol não terão grande importância se avaliados em função da quantidade adicional de bens e serviços que poderão adquirir. E, no que diz respeito à posição social, é bem possível que, nesse nível, a riqueza seja mais importante do que o consumo: depois de uma certa quantia, mesmo os que ficam prestando atenção ao consumo alheio não conseguem mais perceber a diferença; mas todos compreendem a diferença entre um patrimônio líquido de 100 ou de 200 milhões de dólares⁶⁵.

VII. Riqueza e oportunidade

Segundo o libertarismo igualitário, a justiça consiste na igualdade de oportunidades numa economia de mercado – onde a igualdade de oportunidades significa a igualdade de todos os fatores que podem afetar os retornos de mercado, mas pelos quais a pessoa não é responsável. Existem também outras concepções mais limitadas da igualdade de oportunidades enquanto princípio de justiça. Uma delas é a idéia de que as oportunidades só devem ser iguais no sentido negativo, ou seja, nenhuma pessoa deve ser excluída de uma carreira ou interação econômica por motivo de raça, sexo ou religião. É esse o tradicional princípio liberal das “carreiras abertas para o talento”.

Há um outro princípio bem mais igualitário do que esse. É o que Rawls chama de “justa igualdade de oportunidades” e insiste não somente na ausência de barreiras ar-

64. Ver Schenk (2000), 473.

65. Para uma defesa eloqüente da idéia de que o valor marginal da riqueza diminui num ritmo mais lento que o do consumo, ver Carroll (2000).

bitrarias como também na igualdade de oportunidades iniciais para as pessoas dotadas de talentos equivalentes, igualdade essa garantida pelo fornecimento de um mesmo ponto de partida material e educacional – um campo imparcial de oportunidades para os que começam a vida. Mas esse critério ainda aceita a diferença de recompensas devidas aos diversos talentos naturais.

O conceito de “carreiras abertas para o talento”, na verdade, é só uma modificação insignificante do libertarismo pleno. É uma forma fraca de igualdade de oportunidades que, se usada como único critério de justiça distributiva, implica a radical e persistente desigualdade dos resultados – resultados que, hoje em dia, quase ninguém aceitaria. Por outro lado, o libertarismo igualitário e a justa igualdade de oportunidades incorporam ideais mais substantivos de igualdade de oportunidades para os membros de uma sociedade⁶⁶.

Para essas teorias da justiça, a importância da riqueza não vem tanto da sua contribuição para o bem-estar, mas sim da sua função de determinar as oportunidades que as pessoas têm na vida. Evidentemente, numa economia capitalista, os mais ricos têm mais oportunidades de realizar seus interesses do que os mais pobres. Uma literal igualdade de oportunidades exigiria que a riqueza de todos no começo da vida (adulta) fosse igual e que as oportunidades de acumulação de riqueza fossem iguais no decorrer da vida. Quando se dá alta prioridade a essa condição de justiça, o argumento em favor da transferência de riquezas é radical: abstraindo-se os inevitáveis obstáculos práticos à implementação de um tal curso de ação, o ideal primário seria o de que as doações fossem rigorosamente limitadas e os le-

66. O mesmo se pode dizer do libertarismo “de esquerda” ou “libertarismo real” de Philippe Van Parijs, segundo o qual uma sociedade justa garante que “cada pessoa tenha as maiores oportunidades possíveis de fazer o que quer que ela queira fazer” (Van Parijs 1995, 25). Concepção semelhante encontra-se em Ackerman e Alstott (1999).

gados fossem distribuídos pela população em geral, de modo que todos pudessem começar a vida nas mesmas condições. Retomaremos essa questão no capítulo 7.

Seriam diferentes as conseqüências para a tributação da riqueza acumulada através do investimento dos ganhos. Se as pessoas realmente comessem a vida com os mesmos ativos financeiros e benefícios educacionais, a teoria da justa igualdade de oportunidades não imporiria nenhum tributo com a finalidade de ajustar os retornos do mercado – nem sobre a riqueza nem sobre o consumo. Não obstante, seriam necessários muitos tributos de finalidade redistributiva para fornecer a mesma educação e a mesma formação a todos.

O libertarismo igualitário, por seu lado, exigiria uma redistribuição adicional para compensar as diferenças de retornos de mercado devidas aos talentos naturais. Mas nenhuma das duas teorias parece ter razões de justiça para incluir ou excluir a riqueza como base dessa tributação. Como ambas sustentam que, sem um tipo determinado de igualdade de oportunidades, as resultantes distribuições de consumo, renda e riqueza não são justas, não há razão de princípio para tributar certos elementos da vida econômica básica de uma pessoa mas não outros; logo, a tributação redistributiva deve empregar a combinação de bases tributárias que for mais eficiente para promover a concepção de igualdade de oportunidades favorecida pela teoria. Para ambas as teorias, a escolha da base tributária é puramente pragmática, pelo menos no que diz respeito às finalidades redistributivas.

VIII. O talento e o valor da autonomia

Se a justiça distributiva consistisse na igualdade de oportunidades (segundo alguma de suas definições), de tal modo que as diferenças na maneira pela qual as pessoas decidem usar as mesmas oportunidades não suscitassem ques-

tões de justiça, disso pareceria decorrer que as cargas tributárias também não deveriam ser dependentes das decisões das pessoas. Se duas pessoas com a mesma renda potencial tivessem rendas reais diferentes, a pessoa com a renda real menor não poderia reclamar de pagar os mesmos impostos que a outra, uma vez que, no que diz respeito à justiça econômica, ambas estariam exatamente na mesma situação. Desse ponto de vista, com efeito é o imposto de renda que é injusto, uma vez que impõe penas a certas decisões: o rato de praia goza do seu lazer sem ter de pagar impostos, ao passo que o mestre em administração econômica só pode comer caviar e tomar champante depois de pagar ao fisco uma significativa proporção do custo dessas coisas. Como vimos no capítulo 2, também existem argumentos de eficiência em favor da tributação do talento: sendo um imposto de valor fixo, o tributo sobre a renda potencial não gera efeito de substituição e – dentre os diversos impostos de valor fixo – é provável que tenha um efeito de incentivo maior do que o do imposto fixo individual⁶⁷. Porém, no fim, ninguém defende a tributação do talento.

Um dos problemas para os quais sempre se chama a atenção é que o governo não seria capaz de coligir todos os dados necessários a respeito do potencial de renda das pes-

67. Daniel Shaviro afirma que existe um outro motivo pelo qual os teóricos preocupados com o bem-estar devem dar preferência ao talento com base tributária: quanto maior a renda potencial das pessoas (ou seja, quanto maior a sua "taxa de salário"), tanto maior é o seu bem-estar. Tomemos como exemplo duas pessoas, Andréia e Brian. A renda potencial de Andréia é maior do que a de Brian, mas sua renda real é menor (embora seu tempo de lazer seja maior). O bem-estar de Andréia é maior do que o de Brian, pois ela *poderia* ter o mesmo tanto de tempo livre que Brian com uma renda maior, mas prefere levar a vida que leva. Ver Shaviro (2000a), 402-6. Essa afirmação parte do pressuposto de que ambos obtêm o mesmo valor de utilidade de cada opção possível de renda real e diferem somente em seu gosto pelo lazer (p. 404). Está claro, porém, que as preferências de certas pessoas por esta ou aquela profissão – levando em conta não só o salário, mas o valor intrínseco que elas dão à profissão – são mais bem recompensadas pelo mercado do que as preferências de outras. Pode ser que Andréia odeie todas as profissões e cargos que têm salários altos. Cf. também Murphy (1996), 482-4.

soas. Mas existe também a objeção moral de que a tributação do talento imporia o trabalho a pessoas que poderiam sobreviver sem ganhar salários e forçaria muitas pessoas que prefeririam um cargo de salário menor a entrar em carreiras pelas quais não têm o mínimo interesse⁶⁸.

Para os teóricos da igualdade de oportunidades, que rejeitam o bem-estar como métrica adequada para avaliar os resultados distributivos, o valor da liberdade de ação (que fica assim comprometido) tem de ser compreendido deontologicamente – talvez como o direito de se fazer o que se quiser desde que a ação não infrinja os direitos alheios. Se os direitos alheios reconhecidos pela teoria são um estreito conjunto de direitos negativos, fica difícil compatibilizar essa visão com diversos deveres legais que não são objeto de controvérsia – como o dever de apresentar uma declaração de imposto⁶⁹.

Já a explicação consequencialista que Mill dá do valor da liberdade de ação como fator do bem-estar não enfrenta esse problema. E parece que não há controvérsia quanto à idéia de que esse bem – o bem de a pessoa poder decidir por si mesma como agir a partir de um leque de opções suficientemente amplo – deve fazer parte da métrica de avaliação dos resultados sociais. Por outro lado, essa concepção é menos explícita do que a outra no que diz respeito à medida em que essa liberdade deve ser protegida como um direito, e não simplesmente como um bem entre muitos outros.

Caso se cobrasse das pessoas um imposto determinado pela renda que elas poderiam ter, independentemente de tê-la de fato ou não, em que medida isso seria uma intromissão indevida na autonomia do sujeito? É verdade que isso levaria as pessoas a fazer opções diferentes das que fariam caso o dito imposto não existisse, mas é claro que a

68. Ver, p. ex., Kelman (1979), 842; Rakowski (2000), 267n.10.

69. Sobre as diferentes concepções de liberdade e autonomia, ver capítulo 3, seção X. Para uma discussão dos deveres legais positivos, ver Murphy (2001).

tributação da renda real faz a mesma coisa. Robert Nozick apresentou um famoso argumento segundo o qual a tributação da renda seria, por isso, “equivalente a trabalhos forçados”⁷⁰; para alcançar seu nível predileto de consumo explícito, as pessoas são forçadas a trabalhar mais do que trabalhariam num mundo em que não houvesse impostos. Podemos partir do princípio de que esse argumento contra a tributação da renda é extremamente fraco, mas o que o distingue do argumento contra a tributação do talento?

A diferença entre os dois só pode ser uma diferença de grau. Em primeiro lugar, não podemos aceitar a formulação de Nozick. Não pode haver uma objeção de princípio ao mero fato de que a obrigação legal de pagar impostos limita violentamente as alternativas disponíveis para nós⁷¹. A lei criminal, as leis de trânsito, as leis de zoneamento e muitos outros deveres legais fazem exatamente a mesma coisa. Além disso, como à exaustão já observamos, não há motivo algum para se querer proteger as escolhas hipotéticas que poderíamos fazer num imaginário mundo em que os impostos não existissem.

Não obstante, a autonomia considerada como um valor deve nos levar a preferir um conjunto de instituições que limite o menos possível o leque de opções em comparação com outros conjuntos possíveis de instituições *existentes*. E a tributação do talento limita as escolhas das pessoas numa medida extrema em comparação com as formas mais conhecidas de tributação dos ganhos. Assim, embora ninguém possa ser escultor sem ter alguma fonte de renda, e embora a tributação dos ganhos faça aumentar a quantidade de trabalho (de faxineiro, por exemplo) necessário, um advogado de primeira linha que tiver de pagar impostos sobre uma renda anual potencial de 500.000 dólares logo vai perceber que o tempo que lhe resta para fazer esculturas é praticamente nulo. Por isso podemos dizer que a

70. Ver Nozick (1974), 169-71.

71. Ver Nozick (1974), 169.

tributação do talento pode prejudicar muito mais a carreira escolhida do que a comum tributação dos ganhos. Mas o que nos parece mais reprovável num caso como esse é que o advogado, por sua formação, estaria praticamente condenado a seguir uma única linha de trabalho – advogar para grandes empresas. Se as coisas são assim, o problema não é tanto que a tributação do talento obriga as pessoas a fazer o que prefeririam não fazer, mas que pode fazer com que as pessoas só tenham uma única opção na vida. Trata-se de uma intromissão extrema na autonomia individual, intromissão essa que contrabalança qualquer contribuição positiva que um imposto sobre o talento possa dar para o bem-estar agregado da comunidade.

De qualquer modo, os efeitos positivos da implementação de um imposto de talento sobre os níveis de bem-estar parecem bastante duvidosos. O efeito de renda de um tal imposto levaria um número muito maior de pessoas a optar por carreiras mais bem pagas. Talvez esse fato seja bom em si, uma vez que a produtividade aumentaria. Por outro lado, as pessoas mais capazes seriam afastadas de carreiras menos bem pagas mas socialmente preciosas. A maioria dos artistas das artes de criação e de espetáculo – pintores, escritores, poetas, compositores, violinistas, pianistas – iria ganhar mais dinheiro fazendo outra coisa. O mesmo provavelmente vale para muitos professores e pesquisadores. Se fosse possível implementar um imposto sobre o talento, ele teria o efeito social profundo de reduzir o número de pessoas a entrar nesses campos de atividade arriscados e que exigem muito trabalho. Em outras palavras, não é evidente que o bem maior esteja em que as pessoas que podem ganhar mais sempre decidam ganhar mais. E, sob um esquema de tributação do talento, um número ainda maior de pessoas estaria fazendo coisas de que não gosta, com conseqüentes efeitos maléficis sobre a qualidade do trabalho, para não mencionar o próprio bem-estar dos trabalhadores⁷².

72. Sobre esta última questão, ver Shaviro (2000a), 414.

Essas razões em prol da rejeição de um imposto sobre o talento como parte do melhor esquema institucional podem parecer fracas demais. Não seria pura e simplesmente escandalosa a idéia de impor tributos aos inocentes surfistas de Malibu que sobrevivem com as poucas rendas de um trabalho de meio-período, obrigando-os assim a trabalhar o dia inteiro numa ocupação muito bem paga? Na opinião de muitos, os efeitos da tributação do talento sobre a decisão entre trabalhar ou não trabalhar em troca de pagamento fazem com que sua intromissão na autonomia seja tipologicamente diferente da do imposto sobre os ganhos.

Essa diferença, porém, não é uma diferença de tipo, mas somente de grau. Daniel Shaviro faz dois comentários eloqüentes a esse respeito. O primeiro trata da questão da renda atribuída (*imputed income*). O surfista de Malibu não tem consumo explícito, mas tem um grande consumo atribuído ou implícito (*imputed consumption*). Se houvesse um meio mágico de diminuir de algum modo a diversão do surfista e transferir esse benefício para o tesouro, a decisão de não trabalhar não seria obstáculo à tributação. Para mostrar a mesma coisa a partir de outro ponto de vista, Shaviro nos convida a imaginar que os advogados de Wall Street fossem pagos com um iogurte que estragasse em cinco minutos se não fosse tomado. Assim, para pagar seus impostos, eles teriam de limpar os edifícios do governo depois das horas regulamentares de trabalho. O que se quer ressaltar aqui não é que a tributação do talento não levanta obstáculos à autonomia dados os meios normais de arrecadação de impostos, mas sim que não existe nenhuma objeção moral intrínseca a se cobrarem impostos de pessoas que não ganham salário⁷³.

A segunda afirmação de Shaviro é tão significativa quanto a primeira. Observa ele que todos têm como certo – e não se incomodam com isso – que um aumento de impostos sobre os ganhos de um membro da família pode obrigar outro membro a escolher um trabalho remunerado, prefe-

73. Ver Shaviro (2000a), 410.

rindo-o a um trabalho não remunerado⁷⁴. Se isso não escandaliza ninguém, por que as pessoas se escandalizam quando o mesmo efeito se aplica ao surfista?

A principal objeção ética à tributação do talento não é que ela obriga as pessoas a trabalhar, mas que, em comparação com a tributação comum da renda ou do consumo, ela constituiria uma intromissão muito mais radical na autonomia das pessoas. Sabendo-se disso, e dada a dubiedade dos ganhos de bem-estar facultados por uma tributação do talento, esta opção não poderia ser levada a sério, nem mesmo se fosse possível obter as informações necessárias para a sua implementação.

IX. Exclusões e créditos

Quer a base tributária seja o consumo, a renda ou o consumo e a riqueza, existem muitas outras questões específicas acerca de quais os tipos de consumo que *não* devem ser tributados. Como já observamos, os economistas nos dizem que as bases tributárias mais "limpas" têm menos efeitos de distorção e assim custam menos para todos. Com isso, o ônus da prova recai sobre aqueles que favorecem esta ou aquela dedução ou exclusão específica. Do mesmo modo, é preciso apresentar razões convincentes – de custo administrativo ou outras – para justificar que não se cobrem impostos sobre o consumo implícito; o caso mais discutido nesse contexto (um caso onde a tributação não seria totalmente inviável) é o do consumo implícito das pessoas que têm casa própria e, portanto, não têm de pagar aluguel para viver⁷⁵. (Para deixar a terminologia mais simples, vamos usar a partir de agora a palavra "exclusões" para nos

74. Ver Shaviro (2000a), 412, 415-6.

75. Vários países europeus cobram impostos sobre o "aluguel implícito" (*imputed rent*) das habitações ocupadas por seus proprietários; ver Messere (1993), 234.

referir às deduções e à não-tributação do consumo implícito, uma vez que todas essas coisas são economicamente equivalentes⁷⁶.) Existem razões de justiça contra ou a favor de alguma das exclusões mais conhecidas?

No capítulo 8 explicaremos de modo mais detalhado por que a preocupação com a equidade horizontal do tratamento tributário da habitação, por exemplo, não tem sentido – pelo motivo já muito conhecido de que a justiça não nos obriga a preservar as igualdades pré-tributárias de bem-estar ou de oportunidades. As questões de justiça suscitadas pelas exclusões, como as do correto tratamento tributário da riqueza, giram em torno dos efeitos dos diversos tipos especiais de consumo sobre o bem-estar ou as oportunidades das pessoas⁷⁷ e das conseqüências disso para o sistema tributário entendido como um meio de realização de resultados sociais justos.

Vamos dar um exemplo simples: o dinheiro gasto com tratamento médico não torna uma pessoa mais feliz do que outra que não teve esse tipo de gasto; além disso, de modo geral, os gastos com cuidados de saúde não são proporcionais ao consumo global de cada um. Por isso, qualquer tentativa de produzir uma distribuição mais igualitária do bem-estar mediante a tributação dos que consomem mais e a transferência do dinheiro para os que consomem menos há de fracassar se os gastos com cuidados médicos forem totalmente incluídos na base tributária.

Do ponto de vista da igualdade de oportunidades, essa questão é mais complicada, e as diversas teorias encaram

76. Nisso nos afastamos um pouco da terminologia jurídica; ver Chirelstein (1999), 1-2.

77. Não podemos nos esquecer de que, como acontece com as riquezas, a questão que se coloca para essas teorias não é: "Acaso essas exclusões têm lugar num código tributário feito para um mundo em que já existe este ou aquele tipo de igualdade de oportunidades?" – mas sim: "Acaso essas exclusões teriam lugar num código tributário que almejasse, entre outras coisas, a criar a igualdade de oportunidades?" Portanto, não se pode simplesmente pressupor que, digamos, o tratamento favorável dos proprietários de casa própria interfere com a igualdade de oportunidades.

de maneira diferente o "azar" de quem fica doente – segundo algumas teorias, essa causa de desigualdades deve ser compensada; segundo outras, não deve. Tudo depende de quais são os tipos de "azar" que se considera incluídos dentro do âmbito da justiça social. A existência de esquemas voluntários de seguros também muda o raciocínio⁷⁸.

A questão deixaria de existir, pelo menos em parte, se houvesse um sistema universal de seguro-saúde. Ainda haveria indivíduos que poderiam gastar mais dinheiro em tratamentos médicos maiores dos que os proporcionados pela cobertura universal, e efetivamente o gastariam; mas, a certa altura, o bem-estar perdido através desses gastos poderia deixar de ser visto como uma matéria de responsabilidade coletiva. O tratamento tributário favorável de qualquer gasto constitui na verdade uma transferência de fundos daqueles que não fazem essa escolha para os que a fazem. Como explicaremos de modo mais detalhado no capítulo 8, embora essas transferências não possam ser condenadas sob a alegação falaz de pecarem contra a equidade horizontal, isso não significa que não precisem ser justificadas.

Quando, porém, se chega à conclusão de que os gastos com cuidados médicos devem ser levados em conta pelo sistema tributário, é preciso determinar o que seria preferível: um crédito tributário total ou parcial ou uma exclusão. Num sistema de alíquotas graduadas, as exclusões da base tributária proporcionam um benefício maior às pessoas situadas nos escalões superiores que podem se aproveitar delas. Esse efeito tem sentido no contexto tradicional da teoria da capacidade contributiva, uma vez que os gastos com cuidados médicos são tratados como um dinheiro que o contribuinte nunca teve. Mas se a legislação tributária for avaliada de acordo com seus efeitos sobre os resultados sociais, a exclusão deixa de ser uma boa opção, uma vez que os ricos não perdem mais bem-estar do que os pobres por gastar uma determinada quantia com cuidados médicos;

78. Ver, p. ex., Bradford (1986), 161.

muito pelo contrário. Já o crédito tributário reduz os impostos da pessoa pela mesma quantia gasta, independentemente do total a ser pago. Trata-se de um ajuste mais preciso do bem-estar, uma vez que, para cada pessoa, o crédito proporciona um benefício do mesmo tamanho da perda ocasionada pelo fato de aquele dinheiro ter sido gasto com cuidados médicos e não com alguma outra coisa. (Ao que parece, existe entre os países da OCDE a tendência de substituir as exclusões por créditos⁷⁹.)

Cada uma das exclusões existentes na legislação tributária norte-americana suscita questões complicadas que já foram extensamente discutidas; não vamos procurar fazer aqui um apanhado geral⁸⁰. Mas vale a pena fazer algumas observações sobre a chamada dedução pela contribuição com instituições de caridade. A palavra "caridade" dá a entender que essa dedução é um meio de descentralizar o processo pelo qual a comunidade se desincumbe da responsabilidade coletiva de aliviar os piores aspectos da vida dos que se encontram no degrau mais baixo da escala socioeconômica. Uma vez que não há consenso quanto à natureza dessa responsabilidade e quanto aos meios mais eficientes de promovê-la, existem argumentos em favor da idéia de que o Estado deve subsidiar as contribuições que os indivíduos fazem às instituições de sua preferência, em vez de tomar por si mesmo todas as decisões de uso do dinheiro público para esses fins. Mesmo assim, a dedução atual não pode ser defendida com base nesse argumento, pois muitas contribuições para a "caridade", que podem ser deduzidas da base de tributação, vão hoje para instituições culturais e educacionais que nada têm a ver com os pobres, os doentes e os deficientes⁸¹. O financiamento estatal dessas instituições pode ser desejável ou não; mas o

79. Ver Messere (1998), 11.

80. Para uma discussão excelente e sucinta do atual tratamento tributário da questão da habitação [nos EUA], ver Chirelstein (1999), 175-8; Slemrod e Bakija (2000), 185-90.

81. Ver Auten, Clotfelter e Schmalbeck (2000), 403-14.

argumento então seria muito diferente, e "caridade" não é de modo algum a palavra-chave apropriada.

De qualquer modo, um crédito tributário de alíquota fixa, correspondente às contribuições feitas a instituições qualificadas e sem fins lucrativos, seria, a nosso ver, preferível a uma dedução. Se o objetivo é deixar que os indivíduos particulares decidam para onde direcionar esse dinheiro sem pô-lo nas mãos do tesouro nacional, o sistema atual é imperfeito na medida em que dá mais poder de decisão aos que têm mais dinheiro.

Por causa da progressividade, todos nós damos mais apoio às opções caritativas dos ricos (permitindo que não paguem certa quantia de impostos) do que às da classe média e dos pobres. Esse efeito é intensificado pelo fato de a maioria dos contribuintes de renda medíocre não especificar suas contribuições para caridade, mas optar pela dedução simplificada.

Há um argumento significativo em favor da idéia contrária: se a resposta dos ricos ao valor tributário de suas contribuições é altamente elástica em comparação com a dos que não são ricos, pode ser que uma dedução induza um total maior de contribuições do que um crédito, com o mesmo sacrifício total de receita. Nesse caso, a questão seria a seguinte: será que o fato de a dedução liberar mais dinheiro para cada dólar tributário a que o Estado renuncia compensa o fato de que esse dinheiro a mais é usado para causas favorecidas pelos ricos?⁸²

82. Para alguns, esse pode ser o principal argumento a favor disso: "Para dizê-lo simplesmente, pode-se afirmar que certas instituições contribuem mais do que outras para o mosaico social, cultural e intelectual. Daí poder-se justificar um sistema de deduções que tende a favorecer as contribuições caritativas prediletas dos contribuintes de renda mais alta" (Woodman 1988, 575).

Para uma das primeiras críticas da dedução por contribuição caritativa, vide McDaniel (1972). Quanto à experiência canadense com duas alíquotas de crédito tributário (17% dos primeiros 200 dólares doados e 29% das quantias superiores a 200 dólares) para as contribuições de caridade, ver Duff (2001).

X. Transições

Procuramos demonstrar que o imposto de renda não é injusto para com os poupadores e investidores. De modo mais geral, procuramos demonstrar que a justiça na tributação está em procurar se garantir determinados resultados, e não em garantir a justiça dos efeitos da tributação sobre uma certa distribuição básica de recursos ou de bem-estar. Nesse sentido, a justiça tributária está essencialmente ligada aos resultados. Isso, porém, não significa que só os resultados sejam fatores importantes para a política tributária, pois o caminho que leva a um determinado resultado também pode ser submetido a uma avaliação de justiça. Quando se operam mudanças sobre os arranjos institucionais vigentes, deve-se ter uma importante preocupação retroativa: a salvaguarda das expectativas razoáveis das pessoas. Uma vez que qualquer mudança para melhor não deixa por isso de ser uma mudança, essa é uma questão prática muito importante. Para usar a terminologia de Martin Feldstein, a questão com que nos confrontamos não é a da formulação de um sistema tributário, mas de uma reforma tributária⁸³.

Acredita-se que a mudança da tributação da renda para a tributação do consumo imporá uma espécie de imposto duplo sobre a riqueza existente – uma vez que a riqueza tornar-se-ia tributável quando retirada para consumo, muito embora sua acumulação já tivesse estado sujeita ao imposto de renda⁸⁴. Como todos os efeitos de transição, este efeito torna muito mais difícil saber se, do ponto de vista da justiça distributiva, e levando-se em conta todas as variáveis, uma tal mudança de fato seria uma mudança para melhor. O problema não está somente em descobrir o

83. Ver Feldstein (1976). Mesmo o primeiro esquema de imposto de renda deve ser entendido como uma reforma (tomada neste sentido), uma vez que mudou as regras básicas da vida econômica.

84. Ver Slemrod e Bakija (2000), 177-80.

que esse imposto duplo significaria para os níveis absolutos e relativos de bem-estar e de oportunidades; é preciso inserir também na equação os efeitos das decisões que as pessoas tomariam quando soubessem que o esquema iria mudar⁸⁵.

Mas a importância das expectativas das pessoas não é só instrumental. Mesmo que todas as mudanças tributárias significativas pudessem ser conservadas em segredo absoluto até o momento da sua implementação, seria preciso saber se é correto mudar as regras do jogo a meio caminho da vida das pessoas. Embora ninguém tenha, no sentido abstrato, o direito absoluto à propriedade de um qualquer conjunto particular de recursos, há uma norma plausível de moralidade política segundo a qual nós temos o direito de gozar daquilo que tínhamos motivos para crer que viessem a ser as conseqüências de nossas ações dentro do arranjo institucional vigente. A norma de proteção das expectativas razoáveis pode ser explicada em função de uma noção qualquer de lealdade e honra, mas parece guardar um vínculo mais estreito com o valor da autonomia e o interesse particular que as pessoas têm na capacidade de fazer planos mais ou menos fixos para o futuro⁸⁶.

Até que ponto as expectativas devem ser protegidas? Isso depende de o quão razoáveis são essas expectativas. Não é razoável crer que a política econômica do governo permanecerá sempre a mesma no decorrer de várias décadas, e é perfeitamente possível planejar a vida levando em conta uma possível mudança de atitudes do governo em relação à dívida pública, ao salário mínimo ou à proteção ambiental. Mas seria contrário às expectativas razoáveis que o governo abolisse de repente, por exemplo, a dedução relativa ao pagamento dos juros da hipoteca da casa própria sem garantir nenhuma exceção para os que já tivessem

85. Há um livro inteiro dedicado ao exame desta questão a partir de um ponto de vista utilitarista: ver Shaviro (2000b).

86. Ver capítulo 3, seção IX.

contraído a hipoteca. A carga tributária que recairia de imediato sobre os detentores atuais de riquezas quando de uma transição para um imposto de consumo incluir-se-ia na mesma categoria.

Isso não significa que a justiça proíbe que haja uma transição. O que a justiça exige é que se adotem regras específicas para a transição, que teriam o objetivo de diminuir essa carga imediata para o âmbito daquilo que se poderia racionalmente esperar; ou que pelo menos dariam alguns passos nessa direção.

Mas, antes disso, não pensamos nem sequer que, do ponto de vista da justiça, se possa defender em princípio a mudança do imposto de renda para um imposto de consumo. Tudo o que podemos dizer é que somos favoráveis a que os impostos sejam mais utilizados do que são atualmente para controlar tanto as disparidades de riqueza, na medida em que isso é possível, quanto as disparidades de consumo. Um dos aspectos mais importantes desse tipo de programa é a tributação das transferências de riqueza entre as gerações, assunto do qual trataremos no capítulo 7.