

# O MODELO DE CUSTEIO ESTATAL ADEQUADO ÀS DEMOCRACIAS CONTEMPORÂNEAS

## THE STATE COSTING MODEL SUITED TO CONTEMPORARY DEMOCRACIES

**Natercia Sampaio Siqueira**

Procuradora Fiscal do Município de Fortaleza  
Mestra em Direito Tributário pela Universidade de Fortaleza (Unifor). Doutora em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (Unifor). Professora dos cursos de graduação, mestrado e doutorado da Universidade de Fortaleza (Unifor)

**Sumário:** 1 Introdução; 2 Brasil: Estado tributário *versus* Estado patrimonial; 3 Por que Estado tributário? 4 O Estado fiscal como modelo tributário mais adequado ao Estado Democrático de Direito; 5 A incompatibilidade de tributação de caráter estritamente remuneratório com o Estado Democrático de Direito; 6 Considerações finais; Referências.

**Contents:** 1 Introduction; 2 Brazil: Tributary State *versus* State assets; 3 Why Tributary State? 4 The State tax as a model tax best suited to the Democratic State of Law; 5 The incompatibility of strictly remuneration taxation with the Democratic State of Law; 6 Final considerations; References.

**Resumo:** O presente artigo trata dos aspectos fundamentais da tributação em uma democracia contemporânea, que deve ser realizada com base na concepção da igualdade de liberdades e da justa oportunidade. Sob a consecução de tal desiderato, faz-se necessário responder acerca do modelo de custeio estatal característico ou mais adequado aos cofres públicos. Referido modelo é o do Estado fiscal, cujo imposto possui função não apenas valorativa da liberdade, mas distributiva de riqueza.

**Palavras-chave:** Custeio estatal. Estado fiscal. Igualdade de liberdades. Justa oportunidade.

**Abstract:** This article deals with the fundamental aspects of taxation in a contemporary democracy, which should be undertaken on the design of equal freedoms and fair opportunity. To achieve such desideratum, it is necessary to answer about the State costing model characteristic or more suited to public coffers. This model is the fiscal State, whose tax has not only evaluative of freedom function, but also distributive of wealth.

**Keywords:** State funding. Fiscal state. Equality of freedoms. Fair opportunity.

## 1 Introdução

Quando propostas, opiniões e mesmo mediadas imediatistas em Direito Tributário tomam conta do cenário, na busca de fazer frente às crises políticas e econômicas, de responder aos anseios do mercado e da tecnologia, de assegurar a infraestrutura pública comumente demandada pelo meio social, correm o risco de perder de vista os fundamentos elementares da tributação: de o “consequencialismo” vencer os “princípios”.

Entretanto, os mais ferrenhos consequencialistas de que se tem notícia devem ter por perspectiva que uma tributação que abandone os princípios da justiça fiscal termina por gerar efeitos, em especial a médio e longo prazo, desestruturantes da livre iniciativa e do mercado. Está-se, pois, no momento de se resgatar noções basilares da tributação, para que o imediatismo da mudança não implique retrocesso fiscal, prejudicando uma eficiente política de custeio público que, também ela, deve ser sustentável.

A partir desse mote, o presente artigo busca responder a questões estratégicas acerca da tributação. Em especial, a duas: a) por que a tributação é o modelo preferencial de custeio do Estado? e b) por que o imposto é a principal modalidade de tributo a ser utilizada no custeio do Estado? Ao se responder a essas duas indagações, resgata-se a relevância do mercado para a democracia pluralista (DWORKIN, 2000), estruturada sobre a ideia da igualdade de liberdades básicas, intrinsecamente relacionada à justa oportunidade de preenchimento dos cargos e funções abertos a todos (RAWLS, 2000).

A partir da relação entre mercado, igualdade de liberdades básicas e justa oportunidade, conclui-se que o Estado não deve, *a priori*, explorar atividades econômicas; elas devem ser entregues à iniciativa privada, que passa a custear os cofres públicos, preferencialmente pelo pagamento de impostos, que possibilitam a distribuição de riquezas fundamental à justa oportunidade e à igualdade de liberdades.

## **2 Brasil: Estado tributário versus Estado patrimonial**

O Estado absolutista caracterizava-se por ser patrimonial, atuando na exploração da atividade econômica e direcionando a economia nacional para o enriquecimento da coroa. Essa situação, entretanto, foi modificada com o Liberalismo, que caracterizou a economia nos séculos XVIII e XIX.

O Estado Liberal de Direito reservou a exploração da atividade econômica à iniciativa privada, medida que considerava fundamental à liberdade do indivíduo. Por decorrência, afastou-se o Ente Público das atividades econômicas – nas quais atuava fosse como agente regulador ou como participante – e entregou-se o seu custeio às atividades tributárias. O tributo, nesse período, foi vivenciado como o preço a se pagar pela liberdade. O tributo permitiu ao Estado retirar-se da exploração das atividades econômicas, ao passo que lhe assegurou divisas suficientes para que exercesse as suas funções de manutenção de uma sociedade estável e ordenada.

Mas o modelo tributário que se implementou por essa época foi o do Estado fiscal ou impositivo, no qual a tributação se realiza preferencialmente por impostos. Mesmo, entretanto, a preferência pela criação dos impostos em relação às taxas, não atribuiu ao Estado fiscal o caráter de solidariedade. Na ocasião, o imposto consistia na retribuição ao Estado pelas suas atividades de manutenção da ordem interna e externa, o que permitia ao contribuinte o exercício das suas liberdades e a titularidade da atividade econômica.

O Estado fiscal, no liberalismo dominante dos séculos XVIII e XIX, foi realizado no contexto de separação entre o Estado e a sociedade, o que caracterizava a predominância do Estado neutro no que diz respeito às relações econômicas e sociais (NA-

BAIS, 2004). Independentemente, entretanto, das críticas que se possam proferir contra a economia característica desse período, há que se ressaltar que ela inicia o processo histórico que levou aos atuais Estados democráticos, marcados pela livre iniciativa e pelo mercado econômico. As instituições dos países democráticos ocidentais da atualidade mostram-se incompatíveis com um Estado patrimonial, que trate a economia nacional como uma atividade sua, direcionada para os seus interesses.

Voltando, entretanto, ao Estado Liberal de Direito, Juan Manuel Barquero Estevan (2002) expõe que na segunda metade do século XIX começou-se a teorizar sobre o Estado fiscal ou impositivo, assinalando-se a estrita relação entre imposto e os Estados modernos, assim como a primazia dos impostos como fonte de custeio do Estado.

No século XX, mesmo diante da experimentação do modelo do Estado Social, da perda de prestígio do Estado Liberal burguês e das crescentes funções atribuídas ao Ente Público, o Estado fiscal ou impositivo permaneceu presente e a exercer sua influência. À medida, entretanto, que se passou a vivenciar o modelo do Estado Social e do Estado Democrático de Direito, a função do imposto cresceu em importância. Em vez de ser concebido como a retribuição ao Estado pela manutenção da ordem interna e externa, adquiriu caráter de distribuição e de conformação da ordem econômica:

[...] Y en relación con esto último, se destaca que la transformación en las funciones del Estado, con la imposición a los poderes públicos de asumir la dirección de la economía nacional, habría afectado igualmente a la esencia del impuesto, que de ser considerado un instrumento mínimo y neutral, y con finalidad exclusivamente financiera, habría pasado a integrar una segunda finalidad, de ordenación económica y social, y a ocupar un lugar central dentro del catálogo de los instrumentos de política económica (ESTEVAN, 2002, p. 38).

Mesmo revestido com uma nova concepção e no exercício de novas funções relativas à tributação, o Estado fiscal ou impositivo passou a ser compreendido como função do Estado De-

mocrático de Direito. A Corte constitucional alemã atribuiu ao Estado Fiscal o *status* de princípio constitucional, em consideração ao dispositivo da Constituição que regula a distribuição dos impostos entre os entes federados e ao princípio da igualdade de cargas (ESTEVAN, 2002). A Constituição, ao regular a distribuição de impostos entre os entes federados, estaria a optar por um financiamento do Estado, realizado preferencialmente por impostos. De igual sorte, o fato de o imposto poder ser difundido por toda a sociedade, diferentemente das outras espécies tributárias, que, por concentradas em determinados grupos, exigem justificação especial para sua criação, levaria à preferência pelo primeiro como fonte de custeio do Estado – já que prescindiria de justificação especial para a sua instituição e cobrança (ESTEVAN, 2002).

Essa preferência por um modelo de custeio estatal com ênfase nos impostos, ao tempo em que se afasta o Estado da exploração de atividades econômicas, parece estar igualmente presente na Constituição Federal brasileira. Em um primeiro momento, importa ater-se ao *caput* do artigo 173 da CF/88, segundo o qual, “ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei”.

O *caput* do artigo 170 da CF, por sua vez, dispõe que “a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...]”. Da leitura concomitante do *caput* de ambos os dispositivos não restam dúvidas quanto à opção constitucional pela conferência da titularidade da atividade econômica à iniciativa privada. É visto que a ordem econômica funda-se na iniciativa privada, ao Estado reservou-se atuação de caráter excepcional na exploração da atividade econômica – o que lhe é possível nos casos expressos na Constituição ou na legislação, nesta última, desde que presente razão de segurança nacional ou relevante interesse coletivo.

Referida regulamentação se complementa com a fatura de dispositivos constitucionais acerca dos tributos, em especial dos impostos. É denso o regramento constitucional sobre os impos-

tos, não apenas no referente a sua regra matriz de incidência e ao seu regime jurídico, como à competência para instituí-los e à titularidade das suas divisas. Tanta cautela e tanto cuidado não teriam justificativa se os tributos – particularmente os de caráter contributivo – não ocupassem uma posição de preferência no custeio do Estado. Sobre o assunto, leciona Hugo de Brito Machado (2007, p. 56):

No Brasil, vigora a regra da liberdade de iniciativa na ordem econômica. A atividade econômica é entregue à iniciativa privada. A não ser nos casos especialmente previstos na constituição, o exercício direto da atividade econômica só é permitida ao estado quando necessário aos imperativos da segurança nacional, ou em face de relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei (constituição federal, art. 173). Não é próprio do Estado, portanto, o exercício da atividade econômica, que é reservado ao setor privado, de onde o Estado obtém os recursos financeiros de que necessita. Diz-se que o Estado exercita apenas atividade financeira, como tal entendido o conjunto de atos que o estado pratica na obtenção, na gestão e na aplicação dos recursos financeiros de que necessita para atingir os seus fins. A tributação é, sem sombra de dúvida, o instrumento de que se tem valido a economia capitalista para sobreviver. Sem ele não poderia o Estado realizar os seus fins sociais, a não ser que monopolizasse toda a atividade econômica. O tributo é inegavelmente a grande e talvez única arma contra a estatização da economia.

Tudo isso significa que o Brasil adere ao modelo de custeio estatal característico dos Estados modernos, no qual o Estado se afasta da exploração da atividade econômica e é sustentado por tributos.

### **3 Por que Estado tributário?**

O modelo de custeio estatal que intitula este tópico está em estrita consonância com a estruturação do Estado brasileiro como Estado Democrático de Direito, que apresenta como cláusulas constitucionais imutáveis um extenso rol de liberdades bá-

sicas, atribuídas de maneira igual aos brasileiros e estrangeiros residentes no País (artigo 5º, CF).

Isso porque a decisão de afastar o Estado da exploração da atividade econômica, de entregá-la à titularidade da iniciativa privada e de custear o Ente Público com divisas de natureza preferencialmente tributária é fundamental à igualdade de liberdades básicas e ao igual respeito e consideração do Estado pelas diversas concepções do bem. O mercado, a consubstanciar-se na espontaneidade das atividades de produção e de consumo, possibilita – como bem o explicou Dworkin (2000) – que decisões estratégicas sobre quais bens devem ser produzidos e como devem ser distribuídos não decorram do comprometimento institucional para com determinado modelo de como se viver bem, o que comprometeria a igualdade de liberdades.

No mercado, as decisões referentes aos bens a serem produzidos, à forma de distribuição e ao custo de produção e aquisição resultam da soma das preferências pessoais. Por outras palavras: no mercado, cada qual amealha o seu quinhão de bens em função das suas preferências e das preferências dos demais, longe de imposições, por meio de uma vontade oficial centralizada, de modelos de vida boa a interferir nas escolhas e interesses de cada qual.

O mercado, portanto, não é um instituto que apenas interessa à classe economicamente superior. É antes um instrumento sem o qual a vivência da igualdade de liberdades na economia não se faz possível e as liberdades básicas perdem muito do seu valor para o indivíduo. Sem o mercado, liberdades fundamentais – como a de optar por que bem consumir, por até quanto despende para a aquisição de bens e serviços, por qual profissão seguir e por qual estilo de vida adotar – ficam prejudicadas.

É importante, ainda, observar que referidas escolhas estão interligadas e que uma interfere nas demais. A opção pelo que adquirir e por até quanto despende interfere nas opções referentes à profissão e ao estilo de vida a adotar. Conforme a soma de preferências pessoais se incline para a aquisição de determinado bem ou serviço, a atividade de produção do respectivo bem ou de prestação do respectivo serviço tende a ter uma maior demanda e aceitação. Por via de consequência, tende a melhor remunerar aqueles que se dedicam a sua exploração. É ainda importante

observar que o padrão remuneratório de determinada atividade produtiva é um dos vetores a determinar que profissão seguir, caso se pretenda assumir um estilo de vida no qual se conte com maior disponibilidade financeira. Mas a exploração de certa atividade além do padrão econômico também responde pela qualidade de tempo e pelo estilo de vida a que o indivíduo aspira. E qualquer interferência em uma dessas variáveis altera a funcionalidade do mercado de permitir que as escolhas de estilo de vida sejam fixadas em função da soma das preferências pessoais e não de uma vontade centralizada a determinar o que é bom e valioso na vida.

É claro que essa função democrática do mercado é prejudicada quando ele é caracterizado por uma profunda desigualdade socioeconômica, situação em que as classes com maior acúmulo de capital tendem a preencher as funções e posições sociais de maior poder e responsabilidade, o que lhes permite impor o modelo da vida boa que julgam valoroso. Essa situação configura-se tão e mais preocupante em virtude de o mercado preservar normas sociais perniciosas e preconceituosas, que impedem que todos dele participem em condição de justa oportunidade. Não obstante referidas patologias, a solução adequada não seria a extinção do mercado e a sua substituição por uma política pública de planejamento econômico, mas a realização de políticas econômicas, sociais e culturais de intervenção nesse espaço com a finalidade de lhe corrigir as falhas e lhe possibilitar o funcionamento, de forma que o custo dos diversos estilos de vida resulte da soma das preferências pessoais a espelhar um Estado de justa oportunidade para a formação e o desenvolvimento de concepções do bem.

Por essas considerações, começa a clarear o porquê de as atividades econômicas serem da titularidade da iniciativa privada, reservando-se ao Estado atuação de caráter excepcional. A atuação do Estado no mercado lhe possibilitaria impor um determinado modelo de vida, já que lhe seria franqueada a determinação dos bens e serviços a serem produzidos, do custo da produção e, por conseguinte, dos vários estilos de vida aceitáveis em uma sociedade democrática.

O fato é que a atividade de produção não apenas se mostra em situação passiva no tocante às preferências pessoais, como, ao

desenvolver novos produtos e serviços, ao gerar comodidades e ao realizar uma eficiente campanha de marketing, cria novas preferências e necessidades, alterando os interesses e gostos sociais e pessoais. De forma que, ao se franquear ao Estado a exploração da atividade econômica junto à iniciativa privada, se lhe atribui o poder para desenvolver políticas que levem a sociedade a valorizar determinadas atividades e determinados produtos, o que não obsta o igual respeito e consideração estatal para com as diversas concepções do bem.

Ao posicionar-se pela superioridade cultural ou ética de determinadas atividades e produtos, ao Estado seria possível direcionar as suas empresas para prestá-las e produzi-los, intervindo na formação e exercício das preferências pessoais. O que é mais grave, em razão de que as empresas estatais, mesmo que a Constituição tome todos os cuidados para que exerçam suas atividades em sujeição ao regime jurídico de direito privado, concorrem com a iniciativa privada em condições econômicas e jurídicas que lhes tendem a ser favoráveis. O Estado, com a sua competência para tributar, está apto a investir a soma de recursos que julgue adequada para ocupar o espaço que pretenda no mercado – não se pode olvidar que a disponibilidade financeira é já um relevante fator que possibilita a exploração de atividades econômicas em condições favoráveis. Ademais, está sempre sujeito às interpretações judiciais que, atendo-se aos interesses públicos perseguidos na exploração de atividade econômica pelo Estado, tendem a reconhecer-lhe um regime jurídico mais benéfico em relação à concorrência, sujeita ao regime jurídico de direito privado.

A aptidão do Estado para desequilibrar a concorrência ao atuar na exploração da atividade econômica, por sua vez, é tão e mais relevante quando se percebe que, nessas condições, não apenas possibilita sua intervenção na formação e desenvolvimento dos gostos pessoais, como restringe o valor da liberdade básica consistente na livre profissão. Nesse ponto específico, discorda-se do pensamento de Rawls (2000), no sentido de que a economia de mercado é compatível com o regime socialista de produção. Para além dos efeitos recém-ponderados – a faculdade estatal de direcionar suas empresas para a promoção e desenvolvimento de determinada concepção do bem que os go-

vernantes e técnicos estatais julguem valorosa –, importa, ainda, observar que tal ordem das coisas estaria a prejudicar a liberdade de iniciativa, uma das facetas pela qual se realiza a liberdade de ocupação.

É ínsito à liberdade de ocupação não apenas escolher o objeto da ocupação, mas a forma pela qual se irá exercê-la. Se ao indivíduo não for permitida a liberdade de iniciativa, ou se ela lhe for dificultada por atuações do Estado na exploração de atividades econômicas, com aptidão de domínio do mercado, se lhe estará prejudicando um importante direito fundamental. O mercado deve, efetivamente, possibilitar a liberdade de iniciativa, o que pressupõe a disponibilização de um ambiente de justa concorrência para que a todos sejam destinadas iguais oportunidades de titularizar as atividades produtivas.

Em suma: a igualdade de liberdades, que pressupõe e demanda igual respeito e consideração estatal pelas diversas concepções do bem, carece da espontaneidade do funcionamento do mercado econômico, no qual escolhas acerca de que bem produzir, de a qual atividade se dedicar, de quanto despende por determinado bem ou serviço e de qual estilo de vida adotar resultem do livre exercício das preferências pessoais por cada indivíduo, sem a imposição de um modelo de vida considerada valorosa pelo governo. Para que referida espontaneidade seja possível, é necessário que se reserve a exploração da atividade econômica à iniciativa privada, de forma que o Estado não intervenha em escolhas relativas à produção, à distribuição de bens e ao custo do estilo de vida.

#### **4 O Estado fiscal como modelo tributário mais adequado ao Estado Democrático de Direito**

No tópico anterior, chegou-se à conclusão de que em função da neutralidade estatal referente às concepções do bem, deve-se afastar o Estado da exploração da atividade econômica. Para tanto, o Estado deve ser custeado mediante atividades tributárias que retirem recursos da iniciativa privada e os direcionem para o Ente Público. Ocorre que referida fórmula não resolve os questionamentos referentes à forma mais adequada para o custeio estatal. Ainda resta analisar qual o regime tributário que

melhor se adapta às características de um Estado Democrático de Direito.

Até o presente momento, a maioria dos países cujo Estado encontra seu sustento nos tributos tem optado pela fórmula do Estado fiscal ou impositivo, no qual a realização da atividade tributária acontece preferencialmente por impostos ou por tributos de caráter contributivo. Talvez porque os tributos de caráter contributivo sejam os que efetivamente possibilitem o eficaz custeio do Estado, em especial quando adotado o modelo do Estado Democrático de Direito, no qual largas são as funções e variadas são as atividades públicas.

Apesar da preferência manifesta pelo modelo do Estado fiscal ou impositivo, Juan Manuel Barquero Estevan (2002) traz à colação o entendimento doutrinário de que o custeio estatal por tributos de caráter remuneratório possibilitaria uma melhor eficiência na prestação de serviços públicos e uma melhor adequação das atuações do Estado às preferências individuais. Em consequência, ter-se-ia uma maior legitimidade da atuação estatal.

Essa preferência por uma tributação de caráter remuneratório ou causal, em que os tributos encontram por causa atuações públicas direcionadas ao indivíduo ou a um segmento específico da sociedade, pode ser compreendida no contexto de reação ao desenvolvimento de políticas distributivas operacionalizadas por impostos. Em países onde a exploração de atividade econômica e a renda individual e familiar encontram-se comprometidas por uma alta tributação, começa-se a questionar a legitimidade do modelo tributário pela perspectiva da responsabilidade: uma alta tributação, mediante impostos, não estaria a prejudicar a iniciativa privada e a penalizar quem se responsabiliza pelo sustento próprio e familiar em prol dos que não o fazem? A tributação com alto patamar de retribuição não estaria a penalizar os responsáveis e a premiar a irresponsabilidade?

Questionamentos característicos da época do *Laissez Faire* retornam, no momento em que se chega ao modelo estatal oposto ao adotado naqueles tempos caracterizados pelo não intervencionismo público na iniciativa privada; um extremo leva ao outro. Mas o fato é que uma política tributária que se respalde preferencialmente em tributos causais parece incompatível com o Estado Democrático de Direito.

## **5 A incompatibilidade de tributação de caráter estritamente remuneratório com o Estado Democrático de Direito**

Para melhor se explicar a afirmação última realizada no tópico anterior apega-se, em primeiro momento, ao argumento óbvio de que as atuações públicas confiadas ao Estado Democrático de Direito consubstanciam-se ora em atividades dispersas por toda a sociedade, insusceptíveis, portanto, de serem custeadas por tributos causais ou remuneratórios, ora em atividades que integram políticas de distribuição de renda e riqueza, que se mostram logicamente incompatíveis de custeio por tributos de caráter remuneratório.

Acerca da primeira situação, pode-se já pensar nas atividades basilares do Estado, como a legislativa, a diplomática, a de defesa nacional, executadas por órgãos cuja atuação encontra-se, na maioria das vezes, dispersa por toda a comunidade, não susceptível de custeio por indivíduos ou grupos específicos. É bem verdade que as possibilidades de custeio de atuações estatais por tributos de caráter remuneratório podem ser ampliadas, mediante a sua instituição sobre a mera disponibilidade de fruição de determinado serviço (ESTEVAN, 2002).

Mesmo que a tributação sobre a mera disponibilidade – o que é permitido pela Constituição brasileira, ao traçar como regra matriz de incidência tributária das taxas a utilização potencial de serviço público específico e divisível – permita um custeio mais amplo da atuação estatal, ela apresenta limites. Ainda há atividades dispersas por toda a sociedade que não se prestam ao custeio por taxas ou contribuições, mesmo que se esteja a criá-las pela mera disponibilidade da atuação pública – é o que ocorre com a atividade legislativa. Nesse caso, pela natureza da lei de norma geral e abstrata, não há possibilidade de a atuação estatal vir a beneficiar, específica e individualmente, determinado indivíduo ou grupo. Mostra-se, dessa forma, inviável o custeio da estrutura legislativa pela tributação sobre os destinatários finais, mesmo que o fato gerador seja a disponibilidade da atuação pública; isso porque não há destinatários específicos da atividade legislativa.

Ademais, uma tributação de caráter remuneratório, graduada pelo custo da atuação pública, em vez de uma tributação com caráter distributivo, estabelecida na medida da existência da capacidade contributiva, gera problema referente à possibilidade de fruição das atuações públicas nos casos em que o contribuinte não possa custeá-las, situação tanto e mais problemática, à medida que a atuação estatal e o serviço público sejam fundamentais à dignidade do indivíduo. É o exemplo dos serviços de saúde, de educação e judiciais.

Aqui, chega-se ao ponto no qual fica clarividente que a proposta de uma tributação com respaldo, preferencialmente, em tributos de caráter remuneratório, não possibilita a realização de várias das funções públicas ínsitas ao modelo do Estado Democrático de Direito. Referido modelo de Estado, voltado à garantia da dignidade humana, que se realiza não apenas por abstenções estatais, mas por atuações públicas que assegurem o mínimo vital e a justa oportunidade de participação na vida social, econômica e política, não prescinde de uma forte política distributiva, incompatível com a tributação de caráter remuneratório.

O mínimo indispensável a uma vida materialmente digna é insuficiente à justa oportunidade para participar das decisões políticas e preencher as funções e posições com maiores poderes e prerrogativas na esfera econômica e social. Dessa forma, a atuação do Estado tende a ir sempre além da garantia ao mínimo existencial. Enquanto o mercado não funcione de forma a assegurar, espontaneamente, condições favoráveis à efetiva participação na vida econômica, política e social, o Estado deve atuar, mediante a realização de políticas, com o propósito de desconcentração de poderes e de garantia de iguais oportunidades. Referida função do Estado, a demandar política distributiva, não se compactua com regime tributário baseado na remuneração ou equivalência.

A questão, mais uma vez, gravita em torno da afirmativa básica de que o Estado Democrático de Direito carece da realização de política distributiva de renda e riqueza. Enquanto houver grandes desníveis sociais e econômicos, enquanto uma classe tiver mais facilidade de acesso aos cargos e posições de responsabilidade na esfera social, econômica e política do que outras, a igualdade de liberdades e a neutralidade oficial referente às concepções do bem, necessárias à realização da igualdade em uma

democracia contemporânea, mostram-se prejudicadas. Não se pode, dessa forma, prescindir de uma política de redistribuição de riqueza, o que revela a inadequação de um regime tributário de caráter preferencialmente remuneratório.

É necessária, ainda, outra consideração: a condução de uma política tributária de caráter eminentemente remuneratório, além de falhar na realização de políticas distributivas, também não se mostra como o regime mais adequado ao exercício das liberdades. Isso porque várias das atuações públicas são de fruição imprescindível ao mínimo de liberdade de que se espera dispor no convívio em uma sociedade democrática. É o caso do trânsito livre nas vias públicas, do exercício do direito ao voto nas eleições, do policiamento, do saneamento básico, atividades de custo elevado, cuja remuneração pelo indivíduo, seja em razão da sua efetiva utilização ou tão somente pela sua disponibilidade, implicaria um estado permanente de compra das liberdades que, muito provavelmente, prejudicaria o seu exercício.

Melhor explicando: o exercício das liberdades em sociedade demanda a existência de uma estrutura – a exemplo da construção e conservação de ruas e estradas, da urbanização, da limpeza e do saneamento, das atividades de polícia e de bombeiros –, que, se fosse passível de ser custeada por tributos de caráter remuneratório e graduada pela equivalência, resultaria na compra, pelo indivíduo, das suas liberdades. Imagine a situação de o exercício do direito ao voto ser condicionado ao pagamento de taxa, com o escopo de remuneração ao Estado pela realização das eleições. Ou de ser cobrada, do indivíduo, taxa por a polícia ter recuperado bens que lhe foram furtados ou lhe ter impedido o assassinato. Ou de o cidadão ter de remunerar o Estado pela atuação de bombeiros ao apagar incêndio em sua residência e ao resgatá-lo de escombros. Ou de se ter de, a cada passeio por uma praça, um parque ou um bosque, remunerar o Estado pelo uso de bem público.

Referidas situações gerariam o sentimento de compra da liberdade e não do exercício do direito de liberdade. Mais: transformariam o Estado em mercado, com o agravante de que aquele não se mostra tão eficiente na realização de atividades econômicas quanto este:

Pero con todo el mayor de los problemas es otro, vinculado a los límites propios del principio de equivalencia. Porque si realmente el mercado es el mecanismo ordenador, superior frente al proceso democrático, para la satisfacción de una concreta necesidad, lo que no se deja la prestación correspondiente totalmente al mercado. En efecto, oferta y demanda son un instrumento más flexible y efectivo de control que él puede representar el derecho de tasas. Y, desde un punto de vista jurídico, se debe añadir que los derechos fundamentales económicos y en concreto el libre ejercicio de profesión solamente toleran una satisfacción estatal de necesidades privadas o públicas cuando éstas pueden ser de esta manera mejor satisfechas que por el sector privado. (ESTEVAN, 2002, p. 117).

Bastante perspicazes as palavras do tributarista em tela: se as atuações públicas passam a ser custeadas mediante uma política tributária de caráter remuneratório, fica a dúvida referente à eficiência de referida opção. Em tais casos, não seria melhor entregar as atividades públicas ao mercado? Parece que sim. Quando o Estado é chamado a atuar em determinado setor, isso ocorre pela inconveniência de referida atividade ser prestada pelo mercado, seja por sua essencialidade para as necessidades básicas dos indivíduos ou porque se revela estratégica para a sociedade. Nessas circunstâncias, é necessário que se elabore um regime jurídico adequado às referidas atividades, de forma que se assegure ou facilite a sua prestação aos usuários. Eis a razão de se sujeitar a prestação de serviço público ao regime jurídico caracterizado pela modicidade, universalidade, continuidade e igualdade.

Veja-se que o regime jurídico do serviço público pressupõe a realização de uma política de distribuição que, concomitante a uma política de remuneração, o custeie. A remuneração pela prestação desses serviços deve ser módica; no regime jurídico do serviço público não se exige a estrita equivalência entre a remuneração e o custo da atuação pública. A continuidade está a demandar uma maior tolerância quanto à inadimplência; a universalidade, por sua vez, está a exigir que a prestação do serviço, mesmo que não seja de interesse econômico, se expanda para abranger todos aqueles que desejem ou necessitem dele usufruir.

Já a igualdade exige que todos sejam tratados com igual respeito e consideração, independentemente de quem esteja a melhor remunerar a atuação pública por estar a lhe demandar em maior quantidade. E referido quadro conduz, não raro, à necessidade de subsídio estatal para o custeio dessas atividades, mediante a realização de políticas distributivas, o que é tanto e mais nítido quando se está a tratar de serviço público cuja prestação é gratuita – o que ocorre, no Brasil, com a educação e a saúde.

Ou seja: a prestação de atividades públicas está a demandar a aplicação de regime jurídico que implique uma política de custeio mediante subsídio estatal total ou parcial, e a realização de políticas de distribuição. Acaso referidas atividades estivessem a prescindir da aplicação do regime jurídico de direito público e do conseqüente custeio mediante subsídio estatal, é certo que não haveria razão para que fossem prestadas pelo Estado ou por seus agentes. Nesse caso, o melhor seria deixá-las à prestação pela iniciativa privada. Por mais esse motivo, a política de custeio estatal mediante tributação por equivalência se mostra desaconselhável.

Mas as análises prosseguem. Mesmo que superadas as situações previstas nas observações realizadas e partindo-se do pressuposto de que todos teriam condições para custear as atividades públicas mediante tributação de caráter remuneratório, ainda resta considerar que referida situação desequilibraria a justa oportunidade de participação na vida econômica, social e política (RAWLS, 2000), não apenas pela inibição de realização de políticas distributivas, mas porque alguns indivíduos, ao custear as atuações públicas à medida que delas se utilizassem, ver-se-iam sem recursos adequados para competir com os demais indivíduos pelas funções e posições sociais a que aspiram.

O direcionamento de recursos à remuneração de atividades públicas de fruição obrigatória ou à remuneração de atividades públicas que, embora de fruição facultativa, mostram-se imprescindíveis à satisfação de necessidades elementares, deixaria, para alguns, recursos inadequados para investimento na formação compatível com o projeto de vida que pretendem desenvolver. Essa situação configura-se tão e mais séria em ambiente de desigualdade de rendas e riquezas, no qual aos mais afortunados seria possibilitada uma maior retenção de recursos, uma vez

que custeariam o Estado na medida em que atuações públicas tivessem a si e aos grupos que integram por destinatários. A tributação de caráter remuneratório, é possível observar, tende a apresentar caráter regressivo – uma vez que leva à imposição de maior ônus fiscal aos de menores recursos –, o que acirra ainda mais as diferenças sociais.

Mostra-se, portanto, mais adequado a uma sociedade que preze pela justa oportunidade, que as atuações públicas, tanto mais quando direcionadas à satisfação de necessidades básicas, sejam custeadas mediante uma política distributiva, realizada por tributos graduados pela capacidade contributiva. Apenas dessa forma canalizam-se divisas – daqueles que possuem mais riquezas e na medida das suas riquezas – para a elaboração e manutenção de uma estrutura basilar, sem a qual não se possibilita o igual acesso ao mínimo necessário a uma vida social digna. Referido custeio, pelos que possuem maior aptidão econômica, ao minorar as desigualdades sociais, mostra-se fundamental à justa oportunidade, o que leva ao principal argumento a favor de um modelo tributário de caráter distributivo: à realização de um Estado democrático moderno é necessária a implementação de políticas de redistribuição de renda e riqueza, de forma que todos tenham acesso a iguais oportunidades para desenvolver os seus projetos de vida.

## **6 Considerações finais**

O Estado Democrático de Direito, respaldado no princípio da igualdade de liberdades básicas, demanda o mercado econômico como o principal protagonista a determinar os bens a serem produzidos, a forma de distribuição e o custo dos diferentes estilos de vida permissíveis em uma democracia, já que reflete a soma das preferências individuais, sem implicar a imposição de modelos de vida boa pelos governantes.

Por consequência, a iniciativa privada assume a atividade econômica, ao passo que passa a custear o Estado, de forma prioritária, pelo pagamento de impostos, cuja causa é a manifestação de capacidade contributiva e cuja função é a de contribuir com os gastos gerais do Estado, e não remunerá-lo por atuações ou benefícios específicos e divisíveis.

A preferência pelos impostos como principal modalidade de tributação a custear os gastos públicos explica-se nas seguintes ponderações: a) existem atuações públicas de caráter universal e geral ou de natureza assistencialista, cujo custeio mostra-se incompatível com a tributação causal de função remuneratória; b) é ínsita ao Estado Democrático de Direito a distribuição de riqueza, de forma que se assegure a justa oportunidade de participação na vida econômica, social, cultural e política; c) o imposto, como tributo que possibilita a distribuição de riqueza, assume, por via de consequência, o protagonismo no custeio do Estado.

## Referências

DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**. Tradução: Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

ESTEVAN, Juan Manuel Barquero. **La función del tributo en el estado social y Democrático de derecho**. Madri: Centro de estudios políticos y constitucionales, 2002.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**. Coimbra: Almedina, 2004.

RAWLS, John. **Justiça e democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.